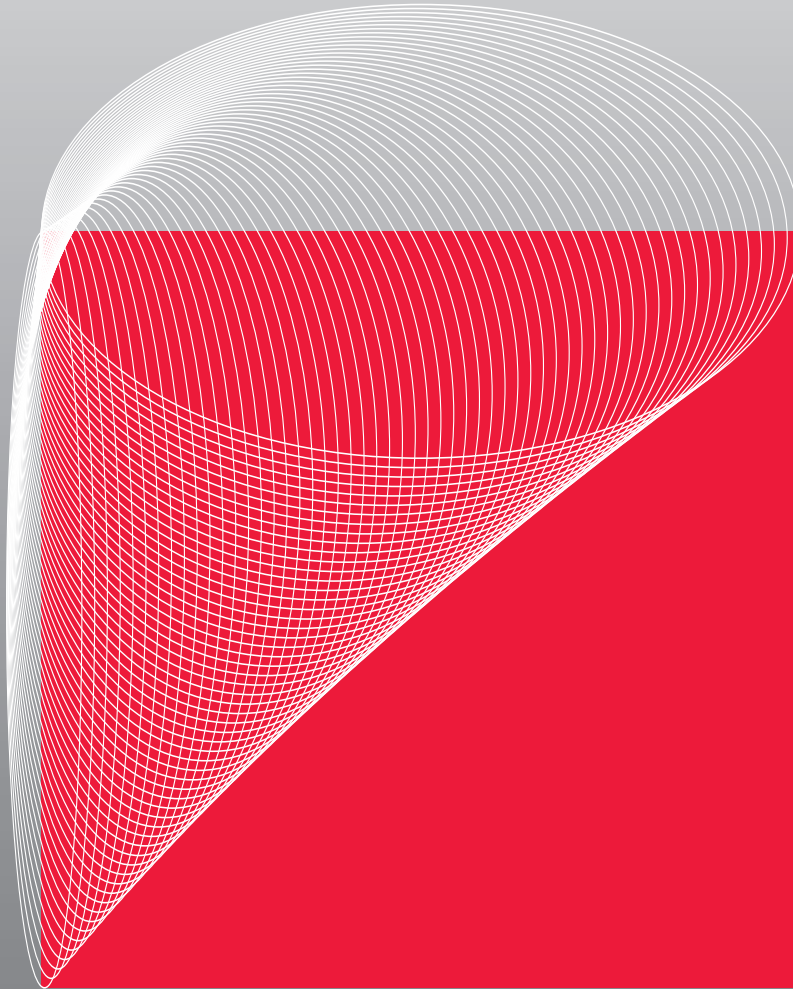


Diskriminierung bei der Einbürgerung

Stellungnahme der EKR zur aktuellen Situation



Eidgenössische
Kommission gegen
Rassismus (EKR)

Bern, September 2007

ek
cf

Diskriminierung bei der Einbürgerung

Stellungnahme der EKR zur aktuellen Situation

Bern, im September 2007

© EKR-CFR / 2007

Herausgeber	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)
Text	Doris Angst und Tarek Naguib
Übersetzungen	Übersetzungsdienste Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI)
Grafik Titelblatt	Monica Kummer Color Communications, Zug
Download (PDF)	www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation
Bestellung eines gedruckten Exemplars (Preis: CHF 7.-)	Sekretariat EKR, GS-EDI CH-3003 Bern Tel. +41 31 324 12 93 Fax. +41 31 322 44 37 E-Mail: ekr-cfr@gs-edi.admin.ch www.ekr-cfr.ch

Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Feststellungen und Empfehlungen der EKR	6
2. Grundlagen zu den Empfehlungen der EKR.....	16
2.1. Bundesgerichtsentscheide zu Einbürgerungen	16
2.2. Die Lage in den Kantonen 2004-2007	17
2.3. Bindung des Einbürgerungsorgans an das Diskriminierungsverbot	18
2.4. Anspruch auf diskriminierungsfreie Behandlung	18
2.5. Anspruch auf rechtliches Gehör	22
2.6. Beschwerderecht	24
2.7. Schutz des Privatlebens.....	24
Anhang	26
Übersicht über die im Parlament hängigen Vorstösse zum Einbürgerungsverfahren.....	26
Hinweise auf Literatur und Links.....	29

Zusammenfassung

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) befasst sich unter dem Blickwinkel möglicher Diskriminierung mit den aktuellen Einbürgerungsverfahren auf der Gemeindeebene und den parlamentarischen Vorstössen, die im Jahr 2007 zu diesem Thema hängig sind. Sie stellt in sieben Punkten fest, dass bei Einbürgerungsverfahren ohne Beschwerderecht die Rechtsstaatlichkeit nicht gewährleistet ist und es klare Kriterien braucht, um dem Misstrauen, das heute auf beiden Seiten, den Einbürgerungswilligen und den entscheidenden Behörden, herrscht, entgegenzutreten (Kap. 1).

Besonders bei Entscheiden, die auf der Gemeindeebene beim Parlament oder der Gemeindeversammlung liegen, kann es zu diskriminierenden, gar rassistischen Ablehnungen der Gesuche kommen, wie verschiedene Beispiele in Kapitel 2 „Grundlagen“ zeigen. Diese treffen insbesondere Menschen aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und Musliminnen und Muslime, was nicht zuletzt das Duale System der Schweizer Ausländerpolitik widerspiegelt. Der Schutz persönlicher Daten und der Privatsphäre, das rechtliche Gehör und der Schutz vor Diskriminierung sowie weitere völkerrechtliche Vorgaben müssen im Verfahren gewährleistet sein.

Die EKR lehnt Verschärfungen bei den Einbürgerungen, die bis zu Kategorisierungen von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern reichen, strikte ab. Eine Übersicht (Kap. 2.2.) zeigt die heutige Einbürgerungspraxis in den Kantonen nach den wegweisenden Bundesgerichtsentscheiden von 2003. Im Anhang folgt eine Auflistung der im Parlament hängigen Vorstösse zu den Themen Einbürgerung und Bürgerrecht sowie eine aktuelle Literaturliste zum Thema.

Feststellungen und Empfehlungen der EKR in Kürze:

1. Keine Rechtsstaatlichkeit ohne Beschwerderecht

- Bestrebungen, welche das Recht auf Beschwerde gegen einen negativen Einbürgerungsentscheid abschaffen wollen, sind abzulehnen.
- Die Behörden haben darauf zu achten, dass im Rahmen von Einbürgerungsverfahren negative Entscheide klar begründet werden.

2. Um Misstrauen zu bekämpfen, braucht es klare Kriterien

- Das Vertrauen in das Einbürgerungsverfahren ist zu stärken. Die Betroffenen müssen wissen, welche Kriterien für den Entscheid bedeutsam sind, wer diese überprüft und wie das Rekursrecht ausgestaltet ist.
- In grösseren Gemeinden sind nebst dem rechtlichen Beschwerdeweg unabhängige (Ombuds-)Stellen zu schaffen, an welche sich die einbürgerungswillige Person bei Unsicherheiten und Vertrauensverlust wenden kann.

3. Gefahr willkürlicher und rassistisch motivierter Entscheide

- Da direktdemokratische Entscheidgremien willkürliche Einbürgerungsentscheide begünstigen können, empfiehlt die EKR, dass ein vom Gemeindeparlament oder von der Gemeindeversammlung gewähltes Exekutivorgan über die Einbürgerungsgesuche entscheiden soll.
- Unsachliche Debatten im Vorfeld und Ablauf von Einbürgerungen müssen von den Behördenvertretern unterbunden und korrigiert werden.

4. Einbürgerungsverweigerungen betreffen auffällig oft Menschen aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und Muslime

- Alle Gesuchsteller/-innen sind gleich zu behandeln – jede Unterscheidung nach Merkmalen wie Rasse, Ethnie, Hautfarbe, Herkunft, Religion, Lebensform, Geschlecht ist diskriminierend (Art. 8, Abs. 2 BV).
- Der Staat sollte vermehrt seiner Aufgabe, präventive Massnahmen gegen Rassismus und Vorurteile und in diesem Zusammenhang auch gegen Muslimfeindlichkeit einzuleiten, nachkommen.
- Von Seiten der Behörden sollten keine Verlautbarungen und von Parteien keine politischen Kampagnen veröffentlicht werden, die nur Menschen aus der Europäischen Union als tüchtig und willkommen darstellen, aber Zuwanderer aus dem Rest der Welt pauschal in ein schlechtes Licht rücken.

5. Willkürliche Ablehnungen von Einbürgerungen verletzen das Völkerrecht

- Der Bund hat dafür zu sorgen, dass kantonale und gemeindliche Verfahren so abgeändert werden, dass sie den von der Schweiz eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen entsprechen.

6. Schutz persönlicher Daten und der Privatsphäre gefährdet

- Die Einbürgerungsstellen dürfen nur vertrauliche Daten über die Gesuchsteller erhalten, die für die sachgerechte Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen notwendig sind.
- Keinesfalls darf die Religionszugehörigkeit das entscheidende Kriterium zur Beurteilung der Integrationsfähigkeit sein.
- Von unangemeldeten Hausbesuchen durch Beamte ist generell abzusehen.

7. Bürger zweiter Klasse angestrebt

- Parlamentarische Vorstösse, die darauf abzielen, Unterscheidungen zwischen alteingesessenen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und neu Eingebürgerten zu perpetuieren, sind abzulehnen.

1. Feststellungen und Empfehlungen der EKR

Wer als Ausländerin oder Ausländer die schweizerische Staatsangehörigkeit erlangen möchte, braucht die Zustimmung des Bundes, des Wohnsitzkantons und der Wohnsitzgemeinde. Diese Regelung ist in Art. 38 der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG), das aus dem Jahr 1952 stammt, verankert. Sie fusst auf der föderalen Dreiteilung und gibt Kantonen und Gemeinden ein Mitbestimmungsrecht bei der Prüfung, wer das Bürgerecht erlangen soll und wer nicht. Die Revision des Bürgerrechtsgesetzes ist hängig, und die Vorstellungen darüber, in welche Richtung diese gehen soll, sind stark divergierend¹. Im Vergleich zu den Ländern der EU mit Wohnsitzfristen von drei (Belgien) bis zehn Jahren (Spanien) gehört das Einbürgerungsprozedere in der Schweiz mit einer Wartefrist von zwölf Jahren zu den langwierigsten und, gebunden an das föderale System, kompliziertesten Verfahren Europas. Für die Gesuchsteller ergeben sich zudem in der Schweiz stossende Unterschiede bezüglich der Einbürgerungsanforderungen je nach Kanton und Gemeinde.

In der vorliegenden Stellungnahme befasst sich die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) mit dem Einbürgerungsverfahren auf Gemeindeebene, weil hier in den letzten Jahren die Gefahr von rassistischen Ausgrenzungen deutlich geworden ist. Der strikte Auftrag, die Voraussetzungen der Gesuchsteller sachlich zu prüfen, wird oft nicht umgesetzt. Vielmehr vermischen sich im Vorfeld der Behandlung von Einbürgerungsgesuchen in den Gemeinden oft Stereotype mit der eigentlichen Frage im konkreten Fall, die lauten sollte: Sind die Voraussetzungen zur Erlangung des Bürgerrechts erfüllt? Die Beurteilung der Eignung und der Eingliederung in die Schweizerischen Verhältnisse (Art. 14 BüG) als Voraussetzung für eine Einbürgerung eröffnet hierbei einen allzu grossen Interpretationsspielraum.

In den eidgenössischen Räten ist eine Anzahl von Vorstössen zur Verschärfung des Einbürgerungsverfahrens hängig. Ein Teil dieser Forderungen enthalten nichts Neues gegenüber dem heutigen Einbürgerungsverfahren und werden in

¹ Siehe 06.414 Parlamentarische Initiative: Änderung Bürgerrechtsgesetz. Nichtigserklärung. Fristausdehnung. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 28. Juni 2007. Siehe auch Anhang.

der Praxis seit jeher umgesetzt. Andere Vorstösse wollen Kontrollmassnahmen einführen, die weit über das Datum der Einbürgerung hinaus reichen und somit eingebürgerte Schweizerinnen und Schweizer betreffen. Solche Vorstösse gehen von einem häufigen Missbrauch bei Einbürgerungsgesuchen aus, den es zu bekämpfen gelte. Diese Einschätzung wird von den linken Parteien bekämpft². Vorstösse und Initiativen, die auf dem politischen Einbürgerungsakt durch die Gemeindeversammlung beharren und die Einbürgerung auf Gemeindeebene als Verwaltungsakt der Exekutivbehörde ablehnen, gefährden nach Meinung der EKR die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens. „So misst sich der Verwirklichungsgrad der schweizerischen Demokratie unter anderem an der rechtlichen Integration der Migrantinnen und Migranten, die schon lange in der Schweiz leben.“³

Aus der Sicht der EKR gibt es einen Zusammenhang zwischen dem Tenor der politischen Debatte auf nationaler Ebene und den immer wieder vorkommenden unsachgemässen oder gar rassistischen Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen in den Gemeinden, weil ein Klima der Verunsicherung entstanden ist und nur die Bekämpfung von Missbrauch bei Einbürgerungsgesuchen im Vordergrund steht. Damit werden unbescholtene Einbürgerungswillige in einen Generalverdacht genommen und auf Gemeindeebene wird eine ablehnende Haltung der zuständigen Behörden begünstigt. Besonders erwähnenswert ist, dass die ablehnenden Entscheide überdurchschnittlich oft Zugewanderte aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Türkei treffen, die auch die grösste Gruppe der Gesuchsteller bilden. Gleichzeitig sind Einbürgerungsgesuche aus dem EU-Raum stark rückläufig.

Feststellung 1: Keine Rechtsstaatlichkeit ohne Beschwerderecht

Um Diskriminierung zu vermeiden, braucht es rechtliche Kontrollmöglichkeiten. Dies gilt auch für das Einbürgerungsverfahren. Der Entscheid über die Einbürgerung von Gesuchstellenden auf Gemeindeebene darf deshalb nicht allein ein politischer Akt sein. Die Rechtsstaatlichkeit ist erst mit einem Beschwerderecht, d.h. mit einer auf dem Rechtsweg anfechtbaren Entscheidform gegeben. Dies hat das Bundesgericht mit dem Urteil vom 9. Juli

² Ebenda, S. 3.

³ REGULA ARGAST: Hat das Gemeindebürgerrecht ausgedient? In: terra cognita, 4/2004, S. 54.

2003 (BGE 129 I 232. Zusammenfassung siehe Kap. 2.1.) festgehalten. Auch wenn es kein absolutes „Recht auf Einbürgerung“ gibt, so gibt es einen Anspruch, nicht in willkürlicher Weise abgelehnt zu werden.

Empfehlungen 1:

- Bestrebungen, welche das Recht auf Beschwerde gegen einen negativen Einbürgerungsentscheid abschaffen wollen, sind abzulehnen.
- Alle Kantone sollten Beschwerdeverfahren gegen negative Einbürgerungsentscheide vorsehen, die klar die Rügegründe und die Rechtsfolgen bei Gutheissung oder Ablehnung festhalten.
- Die Behörden haben darauf zu achten, dass im Rahmen von Einbürgerungsverfahren negative Entscheide klar begründet werden. Pauschale Äusserungen wie „die sind nicht genug integriert“ sollten dabei nicht genügen. Wünschenswert wäre es, wenn die Kantone einen Leitfaden erarbeiten würden, welcher eine Stütze für die Gemeinden darstellt. Darin sind die Rahmenbedingungen über die Abgabe einer Begründung eines negativen Gesuchsentscheides auf Gemeindeebene aufzulisten.

Feststellung 2: Um Misstrauen zu bekämpfen, braucht es klare Kriterien

Die aktuelle Debatte und die bekannt gewordenen Fälle willkürlicher Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen haben bei einbürgerungswilligen Personen Befürchtungen verstärkt, dass die Behörden auch über ihre Gesuche willkürlich entscheiden könnten. Gleichzeitig vermittelt die aktuelle politische Debatte aber den Eindruck, dass Bürgerinnen und Bürger den von ihnen eingesetzten kommunalen Einbürgerungsgremien nicht zutrauen, die Bürgerrechtskandidatinnen und -kandidaten nach den gesetzlichen Vorgaben genügend zu prüfen. Dafür gibt es jedoch keinen sachlichen Grund.

Es kann deshalb auch nicht darum gehen, den politischen Akt der Erteilung des Bürgerrechts durch die Bürgerversammlung gegenüber dem Verwaltungsakt einer eingesetzten Behörde als höher oder „wertvoller“ einzustufen. Dies wird

jedoch von einigen Motionären so dargestellt (siehe insbesondere Motion 07.3219 - NR Schluer: Haftung für die Folgen unsorgfältiger Einbürgerungsentscheide). Gerade diese Motion zeigt auf, dass auf dem Rücken einbürgerungswilliger Personen im Parlament ein absoluter Vorrang direktdemokratischer Entscheide, die über dem Rechtsstaat stehen würden, durchgesetzt werden soll.

Empfehlungen 2:

- Das Vertrauen in das Einbürgerungsverfahren ist zu stärken. Hierfür braucht es ein transparentes Verfahren. Die Betroffenen müssen wissen, welche Kriterien für den Einbürgerungsentscheid bedeutsam sind, wer diese überprüft und wie das Rekursrecht ausgestaltet ist. Entscheide sind zu begründen.
- Bei Einbürgerungen durch Bürger- bzw. Gemeindeversammlungen hat die Versammlungsleitung darauf hinzuwirken, dass bei einer Ablehnung eine nachvollziehbare Begründung formuliert wird, welche die tatsächlichen Ablehnungsgründe widerspiegelt.
- In grösseren Gemeinden sind nebst dem Beschwerdeweg unabhängige (Ombuds-)Stellen zu schaffen, an welche sich die einbürgerungswillige Person bei Unsicherheiten und Vertrauensverlust wenden kann.

Feststellung 3: Gefahr willkürlicher und rassistisch motivierter Entscheide

Im Rahmen der heutigen Einbürgerungsverfahren besteht die Gefahr, dass die Entscheide auf Grund stereotyper, fremdenfeindlicher und unter Umständen gar rassistischer Vorstellungen getroffen werden. Denn je direktdemokratischer das Entscheidorgan ist, desto politischer fallen die Entscheide aus und umso grösser ist die Gefahr willkürlicher und diskriminierender Entscheide. So wurden in Rheineck die Gesuche abgelehnt, weil sich die Gesuchsteller „zu wenig am Städtli-Leben beteiligten“⁴; in Buchs/AG wies der Einwohnerrat das Gesuch einer Kopftuch tragenden Muslimin ab, weil sie „durch das Tragen des Kopf-

⁴ Siehe Kap. 2.4.

tuchs eine fundamentalistische Glaubensrichtung bezeuge“⁵. Wie die Studie von Helbling/Kriesi⁶ nachweist, besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Abstimmungen, die an der Urne vorgenommen wurden, einem restriktiven Staatsbürgerverständnis, der vorherrschenden politischen Haltung (Nähe zur SVP) und der Ablehnungsquote. Hingegen beeinflusst der bestehende Ausländeranteil die ablehnenden Entscheide nicht⁷.

Noch immer herrscht in gewissen Gemeinden die Vorstellung einer vollständigen Assimilation⁸, die von Einbürgerungswilligen verlangt werden könne. Damit werden die Eignung und das Vertrautsein mit schweizerischen Verhältnissen (Art. 14 BÜG) exzessiv und ausschliessend, d.h. diskriminierend ausgelegt. Die EKR schätzt den gesamtgesellschaftlichen Schaden, der daraus entsteht, dass es eine nicht unbeträchtliche Anzahl neu eingebürgerter Schweizerinnen und Schweizer gibt, die eine mehrfache Ablehnung ihres Einbürgerungsgesuches ohne sachlichen Grund erfahren haben, als relativ hoch ein.

Es braucht die staatsbürgerliche Diskussion, was der Respekt der Grund- und Menschenrechte bei einer Einbürgerung bedeutet oder eben gerade nicht bedeutet. Erst dadurch können die in der Bevölkerung vorherrschenden Ängste vor dem Unbekannten, beispielsweise einer anderen Religion, abgebaut und das Verständnis für ein modern ausgestaltetes Bürgerrecht im Rechtsstaat geweckt werden (Empfehlungen 4.)

Empfehlungen 3:

- Aus den ausgeführten Gründen empfiehlt die EKR, dass ein vom Gemeindeparlament oder von der Gemeindeversammlung gewähltes Exekutivorgan über die Einbürgerungsgesuche entscheiden soll.
- Im Rahmen von Gemeinde-/Bürgerversammlungen, wie sie heute noch an verschiedenen Orten als Einbürgerungsorgan walten, hat die Versammlungsführung und die Gemeindeführung immer wieder zur Versachlichung der Debatte proaktiv beizutragen.

⁵ Kopftuch wurde zum roten Tuch. In: Aargauer Zeitung, 16. Juni 2007.

⁶ MARC HELBLING/HANSPETER KRIESI (2004): Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden. In: Swiss Political Science Review 10 (4), S. 33-58.

⁷ Ebenda, S. 50.

⁸ Siehe Beispiele in Kap. 2.4.

- Dies setzt voraus, dass über die Einbürgerungswilligen sachliche Informationen abgegeben werden, dass auf im Vorfeld geführte diskriminierende Debatten eingegangen wird und, wenn nötig, Vorurteile in Bezug auf die konkreten Personen widerlegt werden.
- An der Versammlung müssen Falschaussagen sofort korrigiert und diskriminierende Voten abgewiesen werden.
- Schliesslich sollen die Versammlungsteilnehmenden motiviert werden, nachvollziehbare Begründungen zu liefern.

Feststellung 4: Einbürgerungsverweigerungen betreffen auffällig oft Menschen aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und Muslime

Es fällt auf, dass negative Einbürgerungsentscheide übermässig oft Personen aus den Folgestaaten von Jugoslawien und Personen muslimischer Glaubenszugehörigkeit treffen (Emmen 2000⁹; Pratteln 1997¹⁰; Beromünster 1999¹¹; Rheineck 2005¹²; Buchs/AG 2007¹³. Für weitere Beispiele siehe Punkt 2.6.). Es ergibt sich eine „Typologie der Ablehnung“¹⁴, die dem Muster und den Vorgaben der nationalen Ausländer-, Missbrauchs- und Nichtintegrationsdebatte folgt. Auch die von gewissen Parteien und Medien im letzten Jahr lancierte „Muslimdebatte“¹⁵ und jene um ein „Minarettverbot“ findet hier ihr Abbild.

Der Missbrauchsvorwurf und eine generelle Ablehnung auf Grund der Religion, Hautfarbe oder der Herkunft darf aber nicht unbescholtene Einbürgerungswillige treffen, die sich ihre Zukunft als Schweizer Bürgerin und Bürger vorstellen können und im Vertrauen auf eine korrekte und nicht diskriminierende Behandlung durch die Entscheidorgane ihr Gesuch eingereicht haben.

⁹ BGE 129 I 217

¹⁰ Auf dem Buckel der Türken ein Zeichen gesetzt. In: Basler Zeitung, 1998. Siehe <http://home.datacomm.ch/mheule/archiv/buerger.html> (27.8.07)

¹¹ Siehe Anm. 3, S. 55.

¹² Siehe Kap. 2.5.

¹³ Siehe Kap. 2.4.

¹⁴ Auf dem Buckel der Türken ein Zeichen gesetzt. In: Basler Zeitung, 1998.

¹⁵ Siehe Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR): Mehrheit und muslimische Minderheit. Bern 2006.

Während die Zahl der Einbürgerungsgesuche aus den EU-/EFTA Staaten in den vergangenen fünfzehn Jahren stark gesunken ist, stieg jene von Personen ausserhalb dieser Zone stark an, insbesondere aus der Türkei und den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien. Gerade diese Gesuchsteller sind jedoch überdurchschnittlich oft von negativen Entscheiden betroffen¹⁶.

Sowohl in der geografischen Verteilung der Zunahme der Gesuche als auch in der ablehnenden Haltung gegenüber den Gesuchstellern von ausserhalb der EU spiegelt sich das Duale System der Schweizer Ausländerpolitik.¹⁷ So ergibt sich die paradoxe Situation, dass sich diejenigen Ausländerinnen und Ausländer aus der Europäischen Union, die willkommen wären, nicht einbürgern lassen wollen. Gleichzeitig trifft die Verweigerung der Einbürgerung Menschen, die aus nicht mehr existierenden Staaten stammen oder heimatlose Flüchtlinge sind.

Empfehlungen 4:

- Alle Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen sind gleich zu behandeln, d.h. sie haben die gesetzlich vorgegebenen Bedingungen für die Annahme eines Einbürgerungsgesuchs zu erfüllen.
- Jede weitere Unterscheidung nach Merkmalen wie Rasse, Ethnie, Hautfarbe, Herkunft, Religion, Lebensform, Geschlecht ist diskriminierend (Art. 8, Abs. 2 BV).
- Der Staat sollte vermehrt seiner Aufgabe, präventive Massnahmen gegen Rassismus und Vorurteile und in diesem Zusammenhang auch gegen Muslimfeindlichkeit einzuleiten, nachkommen. Dies kann auf Gemeindeebene in der Schule, an Elternabenden, an Informationsveranstaltungen für Amts- und Ehrenamtsträger, an interkulturellen und interreligiösen Festen stattfinden. Sie sind, wenn möglich, gemeinsam mit ansässigen Minderheiten und spezialisierten Nichtregierungsorganisationen durchzuführen.
- Von Seiten der Behörden sollten keine Verlautbarungen und von Parteien keine politischen Kampagnen veröffentlicht werden, die nur Menschen aus der Europäischen Union als tüchtig und willkommen darstellen, aber

¹⁶ Siehe Eidg. Ausländerkommission (EKA): Bürgerrecht unter: www.eka-cfe.ch/d/buergerrecht.asp (27.8.07)

¹⁷ Siehe dazu: Stellungnahme der Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR) zum Dualen Zulassungssystem der Schweizer Ausländerpolitik. 2. Mai 2003 unter: http://www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation/00109/030502_stellungnahme_dual_de.pdf (27.8.07)

Zuwanderer aus dem Rest der Welt pauschal in ein schlechtes Licht rücken.

Feststellung 5: Willkürliche Ablehnungen von Einbürgerungen verletzen das Völkerrecht

Einbürgerungsverfahren, die willkürliche Entscheide weiterhin zulassen würden, verletzen das Völkerrecht, namentlich die Verpflichtungen der Schweiz aus dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK), die den Staat zu „*wirksamen Massnahmen*“ anhält, „*um das Vorgehen seiner staatlichen und örtlichen Behörden zu überprüfen und alle Gesetze und sonstigen Vorschriften zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären, die eine Rassendiskriminierung – oder dort, wo eine solche bereits besteht, ihre Fortsetzung – bewirken*“ (RDK Art. 2 c). Diese Verpflichtung gilt auch für die kantonale und kommunale Ebene.

In seinen *Conclusions/Concluding Observations* vom Mai 2002 zum letzten Länderbericht der Schweiz hat das Überwachungsorgan der UNO (CERD) die Schweiz bezüglich ihres Einbürgerungsverfahrens gerügt.¹⁸

Empfehlungen 5:

- Der Bund hat im Rahmen seiner Aufsichtspflicht für die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen durch die Kantone (und damit auch durch die Gemeinden) zu sorgen.
- Er hat damit auch die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass kantonale und kommunale Verfahren so abgeändert werden, dass sie den von der Schweiz eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen entsprechen.
- Die EKR empfiehlt die Ratifizierung der Europäischen Konvention über Staatsangehörigkeit (*Convention européenne sur la nationalité / European Convention on Nationality*) von 1997¹⁹, welche die Schweiz

¹⁸ Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: Switzerland 21/05/2002. CERD/C/60/CO/14. Siehe unter: http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/070502_Schlussbemerkungen_des_Ausschusses_zur_Beseitigung_jeder.pdf (27.8.07)

¹⁹ Siehe unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/166.htm> (27.8.07)

entscheidend mitgestaltet hatte. Sie wurde bis Frühjahr 2007 von 16 europäischen Staaten ratifiziert und von 11 weiteren unterzeichnet.

Feststellung 6: Schutz persönlicher Daten und der Privatsphäre gefährdet

Es liegt in der Natur von Einbürgerungsverfahren, dass persönliche Daten der Einbürgerungswilligen überprüft werden. Hierzu gehören z.B. Beruf, Hobby, Religionszugehörigkeit. Es besteht hierbei jedoch die Gefahr, dass 1. persönliche Daten auch an Aussenstehende gelangen, welche nicht im Verfahren involviert sind, und 2. Daten als Grundlage verwendet werden, die nicht notwendig sind, um einen sachlichen Entscheid über die Einbürgerungsfähigkeit treffen zu können. Es kommt immer wieder vor, dass in Voten im Rahmen von Einbürgerungen Details aus dem Privatleben der Einbürgerungswilligen, wie etwa bezüglich Nachbarschafts- oder Beziehungskonflikten, ausgebreitet werden. Problematisch sind unangemeldete Hausbesuche durch Polizeibeamte, die das Recht auf Privatsphäre (Art. 13 BV, Art. 8 EMRK) tangieren.

Empfehlungen 6:

- Die Kantone und Gemeinden haben gesetzlich festzuhalten, wem welche Informationen über einbürgerungswillige Personen im Rahmen von Einbürgerungsverfahren zugänglich sein dürfen. Es darf sich dabei nur um Informationen handeln, die für die sachgerechte Beurteilung des Erfüllens der Einbürgerungsvoraussetzungen notwendig sind.
- Die Angaben zur Person des Gesuchstellers / der Gesuchstellerin dürfen weder Eigenschaften noch Vorlieben betreffen, die in den Schutz der Privatsphäre fallen oder gemäss dem Diskriminierungsverbot von Art. 8, Abs. 2 BV verpönt sind. Weitere Angaben dürfen nur auf freiwillig gemachten Aussagen der Gesuchsteller beruhen, z.B. über Hobby, Sport.
- Keinesfalls darf die Religionszugehörigkeit das entscheidende Kriterium zur Beurteilung der Integrationsfähigkeit sein.

- Werden falsche Informationen, insbesondere im Rahmen von Einbürgerungen im Parlament oder durch die Gemeinde-/Bürgerversammlungen vorgetragen, sind diese durch die Versammlungsleitung sofort zu korrigieren. Nicht tolerierbar sind Äusserungen zu Krankheiten usw. von Gesuchstellern.
- Von unangemeldeten Hausbesuchen durch Beamte ist generell abzusehen.

Feststellung 7: Bürger zweiter Klasse angestrebt

Es gibt Bestrebungen und parlamentarische Vorstösse, die darauf abzielen, Unterscheidungen zwischen alteingesessenen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und seit Kurzem eingebürgerten Neubürgern zu perpetuieren (Interpellation 06.3071 - NR Jean-Henri Dunant (SVP): Ausländerkriminalität und Jugendgewalt durch Fakten wirksamer bekämpfen; Motion 06.3848 - NR Thomas Müller (CVP): Berücksichtigung von Eingebürgerten bei der Erhebung von Statistiken). Dies würde eine tief greifende Spaltung und Entzweiung der Schweizer Gesellschaft bewirken.

Alle solchen Unterscheidungen sind rechtswidrig (Siehe im Anhang die Antwort des Bundesrats auf die Motion 06.3848 von Nationalrat Thomas Müller (CVP): Berücksichtigung von Eingebürgerten bei der Erhebung von Statistiken), gefährden den öffentlichen Frieden und das einvernehmliche Zusammenleben. Sie schüren das Misstrauen in der Bevölkerung und bedeuten eine Festschreibung eines Schweizer Bürgerrechts zweiter Klasse.

Empfehlung 7:

- Parlamentarische Vorstösse, die darauf abzielen, Unterscheidungen zwischen alteingesessenen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und neu Eingebürgerten zu perpetuieren, sind abzulehnen.

2. Grundlagen zu den Empfehlungen der EKR

2.1. Bundesgerichtsentscheide zu Einbürgerungen

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus misst den beiden ersten Bundesgerichtsentscheiden vom Juli 2003 zum Einbürgerungsverfahren grosse Bedeutung bei, konkretisierten diese doch erstmals das Diskriminierungsverbot, das seit dem 1. Januar 2000 in der Bundesverfassung, Art. 8 Abs. 2 festgehalten ist. Im Folgenden eine knappe Entscheidzusammenfassung:

- Das Bundesgericht hielt im **Entscheid 129 I 217** vom 9. Juli 2003 fest, dass die Verweigerung des Bürgerrechts an sämtliche aus dem ehemaligen Jugoslawien stammenden Kandidaten in der Gemeinde Emmen im März des Jahres 2000 gegen das Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2 BV) verstosse. Es war insgesamt über 23 Gesuche zu entscheiden. Sämtliche acht Gesuchsteller aus Italien wurden eingebürgert; allen anderen Bewerbern, die in der überwiegenden Mehrheit aus dem ehemaligen Jugoslawien stammten, wurde die Einbürgerung dagegen pauschal verweigert. Das Bundesgericht kam zum Ergebnis, dass Einbürgerungsentscheide der Begründungspflicht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 BV unterliegen würden.²⁰ Eine Begründung sei jedoch bei Volksabstimmungen, die an der Urne in geheimer Abstimmung erfolgen, systembedingt nicht möglich.²¹ Das Bundesgericht forderte den Regierungsrat des Kantons Luzern auf, ein verfassungsmässiges Einbürgerungsverfahren zu gewährleisten.
- Im **Entscheid 129 I 232** vom 9. Juli 2003 bestätigte das Bundesgericht die Ungültigerklärung der Volksinitiative „Einbürgerung vors Volk“ der SVP der Stadt Zürich durch den Gemeinderat und Regierungsrat. Die am 5. Oktober 1999 eingereichte Volksinitiative verlangte, dass an Stelle der bürgerrechtlichen Abteilung des Gemeinde- oder Stadtrats – auf deren Antrag – die Stimmberechtigten an der Urne über die Einbürgerung entscheiden sollten. Auch hier begründete das Bundesgericht seinen Entscheid damit, dass jeder Gesuchsteller aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 BV Anspruch auf Begründung einer Nichteinbürgerung habe. Knüpfte der Staat einen Entscheid an Herkunft, Rasse, Geschlecht oder Sprache, so müsse er diese Differenzierung besonders überzeugend als sachlich gerechtfertigt

²⁰ Siehe Entscheid 129 I 217, Erwägung 3.3.

²¹ Siehe Erwägung 3.6.

begründen. Bei Entscheiden an der Urne könne diese Begründung nicht erbracht werden.

2.2. Die Lage in den Kantonen 2004-2007

Der aktuellste Bericht vom 20. Dezember 2005 des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts²² gibt eine Übersicht zu den Entwicklungen in den Kantonen, nachdem das Bundesgericht festhielt, dass Einbürgerungen an der Urne nicht mehr zulässig sind. Der folgende Auszug aus dem Bericht gibt eine Übersicht der Situation per Ende 2005:

„Neun Kantone (AG, AR, GL, OR, OW, SZ, SG, UR, ZG,) haben ihre Rechtsgrundlagen angepasst. Weiterhin vorgenommen werden Urnenabstimmungen nur noch in einer Gemeinde des Kantons BS für Gesuche ohne Rechtsanspruch, sofern dies von der Gemeindeversammlung beschlossen wird. Dies ist in der Praxis allerdings noch nicht vorgekommen. In GR, wo lediglich zwei Gemeinden die Urnenabstimmung praktizieren, besteht neu ein Moratorium.

Die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament als zuständig erklärt haben vor dem Bundesgerichtsentscheid: BE (rund 2/3 der Gemeinden), BS (für Gesuche ohne Rechtsanspruch), FR (zum Teil), GL (für Gesuche ohne Rechtsanspruch), GR (ca. zur Hälfte), JU, LU²³, NW, SH, SO (grossmehrheitlich), SG, TG, TI (für Gesuche ohne Rechtsanspruch), UR, VD, VS, ZG (für Gesuche ohne Rechtsanspruch) und ZH (für Gesuche ohne Rechtsanspruch)²⁴. Seit 2003 haben weitere Kantone und Gemeinden zum System der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments als Entscheidungsinstanz gewechselt. Nebst OW, SZ, SG auch GL (fast alle Gemeinden), LU und UR (neu alle Gemeinden).

Im gleichen Zeitraum wurde die Kompetenz zu Einbürgerungen teilweise an die Exekutivbehörde delegiert. Schon vor 2003 war die Exekutivbehörde in AR (für Gesuche ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation), BS (für Gesuche mit Rechtsanspruch), FR (für Ausländer der zweiten Generation), GE, GL (für ausländische Jugendliche der zweiten Generation), GR (rund 50% der Fälle), NE,

²² Bericht des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts vom 20. Dezember 2005.

²³ In einigen Gemeinden entscheidet eine vom Volk gewählte Kommission.

²⁴ Sofern hierfür gemeindeintern die Zuständigkeit nicht schon vorgängig an die Exekutivbehörden delegiert worden ist.

NW (für Kinder und Jugendliche), SO (in rund 4% de Fälle), TI (ausländische Jugendliche der zweiten Generation), ZG (Ausländer der zweiten Generation) und ZH (in der Schweiz geborene oder zwischen 16- und 25jährige Einbürgerungswillige, die während fünf Jahren die Schule in einer Landessprache besucht haben) zuständig. Im Gefolge der Diskussionen kamen nun auch noch die Kantone VD und ein Teil der Gemeinden des Kantons ZH hinzu.“²⁵

Hinzuzufügen ist, dass die Kantone AR, BE und VD zwischenzeitlich alle Einbürgerungsentscheide an das kantonale und kommunale Exekutivorgan delegiert haben.

2.3. Bindung des Einbürgerungsorgans an das Diskriminierungsverbot

Das Organ, welches den Einbürgerungsentscheid trifft, übernimmt eine staatliche Aufgabe und ist somit gemäss Art. 35 Abs. 2 BV an das Diskriminierungsverbot gebunden und verpflichtet, zu seiner Verwirklichung beizutragen.²⁶

Auf Bundesebene ist das Bundesamt für Migration (BFM) zuständig für die Prüfung der Minimalvoraussetzungen für die Einbürgerung. Es darf diese Prüfung nicht diskriminierend vornehmen.

Auf kantonaler Ebene hat sich das entsprechende Organ (in der Regel die zuständige Direktion der kantonalen Verwaltung) an das Diskriminierungsverbot zu halten.

Auf Gemeindeebene haben die entsprechenden Entscheidorgane wie z.B. der Einbürgerungsrat, die Einbürgerungskommission, die Gemeinde- oder Bürgerversammlung dafür zu sorgen, dass der Einbürgerungsentscheid diskriminierungsfrei getroffen wird.

2.4. Anspruch auf diskriminierungsfreie Behandlung

Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot verbietet gemäss Art. 8 Abs. 2 BV die Diskriminierung namentlich wegen der Herkunft, der Rasse, (...), der

²⁵ Bericht des Bundesamts für Migration zu hängigen Bürgerrechtsfragen, Kap. 5.3., S. 27f.

²⁶ BGE 129 I 217 E. 2.2.1.

Sprache, (...), der religiösen, weltanschaulichen (...) Überzeugung. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt eine Diskriminierung gemäss Art. 8 Abs. 2 BV vor, „wenn eine Person rechtsungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (...), welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wurde (...). Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht (...); insofern beschlägt die Diskriminierung auch Aspekte der Menschenwürde (Art. 7 BV)“²⁷.

Das im internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK) verankerte Verbot der Rassendiskriminierung schützt gemäss Art. 1 Abs. 1 vor „jede[r] auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschliessung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Geniessen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird“.

In Anlehnung an das in Art. 2 Abs. 1 des UNO-Pakts über bürgerliche und politische Rechte enthaltene Verbot der ethnisch-kulturellen Diskriminierung erstreckt sich das Verbot gemäss UNO-Menschenrechtsausschuss auf „jede Unterscheidung, Beschränkung oder Bevorzugung auf Grund insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, (...), der Sprache, der Religion“.²⁸

Auch die Europäische Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beinhaltet in Artikel 14 ein Diskriminierungsverbot insbesondere „wegen der Rasse, der Hautfarbe, der

²⁷ BGE 129 I 217 E. 2.1.

²⁸ Allgemeine Bemerkung 18 [37], Ziff. 7, zitiert nach WALTER KÄLIN/GIORGIO MALINVERNI/MANFRED NOWAK: Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Auflage, Basel u.a. 1997, S. 401.

Sprache, der Religion, (...) der nationalen Herkunft“. Dies kommt jedoch nur im Zusammenhang mit andern in der EMRK verankerten Rechten zur Geltung, wirkt somit im Rahmen der Einbürgerung nur bei einer Nichteinbürgerung aufgrund des Glaubens, welcher im Rahmen der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit durch Art. 9 EMRK geschützt ist.

Eine Diskriminierung bei einer Einbürgerung liegt dann vor, wenn eine Ablehnung einzig oder überwiegend auf die ethnische, nationale oder regionale Herkunft, auf die Hautfarbe oder auf die Religion zurückzuführen ist, beispielsweise wenn

- Voten von Beteiligten des Einbürgerungsorgans diskriminierend sind,
- die ablehnenden Verfügung eine diskriminierende Begründung enthält,
- unabhängig von der Begründung fremdenfeindliche und rassistische Motive die entscheidende Rolle für den Negativentscheid spielen.

In der Regel kommt es vor allem im Zusammenhang mit Einbürgerungen auf der Gemeindeebene zu diskriminierenden Entscheiden, insbesondere dann, wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger oder das Gemeindeparlament entscheidet. Gerade weil die Einbürgerung wesentlich am Kriterium der „Eignung“ anknüpft, besteht immer die Gefahr, dass diese Eignung auf Grund von Stereotypen verneint wird, welche die öffentliche Meinung bestimmten Menschengruppen zuspricht – und dadurch die sachgerechte Beurteilung des Einzelfalls beeinträchtigt wird. Wenn nun regelmässig Angehörige bestimmter ethnisch-kultureller Gruppen oder bestimmter nationaler Herkunft als ungeeignet eingestuft und ihnen auf Grund dieser sachlich nicht relevanten Eigenschaft die Einbürgerung verweigert wird, so ist dies rassendiskriminierend.²⁹

Im Folgenden einige Fallbeispiele aus der Rechtspraxis:

²⁹ Siehe hierzu auch REGINA KIENER: Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren. In: recht, 2000/5, S. 217.

Urteil des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003 (BGE 129 I 217) – Gemeinde Emmen

Das Bundesgericht hielt in seinem Entscheid fest, dass die Verweigerung des Bürgerrechts an sämtliche aus dem ehemaligen Jugoslawien stammenden Kandidaten in der Gemeinde Emmen im März des Jahres 2000 gegen das Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2 BV) verstosse. Es war insgesamt über 23 Gesuche zu entscheiden. Sämtliche acht Gesuchsteller aus Italien wurden eingebürgert; allen anderen Bewerbern, die in der überwiegenden Mehrheit aus dem ehemaligen Jugoslawien stammten, wurde die Einbürgerung dagegen pauschal verweigert. Das Bundesgericht forderte den Regierungsrat des Kantons Luzern auf, ein verfassungsmässiges Einbürgerungsverfahren zu gewährleisten.

Gemeinde Rheineck (SG)

Am 21. März 2005 wurden an der Bürgerversammlung der Gemeinde Rheineck im Kanton St. Gallen zwölf der insgesamt vierzehn Einbürgerungsvorlagen „wegen mangelnder Integration und Beteiligung am Städtlileben“ abgelehnt. Von den ablehnenden Entscheiden betroffen sind insgesamt 27 Personen vorwiegend muslimischen Glaubens. Gegen diesen Entscheid wurde von einer Stimmbürgerin beim kantonalen Departement des Innern Beschwerde eingereicht. Dieses kommt zum Schluss, dass eine standardisierte Aussage „mangels Integration und Beteiligung am Städtlileben als Begründung für einen ablehnenden Entscheid nicht genüge und die Bürgerversammlung nochmals entscheiden müsse. Dies hat sie 19. März 2007 getan. Wiederum wurden alle Personen mit muslimischem Glauben abgelehnt, unter anderem mit der Begründung „ich will die beiden nicht, weil sie Muslime sind“.³⁰

Urteil des Bundesgerichts vom 3. Januar 2007 (Entscheidnummer 1P.550/2006) – Gemeinde Tägerig (AG)

Das Bundesgericht liess die Nichteinbürgerung eines aus dem ehemaligen Jugoslawien stammenden Mannes in der Aargauer Gemeinde Tägerig zu, weil für die Verweigerung des Schweizer Passes nicht diskriminierende Gründe genannt wurden. Der Mann hatte geltend gemacht, die gegen ihn vorgebrachten Gründe seien diskriminierend. Konkret war in der Gemeindeversammlung darauf hingewiesen worden, der Ausländer habe Drohungen ausgestossen für den Fall, dass er nicht eingebürgert werden sollte. Zudem wurden auf Verkehrsdelikte, die Verwicklung in eine Messerstecherei mit einem Landsmann und auf einen diskriminierenden Umgang mit Frauen hingewiesen. Solche Voten sind nach dem einstimmig gefällten Urteil des Bundesgerichts nicht diskriminierend: „Die Vorbringungen sind vielmehr neutral gehalten und lassen keine auf Religion, Rasse oder Herkunft beruhende qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen schliessen.“ Das gelte umso mehr, als die Gemeindeversammlung gleichentags der Tochter des Ausländers ohne Weiteres das Bürgerrecht erteilt hatte. Ob die vorgebrachten Gründe im Einzelnen zutreffen, ist aus Sicht des Bundesgerichts im Zusammenhang mit der Frage der Diskriminierung „unerheblich“.

³⁰ Siehe Muslime weiterhin unerwünscht. In: St. Galler Tagblatt, 20. März 2007.

Es fällt auf, dass sich unter den Fallbeispielen in Kap. 2.4 und 2.5. kein ablehnender Entscheid aus den Westschweizer Kantonen und dem Kanton Tessin befindet. Dies könnte einerseits mit den unterschiedlichen Verfahrensabläufen, andererseits mit der möglicherweise geringeren Politisierung des Themas „Einbürgerung“ in der französischen und italienischen Schweiz zu erklären sein.

2.5. Anspruch auf rechtliches Gehör

Damit sich eine Person wirksam gegen eine diskriminierende Verweigerung des Bürgerrechts wehren kann, muss ersichtlich sein, auf welchen Überlegungen das Einbürgerungsorgan seinen Entscheid getroffen hat. Aus diesem Grund hat jede Person, welcher die Einbürgerung verweigert wird, ein Recht auf eine Begründung. Dies ergibt sich aus dem in Art. 29 Abs. 2 BV verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör und dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV).³¹ An die Qualität der Begründung gibt es formale Anforderungen: Sie muss klar ersichtlich und nicht pauschaler Natur sein, sie muss sich auf eine konkrete Person, nicht generell auf eine ganze Gruppe, beziehen.

Sind diese Anforderungen nicht erfüllt, liegt ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot vor. Es muss nochmals, dieses Mal mit einer den rechtlichen Anforderungen genügenden Begründung, entschieden werden.

Die bisher ergangene Rechtssprechung beurteilte folgende vorgetragenen Begründungen als ungenügend:

- Es liegt weder eine Begründung durch das vorbereitende Organ noch eine Diskussion durch das Entscheidorgan vor.
- Werden Einbürgerungsgesuche entgegen den Anträgen in geheimer Urnenabstimmung verworfen, fehlt es aus formaler Sicht auch an einer Begründung.
- Fragen aus dem Plenum des Entscheidorgans sind keine Begründung.

³¹ Siehe hierzu BGE 129 I 217 E. 3.3.

- Pauschale Äusserungen, bei denen nicht klar ist, auf welche Person konkret sie sich beziehen, sind aus formaler Sicht keine Begründung.

Urteil des Bundesgerichts vom 3. Januar 2007 (Entscheidnummer 1P.552/2006) – Gemeinde Tägerig (AG)

Das Bundesgericht beanstandete eine mangelhafte Begründung einer Nichteinbürgerung eines Jugendlichen aus Serbien und Montenegro. Der vorbereitende Gemeinderat beantragte an der Gemeindeversammlung die Einbürgerung. Dagegen wurden weder im Vorfeld der Gemeindeversammlung noch in dieser selbst begründete Einwände erhoben. Die Stimmberechtigten stellten wohl Fragen, doch sprach sich niemand gegen die schliesslich in geheimer Abstimmung verweigerte Einbürgerung aus.

Urteil des Bundesgerichts vom 22. März 2007 (Entscheidnummer 1P.786/2006) – Gemeinde Engelberg (OW)

Am 18. Mai 2004 lehnte die Bürgergemeinde Engelberg gegen den Antrag des Bürgerrats mehrere Einbürgerungsgesuche von Anwärtern aus Bosnien-Herzegowina ab. Der Negativentscheid wurde jedoch auf Grund der wenig substanziellen Diskussion nicht begründet. Der Bürgerpräsident versuchte vergeblich die Bürgerinnen und Bürger zu einer Begründung zu motivieren, indem er eine ungenügende Integration in den Raum stellte. Die Anwesenden folgten dem jedoch nicht und brachten zum Ausdruck, dass sie ihren ablehnenden Entscheid gar nicht begründen wollten. Aus der Sicht des Bundesgerichts fehlt es hier an einer genügenden Begründung.

Urteil des Bundesgerichts vom 22. März 2006 (Entscheidnummer 1P.787/2006) – Gemeinde Engelberg (OW)

An einer Bürgerversammlung in der Gemeinde Engelberg wurde vorgebracht, die Einbürgerungswilligen hätten den Einbürgerungstest nur knapp bestanden und die Deutschkenntnisse des Ehemannes seien mangelhaft. Dementsprechend fasste der Bürgerpräsident die Gründe für die Verweigerung der Einbürgerung zusammen: „Der Einbürgerungstest ist nur knapp bestanden worden und die Familie ist nicht genügend integriert; der Ehemann hat mangelnde Deutschkenntnisse“. Das Bundesgericht hielt fest, dass „weder aus den Wortmeldungen der Bürger noch aus dem Votum des Bürgerpräsidenten“ hervorgehe, „ob das knappe Resultat auf den einen oder andern der Beschwerdegegner oder auf beide zutreffe. (...). Damit bleiben die Beschwerdegegner [Einbürgerungswillige] je einzeln betrachtet im Ungewissen, aus welchen Gründen ihr Gesuch diesbezüglich abgewiesen worden ist (...).“

Urteil des Bundesgerichts vom 10. Mai 2006 (Entscheidnummer 1P.570/2005) – Gemeinde Burg (AG)

Die entsprechende Beschwerde einer aus Serbien-Montenegro stammenden Frau haben die Bundesrichter am 10. Mai 2006 einstimmig gutgeheissen (1P.570/2005). Demnach haben die Stimmberechtigten anlässlich der Gemeindeversammlung in Burg (AG) die Ablehnung ungenügend begründet. Der Gemeinderat hatte die Einbürgerung der Frau empfohlen. Während der Gemeindeversammlungen äusserten sich dann jedoch zwei Stimmberechtigte negativ über ihren Bezug einer IV-Rente und ihr Verhalten an einer früheren Arbeitsstelle.

Urteil des Bundesgerichts vom 10. Mai 2006 (Entscheidnummer 1P.324/2005) – Kanton Basel-Land

In diesem Fall wurde einer muslimischen Religionslehrerin aus der Türkei vom basellandschaftlichen Parlament auf Empfehlung der vorberatenden Kommission das Kantonsbürgerrecht verweigert. Diesem Entscheid war eine ausführliche Diskussion vorangegangen. Er war mit mangelndem Integrationswillen der Frau begründet worden. Das Bundesgericht hat ihre Beschwerde mit drei zu zwei Stimmen abgewiesen.

2.6. Beschwerderecht

Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat bei Rechtsstreitigkeiten jede Person Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Nach Art. 6 RDK gewährleisten die Vertragsstaaten „jeder Person in ihrem Hoheitsbereich einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen staatlichen Einrichtungen gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen, welche ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten im Widerspruch zu diesem Übereinkommen verletzen, sowie das Recht, bei diesen Gerichten eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeden infolge von Rassendiskriminierung erlittenen Schaden zu verlangen“.

Jede Person, welcher die Einbürgerung verweigert wurde hat das Recht, sich bei einem unabhängigen Gericht gegen die Nichteinbürgerung zur Wehr zu setzen. Wird die Verletzung des Rechts auf rechtliches Gehör inkl. Entscheidungsbegründung und des Diskriminierungsverbots gerügt, entscheidet in jedem Fall das Bundesgericht letztinstanzlich.

2.7. Schutz des Privatlebens

Der grund- und menschenrechtliche Schutz des Privatlebens gewährleistet unter anderem das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dies heisst, dass der Einzelne grundsätzlich selber darüber bestimmen darf, wem und wann er persönliche Lebenssachverhalte, Gedanken, Empfindungen oder Emotionen offenbart. Der Schutz betrifft jedes staatliche Erheben, Sammeln, Verarbeiten, Aufbewahren oder Weitergeben von Angaben, die einen Bezug zur Privatsphäre einer Person haben³². Der Umgang mit persönlichen Daten ist nur unter den allgemeinen Voraussetzungen legitimer Grundrechtseinschränkungen zulässig,

³² JÖRG PAUL MÜLLER: Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3. Aufl. Bern 1999, S. 44ff.

einer gesetzlichen Grundlage, eines überwiegenden öffentlichen Interesses und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.³³ Je persönlichkeitsnaher Daten sind, desto gewichtiger muss das öffentliche Interesse sein.

Um die Eignung eines Gesuchstellers oder einer Gesuchstellerin beurteilen zu können, benötigt das Einbürgerungsorgan umfassende Auskunft über die persönlichen und sozialen Verhältnisse. Voraussetzung jedoch ist die gesetzliche Verankerung der Erhebung und Verarbeitung von persönlichen Daten bezogen auf das Einbürgerungsverfahren. Auf Bundesebene erlaubt dies Art. 49a f. BÜG, unter der Voraussetzung der Zustimmung des Bundesamtes für Migration. Die Kantone und Gemeinden müssen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Verwendung von persönlichen Daten in eigenen Gesetzen genügend bestimmt festhalten. Nach Meinung der EKR ist die Frage nach der Religion, wie sie in vielen Gemeinden noch gestellt wird, nicht von Belang und darf keinesfalls ein entscheidendes Kriterium für die Gewährung der Einbürgerung sein³⁴. Auch die Verwendung und Erfragung weiterer persönlicher Daten wie z.B. nach der Ethnie, der Form der partnerschaftlichen Beziehung, den Essgewohnheiten usw. ist nach Meinung der EKR unzulässig; denn dies hat keinen Aussagewert bezüglich der Integration von einbürgerungswilligen Personen. Besonders heikel in diesem Zusammenhang sind unangemeldete Hausbesuche im Vorfeld von Einbürgerungen. Diese greifen erheblich in das Privatleben und die Privatsphäre der einbürgerungswilligen Personen ein und sind kaum zu rechtfertigen.³⁵

³³ Siehe Art. 36 BV.

³⁴ Die Frage, welche Informationen im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern eingeholt werden dürfen, ist auch unter den Juristen umstritten. YVO HANGARTNER (AJP 8/2001, S. 961) vertritt beispielsweise die Meinung, dass nicht nach der Religion gefragt werden darf.

³⁵ Siehe Die Schweizermacher zu Besuch. In: Tages-Anzeiger, 3. Juli 2007.

Anhang

Übersicht über die im Parlament hängigen Vorstösse zum Einbürgerungsverfahren

Insgesamt sind heute (Stand bei Redaktionsschluss August 2007) zwölf parlamentarische Vorstösse hängig. Ihre Stossrichtung kann wie folgt zusammengefasst werden:

Einbürgerungsfristen vereinheitlichen

04.3468 – Motion der Grünen Fraktion (Sprecherin NR Cécile Bühlmann): Einbürgerungsfristen vereinheitlichen: Die Einbürgerungsfristen sollen im Bundesgesetz über den Erwerb und den Verlust des Schweizer Bürgerrechts gesamtschweizerisch vereinheitlicht werden.

In seiner Antwort vom 16. Februar 2005 beantragt der Bundesrat die Ablehnung der Motion: Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement werde bis Ende des Jahres 2005 einen Bericht erstellen³⁶, in dem auf die wichtigsten hängigen Probleme im Bereiche des Bürgerrechtes eingegangen und dazu Stellung genommen wird. Die Anliegen des Vorstosses können dann einer Gesamtbeurteilung unterzogen werden.

Aufhebung der Wohnsitzbindung

06.3745 – Motion von Nationalrat Louis Schelbert (Grüne): Aufhebung der Wohnsitzbindung im Einbürgerungsverfahren: Der Bundesrat wird zur Ausarbeitung einer Gesetzesänderung aufgefordert, die das Erfordernis desselben Wohnsitzes während des gesamten Einbürgerungsverfahrens abschafft.

Antwort des Bundesrates und Antrag auf Ablehnung der Motion vom 21. Februar 2007: Die Ausgestaltung des Verfahrens zur Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts fällt in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Dazu gehören auch Bestimmungen über die Wohnsitzbedingungen während des Verfahrens. Im Rahmen der 2004 bundesrechtliche Regeln mit Bezug auf den Wohnsitz in Kantonen und Gemeinden während des Einbürgerungsverfahrens festzulegen. Es rechtfertigt sich, diese Kompetenz nach wie vor den Kantonen und Gemeinden zu überlassen.

Verfassungsrechtliche Verankerung der Möglichkeit, an der Urne einzubürgern

03.454 – Parlamentarische Initiative von Ständerat Thomas Pfisterer (FDP): Änderung des Bürgerrechtsgesetzes: Die Hoheit über die

³⁶ Siehe Bericht des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts vom 20. Dezember 2005.

Einbürgerungsverfahren im Kanton und in der Gemeinde soll explizit den Kantonen zugewiesen, die Begründungspflicht für ablehnende Entscheide und ein Beschwerderechte gegen ablehnende Entscheide auf kantonaler Ebene verankert werden. Am 12. Januar 2007 von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats als indirekter Gegenvorschlag zur untenstehenden Volksinitiative 06.086 vorgestellt.

06.086 - Volksinitiative der Fraktion der SVP: Für demokratische Einbürgerungen: Die Gemeinden sollen autonom darüber entscheiden können, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilen darf und dieser Entscheid soll endgültig sein.

Einbürgerungserteilung nur unter der Bedingung einer Loyalitätserklärung

06.3530 – Die Motion von Nationalrat Bernhard Hess (SD): Verfassungs-, Demokratie- und Grundwertebekenntnis für Einbürgerungswillige, schlägt eine Änderung des Bürgerrechts dahingehend vor, dass nur eingebürgert werden kann, wer die Verfassung mitträgt, die bürgerlichen Gesetze als oberste Leitlinie akzeptiert, einen einwandfreien Leumund besitzt und für sich selbst aufkommen kann, eine Landessprache genügend beherrscht und auf sein Herkunfts-Bürgerrecht verzichtet.

06.3673- Motion von Nationalrat Felix Müri (SVP): Einbürgerung nur gegen Loyalitätserklärung der Bundesverfassung [sic]: Sie fordert, dass jeder Einbürgerungswillige eine formelle Erklärung zu seiner Loyalität gegenüber der Schweizer Bundesverfassung und Rechtsordnung abgeben müsse. Sie geht vom Vergewaltigungsfall in Zürich-Seebach vom Frühjahr 2007 aus.

Entzug des Schweizer Bürgerrechts

06.486 – Die Parlamentarische Initiative der Fraktion der SVP (Sprecher: NR Ulrich Schlüer): Entzug des Schweizer Bürgerrechts, verlangt eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes dahingehend, dass Eingebürgerte mit Doppelbürgerrecht während einer bestimmten Frist wieder ausgebürgert werden können und bei höherer Freiheitsstrafe zwingend ausgebürgert werden.

Erweiterung der Zugriffsrechte zu Daten von Einbürgerungswilligen

06.3071 – Interpellation von Nationalrat Jean-Henri Dunant (SVP): Ausländerkriminalität und Jugendgewalt durch Fakten wirksamer bekämpfen: Der Interpellant beantragt, künftig Täter statistisch nicht nur nach Schweizer und Ausländer, sondern auch nach Nationalität und dem Datum der Einbürgerung zu unterscheiden sowie den Landesverweis für ausländische Gewalttäter öfters anzuwenden und dafür die gesetzliche Grundlage zu schaffen.

In seiner Antwort vom 31. Mai 2006 weist der Bundesrat darauf hin, dass die Urteilsrate der ausländischen minderjährigen Wohnbevölkerung etwas doppelt so hoch sei wie diejenige der Schweizer Minderjährigen, dass die Beachtung der Rechtsordnung eine wichtige Voraussetzung für die Einbürgerung darstellte und das Strafregister überprüft werde. Nach der Einbürgerung gelte das Gleichbehandlungsgebot. Der strafrechtliche Landesverweis sei mit der Revision des Strafgesetzbuches mit Wirkung

ab 1. Januar 2007 abgeschafft. Es gebe nur noch die fremdenpolizeiliche Ausweisung, die den Sicherheitsbedürfnissen Rechnung trage.

06.3616 – Motion von Nationalrat Oskar Freysinger (SVP): Einbürgerungsverfahren. Zugriff auf Vostra (automatisiertes Strafregister). Der Bundesrat beantragte am 29. November 2006 die Annahme der Motion durch eine Änderung des Strafgesetzbuches.

06.3875 – Motion von Nationalrat Marcel Scherer (SVP): Einbürgerung nur mit klaren Einbürgerungsgrundlagen: Der Bundesrat wird aufgefordert, Voraussetzungen zu schaffen, dass Einbürgerungsbehörden alle zur Verfügung stehenden Grundlagen wie Leumundsberichte, Strafregistereinsicht und laufende Untersuchungen erhalten.

Antwort des Bundesrats und Antrag auf Annahme der Motion vom 21. Februar 2007: Da die Rechtslage in den Kantonen unterschiedlich ist, „muss der Bund eine Rechtsgrundlage schaffen, welche im Einklang mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen steht und die kantonalen Einbürgerungsorgane ermächtigt, von den zuständigen Behörden bestimmte entscheidrelevante Informationen einzufordern“ (über Ermächtigungsnorm im geplanten neuen Bürgerrechtsgesetz).

Erfassung separater statistischer Grundlagen von Eingebürgerten

06.3848 – Motion von Nationalrat Thomas Müller (CVP): Berücksichtigung von Eingebürgerten bei der Erhebung von Statistiken: Verlangt wird, über eine Gesetzesanpassung bei der Erhebung von Statistiken über Kriminalität und Sozialversicherungen frisch Eingebürgerter über fünf Jahre hinweg separat zu erfassen.

In seiner Antwort vom 28. Februar 2007 beantragt der Bundesrat die Ablehnung der Motion mit der Begründung, dass dies einen übermässig hohen Verwaltungsaufwand bedeute. Die Information, wie lange eine Person eingebürgert ist, sei für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Strafrecht nicht von Bedeutung. Und: „nach Einbürgerung soll keine Unterscheidung zwischen einer Person mit schweizerischer Abstammung und einer eingebürgerten Person gemacht werden.“

Haftung der kommunalen Einbürgerungsgremien

07.3219- Motion von Nationalrat Ulrich Schlüer (SVP): Haftung für die Folgen unsorgfältiger Einbürgerungsentscheide: Verlangt wird die „Gesetzgebung so zu ändern, dass jene Funktionäre, die anstelle des vom demokratischen Entscheid ausgeschlossenen Souveräns Einbürgerungen verfügen, die Haftung zu übernehmen haben für eventuelle Folgen ihrer Entscheide“.

In seiner Antwort vom 30. Mai 2007 beantragt der Bundesrat die Ablehnung der Motion mit der Begründung, dass der Bund gemäss Art. 146 BV für Schäden haftet, die seine Organe in Ausübung amtlicher Tätigkeiten widerrechtlich verursacht haben. Das Verantwortlichkeitsgesetz SR 170.32 konkretisiert die Haftung der Mitglieder der Bundesbehörden. Behörden aller drei Stufen sind gehalten, die Einbürgerungsvoraussetzungen sorgfältig zu prüfen und sich über relevante Tatsachen auszutauschen.

Hinweise auf Literatur und Links

AREND Michael; Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz; Kulturelle Vielfalt und nationale Identität; Nationales Forschungsprogramm 21; Basel und Frankfurt am Main 1991.

AUER Andreas / VON ARX Nicolas; Direkte Demokratie ohne Grenzen. Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Verfassungsmässigkeit von Einbürgerungsbeschlüssen durch das Volk; AJP 8/2000, S. 923-935.

BONER Barbara; Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern; Hrsg. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Eidgenössische Ausländerkommission, Bundesamt für Ausländerfragen; Bern 1999.

Bundesamt für Justiz. Gutachten vom 13. Februar 2004 : Konsequenzen des Bundesgerichtsentscheids BGE 129 I 232 ff. betreffend Einbürgerungen für die Institution des Verwaltungsreferendums. VPB 68.82.

Bundesamt für Migration. Bericht des Bundesamtes für Migration zu hängigen Bürgerrechtsfragen vom 20. Dezember 2005.

CENTLIVRES Pierre; Devenir Suisse; Adhésion et diversité culturelles des étrangers en Suisse; Institut universitaires d'études européennes; Genève 1990.

Eidgenössische Ausländerkommission; Bürgerrecht und Einbürgerung, siehe www.eka-cfe.ch/d/buergerrecht.asp auf Deutsch und Französisch.

Eidgenössische Ausländerkommission; Bei der Einbürgerung mit gleichen Ellen messen; Gemeinsame Tagung von NFP 51 und EKA vom 24. Mai 2007. Siehe www.eka-cfe.ch/d/medien.asp#nfp.

Eidgenössische Ausländerkommission; einbürgern, naturaliser (= terra cognita, Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration 4/2004)

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR; Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) nimmt die Bundesgerichtsentscheide zum Einbürgerungsverfahren mit Freude zur Kenntnis; Pressemitteilung vom 10. Juli 2003.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR: Stellungnahme der EKR zu den Verschärfungen im Asylwesen. Bern, September 2005.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR; Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) befürwortet die erleichterte Einbürgerung; Pressemitteilung vom 24. August 2004.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR: Mehrheit und muslimische Minderheit in der Schweiz. Bern 2006.

HANGARTNER Yvo; Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts; AJP 8/2001, S. 949-967.

HELBLING Marc / KRIESI Hanspeter (2004); Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden; Swiss Political Science Review 10 (4), S. 33-58.

KÄLIN Walter / MALINVERNI Giorgio/NOWAK Manfred; Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Auflage, Basel u.a. 1997

KIENER Regina; Rechtsstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren, In: recht 2000/5, S. 213ff.

KREIS Georg / KURY Patrick; Die schweizerische Einbürgerungsnorm im Wandel der Zeiten: Une étude sur la naturalisation avec un résumé en français; Bern 1996

MÜLLER JÖRG PAUL, Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3. Aufl. Bern 1999,

MÜNZ Rainer / ULRICH Ralf; Das Schweizer Bürgerrecht; Die demographischen Auswirkungen der aktuellen Revision; Avenir Suisse; Zürich 2003

STEINER Pascale / WICKER Hans-Rudolf; 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 EKR; Bern 2000

STEINER Pascale / WICKER Hans Rudolf (Hg.); Paradoxien im Bürgerrecht, Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden, Zürich 2004

THÜRER Daniel / FREI Michael; Einbürgerung im Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Zu zwei historischen Entscheiden des Schweizerischen Bundesgerichts; ZSR / NF Bd. 123 / I. Hb., S. 205-232

WANNER Philippe / D'AMATO Gianni; Naturalisation en Suisse; Le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation; Avenir Suisse; Zürich 2003

WICKI Peter; Wenn die Bürger Dampf ablassen; plädoyer 3/02, S. 29-31

WICKI Peter / STREBEL Dominique; Einige Gemeinden verhalten sich bockig; plädoyer 5/03, S. 39-41