Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.214/2003 /dxc

Urteil vom 12. Dezember 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Catenazzi,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
Bürgergemeinde Balsthal, 4710 Balsthal,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprech Daniel von Arx,

gegen

X._____,
Beschwerdegegnerin,
Regierungsrat des Kantons Solothurn,
vertreten durch das Bau- und Justizdepartement,
Amt für Justiz, Amthaus 2, 4502 Solothurn.

Gegenstand
Gemeindeautonomie, Art. 9 und 50 BV (Bürgerrecht),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 4. März 2003.

Sachverhalt:
A.
X._____, geboren 1945, ist türkische Staatsangehörige und lebt seit 1974 mit ihrer Familie in der Schweiz. Sie wohnt seit September 1976 in Balsthal, wo sie am 22. April 1997 zusammen mit ihrem Ehemann und zwei minderjährigen Kindern ein Einbürgerungsgesuch stellte. Im Rahmen der Vorprüfung beurteilte das hierfür zuständige kantonale Amt die Deutschkenntnisse der gesuchstellenden Ehegatten als ungenügend und empfahl ihnen, einen Deutschkurs zu besuchen. X._____ kam dieser Empfehlung nach. Ihr Ehemann zog hingegen sein Einbürgerungsgesuch zurück. Das kantonale Amt stellte bei den weiteren Abklärungen eine Verbesserung der Deutschkenntnisse von X._____ fest und teilte der Bürgergemeinde Balsthal mit Schreiben vom 19. Februar 2001 mit, dass die sprachliche Verständigung nunmehr für eine Einbürgerung ausreiche und dass das Gemeindebürgerrecht zugesichert werden könne.
B.
X._____ und deren Sohn Y._____, geb. 1986, konnten sich am 5. März 2001 vor dem Bürgerrat der Bürgergemeinde Balsthal vorstellen und sich zu ihrem Einbürgerungsgesuch äussern. Im Nachgang zu diesem Vorstellungsgespräch lehnte der Bürgerrat auf Antrag des Einbürgerungsausschusses beide Einbürgerungsgesuche ab. In der schriftlichen Mitteilung vom 9. März 2001 begründete der Bürgerrat seinen Entscheid damit, dass die Deutschkenntnisse der Bewerberin ungenügend seien. Ihr Sohn Y._____ habe die Möglichkeit, nach vollendetem 16. Altersjahr ein neues Einbürgerungsgesuch einzureichen.
C.
Gegen den negativen Entscheid des Bürgerrats reichte X._____ beim Regierungsrat des Kantons Solothurn eine Beschwerde ein. Das instruierende Bau- und Justizdepartement führte ebenfalls eine Anhörung durch und

beurteilte die Deutschkenntnisse der Bewerberin als recht bescheiden, jedoch für eine Einbürgerung als knapp genügend. Mit Beschluss vom 4. März 2003 hob der Regierungsrat den Beschluss des Bürgerrats Balsthal vom 5. März 2001 auf, sicherte X._____ das Bürgerrecht der Bürgergemeinde Balsthal zu und legte die Einbürgerungstaxe fest.
D.
Die Bürgergemeinde Balsthal erhebt staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht und beantragt die Aufhebung des regierungsrätlichen Beschlusses. Sie ist der Ansicht, der Regierungsrat habe im Rechtsmittelverfahren seine Kognition überschritten und damit die Gemeindeautonomie verletzt.

Das Bau- und Justizdepartement stellt für den Regierungsrat den Antrag, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. X._____ hat sich nicht vernehmen lassen. Die Bürgergemeinde hält im zweiten Schriftenwechsel an ihren Anträgen fest.
E.
Mit Verfügung vom 14. Mai 2003 hat der Abteilungspräsident der Beschwerde die aufschiebende Wirkung erteilt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid ist in Anwendung von kantonalem Recht ergangen. Es handelt sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid im Sinn von Art. 86 und 87 OG, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde zulässig ist.
1.2 Eine Gemeinde kann sich dagegen wehren, dass sie als Trägerin hoheitlicher Gewalt in ihrer nach kantonalem Recht gewährleisteten Autonomie verletzt wird (Art. 189 Abs. 1 lit. b BV). Nach Art. 52 lit. a der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV/SO) gehört die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zum Aufgabenbereich der Bürgergemeinden. Darunter fällt die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Staatsangehörige (§ 20 Abs. 1 des solothurnischen Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 6. Juni 1993 [BüG]). Die Bürgergemeinde Balsthal ist somit durch den angefochtenen Entscheid in ihren hoheitlichen Befugnissen betroffen und legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde eine Verletzung ihrer Autonomie zu rügen.
1.3 Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.
2.
Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Gemäss Art. 45 Abs. 2 KV/SO erfüllen die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz ihre Aufgaben selbständig. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 128 I 3 E. 2a S. 8 mit Hinweisen).

Gestützt auf ihre Autonomie kann sich eine Gemeinde mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen zur Wehr setzen, dass die kantonalen Behörden im Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreiten oder dass sie bei Anwendung der kommunalen, kantonalen und bundesrechtlichen Normen, die den betreffenden Sachbereich ordnen, gegen das Willkürverbot verstossen oder, soweit kantonales oder eidgenössisches Verfassungsrecht in Frage steht, dieses unrichtig auslegen oder anwenden (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9; 120 Ia 203 E. 2a S. 204).
3.
3.1 Der Regierungsrat ging im angefochtenen Entscheid davon aus, das der Bürgerrat das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdegegnerin aus zwei Gründen abgelehnt habe: zum einen wegen ungenügender Sprachkenntnisse; zum anderen, weil die Beschwerdegegnerin trotz langjähriger Aufenthaltsdauer in der Gemeinde zu wenig integriert und assimiliert sei. Der Regierungsrat vertritt den gegenteiligen Standpunkt.

Er stützt sich dabei auf § 5 BüG, der die allgemeinen Voraussetzungen für die Verleihung des Kantonsbürgerrechts und des Gemeindebürgerrechts umschreibt. Nach dieser Bestimmung können nur Personen aufgenommen werden, die sich darüber ausweisen, dass sie

a) handlungsfähig sind oder die gesetzliche Vertretung dem Gesuch zugestimmt hat;
b) mit den örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut sind;
c) die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennen und die schweizerische Rechtsordnung beachten;
d) genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden, Mitbürgern und Mitbürgerinnen besitzen;
e) ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen.
3.2 Die Beschwerdeführerin wirft dem Regierungsrat vor, er habe unter dem Vorwand der falschen Rechtsanwendung den Entscheid auf Angemessenheit überprüft und dabei unzulässigerweise sein eigenes Ermessen anstelle desjenigen des Bürgerrats gestellt. Diese Rüge bezieht sich gemäss den Vorbringen in der Beschwerdeschrift nur auf die unterschiedliche Beurteilung der Sprachkenntnisse der Beschwerdegegnerin; die Frage der Integration und der Assimilation der Beschwerdegegnerin ist nach Auffassung der Bürgergemeinde für ihren Entscheid nicht ausschlaggebend gewesen. Im Folgenden ist deshalb nur zu prüfen, ob der Regierungsrat die Autonomie der Beschwerdeführerin verletzte, als er die Sprachkenntnisse der Beschwerdegegnerin als genügend einschätzte und ihr deshalb das Gemeindebürgerrecht zusicherte.
3.3 Soweit der Regierungsrat die Sprachkenntnisse der Beschwerdegegnerin als den Anforderungen von § 5 lit. d BüG genügend beurteilte, ist dies unter dem Blickwinkel des Willkürverbots nicht zu beanstanden.
3.4 Der Regierungsrat steht sodann auf dem Standpunkt, dass den Bürgergemeinden bei der Auslegung der erwähnten Bestimmung kein Beurteilungsspielraum zustehe, der bei der Rechtskontrolle respektiert werden müsste. Auch dies hält vor dem Willkürverbot stand: Der Regierungsrat ist im Verwaltungsbeschwerdeverfahren befugt, die Rechtsanwendung frei zu überprüfen (§ 30 Abs. 1 des Solothurner Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 [VRG]); ausgeschlossen ist nur eine Kontrolle der Angemessenheit von Gemeindeentscheiden (§ 30 Abs. 2 VRG). Auch wenn § 5 lit. d BüG unbestimmte Rechtsbegriffe aufweist, stellt deren Auslegung eine Rechtsfrage dar, die der freien Prüfung des Regierungsrats zugänglich ist, zumal es sich um eine kantonale Gesetzesbestimmung handelt. Insoweit steht den Bürgergemeinden - wie in der Vernehmlassung des Regierungsrats ausgeführt wird - keine Autonomie zu.
3.5 Indessen stellt sich die Frage, ob der Bürgerrat berechtigt war, den Sprachkenntnissen der Bewerberin ausserhalb der Anwendung von § 5 lit. d BüG, bei der Ausübung des ihm eingeräumten Ermessens, Rechnung zu tragen.
3.5.1 Nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut stellen die Aufnahmevoraussetzungen in § 5 BüG Mindestvoraussetzungen dar; dies bestätigt auch der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung. Ein Bewerber muss diese Mindestvoraussetzungen - sowohl auf Kantons- wie auf Gemeindestufe - erfüllen, wenn er eingebürgert werden will.
Daneben enthalten die Bestimmungen über das Kantonsbürgerrecht (§§ 13-17 BüG) und das Gemeindebürgerrecht (§§ 18-23 BüG) spezielle Bedingungen. § 19 BüG legt die Voraussetzungen fest, unter denen die Bürgergemeinden verpflichtet sind, das Gemeindebürgerrecht zu erteilen oder zuzusichern. Ein Anspruch auf Einbürgerung besteht z.B. für ausländische Staatsangehörige, die in den letzten 10 Jahren ununterbrochen in der Gemeinde gelebt, die Schulen grösstenteils in der Schweiz besucht und das Gesuch vor Vollendung des 25. Altersjahres gestellt haben. Die letzten beiden Voraussetzungen erfüllt die Beschwerdegegnerin nicht, so dass sie grundsätzlich keinen Anspruch auf Einbürgerung hat. Dementsprechend besteht für die Beschwerdeführerin keine Aufnahmepflicht.

In diesem Fall entscheidet - wie im angefochtenen Entscheid ausgeführt wird - der Bürgerrat nach freiem Ermessen. Allerdings ist auch die freie Ermessensausübung Schranken unterworfen. Die Behörde muss ihr Ermessen - auch wenn es sehr weit ist - pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben (BGE 129 I 232 E. 3.3 S. 238). Dabei ist insbesondere dem in Art. 24 Abs. 2 KV/SO verankerten Gebot Rechnung zu tragen, wonach Einbürgerungen nicht unverhältnismässig erschwert werden dürfen. In diesem Rahme aber steht den Bürgergemeinden eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zu, die verfassungsrechtlich geschützt ist (Art. 50 Abs. 1 i.V.m. Art. 189 Abs. 1 lit. b BV).
3.5.2 Wenn - wie bereits gesagt - die Aufnahmekriterien nach § 5 BüG Mindestvoraussetzungen darstellen, muss dies auch für das Kriterium der "genügenden Sprachkenntnisse" gelten. Es ist nicht ersichtlich und wird vom Regierungsrat auch nicht näher begründet, weshalb die kantonalrechtliche Regelung in diesem Punkt abschliessend sein sollte. Demzufolge sind die Bürgergemeinden frei, soweit ihnen das kantonale Recht in Bürgerrechtssachen Autonomie einräumt, bei der Beurteilung des sprachlichen Kriteriums einen strengeren Massstab

anzuwenden. Freilich dürfen die Anforderungen im Hinblick auf Art. 24 Abs. 2 KV/SO nicht überspannt werden, weil dadurch Einbürgerungen unverhältnismässig erschwert würden. Diese Grenzen sind im vorliegenden Fall offensichtlich nicht überschritten worden, nachdem selbst im angefochtenen Entscheid eingeräumt wird, dass die Sprachkenntnisse der Beschwerdegegnerin bescheiden seien und nur knapp den Anforderungen von § 5 lit. d BüG genügten.
3.6 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Regierungsrat § 5 lit. d BüG eine Tragweite zugemessen hat, die offensichtlich weder durch den Wortlaut der Bestimmung noch durch Sinn und Zweck der kantonalrechtlichen Regelung gedeckt ist. Dadurch hat er den Autonomiebereich der Beschwerdeführerin verletzt. Die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie erweist sich als begründet.
4.
Aus diesen Gründen ist die staatsrechtliche Beschwerde gutzuheissen und der Regierungsratsbeschluss vom 4. März 2003 aufzuheben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens und nachdem die private Beschwerdegegnerin sich am bundesgerichtlichen Verfahren nicht beteiligt hat, werden keine Kosten erhoben (Art. 156 Abs. 2 OG). Der Kanton Solothurn hat jedoch die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen und der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 4. März 2003 aufgehoben.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Der Kanton Solothurn hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Regierungsrat des Kantons Solothurn schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. Dezember 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: