

Hat das Gemeindebürgerrecht aus

Das Schweizer Gemeindebürgerrecht hat seit der Entstehung des schweizerischen Bundesstaats mehr und mehr an Bedeutung verloren. Trotzdem sind in der Schweiz noch immer die Gemeinden und die Kantone für die ordentliche Einbürgerung zuständig. Mit den willkürlichen und diskriminierenden Einbürgerungsentscheiden einzelner Gemeinden hat die Frage nach der Bedeutung des dreistufigen Schweizer Bürgerrechts an Brisanz gewonnen.

52 Am 13. Juni 1999 nahmen die Emmener Gemeindebürgerinnen und -bürger die SVP-Initiative «Einbürgerungen vors Volk!» mit einer knappen Mehrheit von 51,5% an. Bis im Sommer 2003 wurden in dieser Gemeinde an der Urne wiederholt die Einbürgerungsgesuche von Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgrund ihrer Herkunft abgelehnt. Schon im Jahr 2000 beanstandete die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) die besagte Einbürgerungspraxis. Drei Jahre später erbrachte eine Studie im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus den Beleg für den Zusammenhang zwischen nicht begründbaren, direktdemokratischen Entscheiden und den hohen Ablehnungsquoten bei Gesuch Stellenden vorwiegend aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und aus der Türkei. Das Fazit der Studie: Das Prinzip der Gleichbehandlung kollidiert mit freien Einbürgerungsentscheiden des Souveräns.

Nachdem der Ständerat in seiner Sitzung vom 17. Juni 2003 das Beschwerderecht aus dem Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts gestrichen hatte, erklärte das schweizerische Bundesgericht mit seinen Urteilen vom 9. Juli 2003 die Zürcher SVP-Initiative «Einbürgerungen vors Volk!» und Einbürgerungsentscheide an der Urne für ungültig. Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche verstossen, so die Begründung, gegen die in der Bundesverfassung verbrieften Willkür- und Diskriminierungsverbote. Angesichts dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen in Zukunft am Gemeindebürgerrecht festgehalten werden kann, wenn rechtsstaatliche Normen und – in Anbetracht der multikulturellen Gesellschaft in der Schweiz – gesellschaftspolitische Forderungen nach einer Liberalisierung der Einbürgerung ernst genommen werden sollen.

Die Angst vor armen Neubürgern

Die Entstehung des Gemeindebürgerrechts in der Schweiz führt ins 16. Jahrhundert zurück. Ein wichtiger Faktor bildete damals die allmähliche Verknüpfung der obligatorischen Armenpflege mit den Heimatgemeinden. Die Frage, wer zu den Eigenen gehören soll und wer nicht, wurde für die Gemeinden von zentraler Bedeutung; der Umgang mit nicht eingessenen Personen veränderte sich von Grund auf. Zuvor, im Mittelalter, waren die Städte zur Vermehrung ihrer Wehr- und Wirtschaftskraft und die Dörfer zur Kultivierung von Boden und Wald an der Zunahme von «Bürgern» beziehungsweise «Dorfgenossen» interessiert gewesen. Doch jetzt hielten sowohl die Stadt- als auch die Landgemeinden die Zahl der Personen, die im Verarmungsfall ein Anrecht auf Unterstützung besaßen, so gering wie möglich. In der Folge zeichnete sich das Gemeindebürgerrecht bis zum Ende des 18. Jahrhunderts durch eine weit gehende Schliessung aus; Einbürgerungen wurden kaum mehr vorgenommen und die Bürgerbasis in den Gemeinden wurde zusehends kleiner.

gedient?

Diese Situation änderte sich mit der Einsetzung des helvetischen Einheitsstaats im Jahr 1798. Um die schweizerische «Einheit», das «allgemeine Wohl» und «den Erwerbsfleiss» zu fördern, löste das helvetische «Gesetz über die Bürgerrechte» vom 13. Februar 1799 die Bürgergemeinden in ihrer Funktion als politische Gemeinden auf. Sie besaßen nunmehr lediglich den Status von Nutzungskorporationen. Die Funktion der politischen Gemeinde übernahmen die vom helvetischen Staat geschaffenen Einwohnergemeinden, die so genannten Municipalitäten. Politisch berechtigt waren darin nebst den bisherigen Bürgern alle helvetischen Staatsbürger, die seit fünf Jahren in einer Gemeinde niedergelassen waren. Der finanziell schwache helvetische Staat sah sich jedoch nicht in der Lage, die auf den bisherigen Bürgergemeinden basierende Armenfürsorge zu tragen. Dem Mitgliederverband der ehemaligen Bürgergemeinde blieb deshalb die wichtige Aufgabe der Armenunterstützung für seine Bürgerinnen und Bürger erhalten.

Bürgergemeinden verlieren politische Kompetenzen

Nach der Auflösung des helvetischen Einheitsstaats im Jahr 1803 setzten die meisten Gemeinden die Bürgergemeinden wieder in ihrer Funktion als politische Gemeinden ein. Doch die kommunalen Veränderungen, die während der Zeit zwischen 1798 und 1803 zum ersten Mal durchgesetzt worden waren, wurden mit den demokratischen Bewegungen der 1830er Jahre, spätestens aber mit der Bundesstaatsgründung im Jahr 1848 wieder aufgegriffen. So zeichnete sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts die Tendenz ab, dass die Bürgergemeinden immer mehr politische Kompetenzen an die Einwohnergemeinden abtraten.

Dies geschah in manchen Gemeinden wie beispielsweise in Zürich aus freien Stücken. Andernorts markierten die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 wichtige Einschnitte. Um die

neue liberale Staats- und Wirtschaftsordnung zu gewährleisten, hielt die Verfassung von 1848 die Niederlassungsfreiheit für männliche Schweizer christlicher Religion fest sowie deren rechtliche Gleichstellung mit Kantonsbürgern in allen kantonalen Angelegenheiten nach einer zweijährigen Niederlassung im Kanton. Schliesslich garantierte die revidierte Bundesverfassung von 1874 allen männlichen Schweizer Bürgern schon nach einer Niederlassung von drei Monaten in einem andern Kanton das Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Die von oben verordneten Rechte für niedergelassene Schweizer Bürger – die Frauen blieben bekanntlich bis 1971 von der politischen Mitsprache ausgeschlossen – setzten der Bürgergemeinde als politischer Gemeinde ein Ende.

Keine Chance für ein schweizerisches «Indigenat»

Trotzdem konnte sich das dreigliedrige System des schweizerischen Bürgerrechts bis heute halten. Ein Grund dafür war, dass der Prozess der Ablösung der Armenfürsorge vom Heimatprinzip länger dauerte als die Ablösung der politischen Gemeinde von der Bürgergemeinde. Schon vor rund hundert Jahren wurde nämlich über den Sinn des Gemeindebürgerrechts nachgedacht. Damals drängten Politiker und Experten auf eine neue Bundesgesetzgebung. Sie sahen in der Steigerung der Einbürgerungsquote das wichtigste Mittel, um den als bedrohlich hoch wahrgenommenen Ausländeranteil in der

Le droit de cité communal bientôt dépassé?

Depuis la création de l'Etat fédéral, le droit de cité communal a de plus en plus perdu d'importance. Et malgré cette réalité, en Suisse, les communes et les cantons demeurent compétents pour la naturalisation ordinaire. A la suite des décisions de naturalisation arbitraires et discriminatoires dans certaines communes, la question du droit de cité suisse à trois échelons est devenue cruciale. Pour pouvoir maintenir à l'avenir également ce triple échelon dans le droit de cité suisse, l'auteure est d'avis que tant la Confédération que les communes doivent prendre très au sérieux le postulat de la société demandant une libéralisation des naturalisations. L'auteure estime qu'il faudrait déplacer la compétence des naturalisations du législatif communal à l'exécutif communal et introduire un droit de recours à l'échelon fédéral.

Schweiz von 11,6% im Jahr 1900 zu senken. Am weitesten ging dabei das Postulat des Arbeitersekretärs Herman Greulich im Jahr 1909. Er forderte einen Bericht des Bundesrats zur Frage, ob ein schweizerisches «Indigenat» eingeführt werden könne. Dies hätte eine Loslösung des Schweizer Bürgerrechts vom Gemeindebürgerrecht bedeutet. Doch gerade das vielerorts noch immer geltende Heimatprinzip bei der Armenfürsorge machte eine solche Änderung zu einem undurchführbaren Projekt. Obwohl sich das Wohnortsprinzip bei der Armenunterstützung nach dem Ersten Weltkrieg in den Kantonen und Gemeinden immer mehr durchzusetzen begann, sollte es noch bis ins Jahr 1975 dauern, bis die Gemeinden zur Unterstützung der kantonsfremden und in der Gemeinde niedergelassenen Schweizer Bürgerinnen und Bürger vom Bund de jure verpflichtet wurden.

Heute besteht die Bedeutung des Gemeindebürgerrechts vor allem in der Stärkung eines kommunalen Gemeinschaftsgefühls und – wo die Einbürgerungen durch und in die Bürgergemeinde erfolgen – in der Aufrechterhaltung der Bürgergemeinden. Diese nehmen mancherorts noch immer wichtige Aufgaben wahr. Nebst der Verwaltung des eigenen Bürgerguts

unterhalten sie beispielsweise wohltätige Stiftungen oder verwalten eine bürgerliche Fürsorge. Die Bürgergemeinde der Stadt Basel ist sogar mit der Sozialhilfe für Niedergelassene betraut. Das Argument allerdings, dass das Gemeindebürgerrecht zusammen mit direktdemokratischen Einbürgerungsentscheiden ein Garant für die Aufrechterhaltung der schweizerischen Demokratie sei, ist ein Trugschluss. Gerade das vom Bundesgericht im Sommer 2003 durchgesetzte Willkür- und Diskriminierungsverbot bei Einbürgerungen bildet eine Voraussetzung für die dringend notwendige Erweiterung der demokratischen Basis in unserer Gesellschaft. So misst sich der Verwirklichungsgrad der schweizerischen Demokratie unter anderem an der rechtlichen Integration der Migrantinnen und Migranten, die schon lange in der Schweiz leben.

Beispielhaftes Reglement der Stadt Bern

Soll auch in Zukunft am dreigliedrigen Bürgerrecht in der Schweiz festgehalten werden, so muss sich die kommunale Einbürgerungspolitik und -praxis den rechtsstaatlichen Grundsätzen und den Herausforderungen einer schweizerischen Einwanderungsgesellschaft stellen. Dabei tragen jedoch nicht nur die Gemeinden eine wichtige Verantwortung, sondern auch der Bund. Denn die Annahme, dass der Bund grundsätzlich eine liberalere Einbürgerungspolitik als die Gemeinden oder Kantone verfolgt, lässt sich aufgrund der historischen Entwicklung nicht bestätigen. Gerade die grösseren Stadtgemeinden wie Zürich und Genf nahmen gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine wichtige Vorreiterrolle für die Liberalisierung der Einbürgerungspolitik des Bundes ein. In der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg bis ins letzte Drittel des 20. Jahrhunderts war es – bei vorerst abnehmenden Ausländerzahlen – schliesslich der Bund, der eine von nationalen Gemeinschaftsvorstellungen geprägte, äusserst restriktive Einbürgerungspolitik verfolgte. Einen Höhepunkt bildete beispielsweise die Einführung der noch heute gültigen zwölfjährigen Wohnsitzfrist im Jahr 1952.

Deshalb gilt es heute, gesetzliche Leitlinien aufzustellen, die nicht nur Vorkommnisse wie in der Gemeinde Emmen verunmöglichen, sondern alle an der Einbürgerung beteiligten Behörden an rechtsstaatliche Grundsätze binden und gesellschaftspolitisch in die Pflicht nehmen. Dabei scheint es nicht angezeigt, die Einbürgerungen aus der Kompetenz der Bürgergemeinden auszuschneiden und grundsätzlich in die Kompetenz der Einwohnergemeinden zu überführen. Denn diese verfolgen keineswegs immer eine offenere Einbürgerungspraxis als Bürgergemeinden. Beispielsweise praktiziert der Gemeinderat der Stadt Basel auf der Grundlage der kantonalen Gesetzgebung gegenwärtig eine der liberalsten Einbürgerungspolitiken der Schweiz.

Regula Argast, Historikerin, arbeitet an einer Dissertation zur Geschichte der schweizerischen Staatsbürgerschaft.

Eine Lösung scheint dagegen im Verbot direktdemokratischer Einbürgerungsentscheide zu liegen – sowohl an der Urne als auch innerhalb von Gemeindeversammlungen. Die Luzerner Gemeinde Beromünster hat die Risiken gerade solcher Abstimmungen auf erdrückende Art und Weise deutlich gemacht. Dort wurde an der Gemeindeversammlung im Dezember 1999 die Einbürgerung zweier aus dem Kosovo stammenden und in der Gemeinde aufgewachsenen Schwestern zum dritten Mal abgelehnt. Die Verlagerung der Einbürgerungen von der Gemeindelegislative zur Gemeindeexekutive und die Einführung eines Rekursrechts bilden denn auch die beste Gewähr für die Verhinderung willkürlicher und diskriminierender Einbürgerungsentscheide.

Integrationsvermutung

Diese Haltung kommt auch im neuen Einbürgerungsreglement der Stadt Bern vom 18. Mai 2003 zum Tragen. Hier hat bei der Zuständigkeit für Einbürgerungen eine Kompetenzverschiebung von der Legislative zur Exekutive stattgefunden. Auch in anderer Hinsicht entspricht das Berner Reglement den heutigen gesellschaftspolitischen und rechtsstaatlichen Anforderungen. So hält dieses eine Integrationsvermutung für Bürgerrechtsbewerberinnen und -bewerber fest, die während der gesetzlichen Frist von zwölf Jahren in der Schweiz gelebt haben. Zudem hat die Stadt Bern ein Beschwerderecht für abgelehnte Gesuche eingeführt. Nachdem auch der Bund die Einführung eines Beschwerderechts vorgesehen hatte, sieht die bereinigte Fassung des Bundesgesetzes über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 3. Oktober 2003 ein solches nicht mehr vor. Die geplanten Änderungen bringen zwar eine Liberalisierung der Einbürgerungsbestimmungen für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation mit sich, doch dem liberaleren Gemeindevorbild der Stadt Bern ist der Bund nicht gefolgt.



■ «Ältere Schweizer von Ausländerinnen wieder bevorzugt.» Ledige – auch ältere – Schweizer Männer waren in den fünfziger Jahren auf dem deutschen Heiratsmarkt sehr beliebt.
Zeichnung Bö 1952, im Nebelspalter.

■ «Les étrangères préfèrent de nouveau les Suisses âgés» – Dans les années cinquante, les Suisses célibataires – même âgés – étaient très demandés sur le marché des mariages en Allemagne.
Dessin Bö 1952, dans le «Nebelspalter».