

Im Land der «unbegrenzten» Einbürgerungsverfahren

«Ich will mich einbürgern lassen. Wie geht das?» Eine klare Frage, die nur nach vielen Rückfragen einigermaßen zufrieden stellend beantwortet werden kann. Denn die Verfahren, die Kriterien, die erfüllt sein müssen, die Gebühren und die zuständige Instanz unterscheiden sich von Gemeinde zu Gemeinde. Zudem haben sich in den letzten Jahren sowohl einbürgerungsfördernde wie auch einbürgerungshemmende Tendenzen entwickelt. Der Beitrag gibt einen Einblick in den fast unüberblickbaren Einbürgerungsalltag in Schweizer Gemeinden.

12 Niemand ist nur Schweizer oder Schweizerin. Sie ist Genferin mit Heimatort in Meyrin, er gebürtiger Bündner aus Rueun – obwohl beide in Winterthur geboren und aufgewachsen sind. Das vererbte Bürgerrecht begleitet die Menschen auch in einer mobiler gewordenen Schweiz. Und die Verleihung des Bürgerrechts an ausländische Staatsangehörige folgt diesem dreistufigen Muster. Wer sich in der Schweiz einbürgern lassen will, muss das Bürgerrecht eines Kantons und einer Gemeinde erlangen. Während der Bund bei der *erleichterten Einbürgerung* nach Anhörung des Kantons das Bürgerrecht aller drei Ebenen erteilt, sind im Bereich der *ordentlichen Einbürgerung* der Bund, der Kanton und die Gemeinde aktiv beteiligt. Werden Einbürgerungsgesuche auf Gemeindeebene zurückgewiesen, so ist Gesuchstellenden auch der Zugang zur Schweizer Staatsangehörigkeit verwehrt.

Allgemein lässt sich sagen, dass Ausländerinnen und Ausländer, die sich im ordentlichen Verfahren einbürgern lassen wollen, mindestens 12 Jahre in der Schweiz leben müssen, wobei die zwischen dem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz verbrachten Jahre doppelt gezählt werden. Um eingebürgert zu werden, müssen sie «in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert» und «mit den schweizerischen Sitten und Gebräuchen vertraut» sein. Zudem müssen sie «die schweizerische Rechtsordnung beachten» und dürfen die «äussere und innere Sicherheit der Schweiz» nicht gefährden. Dies sind aber lediglich die Bestimmungen des Bundes. Das Verfahren der Kantone und Gemeinden ist im Bundesgesetz nicht geregelt. Den Gemeinden steht es im Rahmen des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes frei, eigene, über die minimalen Voraussetzungen des Bundes hinaus reichende Kriterien festzulegen. Darum gibt es in der Schweiz eine unüberschaubare Vielfalt von Verfahren. In Kantonen mit umfassender Gemeindeautonomie – wie beispielsweise im Kanton Graubünden – stehen den Gemeinden weite Gestaltungsspielräume offen. Im Kanton Genf hingegen ist das Verfahren zentralisiert, die Gemeinden haben bei der Vergabe des Gemeindebürgerrechts lediglich ein Antragsrecht.

2815 Möglichkeiten, eingebürgert zu werden

In der Schweiz gibt es 2815 Gemeinden. Diese ausgeprägte föderale Struktur führt dazu, dass auf Gemeindeebene unterschiedlichste Einbürgerungsverfahren anzutreffen sind:

- In einigen Gemeinden ist der Einbürgerungsentscheid ein hoheitlicher, in anderen ein politischer Akt.
- In einigen Gemeinden entscheidet das Volk, in anderen das Parlament und in wieder anderen eine Exekutivbehörde.
- Das Gemeindebürgerrecht ist entweder das Bürgerrecht einer politischen Gemeinde (z.B. Waadt) oder das Bürger-

recht einer Bürgergemeinde (z.B. Wallis). Auch Mischformen gibt es: So ist in den Gemeinden des Kantons Zürich die politische Gemeinde zuständig. Das Einbürgerungsgremium aber setzt sich aus Mitgliedern des Gemeindeparlaments zusammen, die gleichzeitig auch der Bürgergemeinde angehören.

Auf Gemeindeebene manifestieren sich die Unterschiede auch in den Kriterien, welche Gesuchstellende erfüllen müssen, um eingebürgert zu werden:

■ Während in manchen Gemeinden nur eingebürgert wird, wenn Gesuchstellende die lokale Sprache in Wort und Schrift beherrschen, werden Gesuchstellende anderswo zurückgewiesen, wenn sie Sozialhilfeleistungen beziehen.

■ In einigen Gemeinden müssen ausreichende staatsbürgerliche Kenntnisse vorhanden sein.

■ Ein weiteres Kriterium sind die kommunalen Wohnsitzerfordernisse. Diese betragen vor der kantonalen Bürgerrechtsrevision im Jahr 1993 in den Bündner Gemeinden Malans 99 (!) Jahre, in Maienfeld 80 Jahre und in Flims 40 Jahre. Im Gegensatz dazu muss man in den Gemeinden des Kantons Jura lediglich zwei Jahre in der Einbürgerungsgemeinde wohnen, bevor ein Gesuch gestellt werden kann.

■ Auch bei den Gebühren sind die Unterschiede gross. Für die gleiche Person kann die kommunale Einbürgerung in der Berner Gemeinde Ägerten 2 400 Franken, in Biel 2 700 Franken, in Ostermundigen 4 500 Franken und in Lyss 7 000 Franken kosten. In den Zürcher Gemeinden können gar Taxen bis zu 50 000 Franken verlangt werden. In der Waadt aber dürfen seit 1999 keine Gebühren mehr erhoben werden.

Steigende Zahl der Einbürgerungen

Im Jahr 1992 trat das bis heute gültige Bürgerrechtsgesetz des Bundes in Kraft. Seit diesem Jahr ist ein markanter Anstieg der Einbürgerungen zu verzeichnen. Diese Zunahme ist jedoch nicht nur auf neue gesetzliche Bestimmungen zurückzuführen. Demographische, politische, wirtschaftliche und individuelle Faktoren bestimmen zu einem wesentlichen Teil die Motivation von Ausländerinnen und Ausländern, sich in der Schweiz einbürgern zu lassen.

■ Die Zuwanderung erfolgt nicht gleichmässig. In den 1960er Jahren wanderte eine grosse Zahl von Italienern in die Schweiz ein. In den 1970er Jahren kamen viele spanische und portugiesische Einwanderer. In den 1980er Jahren liessen sich zunehmend Personen aus der Türkei in der Schweiz nieder. In den 1990er Jahren folgte eine grössere Zahl von Staatsangehörigen aus dem früheren Jugoslawien. 12 bis 20 Jahre nach der Einwanderung werden dann die ersten Einbürgerungsgesuche gestellt, so dass man von «Einbürgerungsphasen» sprechen könnte.

■ Die europäische Integration brachte EU-Angehörigen mehr Mobilitäts- und Partizipationsmöglichkeiten innerhalb der Europäischen Union. Für Personen, denen bei Annahme der Schweizer Staatsbürgerschaft der Verlust des EU-Passes drohte, verringerte sich die Attraktivität des Schweizer Passes. Dies traf in den 1990er Jahren auf belgische, dänische, deutsche und österreichische Staatsangehörige zu.

■ Der wirtschaftliche Einbruch in den 1990er Jahren dürfte bei vielen Ausländerinnen und Ausländern den Wunsch geweckt haben, den Staatsbürgerstatus und die damit verbundenen Rechte zu erlangen.

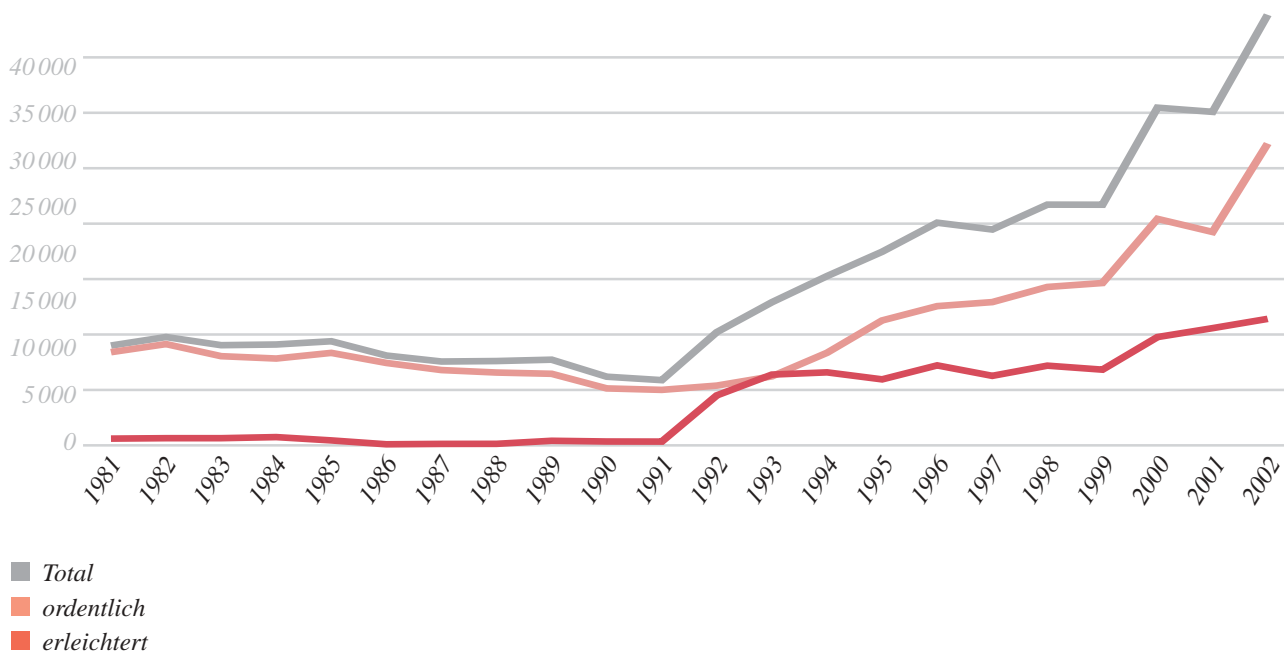
■ Die Kriege in Jugoslawien stellten für viele in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer die Rückkehr in Frage und nährten den Wunsch, sich in der Schweiz für immer niederzulassen.

■ Die Migrationsgeschichte, das Alter, das familiäre Umfeld und die Zukunftsperspektiven sind weitere Faktoren, welche den Einbürgerungswunsch beeinflussen.

Im Jahr 2000 wurde im schweizerischen Durchschnitt nur gerade 1 % der in der Schweiz lebenden EU-Angehörigen im ordentlichen Verfahren eingebürgert. Hingegen lag der Durchschnitt bei Staatsangehörigen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien bei 1,7 % und bei Staatsangehörigen aus der Türkei gar bei 3,7 %.

Auffallend ist dabei, dass Staatsangehörige aus der Türkei und aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren nicht nur überdurchschnittlich häufig eingebürgert, sondern auch überdurchschnittlich häufig abgelehnt wurden. In der Gemeinde Freienbach lässt sich anhand der Ja-Stimmen-Anteile anlässlich der Urnenabstimmungen zwischen 1981 und 2000 der Beliebtheitsgrad verschiedener nationaler Gruppen berechnen. Angehörige aus EU-Staaten vermochten durchschnittlich 65 % der Ja-Stimmen auf sich zu vereinen. Diese Gruppe wurde gefolgt von der Gruppe der Staatsangehörigen aus der Tschechoslowakei und Ungarn mit 61 % und Staatsangehörigen aus Vietnam mit 59 % der Ja-Stimmen. Den tiefsten Beliebtheitsgrad erzielten Staatsangehörige aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien mit 52 % und Staatsangehörige aus der Türkei mit 49 % der Ja-Stimmen. In den 1990er Jahren wurde 21 Personen die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht verweigert. Sie gehörten alle zu den zwei letztgenannten Gruppen.

Einbürgerungen 1981 – 2002



Die Reaktion der Gemeinden

Zwar werden heute nur 2 % der ausländischen Wohnbevölkerung im ordentlichen Verfahren eingebürgert, der Anstieg um das Vierfache seit 1992 stellte aber zahlreiche Gemeinden vor Probleme, vor allem jene mit aufwändigen Verfahren (Prüfung der staatsbürgerlichen Kenntnisse, Hausbesuche, Abklärungen bei den Lehrkräften, den Arbeitgebern, bei Nachbarn und Freunden etc.).

Im vergangenen Jahrzehnt wurde die Einbürgerung zusehends zur öffentlichen Sache. Die Gemeinde Emmen ist hierfür ein eindrückliches Beispiel. Im Jahr 1999 entschied die Mehrheit der Stimmenden, dass in der Gemeinde mit ihren 27 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und den 15 700 Stimmberechtigten das Stimmvolk an der Urne über Einbürgerungen entscheiden soll – obwohl ein Gemeindeparlament besteht. Diese Einbürgerungen wurden weit über die Grenzen der Gemeinde hinaus öffentlich diskutiert.

Aber auch die entgegengesetzte Tendenz ist festzustellen. Vielerorts entwickelte sich die Einbürgerung zu einem Verwaltungsverfahren. Für die Gemeinden des Kantons Bern besteht seit der Einführung des Gemeindegesetzes am 1. Januar 1998 die Möglichkeit, den kommunalen Einbürgerungsentscheid an die Exekutive zu delegieren. Im Jahr 2000 machten 14 % und im Jahr 2002 bereits 35 % von dieser Möglichkeit Gebrauch. Diese Tendenz stiess jedoch auf ein weit geringeres mediales Interesse. Auf lokaler Ebene lassen sich in den letzten zehn Jahren sowohl einbürgerungsfördernde als auch einbürgerungshemmende Strategien beobachten.

Einbürgerungsfördernde Strategien

■ **Professionalisierung des Verfahrens.** Vor allem in städtischen Zentren lässt sich im Hinblick auf das Verwaltungsverfahren eine zunehmende Professionalisierung feststellen. Das Personal wurde geschult, und die Abläufe im Verfahren wurden genau geregelt. Die Professionalisierung lässt sich beispielsweise in der stadtzürcherischen Bürgerrechtskommission, welche das Bindeglied zwischen Verwaltung und Politik darstellt, feststellen. Trotz der zunehmenden Politisierung ihrer Arbeit bemüht sich die Kommission, die Verfahrensverläufe zu verbessern, um ein faires Verfahren zu gewährleisten.

■ **Minimierung des Aufwands.** Die Bündner Gemeinde Castaneda wählte eine andere Strategie. Der Aufwand zur Prüfung der Gesuche wurde minimiert. Gespräche mit Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten werden nicht mehr durchgeführt. Die nötigen Abklärungen erfolgen auf Kantonsebene. Die Stadt Bern beschritt zur Verringerung des Aufwands einen bemerkenswerten Weg. Mit dem revidierten Einbürgerungsreglement, welches am 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist, wurde eine Integrationsvermutung eingeführt. Bei Personen, welche die eidgenössische Wohnsitzfrist erfüllen, wird davon ausgegangen, dass sie integriert sind.

■ **Schaffung von Ausweichgemeinden.** Die Gemeinden im Churer Rheintal und in der Bündner Herrschaft zeichnen sich durch eine vergleichsweise restriktive Einbürgerungspraxis aus. Zahlreiche Ausländerinnen und Ausländern wichen deshalb auf Bündner Gemeinden aus, die auf kommunale

Wohnsitzerfordernisse verzichten und die für eine ausgesprochen liberale Praxis bekannt sind. So wurden in der erwähnten Gemeinde Castaneda – einer Gemeinde mit etwas mehr als 200 Einwohnerinnen und Einwohner – zwischen 1981 und 2000 515 Personen im ordentlichen Verfahren eingebürgert. Auch in den Kantonen Baselland und Wallis finden sich solche freizügige Gemeinden.

■ **Vermeidung von Doppelspurigkeiten.** 1997 wurde im Kanton Bern das Verfahren geändert. Bevor der Bund seine Bewilligung erteilt und der Kanton aufgrund der Abklärungen der Gemeinde das kantonale Bürgerrecht verleiht, entscheidet seither die Gemeinde als erste Instanz. Damit ist der Aufwand für die Gemeinden in den ersten Jahren massiv gestiegen: Parallel zu den neu eingereichten Gesuchen musste beispielsweise die Gemeinde Bern über 300 hängige Gesuche des Kantons bewältigen. Danach bedeutete die Änderung der Abfolge jedoch eine Verringerung des Aufwands, da unnötige Parallelstrukturen vermieden werden konnten. Neben dem Kanton Bern haben auch die Kantone Aargau, Baselland, Basel-Stadt, Graubünden, Luzern und St. Gallen die Abfolge des Verfahrens geändert.

■ **Formulierung von Verfahrenserleichterungen.** 1994 scheiterte die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern am Ständemehr. In der Folge beschlossen die Kantone Genf, Waadt, Neuenburg, Freiburg, Jura, Bern und Zürich, das Verfahren für Jugendliche der zweiten Generation im Rahmen eines Konkordats zu vereinfachen. Dadurch konnte der Verwaltungsaufwand in diesen Kantonen deutlich verringert werden.

Aber auch Kantone, die nicht dem Konkordat beigetreten sind, haben für bestimmte Gruppen – zumeist für junge Ausländerinnen und Ausländer – Verfahrenserleichterungen eingeführt. So besteht in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Solothurn, Glarus, Zug, Graubünden und Tessin auf kantonaler oder kommunaler Ebene ein Anspruch auf Einbürgerung. Durch den Anspruch wird den Gesuchstellenden ein vereinfachtes Verfahren und ein Verwaltungsentscheid zugestanden. Die konkrete Ausgestaltung des Anspruchs variiert jedoch beträchtlich: Junge in der Schweiz geborene oder aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer können in den Gemeinden des Kantons Graubünden einen Anspruch auf Einbürgerung geltend machen, wenn sie während 16 Jahren in derselben Gemeinde wohnhaft sind. In den Gemeinden des Kantons Tessin hingegen wurde den Gemeinden die Entscheidkompetenz im Falle eines Anspruchs entzogen.

Einbürgerungshemmende Strategien

■ **Verzögerungsstrategie.** Als der Bürgergemeinderat von Pratteln im Jahr 1997 mit der materiellen Bearbeitung der Gesuche in Verzug geriet, wollte er die Zahl der Gesuche dadurch verringern, dass während einer bestimmten Zeit keine neuen Gesuche mehr eingereicht werden durften. Der Kanton stellte sich jedoch gegen einen Einbürgerungsstopp. Er vertrat die Meinung, dass Verzögerungs- und Behinderungstaktiken nicht zulässig seien. Andere Gemeinden, in welchen sich die Pendenzen in den 1990er Jahren angehäuften, äusserten sich dahingehend, dass nur eine gewisse Anzahl von Gesuchen und nur eine bestimmte Mischung von Gesuchstellenden für die Stimmenden zumutbar seien. So zeigte sich beispielsweise die Gemeinde Littau trotz der steigenden Zahl der eingereichten Gesuche nicht bereit, jährlich mehr als 45 Gesuche zum Entscheid zu bringen. Dies führte dazu, dass im Jahr 2001 auf Gemeindeebene bereits 300 Gesuche hängig waren.

■ **Formalisierung der Eignungskriterien.** Unbestimmte Rechtsbegriffe, welche in den Gesetzen des Bundes und der Kantone enthalten sind, schaffen in den Gemeinden enorme Ermessensspielräume. Damit es nicht mehr zu politischen Zerreihsproben kommt, haben zahlreiche Gemeinden beschlossen, die unscharfen Eignungskriterien zu formalisieren. Auf diese Weise soll das Ermessen eingeschränkt und die Gleichbehandlung der Gesuche gewährleistet werden. Zur Formalisierung der Eignungsprüfung haben beispielsweise die Aargauer Gemeinde Möhlin, die Berner Gemeinde Ostermündigen oder die St. Galler Gemeinde Eschenbach Sprachtests eingeführt. In der Zürcher Gemeinde Dietikon müssen Gesuchstellende in einem Multiple-Choice-Test ihre staatsbürgerlichen Kenntnisse unter Beweis stellen. Durch die Formalisierung der Kriterien sollen die Spielräume begrenzt werden. Eine völlige Begrenzung der behördlichen Ermessensspielräume bei gleichzeitiger Beibehaltung unbestimmter Rechtsbegriffe – wie beispielsweise dem Integrationskriterium – wirkt in der Praxis einbürgerungshemmend.

■ **Totale Schliessung.** In der Bürgergemeinde Zermatt werden Ausländerinnen und Ausländer, die am Bürgerrecht interessiert sind, an den Kanton weiter verwiesen, mit der Bemerkung, dass in der Gemeinde geringe Chancen bestehen, eingebürgert zu werden. Zwischen 1981 und 2000 zeigte sich die Gemeinde Zermatt nicht bereit, auf solche Gesuche überhaupt einzutreten. Da im Kanton Wallis kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, ist diese Praxis nach den heute geltenden Gesetzen möglich.

Une grande diversité dans les procédures

Le système suisse de naturalisation est aussi long que compliqué. Comme les communes ont une marge de manœuvre considérable en procédure ordinaire de naturalisation, il existe évidemment une diversité impressionnante dans les procédures. Pour ce qui est de la naturalisation ordinaire, les communes examinent, à travers une procédure coûteuse, si les personnes demandant à être naturalisées sont aptes à être naturalisées. Elles évaluent si le requérant «s'intègre dans le milieu suisse» et si «les us et coutumes suisses» leur sont familiers.

L'augmentation des demandes de naturalisation depuis la dernière révision du droit de cité, en 1992, s'est traduite dans notre pays par une forte hausse de naturalisations. Ce phénomène a incité les communes à réfléchir à leur pratique de naturalisation et à l'adapter. Tandis que quelques communes ont choisi des stratégies permettant d'augmenter le nombre de naturalisations des personnes intéressées, d'autres communes, en revanche, ont opté pour des stratégies augmentant le nombre d'obstacles à la naturalisation.

Avec la révision de la loi sur la nationalité actuellement en discussion, l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration et le Parlement veulent créer des conditions cadres de façon à ce que les communes naturalisent désormais d'une manière beaucoup plus uniforme. Mais les autorités fédérales et le législateur entendent continuer à laisser aux communes une grande marge de manœuvre dans l'examen de l'aptitude à acquérir la citoyenneté suisse. De plus, les communes auront encore et toujours la liberté de définir les accents qu'elles voudront apposer en la matière.

16

Pascale Steiner est Ethnologin. Im Rahmen eines Nationalfondsprojekts untersuchte sie zusammen mit Forschenden aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen die Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden. Als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Grundlagen&Politik ist sie zudem im Sekretariat der Eidgenössischen Ausländerkommission tätig.

Chancengleichheit herstellen

Die Einbürgerungslandschaft der Schweiz ist durch eine überaus grosse Verfahrensvielfalt gekennzeichnet. Mit der Zunahme der Einbürgerungen waren die Gemeinden gefordert, ihre Einbürgerungspraxis zu überdenken und anzupassen. Während die Medien meist von einbürgerungshemmenden Strategien berichteten, lassen sich in vielen Schweizer Gemeinden auch einbürgerungsfördernde Strategien feststellen. Vielerorts wurde das Verfahren professionalisiert, wurden die Abläufe gestrafft und Doppelspurigkeiten vermieden. Andere Gemeinden wählten defensive Strategien. In zunehmendem Masse sistierten sie Gesuche, was das Verfahren um Jahre verzögerte. Einige Gemeinden versuchten die Ermessensspielräume, welche sich insbesondere bei der Prüfung der Eignung der Gesuchstellenden eröffnen, einzugrenzen. Einige Gemeinden gingen gar soweit, dass sie mit Hilfe von standardisierten Tests darüber bestimmten, wem der Zugang zum Bürgerrecht gewährt werden sollte.

Die Verfahrensvielfalt führt dazu, dass heute mit unterschiedlichen Ellen gemessen wird. Nicht allen Ausländerinnen und Ausländern, die sich einbürgern lassen wollen, stehen die gleichen Chancen offen. Mit den durch die Bürgerrechtsrevision angestrebten Reformen wollen der Bundesrat und das Parlament die Rahmenbedingungen für ein einheitlicheres Bürgerrecht schaffen. Im Bereich der Gebühren ist der Grundstein bereits gelegt. Gegen das Gesetz, welches die Gebühren auf die Kosten für den Verwaltungsaufwand beschränkt, wurde kein Referendum ergriffen. Es wird voraussichtlich im Jahr 2006 in Kraft treten. Auch im Bereich der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen ist eine Vereinheitlichung geplant. Durch die eidgenössische Bewilligung am Schluss des Verfahrens sollen zudem Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Weiterhin grosse Spielräume werden den Gemeinden jedoch im Bereich der Eignungsprüfung zugestanden. Hier werden die Gemeinden weiterhin frei sein, eigene Akzente zu setzen. Werden die beiden Verfassungsänderungen im Bürgerrechtsgesetz von Volk und Ständen gut geheissen, dann sind die erwähnten Beispiele vielleicht schon bald Geschichte.

Bibliografie

Steiner, Pascale; Wicker, Hans-Rudolf (Hrsg.): Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden. Seismo: Zürich. 2004.