



03.454

Parlamentarische Initiative

Pfisterer Thomas.

Bürgerrechtsgesetz. Änderung

Initiative parlementaire

Pfisterer Thomas.

Loi sur la nationalité. Modification

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.12.03 (ERSTE PHASE - PREMIÈRE ÉTAPE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.05 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.06.07 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.06.07 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.10.07 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.10.07 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.12.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.12.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.12.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.12.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.12.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag Brändli

Nichteintreten

Eventualantrag Brändli

(falls Eintreten beschlossen wird)

Rückweisung an die Kommission

mit dem Auftrag, das Problem auf Verfassungsstufe zu klären.

Proposition Brändli

Ne pas entrer en matière

Proposition subsidiaire Brändli

(au cas où l'entrée en matière serait décidée)

Renvoi à la commission

avec mandat d'examiner le problème sur la base constitutionnelle.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Ich darf Ihnen zunächst die beiden Hauptbegehren der parlamentarischen Initiative unseres Kollegen Thomas Pfisterer in Erinnerung rufen.

Das erste Begehren geht dahin, dass die Kantone selbstständig sollen entscheiden können, ob Einbürgerungen einem Exekutivorgan oder dem Volk unterbreitet werden, entweder im Rahmen von Gemeindeversammlungen – also von offenen Dorfgemeinden – oder von Urnenabstimmungen oder, sofern vorhanden, von Volksvertretungen, also Parlamenten.

Das zweite Begehren lautet wie folgt: Die Gesetzgebung – konkret: das Bürgerrechtsgesetz – soll so angepasst werden, dass das Bundesgericht keine Entscheide auf ordentliche Einbürgerung fällen, sondern lediglich Rügen auf Verletzung verfassungsmässiger Verfahrensgarantien prüfen kann. Das impliziert logischerweise, dass für das Einbürgerungsverfahren bestimmte rechtsstaatliche Grundsätze zu beachten sind.





Den Hintergrund der Einreichung dieser parlamentarischen Initiative bildeten zwei Urteile des Schweizerischen Bundesgerichtes in Lausanne vom 9. Juli 2003, und diese erfolgten just zu einem Zeitpunkt, als sich das Parlament mit Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes befasste. Es handelt sich zunächst um den sogenannten Entscheid Emmen. In diesem Entscheid hat das Bundesgericht erkannt, dass Einbürgerungsentscheide Verwaltungsakte seien, dass demzufolge bestimmte Verfahrensgarantien einzuhalten seien, u. a. der Anspruch auf rechtliches Gehör, aus welchem sich dann seinerseits eine Begründungspflicht ergebe.

Der zweite Entscheid betraf einen Entscheid in der Stadt Zürich. Da hat das Bundesgericht eigentlich in Fortführung des Entscheides Emmen erkannt, dass bei Einbürgerungsentscheiden an der Urne eine Begründung nicht möglich sei. Demzufolge seien derartige Einbürgerungsentscheide an der Urne nicht zulässig. Ob Einbürgerungen an Gemeindeversammlungen mit Blick auf die Begründbarkeit zulässig sind, hatte das Bundesgericht bei diesem Zürcher Entscheid noch offen gelassen. Es hat dann später – in einem anderen Entscheid, den Kanton Schwyz betreffend – die Sache im positiven Sinne entschieden: Einbürgerungsentscheide seien an offenen Dorfgemeinden möglich, sofern die Begründung sichergestellt sei.

Die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas wird noch nach altem Recht abgewickelt. Unser Rat hatte somit in einer ersten Phase zu entscheiden, ob für dieses Anliegen Handlungsbedarf besteht. Er gab an seiner Sitzung vom 9. Dezember 2003 der parlamentarischen Initiative mit 25 zu 9 Stimmen Folge. Das Geschäft ging dann zurück an die Staatspolitische Kommission unseres Rates, die in der Folge eine Subkommission einsetzte. Diese erarbeitete dann zuhanden der Gesamtkommission eine Vorlage, die schliesslich vor ziemlich genau einem Jahr in ein Vernehmlassungsverfahren ging.

Diese Vernehmlassungsvorlage ging eigentlich von zwei Grundsätzen aus:

1. Wir wollen eine Regelung innerhalb der Verfassung. Die Verfassung hält in Artikel 38 Absatz 2 fest, dass der Bund für sogenannte ordentliche Einbürgerungen Mindestvorschriften erlassen kann.

2. Der Einbürgerungsentscheid ist rechtlich gesehen ein Entscheid mit Doppelnatur, das heisst, ein Einbürgerungsentscheid ist zunächst ein politischer Akt. Es geht darum, wer in die staatliche Gemeinschaft, verbunden mit entsprechenden politischen Rechten, aufgenommen wird, wer, mit anderen Worten – um mit Professor Ehrenzeller zu sprechen –, Teil des Souveräns wird.

Der Einbürgerungsentscheid ist aber auch ein Rechtsanwendungsakt, d. h. ein individuell-konkreter Akt, was mit entsprechenden rechtsstaatlichen Konsequenzen, insbesondere der Begründungspflicht, verbunden ist. Das waren die beiden Grundsätze, von denen die Vernehmlassungsvorlage ausging.

Die Vernehmlassungsvorlage enthielt sodann die folgenden Elemente:

1. Ablehnende Einbürgerungsentscheide müssen begründet werden.

2. Einbürgerungsentscheide an Gemeindeversammlungen und an der Urne sollen weiterhin möglich sein, wenn die Begründung gewährleistet ist.

3. Es wurde die Möglichkeit einer nachträglichen bzw. ergänzenden Begründung oder, wenn Sie so wollen, ein Begründungssurrogat bei sogenannten obligatorischen Einbürgerungen an der Urne oder auch an Gemeindeversammlungen vorgesehen.

4. Weitere Elemente bildeten der Schutz der Privatsphäre und schliesslich die Rechtsweggarantie, der Rechtsschutz.

Die einzelnen Elemente dieser Vorlage wurden in der Vernehmlassung grossmehrheitlich begrüsst, insbesondere die Begründungspflicht als eines der zentralen Elemente der Vorlage, wenn nicht als das zentrale Element. Auf klare Ablehnung in der Vernehmlassung stiess hingegen die Möglichkeit einer nachträglichen oder ergänzenden Begründung bei obligatorischen Abstimmungen an Gemeindeversammlungen und vor allem an der Urne.

Gestützt auf diese Vernehmlassung hat die Staatspolitische Kommission die Vorlage nun bereinigt. Die erste Grundlage

AB 2005 S 1135 / BO 2005 E 1135

für diese Vorlage ist weiterhin eine Regelung lediglich auf Gesetzes- und nicht auf Verfassungsebene. Die zweite Grundlage haben wir ebenfalls beibehalten: Der Einbürgerungsakt ist staatsrechtlich gesehen ein Entscheid mit Doppelnatur, also in erster Linie ein politischer Akt, aber eben auch ein individuell-konkreter Akt, was mit gewissen rechtsstaatlichen Garantien verbunden ist.

Das zentrale Element der Vorlage ist, dass ablehnende Einbürgerungsentscheide, von wem auch immer diese gefällt werden, zu begründen sind. Einbürgerungen an offenen Dorfgemeinden, also an Gemeindeversammlungen, oder an der Urne, sind zulässig, wenn das kantonale Recht sie vorsieht. Diese Begründungspflicht soll sichergestellt werden, indem ablehnende Einbürgerungsentscheide nur dann zulässig sind, wenn im Zeitpunkt der Abstimmung den Stimmberechtigten ein entsprechender Antrag, d. h. auf Nichteinbürgerung, mit entspre-



chender Begründung vorgelegen hatte. Ich komme dann im Einzelnen bei der Detailberatung darauf zurück. Das ist wie gesagt das Hauptelement der Vorlage.

Weitere Elemente sind der Schutz der Privatsphäre und die Rechtsweggarantie, also die Beschwerdemöglichkeit, einerseits auf kantonaler Ebene, andererseits auf Bundesebene.

Die Staatspolitische Kommission Ihres Rates beantragt Ihnen einstimmig, ohne Gegenstimme, auf diese Vorlage einzutreten und den Anträgen der Kommission zu folgen.

Brändli Christoffel (V, GR): Wenn ich hier einen Nichteintretensantrag beziehungsweise einen Rückweisungsantrag stelle, so sicher nicht, um die Sitzung zu verlängern. Vielmehr scheint es mir notwendig zu sein, dass wir uns nochmals darüber aussprechen, ob der vorgeschlagene Weg richtig und vertretbar ist oder nicht.

Zur Ausgangslage: Seit je war die Einbürgerung ein politischer Akt. Das Gemeindebürgerrecht war Voraussetzung, um das Kantons- und Schweizer Bürgerrecht zu erlangen. Die Gemeinden waren autonom, wie sie zu ihrem Entscheid kamen. Irgendeine Begründungspflicht für diesen politischen Entscheid gab es nicht, weil der Souverän, wenn er seine Entscheidungen begründen müsste, nicht mehr der Souverän wäre.

In der neuen Bundesverfassung wurde die bisherige Position der Gemeinden bestätigt. Wir sprachen bei dieser Revision ja immer wieder von der Fortschreibung der Verfassung. Auf jeden Fall ergeben die Materialien klar, dass eine Änderung der bisherigen Kompetenzordnung nicht vorgesehen war. Anträge auf deren Änderung wurden im Parlament klar abgelehnt.

Mitte 2003 sprach sich nun das Bundesgericht überraschend gegen die bisherige Regelung aus. Das Urteil verlangt ein Rekursrecht gegen negative Entscheide. Mit diesem Entscheid wertet das Bundesgericht einen Einbürgerungsentscheid entgegen allen in der Bundesverfassung und in den Kantonsverfassungen festgehaltenen Grundsätzen faktisch kurzerhand als Verwaltungsverfügung, der jede politische Dimension abgeht.

Dies steht meiner Auffassung nach klar im Widerspruch zum Willen des Verfassungsgebers. Selbst alt Bundesrat Koller, der Vater der neuen Verfassung, sprach von einem unglücklichen Entscheid des Bundesgerichtes. Selbstverständlich kann man unterschiedlicher Auffassung darüber sein, wie die Einbürgerungen in Zukunft ausgestaltet werden sollen. Heute ist die Einbürgerung aber ein politischer Akt; sie ist als politischer Akt ausgestaltet und entsprechend im 2. Kapitel des 2. Titels der Bundesverfassung, "Bürgerrecht und politische Rechte", aufgeführt, nicht aber bei den Grundrechten, die einklagbar sind. In Bezug auf die politischen Rechte äussert sich die Verfassung in Artikel 34 Absatz 2 klar: "Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe." Im Klartext: Keine Instanz hat das Recht, für bestimmte politische Entscheide nur einzelne Formen der Entscheidungsfindung zuzulassen; auch die Gerichte haben dieses Recht nicht. Wenn zu irgendeinem politischen Entscheid Urnenabstimmungen verboten oder eingeschränkt werden sollen, so darf dies nicht akzeptiert werden.

Ebenso klar gilt: Es gibt keine Begründungspflicht für einen politischen Entscheid. Wenn man sagt, ein Volksentscheid sei nur gültig, wenn er vorweg begründet worden sei, so ist das natürlich eigenartig. Nehmen wir an, Sie machten eine Volksabstimmung: 90 Prozent sagen Nein, 10 Prozent sagen Ja. Dann sagen Sie, der Entscheid sei vorweg nicht begründet worden; was da entschieden worden sei, gelte also nicht. Das ist für mich eine eigenartige Konzeption.

Als Folge des Bundesgerichtsentscheides, welcher sich mit der bisherigen Verfassungsinterpretation nicht vereinbaren lässt, ist in diesem Jahr eine Volksinitiative eingereicht worden, welche den Tatbestand klar in Richtung "Einbürgerung gleich politischer Akt" festlegen will.

Leider haben sich Unstimmigkeiten betreffend die Anzahl der Unterschriften ergeben, auch das ein Novum. Man soll sich auf die durch die Gemeinden beglaubigten Unterschriften nicht mehr verlassen können! Es ist schon erstaunlich, wenn man die von den Gemeinden beglaubigten Unterschriften zusammenzählt – und eine Beglaubigung ist nicht einfach irgendetwas – und dann im Nachhinein sagt, dass diese Beglaubigung nicht in Ordnung sei. Das dürfte wahrscheinlich auch zu einigen rechtlichen Fragen, allenfalls auch Haftungsfragen, führen.

Vorläufig können wir aber davon ausgehen, dass die Initiative zustande gekommen ist und das Volk entscheiden kann, wie es die Einbürgerungen ausgestalten will. Wenn man nun eine andere Lösung will, muss man dieser Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen, damit das Volk auch die Möglichkeit erhält, allenfalls die Einbürgerungen zu einem reinen Verwaltungsakt zu dekretieren. Nicht akzeptierbar ist meiner Meinung nach, dass man die Frage jetzt auf Gesetzesstufe im Rahmen einer parlamentarischen Initiative klären will. Man schiebt damit die Verfassungsfrage beiseite, was wir natürlich in Anbetracht dessen, dass es keine Rechtsmöglichkeiten gibt, tun können. Aber es ist höchst bedenklich, wenn sich das Parlament über die Verfassung und seine bisherigen Aussagen hinwegsetzt. Wie soll der Bürger sich noch auf Parlamentsentscheide und auch auf Verfassungsbestimmungen verlassen können?



Der vorgeschlagene Weg könnte allenfalls als Notrecht diskutiert werden. Notrecht wäre aber erst dann zu diskutieren, wenn die Schweiz aus den vorher erwähnten Gründen keine oder nur sehr wenige Einbürgerungen vornehmen würde. Dies ist jedoch eindeutig nicht der Fall; im Jahre 2002 wurden in der Schweiz über 38 000 Personen eingebürgert – gegenüber 6000 Anfang der Neunzigerjahre. Auch im internationalen Vergleich steht die Schweiz an der Spitze. 2002 wurden bezogen auf die Gesamtbevölkerung über 0,5 Prozent eingebürgert; in Frankreich und Deutschland waren es im Vergleich weniger als die Hälfte, im EU-Schnitt sogar weniger als ein Drittel.

Aufgrund dieser Sachlage stelle ich Ihnen den Antrag, auf die Vorlage nicht einzutreten, oder aber, sie an die Kommission zurückzuweisen mit dem Auftrag, die Frage auf Verfassungsstufe zu klären. Wenn man den Weg des Urhebers der parlamentarischen Initiative gehen will, so muss die Kommission meiner Meinung nach auf Verfassungsebene einen Gegenvorschlag zur hängigen Initiative machen. Nur damit bekommt das Volk die Möglichkeit, die Streitfrage zu klären. Etwas vorweg zu tun, auf dem Weg der parlamentarischen Initiative, im vollen Bewusstsein, dass es eine Verfassungsklage dagegen nicht geben kann, erachte ich als Versuch, durch ein Hintertürchen ein *Fait accompli* zu schaffen. Das sollten wir nicht tun, wenn wir unsere Demokratie und die Volksentscheide ernst nehmen. Ich erinnere Sie auch daran, was vor der Volksabstimmung alles über die neue Verfassung gesagt wurde.

Ich bin Ihnen deshalb dankbar, wenn Sie meinem Antrag zustimmen.

Kuprecht Alex (V, SZ): Es scheint, dass die Frage des Vorgehens bei Einbürgerungen ein Dauerthema im

AB 2005 S 1136 / BO 2005 E 1136

eidgenössischen Parlament und in der Bevölkerung wird. Insbesondere in jenen Kantonen, die den abschliessenden Entscheid über die Aufnahme ausländischer Personen ins Schweizer Bürgerrecht traditionell von der Bevölkerung an der Urne fällen lassen, ist der nicht einstimmig gefällte Entscheid des Bundesgerichtes vom Juli 2003 der Bevölkerung, die ein tief demokratisches Verständnis hat, zutiefst ins Gewissen eingedrungen. Mit einem Federstrich der "allmächtigen" Herren aus Lausanne wurde zumindest in dem Kanton, den ich zu vertreten habe, der Glaube an die direkte Demokratie und damit das Mitbestimmen durch die Basis in der Frage, welche Menschen in die staatsbürgerliche Gemeinschaft aufgenommen werden sollen, auf einen Schlag zutiefst erschüttert. Der massive Aufschrei, dokumentiert in einer Petition mit weit über 5000 innert kürzester Zeit gesammelter Unterschriften, war kaum überhörbar.

Doch was hat das Gericht in seinem Grundsatzentscheid eigentlich zum Ausdruck gebracht?

1. Entscheide bezüglich Einbürgerungen an der Urne seien verfassungswidrig, weil sie nicht begründet würden.
2. Begründungen seien in einem Rechtsstaat eine zwingende Voraussetzung für ein korrektes staatliches Handeln.

Mit dieser Begründungspflicht postuliert das Bundesgericht aber, dass Einbürgerungen reine Verwaltungsakte darstellen, wie zum Beispiel die Erteilung einer Baubewilligung. Diese Rechtsauffassung ist für mich völlig unverständlich und inakzeptabel. Mit der Erteilung einer neuen Staatszugehörigkeit ist auch die Abgabe von politischen Rechten, wie zum Beispiel das Wahl- und Stimmrecht, verbunden. Werden derartig umfassende Volks- und somit Souveränitätsrechte an neu in die Gemeinschaft der schweizerischen Staatsbürger Aufgenommene abgegeben, so kann das nach meinem Rechtsempfinden niemals ein Verwaltungsakt sein, sondern es muss auch in Zukunft ein politischer Akt bleiben.

Der Entscheid des Bundesgerichtes ist für mich weltfremd und für den einfachen Bürger nicht nachvollziehbar.

3. Diese Einstufung der Bürgerrechtserteilung als Verwaltungsakt löst aber zusätzlich ein neues Rechtsinstrument aus, das mit meinem urdemokratischen Einbürgerungsverständnis nicht vereinbar ist, nämlich die Anfechtbarkeit eines Entscheides und somit die Klageberechtigung vor einem Gericht. Damit wird ja praktisch schon ein Rechtsanspruch auf den Schweizer Pass stipuliert.

Als Mitglied der entsprechenden Subkommission und der Kommission habe ich immer klar zum Ausdruck gebracht, dass für mich die Frage des politischen Aktes im Vordergrund zu stehen hat. Daran hat sich auch in der Zwischenzeit nichts geändert. Zudem stand für mich bei der Lösung immer im Vordergrund, die Möglichkeit eines Urnenentscheides offen zu halten. Laut den Materialien zu dieser Vorlage soll diese Möglichkeit ausdrücklich vorbehalten bleiben. Im Gesetz steht dies jedoch auch nach mehrmaligen Überarbeitungen nicht. Ich muss davon ausgehen, dass der letztinstanzliche Entscheidungsträger seinen Fokus auch in Zukunft auf eine wissenschaftliche Rechtsprechung legen wird und die bei der Erarbeitung des Gesetzes entstandenen Protokolle und anderen Materialien von geringer bis keiner Bedeutung sind und gar nicht gelesen werden. Die Gewaltenteilung kann auch so ausgelegt und verstanden werden.



Die Lösung gemäss der Vorlage aufgrund der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas überzeugt mich nicht. Sie basiert mit der Begründungspflicht, wie sie Artikel 15b des Bürgerrechtsgesetzes vorsieht, sowie der Möglichkeit einer gerichtlichen Anfechtung eines ablehnenden Entscheides gemäss Artikel 50a immer noch auf einem reinen Verwaltungsakt. Diesem Status kann ich nicht zustimmen. Ich glaube auch nicht, dass das Festhalten an einem politischen Akt auf Gesetzesstufe geregelt werden kann. Das Festhalten an einem politischen Akt muss vielmehr auf Verfassungsstufe geregelt werden und darf dementsprechend weder beschwerdefähig noch anfechtbar sein, sondern muss abschliessend sein.

Ich gehe davon aus, dass die eingereichte Initiative – wie sagte Kollega Leuenberger doch so schön? – meiner "Bewegung" auch nach erfolgter Nachzählung zustande kommen wird. Wir werden uns dann bei der Behandlung wieder mit dem inhaltlichen und eigentlichen Sinn der Erteilung der staatsbürgerlichen Rechte auseinander zu setzen haben. Ich gehe trotz meiner blauen Augen jedoch davon aus, dass dieser Rat sie nicht zur Annahme empfehlen wird. Der definitive Entscheid wird nicht in diesem Saal getroffen werden. Diesen trifft das Volk an der Urne, und ihn gilt es dann zu akzeptieren und zu respektieren.

Brunner Christiane (S, GE): En tant que Suisse romande, j'ai appris beaucoup de choses sur cet objet au cours de nos délibérations au sein de la commission. Jamais je n'aurais imaginé qu'il existe dans notre pays une telle diversité de pratiques en matière de naturalisation. J'ai été confrontée à une réalité dont jamais je n'aurais soupçonné l'existence, à une multitude d'instances cantonales et communales. Les décisions sont prises par les assemblées communales, les parlements ou les conseils communaux, mais elles peuvent aussi, dans certains cantons, être de la compétence des bourgeoisies, des "Burgergemeinden". J'ai appris qu'il pouvait y avoir un petit et un grand législatif communal, par exemple dans le canton de Thurgovie, et qu'au niveau des procédures aussi, il y a tout autant de diversité: vote à main levée, à bulletins secrets, avec ou sans préavis, sur référendum.

En prenant conscience de cette réalité – dont je dois dire que, pour une Genevoise, elle est totalement étonnante en matière de naturalisation –, j'ai été amenée à collaborer à la recherche d'une solution raisonnable et applicable, qui respecte à la fois les traditions politiques existantes et les exigences du Tribunal fédéral en matière de procédure de naturalisation. Et je pense que nous avons trouvé cette solution.

Ce projet n'est pas en contradiction avec les arrêts déterminants du Tribunal fédéral. Il donne au contraire consistance à la jurisprudence du Tribunal fédéral en la concrétisant dans une loi. Contrairement au Tribunal fédéral, dont la tâche est de trancher dans des cas particuliers, notre rôle de législateur nous impose de définir le cadre général, en conformité bien sûr avec le droit constitutionnel, un cadre général valable pour tous les cas particuliers.

C'est ce que nous faisons en inscrivant expressément l'obligation de motiver la décision de rejet et en ouvrant la possibilité de recours – c'est aussi important – auprès d'un tribunal cantonal en matière de naturalisation ordinaire. Je tiens à rappeler encore une chose pour ce qui concerne la protection de la sphère privée des candidats: cette loi constitue un progrès indéniable en tant qu'elle uniformise ce que la commune a le droit de publier et par là, surtout, ce qu'elle n'a pas le droit de publier. Les communes ne pourront donc pas publier n'importe quoi sur les candidats et candidates à la naturalisation. Tout d'abord, à l'article 15c alinéa 2, le catalogue des données qui peuvent être publiées est limitatif; aux lettres a et b figurent la nationalité et la durée de résidence et à la lettre c, ce sont seulement les informations indispensables pour déterminer si le candidat remplit les conditions de la naturalisation, notamment l'intégration dans notre société.

L'intention de la commission n'a jamais été d'ouvrir la porte à toutes sortes d'interprétations qui risqueraient de violer la sphère privée en publiant des données qu'il n'y a pas à publier. Elle a au contraire strictement restreint les informations qui peuvent être publiées. C'est pourquoi, à la lettre c, il est clairement dit que seules les "informations indispensables" peuvent être publiées. Il serait donc exclu, par exemple, de publier des détails sur le mode de vie ou sur la religion du candidat ou de la candidate. Même des informations souvent considérées comme des indices importants de l'intégration d'un étranger, comme par exemple la participation à des sociétés locales, ne sont pas des informations indispensables et, par conséquent, ne pourront pas être publiées.

Pour ma part, je vous invite à ne pas renvoyer ce projet de loi à la commission parce qu'elle y a déjà passé un temps extraordinaire. Je dois dire qu'il serait absolument inutile de

AB 2005 S 1137 / BO 2005 E 1137

le lui renvoyer encore une fois parce qu'elle ne pourrait pas faire mieux.

Et quant à ne pas entrer en matière, je crois que ce projet mérite qu'on l'examine et mérite d'être traité au Conseil national et opposé en tant que contre-projet indirect à une initiative populaire dont on ne sait toutefois pas encore exactement si elle a abouti.





Il était important d'arriver à une législation qui soit conforme aux exigences du Tribunal fédéral et qui fixe des règles uniformes et contraignantes pour l'ensemble des cantons tout en préservant l'autonomie communale. Ce mandat étant rempli, je peux souscrire à cette modification de la loi sur la nationalité, et je vous invite à entrer en matière.

Reimann Maximilian (V, AG): Ich möchte zu dieser Vorlage folgende Erklärung zu Protokoll geben, weil ich mich in einem spezifischen Spannungsfeld befinde: Einerseits habe ich in der Herbstsession 2003 die parlamentarische Initiative Pfisterer Thomas mitunterzeichnet, weil sie auch aus meiner Sicht in die richtige Richtung geht, indem sie das Einbürgerungswesen abschliessend zu einer kantonalen Angelegenheit machen will, ohne Weiterzugsmöglichkeit ans Bundesgericht. Andererseits bin ich Mitglied des Initiativkomitees der Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen", die noch weiter geht als die uns heute vorliegende Änderung des Bürgerrechtsgesetzes. Mit unserer Initiative wollen wir den Einbürgerungsentscheid als politischen Akt des Souveräns, gegen den es keine Beschwerderechte mehr geben soll, in der Verfassung verankern. Da ich in diesem Spannungsfeld bin, werde ich mich bei der Vorlage hier nun der Stimme enthalten und mich politisch dann ausschliesslich auf unsere Volksinitiative konzentrieren.

Nun ist letzte Woche allerdings die Bundeskanzlei mit einer Mitteilung an die Öffentlichkeit gelangt – meine Kollegen Brändli und Kuprecht haben mit Recht bereits nachdrücklich darauf verwiesen –, die den Eindruck erweckt haben könnte, unsere Volksinitiative sei gescheitert. Es seien genau 1000 Unterschriften weniger abgegeben worden und auf den verbliebenen Unterschriftenbögen seien viele Mehrfachunterzeichnungen entdeckt worden. Ich nehme diese Mitteilung vorerst mit Gelassenheit entgegen und warte auf das Ergebnis der Nachzählung. Ich kann mir allerdings nicht vorstellen, dass sich unsere Leute beim Zählen der Unterschriften um genau 1000 Stimmen geirrt haben sollten, und schliesse deshalb irgendwelche trüben Machenschaften nicht völlig aus – Machenschaften, die allenfalls strafrechtliche Folgen haben könnten.

Enttäuscht und besorgt bin ich jedoch über die Vorprüfungsarbeit in den Gemeinden. Kann es wirklich sein, dass auf den Gemeindekanzleien die Unterschriften nicht mehr seriös geprüft werden, dass kein Verlass mehr auf die Gemeinden ist? Ja, kann es gar sein, dass die Gemeinden die Prüfungsunterlagen vorzeitig löschen und eine nachträgliche Überprüfung gar nicht mehr möglich ist? Müssen die Beglaubigungsunterlagen auf den Gemeindekanzleien denn nicht mehr bis zur Veröffentlichung der Verfügung der Bundeskanzlei über das Zustandekommen aufbewahrt werden? Ich glaube, da ist Abklärungsbedarf gegeben. Ich werde das Thema an der nächsten Sitzung der Staatspolitischen Kommission – ich sage dies auch an die Adresse von Frau Kollegin Heberlein als unserer neuen Präsidentin, damit sie es auch gleich zur Kenntnis nehmen kann – zur Diskussion stellen. So viel für den Moment zu dieser Angelegenheit.

Briner Peter (RL, SH): Ich nehme aufgrund der vorgängigen Voten an, dass wir hier zum Eintreten und nicht zum Antrag auf Rückweisung sprechen. Das möchte ich in diesem Sinne auch tun.

Das dreifache Bürgerrecht – Gemeinde-, Kantons- und Schweizer Bürgerrecht – ist weltweit einzigartig. Einzigartig ist aber auch das Einbürgerungsverfahren. Es erklärt sich aus unserer föderalistischen und direkt-demokratischen Tradition. Die Einbürgerungsverfahren werden in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt, und auch innerhalb der Kantone können die Gemeinden ihre Einbürgerungsorgane selbst bestimmen. Gesamthaft gesehen gibt es unter den ungefähr 2900 Gemeinden nur eine kleine Minderheit, wo Einbürgerungen per Urnenabstimmung vorgenommen werden. Innerhalb dieser Minderheit gab es in der Vergangenheit auch nur vereinzelte Fälle, die zu reden gaben, dies dann allerdings sehr emotional. Ich selbst vertrete die Ansicht, dass Urnenabstimmungen für Einbürgerungen nicht der geeignete Weg, nicht das richtige Organ sind. Sie sind anonym. Die Tradition in einigen Kantonen will das jedoch so. Dies ist zu respektieren.

Mit dieser Vorlage haben wir uns mit der Konkretisierung der parlamentarischen Initiative Pfisterer Thomas bemüht, eine Lösung vorzuschlagen, welche die Volksrechte respektiert und der Bundesverfassung entspricht. Das war nicht einfach; die Protokollseiten der Subkommissionssitzungen übertreffen den Umfang dieser Botschaft um ein Vielfaches.

Der Kern- und Knackpunkt ist die Begründungspflicht. In den Einbürgerungsorganen, seien es Gemeindeexekutiven, Gemeindeparlamente oder Kommissionen, funktioniert das bereits problemlos, an Gemeindeversammlungen zum Teil. Ein Antrag auf Nichtgewährung des Bürgerrechtes muss neu in der Versammlung begründet werden, und das finde ich richtig und der Würde dieses Aktes angemessen. Stillschweigende Ablehnung hat immer etwas Feiges an sich: Wieso soll man nicht mit offenem Visier zu seiner Meinung stehen können? Die Urnenabstimmung wird mit der Begründungspflicht erschwert, aber sie bleibt möglich. Voraussetzung dazu ist eine Begründung zu einem allfällig ablehnenden Entscheid – als Tribut eben an die Rechtsstaatlichkeit und zur Verhinderung von Willkür. Diese etwas schwierige Lösung ist vermutlich die einzige Lösung,



um die Volksrechte und die Rechtsstaatlichkeit in dieser Frage zu verknüpfen.

Eine liberale Demokratie bedingt für mich die Rechtsstaatlichkeit. Ohne Rechtsstaatlichkeit kann auch die sogenannte Volksherrschaft eben Willkür produzieren. Es ist das Verdienst der aufgeklärten Demokratien, als Rechtsstaat jede Art von Willkür und Völgten in die Schranken zu weisen.

In diesem Sinne bedeutet die Revision der Bürgerrechte eben – in diesem emotionalen Bereich der Einbürgerung – eine klare Verbesserung, weshalb ich beantrage, dass wir auf diese Vorlage eintreten.

Pfisterer Thomas (RL, AG): Die Einbürgerung kann politisch-demokratisch und zugleich rechtsstaatlich geregelt werden. Die parlamentarische Initiative hatte ein zweifaches Ziel. Beide Ziele sind heute erreicht. Sie hatte erstens ein historisches Ziel, als es darum ging, die besonderen Formen des Bürgerrechtserwerbes zu regeln. Da ging es darum, diese Problematik zu entlasten. Das Ziel wurde erreicht. Beide Vorlagen haben im Ständerat am 3. Oktober 2003 eine Mehrheit gefunden. Das zweite Ziel ist die ordentliche Einbürgerung auf dem koordinierten Weg von Demokratie und Rechtsstaat. Dieses zweite Ziel soll mit der Vorlage erreicht werden. Keinen Anlass für diese Initiative bildete die Volksinitiative, die unterwegs ist und die mehrere Kollegen erwähnt haben. Diese Initiative ist über ein halbes Jahr nach meiner parlamentarischen Initiative lanciert worden. Jetzt geht es um die Vorlage der SPK. In dieser Vorlage, so scheint es mir, sollten wir vier Eckpunkte hervorheben:

1. Die Vorlage hält die bundesgerichtliche Rechtsprechung ein.
2. Die Vorlage hält die Verfassung ein.
3. Die Vorlage will den Kantonen den grösstmöglichen Spielraum gewährleisten, fordert aber natürlich ihre Fantasie heraus, diesen Spielraum auch zu nutzen.
4. Die Vorlage will den Schutz des Einzelnen klarstellen.

Erlauben Sie mir, zu diesen vier Punkten je einige Bemerkungen zu machen und da und dort auf Ihre Diskussion einzugehen.

1. Die Vorlage hält die bundesgerichtliche Rechtsprechung ein. Vor allem auch in Auseinandersetzung mit dem Votum

AB 2005 S 1138 / BO 2005 E 1138

von Herrn Kollege Kuprecht möchte ich unterstreichen, dass Vorlage und bundesgerichtliche Rechtsprechung meines Erachtens von den gleichen allgemeinen Anforderungen ausgehen. Das Bundesgericht – da haben Sie selbstverständlich Recht, Herr Kuprecht – hat eine andere Rolle als der Gesetzgeber. Das Bundesgericht betreibt Rechtsprechung, es beurteilt Einzelfälle, zufällig. Der Gesetzgeber aber muss an sich für alle künftigen Situationen eine taugliche Regel schaffen, er hat den "cadre général" zu errichten, wie das Frau Brunner ausgedrückt hat.

Ich möchte dieses Beispiel, das Sie erwähnt haben, Herr Kuprecht, erläutern. Sie haben sich auf das Bundesgerichtsurteil vom 9. Juli 2003 zu einem Fall aus der besonders grossen Stadtgemeinde Zürich bezogen. Hier begreife ich Ihren Einwand. Das Bundesgericht entschied nur diesen Spezialfall, und es hatte auch nur diesen Spezialfall zu entscheiden, das ist klar. Es sagte in diesem Spezialfall, die Urnenabstimmung sei unzulässig. Es gab in dieser Begründung und in anderen Begründungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Bemerkungen, die allgemeiner tönten, sich nicht ausdrücklich auf die besondere Situation bezogen. Das sind formell aber unverbindliche Nebenbemerkungen, "Obiter Dicta", und sie haben keine unmittelbare Bedeutung.

Das Bundesgericht hatte damals, und das müssen wir bei dieser kritischen Auseinandersetzung bedenken, keine spezifischen Grundlagen; es musste sich auf die allgemeinen Vorgaben in der Bundesverfassung – einverstanden, Herr Brändli – und im Organisationsgesetz abstützen. Es hatte kein Bürgerrechtsgesetz, keine spezifische Regelung, vor sich, die es anzuwenden galt. Das ist ein grosser Unterschied. Erst mit dieser Vorlage soll die spezifische Grundlage geschaffen werden. Das Bundesgericht wird sich künftig an diese spezifische Regel halten, und darum ist die Kritik, die sich auf eine andere Rechtsgrundlage und eine andere Rechtsprechung bezog, künftig kaum mehr anzubringen; sie wird entfallen.

2. Die Vorlage hält die Verfassung ein. Ich sage das auch mit Blick auf den Antrag Brändli. Selbstverständlich darf der Gesetzgeber die Verfassung auslegen. Er soll sich materiell aber selbstverständlich mit der Rechtsprechung auseinander setzen – und das tut die Vorlage.

Der Bund darf für die Kantone Mindestvorschriften aufstellen, das sagt die Verfassung ausdrücklich. Er muss dabei die Vielfalt der kantonalen Ordnungen berücksichtigen, auch das verlangt die Verfassung – und das tut diese Vorlage ausgesprochen. Abgesehen von diesem Rahmen sind die Kantone künftig frei, ihre Einbürgerungsdemokratie so auszugestalten, wie sie es wünschen. Und der Gesetzgeber darf – und nur das tut er, Herr Kuprecht – Brücken zwischen den verschiedenen Anforderungen der Verfassung schlagen. Das versucht man



mit dieser Vorlage zu erreichen. Der Gesetzgeber darf seine Kompetenz nutzen, um Grundrechte, Aufgaben und Organisation "in praktischer Konkordanz" einander zuzuordnen. Genau das will dieses Gesetz.

3. Die Kantone haben also grösstmöglichen Spielraum, aber sie sind gefordert, diesen Spielraum mit ihrer Fantasie zu nutzen. Um diesen Spielraum zu ermöglichen, bringt die Vorlage nur flankierende Massnahmen. Diese flankierenden Massnahmen bringt sie, indem sie einerseits von der Ausgestaltung der Einbürgerungsdemokratie spricht – ausdrücklich in Artikel 15a Absatz 2 – und andererseits von der Beachtung der Grundrechte. Die Vorlage will also gleichzeitig die Brücke schlagen, damit die Grundrechte verwirklicht werden können. Wie macht sie das? Indem sie erstens die Begründungspflicht bei negativen Einbürgerungsentscheiden aufnimmt – die Begründungspflicht soll ja nichts weiter als sicherstellen, dass die Rechtsstaatlichkeit durchgesetzt werden kann – und zweitens eine hinreichende Überprüfungsmöglichkeit durch ein Gericht verlangt.

Der Kreis der zulässigen Demokratieformen ist gross. Die Vorlage ermöglicht Einbürgerungsentscheide durch Parlamente, Exekutiven und andere Behörden, ausdrücklich aber auch durch die Stimmberechtigten – ich habe die Bestimmung erwähnt –, das heisst durch die Gemeindeversammlung oder an der Urne, aber auch Kombinationen davon. In unserem Lande kommt ja alles vor. Zulässig ist auch das Referendum, und zwar meines Erachtens klar sowohl das fakultative als auch das vereinzelt vorkommende obligatorische Referendum – wenn die Kantone einen Weg finden, Grundrechte, Begründungspflicht und Rechtsschutz unter einen Hut zu bringen. Das ist beim Referendumsverfahren möglich, und zwar sogar beim obligatorischen Referendum. Die Behörde, die einen gutheissenden Antrag stellt, kann beispielsweise eine Doppelbegründung liefern, wie wir das bei Volksinitiativen mit Gegenvorschlag gewohnt sind. Oder sie kann mit einem Einspracheverfahren die Gründe ermitteln usw. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die diskutiert worden sind.

Die Vorlage gibt nur das Ziel vor; den Weg können die Kantone wählen. Es ist klar, dass es auch um die Demokratie in den Gemeinden geht. Es geht aber auch um die Demokratie in den Kantonen. Die Vorlage ermöglicht eine Regelung in den Gemeinden, das ist sogar zentral. Natürlich spricht die Vorlage nicht ausdrücklich von den Gemeinden; das darf das Bundesrecht gar nicht; ich möchte das unterstreichen. Aber sie schafft Raum für entsprechende Regelungen der Kantone für die Gemeinden. Das ist das Konzept der Bundesverfassung, Herr Brändli, und nichts anderes. Es ermöglicht aber auch die Einbürgerungsdemokratie in den Kantonen. In vielen Kantonen ist ja beispielsweise das Kantonsparlament zuständig.

4. Der Schutz des Einzelnen ist sichergestellt. Die Begründungspflicht – das Instrument, das es gibt, um die Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen – ist auch ein Gebot der Verfassung, Herr Brändli. Das Gebot, die Grundrechte seien zu verwirklichen, steht ausdrücklich in der Verfassung; das Gebot, die Verfahrensgarantien seien zu gewähren, steht ausdrücklich in der Verfassung. Die Grundrechte sind auch in Bürgerrechtssachen einzuhalten, das scheint ja klar zu sein. Die Frage des Weiterzuges an das Bundesgericht ist zwischenzeitlich im Bundesgerichtsgesetz geregelt worden. Insofern ist die Initiative überholt. Das Konzept der Vorlage und das Konzept der Vorlage zur Bundesrechtspflege ermöglichen in erster Linie einen Weiterzug an ein kantonales Gericht. Es ist erlaubt, diesem Gericht positive Einbürgerungsentscheide zu verbieten; man kann in den Kantonen also vorschreiben, dass die Gerichte nur kassieren, nur Entscheide aufheben und zurückweisen, nicht aber positive Einbürgerungsentscheide fällen dürfen.

Erlauben Sie mir noch eine ergänzende Bemerkung zum Charakter der Einbürgerung. Ich kann mich hier vollumfänglich Herrn Inderkum anschliessen: Das Konzept dieser Vorlage geht von einem Doppelcharakter der ordentlichen Einbürgerung aus. Er ist politisch-demokratisch und zugleich persönlichkeitsbezogen-rechtsstaatlich. Es ist richtig: Die Einbürgerung ist das Tor zur politischen Mitbestimmung, wie es Herr Brändli geschildert hat. Es geht aber nicht nur um die Mitgliedschaft bei einem privaten Verein, der beliebig Ja oder Nein sagen kann, sondern es geht um die Mitbestimmung im Staat. Der Staat ist ans Recht gebunden und muss die Rechte des Einzelnen schützen. Es ist doch ähnlich wie beim Stimmrecht – Sie haben auf die Verfassung verwiesen – oder wie bei den Grundrechten zur freien Kommunikation. Dort sind auch beide Aspekte drin. Beim Stimmrecht gibt es einen individuellen Anspruch und eine kollektive Funktion. Man kann auch einen gewissen Vergleich zu Nutzungsplänen machen, beispielsweise bei Auszonen, die Sie genau kennen. Auch dort gibt es in den Kantonen eine Vielfalt demokratischer Formen; trotzdem sind Eigentumsgarantie und Verfassungsanforderungen einzuhalten.

Schliesslich darf die tatsächliche Bedeutung dieser negativen Entscheide zu den ordentlichen Einbürgerungen nicht überschätzt werden. Es bestehen offenbar keine allgemeinen Statistiken, aber die Zahlen, die ich ermitteln konnte, sprechen von wenigen Prozenten. Also dürfen wir deswegen auch nicht allzu grosse Verfahren und grossen Aufwand produzieren. Wichtig ist vor allem die präventive Bedeutung.

Es liegt mir daran, zum Schluss der SPK, ihrer Subkommission



und vor allem Herrn Kollege Inderkum herzlich für das enorme Engagement in dieser Sache zu danken. Ich durfte bei den meisten Sitzungen dabei sein. Ich möchte auch dem Bundesrat danken. Ich erinnere mich nicht, dass ich in einer Stellungnahme des Bundesrates zu einem derartigen Geschäft oft gelesen hätte: "Die Vorlage verdient die Anerkennung des Bundesrates." Das war sehr erfreulich.

Sie haben mit 31 Unterschriften die Initiative unterstützt – mit 31 Unterschriften! Ich danke Ihnen nochmals dafür.

Ich meine, die Anliegen von Herrn Kuprecht und Herrn Brändli seien in der Sache berücksichtigt, sodass Sie eintreten können und nicht zurückweisen müssen.

Brändli Christoffel (V, GR): Ich möchte jetzt nicht auf die Unterschiede zwischen Initiative und jetzigem Vorschlag eingehen, aber die Ausführungen von Herrn Kollega Pfisterer haben mir einmal mehr deutlich gemacht, dass Juristen eigentlich fast alles begründen können. Ich weiss natürlich, dass ich meinen Antrag schwäche, wenn ich das so sage. Es ist schon so, dass wir alles tun können – es gibt ja keine Verfassungsgerichtsbarkeit –, aber wir dürfen die Dinge natürlich jetzt nicht schönreden.

Was machen wir hier konkret? Herr Briner, wir sprechen von Volksabstimmungen; das Volk entscheidet souverän in einer Volksabstimmung. Ob der Bundesrat sagt, man solle zustimmen oder nicht: Das Volk ist frei, Ja oder Nein zu sagen. Hier führen wir nun erstmals ein Prinzip ein, wonach wir sagen: Wenn die Exekutive Nein beantragt, dann darfst du, Volk, Ja oder Nein sagen; wenn aber die Exekutive nichts sagt – also Ja beantragt –, dann darfst du, Volk, nicht Nein sagen. Das ist keine Stärkung der Demokratie. Das ist ein Eingriff in bisherige Volkssouveränität. Man kann dieser Auffassung sein. Aber was mich stört, ist, dass wir einen derart massiven Eingriff erstmals auf Gesetzesstufe einführen und dies nicht auf Verfassungsstufe tun. Hier kratzen wir an der Souveränität des Volkes.

Ich sage das als Nichtjurist. Ich weiss, dass das nicht das gleiche Gewicht hat, wie wenn Juristen sprechen. Aber ich glaube, es ist notwendig, dass hier in dieser Debatte auch Auffassung und Empfinden eines Nichtjuristen einfließen, und wenn Sie meinen Auffassungen folgen können, machen Sie mir ein schönes Weihnachtsgeschenk. Und Sie tragen – das möchte ich auch sagen – etwas zur Beständigkeit in diesem Rate bei.

Ich möchte auf Folgendes hinweisen: Als Frau Bundesrätin Metzler damals aufgrund des Gerichtsurteils diesen Vorschlag gemacht hat, haben wir ihn in diesem Rat mit grossem Mehr abgelehnt. Ich habe ein Zitat unseres Präsidenten hier, der sagte, er sei erstaunt, dass das Bundesgericht mit dem Entscheid mitten in die Debatte platze, nachdem der Ständerat mit recht klarem Mehr das Beschwerderecht abgelehnt habe.

Das Prinzip, dass wir diese Frage auf Verfassungsstufe lösen sollen, möchte ich hochhalten. Diesen Eingriff in die Volksrechte auf Gesetzesstufe erachte ich als nicht haltbar.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Es wäre ja ungeziemend gewesen, wenn ich Ihnen schon in meinem Eintretensvotum beantragt hätte, den Hauptantrag und den Eventualantrag Brändli – so, er sich denn aktualisierte – abzulehnen, aber jetzt tue ich dies in aller Form.

Massgebend für die Kommission waren natürlich die Leitplanken der parlamentarischen Initiative Pfisterer; ich habe Ihnen diese Leitplanken zu Beginn dargelegt. Diese haben uns eben nicht dazu veranlasst, das Problem auch auf Verfassungsstufe anzugehen. Herr Kollege Brändli hat darauf hingewiesen, dass 1999 mit der Totalrevision der Bundesverfassung keine Änderung des Konzeptes des Einbürgerungsverfahrens beabsichtigt gewesen sei. Das ist auch so: Ich war selber Mitglied der Verfassungskommission unseres Rates, ich kann das so auch bestätigen. Ich mag mich aber nicht daran erinnern, Herr Brändli, dass, zumindest in der Verfassungskommission unseres Rates, explizit erwähnt worden wäre, die Einbürgerung sei ausschliesslich ein politischer Entscheid. Vielmehr haben wir, was auch für das Konzept des Einbürgerungsverfahrens typisch ist, die Dreistufigkeit – Gemeinde, Kanton und Bund – beibehalten, sei es auf Verfassungsebene, sei es auch auf Stufe des Gesetzes. Ich erinnere an Artikel 12 des Bürgerrechtsgesetzes: "Durch Einbürgerung im ordentlichen Verfahren wird das Schweizer Bürgerrecht erworben mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde."

Es ist auch nicht richtig, wenn Herr Kollege Brändli sinngemäss erklärt, es würde nun im Rahmen einer parlamentarischen Initiative gleichermassen eine Änderung des Konzeptes des Einbürgerungsverfahrens auf kaltem Weg deklariert; das kann ich nicht nachvollziehen. Mit den Urteilen des Bundesgerichtes war ich, wie auch mit Urteilen des Bundesgerichtes in anderen Bereichen, auch nicht glücklich, aber sie sind nun eine Tatsache. Was ich aber sagen will oder sogar zu behaupten wage, ist Folgendes: Ich bin überzeugt, dass es zu diesen Bundesgerichtsentscheiden auch gekommen wäre, wenn es 1999 keine Totalrevision der Bundesverfassung gegeben hätte, weil ich glaube, dass diese Entscheide wesentlich durch die Staatsrechtslehre geprägt



sind, und da ist es in der Tat so, dass es früher einmal Rechtsauffassungen gab, die besagten, Einbürgerungsentscheide seien rein politische Entscheide. Das Bundesgericht hat in den beiden Entscheiden diese Rechtsprechung dargelegt, hat sich dann aber, meines Erachtens etwas allzu schnell, über diese These, Einbürgerungsentscheide seien zumindest auch politische Akte, hinweggesetzt.

Aber wie gesagt: Die Staatsrechtslehre vertritt heute eigentlich ausschliesslich die Meinung, Einbürgerungsentscheide seien entweder nur Verwaltungsakte oder sie seien politische Akte, aber eben auch Rechtsanwendungsakte. Ich habe keinen, zumindest keinen lebenden Staatsrechtler und auch keine Staatsrechtlerin gefunden – und ich habe sehr intensiv gesucht –, der oder die nicht auch die Auffassung vertreten würde, dass Einbürgerungsentscheide eben auch individuell-konkrete Rechtsanwendungsakte sind, was mit entsprechenden Konsequenzen verbunden ist. Das haben beispielsweise auch Professor Ehrenzeller, Professor Schweizer und Professor Hangartner – um nur einige zu zitieren – klar gesagt. Herr alt Bundesrat Koller hat, Herr Kollege Brändli, diese Entscheide des Bundesgerichtes meines Wissens als politisch nicht gerade glücklich erachtet. Wenn ich mich nicht irre, hat er aber in einem Interview gesagt, er kenne jetzt die Begründung noch nicht und könne das juristisch nicht beurteilen.

Aber eben, ich glaube, dass es aufgrund der Rechtslehre und dieser beiden sowie weiterer Bundesgerichtsentscheide richtig ist, dass die Kommission – und ich möchte das nochmals betonen – davon ausgeht, dass der Einbürgerungsentscheid eben ein Entscheid mit Doppelcharakter ist. Wir vertreten ja nicht die Auffassung, der Einbürgerungsentscheid sei ein reiner Verwaltungsakt. Wir sagen vielmehr, dass es ein politischer Akt ist, dass es aber eben auch ein individuell-konkreter Rechtsanwendungsakt ist, der zum Teil massiv in die Rechtsstellung der Betroffenen eingreift. Aus diesem Grunde scheint es uns richtig, dass gewisse rechtsstaatliche Prinzipien gewahrt sind. Ich weise klar darauf hin, dass es auch jetzt keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung gibt. Aber es gibt einen Rechtsanspruch der Betroffenen auf ein korrektes Verfahren. Mit der Begründungspflicht wollen wir ja nichts anderes als die Gewähr bieten, dass sich die Betroffenen zur Wehr setzen können, wenn das Verfahren nicht korrekt abläuft, insbesondere wenn Willkür im Spiel ist. Ich komme dann auf die Details noch zurück.

Herr Kollege Pfisterer hat zu Recht auf die Kreativität hingewiesen; die Kantone sind dann wirklich gefordert. Auch darauf komme ich im Rahmen der Detailberatung noch kurz zurück.

Ich möchte Sie also bitten, auf die Vorlage einzutreten und die Anträge Brändli abzulehnen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Der Bundesrat hat Ihnen seine Stellungnahme zukommen lassen. Ich gehe nicht im

AB 2005 S 1140 / BO 2005 E 1140

Detail darauf ein. Ich möchte aber noch etwas auf die Hintergründe eingehen, Sie scheinen mir von Bedeutung zu sein.

Die Initiative ist ja unbestreitbar – das haben Sie ja auch erwähnt – aufgrund von Bundesgerichtsurteilen zustande gekommen, nämlich aufgrund der beiden Bundesgerichtsurteile vom 9. Juli 2003. Da hat das Bundesgericht erstmals einen als diskriminierend eingestuften Einbürgerungsentscheid einer Gemeinde kassiert. Das war das Besondere, das ist das erste Mal passiert. Am gleichen Tag qualifizierte es einen weiteren Entscheid, eine Urnenabstimmung bei Einbürgerungsentscheiden, als verfassungswidrig. Das ist der Hintergrund.

Der Bundesrat hat sich nicht nur Gedanken über Ihre Vorlage gemacht, sondern er hat gesagt, man müsse zuerst einmal die Qualifikation dieses Bundesgerichtsurteils untersuchen und dann zuerst Grundsatzfragen stellen. Er hat eine politische Würdigung vorgenommen in der Meinung, es sei Sache der Legislative zu entscheiden, wie eine bestimmte Sache, also die Einbürgerung, im Staat zu beurteilen sei, namentlich ob das ein politischer Akt oder ein Verwaltungsakt sei. Diese Grundfrage hat er an den Anfang gestellt.

Die eigentliche Grundfrage nach der Rechtsnatur des Einbürgerungsentscheides ist natürlich wesentlich. Sie haben gehört, der Berichterstatter beurteilt ihn jetzt in dieser Ausgestaltung als eine Mischform; er hat dieses Wort verwendet. Da stellt sich natürlich die Frage: Auf welche Seite fällt dann die Mischung? Namentlich geht es um die Frage: Wird nur formell geprüft, oder wird auch materiell geprüft? Das ist dann die grundsätzliche Frage.

In früheren Jahren wurde in Lehre und Praxis überwiegend die Auffassung vertreten, dass eine Einbürgerung ein politischer Akt sei, der keiner weiteren Begründung bedürfe und mangels eines Rechtsanspruches auch nicht anfechtbar sei. Diese klare Auffassung – das hat der Berichterstatter gesagt – ist jetzt in der modernen Staatsrechtslehre nicht gerade umgestossen, aber aufgeweicht worden; so eindeutig sei es nicht.

Aber mit dem Urteil vom 9. Juli 2003 hat das Bundesgericht entgegen der bisher vorherrschenden Auffassung entschieden, dass Einbürgerungsentscheide Teil eines rechtsstaatlichen Verfahrens seien, welche analog den



öffentlich-rechtlichen Verfügungen einer besonderen Begründung bedürften und ebenso einer gerichtlichen Überprüfung unterstünden. Ein Entscheid dieser Tragweite ist wohl nicht durch die Justiz für alle Zeiten vorzunehmen, sondern durch die Politik; in einem Staat mit Gewaltenteilung heisst das doch durch die gesetzgebende Behörde. Darum ist diese Initiative auch eingereicht worden. Sie sagt: Das können wir nicht einfach dem Gericht überlassen, das ist eine gesetzgeberische Aufgabe.

Nun, der Bundesrat hat sich bei diesem Grundsatzentscheid – soll es ein politischer Akt oder ein Verwaltungsakt sein? – für den Verwaltungsakt ausgesprochen, und damit hat er dieser Initiative auch keine Absage erteilt. Hätte er sich für den politischen Akt ausgesprochen, hätte er diese Initiative ablehnen, aber dann auch eine andere Verfassungsbestimmung vorlegen müssen, die eben die Bundesgerichtsurteile ausser Kraft gesetzt hätte. In der Form, wie es heute vorliegt, anerkennt der Bundesrat diese Lösung. Es ist ein gangbarer Weg, und der Bundesrat hat sich also nicht dagegen gestellt. Ich habe gar nicht gewusst, Herr Pfisterer, dass er das sogar noch lobend erwähnt hat. Das verdient also Anerkennung, aber das kostet ja auch nicht viel. (*Zwischenruf Pfisterer Thomas: Aber es ist viel Wert!*)

Nun, die Frage stellt sich natürlich in Bezug auf diese Mischform. Das hat man dann offen gelassen, ob das funktioniert oder nicht. Es wird natürlich anerkannt, dass es für eine Gemeindeversammlung schwierig sein wird zu sagen, was der Grund für die Ablehnung war. Denn wenn jemand eine Ablehnung beantragt und dafür einen Grund vorbringt, heisst das doch nicht, dass die anderen, die auch ablehnen, die gleiche Meinung in Bezug auf den Grund teilen – die Praxis wird es zeigen. Darum ist der Bundesrat der Meinung, dass das ein gangbarer Weg für die Zukunft ist, weil es eben doch nicht ein politischer Akt, sondern ein Verwaltungsakt ist. Das ist natürlich auch ein politischer Entscheid. Sie vertreten schwergewichtsmässig diese Auffassung in dieser Initiative eigentlich auch, geben ihr aber doch eine demokratische Form.

Präsident (Büttiker Rolf, Präsident): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag Brändli ab.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten 33 Stimmen

Dagegen 6 Stimmen

Präsident (Büttiker Rolf, Präsident): Wir stimmen nun über den Eventualantrag Brändli ab, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen.

Abstimmung – Vote

Für den Eventualantrag Brändli 8 Stimmen

Dagegen 32 Stimmen

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission: BBI

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Art. 15a

Antrag der Kommission: BBI

Proposition de la commission: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Generell befasst sich Artikel 15a mit dem Verfahren. Absatz 1 enthält den Grundsatz, nämlich, dass das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde durch das kantonale Recht geregelt werde. Diese Bestimmung ist rein deklaratorisch. Sie hätte auch Geltung, wenn sie hier nicht



festgeschrieben wäre, weil nach der Bundesverfassung das Einbürgerungsverfahren grundsätzlich Sache der Kantone ist und der Bund nur Grundsätze erlassen kann; wir haben es gehört.

In Absatz 2 soll mit der Formulierung "den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt" zum Ausdruck gebracht werden, dass Einbürgerungen an Gemeindeversammlungen und/oder an der Urne möglich sind, wenn das kantonale Recht dies vorseht. Daraus ergibt sich, logischerweise, auch, dass das kantonale Recht dies eben auch nicht vorsehen kann.

Angenommen – Adopté

Art. 15b

Antrag der Kommission: BBI

Proposition de la commission: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Artikel 15b ist das eigentliche Herzstück der Vorlage. Er bezieht sich auf die Begründungspflicht. Absatz 1 enthält wiederum den Grundsatz, nämlich dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen ist, und zwar, ich habe es schon beim Eintreten gesagt, ungeachtet dessen, wer den Einbürgerungsentscheid fällt. Die Ratio Legis dieser Bestimmung besteht darin, dass die betroffene Person sich gegen einen ablehnenden Entscheid zur Wehr setzen kann mit der Begründung, das Verfahren sei nicht korrekt über die Bühne gegangen.

AB 2005 S 1141 / BO 2005 E 1141

Absatz 2 enthält das rechtliche Instrumentarium, das bei ablehnenden Einbürgerungsentscheiden an Gemeindeversammlungen und an der Urne eine Begründung gewährleistet. Dieses Instrumentarium besteht darin, dass spätestens im Zeitpunkt des Einbürgerungsentscheides durch die Stimmberechtigten ein Antrag auf Ablehnung gestellt und auch begründet sein muss.

Diese Regelung führt im Ergebnis dazu, dass Einbürgerungen an der Urne im Rahmen eines sogenannten obligatorischen Entscheides inskünftig nicht mehr möglich sein dürften. Was heisst obligatorischer Entscheid? Unter einem obligatorischen Einbürgerungsentscheid an der Urne verstehen wir, dass den Stimmberechtigten die Frage unterbreitet wird: Wollt ihr, dass XY ins Gemeindebürgerrecht aufgenommen wird, oder nicht? Da wären die Stimmberechtigten natürlich frei, Ja oder Nein zu schreiben. Da hätte man das Problem, dass man solche Entscheide nicht mehr begründen könnte, wenn sie negativer Art wären. Die vorgesehene Regelung führt faktisch dazu, dass Einbürgerungen an der Urne inskünftig lediglich noch aufgrund eines fakultativen Referendums möglich sein werden, wobei aber der Begriff fakultatives Referendum – und auf diese Feststellung lege ich Wert – nicht in einem formellen, sondern in einem materiellen Sinne zu verstehen ist. Herr Kollege Pfisterer hat sich hierüber ja bereits ausgesprochen. Ein solches fakultatives Referendum im materiellen Sinne kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Möglich wäre ein Einspruchverfahren. Denkbar wäre aber auch, dass die antragstellende Exekutivbehörde einen Mehrheits- und einen Minderheitsantrag – je mit Begründung – stellen würde. Es ist tatsächlich so, wie Herr Kollege Pfisterer gesagt hat, dass den Kantonen ein erheblicher Spielraum zur Verfügung steht und dass ihre Kreativität gefordert ist.

Pfisterer Thomas (RL, AG): Es ist eingewendet worden, bei einer Zuständigkeit der Stimmberechtigten sei eine Begründungspflicht nicht realisierbar. Gestatten Sie mir eine Bemerkung zu dieser allgemeinen Frage: Genügen muss eine "stufengerechte" Begründung. Das, schien mir, war der Tenor dieser Diskussion. Nach der Meinung der Kommission muss es genügen, wenn in einer Gemeindeversammlung dem positiven Antrag der Gemeindebehörden ein einzelner Stimmberechtigter einen begründeten ablehnenden Antrag gegenüberstellt. Findet dieser eine Mehrheit, ist das Gesuch abgelehnt. Gestützt auf diese Ausgangslage hat die Gemeindebehörde einen ablehnenden Entscheid zu verfassen. Dieser ist Gegenstand eines eventuellen Weiterzuges an das Gericht. Das heisst, dass die Gemeindebehörde den ablehnenden Antrag und die allfällige Diskussion in der Gemeindeversammlung oder in der Öffentlichkeit auswerten, zusammenfassen und zu einem anfechtbaren Entscheid verdichten muss. Dies zwingt sie unter Umständen zu unvermeidbaren – ich betone: unvermeidbaren – Ergänzungen, da sonst der Ablehnungsentscheid sinnlos ist und der Rechtsuchende nicht in die Lage versetzt wird, ein Rechtsmittel zu ergreifen. Es ist zu bedenken, dass das Gericht ohnehin von Amtes wegen den Sachverhalt prüft und das Recht anwendet. Es stellt auf die Gründe ab, die nach seiner Auffassung rechtlich massgebend sind, ob sie nun im anfechtbaren Entscheid erwähnt sind oder nicht. Das ist das Prinzip der stufengerechten Begründung. Man kann von einem, der in der Gemeindeversammlung einen Ablehnungsantrag stellt, nicht ein Gerichtsurteil verlangen, sondern man muss von ihm etwas Angemessenes erwarten.



Zum Problem des obligatorischen Referendums habe ich nach meiner Bemerkung zum Eintreten und den Erklärungen von Herrn Inderkum nichts beizufügen.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Ich widerspreche den Ausführungen von Herrn Kollege Pfisterer nicht, möchte aber zuhänden des Amtlichen Bulletins nochmals auf dieses Begründungssurrogat hinweisen, das ich beim Eintreten erwähnt habe.

Wir hatten in der ursprünglichen Vorlage die Möglichkeit schaffen wollen, dass beispielsweise bei Einbürgerungen an der Urne die Begründung nachgeliefert werden kann und dass sich diese beispielsweise auch auf Artikel abstützen kann, die in den Medien erschienen sind usw. Wir haben dem den Namen Begründungssurrogat gegeben. Dieses Element der Vernehmlassungsvorlage wurde aber in der Vernehmlassung grossmehrheitlich abgelehnt. Wir haben auf dieses Moment verzichtet. Deshalb habe ich gesagt, dass Einbürgerungen an der Urne im Rahmen eines sogenannten obligatorischen Referendums inskünftig nicht mehr möglich seien, ganz einfach deshalb, weil eine Begründung nicht mehr möglich sei.

Angenommen – Adopté

Art. 15c

Antrag der Kommission: BBI

Proposition de la commission: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Artikel 15c befasst sich mit dem Schutz der Privatsphäre. Absatz 1 enthält den Grundsatz, dass bei Einbürgerungen im Kanton und in der Gemeinde die Privatsphäre zu beachten sei.

Absatz 2 ermächtigt dann die Kantone vorzusehen, dass die für Einbürgerungen benötigten Daten bekannt gegeben werden dürfen. Zu diesen Daten gehören zunächst die Staatsangehörigkeit und die Wohnsitzdauer. Es sollen im Weiteren aber generell diejenigen Daten bekannt gegeben werden dürfen, die für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen, namentlich der Integration in die schweizerischen Verhältnisse, erforderlich sind. Hier haben wir uns insbesondere an Artikel 14 des Bürgerrechtsgesetzes orientiert, der für die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung gewisse Kriterien bestimmt. Zu denken ist etwa an Sprachenkenntnisse oder an Mitgliedschaften in lokalen Vereinen.

Absatz 2 von Artikel 15c enthält aber keinen Freibrief zur Bekanntgabe beliebig vieler Angaben über die Person des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin. Insbesondere dürfen, Frau Kollegin Brunner hat bereits darauf hingewiesen, besonders schützenswerte Personendaten wie beispielsweise Angaben über die Gesundheit, aber auch etwa religiöse, weltanschauliche Angaben nicht bekannt gemacht werden.

Absatz 3 von Artikel 15c ist der gesetzgeberische Ausdruck dafür, dass die Schutzinteressen der betroffenen Personen umso stärker zu gewichten sind, je grösser der Empfängerkreis der persönlichen Daten ist. Dies zu konkretisieren ist dann Sache des kantonalen Rechtes, weil ja, wie bereits mehrfach erwähnt, der Bund nur Grundsätze erlassen kann.

Angenommen – Adopté

Art. 50a

Antrag der Kommission: BBI

Proposition de la commission: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Zurzeit gibt es mehrere Kantone, die kein kantonales Rechtsmittel gegen ablehnende Einbürgerungsentscheide kennen. Mit Artikel 50a sollen die Kantone dazu verpflichtet werden. Der Grund ist klar: Weil wir eben davon ausgehen, dass die Einbürgerungsentscheide zwar politische Akte, aber eben auch individuell-konkrete Rechtsanwendungsakte sind, sollen sich die Betroffenen beschweren können, und zwar zunächst bei den kantonalen Gerichten. Herr Kollege Pfisterer hat bereits darauf hingewiesen, dass den Kantonen auch hier ein erheblicher Spielraum zusteht. Artikel 50a sieht keinerlei Vorschriften über die Überprüfungs- und Entscheidungsbefugnis der letztinstanzlichen Gerichtsbehörde und über die Legitimation zur Beschwerde bei diesen Gerichten vor. Es obliegt vielmehr dem kantonalen Recht, diese Fragen in Übereinstimmung mit Artikel 29a der Bundesverfassung, der die sogenannten Verfahrensgarantien enthält, zu regeln.





Brändli Christoffel (V, GR): Ich habe eine Frage. Der Präsident hat die Verfahrenssicherheit betont und gesagt, es gebe eine Beschwerdemöglichkeit gegen das Verfahren. Wenn eine Begründung fehlt, dann ist das eine Verfahrensfrage. Kann man auch materiell gegen die Begründung an und für sich Beschwerde führen, wenn die Begründung schlecht ist? Ich hätte gerne, wenn man diese Frage noch beantwortet. Kann man also nur gegen das Verfahren Beschwerde führen – das haben Sie immer wieder betont – oder auch materiell gegen den Inhalt der Begründung?

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Ich kann hier nur meine persönliche Meinung darlegen. Wenn eine Begründung mangelhaft ist, dann kann nach meiner Überzeugung das Gericht das auch feststellen. Die Begründungspflicht ist ja letztlich die Kehrseite des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Wenn die Begründung mangelhaft wäre, dann könnte meines Erachtens das kantonale Gericht sagen, dass diese Begründung in der Tat mangelhaft sei, und den Einbürgerungsentscheid kassieren. Dann ginge das an die zuständige Behörde zurück.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich glaube, das ist der entscheidende Punkt: wie weit das Gericht eine materielle Prüfung vornimmt. Das ist ja die Schwierigkeit bei dieser Mischform: Ein demokratischer Entscheid lässt sich schwer begründen; die Demokratie hat eben auch ein Element der Willkür, das ist so.

Was die Verfahrensgarantie anbelangt, ist die Sache eindeutig. Da hat der Gesuchsteller ein rechtliches Gehör. Aber was ist die Begründung? Darum ist es gut – wir haben ja die Vernehmlassung ausgewertet –, dass man auf die nachträgliche Begründung verzichtet hat. Wenn nämlich eine Behörde, die den Antrag gestellt hat, nachher begründen muss, warum er abgelehnt worden ist, ist die Neigung natürlich gross, die Gründe so darzulegen, dass das Bundesgericht nachher entscheidet, man hätte dem Antrag zustimmen sollen. Es gibt ja viele Gründe: Es gibt Gründe, die in einer Rechtsprechung eher dagegen wirken, und solche, die eher dafür wirken. Darum, glauben wir, ist es gut, wenn wir auf die nachträgliche Begründung verzichten.

Was das Materielle anbelangt, wird sich dann wieder die Frage der Rechtsauslegung stellen: Wie weit hat sie vor der materiellen Begründung und der Verfahrensbegründung Respekt? Da wird sich zeigen, welches Gleichgewicht diese Mischform bekommt und ob sie nicht zu sehr auf die eine oder auf die andere Seite kippt.

Angenommen – Adopté

Art. 51 Titel

Antrag der Kommission: BBI

Art. 51 titre

Proposition de la commission: FF

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Bei Artikel 51 geht es um die Beschwerde auf Bundesebene. Massgebend, Herr Kollege Pfisterer hat es ebenfalls schon erwähnt, sind das Bundesgesetz über das Bundesgericht und auch das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht. Formell muss hier einfach eine Marginalie angepasst werden: Beim jetzigen Artikel 51 des Bürgerrechtsgesetzes steht lediglich der Begriff "Beschwerde", und weil wir jetzt bei Artikel 50a beschlossen haben, dass eine Beschwerde von einem kantonalen Gericht beurteilt werden soll, muss bei Artikel 51 präzisiert werden, dass es sich hier um die Beschwerde auf Bundesebene handelt.

Materiell ist die Sache so geregelt, dass die Ablehnung eines Gesuches auf ordentliche Einbürgerung durch eine kantonale oder kommunale Behörde in letzter Instanz mittels subsidiärer Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden kann. Dabei kann einzig die Verletzung der Verfassungsrechte geltend gemacht werden. Zur Verfassungsbeschwerde ist nur berechtigt, wer ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheides hat.

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission: BBI

Ch. II

Proposition de la commission: FF



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2005 • Elfte Sitzung • 14.12.05 • 08h15 • 03.454
Conseil des Etats • Session d'hiver 2005 • Onzième séance • 14.12.05 • 08h15 • 03.454



Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 31 Stimmen
Dagegen 6 Stimmen
(2 Enthaltungen)