

A stylized illustration of a steep, brown cliff face. At the top, a white horizontal line represents the ground. Several figures are shown: some are walking on this line, while others are climbing the cliff face. The cliff face is textured with vertical lines. The background is a solid red color.

Der Schweizer Pass will verdient sein

Nirgendwo sonst in Europa müssen Ausländer bis zur Einbürgerung so lang im Land gelebt haben wie in der Schweiz. Innerhalb der Schweiz variieren die Einbürgerungshürden je nach Region beträchtlich, zeigt eine Studie der Universität Bern.

VON ANITA VONMONT
ILLUSTRATION CHRISTOPHE VORLET

Die Schweiz gehört in Europa zu den Ländern mit dem höchsten Ausländeranteil. Doch die hohe Quote von rund 20 Prozent ist zu einem Grossteil hausgemacht: In keinem anderen europäischen Land dauert es nämlich so lang, bis aus «Ausländern» «Einheimische» werden, wie in der Schweiz. Zwölf Jahre muss jemand hier gelebt haben, bevor er oder sie beim Bund den Schweizer Pass beantragen kann. Im EU-Durchschnitt sind es knapp sieben Jahre. Zuweilen dauert es in der Schweiz auch 15 Jahre und länger, denn über Einbürgerungen entscheiden nicht nur die Bundesbehörden, sondern – ein weiteres Unikum in Europa – zusätzlich noch die Kantone und die Gemeinden. Und bereits bringen vor dem Wahljahr 2007 politische Parteien wie die Schweizer Demokraten und die SVP Volksinitiativen ins Spiel, die das Einbürgerungsrecht auch auf nationaler Ebene verschärfen sollen.

Immer fremdenfeindlicher?

Wird die Schweiz immer fremdenfeindlicher?, lässt sich fragen. «Das ist schwer zu beurteilen», meint die Historikerin Brigitte Studer, die zusammen mit Gérald Arlettaz die Einbürgerungspraxis in der Schweiz während der letzten 130 Jahre sowie den damit einhergehenden öffentlichen Diskurs untersucht hat. «Seit den 80er Jahren ist die Schweiz mit Neuerungen wie dem Doppelbürgerrecht oder dem bedingungslosen Beibehalten des

Bürgerrechts für Schweizerinnen, die einen Ausländer heiraten, liberaler geworden, als sie es vorher lange war. Zugleich wurde die Einbürgerung von hier geborenen Secondos, das «jus soli», an der Urne dreimal abgelehnt.» Und neben einer liberalen Haltung, wie sie zu Ausländerfragen heute etwa in der Verwaltung, den Medien oder Sozialwissenschaften verbreitet ist, beobachtet Studer zugleich «einen xenophoben Diskurs, den es bereits in den 70er Jahren mit der Überfremdungsinitiative von James Schwarzenbach gab und den seither vor allem die SVP zum Beispiel mit manipulativen Abstimmungsplakaten politisch erfolgreich weiter verfolgt.»

Einbürgerungen waren lange fast ausschliesslich ein städtisches Phänomen. Die ländlichen Gemeinden sind damit erst seit wenigen Jahren konfrontiert, belegt Studers Projekt aus dem Nationalen Forschungsprogramm «Integration und Ausschluss» (NFP 51). Ausser dem Stadt-Land-Unterschied gibt es aber auch Unterschiede zwischen den Städten, wie eine vertiefende Analyse der Städte Bern, Basel und Genf ergab. Die Stadt Bern beispielsweise «hat zwischen 1874 und 1990 fast neunmal weniger Leute aus dem Ausland eingebürgert als die Stadt Basel», sagt Erika Luce, eine der vier Projektmitarbeiterinnen. Basel verzeichne in all diesen Jahren auch gesamtschweizerisch am meisten Einbürgerungen aus dem Ausland. Auf der gesetzlichen Ebene ist heute dagegen Bern am liberalsten. Denn hier gilt mittlerweile die «Integrationsvermutung», und anstelle der



Legislativbehörde oder des Stimmvolks entscheidet die Exekutivbehörde nach gesetzlichen Vorgaben, wer den Schweizer Pass erhält. In Genf wiederum sind die Wohnsitzgemeinden zwar ins Einbürgerungsverfahren einbezogen, die Entscheidung fällt aber in letzter Instanz die Genfer Kantonsregierung nach kantonalem Recht.

Integration statt Assimilation

«In der Praxis sind heute alle drei Städte ähnlich liberal», fasst Projektmitarbeiterin Anina Gidkov zusammen: «Auch Basel und Genf, die keine Integrationsvermutung im Gesetz haben, gehen in den Verfahren prinzipiell von der Integration von Einbürgerungskandidaten aus und nicht mehr von der Assimilation.» Integration meint heute einen gegenseitigen Prozess, wie ihn das kürzlich angenommene (für Einbür-

Unpolitisch einbürgern

Im Sinne einer effizienteren Einbürgerungspraxis, die Willkür und subjektive Entscheide ausschliesst, macht die Forschungsgruppe des NFP 51 folgende Empfehlungen:

Einheitlichkeit: Es sollen gesamtschweizerisch einheitliche und klare Einbürgerungsbestimmungen gelten. **Kein politischer Akt:** Das Einbürgerungsverfahren soll, wie heute in ganz Europa ausser der Schweiz üblich, zu einem Verwaltungsakt mit Begründungspflicht werden. **Integrationsvermutung:** Nachdem jemand eine bestimmte, gesetzlich festgelegte Zeit in der Schweiz gelebt hat, soll diese Person nicht mehr ihre Integration nachweisen müssen, sondern der Staat soll umgekehrt eine mögliche Nichtintegration nachweisen. **Reduzierte Wohnsitzfrist:** Die europaweit restriktivste 12-jährige Frist der Schweiz soll gesenkt werden. **Gemeinden nur angehört:** Die Gemeinden sollen im Einbürgerungsverfahren nicht entscheiden, sondern nur angehört werden.

gerungen allerdings nicht zuständige) neue Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer definiert: Die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung ist dabei ebenso gefragt wie die Integrationsbereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer, von denen vor allem verlangt wird, dass sie die rechtsstaatliche Ordnung und die demokratischen Prinzipien befolgen, eine Landessprache erlernen und den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung bekunden. Die Assimilation dagegen – sie galt in der von Überfremdungsangst geprägten Zeit zwischen dem Ersten Weltkrieg und den 1970er Jahren in der ganzen Schweiz als Einbürgerungskriterium – verlangt eine einseitige und weiter gehende, auch kulturelle Anpassung ans «Schweizerische», wobei die Definitionen je nach Zeitstimmung änderten. «Nicht schweizerisch» bedeutete mal «jüdisch», mal «nicht gesund» oder heute – von der Assimilation gehen nach wie vor verschiedene ländliche Gemeinden aus – «kosovarisch».

Unterschiedliche Prinzipien

Zu definieren, was schweizerisch ist und was nicht, sagt Brigitte Studer, sei eine von zwei massgeblichen Wirkungen, welche die Einbürgerung in den letzten 130 Jahren hatte. Zugleich sei sie auch «ein Mittel, um zu bestimmen, wer Zugang hat zu welchen Rechten». So ist noch heute die Sozialhilfe Domäne der Gemeinden. Jene achten daher genau, ob jemand der Gemeinde zur Last fallen könnte. Und Fürsorgebezüger werden oft nicht eingebürgert. Die Gemeinden seien im dreistufigen Schweizer Einbürgerungsverfahren die Instanz, welche «am ehesten subjektive Einschätzungen begünstigen», so Studer, «zum Beispiel mittels <Assimilations>-Kriterien oder anonymer Abstimmungsentscheide». Für Einbürgerungen in der Schweiz bedeutet dies: Auch wenn heute der Bund, die meisten Kantone und die grossen Städte vom Integrationsprinzip ausgehen und ihre Verfahren verrechtlicht haben, bleiben die Einbürgerungsmöglichkeiten im Land klar eingeschränkt, solange zahlreiche Gemeinden einen anderen Kurs verfolgen. ■

