Urteilskopf

131 I 18

3. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. X.A. gegen Gemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil (Staatsrechtliche Beschwerde) 1P.468/2004 vom 4. Januar 2005

Regeste (de):

Anspruch auf Begründung des negativen Einbürgerungsentscheids einer Gemeindeversammlung (Art. 29 Abs. 2 BV).

Bestätigt die Gemeindeversammlung einen ablehnenden Antrag des Gemeinderats, stimmt sie in der Regel auch seiner Begründung zu; die Begründung des Gemeindeversammlungsbeschlusses ergibt sich deshalb aus der Antragsbegründung durch den Gemeinderat (E. 3.1).

Ehegatten, die je ein Einbürgerungsgesuch stellen, haben grundsätzlich Anspruch auf eine selbständige Beurteilung ihres Gesuchs und, bei dessen Ablehnung, auf eine individuelle Begründung (E. 3.3). Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen der Eheleute unterschiedlich zu beurteilen sind und diese nicht auf eine individuelle Beurteilung ihrer Gesuche verzichtet haben (E. 3.4).

Regeste (fr):

Droit à une décision motivée en cas de refus de naturalisation par une assemblée communale (art. 29 al. 2 Cst.).

Lorsque l'assemblée communale confirme la proposition négative du conseil communal, elle approuve en règle générale aussi sa motivation. La motivation de la décision de l'assemblée communale découle par conséquent du rapport du conseil communal (consid. 3.1).

Les époux qui présentent chacun une demande de naturalisation ont en principe droit à un examen distinct de leur requête et, en cas de refus, à une motivation individuelle (consid. 3.3). Cela vaut en tout cas lorsque les conditions de naturalisation sont remplies de manière différente pour chacun des époux, et que ceux-ci n'ont pas renoncé à un traitement individuel de leur demande (consid. 3.4).

Regesto (it):

Diritto a una decisione motivata nel caso di rifiuto della naturalizzazione da parte di un'assemblea comunale (art. 29 cpv. 2 Cost.).

Confermando il messaggio negativo del municipio, l'assemblea comunale ne approva di regola anche la motivazione. La motivazione della risoluzione dell'assemblea comunale scaturisce quindi dal messaggio municipale (consid. 3.1).

I coniugi che presentano separatamente una domanda di naturalizzazione hanno di principio il diritto a un esame distinto delle loro richieste e, in caso di rifiuto, a una motivazione individuale (consid. 3.3). Ciò vale in ogni caso quando le premesse per la naturalizzazione siano da esaminare differentemente per il singolo coniuge ed entrambi non abbiano rinunciato ad un esame individuale delle loro richieste (consid. 3.4).

Sachverhalt ab Seite 19

BGE 131 I 18 S. 19

X.A., geboren in Kroatien, lebt seit 1976 in der Schweiz. Ihr Ehemann Y.A., geboren in Kroatien, kam

bereits 1970 in die Schweiz. Die Eheleute A. wohnen seit 1998 in der Gemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil. Ihre Kinder, B., C. und D., besitzen die schweizerische Staatsangehörigkeit. Am 20. November 2002 beantragten Y.A. und X.A. die Einbürgerung in der Schweiz, im Kanton Aargau und in der Gemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil. Die Eheleute A. wurden am 17. April 2003 von einer Gemeinderatsdelegation und am 3. November 2003 vom Gesamtgemeinderat angehört. Dieser lehnte anschliessend das Einbürgerungsgesuch ab, und teilte dies den Gesuchstellern am 10. November 2003 mit. Die Ablehnung wurde damit begründet, dass insbesondere die sprachliche Integration ungenügend sei. Nachdem die Eheleute A. auf ihren Wunsch an der staatspolitischen Prüfung teilgenommen und diese bestanden hatten, nahm der Gemeinderat am 8. März 2004 eine Neubeurteilung des Einbürgerungsgesuchs vor. Er hielt an seinem ablehnenden Beschluss vom 3. November 2003 fest und teilte dies den Eheleuten A. mit Schreiben vom 9. März 2004 mit. Daraufhin verlangten die Eheleute A. die Behandlung ihres Einbürgerungsgesuchs an der Gemeindeversammlung. Die ordentliche Gemeindeversammlung vom 9. Juni 2004 stimmte mit grosser Mehrheit dem Antrag des Gemeinderates auf Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs zu. Am 30. August 2004 erhob X.A. staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht mit dem Antrag, der Entscheid der Gemeindeversammlung vom 9. Juni 2004 betreffend ihre Einbürgerung sei aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an den Gemeinderat und zur anschliessenden Abstimmung an die Gemeindeversammlung zurückzuweisen. Der Gemeinderat Oberrohrdorf-Staretschwil beantragt, auf die staatsrechtliche Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei
BGE 131 I 18 S. 20

sie abzuweisen und festzustellen, dass die Grundrechte gewahrt und das rechtliche Gehör nicht verwehrt worden sei. Das Departement des Innern des Kantons Aargau äussert sich in seiner Vernehmlassung nur zur Frage der Letztinstanzlichkeit des angefochtenen Entscheids und zur Einhaltung der Beschwerdefrist. In ihrer Replik hielt die Beschwerdeführerin an ihrem Antrag fest. Mit Schreiben vom 18. Oktober 2004 reichte sie eine Stellungnahme ihrer Deutschlehrerin ein, wonach Verständnis und Aussprache als sehr gut zu bezeichnen seien.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Die Beschwerdeführerin rügt sodann, die Abweisung ihres Einbürgerungsgesuchs sei nicht begründet worden. In der Diskussion an der Gemeindeversammlung hätten sich zwei Personen (darunter ihr Sohn) für die Gutheissung des Einbürgerungsgesuchs eingesetzt; es habe kein einziges Votum gegeben, das Gründe gegen die Einbürgerung der Beschwerdeführerin genannt habe. Auch in der Stellungnahme des Gemeinderates in der Einladung zur Gemeindeversammlung vom 9. Juni 2004 sei lediglich die mangelnde Integration von Y.A. als Ablehnungsgrund genannt worden; zum Integrationsstand der Beschwerdeführerin habe sich der Gemeinderat nicht geäussert. Der Gemeinderat macht geltend, die Begründung für die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs habe der Gemeinderat mit seinem Traktandenbericht sowie mit den mündlichen Erläuterungen des Gemeindeammanns anlässlich der Gemeindeversammlung gegeben. Dass die Stimmberechtigten keine ausführliche Diskussion verlangt hätten, sei als Ausdruck des Einverständnisses zu betrachten.
3.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unterliegen ablehnende Einbürgerungsentscheide der Begründungspflicht (BGE 129 I 217 E. 3.3 S. 230, BGE 129 I 232 E. 3.3 und 3.4 S. 237 ff.; BGE 130 I 140 E. 4.2 S. 146 f.). Es gibt keine feste Praxis, wie dieser Pflicht bei Einbürgerungsbeschlüssen der Gemeindeversammlung nachzukommen ist (vgl. BGE 130 I 140 E. 5.3.5 und 5.3.6 S. 152 ff.). Problematisch sind vor allem diejenigen Gemeindeversammlungsbeschlüsse, die von der Empfehlung des Gemeinderats oder einer vorberatenden Kommission abweichen. Bestätigt die Gemeindeversammlung - wie im vorliegenden Fall - einen ablehnenden Antrag des Gemeinderats, kann in der Regel - sofern abweichende Voten
BGE 131 I 18 S. 21

nicht etwas anderes nahe legen - davon ausgegangen werden, dass die Gemeindeversammlung dem Antrag und seiner Begründung zustimmt (so auch Gemeindeamt des Kantons Zürich, Empfehlungen zum Einbürgerungsverfahren vom Dezember 2003, S. 2/3). Im vorliegenden Fall fand an der Gemeindeversammlung - von zwei die Einbürgerung befürwortenden Voten abgesehen - keine Diskussion statt. Die Mehrheit der Stimmberechtigten folgte somit nicht nur dem Antrag des Gemeinderats, sondern machte sich auch dessen Begründung zu eigen. Die Begründung des Gemeindeversammlungsbeschlusses ergibt sich deshalb aus der Antragsbegründung durch den Gemeinderat in der Einladung zur Gemeindeversammlung und den mündlichen Erläuterungen des Gemeindeammanns an der Gemeindeversammlung.

3.2 Darin werden zunächst allgemeine Ausführungen zu den Voraussetzungen gemacht, die praxisgemäss von allen Gesuchstellern verlangt werden. Eine konkrete Begründung, welche Voraussetzungen im vorliegenden Fall fehlen bzw. nicht genügend erfüllt seien, wird nur für Y.A. gegeben. In der schriftlichen Begründung heisst es: "Im vorliegenden Fall ist der Gemeinderat der Meinung, dass vor allem bei Y.A. die sprachliche Integration in keiner Weise den Vorgaben entspricht und minimale Grundkenntnisse zu unserem Demokratiesystem fehlen". Laut Protokoll der Gemeindeversammlung führte der Gemeindeammann mündlich aus: "Trotz des über 30-jährigen Aufenthaltes in der Schweiz konnte sich der Gemeinderat an einem Gespräch davon überzeugen, dass vor allem die sprachliche Integration von Y.A. nicht genügend vorhanden ist". Über die sprachliche Integration und die staatsbürgerlichen Kenntnisse der Beschwerdeführerin wurde nichts gesagt. Der Gemeinderat räumt in seiner Vernehmlassung ein, dass sich die Beschwerdeführerin besser verständigen könne als ihr Ehemann. Da aber ein gemeinsames Einbürgerungsgesuch gestellt worden sei, habe der Gemeinderat dieses gesamthaft abgelehnt. Im Übrigen stehe es der Beschwerdeführerin frei, ein neues, nur auf sie bezogenes Einbürgerungsgesuch zu stellen. Damit gibt der Gemeinderat zu erkennen, dass ein solches Gesuch nicht von vornherein chancenlos wäre.
3.3 Nach dem Gesagten ist effektiv nur die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs des Ehemanns der Beschwerdeführerin
BGE 131 I 18 S. 22

begründet worden. Dieses Vorgehen wäre verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn tatsächlich ein gemeinsames Einbürgerungsgesuch der Eheleute A. vorgelegen hätte, das nur gesamthaft gutgeheissen oder abgelehnt werden konnte. Die Beschwerdeführerin ist indessen der Ansicht, sie habe ein eigenständiges Einbürgerungsgesuch gestellt und habe deswegen Anspruch auf eine Begründung, die sich mit ihrem Gesuch auseinandersetzt. Wie sich aus den Akten ergibt, hat die Beschwerdeführerin ein eigenes Einbürgerungsgesuch gestellt, in dem sie - und nur sie - als Gesuchstellerin genannt wird. Weder das kantonale Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht noch die dazugehörige Verordnung über Einbürgerungen und Bürgerrechtsentlassungen vom 8. Dezember 1993 enthalten Bestimmungen über den gemeinsamen Erwerb und Verlust des Bürgerrechts durch Eheleute. § 10 Abs. 1 KBüG bestimmt lediglich, dass sich die Einbürgerung und die Bürgerrechtsentlassung in der Regel auf die unmündigen Kinder des Gesuchstellers erstrecken; Abs. 2 präzisiert, dass Kinder nach dem zurückgelegten 16. Altersjahr nur mit ihrer schriftlichen Zustimmung selbständig eingebürgert oder aus dem Bürgerrecht entlassen werden können. Aus dieser Regelung lässt sich schliessen, dass der Grundsatz der selbständigen Einbürgerung jedes Gesuchstellers auch für Eheleute gilt. Dies bestätigen die Richtlinien des Departements des Innern vom 16. April 2003, die eine individuelle Beurteilung der sprachlichen Fähigkeiten der Bewerber verlangen. Die Richtlinien sprechen sich gegen die in manchen Gemeinden geübte Praxis aus, zur Wahrung der Einheit des Bürgerrechts der Familie eine grössere Toleranz bei der Hausfrau und Mutter walten zu lassen, die sich in sprachlicher Hinsicht oft als schwächstes Glied der Familie erweise. In solchen Fällen sei, so die Richtlinien, das Gesuch der sprachunkundigen Hausfrau und Mutter abzuweisen, d.h. sie sei aus der Einbürgerung der übrigen Familienmitglieder auszuklammern. Es bleibe ihr dann unbenommen, durch geeignete Kurse ihre Sprachkenntnisse zu verbessern und sich nachträglich einbürgern zu lassen.
3.4 Daraus ergibt sich, dass die sprachlichen Fähigkeiten - wie auch die übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen - bei verheirateten Gesuchstellern grundsätzlich individuell zu beurteilen und, im Fall der Ablehnung des Gesuchs, auch individuell zu begründen
BGE 131 I 18 S. 23

sind. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen der Eheleute unterschiedlich zu beurteilen sind und diese nicht auf eine individuelle Beurteilung ihrer Gesuche verzichtet haben. Ein derartiger Verzicht läge vor, wenn die Eheleute - nach Hinweis auf die Möglichkeit einer getrennten Abstimmung über ihre Gesuche - auf einer gemeinsamen Abstimmung an der Gemeindeversammlung beharren und so zum Ausdruck bringen, dass sie nur gemeinsam oder überhaupt nicht eingebürgert werden wollen (vgl. Kreisschreiben des Departements des Innern vom August 2002 betreffend Einbürgerungen im Einwohnerrat und in der Gemeindeversammlung Ziff. 3.2 S. 4). Nach der Aktenlage wurde eine getrennte Abstimmung über die Gesuche der Eheleute A. nicht in Betracht gezogen. Dementsprechend wurde die Beschwerdeführerin auch nicht auf diese Möglichkeit hingewiesen, obwohl dies aufgrund der gegebenen Sachlage und der kantonalen Richtlinien geboten gewesen wäre. Es kann daher nicht angenommen werden, die Beschwerdeführerin habe auf eine individuelle Prüfung ihres Gesuchs verzichtet. Ihr aus Art. 29 Abs. 2 BV folgender Anspruch auf eine auf sie bezogene Begründung blieb intakt. Da nur die Abweisung des Einbürgerungsgesuchs von Y.A. begründet wurde, fehlt - in Bezug auf das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdeführerin - eine Begründung. Die Rüge der Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV erweist sich

somit als begründet.