

BGer 1P.324/2005 vom 10. Mai 2006

Bundesgericht, 2006-05-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.324_2005

FR: TF 1P.324/2005 du 10 mai 2006

IT: TF 1P.324/2005 del 10 maggio 2006

Regeste

Art. 8, 15 und 29 BV, Art. 9 EMRK (Einbürgerung) | Bürgerrecht und Ausländerrecht

Erwägungen

E. 1.1

Der angefochtene Beschluss des Landrates kann bei keiner weiteren kantonalen Instanz angefochten werden und ist damit ein letztinstanzlicher Entscheid gemäss Art. 86 Abs. 1 OG. Die Beschwerde ist rechtzeitig erhoben worden (Art. 89 OG). Die Beschwerdeführerin beanstandet zu Unrecht die mangelnde Befugnis des Rechtsdienstes des Regierungsrates (im Folgenden Rechtsdienst) zur Vertretung des Landrates im bundesgerichtlichen Verfahren. Das Büro des Landrates hat den Rechtsdienst mit Beschluss Nr. 311 vom 9. Juni 2005 ausdrücklich mit der Vertretung beauftragt. Die Beschwerdeführerin beantragt die Aufhebung des angefochtenen Landratsbeschlusses. Neben diesem Antrag kommt dem Begehren um Feststellung, dass der Landratsbeschluss gegen Art. 9 EMRK verstosse, keine selbständige Bedeutung zu. Auf das Feststellungsbegehren ist deshalb nicht einzutreten (vgl. BGE 123 IV 236 E. 9). Im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren ist auf die Sachverhaltslage abzustellen, wie sie zum Zeitpunkt des angefochtenen Entscheides bestand (vgl. BGE 129 I 49 E. 3 S. 57). Deshalb kann der Umstand, dass die Beschwerdeführerin nunmehr als Sekretariatshilfe in einer gynäkologischen Praxis in Muttenz tätig ist, nicht berücksichtigt werden.

E. 1.2

In ihrer Eingabe vom 26. September 2005 ersucht die Beschwerdeführerin darum, die Petitionskommission des Landrates sei anzuweisen, ihr die Protokolle anlässlich der vorberatenden Sitzungen zur Verfügung zu stellen bzw. entsprechende Einsicht zu gewähren. Der Rechtsdienst beantragt unter Verweis auf das kantonale Recht und die Praxis der Petitionskommission die Abweisung dieser Anträge. Er führte insbesondere aus, § 26 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landrates (Systematische Gesetzessammlung 131.1) erlaube es den Kommissionen, ihre Protokolle ganz oder teilweise für vertraulich zu erklären; die Petitionskommission mache davon bei personenbezogenen Geschäften wie etwa bei Einbürgerungen regelmässig Gebrauch. Auch die Landräte hätten diesfalls keinen Zugang zu den Protokollen. Die Beschwerdeführerin ficht den die Herausgabe der Protokolle verweigernden Entscheid der Petitionskommission (wie er von der Landeskanzlei dem Rechtsvertreter am 22. September 2005 mitgeteilt worden ist) nicht mit selbständiger Beschwerde an. Es ist daher einzig im Rahmen der Behandlung der vorliegenden Beschwerde darüber zu befinden, ob der Beschwerdeführerin die Einsicht zu gewähren ist. Art. 29 Abs. 2 BV räumt den Betroffenen als Teil des rechtlichen Gehörs im Hinblick auf den Erlass einer Verfügung in hängigen Verfahren einen Anspruch auf Akteneinsicht ein (vgl. BGE 129 I 249 E. 3 S. 253). Dieser Anspruch bezieht sich indessen

nach der Rechtsprechung nicht auf verwaltungsinterne Akten wie Auskünfte und Notizen, Mitberichte und Anträge, Mitteilungen und Belege oder verwaltungsinterne Gutachten und Ähnliches. Diese dienen der verwaltungsinternen Meinungsbildung und sind für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt. Es soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung über die entscheidenden Aktenstücke und die schliesslich erlassenen Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird. Das Bundesgericht hat an dieser Rechtsprechung trotz der in der Doktrin erhobenen Kritik festgehalten (vgl. ZBI 104/2003 S. 303 E. 3.1, 129 IV 141 E. 3.3.1 S. 146, 125 II 473 E. 4a S. 474, 122 I 153 E. 6a S. 161, 113 Ia 1 E. 4c/cc S. 9). Im vorliegenden Fall dienten die Diskussionen in der Petitionskommission der internen Willensbildung im Hinblick auf die Antragstellung an den Landrat. Die Protokolle stellen damit interne Akten im Sinne der Rechtsprechung dar, die nicht vor der Öffentlichkeit ausgebreitet werden sollen. Entscheidend für die Beratung und Entscheidungsfindung im Landrat war einzig der mit einer Begründung versehene Antrag der Kommission. Auch die Landräte hatten keinen Zugang zu den Kommissionsprotokollen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin stützt sich der angefochtene Entscheid damit gerade nicht auf die kommissionsinternen Protokolle; auch die Vernehmlassung des Rechtsdienstes bezieht sich nicht darauf. Bei dieser Sachlage hält die Einsichtsverweigerung vor dem Anspruch auf rechtliches Gehör stand. Der Beschwerdeführerin blieben keine Entscheidungsgründe verborgen, und sie macht denn auch keine entsprechenden Anhaltspunkte geltend. Das Gesuch um Einblick in die Protokolle der Petitionskommission ist daher abzuweisen. Daran ändert insbesondere auch der Umstand nichts, dass sich die Mitglieder der Petitionskommission erklärermassen nicht einig waren.

E. 2

Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass sie nach dem kantonalen Bürgerrechtsgesetz einen Anspruch auf Einbürgerung habe. Für die Bejahung ihrer Legitimation muss sie daher in unmittelbar durch die Bundesverfassung geschützten Interessen betroffen sein.

E. 2.1

Als Partei im kantonalen Verfahren kann die Beschwerdeführerin die Verletzung bundesverfassungsrechtlicher Verfahrensgarantien rügen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt. Das gilt für Rügen der Verletzung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und trifft namentlich zu, wenn das gänzliche Fehlen einer Begründung des angefochtenen Entscheides beanstandet wird (BGE 129 I 217 E. 1.4 S. 222 ; 131 I 18). Hingegen legitimiert diese Parteistellung nicht zur Rüge, ein Entscheid sei mangelhaft begründet, d.h. die Begründung sei unvollständig, zu wenig differenziert oder materiell unzutreffend (BGE 129 I 217 E. 1.4 S. 222). Eine solche setzt die Legitimation in der Sache selbst voraus, die sich bei Anrufung spezieller Verfassungsrechte bereits aus der Grundrechtsträgerschaft und dem Inhalt der als verletzt gerügten Verfassungsrechte ergibt (BGE 129 I 217 E. 1.1 S. 220). Das trifft auf die Rügen zu, der angefochtene Beschluss verletze das Diskriminierungsverbot und das Gebot der Geschlechtergleichbehandlung gemäss Art. 8 Abs. 2 und 3 BV bzw. der Beschluss halte vor der Religionsfreiheit nach Art. 15 BV und Art. 9 EMRK nicht stand. Bei dieser Sachlage kommt der Anrufung von Art. 13 EMRK in Verbindung mit Art. 9 EMRK keine selbständige Bedeutung zu. In diesem Rahmen ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert.

E. 2.2

Im vorliegenden Fall rügt die Beschwerdeführerin nicht eigentlich das Fehlen einer Begründung überhaupt. Sie macht vielmehr geltend, die Motive des Landrates und damit der angefochtene Beschluss als solcher stützten sich letztlich auf Überlegungen, die gegen das Diskriminierungsverbot sowie gegen die Religionsfreiheit verstiesse.

E. 3

Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung des Diskriminierungsverbots nach Art. 8 Abs. 2 und Abs. 3 BV sowie der Religionsfreiheit gemäss Art. 15 BV und Art. 9 EMRK geltend. Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen seiner Herkunft, Rasse und der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmacht. Eine indirekte oder mittelbare Diskriminierung liegt demgegenüber vor, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützte Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 129 I 217 E. 2.1 S. 223 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Doktrin). Art. 15 Abs. 1 BV gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit; nach Art. 15 Abs. 2 BV hat jede Person das Recht, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen. Einen entsprechenden Schutz gewährt Art. 9 Ziff. 1 EMRK, welchem für den vorliegenden Zusammenhang keine über Art. 15 BV hinausgehende Tragweite zukommt (vgl. BGE 123 I 296 E. 2b/aa S. 301). Im vorliegenden Fall kommt der Berufung auf Art. 15 BV und Art. 9 EMRK keine eigenständige Bedeutung zu. Der Beschwerdeführerin wird durch den angefochtenen Entscheid in keiner Weise versagt, ihre Religion frei zu wählen und auszuüben oder sie durch religiös bedingte Gewohnheiten wie das Verhalten im gesellschaftlichen Umfeld oder das Tragen von Kopftuch und langen Gewändern zu bekennen. Einen Eingriff in die Religionsfreiheit erblickt die Beschwerdeführerin im Umstand, dass sie wegen ihres Bekenntnisses zum Islam und den daraus folgenden Gewohnheiten nicht eingebürgert worden ist bzw. für eine erfolgreiche Einbürgerung ihre Religion aufgeben müsste. Dieser behauptete Eingriff wäre indessen ein indirekter. Er bedeutete, dass die Beschwerdeführerin wegen ihres religiösen Bekenntnisses im Einbürgerungsverfahren benachteiligt worden sei. Eine derartige Benachteiligung wäre indessen typischerweise dem Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV zuzuordnen. Die Beschwerde ist daher unter diesem Gesichtswinkel zu beurteilen. Dabei zeigen die vorliegenden Gegebenheiten, dass sich nicht bloss die Frage einer diskriminierenden Behandlung wegen einer religiösen Überzeugung nach Art. 8 Abs. 2 BV stellt. Denn mit Entscheiden vom gleichen Tag hat der Landrat dem Vater und dem Bruder der Beschwerdeführerin, die sich gleichermassen zum Islam bekennen, das Kantonsbürgerrecht erteilt. Die Beschwerdeführerin macht daher zusätzlich geltend, dass sie wegen ihrer religiösen Überzeugung spezifisch als Frau benachteiligt werde. Aus dem

Koran werde für Musliminnen das Gebot abgeleitet, das Kopftuch und lange Gewänder zu tragen und fremden Männern nicht die Hand zu reichen. Die Befolgung dieser Regeln habe sie im Einbürgerungsverfahren zusätzlich als Frau in diskriminierender Weise benachteiligt. Diese Rüge weist damit einen zusätzlichen Zusammenhang mit dem Verbot der Geschlechterdiskriminierung auf und ist daher auch unter dem Gesichtswinkel von Art. 8 Abs. 3 BV zu beurteilen.

E. 4.1

Für die Beurteilung der von der Beschwerdeführerin vorgetragene Rüge, der Landratsbeschluss bzw. die Begründung lasse sich vor dem Diskriminierungsverbot nicht halten, ist in erster Linie auf den offiziellen Antrag der (Mehrheit der) Petitionskommission und die von ihr dargelegten Motive abzustellen (vgl. BGE 131 I 18 E. 3.1 S. 20; Urteil 1P.516/2005 vom 19. Januar 2006). Gleichermassen sind die Diskussionsvoten im Landrat, mit denen der Antrag der Kommission unterstützt wurde, mitzubehalten. Im bundesgerichtlichen Verfahren ist schliesslich die Vernehmlassung des Rechtsdienstes, welche die Begründung der Petitionskommission präzisiert und zu der die Beschwerdeführerin Stellung nehmen können, von Bedeutung. Demgegenüber tragen die Voten von Landräten, die dem Antrag der Petitionskommission entgegneten und sich für die Gutheissung des Einbürgerungsgesuchs einsetzten, den angefochtenen Landratsbeschluss gerade nicht mit und sind für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde grundsätzlich ausser Acht zu lassen. Immerhin ist im Einzelfall nicht auszuschliessen, dass Minderheitsvoten gewisse Rückschlüsse auf Haltung und Begründung der Mehrheit zulassen und insoweit die Auffassung der Mehrheit in fragwürdigem Licht erscheinen lassen können. Im Einzelfall sind die verschiedenen, allenfalls voneinander abweichenden Begründungen miteinander in Beziehung zu setzen und entsprechend zu gewichten. Dabei ist für das bundesgerichtliche Verfahren von Bedeutung, dass ein kantonaler Entscheid auf staatsrechtliche Beschwerde hin nicht schon allein wegen einzelner Begründungselemente, sondern nur dann aufgehoben wird, wenn er sich auch im Ergebnis als verfassungswidrig erweist (BGE 131 I 217 E. 2.1 S. 219 ; 129 I 8 E. 2.1 S. 9 ; 127 I 54 E. 2b S. 56 ; 126 I 50 E. 4d S. 60).

E. 4.2

Die Petitionskommission hielt in ihrem schriftlichen Bericht und Antrag auf Abweisung des Einbürgerungsgesuches Folgendes fest: Einschätzung der Integrationswilligkeit Obwohl AX. _____ sich an diversen Orten um eine Arbeitsstelle bemüht hatte, musste sie immer wieder Absagen hinnehmen. So hatte sie sich in den letzten zwei Jahren nicht mehr um Arbeit und um bessere Deutsch-Sprachkenntnisse bemüht. Nach ihrer Meinung müsse jeder (Schweizer) selber entscheiden, wie er leben möchte. Sie lebe jedoch so, wie es der Koran vorschreibe. Ein Indiz für die Integration ist nicht die äussere Erscheinung, sondern die allmähliche Annäherung und Angleichung an die Kultur der Bevölkerung des Aufnahmelandes. Diese Integrationswilligkeit sollte vor einer Einbürgerung klar ersichtlich sein. Im Zweifel muss ein Dossier gründlich hinterfragt werden. Wenn ein Zweifel beim Bund und Kanton nicht ausgeräumt werden kann, muss ein Nein zur Einbürgerung resultieren. Während eine Kommissionsminderheit der Meinung war, die Integrationsanforderungen seien erfüllt, verneinte dies eine knappe Mehrheit. Die Antragstellerin hat jederzeit die Möglichkeit, in einem späteren Zeitpunkt ein neues Gesuch zu stellen. In der mündlichen Berichterstattung im Landrat ist gleichermassen davon ausgegangen worden, dass eine Einbürgerung eine hinreichende Integration erfordere bzw.

einen hinreichenden Integrationswillen bereits im Zeitpunkt der Gesuchstellung voraussetze. Als Indiz eines fehlenden bzw. ungenügenden Integrationswillens ist darauf hingewiesen worden, dass sich die Beschwerdeführerin in den letzten Jahren um keine Arbeitsstelle bemüht habe, dass sie über keinen (genügenden) Arbeitserwerb verfüge und damit von ihrem Vater bzw. ihren Verwandten abhängig sei. In gleicher Weise wird festgestellt, dass die Beschwerdeführerin in den letzten Jahren keine Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Deutschkenntnisse unternommen habe. Es wird Gewicht darauf gelegt, dass die Beschwerdeführerin den Willen einer allmählichen Annäherung und Angleichung an die Kultur der schweizerischen Bevölkerung im Lichte einer tatsächlichen Integration bekunden müsste. Schliesslich wird in der Vernehmlassung des Rechtsdienstes darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführerin jeglichen Kontakt mit der Schweizer Bevölkerung meide, sich ganz überwiegend im Kreise ihrer Familie und mit muslimischen Landsfrauen aufhalte und keinerlei Wille zeige, auf die hiesige Bevölkerung zuzugehen.

E. 4.3

Die Beschwerdeführerin zieht das Fehlen der für eine Einbürgerung erforderlichen Integration bzw. eines entsprechenden Integrationswillens in ihrer Beschwerde nicht in Frage. Insbesondere macht sie nicht geltend, dass die entsprechenden Vorbringen der Petitionskommission und der Mehrheit des Landrates sowie die Erwägungen in der Vernehmlassung des Rechtsdienstes unzutreffend seien. Sie bringt auch nichts vor, was auf ihre tatsächliche Integration schliessen liesse. Für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde kommt entscheidendes Gewicht dem Umstand zu, dass sich die Beschwerdeführerin vorab im Kreise ihrer Familie bzw. im Kreise von muslimischen Landsfrauen und der Moschee in Basel aufhält, nicht auf die hiesige Bevölkerung zugeht und diese gar meidet. Darin kann eine mangelnde Integration, ein unzureichender Integrationswille und eine ungenügende allmähliche Annäherung und Angleichung an die schweizerische Kultur und die hiesigen Gewohnheiten erblickt werden. Die Religion verbietet, soweit ersichtlich, den Kontakt mit der schweizerischen Bevölkerung und eine entsprechende Integration nicht. Der der Beschwerdeführerin vorgehaltene Mangel an Integration, an Integrationswille und Anpassung steht nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer Religion, mit dem tatsächlichen Beachten und Leben des Islam und mit den aus dem Koran abgeleiteten Verhaltens- und Bekleidungsweisen. Er ist vielmehr Ausdruck der Auffassung, dass Personen nicht eingebürgert werden sollen, die sich von der schweizerischen Bevölkerung fernhalten und bewusst und freiwillig nicht in näheren Kontakt mit den Leuten des aufnehmenden Landes treten wollen. All diese Vorbringen sind, für sich genommen, neutral gehalten und lassen keine auf Religion, Rasse oder Herkunft beruhende Diskriminierung erkennen. Bei dieser Sachlage ist im bundesgerichtlichen Verfahren nicht darüber zu befinden, ob die einzelnen Begründungselemente in jeder Hinsicht materiell zutreffen, allenfalls von der bisherigen Praxis abweichen oder gar neue Kriterien einführen. Es ist daher unerheblich, wenn in der Debatte von Seiten der Befürworter des Einbürgerungsgesuches darauf hingewiesen worden ist, dass das Bemühen um eine Arbeitsstelle in der bisherigen Einbürgerungspraxis keine Rolle gespielt habe und dass auch Personen eingebürgert worden seien, die, soweit sie nicht der Öffentlichkeit zur Last fielen, über keine Arbeitsstelle verfügten und von Eltern oder Verwandten unterhalten wurden. Unerheblich ist desgleichen, dass die mündlichen Deutschkenntnisse der Beschwerdeführerin vom Kommissionssprecher als gut bezeichnet worden sind. Vor diesem Hintergrund kann nicht von einem Verstoss gegen Art. 8 Abs. 2 BV gesprochen werden. Das zeigt sich denn auch darin, dass der Vater und der Bruder der

Beschwerdeführerin, die sich gleichermassen zum Islam bekennen, in Anbetracht ihrer Integration bzw. ihres Integrationswillens tatsächlich eingebürgert worden sind. Es kann auch nicht davon gesprochen werden, dass die Beschwerdeführerin wegen der aus dem Koran abgeleiteten Bekleidungs Vorschriften spezifisch als Frau diskriminiert würde, da, wie der Rechtsdienst ausführt, in der Vergangenheit auch muslimische Frauen, welche sich nach den Gepflogenheiten ihrer Religion kleiden, tatsächlich eingebürgert worden sind. Daran vermag der Einwand der die Einbürgerung unterstützenden Minderheit in der Kommission und im Landrat nichts zu ändern, wonach die Beschwerdeführerin nur dann Chancen auf eine Einbürgerung hätte, wenn sie ihr Kopftuch ablegen und somit ihrer religiösen Überzeugung entsagen würde. Auch die von Seiten der Minderheit in Kommission und Landrat mit Blick auf das Beachten der muslimischen Bekleidungs Vorschriften emotional geführte Debatte vermochte nicht aufzuzeigen, dass die Beschwerdeführerin tatsächlich integriert sei, zumindest einen hinreichenden Integrationswillen an den Tag lege und letztlich bereit sei, in einen für eine Einbürgerung erforderlichen Kontakt mit der hiesigen Bevölkerung zu treten. Es kann daher, wie von den Befürwortern einer Einbürgerung vorgebracht, auch nicht gesagt werden, es fehle an einer tatsächlichen Begründung, worin die allmähliche Angleichung an schweizerische Gewohnheiten erblickt werde. Diese ist vielmehr darin zu sehen, dass die einbürgerungswillige Person tatsächlich in einen eigentlichen Kontakt mit der Bevölkerung des aufnehmenden Gemeinwesens trete und hierfür ein entsprechender Integrationswille bezeuge. Darin liegt weder eine (direkte oder indirekte) Benachteiligung wegen eines religiösen Bekenntnisses noch eine geschlechterspezifische Benachteiligung. Bei dieser Sachlage kann von einer Diskriminierung und von einem Verstoss gegen Art. 8 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 3 BV nicht gesprochen werden. Demnach erweist sich die Beschwerde als unbegründet.

E. 5

Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Beschwerdeführerin hat um unentgeltliche Rechtspflege ersucht. Ihre Mittellosigkeit ergibt sich aufgrund der Akten. Die Beschwerde wirft heikle und schwierige Fragen auf, ist nicht von vornherein aussichtslos und macht eine rechtskundige Vertretung erforderlich. Dem Gesuch ist daher stattzugeben (Art. 152 Abs. 1 und 2 OG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.