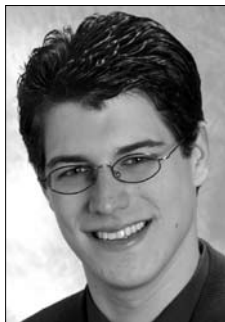


Weiterhin kein Recht auf "automatische Einbürgerung" – Die Einbürgerungspraxis des Bundesgerichts seit 2003



ALEXANDER SCHAER,
lic.iur., Assistent an
der Universität Zürich

Inhaltsübersicht:

Vorbemerkungen

1. Ausgangspunkt: die Grundsatzurteile aus dem Jahre 2003
2. Inhalt der Begründungspflicht
3. Zulässige Begründungen
4. Verfahrensfragen
 - 4.1. Grundsätzliche Unzulässigkeit von Urnenabstimmungen?
 - 4.2. Abstimmungen an Gemeinde- und Bürgerversammlungen
 - 4.3. Übertragung der Einbürgerungsbefugnis an Parlamente
5. Zusammenfassung und möglicher Lösungsansatz

Vorbemerkungen

Die bundesgerichtliche Praxis zu Einbürgerungsentscheiden seit 2003 wirft noch heute hohe Wellen. Die Kernaussagen der beiden Grundsatzurteile "SVP der Stadt Zürich" sowie "Emmen" sollen denn auch zuerst nochmals zusammenfassend kurz dargestellt werden (Ziffer 1), ehe in der Folge der Inhalt der in diesen Urteilen statuierten Begründungspflicht skizziert wird (Ziffer 2).

Argumentiert wird auf dem politischen Parkett nicht zuletzt auch damit, dass ein Recht auf "automatische Einbürgerung" entstanden sei. Wie jedoch ein Blick auf die höchstrichterliche Praxis der letzten Jahre zeigt, existieren durchaus genügend stichhaltige, objektive Argumente, um sowohl dem Begründungsgebot als auch dem Erfordernis der Integration in die Schweizer Verhältnisse gerecht zu werden (Ziffer 3). Fraglich bleibt indes, ob der Stimmbürger weiterhin direkt über Einbürgerungen entscheiden soll respektive überhaupt kann (Ziffer 4) oder ob es Lösungen gibt, welche den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besser gerecht werden (Ziffer 5).

1. Ausgangspunkt: die Grundsatzurteile aus dem Jahre 2003

Im Jahr 2003 entschied das Bundesgericht, dass es sich bei der Einbürgerung nicht um politische Entscheide in einem rechtsfreien Raum handle, sondern dass die Entscheide materiell einen Akt der Rechtsanwendung darstellen, da über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden werde.¹ Dadurch hätten die Gesuchsteller auch einen Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf eine Begründung, wenn ihre Gesuche abgewiesen würden.² Letzteres leitete das Bundesgericht aus Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 8 Abs. 2 BV ab.³ Da die Stimmbürger bei Fragen der Einbürgerung eine Verwaltungsfunktion ausüben, seien sie als Träger staatlicher Aufgaben gemäss Art. 35 Abs. 2 BV an die Grundrechte (und dabei insbesondere auch an das Willkür- und Diskriminierungsverbot) gebunden, wodurch die Begründungspflicht auch die Stimmbürger treffe.⁴ Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV stehe dem nicht entgegen, da ein Anspruch darauf bestehe, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt werde, welches nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringe.⁵ Zudem gewährleiste das Stimm- und Wahlrecht keinen Anspruch auf Anerkennung eines Abstimmungsergebnisses, das materiell rechtswidrig sei, weil es die Grundrechte Einzelner verletzte oder aus einem anderen Grund gegen die Rechtsordnung verstosse.⁶

2. Inhalt der Begründungspflicht

Ziel der Begründung ist es, dass der abgelehnte Bewerber weiss, aus welchen Gründen sein Gesuch abgewiesen wurde, damit er allenfalls auch die Einreichung eines Rechtsmittels prüfen kann.⁷ So müssen in der Begründung wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt.⁸ Ausserdem muss jedes einzelne Gesuch grundsätzlich individuell beurteilt und bei einer Ablehnung auch individuell begründet werden⁹, was jedoch nicht aus-

1 BGE 129 I 232, 237 f., E. 3.3.

2 BGE 129 I 232, 238, E. 3.3.

3 BGE 129 I 232, 236 u. 239, E. 3.2 u. E. 3.4.

4 BGE 129 I 217, 225, E. 2.2.1; BGE 129 I 232, 240, E. 3.4.2.

5 BGE 129 I 217, 225, E. 2.2.2; BGE 129 I 232, 244, E. 4.2.

6 BGE 129 I 217, 225 f., E. 2.2.2.

7 BGE 1P.786/2006, E. 4.3; BGE 1P.787/2006, E. 4.3; BGE 1P.788/2006, E. 4.3.

8 BGE 129 I 232, 236, E. 3.2.

9 BGE 131 I 18, 22, E. 3.4.

schliesst, dass die genannten Gründe auch bei mehreren Gesuchen materiell dieselben sein können.¹⁰

3. Zulässige Begründungen

Entgegen der in der politischen Diskussion vertretenen Behauptung, dass durch die aktuelle Bundesgerichtspraxis ein "automatischer Einbürgerungsanspruch"¹¹ entstanden sei, zeigt ein Blick auf die höchstrichterliche Praxis der letzten Jahre, dass durchaus genügend stichhaltige, objektive Argumente existieren, um sowohl dem Begründungsgebot als auch dem Erfordernis der Integration in die Schweizer Verhältnisse gerecht zu werden.¹² So hat beispielsweise das Bundesgericht die Ablehnung von Gesuchen mit der Begründung von fehlenden Sprachkenntnissen¹³, unzureichender Vertrautheit mit Sitten und Gebräuchen¹⁴ respektive der noch ungenügenden Integration¹⁵, dem Fehlen von minimalen Grundkenntnissen des Schweizer Demokratiesystems¹⁶, der Befürchtung eines Missbrauchs des Einbürgerungsrechts¹⁷ sowie der mangelnden Integration aufgrund einer Verschiebung des Lebensmittelpunktes¹⁸ geschützt.¹⁹ Auch das Argument eines "fehlenden bzw. ungenügenden Integrationswillens" reichte dem Bundesgericht als Begründung aus.²⁰ Blosser Fragen, Feststellungen sowie Ausdrücke des rein persönlichen "Missbehagens" genügen indessen nicht.²¹ Bei Wortmeldungen aus dem Plenum dürfte es somit mindestens eines förmlichen Ablehnungsantrages sowie substantivierter Ablehnungsgründe bedürfen.²²

Wie HANGARTNER richtig betont, ist prinzipiell auch eine rechtswidrige Begründung rein verfahrensrechtlich gesehen eine Begründung.²³ Es stellt sich denn auch in diesem Zusammenhang inskünftig nicht nur die Frage nach der Begründung an sich, sondern auch nach dem materiellen Inhalt derselben.

4. Verfahrensfragen

4.1. Grundsätzliche Unzulässigkeit von Urnenabstimmungen?

Da die Stimmbürger ihrer Begründungspflicht an der Urne systembedingt nicht nachkommen könnten, erklärte das Bundesgericht diese Abstimmungsvariante für unzulässig.²⁴ Auch eine nachträgliche Begründung durch ein Gemeindeorgan wurde vom Bundesgericht abgelehnt, da dies letzten Endes nicht viel mehr als eine Mutmassung über die Ablehnungsgründe darstelle.²⁵ Anfang dieses Jahres hat das Bundesgericht dieses absolute Verbot eingeschränkt. So betonte das Höchstgericht, dass bei Urnenabstimmungen, mit denen Anträge der Exekutive auf Verweigerung der Einbürgerung bestätigt werden, davon ausgegangen werden kann, dass die Stimmberechtigten sich die Begründung der Exekutive zu eigen machen und somit eine Begründung vorliege.²⁶ Wei-

terhin unzulässig bleiben jedoch Ablehnungen von Gesuchen entgegen den Anträgen.²⁷

Trotz den Einschränkungen eines absoluten Verbots von Urnenabstimmungen bleibt diese Möglichkeit faktisch ausgeschlossen. Hat man doch rechtlich gesehen einzig die

-
- 10 BGE 1D.5/2007, E. 2.3.
 - 11 Dies ausdrücklich verneinend: BGE 1P.786/2006, E. 4.1, BGE 1P.787/2006, E. 4.1; BGE 1P.788/2006, E. 4.1.
 - 12 Insofern kann der Aussage von DORIS BIANCHI, dass für eine Versammlung die objektiven Kriterien für die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs praktisch ausgeschöpft seien, nicht gefolgt werden. Gibt es doch theoretisch genügend Argumente, welche allenfalls dem vorentscheidenden Gremium nicht bekannt gewesen sein könnten und erst durch die Bürgerschaft im Rahmen der Versammlung aufgebracht werden, wo sie dann letzten Endes matchentscheidend sind (vgl. DORIS BIANCHI, Paradigmenwechsel im Einbürgerungsrecht – Vom politische Einbürgerungsentscheid zum Verwaltungsakt, in: ZBl 2004, 418).
 - 13 BGE 1P.516/2005, E. 3; BGE 131 I 18, 21, E. 3.2; BGE 1P.787/2006, E. 5.2; BGE 1P.788/2006, E. 5.1.
 - 14 BGE 1P.788/2006, E. 5.1.
 - 15 BGE 1D.5/2007, E. 2.2.
 - 16 BGE 131 I 18, 21, E. 3.2.
 - 17 BGE 1D.5/2007, E. 2.3.
 - 18 BGE 1P.760/2006, E. 3.3.
 - 19 An das Verfahren der Diskussion und Abstimmung selber werden in der bundesgerichtlichen Praxis keine hohen Anforderungen gestellt. Eine strenge Formalisierung des Begründungs- und Abstimmungsverfahrens wie dies BIANCHI aufzeigt, scheint nicht nötig zu sein. Vgl. BIANCHI (FN 12), 424.
 - 20 BGE 132 I 167, 172 f., E. 4.2 f.: Im konkreten BGE ging es um einen Fall aus dem Kanton Basel-Landschaft, wo einer Frau die Einbürgerung verweigert, ihrem Vater sowie dem Bruder jedoch gleichzeitig gewährt wurde. Der mangelnde Integrationswillen der Frau wurde damit begründet, dass sie sich um keine Arbeitsstelle bemüht habe, über keinen (genügenden) Arbeiterwerb verfüge und damit von ihrer Verwandtschaft abhängig sei, keine Anstrengungen zur Verbesserung der Deutschkenntnisse unternommen habe sowie jeglichen Kontakt mit der Schweizer Bevölkerung meide und auch keinerlei Wille zeige, auf die hiesige Bevölkerung zuzugehen.
 - 21 BGE 132 I 196, 199, E. 3.3; BGE 1P.787/2006, E. 5.2.
 - 22 Vgl. dazu auch die unlängst vom Nationalrat verabschiedete Vorlage zur Änderung des Bürgerrechtsgesetz (NZZ vom 3. Oktober 2007, 15).
 - 23 YVO HANGARTNER, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, in: AJP/PJA 2001, 961.
 - 24 BGE 129 I 217, 231, E. 3.6; BGE 129 I 232, 241, E. 3.5 u. E. 3.7.
 - 25 BGE 129 I 232, 242, E. 3.5; Das Bundesgericht schränkte diesen Grundsatz in BGE 1P.786/2006, E. 4.3, BGE 1P.787/2006, E. 4.3 sowie BGE 1P.788/2006, E. 4.3 ein, wo zumindest das Nachschieben im Sinne einer Verdeutlichung oder eines Festhaltens von bereits vor oder anlässlich des Entscheides vorhandener Begründungselemente nicht ausgeschlossen wurde.
 - 26 BGE 1P.786/2006, E. 4.2; BGE 1P.787/2006, E. 4.2; BGE 1P.788/2006, E. 4.2.
 - 27 BGE 1P.786/2006, E. 4.2; BGE 1P.787/2006, E. 4.2; BGE 1P.788/2006, E. 4.2.

Möglichkeit, zur Ablehnung empfohlene Anträge abzulehnen oder anzunehmen und zwangsläufig positiv lautende Anträge gutzuheissen. Dies lässt eine Urnenabstimmung faktisch zu einer Farce werden.

4.2. Abstimmungen an Gemeinde- und Bürgerversammlungen

Auch wenn nicht ausgeschlossen werden könne, dass es zu verfassungswidrigen Einbürgerungsentscheiden kommen könne, welche die Grundrechte der Bewerber verletzen könnten, erklärte das Bundesgericht die Abstimmung an einer Gemeinde- und Bürgerversammlung prinzipiell doch für zulässig.²⁸ Bei der Frage der Verfassungsmässigkeit der Abstimmung müsse jeweils der Einzelfall überprüft werden.²⁹ "Werden an der Gemeindeversammlung selbst die Gründe für die Ablehnung einer konkreten Einbürgerung genannt und darüber unmittelbar im Anschluss an die Diskussion abgestimmt, so kann angenommen werden, dass die ablehnenden Gründe von der Mehrheit der Abstimmenden mitgetragen werden. In der Regel wird damit ein ablehnender Gemeindeversammlungsbeschluss hinreichend begründet werden können (...)", so das Bundesgericht.³⁰ Dasselbe gilt bei der Bestätigung eines ablehnenden Antrages des Gemeinderates respektive einer vorberatenden Kommission, sofern nicht abweichende Voten etwas anderes nahe legen würden.³¹ Verweigert jedoch die Gemeindeversammlung entgegen dem Antrag des Gemeinderates respektive der Kommission eine Einbürgerung, müsse sich die Begründung in erster Linie aus den Wortmeldungen ergeben.³² "Findet indessen keinerlei Diskussion statt, so fehlt es (...) an einer Begründung, und es kann eine solche in aller Regel auch im Nachhinein nicht erstellt werden."³³

Probleme ergeben sich bei dieser Abstimmungsform im Informationsbedürfnis der Stimmbürger, welche einen Anspruch auf möglichst umfassende Informationen zur Entscheidungsfindung haben. Um einen absolut objektiven Entscheid³⁴ über die Integriertheit von Ausländern und damit die Frage des Erfüllens der Einbürgerungsvoraussetzungen zu gewährleisten, benötigen die Stimmbürger einen vollständigen Überblick über die Lebensverhältnisse der Gesuchsteller. Eine Offenlegung aller sensiblen Daten wäre jedoch mit dem Schutz der Privatsphäre im Sinne von Art. 13 BV unvereinbar.³⁵ Ohne umfassende Informationen jedoch kann nicht sichergestellt werden, dass das Abstimmungsergebnis den freien Willen der Stimmbürger wirklich zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Viele Gemeinden begnügen sich damit, in ihren Unterlagen eine Kurzzusammenfassung der wichtigsten Angaben abzudrucken. Doch selbst das Bundesgericht beurteilt es als fraglich, dass diese wenigen Informationen genügen, um die Eingliederung einer Person in die Gesellschaft zu beurteilen.³⁶ Es ist daher davon auszugehen, dass bei einer Abstimmung an einer Gemeinde- oder Bürgerversammlung – unabhängig davon, ob die Begründungspflicht erfüllt wurde oder nicht – in letzter Konsequenz immer ein Eingriff entweder in den Schutz der Privatsphäre oder aber in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit vorliegt.³⁷

4.3. Übertragung der Einbürgerungsbefugnis an Parlamente

Die unter Ziffer 4.2. ausgeführten Grundsätze gelten prinzipiell auch bei Entscheiden der Parlamente in Bezug auf die Anträge einer Kommission.³⁸ Immerhin stellt sich hier das Problem der Offenlegung von Informationen weniger, da sie nur einem beschränkten, wenn auch immer noch grossen Kreis von Personen offen gelegt werden.

5. Zusammenfassung und möglicher Lösungsansatz

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Urnenabstimmungen sowie Entscheide von Gemeinde- und Bürgerversammlungen nicht zuletzt auch aus faktischen Gründen sowie aufgrund des unauflösbaren Konfliktes zwischen dem Schutz der Privatsphäre und der Abstimmungsfreiheit keine gangbaren Lösungen darstellen. Da auch Parlamentarier nicht zwangsläufig nach rein objektiven Gründen entscheiden, lässt sich auch hier zu Recht fragen, inwieweit es

28 BGE 130 I 140, 154, E. 5.3.6.

29 BGE 130 I 140, 154 f., E. 5.3.6.

30 BGE 130 I 140, 154, E. 5.3.6.

31 BGE 131 I 18, 20 f., E. 3.1.

32 BGE 132 I 196, 197, E. 3.1.

33 BGE 132 I 196, 197, E. 3.1.

34 Vgl. in diesem Zusammenhang nicht zuletzt auch AUER/VON ARX, welche grundsätzlich die Möglichkeit, aber auch die Pflicht des Stimmbürgers zu einer sachlichen Begründung des Entscheides in Frage stellen (ANDREAS AUER/NICOLAS VON ARX, Direkte Demokratie ohne Grenzen? Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch das Volk, in: AJP/PJA 2000, 929).

35 Vgl. REGULA KIENER, Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren, in: recht 2000, 219; AUER/VON ARX, (FN 34), 927; HANGARTNER (FN 23), 959; RENÉ WIEDERKEHR, Strukturelle Individualgerechtigkeit – Eine Skizze dargestellt am Beispiel der Einbürgerungspraxis, in: AJP/PJA 2004, 24; BIANCHI (FN 12), 418 f.; TOBIAS JAAG, Aktuelle Entwicklungen im Einbürgerungsrecht, in: ZBI 2005, 128.

36 BGE 129 I 232, 242 f., E. 3.6 u. 247 f., E. 4.4.2 f., eine gewisse Wahrscheinlichkeit einer Zulässigkeit wird immerhin für kleinere Gemeinden in den Raum gestellt (E. 4.2.2); vgl. auch AUER/VON ARX (FN 34), 931.

37 Der Einbürgerung via Gemeinde- und Bürgerversammlung denn auch ablehnend gegenüberstehend: DORIS BIANCHI, Die Integration der ausländischen Bevölkerung: der Integrationsprozess im Lichte des schweizerischen Verfassungsrechts, Diss. Zürich 2003, 198 f.; WIEDERKEHR (FN 35), 29; JAAG (FN 35), 128.

38 BGE 1P.786/2006, E. 4.2; BGE 1P.787/2006, E. 4.2; BGE 1P.788/2006, E. 4.2; vgl. YVO HANGARTNER, Neupositionierung des Einbürgerungsrechts – Bemerkungen aus Anlass der Bundesgerichtsentscheide vom 9. Juli 2003, in: AJP/PJA 2004, 6 f.; JAAG (FN 35), 131.

sinnvoll ist, solche Entscheide dem Parlament zu überlassen.

Den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und damit nicht zuletzt auch den Grundrechten in der Bundesverfassung am besten entsprechen dürfte die Lösung, welche derzeit bereits von einigen Gemeinden und Kantonen praktiziert oder zumindest geplant wird: Die – von einem allfälligen ordentlichen kantonalen und eidgenössischen Rechtsmittelverfahren abgesehen – endgültige Entscheidung über Einbürgerungen durch die Exekutive respektive speziell geschaffene Einbürgerungskommissionen, welche grundsätzlich zu Sachbezogenheit und parteipolitischer Neutralität verpflichtet sind.³⁹ Neben dieser Pflicht zur Objektivität hat dieses Verfahren zudem den Vorteil, dass möglichst umfassende Informationen über die Gesuchssteller einer dem Amtsgeheimnis unterliegenden Behörde und damit einem kleinen Kreis von Personen zugänglich sind, womit nicht zuletzt auch der Schutz der Privatsphäre der Gesuchsteller möglichst gewahrt bleibt. Das demokratische Element wird gewahrt, indem diese Behörden der Volkswahl unterliegen und damit im Sinne des Repräsentativprinzips als Vertreter des Volkes entscheiden.

39 Vgl. z.B. die aktuelle Übergangsregelung des Kantons St. Gallen in Art. 9 ff. des Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechtes (Bürgerrechtsgesetz) vom 5. Dezember 1955 (sGS 121.11), welche die Entscheide an einen Einbürgerungsrat delegiert.

La jurisprudence relative aux décisions de naturalisation qui est celle du Tribunal fédéral depuis 2003 soulève encore de fortes vagues. Les opposants à cette jurisprudence font valoir leurs arguments au niveau politique par le fait notamment que cette jurisprudence a créé un droit à une "naturalisation automatique". Toutefois, un coup d'œil sur les arrêts rendus par notre plus haute instance judiciaire au cours des dernières années montre qu'il existe suffisamment d'arguments valables et objectifs qui permettent de tenir compte tant de la nécessité d'être motivé pour devenir suisse que de l'exigence d'être intégré au contexte helvétique. En revanche, reste sans réponse la question de savoir si le citoyen doit continuer à décider directement de l'opportunité d'une naturalisation respectivement s'il est même habilité à le faire ou s'il y a des solutions permettant de mieux prendre en considération les exigences de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Finalement, la solution qui devrait correspondre le mieux aux exigences précitées et, ce faisant, aux droits fondamentaux ancrés dans la constitution est celle qui est déjà pratiquée par quelques communes et cantons ou, du moins, qui est planifiée à leur niveau soit : faire dépendre toute décision finale de naturalisation d'une autorité exécutive respectivement d'une commission de naturalisation spécialement créée à cet effet – indépendamment d'une éventuelle procédure ordinaire de recours aux niveaux cantonal et fédéral.

(trad. LT LAWTANK, Fribourg)