

2. Bürgerrecht

1324

Bürgerrecht. Individuelle Einbürgerung von Ehegatten.

Der Regierungsrat hat zuhanden der Direktion des Innern zur Frage der individuellen Aufnahme von Ehegatten ins Landrecht und Gemeindebürgerrecht Stellung genommen. Dabei gibt er einer zeitgemässen Auslegung des bestehenden kantonalen Gesetzes, das vom Grundsatz der gemeinsamen Einbürgerung ausgeht, aber Ausnahmen zulässt, den Vorzug gegenüber einer Gesetzesrevision.

1. Gestützt auf Art. 4 Abs. 4 der Kantonsverfassung vom 26. April 1908 (KV; bGS 111.1) und in Ergänzung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BÜG, SR 141.0) hat die Landsgemeinde am 26. April 1992 das heutige Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht (bGS 121.1) angenommen und somit in Kraft gesetzt. Die Artikel 5 und 16 dieses Gesetzes lauten wie folgt:

Art. 5

¹ *Ehegatten werden in der Regel gemeinsam eingebürgert.*

² *In begründeten Fällen kann die Einbürgerung auf einen Ehegatten beschränkt werden.*

Art 16

¹ *Ehegatten werden in der Regel gemeinsam aus dem Bürgerrecht entlassen.*

² *In begründeten Fällen kann die Entlassung auf einen Ehegatten beschränkt werden.*

2. Dem Inkraftsetzen durch die Landsgemeinde war eine breite Vernehmlassung bei den Gemeinden vorausgegangen. Die Vernehm-

lassung stützte sich auf einen Entwurf, der von einer vom Regierungsrat bestellten Expertenkommission ausgearbeitet worden war. Waren verschiedene Bestimmungen sehr umstritten, so fand Artikel 5, wonach Ehegatten in der Regel nur gemeinsam eingebürgert werden, eine klare und eindeutige Zustimmung der Gemeinden. Dem Bericht zum Vernehmlassungsentwurf kann folgendes entnommen werden: *„Das einheitliche Bürgerrecht innerhalb derselben Familie bestimmt nach wie vor die Konzeption des Familienrechtes bzw. Familienregisters und soll deshalb als Regelfall beibehalten werden (Abs. 1). Die in Abs. 2 vorgesehene Ausnahme entspricht einer bundesrechtlichen Empfehlung. In begründeten Fällen soll die individuelle Einbürgerung zugelassen werden. Eine solche Situation liegt beispielsweise dann vor, wenn die Ehegatten gerichtlich getrennt sind.“*

Die Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht wurde in der Konsequenz analog dem Artikel 5 geregelt.

Bei der Behandlung der Gesetzesvorlage im Kantonsrat gab dann Artikel 5 zu Diskussionen Anlass. Vor allem Kantonsrätin Treichler, Herisau, wies auf die Problematik der Diskrepanz zwischen der anvisierten kantonalen Regelung und der Bundesgesetzgebung hin. Ihr Antrag, eine individuelle Einbürgerung der Ehegatten generell zuzulassen und Absatz 2 des Artikels 5 entsprechend anders zu formulieren, wurde vom Gesamtrat abgelehnt. Ausschlaggebend für die Ablehnung dürfte die Antwort des damaligen Gemeindedirektors Stricker gewesen sein, wonach das Anliegen der Kantonsrätin Treichler in der regierungsrätlichen Fassung des Artikel 5 bereits enthalten sei. Gemeindedirektor Stricker vertrat gar die Meinung, dass die regierungsrätliche Fassung offener formuliert sei und der Änderungsantrag von Kantonsrätin Treichler eher eine Einschränkung darstelle.

3. Art. 32 BÜG in der Fassung vom 29. September 1952, der eine Einbürgerung der Ehefrau nur zusammen mit dem Mann zuließ, wurde auf den 1. Januar 1992 aufgehoben. Durch die Streichung dieser Bestimmung wurde der Grundsatz der Einheit des Bürgerrechts der Ehegatten bei der Einbürgerung auf eidgenössischer Ebene aufgehoben, d.h. jeder Ehepartner kann die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung individuell beantragen. Der Bund stellt im Bereich des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts durch ordentliche Einbürgerung nur Minimalvorschriften auf; der Kanton ist an sich frei - solange

die Gleichberechtigung von Mann und Frau gewährleistet ist - nur die gemeinsame Einbürgerung zuzulassen. In der Zwischenzeit haben alle Kantone mit Ausnahme von Appenzell A.Rh. die Möglichkeit des individuellen Erwerbs des Kantonsbürgerrechts durch Einbürgerung geschaffen.

Auf Anfrage hin nahm das Bundesamt für Polizeiwesen am 20. Dezember 1996 zur Diskrepanz zwischen dem BÜG und dem Appenzell Ausserrhodischen Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht Stellung. Darin heisst es: *„... Angesichts der Entwicklung wäre es wünschenswert, dass die Ausnahmeregelung in Absatz 2 von Artikel 5 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes so grosszügig wie möglich interpretiert wird. Was die analoge Bestimmung in Artikel 16 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes mit Bezug auf die Bürgerrechtsentlassung betrifft, weisen wir darauf hin, dass die Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht abschliessend durch das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz geregelt wird. Ein Schweizer Bürger hat gemäss Artikel 42 BÜG Anspruch auf individuelle Entlassung aus dem Schweizer- und dem damit verbundenen Kantons- und Gemeindebürgerrecht. Eine Verweigerung der Entlassung durch eine kantonale Behörde gestützt auf das kantonale Bürgerrechtsgesetz wäre demnach bundesrechtswidrig.“*

Schon im Zusammenhang mit der letzten Revision des BÜG (in Kraft getreten am 1. Januar 1992) gab das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement gegenüber den Kantonen zu verstehen, dass es begrüsst würde, wenn die Kantone ihre Gesetzgebung mit den Prinzipien des Bundesgesetzes für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung in Einklang bringen würden. Unter anderem wurde empfohlen, die Möglichkeit der individuellen Einbürgerung der Ehegatten zu übernehmen.

4. Eine zur Zeit hängige parlamentarische Initiative von Frau Nationalrätin Sandoz (VD) unterstreicht die Entwicklung im Familien- und Bürgerrecht, die bereits mit dem neuen Eherecht eingeläutet wurde. Gemeint ist die Abkehr vom Grundsatz des einheitlichen Namens und des einheitlichen Bürgerrechts innerhalb der Familie. Mit der Initiative soll eine Neuregelung der Familiennamensführung von Ehegatten und Kindern erreicht werden. Gemäss Pressemitteilung der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 2. September 1998 sind be-

reits entsprechende Vorschläge ausgearbeitet worden, die in der Vernehmlassung grundsätzlich positiv aufgenommen wurden. Im Zusammenhang mit der Neuordnung des Familiennamens wurde die Anregung aufgegriffen, auch den familienrechtlichen Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts im Sinne der Gleichberechtigung anders zu regeln. Die Eheschliessung soll demnach intern-schweizerisch keinen Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts mehr bewirken. Wie im internationalen Verhältnis (seit einigen Jahren) würde damit die Stellung der Ehefrau jener des Mannes angeglichen. Das Kind soll das Bürgerrecht des Elternteils erhalten, dessen Familiennamen es führt (dieser könnte nach neuer Familiennamensordnung frei gewählt werden). Die Rechtskommission des Nationalrates entschied, zur vorgeschlagenen Regelung des Bürgerrechts kein weiteres Vernehmlassungsverfahren mehr durchzuführen.

Auch die geplante Informatisierung im Zivilstandswesen (Projekt INFOSTAR) baut nicht mehr auf der heutigen Struktur des Familienregisters auf (pro Familie ein Blatt), sondern sieht eine (einzelpersonenbezogene) Registerführung vor.

5. Immer öfter wird der Kantonale Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst mit Einbürgerungsgesuchen von Einzelpersonen, die verheiratet sind, konfrontiert. Die Gründe, weshalb sich Ehegatten alleine einbürgern lassen wollen, sind verschiedener Art:

- Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin heiratet erst während des Einbürgerungsverfahrens.
- Ein Ehepartner erfüllt die Einbürgerungsvoraussetzungen nicht (Mindestwohnsitzdauer, vorhandene Strafregistereinträge, mangelnde Deutschkenntnisse, Frage der Integration etc.).
- Ein Ehepartner ist am Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nicht interessiert:
 - weil sonst die ursprüngliche Staatsbürgerschaft aufgegeben werden müsste,
 - bei gerichtlicher oder faktischer Trennung der Ehegatten,
 - bei getrenntem Wohnsitz der Ehegatten,
 - bei der Absicht des einen Ehegatten, später wieder ins Heimatland zurückzukehren,
 - aus beruflichen Gründen (wenn die Ausübung des Berufs vom Schweizer Bürgerrecht abhängt).

6. Wie diese Ausführungen aufzeigen, ist die Konzeption des Familienrechts bezüglich der Namensführung und des Bürgerrechts stark im Wandel und nicht mehr vom früheren Grundgedanken der Familieneinheit geprägt. Ob dies eine gesunde und für die Gesellschaft förderliche Entwicklung ist, kann offenbleiben. Tatsache ist, dass die Anwendung der Artikel 5 und 16 des Gesetzes über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht wegen des sich stark veränderten Umfeldes in rechtlicher und gesellschaftlicher Hinsicht je länger je mehr Schwierigkeiten bereitet. Diesem Problem kann auf zwei Arten begegnet werden:

Variante 1: Am Grundsatz der gemeinsamen Einbürgerung von Ehegatten wird festgehalten und Absatz 2 des Artikel 5 wird zeitgemäss ausgelegt.

Artikel 5 Absatz 2 lässt zwar vom Wortlaut her eine zeitgemässe Auslegung zu. Die Interpretation findet aber ihre Grenzen in Absatz 1, der den Grundsatz der gemeinsamen Einbürgerung von Ehegatten klar und unmissverständlich festlegt. Eine zeitgemässe Auslegung von Artikel 5 Absatz 2 könnte wie folgt aussehen: Die individuelle Einbürgerung von Ehegatten soll möglich sein bzw. es liegt ein begründeter Fall im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bürgerrechtsgesetzes vor, wenn: a) der eine Ehegatte die Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss Art. 3 und 4 nicht erfüllt oder b) beide Ehegatten die Einbürgerungsvoraussetzungen zwar erfüllen, aber der eine Ehegatte achtenswerte Gründe für eine individuelle Einbürgerung geltend macht. Achtenswerte Gründe wären beispielsweise die Gründe, die oben unter Ziffer 5 aufgezählt sind. An das Erfordernis des achtenswerten Grundes dürften keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Diese sehr grosszügige Auslegung von Absatz 2 erscheint unter Berücksichtigung der juristischen Auslegungshilfen und der Materialien zulässig.

Angesichts der Tatsache, dass Artikel 16 (Bürgerrechtsentlassung) bundesrechtswidrig ist, sollte diese Bestimmung wohl faktisch ausser Kraft gesetzt, also nicht mehr angewendet werden. Demnach sollen Ehegatten künftig generell einzeln aus dem Bürgerrecht entlassen werden können, wenn die übrigen materiellen Voraussetzungen erfüllt sind.

Variante 2: Artikel 5 (Einbürgerung) und Artikel 16 (Bürgerrechtsentlassung) werden im Gesetzänderungsverfahren an das Bundesrecht

(BÜG) angepasst. Wie bereits erwähnt, haben alle übrigen Kantone diese Anpassung bereits vorgenommen.

7. Der Kantonale Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst erachtet die Variante 1 im Vollzug als durchaus praktikabel und im Ergebnis befriedigend. Die grosszügige Interpretation von Artikel 5 Absatz 2 biete genügend Grundlage und Spielraum für zeitgemässe Lösungen. Vor allem auch aus verwaltungsökonomischer Sicht sei Variante 1 zu bevorzugen. Die Vorteile der Variante 2 (Gesetzesänderung) seien vollständigkeitshalber erwähnt:

- Die Regelung ist klar und unmissverständlich, sie bedarf keiner Auslegung und ist somit im Vollzug unproblematisch.
- Die Anpassung an das Bundesrecht (BÜG) kann realisiert werden.
- Die Regelung trägt der künftigen Konzeption des Familienrechts und der Familienregisterführung Rechnung (Abkehr von der Einheit der Familie).
- Auch wenn die Ehegatten ein gemeinsames Gesuch um Einbürgerung stellen, kann der Kanton die Einbürgerungsvoraussetzungen (die Frage der Integration, der Sprachkenntnisse, des Beachtens der Rechtsordnung etc.) individuell prüfen und die Einbürgerung des einen Ehegatten nötigenfalls zurückstellen, bis dieser die Voraussetzungen erfüllt (nach heutigem Recht findet eher eine Gesamtbeurteilung statt, und es kann deshalb vorkommen, dass der eine Ehegatte vom anderen profitiert).

8. Nach sorgfältigem Abwägen der Vor- und Nachteile gibt der Regierungsrat der Variante 1 den Vorzug.

RRB vom 8.12.1998