

Gianni D'Amato
Director
Swiss Forum for Migration and
Population Studies
Rue St-Honoré 2
CH-2000 Neuchâtel

Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
Bundeshaus West

CH-3003 Bern

Neuchâtel, den 21. März 2010

Vernehmlassungsverfahren betreffend Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) hat diese Stellungnahme zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) nach einer eingehenden Lektüre und internen Diskussion verfasst. Teilgenommen haben Denise Efnay-Mäder, Rosita Fibbi, Silvia Schönenberger und der Autor dieser Zeilen. An dieser Stelle sei vermerkt, dass wir als universitäres Forschungsinstitut, das vor fünfzehn Jahren von privater Seite als nationales Kompetenzzentrum für Migrationsstudien gegründet wurde und nun verbunden ist mit der Professur für Migration und Bürgerrecht der Universität Neuenburg, nicht beabsichtigen, politische Statements abzugeben oder eine politische Position zu vertreten. Vielmehr wollen wir mit unserer Stellungnahme Diskussionen aus der Forschung, Kenntnisse aus der politischen Theorie und gewonnenes empirisches Wissen für den weiteren politischen Prozessablauf bereitstellen. Es handelt sich dabei um eine allgemeine Stellungnahme und nicht um eine detaillierte Diskussion einzelner Gesetzesartikel.

Prämisse

Das Bürgerrecht hat drei Dimensionen: Staatsrechtlich geht es um die Zugehörigkeit von Personen zu einem bestimmten Land und damit zugleich um die Abgrenzung von Personen, die Bürger anderer Länder sind. Damit wird innerstaatlich eine rechtlich relevante Unterscheidung zwischen Inländern und Ausländern getroffen. Zweitens sind materiell mit der Staatsbürgerschaft eine Reihe politischer, wirtschaftlicher und sozialer Rechte, aber auch bestimmter Pflichten – historisch vorrangig die Wehrpflicht – verbunden. Auf der ideellen Ebene schliesslich bietet Staatsbürgerschaft die Chance zur Identifikation mit dem eigenen Land. Im ausgeprägtesten Fall ist dies die Grundlage von Patriotismus (D'Amato 2001).

Aus der Zeit vor der Entstehung des modernen Bundesstaates datiert die in der Schweiz bis heute bestehende Kantons- und Gemeindebürgerschaft sowohl als Binnendifferenzierung wie auch als konstituierendes Element des gemeinsamen Schweizer Bürgerrechts. Wer nicht Bürger einer

Schweizer Gemeinde und eines Kantons ist, kann auch nicht Schweizer Bürger sein oder werden. Diese Einbindung des Bürgerrechts auf verschiedenen Ebenen hat Konsequenzen. Für jene, die das Bürgerrecht bei Geburt von ihren Eltern «erben», sind Gemeinde- und Kantonsbürgerschaft ein selbstverständlicher Teil des Bürgerrechts. Für jene, die in ihrem Bürgerort leben, verbinden sich damit unter Umständen auch gewisse Privilegien. Für jene hingegen, die sich in der Schweiz einbürgern lassen wollen, erschwert die Existenz separater Kantons- und Gemeindebürgerschaften den Zugang zur neuen Staatsbürgerschaft. Die Wichtigkeit der kommunalen Ebene wird in gewissen Bereichen gemildert durch eine gleichzeitige Differenzierung der Rechtsansprüche. So hat der Gesetzgeber nach und nach gewisse Privilegien des lokalen Bürgerrechts beseitigt (beispielsweise den Zugang zu sozialen Rechten). Um der wachsenden Mobilität innerhalb des Landes Rechnung zu tragen, hat in verschiedenen Rechtsbereichen der Aufenthaltsort gegenüber dem Heimatort an Bedeutung gewonnen (Achermann and Gass 2001 ; D'Amato 1999, 2000).

Eine weitere Form der Differenz zwischen Einwohnerschaft und entscheidungsberechtigten Bürgern entstand und entsteht bis heute durch grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitsmigranten, Flüchtlingen und nachziehenden Familienangehörigen. Auch diesen Zuwanderern und ihren Kindern steht grundsätzlich bei Erfüllung bestimmter Bedingungen die Möglichkeit offen, Staatsbürger jenes Landes zu werden, in dem sie nun ihren Lebensmittelpunkt haben. Dies geschieht in der Regel durch Einbürgerung oder in gewissen Ländern durch die Verleihung der Staatsbürgerschaft an im Land geborene Kinder mit ausländischen Eltern (ius soli-Staatsbürgerschaft). Die Regelung der Zusammenhänge zwischen Zuwanderung und Bürgerrecht sind Gegenstand dieser Stellungnahme zur Totalrevision des Bürgerrechts.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kam es in der Schweiz wie zu Beginn des Jahrhunderts erneut zu intensiven Diskussionen um eine mögliche Revision des Bürgerrechts und der Einbürgerungspraxis. Diese wurden geführt, weil die früher geltenden Bestimmungen dazu führten, dass Schweizerinnen, die einen Ausländer heirateten, unter Umständen ihr Schweizer Bürgerrecht verloren bzw. es nicht an ihre ehelichen Kinder weitergeben konnten (Studer et al. 2008). Beides wurde als nicht mehr zeitgemässe Diskriminierung empfunden und 1952 bzw. 1978 abgeschafft. Andererseits wurde es seit den 1980er Jahren zunehmend als Problem gesehen, dass ein eher restriktives Staatsbürgerschaftsrecht bei laufender Zuwanderung und Familiengründung von Ausländern im Inland zu einem wachsenden Anteil von Ausländern – insbesondere auch von in der Schweiz geborenen, hier aufgewachsenen und voll integrierten Ausländern – führt.

Der Ausländeranteil selbst wurde in der Vergangenheit immer wieder Thema politischer Auseinandersetzungen, was unter anderem an den so genannten Überfremdungsinitiativen ersichtlich ist. Diese und andere ähnliche Initiativen forderten eine Begrenzung oder sogar die Rückführung des Ausländeranteils. Einige wurden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, andere scheiterten schon an der Sammlung der Unterschriften oder kamen aus anderen Gründen nicht zur Abstimmung. Unabhängig vom Symbolwert solcher Abstimmungen wuchs in den letzten vierzig Jahren die Diskrepanz zwischen Wohnbevölkerung und Bürgerschaft. In der Praxis heisst dies: Ein nicht unbedeutender Teil der Bevölkerung ist zwar steuerpflichtig, darf aber über Fragen des Gemeinwesens nicht mitentscheiden und unterliegt gleichzeitig nicht der Wehrpflicht. Aus Sicht der Demokratietheorie ist beides problematisch. Vor allem aber behindert der Ausländerstatus zweifellos die volle Integration vieler Zuwanderer sowie ihrer Kinder und Enkel.

Der Bundesrat ist seit seinem Ausländerbericht von 1964 überzeugt, dass die Einbürgerung ein opportunes Mittel für den Erhalt des sozialen Zusammenhalts ist (Niederberger 2004). Um diese staatspolitische Integration der Ausländer voranzutreiben, unternahm der Bundesrat in der Vergangenheit verschiedene Anläufe (1983, 1994 und 2004), die allesamt scheiterten. Insbesondere die 1994 knapp gescheiterte Initiative und die folgenden Gesetzesänderungen auf kantonaler Ebene führten während der 1990er Jahre zu weiteren Überlegungen, das Bürgerrecht auf Bundesebene zu revidieren. Dazu wurde im April 1999 die Arbeitsgruppe Bürgerrecht durch den Bundesrat eingesetzt. Sie veröffentlichte im Dezember 2000 eine kritische Bestandesaufnahme sowie eigene Vorschläge (Wanner and D'Amato 2003). Der Kommissionsbericht kritisierte folgende Punkte:

1. die zum Teil restriktive Handhabung bei der Verleihung des Schweizer Bürgerrechts;

2. die oftmals lange Dauer des Verfahrens;
3. die in etlichen Kantonen und Gemeinden hohen Kosten des Einbürgerungsverfahrens (bis zu 50 000 Franken);
4. schliesslich die im Regelfall fehlenden Rekursmöglichkeiten für abgelehnte Bewerber.

Letzteres ist auch der Hauptgrund, warum die Schweiz die Mindestanforderungen der vom Europarat entworfenen Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention nicht erfüllte. Die Arbeitsgruppe zeigte für die kritisierten Bereiche Alternativen auf und schlug überdies vor, dem Bund durch eine Revision der Bundesverfassung die Kompetenz zu erteilen, Vereinfachungen für die Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer vorzusehen, sowie den in der Schweiz geborenen Enkeln ausländischer Zuwanderer unter bestimmten Voraussetzungen durch *ius soli* automatisch die Schweizer Staatsbürgerschaft zu verleihen. In der Botschaft des Bundesrates zum Bürgerrecht von 2001 wurden Vorschläge für eine umfassende Revision formuliert. Kontrovers diskutiert wurden vor allem zwei Vorschläge der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, die sich auch in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Revision wiederfinden:

1. zum einen die Schaffung einer Möglichkeit des Rekurses gegen als willkürlich oder diskriminierend empfundene Ablehnungen von Einbürgerungsbegehren;
2. zum anderen die Einführung einer automatischen *ius soli*-Staatsbürgerschaft für in der Schweiz geborene Enkel ausländischer Zuwanderer (dritte Generation).

Der erste Vorschlag wurde durch den Bundesgerichtsentscheid von 2003 durchgesetzt und vom Volk in der Abstimmung von 2008 bestätigt. Hingegen wurde die Einführung des *ius soli* für die dritte Generation und die vereinfachte Einbürgerung für die zweite Generation nach der Niederlage der Abstimmung von 2004 auf Eis gelegt. Besser gesagt: es wurde Abstand von ihr genommen.

Würdigung der vorliegenden Vorlage zur Totalrevision des BüG

Gemessen an den staatspolitischen Bestrebungen der Vergangenheit ist es positiv zu würdigen, dass der Bundesrat einen erneuten Versuch unternimmt, mit der Gesamtrevision des BüG eine Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen anzustreben und die Reduktion des administrativen Gesamtaufwands durch eine Vereinfachung und Harmonisierung der Abläufe zu begünstigen. Diese Vereinfachung dient insbesondere den Behörden, eine stärkere Kohärenz und Wirksamkeit der Verfahren zu sichern, was unsere Zustimmung findet. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Vereinfachung der Verfahren zu einer Erhöhung der Gesuche geführt hat, was das ursprüngliche Ziel der staatspolitischen Inklusion vorantreibt. Eine Harmonisierung ist insofern auch zu begrüßen, weil sie der steigenden Mobilität innerhalb der schweizerischen Bevölkerung gerecht wird. Eine Beibehaltung des bestehenden Verfahrens würde insbesondere die mobilen, aufstrebenden Einbürgerungswilligen penalisieren, was nicht im Interesse der Schweiz sein kann. In diesem Sinne ist bei Art. 18 der Vorlage die zweite Variante vorzuziehen und die Anrechnung der Aufenthaltsdauer bei Wohnsitzwechsel unbedingt zu berücksichtigen, auch wenn die Dauer von drei Jahren relativ lange scheint. Es muss zumindest berücksichtigt werden, dass das Gros der Einbürgerungsgesuche meist im Alter von 18 Jahren eingereicht wird, einem Alter, in dem Ausbildungs- und Berufswahlentscheidungen die Gesuchsteller häufig vor die Wahl eines Wohnortswechsels stellen.

Ebenfalls zu begrüßen ist die Senkung der Aufenthaltsfristen auf acht Jahre. Damit würde die Schweiz immer noch zu jenen europäischen Staaten gehören, welche lange Residenzanforderungen stellen, sie würde aber Abstand nehmen von den europaweit strengsten Aufenthaltsbedingungen. Ausserdem würde auf diese Weise, statistisch gesehen, der „Überhang“ jener potentiellen Kandidaten prozessiert, deren Aufenthalt länger als 8 Jahre aber weniger als 12 Jahre beträgt.

Lobenswert ist ebenfalls der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention und zur Konvention über die Vermeidung von Staatenlosigkeit bei Staatennachfolge. Die Schweiz hat sich in der Zusammenarbeit mit dem Europarat in Fragen der Staatsangehörigkeit beträchtliche

Verdienste geholt, insbesondere bei der Regelung der Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft. Die Kompetenz von Schweizer Juristen ist in Strassburg hoch angesehen. Die letzte Hürde, die Einführung eines bundesrechtlich verankerten Beschwerderechts gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide im Jahr 2008 macht es möglich, dass die Schweiz dieser Konvention beitreten kann und sie sollte es im Sinne europäischen Wissenstranfers auch tun.

Hingegen scheinen andere Aspekte der Vorlage problematisch. Trotz dem Ausdruck des Willens, das Bürgerrechtsgesetz mit dem Ausländergesetz in Einklang zu bringen, ist die Vorlage eher von einer statischen Sicht der Integration geprägt. Es wird auf die Sicherstellung der erfolgreichen Integration beharrt und Abstand genommen von den prozessualen Dimensionen der Integration, die hingegen im Ausländergesetz Eingang gefunden haben. So versteht das neue Ausländergesetz in Artikel 4 Absatz 1 das Ziel der Integration im Zusammenleben als auch in der Teilhabe (Absatz 2). Ausdrücklich setzt das AuG als Bedingung der Integration nicht nur den Willen der Ausländerinnen und Ausländer voraus, sondern erwähnt auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung als Voraussetzung für diesen Prozess. Bei der in der Vernehmlassung stehenden Vorlage scheint die allgemeine Stossrichtung von dieser Philosophie abzuweichen. Es geht bei dieser Revision des BÜG in erster Linie um einen Schutz des „Wir“ vor unerwünschten Anderen. Die Unterstreichung der Formel, die Einbürgerungswilligen müssten belegen, dass sie sich konform zu unseren demokratischen Rechten verhalten (Gleichheit der Geschlechter, Respekt der Bundesverfassung) schliesst diese Menschen im gleichen Atemzug von der Diskussion um „unsere“ Werte aus. Es sind indes gerade solche Debatten, welche die Demokratie stärken und vitalisieren. Aber die Vorlage scheint nicht an der Überwindung von Konflikten durch einen Dialog, der schlussendlich zur Integration führt, interessiert zu sein, sondern sie erwartet Unterordnung an vermeintlich „ewigen“ schweizerischen Werten. In dieser Weise verschliesst sich diese Vorlage dem Geist des Ausländergesetzes, das in seiner Grundstruktur einem dialogischen Begriff der Integration folgt.

Diese Abkehr ist um so bedauerlicher, als die Vorlage ehemalige Forderungen, wie sie sich bereits in der bundesrätlichen Botschaft von 2001 äusserten, nicht mehr aufnimmt und in diesem Sinne keine Regelung für die junge zweite Generation anstrebt, genausowenig wie auch die dritte Generation in der Vorlage auf eine vereinfachte Einbürgerung zählen kann. Dieser Mangel an rechtlicher Perspektive ist zwar symptomatisch für unsere Zeit, kann aber zur Entfremdung von falschen „Ausländern“ führen, die durch eine Sozialisation in unserem Land selbst als Angehörige der „dritten“ Generation bereits Schweizer im Geiste sind. Das Manko an politischem und behördlichem Mut mag die Vorlage für den künftigen politischen Prozess förderlich erscheinen lassen. Es wird sich aber nicht vermeiden lassen, dass eine solche Richtung nichtintendierte Wirkungen wie mitunter jene der Entfremdung erzielen wird wie sie bereits in Deutschland beobachtbar sind, da die Schweiz die staatspolitische Inklusion der dritten und bald vierten Generation nicht verwirklichen will (Schiffauer et al. 2002). Auf diese Weise übergehen die Schweizer Behörden jene wissenschaftlichen Erkenntnisse, die darauf hindeuten, dass die zweite und dritte Generation eine starke, wenn auch nicht exklusive Hingabe zur Schweiz haben (Bolzman et al. 2003 ; Fibbi et al. 2008).

Bedauernswert ist ebenfalls die auf Assimilation ausgerichtete Stossrichtung des Revisionsvorschlags. Die juristische Pragmatik der Vorlage hat, um die Akzeptanz der Revision zu stärken, Anpassungen an den alten Überfremdungsreflex machen müssen. Dies wird in den Erläuterungen zur Totalrevision deutlich, wo Bezug genommen wird auf die Zielsetzungen der SVP Fraktion, welche in einer parlamentarischen Initiative verlangt hat, dass nur eingebürgert wird, wer über eine Niederlassungsbewilligung verfügt (Erläuternder Bericht zur Totalrevision, S. 8). In Anlehnung an die Bedingungen zur Niederlassung soll die Vorlage des revidierten Bürgerrechtsgesetz die Integration zum entscheidenden Kriterium für die Einbürgerung erheben. Mit Art. 9 werden die Behörden nicht mehr im Stande sein, einen gewissen Grad an „Souplesse“ walten zu lassen, wenn es um Fälle von N- und F-Bewilligungen geht, die wie bisher pragmatisch mit der Erlangung des Bürgerrechts gelöst werden könnten. Dies ist um so merkwürdiger, als noch in der Revisionsvorlage, die 1983 zur Abstimmung kam, ausdrücklich die Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen angestrebt war um bestehenden UNO-Konventionen zu entsprechen.

Hier setzt sich eine scheinbar soziologisch informierte juristische Interpretation des Integrationsbegriffs durch, welche dem Anspruch auf gesellschaftliche Kohäsion alles unterzuordnen bereit ist, selbst um den Preis des Verlusts politischer Handlungsfähigkeit. Durch eine Fixierung der Bürgerrechtsregelung als „letzten Schritt auf dem Weg zur Integration“, mit ihrer Betonung der Wahrung öffentlicher Sicherheit und Ordnung, der Ermahnung zur Beachtung der Grundwerte der Bundesverfassung, der Kontrolle betreffend der Fähigkeit der Verständigung in einer Landessprache und der Überprüfung, ob Kandidaten auch am Wirtschaftsleben beteiligt und bestrebt sind, sich Bildung anzueignen, riskiert die Einbürgerung auf ein ordnungspolitisches Verfahren reduziert zu werden. Selbstverständlich ist die Rechtsordnung und Verfassung die Basis für unser Zusammenleben, die der Staat wo nötig auch mit Härte durchsetzen muss. Aber nie zuvor widerspiegelte eine Vorlage zur Revision des Bürgerrechts ähnlich tief sitzenden Ängste einer verunsicherten Gesellschaft, die stark darauf bedacht ist sicherzustellen, dass potentielle Kandidaten für das Schweizer Bürgerrecht auch wirklich so sind wie wir. Indes, das Wesen der Schweiz, und insbesondere jenes der schweizerischen Bundesverfassung beruht auf dem Fundament, dass ein Konzept, wie die Schweiz zu sein hat, eben gerade fehlt. Unser politisches System basiert auf eine verfassungsmässige stetige Prozessierung von Wandel. Laut der Vorlage müssen die künftigen Schweizer aber so sein wie wir nie waren.

Schluss

Die zur Vernehmlassung vorgestellte Vorlage ist ein Kompromiss zwischen der 2001 festgelegten Weiterführung der behördlichen Modernisierungen hinsichtlich der Harmonisierung, der Aufenthaltsfristen und des Beitritts zu supranationalen Konventionen. Im Bereich der Regelung der Einbürgerung von Ausländern mag die Vorlage in ihrer Bestrebung, den integrationspolitischen Mainstream zu übernehmen (Art. 9 und 12), nicht zu überzeugen. Sie stärkt das Abwehrdispositiv gegenüber einbürgerungswilligen Migranten, die durch die Erfüllung der bisherigen gesetzlichen Bestimmungen staatspolitisch inkludiert werden könnten. Deren künftiger Ausschluss wird der Schweiz nicht helfen, junge Ausländerinnen und Ausländer für die eigene Lebensweise zu begeistern. Ausserdem führt die Vorlage Bestimmungen ein, die verhindern, dass über das Bürgerrechtsgesetz Regelungen für Menschen mit N- und F-Bewilligungen gefunden werden könnten wie es in UNO-Konventionen vorgesehen ist. Damit lässt sich die Schweiz integrationspolitische Instrumente, welche im Stande sind Menschen in prekären Verhältnissen eine Perspektive in diesem Land zu geben, aus der Hand nehmen. Aus diesem Grund sind die entsprechenden Artikel 9 zu streichen und Artikel 12 so zu formulieren, dass die individuelle Situation der Einbürgerungskandidaten gebührend berücksichtigt werden kann.

Gianni D'Amato, Dr. rer. pol.
Professor für Migrations- und Bürgerrechtsstudien
Universität Neuenburg
Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien

Zitierte Literatur:

- Achermann, Christin and Stefanie Gass (2001). StaatsbürgerInnen werden SchweizerInnen machen : die Staatsbürgerschaft als Möglichkeit gesellschaftlicher Inklusion: eine empirische Studie zum Einbürgerungsprozess in der Stadt Basel. Bern: [s.n.].
- Bolzmann, Claudio, Rosita Fibbi and Marie Vial (2003). Secondas - secondos: le processus d'intégration des jeunes adultes issus de la migration espagnole et italienne en Suisse. Zurich: Seismo.
- D'Amato, Gianni (1999). "Bürgerrechtspolitik in der Schweiz : Ansätze eines europäischen Zukunftsmodells?", in Dietrich, Helmut et al. (eds.) Flüchtlinge, Migration und Integration. Zürich: Widerspruch, p. 131-135.
- (2000). Integration durch politische Partizipation : wer ist eine Bürgerin, wer ein Bürger ? Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrationsstudien.
- (2001). Vom Ausländer zum Bürger: der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz. Münster [etc.]: Lit.
- Fibbi, Rosita, Marinette Matthey and Chantal Wyssmüller (2008). Stratégies familiales et pratiques langagières des jeunes de la troisième génération. Bern, PNR 56.
- Niederberger, Josef Martin (2004). Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik. Zürich: Seismo.
- Schiffauer, Werner et al., eds. (2002). Staat - Schule - Ethnizität : politische Sozialisation von Immigrantenkindern in vier europäischen Ländern. Münster [etc.]: Waxmann.
- Studer, Brigitte, Gérald Arlettaz and Regula Argast (2008). Das Schweizer Bürgerrecht : Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart. Zürich: Verl. Neue Zürcher Zeitung.
- Wanner, Philippe and Gianni D'Amato (2003). Naturalisation en Suisse : le rôle des changements législatifs sur la demande de naturalisation : rapport. Zürich: Avenir suisse.