

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
Teilrevision des Gemeindegesetzes
(Einbürgerungskommission)**

12-88

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf für eine Teilrevision des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 (GG; SHR 120.100). Unserem Antrag schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Bürgerrechts (SR 141) unterscheidet zwischen der erleichterten Einbürgerung und der ordentlichen Einbürgerung. Über die erleichterte Einbürgerung entscheidet der Bund, die Kantone werden nur angehört. Bei der ordentlichen Einbürgerung hingegen bestimmen die Kantone ihr Verfahren selbst. Sie erlassen dazu kantonale Bürgerrechtsgesetze.

Im Bürgerrechtsgesetz des Kantons Schaffhausen (SHR 141.100) gibt es für den Fall einer ordentlichen Einbürgerung zwei unterschiedliche Verfahren, nämlich das *vereinfachte Verfahren* und das *ordentliche Verfahren*. Das vereinfachte Verfahren kommt zur Anwendung bei Schweizerinnen und Schweizern sowie bei Ausländerinnen und Ausländern, die acht Jahre der obligatorischen Schulpflicht in der Schweiz erfüllt und überwiegend in der Schweiz gelebt haben (vorbehalten bleibt die Zustimmung des Kantons). Über diese Fälle entscheidet auf Gemeindeebene der Gemeinderat (Art. 12 Abs. 1 des Bürgerrechtsgesetzes). Für die übrigen ordentlichen Einbürgerungen kommt das *ordentliche Verfahren* zur Anwendung. Jede einzelne Gemeinde legt in der Ortsverfassung selbst fest, welches Organ für diese Einbürgerungen zuständig ist. Ge-

mäss Art. 98 GG kann der Entscheid auch der Bürgerversammlung oder einer Bürgerkommission übertragen werden.

Die Bürgerversammlung, welche aus praktischen Gründen nur bei Gemeinden mit Gemeindeversammlung vorkommt, umfasst *alle* Stimmberechtigten der Gemeinde, die das Gemeindebürgerrecht besitzen.

Die Bürgerkommission ist sowohl in Gemeinden mit Gemeindeversammlung als auch mit Einwohnerrat möglich und umfasst nur so viele Personen, wie dies in der Ortsverfassung festgelegt ist. Auch hier müssen die gewählten Personen sowohl in der Gemeinde stimmberechtigt sein als auch das Gemeindebürgerrecht besitzen.

Die vom Kantonsrat am 20. Februar 2012 mit 43 zu 8 Stimmen erheblich erklärte Motion von Kantonsrätin Iren Eichenberger verlangt nun, dass nicht nur Inhaber des Gemeindebürgerrechts in die Bürgerkommission wählbar sein sollen, sondern alle Stimmberechtigten der Gemeinde. Die Motionärin begründet dies damit, dass auch bei der Bürgerkommission die Vertretung aller politischen Kräfte beachtet werden soll. Es habe sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass es verschiedenen Parteien schwer falle, geeignete Personen zu finden, die nicht nur in der Gemeinde stimmberechtigt sind, sondern auch die Voraussetzung des Gemeindebürgerrechts erfüllen. Sachlich gebe es für das Kriterium Gemeindebürgerrecht keinen Grund. Der Besitz des aktiven und passiven Wahlrechts solle, wie in anderen Kommissionen, ausreichen. Die Mitarbeit in Bürgerkommissionen werde oft von Personen erbracht, die sich nicht in der politischen Arbeit eines Gemeindeparlaments betätigen möchten. Dieses Engagement dürfe nicht durch unnötige Schwellen erschwert werden.

2. Umsetzung der Motion

Aus der Diskussion im Kantonsrat wurde ersichtlich, dass eine breite Zustimmung zur Lockerung besteht. Differenzen gab es hinsichtlich der Frage, ob eine Kommission, die nicht nur aus Bürgern besteht, weiterhin Bürgerkommission heissen soll, und ob nicht die Möglichkeit bestehen bleiben sollte, das Bürgerrecht als Wählbarkeitsvoraussetzung beizubehalten.

Im Kantonsrat wurde die Auffassung vertreten, es müsse den Gemeinden möglich bleiben, nur Bürger in die Bürgerkommission zu wählen. Der Vorschlag des Regierungsrates, die Bürgerkommission ohne Vorbehalt für alle Stimmbürger zu öffnen, wurde explizit zurückgewiesen. In der Beratung im Kantonsrat wurde entsprechend folgende Neuformulierung von Art. 98 Abs. 3 angeregt: «Die Bürgerkommission besteht aus der in der Gemeindeverfassung bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten. Sie kann vorsehen, dass die Mitglieder der Kommission das Gemeindebürgerrecht besitzen müssen.»

Würde dieser Textvorschlag des Kantonsrates ins Gemeindegesetz übernommen, so hätte dies zur Folge, dass in den Gemeinden Neunkirch, Ramsen und Wilchingen ab Inkrafttreten der Änderung neu alle Stimmberechtigten wählbar sind, da die Verfassungen dieser drei Gemeinden das Erfordernis des Gemeindebürgerrechts nicht explizit wiederholen. In den Verfassungen der anderen fünf Gemeinden, welche die Bürgerkommission kennen (Beringen, Neuhausen am Rheinfall, Rüdlingen, Schaffhausen und Siblingen), wird dagegen erwähnt, dass nur stimmberechtigte Ortsbürger wählbar sind. Entsprechend hätte der neue Text keinen Einfluss auf die bestehende Rechtslage in diesen fünf Gemeinden.

Wie die Motionärin in der Beratung im Kantonsrat selber festgehalten hat, möchte sie die Lockerung in erster Linie mit Blick auf die Gemeinden Neuhausen am Rheinfall und Schaffhausen einführen. Mit der vom Kantonsrat vorgeschlagenen Umsetzung müssten aber diese Gemeinden zuerst ihre Verfassung ändern, um auch Nicht-Bürger in die Kommission wählen zu können. Andererseits stünden die Gemeinden Neunkirch, Ramsen und Wilchingen plötzlich vor einer anderen Ausgangslage, obwohl sie allenfalls gar kein Bedürfnis haben, die Bürgerkommission zu öffnen. Sie müssten ihre Verfassung ebenfalls ändern, wenn sie wieder nur Bürger in ihren Bürgerkommissionen wollen. Ein weiterer Punkt, der in der Beratung zur Diskussion Anlass gab, war der Umstand, dass die Kommission immer noch den Namen Bürgerkommission trägt, unter Umständen aber keine Bürger in der Kommission sitzen.

Aus diesem Grund schlägt der Regierungsrat eine andere Formulierung vor. Neu soll das Gemeindegesetz neben der Bürgerkommission auch die Einbürgerungskommission vorsehen, in welche alle Stimmberechtigten wählbar sind. Dieser Vorschlag trägt dem Anliegen Rechnung, dass

die Gemeinden von der Änderung Gebrauch machen können, aber nicht müssen. Sie hat dazu zwei weitere Vorteile. Einerseits bleibt für sämtliche Gemeinden die Rechtslage wie sie heute ist. Dies macht die Einführung von Übergangsbestimmungen entbehrlich. Andererseits ist auch das Problem mit dem Namen gelöst.

3. Die Änderungen im Einzelnen

Art. 19 Abs. 2 lit. e

Art. 97 des Gemeindegesetzes bestimmt im Sinne eines Grundsatzes, dass der Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts dem von der Gemeindeverfassung bestimmten Gemeindeorgan obliegt. Die Organe der Gemeinden werden in Art. 19 GG aufgezählt. Gemäss Kreisschreiben vom 26. Juli 1999 zum Gemeindegesetz vom 17. August 1998 können folgende Organe von der Gemeindeverfassung bestimmt werden: Gemeinderat, Gemeindeversammlung, Einwohnerrat, Bürgerversammlung und Bürgerkommission. Gemäss den vorstehenden Erläuterungen soll nun neu eine Einbürgerungskommission geschaffen werden, in welche alle Stimmberechtigten wählbar sind. Art. 97 GG schreibt vor, dass es sich hierbei um ein Organ handeln muss, weshalb Art. 19 Abs. 2 lit. e GG entsprechend zu ergänzen ist. Damit erhält die Einbürgerungskommission die gleiche Stellung wie die Bürgerversammlung oder die Bürgerkommission, was sich alleine schon daraus ergibt, dass die Einbürgerungskommission über die gleiche Sache wie die Bürgerversammlung oder die Bürgerkommission befindet.

Art. 98

Art. 98 GG in der bisherigen Fassung enthält Bestimmungen zur Bürgerversammlung und zur Bürgerkommission. Art. 98 Abs. 2 und Abs. 3 GG regeln, wie die beiden Organe zusammengesetzt sind. Diese beiden Absätze sind beizubehalten. Art. 98 Abs. 1 GG hingegen enthält nichts, was nicht schon in Art. 97 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 lit. e GG enthalten ist, nämlich die Möglichkeit, die Einbürgerungen einer Bürgerversammlung oder einer Bürgerkommission zu übertragen. Art. 98 Abs. 1 GG kann somit ohne jeden Nachteil ersatzlos aufgehoben werden. Dies gibt Raum für die Regelung, wie die neu geschaffene Einbürgerungskommission zusammengesetzt werden soll. Die Zusammensetzung der übrigen Organe, welchen der Entscheid über die Erteilung des Gemeinde-

bürgerrechts übertragen werden kann, ist im Gemeindegesetz an anderer Stelle definiert.

Einer Anpassung bedarf noch die in Art. 98 Abs. 4 GG enthaltene Regelung zur Protokollführung, wobei auf die ausdrückliche Wiederholung der in der Marginalie erwähnten Organe verzichtet werden kann.

4. Fazit

Mit der vorgeschlagenen Umsetzung wird den Gemeinden die Möglichkeit gewährt, die Bürgerkommission beizubehalten. Zudem sind nur die Gemeinden zu einer Verfassungsänderung veranlasst, die von der Neu-erung Gebrauch machen wollen. Zu guter Letzt ist auch die Namens-
transparenz der beiden Kommissionen gewährt.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Es sind keine personellen und finanziellen Auswirkungen auf den Kan-
ton zu erwarten.

6. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen

Als Folge der Vorlage ist die am 20. Februar 2012 für erheblich erklärte
Motion Nr. 502 betreffend Bürgerkommission als erledigt abzuschreiben.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

*Wir ersuchen Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang bei-
gefügten Entwurf zuzustimmen sowie die Motion Nr. 502 als erledigt ab-
zuschreiben.*

Schaffhausen, 30. Oktober 2012

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:
Ursula Hafner-Wipf

Der Staatsschreiber:
Dr. Stefan Bilger

Gemeindegesezt

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Das Gemeindegesezt vom 17. August 1998 wird wie folgt geändert:

Art. 19 Abs. 2 lit. e

e) die Bürgerversammlung, die Bürgerkommission oder die Einbürgerungskommission.

Art. 98 Marginalie, Abs. 1 und 4

¹ Die Einbürgerungskommission besteht aus der in der Gemeindeverfassung bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten.

⁴ Die Gemeindegesezreiberin oder der Gemeindegesezreiber ist zuständig für das Protokoll.

Einbürgerungs-
kommission,
Bürgerver-
sammlung und
Bürgerkommis-
sion

II.

¹ Dieses Gesezt untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesezt ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesezessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin: