03.454 s

**Parlamentarische Initiative
Bürgerrechtsgesetz. Änderung**

**V O R E N T W U R F und erläuternder Bericht der Staatspolitischen
Kommission des Ständerates**

vom 16. November 2004

Übersicht

Zwei Bundesgerichtsurteile vom 9. Juli 2003 im Bereich des Bürgerrechtes haben in der eidgenössischen und kantonalen Politik zahlreiche Vorstösse provoziert und in der schweizerischen Rechtswissenschaft heftige Diskussionen ausgelöst. Mit dem ersten Urteil kassierte das Bundesgericht erstmals einen als diskriminierend eingestuften Einbürgerungsentscheid einer Gemeinde, mit dem zweiten Urteil erklärte es Urnenabstimmungen bei Einbürgerungsentscheiden generell für verfassungswidrig.

In der Folge der Bundesgerichtsurteile stimmte der Ständerat einer parlamentarischen Initiative von Ständerat Thomas Pfisterer zu, die einerseits den Kantonen weiterhin ermöglichen will, Einbürgerungsentscheide durch das Volk im Rahmen von Gemeindeversammlungen und Urnenabstimmungen fällen zu lassen. Andererseits verlangt die Initiative, dass das Bundesgericht keine Entscheide mehr auf ordentliche Einbürgerungen fällen, sondern nur noch Beschwerden gegen die Verletzung der verfassungsmässigen Verfahrensgarantien beurteilen kann.

Die vorliegende Gesetzesvorlage der Staatspolitischen Kommission (SPK), zu deren Erarbeitung drei Rechtsexperten und ein Bundesrichter beigezogen wurden, will sowohl der in zahlreichen Kantonen und Landesregionen verankerten Einbürgerungsdemokratie als auch den Anforderungen des Rechtsstaates gerecht werden.

Die SPK unterbreitet mit Bezug auf Volksabstimmungen zu Einbürgerungen auf Gemeindeebene eine Lösung, in welcher festgehalten wird, dass das Verfahren von den Kantonen zu bestimmen ist und dass ablehnende Einbürgerungsentscheide zu begründen sind, ohne ein Entscheidorgan zu nennen. Ein spezielles Verfahren, wie die vorausgesetzte rechtsgenügende Begründung zu erfolgen hat, ist nicht vorgesehen.

Der Gesetzesentwurf sieht weiter vor, ein Beschwerderecht gegen ordentliche Einbürgerungen auf kantonaler Ebene zu verankern.

Schliesslich sollen durch die Einbürgerungsbehörden im Sinne eines verbesserten Persönlichkeitsschutzes nur die für die Einbürgerung notwendigen Personendaten betreffend Staatsangehörigkeit und Wohnsitzdauer sowie generelle Angaben zu Leumund und Integration publiziert werden dürfen.

Mit dem vorliegenden Erlassentwurf präsentiert die SPK eine Lösung, mit welcher die Rechtslage geklärt wird und sowohl der traditionellen Einbürgerungsdemokratie als auch den Anforderungen des Rechtsstaates Genüge getan wird.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Die parlamentarische Initiative Pfisterer vor dem Hintergrund der Urteile des Bundesgerichtes vom 9. Juli 2003 und der Revision des Bürgerrechtsgesetzes

1.1.1 Die parlamentarische Initiative

Am 3. Oktober 2003 reichte Ständerat Thomas Pfisterer eine parlamentarische Initiative zum Bürgerrechtsgesetz (03.454s Bürgerrechtsgesetz. Änderung) in Form einer allgemeinen Anregung ein. Die Initiative fordert, das Bürgerrechtsgesetz¹ für die ordentliche Einbürgerung in dem Sinne zu ändern, dass erstens die Kantone selbständig entscheiden können, ob Einbürgerungen dem Volk im Rahmen von Gemeindeversammlungen oder Urnenabstimmungen oder der Volksvertretung (Parlament) unterbreitet werden. Zweitens soll die Gesetzgebung so angepasst werden, dass das Bundesgericht keinen Entscheid auf eine ordentliche Einbürgerung fällen, sondern lediglich Rügen auf Verletzung verfassungsmässiger Verfahrensgarantien prüfen kann. Die parlamentarische Initiative wurde von 31 Ständerätinnen und Ständeräten mitunterzeichnet.

1.1.2 Die Urteile des Bundesgerichtes vom 9. Juli 2003

Die parlamentarische Initiative wurde vor dem Hintergrund von zwei Urteilen des Bundesgerichtes vom 9. Juli 2003 lanciert (BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232). Im ersten Entscheid wurde durch das Gericht ein als diskriminierend eingestuftes Einbürgerungsentscheid der Gemeinde Emmen auf eine Beschwerde hin kassiert. Im zweiten Entscheid wurden in einem die Stadt Zürich betreffenden Fall durch Urnenabstimmungen gefällte Einbürgerungsentscheide für rechtswidrig erklärt. Mit seinen Urteilen engte das Bundesgericht den verfahrensmässigen Spielraum bei Einbürgerungen grundsätzlich ein. Die Urteile fielen in die Revision des Bürgerrechtsgesetzes, in deren Verlauf in den eidgenössischen Räten die Frage des Beschwerderechtes kontrovers diskutiert wurde.

1.1.3 Parlamentarisches Seilziehen um das Beschwerderecht

Der Entwurf des Bundesrates und die Fassung des Nationalrates für eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes² enthielt ursprünglich eine Regelung des Beschwerderechtes gegen Einbürgerungsentscheide (Art. 51 Abs. 3, 51a, 58d sowie Ziff. II). Der Nationalrat hatte zudem schon im Vorfeld der bundesrätlichen Botschaft eine parlamentarische Initiative für ein Beschwerderecht (01.455 SPK-NR. Beschwerderecht gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide) mit

¹ SR 141.0

² vgl. 01.076 Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes, BBl 2002 1911

identischem Wortlaut zur Vorlage des Bundesrates vorbereitet und in der Frühjahrsession 2002 gutgeheissen.

In der Sommersession 2003 klammerte jedoch der Ständerat das Beschwerderecht explizit aus der Gesetzesrevision aus. Während sich ein Teil der Mehrheit grundsätzlich gegen ein Beschwerderecht aussprach, wollte ein anderer Teil mit dem Verzicht die von der Bundesversammlung mehrheitlich begrüßten Reformen im Bürgerrecht mit dieser kontroversen Frage nicht belasten.

In der Folge der Bundesgerichtsurteile schloss sich der Nationalrat in der Herbstsession 2003 dem Streichungsbeschluss des Ständerates an. Indem er das Beschwerderecht ebenfalls aus der Vorlage strich und dadurch die zum Ständerat entstandene Differenz ausräumte, fasste er jedoch lediglich einen formal identischen Beschluss. Während sich ein Teil der Ratsmehrheit grundsätzlich gegen die Verankerung eines Beschwerderechtes aussprach, begrüßte ein anderer Teil explizit die vom Bundesgericht neu angewandte Praxis und verzichtete aus diesem Grund auf eine Verankerung des Beschwerderechtes im Bürgerrechtsgesetz.

Vor der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2003 zur Revision der Bürgerrechtsregelung wurde im Ständerat von verschiedener Seite auf die Problematik der divergierenden Motive und Begründungen beider Räte und den dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf hingewiesen. Im Rahmen der Absichtserklärungen, als Gesetzgeber die Rechtslage klären zu wollen, wurde die parlamentarische Initiative Pfisterer angekündigt und die Revision des Bürgerrechtsgesetzes mit 22 zu 16 Stimmen angenommen.

1.1.4 Eine zweite parlamentarische Initiative im Nationalrat

Die beiden Urteile des Bundesgerichtes führten auch im Nationalrat zur Einreichung einer parlamentarischen Initiative (03.455n Pa.Iv. Joder. Einbürgerung. Mehr Freiheit für Gemeinden und Kantone). Die am 3. Oktober 2003 eingereichte Initiative verlangt, dass die Gemeinden und Kantone bei der Zusicherung ihres eigenen Bürgerrechtes autonom sind und sowohl das zuständige Einbürgerungsorgan als auch das entsprechende Verfahren festlegen können. Im Gegensatz zur pa.Iv. Pfisterer soll jedoch eine inhaltliche Überprüfung durch gerichtliche Instanzen ganz ausgeschlossen werden. Am 22. April 2004 gab die Staatspolitische Kommission des Nationalrates der Initiative mit 13 zu 12 Stimmen Folge. Der Nationalrat hat über die Initiative noch nicht entschieden.

1.1.5 Zwei Standesinitiativen zur Thematik

Schliesslich fanden die Bundesgerichtsurteile in denjenigen Kantonen grosse Beachtung, in welchen die Einbürgerungsentscheide traditionsgemäss als politische Akte im Rahmen von Gemeindeversammlungen oder an der Urne gefällt werden. Zwei Standesinitiativen aus den Kantonen Schwyz und Luzern, die bis Anfang Juli 2004 an die Bundesversammlung überwiesen wurden, formulieren im Kerngehalt dieselben Anliegen wie die parlamentarischen Initiativen aus dem National- und dem Ständerat.

Die am 10. November 2003 eingereichte Standesinitiative des Kantons Schwyz (03.317s Einbürgerungsverfahren) verlangt, dass die Erteilung des Bürgerrechtes ein

Bürgergemeinde Balsthal guthiess (1P.214/2003). Die Bürgergemeinde hatte ein Einbürgerungsgesuch wegen ungenügender Sprachkenntnisse abgewiesen, worauf die kantonale Behörde auf Beschwerde hin diesen Entscheid aufhob, weil sie die Sprachkenntnisse als genügend erachtete. Das Bundesgericht erkannte, dass das kantonale Recht den solothurnischen Bürgergemeinden in Bürgerrechtssachen eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zugestehe, weswegen der kantonale Entscheid die Gemeindeautonomie verletze.

1.4 Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative

1.4.1 Ständerat stimmt Kommissionsantrag mit deutlicher Mehrheit zu

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) befasste sich am 18. November 2003 mit der parlamentarischen Initiative Pfisterer. In ihrem Vorprüfungsbericht bestätigte sie, dass bezüglich den kantonalen und kommunalen Einbürgerungsverfahren die Rechtslage durch den Gesetzgeber geklärt werden müsse und dies nicht dem Bundesgericht überlassen werden dürfe. Es gelte, eine gesetzgeberische Lösung zu suchen, die sowohl der traditionellen Einbürgerungsdemokratie zahlreicher Kantone und Landesregionen als auch den Anforderungen des Rechtsstaates gerecht werde. Die SPK-S beantragte mit 10 zu 1 Stimmen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Am 9. Dezember 2003 wurde das Geschäft im Ständerat beraten, welcher der parlamentarischen Initiative mit 25 gegen 9 Stimmen Folge gab. Der Rat folgte der Argumentation seiner Kommission, dass die Verfahren bei Gemeindeabstimmungen durch flankierende gesetzliche Bestimmungen so auszugestalten seien, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Bei der Umsetzung müsse insbesondere auch geprüft werden, ob der Einbürgerungsentscheid auf kantonaler und kommunaler Ebene ein politischer Akt oder ein Verwaltungsakt sei oder ob er als Entscheid sui generis, als neuer, eigenständiger Entscheidtypus konzipiert werden könne.

1.4.2 Erarbeitung durch Kommission und Subkommission

Bereits im Rahmen der Vorprüfung vom 18. November 2003 fällte die Kommission den Grundsatzentscheid, zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative die Subkommission „Einbürgerungsverfahren“³ einzusetzen, in welcher alle im Ständerat vertretenen Fraktionen Einsitz nahmen. Zwischen März und Oktober 2004 trat die Subkommission zu insgesamt sechs Sitzungen zusammen. In Zusammenarbeit mit Vertretern der Sektion Bürgerrecht des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) sowie der Abteilung I für Rechtsetzung des Bundesamtes für Justiz (BJ) erarbeitete sie einen ersten Erlass- und Berichtsentwurf mit zwei Variantenvorschlägen zum Gesetzestext.

An ihrer Sitzung vom 16. August 2004 begann die Kommission im Beisein des Initianten mit der Beratung des Vorentwurfes. Da der Kommission Anträge vorlagen, welche Änderungen der Gesetzessprache und der Gesetzessystematik verlangten, wurde die Subkommission beauftragt, ihre Vorschläge unter Berücksichtigung dieser Anträge zu überarbeiten.

³ Mitglieder: *Inderkum*, Briner, Kuprecht, Studer Jean

Am 1. November 2004 unterbreitete die Subkommission der SPK schliesslich zwei überarbeitete Varianten zum Gesetzestext, die sich von den vorangehenden Vorschlägen in erster Linie durch eine erhebliche Vereinfachung der Gesetzessprache unterscheiden. Die SPK beschränkte sich darauf, jene Variante zu unterstützen, nach welcher lediglich geregelt ist, dass ablehnende Einbürgerungsentscheide mit einer rechtsgenüglihen Begründung zu versehen sind. Die ebenfalls zur Diskussion stehende Möglichkeit, dass in Gemeinden, die kein Gemeindeparlament besitzen, die Einbürgerung ausnahmsweise durch Volksabstimmung an der Urne erfolgen, und eine auf wahrscheinlichen Gründen beruhende Begründung nachgeliefert werden können, wurde verworfen.

1.4.3 Anhörung von Rechtsexperten

Bevor die Subkommission ihre Arbeit aufnahm, hörte die Gesamtkommission an ihrer Sitzung vom 9. Februar 2004 die Professoren Andreas Auer (Universität Genf), und Bernhard Ehrenzeller (Universität St. Gallen), sowie Bundesrichter Giusep Nay zur Problemstellung der Initiative und möglichen Lösungen an. Am 16. August 2004 hörte die SPK zusätzlich Professor Rainer J. Schweizer (Universität St. Gallen) an. In den Anhörungen wurde deutlich, dass durchaus verschiedene Ansichten hinsichtlich der Umsetzung der parlamentarischen Initiative bestehen.

Professor Auer vertrat die Meinung, dass das durch die Initiative angestrebte Ziel nicht durch eine Gesetzesänderung erreicht werden könne, da das Bundesgericht im Falle diskriminierender Einbürgerungsentscheide von einer Grundrechtsverletzung ausgeht. Der Gesetzgeber sei nicht befugt, den Kantonen, die für das ordentliche Einbürgerungsverfahren zuständig sind, eine Grundrechtsverletzung per Bundesgesetz zu erlauben. Dazu sei eine Verfassungsänderung notwendig, wobei die Bürgerinnen und Bürger zusammen mit den Kantonen als allerletzte Entscheidungsinstanz walten.

Professor Ehrenzeller hingegen vertrat die Meinung, dass das Bundesgericht die Rechtsnatur von Einbürgerungen allzu einseitig wertet. Einbürgerungen hätten einen so genannten „Doppelcharakter“. Einerseits seien sie ein politischer Akt und andererseits ein individuell-konkreter Rechtsanwendungs- resp. Verwaltungsakt. Diese Ansicht begründete er damit, dass die Anforderungen bei Einbürgerungen in den Kantonen und Gemeinden neben den bundesgesetzlichen Mindestvorschriften nach kantonalem Recht geregelt sind, welches einen weiten Ermessensspielraum einräumt. Trotzdem müssten die entsprechenden Entscheide begründet werden. Da bei Volksabstimmungen eine Begründung unmöglich scheint, schlug Professor Ehrenzeller die Möglichkeit der nachträglichen Begründung vor.

Bundesrichter Nay wies darauf hin, dass ablehnende Urnenentscheide über Einbürgerungen dann verfassungsmässig sind, wenn sie genügend begründet sind. Nach dem Bundesgericht genüge hingegen eine nachträgliche Begründung einer Behörde der verfassungsmässigen Begründungspflicht nicht, da diese nicht von der entscheidenden Instanz stamme. Darüber hinaus bezweifelte Bundesrichter Nay, dass die parlamentarische Initiative das Problem des Ausgleichs zwischen Demokratie und Rechtsstaat lösen könne. Beschwerden an das Bundesgericht wegen Verletzung von Verfahrensgarantien wären weiterhin zulässig und schlossen Rügen wegen fehlender Begründungen ein.

Professor Schweizer schliesslich ist ebenfalls der Ansicht, dass ein begründeter Einbürgerungsentscheid bei den verschiedenen direktdemokratischen Abstimmungsformen beim fakultativen Referendum durch einen vorgängigen, begründeten Antrag erfolgen kann. Bei der Gemeindeversammlung müsse dieser Ablehnungsantrag vom Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin in die Versammlung eingebracht werden, damit die Elemente für die schriftliche Begründung vorgebracht seien. Am schwierigsten sei es bei der Urnenabstimmung, denn bei obligatorischen Abstimmungen gäbe es keinen begründeten Ablehnungsantrag. Die Behörde müsse demnach die Abstimmungsfragen mit Begründungselementen vorformulieren und in der Abstimmung selber einbeziehen.

1.4.4 Die Volksinitiative der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Anlässlich ihrer Sitzung vom 16. August 2004 nahm die Kommission Kenntnis von der am 6. April 2004 lancierten Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“ der Schweizerischen Volkspartei (SVP). Der Initiativtext sieht folgende Änderung der Bundesverfassung vor:

Art. 38 Abs. 4 (neu)

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

Die Sammelfrist für die nötige Anzahl Unterschriften dauert bis zum 18. November 2005. Die Kommission kam zum Schluss, das Resultat einer allfälligen Volksabstimmung nicht abzuwarten, sondern der Kommission möglichst rasch einen konkreten Vorschlag zu unterbreiten.

1.5 Die Revision des Bundesgerichtsgesetzes

1.5.1 Gemäss der Botschaft des Bundesrates

Am 28. Februar 2001 hat der Bundesrat seine Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vorgestellt. Diese Botschaft enthält namentlich einen Entwurf eines Bundesgerichtsgesetzes (E-BGG), welches das geltende Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG) ersetzen soll, sowie einen Entwurf eines Verwaltungsgerichtsgesetzes (E-VGG). Diese beiden Vorlagen ändern das System der schweizerischen Rechtsprechung merklich, auch hinsichtlich der Rechtswege bei der ordentlichen Einbürgerung.

Verfügungen des IMES, mit denen die Einbürgerungsbewilligung verweigert wird (Art. 12 Abs. 2 BüG), sollen gemäss Entwurf des Bundesrates von der betroffenen Person beim zukünftigen Verwaltungsgericht angefochten werden können (Art. 27 und 29 Bst. c E-VGG). Dieses kann frei überprüfen, ob das Bundesrecht eingehalten wird; Gegenstand der Überprüfung können auch die Überschreitung und der Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie Unangemessenheit sein (Art. 49 VwVG in Verbindung mit Art. 33 E-VGG). Gemäss dem Entwurf des Bundesrates kann der

Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts anschliessend an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 77 Bst. a und 80 Abs. 1 Bst. a E-BGG). Somit wird der heute geltende Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 100 Abs. 1 Bst. c OG) aufgehoben. Das Bundesgericht kann die Einhaltung des Bundesrechts frei überprüfen, insbesondere auch die Einhaltung der durch die Bundesverfassung oder einen Staatsvertrag garantierten Grundrechte. Es wird jedoch Feststellungen des Sachverhalts nur dann überprüfen, wenn diese vom Bundesverwaltungsgericht in Verletzung von Bundesrecht erfolgt sind. (Art. 90 und 92 E-BGG).

Die Ablehnung eines Gesuchs um ordentliche Einbürgerung durch eine kantonale oder kommunale Behörde kann in letzter Instanz mittels Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden (Art. 77 Bst. a und 80 Abs. 1 Bst. d E-BGG). Die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts gleicht im Entwurf des Bundesrates jener, die das Gericht heute im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde hat: Das Bundesgericht kann die Verletzung des Bundesrechts frei überprüfen, einschliesslich der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten, jedoch nicht die Verletzung des kantonalen Rechts unterhalb der Verfassungsstufe (Art. 90 E-BGG). Die Feststellung des Sachverhalts überprüft das Bundesgericht nur dann, wenn die Vorinstanz dabei Bundesrecht verletzt, insbesondere, wenn sie den Sachverhalt willkürlich feststellte (Art. 92 E-BGG).

In Konkretisierung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV gemäss Justizreform) verlangt der Entwurf des Bundesgesetzes über das Bundesgericht von den Kantonen in erster Linie, dass sie obere Gerichte einsetzen, welche als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts entscheiden, wenn die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen steht (Art. 80 Abs. 2 E-BGG). Wenn das obere kantonale Gericht (gewöhnlich das Verwaltungsgericht) die erste gerichtliche Beschwerdeinstanz ist, muss es den Sachverhalt frei überprüfen und das massgebende Recht – das kantonale Recht eingeschlossen – von Amts wegen anwenden können (Art. 103 E-BGG). Ist das obere kantonale Gericht die zweite gerichtliche Beschwerdeinstanz, so muss es zumindest die gleiche Überprüfungsbefugnis wie das Bundesgericht haben (Art. 104 Abs. 3 E-BGG).

1.5.2 Gemäss den Beschlüssen des Ständerates

Am 22. und 23. September 2003 hat der Ständerat als Erstrat die Entwürfe eines Bundesgerichts- und eines Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes behandelt. Eine der Änderungen, die der Ständerat an den Entwürfen des Bundesrates vorgenommen hat, war, die Entscheide über die ordentliche Einbürgerung unter jenen einzureihen, die im Prinzip von der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht ausgenommen sind (Art. 78 Abs. 1 Bst. a^{bis} E-BGG). In zwei Fällen ist die Beschwerde gegen kantonale Entscheide über die ordentliche Einbürgerung allerdings zulässig: Sie ist erstens zulässig bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, insbesondere wenn es wichtig ist, dass das Bundesgericht die einheitliche Anwendung des Bundesrechts garantiert oder über eine bedeutende Frage der Interpretation des Bundes- oder Völkerrechts befindet (Art. 78 Abs. 2 Bst. a und 89a E-BGG). Sie ist zweitens zulässig, wenn sie gegen einen kantonalen Entscheid über die ordentliche Einbürgerung eingereicht wird, bei dem es offensichtlich Anhaltspunkte für eine Verfassungsverletzung gibt (Art. 78 Abs. 2 Bst. b E-BGG). Hingegen sind Beschwerden an das Bundesgericht gegen Verfügungen des Bundes, welche die Bewilligung der ordentlichen Einbürgerung

betreffen, nicht zulässig; diese Entscheide können nur vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

1.5.3 Gemäss den Beschlüssen des Nationalrats

Vom 4. bis 6. Oktober 2004 hat der Nationalrat als Zweitrat die Entwürfe eines Bundesgerichts- und eines Verwaltungsgerichtsgesetzes behandelt. Er hat dem Vorschlag des Ständerats zugestimmt, die Entscheide über die ordentliche Einbürgerung unter jenen einzureihen, die von der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ausgenommen sind (Art. 78 Abs. 1 Bst. a^{bis} E-BGG). Hingegen steht nach dem Willen des Nationalrats gegen kantonale Entscheide in diesem Bereich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde vor Bundesgericht offen (Art. 105a ff E-BGG). Dieser neue Rechtsweg unterscheidet sich von der ordentlichen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hauptsächlich in zwei Punkten. Erstens kann nur die Rüge der Verfassungsverletzung vorgebracht werden. Zweitens ist für die Beschwerdelegitimation ein rechtliches Interesse erforderlich; ein bloss tatsächliches Interesse genügt nicht. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist damit der staatsrechtlichen Beschwerde nach geltendem Recht sehr ähnlich.

In Übereinstimmung mit dem Ständerat hat der Nationalrat entschieden, dass Beschwerden an das Bundesgericht gegen Verfügungen des Bundes, welche die Bewilligung der ordentlichen Einbürgerung betreffen, nicht zulässig sind. Diese Entscheide können nur vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Zulässigkeit von Volksabstimmungen bei Einbürgerungen

Der Lösungsvorschlag der SPK beschränkt sich darauf, im Grundsatz den Kanton als für das Verfahren zuständig zu bestimmen. Es werden nur Prinzipien, wie die Vorschrift, dass die Begründung einer Abweisung gewährleistet sein muss, aufgestellt. Dieser Vorschlag steht nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts im Einklang mit der Bundesverfassung.

2.2 Schutz der Privatsphäre der Bewerberin oder des Bewerbers

Die SPK schlägt vor, dass bei der Einbürgerung durch die Gemeindeversammlung oder durch Volksabstimmung an der Urne nur die für die Einbürgerung unbedingt notwendigen Personendaten betreffend Staatsangehörigkeit und Wohnsitzdauer sowie generelle Angaben zur Beachtung der Rechtsordnung und der Integration bekannt gegeben werden dürfen. Dies heisst, dass Daten, die in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Kantone ausdrücklich als besonders schützenswert bezeichnet werden, nicht bekannt gegeben werden dürfen (z.B. Angaben über religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten, Gesundheit, Intimsphäre, ethnischer Zugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative oder strafrechtliche Sanktionen). Weiter ist auch auf detaillierte Angaben zu verzichten, die sich in ihrer Gesamtheit zu einem Persönlichkeitsprofil zusammenfügen können (z.B. betreffend Herkunft,

Einkommen, Vermögen, Ausbildung, berufliche Tätigkeit, Sprachkenntnisse, Familienverhältnisse, Freizeitgestaltung und Leumund). Die SPK ist sich bewusst, dass bereits die als zulässig angesehene Angabe der Staatsangehörigkeit in diesem Zusammenhang problematisch sein kann, erachtet diese Angabe aber als unumgänglich. Die Bestimmung orientiert sich an Artikel 13 der Bundesverfassung.

2.3 Beschwerderecht auf kantonaler Ebene

Der von der SPK ausgearbeitete Gesetzesentwurf geht vom Grundsatz aus, dass gemäss der in der Verfassung verankerten Rechtsweggarantie auch im Bereich der ordentlichen Einbürgerung ein Rechtsschutz garantiert werden muss (Art. 29a erster Satz BV gemäss Justizreform). Da die SPK der Meinung ist, der Entscheid über ein Einbürgerungsgesuch sei nicht nur ein politischer Akt, sondern auch ein individueller und konkreter Akt der Rechtsumsetzung, ist die Gewährung eines Rechtsschutzes unerlässlich. Der parlamentarischen Initiative entsprechend vertritt die SPK die Auffassung, es sei in erster Linie Sache der Kantone selbst, einen Rechtsschutz im Bereich der ordentlichen Einbürgerung zu gewährleisten. Deshalb verpflichtet ihr Entwurf die Kantone, Gerichtsbehörden einzusetzen, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen kommunale oder kantonale Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen (Art. 51a BüG).

2.4 Beschwerde an das Bundesgericht

Die parlamentarische Initiative verlangt, dass die Beschwerde an das Bundesgericht gegen einen Entscheid über die ordentliche Einbürgerung nur dann zulässig ist, wenn sie eine Verletzung einer verfassungsmässigen Verfahrensgarantie betrifft. Die SPK vertritt die Meinung, dass die Frage des Zugangs zum Bundesgericht im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege, das heisst im Entwurf für ein Bundesgerichtsgesetz geregelt werden muss. Dieser Gesetzesentwurf befindet sich zurzeit in der Phase der Differenzbereinigung. Drei Gründe sprechen für eine solche Lösung:

Erstens regelt der Entwurf für ein Bundesgerichtsgesetz die Frage des Zugangs an das Bundesgericht auf dem Sachgebiet der ordentlichen Einbürgerung besonders, selbst wenn die vom Ständerat und vom Nationalrat vorgeschlagenen Lösungen nicht identisch sind. Arbeitet die Staatspolitische Kommission im Erlassentwurf, der die parlamentarische Initiative Pfisterer umsetzen soll, einen zusätzlichen Lösungsvorschlag aus, würde dies die Diskussion erheblich erschweren.

Weiter ist die Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht, wie sie die parlamentarische Initiative verlangt, nicht vereinbar mit Art. 189 BV. Eine solche Beschränkung könnte erst umgesetzt werden, nachdem der neue Art. 191 BV im Rahmen der Justizreform in Kraft getreten ist. Die beiden Kammern des Parlaments haben einem Bundesbeschluss zugestimmt, der den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsbestimmung an jenen des Bundesgerichtsgesetzes knüpft. Deshalb ist der Zugang an das Bundesgericht für Beschwerden in Angelegenheiten der ordentlichen Einbürgerung im Bundesgerichtsgesetz zu regeln.

Schliesslich muss nach der Meinung der SPK vermieden werden, dass ein besonderer Rechtsweg an das Bundesgericht geschaffen wird, der nur für die Entscheidungen über die ordentliche Einbürgerung gilt. Der Zugang an das Bundesgericht muss sich in diesem Bereich in das Gesamtsystem der Rechtswege an

das Bundesgericht einfügen. Da die Beratungen über das Bundesgerichtsgesetz noch nicht abgeschlossen sind, muss darauf verzichtet werden, die Frage vorliegend separat zu behandeln.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Bundesgesetz über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts

Artikel 15a BüG Verfahren in der Gemeinde

Artikel 15a BüG beschränkt sich auf die Grundsatzbestimmung, wonach der Kanton das Verfahren bestimmt. Es wird auf die Nennung der Entscheidorgane verzichtet, da jedes Entscheidorgan im Falle eines ablehnenden Einbürgerungsentscheids eine rechtsgenüglihe Begründung beibringen muss.

Artikel 15b BüG Begründung von Einbürgerungsentscheidungen

Artikel 15b Absatz 1 BüG enthält den Grundsatz, dass ablehnende Einbürgerungsentscheide zu begründen sind. Dies bedeutet, dass es sich um eine Begründung handeln muss, die sowohl hinreichend als auch rechtskonform ist.

Artikel 15b Absatz 2 BüG dient lediglich der Klarheit. Er beschränkt sich nicht nur auf Entscheide, die an der Gemeindeversammlung getroffen werden, sondern allgemein auf Entscheide des Stimmbürgers. Darunter fallen sowohl Gemeindeversammlungsbeschlüsse als auch Volksabstimmungen an der Urne. Wird ein Einbürgerungsgesuch abgelehnt, muss eine Begründung gewährleistet sein. Auf eine explizite Verfahrensvorschrift wird bewusst verzichtet, da diese Begründung auf verschiedene Weise erfolgen kann (z.B. durch einen vorgängigen begründeten Ablehnungsantrag oder durch gleichzeitiges Befinden über die Einbürgerung unter Hinweis auf Gründe für eine eventuelle Ablehnung).

Artikel 15b Absatz 3 BüG dient ebenfalls der Klarheit und zeigt die Möglichkeit auf, eine Begründung im Nachgang zu einer Ablehnung zu ergänzen. Dies kann auch durch ein anderes Verfahren erfolgen.

Artikel 15c BüG Schutz der Privatsphäre

Nach Artikel 15b BüG können die Kantone vorsehen, dass bei der Einbürgerung in der Gemeinde gemäss Artikel 15a BüG die für die Einbürgerung unbedingt notwendigen Personendaten bekannt gegeben werden dürfen. Als Beispiele dafür werden Staatsangehörigkeit und Wohnsitzdauer erwähnt. Weiter wird ausgeführt, dass generelle Angaben zur Beachtung der Rechtsordnung und der Integration gemacht werden können. Daraus ergibt sich, dass von der Bekanntgabe von detaillierten Informationen über die Lebensverhältnisse von Einbürgerungsbewerbern abzusehen ist.

Artikel 51a BüG Beschwerde vor einem kantonalen Gericht

Im gegenwärtigen Recht kennt eine beträchtliche Zahl von Kantonen kein Rechtsmittel gegen kommunale oder kantonale Entscheide über ordentliche