



Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

betreffend

**Entwurf zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. Januar 1993 und
Entwurf zur Revision der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984
in Sachen Zuständigkeit zur Erteilung des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts**

Vom 25. September 2001

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage und Ziel der Revision	3
1.	Einbürgerung: politischer Akt oder Verwaltungsakt ?	3
2.	Revision des Bürgerrechts auf Bundesebene	3
3.	Urteil des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 29. März 2000 betreffend negative Einbürgerungsentscheide der Bürgergemeindeversammlung Pratteln	5
3.1.	Erwägungen	5
3.2.	Schlussfolgerungen aus dem Verfassungsurteil vom 29. März 2000	7
4.	Rechtsstaatliche Anforderungen an das Einbürgerungsverfahren	7
4.1.	Grundrechtsschutz	7
4.2.	Folgerungen, die sich aus der Gewährleistung eines verfassungskonformen Einbürgerungsverfahrens für die Zuständigkeitsregelung ergeben	9
II.	Geltende Zuständigkeitsregelung im Kanton Basel-Landschaft	11
III.	Zuständigkeitsregelungen auf kantonaler und kommunaler Ebene in den anderen Kantonen	11
IV.	Varianten für Zuständigkeitsregelungen	13
V.	Zuständigkeitsregelung gemäss Vorlage	15
VI.	Finanzielle Auswirkungen	15
VII.	Vernehmlassungsverfahren	16
1.	Allgemeines	16
2.	Ergebnisse	16
3.	Gesamtbeurteilung	19

VIII.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	19
1.	Allgemeines	19
2.	Einzelne Bestimmungen betr. Aenderung des Bürgerrechtsgesetzes	20
3.	Aenderung des Landratsgesetzes	24
4.	Aenderung der Geschäftsordnung des Landrates	24
5.	Aenderung des Gemeindegesetzes	25
6.	Aenderung der Verwaltungsprozessordnung	25
7.	Aenderung der Kantonsverfassung	25
IX.	Zusammenfassung	26
X.	Antrag	27

Beilagen: **Aenderung Bürgerrechtsgesetz (Entwurf)**
 Aenderung Verfassung (Entwurf)

I. Ausgangslage und Ziel der Revision

1. Einbürgerung: politischer Akt oder Verwaltungsakt ?

Nach der traditionellen Konzeption stellt die Einbürgerung einen politischen Akt dar: Die Legislative entscheidet über die Einbürgerung, wobei deren Entscheid endgültig ist, nicht begründet werden muss, unanfechtbar und nicht justiziabel ist.

Prof. Etienne Grisel führt im Kommentar zur alten Bundesverfassung¹ zu Artikel 44 (entspricht Artikel 38 neue Bundesverfassung), Rz. 57, zur Einbürgerung folgendes aus: "Die ordentliche Einbürgerung ist ein Entscheid, der im freien Belieben einer kantonalen Behörde obliegt; der Gesuchsteller hat keinen Anspruch darauf, und es gibt auch kein Rechtsmittel gegen die getroffenen Entscheide".

Als eines der Reservate staatlicher Willkür bezeichnete Prof. Georg Müller in einem Aufsatz aus dem Jahre 1981 den Bereich der Einbürgerung.

Der Studie von Georg Kreis und Patrick Kury über "Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten" aus dem Jahre 1996 sind unter dem Titel "Willkür" folgende Ausführungen zu entnehmen: "Im gesamten Einbürgerungsverfahren ist es offenbar von höchster Wichtigkeit, dass der kommunale Souverän entscheiden kann, dass die Einbürgerung also kein Automatismus ist, dass er aus freien Stücken entscheiden kann, dass also kein Anspruch besteht. Der Inbegriff der freien Entscheidung ist die Willkür. Im Recht auf Willkür zeigt sich die Souveränität, wie sich die Souveränität im Recht auf Willkür zeigt".

Die beschriebene Konzeption der Einbürgerung ist der Kritik ausgesetzt, dies nachdem es in den letzten Jahren zu umstrittenen Einbürgerungsentscheiden von Bürgergemeinden gekommen ist.

Der basellandschaftliche Gesetzgeber wie auch der Regierungsrat gingen bisher von der traditionellen Konzeption der Einbürgerung aus. So ist in unserem Kanton auf kantonaler und auf kommunaler Ebene die Legislative für die Einbürgerung zuständig. Gemäss der Verwaltungsprozessordnung (§ 32 Absatz 5 Buchstabe b) sind Beschlüsse des Landrates über die Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Staatsangehörige der Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte entzogen. Der Regierungsrat überprüfte bisher negative Einbürgerungsentscheide der Bürgergemeindeversammlung nur unter dem Aspekt von Verfahrensmängeln, nicht aber auf ihre Vereinbarkeit hin mit den verfassungsmässigen Grundrechten, insbesondere dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot.

Das Verfassungsgericht des Kantons Basel-Landschaft hat in seinem Urteil vom 29. März 2000 die Beschwerden von fünf Bewerbern, deren Einbürgerungsgesuch in Pratteln abgewiesen wurde, gutgeheissen und die Angelegenheit zur Neubehandlung an die Bürgergemeinde Pratteln zurückgewiesen. Den Erwägungen dieses Urteils - auf die unter Ziffer I., 3.1. eingegangen wird - ist zu entnehmen, dass an der bisherigen Konzeption der Einbürgerung als politischer Akt nicht mehr festgehalten werden kann.

2. Revision des Bürgerrechts auf Bundesebene

Unter anderem auch als Folge des basellandschaftlichen Verfassungsurteils zu den Pratteler Fällen wurde am 29. Mai 2000 von einer Spezialkommission des Nationalrates eine Motion unter dem Titel "Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Einbürgerungsverfahrens"

¹ Herausgeber Prof. Aubert, Eichenberger, Müller, Rhinow, Schindler
(Verlag Helbing & Lichtenhahn, Schulthess, Stämpfli, 1996)

eingereicht. Der Bundesrat wird darin beauftragt, eine Vorlage zu unterbreiten, die sicherstellt, dass Einbürgerungsentscheide ohne Verletzung der von der Verfassung gewährleisteten Grundrechte, insbesondere des Diskriminierungs- und des Willkürverbots, durchgeführt werden. Zu prüfen sei in diesem Zusammenhang und in Beachtung der verfassungsmässig festgelegten Kompetenzordnung auch eine Ergänzung der Verfahrensvorschriften in dem Sinne, dass eine Begründungspflicht für Einbürgerungsentscheide sowie ein Rechtsmittel für die Anfechtung von Einbürgerungsentscheiden vorgesehen werden.

Der Bundesrat nahm am 13. Juni 2000 wie folgt Stellung zu dieser Motion:

Nach der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung ist der Bund befugt, Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern zu erlassen und die Einbürgerungsbewilligung zu erteilen (Artikel 38 Absatz 2 Bundesverfassung).

Kantone und Gemeinden sind im ordentlichen Einbürgerungsverfahren nicht verpflichtet, Personen einzubürgern, welche die bundesrechtlichen Voraussetzungen erfüllen. Sie können zusätzlich eigene Bedingungen vorsehen. Es besteht in der Regel kein Anspruch auf Einbürgerung in einem Kanton und in einer Gemeinde. Die neue Lehre geht davon aus, dass ein Rechtsmittel gegen willkürliche kantonale und kommunale Einbürgerungsentscheide zu gewähren ist.

Neuerdings wird die Frage aufgeworfen, ob die Kompetenz der Kantone im Bereich der Einbürgerung nicht durch die Artikel 8 und 9 der Bundesverfassung beschränkt ist. Da diese Bestimmungen einen ausdrücklich formulierten Schutz vor Diskriminierung - auch wegen der Herkunft - sowie ein Willkürverbot vorsehen, stellt sich die Frage, ob sie nicht eine Auswirkung auf die kompetenzrechtliche Ordnung im Einbürgerungsbereich haben. In diesem Zusammenhang ist der Entscheid vom 29. März 2000 des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft, wonach Nichteinbürgerung einzig aufgrund der Nationalität das Gebot der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot verletze, von Bedeutung.

Die Frage der Beachtung der Grundrechte im Einbürgerungsverfahren durch Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Verfahrens bzw. eines Willkürschutzes wird zurzeit durch eine vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Arbeitsgruppe geprüft. Dieses Gremium befasst sich auch mit den in der Motion erwähnten Fragen der Begründungspflicht für Einbürgerungsentscheide sowie der Einführung eines Rechtsmittels für die Anfechtung von Einbürgerungsentscheiden.

Die Motion wurde in Form eines Postulats beider Räte am 3. Oktober 2000 überwiesen.

Im Dezember 2000 unterbreitete die vorerwähnte Arbeitsgruppe der Vorsteherin des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements ihren Schlussbericht mit ihren Vorschlägen zu einer umfassenden Revision des Bürgerrechts.

Die Arbeitsgruppe gelangte zur Auffassung, dass es Sache der Kantone ist, die Zuständigkeit der kantonalen und kommunalen Behörden im Bereich der Einbürgerung zu regeln. Dies ergebe sich aus der verfassungsmässig garantierten Organisationskompetenz der Kantone.

Anfangs Februar 2001 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Bürgerrechts. Die Revision basiert auf den Lösungsvorschlägen der vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement eingesetzten Arbeitsgruppe. Der Bundesrat unterbreitete u.a. Vorschläge hinsichtlich der Einbürgerung für die zweite Ausländergeneration, des Bürgerrechtserwerbs für die dritte Ausländergeneration sowie einer Beschwerdemöglichkeit gegen ablehnende Einbürgerungsentscheide. Nicht zur Diskussion stellte der Bundesrat die Kompetenz der Kantone zur Festlegung der zuständigen Einbürgerungsinstanzen.

Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement teilte in einem Pressecommuniqué vom 27. Juni 2001 mit, dass der Bundesrat die Auswertung der Vernehmlassung zur Kenntnis genommen und das weitere Vorgehen festgelegt habe. Die Vorschläge des Bundesrates zur Revision des Bürgerrechts seien bei den Teilnehmern zu einem grossen Teil auf ein positives Echo gestossen. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse habe der Bundesrat das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, eine Botschaft auszuarbeiten, die folgende Revisionspunkte umfasse:

- Einbürgerungserleichterungen für junge, in der Schweiz aufgewachsene AusländerInnen der zweiten Generation.
- Erwerb des Bürgerrechts bei Geburt in der Schweiz von Gesetzes wegen für Personen der dritten Ausländergeneration.
- Einführung einer Beschwerdemöglichkeit gegen die Ablehnung von Einbürgerungen wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Verbot willkürlicher und diskriminierender Entscheide).
- Herabsetzung der Einbürgerungsgebühren auf eine bloss kostendeckende Summe.
- Vereinfachung des Verfahrens, namentlich Verzicht auf die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung und Einführung eines Einspruchsrechts des Bundes.
- Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung von 12 auf 8 Jahre; Festlegung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen für die Einbürgerung auf höchstens 3 Jahre.

3. *Urteil des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 29. März 2000 betreffend negative Einbürgerungsentscheide der Bürgergemeindeversammlung Pratteln*

3.1. *Erwägungen*

Das Verfassungsgericht des Kantons Basel-Landschaft stellt in seinem Urteil vom 29. März 2000 folgende Erwägungen an:

Zur Frage, ob sich die Bürgergemeindeversammlung bei Einbürgerungsentscheiden an die Verfassung zu halten hat:

Aus den gesetzlichen Bestimmungen ist ersichtlich, dass nach dem Willen des Gesetzgebers der Bürgergemeindeversammlung das letzte Wort zukommen soll und im Kanton Basel-Landschaft kein Anspruch auf Einbürgerung (abgesehen von der in § 11 Absatz 2 Bürgerrechtsgesetz vorgesehenen Ausnahme) besteht. Es liegt somit im Ermessen der Bürgergemeinde, ob sie das Einbürgerungsgesuch ablehnt oder annimmt, dies selbst dann, wenn der Gesuchsteller alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Das heisst jedoch nicht, dass die Bürgergemeindeversammlung diese Entscheidung willkürlich treffen darf. Da die Bürgergemeindeversammlung beim Einbürgerungsentscheid kein auf dem Gedanken der Repräsentation beruhendes politisches Recht ausübt, sondern Verwaltungsfunktionen wahrnimmt, ist sie bei den Einbürgerungsbeschlüssen an die verfassungsrechtlichen Grundsätze, insbesondere an das Rechtsgleichheitsgebot und Willkürverbot, gebunden. Soweit das Volk staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist auch das Volk an die Verfassung und insbesondere an die Grundrechte gebunden.

Zur Frage der rechtlichen Überprüfbarkeit negativer Einbürgerungsentscheide der Bürgergemeindeversammlung:

Der Regierungsrat kommt in seinen Entscheiden zum Schluss, dass die Bürgergemeindeversammlung bei den Einbürgerungsbeschlüssen an das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot gebunden ist, eine materielle Rechtskontrolle aber nicht durchführbar sei. Begründet wird die materielle Unüberprüfbarkeit vom Regierungsrat damit, dass aufgrund der fehlenden Begründungspflicht und der Möglichkeit der geheimen Stimmabgabe im konkreten Anwendungsfall kaum feststellbar sei, welche Gründe die Mehrheit der Stimmenden zu einer negativen bzw. positiven Stimmabgabe bewogen haben. Abgesehen davon, dass in den vorliegenden Fällen die Gründe, welche die Mehrheit der Stimmenden zu den negativen Stimmabgaben bewogen haben, ersichtlich sind, kann dieses Argument höchstens dazu führen, in Frage zu stellen, ob die Bürgergemeindeversammlung überhaupt die richtige Instanz für die Einbürgerungsentscheide ist und nicht dazu, dass die für die Einbürgerungen zuständige Instanz ohne Rechtsfolgen einen grundrechtsverletzenden Entscheid fällen kann.

Ist eine Entscheidungsinstanz rechtsgebunden, so müssen ihre Entscheide, die allenfalls Grundrechte verletzen, auch auf die Einhaltung derselben überprüft werden können. Der Mangel an Überprüfbarkeit führt zur Bildung einer Art von Reservaten allfälliger staatlicher Willkür. Die Verletzung eines Grundrechtes müsste dann einfach hingenommen werden. In einem Rechtsstaat darf es aber nicht ein rechtlich ungebundenes Handeln der Behörden geben.

Dass rechtlich unüberprüfbare Gebiete immer weniger Daseinsberechtigung haben, zeigt auch die Entwicklung in der Gesetzgebung. In seinem Aufsatz "Reservate staatlicher Willkür - Grauzonen zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle" aus dem Jahre 1981 untersucht Georg Müller Rechtsgebiete, bezüglich derer die Frage berechtigt ist, ob diese rechtsfreie Räume darstellen. Als solche zählt er die Begnadigung, die Wahl und Wiederwahl von Beamten, die Submission und die Einbürgerung auf. Die Submissionsentscheide, die früher im Kanton Basel-Landschaft nicht anfechtbar waren, sind nun gestützt auf das Bundesgesetz über den Binnenmarkt seit 1. Juli 1998 anfechtbar. Weiter wurde der Beamtenstatus mit dem Inkrafttreten des Personalgesetzes grundsätzlich abgeschafft. Die Kündigungsverfügung ist nun anfechtbar. Ebenso wurden auch mehrere Rechtsgebiete durch die Verwaltungsprozessordnung, die seit dem 1. Januar 1995 in Kraft ist, neu der Gerichtsbarkeit unterworfen. Es ist somit das allgemeine Bestreben festzustellen, die "Reservate staatlicher Willkür" nach und nach zu beseitigen. Auch unter dem Aspekt dieser Entwicklung ist es gerechtfertigt, die Einbürgerungsentscheide der Bürgergemeindeversammlung nicht der Überprüfbarkeit zu entziehen.

Zur Problematik der Zuständigkeit der Bürgergemeindeversammlung für Einbürgerungsentscheide:

Eine materielle Überprüfbarkeit ist überdies schon deshalb rechtlich angezeigt, weil die kantonalen und kommunalen Zuständigkeitsvorschriften, die den Stimmbürgern das Recht erteilen, letztinstanzlich und frei über Einbürgerungsgesuche von Ausländern zu befinden, verfassungsmässig höchst fragwürdig sind. Diese Normen verletzen, wie Andreas Auer in seinem Beitrag "Einbürgerung durch Volksentscheid? Verfassungsrechtliche Grenzen der Demokratie" in der NZZ vom 27. März 2000 ausführt, sozusagen präventiv die grundrechtliche Ordnung, weil sie willkürliche und diskriminierende Volksentscheide ermöglichen, ja fördern, die ihrer Natur nach nicht nachvollziehbar sind und jeglicher Transparenz entbehren. Sie widersprechen insbesondere dem Gleichheitsgrundsatz, da gemäss Rechtsprechung ungleiche Behandlungen gleichgelagerter Situationen nur durch Angabe triftiger Gründe gerechtfertigt werden können, solche Gründe aber bei Volksentscheiden nicht nachweisbar sind.

Würde man diesem Gedanken folgen, müsste das Gericht in den vorliegenden Fällen die Kompetenznorm, die statuiert, dass die Bürgergemeindeversammlung die Einbürgerungsentscheide fällt, als verfassungswidrig und somit allenfalls als nicht anwendbar erklären. Damit würde das Gericht die Existenz einer zu schliessenden sogenannten unechten Lücke bejahen, welche dann vorliegt, wenn die gesetzliche Regelung - im vorliegenden Fall die Kompetenznorm - auf alle Fragen, die sich bei der Rechtsanwendung stellen, zwar eine Antwort liefert, diese aber zu einem sachlich unbefriedigenden, insbesondere zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führt.

Bei der Füllung von unechten Lücken sind die rechtsanwendenden Behörden jedoch sehr zurückhaltend, da dies grundsätzlich Aufgabe des Gesetzgebers ist. Das Gericht ist - der Lehrmeinung folgend - sehr zurückhaltend mit der Schliessung von unechten Lücken. Es vertritt die Meinung, dass es primär die Aufgabe der Legislative sei, die aufgezeigten "Schwachstellen" oder die Verfassungswidrigkeit einer Kompetenznorm zu beheben. In Anbetracht der Tatsache, dass die Einbürgerungsverfahren im Kanton Basel-Landschaft grundsätzlich verfassungskonform durchgeführt werden, sieht das Gericht im jetzigen Zeitpunkt davon ab, eine richterliche Normenkorrektur vorzunehmen.

Zusammenfassung:

Das Gericht kommt zusammenfassend zum Schluss, dass die Bürgergemeindeversammlung bei ihren Einbürgerungsbeschlüssen rechtsgebunden ist, dass die entsprechenden Beschlüsse nicht nur auf das Vorliegen von formellen Verfahrensfehlern überprüft werden können, sondern auch eine materielle Ueberprüfung zulässig ist und dass die angefochtenen Einbürgerungsbeschlüsse das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürverbot und das Diskriminierungsverbot verletzen. Die Beschlüsse der Bürgergemeindeversammlung vom 4. Dezember 1997 betreffend die Einbürgerungsgesuche der Beschwerdeführer werden demzufolge aufgehoben.

Wie bereits ausgeführt, sieht das Gericht jedoch davon ab, die Kompetenznorm gemäss § 6 Bürgerrechtsgesetz "aus den Angeln" zu heben und eine richterliche Normenkorrektur vorzunehmen. Dies wird vielmehr Aufgabe der Legislative sein.

Die Angelegenheit wird zur Neu Beurteilung an die Bürgergemeinde zurückgewiesen. Sie hat bei der erneuten Behandlung der angefochtenen Einbürgerungsgesuche das Rechtsgleichheitsgebot sowie das Willkür- und Diskriminierungsverbot zu beachten.

3.2. Schlussfolgerungen aus dem Verfassungsgerichtsurteil vom 29. März 2000

Das Verfassungsgericht Basel-Landschaft hat in seinem Urteil vom 29. März 2000 die Zuständigkeitsnorm von § 6 Bürgerrechtsgesetz, wonach die Bürgergemeindeversammlung für den Einbürgerungsentscheid zuständig ist, als verfassungsmässig höchst fragwürdig qualifiziert. Das Gericht äusserte sich dahingehend, dass es *im jetzigen Zeitpunkt* davon absieht, diese Zuständigkeitsnorm als für verfassungswidrig und als nicht anwendbar zu erklären. Es sei Aufgabe der Legislative die Korrektur dieser Zuständigkeitsregelung vorzunehmen.

Es besteht also seitens des Gesetzgebers Handlungsbedarf, sich mit den heutigen Zuständigkeiten im Bereich der Einbürgerung auseinanderzusetzen. Mit der vorliegenden Vorlage soll eine Zuständigkeitsregelung für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts geschaffen werden, die gewährleistet, dass Einbürgerungsentscheide justiziabel sind, d.h. zu begründen sind und der richterlichen Kontrolle unterliegen. Dies, ohne dass ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung statuiert wird.

4. Rechtsstaatliche Anforderungen an das Einbürgerungsverfahren

4.1. Grundrechtsschutz

Wie vorigen Ausführungen zu entnehmen ist, gelten die Grundrechte auch im Einbürgerungsverfahren. Diese müssen somit grundrechtskonform sein, unbesehen des Umstandes, bei welchem Organ die Entscheidkompetenz liegt.

Im Einbürgerungsverfahren sind verschiedene Grundrechte von Bedeutung. Im Vordergrund stehen das Rechtsgleichheitsgebot, das Diskriminierungsverbot, das Willkürverbot und als Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör das Recht auf einen begründeten Entscheid. Nachstehend werden diese Grundrechte näher ausgeführt.

Rechtsgleichheitsgebot

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 Bundesverfassung (BV) müssen alle Menschen von den staatlichen Behörden gleich behandelt werden, also auch ausländische Staatsangehörige, die ein Gesuch um Einbürgerung stellen. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Rechtsgleichheit verletzt, "wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird" (Bundesgerichtsurteil=BGE 125 I 178).

Damit ein Verstoß gegen die Rechtsgleichheit gegeben ist, muss dieselbe Behörde über gleiche oder zumindest ähnliche Situationen zwei oder mehrere Entscheide treffen, die sich gegenseitig widersprechen. Diese Voraussetzungen sind bei den ablehnenden Einbürgerge-

rungsentscheiden der Bürgergemeindeversammlung Pratteln vom 4. Dezember 1997 erfüllt. Die verschiedenen EinbürgerungsbewerberInnen befanden sich alle in der gleichen Situation, d.h. sie erfüllten die gesetzlichen Voraussetzungen der Einbürgerung, andernfalls wären der Bürgergemeindeversammlung die Gesuche nicht zur Abstimmung unterbreitet worden. Schliesslich widersprechen sich die Entscheide, da die einen Gesuche gutgeheissen und die anderen abgelehnt wurden.

Diskriminierungsverbot

Gemäss Artikel 8 Absatz 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

Eine Nichteinbürgerung ist diskriminierend, wenn die Zugehörigkeit zu einer bestimmten, durch das Diskriminierungsverbot geschützten Gruppe zu einer Ungleichbehandlung gegenüber BewerberInnen führt, die dieser Gruppe nicht angehören. Der Grund der unterschiedlichen Behandlung der Einbürgerungsgesuche durch die Bürgergemeindeversammlung Pratteln vom 4. Dezember 1997 bestand in der Herkunft der betroffenen Personen. Damit liegt ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot vor.

Willkürverbot

Gemäss Artikel 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein Entscheid u. a. dann willkürlich, wenn er "offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft" (BGE 121 I 114; 123 I 5).

Wenn BewerberInnen die Einbürgerung aufgrund ihrer bestimmten Herkunft verweigert wird, liegt Willkür vor. Dies, weil unterschiedliche Behandlungen aufgrund unterschiedlicher Abstammung dem Gerechtigkeitsempfinden zuwiderlaufen.

Begründungspflicht

Gemäss Artikel 29 Absatz 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Diese grundrechtliche Verfahrensgarantie beinhaltet unter anderem das Recht auf einen begründeten Entscheid.

In ihrem Schlussbericht vom Dezember 2000 äussert sich die Arbeitsgruppe Bürgerrecht - die zuhanden der Vorsteherin des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes ihre Vorschläge zu einer umfassenden Revision des Bürgerrechts unterbreitete – wie folgt zur Begründungspflicht negativer Einbürgerungsentscheide:

Bei ablehnenden Einbürgerungsentscheiden besteht eine Begründungspflicht (Artikel 29 Absatz 2 Bundesverfassung). Angesichts der im Rahmen der Organisationskompetenz der Kantone grundsätzlichen Zulässigkeit von Urnenabstimmungen und Beschlüssen von Gemeindeversammlungen hat sich die Arbeitsgruppe gefragt, wie die Kantone den damit verbundenen Schwierigkeiten, diese Verpflichtung einzuhalten, begegnen könnten. Insbesondere prüfte sie, ob eine Begründungspflicht nur im Rahmen des Möglichen anzunehmen sei. Die Begründung könnte auch im Sinne einer Stellungnahme im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens nachgeliefert werden. Eine eingehende Begründung ist einfacher möglich, wenn ein negativer Entscheid von der Gemeindeexekutive, dem Gemeindepapament oder einer gewählten Einbürgerungskommission gefällt wurde. Erfolgt ein negativer Entscheid an einer Gemeindeversammlung ohne Diskussion oder an einer Urnenabstimmung wird es meist nicht möglich sein, die genauen Gründe dafür zu kennen. In diesem Falle könnte der Begründungspflicht Genüge getan werden, wenn die Behörde, die das zuständige Gemeindeorgan vertritt, die möglichen Gründe darlegt, die nach ihrer Auffassung zum negativen Entscheid geführt haben.

Zum Thema Begründung von negativen Einbürgerungsentscheiden vgl. auch S. 10.

4.2. **Folgerungen, die sich aus der Gewährleistung eines verfassungskonformen Einbürgerungsverfahrens für die Zuständigkeitsregelung ergeben**

Die traditionelle Konzeption der Einbürgerung – wonach die Einbürgerung einen politischen Akt darstellt, der im freien Belieben der entscheidenden Instanz steht, die BewerberInnen, die alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, die Einbürgerung verweigern kann, und deren Entscheid der Nichteinbürgerung nicht zu begründen ist und nicht justiziabel ist – ist nicht mehr haltbar. Dies zeigt das Urteil des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft auf, das die Zuständigkeit der Bürgergemeindeversammlung für die Einbürgerung gemäss § 6 Absatz 1 BÜG als verfassungsmässig höchst fragwürdig qualifiziert.

Dies zeigt auch die neue Rechtslehre.

Prof. Auer, der am 25. Mai 2000 von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates als Fachexperte zu Fragen im Bereich der Einbürgerung angehört wurde, führt folgendes aus¹: *Urnenabstimmungen und Beschlüsse der Gemeindeversammlung verletzen die Verfassung und insbesondere die Garantie der politischen Rechte. Das Volk hat ein Recht darauf, seine Entscheidungen nicht zu begründen. Die direkte Demokratie gibt jedem Bürger das Recht, so abzustimmen, wie er will. Er muss seinen Entscheid nicht begründen. Die Begründungspflicht stellt aber ein grundlegendes rechtsstaatliches Erfordernis dar. Wegen dieses Erfordernisses kann man Einbürgerungsentscheide dem Volk nicht unterbreiten.*

Prof. Zimmerli, der ebenfalls von der genannten Kommission als Fachexperte gleichentags angehört wurde, schlägt folgende Ausgestaltung des Einbürgerungsverfahrens vor¹: *Das Einbürgerungsverfahren ist ein Verwaltungsverfahren, das durch eine Verfügung abgeschlossen wird, die sich teilweise auf kantonales Recht und teilweise auf Bundesrecht stützt. Jede Verfügung bedarf einer Begründung, muss willkürfrei sein, darf nicht diskriminieren und muss justizmässig überprüfbar sein.*

Prof. Richli äussert sich in der BAZ vom 11. Mai 2000 u.a. zu den Bereichen "Volksentscheide versus Rechtsstaatlichkeit", "Problem der Willkürprüfung bei Volksentscheiden" und "Appell an den Gesetzgeber" im Zusammenhang mit Einbürgerungen wie folgt: *Diskriminierungs- und Willkürverbot sind herausragende rechtsstaatliche Prinzipien, über welche sich Volksentscheide nicht hinwegsetzen können. Anders gesagt reicht die Legitimationskraft von Volksentscheiden nicht aus, um den Rechtsstaat in einzelnen Fällen der Rechtsanwendung auszuhebeln. Denn dieser beruht auf einem noch stärkeren Grundkonsens und lässt sich staats-theoretisch mit Hilfe des Gesellschaftsvertrags begründen. In einer zeitgenössischen Version von Otfried Höffe (Philosophie-Professor an der Uni Tübingen) verzichten die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im Rahmen des Gesellschaftsvertrags darauf, sich gegenseitig in Grundrechten zu beeinträchtigen und zu verletzen. Das bedeutet unter anderem, dass sie darauf verzichten, sich gegenseitig willkürlich zu behandeln oder zu diskriminieren.*

Es ist deshalb geboten, das Volk an seinen Grundkonsens zu erinnern und ihn auch im Zusammenhang mit dem Bürgerrechtserwerb zur Geltung zu bringen. Die Erinnerungsaufgabe fällt im demokratischen Rechtsstaat der Judikative zu. Diese hat auf Beschwerde hin den Grundrechten Nachachtung zu verschaffen. Zu unterstreichen ist, dass der Grundrechtsschutz eben auch dort zur Verfügung steht, wo kein Rechtsanspruch gegeben ist. Es gibt zwar kein Grundrecht auf Einbürgerung, es gibt aber ein Grundrecht auf einen willkürfreien Entscheid über die Einbürgerung.

Es geht nicht darum, das Volk für unmündig oder unfähig zu erklären, über Einbürgerungen zu entscheiden. Das Problem liegt vielmehr darin, dass willkürfreies und diskriminierungsfreies Entscheiden gerichtlich nur beschränkt durchgesetzt werden kann. Ein solches Entscheiden muss aber im demokratischen Grundkonsens und damit im Gesellschaftsvertrag

¹ Zitiert aus dem Schlussbericht vom Dezember 2000 der vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement eingesetzten Arbeitsgruppe Bürgerrecht

eingeschlossen sein. Die Forderung fällt daher gewissermassen wie ein reifer Apfel vom Baum, dass die Kantone ihre Gesetze, soweit diese Einbürgerungsgesuche Volksentscheiden überantworten, überprüfen sollten. Funktional gehören Einbürgerungsentscheide in die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden und nicht in die Zuständigkeit des Volkes. Das bedeutet keineswegs eine Entmündigung des Schweizervolkes, sondern die Konzentration seiner Kräfte auf die grundlegenden Entscheidungen im Staate. Einzelne Einbürgerungen gehören allerdings nicht dazu.

Dr. iur. Kiener, Privatdozentin an der Universität Bern, zieht in ihrem Aufsatz "Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren" folgendes Fazit bezüglich Einbürgerungsverfahren durch das Stimmvolk (vgl. Zeitschrift Recht aus dem Jahre 2000, S. 221/222.):

Einbürgerungsverfahren, in denen das Stimmvolk anlässlich einer Urnenabstimmung oder einer Gemeindeversammlung entscheidet, bergen ein beträchtliches Potenzial zum Machtmissbrauch, grundrechtlich geschützte Ansprüche der Betroffenen unterliegen erheblichen Beengungen und Beeinträchtigungen. Diese sind indessen nicht den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern anzulasten, die – durch die verfassungsrechtlich gewährleistete Abstimmungsfreiheit (Artikel 34 Absatz 2 BV) geschützt – niemandem über ihr Stimmverhalten Rechenschaft schuldig bleiben. Die Probleme sind vielmehr struktureller Art: Sie ergeben sich aus der kompetenzrechtlichen Ordnung, die den Volksentscheid überhaupt zulässt. Die rechtsstaatlichen Mängel solcher Verfahren liegen darin begründet, dass mit der Stimmbürgerschaft ein Organ über die Erteilung des Bürgerrechts befindet, das auf Grund seiner Grösse und Zusammensetzung und der besonderen Art seiner Entscheidungsfindung keine Gewähr bieten kann, dass die Grundrechte der Betroffenen tatsächlich beachtet werden. Oder anders gesagt: Grundrechtsschutz und Volksentscheid lassen sich in Einbürgerungsverfahren nicht vereinbaren.

Die Sicherstellung eines verfassungskonformen Einbürgerungsverfahrens bedingt, dass die entscheidende Instanz negative Einbürgerungsentscheide zu begründen hat und dass diese rechtlich überprüfbar sind.

Wenn der Entscheid über die Einbürgerung dem Volk, also der Bürgergemeindeversammlung, obliegt, dann ist das verfassungsmässig verankerte Grundrecht auf Begründung des Entscheids nicht garantiert. Bei Abstimmungen in der Bürgergemeindeversammlung steht man bei der Ablehnung von Einbürgerungen vor der Frage, welche Gründe die Versammlung zu ihrem negativen Entscheid bewogen haben. Es kann sein, dass aufgrund einer vorangehenden Diskussion Anhaltspunkte für die Ablehnung bestehen. Es kann aber auch sein, dass ein negativer Entscheid ohne vorangehende Diskussion erfolgt. Die Arbeitsgruppe Bürgerrecht schlägt in ihrem Schlussbericht vom Dezember 2000 für diesen Fall vor, dass die Behörde, die das zuständige Gemeindeorgan vertritt, nachträglich die *möglichen* Gründe darlegt, die nach ihrer Auffassung zum negativen Entscheid geführt haben, und damit könnte der Begründungspflicht Genüge getan werden (vgl. S. 8). Hiezu ist festzuhalten, dass das Nachschieben einer "Scheinbegründung" als Farce und unrealistisch zu bezeichnen ist. Wären bspw. an der Bürgergemeindeversammlung in Pratteln am 4. Dezember 1997, die über 43 Einbürgerungsgesuche zu entscheiden hatte, nicht nur Gesuche jugoslawischer und türkischer Staatsangehöriger abgelehnt worden, sondern ohne Diskussion auch ein Gesuch eines italienischen Staatsangehörigen von insgesamt sieben Gesuchen italienischer Staatsangehöriger, hätte der Bürgerrat nach der Argumentation der erwähnten Arbeitsgruppe eine Begründung "erfinden" müssen. Dies nota bene der gleiche Bürgerrat, welcher der Bürgergemeindeversammlung Antrag auf Gutheissung der Einbürgerung gestellt hat.

Auch der Aspekt der Rechtskontrolle ablehnender Einbürgerungsentscheide erfordert eine nachprüfbare Begründung. Wie soll eine Rechtsmittelinstanz in einem Fall, wo ein einziges Gesuch der Bürgergemeindeversammlung zum Entscheid vorliegt, das ohne Diskussion abgelehnt wird, seiner Aufgabe der Rechtskontrolle bei Fehlen jeder Begründung nachkommen können? Voraussetzung für eine Rechtskontrolle im konkreten Einzelfall ist denn auch die Begründung.

Zur Gewährleistung eines verfassungskonformen Einbürgerungsverfahrens ist somit die Zuständigkeit für Einbürgerungsentscheide einer Behörde zu übertragen, deren Entscheide ohne weiteres begründbar und im Rechtsmittelverfahren entsprechend überprüfbar sind.

II. Geltende Zuständigkeitsregelung im Kanton Basel-Landschaft

Gemäss § 44 Absatz 3 der Verfassung vom 17. Mai 1984 des Kantons Basel-Landschaft (KV) verleihen die Bürgergemeinden das Bürgerrecht, wobei gemäss § 6 Absatz 1 Bürgerrechtsgesetz vom 21. Januar 1993 (BüG) die Bürgergemeindeversammlung für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig ist. Diese Zuständigkeit gilt sowohl für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Staatsangehörige als auch an Schweizer BürgerInnen.

Die Bestimmung von § 6 Absatz 2 BüG – die seit 1. Januar 2001 in Kraft ist – sieht vor, dass die Bürgergemeindeversammlung ihre Einbürgerungskompetenz an den Bürger- bzw. Gemeinderat übertragen kann. Es ist also gemäss dieser neuen Regelung der einzelnen Bürgergemeindeversammlung überlassen, ob sie ihre Einbürgerungskompetenz an den Bürger- rat delegieren will.

Was die Erteilung des Kantonsbürgerrechts betrifft, so ist bezüglich der Zuständigkeit zu unterscheiden zwischen der Erteilung dieses Bürgerrechts an ausländische Staatsangehörige und der Erteilung an Schweizer Bürger und Bürgerinnen. Bezüglich letzterer ist gemäss § 77 Absatz 1 Buchstabe f KV und gemäss § 6 Absatz 1 BüG der Regierungsrat zuständig. Was die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Staatsangehörige betrifft, so ist hiezu gemäss § 67 Absatz 1 Buchstabe f KV der Landrat zuständig.

Im Rahmen der Arbeiten für die Revision des Bürgerrechtsgesetzes in Sachen Straffung des Einbürgerungsverfahrens – die am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist – wurde über die Zuständigkeit des Landrates für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts diskutiert, insbesondere, ob der landrätlichen Petitionskommission die Einbürgerungskompetenz zustehen soll. Ein entsprechender Antrag fand keine Mehrheit im Landrat.

III. Zuständigkeitsregelungen auf kantonaler und kommunaler Ebene in den anderen Kantonen

Die eidgenössische Kommission gegen Rassismus hat im Juli 2000 den Kantonen eine Studie über "Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern", Stand Dezember 1999, zugestellt. Die Studie dokumentiert die 26 verschiedenen kantonalen Einbürgerungsverfahren. Dieser Studie sind folgende Ausführungen über die Entscheidkompetenz auf kommunaler und kantonaler Ebene zu entnehmen:

Entscheidkompetenz auf kommunaler Ebene

Die Kantone AI (Zivilstandskreis Oberegg), AR, GL, LU, NW, SZ kennen im Bereich der Einbürgerung die *Urnenabstimmung*. Das bedeutet, dass die Stimmbürger das Recht haben, an der Urne über ein Einbürgerungsgesuch zu befinden.

In insgesamt 15 Kantonen ist der Einbürgerungsentscheid auf kommunaler Ebene ein politischer Akt: die *Legislative* entscheidet über die Einbürgerung. Von diesen 15 Kantonen spricht sich in 9 Kantonen (BL, GL, NW, OW, SO, SZ, UR, VS, ZG) die Gemeindeversammlung (dies kann je nach Kanton die Bürger- oder die Einwohnergemeindeversammlung sein) über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts aus. In den Kantonen AG, FR, GR, JU, SH

und TG ist der Einbürgerungsentscheid zwar weiterhin ein politischer Akt, die Gemeindeversammlung kann aber ihre Kompetenz an das Gemeindeparlament delegieren. Der Kanton ZG sieht diese Möglichkeit für die Fälle vor, in denen ein Rechtsanspruch besteht.

Acht Kantone (AR, BE, BS, LU, SO, TI, VD, ZH) räumen der kommunalen Legislative die Möglichkeit ein, ihre Entscheidkompetenz an die *Exekutive* zu delegieren. Am 1. Februar 2000 tritt im Kanton SG das neue Gemeindegesetz in Kraft, das ebenfalls die Möglichkeit der Kompetenzdelegation an die Exekutive vorsieht (*seit 1. Januar 2001 räumt auch der Kanton Basel-Landschaft diese Möglichkeit ein*).

Einzig im Kanton NE ist auf kommunaler Ebene zwingend die Exekutive zuständig. Für die Gesuche von Personen, die einen Rechtsanspruch haben, ist auch in den Kantonen AR, BS, GL und ZH zwingend die Exekutive zuständig. Im Kanton FR entscheidet die Exekutive über Gesuche der Zweitgeneration, im Kanton NW über Gesuche Jugendlicher.

Im Kanton Genf kommt den Gemeinden keine Entscheidkompetenz mehr zu. Sie werden aber noch konsultativ beigezogen und können jeweils einen Antrag (*préavis*) stellen. Der Staatsrat entscheidet sodann zugleich über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht.

Der Kanton AI ist in zwei Zivilstandskreise (Appenzell und Oberegg) aufgeteilt. Ueber Gesuche, die den Zivilstandskreis Appenzell betreffen, entscheidet der Landrat über das Land- und das Gemeindebürgerrecht.

Auch der Kanton Tessin kennt ein zweistufiges Verfahren, jedoch nur für Gesuchsteller der Zweitgeneration. Die Gemeinde wird in diesen Fällen konsultativ beigezogen.

Entscheidkompetenz auf kantonaler Ebene

In knapp zwei Dritteln der Kantone, es sind dies AI, BE, BL, BS, FR, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VS und ZG, ist die kantonale gesetzgebende Behörde (Grosser Rat, Kantonsrat oder Landrat genannt) für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Staatsangehörige zuständig. Im Kanton AG ist die Einbürgerungskommission des Grossen Rates zuständig, der Grosse Rat kann aber, auf Beschluss hin, über ein einzelnes Gesuch entscheiden.

Acht Kantone (AR, GE, GL, GR, JU, LU, SO, ZH) haben die Einbürgerungskompetenz auf kantonaler Ebene der Exekutive übertragen. Auch im Kanton VD entscheidet in der Regel die Exekutive über die Gesuche um Erteilung des Kantonsbürgerrechts, der Grosse Rat kann aber den Entscheid an sich ziehen. Im Rahmen der Revision der Kantonsverfassung im Kanton SG ist eine Delegation der Entscheidkompetenz an den Regierungsrat vorgesehen.

In den Fällen, in denen ein Anspruch auf Erteilung des Kantonsbürgerrechts besteht, entscheidet auch in den Kantonen BS und TI auf kantonaler Ebene die Exekutivbehörde. Ueber die Einbürgerungsgesuche Jugendlicher spricht sich im Kanton NW die Justiz- und Sicherheitsdirektion aus.

Vergleich der Entscheidkompetenzen auf kantonaler und kommunaler Ebene

In einem Vergleich der zuständigen Organe auf kantonaler und kommunaler Ebene zeigt sich, dass 12 Kantone (AG, BL, FR, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VS, ZG) der traditionellen Konzeption folgen und sowohl auf kantonaler, als auch auf kommunaler Ebene die Legislative über die Einbürgerungsgesuche entscheiden lassen. In diesen Kantonen ist der Einbürgerungsentscheid somit ein rein politischer Akt.

Neun Kantone (AR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SO, ZH) sehen in ihren Verfahren zwingend auf einer Ebene die Exekutive als zuständiges Organ vor.

Auffallend ist, dass kein Kanton (ausser der Kanton GE, der den Gemeinden keine Entscheidkompetenz belässt und in dem auf kantonaler Ebene der Staatsrat entscheidet) auf beiden Ebenen zwingend die Exekutive als zuständiges Organ bezeichnet. Vorbehalten sind die Kantone, die für die Gesuche von besonderen Gruppen von Gesuchstellern (Zweitgeneration, Jugendliche) oder im Falle eines Rechtsanspruchs einen Entscheid der Exekutive vorsehen.

IV. Varianten für Zuständigkeitsregelungen

Bei der Ausarbeitung der vorliegenden Vorlage wurden nachfolgend beschriebene vier Varianten für die Zuständigkeit zur Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts auf ihre Vor- und Nachteile hin geprüft.

1. Der **Regierungsrat** ist zuständig für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts

Vorteil: Eine massive Straffung und damit abgekürztes Einbürgerungsverfahren.
Die einheitliche Beurteilung der Gesuche betreffend die Eignung der BewerberInnen ist sichergestellt.
Die Einbürgerung ist entpolitisiert.

Nachteil: Den Bürgergemeinden wird ihre traditionelle Aufgabe weggenommen und ihre Existenz wäre möglicherweise gefährdet (Wegfall der Einbürgerungsgebühren).

2. Der **Landrat** ist zuständig für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts
Der **Bürgerrat** ist zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts

Vorteil: Negative Entscheide des Bürgerrates sind ohne weiteres begründbar.
Dem Urteil des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft ist Rechnung getragen, ohne dass massiv in das heutige Zuständigkeitssystem eingegriffen wird.

Nachteil: Es besteht keine Kongruenz zwischen der Zuständigkeit auf Kantons- und derjenigen auf Gemeindeebene: bei letzterer wird die Kompetenz von der Legislative auf die Exekutive verlagert, wogegen auf Kantonsebene weiterhin die Legislative zuständig ist.
Negative Entscheide des Landrates sind nicht begründbar.
Die Einbürgerung bleibt auf Kantonsebene ein politischer Akt.

3. Der **Regierungsrat** ist zuständig für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts
Der **Bürgerrat** ist zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts

Vorteil: Negative Entscheide sind ohne weiteres begründbar und rechtlich überprüfbar, womit ein verfassungskonformes Einbürgerungsverfahren, wie es das Verfassungsgerichtsurteil des Kantons Basel-Landschaft fordert, sichergestellt ist.
Die Verfahrensstraffung ist ansehnlich, indem gegenüber heute 3 Instanzen (Bürgergemeindeversammlung, Petitionskommission, Landrat) wegfallen.
Die Kompetenz der Bürgergemeinden für die Einbürgerung bleibt erhalten.
Es besteht Kongruenz zwischen der Zuständigkeit auf Kantons- und Gemeindeebene, indem auf beiden Ebenen die Exekutive zuständig ist.
Die Einbürgerung ist entpolitisiert.

Nachteil: Keine einheitliche Beurteilung der Gesuche betreffend die Eignung der BewerberInnen auf Gemeindeebene.

4. Der **Regierungsrat** ist zuständig für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts
 Der **Bürgerrat** ist zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts,
 wobei die Bürgergemeinde die Kompetenz des Bürgerrates zur Erteilung des
 Gemeindebürgerrechts an eine **Einbürgerungskommission** übertragen kann

Vorteil: Negative Entscheide sind ohne weiteres begründbar und rechtlich überprüfbar, womit ein verfassungskonformes Einbürgerungsverfahren sichergestellt ist. Die Verfahrensstraffung entspricht derjenigen bei Variante 3 beschriebenen. Die Bürgergemeinde wird in ihrer Autonomie nicht weiter eingeschränkt als nötig, um ein verfassungskonformes Verfahren zu garantieren.

Nachteil: Keine einheitliche Beurteilung der Gesuche betreffend die Eignung der BewerberInnen auf Gemeindeebene.

Die Variante 1 ist aus verfahrensökonomischer Sicht die bestechenste: anstelle von heute sechs Instanzen im Kanton, die sich mit der Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger befassen (Bürgerrat, Bürgergemeindeversammlung, Justiz-, Polizei- und Militärdirektion, Regierungsrat, Petitionskommission, Landrat), sind nur noch zwei Instanzen - die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion und der Regierungsrat - mit den Einbürgerungsgesuchen befasst. Im weiteren hat diese Variante den Vorteil, dass die Überprüfung der Eignung der BewerberInnen durch eine einzige Instanz erfolgt, womit eine einheitliche Beurteilung gewährleistet ist. Dies im Unterschied zu heute, wo 86 Behörden (Bürger- bzw. Gemeinderäte) die Eignung der BewerberInnen prüfen und sehr unterschiedliche Anforderungen an die BewerberInnen stellen.

Aus politischer Sicht ist diese Variante als zu extrem zu verwerfen, würden doch die Bürgergemeinden ihrer traditionellen Aufgabe - die Einbürgerung - beraubt. In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass die Bürgergemeinden diese Aufgabe ernst nehmen und bis auf wenige Ausnahmen eine liberale Einbürgerungspraxis betreiben. Die hohe Anzahl von Abweisungen von Einbürgerungsgesuchen durch die Bürgergemeindeversammlung Pratteln im Dezember 1997 ist als Ausnahmeerscheinung zu werten.

Die Variante 2, wonach der Landrat für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts und der Bürgerrat für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig ist, vermag nicht zu befriedigen. So ist nicht einsichtig, weshalb auf kommunaler Ebene die Einbürgerungskompetenz der Exekutive übertragen ist, währenddessen auf kantonaler Ebene weiterhin die Legislative zuständig ist. Diese Zuständigkeit beruht auf der traditionellen Konzeption der Einbürgerung, wonach die Einbürgerung im freien Belieben steht, nicht begründet werden muss und unanfechtbar ist. So sind die Entscheide des Landrates über Einbürgerungen nicht zu begründen und sind der Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte ausdrücklich entzogen.

Die Ausführungen des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft zur Problematik der Zuständigkeit der kommunalen Legislative für die Einbürgerung sind übertragbar auf die kantonale Legislative. Wie das Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 29. März 2000 ausführt, übt die Bürgergemeindeversammlung beim Einbürgerungsentscheid kein politisches Recht aus, sondern nimmt Verwaltungsfunktionen wahr. Das Gleiche gilt für den Landrat. Auch unter diesem Aspekt ist die Zuständigkeit des Landrates als nicht sehr sinnvoll zu qualifizieren.

Mit der Variante 3, wonach sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene die Exekutive für die Einbürgerung zuständig ist, ist ein verfassungskonformes Einbürgerungsverfahren gewährleistet. Negative Einbürgerungsentscheide des Bürgerrats oder Regierungsrats sind zu begründen - dies ergibt sich aus § 171i Gemeindegesetz und § 18 Verwaltungsverfahrensgesetz - und sie sind mit verwaltungsrechtlicher bzw. verwaltungsgerichtlicher Beschwerde anfechtbar. Dem Urteil des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft ist damit Rechnung getragen.

Mit dieser Variante besteht Kongruenz zwischen der Zuständigkeit auf Kantons- und Gemeindeebene, indem auf beiden Ebenen das gleiche Organ, die Exekutive, zuständig ist. Mit dieser Variante ist auch eine ansehnliche Verfahrensstraffung verbunden, indem gegenüber heute 3 Instanzen wegfallen.

Gegenüber der Variante 1 besteht der Nachteil, dass weiterhin die Eignung der BewerberInnen einer uneinheitlichen Beurteilung unterliegt.

Die Variante 4 entspricht der Variante 3 mit dem Unterschied, dass die Bürgergemeinde die Möglichkeit hat, eine spezielle Einbürgerungskommission einzuführen, der anstelle des Bürgerrates die Kompetenz zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts zusteht.

V. Zuständigkeitsregelung gemäss Vorlage

Die vorliegende Vorlage enthält die Zuständigkeitsregelung der Variante 4. Dies unter dem Aspekt, dass mit dieser Kompetenzordnung ein verfassungskonformes Einbürgerungsverfahren gewährleistet ist und die Bürgergemeinden ihre traditionelle Aufgabe der Einbürgerung weiterhin wahrnehmen können. Weiter spricht für diese Variante, dass die Bürgergemeinden - im Vergleich zur Variante 3 - in ihrer Autonomie nicht weiter als nötig eingeschränkt werden, um den Anforderungen des Verfassungsgerichtsurteils des Kantons Basel-Landschaft gerecht zu werden.

Es versteht sich von selbst, dass die Zuständigkeit des kommunalen Einbürgerungsorgans, d.h. des Bürgerrats oder der Einbürgerungskommission, und die Zuständigkeit des Regierungsrates für alle Arten von Einbürgerungsverfahren gilt, also sowohl für die Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger als auch von Schweizer BürgerInnen. Für letztere ist ohnehin schon heute der Regierungsrat zuständig. Die beschriebene Problematik der Zuständigkeit der Bürgergemeindeversammlung besteht auch für Einbürgerungsverfahren von Schweizer BürgerInnen. So kommt es zwar selten, doch immer wieder, vor, dass Schweizer BürgerInnen willkürlich seitens von Bürgergemeindeversammlungen die Einbürgerung verweigert wird.

VI. Finanzielle Auswirkungen

Auf kommunaler Ebene ändert sich aufwandmässig gegenüber der heutigen Kompetenzordnung nicht viel.

Anstatt eines Antrags auf Annahme oder Ablehnung der Einbürgerung, den der Bürger- bzw. Gemeinderat heute der Bürgergemeindeversammlung zu unterbreiten hat, trifft er oder die Einbürgerungskommission den Entscheid über die Einbürgerung. Dieser ist nur zu begründen, wenn er negativ ist. Die Einberufung der Bürgergemeindeversammlung, die heute in der Regel zweimal im Jahr erfolgt, ist allenfalls durch den Wegfall der Einbürgerungsgeschäfte nur noch einmal jährlich notwendig.

Auf kantonaler Ebene entfällt der Aufwand, den der Landrat mit der Behandlung der Einbürgerungsgesuche hat. Dieser Aufwand fällt insbesondere bei der Petitionskommission an: einerseits durch das Aktenstudium, das jeweils ein Mitglied nach der Antragstellung durch den Regierungsrat betreibt (im Laufe eines Jahres werden dem Landrat durchschnittlich 240 Gesuche unterbreitet), andererseits durch Diskussionen über einzelne Fälle innerhalb der Kommission.

VII. Vernehmlassungsverfahren

1. Allgemeines

Die Vernehmlassungsvorlage enthielt die Zuständigkeitsregelung der Variante 3, wonach auf kommunaler Ebene der Bürger- bzw. Gemeinderat und auf kantonaler Ebene der Regierungsrat für die Einbürgerung zuständig ist. Die in dieser Vorlage enthaltene Variante 4, wonach auf kommunaler Ebene auch einer Einbürgerungskommission die Einbürgerungskompetenz übertragen werden kann, stand somit nicht zur Diskussion.

Es liessen sich folgende Behörden, Verbände und Parteien vernehmen:

- 59 Bürgergemeinden
- Verband Basellandschaftlicher Bürgergemeinden
- Verband Basellandschaftlicher Gemeinden
- CVP, EVP, FDP, Freie Grüne Liste, Jungfreisinnige BL, SD, SP, SVP
- Jugendrat Baselland

2. Ergebnisse

Bürgergemeinden

8 Bürgergemeinden (Diegten, Itingen, Lauwil, Liestal, Maisprach, Oberdorf, Titterten, Zeglingen) stimmen der Vorlage vorbehaltlos zu.

13 Bürgergemeinden (Aesch, Allschwil, Arboldswil, Binningen, Bottmingen, Buckten, Dittingen, Giebenach, Ormalingen, Pfeffingen, Pratteln, Therwil, Wahlen) stimmen der Vorlage weder vorbehaltlos zu noch lehnen sie diese völlig ab.

Folgende Ausführungen zeigen die ambivalente Haltung:

- Die Vorlage werde trotz Anpassung an die Erfordernisse unserer modernen Zeit kaum eine Mehrheit finden.
- Eine Revision sei angebracht, aber ein Unbehagen bleibe, stelle doch die Verschiebung der Einbürgerungskompetenz von der Legislative auf die Exekutive doch einen wesentlichen Bruch mit traditionellen Regeln unserer Demokratie dar.
- Auf Bundesebene werde zur Zeit die Frage eines diskriminierungs- und willkürfreien Einbürgerungsverfahrens geprüft. Die Vorlage des Bundesrates sollte abgewartet werden.
- Innerhalb von 1½ Jahren sei bereits der 3. Revisionsentwurf auf dem Tisch. In diesem äusserst sensiblen Bereich sei eine etwas langsamere Gangart einzuschlagen, damit auch die entsprechende Überzeugungsarbeit geleistet werden kann.
- Aus rechtlichen Gründen seien der Vorlage keine stichhaltigen Argumente entgegenzusetzen. Es werde aber darauf Wert gelegt hinzuweisen, dass sich die Bürgergemeinde in den vergangenen Jahrzehnten ausnahmslos verfassungskonform verhalten hat.
- Die Vorlage werde in abgänderter Form befürwortet: Auf Gemeindeebene sollte nach wie vor die Bürgergemeindeversammlung zuständig sein; nach deren Entscheid könne der Regierungsrat das Kantonsbürgerrecht erteilen.

3 Bürgergemeinden (Birsfelden, Rickenbach, Zwingen) schliessen sich der Vernehmlassung des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden an (vgl. S. 17).

19 Bürgergemeinden (Arlesheim, Augst, Bubendorf, Buus, Frenkendorf, Füllinsdorf, Hölstein, Liesberg, Lupsingen, Münchenstein, Muttenz, Niederdorf, Reinach, Rothenfluh, Rümlingen, Tecknau, Thürnen, Wintersingen, Ziefen) lehnen die Vorlage ab. Sie führen dabei die vom Verband der Basellandschaftlichen Bürgergemeinden gegen die Vorlage vorgebrachten Gründe an, ohne sich ausdrücklich auf die Vernehmlassung des Verbands zu beziehen.

16 Bürgergemeinden (Bennwil, Biel-Benken, Böckten, Brislach, Ettingen, Gelterkinden, Itingen, Känerkinden, Laufen, Lausen, Oberwil, Reigoldswil, Schönenbuch, Seltisberg, Sissach, Waldenburg) schliessen sich ausdrücklich der Vernehmlassung des Verbands Basellandschaftlicher Bürgergemeinden an.

Verband Basellandschaftlicher Bürgergemeinden

Die vorgeschlagene Änderung werde, was die Erteilung des Gemeindebürgerrechts betrifft, abgelehnt und zwar aus folgenden Argumenten:

- Der Souverän werde in dieser Angelegenheit als unmündig erklärt. Solches Vorgehen sei der Anfang vom Ende der direkten Demokratie.
- Die Tendenz nehme zu, Entscheidungen von der politischen auf die juristische Ebene zu verlagern, und damit den Bürgern die politischen Rechte zu entziehen. Hier sei frühzeitig ein Riegel zu schieben. Die Demokratie dürfe nicht durch eine Juristokratie ersetzt werden.
- Es sei ein Ur-Recht jeder Gemeinschaft, auch der staatlichen Gemeinschaft, darüber zu bestimmen, wen sie in ihre Reihen aufnehmen will. Daher hätten in den Landsgemeindekantonen auch immer die Landsgemeinden das sogenannte Landrecht verliehen. Dieses Vorgehen habe in unserem Land eine gefestigte Tradition und sei anderen Werten wie Föderalismus, allgemeine Wehrpflicht usw. gleichzustellen. Dem Volk dieses Recht wegzunehmen, heisse, an Grundwerten unserer staatlichen Gemeinschaft zu rütteln.
- Schweizer und Ausländer verfügten verfassungsgemäss über unterschiedliche Rechte und Pflichten. Es gehe nicht an, über die Hintertüre ein "Recht auf Einbürgerung" zu schaffen, und ein solches mögliches Recht höher einzustufen als das Recht der Bürger dieses Landes auf Selbstbestimmung.
- Gerade zum jetzigen Zeitpunkt wäre es äusserst unklug, wegen eines Einzelfalles die Allgemeinheit der Bürger mit diesem Kompetenzentzug quasi zu "bestrafen". Dies könnte heftige Gegenreaktionen auslösen und der Sache mehr schaden als nützen. Die Leidtragenden wären dann die grosse Mehrheit der Einbürgerungswilligen, denen heute, wie die Zahlen über erfolgte Einbürgerungen beweisen, viel Sympathie und Verständnis entgegengebracht wird.

Verband Basellandschaftlicher Gemeinden

Im Interesse der Autonomie der Gemeinden könne keiner der drei vorgeschlagenen Varianten zugestimmt werden. Im Sinne der von den Baselbieter Stimmbürgern am 24. September 2000 angenommenen Revision – aber konsequenter als diese – sei jeder Bürgergemeinde frei zu stellen, ob sie die Bürger- oder Einwohnergemeindeversammlung, den Bürgerrat oder Gemeinderat für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig erklären will. Wie die Zuständigkeit für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts geregelt wird, werde dem Landrat überlassen.

Parteien

Die **CVP** und die **SP** stimmen der Vorlage vorbehaltlos zu.

Die **Freie Grüne Liste** unterstützt die Vorlage, würde aber gerne einen Schritt weitergehen und die Variante 1 bevorzugen, wonach der Regierungsrat das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht erteilt.

Die **JFBL** spricht sich für Variante 3 aus und bemerkt Folgendes: Einbürgerung heisse nicht zuletzt, auch Teil einer Gemeinschaft zu werden. Und es sei die Gemeinschaft, die entscheiden soll, ob sie ein neues Mitglied wolle oder nicht, und nicht der Richter. Angesichts der Verfassungsgerichtsbarkeit im Kanton Basel-Landschaft scheine aber kein Weg an einer Neuregelung des Einbürgerungsverfahrens vorbeizuführen.

Die **FDP** kann der Lösung des Entwurfs grundsätzlich zustimmen. Sie überzeuge durch ihre Praktikabilität. Trotzdem werde empfohlen, auch andere Möglichkeiten ausserhalb der im Entwurf dargestellten Varianten in Betracht zu ziehen, geschehe dies allein aus Gründen der politischen Akzeptanz. Gerade die Diskussion im Anschluss an das verfassungsgerichtliche Urteil, die gelegentlich in Polemik ausgeartet sei, habe gezeigt, wie brisant und emotionsgeladen das Thema ist.

Die FDP skizziert als Anregung folgende andere Lösungsmöglichkeiten und beantragt deren Prüfung:

- Es wird den Bürgergemeinden überlassen, wie sie den Vorgaben des Verfassungsgerichts entsprechen wollen.
- Bei Abstimmungen in der Bürgergemeindeversammlung ist sicherzustellen, dass die Gründe für eine negative Entscheidung erkennbar sind (z.B. nur schriftliche Abstimmung, wobei eine negative Stimme mit einer Begründung (z.B. im multiple choice-Verfahren) zu versehen ist, ansonsten sie ungültig ist).
- Einbürgerungen werden von einer speziellen Einbürgerungskommission entschieden, die eine stärkere Repräsentanz der Bürgerschaft ermöglicht (z.B. 15-köpfige Kommission, gewählt durch die Bürgergemeindeversammlung).

Die **EVP**, die **SD** und die **SVP** lehnen die Vorlage grundsätzlich ab.

Die EVP stellt fest, dass bis anhin im Vergleich zu der grossen Anzahl problemlos erfolgter Einbürgerungen äusserst wenig Fälle Anlass zu Beanstandungen gegeben haben. Deshalb sei nicht einzusehen, warum wegen dieser äusserst wenigen Fälle Gesetz und Verfassung geändert und den Bürgergemeindeversammlungen die Gelegenheit weggenommen werden müsse, sich mit Neubürgern zu befassen. Sollte eine Änderung aus rechtlichen Gründen unumgänglich sei, werde beantragt, dass wenigstens die Erteilung des Ehrenbürgerrechts wie bis anhin bei der Bürgergemeindeversammlung belassen wird.

Die SD begründet ihre Ablehnung im Wesentlichen wie folgt:

Unakzeptabel sei die Entmachtung des Landrates und der Bürgergemeindeversammlungen. Althergebrachte aber bewährte Volksrechte würden damit auf kaltem Wege abgeschafft. Die Vorlage komme einer faktischen Liquidierung der Bürgergemeinden gleich. Bisher seien die Entscheidungsinstanzen mit Einbürgerungen jeweils sehr verantwortungsvoll umgegangen. Es gebe darum keinerlei Anlass, die heutige Regelung zu ändern.

Die SVP führt im Wesentlichen folgende Gründe für ihre Ablehnung an:

Die Volksrechte bildeten den eigentlichen Kern und Ursprung unseres Staatswesens, weshalb es gilt, die Kompetenzen des Souveräns zu bewahren. Die Vorlage führe zu einem substantiellen Abbau der Volksrechte, der für die SVP unannehmbar sei, zumal den Bürgern ausgerechnet die Mitsprache in einem hochsensiblen Bereich verwehrt werde.

Es würden überhaupt keine objektiv-sachlichen Gründe bestehen, die dafür sprechen, dem Volk seine angestammten Kompetenzen in Einbürgerungsverfahren wegzunehmen. Im Gegenteil habe sich der aktive Einbezug der Bürger in diesem Bereich bewährt. Gerade der Kanton Baselland und seine Gemeinden seien für ihre ausgesprochen liberale Einbürgerungspraxis weithin bekannt. Umsoweniger gehe es an, das Baselbieter Volk für seine offene und tolerante Haltung mit dem Entzug seiner Rechte zu "bestrafen".

Eine vom Kanton befohlene Eliminierung der Bürgergemeindeversammlung aus dem Einbürgerungsprozedere würde einer massiven Einbusse des Stellenwertes der Bürgergemeinden als solche gleichkommen.

Jugendrat Baselland

Dieser unterstützt und begrüsst die Vorlage und hofft, dass diese in der vorliegenden Form an den Landrat weitergeleitet wird.

3. Gesamtbeurteilung

35 von insgesamt 59 Bürgergemeinden, die sich vernehmen liessen, lehnen die Vorlage ab. Ebenso der Verband Basellandschaftlicher Bürgergemeinden. Ihre negative Haltung äussern sie bezüglich der Kompetenzverschiebung auf Gemeindeebene, wogegen sie sich bezüglich der Kompetenzverschiebung auf Kantonsebene nicht äussern.

Von den weiteren 24 Bürgergemeinden stimmen 8 der Vorlage vorbehaltlos zu, 13 nehmen eine ambivalente Haltung ein, indem sie Bedenken äussern, ohne die Vorlage abzulehnen bzw. ihr zuzustimmen, und 3 Bürgergemeinden wie auch der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden lehnen die Kompetenzverschiebung von der Legislative auf die Exekutive auf Gemeindeebene ab, wollen es aber dem Landrat überlassen wie die Kompetenz zur Erteilung des Kantonsbürgerrechts geregelt wird.

Die EVP, SD und SVP lehnen die Vorlage völlig ab.

Die CVP, die FDP, die Freie Grüne Liste, die JFBL, die SP wie auch der Jugendrat Baselland stimmen der Vorlage – sei es vorbehaltlos, sei es grundsätzlich - zu.

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zeigt ein sehr gemischtes Bild von Meinungen, die von völliger Ablehnung bis zur vollen Unterstützung reichen.

Den Argumenten von EVP, SD und SVP, welche die Vorlage ablehnen, ist folgendes zu entgegen: Die Bürgergemeinden behalten ihre Kompetenz zur Einbürgerung, weshalb keine Rede von einer faktischen Liquidierung derselben sein kann. Der Grund der Kompetenzänderung ergibt sich daraus, dass mit der Zuständigkeit der Bürgergemeindeversammlung die Rechtsstaatlichkeit nicht gewährleistet ist. Entsprechend liegen objektiv-sachliche Gründe vor, die kommunale Einbürgerungskompetenz zu ändern. Die liberale Einbürgerungspraxis in unserem Kanton wird durch die neue Zuständigkeit in keiner Weise tangiert, stellen doch Liberalität und Rechtsstaatlichkeit kein Widerspruch dar.

Der Regierungsrat hat eine inhaltliche Aenderung gegenüber der Vernehmlassungsvorlage vorgenommen. Er hat die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Variante 3 erweitert, indem den Bürgergemeinden die Möglichkeit eingeräumt wird eine Einbürgerungskommission einzuführen, welcher die Einbürgerungskompetenz zusteht. Mit dieser kommunalen Kompetenzordnung – Bürgerrat oder Einbürgerungskommission als zuständige Einbürgerungsbehörde – wird den Bürgergemeinden die grösstmögliche Gestaltungsfreiheit gewährt, die ein verfassungskonformes Einbürgerungsverfahren garantiert.

VIII. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Allgemeines

Die neue Zuständigkeitsregelung für die Einbürgerung bedingt die Anpassung der Kantonsverfassung, des Bürgerrechtsgesetzes, des Landratsgesetzes, der Geschäftsordnung des Landrates, des Gemeindegesetzes sowie der Verwaltungsprozessordnung.

Die Kantonsverfassung enthält die Zuständigkeit der Bürgergemeinden für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts, ohne zu präzisieren, welches Organ der Bürgergemeinde hierfür zuständig ist. Diese Präzisierung enthält das Bürgerrechtsgesetz: Danach ist die Bürgergemeindeversammlung für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig. Bezüglich der Kantonsverfassung erübrigt sich somit eine Anpassung hinsichtlich der Zuständigkeit auf kommunaler Ebene.

Die Kantonsverfassung enthält die Zuständigkeit des Landrates für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Staatsangehörige und enthält die Zuständigkeit des Regierungsrates für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an Schweizer Bürger und Bürgerinnen.

Im Bürgerrechtsgesetz sind diejenigen Bestimmungen anzupassen, welche die heutige Zuständigkeit von Bürgerrat, Bürgergemeindeversammlung, Regierungsrat und Landrat im Bereich der Einbürgerung betreffen.

Zu bemerken ist, dass in der Vernehmlassungsvorlage die Revision des Bürgerrechtsgesetzes in Sachen Straffung des Einbürgerungsverfahrens noch nicht berücksichtigt war, da sie noch nicht in Kraft war. Seit 1. Januar 2001 sind die revidierten Bestimmungen nun in Kraft.

In den Erlassen, die den Landrat betreffen, sind zwei Bestimmungen anzupassen. Die Regelung von § 6 Absatz 3 Buchstabe a Landratsgesetz, wonach Personendaten in Einbürgerungsakten dem Amtsgeheimnis unterstehen. Weiter die Bestimmung von § 37 Absatz 1 Geschäftsordnung des Landrates, wonach die Petitionskommission die Bürgerrechtsgesuche überprüft.

Das Gemeindegesetz hält in § 136 Absatz 1 Ziffer 1 fest, dass die Bürgergemeinde das Gemeindebürgerrecht erteilt. Diese Bestimmung kann so belassen werden. Dagegen ist § 141 Absatz 3 Gemeindegesetz aufzuheben, wonach Einbürgerungsbeschlüsse vom Referendum ausgenommen sind. Weiter ist im Gemeindegesetz im Abschnitt "Die übrigen Organe der Bürgergemeinde" (§§ 147 – 150) auf die Einbürgerungskommission zu verweisen, für welche die Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes gelten, und ist die Aufsicht über die Einbürgerungskommission zu regeln.

Die Verwaltungsprozessordnung enthält in § 32 Absatz 5 Buchstabe b die Regelung, dass die Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte gegen Beschlüsse des Landrates über Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts an Ausländer unzulässig ist. Diese Bestimmung wird mit dem Wegfall der landrätlichen Zuständigkeit gegenstandslos und ist somit aufzuheben.

2. Einzelne Bestimmungen betr. Aenderung des Bürgerrechtsgesetzes

§ 6

Diese Bestimmung enthält die neuen Zuständigkeiten für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts sowie für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts.

Gemäss Absatz 1 ist der Bürger-bzw. Gemeinderat zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Wenn die Bürgergemeinde es als sinnvoll erachtet, hat sie gemäss Absatz 2 die Möglichkeit durch das Einbürgerungsreglement eine spezielle Einbürgerungskommission für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts einzuführen. Wenn die Bürgergemeinde von dieser Kompetenzdelegation Gebrauch machen will, dann hat sie im Einbürgerungsreglement die Mitgliederzahl und das Wahlorgan der Einbürgerungskommission und im Falle der Urnenwahl der Kommissionsmitglieder das Wahlverfahren zu regeln (vgl. für Einzelheiten Erläuterungen zu § 26 Absatz 2^{bis} vorliegender Entwurf zur Änderung BüG).

Die Einbürgerungskommission entscheidet auf kommunaler Ebene letztinstanzlich. Mit dieser Präzisierung wird klargestellt, dass Entscheide der Einbürgerungskommission Verfügungen einer letztinstanzlichen Gemeindebehörde im Sinne von § 29 Absatz 1 Buchstabe a Verwaltungsverfahrensgesetz darstellen, die der Beschwerdebeurteilung durch den Regierungsrat unterliegen (vgl. auch Erläuterungen zu § 147a Absatz 2 vorliegender Entwurf zur Änderung Gemeindegesetz).

Gemäss Absatz 3 ist der Regierungsrat zuständig für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts.

§ 7 Absätze 1 und 2

Diese Bestimmung enthält den Zeitpunkt der Rechtswirksamkeit der Erteilung des Bürgerrechts.

In Anbetracht, dass neu der Regierungsrat auch für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Staatsangehörige zuständig ist, werden das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht mit dessen Beschluss rechtswirksam. Diese Regelung gilt sowohl für ausländische Staatsangehörige als auch für Schweizer BürgerInnen anderer Kantone. Hinsichtlich ausländischer Staatsangehöriger bedeutet diese Regelung der Rechtswirksamkeit, dass ausländische Staatsangehörige mit dem Beschluss des Regierungsrates das Schweizer Bürgerrecht erwerben.

Nach geltendem Recht ist bei Erteilung eines Gemeindebürgerrechts an KantonsbürgerInnen die Abstimmung dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Mit der regierungsrätlichen Genehmigung der Abstimmung wird das Gemeindebürgerrecht rechtswirksam. Da gemäss Entwurf für den Beschluss des Bürger- bzw. Gemeinderates wie auch der Einbürgerungskommission keine Genehmigung des Regierungsrates erforderlich ist, wird das Gemeindebürgerrecht, das an KantonsbürgerInnen erteilt wird, mit dem Beschluss des kommunalen Einbürgerungsorgans rechtswirksam. Der neue Begriff "kommunales Einbürgerungsorgan" umfasst somit den Bürger- bzw. Gemeinderat und die Einbürgerungskommission.

§ 13 Absatz 2

In dieser Bestimmung ist der Begriff des "Bürger- bzw. Gemeinderates" durch denjenigen des "kommunalen Einbürgerungsorgans" ersetzt.

§ 14 Absätze 1 und 2

Hier ist der Begriff des "Bürger-bzw. Gemeinderates" durch denjenigen des "kommunalen Einbürgerungsorgans" ersetzt.

§ 14 Absatz 4

Neu hat der Bürger- bzw. Gemeinderat oder die Einbürgerungskommission anstelle der Bürgergemeindeversammlung über das Einbürgerungsgesuch zu entscheiden. Das kommunale Einbürgerungsorgan ist auch für die Festsetzung der Gebühr für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig. Diese Kompetenz ergibt sich aus dem allgemeinen Grundsatz, dass diejenige Behörde, die für den Entscheid zuständig ist, auch die Gebühr festsetzt.

Nach geltendem Recht hat die Bürgergemeindeversammlung innert 6 Monaten seit Erteilung der kantonalen Einbürgerungsbewilligung über das Gesuch zu entscheiden. Der Bürger- bzw. Gemeinderat oder die Einbürgerungskommission hat innert einer Frist von 3 Monaten zu entscheiden. Im Gegensatz zur Bürgergemeindeversammlung, die in der Regel nur zweimal im Jahr einberufen wird, also zweimal im Jahr über Einbürgerungsgesuche ent-

scheidet, tagt der Bürgerrat viel öfters, alle ein bis zwei Monate. Nimmt der Gemeinderat die Funktion des Bürgerrates wahr, dann kann er wöchentlich über Einbürgerungsgesuche entscheiden. Die Bestimmung von § 14 Absatz 5 BÜG, die seit 1. Januar 2001 in Kraft ist, enthält bereits die Frist von 3 Monaten für diejenigen Bürger- bzw. Gemeinderäte, denen die Einbürgerungskompetenz zusteht gestützt auf eine entsprechende Delegation der Bürgergemeindeversammlung. Die Frist von 3 Monaten gilt auch für die Einbürgerungskommission, wenn diese für die Einbürgerung zuständig ist. Eine unterschiedliche Fristenregelung je nach Einbürgerungsorgan, das zuständig ist, würde eine Ungleichbehandlung der EinbürgerungsbewerberInnen bedeuten und ist daher unzulässig.

Dass ein negativer Entscheid des kommunalen Einbürgerungsorgans zu begründen und der betroffenen Person mit Rechtsmittelbelehrung zu eröffnen ist, ergibt sich aus § 171i Gemeindegesetz. Der Entscheid kann mit Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz angefochten werden. Dieser Rechtsmittelweg ergibt sich für den Bürgerrat aus § 144 Absatz 2 Gemeindegesetz (GemG), wonach Aufsichtsinstanz über den Bürgerrat der Regierungsrat ist, und für die Einbürgerungskommission aus § 147a Absatz 2 vorliegender Entwurf zur Änderung GemG, wonach Aufsichtsinstanz über die Einbürgerungskommission der Regierungsrat ist.

§ 14 Absatz 5

Wenn die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung und das Gemeindebürgerrecht erteilt worden sind, beantragt die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion dem Regierungsrat die Erteilung des Kantonsbürgerrechts sowie die Höhe der zu bezahlenden Gebühr.

§ 14 Absatz 6

Die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion hat ihren Antrag an den Regierungsrat innert 3 Monaten zu stellen. Diese Regelung entspricht § 14 Absatz 7 BÜG.

§ 15 Absatz 1

Hier ist der Begriff des "Bürger- bzw. Gemeinderates" durch denjenigen des "kommunalen Einbürgerungsorgans" ersetzt.

§ 15 Absatz 3

Das Verfahren zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts an Schweizer BürgerInnen entspricht demjenigen, das für ausländische Staatsangehörige gilt.

§ 15 Absatz 4

Wenn das kommunale Einbürgerungsorgan das Gemeindebürgerrecht an Schweizer BürgerInnen anderer Kantone erteilt hat, beantragt die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion beim Regierungsrat die Erteilung des Kantonsbürgerrechts und die Höhe der zu bezahlenden Gebühr.

§ 15 Absatz 5

Zur Sicherstellung eines ordnungsgemässen Vollzugs ist gemäss dieser Bestimmung vorgesehen, dass die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion den betroffenen Behörden die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an KantonsbürgerInnen mitteilt. Es handelt sich dabei um Mitteilungen an die betroffenen Zivilstandsämter, die Einwohnerkontrolle, die Militärverwaltung usw. Diese Mitteilungen erfolgen heute im Rahmen des regierungsrätlichen Beschlusses über die Genehmigung der Abstimmung.

§§ 18 und 20

In diesen Bestimmungen ist der Bereich des Ehrenbürgerrechts geregelt. Sie sind bezüglich der neuen kommunalen Zuständigkeit anzupassen.

§ 22 Absatz 1

Diese Bestimmung enthält eine formelle Anpassung, die mit der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Revision des ZGB zusammenhängt. Der Begriff der elterlichen Gewalt wurde durch den Begriff der elterlichen Sorge ersetzt.

§ 26 Absatz 2^{bis}

Wenn die Bürgergemeinde die Einbürgerungskompetenz einer Einbürgerungskommission übertragen will, dann hat sie im Einbürgerungsreglement die Anzahl der Kommissionsmitglieder, deren Wahlorgan und im Falle der Urnenwahl das Wahlverfahren zu regeln.

Die Bürgergemeinden sind gemäss § 26 Absatz 1 BÜG verpflichtet, ein Einbürgerungsreglement zu erlassen, sie sind dagegen nicht verpflichtet, eine Gemeindeordnung zu erlassen. Entsprechend ist es naheliegend, dass die Bürgergemeinden die Ausgestaltung der Einbürgerungskommission im Einbürgerungsreglement zu regeln haben.

Als Mitglieder der Einbürgerungskommission können alle stimmberechtigten BürgerInnen der Bürgergemeinde gewählt werden, somit auch Bürgerräte und Bürgerrätinnen.

Die Kommission hat bezüglich ausländischer BewerberInnen innert 6 Wochen seit Aufforderung seitens der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion das Eignungsgespräch zu führen und ihre Stellungnahme über die Eignung der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion zu übermitteln. Bezüglich Schweizer BürgerInnen hat sie innert 6 Wochen seit Gesuchstellung ihren Antrag auf Annahme oder Ablehnung der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion zu stellen. Schliesslich hat die Kommission ihren Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts an ausländische und schweizerische BewerberInnen innert 3 Monaten seit Erteilung der kantonalen Bewilligung zu treffen. Es handelt sich somit eine Kommission, die - je nach Anzahl der eingegangenen Einbürgerungsgesuche - unter Umständen nach einem strengen Rhythmus Sitzungen abzuhalten hat. Wie die Erfahrung zeigt, sind kleinere Kommissionen flexibler und effizienter. Es drängt sich aus diesem Grunde auf, die Anzahl der Kommissionsmitglieder zu beschränken. Vorliegend ist eine Maximalzahl von 13 Mitgliedern vorgesehen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Anzahl der Mitglieder beispielsweise der Einbürgerungskommission der Bürgergemeinde Basel-Stadt auf 9 festgelegt ist.

Als Wahlorgan der Kommission kann der Bürgerrat oder die Bürgergemeindeversammlung vorgesehen werden oder die Wahl der Kommission an der Urne.

Im Falle der Urnenwahl ist festzulegen, ob die Wahl im Mayorz- oder im Proporzverfahren erfolgt.

§ 27

Die geltende Bestimmung von § 27 Absatz 1 erster Satz BÜG bezüglich Birsfelden – wonach, solange in dieser Gemeinde keine Bürgergemeinde besteht, die Einbürgerungen durch die Einwohnergemeinde vorgenommen werden – ergibt sich bereits aus § 44 Absatz 4 der Kantonsverfassung: Wo keine Bürgergemeinde besteht, verleiht die Einwohnergemeinde das Bürgerrecht.

Birsfelden war während Jahrzehnten die einzige Gemeinde, wo mangels Existenz einer Bürgergemeinde, die Einbürgerungen durch die Einwohnergemeinde erfolgten. In den letzten Jahren wurden nun immer mehr Bürgergemeinden, vor allem im Laufental, durch Vereinigung mit der Einwohnergemeinde aufgelöst. So haben folgende Gemeinden keine Bürgergemeinde (Stand Juli 2001): Birsfelden, Blauen, Brislach, Dittingen, Grellingen, Laufen, Röschenz, Rümlingen, Seltisberg, Wahlen, Zwingen.

Der geltende § 27 Absatz 1 zweiter Satz BÜG hält fest, dass für die Einbürgerungen in Birsfelden die Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes sinngemäss gelten. Diese Regelung, die sich auf Birsfelden bezieht, wird nun vorliegend generalisiert: Für die in den Einwohnergemeinden erfolgten Einbürgerungen gelten die Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes sinngemäss.

§ 28b

Ohne diese Uebergangsregelung wäre bei Inkrafttreten der vorliegenden Vorlage der Bürger- bzw. Gemeinderat oder die Einbürgerungskommission, wenn eine solche eingeführt wurde, zuständig über alle vor dem Inkrafttreten eingereichten Einbürgerungsgesuche zu entscheiden, unabhängig vom Verfahrensstand der einzelnen Gesuche. Dies würde bedeuten, dass bei der Bürgergemeindeversammlung hängige und traktandierte Einbürgerungsgesuche zurückgenommen werden müssten. Zur Vermeidung dieser nicht sehr befriedigenden Konsequenz hält die vorliegende Bestimmung fest, dass für Einbürgerungsgesuche, für die der Bürger- bzw. Gemeinderat bereits seinen Antrag gestellt hat und über die die Bürgergemeindeversammlung noch nicht entschieden hat, die Bürgergemeindeversammlung zuständig bleibt.

Für die kantonale Ebene erübrigt sich eine entsprechende Uebergangsregelung. Der Regierungsrat hat es in der Hand, das Inkrafttreten der vorliegenden Vorlage so zu timen, dass im Zeitpunkt des Inkrafttretens beim Landrat keine Einbürgerungsgesuche hängig sind.

3. *Aenderung des Landratsgesetzes*

§ 6 Absatz 3 Buchstabe a

Gemäss der geltenden Bestimmung unterstehen dem Amtsgeheimnis insbesondere Personendaten in Einbürgerungs- und Begnadigungsakten. Da die Zuständigkeit des Landrates zur Behandlung von Einbürgerungsgesuchen entfällt, ist diese Bestimmung anzupassen.

4. *Aenderung der Geschäftsordnung des Landrates*

§ 37 Absatz 1

Gemäss der geltenden Bestimmung prüft die Petitionskommission in der Regel die an den Landrat gerichteten Petitionen, Bürgerrechtsgesuche und Begnadigungsgesuche. In Anbe-

tracht, dass die Zuständigkeit der Petitionskommission entfällt, ist diese Bestimmung anzupassen.

5. *Aenderung des Gemeindegesetzes*

§ 141 Absatz 3

Diese Bestimmung, wonach Einbürgerungsbeschlüsse der Bürgergemeindeversammlung vom Referendum ausgenommen sind, ist als gegenstandslos geworden aufzuheben.

§ 147a

Absatz 1 enthält den Verweis, dass für die Einbürgerungskommission die Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes gelten, also § 26 Absatz 2^{bis} Änderung des BüG gemäss vorliegendem Entwurf.

Absatz 2 enthält die Regelung, wonach Aufsichtsinstanz über die Einbürgerungskommission der Regierungsrat ist. Die Entscheide der Einbürgerungskommission unterliegen demgemäss der Beschwerde an den Regierungsrat, dies entsprechend den Entscheiden des Bürger- bzw. Gemeinderates. Dass der Regierungsrat Beschwerdeinstanz ist für Entscheide der Einbürgerungskommission geht auch aus § 6 Absatz 2 Änderung des BüG gemäss vorliegendem Entwurf hervor, wonach die Einbürgerungskommission auf kommunaler Ebene letztinstanzlich entscheidet (vgl. § 27 Absatz 1 Buchstabe b i.V. mit § 29 Absatz 1 Buchstabe a Verwaltungsverfahrensgesetz, wonach Verwaltungsbeschwerden gegen Verfügungen letztinstanzlicher Gemeindebehörden durch den Regierungsrat beurteilt werden).

6. *Aenderung der Verwaltungsprozessordnung*

§ 32 Absatz 5 Buchstabe b

Diese - im übrigen als verfassungsmässig äusserst fragwürdig zu qualifizierende - Bestimmung, wonach die Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte unzulässig ist gegen Beschlüsse des Landrats über Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts an Ausländer, ist als gegenstandslos geworden aufzuheben.

7. *Aenderung der Kantonsverfassung*

§§ 67 Absatz 1 Buchstabe f und 77 Absatz 1 Buchstabe f

Die geltende Regelung von § 67 Absatz 1 Buchstabe f, wonach der Landrat das Kantonsbürgerrecht an Ausländer erteilt, ist aufzuheben. Die Regelung von § 77 Absatz 1 Buchstabe f, wonach der Regierungsrat das Kantonsbürgerrecht an Schweizer erteilt, ist anzupassen.

IX. Zusammenfassung

Auslöser der Revision des Bürgerrechtsgesetzes und der Kantonsverfassung zur Änderung der Einbürgerungskompetenz ist das Verfassungsgericht des Kantons Basel-Landschaft. Dieses hatte im März 2000 die Beschwerden von fünf ausländischen Bewerbern, deren Einbürgerungsgesuch von der Bürgergemeindeversammlung Pratteln abgewiesen wurde, gutgeheissen und die Beschlüsse der Bürgergemeindeversammlung wegen Grundrechtsverletzungen aufgehoben. Das Gericht hatte die im Bürgerrechtsgesetz verankerte Zuständigkeit der Bürgergemeindeversammlung für Einbürgerungsentscheide als verfassungsmässig fragwürdig qualifiziert und festgehalten, dass es *im jetzigen Zeitpunkt* davon absieht, die Kompetenznorm bezüglich der Zuständigkeit der Bürgergemeindeversammlung aus den Angeln zu heben und eine richterliche Normenkorrektur vorzunehmen. Dies sei vielmehr Aufgabe des Gesetzgebers.

Gemäss dem basellandschaftlichen Verfassungsgericht und der Rechtslehre sind die Einbürgerungsorgane an die in der Bundesverfassung verankerten Grundrechte gebunden, insbesondere an das Rechtsgleichheitsgebot, das Diskriminierungsverbot, das Willkürverbot und als Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör die Begründungspflicht. Die Gewährleistung eines verfassungskonformen Einbürgerungsverfahrens bedingt somit die Übertragung der Zuständigkeit für Einbürgerungsentscheide an eine Behörde, deren Entscheide ohne weiteres begründbar sind und im Rechtsmittelverfahren entsprechend überprüfbar sind.

Die basellandschaftliche Bürgerrechtsgesetzgebung geht von der traditionellen Konzeption der Einbürgerung aus, wonach diese einen politischen Akt darstellt, der im freien Belieben der entscheidenden Instanz steht und nicht zu begründen ist. Gemäss geltendem Recht ist für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts die Bürgergemeindeversammlung zuständig und für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Staatsangehörige der Landrat. Hinsichtlich Schweizer BürgerInnen ist für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts der Regierungsrat zuständig.

Gemäss der vorliegenden Vorlage ist die Einbürgerung als Verwaltungsakt ausgestaltet und ist eine Zuständigkeitsregelung für die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts vorgesehen, die gewährleistet, dass Einbürgerungsentscheide justiziabel sind, d.h. negative Entscheide sind zu begründen und unterliegen der richterlichen Kontrolle. Dies, ohne dass ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung statuiert wird.

Neu soll der Regierungsrat anstelle des Landrates für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts auch an ausländische Staatsangehörige zuständig sein. Was die heutige Zuständigkeit der Bürgergemeindeversammlung für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts betrifft, so soll diese ersetzt werden durch die Zuständigkeit des Bürgerrates, wobei der Bürgergemeinde die Möglichkeit offen steht, die Einbürgerungskompetenz einer Einbürgerungskommission zu übertragen.

Wenn die Bürgergemeindeversammlung die Einbürgerungskompetenz einer Einbürgerungskommission übertragen will, dann hat sie im Einbürgerungsreglement die Anzahl der Kommissionsmitglieder, deren Wahlorgan und im Falle der Urnenwahl das Wahlverfahren zu regeln. Als Mitglieder der Einbürgerungskommission können alle stimmberechtigten BürgerInnen der Bürgergemeinde gewählt werden, somit auch Bürgerräte und Bürgerrätinnen. Die Einbürgerungskommission besteht aus maximal 13 Mitgliedern. Diese Beschränkung der Mitgliederzahl drängt sich auf, da die Einbürgerungskommission gleich wie der Bürgerrat für die Führung des Eignungsgesprächs mit den BewerberInnen und den Entscheid über die Einbürgerung an Fristen gebunden ist und somit je nach Anzahl der eingegangenen Gesuche nach einem strengen Rhythmus Sitzungen abzuhalten hat. Wie die Erfahrung zeigt, sind kleinere Kommissionen flexibler und effizienter. Als Wahlorgan der Kommission kann der Bürgerrat oder die Bürgergemeindeversammlung vorgesehen werden oder die Wahl der Kommission an der Urne.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Zuständigkeit des Bürgerrates auf kommunaler Ebene und diejenige des Regierungsrates auf kantonaler Ebene unterbreitet. Während letztere Zuständigkeit nur zu wenig Diskussionen Anlass gab, zeigten die Meinungen bezüglich der Zuständigkeit des Bürgerrates ein Spektrum, das von voller Unterstützung bis zur völligen Ablehnung reichte. Der Regierungsrat hat gegenüber der Vernehmlassungsvorlage eine inhaltliche Änderung vorgenommen, indem er den Bürgergemeinden die Möglichkeit einräumt, eine Einbürgerungskommission einzusetzen, der die Einbürgerungskompetenz zusteht. Mit dieser kommunalen Zuständigkeitsordnung – Bürgerrat oder Einbürgerungskommission – wird den Bürgergemeinden die grösstmögliche Gestaltungsfreiheit gewährt, die ein verfassungskonformes Einbürgerungsverfahren garantiert, und werden die Anforderungen des erwähnten basellandschaftlichen Verfassungsgerichtsurteils erfüllt.

X. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, auf die Vorlage einzutreten und gemäss beiliegenden Entwürfen zu beschliessen.

Liestal,

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident:

der Landschreiber: