



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

34/10 **Beantwortung des Postulats vom 19. Juli 2010 von Luzius Hafen, Monique Frey und Hanspeter Herger namens der SP/Grüne Fraktion betreffend „Beschleunigung der Einbürgerung für jugendliche Second@s“**

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Postulat 34/10 vom 19. Juli 2010 von Luzius Hafen, Monique Frey und Hanspeter Herger namens der SP/Grüne Fraktion wird der Gemeinderat Emmen aufgefordert, zusätzliche Sitzungen der Bürgerrechtskommission (zu den 17 für das Jahr 2011 bereits terminierten), in denen vorrangig Gesuche von jugendlichen Second@s (16 bis 30-jährig) behandelt werden, mit dem Ziel solche Gesuche innerhalb eines Jahres abarbeiten zu können. Die Richtlinien zur Einbürgerung seien durch den Gemeinderat entsprechend anzupassen.

1. Entwicklung des Einbürgerungsverfahrens in Emmen

Seit Bestehen des Einwohnerrates im Jahre 1963 war der Einwohnerrat zuständig für die Erteilung des Bürgerrechtes an ausländische GesuchstellerInnen.

Nachdem gegen Ende der Neunzigerjahre die Einbürgerungen von ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern in der Bevölkerung und im Einwohnerrat immer wieder zu Diskussionen Anlass gaben, lancierten die Schweizer Demokraten eine Gemeindeinitiative. Am 29. Juli 1998 reichte das Initiativkomitee die Gemeindeinitiative "Einbürgerungen von Ausländern vors Volk" ein. Die Initiative verlangte, dass die Stimmbürgerschaft in Zukunft in jedem Fall über Einbürgerungsgesuche von Ausländern obligatorisch an der Urne abzustimmen hat.

An der Urnenabstimmung vom 13. Juni 1999 nahm die Stimmbürgerschaft von Emmen die Gemeindeinitiative "Einbürgerungen von Ausländern vors Volk" äusserst knapp an. Die Initiative wurde in der Folge umgesetzt und es fanden insgesamt sieben Einbürgerungsabstimmungen durch die Stimmbürgerschaft an der Urne statt. Dabei zeigte sich, dass tendenziell Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien von der Stimmbürgerschaft die Einbürgerung verwehrt wurde, während andere Ausländerinnen und Ausländer beispielsweise aus Deutschland, Italien oder Spanien problemlos eingebürgert wurden. Das von der Gemeinde Emmen gewählte Vorgehen und die Abstimmungsergebnisse fanden schweizweit Beachtung und stiessen auf teilweise massive Kritik.

Gegen den Entscheid der Stimmbürgerschaft vom 12. März 2000 haben verschiedene Gesuchsteller bzw. Gesuchstellerinnen, deren Gesuch abgelehnt worden war, beim Regierungsrat des Kantons Luzern eine Gemeindebeschwerde und beim Schweizerischen Bundesgericht eine Staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Der Regierungsrat ist in einem ersten Entscheid aus formellen Gründen (Wahrung der Fristen) auf die Beschwerde nicht eingetreten. Das Schweizerische Bundesgericht hat den Entscheid des Regierungsrates aufgehoben und diesen dem Regierungsrat zur Neuerteilung zurückgewiesen. In der Folge hat der Regierungsrat des Kantons Luzern die Gemeindebeschwerde abgewiesen. Gegen diesen Entscheid erhoben die Beschwerdeführer wiederum eine Staatsrechtliche Beschwerde und wandten sich am 23. April 2002 erneut an das Schweizerische Bundesgericht.

Das Schweizerische Bundesgericht hat mit Urteil vom 9. Juli 2003 die Staatsrechtliche Beschwerde der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller gutgeheissen und den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 19. März 2002 aufgehoben (publiziert in BGE 129 I 217). Das Bundesgericht gelangte zusammengefasst zum Schluss, dass auch bei Abstimmungen über Einbürgerungsgesuche die Grundrechte, namentlich das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung, beachtet werden müssten, dass der Rechtsweg offen stehen müsse, dass ablehnende Einbürgerungsentscheide der Begründungspflicht unterlägen und dass die direkte Demokratie bei personenbezogenen Einzelentscheiden systembedingt an verfassungsrechtliche Grenzen stosse.

Die Gemeinde Emmen und der Kanton Luzern haben im Zusammenhang mit dem Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts den Auftrag erhalten, über den weiteren Fortgang des Einbürgerungsverfahrens in der Gemeinde Emmen zu entscheiden und das in Emmen geltende verfassungswidrige Verfahren der Urnenabstimmung über Einbürgerungsgesuche durch ein verfassungskonformes Verfahren zu ersetzen.

Nach dem Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts hat der Gemeinderat Emmen umgehend ein Einbürgerungsmoratorium beschlossen.

Am 9. September 2003 wurde eine Motion betreffend Volksabstimmung über Einbürgerungsverfahren, unterzeichnet von allen 38 anwesenden Einwohnerräten und Einwohnerrätinnen, eingereicht. Mit der Motion wurde der Gemeinderat aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Parteien einen Bericht und Antrag über eine Änderung der

Gemeindeordnung betreffend die neue Zuständigkeit für Einbürgerungen vorzubereiten. Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Möglichkeiten wurden drei Varianten für das zukünftige Einbürgerungsverfahren zur Prüfung vorgeschlagen:

- Einbürgerungen durch das Parlament (Einwohnerrat)
- Einbürgerungen durch eine Bürgerrechtskommission (Wahl durch den Einwohnerrat)
- Einbürgerungen durch eine Bürgerrechtskommission (Wahl durch das Volk)

Die damals eingesetzte Arbeitsgruppe Einbürgerungsverfahren kam nach eingehender Diskussion und Prüfung der einzelnen Möglichkeiten zum Schluss, dass eine vom Volk oder vom Einwohnerrat gewählte Bürgerrechtskommission die beste Lösung für Emmen darstelle. Das Emmer Stimmvolk stimmte am 27.02.2005 der Teilrevision der Gemeindeordnung von Emmen in Sachen Einsetzung einer Bürgerrechtskommission zu. Der Gemeinderat erliess dazu die entsprechenden Richtlinien zum Einbürgerungsverfahren.

2. Arbeit der Bürgerrechtskommission

Seit dem 5. Juni 2005 ist die Bürgerrechtskommission (BRK) für die abschliessende Zusicherung des Gemeindebürgerrechts zuständig. Während dieser 2-jährigen Moratoriumszeit, in welcher keine Einbürgerungsgesuche behandelt wurden, stieg die Anzahl der pendenten Gesuche rasant. Im Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme durch die Bürgerrechtskommission lag infolge des Moratoriums die Durchlaufzeit der Einbürgerungsgesuche bei ca. 6 Jahren. Aktuell liegt die Durchlaufzeit von Einbürgerungsgesuchen bei ca. 4 Jahren. Dieser Wert lag zu Beginn des Jahres 2010 bereits einmal knapp unter 4 Jahren. Jedoch lässt sich aufgrund der stark angestiegenen Anzahl der Gesuchseingänge in den Jahren 2007 und 2008 ein gewisser „Handorgel-Effekt“ bei der Durchlaufzeit nicht verhindern.

Mit der Anpassung der Richtlinien zum Einbürgerungsverfahren im Jahr 2009 (Nachweis der Sprachkompetenz, www.emmen.ch/de/aktuelles/meldungen/dokumente/Richtlinien_Einbuengerungsverfahren.pdf) verfolgte der Gemeinderat die Zielsetzung, Gesuche, welche den Anforderungen der Kommunikationskompetenz gemäss Vorgaben der Bürgerrechtskommission nicht genügen, früher aus dem Verfahren ausgliedern zu können respektive in diesen Fällen gar kein Verfahren zu eröffnen. Damit wurde eine stufengerechte Begleitung auf dem Integrationsweg der Gesuchstellenden geschaffen, bei welchem die Einbürgerung nur ein Teil davon ist. Zudem kann verhindert werden, dass die Administration und die Bürgerrechtskommission mit Gesuchen belastet werden, die zum vornherein den Anforderungen nicht genügen und später abgelehnt werden müssen. Dies dient auch den Gesuchstellenden, weil sie sich besser einschätzen und ihre Voraussetzungen gezielt verbessern können.

Der Gemeinderat Emmen hat sich zudem zum Ziel gesetzt, aktive Integrationshilfe im Einbürgerungsverfahren zu leisten. Den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern wird in Form eines Informationskurses die Möglichkeit für den Erwerb der erforderlichen Kenntnisse (politische Organisation, Gliederung der Schweiz, Demokratie, Rechte und Pflichten, etc.)

geboten werden. Die Organisation und Durchführung der Kurse erfolgt durch die Caritas Luzern. Die Kurskosten werden durch die Gesuchstellenden getragen.

Der Gemeinderat ist der Auffassung, mit der Anpassung der Richtlinien und dem Angebot eines Integrationskurses für Einbürgerungswillige die richtige Stossrichtung eingeschlagen zu haben. Seit der Anpassung im Jahre 2009 wurden bis zum heutigen Zeitpunkt weniger Gesuchseingänge verzeichnet. Bei gleich anhaltender Tendenz der Gesuchseingänge kann eine permanente Verringerung der Durchlaufzeit und in absehbarer Zeit eine Normalisierung der Durchlaufzeit erzielt werden.

Zur Bewältigung der vielen hängigen Gesuche sowie zur Verkürzung der Wartezeit im Einbürgerungsverfahren absolviert die Bürgerrechtskommission seit 2009 in diesem Zusammenhang zusätzlich 4 Sitzungen. Somit wurde die Anzahl der Sitzungen für die Kalenderjahre 2009 und 2010 von 12 auf 16 erhöht. Für das Kalenderjahr 2011 sind 17 Sitzungen geplant. Eine weitere Massnahme zur Bewältigung der hängigen Gesuche war die Verkürzung der Gesprächsdauer, welche pro Gesuchsteller auf 20 Minuten reduziert wurde. Diese Anpassungen haben sich aus heutiger Sicht bewährt und die Qualität des Gesprächs nicht beeinflusst. Hingegen hat die Belastung der Kommissionsmitglieder in Bezug auf das Aktenstudium sichtlich zugenommen. Die Erhöhung um 25% der zu behandelnden Gesuche verursachte folglich eine gleich hohe Mehrbelastung zum Studium der Dossier.

Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass die Belastung der Bürgerrechtskommission mit einer Anzahl von 16 bzw. 17 Sitzungen sowie einer zusätzlichen Klausursitzung pro Kalenderjahr sehr gross ist. Eine erneute Erhöhung der Sitzungszahl wird als unverhältnismässig betrachtet. Innerhalb der Bürgerrechtskommission wurde die erneute Erhöhung der Sitzungszahl bereits vor der Einreichung dieses Postulats mehrmals diskutiert. Die Kommission sprach sich jedoch gegen eine erneute Erhöhung der Sitzungsfrequenz aus.

Die Einbürgerungsgesuche werden bis heute nach der bewährten Praxis der Eingangsreihenfolge abgearbeitet. Die Erfahrungen in der Kommission zeigen, dass sich die bisherige Praxis bewährt hat und als ideale Lösung erachtet wird. Die Haltung der Bürgerrechtskommission war trotz diverser Schreiben von Gesuchstellern, welche um den Vorzug ihres Einbürgerungsgesuches baten, stets diese, dass die Eingangsreihenfolge einzuhalten sei. Jeder dieser Gesuchsteller machte dabei in seinem Schreiben plausible Gründe für die Bevorzugung seines Einbürgerungsgesuches geltend. Der Gemeinderat sowie auch die Bürgerrechtskommission würden es ebenfalls als heikel erachten, durch die Bevorzugung einer „Alterskategorie“ eine Art 2-Klassengesellschaft von Einbürgerungsgesuchen zu schaffen.

3. Einbürgerung als Zwischenstation auf dem Weg der Integration

Wie die Postulanten in Ihrem Vorstoss einleitend schreiben, folgt gemäss der Studie der Hochschule Luzern, nachdem sich diese Jugendlichen in der Volksschule „gerecht“ behandelt fühlen, danach die Ernüchterung: schlechtere berufliche Perspektiven und Verfestigung sozialer Ungleichheiten. Während die meisten Jugendlichen in der Volksschule eine Einbürgerung noch als erstrebenswert erachteten, wollten sie drei Jahre später fast samt und sonders nicht mehr eingebürgert werden. Ein abgelehntes Gesuch wirkte ebenso demotivierend wie Erfahrungen von eingebürgerten Kollegen, die bei Pubs draussen vor der Tür bleiben, obwohl sie den Schweizer Pass zücken.

Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass die von den Postulanten geschilderte Integrationsproblematik nicht durch eine beschleunigte Einbürgerung gelöst werden kann. Die Einbürgerung ist nur einer von vielen Meilensteinen der Integration und wird mit einer Einbürgerung auch nicht abgeschlossen. Der Bruch und somit auch die geschilderte Problematik auf dem Integrationsweg von jugendlichen Second@s erfolgt oftmals im Zeitpunkt der Lehrstellensuche. Die Motivation im Berufswahlverfahren wird oftmals überschattet von Enttäuschung, welche bei den Jugendlichen eine Empfindung als persönliche Zurückweisung der Gesellschaft interpretieren. Doch die Studie der Hochschule Luzern beschreibt weiter die Veränderungen in der Haltung und in den Erwartungen der Jugendlichen. In der Summe ergibt das, was in dieser Übergangsphase zwischen Schule und Beruf passiert, eine Entfremdung von der Schweiz. Es können auch nicht alle Schweizer ihr Berufsziel verwirklichen. Bei Ausländern aber wirkt sich die Ernüchterung deshalb stärker aus, weil sie an frühere Erfahrungen von Ausgrenzung anknüpft.

Ebenfalls zeigen Studien diesbezüglich: Wer mit ausländisch klingendem Namen eine Wohnung sucht, muss mehr Anläufe nehmen als jemand mit einem Schweizer Namen. Auch bei der Stellensuche ist ein ausländischer Name oft alles andere als ein Türöffner. Obwohl sie Schweizer sind, wird der ausländische Name für Eingebürgerte immer wieder zum Hindernis.

Um den Anliegen der Postulanten gerecht zu werden, böte sich die ordentliche Einbürgerung über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation an. Dies muss jedoch auf Bundesebene geregelt werden. Mit der Abstimmung vom 26. September 2004 betreffend die erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation und mit dem Bürgerrechtserwerb bei der Geburt für die dritte Generation befand das Schweizer Stimmvolk bereits über die Thematik der Motionäre mit dem Vorstoss „Beschleunigung der Einbürgerung für jugendliche Second@s“.

Der Bundesrat schrieb in der Abstimmungsbotschaft, dass es gerecht und auch im Interesse der Schweiz sei, wenn hier aufgewachsene Jugendliche zu fairen Bedingungen mit allen Rechten und Pflichten zu uns gehören können. Der Bundesrat befürwortete die Vorlagen insbesondere aus folgenden Gründen:

„Die erleichterte Einbürgerung ist notwendig. Unser Land gewinnt wirtschaftlich, gesellschaftlich und kulturell mit der Integration dieser Menschen: Sie hilft die Fähigkeiten dieser jungen Menschen besser zu nutzen. Die erleichterte Einbürgerung macht auch deshalb Sinn, weil diese Jugendlichen – ob eingebürgert oder nicht – dauerhaft zu unserer Bevölkerung gehören. Die Einbürgerung ist ein wichtiger Integrationsschritt, der die Jugendlichen zusätzlich motiviert. Ihre beruflichen Aussichten werden verbessert und die Bereitschaft, gesellschaftliche und politische Verantwortung zu übernehmen, steigt. Der Bundesrat will gleiche Chancen für einbürgerungswillige Jugendliche. Die Voraussetzungen sollen in der ganzen Schweiz einheitlich sein. Damit knüpft der Bundesrat an die gängige Praxis in 14 Kantonen an, die bereits erleichterte Verfahren für Jugendliche kennen und gute Erfahrungen gemacht haben. Nach wie vor wird das Schweizer Bürgerrecht nicht wahllos verschenkt, sondern sein Erwerb ist an klare, im ganzen Land einheitliche Bedingungen geknüpft, und es wird nach wie vor bei jedem Gesuch geprüft, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Die heute bestehenden unterschiedlichen Wartefristen sind stossend. Für die Einbürgerung müssen Jugendliche die Wohnsitzfristen des Bundes, des Wohnkantons und der Wohngemeinde erfüllen. Es kommt vor, dass Jugendliche nach einem Wohnsitzwechsel bis zu zehn Jahre warten müssen, bis sie wieder ein Einbürgerungsgesuch stellen können. Dieser Zustand ist untragbar.“

Die Gegnerschaft des Nationalrates vertrat in der Parlamentsdebatte die Meinung, die heutige Regelung für die zweite Generation genüge. Jugendliche profitierten bereits von der doppelten Zählung der Wohnsitzjahre zwischen dem 10. und dem 20. Altersjahr. Der Vorwurf wurde erhoben, hinter der Revision stecke die Absicht, den Ausländeranteil statistisch zu beschönigen. Der Begriff der «zweiten Generation» werde verwässert, denn darunter müsse eigentlich verstanden werden, dass man in der Schweiz geboren und aufgewachsen sei. Ferner wurde argumentiert, der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts für die dritte Generation bei der Geburt gehe zu weit. Die betroffenen Personen sollten zu einem späteren Zeitpunkt selber entscheiden können, ob sie ein Einbürgerungsgesuch stellen wollten. Automatische Einbürgerungen bei Geburt seien grundsätzlich abzulehnen.

Der Bundesbeschluss vom 03.10.2003 über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation wurde vom Schweizer Stimmvolk mit 1'106'529 Ja- zu 1'452'453 Nein-Stimmen verworfen. Die Stimmberechtigten der Gemeinde Emmen haben die Vorlage mit 2'140 Ja- zu 6'464 Nein-Stimmen deutlich verworfen.

Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist der Gemeinderat der Auffassung, dass das von den Postulanten geforderte beschleunigte Einbürgerungsverfahren für eine bestimmte Alterskategorie von Ausländerinnen und Ausländern aus Gründen der Gleichbehandlung nicht praktikabel ist. Es ist auch nicht das richtige Instrument, um die im Postulat geschilderte Problematik zu lösen. Der Gemeinderat legt das Schwergewicht seiner Bemühungen auf die Verkürzung der Behandlungsdauer. Bei diesen Bemühungen konnten mit der tatkräftigen Unterstützung durch die Bürgerrechtskommission gewichtige Fortschritte erzielt werden. Damit kann das Anliegen der Postulanten auch umgesetzt werden. Der Gemeinderat hat sogar als Legislaturziel formuliert, auf eine Behandlungsdauer von maximal 3 Jahren zu gelangen. Dieses Ziel ist nach wie vor realistisch. Der Gemeinderat ist der Ansicht, mit dem aktuellen Einbürgerungsverfahren eine optimale Unterstützung auf dem Integrationsweg von Gesuchstellenden anzubieten. Eine Anpassung der Richtlinien erachtet er als nicht verhältnismässig und verfrüht. Durch die Verkürzung der Gesprächszeit und die Erhöhung der Sitzungsanzahl wurden die nötigen Massnahmen für eine Verkürzung der Behandlungszeit getroffen, um für alle Gesuchstellenden in absehbarer Zeit eine angemessene Behandlungszeit in Aussicht zu stellen. Ebenso wird mit dem Angebot eines Integrationskurses im Einbürgerungsverfahren durch die Gemeinde Emmen eine gute Integrations-Unterstützung angeboten.

Der Gemeinderat beantragt Ihnen daher, das Postulat abzulehnen.

Emmenbrücke, 17. November 2010

Für den Gemeinderat

Dr. Thomas Willi
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber