



DEPARTEMENT DES INNERN

KREISSCHREIBEN

BETREFFEND

EINBÜRGERUNGEN

**im Einwohnerrat und
in der Gemeindeversammlung**

1. Allgemeines

Nachdem die Gemeinden bei Einbürgerungsverfahren in der Gemeindeversammlung und im Einwohnerrat teilweise sehr unterschiedlich vorgehen und dies immer wieder zu Anfragen Anlass gab, hat der Rechtsdienst des Regierungsrates in Zusammenarbeit mit dem Departement des Innern die Problematik geprüft. Gestützt auf diese Abklärungen können aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen die folgenden Vorgehensgrundsätze, welche sowohl für Gemeinden mit Einwohnerrat wie auch für Gemeinden mit Gemeindeversammlung gelten sollen, festgehalten werden:

2. Teilnahme der Einbürgerungswilligen

2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Über die Teilnahme von einbürgerungswilligen Personen an den Verhandlungen der Gemeindeversammlung oder den Sitzungen des Einwohnerrates gibt es im aargauischen Recht keine expliziten Bestimmungen. Abzustellen ist somit auf die allgemeinen Vorschriften des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 19. Dezember 1978. Dabei ist zunächst § 26 Abs. 1 GG massgebend, wonach die Gemeindeversammlung grundsätzlich öffentlich ist. Sodann sieht § 25 Abs. 1 GG vor, dass Stimmberechtigte zusammen mit ihren Ehegatten, Eltern sowie Kindern und deren Ehegatten vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen haben, wenn sie an einem Verhandlungsgegenstand ein unmittelbares und persönliches Interesse haben, weil dieser für sie direkte und genau bestimmte, insbesondere finanzielle Folgen bewirkt.

Gemeinden mit Einwohnerrat unterstehen den gleichen Vorschriften wie Gemeinden mit Gemeindeversammlung, soweit das Gemeindegesezt keine abweichenden Bestimmungen enthält (vgl. § 55 GG). Dies ist hier nicht der Fall. Die obgenannten Rahmenbedingungen gelten somit auch für Gemeinden mit Einwohnerrat.

2.2 Öffentliche Beratung der Einbürgerungsgesuche

Gestützt auf § 26 Abs. 1 GG dürfen die Einbürgerungswilligen bei den Beratungen in der Gemeindeversammlung oder im Einwohnerrat grundsätzlich anwesend sein. Mit dieser Öffentlichkeit wird der Anspruch der Bewerberinnen und Bewerber auf Transparenz und minimale Begründung des Entscheides über ihr Einbürgerungsgesuch erfüllt. Zudem erhalten sie Gelegenheit, den korrekten Ablauf der Gemeindeversammlung oder der Einwohnerratssitzung zu verfolgen.

Aus wichtigen Gründen kann die Vorsitzende oder der Vorsitzende gestützt auf § 26 Abs. 1 Satz 2 GG die Teilnahme nicht stimmberechtigter Personen untersagen. Es sind indes wohl kaum Fälle denkbar, in denen eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller von Beginn an von den Verhandlungen ausgeschlossen werden darf. Möglich bleibt aber eine Wegweisung aus sitzungspolizeilichen Gründen. Nach § 24 Abs. 1 GG sorgt die Vorsitzende oder der Vorsitzende für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung. Dies beinhaltet auch die Kompetenz, störende Personen aus der Versammlung weisen zu können. Der Ausschluss wäre etwa dann angezeigt, wenn eine

einbürgerungswillige Person Drohungen ausstösst und deshalb eine geordnete Verhandlung nicht mehr gewährleistet ist.

2.3 Offene Abstimmung mit Ausstandspflicht der Einbürgerungswilligen

Grundsätzlich werden Abstimmungen in der Gemeindeversammlung oder im Einwohnerrat offen vorgenommen. Gemäss langjähriger Praxis haben aber auch nichtstimmberechtigte Personen, die an einem Verhandlungsgegenstand ein unmittelbares und persönliches Interesse haben, bei der eigentlichen Beschlussfassung die Ausstandspflicht von § 25 Abs. 1 GG zu beachten. Zudem kommt auch dem nun durch die neue Bundesverfassung ausdrücklich gewährleisteten Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (vgl. Art. 34 BV) ein entscheidender Einfluss zu. Dieser verfassungsmässige Anspruch kann durch bei der Abstimmung anwesende Einbürgerungswillige beeinträchtigt werden. Zu denken ist beispielsweise an Hemmungen, sich mit einer ablehnenden Stimme zu exponieren.

Eine einbürgerungswillige Person, die an der Gemeindeversammlung oder der Einwohnerratssitzung teilnimmt, hat demnach samt ihrem Ehegatten, ihren Eltern sowie ihren Kindern mit deren Ehegatten bei der Abstimmung über ihre Einbürgerung das Lokal zu verlassen.

Nach dem Austritt der Betroffenen dürfen keine Voten zur Einbürgerung mehr abgegeben werden. Es findet nur noch die eigentliche Beschlussfassung statt. Es gehört zu den Pflichten der Vorsitzenden oder des Vorsitzenden, dafür zu sorgen, dass die Beratung nicht in den Abstimmungsbereich verschoben wird, nachdem die Gesuchstellenden in den Ausstand getreten sind.

Die Austrittsregelung gilt indes nur bei einer offen vorgenommenen Beschlussfassung. Im Falle der Anordnung einer geheimen Abstimmung hingegen kommt § 25 Abs. 1 GG nicht zum Zuge.

3. Geheime Abstimmung

3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

In § 27 Abs. 2 GG ist vorgesehen, dass Abstimmungen offen vorgenommen werden, wenn nicht ein Viertel der anwesenden Stimmberechtigten geheime Abstimmung verlangt. Diese Bestimmung ist zwingend. Sie kann durch die Gemeinden nicht abgeändert werden. Anderslautende Bestimmungen im kommunalen Recht, insbesondere betreffend das Quorum, sind somit nicht verbindlich und dürfen inskünftig nicht mehr angewendet werden.

3.2 Entscheid für jeden Einzelfall erforderlich

Der Antrag auf geheime Abstimmung bezieht sich von Gesetzes wegen nur auf eine einzige Abstimmung. Er kann also nicht generell für bestimmte Geschäfte beschlos-

sen werden (vgl. Andreas Baumann, Die Kompetenzordnung im aargauischen Gemeinderecht, 2. Auflage, Aarau 2001, S. 430). Diese sich aus dem Öffentlichkeitsgrundsatz ergebende Konsequenz erweist sich insbesondere für Abstimmungen über Einbürgerungsgesuche als gerechtfertigt. So handelt es sich hier um Rechtsanwendung im konkreten Fall, d.h. um individuelle, an einzelne Personen, Ehepaare (die darauf hinzuweisen sind, dass über ihre Gesuche auch separat abgestimmt werden kann) oder Familien gerichtete Hoheitsakte. Ein Globalbeschluss für sämtliche Abstimmungen ist nicht zulässig. Dies gilt, auch wenn sämtliche Einbürgerungsgesuche in der Regel unter einem Traktandum "Einbürgerungen" zusammengefasst sind. Nur durch eine separate Antragstellung auf geheime Abstimmung wird dem Einzelfallcharakter der Beschlüsse gebührend Rechnung getragen.

Bei Ehepaaren ist zusätzlich Folgendes zu beachten: Zeichnet sich ab, dass gegen einen Ehegatten Vorbehalte bestehen, gegen den anderen jedoch nicht, sollen die Ehegatten darauf hingewiesen werden, dass über ihre Gesuche auch getrennt abgestimmt werden kann. Machen sie von dieser Möglichkeit Gebrauch, ist konsequenterweise auch über die geheime Abstimmung einzeln zu entscheiden.

3.3 Generelle Anordnung geheimer Abstimmung nicht zulässig

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich auch, dass sich weder in den Gemeindeordnungen noch in den Geschäftsreglementen die generelle Durchführung von geheimen Abstimmungen für bestimmte Arten von Geschäften festsetzen lässt. Wie vorgängig ausgeführt worden ist, kann sich nämlich der Antrag auf geheime Abstimmung von Gesetzes wegen nur auf eine einzige Abstimmung beziehen. Das heisst, eine geheime Abstimmung lässt sich insbesondere für Einbürgerungen nicht generell in der Gemeindeordnung oder im Geschäftsreglement festsetzen.

4. Zusammenfassung

Bei den Einbürgerungen in Gemeindeversammlungen und Einwohnerratssitzungen sind somit folgende Punkte zu beachten:

- Einbürgerungswillige haben einen Anspruch darauf, bei der Beratung ihres Gesuches anwesend zu sein.
- Bei offenen Abstimmungen haben die einbürgerungswilligen Personen samt ihren Ehegatten, ihren Eltern sowie ihren Kindern mit deren Ehegatten vor der Abstimmung den Saal zu verlassen; bei geheimen Abstimmungen dürfen sie hingegen bleiben.
- Generelle Beschlüsse oder Reglemente, die geheime Abstimmungen für alle Einbürgerungen vorsehen, sind nicht zulässig.
- Der Entscheid über Durchführung einer geheimen Abstimmung hat für jede Einbürgerung einzeln zu erfolgen.
- Für den Antrag auf Durchführung einer geheimen Abstimmung genügt die Zustimmung von einem Viertel der Anwesenden; das Quorum kann nicht abgeändert werden.

Wir bitten Sie, die hier formulierten Grundsätze zu beachten. Anderslautende Auskünfte sind damit überholt. Zudem ersuchen wir Sie, dem kantonalen Recht widersprechende Bestimmungen in der Gemeindeordnung oder dem Geschäftsreglement bei nächster Gelegenheit anzupassen.

Für ergänzende Auskünfte steht Ihnen Herr Martin Süess, Chef Rechtsdienst der Gemeindeabteilung, Frey-Herosé-Str. 12, 5001 Aarau (Tel. 062/835 16 42) gerne zur Verfügung.

5001 Aarau, August 2002

DEPARTEMENT DES INNERN
Vorsteher

Kurt Wernli, Regierungsrat

Beilage

Auszug aus dem Gemeindegesetz

Auszug aus dem

Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt) vom 19. Dezember 1978

§ 24 c) Vorsitz

¹ Der Gemeindeammann hat den Vorsitz und leitet die Verhandlungen. Er sorgt für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung.

² Bei der Abstimmung über die Gemeinderechnungen führt der Präsident der Finanzkommission den Vorsitz, wobei die Mitglieder des Gemeinderates, der Gemeindeschreiber sowie der Finanzverwalter sich der Stimme zu enthalten haben.

§ 25 d) Ausstand

¹ Hat bei einem Verhandlungsgegenstand ein Stimmberechtigter ein unmittelbares und persönliches Interesse, weil er für ihn direkte und genau bestimmte, insbesondere finanzielle Folgen bewirkt, so haben er und sein Ehegatte, seine Eltern sowie seine Kinder mit ihren Ehegatten vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen.

² Für die Mitglieder der Verwaltung und die Direktoren von Gesellschaften mit juristischer Persönlichkeit sowie für Mitglieder von Personengesellschaften gilt die gleiche Ausstandspflicht, wenn ein Verhandlungsgegenstand die Interessen der von ihnen vertretenen Gesellschaft unmittelbar berührt.

§ 26 e) Öffentlichkeit

¹ Die Gemeindeversammlung ist öffentlich. Der Vorsitzende kann aus wichtigen Gründen die Teilnahme nicht stimmberechtigter Personen untersagen. Die Presse hat in jedem Falle Zutritt.

² Alle Beschlüsse der Gemeindeversammlung sind ohne Verzug zu veröffentlichen.

§ 55 4. Geltende Vorschriften

Soweit die nachstehenden Bestimmungen keine Abweichungen enthalten, gelten die Vorschriften über die Gemeinden mit Gemeindeversammlung.