

Pascale Steiner
Hans-Rudolf Wicker

Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden

Pilotstudie zum Forschungsprojekt
«Diskriminierung und Einbürgerung», durchgeführt
vom Institut für Ethnologie, Universität Bern,
im Auftrag der Eidg. Kommission gegen Rassismus

2000

Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden

Pilotstudie zum Forschungsprojekt „Diskriminierung und Einbürgerung“ durchgeführt vom Institut für Ethnologie, Universität Bern, im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und mitfinanziert von der Stiftung Bevölkerung, Migration und Umwelt

Naturalisation au niveau communal

Résumé en français voir pages 97-108

Verfasst von lic. phil. Pascale Steiner

Unter der Leitung von Prof. Dr. Hans-Rudolf Wicker

Impressum

Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden
Pilotstudie zum Forschungsprojekt „Diskriminierung und Einbürgerung“ durchgeführt vom
Institut für Ethnologie, Universität Bern, im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen
Rassismus (avec résumé en français)

© EKR/CFR und Autor/in

Herausgeberin	Eidg. Kommission gegen Rassismus, GS EDI, 3003 Bern
Umschlagmotiv	Christina Eleganti
Umschlaggestaltung	Eleganti & Keller, Luzern
Auflage	1000
Preis	Fr. 13.40 (inkl. MwSt.)
Vertrieb	BBL-EDMZ, 3003 Bern, www.admin.ch/edmz (Art. Nr. 301.313)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Avant-propos	5
1. Einleitung.....	7
1.1 Ausgangssituation.....	7
1.2 Situierung des Themas.....	7
1.3 Methodisches Vorgehen.....	11
1.4 Forschungsstand.....	12
1.5 Dank.....	13
2. Kontexte der Einbürgerung	14
2.1 Der normative Einbürgerungskontext	14
2.1.1 Die ordentliche Einbürgerung	14
2.2 Der historische Einbürgerungskontext	15
2.3 Der europäische Einbürgerungskontext	18
2.4 Der sozio-demographische Einbürgerungskontext	20
3. Kommunale Einbürgerungsentscheide in den Kantonen Schwyz und St. Gallen	22
3.1 Kanton Schwyz	22
3.2 Kanton St. Gallen	25
3.3 Fazit	29
4. Die Struktur ausgewählter kommunaler Verfahren.....	31
4.1 Ostermundigen	31
4.2 Pratteln	37
4.3 Meyrin	42
4.4 Freienbach.....	46
4.5 Chur.....	52
4.6 Fazit	57
5. Die Verfahrenspraxis.....	59
5.1 Ostermundigen	59
5.2 Pratteln	61
5.3 Meyrin	65
5.4 Freienbach.....	68
5.5 Chur.....	71
5.6 Fazit	74

6.	Juristische Aspekte in der Diskussion um Einbürgerung.....	78
6.1	Der Fall „Pratteln“	78
6.1.1	Meinungen von Rechtswissenschaftlern	80
6.2	Gegenwärtige Situation.....	81
6.2.1	Tendenzen auf Bundesebene.....	82
6.2.2	Tendenzen auf Kantonsebene	83
6.2.3	Tendenzen auf Gemeindeebene	85
6.3	Fazit	86
7.	Schlussfolgerungen.....	88
8.	Weiterführende Fragen	93
9.	Condensé de l'étude	95
9.1	Résumé de la situation	95
9.2	Procédure méthodologique.....	98
9.3	Etat de la recherche.....	99
9.4	Conclusions	100
9.5	Questions complémentaires	104
	Bibliographie.....	107

Vorwort

Wollen wir erfahren und verstehen, wie die Einbürgerungen tatsächlich ablaufen, müssen wir die Frage auf der kommunalen Ebene untersuchen. Während der Bund die Mindestvorschriften prüft und die Kantone weitere Anforderungen stellen dürfen, kommt den Gemeinden (nach Massgabe des kantonalen Rechts) eine Schlüsselrolle zu. Gerade in dieser Frage begegnet man dabei einem erstaunlichen Mass föderalistischer Vielfalt. Aus diesem Grund hat die EKR, nachdem sie bereits eine juristische Zusammenstellung aller kantonalen Einbürgerungsverfahren veranlasst hat (s.u.), auch eine sozialwissenschaftliche Untersuchung der Verfahren auf kommunaler Ebene durch das Institut für Ethnologie der Universität Bern unter der Leitung von Prof. Hans-Ruedi Wicker in die Wege geleitet. Die vorliegende Arbeit von lic. phil. Pascale Steiner stellt eine Pilotstudie für eine umfassende und vertiefte Untersuchung dar, die zur Zeit im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“ des Schweizerischen Nationalfonds durchgeführt wird. Angesichts der Komplexität der Frage werden endgültige Resultate aber erst im Verlauf der nächsten Jahre vorliegen.

Im Einbürgerungswesen sind die Dinge, wie man sagt, stark im Fluss. Die hier vorgelegten ersten Befunde werden darum beim Erscheinen der nachfolgenden Studie in einigem bereits wieder überholt sein. Es ist zu hoffen, dass die Reformen der Einbürgerungsverfahren ein Veränderung zum Besseren bringen werden, indem sie, wo nötig, das Verfahren für die direkt Betroffenen kalkulierbarer, transparenter und fairer machen. Zum Schlechteren könnten sich die Verfahren dagegen entwickeln, wenn sie mit pseudodemokratischen Parolen vermehrt der Willkür der geheimen Versammlungs- oder Urnen-Abstimmungen ausgesetzt würden.

Warum befasst sich aber die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus mit dem Einbürgerungswesen? Weil wir auf Grund deutlicher Hinweise vermuten, dass bei Einbürgerungsverweigerungen diskriminierende Haltungen (z.B. gegenüber Bewerbungen von Menschen aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und der Türkei) am Werk sind, die man als (kultur-)rassistisch bezeichnen muss. Rein quantitativ scheinen sich diese Befürchtungen nicht zu bestätigen (Vgl. die Studie Piguet/Wanner). Qualitative Erhebungen wie die vorliegende weisen allerdings, wenn sie offene und unverzerrte Aussagen zur Grundlage haben, in die entgegengesetzte Richtung. Da aber die letzten und letztentscheidenden Voten zu Einbürgerungsgesuchen nicht begründet werden müssen, sind die massgebenden Haltungen schwer zu fassen. Auch die vorliegende Studie kann das system- und quellenbedingte schwarze Loch nur schwer ausleuchten, das sich jeder Studie auftut, die zwar alle Prozeduren und Rahmenbedingungen analysieren, die handlungsleitenden Motive aber nicht fassen kann. Statt dessen wird bereits anhand der wenigen behandelten Beispielen deutlich, wie unterschiedlich die Verfahren sich in den Gemeinden ausgestalten

können – und davon gibt es immerhin gegen 3000 in der Schweiz. Zugewanderten müsste man so etwas wie eine Einbürgerungskarte der Schweiz in die Hand drücken können, auf der die diesbezüglich besseren und schlechteren Flecken der Schweiz abzulesen wären. Die auf die Identifikation von Einbürgerungstypen fokussierte Vorstudie bietet, in zwangsläufig begrenztem Mass, einen ersten Schritt zu einer solchen Topographie der schweizerischen Einbürgerungslandschaft. Vertiefte Kenntnisse über die herrschenden Unterschiede würden den Einbürgerungswilligen gestatten, jene Gemeinden zu identifizieren, die den Kriterien der Kalkulierbarkeit, der Transparenz und der Fairness entsprechen, und den Alteingesessenen die Orte aufzeigen, in welchen Gemeinden man sich über die Auswirkungen der scheinbar gefährlich liberalen Einbürgerungstraditionen erkundigen kann.

Leider aber können Zugewanderte ihren Aufenthaltsort nicht immer frei wählen. Sie wissen zunächst auch nicht, welche Haltung die Gemeinde, in der sie sich niederlassen und eine neue Heimat aufzubauen beginnen, in dieser Sache einnimmt. Bis sie merken, wie es „ihre“ Gemeinden mit der Einbürgerungsfrage halten, haben die massgebenden Fristen schon zu laufen begonnen.

Als wichtigen Beitrag für eine vertiefte Diskussion der Einbürgerungsproblematik schliesst die Studie mit einer Reihe von Empfehlungen an die Adresse der Legislativen und Exekutiven auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit solchen Vorschlägen ist dringend nötig, will man die staatsrechtlichen Garantien stärken und den willkürlichen und schlussendlich diskriminierenden Einbürgerungsentscheiden Einhalt gebieten.

Georg Kreis

Im Rahmen des koordinierten Forschungsvorhaben zu den schweizerischen Einbürgerungsvorhaben sind bereits folgende Publikationen erhältlich:

Ein Überblick über die formellen Bestimmungen auf Kantonsebene:

Barbara Boner: Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. EKR, EKA, BFA 1999.

Vertrieb: EDMZ, 3003 Bern (Art. Nr. 301.312.dfi)

Eine vertiefte Analyse vorhandener statistischer Daten:

Etienne Piguet, Philippe Wanner: Einbürgerung in den Kantonen und Gemeinden der Schweiz, 1981 bis 1998. Bundesamt für Statistik 2000.

Vertrieb: Bundesamt für Statistik, 2010 Neuchâtel; T. 032-713 60 60; F. 032-713 60 61

Avant-propos

Pour mieux comprendre le processus de naturalisation, il convient d'abord de s'intéresser au problème au niveau communal. Bien que la Confédération examine les prescriptions minimales et que les cantons aient le droit de définir d'autres exigences, les communes (soumises au droit cantonal) jouent le rôle décisif en matière de naturalisation. Dans ce domaine, on observe que la diversité fédérale s'exprime pleinement. Après avoir dressé une vue d'ensemble des procédures de naturalisation cantonales (voir ci-dessous), la CFR a donc initié une enquête sur les procédures au niveau cantonal sous l'angle des sciences sociales, enquête dirigée par le professeur Hans-Ruedi Wicker, de l'institut d'ethnologie de l'Université de Berne. Le travail de Pascale Steiner, licenciée en philosophie, constitue une étude pilote qui sert de base à l'enquête plus approfondie et exhaustive actuellement réalisée dans le cadre du Programme Prioritaire "Demain la Suisse" du Fonds national suisse. Au vu de la complexité du problème, les résultats définitifs ne devraient pas être disponibles avant quelques années.

Les choses bougent dans le domaine des naturalisation. C'est dire que les premières conclusions présentées seront sans doute dépassées lorsque paraîtra l'étude suivante. Il faut espérer que les réformes entreprises au niveau de la procédure de naturalisation iront dans le bon sens et rendront les choses plus logiques, plus transparentes et plus équitables pour les personnes concernées. Mais on pourrait aussi assister à une aggravation de la situation si, sous prétexte de satisfaire à de grands principes démocratiques, la procédure devait être exposée à l'arbitraire des urnes et des votes à bulletin secret dans les assemblées.

Pourquoi la Commission fédérale contre le racisme s'occupe-t-elle du problème de la naturalisation? Tout simplement parce que des indices clairs nous permettent de supposer que des comportements discriminatoires (notamment à l'encontre de ressortissants de l'ex-Yougoslavie et de la Turquie) jouent un rôle non négligeable dans le refus d'accorder la naturalisation, comportements que l'on est en droit d'assimiler à du racisme culturel. Sur le plan purement quantitatif, ces craintes ne semblent pas se confirmer (voir l'étude de Piguet/Wanner). Toutefois, les études qualitatives comme celle-ci, pour autant qu'elles s'appuient sur des allégations franches et non déformées, montrent le contraire. Mais comme les derniers votes, décisifs, sur les demandes de naturalisation n'ont pas besoin d'être motivés, les attitudes déterminantes sont difficiles à saisir.

La présente étude parvient difficilement à éclairer les zones d'ombre dues au système et à des sources lacunaires, inhérentes à toute étude qui – certes – analyse toutes les procédures et conditions-cadre mais ne parvient pas à appréhender les véritables motivations. Les quelques exemples traités suffisent toutefois à mettre en lumière la diversité des procédures en vigueur dans les quelque 3000 communes suisses. On devrait pouvoir proposer aux immigrés une sorte de carte suisse des naturalisations sur laquelle on distinguerait les

bonnes et les mauvaises régions. L'étude préliminaire consacrée exclusivement à l'identification des types de naturalisation constitue une première étape, forcément limitée, vers une telle topographie du paysage suisse en matière de naturalisation. Une meilleure connaissance des différences existant actuellement permettrait aux candidats à la naturalisation d'identifier les communes qui satisfont aux critères de logique, de transparence et d'équité. Cela permettrait aussi d'indiquer à tous les résidents de longue date les endroits où, dans les communes, ils peuvent s'informer sur les conséquences de traditions libérales en matière de naturalisation prétendument dangereuses.

Les immigrants ne peuvent malheureusement pas toujours choisir librement leur lieu d'établissement. Ils ne savent pas non plus quelle attitude la commune dans laquelle ils souhaitent s'établir et reconstruire une nouvelle existence adoptera à leur égard. Et lorsqu'ils commencent à mieux percevoir quelle sera cette attitude, les délais légaux ont déjà commencé à courir.

L'étude se termine par une série de recommandations à l'intention des autorités exécutives et législatives fédérales, cantonales et communales, qui pourraient contribuer à nourrir le débat sur la problématique de la naturalisation. Une étude approfondie de propositions comme celles-là s'impose d'urgence si l'on entend renforcer les garanties de droit public et mettre un terme aux décisions arbitraires, et en fin de compte discriminatoires, qui sont actuellement prises en matière de naturalisation.

Georg Kreis

Dans le cadre du projet de recherche coordonnée sur les projets de naturalisation en Suisse, les publications suivantes sont disponibles:

Un aperçu des dispositions formelles sur le plan cantonal :

Barbara Boner : Les procédures cantonales de naturalisation ordinaire des étrangers. CFR, CFE, OFE 1999.

Distribution: OCFIM, 3003 Berne (art. no. 301.312.dfi)

Une analyse approfondie des données statistiques à disposition :

Etienne Piguet, Philippe Wanner : Les naturalisations dans les cantons et communes de la Suisse. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique 2000.

Distribution: Office fédéral de la statistique, 2010 Neuchâtel; tél. 032-713 60 60; fax. 032-713 60 61

1. Einleitung

1.1 Ausgangssituation

Der Bundesrat hat der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) die Aufgabe erteilt, Bestandesaufnahmen jener Bereiche zu erarbeiten, in denen es potentiell zu Diskriminierungen kommen kann und falls nötig, Verbesserungsmassnahmen anzulegen.

Mit dem Ziel, den Informationsstand zu den Einbürgerungen und Einbürgerungsverfahren in der Schweiz zu verbessern, regte die Kommission ein Forschungsprojekt an. In ihrem Auftrag hat das Institut für Ethnologie der Universität Bern am 1. August 1999 die Arbeit am Forschungsvorhaben „Diskriminierung und Einbürgerung“ in Angriff genommen. Ebenfalls am Projekt beteiligt waren das Schweizerische Forum für Migrationsstudien (SFM) in Neuenburg und das Bundesamt für Statistik. Finanziert wurde das Vorhaben, welches gleichsam Ausgangspunkt für eine umfangreiche, vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützte und vom Institut für Ethnologie der Universität Bern durchgeführte Forschungsvorhaben sein wird, von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und der Stiftung Bevölkerung, Migration und Umwelt (BMU) in Zürich.

Aus der Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen entstanden neben dem vorliegenden noch zwei weitere Studien. Der Bericht „Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern“ (Boner, 1999) wurde von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, der Eidgenössischen Ausländerkommission und dem Bundesamt für Ausländerfragen herausgegeben und gibt eine Übersicht über die Vielfalt kantonaler Verfahren. Die Studie „Die Einbürgerungen in der Schweiz und in den Gemeinden 1981–1998“ (Piguet; Wanner, 2000), welche die vorhandenen statistischen Daten analysiert, wurde im Herbst dieses Jahres vom Bundesamt für Statistik herausgegeben.

1.2 Situierung des Themas

Paradoxerweise erfährt das Einbürgerungsthema in der schweizerischen öffentlichen Diskussion gerade zu jenem Zeitpunkt eine Intensivierung, wo es eigentlich angesagt wäre, der Naturalisierung von ausländischen MitbürgerInnen weniger Gewicht beizumessen als dies früher noch der Fall war. Weniger Gewicht kommt dem Erwerb der schweizerischen Staatsbürgerschaft aus folgenden Gründen zu:

- Mit der seit 1992 gesetzlich verankerten Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft verzichtet die Schweiz darauf, die Staatszugehörigkeit als ausschliesslich und exklusiv zu werten und anerkennt, dass in der modernen Welt die synchrone Zugehörigkeit zu mehreren Staaten möglich zu sein hat;

- Mit der erleichterten Einbürgerung wird ein Einbürgerungsautomatismus wirksam, dem vermutlich in Zukunft noch grössere Bedeutung zukommen wird.
- Im Zuge zunehmender transnationaler Mobilität kommt Auslandsaufenthalten häufiger als früher ein vorübergehender Charakter zu, was die Attraktivität fördert, die Bürgerrechte des Herkunftslandes zu wahren und sich vor Ort nicht um die Naturalisierung zu bemühen. Langsam setzt sich die Meinung durch, dass Mobilitätswillige nicht länger mit dem Vorenthalten von politischen Rechten im Aufnahmeland bestraft werden sollen. In der EU werden im Ausland lebende EU-Angehörige nächstens politische Rechte auf Gemeindeebene wahrnehmen können. In den Kantonen Jura und Neuenburg verfügt die ausländische Wohnbevölkerung über das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeinde- und Kantonebene. Einige Verfassungen von Schweizerkantonen enthalten bereits Kannformeln bezüglich der politischen Partizipation von niedergelassenen AusländerInnen auf Gemeindeebene. Diese Kannformel ermöglicht den Gemeinden, ausländische MitbürgerInnen in kommunalen Angelegenheiten mitentscheiden zu lassen.

Durch den sich auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen abzeichnenden Wandel, der einerseits in Richtung der Liberalisierung des Erwerbs der Staatsbürgerschaft andererseits auf die Ausstattung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung mit partiellen politischen Rechten hinzielt, wird zwar die Bedeutung der Einbürgerung nicht grundsätzlich in Frage gestellt, sie wird jedoch sowohl bezüglich ihrer Tragweite als auch bezüglich ihrer zwingenden Notwendigkeit zurückgestuft. Gerade darin ist jedoch vermutlich der Grund zu sehen, weshalb Einbürgerungsfragen in den letzten Jahren in der Schweiz zu einem wichtigen Politikum geworden sind. Die wichtigsten Punkte dieser Diskussion lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Jene sich gegen eine Liberalisierung der Einbürgerung stemmenden ProtagonistInnen führen ins Feld, dass die Zugehörigkeit zur Schweiz weiterhin als einzigartig zu verstehen sei. Diese Einzigartigkeit finde ihre Begründung in der geschichtlichen und kulturellen Originalität der Schweiz. Deshalb sei es begründet, die Einbürgerungshürden hoch zu halten – die Naturalisierung sozusagen als Belohnung für bereits vollzogene Assimilation zu werten – und das Volk, das die schweizerische Eigenart repräsentiert, über Einbürgerungswünsche entscheiden zu lassen. Einbürgerung wird als Schnittstelle definiert, durch die festgelegt wird, wer zur Schweiz gehört – somit über volle politische Rechte verfügt – und wer als Fremder draussen bleibt und keine politischen Rechte beanspruchen kann.
- Im politischen Diskurs gegen eine Liberalisierung der Einbürgerung werden gewöhnlich Einbürgerungs- mit Zuwanderungsfragen miteinander vermischt. Insofern nämlich, als Einbürgerungserleichterungen als ungeeignete Mittel betrachtet werden, um den hohen Ausländerbestand in der Schweiz – um den es letztlich gehe – abzu-

bauen. Dieser Abbau solle im Gegenteil über Zuwanderungs- und Aufenthaltsbeschränkungen herbeigeführt werden.

- Gegner einer Einbürgerungsliberalisierung verstehen ihre Position oft auch als Protest gegen die Asylzuwanderung. Da diese ausschliesslich aus Nicht-EU-Ländern erfolgt, es auch mehrheitlich Nicht-EU-Angehörige sind, die sich um Einbürgerung bemühen, wird zwischen diesen beiden Phänomenen ein Zusammenhang hergestellt. Restriktive Einbürgerungsregeln wären aus dieser Sicht ein Instrument, um die Attraktivität der Schweiz als Asylland zu mindern.

Wie leicht ersichtlich ist, werden in der gegenwärtig laufenden Einbürgerungsdiskussion unterschiedlichste Anliegen und Fragen gebündelt, die teils zusammengehören, teils aber auch nicht. Die Rechte von schweizerischen BürgerInnen und ausländischen MitbürgerInnen sind ebenso Teil der Diskussion wie die Frage, inwieweit über die Einbürgerungspraxis Migrations-, Integrations- und Asylpolitik betrieben werden kann und soll. In den Debatten zur Einbürgerung werden aber auch Vorbehalte gegenüber Menschen laut, deren Herkunftsgebiete ausserhalb Europas liegen. Die Aufteilung in willkommene EU-Angehörige und in weniger erwünschte Menschen, deren Herkunftsgebiet ausserhalb Europas liegt – zu diesen werden vor allem ex-jugoslawische und türkische Mitbürger gezählt –, gehört in öffentlichen Reden bereits zum festen Repertoire der ins Feld geführten Subtilitäten. Die Einbürgerung der einen wird schon fast herbei gesehnt, der Einbürgerungswunsch der andern hingegen stösst vielerorts auf Misstrauen oder sogar auf offene Ablehnung. Diese Bereitschaft zur Diskriminierung kann sich unter Umständen in einer Häufung von negativen Einbürgerungsentscheiden gegenüber Mitgliedern von sozial und kulturell stigmatisierten Gruppen äussern, wie das letzthin in einigen Schweizergemeinden geschehen ist.

Allein schon die öffentlichen Auseinandersetzungen um die gegenwärtige und zukünftige Einbürgerungspolitik weisen auf die Vielschichtigkeit der Materie hin. Es kommt hinzu, dass das schweizerische Einbürgerungsverfahren aufgrund seines dreistufigen, dem föderalistischen Prinzip grossen Spielraum lassenden Verfahrens an sich komplex ist. Obwohl den Kantonen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung ausschliessliche Zuständigkeit zukommt, erfolgen die Einbürgerungen gleichwohl auf drei Ebenen, auf jenen der Gemeinden, der Kantone und der Eidgenossenschaft. Die Möglichkeiten, das Verfahren innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens unterschiedlich zu gestalten, sind deshalb vielfältig, und diese Möglichkeiten werden von den Kantonen und Gemeinden auch genutzt. Am deutlichsten zeigt sich dies wohl daran, dass es zwei Kantone gibt, die ein Recht auf Einbürgerung gesetzlich verankert haben, während andere Kantone ein solches Recht nicht kennen. Auf Gemeindeebene zeigen sich Unterschiede vor allem darin, dass in den einen Einbürgerungsentscheide vom Volk an der Urne gefällt werden, in anderen die Exekutiv- oder Legislativräte für die Entscheide zuständig sind und in dritten

von den Gemeindeparlamenten ernannte Kommissionen die Entscheidungsbefugnis innehaben.

Ausgehend von den kantonalen und kommunalen Einbürgerungsregeln und -verfahren kann vermutet werden, dass sich die bestehenden Differenzen ebenfalls in unterschiedlichen Einbürgerungserfolgen beziehungsweise -misserfolgen niederschlagen. Es kann weiter vermutet werden, dass die mit der Bearbeitung der Einbürgerungsdossiers beauftragten Behörden und die mit Einbürgerungsentscheiden bemächtigten Instanzen auf kommunaler Ebene über einen Regulierungs- und Interpretationsspielraum verfügen, in welchem sich ethnische, kulturelle, nationale oder religiöse Wertungen entweder fördernd oder aber hemmend auf die Behandlung von Einbürgerungsdossiers auswirken können.

In einem mehrjährigen, vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützten Forschungsprojekt werden diese Aspekte untersucht. In dieser Studie wird die politische Gemeinde im Hinblick auf die Einbürgerungsfrage in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt. Es interessiert insbesondere, in welcher Weise Gemeinden das ihnen zustehende Recht, in ordentlichen Einbürgerungen innerhalb des durch die Eidgenossenschaft und die Kantone vorgegebenen legalen Rahmens mitsprechen und mitentscheiden zu können, wahrnehmen und verfahrensmässig umsetzen und welche Differenzen sich bezüglich der Einbürgerungserfolge im Vergleich der Gemeinden feststellen lassen.

Drei Forschungsfragen liegen dem Projekt zugrunde:

1. Welches gesellschaftspolitische Gewicht kommt der politischen Gemeinde gegenwärtig innerhalb des dreistufigen schweizerischen Einbürgerungssystems zu und welcher Trend lässt sich für die zukünftige Gewichtung der Gemeinde in bezug auf die ordentliche Einbürgerung ausmachen?
2. Welche von den Kommunen verwendeten Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung erzeugen in der gesellschaftlichen und politischen Praxis ein einbürgerungsfreundliches, welche ein einbürgerungsrestriktives Klima?
3. Finden sich in der Häufung von Einbürgerungsverweigerungen, in fallbezogenen Ablehnungsargumentationen sowie in der verfahrensmässigen Behandlung von Einbürgerungsgesuchen Hinweise dafür, dass kulturalistische und/oder ethnizistische Argumentationen Einbürgerungsentscheide zu steuern vermögen?

Die Beantwortung dieser Fragen erfordert ein methodisch differenziertes Herangehen. Eine Auswahl von Gemeinden, die unterschiedliche Einbürgerungsverfahrenstypen repräsentieren und entsprechend verglichen werden können, ist ebenso gefragt, wie ein qualitatives und quantitatives Vorgehen. Aufgrund der Komplexität des Forschungsfeldes wurde dem NF-Forschungsprojekt eine Pilotstudie vorangestellt, in der es darum geht, das methodische Vorgehen zu testen und einzelne Fallanalysen durchzuführen.

Der vorliegende Bericht handelt von Teilresultaten dieser Nationalfondsstudie, und zwar von jenen Ergebnissen, die auf normative, strukturelle und verfahrensmässige Aspekte der Einbürgerungsfrage in einzelnen Gemeinden verweisen. Folgerichtig hat der Bericht einen

vorläufigen Charakter. Ausgeklammert bleiben vorderhand jene qualitativen Daten und Analysen, die Auskunft geben zu der sich bezüglich der Einbürgerungsfrage zwischen den Gemeinden und den in diesen ansässigen ausländischen MitbürgerInnen abzeichnenden Dynamik. Erst in diesem Kontext werden Aussagen gemacht werden können zur Frage, ob im Einbürgerungsverfahren jene kulturalisierenden und ethnischen Elemente zu finden sind, die ausgrenzend und folglich einbürgerungshemmend wirken.

1.3 Methodisches Vorgehen

Da die Einbürgerungsverfahren auf der Ebene der Gemeinden ausserordentlich vielfältig und komplex sind, wurde für die vorliegende Studie ein exemplarisches Vorgehen gewählt. Nebst der Verwendung von Daten aus den Gemeinden der Kantone Schwyz und St. Gallen wurden fünf Gemeinden aus unterschiedlichen Kantonen und Regionen gewählt, mit welchen sich der Bericht vertieft beschäftigt. Hinsichtlich der Grösse sind die Gemeinden vergleichbar, sie unterscheiden sich jedoch bezüglich des Verfahrens. Es handelt es sich um Ostermundigen, Pratteln, Meyrin, Freienbach und Chur.

In einem ersten Schritt wurde ein Kriterienkatalog erarbeitet, der für die Auswahl der Gemeinden massgebend war.

1. Die Zuständigkeit für das kommunale Einbürgerungsverfahren

- Die Bürgergemeinde ist für die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht zuständig (Pratteln und z.T. Chur)
- Die Einwohnergemeinde ist für die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht zuständig (Ostermundigen und Freienbach)

2. Die Entscheidungsinstanz für die Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht

- die Gemeinde hat bezüglich der Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht keine Entscheidungskompetenz (Meyrin und z. T. Chur)
- die Zuständigkeit für die Aufnahme in das kommunale Bürgerrecht liegt bei der Versammlung (Pratteln)
- Einbürgerungsentscheide werden per Urnenabstimmung gefällt (Freienbach und z. T. Chur)
- die Zuständigkeit für die Aufnahme in das kommunale Bürgerrecht liegt beim Legislativrat (Ostermundigen)
- Bestimmte Gruppen von AusländerInnen verfügen über einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung (Chur)

3. Die Beschwerdemöglichkeiten

- Es besteht ein umfassendes Beschwerderecht (Meyrin)

- Beschwerdemöglichkeiten beziehen sich weitgehend auf Verfahrensmängel (Ostermundigen, Pratteln¹)

In einem zweiten Schritt kamen für die Untersuchung in den Gemeinden folgende Methoden zur Anwendung:

- Qualitative Untersuchung der Einbürgerungsinstanzen in fünf Gemeinden.
- Teilnehmende Beobachtung in den Gemeinden.
- Teilnahme an Einbürgerungsgesprächen, Kommissionssitzungen, Sitzungen der Legislativräte, Sitzungen der Exekutiven, Gemeindeversammlungen und Einbürgerungsfeiern.
- Deskriptive Auswertung der Daten zu den angenommenen, abgewiesenen und abgeschriebenen Dossiers in den Gemeinden (1981–1999).
- ExpertInnengespräche auf Gemeindeebene.
- ExpertInnengespräche auf Kantonsebene.
- Zusammenfassung und Vergleich der Daten.
- Fallbezogene Auswertung der Daten des Bundesamts für Statistik.
- Auswertung von relevanten Zeitungsmeldungen, Berichten und Publikationen.

1.4 Forschungsstand

Das schweizerische Einbürgerungswesen wurde bislang mehr beschreibend und interpretierend als empirisch-analytisch behandelt. Gute Studien der beschreibenden und interpretierenden Gattung finden sich etwa bei Burkhardt (1914), Ilg (1922), Ruth (1973), Benz (1968), Fasel (1989), Arlettaz (1985), Arlettaz et al. (1990) sowie bei Kreis et al. (1996). In neuerer Zeit wird die Diskussion sukzessive ausgeweitet. Themen wie erleichterte Einbürgerung, doppelte Staatsbürgerschaft (Grendelmeier 1969, Burger 1971, Brühwiler-Ewig 1977, Rham 1990, Hottelier 1991, 1993), EU-Staatsbürgerschaft (EFMS 1995, Callovi et al. 1997, Callovi 1998, Preuss 1997) sowie Transnationalisierung von Staatsbürgerrechten (Kleger et al. 1995, Kleger 1997, D'Amato 1997) finden vermehrt Beachtung. Bezüglich der Entwicklung der Einbürgerungen der letzten Jahrzehnte sind besonders die vom Bundesamt für Statistik publizierten Tabellen und Interpretationen (BfS 1998) sowie die Analysen von Wanner (1997, 1998) von Interesse. Weiter ist die Untersuchung von Arend (1991) zu erwähnen, in deren Zentrum die Auswertung sekundärstatistischer Daten zur Einbürgerung steht. Von Bedeutung ist ebenfalls der von Centlivres (1990) herausgegebene Sammelband, in dem die Ergebnisse von NFP 21-Forschungsprojekten publiziert sind. Innerhalb des von Centlivres geleiteten Projektes wurde auch erstmals die Gemeindeebene sozialwissenschaftlich untersucht. Im Zentrum steht die Frage, in welcher Weise Einbürgerungskandidaten und -kandidatinnen mit

¹ Gemäss dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 29.3.2000 sind negative Entscheide heute auch materiell zu überprüfen, da in der Kantonsverfassung ein Rechtsgleichheitsgebot und ein Willkür- und Diskriminierungsverbot verankert sind. Das Kapitel 6 geht auf diesen Gerichtsentscheid ein.

Einbürgerungsfunktionären interagieren und welche Repräsentationsmodelle auf Gemeindeebene zur Anwendung kommen (Ossipow, 1996). Weitere Studien, welche die Gemeinde im Hinblick auf die Einbürgerungsfrage ins Zentrum der Betrachtung stellen, geben Auskunft zu – meist skandalösen – Einzelfällen (Dütschler 1998), oder aber zu Einbürgerungsstatistiken (Bruha 1998). Gesamthaft betrachtet ist erstaunlich, dass der Gemeinde – jenem politischen Handlungsfeld, dem im Einbürgerungssystem die Hauptrolle zufällt – bisher in der sozialwissenschaftlichen Forschung so wenig Beachtung geschenkt wurde.

1.5 Dank

Für Gemeinden ist die kritische Würdigung der Einbürgerungspraxis zu einem Zeitpunkt, in welchem das Thema durch die Berichterstattung der Medien zu stark polarisierten Meinungen führt, mitunter unbequem. Um so stärker dürfte ins Gewicht fallen, dass wir von den Gemeinden Ostermundigen, Pratteln, Meyrin, Freienbach und Chur in jeglicher Beziehung Auskunftsbereitschaft und Unterstützung erfahren durften. Diese Offenheit zur kritischen Selbstreflexion spricht für die Gemeinden, denen ganz besonderer Dank gebührt. Wertvolle und für die Erstellung dieser Studie unabdingbare Hilfe erhielten wir zudem von den zuständigen kantonalen Ämtern, welchen wir für die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu Dank verpflichtet sind. Ohne die vielfältigen Informationen und Hinweise von wichtigen Schlüsselpersonen in den verschiedenen Gemeinden, welche uns in zahlreichen Gesprächen wertvolle Informationen und Hinweise gaben, wären manche Feinheiten des Einbürgerungsverfahrens und der Einbürgerungspraxis verborgen geblieben. Auch ihnen möchten wir an dieser Stelle für ihre Kooperationsbereitschaft danken.

2. Kontexte der Einbürgerung

Die Einbürgerung auf kommunaler Ebene spielt sich in breiteren Kontexten ab. Bevor die Einbürgerung in ausgewählten Gemeinden und Kantonen dargestellt wird, soll an dieser Stelle die normative, historische, europäische und sozio-demographische Einbettung des Bürgerrechts skizziert werden.

2.1 Der normative Einbürgerungskontext

Grundsätzlich wird im schweizerischen Einbürgerungssystem für AusländerInnen zwischen dem ordentlichen und dem erleichterten Verfahren unterschieden. Im Gegensatz zu den ordentlichen Einbürgerungen haben die Gemeinden bei den erleichterten Einbürgerungen keine Entscheidungskompetenz.² Da sich der vorliegende Bericht mit der Einbürgerung auf kommunaler Ebene auseinandersetzt, beschränken sich die nun folgenden Ausführungen auf die ordentliche Einbürgerung.

Dennoch finden sich innerhalb des ordentlichen Einbürgerungsverfahrens für bestimmte Personenkategorien in allen Kantonen gewisse Erleichterungen in Bezug auf die Dauer, die Kosten und das Verfahren. Im Zuge der eidgenössischen Abstimmung für die erleichterte Einbürgerungen, welche 1994 am Ständemehr scheiterte, haben beispielsweise die Kantone Jura, Neuenburg, Genf, Waadt, Freiburg, Bern und Zürich überkantonale Bestrebungen unternommen, um jugendliche AusländerInnen der zweiten Generation „erleichtert“ einzubürgern. Sofern in Bezug auf die Einbürgerungsverfahren und die Einbürgerungspraxis der Gemeinden von erleichterten Einbürgerungen die Rede ist, handelt es sich um Erleichterungen im Rahmen dieses überkantonalen Konkordats.

2.1.1 Die ordentliche Einbürgerung

Das schweizerische System der ordentlichen Einbürgerung hat sich historisch entwickelt und ist weltweit einzigartig. Einer ordentlichen Einbürgerung muss nicht nur die Eidgenossenschaft und der Kanton, sondern auch die Gemeinde zustimmen. Die Abfolge der Instanzen variiert von Kanton zu Kanton. Diese Dreistufigkeit ist Ausdruck und wesentlicher Bestandteil der souveränen Stellung der Kantone und der Autonomie der Gemeinden. Der Bund legt lediglich Mindestvorschriften fest, welche zwar die erforderlichen Voraussetzungen der KandidatInnen, nicht aber die Kompetenzen der Behörden regeln. Die Rechte, die den Kantonen und Gemeinden in der Ausgestaltung der Einbürgerungsvorgaben zugestanden werden, sind beträchtlich. Die Gemeinde kann innerhalb des ihr zustehenden Rechtsraumes je eigene Einbürgerungsnormen sowie zum Teil auch materialrechtliche Verordnungen erlassen. Ergänzt werden die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Regelungen durch Empfehlungen des Schweizerischen

² Verschiedenen Varianten der erleichterten Einbürgerung führen dazu, dass heute bereits ein Drittel aller Einbürgerungen ohne Zustimmung der Gemeinden erfolgen (Wanner, 1997: 4).

Verbandes der Bürgergemeinden und Korporationen, des Schweizerischen Gemeindeverbandes, des Schweizer Städteverbandes und der Eidgenössischen Ausländerkommission.

Neben der normativen Heterogenität fällt erschwerend ins Gewicht, dass die kommunalen Normen und Verordnungen nicht zentral erfasst sind. Weder die Bundesverwaltung noch der schweizerische Gemeindeverband – und bei weitem nicht sämtliche Kantone – haben den Überblick über die normative Behandlung von Einbürgerungen in den Gemeinden. Zudem fehlen auf Bundesebene Daten zu sistierten, abgelehnten und zurückgezogenen Gesuchen in den Gemeinden. Anhand der Daten, die von Seiten des Bundesamts für Statistik zur Verfügung stehen, können lediglich Aussagen zu positiven Einbürgerungsentscheiden gemacht werden.

2.2 Der historische Einbürgerungskontext

Die Rahmenbedingungen der Einbürgerung haben sich seit der Entstehung der modernen Helvetik stark geändert. Einige wichtige Stationen dieses historischen Wandels sollen an dieser Stelle kurz erläutert werden.³

1848 Als der moderne Bundesstaat entsteht, gibt es kein „Schweizer Bürgerrecht“, sondern nur das Kantons- und Gemeindebürgerrecht. Kantone und Gemeinden bestimmten in eigener Kompetenz, wem das Bürgerrecht zugestanden wird.

1874 Die neue Bundesverfassung überträgt dem Bund die Kompetenz, Bedingungen für die Einbürgerung festzulegen.

1876 Das Bundesgesetz über den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts legt erstmals eidgenössische Minimalbedingungen fest. Mit der nun erforderlichen zusätzlichen eidgenössischen Bewilligung hat der Bundesrat den „Bürgerrechtsschacher“ von Kantonen und Gemeinden im Visier, die das Bürgerrecht aus finanziellen Gründen verleihen. Ein „festes Domizil in der Schweiz“ ist im Bürgerrechtsgesetz Voraussetzung für die Einbürgerung.

Um die Jahrhundertwende ist bereits jeder/jede zehnte EinwohnerIn in der Schweiz ausländischer Nationalität. Dies führt jedoch nicht zu restriktiveren Einbürgerungsbestimmungen. Der Ausländeranteil soll vielmehr durch erleichterte Einbürgerungsbestimmungen gesenkt werden.

1903 Ein neues Bundesgesetz gibt den Kantonen die Kompetenz, bei Kindern von Ausländern Zwangseinbürgerungen vorzunehmen. Weil die Kantone Konflikte mit ausländischen Staaten fürchten, machen sie von diesem Recht jedoch keinen Gebrauch. Mittels Einbürgerung sollen AusländerInnen assimiliert werden. Für die

³ Eine umfassendere Übersicht wird in der UNESCO-Studie "Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten" (Kreis; Kury, 1996) geleistet. Auch Dütschler (1998: 11-23) beschreibt den Wandel.

Einbürgerung ist die Vertrautheit mit der „nationalen Eigenart“ kein Kriterium. Die Wohnsitzerfordernisse betragen 2 Jahre.

1917–1920 In den Jahren während und nach dem ersten Weltkrieg sehen die eidgenössischen Politiker die „schweizerische Eigenart“ und die „nationale Existenz“ bedroht. Im Sprachgebrauch von Behörden und Politikern tritt ein ethnonationalistischer Duktus zutage. Da es zu dieser Zeit kein gesetzliches Instrument gibt, um die Einwanderung in die Schweiz zu regulieren, ist die Einbürgerung ein zentrales Thema in den Überfremdungsdebatten.

Die Wohnsitzerfordernisse werden in diesen Jahren von 2 auf 4 Jahre und schliesslich auf 6 Jahre angehoben. Die Einbürgerung gilt als Mittel, „um die Anpassung der in der Schweiz niedergelassenen Ausländer an unsere nationale Eigenart anzubahnen und einer stetigen Überfremdung des Landes vorzubeugen“ (zit. nach Kreis; Kury, 1996: 28).

1928 wird das Bundesgesetz geändert. Es handelt sich um „Massnahmen gegen die Überfremdung“. Der Bund zieht erneut in Erwägung, AusländerInnen von Schweizer Müttern zwangseinzubürgern. Einerseits müsse durch das Abdichten der Grenzen die Zunahme des Ausländerbestandes verhindert werden, andererseits müsse der „alternde Bestand“ der niedergelassenen AusländerInnen durch forcierte Assimilationspolitik gleichsam aufgesogen und ausgetrocknet werden. Es müsse jedoch die Sorge der Aufnahmepolitik sein, „unser Volkstum rein und gesund zu erhalten und ihm nur sicher taugliche neue Elemente zuzuführen“ (zit. nach Kreis; Kury, 1996: 32). Die Zwangseinbürgerung wird jedoch nie praktiziert.

Das ANAG welches den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern in der Schweiz gesetzlich regelt, tritt erst 1931 in Kraft. Mit diesem Instrument wird die Zahl der AusländerInnen erstmals nicht mehr über die Einbürgerung, sondern über Einwanderungsbeschränkungen gelenkt.

1952 In den Jahren nach dem 2. Weltkrieg symbolisiert die schweizerische Nationalität ein „Refugium der Rechtlichkeit und Menschlichkeit“ (Kreis; Kury, 1996: 34). Im neuen Bürgerrechtsgesetz des Bundes wird die Einbürgerungsfrist von 6 auf 12 Jahre erhöht. Ein „möglichst umfassendes Bild von der Persönlichkeit des Bewerbers und seiner Angehörigen“ soll einzuschätzen helfen, ob sich KandidatInnen für die Einbürgerung eignen. Während von Schweizerinnen bis anhin als selbstverständlich erachtet wurde, dass sie bei der Heirat mit einem Ausländer auf ihre Staatsbürgerschaft verzichten, will man ihnen jetzt die Möglichkeit geben, ihre schweizerische Staatsbürgerschaft zu behalten.

Im Zuge der Wiedereinbürgerungen von mit Ausländern verheirateten Schweizerinnen führte zu einem vorübergehenden Anstieg der Einbürgerungsquote von 6,5 % und sank dann 10 Jahre später auf unter 1 %.

1983 Personen beider Geschlechter werden im Fall der Verheiratung mit einem/einer ausländischen PartnerIn gleich behandelt. Die Verfassungsänderung widerspiegelt die konsequente Umsetzung der gleichen Rechte für Mann und Frau.

1992 Neu wird nunmehr überprüft, ob Gesuchstellende mit den „schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut“ sind und ob sie „in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sind“. Von vollständiger Assimilation ist nicht mehr die Rede. Die Bürgerrechtsrevision bringt zwei wesentliche Neuerungen:

- a) Ausländischen Frauen, die mit einem Schweizer verheiratet sind, wird die schweizerische Staatsbürgerschaft fortan nicht mehr automatisch verliehen. Ausländerinnen und Ausländer, die mit einem schweizerischen Ehepartner oder einer schweizerischen Ehepartnerin verheiratet sind, können sich fortan erleichtert einbürgern lassen.
- b) Der drohende Verlust der EU-Zugehörigkeit stellt die Attraktivität des Schweizer Bürgerrechts für EU-Angehörige in Frage. Mit der Gesetzesrevision wird die Doppelbürgerschaft möglich.

Die Neuerungen wirken sich aus, auf die Einbürgerungsquote und auf die Struktur der Eingebürgerten nach Geschlecht, Alter, Zivilstand und Einbürgerungsart.

1994 befindet der Souverän über einen neuen Verfassungsartikel. Dieser verlangt die erleichterte Einbürgerung von AusländerInnen, die in der Schweiz geboren oder aufgewachsen sind. Die eidgenössische Vorlage wird knapp angenommen, scheitert jedoch am Ständemehr.

1998 setzt der Bund eine Expertenkommission ein, welche aus VertreterInnen verschiedener Departemente und Kantone sowie einem externen Fachexperten zusammengesetzt ist. Die Kommission soll das schweizerische Bürgerrecht und die Möglichkeit der automatischen Einbürgerung von ausländischen Kindern der dritten Generation prüfen. Der Bericht der Expertenkommission wird Ende 2000 vorliegen.

Bei der Entstehung des modernen Bundesstaates war Einbürgerung ein zweistufiges Verfahren. Weder Wohnsitzerfordernisse, noch sonstige materielle Voraussetzungen waren auf Bundesebene geregelt. Da es bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert ein eidgenössisches Einbürgerungsgesetz, jedoch kein nationales Einwanderungs- und Niederlassungsgesetz für AusländerInnen gab, wurde von behördlicher Seite her versucht, den Ausländeranteil mit Hilfe der Einbürgerung zu lenken. In Bezug auf das Einbürgerungsverfahren zeichnete sich im Laufe der Jahre eine Entwicklung zunehmender bundesstaatlicher Kompetenzen ab. Während in frühen eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzen die Assimilation von AusländerInnen durch die Einbürgerung erzielt werden sollte, war Assimilation zunehmend Voraussetzung, damit AusländerInnen das schweizerische Bürgerrecht erwerben konnten. Erst in den 90er Jahren verschob sich der Schwerpunkt von der Assimilation zur Integration der ausländischen Bevölkerung.

2.3 Der europäische Einbürgerungskontext

Einbürgerungsquoten

Die Einbürgerungsquote beschreibt das Verhältnis zwischen der Anzahl eingebürgerter AusländerInnen zur Gesamtzahl dieser Gruppe in einem bestimmten Zeitraum. Beträgt die Einbürgerungsquote 2 % dann heisst dies, dass von hundert AusländerInnen zwei Personen eingebürgert wurden.

Die nun folgende Tabelle enth

ält die Einbürgerungsquoten einiger ausgewählter EU-Staaten und der Schweiz im Jahr 1997 (SOPEMI, 1999):

Schweiz	: 1,4 %	Finnland	: 2 %
Österreich	: 2,2 %	Belgien	: 3,5 %
Niederlande	: 8,8 %	Norwegen	: 7,6 %
Dänemark	: 5,5 %	Deutschland	: 3,7 %
Schweden	: 5,5 %	England	: 1,9 %

Die Zahlen verdeutlichen, dass die Einbürgerungsquote in der Schweiz kleiner ist, als in den hier aufgelisteten EU-Staaten. Nur England hat eine Einbürgerungsquote, die unter 2 % liegt. Es muss jedoch in Betracht gezogen werden, dass jedes Kind, das in England geboren wird, die englische Staatsbürgerschaft automatisch erhält (SOPEMI, 1994: 168).

Einbürgerungsfristen

Unter Einbürgerungsfrist versteht man die Dauer, die eine ausländische Person in einem Land wohnhaft sein muss, bevor auf ein von ihr gestelltes Einbürgerungsgesuch eingetreten wird.

Die folgende Tabelle verweist auf die Einbürgerungsfristen, welche in den Gesetzgebungen ausgewählter EU-Staaten und der Schweiz vorausgesetzt werden (SOPEMI, 1994: 171):

Schweiz	: 12 Jahre	Finnland	: 5 Jahre
Österreich	: 10 Jahre	Belgien	: 5 Jahre
Niederlande	: 5 Jahre	Norwegen	: 7 Jahre
Dänemark	: 7 Jahre	Deutschland	: 10 Jahre
Schweden	: 5 Jahre	England	: 5 Jahre

Im Vergleich zu anderen EU-Staaten hat die Schweiz eine sehr hohe Einbürgerungsfrist. AusländerInnen müssen – von Deutschland und Österreich abgesehen – durchschnittlich doppelt so lange im Land wohnhaft sein, bevor sie die Aufnahme ins Bürgerrecht beantragen können.

Nationale Zugehörigkeit

1993 stammten 47 % der eingebürgerten AusländerInnen in der Schweiz aus EU-Mitgliedstaaten. Im gleichen Jahr betrug der Anteil an EU-BürgerInnen, die sich in EU-Staaten einbürgern liessen 9 % (Eurostat, 1995). Gerade umgekehrt verhielt es sich mit eingebürgerten AusländerInnen aus nicht europäischen Ländern. Während diese Gruppe 1993 in der Schweiz 26 % ausmachte, umfasste sie in den Ländern der europäischen Union 55 %. Diese Unterschiede hängen mit dem tiefen Anteil an Nicht-EuropäerInnen an der gesamten ausländischen Bevölkerung in der Schweiz zusammen.

In den meisten EU-Staaten und auch in der Schweiz ist die Einbürgerungsquote für StaatsbürgerInnen aus afrikanischen und asiatischen Staaten höher als für EU-Angehörige. Obwohl 1996 75 % aller Eingebürgerten europäische Staatsangehörige waren, lag die Einbürgerungsquote bei dieser Gruppe lediglich bei 1,2 %. Im Vergleich dazu lag die Einbürgerungsquote bei Nicht-EuropäerInnen bei 4,4 % (Wanner, 1997: 11). Neben individuellen sind auch strukturelle Faktoren dafür verantwortlich, dass Nicht-EuropäerInnen die schweizerische Staatsbürgerschaft häufiger anstreben als EuropäerInnen. Einerseits gelten für sie restriktivere Zulassungs- und Aufenthaltsbestimmungen, andererseits müssen sie bei der Ein- und Ausreise in EU-Staaten zusätzliche Formalitäten in Kauf nehmen.

Es ist anzunehmen, dass EU-Angehörige in den kommenden Jahren – nicht zuletzt wegen den bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und dem damit verbundenen freien Personenverkehr – zunehmend weniger Interesse am Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft zeigen werden. An dieser Tendenz wird auch das 1992 eingeführte Doppelbürgerrecht, welches die Schweiz NeubürgerInnen zugesteht, wenig ändern.

In allen europäischen Ländern steht die Einbürgerung in Verbindung mit historischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Aufnahme- und dem Herkunftsland. So findet man in Frankreich eine grosse Zahl von maghrebinischen und afrikanischen Gesuchstellenden, während in den Niederlanden türkische, marokkanische, surinamische und in Deutschland vorwiegend türkische Staatsangehörige ein Gesuch um Erteilung der Staatsbürgerschaft stellen. In der Schweiz mit ihrer humanitären Tradition, wurden viele Flüchtlinge eingebürgert, die sukzessive aus Ungarn, der Tschechoslowakei, Vietnam und neuerdings aus ex-jugoslawischen Staaten stammten (Wanner, 1998; 190–191).

Tendenzen

In den Bürgerrechtsgesetzen verschiedener europäischer Länder kommen unterschiedliche staatsbürgerliche Konzeptionen zum Tragen. Manche Gesetzgebungen beruhen auf dem Prinzip des jus sanguinis, der Weitergabe der Staatsbürgerschaft durch Filiation. Andere Gesetzgebungen beruhen auf dem jus soli, dem Staatsbürgerrecht des Geburtslandes. In den vergangenen Jahren haben sich die Gesetzgebungen westlicher Industrieländer trotz

unterschiedlicher Staatsbürgerschaftskonzepte angeglichen (SOPEMI, 1994: 180).

Am 1. Januar 2000 trat beispielsweise in Deutschland, dessen Bürgerrechtsgesetz auf dem jus sanguinis basierte, ein neues Staatsbürgerrecht in Kraft. In Deutschland geborene AusländerInnen werden nach diesem Gesetz automatisch einbürgert, wenn sich ein Elternteil seit mindestens acht Jahren rechtmässig in der Bundesrepublik aufhält (Kury, 15./16.4.2000). Im Gegensatz dazu hat England, dessen Bürgerrechtsgesetz auf dem jus soli basierte, mit dem British Nationality Act von 1981 Elemente eines jus sanguinis in die Bürgerrechtsgesetzgebung eingeführt (SOPEMI, 1994: 181).

Europaratskonvention

Die Europäische Bürgerrechtskonvention vom 6. November 1997 verbietet:

- a) die Diskriminierung nach Herkunftsstaaten
- b) Wohnsitzfristen von mehr als 10 Jahren

und verlangt:

- a) Erleichterungen für Ehegatten, Adoptierte, Flüchtlinge und AusländerInnen der zweiten Generation
- b) ein Verfahren, das in einem angemessenen Zeitraum durchgeführt werden kann
- c) eine schriftliche Begründung und ein Rekursrecht bei Ablehnungen
- d) einen vernünftigen Rahmen für Kostenauflagen

Da die Schweiz eines der strengsten und restriktivsten Einbürgerungsverfahren in Europa hat, kann sie die Konvention – zu deren Ausarbeitung sie selbst beigetragen hat – nicht unterzeichnen. Um beitreten zu können, müsste der Bund die Kompetenz zum Erlass entsprechender kantonaler Rahmenvorschriften erhalten.

2.4 Der sozio-demographische Einbürgerungskontext

Ausländeranteil an der schweizerischen Wohnbevölkerung

Der Anteil der ständig ansässigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz betrug 1997 19,4 %. Werden KurzaufenthalterInnen, Saisonarbeitskräfte und Personen aus dem Asylbereich dazugezählt, erhöht sich der Anteil auf 20,6 %. Nur Luxemburg und Liechtenstein haben in Westeuropa einen höheren Ausländeranteil.

Trotz negativem Wanderungssaldo mit der Europäischen Union geht der Ausländerbestand nicht zurück. Gründe dafür sind das jüngere Alter von AusländerInnen und die höhere Geburtenrate dieser Bevölkerungskategorie.

Zwei Drittel der ausländischen Bevölkerung sind zeitlich unbeschränkt niedergelassen. Mehr als ein Drittel aller in der Schweiz lebenden AusländerInnen erfüllen die Bedingungen für die schweizerische Staatsbürgerschaft. Trotz vergleichsweise restriktiven Einbürgerungsbestimmungen könnten sie – von den Wohnsitzerfordernissen her – ein Einbürgerungsgesuch stellen. 23 % der in der Volkszählung von 1990 erfassten

AusländerInnen gehören in die Kategorie der AusländerInnen der zweiten Generation (BfS, 1998).

Für den hohen Ausländeranteil in der Schweiz ist die Einbürgerungspolitik mitverantwortlich. Würde die Schweiz über Einbürgerungsnormen verfügen, die mit jenen von schweizerischen Nachbarländern vergleichbar wären, würde der Ausländeranteil schätzungsweise 8 % statt rund 20 % betragen (NZZ, 7.9.2000: 7).

Es ist der Einbürgerung von AusländerInnen zu verdanken, dass die Zahl der SchweizerInnen seit 1993 noch leicht zunehmend ist (BfS, 1998: 19).

Unterschiede zwischen Gemeinden, Kantonen und Regionen

In Bezug auf den Anteil der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz sind grosse regionale Unterschiede festzustellen. Während 1997 der Anteil der AusländerInnen an der ständigen Wohnbevölkerung im Kanton Genf 37,6 % betrug, machte dieser im Kanton Uri lediglich 9 % aus.

Die Einbürgerungsquote variiert nach Gemeindegrösse. Die kritische Grösse liegt bei 2000 EinwohnerInnen. Darüber nimmt die Quote mit zunehmender Grösse zu. Kleinere Gemeinden haben ihrerseits eine umgekehrt proportionale Einbürgerungsquote. Zudem ist die Einbürgerungsquote im ordentlichen Verfahren in städtischen Agglomerationen tendenziell höher als in ruralen Gebieten. Bezüglich jener Einbürgerungen, für welche nicht die Gemeinden zuständig sind, kann dieser Unterschied nicht festgestellt werden (Piguet; Wanner, 2000: 69–71).

Obwohl sich zwischen den Kantonen starke Unterschiede bei den Einbürgerungsquote zeigen, verlaufen diese Unterschiede nicht entlang der grossen geographischen und sprachlichen Regionen der Schweiz.

Nationale Zugehörigkeit der EinbürgerungskandidatInnen

In absoluten Zahlen betrachtet, stellen die Eingebürgerten aus Italien, aus Deutschland, aus Frankreich, aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus der früheren Tschechoslowakei und aus der Türkei zwischen 1981 und 1998 die grössten Kontingente dar.

Seit 1985 sinkt die Zahl der Einbürgerungen von deutschen und französischen Staatsangehörigen. Andererseits nimmt die Zahl der italienischen und ex-jugoslawischen Staatsangehörigen, welche das Schweizer Bürgerrecht erhalten, zu.

In den Zeitspannen 1985/1991 und 1992/1998 wurden, laut Daten des Bundesamts für Statistik, 11'635 bzw. 27'600 italienische Staatsangehörige und 2'979 bzw. 15'464 Staatsangehörige aus ex-jugoslawischen Staaten eingebürgert.

3. Kommunale Einbürgerungsentscheide in den Kantonen Schwyz und St. Gallen

Ein Ausdruck der föderalen Struktur des schweizerischen Einbürgerungssystems ist, dass zwar Einbürgerungen, nicht jedoch Negativentscheide in einem zentralen Register erfasst werden. Es fehlt somit die Möglichkeit, die Häufigkeit von Ablehnungen zu eruieren. Die Kantone Schwyz und St. Gallen sind die einzigen Kantone, die systematisch Daten über abgewiesene Gesuchstellende sammeln. Die Daten dieser beiden Kantone sind Gegenstand dieses Kapitels.

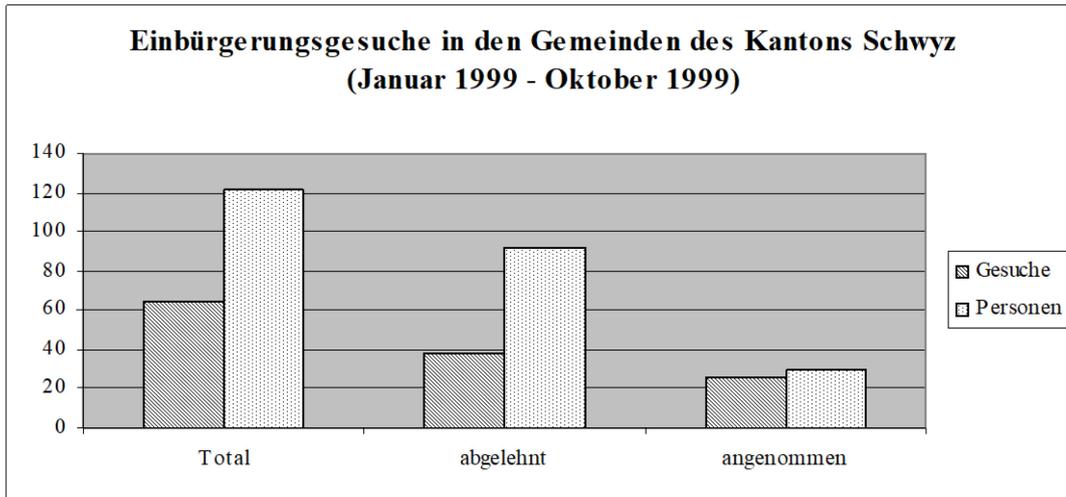
Im Kanton Schwyz befinden die EinwohnerInnen an der Gemeindeversammlung oder an der Urne über Einbürgerungen. Das Verfahren in den Gemeinden des Kantons St. Gallen ist etwas komplizierter. Zuerst befinden die Ortsgemeinden (Bürgergemeinden) an den Versammlungen oder an der Urne über Gesuche. Danach gelangen die Gesuche an die politische Gemeinde (Einwohnergemeinde), wo ein weiteres Mal darüber befunden wird. In Gemeinden, in denen es ein Parlament gibt, liegt der zweite Entscheid in der Kompetenz des Parlaments. In Gemeinden ohne Parlament, liegt die Kompetenz beim Souverän, welcher entweder an der Urne oder an der Gemeindeversammlung über die Gesuche entscheidet.⁴

3.1 Kanton Schwyz

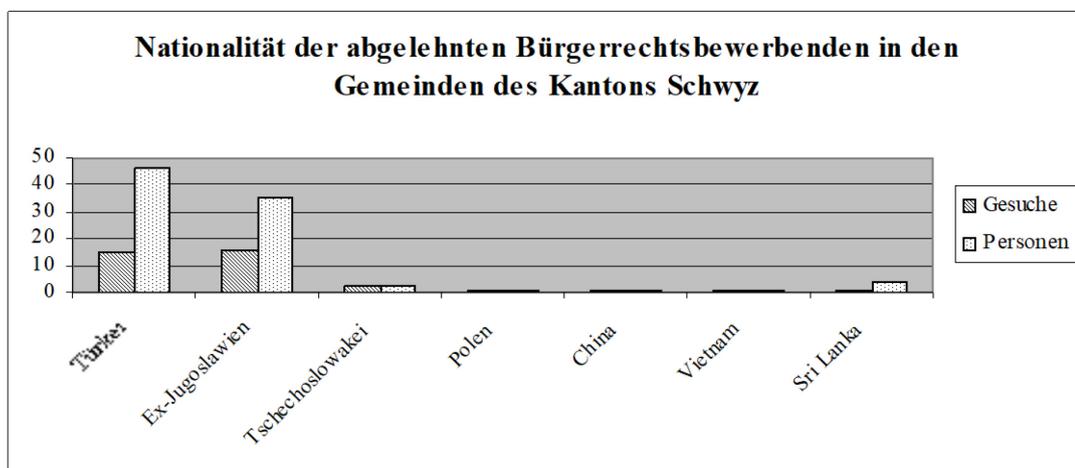
Vom Departement des Innern des Kantons Schwyz liegt ein Verzeichnis vor, auf welchem die Urnenentscheide von ordentlichen Einbürgerungen von AusländerInnen zwischen dem 1. Januar und dem 13. Oktober 1999 aufgeführt sind. Darin sind auch jene Gesuche enthalten, die von den StimmbürgerInnen abgelehnt wurden. Nicht enthalten sind Gesuche, die bereits vor der Abstimmung zurückgezogen wurden.

- In den 30 Schwyzer Gemeinden gelangten in dieser Zeitspanne 64 Dossiers zur Abstimmung, was der Summe von 122 Personen entspricht. Von diesen wurden 38 Dossiers (92 Personen) abgelehnt und 26 (30 Personen) angenommen.

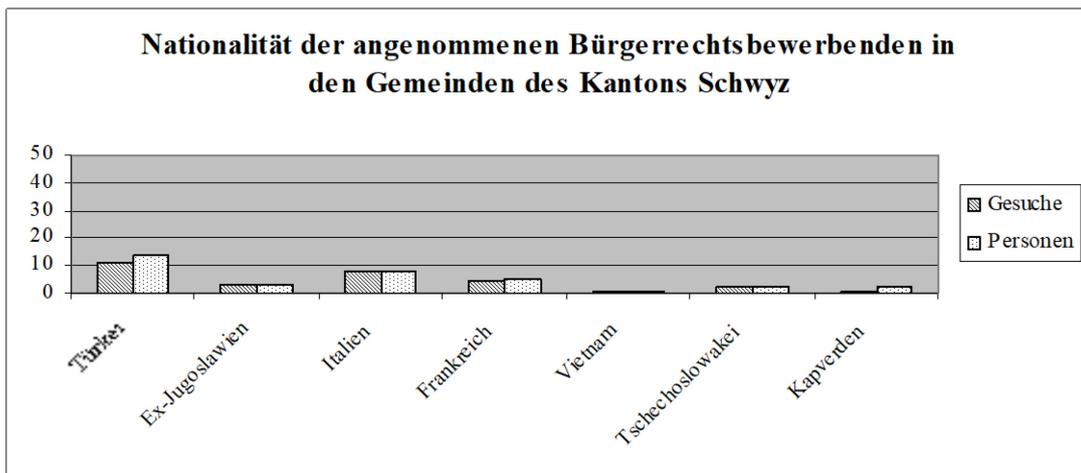
⁴ Gegenwärtig wird im Kanton St. Gallen die Kantonsverfassung revidiert. Fortan soll die politische Gemeinde und die Ortsgemeinde bei der Erteilung des Bürgerrechts zusammenarbeiten. Diese beiden Gremien bilden den Einbürgerungsrat, welcher den Stimmberechtigten einen Antrag unterbreitet. Die Kantonsregierung hatte dem Einbürgerungsrat die abschliessende Kompetenz übertragen wollen. Dieses Begehren lehnte der Grosse Rat jedoch ab. Die neue Kantonsverfassung wird im Jahr 2003 in Kraft treten.



- Von den abgelehnten Gesuchen stammten 15 Gesuche (46 Personen) von türkischen, 16 Gesuche (35 Personen) von ex-jugoslawischen, 2 Gesuche von tschechischen (2 Personen) und je ein Gesuch von polnischen (1 Personen), chinesischen (1 Personen), vietnamesischen (1 Personen) und srilankischen (4 Personen) Staatsangehörigen. Das heisst, dass es sich bei den insgesamt 90 abgelehnten Personen, bei 81 Personen um türkische bzw. ex-jugoslawische Staatsangehörige handelte.

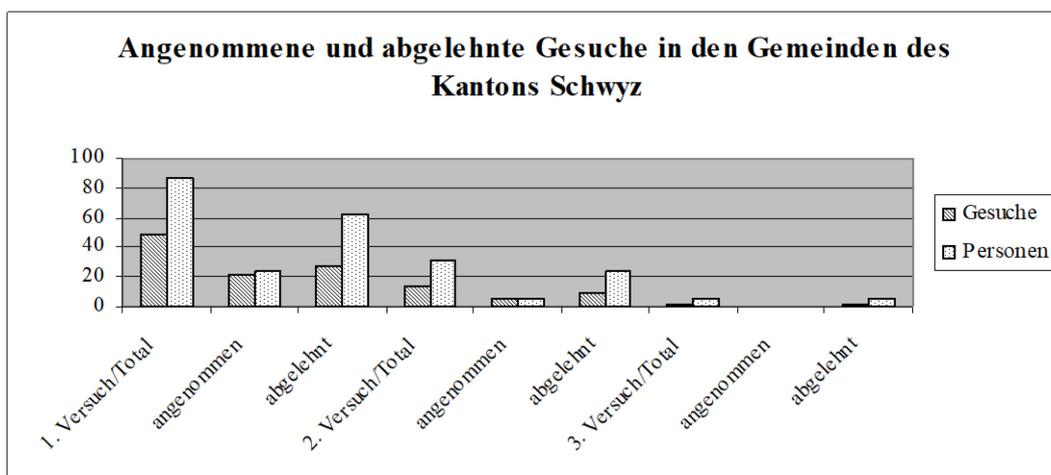


- Von den angenommenen Gesuchen stammen 11 Gesuche (14 Personen) von türkischen, 3 Gesuche (3 Personen) von ex-jugoslawischen, 8 Gesuche (8 Personen) von italienischen und 4 Gesuche (5 Personen) von französischen, vietnamesischen, tschechischen und kapverdischen Staatsangehörigen.



- Weil ihnen die Aufnahme in das kommunale Bürgerrecht beim ersten Versuch verweigert wurde, stellten 31 Personen (14 Gesuche) – das entspricht rund einem Fünftel aller Gesuche – bereits den zweiten Antrag. Davon wurden 6 Personen (5 Gesuche) angenommen, 25 Personen (9 Gesuche) wurden erneut abgelehnt. Bei den Gesuchstellenden die beim zweiten Versuch angenommen wurden, handelt es sich um 6 türkische (5 Gesuche) Staatsangehörige, bei jenen die abgelehnt wurden, um 13 türkische (5 Gesuche), 10 ex-jugoslawische (3 Gesuche) und 2 polnische (1 Gesuch) Staatsangehörige.

Bei zwei Gesuchen handelt es sich um Personen, die beim ersten und beim zweiten Versuch scheiterten und bereits zum dritten Mal um Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht nachsuchten. Die in den Gesuchen enthaltenen 5 Personen wurden auch beim dritten Anlauf abgelehnt.



- Von den insgesamt 4 Gesuchen (4 Personen) von türkischen und ex-jugoslawischen Staatsangehörigen, die beim ersten Versuch eingebürgert wurden, tragen 3 Personen Vor- und Nachnamen, die nicht ohne weiteres der Balkan-Region zugeordnet werden können.

- Betrachtet man das Verhältnis zwischen den innerschwyzer und den ausserschwyzer Gemeinden, so kann festgestellt werden, dass erstere von 30 Gesuchen 20 ablehnten, währenddem letztere von 34 Gesuchen 18 verwarfen. Dies obwohl sich manche Ausserschwyzer rühmen, aufgeschlossener und offener zu sein als ihre innerschwyzer Kantonsgenossen.
- Das Verhältnis zwischen angenommenen und abgelehnten Personen beträgt bei ex-jugoslawischen Staatsangehörigen 3 : 35, bei türkischen Staatsangehörigen 14 : 46 und bei italienischen Staatsangehörigen 8 : 0.

3.2 Kanton St. Gallen

Auch das Amt für Bürgerrecht und Zivilstand des Kantons St. Gallen sammelt Daten von abgelehnten Einbürgerungsgesuchen. Da diese Sammlung zurückgeht bis ins Jahr 1993, eröffnet sich die Möglichkeit, die Entwicklung der vergangenen Jahre nachzuzeichnen. Auch hier sind nur die abgelehnten, nicht aber die bereits im Laufe des Verfahrens zurückgezogen Gesuche enthalten.

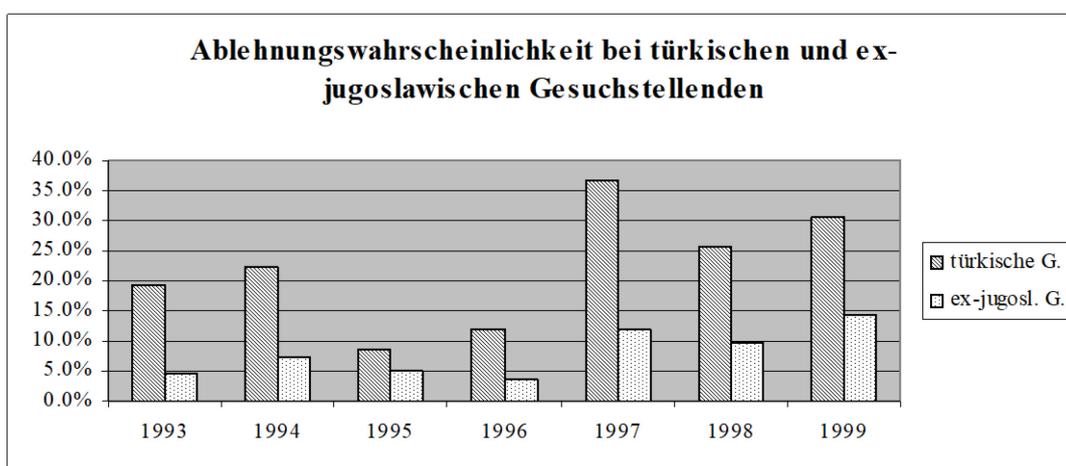
Wie bereits erwähnt, können EinbürgerungskandidatInnen auf kommunaler Ebene von zwei verschiedenen Instanzen, nämlich von der Ortsgemeinde (Bürgergemeinde) oder von der politischen Gemeinde (Einwohnergemeinde) abgelehnt werden. Die grösste Hürde ist jedoch – nach Angaben des Amtes für Bürgerrecht und Zivilstand des Kantons St. Gallen – mit dem Entscheid der Ortsgemeinde genommen. Den zur Verfügung stehenden Daten ist nicht zu entnehmen, welche kommunale Instanz sich gegen die Einbürgerung ausgesprochen hat.

In der folgenden Tabelle ist ersichtlich, wie viele Personen in den Jahren 1993 bis 1999 eingebürgert wurden.⁵ Die grau unterlegten Zeilen verweisen auf Personengruppen, denen die Aufnahme in das kommunale Bürgerrecht verweigert wurde. Die Tabelle ist nach Staatszugehörigkeit der Gesuchstellenden gegliedert:

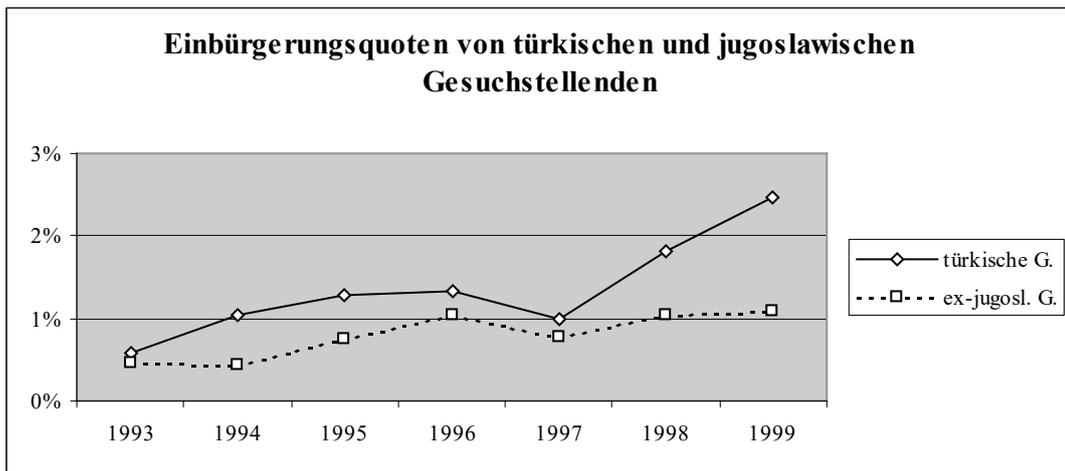
⁵ Die Daten zu den negativen Entscheiden (graue Balken) stammen vom Amt für Bürgerrecht und Zivilstand des Kantons St. Gallen. Jene zu den positiven Entscheiden stammen vom aus den Datenbeständen des zentralen Ausländerregisters (ZAR).

Angenommene und abgelehnte ordentliche EinbürgerungskandidatInnen in den Gemeinden des Kantons St. Gallen							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Deutschland	25	17	10	20	9	10	17
Frankreich		1	1		7	3	7
Griechenland	12	11	14	13	10	8	16
Grossbritannien		1		3		1	2
Grossbritannien/neg.						1	
Italien	23	34	49	95	86	123	136
Italien/neg.					1	4	
Ex-Jugoslawien	101	89	148	205	154	213	296
Ex-Jugoslawien/neg.	5	7	8	8	21	23	49
Niederlande				6	3	2	
Österreich	22	6	22	20	7	7	8
Österreich/neg.							2
Polen	16	14	19	61	26	25	13
Polen/neg.						1	
Portugal				2	1	2	2
Portugal/neg.							4
Rumänien					2		
Rumänien/neg.							1
Spanien	1	2	5		4	1	6
Spanien/neg.		2					1
Tschechoslowakei	29	12	17	28	11	17	10
Türkei	38	69	85	88	64	118	159
Türkei/neg.	9	20	8	12	37	41	70
Ungarn	2	14	4	5	12	4	4
Übriges Europa	1		3	2	1	5	1
Algerien		1	1			1	
Marokko	1	1		4	2	2	6
Tunesien			1	4		3	4
Tunesien/neg.							1
Übriges Afrika	1		1	1	2	1	1
Brasilien	1	2		3			2
Übriges Amerika	2	2	1	2	5	2	5
Sri Lanka				1		5	25
Indien	2	4			4		5
Iran	2	5	3		2	3	4
Israel				3		6	
Libanon				4	1	1	
Libanon/neg.					6		
Philippinen				1	1	3	1
Thailand			2				1
Vietnam	29	61	50	59	25	40	33
Vietnam/neg.	7			4	5	1	
Übriges Asien	7	13	18	23	21	46	45
Staatenlos	1	2		3		1	
Staatenlos/neg.			1				

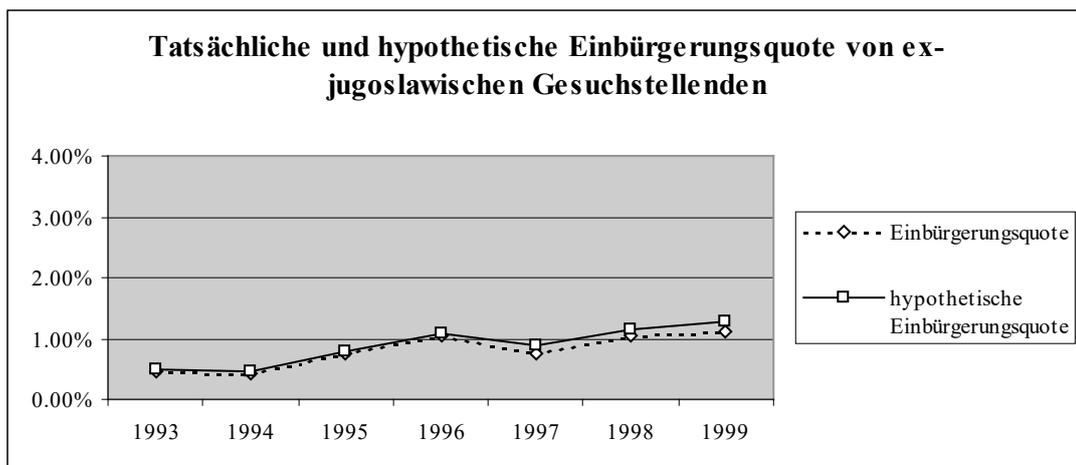
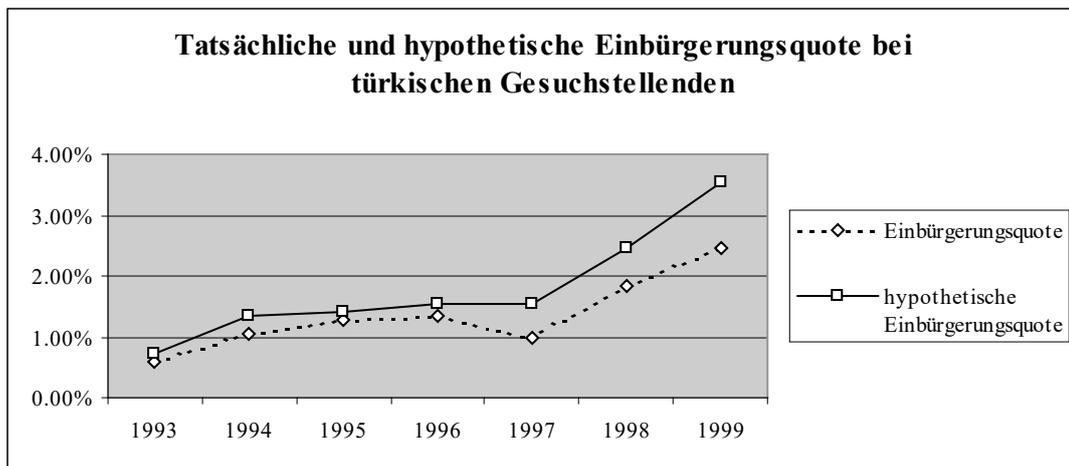
- In den Jahren 1993 bis 1999 wurden im Kanton St. Gallen 3'679 Personen angenommen und 375 Personen abgelehnt.
- Bei den Gesuchen der abgelehnten britischen, italienischen, österreichischen, polnischen, rumänischen, spanischen, tunesischen, libanesischen und vietnamesischen StaatsbürgerInnen handelte es sich in 14 von 16 Fällen um Einzelfälle, d.h. um einzelne Gesuche in welchen eine oder mehrere Personen enthalten sind. In beiden anderen Fällen handelt es sich um Mitglieder derselben Familie, die in der gleichen Gemeinde gleichzeitig mehrere Einzelgesuche stellten und in derselben Abstimmungsrunde abgelehnt wurden.
- Nur bei türkischen und ex-jugoslawischen Staatsangehörigen wurde über die Jahr hinweg regelmässig eine grosse Zahl von Gesuchen abgelehnt. Das markanteste Beispiel stellt die Gemeinde Bütschwil dar, in welcher bei der Urnenabstimmung vom September 1999 auf einen Schlag 21 Gesuche von türkischen Staatsangehörigen verworfen wurden.
- Die Ablehnungswahrscheinlichkeit bezeichnet das Verhältnis zwischen den Personen (einer bestimmten nationalen Zugehörigkeit) deren Gesuch um Einbürgerung entschieden wurde, zu den Personen (der selben nationalen Zugehörigkeit), bei welchen dieser Entscheid negativ ausfiel. Die folgende Tabelle stellt die Ablehnungswahrscheinlichkeit für türkische und ex-jugoslawische Gesuchstellende in den Gemeinden des Kantons St. Gallens zwischen 1993 und 1999 dar.



- Trotz dem Umstand, dass sich die Ablehnungswahrscheinlichkeit bei türkischen und ex-jugoslawischen Staatsangehörigen seit 1997 vergrössert hat, ist die Einbürgerungsquote für diese beiden Gruppen über die Jahre hinweg tendenziell gestiegen. Die folgende Tabelle zeigt die Einbürgerungsquoten von türkischen und ex-jugoslawischen Staatsangehörigen, die in den Gemeinden des Kantons St. Gallen um die Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht ersuchten.



- Die folgende Graphik zeigt das Verhältnis der tatsächlichen Einbürgerungsquote zur hypothetischen Einbürgerungsquote, die vorgelegen hätte, wenn allen Gesuchen um Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht entsprochen worden wäre.



3.3 Fazit

Die Zahlen aus den Kantonen Schwyz und St. Gallen weisen darauf hin, dass in den Gemeinden dieser Kantone seit einiger Zeit eine klare Tendenz besteht, türkischen und ex-jugoslawischen Gesuchstellenden die Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht zu verweigern. Dies obwohl der Antrag der Gesuchstellenden im Vorfeld der Entscheidung geprüft wurde und es keine Gründe gab, die gegen eine Einbürgerung in die Gemeinde gesprochen hätten. In den Dossiers der untersuchten Gemeinden finden sich Belege, dass diese Tendenz abschreckend wirkt und Gesuchstellende dazu bewegt, ihren Antrag zurückzuziehen. Es ist zu vermuten, dass manche InteressentInnen den Schritt gar nicht erst wagen, sondern vorläufig darauf verzichten, ein Gesuch zu stellen. Auf der anderen Seite liessen sich anhand der Dossiers (der Gemeinde Freienbach SZ) von Seiten der Gesuchstellenden auch Strategien beobachten, welche an die Erwartung geknüpft waren, die Einbürgerungswahrscheinlichkeit zu erhöhen.

Darüber hinaus machen die Zahlen aus den Gemeinden der Kantone Schwyz und St. Gallen deutlich, dass sich anhand der Einbürgerungsquote nichts über die Ablehnungswahrscheinlichkeit von Gesuchstellenden mit bestimmter nationaler Zugehörigkeit aussagen lässt. Obwohl die Einbürgerungsquote in den vergangenen Jahren tendenziell gestiegen ist, gab es für türkische und ex-jugoslawische Gesuchstellende vermehrt auch ablehnende Einbürgerungsentscheide. Im Gegensatz dazu ist bei italienischen Gesuchstellenden zwar die Einbürgerungs-, nicht aber die Ablehnungsquote gestiegen.

Der Unterschied zwischen der Einbürgerungsquote und jener Quote, die sich ergibt, wenn man nicht nur die positiv entschiedenen Gesuche, sondern die Summe der positiv und der negativ entschiedenen Gesuche in ein Verhältnis zur Gesamtbevölkerung türkischer bzw. ex-jugoslawischer Staatsangehöriger setzt (hypothetische Einbürgerungsquote), ist sehr gering. Anhand der Daten des BfS, welche nur Anhaltspunkte zu positiv entschiedenen Gesuchen zu geben vermögen, können keine Hypothesen gemacht werden, welche Nationalitäten besonders stark betroffen sind von Negativentscheiden.

Von den Ergebnissen der deskriptiven Analyse der Daten zu abgelehnten Gesuchstellenden in den Gemeinden der Kantone Schwyz und St. Gallen darf nur mit sehr grossen Vorbehalten auf die Gemeinden anderer Kantone geschlossen werden. Die kantonalen Bürgerrechtsgesetze beider Kantone legen die Zuständigkeit für den kommunalen Einbürgerungsentscheid dem Souverän in die Hand. In anderen kantonalen Bürgerrechtsgesetzen hingegen können die Gemeinden den Entscheid um Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht in die Kompetenz von politischen Gremien oder von eigens gebildeten Kommissionen legen (wie dies beispielsweise im Bürgerrechtsgesetz des Kantons Bern möglich ist), oder die Gemeinden verfügen lediglich über ein Empfehlungsrecht (wie dies im Bürgerrechtsgesetz des Kantons Genf vorgesehen ist), oder aber die Gemeinden kennen einen Rechtsanspruch (wie dies beispielsweise im Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden verankert ist). Aufgrund der normativen Heterogenität in der Gesetzgebung

der Kantone bezüglich der Entscheidungsinstanz zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts muss mit Verallgemeinerungen vorsichtig umgegangen werden.

4. Die Struktur ausgewählter kommunaler Verfahren

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, führt die föderale Struktur des schweizerischen Einbürgerungssystems zu einer Vielfalt in Bezug auf die kommunalen Verfahren. Es ist schwierig, die Verfahrensschritte auf allen drei Verwaltungsebenen – Gemeinde, Kanton, Bund – im Detail zu kennen. Die zuständigen Gemeindeangestellten wissen vor allem über das kommunale Verfahren Bescheid, haben zuweilen jedoch wenig detaillierte Kenntnisse der Abläufe auf der kantonalen und eidgenössischen Ebene. In diesem Kapitel werden die Verfahren der Gemeinden Ostermundigen, Pratteln, Meyrin, Freienbach und Chur schrittweise dargestellt.⁶

Im Anschluss an die Beschreibung des Verfahrens folgt jeweils ein Flussdiagramm, welches das Einbürgerungsverfahren schematisiert darstellt. Es kann vorkommen, dass auch der Bund Gesuche in ablehnendem Sinne beurteilt.⁷ Da der Fokus in diesem Kapitel jedoch bei den Gemeinden liegt, geht weder aus den nun folgenden Erläuterungen noch aus den Diagrammen hervor, wie das Verfahren in solchen Fällen im Detail weiter läuft.

4.1 Ostermundigen

- Einbürgerungsberechtigt in der Gemeinde Ostermundigen sind Personen, die mindestens fünf Jahre im Kanton und zwei Jahre ohne Unterbruch in der Gemeinde wohnhaft sind. Jugendliche zwischen dem 15. und dem 25. Altersjahr, welche die obligatorische Schulbildung mehrheitlich nach einem schweizerischen Lehrplan erworben haben, können das Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht in all jenen bernischen Gemeinden stellen, in denen sie früher ohne Unterbruch während zwei Jahren ununterbrochen wohnhaft waren.
- Das Gesuchsformular für das Kantons- und Gemeindebürgerrecht kann auf dem Polizeisekretariat der Einwohnergemeinde bezogen werden. Anhand eines Merkblattes des Kantons erfahren InteressentInnen Einzelheiten zu den gesetzlichen Voraussetzungen, zum Verfahren und zu den ungefähren Kosten. Ihnen wird erklärt, wo die erforderlichen Unterlagen bezogen werden können. Bei diesen Unterlagen handelt es sich um einen Geburtsschein, einen Nachweis der bisherigen Zivilstandsereignisse, eine Wohnsitzbescheinigung, eine Aufstellung der Wohnorte, Schulorte und Arbeitsstellen, eine Erklärung betreffend Strafverfahren, einen Auszug aus dem Zentralstrafregister, einen Auszug aus dem Betreibungs- und Konkursregister, eine Steuerbescheinigung und um einen Nachweis der Staatsangehörigkeit oder einer Bestätigung über den Flüchtlingsstatus.

⁶ Die Angaben zu den Verfahrensschritten stammen von InformantInnen und aus Dokumenten zum Einbürgerungsverfahren.

⁷ Die rechteckigen Felder stehen für Ämter und Handlungen, die trapezförmigen Felder für Entscheide und die gewellten Felder für Dokumente.

- Das Gesuch reichen Antragstellende zusammen mit den Unterlagen bei der Einwohnergemeinde ein. Dort wird geprüft, ob die Akten vollständig sind.
- Die Gemeindepolizei holt Referenzen ein.
- Eine Arbeitsgruppe der Polizeikommission führt mit den Gesuchstellenden eine Befragung durch. Aufgrund des Gesprächs wird ein Eignungsbericht erstellt, der einem standardisierten Raster (BSIG, 1997) folgt. Mit Jugendlichen unter 16 Jahren, welche Einzelgesuche stellen, wird auf das Gespräch verzichtet.
- Das Mitglied der Einbürgerungskommission, welches bei der Befragung zugegen war, stellt das Gesuch der Polizeikommission vor. Der Eignungsbericht dient den Mitgliedern der Polizeikommission als Entscheidungsgrundlage. Die Kommission kann bei der Polizei zusätzliche Informationen beantragen. Nach der Diskussion wird abgestimmt, ob auf das Gesuch eingetreten wird. Beschliesst die Kommission, dass auf das Gesuch nicht eingetreten wird, dann erhalten die GesuchstellerInnen ein Schreiben, in welchem der Nichteintretens-Entscheid eröffnet wird. Der Entscheid wird begründet. Der Begründung folgt eine Rechtsmittelbelehrung. Die Gesuchstellenden können innert 30 Tagen nach Erhalt des Schreibens beim Gemeinderat eine Beschwerde einreichen.
- Dann legt die zuständige Person der Einwohnergemeinde die Einbürgerungsgebühr fest und erstellt die Unterlagen für die GemeinderätInnen. Diese Unterlagen stellen einen Auszug der relevanten Informationen aus dem Dossier dar. Sie enthalten Angaben zur Person, zu den Zivilstandsverhältnissen, zum Wohnsitz, zu den Familienverhältnissen, zur Ausbildung und zur Tätigkeit, zu den finanziellen Verhältnissen, zum finanziellen und strafrechtlichen Leumund, zur Eignung, zur Einstellung zu den staatlichen Pflichten und zu den Beweggründen der Einbürgerung. Aus Gründen des Datenschutzes geben die Ratsmitglieder diese Unterlagen am Ende der Sitzung ab. Sie werden vernichtet.
- Die GemeinderätInnen können im Vorfeld der Gemeinderatssitzungen die vollständigen Einbürgerungsakten einsehen.
- Im Gemeinderat werden die Antragstellenden anhand des Eignungsberichts vorgestellt. Über Unklarheiten in Bezug auf die Erläuterungen oder die Unterlagen wird diskutiert. Hat der Gemeinderat gegen einen Antragstellenden Einwände, kann er das Gesuch noch einmal an die Polizeikommission zurückweisen und zusätzliche Auskünfte verlangen. So können beispielsweise Mitberichte der Sozialdienste über Unterstützung, Bevorschussung, etc. oder von der Gemeindekasse Informationen zu hängigen Steuererlassen angefordert werden.
- Weist der Gemeinderat ein Gesuch zurück, muss er diesen Entscheid begründen. Der Gemeinderat trifft den Vorentscheid und stellt dem Grossen Gemeinderat Bericht und

Antrag.⁸ Den Gesuchstellenden wird der Antrag des Gemeinderats schriftlich mitgeteilt. Fällt dieser negativ aus, werden BewerberInnen darauf aufmerksam gemacht, dass sie ihr Gesuch entweder zurück ziehen oder darauf bestehen können, dass das Gesuch, trotz negativem Antrag, vom Grossen Gemeinderat behandelt wird.⁹

- Die KandidatInnen werden zur Sitzung des Grossen Gemeinderats, an welcher ihr Gesuch behandelt wird, eingeladen.

Aufgrund der Botschaft des Gemeinderates¹⁰, der zu entnehmen ist, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllt sind, fällen die Ratsmitglieder ihren Entscheid in geheimer Abstimmung. Sie füllen die Stimmzettel aus und legen diese in die Urne. Am Schluss der Sitzung wird das Resultat verkündet, ohne dass dabei die Namen der Gesuchstellenden genannt werden. Das Öffentlichkeitsprinzip wird im Interesse des Persönlichkeitsschutzes eingeschränkt. Die Anonymisierung schützt die Persönlichkeit der Gesuchstellenden gegenüber den Medien und dem Publikum.

- Nach Ablauf der Einsprachefrist erhalten die Gesuchstellenden den Auszug aus dem Protokoll der Gemeindeversammlung und ein Schreiben, in dem sie darauf aufmerksam gemacht werden, dass der Grosse Gemeinderat der Zusicherung zugestimmt hat. Sollte der Grosse Gemeinderat einen negativen Entscheid fällen, was bislang noch nie vorgekommen ist, kann das Verfahren nicht weitergezogen werden, da dieser abschliessend zuständig ist.
- Die KandidatInnen erhalten in der Folge die Rechnung für die kommunale Einbürgerung. Sobald diese bezahlt ist, überweist das Polizeisekretariat sämtliche Akten an den kantonalen Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst.
- Dieser macht ergänzende polizeiliche Abklärungen und holt beim Bundesamt für Ausländerfragen die eidgenössische Bewilligung ein.
- Wenn die eidgenössische und die kantonale Gebühr bezahlt ist, stellt der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst dem Regierungsrat die Akten zu. Dieser stellt dem Grossen Rat (kantonale Legislative) Antrag über die Aufnahme ins Kantonsbürgerrecht. Negative Entscheide müssen begründet werden.
- Der Grosse Rat stimmt ab.
- Nachdem die amtliche Mitteilung an die Einbürgerungsgemeinden und an die Zivilstandsämter erlassen worden ist, schickt der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst die

⁸ Eine Zurückweisung wurde von den Gesuchstellenden bisher immer akzeptiert.

⁹ Bisher haben alle Gesuchstellenden eine Rückstellung akzeptiert. Wenn das Gesuch trotz negativem Stellungnahme weitergezogen würde, dann würde die Begründungspflicht dazu führen, dass der Datenschutz aufgehoben und die Begründung dem Legislativrat offengelegt wird.

¹⁰ Die Botschaft enthält nur wenige Erläuterungen zu den Gesuchstellenden und Angaben zur kommunalen Einbürgerungsgebühr. Grundsätzlich haben Parlamentsmitglieder das Recht, die Gesuchsakten einzusehen. Sie machen von diesem Recht jedoch nur selten Gebrauch.

Akten zurück an die Gemeinde, wo sie während 80 Jahren archiviert werden müssen. Die Gemeinde lässt die Einbürgerung in der Einwohnerkontrolle mutieren. Die Gesuchstellenden erhalten ein Schreiben, in dem ihnen mitgeteilt wird, dass der Grosse Rat ihrem Gesuch zugestimmt hat. Sie werden darauf hingewiesen, dass sie nun die schweizerischen Ausweispapiere bestellen können. Ihr Ausländerausweis wird eingezogen. Nicht mehr benötigte Unterlagen werden den Gesuchstellenden zurückgeschickt. Den Eingebürgerten wird ein Gutschein für die Kosten des Schweizerpasses abgegeben.

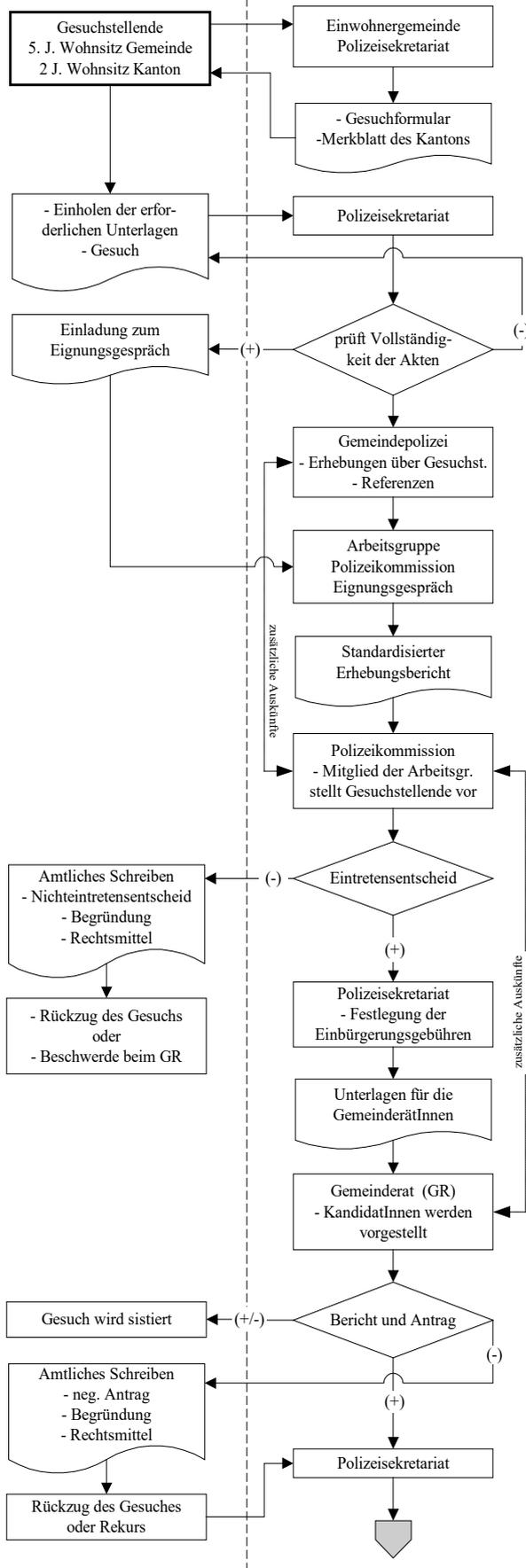
- Ein festlicher Akt, an welchem die Urkunden übergeben werden, beendet das Einbürgerungsverfahren. Die neuen SchweizerInnen werden von GemeindevertreterInnen begrüsst. Dieser Anlass findet in der Regel am 1. August statt.

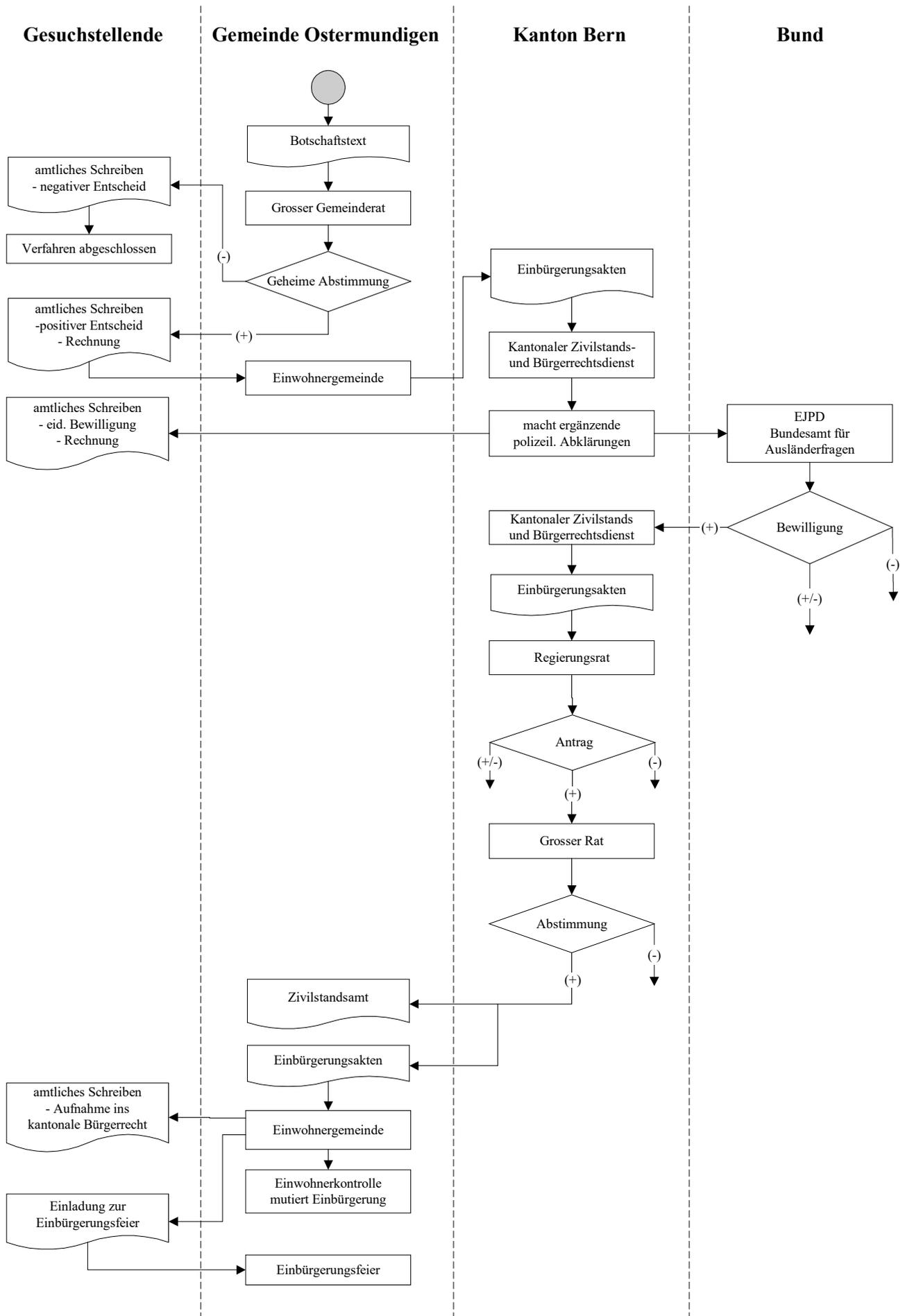
Gesuchstellende

Gemeinde Ostermundigen

Kanton Bern

Bund





4.2 Pratteln

- Gesuchsformulare für die Erteilung der eidgenössische Einbürgerungsbewilligung sind auf der Verwaltung der Bürgergemeinde Pratteln erhältlich. Dort wird den Gesuchstellenden ein weiteres internes Formular ausgehändigt, in welchem diese Angaben zum Einbürgerungsgrund, zu den im Gesuch enthaltenen Personen, zum Wohnsitz, zur beruflichen Tätigkeit, zu den Sprachkenntnissen und zur Konfession machen. Ferner müssen sie angeben, ob sie vorbestraft sind und ob gegen sie Betreibungen laufen. Auch müssen die Gesuchstellenden 2–3 Referenzen von Schweizer oder Prattler BürgerInnen angeben.
- Die ausgefüllten Formulare können bei der Verwaltung der Bürgergemeinde eingereicht werden. Die Verwaltung prüft, ob die Gesuchstellenden die Wohnsitzanfordernisse, die für Kanton und Gemeinde 5 Jahre betragen, erfüllen. Die KandidatInnen werden über die Art, die Dauer und die ungefähren Kosten des Verfahrens informiert.
- Die Bürgergemeinde leitet das eidgenössische Gesuch weiter an das Bundesamt für Ausländerfragen (BfA) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements in Bern.
- Das BfA stellt das Gesuch der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion (JPMD) in Liestal zu, und ersucht diese, zu prüfen, ob sich die KandidatInnen die formellen Voraussetzungen erfüllen.
- Seit dem 1. Oktober 2000 wird der Eignungsbericht nicht mehr durch die Kantonspolizei, sondern durch das JPMD selbst erstellt. Durch diese Neuerung soll einerseits Zeit gespart werden, andererseits sollen die Erhebungen vereinheitlicht werden.
- Sobald die JPMD von der Kantonspolizei den Leumundsbericht erhält, leitet sie diesen an die Bürgergemeinde weiter, welche mit den Gesuchstellenden ein Eignungsgespräch führt.
- Der Bürgerrat nimmt zum Gesuch Stellung und leitet seine Stellungnahme an die JPMD weiter. Ablehnende Anträge muss der Bürgerrat begründen. Auch den Gesuchstellenden wird die Begründung mitgeteilt.
- Aufgrund der Unterlagen und der Stellungnahme der Bürgergemeinde stellt die JPMD dem Bund den Antrag auf Erteilung bzw. Nichterteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung.
- Das Bundesamt für Ausländerfragen, welches dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unterstellt ist, befindet über das Gesuch, erteilt die eidgenössische Bewilligung und informiert die Gesuchstellenden sowie die JPMD.

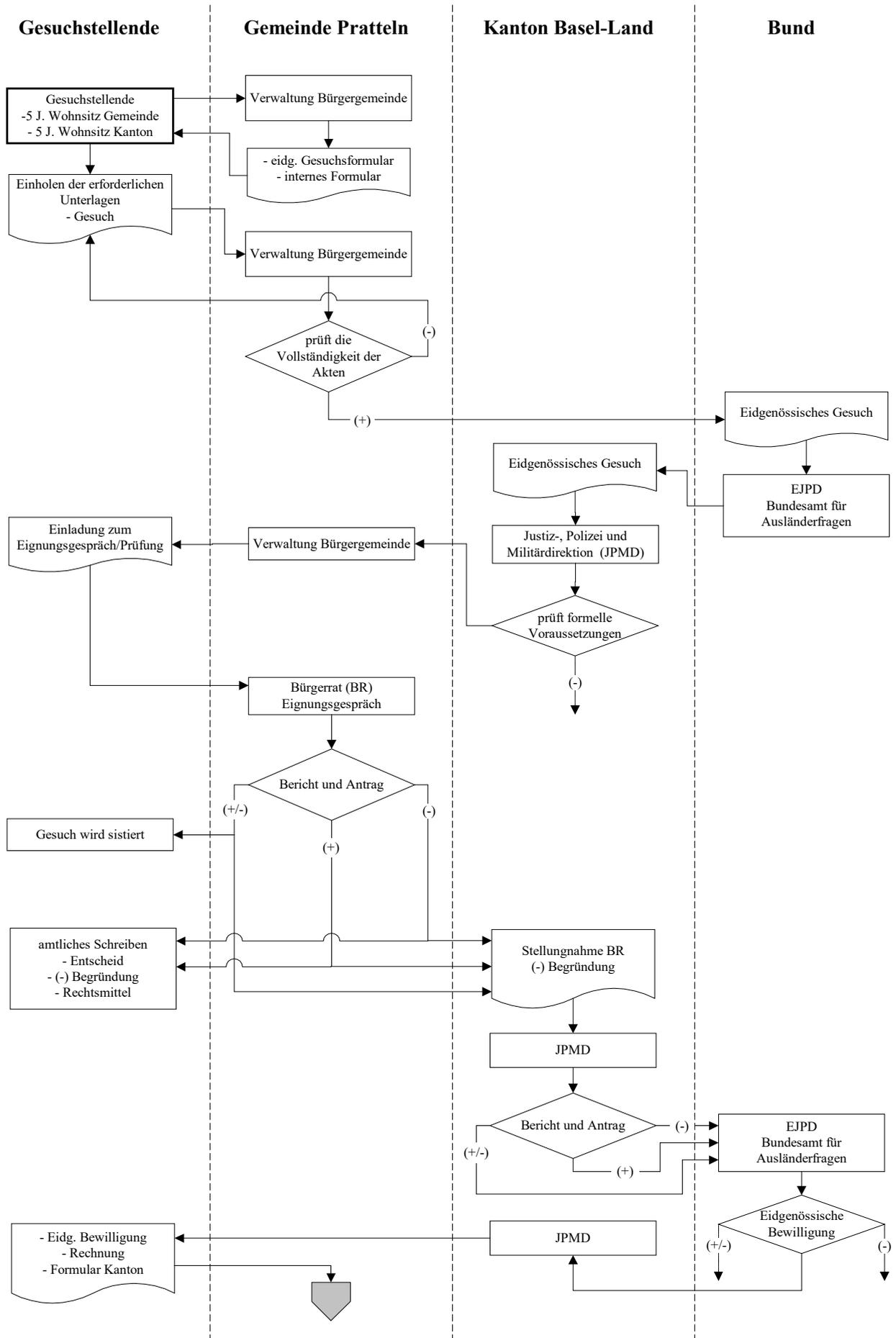
- Liegt die eidgenössische Bewilligung vor, dann stellt die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion den Gesuchstellenden das Gesuchsformular für die Aufnahme in das basellandschaftliche Bürgerrecht zu.
- Die Gesuchstellenden bringen das kantonale Gesuch auf die Verwaltung der Bürgergemeinde. In der Regel wird der Protokollauszug des Einbürgerungsgespräches gelesen und geprüft, ob von irgend einer Seite negative Vorkommnisse bekannt geworden sind. Wenn weiterhin nichts gegen die Einbürgerung spricht, wird das Gesuch vom Bürgerratspräsidenten unterschrieben und an die JPMD des Kantons weitergeleitet.¹¹
- Sofern die gesetzlichen Voraussetzungen auf Bundes- und Kantonsebene erfüllt sind, erteilt die JPMD dem Bürgerrat die Bewilligung zur Einbürgerung in der Gemeinde. Auf Gemeindeebene kann das Verfahren damit fortgesetzt werden. Wird von der JPMD die Bewilligung verweigert, dann muss sie ihren Entscheid begründen.
- Im Laufe der darauffolgenden 6 Monate unterbreitet der Bürgerrat das Gesuch der Bürgergemeindeversammlung. Zur Versammlung werden alle PrattelerInnen in Pratteln und jene Prattler BürgerInnen, die im Kanton Baselland wohnhaft sind und eine Einladung wünschen, eingeladen.
- Die KandidatInnen hinterlegen auf der Bürgergemeinde die Einbürgerungsgebühr.
- Die Prattler Stimmberechtigten erhalten die Einladung zur Bürgergemeindeversammlung. In der Botschaft werden die Photos der KandidatInnen abgebildet. Bei den Angaben zu den Personen handelt es sich um den Namen, die Adresse, den Zivilstand, das Geburtsjahr, den Beruf oder die Tätigkeit, die Staatsangehörigkeit und die Wohnsitzdauer in Pratteln.
- Der Bürgergemeindepräsident stellt den BürgerInnen die KandidatInnen vor. Er stellt einen Antrag auf Annahme oder Ablehnung.¹² Die Einbürgerungsgebühr, welche gemäss Reglement festgesetzt wurde und maximal einen Zwölftel des steuerbaren Jahreseinkommens beträgt, wird bekannt gegeben. Den Gesuchstellenden wird empfohlen, während des Verfahrens eine/n Prattler BürgerIn zu bitten, für sie an der Versammlung ein gutes Wort einzulegen. Dies erhöht laut Bürgergemeinde die Chancen, dass die BürgerInnen das Gesuch um Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht positiv beurteilen.
- Die Bürgergemeindeversammlung entscheidet über das Gesuch und die Gebühr in offener Abstimmung, sofern nicht von einem Viertel der anwesenden Stimmberechtigten eine geheime Abstimmung beschlossen wird.

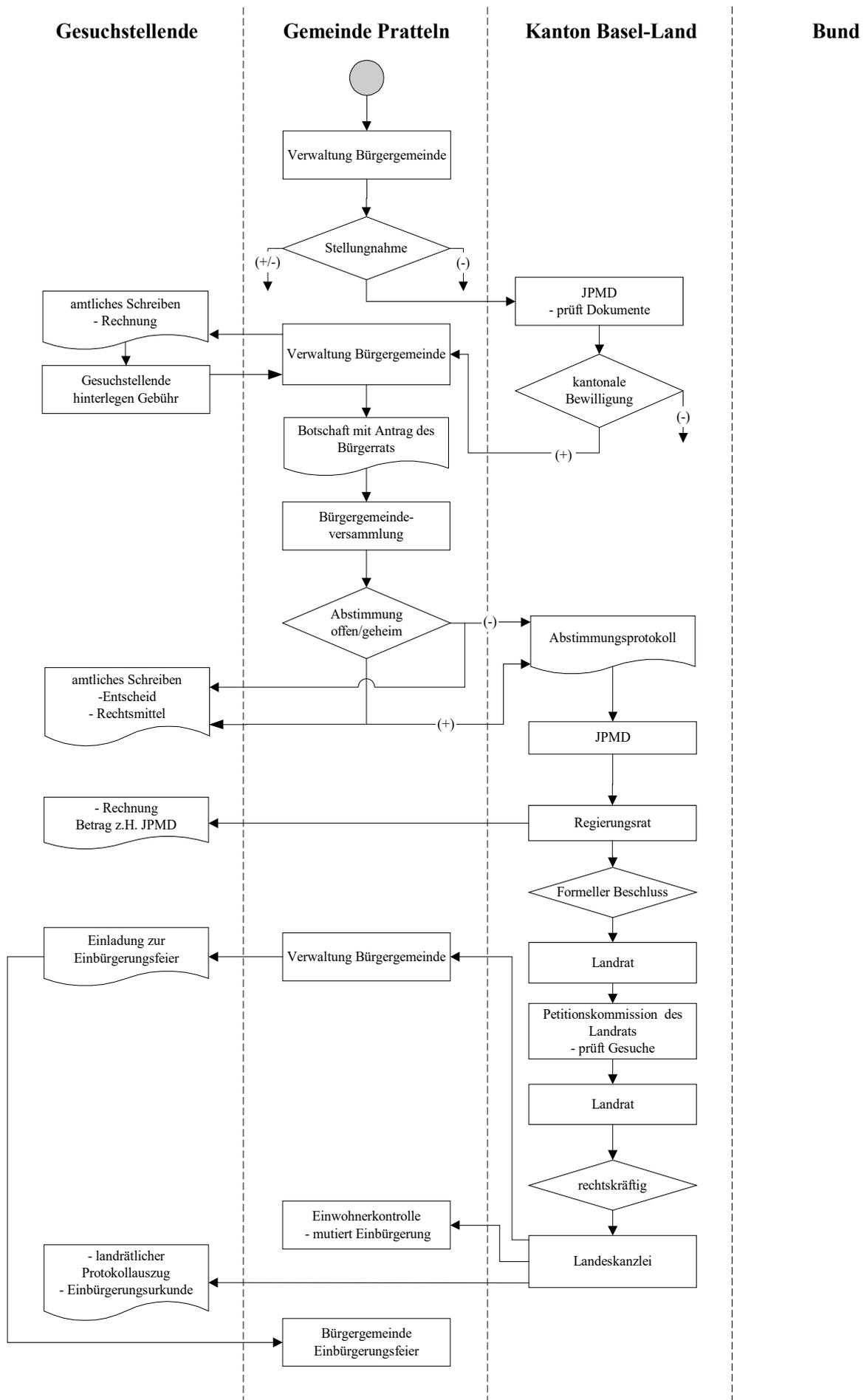
¹¹ Ablehnende Anträge muss der Bürgerrat erneut begründen. Abgewiesene BewerberInnen haben das Recht, von der Begründung Kenntnis zu erhalten.

¹² Wenn der Bürgerrat sich gegen einen Antragstellenden ausgesprochen hat, gelangen Gesuche in der Regel gar nicht vor die Bürgergemeindeversammlung. Den Betroffenen wird empfohlen, das Gesuch zurückzuziehen oder dieses für eine gewisse Zeit zu sistieren.

- Der Bürgerrat übermittelt der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Basel-Land das Abstimmungsprotokoll. Werden Gesuche abgelehnt, können EinbürgerungskandidatInnen im Prinzip sofort wieder ein Gesuch einreichen. Die Bürgergemeinde wartet damit jedoch in der Regel zu, da bei der sofortigen Wiedererwägung des Gesuchs nur geringe Chancen bestehen, eingebürgert zu werden.
- Hat die Bürgergemeindeversammlung das Gesuch gutgeheissen, leitet die JPMD den Antrag an den Regierungsrat (kantonale Exekutive), welcher einen formellen Beschluss fasst.
- Wird das Gesuch an den Landrat weitergeleitet.
- Die Petitionskommission des Landrats prüft das Gesuch und leitet es dann weiter an den Landrat.¹³
- Mit dem landrätlichen Beschluss wird das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht rechtskräftig, womit die Gesuchstellenden auch das schweizerische Bürgerrecht erhalten.
- Die Landeskanzlei stellt den neuen SchweizerInnen den landrätlichen Protokollauszug und die Einbürgerungsurkunde zu. Die Einbürgerung wird den entsprechenden Ämtern d.h. dem Zivilstandsamt, Fremdenpolizei, Einwohnerkontrolle, Bundesamt für Statistik und dem Militär mitgeteilt.
- Die Feier für die neuen BürgerInnen findet in Pratteln im Rahmen eines festlichen Anlasses statt, an welchem der Bürgerrat sich und die Bürgergemeinde vorstellt.

¹³ Wenn Unklarheiten bestehen, kommt es in seltenen Fällen vor, dass die Petitionskommission Gesuche an die Regierung und die JPMD zurückleitet. Vom Landrat wurden bisher alle ihm vorgelegten Gesuche rechtskräftig erklärt.



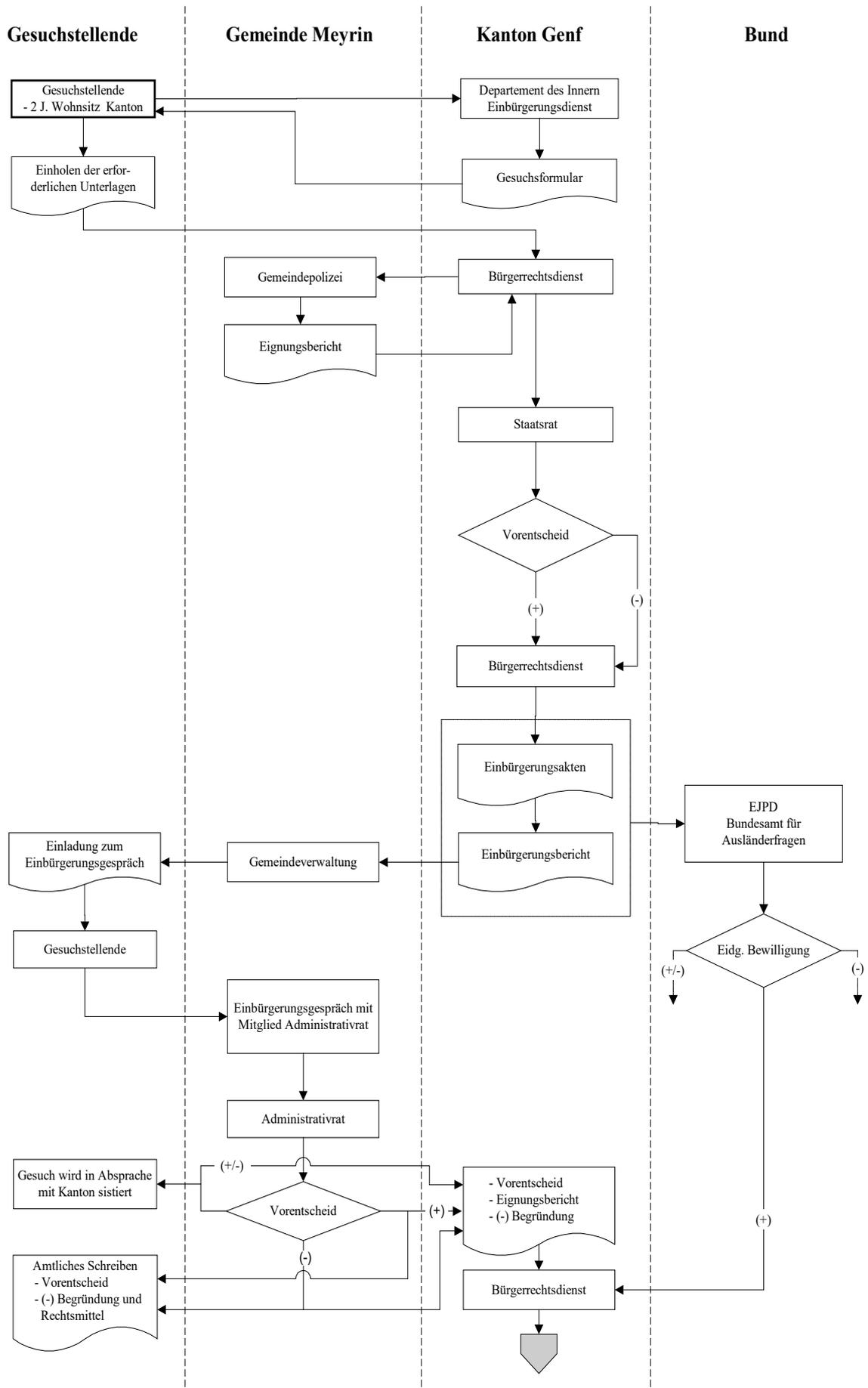


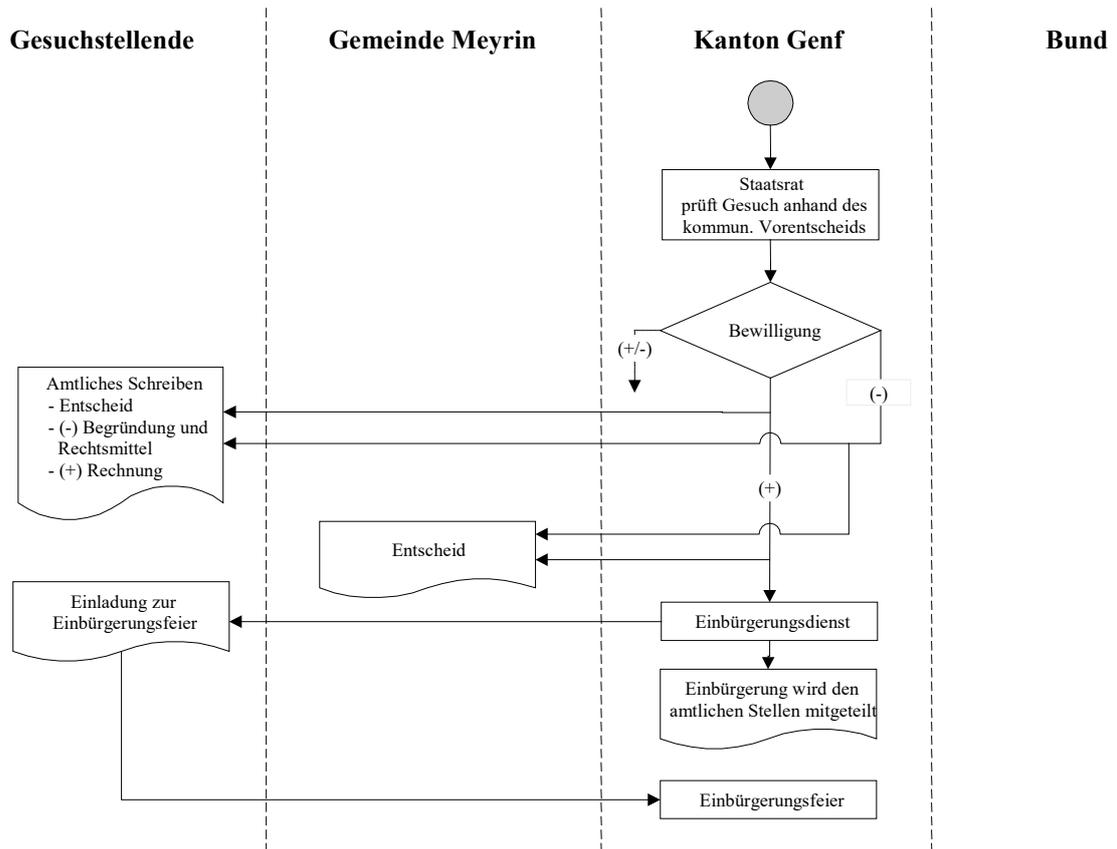
4.3 Meyrin

- Einbürgerungsgesuche werden auf Kantonsebene, beim kantonalen Einbürgerungsdienst des Departement des Innern, eingereicht.
- Der Bürgerrechtsdienst leitet die administrative Bearbeitung der Dossiers ein. Es wird abgeklärt, ob die KandidatInnen die kantonalen Eignungskriterien erfüllen. Aufgrund einer standardisierten Untersuchung über den Gesuchstellenden und über dessen Familienmitglieder wird ein Einbürgerungsbericht verfasst. Seit 1997 wird bei KandidatInnen, die in der Schweiz geboren oder vor dem 5. Altersjahr in die Schweiz eingewandert sind, über die Eltern nicht mehr recherchiert.
- In der Regel wird der Einbürgerungsbericht durch einen der acht vereidigten Enquêteurs des kantonalen Einbürgerungsdienstes verfasst. Mit den Gemeinden Meyrin und Carrouge besteht jedoch ein Übereinkommen, dass nicht die Enquêteurs, sondern die Gemeindepolizei die standardisierte Untersuchung durchführt und den entsprechenden Bericht erstellt. Während des ganzen Einbürgerungsverfahrens darf nur eine Untersuchung eingeleitet werden.
- Aufgrund des Erhebungsberichts fällt der Staatsrat einen Vorentscheid, welcher vom kantonalen Einbürgerungsdienst zusammen mit dem Dossier an den Bund weitergeleitet wird. Ist der Vorentscheid des Kantons positiv, wird der Einbürgerungsbericht gleichzeitig an die Gemeinde geschickt. Negative Vorentscheide des Staatsrates gelangen gar nicht an die Gemeinde.
- In Meyrin führt jeweils eines der drei Mitglieder des Administrativrats die Gespräche mit jenen ordentlichen GesuchstellerInnen durch, die 25 Jahre und älter sind. Das betreffende Ratsmitglied stellt in der darauffolgenden Sitzung die befragten Personen vor. Auf dieser Basis fällt der Administrativrat seinen Vorentscheid. Mit KandidatInnen unter 25 Jahren wird auf Gemeindeebene kein Gespräch geführt. Der Vorentscheid wird aufgrund des Einbürgerungsberichts gefällt.
- Der Vorentscheid der Gemeinde geht dann zusammen mit dem Einbürgerungsbericht zurück an das Departement des Innern. Auch die EinbürgerungskandidatInnen werden über den getroffenen Entscheid in Kenntnis gesetzt. Fällt der Vorentscheid zu Ungunsten der Gesuchstellenden aus, muss dieser begründet werden.
- Der Staatsrat des Kantons Genf prüft den Vorentscheid der Gemeinde und fasst daraufhin einen Beschluss, der, im Falle eines negativen Entscheides, begründet sein muss. Der Entscheid wird den Gesuchstellenden und der Gemeinde mitgeteilt.

- Hat der Kanton der Aufnahme ins kantonale Bürgerrecht zugestimmt, wird die Einbürgerung den betroffenen Stellen d.h. dem Zivilstandsamt, der Fremdenpolizei, der Einwohnerkontrolle, dem Bundesamt für Statistik und dem Militär mit.¹⁴
- Die Einbürgerungsfeier bildet den Abschluss eines erfolgreichen Einbürgerungsverfahrens. Volljährige neue SchweizerInnen leisten im Sitzungszimmer des Grossen Rates vor einer Delegation des Staatsrats einen Eid. Sie schwören der Republik und dem Kanton Genf sowie der Eidgenossenschaft ihre Treue. Bei minderjährigen GesuchstellerInnen wird darauf verzichtet.

¹⁴ Der Kanton Genf verfügt über ein umfassendes Beschwerderecht. Nicht nur die Gesuchstellenden sondern auch die Gemeinden haben die Möglichkeit, sich gegen ungerechtfertigte gefällte Entscheide zu wehren. Das Kapitel 6.2.2 geht näher auf diese Möglichkeiten ein.





4.4 Freienbach

- Die Einbürgerung im Kanton Schwyz setzt voraus, dass Gesuchstellende einen tadellosen Leumund besitzen und während 5 Jahren im letzten Jahrzehnt in einer Schwyzer Gemeinde wohnhaft waren. Den Gesuchstellenden wird jedoch nahe gelegt, sich in der Wohngemeinde zu bewerben, da dies die Chancen, tatsächlich eingebürgert zu werden, erhöht.
- EinbürgerungskandidatInnen erhalten das offizielle Formular beim Zivilstandsamt der Gemeinde Freienbach. Offiziell reichen sie ihr Gesuch zusammen mit den erforderlichen Unterlagen (Wohnsitzbestätigung, Geburts- und Heiratsdokumente etc.) direkt beim Bundesamt für Ausländerfragen (BfA) in Bern ein. Viele KandidatInnen bringen die Unterlagen jedoch beim Zivilstandsamt der Gemeinde vorbei. Der zuständige Beamte steht ihnen für allfällige Fragen zur Verfügung.
- Sind die formellen Voraussetzungen auf Bundesebene erfüllt, eröffnet die Sektion Bürgerrecht des Bundesamts für Ausländerfragen via Abteilung Bürgerrecht des kantonalen Departements des Innern des Kantons Schwyz in der Gemeinde Freienbach ein Vernehmlassungsverfahren.
- Das Departement des Innern schickt der Gemeinde Freienbach das Einbürgerungsdossier des Bundesamtes für Ausländerfragen zu.
- Gleichzeitig ersucht das Departement des Innern die Gesuchstellenden um einen Lebenslauf und das Polizeikommando der Kantonspolizei Schwyz um einen Leumundsbericht. Die zuständige Polizeistation der Kantonspolizei fragt bei der Zivilstands-, Fürsorge- und Vormundschaftsbehörde nach, ob über die BürgerrechtsbewerberInnen etwas bekannt ist.
- Die Polizei lädt die KandidatInnen auf den Polizeiposten ein und erstellt daraufhin den Bericht. Dieser enthält Angaben zu den Personalien, zum Aufenthaltsstatus, zu den Steuerverhältnissen, zum finanziellen Leumund, zu eventuellen Vorstrafen, zum Einbürgerungsmotiv, zu früheren Einbürgerungsgesuchen, zum Lebenslauf mit Aufenthalts- und Schulorten, zum Haushalt, zur Erwerbstätigkeit, zum Leumund, zur Vertrautheit mit der Schweiz, zur Einstellung zur Demokratie, zur Mitgliedschaft in Vereinen oder Vereinigungen und zur Wehrpflicht. Am Schluss halten die Polizeibeamten noch ergänzende Bemerkungen fest (z.B. Informationen zu der steuerlichen Veranlagung, zur Gesundheit etc.). Der Bericht kann verschiedene Referenzen von ArbeitgeberInnen, HauswartInnen, LehrerInnen etc. enthalten. Das Original wird dem Departement des Innern und eine Kopie der Gemeinde Freienbach zugestellt.
- Sobald die Gemeinde Freienbach über den Leumundsbericht verfügt, werden die Gesuchstellenden zu einem Gespräch mit der Gemeindepräsidentin und dem Gemein-

beschreiber eingeladen. Auch die GemeinderätInnen sind zu diesen Gesprächen eingeladen, machen von dieser Möglichkeit jedoch nur selten Gebrauch.

- Die Gemeindepräsidentin, welche mit den KandidatInnen das Einbürgerungsgespräch geführt hat, informiert den Gemeinderat, welcher zum Gesuch Stellung nimmt. Er teilt dem Departement des Innern vernehmlassend mit, ob er der Ansicht ist, dass dem Gesuchstellenden die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilt werden soll. Wenn ein Gesuch in ablehnendem Sinn an das Departement des Innern weitergeleitet wird, muss der Gemeinderat seinen Entscheid begründen.
- In den letzten Jahren werden Gesuche vermehrt sistiert. Hat der Gemeinderat gegenüber einer Einbürgerung Vorbehalte, wird den Gesuchstellenden nahegelegt, das Gesuch zurückzuziehen. Da in diesem Fall die Chancen auf Einbürgerung gering sind, folgen die Gesuchstellenden in der Regel der Empfehlung des Gemeinderats.
- Eine Verfügung des Departements des Innern zuhanden des Bundesamt für Ausländerfragen fasst die vorliegenden Berichte kurz zusammen. Genügen die KandidatInnen den Voraussetzungen, beantragt das Departement, dem Gesuch zu entsprechen. Andernfalls wird empfohlen, das Gesuch abzulehnen oder zu sistieren.¹⁵
- Wird das Gesuch vom Bund gutgeheissen, setzt das Departement des Innern die Gemeinde darüber in Kenntnis.
- Aufgrund der eidgenössischen Bewilligung reichen KandidatInnen ihr schriftliches Gesuch um Erteilung des Gemeindebürgerrechts innert Jahresfrist zuhanden des Gemeinderats der Gemeinde Freienbach ein und legen ihrem Begehren eine Fotokopie der eidgenössischen Bewilligung und ein Passphoto bei.
- Auf Antrag der Gemeinde beschliesst der Gemeinderat eine Gebühr, welche sich nach den Einkommensverhältnissen der Gesuchstellenden richtet und den Betrag von 3'000 Franken nicht überschreitet. Gleichzeitig wird auf Antrag der Gemeinde der Zeitpunkt der Vorlage beschlossen.
- Die Urnenabstimmungen finden in der Regel zwei Mal jährlich statt. Erfahrungsgemäss haben Gesuche grössere Chancen, angenommen zu werden, wenn dem Souverän nicht zu viele Gesuche vorgelegt werden und wenn die Nationalitäten der Gesuchstellenden gemischt sind. Deshalb wird darauf geachtet, dass nicht mehr als drei bis vier Gesuche gleichzeitig zur Abstimmung kommen. Dieses System führt dazu, dass einzelne Gesuche den Stimmberechtigten erst mehrere Monate nachdem der Gemeinderat den Beschluss gefasst hat, vorgelegt werden.

¹⁵ Es kommt vor, dass das Departement des Innern ein Gesuch positiv beurteilt, währenddem die Gemeinde negativ Stellung genommen hat. In diesem Fall gelangt das Gesuch an den Regierungsrat. Dieser wägt die Argumente der Gemeinde und des Kantons gegeneinander ab und fällt daraufhin letztinstanzlichen einen Entscheid.

- Die Gemeinde verfasst einen Botschaftstext, welcher von den Gesuchstellenden überarbeitet und ergänzt werden kann. Damit wird den Persönlichkeitsrechten der Gesuchstellenden Rechnung getragen.
- In der Abstimmungsbotschaft, welche Teil der Jahresrechnung ist, stellt der Gemeinderat den StimmbürgerInnen die Gesuchstellenden vor. Von den KandidatInnen werden Photos veröffentlicht. Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung den Gesuchstellenden das Bürgerrecht der Gemeinde Freienbach zu erteilen.
- Daraufhin werden die KandidatInnen an der Gemeindeversammlung vorgestellt. In der anschliessenden Diskussion können offene Fragen geklärt werden.¹⁶
- Auf kommunaler Ebene werden Einbürgerungsentscheide an der Urne gefällt. Wird den BewerberInnen das Gemeindebürgerrecht zugestanden, erfolgt der Vollzugsbeschluss durch den Gemeinderat. KandidatInnen die ins kommunale Bürgerrecht aufgenommen wurden, bezahlen daraufhin die Einbürgerungsgebühr. Wird das Gesuch vom Volk verworfen, besteht die Möglichkeit, dieses innerhalb der 3-jährigen Gültigkeit der eidgenössischen Bewilligung erneut zu stellen. Nach Beendigung dieser Frist können Gesuchstellende die Bundesbewilligung verlängern. In diesem Fall wird ein zweiter Polizeibericht verfasst, wofür die KandidatInnen zu einer weiteren Befragung auf den Polizeiposten eingeladen werden. In der Regel verzichtet die Gemeinde darauf, diese Gesuche gleich in der darauf folgenden Abstimmung vorzulegen, denn die StimmbürgerInnen würden – laut Informationen der Gemeinde – ein solches Vorgehen nicht gutheissen und auf die Gesuche eher ablehnend reagieren. Abgewiesene Gesuchstellende haben die Möglichkeit eine Beschwerde einzureichen. Es können jedoch nur formelle Gründe geltend gemacht werden.
- Gesuchstellende, die ins kommunale Bürgerrecht aufgenommen wurden, können sich mit einem kurzen Schreiben an den Bürgerrechtsdienst des Departement des Innern um das Kantonsbürgerrecht bewerben.
- Die kantonsrätliche Kommission prüft die Gesuche und lädt die Gesuchstellenden zu einem Vorstellungsgespräch ein. In früheren Jahren mussten alle KandidatInnen vor der Bürgerrechtskommission erscheinen. Wegen der Zunahme der Gesuche trifft der Kommissionspräsident heute eine Auswahl. In der Regel werden KandidatInnen der 2. Ausländergeneration nicht mehr vor die Kommission geladen.¹⁷
- Die kantonsrätliche Kommission leitet die Gesuche mit Bericht und Antrag an den Kantonsrat (kantonale Legislative), welcher entscheidet, ob die KandidatInnen ins

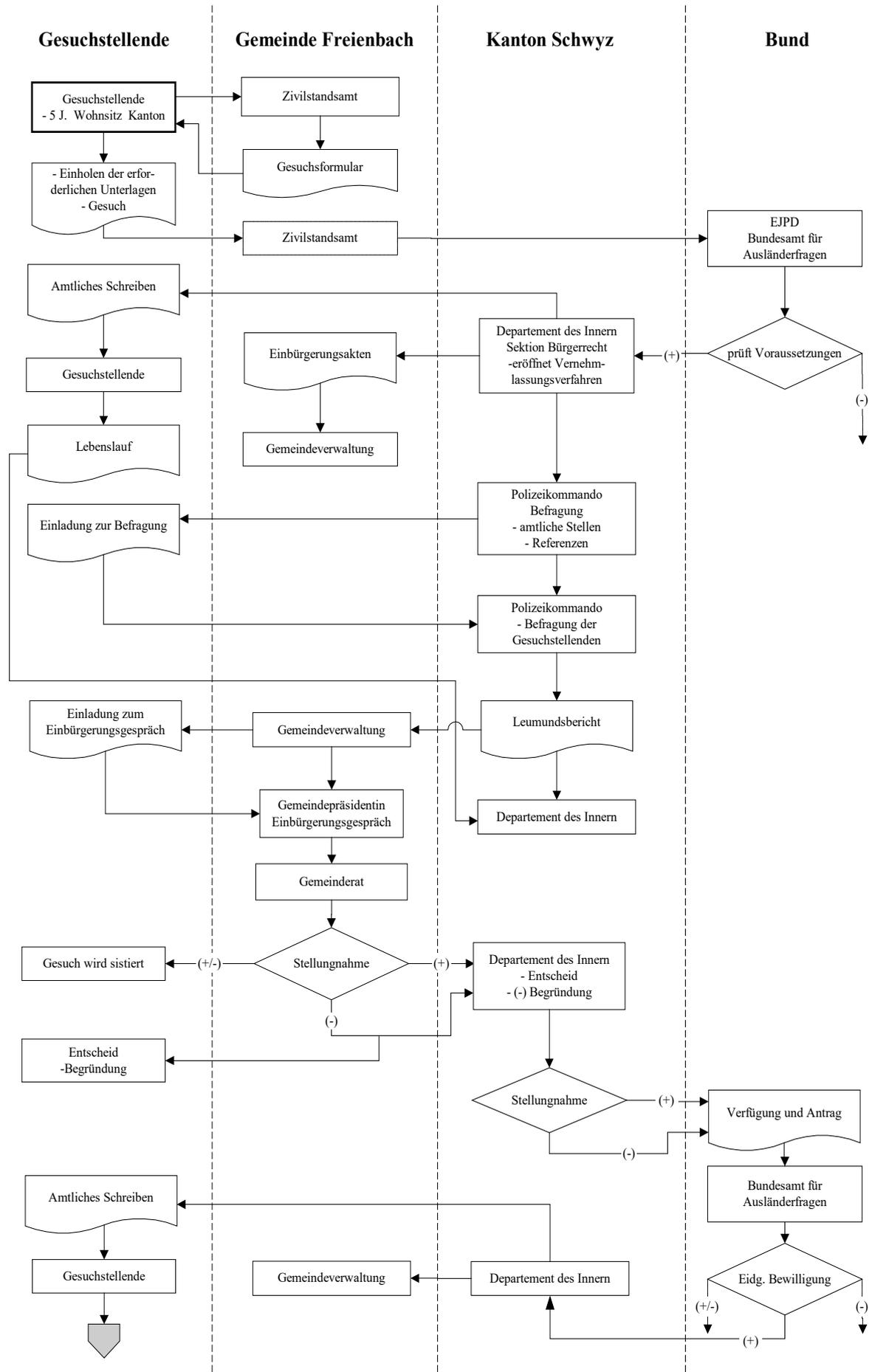
¹⁶ In den vergangenen achtzehn Jahren wurde auf eine Diskussion immer verzichtet.

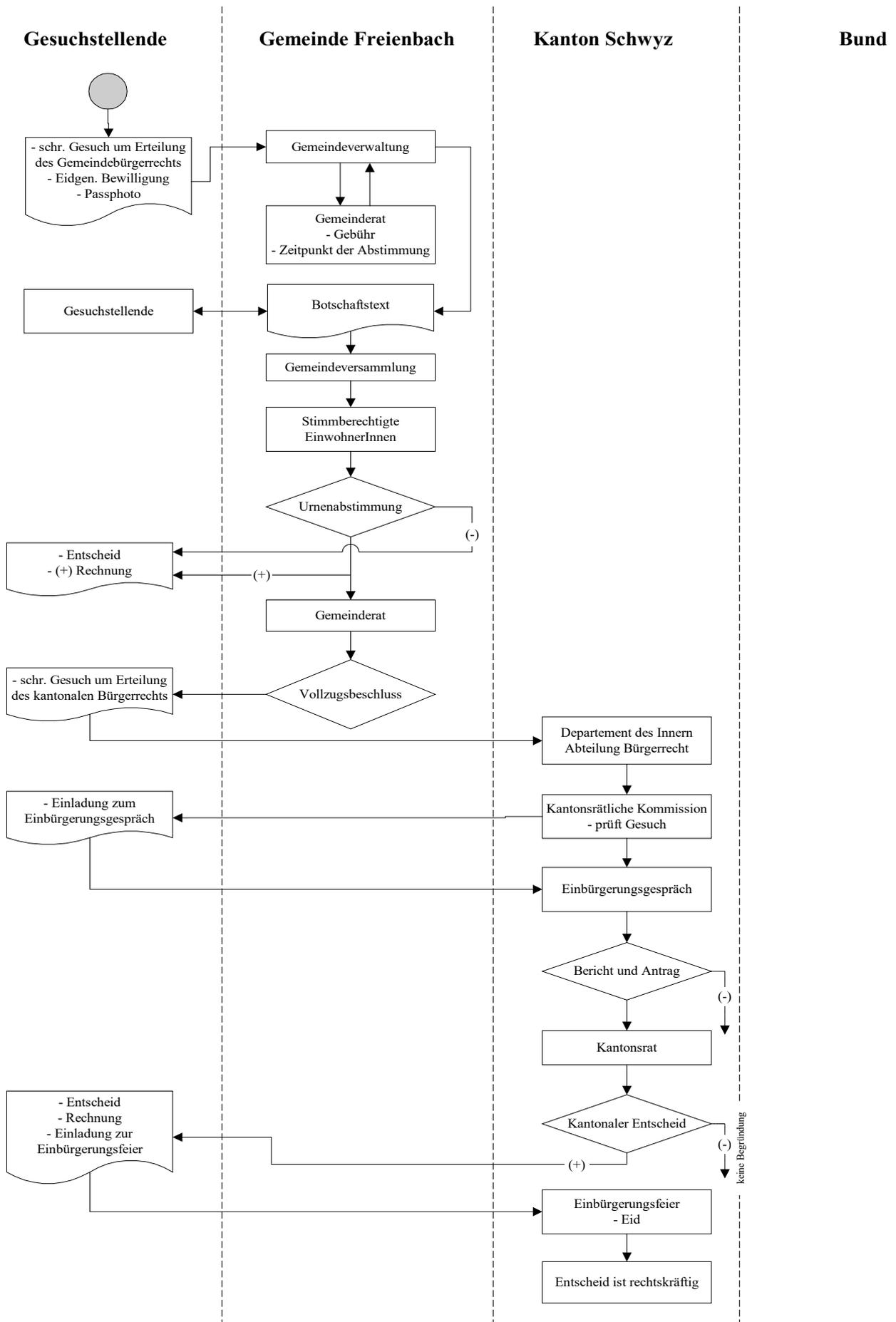
¹⁷ Auf die Befragung im Sinne einer staatsbürgerlichen Prüfung wird heute verzichtet. „Trotzdem hat sich der Bewerber über unsere demokratischen Einrichtungen und über ein Minimum an staatsbürgerlichen

kantonale Bürgerrecht aufgenommen werden. Der Kantonsrat ist nicht verpflichtet, abgewiesene Gesuche zu begründen.

- Sobald der Entscheid vorliegt, werden die KandidatInnen aufgefordert, die kantonale Gebühr zu bezahlen.
- Daraufhin werden die Gesuchstellenden zur Einbürgerungsfeier eingeladen. Bei der Entgegennahme der Bürgerrechtsurkunde haben NeubürgerInnen vor dem Regierungsrat bei Gott, dem Allwissenden zu schwören oder zu geloben, dass sie die Verfassung und die Gesetze der Eidgenossenschaft und des Kantons Schwyz getreu halten, alle Pflichten eines Kantons- und Schweizerbürgers gewissenhaft erfüllen, die Ehre und den Nutzen der Eidgenossenschaft und des Standes Schwyz jederzeit und mit allen Kräften mehren und alles unterlassen, was ihnen zur Schande oder zum Schaden gereichen könnte (KBüG, 1970). Mit dem Eid oder Handgelübde bzw. der Übergabe der Bürgerrechtsurkunde wird die Einbürgerung rechtskräftig.
- Ihre Papiere erhalten die Gesuchstellenden, wenn die Einbürgerung auf Weisung des kantonalen Departements des Innern, Zivilstandsinspektorat, ins Familienregister der Gemeinde eingetragen wurde.

Kenntnissen auszuweisen. In jüngster Zeit wird vermehrt auch geprüft, ob der Bewerber über ausreichende Kenntnisse der ortsüblichen Sprache (Schriftdeutsch oder Dialekt) verfügt (Kanton Schwyz, 2000).“





4.5 Chur

- Einbürgerungsberechtigt sind AusländerInnen, die während sechs Jahren ununterbrochen in Chur wohnhaft sind, die einen guten Leumund geniessen, sprachlich integriert sind und über eine ausreichende Existenzgrundlage verfügen. Die BewerberInnen müssen zudem in die Gemeinschaft eingegliedert sein.
- Die Gesuchstellenden erkundigen sich in der Regel auf der Bürgerratskanzlei nach den Aufnahmebedingungen. Verfügen Gesuchstellende bereits über die eidgenössische Bewilligung und sind die Voraussetzungen in Bezug auf die Wohnsitzdauer erfüllt, erhalten sie ein Merkblatt, aus dem hervorgeht, wie das Gesuch um Aufnahme in das kommunale Bürgerrecht einzureichen ist und welche Beilagen diesem beizufügen sind.
- Wenn die eidgenössische Bewilligung fehlt, erhalten Gesuchstellende auf der Bürgerratskanzlei das erforderliche Formular. Sie reichen ihr Gesuch daraufhin beim Bundesamt für Ausländerfragen (BfA) ein.
- Auf Ersuchen des Bundes erstellt die Kantonspolizei einen Erhebungsbericht. Dafür stehen drei eigens ausgebildete Beamte zur Verfügung. Sie treffen die erforderlichen Abklärungen holen und Referenzen ein. Die drei Beamten nehmen individuell Kontakt mit den Gesuchstellenden auf, d.h. sie statten den Gesuchstellenden entweder einen Besuch ab oder laden sie einzeln zu einer Befragung ein.¹⁸ Ihr Bericht dient dem kantonalen Amt als Grundlage für die Beurteilung des Gesuches.
- Das Amt für Zivilrecht stellt dem Bundesamt für Ausländerfragen Bericht und Antrag.
- Daraufhin wird vom BfA die eidgenössische Bewilligung erteilt oder verweigert.
- Wurde die Bewilligung erteilt, reichen die KandidatInnen ihr Gesuch um Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht bei der Bürgergemeinde Chur persönlich ein. Es handelt sich um ein Bewerbungsschreiben, welchem ein Lebenslauf, ein Leumundszeugnis, ein Steuer ausweis, eine Bescheinigung des Wohnsitzes und die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung beiliegt.
- Wenn alle erforderlichen Beilagen vorhanden sind, fordert die Bürgergemeinde vom Kanton das Dossier an, das im Auftrag des Bundes über die Gesuchstellenden angefertigt wurde.
- Die Einbürgerungskommission prüft die Gesuche und lädt die KandidatInnen zu einem kurzen Aufnahmegespräch ein.
- Auf der Bürgerratskanzlei hinterlegen die Gesuchstellenden die kommunale Einbürgerungsgebühr.

¹⁸ Die Abklärungen gehen zurück bis zu den Grosseltern der Gesuchstellenden.

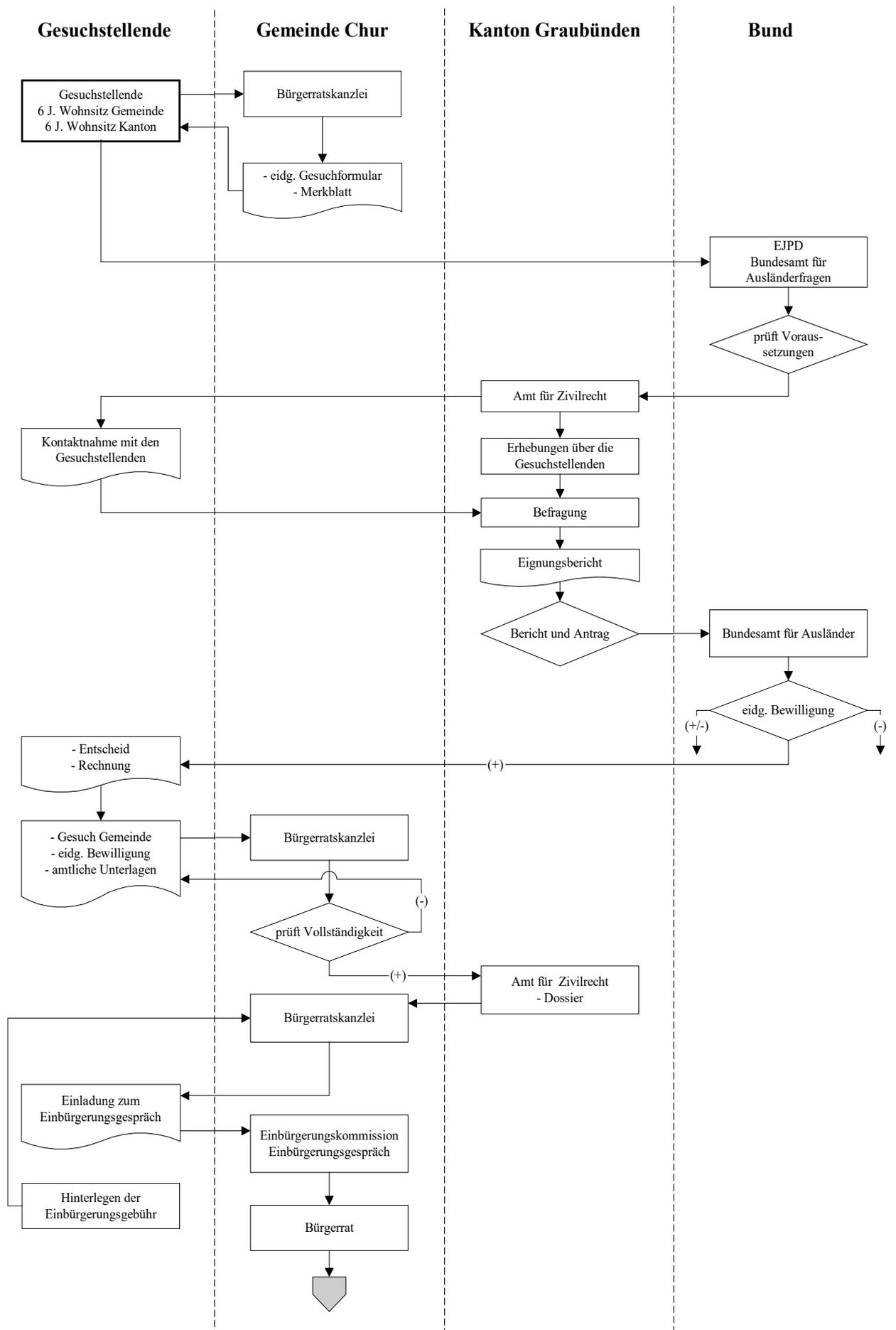
- Daraufhin gelangen die Gesuche an den Bürgerrat. Das Verfahren kennt zwei Kategorien von Gesuchstellenden: jene, die einen Anspruch auf Einbürgerung haben und jene, die keinen Anspruch geltend machen können. Von den Ersten nimmt der Bürgerrat Kenntnis und lässt deren Namen im städtischen Amtsblatt publizieren. Im Amtsblatt wird den BürgerInnen mitgeteilt, dass die aufgelisteten BewerberInnen Anspruch auf das Bürgerrecht haben und dass ihnen der Bürgerrat an seiner nächsten Sitzung das Bürgerrecht erteilen wird. BürgerInnen, die Einwände gegen die Einbürgerung haben, können ein fakultatives Referendum ergreifen. Von Gesuchstellenden, die kein Anspruch auf Einbürgerung haben, stellt der Bürgerrat Antrag und setzt das Datum für die Urnenabstimmung fest.
- Gesuche mit Anspruch auf Einbürgerung werden vom Bürgerrat abschliessend behandelt. Der Entscheid wird protokollarisch festgehalten. Gegen einen negativen Entscheid können Gesuchstellende beim Verwaltungsgericht rekurrieren.¹⁹ Im Anschluss an die Bürgerratssitzung werden die Gesuchstellenden über die Erteilung des Bürgerrechts schriftlich orientiert.
- In der Botschaft, die den stimmberechtigten BürgerInnen vor der Urnenabstimmung zugestellt wird, werden die KandidatInnen ohne Anspruch vorgestellt. Dem Botschaftstext können Angaben zu Namen, Geburtsdatum, Staatszugehörigkeit, Zivilstand, Konfession, Beruf und zum Lebenslauf der KandidatInnen entnommen werden.
- Im Vorfeld der Abstimmung können die vollständigen Akten in der Bürgerratskanzlei eingesehen werden.
- Der Bürgerverein, welcher in der Bürgergemeinde die Aufgabe der politischen Parteien übernimmt, lädt seine Mitglieder vor der Urnenabstimmung zu einer Orientierung ein. Die Gesuchstellenden werden nicht eingeladen. An dieser Veranstaltung werden die KandidatInnen vorgestellt. Churer BürgerInnen können für Gesuchstellende ein gutes Wort einlegen.
- Bei KandidatInnen ohne Anspruch entscheidet abschliessend die Bürgerschaft an der Urne durch Mehrheitsbeschluss. KandidatInnen, denen die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht gewährt wurde, werden nach der Auszählung der Stimmen telephonisch benachrichtigt. Abgelehnte Gesuchstellende haben die Möglichkeit bei einer anderen Gemeinde ein Aufnahmegesuch zu stellen.
- Nachdem den Gesuchstellenden die Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht zugesichert wurde, reichen sie beim Amt für Zivilrecht das Gesuch zur Erlangung des Kantonsbürgerrechts ein. Dem Gesuch wird ein Auszug des Protokolls der Abstimmung – oder im Falle eines Anspruchs, des Protokolls des Bürgerrats – beigelegt. Das Amt für Zivil-

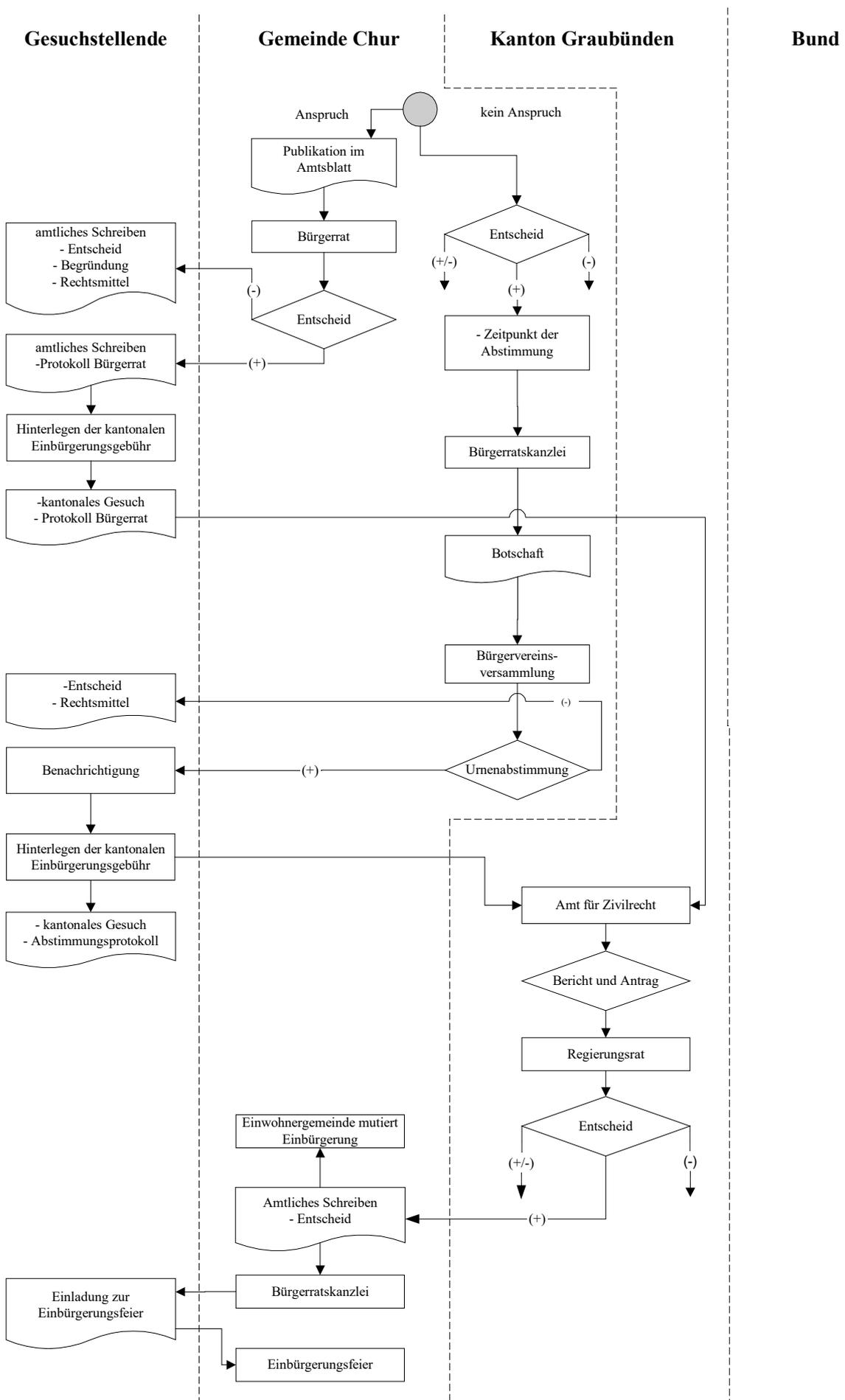
¹⁹ Seit der Einführung des Anspruchs gab es in Chur keinen derartigen Fall.

recht prüft das Gesuch und stellt dem Regierungsrat (kantonale Exekutive) Bericht und Antrag.

- Durch den Entscheid des Regierungsrats wird die Aufnahme ins Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht rechtswirksam.
- Der Kanton benachrichtigt die Einwohnergemeinde und die Bürgergemeinde. Die Einwohnergemeinde trägt die Einbürgerung in das Familienregister der Einwohnergemeinde ein.
- Die Bürgergemeinde lädt die NeubürgerInnen zu einer Feier ein. Bei diesem Anlass stellt sich die Bürgergemeinde vor und übergibt den neuen SchweizerInnen den Bürgerbrief.²⁰

²⁰ Die Darstellungen beziehen sich auf jenes Einbürgerungsverfahren, wie es in Chur vor dem 1. Juli 2000 praktiziert wurde. Seither hat es im Kanton Graubünden einige Änderungen gegeben, die in erster Linie bezwecken, das Verfahren zu beschleunigen. Die Reihenfolge der Ebenen - früher Bund, Gemeinde Kanton - wurde geändert. Neu müssen Gesuchstellende nicht mehr über die eidgenössische Bewilligung verfügen, um ein Gesuch um Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht zu stellen, sondern über einen schriftlichen positiven Vorentscheid des Amtes für Zivilrecht des Kantons Graubünden. Der Bund entscheidet neu erst, nachdem die kommunale und die kantonale Bewilligung vorliegt. Auch entfällt die Erwähnung der Konfession in der Botschaft der Bürgergemeinde. Zudem müssen Gesuchstellende zudem bei Einreichung des Gesuchs die Hälfte der Einbürgerungstaxe bei der Bürgerratskanzlei hinterlegen, welche bei einem negativen Entscheid nicht zurückerstattet wird.





4.6 Fazit

Die Beschreibung der Struktur des Verfahrens macht deutlich, wie unterschiedlich der Einbürgerungsprozess in verschiedenen schweizerischen Gemeinden abläuft. Obwohl in allen Gemeinden Einbürgerungsgespräche und Neubürgerfeiern stattfinden und Leumundsberichte verfasst werden, unterscheiden sich die Form und der Inhalt von Gemeinde zu Gemeinde beträchtlich. Einerseits wirkt sich die Struktur auf die Dauer des Verfahrens aus, andererseits eröffnen die verschiedenen Verfahren abgewiesenen Gesuchstellenden unterschiedliche Beschwerdemöglichkeiten.²¹ Aus den Flussdiagrammen wird sichtbar, welchen Ebenen im Einbürgerungsprozess der jeweiligen Gemeinden ein besonderes Gewicht zukommt.

- In der Gemeinde Ostermündigen kommt der Einwohnergemeinde im Einbürgerungsverfahren eine grosse Bedeutung zu. Erst wenn ein Gesuch die kommunale Hürde genommen hat, tritt der Bund und schliesslich noch der Kanton in Erscheinung. Junge AusländerInnen der zweiten Generation werden erleichtert eingebürgert. Das Verfahren ist langwierig. Sowohl auf kommunaler wie auch auf kantonaler Ebene sind die Exekutiv- wie auch die Legislativräte im Einbürgerungsprozess involviert.
- In Pratteln nimmt die Bürgergemeinde im Einbürgerungsverfahren eine wichtige Stellung ein. Aber auch auf kantonaler Ebene sind zahlreiche Verfahrensschritte nötig, bis über ein Gesuch entschieden ist. Bevor der Bund die eidgenössische Bewilligung erteilt, kommt auf kommunaler und auf kantonaler Ebene ein langer Vernehmlassungsprozess in Gang. Im Anschluss an den Bund beschliesst die Bürgerversammlung und schliesslich noch der Kanton über die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht. Sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene sind jeweils mehrere Instanzen am Entscheidungsfindungsprozess beteiligt.
- Meyrin hat das schlankste Verfahren von allen hier vorgestellten Gemeinden. Jugendliche, die in der Schweiz geboren sind oder hier einen Grossteil ihrer Schulzeit absolviert haben, werden erleichtert eingebürgert. Für diese Gruppe ist das Einbürgerungsverfahren noch unbürokratischer. Hauptakteur im Verfahren ist der Kanton. Dieser leitet das Verfahren und bezieht nach Bedarf die weiteren Ebenen ein. Die Gemeinde wird konsultiert. Die Empfehlung der Gemeinde wird vom Kanton zur Kenntnis genommen. Liegt die eidgenössische Bewilligung vor, dann entscheidet der Kanton. Wenn der Einbürgerung von Seiten des Bundes und der Gemeinde nichts entgegensteht, dann ist der Entscheid auf Kantonsebene eine administrative Formalität.
- Auch die Einwohnergemeinde Freienbach kennt ein langwieriges Einbürgerungsverfahren. Ähnlich wie in Pratteln geht der eidgenössischen Bewilligung ein langes Vernehmlassungsverfahren voran. Nachdem der Bund die eidgenössische Bewilligung erteilt hat, werden die Gesuche wiederum mehreren kommunalen und kantonalen

Stellen vorgelegt, bevor auf kommunaler Ebene der Urnenentscheid und auf kantonaler Ebene der Entscheid des Legislativrats gefällt wird.

- Im Chur kommt der Bürgergemeinde im Einbürgerungsverfahren die wesentlichste Rolle zu. Das Verfahren bei Gesuchen ohne Anspruch ist jenem von Pratteln ähnlich. Besteht jedoch ein Anspruch auf Einbürgerung, gleicht das Verfahren in Bezug auf die Verfahrensschritte und in Bezug auf die Möglichkeiten gegen negative Entscheide rechtlich vorzugehen eher dem Verfahren von Meyrin.

²¹ Mit den Beschwerdemöglichkeiten setzt sich das Kapitel 6 eingehender auseinander.

5. Die Verfahrenspraxis

Im vorangegangenen Kapitel wurde der Ablauf der unterschiedlichen Verfahren in fünf Gemeinden dargestellt. Nun ist die Struktur des Verfahrens nur eine Seite der Einbürgerung, die andere Seite ist die Verfahrenspraxis. Diese wird sichtbar in politischen Aushandlungsprozessen, in Kommissionssitzungen, Eignungsgesprächen, Einbürgerungsfeiern und nicht zuletzt in Einbürgerungsentscheiden. Die Praxis widerspiegelt sich in den Einbürgerungsdossiers²², in Sitzungsprotokollen der kommunalen Gremien, die sich mit der Einbürgerung beschäftigen und in Dokumenten zur Entwicklung der Einbürgerung in den Gemeinden. Diesen Dokumenten sind auch Daten zu entnehmen, die sonst weder auf Kantons- noch auf Bundesebene verfügbar sind, nämlich Daten zu sistierten, zurückgezogenen und abgelehnten Gesuchen. Im nun folgenden Kapitel wird die Einbürgerungspraxis der Gemeinden Ostermundigen, Pratteln, Meyrin, Freienbach und Chur thematisiert.

5.1 Ostermundigen

Entwicklungen im Einbürgerungsverfahren:

Am 1. April 1997 trat das revidierte Bürgerrechtsgesetz des Kantons Bern in Kraft.

- a) Mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz wurde die Abfolge innerhalb des Einbürgerungsverfahrens geändert. Früher war zunächst die eidgenössische Bewilligung nötig. Daraufhin stellten Gesuchstellende ihr Gesuch beim Kanton und schliesslich befand die Gemeinde über die Gesuche. Mit dem neuen Gesetz wurde den Gemeinden im Einbürgerungsverfahren mehr Verantwortung übertragen. Als erstes entscheidet heute die Gemeinde, dann der Bund und zuletzt der Kanton. Heisst Ostermundigen ein Gesuch gut, ist in der Regel die wichtigste Hürde genommen.
- b) Seit Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes steht es den Gemeinden frei, die Kompetenz für den Einbürgerungsentscheid an die Exekutive zu delegieren. Ostermundigen prüft zurzeit im Rahmen der Revision der kommunalen Gemeindeordnung eine dahingehende Änderung.
- c) 1994 scheiterte die eidgenössische Vorlage zur erleichterten Einbürgerung am Ständemehr. In der Folge erarbeitete der bernische Regierungsrat zusammen mit verschiedenen Westschweizer Kantonen – worunter auch der Kanton Genf – eine Konvention für ein erleichtertes Einbürgerungsverfahren für AusländerInnen der zweiten Generation. Mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz, kommt diese Gruppe von Gesuchstellenden in den Genuss eines vereinfachten Verfahrens:

Die Wohnsitzerfordernisse tragen den gesellschaftlichen Mobilitätsanforderungen Rechnung. EinbürgerungskandidatInnen der zweiten Generation sind in Ostermundigen von den kommunalen Einbürgerungsgebühren befreit. Der Legislativrat der Gemeinde

bürgert KandidatInnen dieser Kategorie gruppenweise ein. Es bleibt zu hoffen, dass die Massnahmen auch eine Verfahrensverkürzung zur Folge haben wird. Auf Gemeindeebene gibt es erleichterte Einbürgerungen, die bereits im Mai 1998 gutgeheissen wurden, die aber von den anderen beiden Ebenen noch immer nicht entschieden sind.

Einbürgerungsgespräch

Eine ad hoc Arbeitsgruppe der Polizeikommission führt die Eignungsgespräche mit den Gesuchstellenden. An den Gesprächen nehmen auf der Seite der Gemeinde ein uniformiertes Mitglied der Gemeindepolizei, ein Mitglied der Polizeikommission und eine Verwaltungsangestellte teil. Auch die Mitglieder des Gemeinderats haben die Möglichkeit, diesen Gesprächen beizuwohnen. Sie machen von diesem Recht jedoch nur selten Gebrauch.

Während des Gesprächs werden fehlende Angaben für den Eignungsbericht erfragt. Die Verwaltungsangestellte ergänzt mit Hilfe der Antworten das Befragungsraster.²³ Mit dem Gespräch soll ferner abgeklärt werden, in wie weit die Gesuchstellenden in die schweizerischen Lebensverhältnisse eingegliedert sind. Im Anschluss an das Gespräch nimmt die Ad hoc Arbeitsgruppe der Polizeikommission zum Gesuch Stellung. Werden die Aussichten auf Einbürgerung negativ einstuft, muss das Gremium die Gründe erläutern.

Dossiers

Ostermundigen, Bolligen und Ittigen bildeten lange Zeit Viertelsgemeinden der Einwohnergemeinde Bolligen. 1982 konnten die Stimmberechtigten darüber befinden, ob die einzelnen Ortschaften weiterhin eine Gemeinde bilden, oder ob eine Teilung vorgenommen werden sollte. Im Gegensatz zu Ostermundigen stimmten Bolligen und Ittigen, die beiden finanziell besser gestellten Ortschaften, einer Teilung zu. Der Entscheid führte dazu, dass alle drei Ortschaften eine eigene Verwaltung aufbauen mussten. Entsprechend stammen die ältesten Ostermundiger Einbürgerungsdossiers aus dem Jahre 1983.

Seit 1983 wurden in der Gemeinde 269 Gesuche (391 Personen) bearbeitet. Davon wurden 10 Gesuche sistiert, 5 Gesuche abgelehnt und 5 Gesuche abgeschrieben.

Teilt man die Gesuchstellenden entsprechend der nationalen Herkunft der KandidatInnen in Gruppen ein, so ergibt sich in Ostermundigen ein ziemlich ausgeglichenes Bild. Die grösste Gruppe stellen die italienischen Gesuchstellenden dar, gefolgt von den ex-jugoslawischen BewerberInnen. Beide Gruppen haben seit 1992 proportional zugenommen. In Ostermundigen wurden viele vietnamesische und kambodschanische Staatsangehörige eingebürgert, dies obwohl diese beiden Gruppen in bezug auf die sprachliche

²² In den Gemeinden wurden die Dossiers der Jahre 1981-1991 ausgewertet.

²³ Dieses Raster ist in der "Wegleitung Einbürgerungsverfahren; Ordentliche Einbürgerung von AusländerInnen und Ausländern sowie von Schweizerinnen und Schweizern" vorgegeben (BSIG, 1997: 21-22).

Integration oft Schwierigkeiten haben, den materiellen Voraussetzungen für die Einbürgerungen zu genügen.

Seit dem Inkrafttreten des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes von 1997 wurden um die 80 Personen erleichtert eingebürgert.

Ausserhalb von Ostermundigen befindet sich die Rüti, ein an ein Naherholungsgebiet grenzendes Quartier mit zahlreichen Wohnblöcken. Zwischen der Rüti und der übrigen Gemeinde befindet sich das Schiessplatzgelände der Burgergemeinde Bern. Wohl etwas abgelegen, ist die Rüti mit den öffentlichen Verkehrsmitteln gut erreichbar. Ein Viertel der ex-jugoslawischen und je ein Drittel der türkischen, kambodschanischen und vietnamesischen Staatsangehörigen, die in Ostermundigen ein Einbürgerungsgesuch stellen, sind in diesem Quartier wohnhaft.

Die Gebührenregelung führt dazu, dass gut verdienende BewerberInnen am meisten für die Einbürgerung bezahlen. Erleichterte Einbürgerungen sind auf Gemeindeebene kostenlos. Der Arbeitsaufwand der durch die erleichterten Einbürgerungen entsteht, wird von den regulären Gesuchstellenden getragen.²⁴ Der Ertrag aus den Einbürgerungen ist bescheiden. Der Einwohnergemeinde erwuchs in den vergangenen 16 Jahren ein Gewinn von rund 170'000 Franken.

5.2 Pratteln

Entwicklungen im Einbürgerungsverfahren

Das Bürgerrechtsgesetz des Kantons Basel-Land hat lange Zeit keine wesentlichen Änderungen erfahren. In jüngster Vergangenheit kam jedoch Bewegung in die Sache. In der Volksabstimmung vom 24. September 2000 wurde das neue kantonale Bürgerrechtsgesetz angenommen. Das neue Verfahren ist dadurch gekennzeichnet, dass Gesuche nicht mehr beim Bund, sondern beim Kanton einzureichen sind. Dadurch, dass die verschiedenen Verfahrensschritte nicht mehr hintereinander, sondern parallel erfolgen, soll das Verfahren gestrafft werden. Dieses Gesetz wird voraussichtlich am 1. Januar 2001 in Kraft treten.²⁵

Entwicklungen im Einbürgerungsverfahren der vergangenen Jahre beziehen sich weitgehend auf geringfügige Änderungen der kommunalen Einbürgerungsnormen:

²⁴ Daniel Arn schreibt in seinen Erläuterungen zum neuen Gemeindegesetz des Kantons Bern, dass es im untypisch ist, bei Kausalabgaben die wirtschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Aus den Reglementen verschiedener Gemeinden des Kantons zeigen sich unterschiedliche Massstäbe. Während in Biel auch bei abgeschriebenen Gesuchen eine Bearbeitungsgebühr von 200.- zurückbehalten wird, hat die Gemeinde Lyss ein Punktesystem, welches auch Liegenschaftsbesitz berücksichtigt. Eine alleinstehende, 30-jährige Person, mit einem steuerbaren Einkommen von 40'000.-, einem Vermögen von 50'000.-, einer Eigentumswohnung mit einem Eigenmietwert von 200'000.-, die seit 5 Jahren in der Gemeinde ansässig ist, zahlt in Ägerten 2'400.-, in Biel 2'700.-, in Ostermundigen 4'500.- und in Lyss 7'000.- für die Einbürgerung auf Gemeindeebene.

²⁵ Zurzeit ist bereits eine weitere Revision des Bürgerrechtsgesetzes in Gang. Der Bericht geht in Kapitel 2.6.2 "Tendenzen auf Kantonsebene" darauf ein.

- a) Im Juni 1994 genehmigte die Bürgergemeindeversammlung ein neues Einbürgerungsreglement. Ehegatten können sich seither alleine einbürgern lassen. Die Wohnsitzfrist für ausländische Gesuchstellende wurde von 10 auf 5 Jahre verkürzt. Für ausländische Ehegatten genügen fortan 3 Jahre.
- b) Früher befand der Bürgerrat zweimal innerhalb von wenigen Monaten – einmal zuhänden des Bundes und einmal zuhänden des Kantons – ob ein Gesuch in positivem Sinn weitergeleitet werden soll. Seit Juni 1997 werden nur noch die Gesuche an den Bund vom gesamten Bürgerrat beurteilt. Das später eintreffende Gesuch an den Kanton gelangt nicht mehr vor den Gesamtbürgerrat, sondern wird vom Präsidenten und der Verwalterin rechtmässig unterschrieben und an den Kanton zurückgesandt, nachdem der Protokollauszug des Einbürgerungsgesprächs überprüft wurde. Damit wurde das vergleichsweise komplizierte Verfahren zumindest auf Gemeindeebene etwas vereinfacht.

Einbürgerungsgespräch

Es gibt in Pratteln zwei verschiedene Formen von Einbürgerungsgesprächen. Sind die Gesuchstellenden in der Schweiz geboren oder haben sie ihre Schulzeit in der Schweiz absolviert, dann findet ein Einbürgerungsgespräch statt. Sind sie jedoch erst später in die Schweiz gekommen, dann handelt es sich beim Gespräch um eine mündliche Prüfung, welche die Gesuchstellenden an Hand von Unterlagen, welche ihnen die Bürgergemeinde zustellt hat, vorbereiten.

Die Gespräche, bei welchen gleichzeitig die Bürgergemeinde vorgestellt wird, dauern durchschnittlich 20 Minuten. Sie finden im Bürgerratzzimmer im Schloss Pratteln statt. Von behördlicher Seite sind die fünf Bürgerräte und die Verwalterin anwesend. Ziel des Gesprächs ist es, abzuklären, ob KandidatInnen assimiliert und mit den örtlichen, kantonalen und eidgenössischen Gegebenheiten vertraut sind. Anhand eines einmal ausgearbeiteten Fragekatalogs stellen die Bürgerräte und die Verwalterin eine Auswahl von Fragen. Diese reichen von der schweizerischen Politik und Geographie bis zu den lokalen Flurnamen oder den kulturellen Anlässen der Bürgergemeinde. Prüfungsgespräche laufen in ähnlicher Weise ab, nur wird von den KandidatInnen erwartet, dass sie sich anhand von Unterlagen inhaltlich auf das Gespräch vorbereiten und die gestellten Fragen mehrheitlich beantworten können. Nach dem Gespräch stimmt der Bürgerrat ab.

Bürgergemeindeversammlungen

Stimmberechtigt sind Pratteler BürgerInnen, die in der Gemeinde oder im übrigen Kanton wohnhaft sind. Dies waren in den 90er Jahren durchschnittlich 1'700 Personen. Obwohl die Zahl der stimmberechtigten Bürgerinnen über die Jahre hinweg konstant geblieben ist, hat das Interesse an den Bürgergemeindeversammlungen in den vergangenen Jahren tendenziell zugenommen. Grund dafür dürfte sein, dass die Bürgergemeinde immer wieder grosse Anstrengungen unternimmt, um bei den BürgerInnen das Interesse an der Bürger-

gemeinde zu wecken. Die Bürgergemeinde Pratteln verzeichnet – im Gegensatz zur Einwohnergemeinde – jährlich einen umfangreichen Einnahmenüberschuss, der grösstenteils aus Baurechtszinsen stammt. Dieses Geld wird im Sinne der Zielsetzungen der Bürgergemeinde eingesetzt, um die „Heimatverbundenheit zu fördern“, „kulturelle Bestrebungen zu unterstützen“, den Grundbesitz zu mehren und die Liegenschaften zu unterhalten. Im Jahresprogramm der Bürgergemeinde finden verschiedene Anlässe statt, die das Zugehörigkeitsgefühl der BürgerInnen stärken.

Auffallend viel Interesse fand jene Bürgergemeindeversammlung im Dezember 1997, an welcher 25 Gesuche (36 Personen) von türkischen und ex-jugoslawischen Staatsangehörigen abgelehnt wurden.²⁶ Damals waren fast 13 % der Stimmberechtigten an der Versammlung anwesend. Ein Grund für die hohe Beteiligung war die starke Medienpräsenz im Vorfeld der Versammlung (Elmiger, 2000). Einzig die Versammlung im März 1999, an welcher im Rahmen einer Einbürgerungsaktion ausschliesslich SchweizerInnen eingebürgert wurden, war mit der Anwesenheit von über 16 % der Stimmberechtigten noch besser besucht.²⁷ Dabei handelte es sich jedoch um eine aussergewöhnliche Versammlung. Aus Anlass der Jubiläen 200 Jahre Helvetik und 150 Jahre Bundesverfassung fand im Anschluss an die Versammlung eine Feier für die Pratteler BürgerInnen statt. An dieser Feier haben Stimmberechtigte teilgenommen, die sich sonst wenig für die Belange der Bürgergemeinde interessieren.

Dossiers

Neben den Einbürgerungen von AusländerInnen hat es in Pratteln jedes Jahr auch eine ganze Reihe von SchweizerInnen, die sich um das Pratteler Bürgerrecht bemühen. Im Jahr 1999 überstieg die Zahl der SchweizerInnen die ausländischen KandidatInnen um mehr als das Siebenfache.

Aufgefächert nach Nationen kann festgestellt werden, dass zwischen 1981 und 1999 in Pratteln SchweizerInnen weitaus am häufigsten eingebürgert wurden. An zweiter Stelle stehen italienische, gefolgt von deutschen, tschechischen, (ex-)jugoslawischen, türkischen, österreichischen, ungarischen und englischen bzw. französischen Staatsangehörigen. Während die Gesuche von deutschen und tschechischen Staatsangehörigen seit 1992 stark zurückgegangen sind, haben vor allem jene von italienischen, ex-jugoslawischen und türkischen Gesuchstellenden zugenommen. Aus den Dossiers geht hervor, dass die zumeist gut ausgebildeten tschechischen Gesuchstellenden, kurze Zeit nach ihrer Ankunft in der Schweiz, in den Arbeitsmarkt integriert wurden, ohne einen sozialen Abstieg in Kauf nehmen zu müssen. Im Gegensatz zu Ostermundigen wurden in Pratteln keine vietnamesischen Flüchtlinge eingebürgert.

²⁶ Kapitel 6 beschäftigt sich eingehend mit diesem Fall.

²⁷ Im Kanton Basel-Land wurden im Rahmen von Einbürgerungsaktionen mehr als 2'000 SchweizerInnen eingebürgert.

Abgelehnte Einbürgerungsanträge waren lange Zeit eine Seltenheit. Zwischen 1961 und 1994 scheiterten lediglich zwei Dossiers (5 Personen). Ab 1995 ist jedoch die Tendenz feststellbar, Gesuche an den Versammlungen abzulehnen. Während 1995 ein Gesuch (4 Personen) abgelehnt wurde, waren es im darauffolgenden Jahr bereits 3 Gesuche (9 Personen). Ein Jahr später wurden 29 Gesuche (47 Personen) angelehnt. 1998 wurde ein Gesuch (1 Person) und 1999 deren zwei (6 Personen) zurückgewiesen. Von den insgesamt 38 abgelehnten Gesuchen handelt es sich in 30 Fällen um türkische Staatsangehörige (51 Personen), in 6 Fällen um Staatsangehörige aus dem ehemaligen Jugoslawien (15 Personen), in einem Fall um deutsche Staatsangehörige (4 Personen) und in einem Fall um einen Ungarn (1 Person).

Abgelehnte KandidatInnen stellen zuweilen in der Gemeinde Niederdorf ein weiteres Gesuch. Diese Gemeinde, welche aus achtenswerten Gründen auf kommunale Wohnsitz-erfordernisse verzichtet, gilt dank ihrer liberalen Einbürgerungspolitik als Auffangbecken für EinbürgerungskandidatInnen aus anderen basel-landschaftlichen Gemeinden.

In den Dossiers fanden sich zudem Hinweise zu 36 abgeschriebenen Gesuchen. Je 8 Gesuche stammen von türkischen und ex-jugoslawischen StaatsbürgerInnen, 7 Gesuche von italienischen KandidatInnen. In insgesamt 5 Fällen war im Dossier vermerkt, dass das Gesuch sistiert wurde.

Als die Industriebetriebe in den 60-er Jahren Arbeitskräfte benötigten, entstand in Pratteln zwischen 1965 und 1976 die Grosssiedlung Längi, als Antwort auf die Wohnungsknappheit. Dieses Quartier weist eine minimale Infrastruktur an Schulen, Einkaufsmöglichkeiten und Dienstleistungen auf. 30 Jahre nachdem dieses Quartier erbaut wurde, besteht heute an manchen Wohnbauten Sanierungsbedarf. Vom Zentrum der Gemeinde ist die Längi durch eine grosse Siedlungslücke getrennt, durch welche die Linie der Eisenbahn und die Autobahn führt. In Bezug auf den öffentlichen Verkehr in den abendlichen Randstunden ist dieses Quartier schlecht erschlossen. Da der Wohnraum verhältnismässig preisgünstig ist, sind viele Industriearbeitende mit niedrigem Einkommen und mit ihnen viele ausländische Familien hierher gezogen (MGU-Projekt, 1997/98: 135–152). Der AusländerInnenanteil beträgt in diesem Quartier 65 % und ist damit wesentlich höher als im Rest der Gemeinde. Rund ein Fünftel aller Gesuche stammen von BewohnerInnen dieser Grosssiedlung. Von den abgelehnten Gesuchenstellenden wohnt fast die Hälfte der zumeist türkischen GesuchstellerInnen in der Längi.

Die Einnahmen, die aus den kommunalen Einbürgerungsgebühren resultieren, kommen vollumfänglich der Bürgergemeinde zu Gute. In den Jahren 1981–1999 handelte es sich bei 537 Gesuchen (1'111 Personen) um den Betrag von 869'000 Franken. Verglichen mit den Erträgen aus den Baurechtverträgen ist dies ein kleiner Betrag.²⁸ Die Einnahmen

²⁸ Dies ist nicht in allen Bürgergemeinden der Fall. Für ärmere Bürgergemeinden stellen die Einnahmen, die aus den Einbürgerungen resultieren, willkommene Mittel dar, um finanzielle Engpässe, die beispielsweise durch die defizitäre Bewirtschaftung des Waldes entstehen, zu überbrücken.

stehen der Bürgergemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Zielsetzungen zur Verfügung.

5.3 Meyrin

Entwicklungen im Einbürgerungsverfahren

Das Einbürgerungsverfahren in Meyrin kann zeitlich in 3 Phasen eingeteilt werden:

1. Phase (bis 1994)

Die 12 Mitglieder der Einbürgerungskommission luden die Gesuchstellenden, die das 25. Altersjahr überschritten hatten, zu einem ca. 20-minütigen Gespräch ein. Von diesem Gespräch wurde ein Protokoll verfasst. Anhand des persönlichen Berichtes eines Kommissionsmitglieds wurden die KandidatInnen dem Gemeinderat (kommunale Legislative) vorgestellt. Am Schluss der Sitzung fielte dieser hinter verschlossenen Türen eine geheime Vorentscheidung. Negative Vorentscheidungen mussten nicht begründet werden. Die Gesuchstellenden unter 25 Jahren wurden vom Administrativrat (kommunale Exekutive) behandelt. Auf ein persönliches Gespräch wurde verzichtet.

2. Phase (von 1994 bis 1996)

Dieses System wurde zunehmend als schwerfällig empfunden, worauf Meyrin 1994 das kommunale Verfahren änderte. Gesuchstellende, die das 25. Altersjahr überschritten hatten, führten fortan ein Gespräch mit 2 Mitgliedern der Einbürgerungskommission, welche jeweils unterschiedlichen politischen Gruppierungen angehörten. Eines der beiden Kommissionsmitglieder verfasste ein Gesprächsprotokoll. Hierauf wurden die KandidatInnen dem Gemeinderat vorgestellt. Dieser fällt die Vorentscheidung zuhanden des Kantons. Dies geschah weiterhin hinter verschlossenen Türen und in geheimer Abstimmung. Jene Gesuchstellenden, die das 25. Altersjahr noch nicht überschritten hatten, wurden direkt vom Administrativrat behandelt, wobei auf ein persönliches Gespräch verzichtet wurde.

3. Phase (ab 1996)

Noch stets tagt der Gemeinderat hinter verschlossenen Türen. Da negative Einbürgerungsentscheidungen seit Juni 1996 basierend auf Artikel 12 der kantonalen Einbürgerungsbestimmungen begründet werden müssen, dürfen Ratsmitglieder heute nicht mehr geheim abstimmen.

Dies löste in zahlreichen Genfer Gemeinden eine heftige Kontroverse aus, so auch in Meyrin. Da seit 1984 ohnehin die gesetzliche Grundlage bestand, Einbürgerungsvorentscheidungen an die Exekutive d.h. an den Administrativrat zu delegieren, Entschieden der Gemeinderat kurzerhand, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

Einbürgerungsgespräch

Mit den „natifs“ – das sind jene Gesuchstellenden, welche in der Schweiz geboren oder vor ihrem fünften Lebensjahr hierher gekommen sind – aus der Kategorie der erleichterten Einbürgerung, finden in Meyrin keine Einbürgerungsgespräche statt. Die übrigen KandidatInnen werden zu einem 20-minütigen Gespräch eingeladen. Das Gespräch folgt keinem fixen Fragekatalog. Es werden Fragen angesprochen, die sich aus dem Einbürgerungsbericht heraus ergeben. Nach dem Gespräch werden die streng vertraulichen Unterlagen des Kantons sofort wieder eingezogen und an den Kanton zurückgeleitet.

Dossiers

Gesuche werden nicht auf Gemeindeebene, sondern auf Kantonsebene archiviert. Auf Gemeindeebene werden lediglich einige wenige Unterlagen in Ordnern aufbewahrt. Die nun folgenden Ausführungen gliedern sich deshalb in zwei Gruppen:

a) Gemeinde

Im Gegensatz zu anderen Gemeinden werden in Meyrin pro Einbürgerungsgesuch nur gerade zwei bis drei A4-Seiten archiviert.²⁹ Auf einer Seite sind die Personalien – Name der Gesuchstellenden und deren Eltern, Adresse, Geburtsdatum, Geburtsort, Nationalität, Beruf und Zivilstand – festgehalten. Hinzu kommt der Brief mit dem Vorentscheid der Gemeinde an die KandidatInnen und ein ca. 20–30 Zeilen langes Protokoll des Eignungsgesprächs. Für die erleichtert Einbürgerungen ist das Einbürgerungsverfahren eine Formsache. Die Gemeinde erhält vom Kanton lediglich das Personalblatt jedoch keinen Einbürgerungsbericht. Da bei dieser Personenkategorie auf Gemeindeebene kein Einbürgerungsgespräch stattfindet, ist auch kein Protokollauszug vorhanden.

Meyrin bearbeitet jährlich eine wesentlich grössere Zahl von Gesuchen als die anderen untersuchten Gemeinden. Alleine 1999 wurden in der Gemeinde Meyrin 187 Gesuche (289 Personen) bearbeitet. Bei insgesamt 80 Gesuchen handelte es sich um erleichterte Einbürgerungen. Zu drei Gesuchen nahm die Gemeinde negativ Stellung, zwei Gesuche wurden sistiert. 1999 wurden in Meyrin somit mehr Gesuche bearbeitet als in Freienbach zwischen 1981–1999. Dies ist nicht alleine darauf zurückzuführen, dass Meyrin die zweitgrösste der fünf untersuchten Gemeinden ist.³⁰ Die grosse Zahl der Gesuche steht vielmehr mit der liberalen Einbürgerungspraxis des Kantons Genf und mit dem hohen Ausländeranteil der Gemeinde Meyrin in Zusammenhang.³¹

²⁹ Frühere Dossiers sind etwas umfangreicher, jedoch niemals so detailliert, wie dies beispielsweise in den Gemeinden Ostermundigen oder Pratteln der Fall ist.

³⁰ Den Volkszählungen und amtliche Veröffentlichungen des Bundesamts für Statistik ist zu entnehmen, dass die Gemeinde Chur 1997 30'219 EinwohnerInnen, Meyrin 18'907 EinwohnerInnen, Ostermundigen 15'392 EinwohnerInnen, Pratteln 15'083 EinwohnerInnen und Freienbach 12'421 EinwohnerInnen verzeichnete (<http://gemeindereformen.unibe.ch>).

³¹ Der Zensus von 1990 ergab für die Gemeinde Meyrin einen AusländerInnenanteil von 41,2 %. Im Vergleich dazu betrug der AusländerInnenanteil in Pratteln 29,6 %, in Chur 17,1 %, in Ostermundigen 15,8 % und in Freienbach 15,3 % der Wohnbevölkerung (<http://gemeindereformen.unibe.ch>).

Meyrin ist eine riesige, an Frankreich grenzende Satellitenstadt. Während die Gemeinde 1960 erst etwas mehr als 3'000 EinwohnerInnen hatte, zählte sie zwanzig Jahre später bereits sechs Mal so viele EinwohnerInnen. In den vergangenen dreissig Jahren gab es in der Gemeinde rund 15'000 ZuzügerInnen. In kürzester Zeit wurde dafür die nötige Infrastruktur bereitgestellt (Meyrin, 1996: 22–31). Die Cité besteht aus unzähligen viereckigen, rechtwinklig angelegten Wohnblocks. Der frühere Kern der Gemeinde, das Quartier Meyrin Village, ist aus heutiger Sicht eher peripher gelegen. Es liegt zwischen der ausgedehnten Industriezone und der Cité dem neu entstandenen Zentrum der Gemeinde. Der Flughafen Genf-Cointrin trennt das Quartier Cointrin von der übrigen Gemeinde. 77,6 % der Gesuche, die in Meyrin 1999 bearbeitet wurden, stammen von KandidatInnen, die in der Cité wohnhaft sind. Je 11,2 % der Gesuchstellenden sind in den übrigen Gemeinde oder in einer anderen der 44 Genfer Gemeinden wohnhaft. Keines der Gesuche von nicht in der Gemeinde wohnhaften Gesuchstellenden wurde negativ vorentschieden.

Die nationale Zugehörigkeit der KandidatInnen ist in den Meyrin vielfältiger als in den anderen vier Gemeinden. Die weitaus grössten Gruppen stellen die französischen, italienischen und spanischen BürgerrechtsbewerberInnen dar. Diese Gruppen sind in der Zeitspanne zwischen 1992 und 1999 jedoch stark zurückgegangen. Zugenommen hat hingegen die Zahl afrikanischer Gesuchstellender.

Von den vorhandenen Ordnern der vergangenen 19 Jahre leitete Meyrin die meisten Gesuche in positivem Sinne an den Kanton weiter.³² Es fanden sich über all die Jahre hinweg lediglich 10 Dossiers, in denen sich die Gemeinde und/oder der Kanton gegen die Einbürgerung aussprachen.

Für die Gemeinde besteht die Möglichkeit, ein Gesuch zu sistieren. Dies geschah jährlich ungefähr in 2–5 Fällen. Nach Ablauf dieser Wartefrist kann die Gemeinde einen Ergänzungsbericht zum Einbürgerungsbericht anfordern. Dieser Zusatz soll klären, ob sich die Situation, die zur Sistierung des Gesuchs führte, verändert hat. Ob ein Ergänzungsbericht angefordert wird, ist immer eine politische Entscheidung.

b) Kanton

Auf Kantonsebene werden die Dossiers aller Gemeinden archiviert. Wer die Gesuche der Gemeinde Meyrin bearbeiten will, muss gleichzeitig die Gesuche aller anderen Genfer Gemeinden durchsehen. Die Computerapplikation, die eine statistische Erfassung entlang der verschiedenen Gemeinden ermöglicht, wurde erst vor 2½ Jahren eingeführt.

Vom Genfer Staatsrat wurden in den Jahren 1997–1999 insgesamt etwas mehr als 1 % der Gesuche negativ vorentschieden. Da die Gemeinden davon gar nie etwas erfahren, finden sich auf kommunaler Ebene auch keine Hinweise zu diesen Gesuchen. Den 45 Genfer Gemeinden stellte der kantonale Einbürgerungsdienst 1998 1'535 Dossiers und 1999 2'714 Dossiers zu. 1'629 Dossiers bzw. 2'520 Dossiers wurden von den Gemeinden in diesen

³² Aus den Jahren 1992, 1993, 1994 und den Jahren 1981 und 1982 waren die Ordner verschollen.

beiden Jahren in positivem Sinne, 15 bzw. 25 in negativem Sinne vorentschieden. Stand der Einbürgerung auch von Seiten des Bundes und der Gemeinde nichts entgegen, handelte es sich beim Entscheid auf kantonaler Ebene um eine administrative Formalität.

In jenen Fällen, in welchen sich der Kanton gegen Gesuchstellende, oder entgegen dem Willen der Gemeinde für Gesuchstellende aussprach, hatten Gemeinden und Gesuchstellende die Möglichkeit, sich an den Grossen Rat zu wenden, der sich letztinstanzlich mit dem Gesuch beschäftigte. Mit solchen Wiedererwägungsgesuchen setzte sich der Kanton jährlich in 3–4 Fällen auseinander.

5.4 Freienbach

Entwicklungen im Einbürgerungsverfahren

a) Gemeinde

Wie eben dargestellt wurde, ist auf Kantonsebene in den vergangenen dreissig Jahren wenig in Bewegung gekommen und das kantonale Bürgerrechtsgesetz lässt den Gemeinden nur geringen Handlungsspielraum. Dennoch hat die Gemeinde Freienbach innerhalb des ihr vorgegebenen gesetzlichen Rahmens Schritte unternommen:

Gemäss Gemeindeversammlungsbeschluss vom 30. April 1970 haben minderjährige Gesuchstellende keine Einbürgerungsgebühr mehr zu entrichten. Seit September 1996 müssen Gesuchstellende ihre Beweggründe für die Einbürgerung nicht mehr vor dem gesamten Gemeinderat darlegen, sondern werden nur noch zu einem Gespräch mit dem Gemeinde-Oberhaupt und dem Gemeindeschreiber eingeladen. Als in den vergangenen Jahren Einbürgerungsbegehren von TürkInnen und Ex-JugoslawInnen zunehmend abgelehnt wurden, schlossen sich VertreterInnen der Freienbacher Ortsparteien zu einer überparteilichen Aktion zusammen. Um gegen diese Entwicklungen anzukämpfen, traten sie vor der Urnenabstimmung im Herbst '98 an die Öffentlichkeit und setzten sich gemeinsam für eine faire Abstimmung ein. Nur die Freienbacher SVP zog es vor, sich dieser Aktion zu enthalten.

b) Kanton

Auf kantonaler Ebene wurde das Bürgerrechtsgesetz letztmals 1970 revidiert. Es sah neben geringfügigen Verbesserungen für AusländerInnen vor allem eine klare und fördernde Regelung für schweizerische EinbürgerungskandidatInnen vor. Zusätzlich wurde eine zulässige Höchstgebühr für die Gemeinden festgesetzt. Der Regierungsrat begründete die Gesetzesänderung damals damit, dass „durch die grössere Zahl von Einbürgerungen assimilierter Ausländer eine wirksame Bekämpfung der Überfremdung zu erreichen“ sei (RRB Nr. 2482, 24.11.69 zitiert nach Bussmann, 1998: 9). Insbesondere kleine Gemeinden standen der Gesetzesrevision kritisch gegenüber.

Aus Anlass der zweiten Revisionsstufe des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes, welches 1990 von den eidgenössischen Räten verabschiedet wurde, wollte der Kanton

Schwyz 1990/91 eine Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes durchführen. Kern der Revision sollte, nach eidgenössischen Vorbild, die Gleichstellung von Frau und Mann sein. Unter anderem sollten Gemeinden fortan die Möglichkeit erhalten, Einbürgerungsentscheide an die kommunale Exekutive zu delegieren. Diese Vorlage wurde jedoch verworfen.

Im November 1996 reichte das Jugendparlament die „Initiative für ein faires Einbürgerungsverfahren“ ein. Die notwendige Zahl der Unterschriften wurde jedoch bis anhin nicht erreicht. Kürzlich hat nun auch die kantonale Bürgerrechtskommission beim Regierungsrat ein Postulat eingereicht, wonach die Einbürgerung kein politischer Entscheid, sondern ein Verwaltungsakt sein soll. In seiner Antwort gesteht der Regierungsrat zwar ein, dass Legislativentscheide zunehmend als überholt betrachtet werden müssen. Er will zu dieser Frage jedoch erst Stellung nehmen, nachdem die Volksinitiative des Jugendparlaments, welche in eine ähnliche Richtung zielt, eingereicht ist.

Einbürgerungsgespräch

Am Einbürgerungsgespräch, welches in einem Sitzungszimmer der Gemeindeverwaltung stattfindet, nimmt von Seiten der Verwaltung der Gemeindegemeinschafter und der Gemeindegemeinschafterin teil. Im Gespräch erläutern die Gemeindegemeinschafter den Gesuchstellenden die weiteren Verfahrensschritte. Sowohl die Gemeindegemeinschafter als auch die KandidatInnen haben Gelegenheit, offene Fragen zu klären. Im Laufe des Gesprächs mit türkischen und ex-jugoslawischen Gesuchstellenden wird auf die ablehnende Haltung der Stimmbevölkerung und auf die Möglichkeit eines negativen Volksentscheids hingewiesen. Gesuchstellenden, die zwischenzeitlich in eine andere Gemeinde gezogen sind, wird geraten, ihr Gesuch einstweilen zurückzuziehen und es in der neuen Wohngemeinde zu stellen.

Dossiers

In Freienbach kommen im Vergleich zu den anderen vier Gemeinden relativ wenige Einbürgerungen zur Abstimmung. Jährlich sind es nur gerade 8–12 Gesuche. Dies steht in einem markanten Gegensatz zu Ostermündigen, jener Gemeinde, die sowohl in Bezug auf den Ausländeranteil als auch in Bezug auf die Wohnbevölkerung grosse Gemeinsamkeiten aufweist.³³

Verglichen mit Meyrin, Pratteln und Chur, ist die nationale Zugehörigkeit der Gesuchstellenden in Freienbach ziemlich ausgeglichen. Es gibt keine Gruppe, die überdurchschnittlich oft um das Bürgerrecht nachsucht. Wegen der doppelten Staatsbürgerschaft ist die Gruppe der italienischen im Gegensatz zur Gruppe der deutschen Gesuchstellenden seit 1992 noch immer zunehmend.

³³ Ostermündigen zählte 1997 15'392 Einwohner und einen Ausländeranteil von 15,8 %. Freienbach beherbergte zur selben Zeit 12'421 Einwohner und verzeichnete einen Ausländeranteil von 15,3 % (www.gemeindereformen.unibe.ch).

In den 80-er Jahren gingen Einbürgerungen in Freienbach problemlos über die Bühne. Nicht nur EU-BürgerInnen, sondern auch tschechische Staatsangehörige hatten keinerlei Probleme, sich in der Gemeinde einbürgern zu lassen. 1984 wurde das Gesuch eines türkischen Staatsangehörigen abgelehnt und jenes eines jugoslawischen Staatsangehörigen nur ganz knapp angenommen. Deutlich angenommen wurden hingegen die vier Gesuche von Gesuchstellenden aus europäischen Nachbarländern. Dies sollte ein Vorbote sein, für eine Entwicklung, welche die Einbürgerungsabstimmungen der 90-er Jahre prägte:

Alle Gesuche von vietnamesischen Staatsangehörigen wurden in diesen Jahren angenommen. Jene von türkischen Staatsangehörigen und insbesondere jene von Staatsangehörigen aus dem ehemaligen Jugoslawien stiessen zunehmend auf Widerstand. 1993 wurde das Gesuch eines türkischen und 1995 drei Gesuche von ex-jugoslawischen Antragstellenden, 1996 vier Gesuche von ex-jugoslawischen Antragstellenden und 1996 zwei Gesuche von türkischen und ein Gesuch eines ex-jugoslawischen Antragstellenden abgelehnt. Manche der abgelehnten Gesuche wurden daraufhin zurückgezogen. Andere Gesuchsteller wagten es erneut. Bei einigen klappte es das zweite Mal, andere mussten hingegen auch beim dritten Mal hinnehmen, dass das Freienbacher Stimmvolk ihnen das Gemeindebürgerrecht verwehrte. Parallel zu dieser Entwicklung steigt die Zahl der Gesuche, die vom Kanton nach Ablauf der eidgenössischen Bewilligung oder nachdem Gesuche zurückgezogen wurden, abgeschrieben wurden.

In den Jahren 1981–1999 wurden 31 Gesuche vom Kanton abgeschrieben. In 107 Fällen (193 Personen) stimmten die Freienbacher Stimmberechtigten für die Gesuchstellenden. In insgesamt 12 Fällen verweigerten sie 21 Personen die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht. Die abgelehnten Gesuche stammen allesamt von türkischen und ex-jugoslawischen Staatsangehörigen. 5 der 12 abgelehnten Gesuche stammen von AusländerInnen, die in der Schweiz geboren wurden. 17 Gesuche (24 Personen) wurden abgeschrieben, bevor sie an die Urne gelangten.

Gesuchstellende müssen nicht zwingend in jener Gemeinde wohnhaft sein, in der sie ihr Gesuch stellen. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gesuch abgeschrieben wird, ist für Gesuchstellende, die nicht mehr in der Gemeinde wohnen, jedoch besonders gross. Von insgesamt 5 Gesuchen wurden 3 abgeschrieben, eines abgelehnt und eines angenommen. Jenes Gesuch, das angenommen wurde, stammt von einem EU-Bürger, der gezielt darauf hinarbeitete, die Gunst der Stimmenden für sich zu gewinnen.

Freienbach besteht aus fünf Ortschaften. Von diesen liegt die Ortschaft Wilen an erhöhter Hanglage. Heute wohnen rund vier Mal so viele Leute in Wilen wie noch vor 40 Jahren. Mit 10,56 % ist der Ausländeranteil in Wilen im Vergleich zu den anderen Freienbacher Ortschaften am tiefsten. Allen 23 Wilener Gesuchen, die zwischen 1981 und 1999 bei der Gemeinde eingingen, wurde die Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht gewährt. Hurden liegt am Seedamm, welcher den unteren vom oberen Zürichsee trennt. Das Land auf der Dammseite, das an den oberen Zürichsee grenzt, ist weitgehend aufgeschüttetes, mit

kleinen Kanälen durchzogenes, Korporationsland.³⁴ Der direkte Seeanstoss hat wohlhabende Geschäftsleute veranlasst, hier eine Villa oder ein Ferienhaus zu errichten. Das Bauland ist knapp, Umzonungen sind nicht möglich. Entsprechend ist diese Ortschaft in den vergangenen vierzig Jahren nur um die Hälfte angewachsen. Auch in dieser Ortschaft ist der Ausländeranteil mit 12,9 % tief. Hurden verzeichnete während der Zeit zwischen 1981–1999 nur gerade ein Gesuch, welches problemlos angenommen wurde. Während Pfäffikon und Freienbach einen Ausländeranteil von rund 20 % aufweisen, ist dieser in Bäch mit rund 30 % vergleichsweise hoch. In den Ortschaften Pfäffikon und Freienbach wurden von insgesamt 85 Gesuchen 75 angenommen, 7 abgelehnt und 3 abgeschrieben. Von den insgesamt 12 Bächener Gesuchen wurden vom Stimmvolk nur gerade 7 Gesuche gutgeheissen.

Von den vier ex-jugoslawischen Gesuchen, die dem Stimmvolk 1999 vorlagen, wurde lediglich das Gesuch jenes Kandidaten angenommen, der einen italienischen klingenden Nachnamen trug. Gesuche von KandidatInnen mit Namen, welche auf eine jugoslawische Herkunft schliessen liessen, wurden abgelehnt.

21 Gesuche wurden von Einzelpersonen, 12 Gesuche von Paaren und 30 Gesuche von Familien gestellt.

Es gab in den vergangenen Jahren im Kanton Schwyz einige Fälle, in welchen Gesuchstellende im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens zwischen der Urnenabstimmung und der Rechtskräftigkeit des Einbürgerungsentscheids eine Namensänderung beantragten, welche vom Departement des Innern genehmigt werden muss. Zwar erschienen die Gesuchstellenden in der Abstimmungsbotschaft noch mit ihrem ursprünglichen Namen. Die neuen Papiere wurden jedoch auf den neuen Namen erstellt, welcher nicht mehr auf die ursprüngliche Staatsbürgerschaft schliessen lässt. Es ist zu vermuten, dass die Gesuchstellenden mit dem neuen Bürgerrecht und dem weniger stigmatisierten Namen die Zugangschancen zu gesellschaftlichen Ressourcen in der Schweiz zu verbessern versuchten.

In den Jahren 1991–1999 erwirtschaftete die Gemeinde Freienbach durch die Einbürgerung von AusländerInnen 171'400 Franken.

5.5 Chur

Entwicklungen im Einbürgerungsverfahren

Früher wurden Einbürgerungsentscheide immer durch die BürgerInnen gefällt. Manche Bürgergemeinden hatten einen relativ hohen Bürgernutzen. Um die Zugangschancen zu

³⁴ Die Korporation Freienbach ist neben dem Kloster Einsiedeln die grösste Grundstück- und Immobilienbesitzerin. Die Korporation Freienbach besteht heute noch aus sieben Familien. Der Nutzen für jedes Korporationsmitglied beträgt jährlich mehrere tausend Franken. Es erstaunt daher nicht dass die Korporation Freienbach eine exklusive Gemeinschaft ist, in die man sich nicht einkaufen kann.

diesem Nutzen klein zu halten, wurden in einigen Gemeinden hohe Wohnsitzerfordernisse vorausgesetzt. So verlangte beispielsweise Maienfeld, dass Gesuchstellende 80 Jahre in der Gemeinde leben mussten, bevor sie sich einbürgern lassen konnten. Diese Strategie hielt die Zahl der volljährigen bürgerberechtigten Personen, die jährlich in den Genuss des Bürgernutzens kamen, relativ konstant.

1987 wurde im Kantonsparlament die „Motion Jenny“ eingereicht, welche verlangte, dass „unbescholtenen Schweizer Bürgern“, die bereits viele Jahre in einer Bündner Gemeinde wohnhaft waren, ein Anspruch auf Einbürgerung gewährt werden sollte. Der Kanton wollte Gesuche von AusländerInnen jedoch gleich behandeln wie jene von SchweizerInnen. Das revidierte Bürgerrechtsgesetz, welches im Juli 1993 in Kraft trat, gesteht sowohl schweizerischen Gesuchstellenden, die seit 15 Jahren, als auch AusländerInnen, die seit 20 Jahren³⁵ ununterbrochen in der Gemeinde wohnhaft sind und die gesetzlich festgelegten materiellen Voraussetzungen erfüllen, einen Anspruch zu. Mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz verlieren die BewerberInnen ihre bisherigen Bürgerrechte, können aber innert Monatsfrist ein zweites Bürgerrecht reaktivieren. Zudem liegt es seither der Kompetenz der Bürgerschaft, Einbürgerungsentscheide an den Bürgerrat zu delegieren.³⁶ Auf Kantonsebene erfolgt die Einbürgerung nicht mehr durch den Grossen Rat (kantonale Legislative), sondern durch die Regierung (kantonale Exekutive). Die Einbürgerungsgebühren wurden angepasst und die kantonalen Wohnsitzerfordernisse wurden auf 6 Jahre beschränkt.

Nach Artikel 22 des geänderten Kantonalen Bürgerrechtsgesetzes, welches am 1. Juli 2000 in Kraft getreten ist, steht es den Bürgergemeinden fortan frei, die Einbürgerungskompetenz dem Vorstand der Bürgergemeinde zu übertragen. Neu darf die Konfession im Botschaftstext nicht mehr erwähnt werden. Zudem ist die Hälfte der Einbürgerungstaxe bei der Einreichung des Gesuch zu hinterlegen. Sie wird bei der Ablehnung des Gesuchs nicht mehr zurückerstattet. Wie es dereinst im Kanton Basel-Land der Fall sein wird, wird für die Einreichung des Gesuchs auf Gemeindeebene nicht mehr die eidgenössische Bewilligung vorausgesetzt. All diese Massnahmen sollen dazu beitragen, das Verfahren zu vereinfachen und zu straffen.

Einbürgerungsgespräch

Mit der Einführung des Anspruchs auf Einbürgerung wurde die Einbürgerungskommission der Bürgergemeinde Chur von drei auf fünf Mitglieder erweitert. Begründet wird die Erweiterung der Einbürgerungskommission mit der grösseren Verantwortung, welche das Gremium seit der Einführung des Anspruchs zu tragen hat (Giacometti, 2000). Von behördlicher Seite nimmt jeweils die gesamte Kommission an den ca. 15 Minuten dauernden Einbürgerungsgesprächen teil. Bei ausländischen Gesuchstellenden wird

³⁵ Für in der Schweiz geborene AusländerInnen, gilt der Anspruch bereits nach 16 Jahren ununterbrochenem Wohnsitz in der Gemeinde.

³⁶ Im Churer Parlament wurde vor Kurzem eine Initiative eingereicht, die verlangt, dass der Bürgerrat letztinstanzlich über alle Einbürgerungsgesuche befinden soll.

geprüft, ob sich diese in der deutschen Sprache verständigen können und ob sie über grundlegende staatsbürgerliche Kenntnisse verfügen. Über die Gespräche wird Protokoll geführt.

Vier der fünf Kommissionsmitglieder sind gleichzeitig Bürgerratsmitglieder. Das fünfte Mitglied ist stellvertretender Bürgerrat. Es hat im Bürgerrat, welches das Gesuch anschliessend behandelt, kein Stimmrecht. Mit dieser Regelung wird gewährleistet, dass die Kommission nicht auch die Mehrheit der Stimmen im neunköpfigen Bürgerrat besitzt.

Dossiers

Italienische und ex-jugoslawische Einbürgerungswillige stellen vor deutschen und tschechoslowakischen KandidatInnen die grössten Einbürgerungskontingente dar. Während die Zahl der Gesuche bei den beiden Erstgenannten in der Zeit zwischen 1992–1999 stark gestiegen ist, ist sie bei Letzteren rückläufig.

Vor der Einführung des Rechtsanspruchs wurden alle Einbürgerungsgesuche an der Urne entschieden. Heute befinden die stimmberechtigten Churer Bürger – und seit 1968 auch die stimmberechtigten Churer Bürgerinnen – nur noch über Gesuche ohne Anspruch auf Einbürgerung.

Im Jahre 1997 waren von den 33'248 EinwohnerInnen in Chur 2'166 Personen BürgerInnen. Von diesen wiederum waren nur gerade 1'867 Personen stimmberechtigt. Dies entspricht einem Anteil 5,6 % an der Gesamtbevölkerung von und 6 % an der Schweizer Bevölkerung.

In der Zeit zwischen 1981 und 1999 ist bei ordentlichen Einbürgerungen generell eine Zunahme zu verzeichnen. Während der ganzen Zeitspanne sind mehr Gesuche von SchweizerInnen als von AusländerInnen eingegangen.

1995 stellt in Bezug auf die Zahl der Gesuchstellenden einen absoluten Höhepunkt dar. In diesem Jahr wurde über die Aufnahme von 101 SchweizerInnen und 48 AusländerInnen befunden. Dieser Anstieg dürfte auch mit dem im Juni 1993 in Kraft getretenen Anspruch in Zusammenhang stehen, der 1994 erstmals Wirkung zeitigte. Es fällt auf, dass die Anträge von SchweizerInnen und AusländerInnen in gleichem Masse anstiegen – bei beiden Gruppen wurden insgesamt 2½ Mal so viele Gesuche behandelt wie im Vorjahr. Weil Gesuche mit Anspruch auf Einbürgerungen abschliessend vom Bürgerrat behandelt werden, machte sich der Anstieg bei den stimmberechtigten BürgerInnen jedoch kaum bemerkbar.

Vergleicht man Personen mit und ohne Anspruch auf Einbürgerung, so fällt auf, dass heute nur noch rund 20 % der Entscheide an der Urne gefällt werden. Proportional machen SchweizerInnen wesentlich öfter einen Anspruch geltend als AusländerInnen. Dies hängt damit zusammen, dass InteressentInnen, die bereits im Besitz der schweizerischen

Staatsangehörigkeit sind, eher abwarten können, bis sie die nötigen Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen.

Seit 1995 wurden an der Urne keine Gesuche vom SchweizerInnen mehr abgelehnt. Hingegen wurde 25 AusländerInnen das Gemeindebürgerrecht verwehrt. Selbst SchweizerInnen, die bessere Chancen auf Einbürgerung haben als AusländerInnen, scheinen es vorzuziehen, mit der Einreichung des Gesuches abzuwarten, bis sie einen Anspruch auf Einbürgerung geltend machen können. Auch sie ziehen offenbar ein Verfahren vor, das den Schutz ihrer Persönlichkeit gewährleistet und sie nicht zum öffentlichen Diskussionsgegenstand macht.

In den vergangenen 19 Jahren betrug das Verhältnis von angenommenen und abgelehnten Gesuchen für italienische Staatsangehörige 134 : 3, für deutsche Staatsangehörige 72 : 6, für österreichische Staatsangehörige 15 : 3, für jugoslawische Staatsangehörige 73 : 32 für tschechoslowakische Staatsangehörige 21 : 17 und für türkische Staatsangehörige 0 : 6.

In der Abstimmung von 18. April 1999 kamen 18 Gesuche zur Abstimmung. Im Gegensatz zur Botschaft waren auf den Stimmzetteln weder Nationalität noch Religion der Gesuchstellenden angegeben. Die Namen liessen jedoch auf bestimmte Herkunftsregionen schliessen. Zwei Gesuche von SchweizerInnen, das Gesuch einer Deutschen, das Gesuch einer Rumänin, die mit einem Churer Bürger verheiratet ist und die vier Gesuche von ItalienerInnen wurden angenommen. Alle drei türkischen Gesuche wurden abgelehnt. Von den sieben ex-jugoslawischen Gesuchen wurden sechs Gesuche abgelehnt und eines angenommen. Im Zuge dieser Abstimmung zog ein ex-jugoslawischer Bürgerrechtskandidat sein Gesuch zurück.

Im Calancatal und in der Mesolcina gibt es Gemeinden, die sich darauf spezialisiert haben, abgelehnte Gesuchstellende einzubürgern. Die Aufnahme erfolgt durch die Post per Einzahlungsschein. Manche KandidatInnen wählen zum Vornherein diese Strategie.

Dank den Einbürgerungen flossen zwischen 1981 und 1999 über eine Million Franken in die Kasse der Bürgergemeinde.

5.6 Fazit

Erleichterte Einbürgerung und Rechtsanspruch

Die Kantone Genf und Bern haben im Rahmen des Konkordats der Westschweizer Kantone die erleichterte Einbürgerung für AusländerInnen der 2. Generation eingeführt. In den Gemeinden Meyrin und Ostermundigen machen viele junge AusländerInnen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Auch die Einführung eines Anspruchs auf Einbürgerung im Kanton Graubünden scheint einem Bedürfnis zu entsprechen. Die auffallend starke Zunahme der Einbürgerungen in Chur steht einesteils mit der Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft und andernteils mit der Einführung des Anspruchs in Zusammenhang.

Im Gegensatz zur erleichterten Einbürgerung gesteht der Anspruch jedoch nicht nur AusländerInnen der zweiten Generation ein formal vereinfachtes Verfahren zu, sondern allen AusländerInnen, die seit vielen Jahren in der Schweiz leben und als integriert bezeichnet werden können.

Einbürgerungsberichte

In allen untersuchten Gemeinden werden Einbürgerungsberichte erstellt. Diese werden jedoch nicht zwingend durch die Polizei verfasst. Im Kanton Genf sind dafür spezielle vereidigte Einbürgerungsbeamte zuständig. In einigen Kantonen sind die Einbürgerungsberichte stark formalisiert. So verfügen beispielsweise bernische Gemeinden über einen vom Kanton vorgegebenen Themenkatalog (BSIG, 1997), welcher die Erhebungen und Einbürgerungsgespräche strukturiert. Solche Erhebungsraster tragen zur Gleichbehandlung der Gesuchstellenden bei. Während in einzelnen Kantonen gar Informationen über die Grosseltern der Gesuchstellenden erhoben werden, sind in anderen Kantonen nicht einmal die Eltern, sondern nur die Gesuchstellenden und deren finanzieller und strafrechtlicher Leumund von Belang.

Einbürgerungsgespräche

Einbürgerungsgespräche finden – zumindest mit gewissen Gruppen von Gesuchstellenden – in allen fünf Gemeinden statt. Ihnen wird jedoch nicht überall die gleiche Bedeutung beigemessen. Während Gesuchstellende in manchen Gemeinden zu staatskundlichen und lokalen Belangen Auskunft geben müssen, geht es in anderen Gemeinden eher um die direkte Begegnung zwischen BehördevertreterInnen und GesuchstellerInnen, bei welcher einerseits Fragen zum Lebenslauf und zur Integration der KandidatInnen, andererseits Unklarheiten bezüglich des Verfahrens diskutiert werden.

Einbürgerungsfeiern

Auch Einbürgerungsfeiern finden in allen untersuchten Gemeinden statt. Die Ausgestaltung und die Bedeutung dieser Feiern unterscheiden sich jedoch stark und stehen mit der symbolischen Bedeutung der Einbürgerung in der jeweiligen Gemeinde in Zusammenhang. Im Kanton Genf steht der neue „citoyen“³⁷ im Zentrum, welcher der Republik und der Eidgenossenschaft seine Treue schwört. Die Bürgergemeinden Pratteln und Chur nehmen neue BürgerInnen in ihrer Mitte auf. Symbolisch werden die Gesuchstellenden bei der kleinen Einbürgerungsfeier in das Wissen der Bürgergemeinde eingeweiht. In Ostermündigen werden neue EinwohnerInnen in der Gemeinde willkommen geheissen. Im Kanton Schwyz schwören neue EidgenossInnen bei Gott dem Allmächtigen oder geloben, dass sie die Ehre und den Nutzen der Eidgenossenschaft und des Standes Schwyz mit allen Kräften mehren.

³⁷ In der französischen Sprache ist der Unterschied zwischen Citoyen und Bourgeois noch markanter als der Unterschied zwischen EinwohnerIn und BürgerIn in der deutschen Sprache.

Kosten

Der Ertrag, den Gemeinden aus den Einbürgerungen ziehen, ist sehr unterschiedlich und lässt sich nur bedingt aus den gesetzlich festgelegten Einbürgerungsgebühren ableiten. Der Gemeinde Meyrin bringt die Einbürgerung zwar einigen Verwaltungsaufwand, jedoch keine finanziellen Einkünfte. Pratteln und Chur, jene beiden Gemeinden, in denen die Bürgergemeinden für die Einbürgerung zuständig sind, erzielen durch die Einbürgerung verhältnismässig hohe Erträge. Da das Gemeindebürgerrecht in diesen beiden Gemeinden einen hohen symbolischen Wert hat, bürgern sich vergleichsweise viele SchweizerInnen ein.

Volksentscheide

In Pratteln und teilweise in Chur sind die stimmberechtigten BürgerInnen für die Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht zuständig. In Pratteln sind von den rund 15'000 EinwohnerInnen rund 1'700 Personen stimmberechtigte BürgerInnen. Davon nahmen in den vergangenen 19 Jahren durchschnittlich 120 Personen an den Bürgergemeindeversammlungen teil. Das heisst, dass in Pratteln 1,5 % der insgesamt rund 8'100 stimmberechtigten EinwohnerInnen darüber entscheiden, ob Gesuchstellende, welche alle materiellen Voraussetzungen erfüllen und als integriert betrachtet werden können, ins kommunale Bürgerrecht aufgenommen werden sollen. Auch in Chur ist nur ein kleiner Teil der Schweizer Bevölkerung entscheidungsberechtigt. Nur 6,5 % der SchweizerInnen, die in Chur wohnen, sind BürgerInnen dieser Gemeinde. Davon ist nur ein Teil stimmberechtigt und längst nicht alle machen von diesem Recht tatsächlich Gebrauch. Es fragt sich, inwiefern solche Volksentscheide als demokratisch bezeichnet werden können.

Sozio-demographische und sozio-ökonomische Faktoren

Die Einbürgerung steht immer auch in Zusammenhang mit sozio-demographischen und sozio-ökonomischen Faktoren. In Pratteln leben viele AusländerInnen mit relativ bescheidenen Einkommen in einem Wohnquartier, welches von der übrigen Gemeinde abgeschnitten ist. Für die Beurteilung der Assimilation von Gesuchstellenden kann sich dies negativ auswirken, zumal diese für die Entscheidungsberechtigten in Zusammenhang steht mit der Teilnahme der Gesuchstellenden am Gemeindeleben. Es fällt auf, dass viele der abgewiesenen – und teilweise in der Schweiz geborenen – türkischen Gesuchstellenden aus diesem Quartier stammen. Auch Ostermundigen kennt ein solches Quartier. Dieses ist jedoch mit der übrigen Gemeinde besser verbunden. Noch einmal anders verhält es sich mit der Gemeinde Meyrin, in welcher das Wohnquartier mit den rechtwinklig angelegten Wohnblocks gleichsam das Zentrum der Gemeinde darstellt.

Inwiefern wirtschaftliche Faktoren auf die Einbürgerungspraxis wirken, bleibt offen. Meyrin, welches vom wirtschaftlichen Einbruch der 90-er Jahre stark betroffen war, zeichnet sich durch eine hohe Akzeptanz gegenüber EinbürgerungskandidatInnen aus den unterschiedlichsten Nationen aus. Die liberale Einbürgerungspraxis der Gemeinde steht vielmehr in einem Zusammenhang mit der Verfahrensstruktur des Kantons Genf.

Willkürentscheide

In den Gemeinden Pratteln und Chur, in denen EinbürgerungskandidatInnen abgelehnt wurden, ist die Bürgergemeinde für die Einbürgerung zuständig. Die Negativentscheide stehen einerseits in einem Zusammenhang mit dem Selbstverständnis der Bürgergemeinden. Andererseits bieten die beiden Gemeinden jedoch auch von der Verfahrensstruktur her eher Raum für willkürliche Einbürgerungsentscheide, da diese – sofern kein Anspruch besteht – vom Volk gefällt werden. Es fällt auf, dass in beiden Gemeinden vor allem türkische und ex-jugoslawische Gesuchstellende von Negativentscheiden betroffen sind. In den Kantonen Basel-Landschaft und Graubünden gibt es Gemeinden, in welchen sich diese abgewiesenen Gesuchstellenden, gegen die Entrichtung eines Entgeltes, ins Gemeindebürgerrecht einkaufen können.³⁸

Auch in der Einwohnergemeinde Freienbach, in welcher ebenfalls der Souverän über die Gesuche befindet, sind in den vergangenen Jahren zunehmend Negativentscheide zu verzeichnen, welche insbesondere türkische und ex-jugoslawische StaatsbürgerInnen betreffen.

Die Rolle der Kantone

Die Ausführungen zur Einbürgerungspraxis machten deutlich, dass Willkürentscheide auf kommunaler Ebene nicht alleine in der Verantwortung der Gemeinden bzw. des Souveräns liegen. Die Kantone schaffen durch ihre Bürgerrechtsgesetze die kompetenzrechtlichen Voraussetzungen, welche die Erteilung des Bürgerrechts dem Souverän übertragen und Spielraum für unsachlich gefällte Entscheide bieten.

³⁸ In früheren Jahren übernahm im Kanton Schwyz, als durch Einbürgerungen noch grosse Beträge eingenommen wurden, die Gemeinde Riemenstalden diese Rolle.

6. Juristische Aspekte in der Diskussion um Einbürgerung

Wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits erwähnt wurde, treten bei der Bürgerrechtsfrage nicht nur die föderalistische Vielfalt der Regelungen, die Autonomie der Gemeinden, der hohe Stellenwert der Volksrechte, sondern auch die unzureichenden rechtsstaatlichen Garantien zutage. Nicht ohne Grund bezeichnete Georg Müller das Rechtssystem der ordentlichen Einbürgerung als ein Reservat staatlicher Willkür (Müller, 1981: 109).

In diesem Kapitel werden einige juristischen Aspekte der Diskussion nachgezeichnet. Zuerst wird der Fall „Pratteln“ aufgerollt. Im Anschluss daran werden die juristischen Lösungsansätze einiger Rechtswissenschaftler skizziert und die gegenwärtigen Handlungsstrategien der judikativen und die legislativen Gewalt aufgezeigt. Abschliessend werden die juristischen Möglichkeiten der Ausgestaltung eines Beschwerderechts zusammengefasst.

6.1 Der Fall „Pratteln“

An der Bürgergemeindeversammlung vom 4. Dezember 1997 nahmen die Stimmberechtigten von insgesamt 43 Gesuchen 18 Gesuche an, 25 Gesuche wurden abgelehnt. Bei den abgelehnten Gesuchen handelte es sich ausschliesslich um türkische und ex-jugoslawische Staatsangehörige.

- Einige der abgewiesenen GesuchstellerInnen reichten darauf hin beim Regierungsrat des Kantons Basel-Land Beschwerde ein.
- In der Beschwerde wurden folgende Punkte geltend gemacht:
 - a) Verstoss gegen das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
 - b) Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot
 - c) Verstoss gegen das Willkürverbot
 - d) Verstoss gegen verschiedene Verfahrensvorschriften
- Die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Basel-Land und die Bürgergemeinde Pratteln beantragten die Abweisung der Beschwerde.

Der Rechtsdienst des Regierungsrats prüfte die Vorwürfe der Kläger.

- Er vertrat die Auffassung, dass
 - a) im konkreten Anwendungsfall die Rassendiskriminierungskonvention nicht angerufen werden könne.
 - b) die Bürgergemeindeversammlung an das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot gebunden, die materielle Rechtskontrolle aufgrund der fehlenden Begrün-

dungspflicht und der Möglichkeit der geheimen Stimmabgabe jedoch nicht durchführbar sei.

- c) dass keine Verfahrensvorschriften verletzt wurden, da der Bürgerrat seine Informationspflicht wahrgenommen und die gesetzlich vorgeschriebenen Normen eingehalten habe.
- Die Beschwerde wurde vom Regierungsrat abgewiesen.

Der Fall wurde daraufhin weitergezogen und vom Verfassungs- und Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft neu beurteilt. Der Entscheid fiel in die Zeit, als in Emmen erstmals an der Urne über Einbürgerungen abgestimmt und mehrere Gesuche von türkischen und ex-jugoslawischen Gesuchstellenden abgelehnt wurden.

- Das Verfassungs- und Verwaltungsgericht sorgte für eine Überraschung. Es kam zum Schluss, dass
 - a) den Gesuchstellenden die Einbürgerung aufgrund ihrer Nationalität verweigert wurde.
 - b) dass damit das Gebot der Rechtsgleichheit, das Willkürverbot und das Diskriminierungsverbot verletzt worden seien.
- Das Verfassungs- und Verwaltungsgericht wies die Gesuche zur Neuurteilung an die Bürgergemeinde Pratteln zurück. Der Bürgerrat von Pratteln kam in Absprache mit seinem juristischen Vertreter überein, dass er den Fall nicht an das Bundesgericht weiterziehen würde. In seiner Stellungnahme zum Urteil des Verfassungsgerichts waren für den Bürgerrat folgende Beweggründe ausschlaggebend:
 - a) Er schätzte die Erfolgsaussichten einer staatsrechtlichen Beschwerde als gering ein.
 - b) Er vermutete, dass eine Ablehnung der Beschwerde vor Bundesgericht der Bürgergemeinde Pratteln negative Schlagzeilen bringen würde.
 - c) Er vertrat die Meinung, dass durch einen negativen Entscheid die Kompetenz der Bürgergemeinde einzubürgern, eingeschränkt werden könnte.
 - d) Er war der Überzeugung, dass ein negativer Entscheid dem Ansehen der Bürgergemeinde schaden könnte.

Die ablehnende Haltung der Stimmberechtigten in Pratteln – und ebenso in Emmen – lösten eine breite Diskussion aus, in welcher die folgenden rechtlichen Grundprinzipien aufeinander trafen:

- a) Die einen argumentierten, dass solche Entscheide willkürlich seien, da offenkundig nach nationaler Herkunft abgelehnt wurde. Sie würden gegen das Diskriminierungs- und Willkürverbot verstossen, welches verfassungsrechtlich garantiert sei. Die Entscheide seien daher unhaltbar.

- b) Die anderen argumentierten, dass Volksentscheide zu respektieren seien. Die verfassungsrechtlich garantierte Abstimmungsfreiheit impliziere, dass der Souverän niemandem Rechenschaft über sein Stimmverhalten schuldig sei.

6.1.1 Meinungen von Rechtswissenschaftlern

Nach der Urnenabstimmung von 12. März 2000 in Emmen³⁹, bei welcher 48 Personen aus dem Balkan die Einbürgerung verweigert wurde, nahmen verschiedene Rechtswissenschaftler zum Vorfall Stellung:

Andreas Auer

Einige Tage vor dem Entscheid des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Land erschien in der Neuen Zürcher Zeitung ein Artikel von Andreas Auer (NZZ, 27.3.2000: 13), Professor an der juristischen Fakultät der Universität Genf und Direktor des Forschungs- und Dokumentationszentrums direkte Demokratie. In diesem Artikel nimmt Auer zum Urnengang in Emmen Stellung.

Das Verwaltungsgericht in Liestal lehnte sich in seinem Entscheid an Auer, der argumentiert, dass es in der Bundesverfassung keine rechtsfreien Räume gebe. Die Bundesverfassung fordere unmissverständlich, dass das Recht Grundlage und Schranke staatlichen Handelns sei. Soweit der Souverän staatliche Aufgaben wahrnehme, sei auch er an die Verfassung und die Grundrechte gebunden.

Auer geht im Artikel noch einen Schritt weiter. Das entscheidende staatsrechtliche Problem liegt ihm zufolge weniger im Volksentscheid an sich, sondern viel mehr in der kompetenzrechtlichen Ordnung, welche die Erteilung des Bürgerrechts an AusländerInnen dem Souverän übertragen kann, weil auf dieser Ebene grundrechtliche Grenzen der direkten Demokratie zu Tage treten. Zuständigkeitsvorschriften, welche die Einbürgerung an den Souverän delegieren, sind seines Erachtens höchst fragwürdig. Sie widersprechen insbesondere

- a) der grundrechtlichen Ordnung, weil sie willkürliche und diskriminierende Volksentscheide ermöglichen.
- b) dem Gleichheitsgrundsatz, weil die ungleiche Behandlung gleich gelagerter Situationen begründet werden muss, im Falle von Volksentscheiden aber nicht begründet werden kann.
- c) den Persönlichkeitsrechten der Gesuchstellenden, da hoch sensible Daten öffentlich gemacht werden.
- d) dem verfassungsrechtlichen Schutz des rechtlichen Gehörs.

³⁹ Emmen ist bei weitem nicht die einzige Gemeinde, in welcher Einbürgerungen an der Urne entschieden werden. Auch in anderen Gemeinden der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Luzern, Nidwalden und Schwyz wird die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht an der Urne entschieden (Boner, 1999: 19-23). Im Gegensatz zu diesen Gemeinden hat Emmen jedoch ein Parlament.

Auer zieht in seiner Argumentation den Bundesgerichtsentscheid vom 27.11.1990 über das Appenzeller Frauenstimmrecht heran. Als die gesetzgebende Instanz den Frauen das kantonale Stimmrecht nicht zugestehen wollte, griff das Bundesgericht als Kontrollinstanz ein und gab dem Grundsatz der Geschlechtergleichheit gegenüber der kantonalen Souveränität in Bezug auf die Zusammensetzung der Stimmbürgerschaft den Vorrang. Auer schliesst nicht aus, dass das Bundesgericht auf eine Beschwerde von abgelehnten GesuchstellerInnen eintreten und die Verfassungsmässigkeit der Zuständigkeitsordnung überprüfen würde. Er vertritt die Meinung, dass ein vergleichbarer Bundesgerichtsentscheid das heikle Thema willkürlicher Einbürgerungsentscheide elegant und definitiv lösen könnte.

René Rhinow und Ulrich Zimmerli

Ende März meldeten sich der Basler Staatsrechtler René Rhinow und der Berner Staatsrechtsprofessor Ulrich Zimmerli (NLZ, 31.3.2000) zu Wort. Zimmerli argumentierte, dass Einbürgerungen rechtlich nichts anderes als Verfügungen seien und, um diese anfechten zu können, brauche es eine Begründung. Volksentscheide könnten nicht begründet werden und seien daher für die Beurteilung von Einbürgerungen nicht angemessen. Die verfahrenre Situation in der schweizerischen Einbürgerungspraxis lässt sich laut Rhinow am besten dadurch lösen, dass die Kantone Kriterienkataloge und Ansprüche formulieren, aufgrund derer das Bürgerrecht vergeben wird. Die Kriterienkataloge könnten breit diskutiert werden. Für die Antragstellenden müsste jedoch ein Recht auf Einbürgerung eingeführt werden und Rekursmöglichkeiten offenstehen.

Paul Richli

In der Basler Zeitung vom 11. Mai 2000 bezieht Paul Richli, Professor im rechtswissenschaftlichen Departement der Universität Basel, zum Artikel von Andreas Auer Stellung. Er ist der Auffassung, dass Auer mit seinem Lösungsansatz über das Ziel hinaus schieesse, da mit den Zuständigkeiten des Volkes behutsamer umgegangen werden müsse. Funktional würden Einbürgerungsentscheide in die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden und nicht in jene des Volkes gehören. Zuständigkeitsverlagerungen in die Exekutive müssten jedoch vom Gesetzgeber und nicht von den Gerichten vorgenommen werden.

6.2 Gegenwärtige Situation

An dieser Stelle werden die gegenwärtigen Möglichkeiten des Beschwerderechts auf Bundesebene, in den Kantonen Bern, Basel-Land, Chur, Genf und Schwyz und deren Gemeinden dargestellt.

6.2.1 Tendenzen auf Bundesebene

- Bereits in der alten Bundesverfassung leitete das Bundesgericht ein Willkürverbot ab. „Im Gegensatz zur Rüge der Verletzung anderer Grundrechte fordert sie bei Willkürbeschwerden im Bereich der Rechtsanwendung (nicht aber bei der Rechtssetzung), der Beschwerdeführer müsse zunächst dartun, dass die Behörde einen Rechtssatz verletzt habe, der gerade den Schutz des Beschwerdeführers bezwecke; nur unter dieser Bedingung ist die Rüge zulässig, dieser Rechtssatz sei geradezu willkürlich angewendet worden (Müller, 1999: 479)“. Entsprechend stand der Beschwerdeweg nur offen, wenn ein Anspruch vorlag, was bei Einbürgerungen jedoch zumeist nicht der Fall ist.
- Mit der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Verfassung gibt es auf Bundesebene erstmals ein verfassungsrechtliches Willkürverbot. Mit der ausdrücklichen Erwähnung brachte die Kommission zur Verfassungsreform zum Ausdruck, dass es sich um ein eigenständiges Recht handelt. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass das Bundesgericht auf Grund der neuen Verfassungsbestimmung seine Praxis zur Legitimation von Willkürbeschwerden werde ändern müssen.

Bundesgericht:

- In ihrer Plenumsitzung im April 2000 beschlossen die dreissig Bundesrichter, die Rechtsprechung bezüglich des Schutzes der Bevölkerung vor Willkürentscheiden – trotz neuem Verfassungsartikel – nicht zu ändern. Ob die Bundesrichter eine grosszügigere Auslegung der Legitimation zur Willkürbeschwerde ablehnten, weil sie daran zweifelten, dass die beiden eidgenössischen Räte eine derartige Änderung wirklich wünschten, oder weil sie sich lediglich vor Mehrarbeit schützen wollten, bleibt ungewiss. Das Bundesgericht wies darauf hin, dass sich das Problem im Rahmen der Überarbeitung des geplanten Bundesgerichtsgesetzes, kohärent lösen lasse. Damit spielte das Gremium den Ball dem Gesetzgeber zu. Er solle das Bundesrechtspflegegesetz ändern, um den Weg für die Willkürbeschwerde zu ebnen.

Eidgenössische Räte:

- Mitte Juni 2000 hiess der Nationalrat gegen den Willen des Bundesrats eine Motion von Vreni Hubmann für erleichterte Einbürgerungen gut, wonach in der Schweiz geborene AusländerInnen das Bürgerrecht auf Gesuch hin erhalten sollen. Gleichzeitig sollen die Wohnsitzerfordernisse des Bundes von zwölf auf sechs Jahre herabgesetzt werden.
- Eine Woche später hiess der Nationalrat in seiner abschliessenden Debatte zur Legislaturplanung eine weitere Motion gut, die sicherstellen soll, dass bei Einbürgerungsentscheiden die neue Bundesverfassung und die darin garantierten Grundrechte – insbesondere das Willkür- und Diskriminierungsverbot – beachtet werden. Für ungerne gefällte Einbürgerungsentscheide soll es künftig Beschwerdemöglichkeiten

geben, was eine Begründungspflicht impliziert. Auch hier plädierte der Bundesrat vergeblich, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und vorerst die Resultate der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe des Justizdepartements abzuwarten. Damit der Bundesrat an den Entscheid gebunden ist, muss die Motion in der Herbstsession noch vom Ständerat gutgeheissen werden (Vanoni, 23.6.2000).

6.2.2 Tendenzen auf Kantonsebene

Kanton Bern

Seit Inkrafttreten des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 1. April 1997 können die Gemeinden das zuständige Organ für die Erteilung des Bürgerrechts bestimmen. Auf kantonaler Ebene ist nach wie vor der Legislativrat zuständig. Er muss negative Entscheide nicht begründen.

Im April 2000 stimmte der Grosse Rat einem Postulat der Grünen Freien Liste (GFL) zu, das den Regierungsrat auffordert, zu prüfen, ob auf kantonaler Ebene für integrierte AusländerInnen ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung eingeführt werden soll. Ein Anspruch auf Einbürgerung würde weitreichende Beschwerdemöglichkeiten eröffnen.

Kanton Basel-Land

Wie bereits erwähnt, wurde das kantonale Bürgerrechtsgesetz kürzlich revidiert und wird voraussichtlich am 1. Januar 2001 in Kraft treten. Mit dem revidierten Bürgerrechtsgesetz erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, die Einbürgerungskompetenz an die Exekutive zu delegieren. Auch auf Kantonsebene wurde eine Kompetenzverschiebung in die Exekutive angeregt. Dies hatte politisch jedoch keine Chance.

Im Zuge des gerichtlichen Entscheids zum „Fall Pratteln“ hat sich die landrätliche Justiz- und Polizeikommission mit der Frage beschäftigt, ob das Gesetz vor diesem Hintergrund nicht grundsätzlich überdacht werden sollte. Der Landrat sah im Gerichtsentscheid jedoch keinen Anlass, die zur Diskussion stehende Gesetzesrevision noch einmal zu überdenken, um allfällige Gesetzeslücken zu schliessen.⁴⁰

Zurzeit ist im Kanton Basel-Land bereits eine weitere Gesetzes- und Verfassungsrevision in Gang, deren Auslöser das Urteil des Verfassungsgericht zum „Fall Pratteln“ war. Im revidierten Gesetz soll auf Gemeindeebene künftig nicht mehr die Bürgergemeindeversammlung über Einbürgerungen entscheiden, sondern die Bürgerräte. Zudem soll die Kompetenz zur Verleihung des Kantonsbürgerrechts an AusländerInnen vom Landrat auf

⁴⁰ Falls die Pratteler Bürgergemeindeversammlung die Gesuche, die sie qua gerichtlichem Urteil noch einmal prüfen muss, erneut pauschal ablehnt, ist nicht auszuschliessen, dass die Betroffenen eine weitere Beschwerde einreichen. In einem solchen Fall hat das Verfassungs- und Verwaltungsgericht Liestal angedroht, als Kontrollinstanz zu intervenieren und die Kompetenznorm von Artikel 6 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes, wonach der Bürgerrat für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig ist, „aus den Angeln“ zu heben.

Regierungsrat übertragen werden. Der Entwurf für die Verfassungs- und Gesetzesrevision wurde vom Regierungsrat am 25. Oktober 2000 in die Vernehmlassung geschickt.

In Artikel 19 der kantonalen Verfassung steht geschrieben, dass „das Gesetz [...] im Rahmen des Bundesrechts einen Anspruch auf Einbürgerung einräumen“ kann. Ob auf kantonaler Ebene dereinst dahin gehende Schritte unternommen werden, ist jedoch ungewiss.

Kanton Genf

Der Kanton Genf hat ein zirkuläres Verfahren. Negative Entscheide müssen immer begründet werden. Wenn es zwischen den Gesuchstellenden bzw. den Gemeinden und dem Entscheid des Staatsrat zu Divergenzen kommt, hat der Grossrat (kantonale Legislative) die Funktion eines Schiedsgerichts.

Spricht sich der Staatsrat (kantonale Exekutive) gegen ein Gesuch aus, können Gesuchstellende beantragen, dass der Grosse Rat dazu Stellung nimmt. In einem solchen Fall gelangt das Dossier an die „commission de réexamen en matière de naturalisation“, welche das Gesuch noch einmal prüft. Die Kommission leitet das Gesuch darauf hin an den Grossen Rat weiter.

- a) Heisst der Grosse Rat das Wiedererwägungsgesuch gut, dann leitet er es an den Staatsrat weiter, welcher den gefassten Beschluss bestätigt.
- b) Spricht sich der Grosse Rat gegen das Gesuch aus, dann haben Gesuchstellende frühestens ein Jahr nach dieser Entscheid die Möglichkeit, das Gesuch vom Staatsrat erneut prüfen zu lassen. Dazu müssen sie jedoch den Beweis erbringen, dass sich die Umstände, die zur Ablehnung führten, gebessert haben.

Spricht sich die Gemeinde gegen und der Staatsrat für einen Gesuchsteller aus, so kann die Gemeinde vom Grossen Rat verlangen, dass dieser abschliessend entscheidet.

Kanton Graubünden

Seit Inkrafttreten des Bürgerrechtsgesetzes am 1. Juli 1993 erfolgt die Einbürgerung auf Kantonsebene nicht mehr durch die Legislative, sondern durch die Exekutive. Im Gesetz ist für Gesuchstellende, die bestimmte materielle Voraussetzungen erfüllen, ein Anspruch auf Einbürgerung verankert. Dies impliziert für diese Kategorie von Gesuchstellenden umfassende staatsrechtliche Garantien.

Kanton Schwyz

Bislang scheiterten Versuche, das kantonale Bürgerrechtsgesetz von 1970 zu revidieren. Auf Kantonsebene entscheidet der Kantonsrat (kantonale Legislative) über die Aufnahme ins Bürgerrecht. Das Beschwerderecht beschränkt sich auf formalrechtliche Mängel.

6.2.3 Tendenzen auf Gemeindeebene

Bernische Gemeinden

Bernische Gemeinden haben die Möglichkeit, die Kompetenz für Einbürgerungsentscheide an die Exekutive zu delegieren. Die Exekutive muss negative Einbürgerungsentscheide begründen, was zur Folge hat, dass im Falle von Beschwerden abgelehnter GesuchstellerInnen nunmehr neben formellen auch materielle Mängel beanstandet werden können. Gemeinden wie Aarberg, Bremgarten, Ipsach, Ittigen, Kirchlindach, Köniz, Mühleberg und Muri haben sich dafür ausgesprochen, die Kompetenz für Einbürgerungen entweder an die Exekutive zu delegieren oder dafür eine spezielle Kommission einzusetzen. Die Tendenz ist jedoch widersprüchlich. Die Stimmberechtigten der Gemeinden Kirchberg und Hindelbank bestanden darauf, dass die Zuständigkeit bei Einbürgerungsentscheiden beim Souverän zu belassen.⁴¹

Am 1. Januar 1998 ist das neue Gemeindegesetz des Kantons Bern in Kraft getreten. Darin werden Gemeinden verpflichtet, ihre Organisationsreglemente innert fünf Jahren anzupassen. Viele bernische Gemeinden nahmen diese Gelegenheit zum Anlass, mit der Revision auch die Zuständigkeit für Einbürgerungen zu prüfen und neu zu regeln. Damit wird die Kompetenzverlagerung innerhalb des Einbürgerungsverfahrens in einen grösseren kommunalen Zusammenhang gestellt, was den Raum für emotionsgeladene polarisierende Diskussionen eingeschränkt.

Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft

Noch kann die Einbürgerungskompetenz in den Gemeinden nicht an die Exekutive delegieren. Damit müssen negative Entscheide nicht begründet werden. Mit dem revidierten Bürgerrechtsgesetz, welches voraussichtlich am 1. Januar 2001 in Kraft tritt, wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, die Entscheidungskompetenz bei Einbürgerungen an die Exekutive zu delegieren. Neben Verfahrensmängeln können abgewiesene Gesuchstellende Verstösse gegen das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkür- und Diskriminierungsverbot im Beschwerdeverfahren geltend machen und die negativen Einbürgerungsentscheide sind im Beschwerdeverfahren auf diese Mängel hin zu überprüfen.

Genfer Gemeinden

Seit 1984 besteht die Möglichkeit, die Zuständigkeit für Einbürgerungen an die Exekutive zu delegieren. Seit Juni 1996 sind Gemeinden zudem verpflichtet, zu begründen, wenn sie sich gegen die Einbürgerung eines Gesuchstellers stellen, selbst dann, wenn der Entscheid vom Legislativrat gefällt wird. Da den Gemeinden des Kantons Genf kein eigentliches

⁴¹ Einer Statistik der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (Stand August 2000) ist zu entnehmen, dass von 400 Gemeinden 55 die Zuständigkeit zur Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an die Exekutive übertragen haben. In 96 weiteren Gemeinden ist die Frage noch nicht entschieden.

Entscheidungsrecht zugestanden wird, erhält die Einbürgerungsfrage auf kommunaler Ebene ohnehin einen anderen Stellenwert.

Bündner Gemeinden

Der Anspruch auf Einbürgerung führt auf Gemeindeebene dazu, dass das Einbürgerungsverfahren einen Verwaltungsakt darstellt, was den Gesuchstellenden weitreichende Rekursmöglichkeiten zuerkennt.

Bei Gesuchstellenden ohne Anspruch überlässt es das kantonale Bürgerrechtsgesetz den Bürgergemeinden, zu bestimmen, welche Instanz für den Einbürgerungsentscheid zuständig ist:

- a) Entscheidet der Bürgerrat, dann müssen negative Entscheide begründet werden. Gesuchstellende haben das Recht, gegen negative Entscheide in formeller und materieller Hinsicht zu rekurrieren.
- b) Befinden stimmberechtigte BürgerInnen an der Urne, dann besteht lediglich ein formelles Beschwerderecht, da negative Entscheide nicht begründet werden können.

Schwyzer Gemeinden

Bis heute wird über die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht an der Urne befunden. Da negative Entscheide jeglicher Begründung entbehren, sind Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt. Abgelehnte KandidatInnen können bestenfalls den formellen Ablauf beanstanden.⁴²

6.3 Fazit

Den bisherigen Ausführungen ist zu entnehmen, dass sowohl auf Bundesebene wie auch auf Kantons- und Gemeindeebene Möglichkeiten bestehen, die staatsrechtlichen Garantien zu stärken und damit willkürlichen Einbürgerungsentscheiden Einhalt zu bieten:

Bundesebene

- a) Das Bundesgericht kann Volksentscheide unterbinden, wenn sie gegen das verfassungsrechtlich garantierte Willkürverbot verstossen.
- b) Die gesetzlichen Grundlagen des Bundes können revidiert werden, indem beispielsweise ein Recht auf Einbürgerung oder eine Begründungspflicht eingeführt wird. Das Bundesrechtspflegegesetz kann dahingehend geändert werden, dass Willkürbeschwerden möglich werden.

⁴² Sie könnten beispielsweise beanstanden, dass ein knappes Resultat deshalb zustande gekommen sei, weil die Stimmen falsch ausgezählt wurden.

Kantonebene

- a) Die kantonalen Verfassungs- und Verwaltungsgerichte können besonders krasse Fälle auf dem Weg der Beschwerde korrigieren und damit als Garanten des Rechtsstaats und des Grundrechtsschutzes auftreten. Sie können – dies zeigt der Fall „Pratteln“ – Willkürentscheide oder gar die kantonale Kompetenzordnung ausser Kraft setzen.
- b) Die Kantone können einen Anspruch auf Einbürgerung einführen. Damit haben Gesuchstellende, welche die materiellen Voraussetzungen erfüllen, ein Recht, eingebürgert zu werden. Die Kantone können die Bürgerrechtsgesetze dahingehend revidieren, dass die Einbürgerungskompetenz an die Exekutive delegiert werden kann oder delegiert werden muss. Die dadurch gegebene Begründungspflicht gibt abgelehnten Gesuchstellenden die Möglichkeit, neben formalrechtlichen auch materialrechtliche Argumente geltend zu machen.

Gemeindeebene

Sofern dies die kantonale Gesetzgebung zulässt, können Einwohner- und Bürgergemeinden Einbürgerungsentscheide in die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden delegieren. Da diese verpflichtet sind, ablehnende Entscheide zu begründen, können abgewiesene Gesuchstellende bei einer Beschwerde auch materielle Aspekte geltend machen. Dies bedingt jedoch in der kantonalen Gesetzgebung mindestens eine „Kann-Formulierung“, wie dies beispielsweise im Bürgerrechtsgesetz des Kantons Bern und dem seit 1. Juli 2000 in Kraft getretenen Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden bereits enthalten und im revidierten Bürgerrechtsgesetz des Kantons Basel-Landschaft vorgesehen ist.

7. Schlussfolgerungen

Einbürgerungsverfahren

Die Ausführungen der vorliegenden Studie haben deutlich gemacht, dass sich die Einbürgerungsverfahren der untersuchten Gemeinden und Kantone bezüglich der Entscheidungsinstanzen, bezüglich der Abfolge der Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde), bezüglich der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen, bezüglich der Dauer des Verfahrens und bezüglich der Kosten stark voneinander unterscheiden. Auch in Bezug auf die kommunalen Entscheidungsinstanzen lassen sich grosse Unterschiede feststellen. Die Unterschiede beziehen sich nicht nur auf die Rechte und Pflichten der Gemeinden, sondern auch auf die Konsequenzen für die KandidatInnen. So müssen manche Entscheidungsinstanzen negative Entscheide begründen, andere jedoch nicht, was wiederum weitreichende Folgen auf das Beschwerderecht abgewiesener Gesuchstellender hat.

Formale Verfahrenssequenzen wie beispielsweise die Erstellung eines Einbürgerungsberichts, das Einbürgerungsgespräch mit KandidatInnen oder die Einbürgerungsfeier finden sich in den Verfahren aller fünf untersuchten Gemeinden. Inhaltlich sind diese Sequenzen jedoch unterschiedlich gefüllt. Um die inhaltliche Ausgestaltung des Verfahrens zu analysieren, ist ein methodisches Vorgehen nötig, welches die Einbürgerungspraxis vor Ort – d.h. in den Gemeinden selbst – untersucht.

Allgemein kann festgestellt werden, dass die Einbürgerungsbestimmungen der Kantone und Gemeinden gegenwärtig starken Wandlungsprozessen unterworfen sind. Der Handlungsbedarf scheint gross, dies wohl nicht zuletzt aus Gründen der zunehmenden öffentlichen und oftmals polarisierenden Diskussion rund um die Einbürgerung. Trotz dieses fließenden und dynamischen Charakters kann konstatiert werden, dass die Verfahren zumeist langwierig, ausserordentlich aufwändig und wenig transparent sind.

Die Heterogenität, welche sich im Bereich der Einbürgerung als zunehmend hemmend erweist, ist Ausdruck der souveränen Stellung der Kantone und der Autonomie der Gemeinden. Eine Homogenisierung der Verfahren ist dringend nötig. Sie ist nicht nur im Interesse der Einbürgerungswilligen, sondern ist auch für die am Verfahren beteiligten Verwaltungsebenen erstrebenswert. Modelle für eine Versachlichung, Vereinfachung und Straffung der Verfahren liegen in den Ansätzen bereits heute in gewissen Gemeinden und Kantonen vor.

Gesuchstellende

In allen fünf untersuchten Gemeinden haben die Einbürgerungsgesuche in den vergangenen zehn Jahren stark zugenommen. Insbesondere bei türkischen, ex-jugoslawischen und italienischen StaatsbürgerInnen scheint bezüglich der Erlangung der schweizerischen Staatsbürgerschaft ein grosses Interesse zu bestehen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Bei italienischen StaatsbürgerInnen hängt die Zunahme mit der Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft zusammen, welche 1992 eingeführt wurde. Bei türkischen und vor

allem bei ex-jugoslawischen Staatsangehörigen scheinen strukturelle Faktoren in der Schweiz und die Situation im Herkunftsland Anlass zu geben, Einbürgerungsgesuche zu stellen.

Während es sich bei vielen italienischen Gesuchstellenden um AusländerInnen der zweiten Generation handelt, welche sprachlich, beruflich und sozial gut integriert sind, gibt es unter den türkischen und ex-jugoslawischen Gesuchstellenden häufig Personen, welche in Quartieren mit hohem Ausländeranteil leben, die deutsche Sprache weniger fliessend beherrschen und deren sozio-ökonomische Stellung gerade in Zeiten wirtschaftlicher Krisen prekär ist. Integrationsfördernde Impulse von Seiten des Bundes liessen bisher auf sich warten. Integrative Bemühungen bleiben dem Ermessen der Gemeinden und dem Können und Wollen der Betroffenen vorbehalten.

Im administrativen Teil des Einbürgerungsverfahrens wird diesen Faktoren in der Regel Rechnung getragen. Allenfalls werden Gesuchstellende darauf aufmerksam gemacht, dass sie den Einbürgerungsbedingungen noch nicht entsprechen. Ihr Gesuch wird sistiert und fortgesetzt, sobald die nötigen Voraussetzungen erfüllt sind. In jenen Gemeinden, in denen die Entscheidung über die Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht dem Souverän überlassen ist, kommt es im politischen Teil des Verfahrens häufig zu nicht begründbaren und willkürlich gefällten Entscheiden, welche auf Stereotypen basieren. Die Ablehnungsquote von türkischen und ex-jugoslawischen Gesuchstellenden in diesen Gemeinden ist denn auch besonders hoch.

Erleichterte Einbürgerung

In der gegenwärtigen Diskussion um die Reform des Einbürgerungswesens erscheint die Einführung der erleichterten Einbürgerungen für AusländerInnen der zweiten Generation politisch am aussichtsreichsten. Jene Kantone, die nach der Abstimmung für eine erleichterte Einbürgerung, welche 1994 am Ständemehr scheiterte, der Konvention beitraten, konnten diesbezüglich positive Erfahrungen sammeln. Auch hier gibt es also bereits Umsetzungsmodelle.

Es bleibt jedoch zu bedenken, dass es neben den AusländerInnen der zweiten Generation auch solche aus anderen Altersgruppen gibt, die bereits seit vielen Jahren in der Schweiz leben und hier gut integriert sind. Lange Verfahren und unsachliche Entscheide sollten nicht nur bei jugendlichen AusländerInnen ausgeschlossen werden. Mit der Einführung eines Anspruchs auf Einbürgerung würden alle lange in der Schweiz ansässigen AusländerInnen, welche die materiellen Voraussetzungen zur Einbürgerung erfüllen, gleichbehandelt. Darüber hinaus würde ein Anspruch auf Einbürgerung den Gesuchstellenden umfassende Rechtsgarantien zugestehen.

Verfahrensdauer

Die Schweiz kennt die längste Einbürgerungsfrist in Europa und auch das Einbürgerungsverfahren ist ausserordentlich langwierig. Eine Verfahrensdauer von 2 bis 3 Jahren ist üblich. Jenen Kantone, die im Rahmen der interkantonalen Konvention die erleichterte

Einbürgerung eingeführt haben, ist es gelungen, das Verfahren zumindest für diese Einbürgerungskategorie zu straffen.

Es gibt jedoch noch weitere Möglichkeiten, das Einbürgerungsverfahren zu verkürzen. So könnte beispielsweise den Kantonen die Hauptverantwortung im Verfahren übertragen werden. Den Gemeinden und dem Bund würden in einem solchen Verfahren lediglich konsultative Funktionen zugestanden. Eine Verfahrensverkürzung könnte auch dadurch erzielt werden, dass das Ortsbürgerrecht vom Staatsbürgerrecht losgekoppelt würde. Mit der gegenwärtig stattfindenden Restrukturierung des Zivilstandswesens (Regionalisierung der Zivilstandsämter, Infostar) wäre eine dahingehende Änderung aus administrativer Sicht sicherlich machbar. Bei einer Loskoppelung wäre das Verfahren nicht mehr drei-, sondern nur noch zweistufig. Um Schweizer BürgerIn zu werden, müssten nur noch die kantonale und die eidgenössische Bewilligung vorliegen. Den Kantonen könnte freigestellt werden, ob sie bei ihren Abklärungen die Wohngemeinde der Gesuchstellenden konsultieren wollen. Diesbezügliche Reformen würden jedoch eine Verfassungsänderung nötig machen. Ob eine solche zum gegenwärtigen Zeitpunkt aussichtsreich und politisch durchsetzbar ist, ist offen.

Datenschutz

In jenen Einbürgerungsverfahren, in welchen der Souverän über die Aufnahme ins kommunale Bürgerrecht befindet, tauchen immer wieder Fragen des Datenschutzes und der Persönlichkeitsrechte der Gesuchstellenden auf. Den Persönlichkeitsrechten der Antragstellenden steht der Anspruch auf jene Informationen, welche für die politische Meinungsbildung nötig sind, entgegen. Der Konflikt wird etwa in jenen Gemeinden sichtbar, in welchen die Konfession der Gesuchstellenden, die aus der Sicht des Datenschutzes als besonders schützenswerte Information gilt, in der Botschaft publiziert oder Photos veröffentlicht werden. Die viel zu knappen, aber dennoch symbolträchtigen Hinweise über die Gesuchstellenden fördern stereotype Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse.

Dieser Konflikt tritt nicht in allen Gemeinden zu Tage. Es gibt kantonale Bürgerrechtsnormen, die den Gesuchstellenden einen umfassenden Schutz der Persönlichkeit zugestehen, indem Gemeinden beispielsweise nur dann von einem Gesuch Kenntnis erhalten, wenn einer Einbürgerung sowohl von Seiten des Bundes als auch von Seiten des Kantons nichts entgegensteht. Künftige Diskussionen um Verfahrensänderungen im Bereich der Einbürgerung sollten sich auch mit Fragen des Datenschutzes beschäftigen.

Rechtsstaatliche Garantien

Die Ausführungen der vorliegenden Studie machen deutlich, dass es unerlässlich ist, für ungerechtfertigt abgewiesene Gesuchstellende ein Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen. Dafür müsste zumindest eine Begründungspflicht eingeführt werden. Freie, nicht

begründbare direktdemokratische Entscheide vertragen sich schlecht mit dem Prinzip der Gleichbehandlung.

Die möglichen Ansätze zur Stärkung des Beschwerderechts sind vielfältig. Die Kantone Basel-Stadt und Graubünden zeichnen mit ihren Bürgerrechtsgesetzen, welche einen Anspruch auf Einbürgerung garantieren, den Weg zu stärkeren rechtsstaatlichen Garantien vor. Um einen umfassenden Rechtsschutz zu gewährleisten und um unfruchtbaren Konflikten vorzubeugen, kann der Kanton die Kompetenz für Einbürgerungen an ein klar auf das übergeordnete Recht verpflichtetes Organ delegieren. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass zuweilen sogar minimale Reformen der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung auf beträchtlichen Widerstand stossen.

Die Verantwortlichkeit liegt daher wohl eher bei den Bundesinstanzen, welche – im Sinne von eidgenössisch vorgegebenen Rahmenbedingungen – für alle Kantone gültige rechtsstaatliche Garantien festlegen können. Diesbezüglich scheint die Situation gegenwärtig jedoch ziemlich verfahren. Das Bundesgericht tut sich schwer, bei diskriminierenden Einbürgerungsentscheiden dem verfassungsrechtlich garantierten Willkürverbot Ausdruck zu verleihen. Es spielt den Ball an den Gesetzgeber zurück und fordert vorgängig eine umfassende Neuregelung der Rechtswege. Der Bundesrat seinerseits ist zurückhaltend, er verweist auf die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe des Justizdepartements, welche ihre Resultate jedoch erst Ende 2000 vorlegen wird. Begrüssenswert ist indes, dass der Nationalrat – mit Unterstützung der SVP – in der Schlussitzung der Legislaturplanung im Juni 2000 eine Motion guthies, die bei der Abweisung von EinbürgerungskandidatInnen eine Begründung verlangt, damit sich Betroffene künftig gegen Willkürentscheide zur Wehr setzen können. Da dieser Motion in der Herbstsession auch noch der Ständerat zustimmen muss, bleibt jedoch auch hier offen, ob die Reformbestrebungen dereinst Früchte tragen werden.

Europaratskonvention

Die Schweiz hat als Europaratsmitglied zur Ausgestaltung der europäischen Bürgerrechtskonvention wesentlich beigetragen. Die Konvention legt für europäische Staaten zeitgemässe Grundsätze in Zusammenhang mit der Staatszugehörigkeit fest. Bis heute wurde die Konvention von 21 Mitgliedstaaten des Europarats unterzeichnet. Der Schweiz ist es jedoch nicht möglich, dieser Konvention beizutreten, da sie praktisch gegen alle Auflagen für das Einbürgerungsverfahren verstösst. Das föderalistische Prinzip der Dreistufigkeit macht die schweizerische Staatsbürgerschaft von einer lokalen Zugehörigkeit abhängig, wobei Einbürgerungsentscheide nach freiem Ermessen gefällt werden können. Auch der Forderung einer schriftlichen Begründung von Negativentscheiden kann die Schweiz nicht genügen. Zudem stehen gegen willkürlich gefällte Entscheide nur sehr begrenzte Rechtsmittel zur Verfügung. Die hohen Wohnsitzerfordernisse, die lange Verfahrensdauer und die umfangreichen Einbürgerungsgebühren der Schweiz sind ebenfalls nicht vereinbar mit den Minimalstandards der Konvention.

Auch im Hinblick auf eine künftige Ratifizierung der Europaratskonvention wäre die Schaffung eines Rechtsmittels auf Kantons- und Bundesebene, die Straffung und Homogenisierung des Verfahrens und die Beschränkung der Kosten auf die Deckung des Verwaltungsaufwands angebracht. Als geeignetes Mittel bietet sich die Einführung einer Begründungspflicht bzw. eines Anspruchs an. Wünschenswert wäre, wenn Einbürgerungen künftig nicht mehr als Hoheitsakte, sondern als Verwaltungsakte behandelt würden.

Politische Integration

Der Weg der politischen Integration führt heute zumeist durch das Tor der Einbürgerung. Parallel zur Homogenisierung und Versachlichung der Einbürgerung sollte an der politischen Partizipation von AusländerInnen ausserhalb der Staatsbürgerschaft gearbeitet werden.

8. Weiterführende Fragen

Im Laufe der Durchführung der Pilotstudie haben sich eine Reihe von Fragen ergeben, die im ursprünglichen Forschungskonzept nicht berücksichtigt sind und die deshalb an dieser Stelle als Forschungsdesiderata aufgelistet werden.

Regionale Zuordnung von Familiennamen

Mehr noch als Religions- oder Nationalitätenzugehörigkeit gelten offensichtlich Familiennamen als jene ethnischen Markierungen, die – insbesondere bei Urnenabstimmungen – negativ wahrgenommen werden und zu Einbürgerungsablehnungen führen. So scheinen ex-jugoslawische Staatsangehörige mit italienisch lautenden Familiennamen grössere Einbürgerungschancen zu haben, als solche mit serbokroatisch klingenden Namen. Das Phänomen ist sowohl einbürgerungswilligen Ex-Jugoslawen als auch einigen Verantwortlichen von kommunalen Einbürgerungsbehörden bekannt. Es dürfte interessieren, erstens wie verbreitet derartiger kultureller Rassismus ist und wie stark dieser Einbürgerungsentscheide beeinflusst; zweitens welche Gegenstrategien einbürgerungswillige Personen zu entwickeln gezwungen sind, um ihre Chancen auf Erhalt der Staatsbürgerschaft zu erhöhen; und drittens, welche Möglichkeiten Gemeinden haben, um in Zukunft rassistische Wertungen dieser Art zu vermeiden.

Einbürgerungsfeiern

Die Art, wie Einbürgerungsfeiern von den Gemeinden durchgeführt werden, symbolisieren das Einbürgerungs- und Integrationsverständnis der Gemeinden. Ob neue Bürger schlicht willkommen geheissen werden, ob sie auf den Staat einen Schwur zu leisten, oder ob sie für Gott oder die Eidgenossenschaft Zeugnis abzulegen haben: Auch wenn diese Feiern fakultativ sind, repräsentieren sie unterschiedliche Wahrnehmungen und Interpretationen staatsbürgerlicher Zugehörigkeit. Diese Sichtweisen, die nicht selten einem offenen Einbürgerungsverständnis entgegen stehen, kommen vermutlich auch in den Einbürgerungsverfahren selbst zum Tragen. Eine vergleichende Analyse solcher Einbürgerungsfeiern könnte somit Aufschluss darüber geben, in welcher Weise die Einbürgerungsfrage auf Gemeindeebene verarbeitet und mit symbolischer Repräsentanz belegt wird.

Das Wirken von Bürgergemeinden

Es mag ein Zufall sein, dass in der Pilotstudie mehrheitlich Kommunen zur Sprache kommen, in denen Bürgergemeinden bezüglich des Verfahrens zur ordentlichen Einbürgerung über beträchtliche Kompetenzen verfügen. Es mag ebenfalls ein Zufall sein, dass sich in den letzten Jahren in einigen dieser Gemeinden negative Einbürgerungsentscheide gegenüber ex-jugoslawischen und türkischen Mitbürgern häuften. Obwohl historisch erklärbar, stellt sich dennoch die Frage, ob es in der heutigen Zeit noch

vertretbar ist, dass Einwohnergemeinden Einbürgerungskompetenzen an private Körperschaften abgeben.

Negative Auswirkungen der Einbürgerungsdiskussion auf den Einbürgerungswillen von ausländischen MitbürgerInnen

Nur über breite Befragungen ausländischer Wohnbevölkerungen in Gemeinden liesse sich eruieren, ob gehäufte Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen und durch diese im Anschluss daran generierte Skandalisierungen nicht mittel- und langfristig zur Sistierung von bestehenden Einbürgerungswünschen führen. In Anbetracht des Umstandes, dass zumindest für die in der Schweiz lebenden EU-Angehörigen der Erwerb der schweizerischen Staatsbürgerschaft bereits an Bedeutung verloren hat, muss vermutet werden, dass sich gerade diese Gruppe noch stärker zurückhalten wird.

9. Condensé de l'étude

Afin de garantir une vue d'ensemble de la situation initiale et des principaux résultats, le premier chapitre (à l'exception du tout premier paragraphe) et les deux derniers ont été traduits en français.

9.1 Résumé de la situation

Paradoxalement, le thème de la naturalisation revient à l'ordre du jour précisément au moment où on l'attendait le moins. L'acquisition de la nationalité suisse n'est en effet plus d'une actualité brûlante pour les raisons suivantes:

- Avec la possibilité qu'offre la loi depuis 1992 d'acquérir la double nationalité, la Suisse renonce au principe d'une nationalité unique et exclusive et reconnaît que dans notre monde moderne il doit être possible d'appartenir simultanément à plusieurs Etats;
- La naturalisation facilitée a pour effet d'instaurer un système de naturalisation automatique appelé à prendre davantage d'importance;
- La mobilité des citoyens dans les divers pays du monde ne cessant de croître, les séjours à l'étranger sont plus fréquents et plus temporaires qu'avant, d'où l'intérêt accru de conserver sa nationalité d'origine et de renoncer à la naturalisation sur place. Peu à peu, l'idée selon laquelle les personnes qui bénéficient de cette mobilité ne devraient plus être privées des droits politiques dans le pays d'accueil fait son chemin. A l'intérieur de l'Union européenne, les personnes vivant à l'étranger devraient bientôt disposer de droits au niveau de la commune. Dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, les résidents étrangers disposent déjà du droit de vote et d'éligibilité aux niveaux communal et cantonal. La constitution de certains cantons suisses contient déjà des formules envisageant une participation politique des résidents étrangers au niveau communal. Ces formules facultatives permettent aux communes d'autoriser des concitoyens étrangers à participer aux décisions pour tout ce qui touche aux affaires communales.

Si la tendance à une libéralisation de l'acquisition du statut de citoyen et à l'octroi de droits politiques partiels à la population étrangère permanente qui se manifeste à divers niveaux sociaux ne remet pas vraiment en question l'importance de la naturalisation, elle atténue néanmoins sa portée et son caractère impératif. C'est d'ailleurs peut-être une des raisons pour lesquelles la naturalisation est devenue un des sujets sensibles sur le plan politique au cours de ces dernières années. Les principaux aspects du débat peuvent être résumés comme suit:

- Certains opposants à une libéralisation de la naturalisation défendent le caractère unique de l'appartenance à la Suisse. Cette caractéristique fondée sur l'originalité

historique et culturelle de la Suisse justifierait que l'on maintienne la barre le plus haut possible en matière de naturalisation et que l'on permette au peuple suisse, qui incarne cette particularité, d'avoir voix au chapitre pour l'octroi de la nationalité suisse à des étrangers. La naturalisation serait ainsi en quelque sorte la récompense d'une intégration réussie. Elle servirait d'interface pour déterminer qui peut faire partie de la Suisse et disposer des pleins droits politiques; les étrangers restés en marge ne pourraient ainsi pas revendiquer ces droits.

- Le discours politique contre la libéralisation de la naturalisation fait souvent l'amalgame entre naturalisation et immigration. La naturalisation facilitée est fréquemment considérée comme un moyen inadéquat de diminuer la forte proportion d'étrangers en Suisse, une préoccupation majeure. On pense que cette limitation devrait plutôt être instaurée par le biais de restrictions dans le domaine de l'immigration et de l'octroi de permis de séjour.
- L'opposition à la libéralisation de la naturalisation est pour beaucoup un moyen de protester contre l'afflux de requérants d'asile. Etant donné que ces derniers proviennent tous de pays non-membres de l'UE et qu'il ne s'agit donc pour la plupart pas de citoyens européens, on a tendance à établir un rapport entre les deux phénomènes. De ce point de vue, des règles restrictives en matière de naturalisation constitueraient un instrument permettant de diminuer l'attrait de la Suisse en tant que pays d'accueil.

Manifestement, le débat actuel sur la naturalisation soulève de multiples questions qui sont parfois étroitement liées les unes aux autres. Celles-ci portent aussi bien sur les droits des citoyens suisses et des concitoyens étrangers que sur les moyens d'agir sur la politique de migration, d'intégration et d'asile par le biais de la politique de naturalisation. S'y ajoutent certains préjugés à l'encontre des personnes originaires de pays situés en dehors du territoire européen. La distinction entre citoyens européens, qui sont accueillis à bras ouverts, et citoyens non-européens – notamment les personnes originaires de l'ex-Yougoslavie et de la Turquie – qui sont acceptés avec un enthousiasme beaucoup plus modéré fait d'ores et déjà partie du répertoire d'arguments évoqués dans le discours politique. Si la naturalisation des premiers est presque encouragée, les seconds se heurtent souvent à une attitude de méfiance et même de rejet manifeste lorsqu'ils présentent leur demande. Cette tendance discriminatoire peut dans certains cas aboutir à une avalanche de rejets de demandes de naturalisation présentées par des membres de groupes stigmatisés sur le plan social et culturel.

Les discussions animées autour de la politique actuelle et future en matière de naturalisation illustrent à elles seules les multiples facettes du problème. S'y ajoute le fait que la procédure suisse de naturalisation, à trois niveaux, est extrêmement complexe et qu'elle laisse une grande marge de manœuvre en matière d'application du principe fédéraliste. Bien que les cantons disposent d'une compétence exclusive en matière de

naturalisation ordinaire, les naturalisations se font aux trois niveaux: communal, cantonal et fédéral. Les possibilités de modifier le déroulement de la procédure, dans le cadre des prescriptions légales, sont donc nombreuses; dans la pratique, les cantons et les communes y ont d'ailleurs souvent recours. On en veut pour preuve le fait que deux cantons disposent déjà d'un droit spécifique en matière de naturalisation alors que d'autres cantons n'ont aucune disposition légale en la matière. Au niveau des communes, la différence se manifeste surtout par le fait que dans certaines d'entre elles les décisions de naturalisation sont soumises au verdict du peuple alors que dans d'autres elles sont du ressort de l'exécutif ou du législatif et dans d'autres encore du ressort de commissions mandatées à cet effet par le conseil communal.

La diversité des réglementations et des procédures cantonales et communales en matière de naturalisation a selon toute vraisemblance des répercussions sur le rejet ou l'acceptation des demandes. On peut également supposer que les personnes chargées de traiter les dossiers de naturalisation et les instances appelées à trancher en la matière au niveau communal disposent d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne la réglementation et l'interprétation. Le traitement des dossiers peut ainsi être accéléré ou ralenti en fonction de l'appréciation de certains critères ethniques, culturels, nationaux et religieux.

Ces aspects sont étudiés dans le cadre d'un projet de recherche patronné par le Fonds national suisse qui s'étend sur plusieurs années. Cette étude porte notamment sur la question de la naturalisation au niveau de la politique communale. Elle examine en particulier comment les communes usent du droit de participation et de décision en matière de naturalisations ordinaires qui leur est accordé dans le cadre légal prescrit par la Confédération et les cantons et comment elles le mettent en œuvre au niveau des procédures. Cette étude contient également une analyse comparative des communes en ce qui concerne le résultat des demandes de naturalisation.

Le projet a pour objectif principal de répondre aux trois questions suivantes:

1. Quelle est l'importance actuellement accordée aux communes en matière de politique sociale dans le cadre du système de naturalisation suisse à trois niveaux et quelle est la tendance actuelle concernant la compétence future des communes en matière de naturalisation ordinaire?
2. Quelles procédures utilisées par les communes pour la naturalisation ordinaire suscitent dans l'environnement social et politique une attitude hostile à la naturalisation ou le désir que l'on applique cette dernière de façon restrictive?
3. Peut-on déceler dans le grand nombre de rejets de demandes de naturalisation, dans les argumentations de rejet individuelles ou dans le traitement des dossiers en bonne et due forme les signes indiquant l'influence d'arguments culturels et/ou ethniques sur les décisions?

Pour répondre à ces questions, il est impératif d'appliquer une méthode différenciée. Il convient donc d'étudier un certain nombre de communes, représentant divers types de procédures comparables en matière de naturalisation, en tenant compte de critères qualitatifs et quantitatifs. Etant donné la complexité du domaine, le projet de recherche du FNS a été précédé par une étude pilote consacrée au test de la procédure méthodologique et à quelques analyses de cas.

Le présent rapport porte sur des résultats partiels de l'étude du Fonds national suisse et plus particulièrement sur les aspects normatifs, structurels et relatifs à la procédure du problème de la naturalisation dans les différentes communes. Il revêt donc un caractère provisoire. N'ont notamment pas encore été prises en compte les données qualitatives et les analyses permettant de déterminer la dynamique potentielle entre les communes d'une part et les étrangers qui y sont domiciliés d'autre part au sujet de la naturalisation. Il faudra attendre que ce contexte soit bien défini pour déterminer si les procédures de naturalisation contiennent des éléments culturels ou ethniques ayant pour effet de freiner voire d'exclure la naturalisation.

9.2 Procédure méthodologique

Etant donné l'extrême complexité et la grande diversité des procédures de naturalisation au niveau communal, on a choisi pour la présente étude une procédure exemplaire. Outre les communes des cantons de Schwyz et de St-Gall, ce rapport analyse de manière détaillée les données de cinq communes de différents cantons et régions, à savoir Ostermundigen, Pratteln, Meyrin, Freienbach et Coire. Si ces communes ont à peu près la même taille, elles diffèrent en revanche sur le plan de la procédure utilisée.

Dans un premier temps, on a établi un catalogue de critères déterminants pour le choix des communes.

1^{er} critère: compétence en matière de procédure de naturalisation au niveau communal

- La commune bourgeoise est compétente pour l'octroi du droit de cité communal (Pratteln et, en partie, Coire).
- La commune municipale est compétente pour l'octroi du droit de cité communal (Ostermundigen et Freienbach).

2^e critère: instance décisionnelle pour l'octroi du droit de cité communal

- La commune ne dispose d'aucune compétence pour l'octroi du droit de cité communal (Meyrin et, en partie, Coire).
- L'octroi du droit de cité communal est du ressort de l'assemblée communale (Pratteln).

- Les décisions de naturalisation ont lieu par voie de scrutin (Freienbach et, en partie, Coire).
- La compétence en matière d'octroi du droit de cité communal est du ressort du législatif (Ostermundigen).
- Certains groupes d'étrangers disposent d'un droit à la naturalisation (Coire).

3^e critère: possibilités de recours

- Existence d'une législation étendue en matière de recours (Meyrin).
- Les possibilités de recours portent essentiellement sur des vices de procédure (Ostermundigen, Pratteln⁴³).

Dans un deuxième temps, les méthodes suivantes ont été utilisées pour l'évaluation des communes:

- évaluation qualitative des instances de naturalisation dans cinq communes;
- observation active dans les communes;
- participation aux entretiens de naturalisation, aux séances des commissions, de l'organe législatif et de l'organe exécutif, aux assemblées communales et aux cérémonies de naturalisation;
- évaluation descriptive des données relatives aux dossiers acceptés, refusés ou classés sans suite dans les communes (1981–1999);
- entretiens avec des experts au niveau communal;
- entretiens avec des experts au niveau cantonal;
- récapitulation et comparaison des données;
- évaluation des données de l'Office fédéral de la statistique;
- évaluation d'articles de presse, de rapports et de publications déterminants.

9.3 Etat de la recherche

Jusqu'ici, les études sur la naturalisation en Suisse ont abordé le problème sous un angle plus descriptif et interprétatif qu'empirique et analytique. On trouve notamment de bonnes études descriptives et interprétatives chez Burkhardt (1914), Ilg (1922), Ruth (1973), Benz (1968), Fasel (1989), Arlettaz (1985), Arlettaz et al. (1990) ou encore Kreis et al. (1996). Depuis quelque temps, la discussion s'est cependant élargie par étapes successives; de nouveaux sujets ont été abordés comme la naturalisation facilitée, la double nationalité (Grendelmeier 1969, Burger 1971, Brühwiler-Ewig 1977, Rham 1990, Hottelier 1991,

⁴³ Conformément à l'arrêt du Tribunal administratif du 29 mars 2000, les décisions négatives doivent également être réexaminées quant au fond, l'égalité de droit et l'interdiction de tout abus de droit et de toute discrimination étant inscrits dans la Constitution cantonale. Le chapitre 6 traite de cette décision de justice.

1993), la citoyenneté européenne (EFMS 1995, Callovi et al. 1997, Callovi 1998, Preuss 1997) et l'internationalisation des droits de cité nationaux (Kleger et al. 1995, Kleger 1997, D'Amato 1997). Les tableaux et les interprétations de l'Office fédéral de la statistique (OFS 1998) et les analyses de Wanner (1997, 1998) donnent de précieuses informations sur l'évolution des naturalisations durant les dernières décennies. On mentionnera également l'étude d'Arend (1991) qui exploite des données statistiques secondaires sur le problème de la naturalisation. Autre contribution intéressante: le recueil édité par Centlivres (1990), dans lequel sont publiés les résultats des programmes de recherche PNR 21. Le projet dirigé par Centlivres est le premier à s'intéresser aux communes sous l'angle des sciences sociales. L'étude s'intéresse principalement à la façon dont les candidats à la naturalisation et les fonctionnaires interagissent et aux modèles de représentation appliqués au niveau communal (Ossipow, 1996). D'autres études consacrées à la problématique de la naturalisation au niveau communal mettent en lumière des cas particuliers scandaleux (Dütschler 1998), ou fournissent des statistiques intéressantes (Bruha 1998). Globalement, il est cependant permis de s'étonner que la recherche fasse si peu de cas des communes qui jouent pourtant un rôle décisif dans le processus de nationalisation.

9.4 Conclusions

Procédure de naturalisation

La présente étude montre que les procédures de naturalisation dans les communes et les cantons examinés présentent d'énormes différences, sur le plan aussi bien des instances décisionnelles que des compétences des différents niveaux (Confédération, cantons, communes), des conditions matérielles de naturalisation, de la durée de la procédure ou des coûts. On observe également de grandes différences au niveau des instances de décision communales. Ces différences concernent non seulement les droits et les obligations des communes mais aussi les conséquences pour les candidats. Ainsi, certaines instances sont obligées de motiver leurs décisions négatives alors que d'autres ne sont pas tenues de le faire, des différences qui se répercutent sur le droit de recours dont bénéficient les candidats refusés.

Lorsqu'on examine le déroulement formel de la procédure, on s'aperçoit que des éléments tels que l'établissement du rapport de naturalisation, l'entretien de naturalisation avec le candidat ou encore la cérémonie de naturalisation existent dans les procédures des cinq communes étudiées mais que ces aspects recouvrent des réalités très différentes. L'analyse du contenu de la procédure passe par la mise en place d'une procédure méthodologique qui étudie la pratique en matière de naturalisation sur place, c'est-à-dire dans les communes mêmes.

On constate de façon générale que les dispositions en matière de naturalisation appliquées dans les cantons et dans les communes subissent actuellement de grands changements. Il semble qu'il soit d'autant plus urgent d'agir que le débat sur la naturalisation est de plus en plus polarisé et porté sur la place publique. Malgré les changements auxquels elles sont soumises, il faut bien avouer que les procédures restent pour l'heure le plus souvent longues, fastidieuses et peu transparentes.

Cette hétérogénéité des procédures de naturalisation constitue un handicap de plus en plus important bien qu'elle ne soit que l'expression de la souveraineté des cantons et de l'autonomie des communes. Une harmonisation des procédures s'impose donc d'urgence; elle profiterait non seulement aux candidats à la naturalisation mais aussi à toutes les instances impliquées dans la procédure. Certains cantons et communes ont d'ailleurs déjà développé des modèles qui clarifient, simplifient et allègent les procédures actuelles.

Candidats à la naturalisation

Dans chacune des cinq communes étudiées, le nombre de demandes de naturalisation a fortement progressé au cours de la dernière décennie, notamment chez les ressortissants turcs, italiens, ou encore d'ex-Yougoslavie, sur lesquels la nationalité suisse semble exercer un attrait particulier. Les raisons de ce phénomène sont multiples: chez les Italiens, il est lié à la possibilité d'acquérir la double nationalité, accordée depuis 1992; chez les Turcs et surtout les ressortissants d'ex-Yougoslavie, ce sont plutôt les structures helvétiques et la situation dans le pays d'origine qui poussent à entreprendre cette démarche.

Si les candidats italiens à la naturalisation sont souvent des immigrés de la deuxième génération, dont l'intégration est déjà achevée tant du point de vue linguistique que social et professionnel, la situation est plus délicate du côté des Turcs et des ex-Yougoslaves: souvent, ces personnes vivent en effet dans des quartiers à forte population étrangère, maîtrisent moins bien la langue locale et ont un statut socio-économique plus précaire, surtout en période de crise. La Confédération n'a pour l'instant fait preuve d'aucune initiative pour favoriser l'intégration des étrangers: tous les efforts sont pour l'heure laissés entièrement au soin des communes et, dans la mesure où ils ont les moyens et la volonté de le faire, des premiers concernés.

La procédure de naturalisation tient compte de ces différents éléments. Le cas échéant, les candidats sont rendus attentifs au fait qu'ils ne remplissent pas encore les conditions d'admission et leur dossier est mis en attente pour être réactivé lorsque toutes les conditions requises sont réunies. Dans les communes où il appartient aux électeurs de trancher, il arrive fréquemment que les considérations politiques conduisent à des décisions arbitraires et injustifiées, fondées sur des préjugés. Le nombre de refus essayés par les candidats à la naturalisation venant de Turquie ou d'ex-Yougoslavie est alors en général particulièrement élevé.

Naturalisation facilitée

Dans le débat actuel autour de la réforme du système de naturalisation, la proposition de faciliter la naturalisation pour les immigrés de la deuxième génération semble actuellement la plus prometteuse du point de vue politique. Les cantons ayant adhéré à la convention après l'échec du vote pour une naturalisation facilitée devant les cantons en 1994 ont fait à cet égard des expériences positives. Il existe donc déjà des modèles d'application.

Il ne faut cependant pas oublier que les immigrés de la deuxième génération ne sont pas les seuls en cause: il existe également des personnes appartenant à d'autres classes d'âge qui vivent en Suisse depuis longtemps et qui se sont bien intégrées. Il faut arriver à supprimer les procédures interminables et les décisions arbitraires non seulement pour les jeunes candidats, mais aussi pour tous les autres. L'introduction d'un droit à la naturalisation permettrait à tous les étrangers établis de longue date et remplissant les conditions matérielles de naturalisation d'être traités sur pied d'égalité. De plus, ce droit à la naturalisation constituerait également une garantie juridique pour les candidats.

Durée de la procédure

De tous les pays d'Europe, la Suisse est celui qui connaît le plus long délai de naturalisation. S'y ajoute une procédure d'une durée exceptionnelle, le plus souvent entre 2 et 3 ans. Dans les cantons ayant adopté la procédure de naturalisation facilitée dans le cadre de la convention intercantonale, il a été possible d'accélérer le processus, au moins pour les catégories concernées.

Mais il existe encore d'autres possibilités de raccourcir la procédure, par exemple en transférant l'essentiel de la responsabilité aux cantons, les communes et la Confédération ne conservant qu'un rôle consultatif. On pourrait également envisager de séparer droit de cité communal et nationalité. Du point de vue administratif, une modification en ce sens serait certainement possible dans le cadre de la restructuration actuelle de l'état civil (régionalisation des offices d'état civil, Infostar). Cette opération permettrait de supprimer un niveau de procédure, pour ne plus en retenir que deux: seules l'approbation du canton et de la Confédération seraient alors nécessaires pour devenir citoyen suisse. Libre au canton de prendre contact ou non avec la commune de domicile pour statuer sur le dossier. Cette réforme nécessiterait cependant une modification de la Constitution. Quant à savoir si une telle opération serait aujourd'hui bénéfique et politiquement réalisable, la question reste ouverte.

Protection des données

Dès que la procédure de naturalisation implique une décision par vote populaire, la question de la protection des données et du respect des droits de la personnalité des candidats se pose. Ces deux éléments sont en effet incompatibles avec la divulgation

d'informations dont s'accompagne tout le processus. Le cas est particulièrement flagrant, par exemple, dans les communes qui indiquent la confession des candidats, une information pourtant considérée comme particulièrement sensible du point de vue de la protection des données, ou encore lorsque des photos sont publiées. Les informations lapidaires, mais d'autant plus chargées symboliquement, qui sont diffusées au sujet des candidats favorisent les préjugés et les prises de décision arbitraires.

Le problème ne se pose cependant pas dans toutes les communes: certains cantons accordent aux candidats une protection suffisante de la personnalité, en ce sens que les communes ne sont informées d'une demande de naturalisation que lorsque rien ne s'y oppose au niveau cantonal ni fédéral. Quoi qu'il en soit, les futures discussions autour d'une modification de la procédure devraient aussi tenir compte de la question de la protection des données.

Garanties légales

Il ressort des conclusions de la présente étude qu'il est indispensable de donner aux candidats injustement déboutés une possibilité de recours juridique, ce qui implique d'introduire l'obligation de motiver la décision prise. En effet, le principe de l'égalité de traitement s'accommode mal de l'absence de justification que tolère la démocratie directe.

Les possibilités de renforcer ce droit de recours sont multiples: les cantons de Bâle-Ville et des Grisons, par exemple, ont choisi d'ancrer le droit à la naturalisation dans la loi, ce qui lui donne une assise juridique solide. Pour assurer une protection juridique maximale et éviter les conflits stériles, le canton peut déléguer ses compétences en matière de naturalisation à un organe supérieur soumis au droit. En pratique, il s'avère toutefois que les moindres tentatives de réformer les lois cantonales se heurtent à une grande résistance.

C'est donc plutôt aux autorités fédérales qu'il incombe d'intervenir en définissant, sous forme de conditions-cadre, des garanties de droit public applicables à tous les cantons. Il semblerait toutefois pour l'heure que la situation soit loin d'être claire: face aux décisions discriminatoires en matière de naturalisation, le Tribunal fédéral semble avoir du mal à faire respecter l'interdiction de tout abus de droit inscrite dans le droit constitutionnel. Il renvoie la balle au législateur, en lui demandant d'harmoniser et de réglementer d'abord les voies de droit. Le Conseil fédéral, quant à lui, fait preuve d'une grande retenue et renvoie aux groupes de travail internes du Département de justice, qui ne devraient toutefois présenter le fruit de leurs travaux que fin 2000. Il est donc d'autant plus remarquable que le Conseil national, avec le soutien de l'UDC, ait approuvé au cours de la dernière session de juin 2000 une motion demandant justement l'obligation de motiver tout refus opposé à une demande de naturalisation, afin que les personnes concernées puissent à l'avenir se défendre contre les décisions arbitraires. Cette motion devant encore passer devant le

Conseil des Etats à la session d'automne, on peut là aussi se demander si la volonté de réforme qui se fait sentir va porter ses fruits.

Convention du Conseil de l'Europe

En tant que membre du Conseil de l'Europe, la Suisse a participé à l'élaboration de la Convention européenne sur la nationalité, qui pose pour les pays européens les bases réglementant l'appartenance de l'individu à un pays. 21 pays membres l'ont à ce jour ratifiée. La Suisse n'a cependant pas la possibilité de leur emboîter le pas, car elle contrevient pratiquement à toutes les dispositions concernant la procédure de naturalisation. A cause du principe fédéraliste des trois niveaux, la nationalité suisse est octroyée par une autorité locale qui dispose de toute latitude pour décider de façon arbitraire. La Suisse ne remplit pas non plus la condition demandant une justification écrite en cas de refus et les possibilités de recours juridique contre une décision injustifiée sont tout à fait minimales. En outre, les exigences élevées en matière de domicile, la durée de la procédure et le coût élevé de la demande de naturalisation sont inconciliables avec les normes minimales de la convention.

Il serait donc opportun, également dans la perspective d'une ratification de cette convention, de créer un outil juridique au niveau cantonal et fédéral, de simplifier et d'harmoniser les procédures ainsi que de limiter les frais à la simple couverture des frais administratifs. L'un des moyens mis en œuvre pourrait être l'introduction d'une obligation de justifier toute décision, voire d'un droit à la naturalisation. Il serait souhaitable de pouvoir à l'avenir traiter les dossiers de naturalisation non comme des affaires d'Etat mais comme de simples affaires administratives.

Intégration politique

Aujourd'hui, l'intégration politique passe obligatoirement par la naturalisation. Parallèlement aux efforts d'harmonisation et de simplification de la procédure de naturalisation, il serait souhaitable de se pencher sur la participation à la vie politique des étrangers non naturalisés.

9.5 Questions complémentaires

La réalisation de l'étude pilote a permis de soulever une série de questions dont le concept de recherche original ne tenait pas compte et qui figurent donc ci-dessous sous la forme d'une liste de desiderata.

Le problème des noms de famille

Le nom de famille semble être une marque ethnique qui joue un rôle plus important que la confession et la nationalité dans le refus d'accorder la nationalité, principalement lors de

votes à bulletin secret. On observe notamment que les ressortissants de l'ex-Yougoslavie portant des noms de famille à consonance italienne ont de meilleures chances d'obtenir la naturalisation que ceux portant des noms de famille à consonance serbo-croate. Le phénomène est connu aussi bien des candidats à la naturalisation originaires de l'ex-Yougoslavie que de certains responsables communaux chargés des naturalisations. Il serait en tout cas intéressant 1) de savoir à quel point ce racisme culturel est répandu, 2) de connaître les stratégies que les candidats à la naturalisation sont obligés d'adopter pour augmenter leurs chances de succès et 3) de préciser les moyens dont les communes disposent pour éviter à l'avenir des manifestations racistes de ce type.

Cérémonie de naturalisation

La cérémonie de naturalisation organisée par les communes traduit la façon dont celles-ci perçoivent la naturalisation et l'intégration. Certaines se contentent de souhaiter la bienvenue aux nouveaux citoyens, d'autres leur font jurer fidélité à l'Etat, d'autres encore leur font prêter serment devant Dieu ou la Confédération. Même si ces cérémonies sont facultatives, elles sont représentatives de différentes conceptions et perceptions de l'appartenance à un Etat. Ces différents points de vue, qui sont souvent en contradiction avec une vision ouverte de la naturalisation, ne sont probablement pas sans influence sur la procédure de naturalisation. Une analyse comparative des cérémonies serait sans doute très instructive pour savoir comment les communes appréhendent la question de la naturalisation et quelle importance symbolique elles lui accordent.

Le rôle des bourgeoisies

On observe, peut-être par pur hasard, qu'il existe dans la plupart des communes dont il est question dans l'étude pilote des bourgeoisies disposant de larges compétences en matière de procédure de naturalisation ordinaire. On constate aussi, là encore peut-être fortuitement, que dans ces communes, un certain nombre de demandes de naturalisation de ressortissants originaires de Turquie ou de l'ex-Yougoslavie ont été rejetées ces dernières années. Bien que ces refus puissent être motivés par des raisons historiques, on peut se poser la question de savoir si de nos jours, il est encore défendable que des communes municipales délèguent leurs compétences en matière de naturalisation à des corporations privées.

Conséquences négatives du débat sur la naturalisation sur la volonté de naturalisation des étrangers

Seule la réalisation de vastes enquêtes auprès des résidents étrangers dans les communes permettrait de savoir si à moyen et à long termes, le nombre croissant de rejets de demandes de naturalisation – avec les scandales qu'ils entraînent – ne risque pas de freiner les volontés de naturalisation. Compte tenu du fait que la nationalité suisse est déjà de moins en moins attractive, pour les ressortissants de pays de l'UE vivant en Suisse en tout

cas, on peut supposer que cette catégorie d'étrangers sera de plus en plus réticente à demander la naturalisation.

Bibliographie

Bücher, Publikationen und Artikel

- Arend, Michael: Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz. Kulturelle Vielfalt und nationale Identität. NFP 21. Basel, Frankfurt am Main. 1991.
- Arn, Daniel: Einbürgerung. In: Friedli, Peter: Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern. Stämpfliverlag. S. 865–870. 1999.
- Arlettaz, Gérald: "Naturalisation, ‚assimilation‘ et nationalité Suisse. L'enjeu des années 1900–1930." In: Centlivres, Pierre: Devenir suisse: adhésion et diversité culturelle en Suisse. Genève. 1990. S. 47–63. 1990.
- Arlettaz, Gérald: "La Suisse et la 'question des étrangers'". In: Studien und Quellen. Band 11. Bern. S. 83–180. 1985.
- Centlivres, Pierre (Hg.): Devenir suisse: adhésion et diversité culturelle en Suisse. Genève. 1990.
- Benz, Urs: Die ordentliche Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz. Dissertation. 1968.
- Bruha, Klaus Kuno: Statistik über die Einbürgerungen in der Gemeinde Münsingen/BE. Bern. 1988.
- Brühwiler-Ewig, Edith: "Zur Frage der Einbürgerungen italienischer Jugendlicher in Grenchen." In: Willi, Victor J.: Denkanstösse zur Ausländerfrage. Vol. 2: Assimilation, Einbürgerung, neue Ausländerpolitik. Zürich. S. 46–84. 1977.
- Burckhardt, Walther: Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz: Vom Standpunkt des Völkerrechts betrachtet. Druckschrift / Schweizerische Vereinigung für internationales Recht. Zürich. 1914.
- Burger, Franz-Xaver: Die erleichterte Einbürgerung: Nach dem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts vom 29. September 1952. Dissertation. Bern. 1971.
- Bussmann, Nora: Die Mär vom Roten Pass. Die Einbürgerungsfrage im Kanton Schwyz 1970–1998. Seminararbeit am historischen Seminar der Universität Zürich.
- Callovi, Giuseppe (Hg.): Citoyenneté et naturalisation en Europe: textes présentés et discutés lors d'une journée de travail de la commission nationale Suisse pour l'UNESCO à Berne le 14 décembre 1996. In: Basler Schriften zur europäischen Integration. Vol. 30. Basel. 1977.
- Callovi, Giuseppe: La citoyenneté de l'Union et les migrations dans la nouvelle architecture de l'Union Européenne. In: Hans-Rudolf Wicker: Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität. Haupt Verlag. Bern: 177–206. 1998.
- D'Amato, Gianni: Menschenrechte: Vorträge zu ausgewählten Fragen". Berlin. 1997.
- Dütschler, Christian: Das Kreuz mit dem Pass. Die Protokolle der Schweizermacher. 1998.
- Elmiger, Angela: Lokaler Mediendiskurs über abgelehnte Einbürgerungsgesuche am Beispiel von Pratteln. Facharbeit Medienwissenschaften. Universität Bern. 2000.
- Fasel, Dominique: La naturalisation des étrangers: étude de droit fédéral et de droit vaudois. Collection juridique romande. Etudes et pratique. Lausanne. 1989.

- Hottelier, Michel: "Le nouveau droit de la nationalité Suisse. In: Revue internationale de droit comparé." No. 3. S. 565–584. 1991.
- Ilg, Alfred: Die Einbürgerung kraft Geburt auf Schweizerboden (Das Jus Soli). Dissertation. Wien. 1922.
- Kleger, Heinz (Hg.): "Staatsbürgerschaften und Einbürgerungen – oder: Wer ist ein Bürger? Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz." In: Journal für Sozialforschung. Nr. 35: 259–282. 1995.
- Kleger, Heinz: Transnationale Staatsbürgerschaft. Frankfurt am Main. 1997.
- Kreis, Georg; Kury, Patrick: Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten. 1996.
- Ladner, Andreas: Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz. Zürich. 1991.
- Giacometti, Enrico: Die Bürgergemeinde Chur auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. 1998.
- Giacometti, Enrico: Die Bürgergemeinde Chur, ihre Entstehung, ihre Entwicklung und ihre Aktivitäten bis heute. 1999.
- Grendelmeier, Hans Rudolf: "Erleichterte Einbürgerung nach dem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts vom 29. September 1952." In: Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft. Vol. 311. Zürich. 1969.
- Müller, Georg: "Reservate staatlicher Willkür – Grauzonen zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle." In: Recht als Prozess und Gefüge. Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag. Bern. 1981. S. 109–125.
- Müller, Jörg Paul: Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999 der UNO-Pakte und der EMRK. Bern. (1999).
- Ossipow, Laurence: "Citoyenneté et nationalité: pratiques et représentations de l'intégration en Suisse chez des candidats à la naturalisation et des responsables de la procédure." In: Wicker, Hans Rudolf (et al.): Das Fremde in der Gesellschaft. Seismo. Zürich: 229–242. 1996.
- Preuss, Ulrich K.: Probleme eines Konzeptes europäischer Staatsbürgerschaft. In: Heinz Kleger (Hr.): Transnationale Staatsbürgerschaft. Campus. Frankfurt: 249–270. 1997.
- Rham, Gérard de: Die Einbürgerung der Ausländer in der Stadt Basel im 19. Jahrhundert. In: Basler Bürgerbuch. Vol. 3. Basel. 1990.
- Ruth, Max: Das Schweizer Bürgerrecht. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht. NF. Bd. 56. Basel. S.1a–156a. 1937.
- Wanner, Philippe: "Der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Historische Daten und aktuelle Trends." In: Demos. Informationen aus der Demographie. Nr. 2. 1997.
- Wanner, Philippe: "Les changements de nationalité des étrangers en Suisse." In: Revue Européenne des Migrations Internationales (Chronique Statistique). Vol. 14. Nr. 3. S. 185–201. 1998.

Studien

- BfS: Migration und ausländische Bevölkerung in der Schweiz. 1998.
- Boner, Barbara: Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländern. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Eidgenössische Ausländerkommission, Bundesamt für Ausländer. 1999.

EFMS: Staatsangehörigkeit und Einbürgerung. EFMS Positionen. Vol. 1. Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien. 1995.

Eurostat: Statistiques en bref. Population et conditions sociales. Nr. 11. 1995.

Piguet, Etienne; Wanner, Philippe: Les naturalisations en Suisse et dans les communes. Office fédérale de la statistique, Forum suisse pour l'étude des migrations. 2000.

SVG: Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz. Schweizerischer Gemeindeverband. Schönbühl. 1998.

SOPEMI: Trends in international Migration. Continuous Reporting System on Migration. Annual Report. Organisation for Economic Co-operation and Development. OCDE. 1999.

SOPEMI: Trends in international Migration. Continuous Reporting System on Migration. Annual Report. Organisation for Economic Co-operation and Development. OCDE. 1994.

MGU-Projekt: Wohnen am Rande der Stadt. Geographisches Institut der Universität Basel. 1997/98.

Artikel aus der Tagespresse

Arsever, Silvie: Le tribunal fédéral ferme la porte aux étrangers discriminés par l'Etat. 14.4.2000.

Auer, Andreas: Einbürgerung durch Volksentscheid? Verfassungsrechtliche Grenzen der direkten Demokratie. Neue Zürcher Zeitung. 27. März 2000.

Auf der Mauer, Jürg: Verfassungswidrige Verfahren. Neue Luzerner Zeitung. 31.3.2000.

Kury, Patrik: Wann ist man ein Schweizer? Der Wandel der Einbürgerungsnormen im 20. Jahrhundert. Neue Zürcher Zeitung. 15./16.4.2000.

Richli, Paul: Ermessen bedeutet nicht Handeln ausserhalb des Rechts. Basler Zeitung. 11.5.2000

Rosenberg, Monika: Prädikat "ungenügend" für das Modell Schweiz. Bemühungen um ein willkürfreies Einbürgerungsverfahren. Neue Zürcher Zeitung. 7.9.2000.

Vanoni, Bruno: Rechtsweg zum Schweizer Pass. Tages-Anzeiger. 23.6.2000.

Material zu den Gemeinden

BSIG (Bernische systematische Information der Gemeinden): Wegleitung Einbürgerungsverfahren; Ordentliche Einbürgerung von AusländerInnen und Ausländern sowie von Schweizerinnen und Schweizern. 1997.

Giacometti, Enrico: Einbürgerungsverfahren im Graubünden und in Chur. (unveröffentlichtes Papier vom April 2000).

Giacometti, Enrico: Einbürgerungsstatistik der Stadt Chur von 1981–1999. (unveröffentlichtes Papier vom Mai 2000).

KBüG: Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrecht des Kantons Schwyz vom 19. Februar 1970.

Botschaft zur bürgerlichen Abstimmung vom 18. April 1999. Bürgergemeinde Chur.

Statistik der Gemeinde Freienbach: Bestand pro Ortschaft per 31. Mai 2000.

Dazugehören. Eine Gemeinde zum Wohnen und arbeiten. Herausgeberin Gemeinde Freienbach, Kultur- und Erwachsenenbildungskommission. 1997.

Meyrin: Plaquette éditée par le Conseil administratif. 1996.

Rapport annuel. Service des naturalisations du Département de l'intérieur, de l'environnement et de l'énergie. Etat et canton de Genève. 1999.

Rapport annuel. Service des naturalisations du Département de l'intérieur, de l'environnement et de l'énergie. Etat et canton de Genève. 1998.

Rapport annuel. Service des naturalisations du Département de l'intérieur, de l'environnement et de l'énergie. Etat et canton de Genève. 1997.

Kanton Schwyz: Merkblatt ordentliche Einbürgerung des Departement des Innern. Stand März 2000

Informationen aus dem Internet

<http://www.gemeindereformen.unibe.ch>: Bundesamt für Statistik – Volkszählungen und amtliche Veröffentlichungen.