

Delegiertenversammlung FDP Schweiz

18. April 2008

Delegiertenversammlung FdP Solothurn

21. April 2008

Eidg. Volksabstimmung vom 1. Juni 2008

Eidg. Volksinitiative ‚Für demokratische Einbürgerung‘

Kurt Fluri, Nationalrat (FDP/SO)

Unter diesem Traktandum geht es einerseits darum, die Volksinitiative der SVP vorzustellen, aber auch den durch die Bundesversammlung erarbeiteten indirekten Gegenvorschlag in Form einer Revision des Bürgerrechtsgesetzes.

Die heutige Bestimmung in der Bundesverfassung in Art. 38 lautet wie folgt:

¹ Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung.

² Er erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

³ Er erleichtert die Einbürgerung staatenloser Kinder.

Damit sehen Sie den Unterschied, den der Verfassungsgeber macht zwischen der sogenannten erleichterten Einbürgerung, deren Verlust und die Wiedereinbürgerung in Abs. 1, für welche er abschliessende Vorschriften erlässt. Aus Absatz 2 andererseits wird klar, dass er für die ordentliche oder nicht abgeleitete Einbürgerung bloss Mindestvorschriften zuhanden der Kantone erlässt, mit anderen Worten will er hier den Kantonen eine gewisse Gestaltungsfreiheit überlassen. Unter anderem wird in

den Kantonen denn auch die abschliessende Zuständigkeit der Gemeindebehörden in Einbürgerungsfragen unterschiedlich geregelt. Die einen Kantone sehen hierfür die Legislative vor, sei es in Form der Gemeindeversammlung oder des Gemeindepardamentes, andere wiederum eine Exekutivbehörde oder eine eigentliche Einbürgerungskommission vor. Bis zum Sommer 2003 sahen einzelne Kantone auch die Zuständigkeit der Urnenabstimmung vor.

In zwei Aufsehen erregenden Urteilen vom 9. Juli 2003 hat nämlich das Bundesgericht festgehalten, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auch bei der Abstimmung über Einbürgerungsgesuche an die Grundrechte gebunden sind, mithin insbesondere das Verbot von Willkür und Diskriminierung zu beachten haben und dementsprechend für ablehnende Entscheide die Begründungspflicht zwingend ist, und dass unter diesen Voraussetzungen Urnenabstimmungen über Einbürgerungen diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen können. Weil es hier nämlich um die Rechtsstellung Einzelner gehe, so seien die Grundrechte der Betroffenen und die Verfahrensgarantien zu wahren, insofern könne das demokratische Prinzip rechtsstaatliche Defizite nicht rechtfertigen. Das Bundesgericht negiert mithin den politischen Charakter des Einbürgerungsentscheides keineswegs, stellt ihn als Rechtsakt aber auch in einen verfassungsrechtlichen Rahmen.

Als Reaktion auf diese Entscheide reichte die Schweizerische SVP im November 2005 mit 100'038 gültigen Unterschriften - notabene eine historisch tiefe Unterschriftenzahl, welche nicht unbedingt auf eine ‚brodelnde Volksseele‘ schliessen lässt - folgende Volksinitiative ein, welche eine Ergänzung des zitierten Art. 38 der Bundesverfassung mit einem Absatz 4 beabsichtigt:

⁴ Die Stimmberechtigten jeder Gemeinde legen in der Gemeindeordnung fest, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist endgültig.

Wird diese Bestimmung von Volk und Ständen am 1. Juni 2008 angenommen, so werden dadurch die beiden zitierten Bundesgerichtsentscheide obsolet. Da wir

bekanntlich keine Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene kennen, bleibt bloss vorbehalten, dass im konkreten Anwendungsfall eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof eingereicht werden und Erfolg haben könnte.

Die Bundesversammlung empfiehlt diese Initiative zur Ablehnung, und zwar mit 127:67 Stimmen im Nationalrat und mit 34:7 Stimmen im Ständerat. Unsere Fraktion hat sich im Nationalrat mit 28:9 und im Ständerat einstimmig dieser Haltung angeschlossen.

Diese Ablehnung erfolgte aber nicht einfach tel-quel, sondern vor dem Hintergrund der gleichzeitig erarbeiteten und gutgeheissenen Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative, welche von Herrn alt Ständerat Thomas Pfisterer (FDP/AG) initiiert worden ist. Das Bürgerrechtsgesetz soll nämlich mit einer Ergänzung des Art. 15 wie folgt revidiert werden:

Art. 15 a

¹ Das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde wird durch das kantonale Recht geregelt.

² Das kantonale Recht kann vorsehen, dass ein Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung zum Entscheid vorgelegt wird.

Art. 15 b

¹ Die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches ist zu begründen.

² Die Stimmberechtigten können ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde.

Art. 15 c

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass bei der Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde die Privatsphäre beachtet wird.

² Den Stimmberechtigten sind die folgenden Daten bekannt zu geben:

- a) Staatsangehörigkeit;
- b) Wohnsitzdauer;

- c) Angaben, die erforderlich sind zur Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere der Integration in die schweizerischen Verhältnisse.

³ Die Kantone berücksichtigen bei der Auswahl der Daten nach Absatz 2 den Adressatenkreis.

Art. 50

Die Kantone setzen Gerichtsbehörden ein, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen.

Mit dieser Revision soll der zweifellos auch politische Aspekt eines Einbürgerungsentscheides umgesetzt, aber unter Berücksichtigung der zitierten Bundesgerichtsentscheide rechtsstaatlich abgesichert werden. Sie bildet somit einen aus unserer Sicht gelungenen Brückenschlag zwischen Demokratie und Rechtsstaat. Dieses Bundesgesetz wurde vom Nationalrat mit 109:73 Stimmen und im Ständerat mit 36:5 Stimmen angenommen. Während unsere Fraktion im Ständerat wiederum einstimmig war, schloss sich die Nationalratsdeputation mit 26:8 Stimmen bei einer Enthaltung, mithin also konsequenterweise genau umgekehrt zum Entscheid über die Initiative, diesem Vorschlag an.

Sie sehen, liebe Delegierte, dass es sich unsere Fraktion mit ihrem Entscheid nicht leicht gemacht hat. Die Einbürgerungsfrage war ein mehrfach diskutiertes Thema, und schliesslich konnte sich ein Drittel unserer Nationalratsdelegation nicht der Mehrheit anschliessen. Sie sind der Auffassung, dass die Erteilung des Bürgerrechts eine ausschliesslich politische Frage sei, die eine gerichtliche Überprüfung weder erlaube noch nötig habe. Die Minderheit verweist dabei auf die Tradition unseres Einbürgerungsverfahrens, das tatsächlich bisher keine entsprechende Vorschriften kannte, aber weil sich - das muss aus unserer Sicht auch gesagt werden -, diese Frage bisher auch nicht in dieser Schärfe gestellt hatte. Das Thema ist ja erst mit der Einbürgerungsdiskussion um hauptsächlich aus dem Balkan stammende Leute entstanden. Und schliesslich argumentiert die Minderheit mit der Stärkung der Gemeindeautonomie, indem die Initiative den Gemeinden die abschliessende Entscheidkompetenz überlasse. Die Gemeindeautonomie besitze in unserem Land

ja anerkanntermassen eine hohe Legitimation, könnten doch damit am ehesten lokale und regionale Unterschiede und Befindlichkeiten berücksichtigt werden.

Das in der SVP-Kampagne hauptsächlich betonte quantitative Element wird von den Befürwortern der Initiative in unserer Fraktion nicht aufgenommen. Und tatsächlich geht es hier ja nicht darum, ein bestimmtes Kontingent oder eine Obergrenze für Einbürgerungen vorzulegen, sondern massgebend ist die Frage der Integration in die schweizerischen Verhältnisse und muss es auch bleiben. Denn darin sind wir uns wohl über alle Meinungsverschiedenheiten hinweg einig: Wer genügend integriert ist und sich an unserem politischen Leben beteiligen will, soll dies auch tun und zu diesem Zweck die Einbürgerung beantragen und erreichen können. Nur soviel sei zur zurzeit laufenden Inseratenkampagne der SVP gesagt, welche der Schweiz eine besonders hohe Einbürgerungsquote vorwirft: Erstens werden im Vergleich die EU-Länder einbezogen, in welchen natürlich mit der EU-Bürgerschaft eine ganz andere Voraussetzung besteht. Zweitens haben die demokratischen Rechte in allen anderen Ländern eine viel weniger bedeutende Stellung als in unserem Land, da wir bekanntlich viel mehr direktdemokratischen Möglichkeiten kennen. Das Hauptargument aber ist - ich wiederhole es -, dass sich die Einbürgerungspraxis nicht nach einer fiktiven Quote oder an Vergleichen mit anderen Ländern orientieren darf, sondern am Integrationsgrad der Gesuchstellenden. Die übrige Argumentation der SVP, die Gerichte wollten angeblich eine weitere Erleichterung der Einbürgerung und damit würden immer mehr kriminelle und Sozialhilfemissbraucher eingebürgert, ist zu populistisch, rein demagogisch oder weniger schön ausgedrückt zu dumm, um in unserem Kreis näher behandelt zu werden. Denn, wie gesagt, unsere fraktionsinterne Opposition bezieht sich auf die Argumente der Gewichtung der Demokratie gegenüber dem Recht, und auf die Gemeindeautonomie.

Die Mehrheit unserer Fraktion und der Bundesversammlung ist der Auffassung, dass die Einbürgerungsfrage zwar auch einen wesentlichen politischen Charakter hat, weshalb auch der indirekte Gegenvorschlag es den Gemeinden frei überlassen will, die Zuständigkeit innerhalb der Gemeinde frei zuzuordnen, mithin auch der Gemeindeversammlung. Dann aber kommt der Rechtsstaat zum Tragen, indem der Gegenvorschlag davon ausgeht, dass aus einer Urnenabstimmung systembedingt keine

rechtsgenügelichen Begründungen abgeleitet werden können, da bei solchen Gelegenheiten erfahrungsgemäss neben rationalen Überlegungen durchaus auch rein emotionale und willkürliche, sachfremde Argumente eine Rolle spielen. Bei rein politischen Entscheidungen wie zum Beispiel über einen Investitionsentscheid oder bei einer politischen Wahl hat das ja auch ohne Einschränkungen Platz, hingegen nicht bei einem Rechtssetzungsakt. Und ich glaube, dass wir uns bei dieser Frage einig sind: Die Frage der Einbürgerung hat zweifellos auch einen rechtlichen Aspekt, da von diesem Entscheid die Zulassung einer Person zu den demokratischen Rechten, das heisst namentlich zum Stimmrecht sowie zum aktiven und passiven Wahlrecht, abhängt. Das ist etwas ganz anderes als die konkrete Personenwahl oder die konkrete Sachabstimmung mit rein politischem Charakter. Bei der Einbürgerung geht es um die Zulassung zu diesem Recht überhaupt. Und die Verleihung oder die Verweigerung von politischen Rechten ist ganz klar ein rechtlich relevanter Entscheid. So ist die Mehrheit unserer Fraktion und der Bundesversammlung notabene mit dem Bundesgericht der Meinung, dass das demokratische Prinzip, welches ja bis zu einem gewissen Grad, d.h. bis zur Entscheidkompetenz der Gemeindeversammlung, gewährt bleiben soll, seine rechtsstaatlichen Grenze dort finden muss, wo es nicht mehr möglich wäre, einen rechtlich relevanten Entscheid so begründbar zu machen, dass er auch anfechtbar wird. Mit anderen Worten: Es wird in der Praxis sehr schwierig sein, die Ablehnung eines Bürgerrechtsgesuches an der Urne rechtsgenügelich zu begründen, weshalb ein ablehnender Entscheid de facto nicht mehr anfechtbar wäre, was aber den rechtlichen Charakter dieses Entscheides wiederum hinfällig machen würde. Qualifiziert man aber einen Einbürgerungsentscheid auch als rechtlich relevanten Akt, so ergibt sich daraus automatisch die zwingende Anfechtungsmöglichkeit und aus dieser wiederum die zwingende Begründungspflicht. In der Gemeindeexekutive und auch an einer Gemeindeversammlung ist eine solche noch möglich, nicht aber an der Urne, weshalb hier aus rechtsstaatlichen Gründen die Einschränkung der Zuständigkeitszuweisung akzeptiert werden muss - immer nach Meinung der Mehrheit unserer Fraktion und der Bundesversammlung.

Das bedeutet noch lange nicht, dass eine Gemeinde nicht eine restriktive Einbürgerungspolitik gestalten kann. Zum Beispiel wäre es ohne weiteres rechtsbeständig, die

Nichteinbürgerung beispielsweise damit zu begründen, dass ein Mann nicht integriert sei, weil er seine Frau zuhause so eingrenzt, dass sie weder einen Deutschkurs noch eine Mütterberatung besuchen kann, oder dass Eltern nicht integriert seien, weil sie nicht mit Lehrpersonen und Schulbehörden kooperieren, oder weil sie ihre Kinder durch vorwerfbare Nachlässigkeit oder Gleichgültigkeit unbeaufsichtigt lassen oder sie gar willentlich nach einem integrationsunfähigen, beispielsweise geschlechtsspezifischen, Verständnis erziehen. Die Nichtanwendung von Einbürgerungskriterien, welche Integration und Koexistenz fördern, wird deshalb nicht an der neuen Bundesgerichtspraxis oder am indirekten Gegenvorschlag liegen, sondern an einer nachlässigen Einbürgerungspraxis. Und damit wird klar, dass das wichtigste Element eines Einbürgerungsverfahrens bei der zuständigen gemeindeinternen Einbürgerungskommission liegt, welche mit einer konsequenten Praxis dafür sorgen muss, dass Einbürgerungsgesuche erst dann vor die zuständige politische Instanz gelangen, wenn man die Integration der betreffenden Personen ohne Vorbehalt bejahen darf. In meinem Kanton beispielsweise sind mir keine Fälle bekannt, welche auf politischer Ebene oder dann vor den Gerichtsbehörden zu Diskussionen geführt hätten, weil hier nach unserem Bürgerrechtsgesetz die innerkommunalen Einbürgerungskommissionen sehr gut funktionieren. Pikanterweise ist auch die Gemeinde Emmen diesen Weg gegangen und hat seit dem sie betreffenden Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2003 eine Bürgerrechtskommission geschaffen. Deren Präsident, ein Angehöriger der SVP, hat denn auch im ‚Beobachter‘ Nr. 7 dieses Jahres bekannt gegeben, dass sie mit dieser neuen Einbürgerungskommission gute Erfahrungen gemacht hätten und auch bei einer Annahme der Initiative nicht mehr davon abkommen wollten. Diese Kommission würde nun die Dossiers eingehend studieren und Gespräche mit den Einbürgerungswilligen führen. Dabei könne jemandem direkt gesagt werden, was es brauche und was genüge oder eben nicht genüge. Das ist genau auch die Erfahrung, die wir in unserem Kanton mit diesen Kommissionen machen. Und alle Kantone, die in den letzten Jahren Änderungen ihrer Einbürgerungsverfahrens vorgenommen haben, verlagerten die Kompetenzen in Richtung Parlament oder Exekutive.

Schliesslich zum Argument der Gemeindeautonomie: Die Gemeindeautonomie ist kein von Bundesrechts wegen garantiertes Recht. Gemäss unserem Staatsaufbau

stehen sämtliche Kompetenzen, die nicht von Verfassungs wegen dem Bund zugeordnet sind, den Kantonen zu (Art. 3 BV). Die Gemeindeautonomie ihrerseits ist nach Art. 50 Abs. 1 BV lediglich ‚nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.‘ Und wir kennen ja bekanntlich Kantone, in welchen die Gemeindeautonomie sehr restriktiv praktiziert wird, und andere. Nachdem der Bund also die Autonomie der Kantone zu berücksichtigen hat, ist die Gemeindeautonomie eine Frage des innerkantonalen Rechts und nicht des Bundesrechts. Es wäre eine Novität und eine Verletzung dieses Prinzips, wenn nun mit der Annahme der SVP-Initiative mittels Durchgriff durch die kantonalen Kompetenzen direkt in Gemeindeangelegenheiten eingegriffen würde. Mit unserem Gegenvorschlag werden die Interessen der Gemeinden genügend berücksichtigt. Die Initiative widerspricht deshalb unserem föderalistischen Staatsaufbau.

Ich fasse somit zusammen: Der politische Charakter einer Einbürgerung ist mit dem Gegenvorschlag im Rahmen des Rechtsstaates insofern gewährleistet, als lediglich eine Urnenabstimmung aus rechtsstaatlichen Gründen nicht mehr möglich würde, und damit ist auch die Gemeindeautonomie im Rahmen der allgemeinen Bundesverfassungsbestimmungen und gemäss unserem föderalistischen Staatsaufbau genügend berücksichtigt. Die Initiative ihrerseits, welche notabene äusserst knapp zustande gekommen ist, verletzt dieses föderalistische Prinzip und öffnet der Willkür Tür und Tor.

Damit bitte ich Sie im Namen der Mehrheit unserer Bundeshausdeputation, die Initiative im Wissen um den Gegenvorschlag im Gesetz abzulehnen.