

Fairness statt Willkür

NEIN zur Einbürgerungsinitiative

## 1. Inhalt der Initiative

- a) Gemeinden entscheiden autonom
- b) Einbürgerungsentscheid ist endgültig

Die Volksinitiative beinhaltet in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs folgende Forderungen:

- a) Die Gemeinden sollen autonom entscheiden können, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilen darf.
- b) Ein erfolgter Einbürgerungsentscheid dieses zuständigen Organs soll endgültig sein. Das heisst, der Entscheid soll durch keine weitere Instanz überprüft werden können.

## 2. Konsequenzen eines JA:

- a) Intransparenz und Willkür
- b) Rechtsunsicherheit
- c) Keine einheitlichen Regelungen
- d) Einbürgerungstourismus
- e) Rechtsstaatliche Grundsätze in Frage gestellt

In ihrer Konsequenz beinhaltet die Initiative bei den Einbürgerungsverfahren:

- a) Förderung der Intransparenz und der Willkür
- b) Einschränkung der Rechtssicherheit
- c) Abkehr vom Bemühen, möglichst einheitliche Regelungen zu schaffen
- d) Förderung des Einbürgerungstourismus
- e) Infragestellung der rechtsstaatlichen Grundsätze

### 3. Das Schweizer Bürgerrecht:

- a) Rechte und Pflichten
- b) Dreistufiges Verfahren zur Einbürgerung
- c) Kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung

- a) Mit dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts werden Rechte und Pflichten übernommen. So zum Beispiel das Stimm- und Wahlrecht, aber auch die Militärdienstpflicht.
- b) Das Einbürgerungsverfahren ist dreistufig. Erst wenn alle drei Stufen der Einbürgerung zustimmen, wird die den Antrag stellende Person eingebürgert. Der Bund überprüft, ob die Person gemäss seinen gesetzlichen Bestimmungen eingebürgert werden kann. Wenn ja, gibt er grünes Licht. Somit können auch der Wohnkanton und die Wohngemeinde ihre Prüfung durchführen. Gemeinden und Kantone können zusätzliche Kriterien aufstellen. So wird teilweise verlangt, dass einbürgerungswillige Personen bereits für eine gewisse Zeit im Kanton und/oder in der Gemeinde wohnhaft sein müssen. Auch wird in verschiedenen Gemeinden der Integrationsgrad durch Prüfungen und mündliche Befragungen festgestellt.
- c) Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung in die Gemeinde oder in den Kanton existiert im Regelfall nicht. Wenn also kein Rechtsanspruch vorhanden ist, kann ein Gericht auch nicht überprüfen, ob die Voraussetzungen gemäss Gesetz von der Gemeinde oder vom Kanton richtig geprüft wurden. Geprüft werden kann aber nach den Bundesgerichtsurteilen vom 9. Juli 2003, ob die verfassungsmässigen Rechte (Diskriminierungsverbot und Verfahrensrechte) eingehalten wurden.

### 3.1. Ordentliche Einbürgerung:

- a) Seit 12 Jahren in der Schweiz  
wohnhaft
- b) Eidgenössische  
Einbürgerungsbewilligung
- c) Weitere kantonale und kommunale  
Einbürgerungsvoraussetzungen

- a) Wer seit zwölf Jahren in der Schweiz wohnhaft ist – die zwischen dem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in unserem Land verbrachten Jahre zählen dabei doppelt – kann ein Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung stellen.
- b) Der Bund klärt bei Gesuchen um ordentliche Einbürgerung im Normalfall ab, ob auf Bundesebene Informationen vorliegen, welche die Einbürgerung ausschliessen. (Abklärung über die Beachtung der Rechtsordnung und das Nichtvorliegen eines Sicherheitsrisikos). Der Bund stützt sich bei seinen Abklärungen insbesondere auf kantonale und kommunale Erhebungsberichte. Sind die bundesrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, besteht ein Anspruch auf Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durch das Bundesamt für Migration, nicht aber zwingend durch den Kanton und die Gemeinde.
- c) Die Überprüfung der übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen (Erfüllen der Wohnsitzvoraussetzung, Integration, Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen, Erfüllung der Verpflichtungen im Bereich von Betreuung und Konkurs sowie der Steuerpflicht) wird weitgehend den Kantonen und Gemeinden überlassen.

### 3.2. Erleichterte Einbürgerung:

- a) Ausländische Ehepartner und Kinder mit einem Schweizer Elternteil
- b) Zuständigkeit beim Bund

- a) Von der erleichterten Einbürgerung profitieren können unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen insbesondere ausländische Ehepartner von Schweizerinnen oder Schweizern sowie Kinder, welche einen schweizerischen Elternteil haben, das Bürgerrecht jedoch noch nicht besitzen. Ausländische Ehepartner von Schweizerinnen oder Schweizern, die seit einem Jahr in der Schweiz wohnen, können die erleichterte Einbürgerung nach einer dreijährigen Ehedauer beantragen, sofern sie insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt haben. Wer eng mit der Schweiz verbunden ist, kann die erleichterte Einbürgerung bei der zuständigen schweizerischen Vertretung selbst bei Wohnsitz im Ausland beantragen. Bedingung in diesen Fällen ist allerdings, dass die Ehe mit einer Schweizerin oder einem Schweizer seit mindestens sechs Jahren besteht.
- b) Bei der erleichterten Einbürgerung ist der Bund für den Entscheid allein zuständig. Der Kanton wird vorher angehört und hat – wie auch die Gemeinde – ein Beschwerderecht. Wer im erleichterten Verfahren eingebürgert werden will, muss in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sein. Zudem muss er die schweizerische Rechtsordnung beachten, und er darf die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden.

#### 4. Hintergrund der Initiative

- a) Bundesgerichtsentscheide vom 9. Juli 2003
- b) Neue Praxis des Bundesgerichts: Begründungspflicht
- c) Einbürgerung an der Urne in weniger als 5 % der Gemeinden

- a) Die Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" ist im Nachgang zu den beiden bundesgerichtlichen Urteilen vom 9. Juli 2003 lanciert worden. Das Bundesgericht hatte damals entschieden, dass ein Einbürgerungsentscheid nicht rein politischer Natur, sondern auch ein Akt der Rechtsanwendung ist. Dadurch müssen das Verfahren und der Entscheid die verfassungsmässigen Rechte beachten. Insbesondere darf ein ablehnender Entscheid nicht diskriminierend sein und muss begründet werden können. Letzteres ist bei Urnenabstimmungen gemäss Bundesgericht nicht möglich, da man auf den Abstimmungszettel nur ja oder nein aufschreiben kann und nicht ausführen kann oder muss, warum man eine entsprechende Person nicht einbürgern will. Bei der Gemeindeversammlung besteht die Begründung aus den Voten, die vor der Abstimmung für oder gegen die Einbürgerung abgegeben werden. Konkret ging es um die Urnenabstimmung der Gemeinde Emmen vom 12. März 2000 und eine Volksinitiative der SVP in der Stadt Zürich.
- b) Vor den Bundesgerichtsentscheiden war in Lehre und Praxis überwiegend die Auffassung vertreten worden, die Einbürgerung sei ein politischer Akt, der keiner weiteren Begründung bedürfe und mangels eines Rechtsanspruchs auch nicht anfechtbar sei. Gerichte sind damals grundsätzlich nicht auf Beschwerden eingetreten. Die Bundesgerichtsentscheide stellen somit eine Praxisänderung des Bundesgerichts dar, die weitreichende Konsequenzen hatte.
- c) Schweizweit wurden vor den Bundesgerichtsentscheiden nur in wenigen Gemeinden die Einbürgerung via Urnenabstimmung praktiziert (unter 5 % der Gemeinden).

## 5. Einbürgerungspraxis in den Kantonen

- a) 10 Kantone haben Praxis angepasst
- b) Schwerpunkt bei Gemeindeparlament, Gemeindeversammlung und Exekutivbehörden
- c) Fachgremien lösen Souverän ab

- a) Zehn Kantone (AG, AR, GL, GR, OW, SZ, SG, UR, ZG, ZH) haben ihre Rechtsgrundlagen in den letzten Jahren angepasst. Weiterhin zulässig sind Urnenabstimmungen nur noch in einer Gemeinde des Kantons BS für Gesuche ohne Rechtsanspruch (ordentliche Einbürgerung), sofern dies von der Gemeindeversammlung beschlossen wird. Dies ist in der Praxis allerdings noch nie vorgekommen.
- b) Die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament als zuständig erklärt haben vor dem Bundesgericht BE (rund 2/3 der Gemeinden), BS (für Gesuche ohne Rechtsanspruch), FR (zum Teil), GL (für Gesuche ohne Rechtsanspruch), GR (ca. zur Hälfte), JU, LU, NW, SH, SO (grossmehrheitlich), SG, TG, TI (für Gesuche ohne Rechtsanspruch), UR, VD, VS, ZG (für Gesuche ohne Rechtsanspruch) und ZH (für Gesuche ohne Rechtsanspruch, sofern hierfür gemeindeintern die Zuständigkeit nicht schon vorgängig an die Exekutivbehörden delegiert worden ist). Seit 2003 haben weitere Kantone und Gemeinden zum System der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments als Entscheidungsinstanz gewechselt. Nebst OW, SZ, SG auch GL (fast alle Gemeinden), LU und UR (neu alle Gemeinden). Im gleichen Zeitraum wurde die Kompetenz zu Einbürgerungen teilweise auch an die Exekutivbehörde delegiert.
- c) Generell hat sich in der Folge zu den Bundesgerichtsentscheiden eine verstärkte Entwicklung weg vom Souverän, hin zu Fachgremien beziehungsweise Exekutivbehörden ergeben. Die Urnenabstimmung wird de facto in keinem Kanton mehr durchgeführt. Weit verbreitet ist hingegen das System der Gemeindeversammlung (oder des Gemeindeparlaments bei grösseren Gemeinden) als zuständige Instanz für Einbürgerungen.

## 6. Argumente gegen die Initiative

- a) Aushebelung der Kantonsautonomie
- b) Nur noch Einbürgerungen an der Urne
- c) Einbürgerungstourismus
- d) Zusatzkosten für Gemeinden
- e) Verletzung von Grundrechten
- f) Kein rein politischer Akt

- a) Nach geltendem Verfassungsrecht legt das kantonale Recht Umfang und Gehalt der Gemeindeautonomie fest. Diese Ordnung gewährleistet eine gewisse Einheitlichkeit innerhalb Kanton und Bund und hat sich bewährt. Die Initiative durchbricht diesen Grundsatz.
- b) Würde die Initiative angenommen, würde jede Gemeinde mit einer SVP-Forderung konfrontiert, zukünftig an der Urne Einbürgerungen zu entscheiden. So würden Tür und Tor für diskriminierende Einbürgerungen geöffnet. Denn Gemeindeversammlungen bzw. -parlamente in vielen Gemeinden sehen sich oft nicht mehr in der Lage, ein rechtsstaatlich korrektes und effizientes Einbürgerungsverfahren sicherzustellen. Sie haben daher aus eigenem Antrieb Expertenkommissionen oder Exekutivbehörden für die Einbürgerungen eingesetzt. Die heutigen Einbürgerungsregelungen in den Kantonen sind in demokratisch legitimierten Verfahren zustande gekommen.
- c) Eine Annahme würde auch zu allzu grossen Diskrepanzen der Einbürgerungsverfahren und damit der Einbürgerungshürden führen und letztlich zu einem unerwünschten Einbürgerungstourismus.
- d) Intransparente und nicht nachvollziehbare Einbürgerungsentscheide veranlassen die zurückgewiesenen Gesuchsteller zu administrativ aufwendigen Gerichtsverfahren, was zu einer Zusatzbelastung der Gemeinwesen auf allen Ebenen führt. Zudem würde eine grossflächige Einführung von Urnenabstimmungen zu vielen Abstimmungen führen, die Tausende, wenn nicht Millionen von zusätzlichen Franken kosten würden.
- e) Die geforderte Aufhebung des Diskriminierungs- und Willkürverbots bei Einbürgerungen widerspricht dem modernen Rechtsstaat und steht im Widerspruch zu den internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Diese Rechte würden mit Sicherheit am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingeklagt.
- f) Im Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden und stellt nach vorherrschender Auffassung von Bundesgericht, Bundesrat und Parlament ein Akt der Rechtsanwendung dar. Dieser untersteht in einem Rechtsstaat der Begründungspflicht (Art. 29 II BV).

## 7. Indirekter Gegenvorschlag

- a) Kompetenz der Kantone
- b) Einbürgerungsentscheide an  
Einwohnerversammlungen möglich
- c) Begründungspflicht für ablehnende  
Entscheide
- d) Schutz der Privatsphäre
- e) Beschwerderecht auf kantonaler  
Ebene

Schon vor den erwähnten Bundesgerichtsentscheiden hatte der Bundesrat im Jahre 2001 den Vorschlag gemacht, dass Einbürgerungsentscheide von den Gerichten überprüft werden können. Nachdem die Bundesgerichtsentscheide im Jahre 2003 eröffnet waren, verfolgte das Parlament den konkreten Vorschlag des Bundesrates nicht mehr weiter. Das Parlament wollte aber diese Thematik insgesamt untersuchen lassen, weshalb es eine parlamentarische Initiative des damaligen Ständerats Theophil Pfisterer guthiess, welche dies verlangte. Das Parlament erarbeitete daraufhin einen eigenen Vorschlag. Die Lösung des Parlaments

- a) weist die Hoheit über die Einbürgerungsverfahren im Kanton und in der Gemeinde explizit den Kantonen zu,
- b) lässt Einbürgerungsentscheide an Einwohnerversammlungen zu, nicht aber durch Urnenabstimmungen,
- c) schreibt die Begründungspflicht für ablehnende Einbürgerungsentscheide fest,
- d) verordnet, dass die Privatsphäre der Antragsteller zu schützen ist, indem nur für den Entscheid nötige Daten veröffentlicht werden dürfen,
- e) verankert ein Beschwerderecht gegen ablehnende Entscheide auf kantonaler Ebene.

## 8. Inkohärenzen der Initiative

- a) Explodierende Einbürgerungszahlen!?
- b) Rein politische Entscheide!?
- c) Rechtfertigung nicht nötig!?
- d) Keine Grundlage für Verbot von Urnenabstimmungen!?
- e) Blankoscheck für Masseneinbürgerungen!?

- a) Die Hohe Zahl der Einbürgerungen ist eine Spätfolge der hohen Zahl an Einwanderungen in den 70er bis 90 er Jahre des letzten Jahrhunderts. Diese Einwanderung war damals von der Wirtschaft durchaus gewollt. Des Weiteren hat insbesondere die Balkankrise viele dazu bewogen, sich eher von ihrem Heimatland loszusagen und sich definitiv in der Schweiz niederzulassen. Die Einbürgerungszahlen haben im letzten Jahr abgenommen und man rechnet dass sie in den nächsten Jahren weiter fallen.
- b) Die reihenweise Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen an Urnenabstimmungen löste schon weit vor den Entscheiden des Bundesgerichts nationale Empörung aus. Spätestens als das Fernsehen mehrere Entscheide als ungerecht und willkürlich entlarven konnte, setzte sich immer die Einsicht durch, dass Volksabstimmungen über Einbürgerungen problematisch sind.
- c) Volksentscheide eignen sich hervorragend für Gesetze, die Rechte und Pflichten für alle bilden. Probleme gibt es, wenn das Volk Entscheide zu treffen hat, die nur einen oder wenige treffen. Weil man selber nicht vom Entscheid betroffen ist, ist man eher geneigt "aus dem Bauch heraus" zu entscheiden. Einbürgerungs-entscheide betreffen die Abstimmenden nicht. Vielfach ist ihre Grundeinstellung zu Ausländern entscheidender als der konkrete Integrationsgrad des Gesuchstellers.
- d) Die Verfassungsgrundlage ist das Verbot von Diskriminierungen und das Recht auf eine Begründung. Die Initianten haben offensichtlich die Begründung des Entscheides des Bundesgerichts nicht gelesen.
- e) Dies ist eine infame Unterstellung. Die Gegner der Initiative wollen in erster Linie nicht, dass Diskriminierungen und Willkür herrschen. Die CVP ist absolut dafür, dass bei Einbürgerungen viel stärker geprüft wird, ob jemand die Vorgaben erfüllt (Leumund, Integration, Arbeit). Anhand von harten, aber sachlichen Kriterien ist der Entscheid zu treffen und nicht durch Bauchentscheide an der Urne.

Am 1. Juni 2008

NEIN zur Einbürgerungsinitiative