nccr on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus

nccr-onthemove.ch

Anne Kristol

Ist die Umsetzung des Einbürgerungsverfahrens diskriminierend?

kurz und bündig #14, Dezember 2019

FNSNF
Schweizerischer Nationalfonds
zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Die Nationalen Forschungsschwerpunkte (NFS) sind ein
Förderungsinstrument des Schweizerischen Nationalfonds

Botschaften für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Der grosse Ermessensspielraum lässt in der Behandlung von Einbürgerungsgesuchen Raum für gewisse Vorurteile.

—

Das Bürgerrechtsgesetz diskriminiert Homosexuelle in eingetragenen Partnerschaften. Sie haben keinen Zugang zur erleichterten Einbürgerung.

—

Das Fehlen statistischer Daten zur Anzahl der eingereichten, zurückgezogenen, akzeptierten, abgelehnten oder eingestellten Gesuche macht eine Evaluation der Diskriminierung bei den Entscheiden schwierig.

Was ist gemeint mit …

… Einbürgerung als meritokratisches System
Eine automatische Einbürgerung gibt es hierzulande nicht: Ausländer*innen, die Schweizer*innen werden möchten, müssen ein Gesuch stellen. Ob sie die Staatsbürgerschaft «verdienen», wird anhand einer Liste von Kriterien überprüft, die per Gesetz definiert sind und insbesondere ihre persönliche Integration betreffen.

…Ermessensspielraum
Der Ermessensspielraum ist an sich weder gut noch schlecht. Er besteht, wo das Gesetz bestimmte Begriffe oder Verfahren nicht präzise beschreibt. Bei Einbürgerungen verfügen die Gesetzesvertreter*innen über einen grosszügigen Ermessensspielraum, denn bestimmte Punkte wie die Integration müssen von Fall zu Fall evaluiert werden.

… Vorurteil
Ein Vorurteil ist ein vorschnelles Urteil, eine Meinung, die vor der Betrachtung der Fakten gebildet wird. Vorurteile basieren oft auf Stereotypen und Generalisierungen. Wir zeigen hier auf, wie ein Vorurteil die Haltung der Verantwortlichen für Einbürgerungsverfahren beeinflussen kann.

Die Diskriminierungsfrage bei Einbürgerungsverfahren ist nicht neu. Änderungen der Gesetze und Verfahren erlauben gerechtere und objektivere Praktiken. Dieser Policy Brief befasst sich mit der Frage der Diskriminierung im Bürgerrechtsgesetz und dessen Umsetzung in der Schweiz. Auf der Grundlage einer 2017 durchgeführten Studie zeigt er auf, inwiefern der Ermessensspielraum in der Behandlung von Einbürgerungsgesuchen Vorurteile zulässt.

In der Schweiz gibt es kein Recht auf Einbürgerung. Jede Person, die Schweizer*in werden möchte, muss ein Gesuch stellen, das evaluiert wird und entweder akzeptiert oder abgelehnt werden kann. Es gibt zwei verschiedene Einbürgerungsverfahren. Die ordentliche Einbürgerung gilt zurzeit für alle Ausländer*innen, die über eine Niederlassungsbewilligung C verfügen und seit zehn Jahren in der Schweiz wohnhaft sind. Die erleichterte Einbürgerung ist auf Ehepartner*innen und Kinder von Schweizern und Schweizerinnen sowie Migrant*innen der dritten Generation – d. h. Ausländer*innen, von denen mindestens ein Grosselternteil in der Schweiz ein Aufenthaltsrecht erworben hat – begrenzt.

Die Entscheidung darüber, das Bürgerrecht zu verleihen, ist in beiden Fällen eine Ermessensentscheidung: Die Behörde kann das Bürgerrecht verleihen, wenn die Kriterien für eine Einbürgerung erfüllt sind. Der Ermessensspielraum der Mitarbeitenden der Einbürgerungsämter und der Mitglieder der Einbürgerungskommissionen stehen folglich im Zentrum des Entscheidungsprozesses.

Der Spielraum kommt einerseits in der Bewertung des Kriteriums der individuellen Integration zur Geltung. Dieses Kriterium ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, das heisst, das Gesetz definiert nicht konkret und im Detail, was «integriert sein» beinhaltet, auch wenn das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene neue Bürgerrechtsgesetz präziser formuliert ist. Gewisse Anforderungen können durch Dokumente nachgewiesen werden und sind klar definiert (dass man z.B. keine Vorstrafen oder Steuerzahlungsrückstände haben darf). Andere Punkte erfordern eine Interpretation, so z.B. das Kriterium der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben. Das Gesetz präzisiert nicht, welche Aktivitäten in diese Kategorie gehören, und enthält keine Hinweise zur «Quantität» der geforderten Teilnahme. Das Gesetz lässt den Personen, die die Gesuche beurteilen, somit einen gewissen Ermessensspielraum.

Andererseits gilt der Handlungsspielraum, über den die Entscheidungsträger*innen verfügen, auch für die Gestaltung gewisser Abläufe. In der Praxis manifestiert er sich in einer gewissen Freiheit in Bezug auf die Art und Weise, wie die Prüfung der Gesuche vorgenommen wird. So existieren zum Beispiel einige Muster für Befragungsberichte, aber meist kein fixer Fragekatalog für die Anhörungen. Die Verantwortlichen können die Fragen selbst auswählen sowie sich für eine Ausweitung der Abklärungen entscheiden, etwa indem sie zusätzliche Dokumente verlangen oder das persönliche bzw. berufliche Umfeld von Gesuchstellenden kontaktieren.

Was ist eine Diskriminierung aus rechtlicher Sicht?
Es gibt einen Konsens darüber, dass ein Gesetz und seine Anwendung nicht diskriminierend sein dürfen. Es darf folglich keine Ungleichbehandlung im Gesetz oder in seiner Anwendung aufgrund unveränderlicher persönlicher Eigenschaften geben, welche in der Schweiz in Art. 8, Abs. 2 der Bundesverfassung definiert werden.

—

«In einem egalitären System müssen alle, die dies wünschen, über kurz oder lang in der Lage sein, die Kriterien für das Erlangen der Nationalität zu erfüllen.»

—

Die zentrale Prämisse eines nichtdiskriminierenden Einbürgerungsverfahrens wäre demnach, dass es sich auf ein egalitäres, meritokratisches Prinzip abstützen muss. Alle, die dies wünschen, müssen über kurz oder lang in der Lage sein können, die Kriterien für das Erlangen der Nationalität zu erfüllen.

Ist das Schweizer Bürgerrechtsgesetz diskriminierend?
Das Bürgerrechtsgesetz sah in der Vergangenheit eine unterschiedliche Behandlung aufgrund unveränderlicher Eigenschaften vor. Bis 1992 konnten z.B. Schweizerinnen, die einen Ausländer heirateten, ihre Staatsangehörigkeit verlieren, während Ausländerinnen, die einen Schweizer heirateten, die Nationalität am Tag der Heirat ohne weitere Bedingungen erhielten. Das Gesetz behandelte also ausländische Personen, die eine*n Schweizer*in heirateten, aufgrund ihres Geschlechts ungleich. Die Einführung der erleichterten Einbürgerung aufgrund der Eheschliessung setzte dieser Ungleichheit ein Ende.

Aktuell besteht noch immer eine Diskriminierung im Bürgerrechtsgesetz. Ausländische Personen, die in einer eingetragenen Partnerschaft mit einem*einer Schweizer*in leben, profitieren nicht von der erleichterten Einbürgerung, wie dies die heterosexuellen Ehepartner*innen von Schweizer Bürger*innen tun. Man hat die erleichterte Einbürgerung lediglich für verheiratete Paare zugänglich gemacht und behandelt somit Menschen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung rechtlich ungleich. Die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Partnerschaften wäre ein Weg zur Beendigung dieser Diskriminierung.

Ist die Umsetzung des Einbürgerungsverfahrens diskriminierend?
Die mögliche Diskriminierung in der Einbürgerungspraxis wurde bereits in der Vergangenheit diskutiert. 2003 erliess das Bundesverwaltungsgericht ein Urteil und rügte die Einbürgerungspraxis der Gemeinde Emmen aufgrund ihres diskriminierenden Charakters. Im März 2003 kamen 23 Einbürgerungsgesuche zur Volksabstimmung. Die 8 italienischen Gesuchstellenden wurden eingebürgert, die anderen Gesuche – allesamt von Personen aus Ex-Jugoslawien – wurden abgelehnt.

Angesichts der Tatsache, dass die Ablehnung in einer Volksabstimmung keine Begründung zuliess, kam das Gericht zum Schluss, dass die Einbürgerung per Volksentscheid zu Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit führte. Deshalb dürfen Einbürgerungsgesuche zurzeit nur auf Basis eines begründeten Gesuchs auf Rückweisung zur Volksabstimmung gebracht werden. Dieses Ereignis zeigt, dass eine mögliche Diskriminierung bei der Umsetzung des Einbürgerungsverfahrens meist anhand der Begründung für den Entscheid beurteilt wird.

Gemäss unserer Forschung reicht die Betrachtung der Begründung der Einbürgerungsentscheide jedoch nicht aus, um festzustellen, ob in einem Einbürgerungsverfahren Diskriminierung stattgefunden hat oder nicht. Tatsächlich zeigen wir auf, dass Entscheidungsträger*innen unter dem Einfluss gewisser Vorurteile stehen und sich dies auf die Beurteilung der Gesuche auswirkt. Diese Vorurteile beeinflussen massgeblich, wie die Einbürgerungsbeamten ihren Ermessensspielraum ausnutzen.

In unserer Studie versuchten wir zu verstehen, wie Einbürgerungsgesuche evaluiert und damit zusammenhängende Entscheide gefällt werden. Wir konnten an Einbürgerungsgesprächen in den kantonalen Ämtern teilnehmen und Interviews mit den Verantwortlichen führen. Diese Befragungen sind entscheidende Momente im Einbürgerungsverfahren, denn sie machen einen Grossteil des Untersuchungsberichts aus, der schliesslich während des gesamten Prozesses beigezogen wird und als Entscheidungsgrundlage dient.

Unsere Analysen bestätigen, dass die Gesuchstellenden im Laufe der Evaluation aufgrund der Daten aus dem Gesuch und der Anhörungen danach eingestuft werden, wie sehr sie «es verdienen», Schweizerin oder Schweizer zu werden. Diese Kategorisierung stützt sich insbesondere auf unveränderliche Eigenschaften der Kandidat*innen ab: Nationalität, Ethnie, Geschlecht oder soziale Schicht. Sie widerspiegelt dominante Ideen darüber, wer «wir» sind, aber auch Stereotypen über die «Anderen». Wir konnten zudem beobachten, wie diese Kategorisierung einen direkten Einfluss auf die Nutzung des Ermessensspielraums seitens der Verantwortlichen hat.

«In der Praxis manifestiert sich der Ermessensspielraum in einer gewissen Freiheit in Bezug auf die Art und Weise, wie die Prüfung von Einbürgerungsgesuchen vorgenommen wird.»

Ein erstes Beispiel aus unseren Daten offenbart eine Differenzierung aufgrund des Geschlechts der Kandidat*innen und ihrer Ehepartner*innen im erleichterten Einbürgerungsverfahren. Ein Einbürgerungsgesuch wird gutgeheissen, wenn die Ehe als «echt» eingestuft wird. Wir konnten feststellen, dass Eheschliessungen zwischen Männern aussereuropäischer Herkunft und Schweizerinnen schneller in Verdacht geraten, Scheinehen zu sein und deshalb gründlicher untersucht werden. Diese Differenz erklärt sich aus der Tatsache, dass der männliche Bürger in der Schweiz trotz gesetzlicher Gleichstellung von Mann und Frau noch immer als «Standardbürger» betrachtet wird. Entsprechend wird die Legitimität seiner Ehe weniger infrage gestellt und es wird ihm ein selbstverständlicheres, inhärentes Recht zugeschrieben, seine Nationalität weiter zu geben. Hinzu kommt ein Stereotyp, laut dem nicht-europäische Ehemänner von Schweizerinnen diese meist ausschliesslich aufgrund ihres Migrationswunsches geheiratet hätten. Dadurch lässt sich die Legitimität ihrer Ehe leichter anzweifeln.

Weiter konnten wir beobachten, dass Kenntnisse über die Schweiz, ihre Geschichte, Geografie und politische Landschaft mitunter bei Kandidat*innen, die einer wirtschaftlichen Elite angehören, weniger streng geprüft wurden. Ihr finanzieller Beitrag an die Schweizer Gesellschaft wurde dann als Begründung für die tieferen Anforderungen an ihre Kenntnisse der Schweiz angeführt. Als Angehörige*r einer gehobenen sozialen Schicht eingestuft zu werden, ermöglicht es Kandidat*innen demnach manchmal, sich an der Spitze der meritokratischen Skala zu platzieren und von einer Vorzugsbehandlung zu profitieren.

Auch wenn die Unterschiede in der Behandlung evident sind, lässt sich aufgrund unserer Daten schwer feststellen, ob derartige Kategorisierungen einen direkten Einfluss auf die Einbürgerungsentscheide haben. Wir können deshalb nicht bestätigen, dass diese Differenzierung in der Behandlung tatsächlich eine Diskriminierung darstellt. Wie weiter oben erwähnt, wird die Diskriminierung rechtlich auf Basis der formalen Entscheide überprüft, wenn ein Einspruch geltend gemacht wird. Da alle formalen Entscheide rekursfähig sind, werden negative Entscheide begründet, rechtlich abgestützt und oft in Bezug zur aktuellen Rechtsprechung gesetzt. Die verschiedenen Vorurteile, die wir identifizieren konnten, können deshalb wahrscheinlich nicht direkt in die Begründung eines Negativentscheids einfliessen.

Welche Lösungen gibt es, um Ungleichbehandlung in den Verfahren zu bekämpfen?
Das Schweizer Bürgerrechtsgesetz hat sich in den letzten dreissig Jahren weiterentwickelt und die Tendenz zu objektiveren, weniger diskriminierenden Verfahren ist deutlich spürbar. Vor diesem Hintergrund wurden in gewissen Kantonen Einbürgerungstests eingeführt. Diese Wissensprüfungen haben den unbestreitbaren Vorteil, standardisiert, objektiv und für alle identisch zu sein.

Obwohl das Gesetz gewisse Ausnahmen (wie bei Analphabetismus oder Behinderungen) vorsieht, können diese Tests für sozial und wirtschaftlich verwundbare Menschen, die nicht unter die Ausnahmeregelungen fallen, ein unüberwindliches Hindernis darstellen. Diese Personen haben schlichtweg nicht die Ressourcen, sich auf die Tests vorzubereiten

und sie zu bestehen. Aus dem Blickwinkel der Gleichstellung können die Tests folglich für gewisse Gruppen einen indirekt diskriminierenden Effekt haben. Über die Ausnahmen wird im Übrigen von Fall zu Fall entschieden und es ist schwer festzustellen, in welchem Ausmass diese Möglichkeiten tatsächlich im Verfahren genutzt werden. Die Tests zeigen schliesslich auch die Grenzen des meritokratischen Systems für den Zugang zum Schweizer Bürgerrecht auf. Dieses System ist insofern nicht egalitär, als dass es Menschen der Oberschicht bevorzugt, die ihre Ressourcen leichter dafür einsetzen können, den Kriterien zu genügen und die Tests zu bestehen. Um diesen Ungleichheiten entgegenzuwirken, wäre es wichtig, die Mechanismen hinter den Ausnahmen zu klären oder systematisch Alternativen vorzuschlagen – etwa die Möglichkeit, den Test mündlich zu absolvieren oder seine Integration in praktischen Modulen unter Beweis zu stellen, wie dies bereits in einigen Kantonen der Fall ist.

«Die Unterschiede in der Behandlung sind offensichtlich, es ist jedoch schwer zu sagen, ob direkte Auswirkungen auf die Einbürgerungsentscheide bestehen.»

Des Weiteren ist es heute schwierig zu evaluieren, ob Einbürgerungsentscheide diskriminierend sind, da in der Schweiz keine Statistik über die Bearbeitung von Gesuchen geführt wird. Wir wissen nicht, wie viele Gesuche pro Jahr eingereicht, akzeptiert, abgelehnt, aufgeschoben oder eingestellt werden. Aufgrund solcher systematisch erhobenen Daten könnten allfällige diskriminierende Tendenzen eruiert und untersucht werden, sowohl im Kontext der Verfahren und Entscheide als auch hinsichtlich der Einbürgerungskriterien, die spezifischer auf bestimmte Bevölkerungsgruppen abzielen.

Weiterführende Literatur

Achermann, Christin und Stefanie Gass. «Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel». Zürich: Seismo, 2003.

Angst, Doris und Tarek Naguib. «Diskriminierung bei der Einbürgerung», Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), 2007.

Gutzwiller, Céline. « Droit de la nationalité suisse : Acquisition, perte et perspectives ». Zürich: Schulthess, 2016.

Kristol, Anne, and Janine Dahinden. «Becoming a citizen through marriage: How gender, class and ethnicity shape the nation». *Citizenship Studies*, 2019.

Von Rütte, Barbara. «Das neue Bürgerrechtsgesetz und dessen Umsetzung in den Kantonen». *Jahrbuch für Migrationsrecht 2017/2018 – Annuaire du droit de la migration 2017/2018*, Alberto Achermann, Véronique Boillet, Martina Caroni, Astrid Epiney, Jörg Künzli und Peter Uebersax (Hrsg.) : 67–95. Bern: Stämpfli Verlag, 2018.

Geschlecht und Grenzziehungsprozesse in Bezug auf Migration, Bürgerrecht und Zugehörigkeit

Ein «nccr – on the move»-Projekt
Janine Dahinden, Universität Neuenburg

In diesem Projekt untersuchen wir, wie sich Gender auf die Wahrnehmung von Migrant*innen als «Andere» auswirkt und deren Ausschluss fördert. Die zentrale Frage lautet: Wie hat Gender die Migrationspolitik, Einbürgerungsregimes sowie Stigmatisierungserfahrungen von Migrant*innen beeinflusst? Um dies zu beantworten, umfasst das Projekt drei Untersuchungsfelder: Eine kritische Betrachtung der Schweizer Immigrationsgeschichte, eine ethnografische Analyse der Einbürgerungsverfahren und eine Studie über die Diskriminierungserfahrungen und Positionierungsstrategien von Nachkommen von Migrant*innen.

Kontakt für kurz und bündig #14: Anne Kristol, Doktorandin Laboratoire d'études des processus sociaux, Universität Neuenburg und nccr-on the move, anne.kristol@unine.ch

Der Nationale Forschungsschwerpunkt (NFS) «nccr – on the move» erforscht Themen rund um Migration und Mobilität. Dabei setzt er sich zum Ziel, das Zusammenspiel von Migration und Mobilität und damit einhergehenden Phänomenen in der Schweiz und darüber hinaus besser zu verstehen. Er führt Forschung aus den Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften zusammen. Das von der Universität Neuenburg koordinierte Netzwerk umfasst vierzehn Forschungsprojekte an zehn Schweizer Hochschulen: Den Universitäten Basel, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg und Zürich, der ETH Zürich, dem Graduate Institute in Genf, der Fachhochschule Westschweiz sowie der Fachhochschule Nordwestschweiz.

«kurz und bündig» gibt Antworten auf aktuelle Fragestellungen im Bereich der Migration und Mobilität – auf der Grundlage von Forschungsergebnissen, die im Rahmen des «nccr – on the move» erarbeitet worden sind. Die Analysen und Argumente liegen in der Verantwortung der Autor*innen.

Kontakt für die Serie: Aldina Camenisch, Verantwortliche Wissenstransfer, aldina.camenisch@nccr-onthemove.ch

nccr
on the move

National Center of Competence in Research – The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

Universität Neuenburg, Rue Abram-Louis-Breguet 2, 2000 Neuchâtel, Schweiz