

**Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement**

**Auswertung der Ergebnisse  
des Vernehmlassungsverfahrens zur  
Revision der Bürgerrechtsregelung**

**Zusammenfassung Bericht**

**Bundesamt für Migration (BFM)**

**Mai 2005**

## A. Einleitung

Zwei Bundesgerichtsurteile vom 9. Juli 2003 im Bereich des Bürgerrechtes haben in der eidgenössischen und kantonalen Politik zahlreiche Vorstösse provoziert und in der schweizerischen Rechtswissenschaft heftige Diskussionen ausgelöst. Mit dem ersten Urteil kassierte das Bundesgericht erstmals einen als diskriminierend eingestuft, an der Urne gefällten Einbürgerungsentscheid einer Gemeinde, mit dem zweiten erklärte es Urnenabstimmungen bei Einbürgerungsentscheiden generell für verfassungswidrig.

Im Nachgang zu den Bundesgerichtsurteilen hat Ständerat Thomas Pfisterer eine parlamentarische Initiative eingereicht, die einerseits den Kantonen weiterhin ermöglichen will, Einbürgerungsentscheide durch das Volk im Rahmen von Gemeindeversammlungen und Urnenabstimmungen zuzulassen. Andererseits verlangt die Initiative, dass das Bundesgericht keine Entscheide mehr auf ordentliche Einbürgerungen fällen, sondern nur noch Beschwerden gegen die Verletzung der verfassungsmässigen Verfahrensgarantien beurteilen kann.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) hat am 16. November 2004 einen erläuternden Bericht zur parlamentarischen Initiative verfasst und eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes vorgeschlagen.

Daraufhin hat der Präsident der Staatspolitischen Kommission des Ständerats den Bundesrat beauftragt, zu diesem Thema eine Vernehmlassung durchzuführen und ihr bis zum 13. April 2005 einen Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vorzulegen. Am 24. Dezember 2004 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren zur beabsichtigten Teilrevision des Bürgerrechtes eröffnet.

Insgesamt 49 Vernehmlassungsadressaten haben Stellung genommen; nämlich alle 26 Kantone, 7 politische Parteien inkl. alle Bundesratsparteien sowie 16 interessierte Organisationen. Wir danken an dieser Stelle allen Vernehmlassenden für ihre Stellungnahme.

Der detaillierte Vernehmlassungsbericht umfasst über 60 Seiten. Aus diesem Grunde werden die Vernehmlassungsergebnisse in der folgenden Zusammenfassung dargestellt. Die nachstehende Nummerierung stimmt mit derjenigen im Fragenkatalog überein.

Der detaillierte Vernehmlassungsbericht kann auf Wunsch per e-Mail an folgender Adresse bestellt werden: [Urs.Fischli@bfm.admin.ch](mailto:Urs.Fischli@bfm.admin.ch).

## B. Zusammenfassung der Detailauswertung

### I. Verfahren im Kanton

#### Artikel 15a BÜG

Der Kanton bestimmt das Verfahren.

#### 1. Kantone

**Zweiundzwanzig Kantone** (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) befürworten die vorgeschlagene Regelung von Artikel 15a BÜG. Diese entsprechen dem Föderalismus. Eine Mehrheit der Kantone hält sie aber unter dem Gesichtspunkt der *Praktikabilität* für problematisch, insbesondere bei Einbürgerungen durch Urnenabstimmungen mit Bezug auf die Begründungspflicht. Angeregt wird eine Ergänzung der Bestimmung, wonach Einbürgerungsgesuche nicht der Urnenabstimmung unterbreitet werden dürfen.

**Vier Kantone** (NE, SG, SH, SZ) lehnen die Regelung ab. Es bestünden erhebliche Zweifel an der *Verfassungsmässigkeit* des Vorschlags. Es sei nochmals ernsthaft zu prüfen, ob die Verfahrensregelungen nicht gesamtschweizerisch einheitlich und auf Stufe Bundesverfassung getroffen werden müssen.

Im Weiteren wird geltend gemacht, der Vorschlag sei weder mit Bezug auf den sich ergebenden *Rechtsetzungsbedarf im kantonalen Recht* noch mit Blick auf die Rechtsanwendung zu Ende gedacht. Aus der Bundesverfassung ergebe sich bereits heute die Zuständigkeit der Kantone für das Einbürgerungsverfahren. Eine rechtsstaatlich einwandfreie Lösung lasse sich zudem nur realisieren, wenn Einbürgerungsentscheide *als Verwaltungsakte* definiert würden.

#### 2. Politische Parteien

**Drei Parteien** (CVP, SP, CSP) befürworten die kantonale Zuständigkeit, sofern auf diese Weise die Verfahrensgarantien der Bundesverfassung sowie die Einhaltung der Grundrechte gewährleistet werden können.

**Vier Parteien** (FDP, SVP, GP, EDU) lehnen eine Neuregelung in Form von Artikel 15a BÜG ab. Während die GP befürchtet, dass durch die Neuregelung entgegen der Bundesgerichtspraxis *Urnenentscheide* wieder möglich würden, kritisieren vorab SVP und EDU, dass Urnenentscheide als Ausdruck eines demokratischen Verfahrens weder eine Begründung noch eine Rechtfertigung benötigten, welche auch nicht kompatibel mit der schweizerischen Rechtstradition sei. Abgelehnt wird sodann auch der aktuelle *Zeitpunkt der Bürgerrechtsreform*, da weitere parlamentarische Initiativen im Bürgerrechtsbereich anstünden, deren Inhalt gegenüber der vorliegenden Vorlage vorgezogen würde. Nach Ansicht der FDP sind die rechtsstaatlichen Prinzipien zu respektieren. Inhaltlich stimmt sie daher dem Grundsatz zu, sie sieht aber - aufgrund der klaren Regelung auf Verfassungsebene - keine Notwendigkeit zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes.

### **3. Wirtschafts- und Berufsverbände sowie weitere Vernehmlassende**

**Acht Organisationen** befürworten für das Verfahren die kantonale Zuständigkeit. Sie widerspiegeln die ohnehin schon bestehende, in zahlreichen Kantonen und Landesregionen verankerte und der Einbürgerungsdemokratie entsprechende Praxis, wonach die Kantone mit Ausnahme der Urnenabstimmung das Einbürgerungsverfahren bestimmten.

**Drei Organisationen** lehnen den Vorschlag ab, da er angesichts der *bestehenden Praxis* überflüssig erscheine. Zudem bestünde die Gefahr, dass die Kantone die Urnenabstimmung wieder einführen.

## II. Begründung von Einbürgerungsentscheiden

### Artikel 15b Absatz 1 BüG

Die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches ist zu begründen.

#### 1. Kantone

**Dreiundzwanzig Kantone** (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) sprechen sich für die Regelung aus.

**Drei Kantone** (NE, SH und SZ) äussern sich negativ zur vorgeschlagenen Regelung, da sich die Begründungspflicht bereits aus der Bundesverfassung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergebe.

#### 2. Politische Parteien

**Vier Parteien** (CVP, SP, GP, CSP) stimmen der Regelung, welche im Einklang mit der Bundesgerichtspraxis stehe, zu.

**Drei Parteien** (FDP, SVP, EDU) lehnen eine solche Regelung ab. In materieller Hinsicht stimmt die FDP der Regelung zwar zu, sie sieht aber - aufgrund der klaren Regelung auf Verfassungsebene - keine Notwendigkeit zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes.

#### 3. Wirtschafts- und Berufsverbände sowie weitere Vernehmlassende

**Sechs Organisationen** befürworten die Begründungspflicht. Sie wird als notwendiger minimaler *Schutz vor Diskriminierung und Willkür* und als Garantie für ein rechtsstaatliches Verfahren (rechtliches Gehör) angesehen.

**Fünf Organisationen** lehnen den Vorschlag insofern ab, als die Auferlegung einer Begründungspflicht mit einem demokratischen Verfahren (Urnenabstimmung, Gemeindeversammlung) *nicht vereinbar* sei.

### **Artikel 15b Absatz 2 BÜG**

Die Kantone sorgen dafür, dass die Begründung einer Ablehnung gewährleistet ist, wenn die Stimmberechtigten über eine Einbürgerung abstimmen.

#### **1. Kantone**

**Dreizehn Kantone** (AI, BL, FR, JU, NW, OW, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZH) befürworten den Vorschlag. Es wird allerdings auf die *Schwierigkeit bei der Umsetzung* dieser Regelung im Rahmen von Urnenabstimmungen hingewiesen. Der Verzicht, den Kantonen vorzuschreiben, wie sie die Begründungspflicht konkret umsetzen sollen, habe den Nachteil, dass jeder Kanton für sich eine Lösung erarbeiten müsse.

**Dreizehn Kantone** (AG, AR, BE, BS, GE, GL, GR, LU, NE, SG, SH, SZ, ZG) lehnen die Regelung ab, da diese eine *Scheinlösung* propagiere. Sie sei zudem zu offen formuliert. Es sei schwierig, eine praktikable Lösung zu finden, die bei Einbürgerungsentscheiden in Gemeindeversammlungen und Urnenabstimmungen zu einer rechtsgenügenden Begründung von Ablehnungen führe. So liege es in der Natur der Legislativorgane, dass die Gründe für ein Ja oder Nein bei einer Abstimmung nicht nachvollzogen werden können. Diese zentrale Frage dürfe nicht einfach an die Kantone delegiert werden. Vielmehr müsse im Bundesrecht festgelegt werden, wie die Begründungspflicht bei Beschlüssen von Gemeindeversammlungen oder Urnenabstimmungen zu erfüllen sei. Im weiteren wird gewünscht, dass Art. 15b Abs. 2 präziser gefasst wird, da eine Begründung nicht nur bei einer Entscheidung durch die Stimmberechtigten, sondern auch bei Entscheidungen der Exekutive und von Einbürgerungskommissionen nötig sei.

#### **2. Politische Parteien**

**Drei Parteien** (CVP, GP, CSP) stimmen zu, die GP allerdings nur für den Fall, dass Versammlungsentscheide überhaupt als zulässig anerkannt würden.

**Vier Parteien** (FDP, SVP, SP, EDU) lehnen eine solche Regelung ab. Die SP, welche sich gegen die Möglichkeit von Einbürgerungsverfahren in Form von Volksabstimmungen ausspricht, schlägt vor, die Bestimmung zu streichen. In materieller Hinsicht stimmt die FDP der Regelung zwar zu, sie sieht aber - aufgrund der klaren Regelung auf Verfassungsebene - keine Notwendigkeit zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes.

#### **3. Wirtschafts- und Berufsverbände sowie weitere Vernehmlassende**

**Drei Organisationen** befürworten die Begründungspflicht bei Abstimmungen. Es sei ein einheitliches kommunales Vorgehen angezeigt. Werde an Entscheidungen durch die Gemeindeversammlung festgehalten, so sei - wie z.B. im Kanton Schwyz - der begründete Antrag auf Ablehnung allen anderen Formen der Begründung vorzuziehen.

**Acht Organisationen** nehmen ablehnend Stellung. Gerade wegen des Erfordernisses eines begründeten Entscheides dürften Einbürgerungsgesuche nicht den Stimmberechtigten unterbreitet werden.

### **Artikel 15b Absatz 3 BÜG**

Für die Eröffnung des Entscheid gegenüber abgewiesenen Gesuchstellern kann die Behörde die Begründung ergänzen.

#### **1. Kantone**

**Zehn Kantone** (AI, BL, FR, GE, JU, LU, SO, TG, VD, VS) befürworten diese Regelung. Es wird angeregt, diese einschränkend zu formulieren, so dass ausschliesslich die für die Einbürgerung zuständige Behörde die Begründung ergänzen kann.

**Sechzehn Kantone** (AG, AR, BE, BS, GL, GR, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TI, UR, ZG, ZH) sprechen sich gegen die vorgeschlagene Regelung aus.

Die Bestimmung sei unklar und eine *nachträgliche Begründung* durch eine vom Entscheidorgan verschiedene Instanz rechtstaatlich problematisch. So sei die vorgesehene nachträgliche Begründung oder Ergänzung der Begründung von rechtskräftig abgewiesenen Gesuchen schon aus praktischen Gründen kaum nachvollziehbar. Sodann wird darauf hingewiesen, dass bei einem in geheimer Abstimmung erfolgten Ablehnungsentscheid die Suche nach einer Begründung ebenso der Gefahr der Willkür und Diskriminierung ausgesetzt sei wie der unbegründete Entscheid selbst.

#### **2. Politische Parteien**

**Eine Partei** (CVP) befürwortet die durch die Bestimmung vorgenommene *Klarstellung*.

**Sechs Parteien** (FDP, SP, SVP, GP, CSP, EDU) lehnen eine solche Regelung ab, namentlich, weil die Behörden sich auf reine Mutmassungen stützen oder nachträglich zu *künstlichen Gründen* greifen müssten. Die GP verlangt sodann, dass das in hoheitlicher Funktion agierende Organ auch selbst für die Begründung seiner Entscheidungen zuständig bleiben muss.

#### **3. Wirtschafts- und Berufsverbände sowie weitere Vernehmlassende**

**Zwei Organisationen** befürworten die ergänzende Begründung.

**Acht Organisationen** lehnen sie ab, da sie der Diskriminierung und Willkür Vorschub leiste. Würden ablehnende Entscheide nachträglich durch die Behörde ergänzt, so würde dadurch die *Glaubwürdigkeit des Verfahrens* beeinträchtigt.

### III. Schutz der Privatsphäre

#### Artikel 15c BÜG

Die Kantone können vorsehen, dass bei der Einbürgerung in der Gemeinde die für die Einbürgerung unbedingt notwendigen Personendaten betreffend Staatsangehörigkeit und Wohnsitzdauer sowie generelle Angaben zur Beachtung der Rechtsordnung und der Integration bekannt gegeben werden dürfen.

#### 1. Kantone

**Sechzehn Kantone** (AI, BE, BL, BS, FR, GL, JU, LU, OW, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZH) befürworten die vorgeschlagene Regelung.

Trotz positivem Echo, wird unter anderem darauf hingewiesen, dass die Neuformulierung „generelle Angaben zur Beachtung der Rechtsordnung und der Integration“ in der Praxis zu Abgrenzungsproblemen führen dürfte. Zudem würde der Schutz der Privatsphäre mit dieser offenen Formulierung von den Kantonen letztlich ungleich gehandhabt.

Diese neue Bestimmung zeige im Übrigen klar auf, dass das Volk nicht das richtige Einbürgerungsorgan sei („le présent projet tend à concilier l'inconciliable“). Mit dieser Bestimmung werde der Druck auf die Gemeinden steigen, für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts anstelle der Stimmberechtigten ein anderes Organ (z.B. eine von den Stimmberechtigten gewählte Einbürgerungskommission) einzusetzen.

**Zehn Kantone** (AG, AR, GE, GR, NE, NW, SH, SG, SZ, ZG) sprechen sich gegen den Vorschlag aus.

Diese wichtige Bestimmung über den Datenschutz sei zu offen formuliert. Die Umschreibung „generelle Angaben zur Beachtung der Rechtsordnung und der Integration“ lasse sehr *viel Interpretationsspielraum* offen, was zu ganz unterschiedlichen Lösungen führe. Das Bundesrecht müsse die Grenze zwischen dem Persönlichkeitsschutz einerseits und dem Informationsanspruch der Stimmbürger/innen andererseits klar regeln, indem die für die Veröffentlichung erlaubten bzw. verbotenen Daten und Informationen explizit genannt würden. Zu restriktive Informationen führten zu willkürlichen Ablehnungen, was dem Ziel der vorliegenden Gesetzesrevision zuwider laufen würde.

Mit den vorgeschlagenen Angaben könne sich das für die Einbürgerung in der Gemeinde zuständige Organ kein Bild über die persönlichen Verhältnisse und das Persönlichkeitsprofil der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers machen. Dies sei jedoch eine Voraussetzung, um über die Integration und damit die Einbürgerung überhaupt entscheiden zu können. Mit einer derart reduzierten Information werde das Stimmrecht für den Ermessensentscheid über Einbürgerungen zu stark eingeschränkt.

Eine bundesrechtliche Lösung sei abzulehnen. Informationen über Familienverhältnisse, besuchte Schulen, Berufstätigkeit sowie über Sprachkenntnisse und allenfalls über weitere Eignungskriterien durch die kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden sollten nach Massgabe des kantonalen Rechts möglich sein.



Zusammenfassend wird beanstandet, die Bestimmung sei unklar und zu einschränkend formuliert. Es sei deshalb darauf zu achten, dass die Bestimmung ausdrücklich und abschliessend aufführe, welche Daten bekannt gegeben werden dürften. Zudem habe das zuständige Organ einen legitimen Anspruch, sich ein präzises Bild über die einbürgerungswilligen Personen zu machen, wozu mehr als nur die Bekanntgabe von Staatsangehörigkeit und Wohnsitzdauer sowie generelle Angaben zur Beachtung der Rechtsordnung und der Integration gehörten.

## 2. Politische Parteien

**Drei Parteien** (CVP, CSP, EDU) stimmen der Regelung zu. Während die CVP keine Bekanntgabe detaillierter Informationen über die Lebensverhältnisse wünscht, spricht sich die EDU für eine hohe Transparenz aus.

**Vier Parteien** (FDP, SP, SVP, GP) lehnen eine solche Regelung ab. Sowohl die SP wie auch die GP erachten den Begriff der „Integration“ im Gesetzestext als allzu problematisch und beantragen dessen Streichung. In materieller Hinsicht stimmt die FDP der Regelung zwar zu, sie sieht aber - aufgrund der klaren Regelung auf Verfassungsebene - keine Notwendigkeit zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes.

## 3. Wirtschafts- und Berufsverbände sowie weitere Vernehmlassende

**Sechs Organisationen** befürworten die Datenschutzbestimmung. Die Bekanntgabe von Nationalität und Aufenthaltsdauer sei unbedenklich. Zu beachten seien dennoch die Schwierigkeiten, die sich mit der Einführung neuer auszulegender Begriffe ergäben. Sodann sei in der Praxis mit den Kriterien der „generellen Angaben zur Beachtung der Rechtsordnung und der Integration“ mit *Abgrenzungsproblemen* zu rechnen. Zur Integration seien die Beherrschung der (Gemeinde-)Sprache, die Erwerbstätigkeit, die Bezahlung der Steuern und die Beachtung der Rechtsordnung vorauszusetzen.

**Vier Organisationen** lehnen den Vorschlag in Form der vorgelegten offenen Formulierung ab. Sie weisen auf den *Widerspruch* zwischen dem Schutz der Privatsphäre und der Informationspflicht der Behörde hin. So sei die Wohnsitzdauer nicht bekannt zu geben. Für die „Beachtung der Rechtsordnung“ sei lediglich der Strafregisterauszug zu berücksichtigen, nicht aber gelöschte Vorstrafen.

Organisationen, die den demokratischen Charakter bei Einbürgerungen verneinen, halten die vorgeschlagene *Regelung für entbehrlich*. Die Kantone könnten bezüglich der Preisgabe von Personendaten bereits heute bestimmen, welchen Spielraum sie den Gemeinden bei der ordentlichen Einbürgerung zugestehen. Sie verfügten bereits heute über die Möglichkeit, Rahmenbedingungen zu schaffen. Der an sich berechtigte Schutz der Privatsphäre könne durch Artikel 15c BÜG ohnehin nicht ausreichend gewährleistet werden.

Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte beurteilt die Formulierung in Art. 15c BÜG als wenig klar, widersprüchlich und nicht übereinstimmend mit dem Kommentar des erläuternden Berichtes. Sie verstosse gegen die im eidgenössischen Datenschutzgesetz nieder geschriebenen fundamentalen Grundsätze, insbesondere dem Grundsatz der Finalität und dem der Verhältnismässigkeit. Insgesamt stehe sie in einem Missverhältnis zum angestrebten Ziel und sei insofern gesetzwidrig.

## IV. Beschwerde vor einem kantonalen Gericht

### Artikel 51a BÜG

Die Kantone setzen Gerichtsbehörden ein, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen.

#### 1. Kantone

**Zweiundzwanzig** Kantone (AG, AI, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) stimmen der Regelung zu. Die obligatorische gerichtliche Überprüfung von Entscheiden über die ordentliche Einbürgerung auf Stufe Kanton wird begrüsst und die offene Formulierung unterstützt. Eine einheitliche Regelung der Überprüfungs- und Entscheidbefugnis sei schon deshalb nicht möglich, weil einige Kantone einen Anspruch auf Einbürgerung kennen, andere nicht.

Gegen diese Bestimmung sei insofern nichts einzuwenden, als sie dem Kanton die Kompetenz überlasse, den Prüfungsumfang und die Entscheidbefugnis des Gerichts zu bestimmen. Sollte diese Bestimmung jedoch inhaltliche Mindeststandards an die gerichtliche Kompetenz beinhalten, so sei sie abzulehnen.

**Vier Kantone** (AR, GE, SH, SO) sprechen sich gegen die Regelung aus.

Der Einbürgerungsentscheid als „Verwaltungsakt“ würde zwar konsequenterweise die Schaffung eines ordentlichen Rechtsmittels verlangen, gleichzeitig könne aber nicht übersehen werden, dass Einbürgerungsentscheide wegen ihres zweifellos politischen und hohen emotionalen Gehalts nicht oder nur *schwer justiziabel* seien. In jedem Fall stehe den gesuchstellenden Personen ein ausserordentliches Rechtsmittel nach Bundesrecht, nämlich die Staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht, offen.

Artikel 51a BÜG müsse sich darauf beschränken, eine Beschwerdeinstanz vorzusehen. Es soll den Kantonen überlassen bleiben, welcher Behörde sie diese Aufgabe übertragen wolle und welches Verfahren dabei anwendbar sein soll.

#### 2. Politische Parteien

**Vier Parteien** (CVP, SP, GP, CSP) stimmen zu. Nach Auffassung der SP sollen Beschwerden nur gegen negative Entscheide zulässig sein. Die GP beantragt zusätzlich eine Erweiterung der Beschwerdegründe vor Bundesgericht.

**Drei Parteien** (FDP, SVP, EDU) lehnen ab; SVP und EDU weil ein demokratischer Entscheid keiner Überprüfung unterliege. Die FDP stimmt in materieller Hinsicht der Regelung zwar zu, sie sieht aber - aufgrund der klaren Regelung auf Verfassungsebene - keine Notwendigkeit zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes.

### **3. Wirtschafts- und Berufsverbände sowie weitere Vernehmlassende**

**Sieben Organisationen** befürworten die Einführung einer Beschwerdemöglichkeit. Es wird vorgeschlagen, den Weg zum Bundesgericht auch für den Fall von Willkür und Diskriminierung zu öffnen. Empfohlen wird, das Wort „letzte“ zu streichen. Für die Anfechtung von kantonalen und kommunalen Entscheiden über Einbürgerungsgesuche habe das kantonale Recht zudem ein Rechtsmittel an eine verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz vorzusehen.

**Vier Organisationen** lehnen den Vorschlag ab.

## **V. Zuständige Behörde zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts in den Gemeinden der Kantone vor und nach den Bundesgerichtsurteilen vom 9.7.2003**

In Anlehnung an die ergangenen Bundesgerichtsentscheide betreffend der Frage der Rechtsnatur von Einbürgerungen haben neun Kantone (AG, AR, GL, GR, OW, SZ, SG, UR, ZG) ihre Rechtsgrundlagen angepasst. Weiterhin zulässig sind **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 nie vorgekommen. In GR, wo lediglich zwei Gemeinden die Urnenabstimmung praktizierten, besteht neu ein Moratorium.

Die **Gemeindeversammlung als zuständig** erklärt haben vor dem Bundesgerichtsentscheid BE (rund 2/3 der Gemeinden), BS (für Gesuche ohne Rechtsanspruch), FR (zum Teil), GL (zum Teil), GR (ca. zur Hälfte), JU, LU, NW SH, SO (grossmehrheitlich), SG, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH.

Seit 2003 haben weitere Kantone und Gemeinden zum System der Gemeindeversammlung als Entscheidungsinstanz gewechselt. Nebst OW, SZ, SG auch GL (fast alle Gemeinden), LU und UR (neu alle Gemeinden).

In dieser Zeit war auch ein Trend zur **Delegation an die Exekutivbehörde** erkennbar. Schon vor 2003 war die Exekutivbehörde in BS (für Gesuche mit Rechtsansprüchen), FR (für Ausländer der 2. Generation), GE (für Kandidaten unter 25 Jahren), GR (rund 50% der Fälle), JU (für Anspruchsberechtigte), NE, NW (für Kinder und Jugendliche), SO (in rund 4% der Fälle), TI, ZG (Jugendliche der zweiten Generation sowie Schweizer Bürger mit besonderen Wohnsitzverhältnissen) zuständig. Im Gefolge der Diskussionen kamen nun auch noch die Kantone VD und ZH (alle Gemeinden bei anspruchsberechtigten Gesuchstellenden) hinzu.

**Zusammenfassend** lässt sich bei der Frage der zuständigen Instanz für Einbürgerungen ein deutlicher Trend weg vom Souverän, hin zu Fachgremien bzw. Exekutivbehörden feststellen. Die Urnenabstimmung wird de facto in keinem Kanton mehr durchgeführt. Weit verbreitet ist das System der Gemeindeversammlung als zuständige Instanz für Einbürgerungen.

## VI. Abschliessendes Fazit

Grundlage der jeweiligen Stellungnahmen bildet die Qualifikation des Einbürgerungsakts als politischen Entscheid oder als individuell-konkreten Verwaltungsakt. Je nachdem sind mit dieser Grundentscheidung unterschiedliche Antworten auf die Fragen der zuständigen Entscheidgremien, der Prüfinstanzen, der Begründungspflicht sowie der Verfahrensabläufe verbunden. Von vielen Vernehmlassungsteilnehmern wird kritisiert, dass der vorgelegte Entwurf eine Mischung beider an sich unvereinbarer Elemente enthält. Dementsprechend fallen auch die Vernehmlassungsantworten unterschiedlich und kontrovers aus.

Zentrale Bedeutung kommt den Stellungnahmen jedoch hinsichtlich der Zielsetzung der Vorlage zu. Die Gesetzesrevision will es den Gemeinwesen weiterhin ermöglichen, die Einbürgerungsdemokratie und damit die Urnen- und Volksabstimmungen über Einbürgerungen beizubehalten. Dieses Ziel soll unter Einhaltung der rechtstaatlichen Vorgaben (Begründungspflicht ablehnender Bürgerrechtsentscheide; Sicherstellung eines Beschwerderechts gegen Bürgerrechtsentscheide sowie Gewährleistung des Schutzes der Privatsphäre betroffener Gesuchsteller) verwirklicht werden. Hinsichtlich dieser Kernelemente der Gesetzesvorlage hat die Vernehmlassung folgendes Resultat ergeben:

Alle Kantone anerkennen grundsätzlich die **Begründungspflicht**. Auch die drei negativen kantonalen Stellungnahmen bestreiten nicht den Grundsatz der Begründungspflicht an sich, sondern bezweifeln einzig die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung im Nachgang zur ergangenen Bundesgerichtspraxis. Negativ äussern sich hingegen jene Vernehmlassenden, welche die Bürgerrechtsentscheide als reinen politischen Entscheid qualifizieren (SVP, EDU). Insgesamt wird die Begründungspflicht als zentrales Element der Vorlage von einer grossen Mehrheit der Vernehmlassenden unterstützt.

Hinsichtlich der Ermöglichung von **Urnen- und Volksabstimmungen über Einbürgerungen** halten sich die zustimmenden und ablehnenden Stimmen die Waage. Hinterfragt wird allerdings, ob und wie im Rahmen einer Urnenabstimmung eine Begründung sichergestellt werden kann. Von einer klaren Mehrheit abgelehnt wird hingegen die Möglichkeit einer nachträglichen Begründung, da diese rechtstaatlich problematisch und in der Praxis schwer durchführbar sei.

Ein weiteres Kernelement betrifft den **Schutz der Privatsphäre**. Diesbezüglich stimmt eine klare Mehrheit der Kantone zu. Ablehnende Stellungnahmen kritisieren namentlich die Unbestimmtheit der in Art. 15c lit. c aufgeführten Kriterien „generelle Angaben zur Beachtung der Rechtsordnung und der Integration“.