StaatsbürgerInnen werden - SchweizerInnen machen : eine Ethnographie der Einbürgerungspraxis in der Stadt Basel

Autor(en): **Achermann, Christin / Gass, Stefanie**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Tsantsa : Zeitschrift der Schweizerischen Ethnologischen Gesellschaft = revue de la Société suisse d'ethnologie = rivista della Società svizzera d'etnologia**

Band (Jahr): **9 (2004)**

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1007453

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

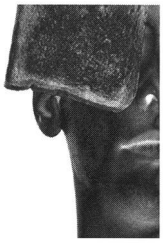
Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

StaatsbürgerInnen werden – SchweizerInnen machen



Eine Ethnographie der Einbürgerungspraxis in der Stadt Basel

Christin Achermann und Stefanie Gass

Den Gemeinden kommt im dreistufigen Einbürgerungsverfahren[1] in der Schweiz eine besondere Bedeutung zu: Meist sind sie die Instanz, die mit den EinbürgerungskandidatInnen am engsten in Kontakt tritt, die vertiefte Gespräche mit ihnen führt und nachforschende Abklärungen über sie tätigt. Man kann davon ausgehen, dass der Entscheid über Einbindung oder Ausgrenzung von potenziellen neuen BürgerInnen im Wesentlichen auf der kommunalen Ebene fällt und dass die Einbürgerungsgesetzgebung in den Gemeinden angewandt und ausgestaltet wird. Dennoch ist wenig bekannt über die konkreten Vorgänge an dieser Schlüsselstelle des Einbürgerungsprozesses. Die im Rahmen des Nationalen Forschungsprojektes «Politische Gemeinden als Orte der Einbindung und Ausgrenzung: Die Praxis der Einbürgerung» entstandenen Studien, zu welchen auch die Grundlage dieses Artikels zählt, füllen diese Lücke[2].

In unsere Untersuchung des Einbürgerungsprozesses in der Stadt Basel haben wir beide beteiligten Seiten einbezogen: die Behörden ebenso wie eingebürgerte respektive im Einbürgerungsverfahren stehende Personen[3]. Die erste und bislang einzige Studie, welche die Einbürgerung aus der Sicht dieser beiden Gruppen von Akteuren am Beispiel der Westschweizer Kantone und des Tessins untersucht hat, entstand im Rahmen des NFP 21 «Kultureller Pluralismus und nationale Identität» (Centlivres, Centlivres-Demont et al. 1991; Ossipow 1996). Eine entsprechende Studie in der Deutschschweiz, die auch dem seither stark gewandelten politischen und rechtlichen Kontext der Bürgerrechtsverleihung Rechnung trägt, stand bislang aus.

Im Folgenden zeigen wir am Beispiel der Stadt Basel und des Kantons Basel-Stadt auf, wie sich die Einbürgerung in der Praxis gestaltet. In einem ersten Schritt beschreiben wir das Verfahren mit seinen verschiedenen Etappen sowie die damit verbundenen Entscheidungsprozesse aus der Sicht der beteiligten Behörden. In einem zweiten Schritt wechseln wir die

[1] Der Artikel bezieht sich ausschliesslich auf die ordentliche Einbürgerung, da nur bei dieser die Gemeinde ein Mitspracherecht hat. Auf die erleichterte Einbürgerung von AusländerInnen, die mit einer Schweizerin resp. einem Schweizer verheiratet sind, gehen wir nicht ein.

[2] Vgl. Steiner & Wicker (2000; 2004) sowie Arn & Fassnacht und Steiner in diesem Band.

[3] Grundlage dieses Artikels ist eine Untersuchung in Basel im Herbst und Winter 2000/2001. Wir führten 17 qualitative Interviews mit eingebürgerten Personen sowie EinbürgerungskandidatInnen sowie verschiedene Informationsgespräche und acht Interviews mit BehördenvertreterInnen

Perspektive und rücken die EinbürgerungskandidatInnen in den Mittelpunkt. Dabei fragen wir, welche Ressourcen der KandidatInnen eine Rolle spielen, damit das Einbürgerungsverfahren erfolgreich bewältigt werden kann bzw. welche Gruppen von Personen sich im Verfahren mit Schwierigkeiten konfrontiert sehen. In den abschliessenden Folgerungen beleuchten wir das Zusammenspiel von gesetzlichen Anforderungen und Handlungsspielräumen in der Praxis der Einbürgerungsbehörden – ein Zusammenspiel, dessen Resultate die einzelnen Einbürgerungsentscheide sind.

Das Einbürgerungsverfahren

1. Kanzlei des kantonalen Bürgerrechtsdienstes: Anmeldung

Einbürgerungswillige AusländerInnen müssen ihr Gesuch für den Erwerb des kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Bürgerrechts beim kantonalen Bürgerrechtsdienst (BRD) des Zivilstandsamtes Basel-Stadt einreichen. Erste Kontaktperson im Verfahren ist somit die Stelleninhaberin des dortigen Kanzleidienstes. Sobald diese alle notwendigen Dokumente erhalten hat, bereitet sie das Gesuch vor, stellt das Dossier für die SachbearbeiterInnen zusammen und bereinigt die Unterlagen für die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung. Auf der Kanzlei wird in erster Linie geprüft, ob die Wohnsitzfrist erfüllt ist. KandidatInnen, deren Sprachkenntnisse die Stelleninhaberin als ungenügend oder mangelhaft beurteilt, informiert sie über Sprachkurse. Es gäbe Leute, «*die sprachlich wirklich schlecht assimiliert sind, also wo man sagt, es ist problematisch, aber da gibt es Leute, die das dann trotzdem wollen*»[4].

2. Sachbearbeitung des kantonalen Bürgerrechtsdienstes

Das vom Kanzleidienst zusammengestellte Dossier gelangt in die Sachbearbeitung. Gemäss den rechtlichen Bestimmungen fallen in den Aufgabenbereich des kantonalen Bürgerrechtsdienstes neben der Entgegennahme der Gesuche die Feststellung, «*ob die Voraussetzungen erfüllt sind*», sowie die Prüfung der «Lebensverhältnisse», des «Leumundes» und der «Assimilation».

Die SachbearbeiterInnen holen zusätzliche Informationen ein und prüfen die Gesuche. Für die Prüfung der Gesuche sehen die SachbearbeiterInnen die Akten der Fremdenpolizei durch und holen bei verschiedenen Amtsstellen, wie der Vormundschaftsbehörde, der Staatsanwaltschaft, der Steuerverwaltung und dem Betreibungsamt, Auskünfte über die EinbürgerungskandidatInnen ein. Daneben prüfen sie in Zweifelsfällen, ob die KandidatInnen ihren Wohnsitz tatsächlich in Basel haben. In diesem Zusammenhang und auch bezüglich Straftaten besteht nach Aussage der SachbearbeiterInnen eine Zusammenarbeit mit der Fremdenpolizei des Kantons. «*Bei speziellen Fällen, wenn wir den Wohnsitz überprüft haben wollen, dann aktivieren wir die Leute dort, weil wir dies ja in dem Sinn nicht mehr machen, dass wir in die Wohnungen gehen. Also, wenn wir in die Wohnungen gehen, ich habe das auch schon gemacht, dann geht es darum, wenn man unsicher ist, ob jemand wirklich den Wohnsitz hat, oder ob es nur ein Scheindomizil ist*». Aus den Einsichten in Akten anderer Behörden und aus den eingeholten Basisinformationen ergibt sich für die SachbearbeiterInnen ein erstes Bild von den GesuchstellerInnen.

Beurteilen die SachbearbeiterInnen die Ausgangslage aufgrund des Dossiers einer Kandidatin oder eines Kandidaten als ungenügend, wird das Gesuch zurückgestellt. Eine Sachbearbeiterin erwähnt in Anlehnung an die gesetzlichen Bestimmungen «*Straftaten*» als einen Grund, der zur Rückstellung des Gesuchs führen

aller beteiligten kantonalen und kommunalen Instanzen. Im Archiv der Bürgergemeinde der Stadt Basel erhoben wir 250 Dossiers von Eingebürgerten aus den Jahren 1983, 1991, 1995, 1996 und 1999. Weiter sassen wir zur teilnehmenden Beobachtung bei Etappen des Einbürgerungsverfahrens bei und führten diverse ExpertInnengespräche. Zum methodischen Vorgehen bei der Datenerhebung und -analyse vgl. Achermann und Gass (2003: 20ff).

[4] Die im Folgenden kursiv markierten Aussagen sind Zitate aus den im Rahmen der Untersuchung geführten Interviews.

kann, bis der entsprechende Vermerk aus dem Strafregister gelöscht worden ist. Andere Gründe sind Steuer- und allgemeine Schulden oder das Fehlen einer *«beruflichen Festigung»*.

Wird ein Gesuch von Beginn an als *«in Ordnung»* beurteilt, laden die SachbearbeiterInnen des kantonalen BRD die KandidatInnen meist etwa ein Jahr nach der Anmeldung zu einem Gespräch ein. Die SachbearbeiterInnen versichern, dass sie ein Gespräch so objektiv wie möglich zu führen versuchen. Man sei aber auch vorbelastet, da man bereits viele Akten über diese Personen gelesen habe. Um die Objektivität zu bewahren, werden die Referenzpersonen erst nach dem Gespräch mit den KandidatInnen befragt. Die SachbearbeiterInnen ergänzen die Grundlageninformationen aus den amtlichen Erhebungen während des Gesprächs durch weitere Auskünfte der KandidatInnen über ihren Lebenslauf.

Aus den amtlichen Akten, dem persönlichen Gespräch und Eindruck sowie der Umfrage bei den Referenzpersonen erstellen die SachbearbeiterInnen einen Erhebungsbericht zuhanden der Bürgergemeinde und der Sektion Bürgerrecht des Bundesamts für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES). Alle SachbearbeiterInnen haben eine individuelle Art der Bearbeitung und Erstellung des Berichts, was gemäss einem Sachbearbeiter auch *«einen Ermessensspielraum»* darstellt und den jeweiligen *«Stil»* prägt. Im Bericht wird meist Folgendes festgehalten: der Lebenslauf der im Dossier eingeschlossenen Personen, Wohnsitz und -dauer, die «Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse», die Erhebungen bei den Referenzpersonen, die amtlichen Nachprüfungen und der Antrag des kantonalen BRD. Die neueren Berichte sind bei KandidatInnen, die als problemlos beurteilt werden, sehr kurz gehalten; dies betrifft insbesondere die Gesuche der AusländerInnen der zweiten Generation. Bei negativ beurteilten Aspekten folgen meist ausführlichere Beschreibungen.

Der Lebenslauf der Person wird anhand von Angaben über Geburtsort, Herkunft, Eltern und Geschwister, Ausbildung, Beruf, Anstellungen im Herkunftsland und in der Schweiz, allfällige Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit sowie über die Wohnorte im Herkunftsland und in der Schweiz umrissen. Es werden auch weitere persönliche Beobachtungen hervorgehoben, welche die SachbearbeiterInnen als erwähnenswert betrachten und die sich hauptsächlich um die Freizeitbeschäftigungen der KandidatInnen oder um ihre Feriendestinationen drehen.

Die Frage nach der «Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse» ist im Gespräch mit den EinbürgerungskandidatInnen zentral. So enthält der Bericht Beurteilungen über Sprach- und Staatskundekenntnisse sowie weitergehende Einschätzungen zur «Assimilation» oder seltener – und im Sprachgebrauch der Behörden als Synonym verwendet – zur «Integration». Die Sprachkenntnisse der KandidatInnen werden im Bericht eingeschätzt und mit beispielhaften Erläuterungen illustriert. Die beurteilten Fähigkeiten werden zudem in einen Zusammenhang mit der Aufenthaltsdauer der Personen, ihren Lebensweisen oder den soziokulturellen Realitäten gestellt. In diese Erklärungen fliessen jeweils Beschreibungen des Charakters der KandidatInnen ein. Die Bewertungen der Sprachkenntnisse werden so gekoppelt mit Aussagen über Schüchternheit, Nervosität oder auch den vorhandenen bzw. fehlenden Willen der KandidatInnen, die deutsche Sprache zu erlernen. Die Staatskundekenntnisse führen die SachbearbeiterInnen im Bericht ebenfalls erklärend und gleichzeitig bewertend aus. Auch hier wird Desinteresse, Wille oder Bereitschaft attestiert und den KandidatInnen und ihrem Wissen eine verständnisvolle oder ablehnende Haltung entgegengebracht. Mit all diesen Beurteilungen halten die einzelnen SachbearbeiterInnen somit ihren persönlichen Eindruck fest.

Wie in den gesetzlichen Regelungen taucht der Begriff der «Assimilation» auch in den Berichten des kantonalen BRD auf. In den Interviews versuchen die SachbearbeiterInnen, uns den jeweiligen *«Assimi-*

lationsstand» der KandidatInnen zu beschreiben. Ein Sachbearbeiter erwartet beispielsweise, dass die EinbürgerungskandidatInnen *«nicht nur in ihren Strukturen weiterleben, sondern dass sie Sachen von uns annehmen»*. Es *«frustriert»* ihn, *«dass sie das nur vordergründig machen und trotzdem in ihren Strukturen weiterleben und ihrer Kultur nachgehen»*. Vom *«Erscheinungsbild»* der KandidatInnen wird erwartet, dass sie nicht von SchweizerInnen zu unterscheiden seien und beispielsweise nicht den *«Moslem nach aussen gekehrt»* haben. Die Anpassung bezüglich der äusseren Erscheinung wird allerdings ausdrücklich nicht nur für die Vorsprachen bei den Einbürgerungsbehörden erwartet: Es gäbe Leute, die sich bewusst nicht anpassen würden, jedoch *«das Erscheinungsbild uns [den SachbearbeiterInnen des kantonalen BRD; A.d.V.] gegenüber anders zeigen, als wie sie es dann vielleicht wirklich leben»*. Die SachbearbeiterInnen stellen ihre Ansprüche in einen Zusammenhang mit der jeweiligen Herkunft, der Ausbildung oder der Aufenthaltsdauer der KandidatInnen. Damit zeigen sie auf, wie sich die KandidatInnen in das Leben in Basel eingliedern sollten: *«Zum einen können wir verstehen, dass die Gesuchstellergattin aus einem anderen Kulturkreis stammt und die dortige Stellung der Frau mitberücksichtigt werden sollte. Zum anderen würden wir uns ein intensiveres Bemühen wünschen, sich den hiesigen Gegebenheiten anzupassen»*.

Die amtlichen Nachforschungen werden im Bericht hauptsächlich bei negativ beurteilten Informationen erwähnt. Aus den Akten der Fremdenpolizei werden Vorkommnisse wie Verwarnungen, die das Verhalten betreffen, oder Aussagen über Aufenthaltsbewilligungen und Einreisesperren festgehalten. Im Bericht tauchen auch Beschreibungen der persönlichen Haltungen sowie des Charakters der KandidatInnen auf sowie Hinweise darauf, ob eine Einbürgerung vom Charakter der KandidatInnen her aus persönlicher Sicht der SachbearbeiterInnen erwünscht ist.

Die Berichte enden mit einem Antrag des kantonalen BRD an die Bürgergemeinde und den Bund. Dieser Antrag beruht nach einem Sachbearbeiter auf einem *«Ermessensspielraum»* des kantonalen BRD, der entscheiden kann: *«Daumen hoch oder runter, reicht es oder nicht»*. Bei der Nutzung des Ermessensspielraumes müssen gemäss der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz des Kantons Basel-Stadt (BüRV) auch die Herkunft und die Bildung der BewerberInnen in Betracht gezogen werden.

Der kantonale BRD klärt demnach die formellen Aspekte ab und versucht, sich von den KandidatInnen ein Bild zu machen. Anträge, bei welchen zum Beispiel hängige Strafverfahren oder formelle Mängel festgestellt werden, sollten gar nicht erst an die Bürgergemeinde weitergeleitet werden. Die betreffenden KandidatInnen werden durch den kantonalen BRD zum Rückzug ihres Gesuchs aufgefordert oder das Gesuch wird pendent gehalten, bis die Vorbehalte aufgehoben sind. Der juristische Mitarbeiter der Bürgergemeinde beschreibt die Funktion des Kantons als jene eines *«Filters»*, der nur Gesuche zur Bürgergemeinde lässt, die geprüft sind, und bei denen nur noch die Thematik und die Beurteilung des Anspruchs nach *«Assimilation»* zentral ist. So könne sich die Bürgergemeinde hauptsächlich mit Aspekten befassen, die, falls mangelhaft, korrigierbar sind.

3. Sekretariat der Bürgergemeinde der Stadt Basel

Der kantonale BRD überweist die Gesuche mit Antrag an die Bürgergemeinde der Stadt Basel. Gemäss BüRV prüft diese «bei Gesuchen von ausländischen Bewerberinnen und Bewerbern», ob sie die gesetzlichen Anforderungen erfüllen[5]. Der Sekretär der Einbürgerungskommission beschreibt dies als die Prüfung der Assimilation: *«Ob sie vertraut sind mit unseren Bräuchen und unseren wichtigsten Behörden. Das ist unsere Aufgabe»*.

In der Regel vergeht ein halbes Jahr, bis ein vom Kanton weitergeleitetes

[5] BewerberInnen müssen gemäss kantonalem Bürgerrechtsgesetz (BüRG) §13 Absatz 1 folgende Anforderungen erfüllen: a) «einen guten Leumund besitzen»; b) «mit allgemeinen Lebensgewohnheiten und wichtigen öffentlichen Institutionen in Gemeinde, Kanton und Bund vertraut [sein], die schweizerische Demokratie bejahen und die geltende Rechtsordnung respektieren»; c) «ihren privaten und öffentlichrechtlichen Verpflichtungen nachkommen». In §14 der BüRV wird noch genauer festgelegt, dass die Assimilation von den Behörden «in geeigneter Weise festzustellen» sei.

Dossier ein erstes Mal zur Hand genommen wird. Dort sei ein «*Spielraum*», über welchen er in seiner Arbeit verfüge, berichtet der Sekretär der Bürgergemeinde. Er könne es steuern, ob ein Gesuch etwas schneller oder langsamer behandelt werde. Als Erstes liest er die Gesuche durch, wobei er vor allem die Berichte des kantonalen BRD studiert. Dabei macht er Notizen zu den einzelnen Dossiers, weist auf Einzelheiten hin und leitet diese an seinen Vorgesetzten, den Bürgergemeindeschreiber, weiter. Über die KandidatInnen erzählt er, dass sie wissen, «*wie es [das Verfahren; A.d.V.] geht*» und dass er es auch mit «*ungefreuten Personen*» zu tun habe, bei denen es einem «*nicht mehr so wohl*» sei. Er betont jedoch, dass dies nur auf einen kleinen Teil der KandidatInnen zutreffe und zeigt sein Mitgefühl mit der Mehrheit, denn «*sie haben es halt schon schwer*».

4. Informationsveranstaltungen der Bürgergemeinde (Bürgerkundekurse)

Wie in der Gemeindeordnung festgehalten, organisiert die Einbürgerungskommission (s.u.) «Bürgerkundekurse». Diese zwei Abendveranstaltungen haben zum Ziel, den KandidatInnen die geforderten Staatskundekenntnisse zu vermitteln und ihnen einige Orte der Stadt Basel (z.B. das Historische Museum und das Rathaus) vorzustellen. Die KandidatInnen werden von der Präsidentin der Einbürgerungskommission darauf hingewiesen, dass sie mit dem Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft sowohl Rechte als auch Pflichten erhalten werden. Auch wenn der Bürgergemeindeschreiber der Ansicht ist, «*schlechte Stimmbürger haben wir schon genug eigene, wir brauchen nicht noch neue*», sind sich die BehördenvertreterInnen bewusst, dass viele Eingebürgerte niemals Gebrauch von ihrem Stimm- und Wahlrecht machen werden. Erwartet wird jedoch, dass sich alle das Grundwissen aneignen, um diese Rechte ausüben zu können.

5. Einbürgerungskommission der Bürgergemeinde

Der Sekretär der Bürgergemeinde lädt die KandidatInnen zum Gespräch bei der Einbürgerungskommission (EBK) ein und bereitet die Unterlagen für die Kommissionsmitglieder vor. Diese sind als Grundinformationen zu verstehen und enthalten unter anderem eine Kopie des Berichts des kantonalen BRD. Die Einbürgerungskommission begutachtet gemäss Gemeindeordnung «alle Begehren um Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Basel nach geltenden Gesetzen und behandelt weitere Geschäfte, die sich auf Bürgerrechtsangelegenheiten beziehen». Die Kommission setzt sich aus Mitgliedern der Legislative (Bürgergemeinderat) und Exekutive (Bürgerrat) der Bürgergemeinde zusammen. Die EBK prüft nach §13 BüRG in erster Linie, ob die KandidatInnen mit den Lebensgewohnheiten und den öffentlichen Institutionen vertraut sind und die Anforderung der «Assimilation» erfüllen. In der Praxis orientiert sich die EBK bei der Prüfung der Assimilation vornehmlich an den Sprach- und Staatskundekenntnissen der KandidatInnen. Die Präsidentin der EBK betont in diesem Zusammenhang: «*Man muss doch seine eigene Identität nicht ablegen, nur weil man jetzt da auch dazu gehören möchte*». Die Sprach- und Staatskundekenntnisse weisen ihrer Ansicht nach vielmehr darauf hin, ob jemand seine politischen Rechte wahrnehmen könne.

Die «*sprachliche Assimilation*» wird als sehr bedeutsam erachtet. Die Präsidentin der EBK ist überzeugt, dass eine Integration nicht möglich ist, wenn man nicht die Sprache des Ortes spricht: «*Wenn jemand in Basel etwas fragen will, muss er das auch selbständig können*», meint sie. Und «*die alltäglichsten Sachen*» wie Einkaufen oder Bestellen sollte man selbständig tun können.

Beispiel: Gespräch der Einbürgerungskommission mit einer vierköpfigen italienischen Familie

Die Präsidentin der EBK, die das Gespräch führt, fordert die KandidatInnen auf, Platz zu nehmen und ihre Jacken auszuziehen. Sie informiert die Familie darüber, dass die EBK aufgrund des Berichts des kantonalen BRD bereits über einige Informationen verfügt. Als Erstes spricht sie die Tochter an mit der Frage: «*Du willst Tierärztin werden*?». Dann fragt sie den Sohn: «*Und du machst eine Lehre als Büroangestellter?*». Beide Kinder bejahen. Nach einiger Zeit fragt die Präsidentin, ob sie in Dialekt oder auf Hochdeutsch sprechen soll. Die weiteren von ihr gestellten Einstiegsfragen können die KandidatInnen mit «ja» oder «nein» beantworten. Um zur Thematik der Staatskunde überzuleiten, erkundigt sich die Präsidentin beim Familienvater, was ihm durch die Auseinandersetzung mit den vom kantonalen BRD verteilten Staatskundeunterlagen bewusst geworden sei. Er beginnt von den kurz zuvor durchgeführten Bundesratswahlen zu sprechen und erwähnt den neu gewählten Bundesrat. Weitere Fragen an die Eltern drehen sich um das Wahlgremium des Bundesrates, die Zusammensetzung von Ständerat und Nationalrat, die Anzahl der Kantone in der Schweiz u.ä. Bei falschen Aussagen oder Unsicherheiten erklärt die EBK-Präsidentin die Strukturen und Regierungszusammensetzungen. Auch möchte sie wissen, was die Familie einem ausländischen Gast in Basel zeigen würde, worauf die KandidatInnen den Zoo, die Freie Strasse und die städtischen Brunnen erwähnen. Am Schluss teilt die Präsidentin der Familie mit, dass sie in den nächsten Tagen einen Brief erhalten werden, der sie über das weitere Vorgehen informiert.

Nachdem die Familie den Raum verlassen hat, berät die Kommission kurz über ihren Antrag. Die Familie sei zwar nicht «*perfekt*» gewesen, ihr Gesuch werde jedoch mit einem positiven Antrag weitergeleitet. Die Familie soll verpflichtet werden, die Informationsveranstaltungen der Bürgergemeinde zu besuchen.

Die EBK nutzt verschiedene von ihr festgelegte Handlungsweisen und Entscheidungsarten, mit denen sie versucht, der Unterschiedlichkeit der BewerberInnen, ihren verschiedenen Kenntnissen und Möglichkeiten gerecht zu werden. Sie hat bezüglich der Bürgerrechtserteilung keine Entscheidkompetenzen, sondern stellt lediglich den Antrag an die Entscheidinstanzen der Bürgergemeinde. Die Kommissionspräsidentin betont, dass es kaum Abstimmungen brauche, sondern dass der Antrag meist auf einem «*Konsensentscheid*» beruhe. Den KandidatInnen wird der Entscheid der EBK schriftlich mitgeteilt. Dabei stellt die Kommission bei «perfekten» KandidatInnen einen vorbehaltlosen, positiven Antrag an die entscheidende Gemeindeinstanz. Ein nicht ganz vorbehaltloser positiver Antrag ist, wie beim oben beschriebenen Fall, möglich. In diesem Fall wird ein Besuch der von der Bürgergemeinde durchgeführten Informationsveranstaltungen vorgeschrieben. Erst danach wird ein positiver Antrag gestellt. Werden das Staatskundewissen oder die Kenntnisse der deutschen Sprache als «ungenügend» beurteilt, stellt die EBK das Gesuch zurück und teilt den KandidatInnen mit, dass die EBK das Gesuch momentan nicht unterstützen kann. Sie beruft sich in der Begründung auf die Anforderungen in den gesetzlichen Grundlagen. Weiter schlägt sie den KandidatInnen vor, sich um eine Verbesserung ihrer Staatskunde- und/oder Sprachkenntnisse zu kümmern und sich dann wieder bei der Bürgergemeinde zu melden.

Betreffen die fehlenden sprachlichen oder staatskundlichen Kenntnisse nicht alle im Dossier eingeschlossenen Personen, ist das Vorgehen der EBK ähnlich: Sie schlägt der Familie oder dem Paar vor, das ganze Gesuch zurückzustellen, bis die Mängel behoben sind. Oder sie weist die Person, welche Grund für die Rückstellung wäre, auf die Möglichkeit hin, ihr Gesuch zurückzuziehen. Dies führt

allenfalls dazu, dass das Dossier aufgeteilt wird, ein Teil einer Familie einen positiven Antrag erhält und sich die ausgeschlossene Person aus dem Verfahren zurückzieht[6]. In der Praxis ist es meist die Ehefrau und Mutter, welche den Ansprüchen der Kommission am wenigsten genügt. Die EBK schlägt in solchen Fällen jeweils vor, das Gesuch zu trennen, obwohl sie der Meinung ist, dass eigentlich ganze Familien eingebürgert werden sollten. Ein negativer Antrag der Kommission ist sehr selten. Kommt dies doch vor, so gibt sie den KandidatInnen zuvor die Möglichkeit, ihr Gesuch zurückzuziehen[7]. In diesem Fall wird ein Teil der bereits bezahlten Gebühren zurückerstattet. Der Bürgergemeindeschreiber weist darauf hin, dass es nur bei grosser «*Hartnäckigkeit*» seitens der KandidatInnen zu einer Ablehnung komme; meist finde man auf Gemeindeebene eine andere Lösung. Die Rückstellungen hätten nicht das Ziel, die KandidatInnen danach abzulehnen, sondern einen «*Nachholbedarf*» erfüllen zu lassen. Zusätzlich unterstreicht der Bürgergemeindeschreiber die Bereitschaft der Bürgergemeinde, sich für einzelne KandidatInnen Zeit zu nehmen, beispielsweise in Form von «*Nachhilfestunden*». Denn die EBK ergänzt die genannten Entscheidungsoptionen je nachdem, wie sie die AntragstellerInnen oder die Situation einschätzt. So gibt es die Möglichkeit, dass zurückgestellte KandidatInnen sich nicht mehr der ganzen EBK stellen müssen, sondern nur noch von der Präsidentin oder einem Mitglied zu einem Gespräch geladen werden. Auch kommt es vor, dass ein Mitglied der EBK die KandidatInnen zu Hause besucht, ihnen Sprachkurse vorschlägt, spezifische Aspekte der Staatskunde erklärt und sie in ihrem Verfahren unterstützt. In den letzten Jahren haben jedoch nach Ansicht des Sekretärs der Bürgergemeinde Rückstellungen oder zusätzliche Auflagen sowie eine kritischere Betrachtungsweise zugenommen[8].

6. Bürgergemeinderat und Bürgerrat der Stadt Basel

Der Sekretär der Bürgergemeinde leitet nach der Antragstellung durch die EBK die Gesuche an die Exekutive der Bürgergemeinde, den Bürgerrat, weiter. Dazu erstellt er eine Liste, auf welcher die KandidatInnen mit Namen, Geburtsjahr, Beruf, Arbeitgeber, Konfession und weiteren Angaben kurz beschrieben werden. Die BürgerrätInnen haben theoretisch Einsicht in weitere Akten, die jedoch nach Aussagen des Sekretärs nie verlangt werden. Der Entscheid über die Erteilung des kommunalen Bürgerrechts wird letztlich vom Bürgerrat oder der Legislative, dem Bürgergemeinderat, gefällt.

Etwa ein Jahr nach dem Entscheid der Bürgergemeinde trifft die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung des IMES bei der Bürgergemeinde ein. Danach entscheiden die kantonalen Behörden über das Gesuch. Die Aufnahme in das dreistufige Schweizer Bürgerrecht ist mit einem positiven Entscheid der kantonalen Behörden rechtskräftig. Die eingebürgerten Personen erhalten anschliessend die Mitteilung, dass sie nun ihren Schweizer Pass und ihre Identitätskarte beantragen können.

7. Bürgerbriefübergabe durch die Bürgergemeinde der Stadt Basel

Das Einbürgerungsverfahren wird in der Regel zwei bis vier Jahre nach der Anmeldung mit der Bürgerbriefübergabe feierlich beendet. Die Bürgergemeinde lädt die neuen BürgerInnen dreimal pro Jahr ein, um ihnen den Bürgerbrief zu übergeben und sie als Basler und Schweizer BürgerInnen willkommen zu heissen. Anwesend sind VertreterInnen der Bürgergemeinde, die Präsidentin der EBK sowie VertreterInnen von gemeinnützigen Organisationen und Zünften. In

[6] Gemäss den Dossiers aus dem Archiv der Bürgergemeinde wurden 1995 6,7% aller letztlich angenommenen Gesuche aufgeteilt, 1999 waren es 3,2%.

[7] Gemäss den Jahresberichten der Bürgergemeinde Basel wurden in der Zeitspanne von 1983-1999 fünf Gesuche abgewiesen. In den 1990er Jahren zogen jährlich 1 bis 3 Gesuchstellende ihren Antrag zurück.

[8] Unsere Erhebung der Dossier im Archiv der Bürgergemeinde bestätigt diese Einschätzung: Der Anteil der Gesuche, die vor einer Zustimmung zurückgestellt worden waren, lag im Jahr 1983 bei 2,4% aller Annahmen, 1995 bei 11,1% und 1999 bei 14,3%. GesuchstellerInnen, denen vor einer Zustimmung eine Auflage, wie der Besuch von Staatskundekursen, verordnet wurde, gibt es 1983 keine, 1999 liegt ihr Anteil bei 9,5% aller angenommenen Begehren.

Zusammenarbeit mit den Ehrengesellschaften und den Zünften der Stadt Basel werden an sieben Abenden Veranstaltungen für die neuen «*Bebbene und Bebbi*» – wie ein Besuch im Zoologischen Garten, am Flughafen, in einer Zunft oder einem Cliquenkeller – angeboten. Der Bürgergemeindeschreiber sowie auch die Präsidentin der EBK gratulieren den Anwesenden, fordern sie auf, ihre politischen Rechte wahrzunehmen und überreichen allen einzeln ihre Urkunde sowie ein Geschenk in Form eines Merian-Stadtplanes.

Die EinbürgerungskandidatInnen

Wie erleben und bewältigen die KandidatInnen dieses Einbürgerungsverfahren? Welche strukturellen Ausgangslagen erhöhen die Chancen für eine Einbürgerung, welche Hindernisse gibt es und bei welchen Gesuchen ist die Wahrscheinlichkeit einer Rückstellung besonders gross?

Wir können aus unseren Daten drei Typen von letztlich eingebürgerten KandidatInnen unterscheiden, die das Einbürgerungsverfahren unterschiedlich erleben[9]:

Typ 1, genannt «*Bildung in der Schweiz*», ist als AusländerIn der zweiten Generation in der Schweiz geboren oder hat den grössten Teil der Schulzeit in Basel absolviert. Er hat im Einbürgerungsverfahren kaum Schwierigkeiten, da er mit der deutschen Sprache vertraut ist, Dialekt spricht und selten Probleme mit den geforderten Staatskundekenntnissen hat.

Typ 2, genannt «*Hochschulbildung im Herkunftsland oder Weiterbildung in der Schweiz*», ist im Erwachsenenalter aus politischen Gründen oder auf Grund konkreter Berufsaussichten in die Schweiz migriert. Er kommt entweder aus einem Mitgliedsstaat der EU, aus Nordamerika oder zählt in seinem Herkunftsland zu einer ethnischen Minderheit. Bei der Einreichung seines Einbürgerungsgesuchs befindet er sich seit 12 bis 15 Jahren in der Schweiz. Er hat ein grosses Allgemeinwissen und ist gut informiert über das gesellschaftliche und politische Leben. Diese Kenntnisse hat er auf zwei unterschiedliche Arten erwerben können: durch ein Hochschulstudium im Herkunftsland oder eine Berufs- oder Weiterbildung in der Schweiz. Auch der Einbürgerungstyp 2 erlebt keine Schwierigkeiten im Einbürgerungsverfahren.

Typ 3, genannt «*Bildung im Herkunftsland*», ist vor 20 bis 30 Jahren aus einem Land ausserhalb der EU, Nordamerikas oder Australiens in die Schweiz migriert. In seinem Herkunftsland hat er die Grundschule besucht oder eine Ausbildung in einem manuellen Beruf absolviert. In der Schweiz hat er sich weder beruflich weitergebildet noch einen Deutschkurs besucht. Das Einbürgerungsverfahren bereitet ihm Angst und Sorgen. Insbesondere mit der Staatskunde hat er Schwierigkeiten, die verbunden mit schlechten Deutschkenntnissen noch grösser werden. Auch fehlen ihm Informationen über die genauen Anforderungen und den Ablauf des Verfahrens. Das ganze Verfahren wird von ihm als eher negativ erlebt und kann von Hindernissen wie einer Rückstellung begleitet sein.

Der Vergleich der drei Typen von EinbürgerungskandidatInnen zeigt einige auffällige Unterschiede, die insbesondere durch den Ort der Ausbildung definiert werden. Wer, wie Typ 1 und teilweise 2, in der Schweiz ausgebildet wurde, hat die geringsten Schwierigkeiten, die Anforderungen zu erfüllen, die an die EinbürgerungskandidatInnen gestellt werden. Bei wem dies nicht zutrifft (Typ 3), sind die Hürden und Probleme infolge von als mangelhaft beurteilten Deutsch- oder Staatskundekenntnissen ungleich grösser.

Neben Unterschieden zwischen den idealtypischen Zuordnungen der EinbürgerungskandidatInnen sind auch Merkmale festzustellen, die sich nicht einem bestimmten Typus zuordnen lassen, sondern bei allen dreien auftreten können. Erst die Kombination mit andern Merkmalen eines Typs entscheidet, ob sich diese Merkmale nachteilig oder förderlich auf das Erleben und Bewältigen des Einbürgerungsverfahrens auswirken. Die religiöse Zugehörigkeit, beispielsweise,

[9] Grundlage für die Konstruktion dieser Idealtypen sind die Daten aus den qualitativen Interviews sowie die quantitativen Ergebnisse der Dossieranalyse. Siehe Achermann & Gass zur Methode der Typenbildung und zu den Differenzierungskriterien (2003: 48).

stellt für sich alleine betrachtet kein Selektionskriterium dar. ChristInnen, MuslimInnen, BuddhistInnen, Hindu und Personen ohne Religionszugehörigkeit finden sich in allen Typen. Ähnlich verhält es sich bezüglich des Aufenthaltsstatus, welchen die KandidatInnen zum Zeitpunkt der Gesuchstellung haben. Ob jemand einen B- oder einen C-Ausweis hat, entscheidet noch nicht darüber, wie er oder sie das Einbürgerungsverfahren erlebt und bewältigt. Auch Einbürgerungsgründe wie das Bedürfnis nach Sicherheit und Gleichberechtigung können bei allen drei Typen beobachtet werden.

Die Gesuche der Typen 1–3 werden letztlich positiv entschieden. Betrachtet man aber die KandidatInnen, deren Verfahren von Problemen begleitet sind, sowie ihre spezifischen Merkmale, drängt sich folgende Annahme auf: Es gibt einen vierten Typ von EinbürgerungskandidatInnen, «*Nicht eingebürgert*», der sich durch eine Kombination von negativ gewerteten Elementen auszeichnet, welche schliesslich zu einem negativen Ausgang des Verfahrens führen[10]. Jedes einzelne dieser Merkmale kann, für sich allein betrachtet, bedeutungslos sein, in Verbindung mit anderen jedoch Wirkung erlangen. Folgende, den Entscheid negativ beeinflussende Faktoren lassen sich feststellen: geringe Schulbildung oder Tätigkeit in einem ungelernten Beruf, Arbeitslosigkeit, Bezug einer IV-Rente, Herkunftsland Türkei oder ehemaliges Jugoslawien, Zugehörigkeit zum Islam, InhaberIn einer B-Bewilligung. Aus dem Zusammenspiel dieser Elemente resultiert von Seiten der Einbürgerungsbehörden eine «Gesamtbetrachtung» der KandidatInnen, in die zusätzlich Urteile über deren Charakter einfliessen. Diese Einschätzungen sind von den Sympathien der SachbearbeiterInnen sowie oftmals von Stereotypen geleitet und können letztlich den Ausschlag für eine Ablehnung oder Rückweisung eines Einbürgerungsgesuches geben. Wir nehmen an, dass Handlungsspielräume, intransparente Entscheidprozesse, subjektive Bilder und Ansprüche, wie sie aus der Beschreibung des Verfahrens hervorgehen, in solchen Fällen ihre Wirkung entfalten.

Folgerungen

Die Betrachtung des Einbürgerungsprozesses sowohl aus der Perspektive der Behörden wie aus Sicht der KandidatInnen eröffnet einen fundierten und differenzierten Einblick in die Funktionsweise der kommunalen Einbürgerungspraxis. Führt man die Entscheidprozesse im Einbürgerungsverfahren mit den Selektionskriterien und den erforderlichen Ressourcen für den Erwerb des Bürgerrechts der Stadt Basel zusammen, lassen sich aufschlussreiche Erkenntnisse über das Zustandekommen von Einbürgerungsentscheiden ableiten. Es zeigt sich dabei, dass eine eingehende Untersuchung des Einbürgerungsprozesses Fragen aufwirft, die über die einzelne Gemeinde hinausgehen und die Ziel und Inhalt der heutigen Bürgerrechtserteilung in der Schweiz als Ganzes zur Diskussion stellen.

Nichteindeutige Regelungen begrifflicher Art schaffen im Verfahrensverlauf Ermessensspielräume, welche die Verwaltungsbehörden ausgestalten können und müssen. Unbestimmte Gesetzesbegriffe, welche die gesetzlichen Bestimmungen mehrdeutig halten, wie zum Beispiel «Assimilation», «innere Verbundenheit mit der kulturellen und sprachlichen Eigenart» oder «vertraut» sein mit den «allgemeinen Lebensgewohnheiten», stellen dabei die Grundlage dafür dar, dass das Ermessen einzelner Personen (z.B. SachbearbeiterInnen, Kommissionsmitglieder) im Einbürgerungsverfahren und in der Folge beim Entscheid sehr bedeutsam wird. Das heisst, Einbürgerungsentscheide fallen nicht in erster Linie bei jener Instanz, welche über die finalen Entscheidkompetenzen verfügt (d.h. Bürgerrat oder Bürgergemeinderat). Vielmehr ermöglichen die Ermessensspielräume ein Verwaltungshandeln und ein Wirken der Einbürgerungskommission, das im Verfahren entscheidende Schlüsselmomente entstehen lässt, in welchen Sistierungen, Rückstellungen oder Sonderauflagen ausgesprochen und damit Entscheide über Aufnahme oder Ausschluss gefällt werden. Dabei stellen die Gespräche der

[10] Aufgrund der Datenlage möchten wir den Typ 4 als eine Annäherung an die Grenze zwischen Ein- und Ausschluss verstanden wissen und weniger als abschliessende Beschreibung von gescheiterten KandidatInnen. Vgl. dazu auch Achermann & Gass (2003: 251 ff).

kantonalen Verwaltung und der EBK, der Erhebungsbericht des kantonalen BRD, die Umfragen wie auch der Antrag und Korrespondenz die hauptsächlichen Möglichkeiten dar, den Ermessensspielraum auszunutzen. Solche Spielräume sind gemäss der juristischen Praxis und der Verwaltungsrealität allerdings eine Normalität und werden von den AkteurInnen bewusst ausgeschöpft.

Das Erkennen dieser Mechanismen rückt fehlende oder kaum vorhandene Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen in ein anderes Licht: Fällen die letzten Entscheidungsinstanzen überwiegend positive Einbürgerungsentscheide, ist dies nicht zwingend ein Zeichen einer liberalen Einbürgerungspraxis, welche allen Gesuchstellenden das Bürgerrecht erteilt. Ebenso kann sich dahinter eine in die Verwaltung vorgelagerte Selektion der KandidatInnen verbergen.

Der in diesem Kontext zentrale Begriff der «Assimilation» impliziert den Anspruch, dass sich die KandidatInnen an eine als homogen betrachtete Kultur oder Nation anpassen müssen. Diese Vorstellung erzeugt die Notwendigkeit, verschiedene subjektiv beurteilte Aspekte in die Gesamtbeurteilung der KandidatInnen einzubeziehen. Dadurch wird ein Rückgriff auf Bilder und Erwartungen nötig, welche individuell geprägt und bewertet sein können. Im Diskurs der baslerischen Behörden zeigen sich stereotype Vorstellungen über Länder, «Kulturkreise», Alltagsrealitäten, Geschlechterrealitäten, Entwicklungsstandards, darüber, was «normal» ist, und konkreter über die Beurteilung von Sozialhilfeabhängigkeit oder Arbeitslosigkeit. Diese und je nach Person weitere Aspekte werden mit dem Urteil über Sprachfähigkeiten und Staatskundewissen zu einem Argumentationsmuster zusammengefügt, mit dem die Assimilation beurteilt wird. Diese Gesamtbeurteilung einer Person wird in der Folge in den Berichten mit Standardformulierungen beschrieben. Dabei werden alle Aspekte, die über die KandidatInnen in Erfahrung gebracht werden können, einbezogen – ohne dass sie ausdrücklich genannt werden und ohne dass ihre Gewichtung erkennbar ist. Deshalb muss angenommen werden, dass sich hinter den neutralen, mittels Verweisen auf Gesetzesartikel standardisierten Formulierungen in Anträgen und Korrespondenz Argumente verbergen, welche die Gesamtbeurteilung der KandidatInnen formen, ohne explizit gemacht zu werden. Sie geben keine Auskunft darüber, mit welchen Bildern und Erklärungsmustern argumentiert wird bzw. auf Grund welcher konkreter Kriterien geurteilt und in der Folge eine Entscheidung gefällt wird. Die Beurteilung der EinbürgerungskandidatInnen ist deshalb intransparent. Sie kann zudem von Kandidat zu Kandidatin ungleich erfolgen, da die verschiedenen SachbearbeiterInnen oder Kommissionsmitglieder unterschiedliche Inhalte zur Bewertung eines Gesuchs beiziehen. Des Weiteren haben die Verantwortlichen die Möglichkeit, eine «Pendenzenmacht» auszuüben und einzelne Gesuche auf Grund persönlicher Vorbehalte zurückzuhalten. Eine solche unkontrollierte Praxis muss gerade in einem sensiblen Bereich wie der Bürgerrechtserteilung als problematisch erachtet werden, weil weder die Gleichbehandlung gesichert ist noch den KandidatInnen die Ausgangschancen transparent und kalkulierbar ersichtlich sind.

Literatur

ACHERMANN Christin und Stefanie GASS
2003. *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf den Einbürgerungsprozess in der Stadt Basel.* Zürich: Seismo.

CENTLIVRES Pierre, Micheline CENTLIVRES-DEMONT, Nadja MAILLARD et Laurence OSSIPOW
1991. *Une seconde nature. Pluralisme, naturalisation et identité en Suisse romande et au Tessin.* Lausanne: L'Age d'Homme.

OSSIPOW Laurence
1996. «Citoyenneté et nationalité. Pratiques et représentations de l'intégration en Suisse chez des candidats à la naturalisation et des responsables de la procédure», in: Hans-Rudolf WICKER, Jean-Luc ALBER, Claudio BOLZMAN, Rosita FIBBI, Kurt IMHOF und Andreas WIMMER (Hg.), *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*, S. 229-242. Zürich: Seismo.

STEINER Pascale und Hans-Rudolf WICKER
2000. *Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden.* Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus.

STEINER Pascale und Hans-Rudolf WICKER (Hg.)
2004. *Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden.* Zürich: Seismo.

Abstract

Becoming citizens - making Swiss: an ethnography of naturalization practices in the city of Basel

Taking the canton of Basel-Stadt and the city of Basel as examples, the authors explore how the process of naturalization works in practice. They describe the procedure at different stages as well as the decision-making processes involved. The procedure of naturalization is structured by specific key moments, though there is a certain scope for maneuver in the decisions of the authorities concerned, as the authors demonstrate. Furthermore, they point to the kinds of resources at the candidates' disposal and how these can play a role in the outcome of naturalization procedures. Certain resources may help candidates accomplish naturalization successfully; conversely whole groups of persons are confronted with difficulties in gaining naturalization due to lack of resources. The authors conclude that the crucial reason for subjective, unequal and untransparent decisions is to be found in the fact that assimilation figures as a legal requirement for naturalization.

Autorinnen

Christin Achermann ist Ethnologin. Sie arbeitet an der Universität Bern an einem Dissertationsprojekt zu AusländerInnen im geschlossenen Strafvollzug und ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) in Neuenburg.

Institut für Ethnologie der Universität Bern, Länggassstrasse 49a, 3000 Bern 9
christin.achermann@unine.ch

Stefanie Gass ist Ethnologin und arbeitet als Informationsbeauftragte und Migrationsexpertin beim cfd (Christlicher Friedensdienst).

Christlicher Friedensdienst, Falkenhöheweg 8, Postfach, 3001 Bern
stefanie.gass@cfd-ch.org