

Botschaft

**zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone
Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft,
Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Tessin,
Waadt und Jura**

vom 12. November 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Waadt und Jura mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

12. November 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der Bundesversammlung wird beantragt, mit einfachem Bundesbeschluss Änderungen in den Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Waadt und Jura zu gewährleisten. Die Verfassungsänderungen betreffen ganz unterschiedliche Themen. Alle Änderungen sind bundesrechtskonform. Die Gewährleistung kann somit erteilt werden.

Nach Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Nach Absatz 2 des gleichen Artikels bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes. Steht eine kantonale Verfassungsbestimmung im Einklang mit dem Bundesrecht, so ist die Gewährleistung zu erteilen; erfüllt sie diese Voraussetzung nicht, so ist die Gewährleistung zu verweigern.

Die vorliegenden Verfassungsänderungen haben zum Gegenstand:

im Kanton Bern:

- Einbürgerung;

im Kanton Uri:

- Gemeindestrukurreform;

im Kanton Solothurn:

- erneuerbare Energien;

im Kanton Basel-Stadt:

- Anpassungen der Vorschriften zur Stimmberechtigung an das neue Erwachsenenenschutzrecht des Bundes;
- Einführung des Ständeratswahlrechts für Auslandschweizerinnen und -schweizer;

im Kanton Basel-Landschaft:

- Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums und des gemeinnützigen Wohnungsbaus;

im Kanton Appenzell Ausserrhoden:

- Reform der Staatsleitung;

im Kanton Appenzell Innerrhoden:

- Finanzreferendum;

im Kanton Tessin:

- Abberufung des Gemeindevorstands;
- Chancengleichheit;

-
- *Unvereinbarkeit;*
 - *Gesichtsverhüllungsverbot;*
 - *Wählbarkeitsanforderungen und Amtsenthebung*
 - *Finanzordnung;*

im Kanton Waadt:

- *Zuständigkeit zur Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen;*
- *Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung bei Referenden:*
- *Neubesetzung leerer Sitze des Staatsrates;*
- *Neuorganisation des Rechnungshofs;*

im Kanton Jura:

- *Verfahren zur Schaffung eines neuen Kantons.*

Alle Änderungen stehen im Einklang mit dem Bundesrecht und sind deshalb zu gewährleisten.

Botschaft

1 Die einzelnen Revisionen

1.1 Verfassung des Kantons Bern

1.1.1 Kantonale Volksabstimmung vom 24. November 2013

Die Stimmberechtigten des Kantons Bern haben in der Volksabstimmung vom 24. November 2013 dem geänderten Artikel 7 Absatz 1 sowie den neuen Absätzen 3 und 4 von Artikel 7 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993¹ (KV-BE) (Einbürgerung) mit 203 929 Ja gegen 161 358 Nein zugestimmt. Mit Schreiben vom 11. Dezember 2013 ersucht der Regierungsrat des Kantons Bern um die eidgenössische Gewährleistung.

1.1.2 Einbürgerung

Bisheriger Text

Art. 7 Abs. 1

¹ Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts werden im Rahmen des Bundesrechts durch die Gesetzgebung geregelt.

Neuer Text

Art. 7 Abs. 1, 3 und 4

¹ Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts werden im Rahmen des Bundesrechts durch die Gesetzgebung unter Vorbehalt folgender Grundsätze geregelt.

³ Nicht eingebürgert wird namentlich, wer:

- a. wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt worden ist oder wer für eine Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren rechtskräftig verurteilt worden ist;
- b. Leistungen von der Sozialhilfe bezieht oder bezogene Leistungen nicht vollumfänglich zurückbezahlt hat;
- c. nicht nachweislich über gute Kenntnisse einer Amtssprache verfügt;
- d. nicht nachweislich über ausreichende Kenntnisse des schweizerischen und kantonalen Staatsaufbaus und seiner Geschichte verfügt;
- e. nicht über eine Niederlassungsverfügung verfügt.

⁴ Es besteht kein Anspruch auf Einbürgerung.

Die neue Bestimmung ergänzt die Regelung der KV-BE im Bereich der Einbürgerungen um Grundsätze, die einer Einbürgerung entgegenstehen. Ausserdem legt sie fest, dass kein Anspruch auf Einbürgerung besteht.

¹ SR 131.212

Die Regelung des Erwerbs und des Verlusts des Bürgerrechts durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie des Verlusts des Bürgerrechts aus anderen Gründen und die Wiedereinbürgerung sind nach Artikel 38 Absatz 1 der Bundesverfassung² (BV) in der Kompetenz des Bundes und werden abschliessend durch das Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952³ (BüG) geregelt. Bei der ordentlichen Einbürgerung beschränkt sich die Kompetenz des Bundes auf den Erlass von Mindestvorschriften und die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung (Art. 38 Abs. 2 BV). Im Übrigen sind die Kantone für die Einbürgerungsentscheide zuständig und können auch zusätzliche Erfordernisse für die Einbürgerung festlegen.

Artikel 7 KV-BE ist vom Wortlaut her nicht auf die ordentliche Einbürgerung beschränkt. Die Regelungen der Absätze 3 und 4 können jedoch auch so verstanden werden, dass sie sich ausschliesslich auf die ordentliche Einbürgerung beschränken, da den Kantonen nur in diesem Bereich Rechtsetzungskompetenzen verbleiben.

Artikel 7 Absatz 3 KV-BE enthält eine Reihe von Ausschlussgründen für die Einbürgerung. Das BüG steht restriktiven Einbürgerungsvoraussetzungen auf kantonaler Ebene grundsätzlich nicht entgegen. Diese müssen jedoch bundesrechtskonform ausgestaltet sein, sie müssen namentlich auch vor dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) standhalten und das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2) beachten.

Die in Artikel 7 Absatz 3 KV-BE genannten Ausschlussgründe für die Einbürgerung betreffen Kriterien, die grundsätzlich auch der Bund bei der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung überprüft. So wird für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung durch den Bund nach Artikel 14 BüG die Eignung der betreffenden Person zur Einbürgerung geprüft; dabei prüft der Bund insbesondere, ob die Bewerberin oder der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist (Art. 14 Bst. a BüG), mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (Art. 14 Bst. b BüG), die schweizerische Rechtsordnung beachtet (Art. 14 Bst. c BüG) und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Art. 14 Bst. d BüG). Im neuen Bürgerrechtsgesetz, das vom Parlament am 20. Juni 2014⁴ verabschiedet wurde (nBüG), werden als Kriterien einer erfolgreichen Integration explizit die Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen und die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder der Erwerb von Bildung erwähnt (Art. 12 Abs. 1 Bst. c und d nBüG). Die in Artikel 7 Absatz 3 KV-BE erwähnten Kriterien betreffen die gleichen Aspekte, sind allerdings konkreter und strenger formuliert. In der Regel werden diese konkret formulierten Anforderungen kein Problem stellen, denn in vielen Fällen werden die Bewerberinnen und Bewerber diese Anforderungen problemlos erfüllen. In anderen Fällen werden die Anforderungen klarerweise nicht erfüllt und es liegen keine besonderen Gründe vor, die ein Absehen von einzelnen Anforderungen gebieten.

Es ist aber nicht auszuschliessen, dass eine ausnahmslose Anwendung der Einbürgerungshindernisse nach Artikel 7 Absatz 3 KV-BE zu ablehnenden Einbürgerungsentscheiden führen kann, die nicht bundesrechtskonform sind. So ist es denkbar, dass eine Person aufgrund ihrer Behinderung nicht in der Lage ist, sich gute Kenntnisse einer Amtssprache oder ausreichende Kenntnisse des Staatsaufbaus und der Geschichte anzueignen. Ebenso ist denkbar, dass eine Person aufgrund ihrer Behin-

² SR 101

³ SR 141.0

⁴ Referendumsvorlage in BBl 2014 5133

derung auf den Bezug von Sozialhilfe angewiesen ist oder eine bereits bezogene Sozialhilfe nicht zurückerstatten kann. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann es zu einer Diskriminierung einer Person führen, wenn dieser die Einbürgerung verweigert wird, weil sie aufgrund ihrer Behinderung nicht in der Lage ist, für ihren Lebensunterhalt zu sorgen, und deshalb auf Sozialhilfe angewiesen ist⁵. Im Weiteren kann es fraglich sein, ob es mit dem Rechtsgleichheitsgebots vereinbar ist, dass jede Verurteilung wegen eines Verbrechens sich als Einbürgerungshindernis auswirkt, eine Verurteilung wegen eines Vergehens jedoch nur dann zwingend ein Einbürgerungshindernis darstellt, wenn sie zu seiner Verurteilung zu mindestens zwei Jahren Freiheitsstrafe geführt hat. Führt eine sehr weit zurückliegende, gemessen am Strafrahmen geringfügige Verurteilung wegen eines Verbrechens zu einer Verweigerung der Einbürgerung, kann dies dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit widersprechen. Ebenso kann der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt sein, wenn einer Person die Einbürgerung verweigert wird, weil sie aus nicht selbstverschuldeten Gründen Sozialhilfe bezogen hat oder bezieht und nicht in der Lage ist, diese zurückzuerstatten (beispielsweise alleinerziehender Elternteil, Working-Poor, ausgesteuerte arbeitslose Personen).

Es stellt sich daher die Frage, ob die in Artikel 7 Absatz 3 KV-BE genannten Voraussetzungen ausnahmslos anzuwenden sind oder ob diese Bestimmung dem kantonalen Gesetzgeber und den rechtsanwendenden Behörden einen Spielraum für eine bundesrechtskonforme Anwendung belässt. Zwar scheint der Wortlaut von Artikel 7 Absatz 3 KV-BE auf den ersten Blick in absoluter Weise formuliert. Im Kontext mit Artikel 7 Absatz 1 KV-BE ist aber auch eine andere Auslegung möglich. Diese Bestimmung verweist zunächst auf den Rahmen des Bundesrechts. Der Gesetzgeber hat daher den Erwerb und den Verlust des Bürgerrechts im Rahmen des Bundesrechts zu regeln. Zum Bundesrecht gehören nicht nur die Regelungen des BüG, sondern namentlich auch die Bestimmungen der BV. Die Erwähnung des Bundesrechts kann als Bekenntnis verstanden werden, auch die Grundrechte der BV im Einzelfall zu beachten. Schliesslich ist auch zu erwähnen, dass Artikel 7 Absatz 1 KV-BE auch mit Bezug auf die nachfolgenden Absätze von Grundsätzen spricht. Diese Formulierung deutet darauf hin, dass den in Absatz 3 genannten Einbürgerungshindernissen nicht absolute Geltung zukommen soll. Sie sollen im Grundsatz gelten; Ausnahmen namentlich aus Gründen höherrangigen Rechts sind aber möglich.

Es ist somit davon auszugehen, dass der Gesetzgeber einen Spielraum bei der Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung hat. Dieser Spielraum ermöglicht es dem Gesetzgeber, die Kriterien nach Artikel 7 E-KV-BE trotz umfassenden Wortlauts dieser Bestimmung lediglich auf die ordentliche Einbürgerung anzuwenden und damit auf jenen Bereich zu beschränken, in welchem den Kantonen Rechtsetzungskompetenzen verbleiben. Dem Gesetzgeber verbleibt somit namentlich auch Spielraum, um eine grundrechtskonforme Anwendung der Kriterien nach Artikel 7 Absatz 3 E-KV-BE vorzusehen.

Von einer solchen Auslegung gehen offensichtlich auch die Behörden des Kantons Bern aus, wie die Ausführungen des Regierungsrats in seinem Vortrag an den Grossen Rat belegen. Eine bundesrechtskonforme Anwendung der geänderten Bestimmung ist unter dieser Voraussetzung möglich. Die Gewährleistung kann demnach erteilt werden.

⁵ Siehe dazu BGE 135 I 49.