

Bern, den 18. März 2010

EJPD

Bundesamt für Migration

3003 Bern

Stellungnahme der Demokratischen JuristInnen der Schweiz (DJS) zur Vernehmlassung für eine Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (BüG) – Vernehmlassungsfrist 22. März 2010

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die DJS begrüssen die grundsätzliche Stossrichtung der Revision und dabei namentlich die Absicht, bei gegebener Integration rascher als bisher einzubürgern. Die Verkürzung der überlangen Wohnsitzvoraussetzungen erweist sich nicht zuletzt im internationalen Vergleich als dringend geboten. Im Interesse einer rascheren Behandlung von Gesuchen ist auch die Beseitigung von Doppelspurigkeiten unerlässlich und eine Vereinfachung und zeitliche Befristung der Verfahren wünschenswert.

Die beabsichtigte Harmonisierung mit dem AuG bedarf hingegen einer differenzierenden Betrachtungsweise. Wenngleich die Präzisierung des Integrationsbegriffs sinnvoll erscheint, ist es zu vermeiden, mit neuen unbestimmten Rechtsbegriffen neue Rechtsunsicherheiten zu schaffen. Unerlässlich ist sodann eine wirksame Härteklausele zur Vermeidung von Diskriminierungen.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die wesentlichen materiellen Neuerungen und enthalten sich eines Kommentars zu Bestimmungen, die unverändert aus dem bisherigen Gesetz übernommen werden. Im Interesse der Übersichtlichkeit kommentieren wir nachfolgend die relevanten Artikel chronologisch.

1. Art. 9 Formelle Voraussetzungen, insbesondere das Erfordernis der Niederlassungsbewilligung

Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung liegt in den allermeisten Fällen im fremdenpolizeilichen Ermessen. Bezüglich der Erteilung dieser Bewilligung lassen sich daher erhebliche kantonale Ungleichheiten beobachten. Die Bewilligungskriterien werden von Kanton zu Kanton bzw. von Migrationssamt zu Migrationsamt ungleich streng definiert. Je nach Haltung des zuständigen Migrationsamtes variiert auch die Einschätzung, ob die einzelnen Kriterien tatsächlich erfüllt sind. **Insofern der Weg zur Niederlassungsbewilligung mit zahlreichen Unwägbarkeiten verknüpft ist und die Erteilung der Bewilligung mit Willküreelementen behaftet ist, sind zur Vermeidung von Diskriminierungen von der Regel gemäss Art. 9 lit. a BÜG zwei substantielle Ausnahmen zu definieren.**

a) Ausnahmeregelung bei unverschuldeten Integrationsdefiziten

Die erste Ausnahme betrifft die in Art. 12 Abs. 2 BÜG fokussierte Personengruppe, die unverschuldeterweise an einer vollen Integration gehindert ist. Der Entwurf spricht zutreffend von Personen, die aus psychischen oder physischen Gründen nicht in der Lage sind, das Sprachkriterium und/oder das Kriterium der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit zu erfüllen. Ihnen darf der Zugang zum Bürgerrecht nicht verwehrt werden. Da dieselben Kriterien erfahrungsgemäss in diversen Kantonen zur Verweigerung der Niederlassungsbewilligung führen, können die Betroffenen die formelle Voraussetzung von Art. 9 lit. a BÜG nicht erfüllen. Gesetzessystematisch ist die Ausnahmeregelung gemäss Art. 12 Abs. 2 BÜG auch in Abs. 2 von Art. 9 korrekterweise wie folgt einzufügen:

(2) Vom Erfordernis der Niederlassungsbewilligung gemäss Abs. 1 lit. a wird abgesehen, wenn die Bewerberin oder der Bewerber aus psychischen oder physischen Gründen oder aufgrund des Alters oder Bildungsstandes nicht in der Lage ist, die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen zu erfüllen.

b) Ausnahmeregelung für gut integrierte Jugendliche mit F- oder B-Bewilligung

Jugendliche, die hier die Schulen absolviert haben und altersgemäss integriert sind, sind vielfach aufgrund ihres spezifischen Einwanderungsgrundes nicht niederlassungsberechtigt. Dasselbe gilt auch für bloss aufenthaltsberechtigte Jugendliche. Dass sie unter Umständen bereits 10 Jahre in der Schweiz leben und auch die zeitlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllen, ändert hieran nichts. Gemäss AuG können noch vorläufig Aufgenommene frühestens nach Ablauf von fünf Aufenthaltsjahren eine Aufenthaltsbewilligung erhalten (AuG 84 Abs. 5). Die Niederlassungsbewilligung wird sodann frühestens nach einem fünfjährigen Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung erteilt (AuG 34 Abs. 4). Obwohl bestens integriert, bliebe solchen Jugendlichen der Zugang zum Schweizer Bürgerrecht verwehrt. **Viele Secondos, wohl auch von jenen erfolgreichen, die für die Schweiz Fussballweihen geholt haben, hätten nicht für die Schweiz spielen können, wenn die Niederlassungsbewilligung für die Einbürgerung vorausgesetzt gewesen wäre.** Auch im Kanton Zürich werden seit

Jahren gut integrierte vorläufig Aufgenommene und Aufenthaltsberechtigte eingebürgert. **Für diese Kategorie führt der Entwurf zu einer ungerechtfertigten Verschlechterung der Rechtslage.** Folglich ist auch für diese Personengruppe Art. 9 mit einem Abs. 3 wie folgt zu ergänzen:

(3) Vorläufig aufgenommenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen oder solchen mit Aufenthaltsbewilligung, die in der Schweiz fünf Schuljahre absolviert haben, die zeitlichen Voraussetzungen gemäss Abs. 1 lit. b und Art. 10 sowie die materiellen Integrationsvoraussetzungen gemäss Art. 11 und 12 erfüllen, wird die Einbürgerungsbewilligung erteilt.

2. Berechnung Aufenthaltsdauer gemäss Art. 10

Die Regelung gemäss Art. 15 Abs. 3 und 4 aBÜG ist beizubehalten: Es ist nicht einzusehen, dass die Integrationswirkung der Ehe mit einer integrierten Person nur gelten soll, wenn diese das Schweizer Bürgerrecht hat, nicht aber, wenn sie niedergelassen ist, wofür ja ebenfalls eine erfolgreiche Integration – praktisch in gleichem Masse wie bei der Einbürgerung – vorausgesetzt ist.

3. Materielle Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss Art. 11

Das Kriterium des Vertrautseins mit den schweizerischen Landesverhältnissen ist zu streichen, da zu unbestimmt und willküranfällig. Ausserdem ist es geeignet, introvertierte Personen zu diskriminieren, die aufgrund ihrer charakterlichen Veranlagung zurückgezogen leben und kaum soziale Kontakte pflegen. **Ebensowenig kann von ihnen verlangt werden, dass sie in einem Verein aktiv sind, zumal dies auch viele gebürtige Schweizer nicht sind.** Die Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen ist bei Erfüllung der übrigen Integrationskriterien bzw. materiellen Voraussetzungen ohne weiteres zu bejahen.

4. Integrationskriterien gemäss Art. 12

a) *Beachten der Rechtsordnung anstelle „Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung/Respektierung der Prinzipien der BV*

Anstelle zweier vager, unbestimmter Rechtsbegriffe ist der Begriff des „Beachtens der Rechtsordnung“ weit klarer und hinreichend. Das „Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ ist zu wenig bestimmt und überdehnt den staatlichen Anspruch auf Wohlverhalten. Auch die Respektierung der Prinzipien der Bundesverfassung ist eine kaum messbare Grösse bzw. entsprechende Erklärungen wenig aussagekräftig. **Anstelle von Wertbekenntnissen ist Gesetzesloyalität zu fordern, die ja auch klar messbar ist. In einer pluralistischen Gesellschaft (Die Gedanken sind frei!) kann denn auch nur Gesetzesloyalität und nicht ein Wertbekenntnis Grundlage des Zusammenlebens sein.**

b) *Kriterium Sprache und Erwerbstätigkeit/Bildung bzw. Wille hierzu*

Es erscheint äusserst problematisch, den Kantonen zu überlassen, das Sprachkriterium zu verschärfen. Vor allem resultierte hieraus eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung im Vergleich zu

Auslandgesuchten. Demgegenüber verdient die Umschreibung der Anforderungen an die Kriterien „Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung“ im Vernehmlassungsbericht Zustimmung.

c) Sonderfall: Unverschuldetes Unvermögen zur Integration

S. hierzu vorne Ziff. 1.

5. Kantonale und kommunale Aufenthaltsdauer (Art. 18)

Aus Gründen interkantonaler Vereinheitlichung bevorzugen wir klar die Variante. Hierbei sind allerdings Voraufenthalte in einem Nachbarkanton an die Frist anzurechnen, **da es für die Frage der „kantonalen“ Integration irrelevant ist, ob beispielsweise jemand von Schaffhausen nach Feuerthalen (Kanton Zürich) zieht oder sich zuvor in einer zürcherischen Nachbargemeinde aufgehalten hat.**

6. Anrechenbare Aufenthalte (Art. 33)

Anzurechnen sind auch Aufenthalte als Asylsuchender, zumal ja beim staatenlosen Kind gemäss Bericht (S. 21) explizit und richtigerweise auch eine N-Bewilligung genügt. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb dies nicht generell gelten sollte.

7. Nichtigerklärung und Strafwartefrist (Art. 36)

Wir erachten die **Verankerung einer Strafwartefrist als sachlich völlig ungerechtfertigt. Eine Erschleichungshandlung bei der Einbürgerung setzt im Regelfall praxismässig kein besonders irreführendes Verhalten voraus.** Vielfach erweist sich lediglich die Hoffnung in die Zukunft der Ehe eines qua Eheschliessung Einbürgerten ex post als sachlich unbegründet. Eine entsprechende Beurteilung erfolgt – ausgehend vom Eheverlauf im Anschluss an die Ehe – aufgrund einer gesetzlichen Vermutung. Sie rechtfertigt indessen selten einen eigentlichen Missbrauchsvorwurf und daher auch keine „Strafwartefrist“ im Sinne von Art. 36 Abs. 5 BÜG! Dies umso so weniger, als zwischen der (erschlichenen) Einbürgerung und der Sanktion 12 oder mehr Jahre liegen (!), wie auch der Vernehmlassungsbericht festhält. **Die Nachwirkung eines derart lange zurückliegenden meist keineswegs offenkundigen Fehlverhaltens durch Verankerung einer Strafwartefrist erscheint unverhältnismässig.**

8. Widerruf von Bewilligungen nach Nichtigerklärung der Einbürgerung (Anpassung von AuG 62/63)

BGE 135 II 1ff. hat keineswegs einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zutage gefördert, sondern auf dem Wege der Lückenfüllung lediglich festgehalten, dass es stossend wäre, eine eingebürgerte Person ausländerrechtlich schlechter zu stellen, als wenn sie nie eingebürgert worden wäre. **Mit dem Verlust des Bürgerrechts ist der Eingebürgerte nach einer Nichtigerklärung schon hinreichend**

bestraft. Es ist nicht einzusehen, weshalb er für die erschlichene Einbürgerung auch noch ausländerrechtlich sanktioniert werden müsste. **Eine solche Sanktionierung stellt vielmehr eine verfassungswidrige Doppelbestrafung (ne bis in idem) dar.** Vorbehalten bleibt selbstverständlich auch nach bereits geltendem Recht (!) eine ausländerrechtliche Sanktionierung, wenn der vor der Einbürgerung erlangte ausländerrechtliche Status seinerseits auf einem Umgehungstatbestand beruht (s. BGE 135 II 9 E.4).

Wir hoffen, dass unsere Ausführungen in die künftige Gestaltung der Gesetzgebung einfließen werden und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Catherine Weber
Geschäftsführerin DJS

Beilage: Ausgefüllter Fragebogen (Anhang 1)

Anhang 1) Fragebogen zur Vernehmlassung zum BürgerrechtsG

Revisionsvorschlag:	Bemerkung DJS
<p>Artikel 9 Formelle Voraussetzungen Niederlassungsbewilligung</p> <p>8 Jahre Aufenthalt in der Schweiz</p>	<p>Die grundsätzliche formelle Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung ist im Sinne einer Harmonisierung zum Ausländerrecht nachvollziehbar. Akzeptabel ist diese formelle Voraussetzung indessen nur, wenn durch zwei Vorbehalte, die Interessen von Jugendlichen und bildungsfernen und behinderten Gesuchstellern gewahrt werden. Andernfalls werden neue, unerwünschte interkantonale Ungleichheiten geschaffen, in denen sich die unterschiedlichen Haltungen der kantonalen Migrationsämter spiegeln. Ein Vorbehalt analog in Art. 12 Abs. 2 ist daher auch im Zusammenhang mit den formellen Voraussetzungen einzufügen.</p> <p>Die Reduktion der Wohnsitzvoraussetzung auf acht Jahre ist zu begrüssen.</p>
<p>Art. 10 Berechnung Aufenthaltsdauer</p>	<p>Zustimmung; die bisherige Regelung im Falle ausländischer Ehepaare ist aber beizubehalten. Es wirkt stossend, dass die Integrationswirkung der Ehe oder Partnerschaft mit einem Niedergelassenen nicht ebenfalls anerkannt wird, analog zu derjenigen der Ehe mit einem Schweizer!</p>
<p>Art. 11 Materielle Voraussetzungen erfolgreich integriert, mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut, keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz.</p>	<p>Das Kriterium des Vertrautseins mit den schweizerischen Landesverhältnissen ist zu streichen, da zu unbestimmt, willküranfällig und überdies zurückgezogen lebenden Personen mit wenig sozialen Kontakten zur Aussenwelt Einbürgerung nicht verwehrt werden darf. Ebenso wenig kann Engagement in einem Verein verlangt werden! Die Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen ist bei erfolgreicher Integration nach Massgabe der leicht angepassten Kriterien gemäss Art. 12 ohne weiteres zu bejahen.</p>
<p>Art. 12 Integrationskriterien:</p> <p>öffentliche Sicherheit und Ordnung und Respektierung der grundlegenden Prinzipien der BV</p> <p>Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen</p>	<p>Eine Präzisierung der Integrationskriterien im BÜG analog VIntA ist grundsätzlich akzeptabel. Diese beiden Kriterien sind aber besser im Begriff „Beachten der Rechtsordnung“ zusammenzufassen. Der Begriff der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ ist weniger bestimmt und zu weitgehend. Die Respektierung der grundlegenden Prinzipien der BV ist kaum justiziabel. Anstelle von Wertbekenntnissen ist Gesetzesloyalität zu fordern. Diese lässt sich objektiv messen, während jene wenig aussagekräftig sind und in einer pluralistischen Gesellschaft nicht Basis des Zusammenlebens sein können.</p> <p>Es erscheint problematisch, den Kantonen zu überlassen, das Sprachkriterium zu verschärfen. Vor allem resultierten hieraus interkantonale Ungleichbehandlungen und eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung im Vergleich zu Auslandgesuchten</p>

Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung	Die Umschreibung der diesbezüglichen Anforderungen im Vernehmlassungsbericht verdient Zustimmung, insbes. Honorierung von Bemühungen.
Sonderfall: Unverschuldetes Unvermögen zu Integration	Zustimmung, wobei auch bei Art. 9 in einem eigenen Absatz einzufügen, nebst dem Vorbehalt für jugendliche Gesuchsteller mit F-Bewilligung und Aufenthaltsbewilligung
Art. 13 Einbürgerungsverfahren	
Art. 14 Kant. Einbürgerungsentscheid	
Art. 18 kant. und kommunale Aufenthaltsdauer	Vereinheitlichung im Sinne der Variante ist wünschenswert

Art. 22 irrtümlich angenommenes Schweizer Bürgerrecht	
Art. 25 Zuständigkeit und Verfahren	
Art. 26 Voraussetzung für die Wiedereinbürgerung	
Art. 27 Nach Verwirkung und Verlust des Bürgerrechts	
Artikel 33 Aufenthalt	Zusätzlich sind auch Aufenthalte als Asylsuchende mit N-Bewilligung anzurechnen
Art. 34 kantonale Erhebungen	
Art. 35 Gebühren	
Art. 36. Nichtigerklärung	

Art. 41 Vereinfachung Entlassung bei mehrfachem kant. Bürgerrecht	
Art. 51 Nichtrückwirkung	
Art. 52 erleichterte Einbürgerung für das Kind eines schweiz.,. Elternteils	
Stossrichtung der Vorlage: Kohärenz mit dem neuen Ausländergesetz sowie den Änderungen des Asylgesetzes.	Teilweise ja, aber mit erheblichen Differenzierungen
Harmonisierung der kant. und kommunalen Wohnsitzfristen.	ja
Vereinfachung und Harmonisierung der Abläufe	ja
Klärung der Rollen von Kanton und Bund im Einbürgerungsverfahren	ja
Beitritt der Schweiz zur Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention	ja
Verknüpfung mit der Totalrevision BüG	ja