

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden\*  
vom 17. September 2010

KR-Nr. 320a/2007

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 320/2007  
von Claudio Schmid betreffend  
Einbürgerung auf Probe**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und  
Gemeinden vom 17. September 2010,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 320/2007 von Claudio  
Schmid wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 17. September 2010

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Katharina Kull-Benz

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

---

\* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitglie-  
dern: Katharina Kull-Benz, Zollikon (Präsidentin); Martin Farner, Oberstamm-  
heim; Benedikt Gschwind, Zürich; Urs Hans, Turbenthal; Patrick Hächler,  
Gossau; Max Homberger, Wetzikon; Heinz Jauch, Dübendorf; Dieter Kläy, Win-  
terthur; Heinz Kyburz, Männedorf; Ruedi Lais, Wallisellen; Ernst Meyer, Andel-  
fingen; Ursula Moor-Schwarz, Höri; Hans-Heinrich Raths, Pfäffikon; Jorge Serra,  
Winterthur; Rolf Zimmermann, Zumikon; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 29. Oktober 2007 reichten Claudio Schmid, Barbara Steine-  
mann und Bruno Walliser eine parlamentarische Initiative mit folgen-  
dem Wortlaut ein:

Das Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 wird wie  
folgt ergänzt:

Bürgerrecht auf  
Probe

§ 20 a. <sup>1</sup> Das Bürgerrecht an nicht in der Schweiz geborene Aus-  
länder zwischen 16 und 25 Jahren wird auf Probe erteilt.

<sup>2</sup> Wird der Antragssteller des Bürgerrechts während der Probezeit  
nicht straffällig, so wird das Bürgerrecht nach Ablauf der Probezeit  
rechtskräftig.

<sup>3</sup> Wird der Antragssteller des Bürgerrechts während der Probezeit  
straffällig, so wird die Probezeit um fünf Jahre verlängert. Wird der  
Antragssteller wegen eines Verbrechens verurteilt, wird die Erteilung  
des Bürgerrechts rückgängig gemacht und der Gesuchsteller verwirkt  
sein Recht auf Einbürgerung.

Am 27. Oktober 2008 unterstützte der Kantonsrat diese parlamen-  
tarische Initiative mit 69 Stimmen vorläufig.

### **2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat**

Unsere Kommission hat beschlossen, dem Kantonsrat zu beantra-  
gen, die parlamentarische Initiative von Claudio Schmid abzulehnen.

Wir hatten diese parlamentarische Initiative pendent gehalten, um  
sie im Rahmen der Vorlage 4646, Kantonales Bürgerrechtsgesetz, zu  
behandeln. Nachdem die heute geltenden Bestimmungen über das  
Bürgerrecht im Gemeindegesetz mit der Vorlage 4646 ersetzt werden,  
rechtfertigt sich die Ablehnung der PI Schmid allein schon aus formel-  
len Gründen.

Abgesehen davon ist die Mehrheit unserer Kommission der An-  
sicht, dass die Voraussetzungen für Erwerb und Verlust des Schweizer  
Bürgerrechts im entsprechenden Bundesgesetz abschliessend vorgege-  
ben sind, weshalb sich das Anliegen, das Bürgerrecht auf Probe zu er-  
teilen, aus rechtlichen Gründen auf kantonaler Ebene nicht umsetzen  
lässt. Es bräuchte dazu eine Gesetzesänderung auf Bundesebene.

Auch in materieller Hinsicht gibt es starke Bedenken. Nachdem das Gemeinde-, das Kantons- und das Schweizer Bürgerrecht eine Einheit bilden, ist nicht vorstellbar, dass eine kommunale Behörde das Kantons- und das Schweizer Bürgerrecht entziehen könnte. Der Entzug des Bürgerrechts wäre zudem nur bei Personen mit einem Doppelbürgerrecht möglich und hinge somit von den Bürgerrechtsvoraussetzungen anderer Staaten ab. Die komplizierten Rechtsfolgen, die sich aus einer Einbürgerung auf Probe ergeben würden, können wir uns nur ansatzweise vorstellen. Wir bitten Sie deshalb, uns in Ihrer Stellungnahme möglichst umfassend die rechtlichen und praktischen Folgen, die diese parlamentarische Initiative mit sich zöge, aufzuzeigen.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

#### ***1. Allgemeines***

Die Schweiz kennt ein dreistufiges Bürgerrecht. Jede Schweizerin und jeder Schweizer verfügt über ein Gemeindebürgerrecht, ein Kantonsbürgerrecht und das Schweizer Bürgerrecht. Diese drei Bürgerrechte bilden eine untrennbare Einheit. Entsprechend diesem föderalistischen Konzept verfügen sowohl der Bund als auch die Kantone über Rechtsetzungskompetenzen im Bereich des Bürgerrechts. Bei der vorliegenden parlamentarischen Initiative stellt sich zunächst die Frage, ob die Kantone die Kompetenz haben, eine Einbürgerung auf Probe einzuführen, oder ob diese Kompetenz dem Bund zusteht.

Art. 38 der Bundesverfassung (BV, SR 101) regelt die Aufteilung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen im Bereich Bürgerrecht. Danach regelt der Bund abschliessend Erwerb und Verlust des Bürgerrechts aufgrund familienrechtlicher Vorgänge (Heirat, Abstammung, Adoption), den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung. Die Kantone verfügen gestützt auf Art. 38 Abs. 2 BV über Rechtsetzungskompetenzen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung, d. h., sie können im Rahmen der Mindestvorschriften des Bundes eigene Vorschriften erlassen über die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts.

#### ***2. Verstoss gegen übergeordnetes Bundesrecht***

Regelungsgegenstand der vorliegenden parlamentarischen Initiative ist der Verlust des Bürgerrechts durch behördlichen Beschluss. Aufgrund des klaren Wortlauts der Bundesverfassung ist die Regelung

des Verlusts des Bürgerrechts Sache des Bundes. Der Bund hat von dieser Regelungskompetenz im Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG, SR 140.0) Gebrauch gemacht: Gemäss Art. 48 BüG kann das Bundesamt mit Zustimmung des Heimatkantons einem Doppelbürger das Schweizer, Kantons- und Gemeindebürgerrecht entziehen, wenn sein Verhalten für die Interessen oder das Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist. Aus dieser Bestimmung geht zum einen hervor, dass die Kompetenz zum Entzug des Bürgerrechts ausschliesslich beim Bundesamt für Migration liegt und nicht bei einer kantonalen oder kommunalen Behörde. Zum anderen ist der Entzug nur unter qualifizierten Voraussetzungen möglich, nämlich dann, wenn die Interessen der Schweiz auf dem Spiel stehen. Verstösse von neu eingebürgerten Personen gegen die Rechtsordnung liegen unterhalb dieser Schwelle und rechtfertigen demnach keinen Entzug des Bürgerrechts.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Einbürgerung auf Probe, die zum Entzug des Bürgerrechts führen kann, nur durch den Bund geregelt werden kann. Eine Änderung des kantonalen Gemeindeggesetzes, wie sie die vorliegende PI anstrebt, würde die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton verletzen und damit gegen übergeordnetes Recht verstossen. Auf kantonaler Ebene ist die PI nicht umsetzbar. Das Anliegen lässt sich nur über eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes des Bundes verwirklichen. Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat am 18. Dezember 2006 im Nationalrat eine parlamentarische Initiative betreffend Entzug des Schweizer Bürgerrechtes eingereicht, die weitgehend der vorliegenden parlamentarischen Initiative entspricht mit dem Unterschied, dass die Einbürgerung auf Probe auf Doppelbürger beschränkt wird. Am 15. September 2008 hat der Nationalrat mit 120 zu 51 Stimmen beschlossen, der Initiative keine Folge zu geben.

### ***3. Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot***

Die Initiative ist zudem aus materiellen Gründen abzulehnen, da sie den Verfassungsgrundsatz der Gleichbehandlung verletzt. Nach einer Einbürgerung darf das Recht nicht zwischen neu eingebürgerten und anderen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern unterscheiden. Es sollen nicht zwei Klassen von Schweizer Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern geschaffen werden, nämlich Personen mit definitivem Bürgerrecht und solchen mit provisorischem Bürgerrecht, das wieder aberkannt werden kann. Als fragwürdig im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung erweist sich auch der Umstand, dass die vorliegende PI die Einbürgerung auf Probe ausschliesslich für nicht in der

Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren vorsieht. Für diese Ungleichbehandlung einer über das Alter bestimmten Gruppe von Einbürgerungswilligen gibt es keine sachlichen Gründe.

#### ***4. Gefahr der Staatenlosigkeit***

Die PI unterscheidet nicht zwischen Personen, die über ein Doppelbürgerrecht verfügen, und solchen, die mit dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts ihre bisherige Staatsangehörigkeit verlieren. Es gibt nach wie vor Staaten, deren Bürgerinnen und Bürger durch Einbürgerung in der Schweiz ihre Staatsangehörigkeit nach Heimatrecht automatisch verlieren. Die Aberkennung des nur probenhalber erworbenen Schweizer Bürgerrechts kann in diesen Fällen bewirken, dass die Personen staatenlos werden. Diese Konsequenz wäre mit dem im schweizerischen Recht geltenden Grundsatz, dass Staatenlosigkeit wenn möglich zu vermeiden ist, nicht vereinbar. So sieht Art. 48 BÜG den Entzug des Bürgerrechts ausdrücklich nur für Doppelbürgerinnen und -bürger vor.

#### ***5. Unbegründete Annahmen als Grundlage der parlamentarischen Initiative***

Das in der Begründung der Initiative angeführte Argument, wonach «im Kanton Zürich in zunehmenden Masse schwere Straftaten durch frisch eingebürgerte junge Ausländer begangen werden», ist nicht stichhaltig, weil entsprechende statistische Grundlagen nicht vorliegen. In der Beantwortung der Interpellation von Walter Wobmann (06.3407) hat der Bundesrat am 10. September 2008 festgehalten, dass es keine schweizerischen Studien zu dieser Frage gebe, weil Eingebürgerte statistisch als Schweizer Staatsangehörige erfasst werden. Untersuchungen und Erfahrungsberichte aus dem Ausland würden jedoch zeigen, dass der Umstand der Einbürgerung nicht zu einer erhöhten Kriminalität führe. Eine in Deutschland durchgeführte empirische Untersuchung von Thomas Straubhaar vom Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitut komme zum Schluss, dass die Gruppe der Eingebürgerten in der Regel überdurchschnittlich gut integrierte Personen seien. Angesichts der ähnlich lautenden Ergebnisse der Studien aus dem Ausland kommt der Bundesrat zum Schluss, dass diese auch für die Schweiz Gültigkeit haben.

Die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts setzt voraus, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber die schweizerische Rechtsordnung re-

spektiert und die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet. Entscheidend ist deshalb, dass die persönliche Eignung einer Bewerberin oder eines Bewerbers im Einbürgerungsverfahren durch die zuständigen Behörden sorgfältig abgeklärt wird. Dieser Ansatz verspricht mehr Erfolg als die Einführung einer Einbürgerung auf Probe, die mit rechtlichen Mängeln behaftet ist.

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat, die PI KR-Nr. 320/2007 abzulehnen.

#### **4. Antrag der Kommission**

Weil der Bund die Voraussetzungen für Aufnahme in das und Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht abschliessend regelt, verstösst diese PI gegen übergeordnetes Recht. Wir beantragen ihnen deshalb in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Regierungsrates, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 320/2007 abzulehnen.