

## **„Vierviertel-Initiative“: Ein wichtiger Schritt für mehr Demokratie in der Schweiz**

**Die Demokratie-Initiative der Aktion Vierviertel greift ein wichtiges Anliegen zur Stärkung der rechtsstaatlichen Demokratie auf, was ganz den Intentionen des Club Helvétique entspricht.**

Die Schweiz gilt als eine der ältesten ununterbrochen bestehenden Demokratien der Welt. Zu dieser langen Geschichte zählt aber, dass immer wieder erhebliche Teile der Bevölkerung von der politischen Teilhabe ausgeschlossen waren. So wurde den Frauen das Stimm- und Wahlrecht erst vor gut 50 Jahren nach mehreren Anläufen auf Bundesebene und vor rund 30 Jahren im letzten Kanton verliehen. Damit nahm der politische Ausschluss der weiblichen Schweizer Bevölkerung ein Ende und machte die schweizerische Demokratie ein Stück vollständiger.

### **Ausschluss der sogenannten Ausländer:innen**

Heute ist noch immer ein beachtlicher Teil der Schweizer Bevölkerung von den demokratischen Prozessen ausgeschlossen: die Personen ohne Schweizer Pass. In Kreuzlingen, Renens und Spreitenbach hat heute bereits die Mehrheit der Bevölkerung keinen Schweizer Pass, die Stadt Genf mit ihren 48% nähert sich dem an. In Schweizer Städten verfügen im Schnitt 34% der Bewohner:innen nicht über das Schweizer Bürgerrecht. Sie sind hier geboren worden, als Kinder in die Schweiz gekommen oder als Erwachsene eingewandert, und viele leben schon seit Jahren in der Schweiz. Sie sind hier zu Hause, sie haben hier ihren Lebensmittelpunkt. Aber politische Rechte haben sie nicht.

Das sind 2.3 Millionen von den insgesamt 9 Millionen Menschen, welche die wachsende schweizerische Bevölkerung bilden. Dieser Viertel ist juristisch gesehen ausländisch, und ihm sind das Stimm- und Wahlrecht auf Bundesebene verwehrt. Das Stimmvolk und die Einwohner:innen der Schweiz driften damit auseinander. Auf Kantons- oder Gemeindeebene haben sie in einigen Kantonen der Romandie politische Rechte. In der Deutschschweiz erlauben drei Kantone ihren Gemeinden, das Ausländer:innen-Stimmrecht einzuführen, allerdings nutzen nur wenige Kommunen diese Chance.

Indem prozentual immer weniger Menschen Entscheide treffen, die für immer mehr Personen gelten, ohne dass diese darüber mitbefinden können, gerät die Demokratie in Schiefelage. Denn die halbdirekte Demokratie der Schweiz lebt von der aktiven Beteiligung der Stimmberechtigten auf allen Ebenen des Gemeinwesens. Wer von den politischen Entscheiden betroffen ist, sollte auch darüber mitbestimmen dürfen. Ein republikanischer Grundsatz lautet: „no taxation without representation“ (keine Besteuerung ohne Repräsentation). Zwar wird bei der Sitzverteilung für den National-

rat auch die Gesamtbevölkerung jedes Kantons berücksichtigt, also auch der ausländische Anteil. Die Fiktion, dass dadurch auch die ausländische Bevölkerung repräsentiert wird, war vielleicht noch vertretbar als diese lediglich ein paar wenige Prozente ausmachte. Wenn dieser Anteil jedoch wie heute in der Schweiz mehr als ein Viertel beträgt, lässt sich die Fiktion nicht länger rechtfertigen.

### **Das heutige Einbürgerungsverfahren ist wesentlich schuld daran**

Diese demokratiepolitisch unbefriedigende Situation ist auch eine Folge willkürlicher und ausgrenzender Einbürgerungspolitik. Wir kennen kein *Jus soli*, das heisst die Verleihung der Staatsangehörigkeit aufgrund des Geburtsorts. Selbst Angehörige der Dritten Generation müssen sich immer noch einem Einbürgerungsverfahren unterziehen, das zwar als erleichtert bezeichnet wird, aber weiterhin hohe Hürden aufweist. Nach wie vor ist es in der Schweiz schwieriger als überall sonst in Europa, eingebürgert zu werden (einzig Zypern stellt vergleichbare Anforderungen). So ist die zeitliche Voraussetzung der Einbürgerung eine zehnjährige geregelte Anwesenheit. Hinzu kommt der Besitz der Niederlassungsbewilligung, deren Erwerb in der Regel auch bereits zehn Jahre Aufenthalt erfordert (der sich allerdings mit demjenigen für die Einbürgerung überschneiden kann). Zusätzliche kantonale und kommunale Wohnsitzfristen bewirken bei Wohnsitzwechseln, dass Einbürgerungswillige praktisch wieder bei Null beginnen müssen, wenn sie etwa aus beruflichen Gründen innerhalb der Schweiz umziehen oder vom Arbeitgeber versetzt werden. Im Zusammenhang mit den inhaltlichen Voraussetzungen wie insbesondere der erforderlichen Integration gibt es haarsträubende Geschichten über abgewiesene Einbürgerungsgesuche, zum Beispiel von Anja, die abgelehnt wurde, weil sie nicht wusste, in welchem Jahr das CERN gegründet wurde oder was das aktive und passive Wahlrecht sind. Oder Uvejsa, die abgelehnt wurde, weil sie nicht wusste, dass der höchste Berg auf dem Gemeindegebiet von Schübelbach nicht der Hausberg, sondern ein von der Ortschaft weit entfernter Gipfel ist. Oder ein 15-Jähriger aus dem Kanton Aargau, weil er sein Töffli frisiert hatte...

Die Politik der strengen Einbürgerungsvoraussetzungen trägt massgeblich dazu bei, dass die politischen Rechte einem Viertel der Wohnbevölkerung vorenthalten bleiben. Sie entlarvt auch das Argument, wer die politischen Rechte möchte, solle sich doch einfach einbürgern lassen, als heuchlerisch. Selbst wenn nicht alle ausländischen Personen in der Schweiz das hiesige Bürgerrecht erwerben möchten, so sehen viele aufgrund der hohen Hürden und Gebühren davon ab, einen Einbürgerungsversuch auch nur zu unternehmen. Das ist nicht nur aus demokratietheoretischen Überlegungen bedauerlich. Es ist nämlich auch wissenschaftlich erhärtet, dass sich Eingebürgerte rascher und besser integrieren. Die Einbürgerung bildet demnach einen Push-Faktor für die Integration. Solange die Schwellen zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts so hoch angesetzt bleiben wie derzeit, wird vielen ausländischen Personen die Integration

erschwert. Diesen Zusammenhang haben unsere Vorfahren übrigens schon vor über hundert Jahren erkannt: Um 1900 galt in der Schweiz beruhend auf dem Grundsatz „Integration durch Einbürgerung“ eine Frist für die ordentliche Einbürgerung von lediglich zwei Jahren.

### **Lösungsansätze**

Der Ausschluss ausländischer Personen von der politischen Teilhabe könnte behoben werden durch die flächendeckende oder zumindest weitestgehende Einführung der politischen Rechte für die ausländische Wohnbevölkerung. Im Vordergrund stünde dabei, allen steuerpflichtigen Personen die politischen Rechte zuzugestehen, getreu des erwähnten Grundsatzes «no taxation without representation». Dies könnte unmittelbar oder nach einer bspw. fünfjährigen Anwesenheit in der Schweiz erfolgen. Ein solcher Schritt ist ernsthaft zu prüfen. Allerdings scheitern entsprechende Bestrebungen häufig am Willen der politischen Entscheidungsträger:innen unter Einschluss des Stimmvolks.

Alternativ fällt in Betracht, die Schwellen für die Einbürgerung zu senken und damit den Zugang zu den politischen Rechten durch Erwerb des Bürgerrechts zu erleichtern. Nur schon ein solcher Schritt würde erheblich dazu beitragen, das störende Demokratiedefizit zu schmälern. Dafür gibt es verschiedene Varianten. Diese reichen von der Einführung des *Jus soli* (für alle in der Schweiz geborenen Menschen), entweder unmittelbar bei der Geburt oder durch entsprechendes Gesuch innert einer zu definierenden Frist, über die Verleihung von Ansprüchen auf die Einbürgerung bis hin zu einer Vereinfachung der inhaltlichen und formellen Einbürgerungsvoraussetzungen.

Eine radikale Lösung wäre, das Schweizer Bürgerrecht vom kantonalen und kommunalen zu trennen. Diese müssten dabei nicht verschwinden, deren Erwerb würde aber nicht mehr Voraussetzung des Schweizer Bürgerrechts bilden, und insofern könnten sich dann allenfalls auch besondere lokale Kriterien rechtfertigen. Für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts würde hingegen lediglich ein gesamtschweizerisch einheitliches Bundesverfahren mit schweizweit gleichen Voraussetzungen zur Anwendung gelangen, wie das regelmässig in anderen Ländern, auch in Bundesstaaten wie Deutschland, der Fall ist. Rechtlich kommt dem kantonalen und kommunalen Bürgerrecht ohnehin kaum mehr Bedeutung zu, nachdem die frühere Anknüpfung der Fürsorge (heute: Sozialhilfe) an das Bürgerrecht schon seit längerer Zeit durch die Anknüpfung an den Wohnsitz abgelöst worden ist. Auch die politischen Rechte werden heute ja am Wohnsitz ausgeübt. Die Hauptfunktion der Bürgergemeinden, wo solche noch vorkommen, und die damit verbundenen politischen Rechte der Bürger:innen beschränken sich im Wesentlichen auf die Durchführung des kommunalen Einbürgerungsverfahrens, womit dieses sozusagen zum kaum mehr begründbaren Selbstzweck wird.

## **Demokratie-Initiative**

Hier setzt die Demokratie-Initiative bei der Einbürgerung (auch nach den Initiant:innen „Vierviertel-Initiative“ genannt) an. Sie wählt einen Mittelweg bei der Lösungssuche. Das dreiteilige Bürgerrecht bleibt unangetastet, und es wird nicht ausgeschlossen, dass die Kantone und Gemeinden weiterhin am Verfahren zur Verleihung des Schweizer Bürgerrechts mitwirken. Es soll auch kein *Jus soli* eingeführt werden. Neu geregelt wird lediglich die ordentliche Einbürgerung; für die übrigen Einbürgerungsformen ergeben sich keine Änderungen. Vorgesehen ist, dass einheitlich einen Anspruch auf ordentliche Einbürgerung erhält, wer seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz lebt und einzig vom Bund bestimmte zeitliche und inhaltliche Kriterien erfüllt. Heute können Kantone und Gemeinden über das Bundesrecht hinausgehende Voraussetzungen für die Einbürgerung festlegen. Dadurch werden unterschiedliche und oft subjektive Kriterien für eine Einbürgerung verlangt. Mit der Demokratie-Initiative werden die heute oft anzutreffende Willkür unterbunden und das Einbürgerungsverfahren schweizweit harmonisiert. Die zeitlichen, inhaltlichen und verfahrensmässigen Voraussetzungen der ordentlichen Einbürgerung sollen gesamtschweizerisch angeglichen werden.

Bisher erweisen sich zum Beispiel die erwähnten kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen als nicht mehr zu rechtfertigende Erschwerung einer Einbürgerung. Die uneinheitliche Anwendung der sowieso schon strengen Integrationsanforderungen ist ebenfalls nicht mehr haltbar. Auch ist es diskriminierend, wenn Menschen, die Sozialhilfe beziehen müssen, wozu es regelmässig unverschuldet kommt, das Bürgerrecht verwehrt bleibt.

Um dem zu begegnen, wird der Artikel 38 Absatz 2 der Bundesverfassung wie folgt geändert:

Der Bund erlässt Vorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern.

Anspruch auf Erteilung des Bürgerrechts auf Gesuch hin haben Ausländerinnen und Ausländer, die:

- a. sich seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhalten;
- b. nicht zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt worden sind;
- c. die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden; und
- d. Grundkenntnisse einer Landessprache haben.

Die Annahme dieser Verfassungsbestimmung würde niemanden zwingen, das Schweizer Bürgerrecht zu erwerben, aber den Zugang zur schweizerischen Staatsangehörigkeit im Vergleich zu heute erheblich erleichtern. Selbst wenn sich auch weiterhin, aus verschiedenen Gründen, nicht alle ausländischen Personen einbürgern lassen würden, ergäbe sich dadurch zumindest für alle diejenigen, die an der

schweizerischen Gesellschaft intensiver teilhaben und am hiesigen politischen Leben teilnehmen wollen, eine deutlich verbesserte Chance, dies auch zu erreichen.

### **Wer steht hinter dieser Initiative?**

Die Initiative wurde von der Aktion Vierviertel lanciert. Es sind Menschen aus der Zivilgesellschaft, die sich beruflich und privat mit Themen rund um Migration, Demokratie, Politik, gerechte Gesellschaften und gleichberechtigte Teilhabe in der Schweiz beschäftigen. Sie fordern, dass Bund, Kantone und Gemeinden Einbürgerungen im Interesse einer echten Demokratie aktiv fördern sollen. Das heutige Verfahren zielt auf Selektion und beruhe auf dem Verdacht, dass jemand etwas verlangen könnte, das ihm oder ihr nicht zusteht. Diese Haltung müsse sich ändern. In der Schweiz lebende Menschen, die noch keinen Pass haben, sollen willkommen geheissen, unterstützt und zur Einbürgerung eingeladen werden. Eine wirksame Fördermassnahme sei zum Beispiel, auf Gebühren zu verzichten.

Das Initiativkomitee verlangt objektive Kriterien und faire Verfahren. Veraltete, unsachliche und willkürliche Kriterien sollen abgeschafft werden. Gemäss dem Initiativkomitee muss die Einbürgerung von einer Verwaltungsbehörde in einem schnellen und günstigen Bewilligungsverfahren, was allerdings nur indirekt aus dem Initiativtext hervorgeht, und nach gesamtschweizerisch einheitlichen Standards erteilt werden. Schliesslich soll auch nicht mehr zulässig sein, dass nicht eingebürgert wird, wer eine Landessprache (bspw. Französisch) beherrscht, nur weil es sich nicht um die am Wohnort gesprochene (bspw. Deutsch) handelt. Letztlich gelten im Bund alle Landessprachen als gleichwertig; es ist nicht logisch, davon bei der Verleihung des Schweizer Bürgerrechts eine Ausnahme zu machen.

### **Würdigung**

Der Club Helvétique würde sich auch weitergehenden Lösungen nicht verschliessen, unterstützt aber jedenfalls die moderat ausgestaltete Initiative, weil sie ein Demokratiedefizit angeht und bei ihrer Annahme die Qualität der Schweizer Demokratie wesentlich verbessern würde. Überdies führt sie zu mehr Rechtsstaatlichkeit bei den Einbürgerungsverfahren.

Cécile Bühlmann/Peter Uebersax

<https://demokratie-volksinitiative.ch/initiative/>

<https://www.aktionvierviertel.ch/>