

Dr. iur. Franz Zeller

Kein rechtsfreier Raum bei Einbürgerungen Bundesgericht begründet Urteile gegen Urnenentscheide

In der Begründung der kürzlich gefällten Urteile über Einbürgerungsfragen bekräftigt das Bundesgericht, die zuständige Behörde sei bei ihren Ermessensentscheiden namentlich an das Diskriminierungsverbot der Verfassung gebunden. Bei Urnenabstimmungen sei es unmöglich, die entsprechende Begründungspflicht zu erfüllen.

[Rz 1] Zwei Wochen nach der öffentlichen Urteilsberatung über Einbürgerungen an der Urne (NZZ 10. 7. 03) hat das Bundesgericht die schriftlichen Begründungen der beiden einstimmig gefällten Entscheide vorgelegt. In der 20 Seiten umfassenden Begründung zur Ungültigerklärung der 1999 von der SVP der Stadt Zürich eingereichten Volksinitiative «Einbürgerungen vors Volk!» schreibt die I. Öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts, Einbürgerungsentscheide seien in der Vergangenheit überwiegend als politische Entscheide verstanden worden. Traditionell habe es daher keinen Rechtsschutz gegen ablehnende Einbürgerungsentscheide gegeben. Diese Auffassung lasse sich heute nicht mehr aufrechterhalten: «Das Einbürgerungsverfahren ist kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum: Auch wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, muss die zuständige Behörde die einschlägigen Verfahrensbestimmungen und den Anspruch der Bewerber auf möglichstste Wahrung ihres Persönlichkeitsrechts, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, beachten: sie darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden. Sie muss ihr Ermessen – auch wenn es sehr weit ist – pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben. Es handelt sich somit materiell um einen Akt der Rechtsanwendung.»

Stimmvolk an Grundrechte gebunden

[Rz 2] Das Recht auf Begründung des Entscheides lässt sich gemäss Bundesgericht nicht nur aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung, BV) ableiten, sondern auch aus dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV). Wenn der Staat einen Entscheid an ein bestimmtes, an sich verpöntes Merkmal – wie Herkunft, Rasse, Geschlecht oder Sprache – knüpft, so muss er diese Differenzierung besonders überzeugend begründen. Die Bindung an Grundrechte gilt nicht nur für gewählte Behörden. Sie betrifft gemäss Verfassung alle, die eine staatliche Aufgabe wahrnehmen (Art. 35 Abs. 2 BV). «Dies gilt auch für die Stimmbürger, wenn sie – wie beim Entscheid über ein Einbürgerungsgesuch – Verwaltungsfunktion ausüben.» Bei Einbürgerungsverfahren bestehe die erhöhte Gefahr eines Entscheides aufgrund von Stereotypen (Zugehörigkeit zu einer von der Mehrheit als «fremd» empfundenen Gruppe). Ohne eine Begründungspflicht drohe das Diskriminierungsverbot faktisch leer zu laufen.

[Rz 3] Die Stimmbürger können der Begründungspflicht an der Urne nicht nachkommen. Es genüge aber auch nicht, dass ein Gemeindeorgan nachträglich die möglichen Gründe für den ablehnenden Urnenentscheid übermittelt. Zumindest in einer Gemeinde von der Grösse Zürichs, wo eine öffentliche Diskussion der Stimmenden ausgeschlossen ist, wäre das zuständige Organ auf Mutmassungen angewiesen. Die Ablehnung könne aus ganz unterschiedlichen Motiven erfolgen, was eine Begründung praktisch unmöglich mache. Es gebe auch keine anderen Möglichkeiten, die systembedingt fehlende Begründung von Urnenentscheiden auszugleichen.

[Rz 4] Das Bundesgericht teilt zudem die Auffassung des Zürcher Regierungsrats, es bestehe ein unlösbarer Widerspruch zwischen dem Recht der Stimmbürger auf eine vollständige Information (Art. 34 Abs. 2 BV) und dem Recht der Gesuchstellenden auf Schutz ihrer Privat- und Geheimsphäre (Art. 13 BV). Bei einem Urnenentscheid in einer Stadt wie Zürich müssten schützenswerte Daten der Bewerber (zum Beispiel über Einkommen, Vermögen, Ausbildung, Tätigkeit, Sprachkenntnisse, Familienverhältnisse, Freizeitgestaltung, Leumund) «zehntausendfach vervielfältigt und an alle stimmberechtigten Bürger der Stadt verteilt werden. Dies wäre ein unverhältnismässiger Eingriff in die Privat- und Geheimsphäre der einbürgerungswilligen Personen.»

[Rz 5] Nach den Worten des Bundesgerichts können die aufgezeigten rechtsstaatlichen Defizite «nicht unter Hinweis auf das der Bundesverfassung zugrunde liegende demokratische Prinzip gerechtfertigt werden». Die

Einführung des Referendumsrechts sei unproblematisch, wenn es um Sachgeschäfte oder die Gesetzgebung gehe, «die alle Bürger des Gemeinwesens potenziell gleichermassen betreffen». Betreffe eine Volksabstimmung jedoch unmittelbar die Rechtsstellung von Einzelpersonen, so seien die Grundrechte der Betroffenen und die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien zu wahren. «Weil dies bei der Volksabstimmung an der Urne nicht möglich ist, erweist sich die kantonale Regelung, mit der solche Einzelentscheide dem Referendum unterstellt werden, als verfassungswidrig. Insoweit sind auch der direkten Demokratie verfassungsrechtliche Grenzen gesteckt.»

Diskriminierung in Emmen

[Rz 6] Ebenfalls vorgelegt hat das Bundesgericht die Urteilsbegründung zum zweiten, gleichentags gefällten Urteil. Es betraf die Ablehnung zahlreicher Einbürgerungsgesuche in der Urnenabstimmung der Gemeinde Emmen (Kanton Luzern) vom März 2000. Das Bundesgericht bezeichnet es als erstellt, «dass die Bewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien, zu denen auch die Beschwerdeführer gehören, aufgrund ihrer Herkunft benachteiligt wurden». Bei der Abstimmung waren alle Gesuche von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien abgewiesen worden. Dass die Herkunft der in unterschiedlichsten Berufen tätigen Bewerber das ausschlaggebende Kriterium war, wurde durch verschiedene Flugblätter im Vorfeld der Abstimmung untermauert. «Es wird Sache der zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden sein, über den weiteren Fortgang des Einbürgerungsverfahrens der Gesuchsteller zu entscheiden und das in Emmen geltende bundesverfassungswidrige Verfahren der Urnenabstimmung über Einbürgerungsgesuche durch ein verfassungskonformes Verfahren zu ersetzen.»

Urteile 1P.1/2003 und 1P.228/2002 vom 9. 7. 2003 – BGE- Publikation vorgesehen.

Neue Zürcher Zeitung, 25. Juli 2003 (Nr. 170), S. 13

Rechtsgebiet	Grundrechte
Erschienen in	Jusletter 28. Juli 2003
Zitiervorschlag	Franz Zeller, Kein rechtsfreier Raum bei Einbürgerungen, in: Jusletter 28. Juli 2003 [Rz]
Internetadresse	http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.jsp?ArticleNr=2566