

Bürgergemeinden - Trutzburgen der Heimat?

Autor(en): Ruedi Brassel-Moser

Quelle: Basler Stadtbuch

Jahr: 2002

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/5af53ad3-61e2-415b-8e67-fa9c182a5af6>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

Bürgergemeinden – Trutzburgen der Heimat?

Ruedi Brassel-Moser

Von Einbürgerungen, Ur-Rechten und Hintersassen

Wer gehört dazu und wer nicht? Bei der Frage, wer eingebürgert werden soll und wer dafür zuständig ist, gehen die Emotionen hoch. Nicht nur bei Einbürgerungen von Ausländern, sondern auch von Schweizer Hintersassen. Solange der Einbürgerungsentscheid als politischer Akt und nicht als Verwaltungsakt aufgefasst wird, wird sich das kaum ändern. Bürgergemeinden, die sich gegen eine längst fällige Erneuerung stemmen, wähnen sich als Trutzburgen der Heimat – und machen die Heimat zur Trutzburg.

Etwa 9 000 Jahre alt ist er, der Schädel der «ältesten Schweizerin», wie das Kantonsmuseum in Liestal sein Exponat vorstellt. Gefunden wurden die Überreste dieser Urahnin in Nenzlingen im Laufental. Das Dorf, aus dem gewissermassen die «Urschweizerin» entstammt, scheint dazu berufen zu sein, sich als Trutzburg der Heimat zu bewähren. Und wo könnte sich dies besser zeigen als in der Frage der Einbürgerung von Fremden? Zwar werden in Nenzlingen bei Einbürgerungen nicht Stammbäume verlangt, die um 9 000 Jahre zurückgehen. Aber ganz einfach ist es nicht, Nenzlinger zu werden. Für Aufsehen haben in dieser Gemeinde in jüngster Zeit jedoch nicht Einbürgerungen von ausländischen Niedergelassenen gesorgt, sondern der Fall einer bestens integrierten Schweizer

Familie. Und nicht irgendeiner Familie, sondern jener des amtierenden Gemeindepräsidenten. So lehnte die Bürgergemeindeversammlung in den letzten Jahren zweimal den Einbürgerungsantrag des langjährigen Gemeindepräsidenten und seiner Familie ab. Dies obwohl alle Voraussetzungen für die Aufnahme ins Bürgerrecht erfüllt waren. Im September 2002 gab der Baselbieter Regierungsrat dem Rekurs gegen die willkürliche Ablehnung Recht und verlieh Heinz und Annamarie Aebi und ihren beiden Töchtern durch Ersatzvornahme das Nenzlinger Bürgerrecht.

Zwei Vorgeschichten

Das Beispiel der Familie Aebi dokumentiert in besonders krasser Weise einige Schwachstellen des Einbürgerungsverfahrens.

Dass es dabei zu Komplikationen gekommen ist, beruht auf mindestens zwei Vorgeschichten. Die eine betrifft die Bürgergemeinde Nenzlingen und ihr Verhältnis zu ihrem sozialdemokratischen Gemeindepräsidenten und Landrat. Dieser war in den 1980er-Jahren als Präsident der pro-baselbieterischen Laufentaler Bewegung eine der treibenden Kräfte des Anschlusses des Laufentals an das Baselbiet gewesen. Die damit verbundenen Auseinandersetzungen haben in der eher von ehemaligen «Berntreuen» bestimmten Bürgergemeinde ihre Spuren hinterlassen.

Die zweite Vorgeschichte hängt zusammen mit dem 150-Jahr-Jubiläum des Schweizerischen Bundesstaates und dem 200-Jahr-Jubiläum der Helvetik im Jahr 1998. Damals wurde Schweizerinnen und Schweizern angeboten, sich zu einem vergünstigten Tarif in ihrer Wohngemeinde einbürgern zu lassen. Davon wollte auch die Familie Aebi in Nenzlingen Gebrauch machen. Eine der Absichten dieser Einbürgerungsaktion war es, der Tendenz entgegenzuwirken, dass immer weniger Schweize-

rinnen und Schweizer das Bürgerrecht ihres aktuellen Lebenszentrums besitzen. Die zunehmende Mobilität seit der Industrialisierung hat hier deutliche Spuren hinterlassen. Lebten in der Schweiz 1850 immerhin noch nahezu zwei Drittel der Bevölkerung an ihrem Heimatort, so sank dieser Anteil bis 1900 auf 38 und bis 1950 auf 28 Prozent.¹ Seither ist dieser Anteil noch einmal auf etwa die Hälfte gesunken. Dieser Entwicklung wollte man mit der Jubiläums-Einbürgerungsaktion entgegenwirken und damit auch die Bürgergemeinden breiter abstützen und legitimieren.

Ein Verfassungsgerichtsentscheid und die Folgen

Auch die Massnahme des Baselbieter Regierungsrates, der Familie Aebi das Gemeindebürgerrecht durch Ersatzvornahme zuzusprechen, muss in einen grösseren Zusammenhang gestellt werden. Zunächst stützt sie sich auf einen Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts. Dieses hatte im März 2000 den Rekurs von fünf Ausländern gutgeheissen, deren Einbürgerungsgesuche in Pratteln abgelehnt worden waren. Das Verfassungsgericht hielt fest, dass auch der Entscheid einer Bürgergemeindeversammlung rechtsgebunden sein muss. Er darf das in der Verfassung verankerte Willkürverbot nicht verletzen und muss begründet und überprüfbar sein. Dahinter steht die Auffassung, dass es sich beim Einbürgerungsentscheid um einen hoheitlichen Verwaltungsakt handelt und nicht primär um einen politischen Akt. Auf diese Rechtsauffassung stützte sich der Baselbieter Regierungsrat auch im Fall Aebi/Nenzlingen.

Schon zuvor war diese Auffassung in einen Vorschlag für die Änderung des Baselbieter Bürgerrechtsgesetzes eingeflossen. Dieser verlangte für die Erteilung des Bürgerrechts in den Gemeinden ein Verfahren, das begründete, willkürfreie und überprüfbare Entscheide hervorbringt. Das heisst, dass der Einbürgerungsentscheid nicht mehr der offenen Abstimmung in der Bürgergemeindeversammlung überlassen, sondern durch eine spezielle Kommission oder den Bürgergemeinderat vorgenommen werden sollte. Damit sollte – ganz im Sinne des Entscheids des Verfassungsgerichts – auf

Gesetzesstufe der Einbürgerungsentscheid als beschwerdefähiger Verwaltungsakt gefasst werden und nicht mehr als politischer Akt. Im März 2002 lehnte es der Landrat aber mit einer Mehrheit von 46 gegen 32 Stimmen ab, auf diesen Vorschlag einzutreten.

In dieselbe Richtung weisen auch die Vorschläge der Arbeitsgruppe Bürgerrecht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom Januar 2001, die mittlerweile in die Botschaft des Bundesrates für die Revision des Bürgerrechtsgesetzes eingeflossen sind. Diese sieht neben der erleichterten Einbürgerung für die zweite und dritte Generation vor allem die Gewährleistung einer Beschwerdemöglichkeit für abgelehnte Einbürgerungen vor.

Von Bürgern und einbürgerungsrechtlichen Hintersassen

In der Diskussion um die gescheiterte Baselbieter Gesetzesänderung liess sich auch der Verband der Basellandschaftlichen Bürgergemeinden verlauten. Vehement bestand er darauf, dass die Einbürgerung ein politischer Akt bleiben müsse, und sah in der – in anderen Kantonen durchaus üblichen – Übertragung der Kompetenzen an eine Kommission den «Anfang vom Ende der direkten Demokratie». Es sei «kein Grundwert unserer staatlichen Gemeinschaft seit 1291» und ein «Ur-Recht jeder Gemeinschaft», darüber zu bestimmen, «wer dazu gehören darf und wer nicht».² Es lohnt sich, diese Argumentation etwas genauer zu betrachten und zu untersuchen, wem denn dieses Recht überhaupt zukommt. Dort, wo – wie im Baselbiet – die Bürgergemeindeversammlungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig sind, können nämlich in der Regel nur die am Heimatort wohnhaften Bürgerinnen und Bürger dieses Recht wahrnehmen. So sind es heute im Baselbiet nur noch etwa 15 Prozent der Stimmberechtigten, die an ihrem Heimatort leben und damit über Einbürgerungen entscheiden können. Mit anderen Worten: 85 Prozent der Stimmberechtigten sind vom Ur-Recht der Gemeinschaft ausgeschlossen, darüber zu bestimmen, wer dazu gehört und wer nicht. Was als demokratisches Ur-Recht ausgegeben wird,

entpuppt sich als undemokratisches Vor-Recht. In der Bürgerrechtserteilung zeigt sich somit eine Unterteilung in Vollbürger und so genannte Hintersassen, die man vor über 200 Jahren zu überwinden versucht hatte. In der Helvetischen Republik nach 1798 wurde nämlich ein einheitliches Schweizer Bürgerrecht eingeführt und damit auch die politische Gleichberechtigung von Bürgern und jenen Einwohnern, die an einem anderen als dem Wohnort heimatberechtigt waren, den Hintersassen eben. Gleichzeitig wurde die Trennung von Bürgergemeinden und Einwohnergemeinden geschaffen. Die politische Gleichstellung der Hintersassen mit den Bürgern während der Helvetik war zwar nur von kurzer Dauer, sie wurde dann aber in den Regenerationskantonen nach 1831 und im neuen Bundesstaat von 1848 in kantonalen und eidgenössischen Belangen gefestigt. Doch erst mit der Bundesverfassung von 1874 wurde die Gleichstellung der niedergelassenen Schweizer Bürger mit den heimatberechtigten Gemeindebürgern auch in Gemeindeangelegenheiten durchgesetzt. Ein Blick auf die Bürgerrechtsgesetze zeigt nun aber, dass noch im 21. Jahrhundert diese Gleichstellung nicht überall gewährleistet ist. Dort, wo die Bürgergemeindeversammlungen über die Einbürgerungen entscheiden und dieser Entscheid als politischer Akt gelten soll, bleiben de facto zwei Kategorien von Bürgerinnen und Bürgern bestehen: die Vollbürger – die darüber entscheiden können, wer ins Bürgerrecht aufgenommen wird, und die einbürgerungsrechtlichen Hintersassen, die dazu nichts zu sagen haben. Diese Ausgestaltung der Kompetenzen widerspricht aber der in der Bundesverfassung verankerten Rechtsgleichheit (Artikel 8) und dem in Artikel 37.2 festgelegten Grundsatz, dass niemand wegen seiner Bürgerrechte bevorzugt oder benachteiligt werden darf. Solange der Einbürgerungsentscheid als politischer Akt gewertet wird, bleibt diese Kompetenzzuordnung verfassungsmässig höchst fragwürdig. Würde dagegen die Erteilung des Bürgerrechts als beschwerdefähiger Verwaltungsakt gefasst und an eine zuständige Kommission delegiert, fiel dieser Einwand dahin.

Keine Trutzbürg als Heimat!

Der Hinweis auf diese Konstellation soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Hauptproblem in diesem Bereich ein integrationspolitisches ist. Die Existenz von einbürgerungsrechtlichen Hintersassen mag zwar ein verfassungsrechtliches Problem sein. Die politische Herausforderung liegt aber in der im Vergleich mit anderen europäischen Staaten sehr niedrigen Einbürgerungsquote von Ausländern. So erfüllen heute nach Schätzungen des Bundesamtes für Statistik rund 738 000 Ausländerinnen und Ausländer die Voraussetzungen für eine Einbürgerung.³ Gesellschaftlich voll integriert, aber politisch rechtlos, kommt dieser grossen Gruppe der auf die Dauer unhaltbare Status der Hintersassen zu. Ein Weg dazu, diesem Missstand abzuhelpen, besteht in den Erleichterungen der Einbürgerung, wie sie auch der Bundesrat vorgeschlagen hat.⁴ Ein anderer wäre die Einführung der politischen Rechte für die integrierte ausländische Bevölkerung, zumindest in kommunalen Angelegenheiten. Die Bürgergemeinden könnten ihren Beitrag zu einer solchen Entwicklung dadurch leisten, dass sie die Einbürgerung als Verwaltungsakt anerkennen und so den Einbürgerungsakt entpolitisieren, wie das der Regelung in Basel-Stadt entspricht. Für die Bürgergemeinden wäre das die Chance, sich weniger als Trutzbürgern der Heimat zu profilieren. Und für die Heimat böte sich die Chance, dass sie weniger als Trutzbürg missverstanden würde.

Anmerkungen

- 1 Diese Angaben nach: Heiner Ritzmann (Hg.), Historische Statistik der Schweiz, Zürich 1996, S. 138 f.
- 2 Stellungnahme des Verbandes Basellandschaftlicher Bürgergemeinden zur Vorlage des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft für eine erneute Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (ohne Datum, Herbst 2001).
- 3 Pressemitteilung des Bundesamts für Statistik vom 13.9.2002.
- 4 Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 2001.