

Einbürgerung

Der steinige Weg zum
Schweizer Pass



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Impressum

Herausgeberin © 2021 Schweizerische Beobachtungsstelle
für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA)

Autorinnen Noémi Weber und Yael Hecke

Konzept Yael Hecke, Michelle Truffer, Noémi Weber

Redaktion Tobias Heiniger, Laura Tommila, Ruth-Gaby Vermot

Übersetzung Olivier von Allmen

Illustrationen Isabel Peterhans

Gestaltung Paola Moriggia, grafik & webdesign, www.moriggia.ch

Druck AST & FISCHER AG, Bern

Auflage 1200 Exemplare Deutsch / 300 Exemplare Französisch

Kontakt Schweizerische Beobachtungsstelle
für Asyl- und Ausländerrecht
Hallerstrasse 58, 3012 Bern
Tel: 031 381 45 40
info@beobachtungsstelle.ch
www.beobachtungsstelle.ch

Was ist Capuns? Was sehen Sie, wenn Sie zwischen Bern und Thun aus dem Zugfenster schauen? Welche Tiere teilen ein Gehege im Tierpark Goldau? Welches ist der berühmteste Berg im Kanton Graubünden? Solche willkürlichen Fragen entscheiden in der Praxis regelmässig darüber, ob jemand Schweizer Bürger:in werden darf. Dabei würde es doch eigentlich um die Frage gehen, ob jemand zur Schweiz gehört. Ob eine Person hier ihren Lebensmittelpunkt hat, geboren wurde oder die wichtigsten Jahre ihres Lebens verbracht hat.

Der vorliegende Fachbericht beleuchtet diese Widersprüche und Schwierigkeiten im Schweizer Bürgerrecht und stellt anhand ausgewählter Fallbeispiele dar, mit welchen Herausforderungen Menschen konfrontiert sind, die sich in der Schweiz einbürgern lassen wollen. Dabei kann der Bericht eindrücklich aufzeigen, wie komplex das Einbürgerungsverfahren in der Praxis ist und dass das Bürgerrecht immer noch oft als Privileg und Ausschlussinstrument verstanden wird und nicht als Rechtsanspruch einer einzelnen Person auf Zugehörigkeit und Teilhabe.

So bleibt das Schweizer Bürgerrecht – drei Jahre nach Inkrafttreten einer Totalrevision, die den Zugang zum Bürgerrecht eigentlich vereinfachen sollte – eines der strengsten weltweit. Die Einbürgerungsquote in der Schweiz liegt bei nur gerade 2 %. Rund ein Viertel der Bevölkerung in der Schweiz hat kein Bürgerrecht und ist damit von den politischen Rechten, aber auch von einem stabilen, unbedingten Aufenthaltsrecht ausgeschlossen. Viele davon leben in zweiter oder gar dritter Generation in der Schweiz. Dieser Ausschluss untergräbt längerfristig die Legitimität des demokratischen Systems und den Zusammenhalt.

Die im Bericht gemachten Empfehlungen zeigen auf, in welche Richtung sich das Bürgerrecht entwickeln müsste, um zu einem zeitgemässen Instrument des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu werden: das komplexe dreistufige Verfahren müsste abgeschafft und professionalisiert werden, die Voraussetzungen für eine Einbürgerung müssten herabgesetzt werden und in der Schweiz geborene und aufgewachsene Kinder und Jugendliche müssten das Schweizer Bürgerrecht vereinfacht erhalten. So würde ein modernes Bürgerrecht aussehen.

Barbara von Rütte

Wissenschaftliche Postdoc am Europainstitut der Universität Basel

Dank

Wir bedanken uns herzlich bei der Johann Paul Stiftung, bei der Pfarrkirchenstiftung St. Peter und Paul, bei der Stiftung Corymbo und bei der walter haefner stiftung und den privaten Stifter:innen für ihre grosszügige finanzielle Unterstützung. Sie haben die Publikation dieses Fachberichts möglich gemacht.

Ebenfalls möchten wir uns bei jenen Personen bedanken, die uns ihre Geschichten zur anonymisierten Dokumentation zur Verfügung gestellt haben. Ein grosses Dankeschön geht auch an die Rechtsberater:innen und Anwälte:innen für die gute Zusammenarbeit. Unseren Interviewpartner:innen möchten wir für die anregenden Gespräche danken. Barbara von Rütte hat uns mit ihrem Wissen und ihrer Expertise kompetent unterstützt, ihr verdanken wir auch das Vorwort.

Wir danken auch Isabel Peterhans für die Illustrationen und Olivier von Allmen für die Übersetzung des Berichts ins Französische.

| | | |
|---------------|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| Inhalt | Vorwort | 3 |
| | Dank | 4 |
| 1 | Einleitung | 6 |
| 2 | Rechtliche Grundlagen | 7 |
| | 2.1 Ordentliche Einbürgerung | 8 |
| | 2.2 Erleichterte Einbürgerung | 8 |
| 3 | Entwicklungen im Schweizer Bürgerrecht | 10 |
| | 3.1 Statistik | 10 |
| | 3.2 Aktuelle Debatten | 10 |
| 4 | Erste Hürde: Formelle Voraussetzungen | 12 |
| | 4.1 Aufenthaltsstatus | 12 |
| | 4.2 Aufenthaltsdauer | 13 |
| 5 | Materielle Voraussetzungen in der Praxis | 15 |
| | 5.1 Integrationskriterien | 15 |
| | 5.1.1 Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung | 15 |
| | 5.1.2 Respektierung der Werte der Bundesverfassung | 17 |
| | 5.1.3 Sprachanforderungen | 18 |
| | 5.1.4 Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung | 19 |
| | 5.1.5 Förderung der Integration der Familienmitglieder | 21 |
| | 5.2 Vertrautsein mit schweizerischen Verhältnissen | 22 |
| | 5.3 Keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz | 24 |
| 6 | Verfahrensrechtliche Problematiken | 25 |
| | 6.1 Das Einbürgerungsgespräch | 25 |
| | 6.2 Entscheid durch Gemeindeversammlung | 26 |
| | 6.3 Lange Verfahrensdauer | 27 |
| | 6.4 Sistierung von Gesuchen | 28 |
| | 6.5 Hohe Gebühren | 29 |
| 7 | Empfehlungen | 31 |
| | Abkürzungen | 34 |
| | Literatur | 35 |

1 Einleitung

«Ich finde, Zuhause ist dort, wo man nicht infrage gestellt wird. Sehr viele Leute hier in der Schweiz müssen sich immer rechtfertigen, warum sie hier sind und warum sie keinen Schweizer Pass haben. Ich fühle mich vom System nicht angenommen. Die Schweizer:innen schauen dich an, als hättest du etwas verbrochen. Viele wissen gar nicht, was es für Kriterien gibt und was für ein schwieriger Weg es ist, den Schweizer Pass zu erhalten.»¹

«Fadoua» kam als Zweijährige mit ihrer Familie in die Schweiz, besuchte die Schule und machte eine Berufslehre. Heute ist sie 23 Jahre alt und wartet noch immer darauf, bis sie die strengen Voraussetzungen erfüllt, um ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können.² «Fadoua» gehört zu jenem Viertel der Schweizer Wohnbevölkerung, die keinen Schweizer Pass haben – rund 2 Millionen Menschen.³ Wie «Fadoua» sind viele von ihnen hier geboren oder als Kinder in die Schweiz gekommen.⁴ Andere sind eingewandert, um hier zu arbeiten oder der Liebe wegen. Wieder andere mussten fliehen und stellten ein Asylgesuch. Für die meisten Personen ist die Schweiz zum Lebensmittelpunkt und zu ihrem Zuhause geworden – sie haben jedoch nicht dieselben Rechte wie Schweizer Bürger:innen. Das Schweizer Bürgerrecht⁵ erlaubt die freie Niederlassung in der ganzen Schweiz und schützt vor Ausweisung. Es ermöglicht, die politischen Rechte auszuüben.⁶ Das Bürgerrecht ist ausserdem ein symbolischer Akt der Zugehörigkeit.

Die Schweiz hat im europäischen Vergleich eines der restriktivsten Einbürgerungsverfahren,⁷ obschon nachgewiesen ist, dass die Einbürgerung die Integration beschleunigt und positiv beeinflusst.⁸ Die Schweizer Behörden verstehen im Gegensatz zu diesen wissenschaftlichen Erkenntnissen die Einbürgerung als «letzten Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration».⁹

Im Jahr 2018 wurde das Bürgerrechtsgesetz (BüG) mit dem Ziel der Harmonisierung revidiert. Die Revision brachte aber auch deutliche Verschärfungen des Einbürgerungsverfahrens mit sich. Als Folge bleibt einem bedeutenden Teil der hiesigen Wohnbevölkerung das Recht auf politische Partizipation und Zugehörigkeit weiterhin verwehrt.

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) untersucht im vorliegenden Fachbericht, wie das BüG in der Praxis angewendet wird und welche Erfahrungen Menschen bei ihrer Einbürgerung machen. Dazu hat die SBAA Einzelfälle juristisch aufgearbeitet und dokumentiert sowie Interviews mit Betroffenen, Expert:innen und in der Praxis tätigen Personen geführt. Die SBAA kommt zum Schluss, dass es dringend Anpassungen braucht, die am Ende des Fachberichts skizziert werden.

2 Rechtliche Grundlagen

Das Schweizer Bürgerrecht ist vom Föderalismus geprägt. Es gibt das kommunale, das kantonale und das nationale Bürgerrecht. Die nationalen rechtlichen Grundlagen zum Schweizer Bürgerrecht sind in Art. 37 und 38 der Bundesverfassung (BV) sowie im Bürgerrechtsgesetz (BüG) und der Bürgerrechtsverordnung (BüV) zu finden. Das aktuelle Bürgerrechtsgesetz löste am 1. Januar 2018 das vorherige, seit 1952 geltende Gesetz ab. Mit dieser Totalrevision sollten die Einbürgerungsverfahren harmonisiert und der Integrationsbegriff im BüG und im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) vereinheitlicht werden. Ein Blick in das revidierte Gesetz zeigt jedoch auch, dass die Voraussetzungen für die Einbürgerung in verschiedenen Aspekten deutlich verschärft wurden. Gemäss der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) wurde zudem mit der Verordnung «eine weitere Chance in Richtung eines einfachen, transparenten und professionellen Einbürgerungsverfahrens verpasst».¹⁰

Das nationale Bürgerrecht erhalten einbürgerungswillige Personen erst nachdem sie ins kommunale und kantonale Bürgerrecht aufgenommen wurden. Der Ermessensspielraum der Kantone und Gemeinden wurde mit der Revision zwar eingeschränkt, er bleibt aber weiterhin gross. Die Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundes sind nur Mindestnormen, die Kantone – und je nach kantonalem Recht auch die Gemeinden – können zusätzliche oder schärfere Voraussetzungen definieren. Die Anforderungen für die Einbürgerung sind daher je nach Kanton und Gemeinde sehr unterschiedlich.¹¹

Für die Einbürgerung gibt es zwei Verfahrensarten: das ordentliche und das erleichterte Verfahren. In den meisten Fällen kommt das ordentliche Verfahren zur Anwendung, für das die Kantone zuständig sind. Für die erleichterte Einbürgerung ist der Bund – das Staatssekretariat für Migration (SEM) – allein zuständig.¹²

Die zitierten Webseiten wurden allesamt am 11.10.2021 zuletzt aufgerufen.

Die digitale Version des Berichts mit aktiven Links ist unter www.beobachtungsstelle.ch verfügbar.

¹ Interview der SBAA mit «Fadoua» vom 22.06.2021.

² «Fadoua» hat eine Aufenthaltsbewilligung und muss warten, bis sie die formellen Voraussetzungen für eine Niederlassungsbewilligung erfüllt (siehe Kap. 4.1).

³ BFS: «Bilanz der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, 1951–2020».

⁴ BFS: «[Bevölkerung nach Migrationsstatus](#)», «[Bevölkerung nach Geburtsort](#)».

⁵ «Schweizer Bürgerrecht» wird im vorliegenden Fachbericht als Synonym zu «schweizerische Staatsbürgerschaft» verwendet.

⁶ Art. 24, 25, 34 und 136 BV.

⁷ Gemäss dem Migrant Integration Policy Index (MIPEX) liegt die Schweiz in der Kategorie «Zugang zur Staatsangehörigkeit» auf Platz 41 der 52 untersuchten Staaten (www.mipex.eu).

⁸ Hainmueller et al. 2019.

⁹ Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das

Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011 (BBl 2011 2825), S. 2869.

¹⁰ EKM: «[Einbürgerung: Bürgerrechtsverordnung](#)», 15.10.2015.

¹¹ Von Rütte 2018, S. 69 ff.

¹² Minderjährige werden i.d.R. in das Gesuch der Eltern einbezogen. Ab dem 12. Altersjahr werden die materiellen Voraussetzungen eigenständig und altersgerecht geprüft (Art. 30 BüG).

2.1 Ordentliche Einbürgerung

Das ordentliche Einbürgerungsverfahren steht grundsätzlich allen Personen offen. Für die Einbürgerung gibt es formelle und materielle Voraussetzungen. Als *formelle* Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung gelten der Aufenthaltsstatus (Niederlassungsbewilligung C) und die Aufenthaltsdauer (i. d. R. zehn Jahre).¹³ *Materielle* Voraussetzungen sind eine erfolgreiche Integration der gesuchstellenden Person und das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen. Zudem dürfen sie die innere oder äussere Sicherheit nicht gefährden.¹⁴

«Erfolgreich integriert» ist gemäss Bundesgesetz, wer:

- die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet,
- die Werte der Bundesverfassung respektiert,
- sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache verständigen kann,
- am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnimmt,
- und die Integration des Ehepartners oder der Ehepartnerin, des eingetragenen Partners oder der eingetragenen Partnerin oder der minderjährigen Kinder fördert und unterstützt.¹⁵

Auf die formellen und materiellen Voraussetzungen wird in Kap. 4 und 5 detailliert und in der Reihenfolge des Gesetzes eingegangen.

Der Kanton bestimmt die kantonale oder kommunale Behörde, bei welcher das Gesuch für die ordentliche Einbürgerung einzureichen ist. Die zuständige Behörde prüft die Voraussetzungen, macht Abklärungen und erstellt einen Erhebungsbericht. Stimmt die zuständige Behörde dem Gesuch zu, leitet sie es ans SEM weiter; ansonsten lehnt sie das Gesuch direkt ab. Das SEM prüft, ob die Gesuchstellenden die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten und keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit darstellen. Sind alle Voraussetzungen erfüllt, erteilt das SEM die Einbürgerungsbewilligung des Bundes und stellt diese dem Kanton zu. Danach muss der Kanton den definitiven Entscheid fällen.¹⁶ In den meisten Kantonen und Gemeinden ist die Exekutive für den Entscheid zuständig.¹⁷

2.2 Erleichterte Einbürgerung

Die erleichterte Einbürgerung ist nur in wenigen Konstellationen möglich. Sie gilt u.a. für Ehegatt:innen von Schweizer:innen, für Kinder eines eingebürgerten Elternteils oder für Personen der sogenannten dritten Ausländer:innengeneration.¹⁸

Auch für die erleichterte Einbürgerung gibt es formelle und materielle Voraussetzungen. Wie bei der ordentlichen Einbürgerung gelten bei der erleichterten Einbürgerung die *materiellen* Voraussetzungen der «erfolgreichen Integration» sowie der Nicht-Gefährdung der inneren

und äusseren Sicherheit der Schweiz.¹⁹ Als *formelle* Voraussetzungen gelten je nach Personengruppe folgendes:

- Bei **Ehegatt:innen** wird die Dauer der ehelichen Gemeinschaft (i.d.R. drei Jahre) und ihre Aufenthaltsdauer in der Schweiz (i.d.R. fünf Jahre) – bzw. bei Aufenthalt im Ausland die «enge Verbundenheit mit der Schweiz» – geprüft.
- **Kinder eines eingebürgerten Elternteils** müssen sich mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufgehalten haben.
- **Personen der dritten Ausländer:innengeneration** können bis zum 25. Lebensjahr ein Einbürgerungsgesuch einreichen, wenn sie in der Schweiz geboren wurden, über die Niederlassungsbewilligung (C) verfügen und mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben. Mindestens ein Elternteil muss ebenfalls die C-Bewilligung besitzen, sich seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz aufhalten und mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben. Zudem müssen sie nachweisen, dass ein Grosselternteil in der Schweiz geboren wurde oder ein Aufenthaltsrecht erworben hat.²⁰

Die erleichterte Einbürgerung der dritten Ausländer:innengeneration wurde mit Annahme einer Volksinitiative im Februar 2017 eingeführt.²¹ Damit sollte die Einbürgerung für junge Menschen, die in der Schweiz geboren wurden, erleichtert werden. Die effektive Anzahl der aufgrund dieser Änderung eingebürgerten Personen ist jedoch massiv hinter der ursprünglichen Prognose zurückgeblieben, was vermutlich mit den nach wie vor hohen Anforderungen zusammenhängt (siehe Statistik in Kap. 3.1). Viele Grosseltern der dritten Ausländer:innengeneration kamen als Saisoniers in die Schweiz. Deren Kinder zogen oft erst als Jugendliche mittels Familiennachzug hierher. Häufig besuchten sie dann nur noch wenige Jahre die obligatorische Schule und/oder absolvierten eine Berufslehre. Die Voraussetzung, dass ein Elternteil die obligatorische Schule während mindestens fünf Jahren besucht hat, ist deshalb bei vielen der dritten Generation nicht gegeben.²²

Trotz diesen Schwierigkeiten ist festzuhalten, dass das erleichterte Einbürgerungsverfahren aufgrund der alleinigen Zuständigkeit des Bundes schneller und günstiger ist.²³ Der vorliegende Fachbericht fokussiert deshalb im Folgenden auf die ordentliche Einbürgerung. Bei den materiellen Voraussetzungen, welche beiden Verfahrensarten gemeinsam sind, gelten Analyse und Kritik auch für die erleichterte Einbürgerung.

¹³ Art. 9 BüG.

¹⁴ Art. 11 BüG.

¹⁵ Art. 12 BüG. Die Kantone können weitere Integrationskriterien vorsehen.

¹⁶ Art. 13 und 34 Abs. 1 BüG;

Art. 17 BüV; SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 73.

¹⁷ De Weck 2019, S.1314.

¹⁸ Art. 20 ff. BüG.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Art. 21 ff. BüG.

²¹ Bundesbeschluss über die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration (BB1 2016 7581).

²² EKM 2019, S. 3 ff.

²³ Von Rütte 2018, S. 69 ff.

3 Entwicklungen im Schweizer Bürgerrecht

Das Bürgerrecht ist in ständigem Wandel. Einerseits geht die Anzahl Einbürgerungen seit einigen Jahren zurück, andererseits gibt es Bestrebungen, das Bürgerrecht weiterzuentwickeln.

3.1 Statistik

Im Jahr 2020 haben sich rund 35'000 Personen einbürgern lassen. Angesichts der Tatsache, dass rund zwei Millionen Personen keinen Schweizer Pass haben, ist diese Zahl relativ tief.²⁴ Wie die untenstehende Statistik zeigt, gehen die Einbürgerungen seit 2018 – also seit Inkrafttreten des revidierten BüG – insgesamt zurück.

| Jahr | Ordentliche Einbürgerungen | Erleichterte Einbürgerungen | Wieder-Einbürgerungen ²⁵ | Total |
|------|----------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|--------|
| 2020 | 28'168 | 6'899 | 124 | 35'191 |
| 2019 | 33'975 | 7'874 | 201 | 42'050 |
| 2018 | 32'702 | 11'312 | 127 | 44'141 |
| 2017 | 34'641 | 11'260 | 159 | 46'060 |
| 2016 | 32'155 | 10'688 | 131 | 42'974 |

Quelle: SEM: «Erwerb Bürgerrecht pro Jahr seit 1987»; eigene Darstellung.

Die Anzahl erleichterter Einbürgerungen blieb bisher, auch nach der Aufnahme der dritten Generation in diese Verfahrensart, tief. Vor der entsprechenden Anpassung wurde prognostiziert, dass die neue Bestimmung rund 25'000 junge Ausländer:innen der dritten Generation betreffen würde.²⁶ Von 2018 bis 2020 wurden aber nur knapp 1'900 Personen der dritten Ausländer:innengeneration erleichtert eingebürgert.²⁷

Bei der Auswertung der statistischen Daten zeigt sich die Schwierigkeit, dass aufgrund des dreistufigen Einbürgerungsverfahrens viele Daten nur auf kantonaler oder kommunaler Ebene erfasst werden. So lassen sich in der Statistik des SEM keine Angaben zu hängigen, sistierten oder abgelehnten Gesuchen auf Stufe Gemeinde oder Kanton finden.

3.2 Aktuelle Debatten

Das Bürgerrecht wird in der Schweizer Politik regelmässig thematisiert. Volksinitiativen, die die Einbürgerungsvoraussetzungen verschärfen wollten, wurden immer wieder abgelehnt.²⁸ Gleichzeitig

scheiterten wiederholt Vorlagen, die eine erleichterte Einbürgerung von gewissen Personengruppen forderten.²⁹ 2017 nahmen die stimmberechtigte Bevölkerung und die Stände die erleichterte Einbürgerung der dritten Ausländer:innengeneration mit 60.4% an.³⁰

Auf nationaler Ebene stehen zurzeit besonders vier parlamentarische Vorstösse im Zentrum der politischen Diskussionen: Ständerat Paul Rechsteiner (SP) fordert in seiner Motion das Prinzip «ius soli»: Alle Personen, die in der Schweiz geboren wurden, sollen das Schweizer Bürgerrecht erhalten.³¹ Auch Nationalrätin Stefania Prezioso Batou (Grüne) fordert in ihrer parlamentarischen Initiative das Prinzip «ius soli», und zwar beim Erreichen der Volljährigkeit.³² Ständerätin Lisa Mazzone (Grüne) verlangt mit ihrer Motion die erleichterte Einbürgerung für die zweite Ausländer:innengeneration, so wie sie bereits für die dritte Generation existiert.³³ Die SP hat eine parlamentarische Initiative eingereicht: Nach einer bestimmten Anzahl legaler Aufenthaltsjahre in der Schweiz soll ein Anspruch auf das Schweizer Bürgerrecht bestehen.³⁴

Die Jungen Grünliberalen fordern das Recht auf Einbürgerung für Kinder, die ihre Kindheit in der Schweiz verbracht haben.³⁵ Die «Aktion Vierviertel» fordert u.a. ein Recht auf Einbürgerung nach vier Jahren Aufenthalt unabhängig des Aufenthaltsrechts, sowie die Einführung des Prinzips «ius soli».³⁶

Der Bundesrat äusserte sich bisher stets offen für eine Erleichterung der Einbürgerung.³⁷ Die Antworten auf die aktuellen Vorstösse zeigen jedoch, dass der Bundesrat jüngst eine Kehrtwende in seiner Haltung gemacht hat. Er betont stets, dass die Einbürgerung «am Schluss eines gesellschaftlichen und politischen Integrationsprozesses» zu erfolgen habe, und an den Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden nicht gerüttelt werden soll. Besonders fragwürdig ist, dass der Bundesrat neu das Bürgerrecht explizit als Teil der «Steuerung der Zuwanderungs- und Einbürgerungspolitik» bezeichnet.³⁸ Dies wurde gemäss Bürgerrechtsexpertin Barbara von Rütte bisher nie explizit so benannt.³⁹

²⁴ BFS, siehe Fussnote 3.

²⁵ Die Wiedereinbürgerung ist in Art. 26 ff. BÜG geregelt.

²⁶ Wanner 2016.

²⁷ SEM: Statistik Erleichterte Einbürgerungen, Antwort vom 12.10.2021 auf Anfrage der SBAA.

²⁸ Volksinitiativen vom 11.06.1922, 20.10.1974, 12.03.1977 und 01.06.2008.

²⁹ Volksabstimmungen vom 04.12.1983, 12.07.1994 und 26.09.2004.

³⁰ Volksabstimmung vom 12.02.2017; BBl 2016 7581 (siehe Fussnote 21).

³¹ Motion 21.3111: «Schweizer Bürgerrecht für Menschen,

die in der Schweiz geboren wurden (Ius Soli)», eingereicht am 10.03.2021.

³² Parlamentarische Initiative 21.428: «Ius Soli. Es wird endlich Zeit!», eingereicht am 18.03.2021.

³³ Motion 21.3112: «Die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation erleichtern», eingereicht am 10.03.2021.

³⁴ Parlamentarische Initiative 21.467: «Schweizerin oder Schweizer ist, wer hier lebt», eingereicht am 17.06.2021.

³⁵ Junge Grünliberale Schweiz: «Üsi Schwiiz – Positionspapier

Migration und Asyl».

³⁶ Aktion Vierviertel: «Manifest»; die Aktion Vierviertel ist eine zivilgesellschaftliche Bewegung, die sich für ein Grundrecht auf Einbürgerung einsetzt.

³⁷ So etwa mit dem Bundesbeschluss über die erleichterte Einbürgerung von Ausländer:innen der zweiten und dritten Generation von 2004, welcher erst an der Volksabstimmung scheiterte.

³⁸ Stellungnahmen des Bundesrates vom 12.05.2021 auf die Motionen 21.3111 und 21.3112.

³⁹ Interview der SBAA mit Barbara von Rütte vom 02.09.2021.

4 Erste Hürde: Formelle Voraussetzungen

Die formellen Voraussetzungen bestimmen, was erfüllt sein muss, um überhaupt ein Einbürgerungsgesuch einreichen zu können. Für die ordentliche Einbürgerung braucht es eine Niederlassungsbewilligung (C) und i.d.R. zehn Jahre Aufenthalt in der Schweiz. Die Dauer des Aufenthalts als Asylsuchende:r wird nicht gezählt, diejenige als vorläufig Aufgenommene:r nur halb.

Mit der Gesetzesrevision von 2018 wurden die formellen Voraussetzungen stark verschärft. Dies führt dazu, dass viele Personen, welche die materiellen Voraussetzungen erfüllen würden, vom ordentlichen Einbürgerungsverfahren ausgeschlossen bleiben.

4.1 Aufenthaltsstatus

Vor der Revision des BÜG stand die Einbürgerung auch Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung) oder vorläufig Aufgenommenen (F) offen. Heute müssen Gesuchstellende im Besitz der Niederlassungsbewilligung (C) sein. Wer eine solche beantragen möchte, muss in der Regel schon seit zehn Jahren eine Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung haben. In gewissen Fällen kann die C-Bewilligung zwar schon nach fünf Jahren Aufenthalt erteilt werden.⁴⁰ Doch auch dann kann dieses Erfordernis eine Einbürgerung verzögern, wie der Fall von «Ejona» zeigt.

Interview

«Ejonas» Eltern flüchteten Ende der 1990er Jahre aus dem Kosovo in die Schweiz und wurden vorläufig aufgenommen (F). Ein Jahr später kam «Ejona» zur Welt. Da ihre Mutter sich zu Hause um die vier Kinder kümmerte und der Lohn ihres Vaters nicht ausreichte, war die Familie auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen. Dank den Lehrlingslöhnen von «Ejona» und ihrem Bruder konnte sich die Familie von der Sozialhilfe lösen, als «Ejona» 18 Jahre alt war. Daraufhin konnte die Familie die Aufenthaltsbewilligung (B) beantragen. Heute ist «Ejona» 22 Jahre alt. Einbürgern lassen kann sie sich erst, wenn sie eine Niederlassungsbewilligung (C) hat. Diese kann sie aber erst nach fünf Jahren Aufenthalt mit B-Bewilligung beantragen. «Ejona» muss daher noch mindestens bis 2023 warten, um ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können.⁴¹

Besonders für Personen aus dem Asylbereich ist die Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung eine sehr hohe Hürde. Die SBAA hat Kenntnisse von weiteren Fällen von jungen Menschen, die in der Schweiz geboren wurden oder hier aufgewachsen sind und sich in derselben Situation wie «Ejona» befinden.⁴² So auch die 23-jährige «Fadoua», die sagt:

« Ich habe das Gefühl, man hat im Gesetz nur an die Leute gedacht, die jetzt gerade in die Schweiz kommen. Man hat nicht auf diese geschaut, die hier auf die Welt gekommen sind, die hier aufgewachsen sind, die hier die Schule gemacht haben, perfekt Deutsch sprechen, die sich top integriert haben – was auch immer integrieren heisst. Leute, die hier dazugehören, aber nicht dazugehören dürfen. »⁴³

Seit 2019 ist es zudem einfacher, die Niederlassungsbewilligung (C) zu verlieren: Bezieht jemand Sozialhilfe, kann die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine schwächere Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden. In der Praxis trifft dies auch Personen, die unverschuldet Sozialhilfe beziehen und seit 20 oder 30 Jahren in der Schweiz leben.⁴⁴ Dies erschwert das Erfüllen der Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung für die Einbürgerung zusätzlich.



4.2 Aufenthaltsdauer

Nebst der Voraussetzung einer Niederlassungsbewilligung müssen Gesuchstellende während mindestens zehn Jahren ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, um ein Einbürgerungsgesuch einreichen zu können.⁴⁵ Der Aufenthalt in der Schweiz zwischen dem 8. und 18. Lebensjahr wird doppelt angerechnet, muss aber mindestens sechs Jahre betragen.⁴⁶ Mit der Gesetzesrevision wurde die Aufenthaltsdauer von zwölf auf zehn Jahre verkürzt. Diese vermeintliche Lockerung bringt in der Realität aber kaum Erleichterung, da für den Erhalt der Niederlassungsbewilligung i.d.R. bereits der Aufenthalt mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung von zehn Jahren erforderlich ist.⁴⁷

⁴⁰ Art. 9 Abs. 1 BÜG; Art. 34 Abs. 2 lit. a; Abs. 4 AIG.

⁴¹ Interview der SBAA mit «Ejona» vom 15.09.2021.

⁴² Siehe «Fadoua» aus der Einleitung sowie Fall «Gehört Rubar

zu uns?», einbuengerungsschichten.ch.

⁴³ Interview der SBAA mit «Fadoua» vom 22.06.2021.

⁴⁴ Siehe SBAA: «Fokus: Sozialhilfe als Instrument der Migrations-

kontrolle», Feb. 2021; sowie Allianz «Armut ist kein Verbrechen».

⁴⁵ Davon drei in den letzten fünf Jahren.

⁴⁶ Art. 9 BÜG.

⁴⁷ Art. 34 AIG.

«Tufan» kam 2012 aus Syrien in die Schweiz und stellte ein Asylgesuch. Zwei Jahre später wurde er als Flüchtling anerkannt und erhielt eine Aufenthaltsbewilligung. Nach einem Praktikum begann er ein Studium, das er 2018 abschloss. 2019 erhielt er die Niederlassungsbewilligung (C). Seit seinem Studium möchte er sich einbürgern lassen, um sich in der hiesigen Gesellschaft in allen Bereichen aktiv beteiligen zu können. Er muss aber warten, bis er die erforderliche Aufenthaltsdauer von zehn Jahren erfüllt.⁴⁸

Auch mit den zehn Jahren Aufenthalt liegt die Schweiz noch immer am oberen Ende des europäischen Durchschnitts. Deutschland verlangt eine Aufenthaltsdauer von acht Jahren, Frankreich und die Niederlande verlangen fünf Jahre.⁴⁹ Für anerkannte Flüchtlinge hat Deutschland das Aufenthaltserfordernis zudem von acht auf sechs und Spanien von zehn auf fünf Jahre verkürzt. Im Gegensatz zur Schweiz werden diese Länder damit Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gerecht, gemäss welcher das Einbürgerungsverfahren für Flüchtlinge erleichtert und beschleunigt werden soll.

Auch die Voraussetzung der Aufenthaltsdauer ist besonders für Personen aus dem Asylbereich seit der Revision des BÜG stark verschärft. Denn der Aufenthalt als Asylsuchende:r wird gar nicht mehr und derjenige als vorläufig Aufgenommene:r nur noch halb angerechnet.⁵⁰ Damit verletzt die Schweiz die Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 34) sowie die Staatenlosenkonvention (Art. 32).⁵¹ Anerkannte Flüchtlinge, die ein altrechtliches Asylverfahren durchlaufen haben, welches oft mehrere Jahre dauerte, werden durch die neue Regelung besonders benachteiligt.⁵² So wird «Tufan» erst 2024 ein Einbürgerungsgesuch einreichen können. Die zwei Jahre, während denen er auf seinen Asylentscheid wartete, werden nicht angerechnet. Dies bedeutet für ihn, noch länger in Unsicherheit zu leben, denn der Pass würde ihm eine gewisse Sicherheit geben, wie er sagt.

Erschwerend zur allgemeinen Aufenthaltsdauer kommt hinzu, dass Kantone eine minimale Wohnsitzdauer von zwei bis fünf Jahren in ihrem Kanton vorsehen können.⁵³ Je nach Kanton kann sich diese Wohnsitzdauer sogar auf eine bestimmte Gemeinde beziehen, so z.B. im Kanton Schwyz.⁵⁴ Bereits ein Umzug in eine Nachbargemeinde kann folglich dazu führen, dass Einbürgerungswillige weitere fünf Jahre warten müssen, bevor sie ein Gesuch stellen können, auch wenn sie schon seit weit über zehn Jahren in der Schweiz leben und alle weiteren Voraussetzungen erfüllen.⁵⁵

5 Materielle Voraussetzungen in der Praxis

Die materiellen Voraussetzungen für ein Einbürgerungsgesuch beinhalten v.a. sogenannte «Integrationskriterien». In den letzten Jahren ist «Integration» zum prägenden Begriff sowohl im Asyl- und Ausländerrecht als auch im Bürgerrecht geworden. Die Verbesserung des Aufenthaltsrechts ist mit diversen Integrationsanforderungen verknüpft, «ungenügende Integration» kann sanktioniert werden.⁵⁶ Die Einbürgerung wird vom Bundesrat als «letzter Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration» angesehen⁵⁷ und steht somit am Ende des «Integrations-Parcours».⁵⁸

Das AIG beschreibt als Ziel der Integration das «Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung» und als gegenseitiges «Fördern und Fordern». Laut Bürgerrechtsexpertin Barbara von Rütte wird Integration in der Praxis jedoch häufig als einseitige Verpflichtung der ausländischen Bevölkerung angesehen.⁵⁹ Gemäss Bundesgericht müssen die Integrationsanforderungen insgesamt verhältnismässig und diskriminierungsfrei sein. Es anerkennt auch, dass Integration unterschiedlich ausgestaltet sein kann.⁶⁰

5.1 Integrationskriterien

5.1.1 Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Als «erfolgreich integriert» gilt, wer die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet. Als nicht integriert gilt, wer z.B. gesetzliche Vorschriften erheblich oder wiederholt missachtet, wichtige öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt, oder nachweislich Verbrechen gegen die Menschlichkeit billigt.⁶¹

Wer straffällig geworden ist, gilt damit als «nicht erfolgreich integriert»; der Umfang der Straffälligkeit wird gemäss BÜV berücksichtigt. Relevant sind beispielsweise (teil)bedingte Geldstrafen von mehr als 90 Tagessätzen, (teil)bedingter Freiheitsentzug von mehr als drei Monaten oder eine Landesverweisung. Ist eine Strafe noch nicht vollzogen oder die entsprechende Probezeit noch nicht abgelaufen, wird nicht von einer erfolgreichen Integration ausgegangen. Bei hängigen Strafverfahren wird das Einbürgerungsgesuch sistiert, bis das Verfahren abgeschlossen ist.⁶²

⁴⁸ Interview der SBAA mit «Tufan» vom 19.08.2021.

⁴⁹ Deutschland: [Art. 10 Abs. 1 StAG](#); Niederlande: «[Becoming a Dutch national through naturalisation](#)», 10.05.2021; Frankreich: «[Naturalisation](#)», 13.07.2021.

⁵⁰ Art. 33 BÜG.

⁵¹ Von Rütte 2021, S. 17 ff.

⁵² Auch das neurechtliche, erweiterte Asylverfahren kann über ein Jahr dauern. Es lässt sich noch nicht abschliessend sagen, ob es auch hier überlange

Verfahren geben wird, während denen die betroffenen Personen als Asylsuchende gelten.

⁵³ Art. 18 Abs. 1 BÜG.

⁵⁴ Art. 3 Abs. 1 KBÜG/SZ.

⁵⁵ So erging es z.B. Anja: Sie wollte sich 2010 einbürgern lassen, war aber kurz davor in die 5 km entfernte Nachbargemeinde gezogen. Sie musste weitere fünf Jahre warten, um ein Einbürgerungsgesuch zu stellen. Zu diesem Zeitpunkt lebte sie schon seit 24 Jahren in der

Schweiz. Siehe Fall «Was ist Capuns, Anja?», [einbuergierungsgeschichten.ch](#).
⁵⁶ Von Rütte 2021, S. 17.

⁵⁷ BBl 2011 2825, S. 2829

(siehe Fussnote 9).

⁵⁸ Von Rütte 2017, S. 203.

⁵⁹ Von Rütte 2021, S. 18 ff.

⁶⁰ Urteil des BGer 1D_7/2019 vom

18. Dezember 2019, E. 3.4;

siehe auch BGE 146 I 49, E. 4.3.

⁶¹ Art. 4 Abs. 1 BÜV.

⁶² Art. 4 Abs. 2–5 BÜV.



Fall 403

«**Emir**» reiste 1994 aus der Türkei in die Schweiz und erhielt eine Aufenthaltsbewilligung. 2019 stellte er ein Einbürgerungsgesuch, dem die Gemeinde zustimmte. Zur selben Zeit verursachte er einen Verkehrsunfall: Er nickte am Steuer kurz ein, kam von der Fahrbahn ab und kollidierte mit einer Strassenlaterne. Dabei wurde niemand verletzt, auch er selbst kam unbeschadet davon.

Aufgrund des Eintrags im Strafregister sistierte die kantonale Behörde sein Einbürgerungsgesuch. Im Rekurs an die kantonale Instanz machte «Emir» geltend, dass der Einzelfall in seiner Gesamtheit betrachtet werden müsse und es daher unverhältnismässig sei, sein Gesuch aufgrund des Verkehrsunfalls zu sistieren. Die Beschwerde ist noch hängig.

Die SBAA kritisiert, dass im Fall von «Emir» die Art des Delikts, die Intention der gesuchstellenden Person und die Konsequenzen nicht berücksichtigt wurden. Der Fall belegt, dass sogar ein Delikt wie ein Selbstunfall im Verkehr der Einbürgerung im Wege stehen kann. Auch der Fall von «Alan» zeigt, dass vergangene, kleine Fehler grosse Konsequenzen für das Einbürgerungsverfahren haben können:



Fall 408

«**Alan**» reiste 2009 als achtjähriges Kind mit seiner Familie aus dem Irak in die Schweiz ein. Er besuchte die Schule und begann eine Berufslehre. Aufgrund seines Status als vorläufig Aufgenommener benötigte er damals eine Arbeitsbewilligung, was er nicht wusste. «Alan» wurde deshalb zu einer bedingten Geldstrafe verurteilt, welche er bezahlte. Kurz davor hatte er als 16-Jähriger ein Einbürgerungsgesuch gestellt. Der Kanton lehnte sein Gesuch ab, da gemäss kantonaler Gesetzgebung während des gesamten Einbürgerungsverfahrens keine Einträge im Strafregister erscheinen dürfen.

Er reichte einen Rekurs ein und machte geltend, dass es unverhältnismässig sei, ihm nur aufgrund dieses Fehlers die Einbürgerung zu verwehren. Der Rekurs wurde gutgeheissen und das Gesuch an den Kanton zurückgewiesen. Das Einbürgerungsgesuch ist immer noch beim Kanton hängig.

Wenn jemand gesetzliche Vorschriften einmalig missachtet oder ein Bagatelldelikt verübt, ist dies gemäss Eidgenössischem Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) kein Einbürgerungshindernis.⁶³ Dass «Alans» Einbürgerungsgesuch abgelehnt wurde, ist aus Sicht der SBAA daher unhaltbar. «Alan» hat weder andere Personen gefährdet noch Sachen beschädigt, vielmehr hat er sich um seine berufliche und wirtschaftliche Integration bemüht und eine Berufslehre absolviert. Hinzu kommt, dass er damals noch minderjährig war.

Nebst Einträgen im Strafregister dürfen Gesuchstellende weder ausstehende Steuern, Krankenkassenprämien oder Bussen, noch unbezahlte Unterhaltsbeiträge oder angehäuften Schulden haben. Auch hier darf die einmalige Nichterfüllung einer Verpflichtung kein Einbürgerungshindernis darstellen.⁶⁴ Dass auch dieses Kriterium unterschiedlich ausgelegt werden kann und den Gemeinden bei der Überprüfung grosses Ermessen zukommt, zeigt ein von der SBAA dokumentierter Fall, bei welchem dem Ehepaar Steuerhinterziehung und Betrug der Arbeitslosenversicherung vorgeworfen wurde.⁶⁵

5.1.2 Respektierung der Werte der Bundesverfassung

Ein weiteres Integrationskriterium, das mit der Gesetzesrevision neu aufgenommen wurde, ist die Respektierung der Werte der Bundesverfassung (BV). Als solche Werte gelten u.a. die rechtsstaatlichen Prinzipien, die freiheitlich demokratische Grundordnung der Schweiz, die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Meinungsfreiheit sowie die Pflichten zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch.⁶⁶ Gemäss Peter Uebersax, Titularprofessor im öffentlichen Recht, fehlt eine verbindliche Definition der «Werte der BV». Zudem gibt es dazu bisher kaum Rechtsprechung oder Literatur.⁶⁷

Grundsätzlich ist fraglich, wie sich dieses Kriterium überprüfen lässt. Selbst wenn sich jemand nach aussen hin zu bestimmten Werten bekennt, lassen sich die tatsächlichen, «inneren» Wertvorstellungen kaum überprüfen.⁶⁸ Laut Uebersax kann höchstens ein «Verhalten im Einklang mit den Werten der BV» verlangt werden. Ein inhaltliches Einverständnis könne nicht erwartet werden, würde dies doch einen Gesinnungszwang implizieren.⁶⁹ Gemäss dem SEM hat die zuständige

⁶³ EJPD: Erläuternder Bericht: Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016, S. 11.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Siehe dokumentierter Fall Nr. 402 und Kap. 5.2.

⁶⁶ Art. 12 Abs. 1 Bst. b BÜG;

Art. 5 BÜV.

⁶⁷ Uebersax 2020, S. 442 ff.

⁶⁸ Kley 2015, S. 565.

⁶⁹ Uebersax 2020, S. 448.

Behörde bei der Prüfung einen Handlungsspielraum: «Sie kann jedoch nicht die Integration einer einbürgerungswilligen Person als ungenügend erachten, nur weil diese ein von der Mehrheit abweichendes Verhalten zeigt, sofern dieses Verhalten grundrechtlich geschützt ist und im Einklang mit den Werten der Bundesverfassung steht».⁷⁰

Aufgrund der allgemeinen Formulierung des Kriteriums kommt ihm gemäss Uebersax nur dann eine rechtlich bedeutsame Funktion zu, wenn ein Sachverhalt nicht bereits mit einem anderen Merkmal abgehandelt werden kann. Das Kriterium dürfe daher nur mit grösster Zurückhaltung angewendet werden.⁷¹

5.1.3 Sprachanforderungen

Eine erfolgreiche Integration zeigt sich gemäss BÜG «in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen».⁷² Seit 2018 sind mündliche Sprachkenntnisse auf Niveau B1 sowie schriftliche auf Niveau A2 vorgeschrieben. Wer eine Landessprache als Muttersprache spricht, mindestens fünf Jahre die obligatorische Schule in der Schweiz besucht oder eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in einer Landessprache abgeschlossen hat, muss keinen Nachweis erbringen.⁷³

Die neue Verankerung auf Gesetzesstufe ist zwar zu begrüessen, da zuvor grosse kantonale Unterschiede herrschten. Gleichzeitig gibt die SBAA zu bedenken, dass die hohen Voraussetzungen für Personen mit einem geringen Bildungsniveau oder einer Lern- oder Lesechwäche ein grosses Erschwernis darstellen. Gemäss BÜG muss der Situation von Personen, die die Integrationskriterien «aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können», angemessen Rechnung getragen werden.⁷⁴ Ob und wie dies in der Praxis berücksichtigt wird, ist allerdings fraglich.

Auch für ältere Personen stellen die Sprachanforderungen eine grosse Hürde im Einbürgerungsverfahren dar. Viele Personen, die als Saisoniers in die Schweiz gekommen sind, können sich heute am Arbeitsplatz und im Alltagsleben einwandfrei mündlich verständigen. Gemäss Nationalrat Angelo Barrile (SP) stellen die neuen geforderten Sprachkompetenzen für sie aber ein «fast unüberwindbares Einbürgerungshindernis» dar, insbesondere in Kombination mit der Anforderung diese mittels eines bestandenen Tests nachzuweisen.⁷⁵

Trotz Harmonisierung auf Bundesebene verlangen mehrere Kantone ein höheres Sprachniveau.⁷⁶ Zudem fordern die meisten Kantone Kenntnisse der spezifischen kantonalen oder lokalen Sprache. Personen, deren Muttersprache Französisch ist, müssen in deutschsprachigen Kantonen i.d.R. Deutschkenntnisse nachweisen. In zweisprachigen Kantonen können die erforderlichen Sprachkenntnisse sogar von der Gemeinde bzw. der Region abhängen, wie der Fall von «Claire» zeigt.

«Claire» lebt seit 1990 in der Schweiz, ist verheiratet und Mutter von zwei erwachsenen Kindern. Ihre Muttersprache ist Französisch. Nach 25 Jahren Aufenthalt in der Schweiz stellte sie in ihrer Wohngemeinde im zweisprachigen Kanton Bern ein Einbürgerungsgesuch. «Claire» beantragte, das Einbürgerungsverfahren auf Französisch durchlaufen zu dürfen. Dies lehnte die Wohngemeinde mit der Begründung ab, dass sie in einer mehrheitlich deutschsprachigen Gemeinde lebe. «Claire» empfand dies als ungerecht und erschwerend. Trotzdem verbesserte sie ihre Deutschkenntnisse und absolvierte die nötigen Tests. Zweieinhalb Jahre später wurde sie schliesslich eingebürgert.⁷⁷

Obwohl im Kanton Bern jegliche Korrespondenz auf kantonaler Ebene sowohl auf Deutsch als auch auf Französisch stattfinden kann, muss man für die Einbürgerung die offizielle Sprache des Verwaltungskreises beherrschen.⁷⁸ Dies entspricht in vielen Fällen nicht den heutigen Lebensrealitäten, in welchen Personen in einer Gemeinde leben und in einer anderen arbeiten.⁷⁹ Die SBAA erachtet es daher als unnötige Hürde im Einbürgerungsverfahren, dass die Spracherfordernisse in zweisprachigen Kantonen von der Wohngemeinde abhängig sind.

5.1.4 Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

Als weiteres Integrationskriterium müssen die gesuchstellenden Personen entweder am Wirtschaftsleben teilnehmen oder sich in einer Aus- oder Weiterbildung befinden. Bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben wird erwartet, dass die Gesuchstellenden ihre Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen decken können.⁸⁰

Gemäss EJPD soll «der Bezug von Sozialhilfe grundsätzlich ein Einbürgerungshindernis darstellen».⁸¹ Daher darf die gesuchstellende Person in den drei Jahren vor dem Einbürgerungsgesuch und während des Verfahrens keine Sozialhilfe bezogen haben – es sei denn, sie zahlt die Leistungen vollständig zurück.⁸² Sozialhilfebeziehende Personen

⁷⁰ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 46.

⁷¹ Uebersax 2020, S. 462.

⁷² Art. 12 Abs. 1 Bst. c BÜG.

⁷³ Art. 6 BÜV.

⁷⁴ Art. 12 Abs. 2 BÜG; Art. 9 BÜV.

⁷⁵ Vgl. Motion 20.3808: «Keine Diskriminierung von älteren Personen im Einbürgerungsverfahren», eingereicht am 18.06.2020.

⁷⁶ Die Kantone Nidwalden, Schwyz und Thurgau verlangen z.B. schriftlich B1 und mündlich B2.

⁷⁷ Interview der SBAA mit «Claire» vom 08.07.2021.

⁷⁸ Art. 12 Abs. d KBÜG/BE.

⁷⁹ Ähnlich wie «Claire» erging es einer jungen Frau, die in Biel die französische Matura abgeschlossen hatte. Vgl.

Urteil des Verwaltungsgerichts Bern, 100.2019.114U.

⁸⁰ Es gelten insbesondere Aus- oder Weiterbildungen an einer Volks- oder Berufsschule, Fachhochschule, am Gymnasium oder an einer Universität; EJPD 2016, S. 19 (siehe Fussnote 63).

⁸¹ Ibid.

⁸² Art. 7 Abs. 3 BÜV.

gelten gemäss BÜG also als nicht integriert. Einige Kantone gehen weiter und verlangen eine Rückzahlung der bezogenen Leistungen der letzten fünf resp. zehn Jahre, wie etwa die Kantone Aargau, Bern und Graubünden.

Einige Kantone verlangen sogar die Rückzahlung von Geldern aus Arbeitsintegrationsmassnahmen. Wie stossend dies sein kann, lässt sich am Beispiel eines irakischen Physikers aus dem Kanton Bern aufzeigen: Nach 16 Jahren Aufenthalt in der Schweiz stellte er ein Einbürgerungsgesuch. Davor hatte er rund Fr. 30'000.- für die bezogenen Sozialleistungen dem zuständigen Sozialdienst zurückbezahlt. Die Stadt Bern hiess das Einbürgerungsgesuch gut, der Kanton wies es jedoch ab und verlangte, dass der Gesuchsteller auch die Kosten eines Arbeitsintegrationsprogrammes zurückzahlt.⁸³ Die wirtschaftliche Sozialhilfe umfasst explizit auch Unterstützungsmassnahmen, die eine integrationspolitische Zielsetzung verfolgen und damit der Armutsprävention dienen. Dazu gehören auch Massnahmen der Integration in den Arbeitsmarkt.⁸⁴ Gemäss Sozialhilfegesetz des Kantons Bern müssen Kosten für die Arbeitsintegration aber nicht zurückgezahlt werden.⁸⁵ Im Fall des Physikers argumentierte der Kanton jedoch, dass für die Einbürgerung gemäss BÜG die bezogene Sozialhilfe vollständig zurückbezahlt werden müsse. Die SBAA kritisiert dies, da die Rückzahlung von Arbeitsintegrationsmassnahmen den sozialpolitischen Zielsetzungen des Bundes keineswegs entspricht.⁸⁶

Im Allgemeinen müssen die Behörden nach den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Nichtdiskriminierung der besonderen Situation einer Person Rechnung tragen. Eine besondere Situation kann sich aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen wie Lern-, Lese- oder Schreibschwäche, Erwerbsarmut oder Betreuungsaufgaben ergeben.⁸⁷ Dass der unverschuldete Sozialhilfebezug aufgrund einer solchen Situation trotzdem zur Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs führen kann, lässt sich am Fall von «Fadia» illustrieren. In ihrem Fall wurden die individuellen Umstände zunächst nicht genügend berücksichtigt.

«Fadia» flüchtete 1995 aus dem Iran in die Schweiz und wurde als Flüchtling anerkannt. Nach 18 Jahren Aufenthalt in der Schweiz stellte sie ein Einbürgerungsgesuch. Knapp vier Jahre später lehnte der Kanton «Fadias» Gesuch ab, da sie in den Jahren davor Sozialhilfe bezogen hatte. «Fadia» reichte eine Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht ein. Sie erklärte, dass sie an einer komplexen posttraumatischen Belastungsstörung und an einer anhaltenden somatoformen Schmerzstörung leide, welche auf traumatische Erlebnisse in der Kindheit zurückzuführen seien. Sie machte geltend, dass die Ablehnung des Einbürgerungsgesuchs gegen das Diskriminierungsverbot verstosse. Das Gericht hiess die Beschwerde gut und wies die Vorinstanz an, das Gesuch neu zu beurteilen. Der Kanton bürgerte «Fadia» anschliessend ein. Die bezogenen Sozialhilfeleistungen musste sie nicht zurückzahlen.

Die Corona-Pandemie bringt hinsichtlich Sozialhilfebezug weitere Herausforderungen mit sich. Viele Personen waren und sind aufgrund der Pandemie auf finanzielle Unterstützung angewiesen. Die SBAA begrüsst, dass das SEM die Kantone dazu anhält, die Auswirkungen der Pandemie auf die persönliche wirtschaftliche Situation zu berücksichtigen.⁸⁸ Ob diese Weisungen auch bei einem Einbürgerungsgesuch in fünf oder acht Jahren noch angewandt werden, ist abzuwarten.

5.1.5 Förderung der Integration der Familienmitglieder

Gesuchstellende müssen sich nicht nur um die eigene Integration bemühen, sondern auch die Integration ihres Partners oder ihrer Partnerin sowie ihrer minderjährigen Kinder fördern und unterstützen.⁸⁹ Gemäss SEM ist es das Ziel, dass alle Familienmitglieder an ihrem Wohnort gleich gut integriert sind, wie der oder die Gesuchsteller:in selbst. Stellen die Behörden fest, dass die gesuchstellende Person die Integration ihrer Familienmitglieder nicht unterstützt, kann die Einbürgerung verweigert werden. Gemäss SEM kann aber die Integration der Familienmitglieder nicht erzwungen werden.⁹⁰ Ein «integrationsunwilliges Verhalten» von Familienmitgliedern darf der gesuchstellenden Person nicht zur Last gelegt werden.⁹¹ Wie das Kriterium in der Praxis konkret angewendet wird, ist unklar.

⁸⁸ Fall aus dem «Bund» vom 02.01.2020: «Kanton verhindert Forscherkarriere» sowie vom 08.01.2020, 09.02.2021, 29.04.2021 und 17.06.2021.

⁸⁴ SEM: Rundschreiben vom 02.02.2021, S. 3.

⁸⁵ Art. 43 Abs. 2 lit. b SHG/BE.

⁸⁶ SEM: Rundschreiben vom 02.02.2021, S. 6.

⁸⁷ Art. 12 Abs. 2 BÜG; Art. 9 BÜV lit. c.

⁸⁸ SEM: Weisung Nr. 323.7-5040/3 vom 26.06.2021, Kap. 3, S. 10f.

⁸⁹ Art. 12 Abs. 1 lit. e; Art. 8 BÜV.

⁹⁰ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 57 ff.

⁹¹ EJPD 2016, S. 20 (siehe Fussnote 63).

5.2 Vertrautsein mit schweizerischen Verhältnissen

Das «Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen» ist in der Verordnung zum BüG näher definiert. Es beinhaltet Grundkenntnisse der geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz, die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben sowie das Pflegen von Kontakten zu Schweizer:innen.⁹²

Gemäss dem SEM wird für die Einbürgerungsbewilligung des Bundes jedoch keine lokale Integration vorausgesetzt: «Das Erfordernis eines solchen lokalen Bezugs wäre in Anbetracht der heutigen Mobilität und sozialen Vernetzung der Bevölkerung über Gemeinde- und Kantons Grenzen hinweg nicht zeitgemäss.»⁹³ Trotzdem verlangen viele Kantone und Gemeinden Kenntnisse lokaler Gegebenheiten⁹⁴ und viele Gesuche werden auf Gemeindeebene aufgrund vermeintlich fehlender Kenntnisse abgelehnt. Dies zeigt beispielsweise der Fall von «Mattia»:

Fall 402



«Mattia» kam als junger Saisonnier aus Italien in die Schweiz. Nach über 20 Jahren stellte er ein Einbürgerungsgesuch, welches abgelehnt wurde. Die kommunale Einbürgerungsbehörde erachtete «Mattias» Integration in die Gemeinde als ungenügend, da er u.a. einen spezifischen Berg nicht benennen konnte und das Alphorn als «Schwizerhorn» bezeichnet hatte. «Mattia» ging bis vors Bundesgericht. Dieses hiess seine Beschwerde gut und argumentierte, dass für die Beurteilung der Integration spezifische Details nicht entscheidend seien. Es hielt fest: «Aufgrund einer Gesamtwürdigung ist es daher unhaltbar und damit willkürlich, den Beschwerdeführer nicht einzubürgern.» Anschliessend erhielt «Mattia» das Schweizer Bürgerrecht.

Die geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse können mittels eines Tests geprüft werden.⁹⁵ Die Anforderungen müssen dabei sinnvoll erscheinen und fair sein. Von Gesuchstellenden darf nicht mehr verlangt werden, als auch von einer oder einem «durchschnittlichen Schweizer:in» zu erwarten ist. Dies bedeutet zwar, dass die gestellten Fragen nicht übertrieben schwierig sein dürfen, aber auch, dass Kenntnisse verlangt werden können, die nicht ausnahmslos jede:r Schweizer:in hat. Spitzfindigkeiten haben laut Bundesgericht aber keinen Platz.⁹⁶

Auch bei Tests müssen sich die Behörden an rechtsstaatliche Grundsätze halten. Dies ist jedoch nicht immer der Fall, wie ein Urteil eines kantonalen Verwaltungsgerichts zeigt: Die Wohngemeinde lehnte die Einbürgerung eines Gesuchstellers ab, da er im schriftlichen Test von den notwendigen 60 Punkten «nur» 59.5 Punkte erreicht hatte. Das Gericht hiess die Beschwerde gut und rügte die Gemeinde, gegen das Willkürverbot sowie gegen das Verbot des überspitzten Formalis-

mus verstossen zu haben. Das Gericht kritisierte weiter, dass einige Fragen irrelevantes Spezialwissen verlangt hätten und die Wiedergabe auswendig gelernter Jahreszahlen nicht geeignet sei, um die Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen zu belegen.⁹⁷

Dass bei diesem vagen Kriterium auch die Gefahr besteht, ein Einbürgerungsgesuch ohne nähere Begründung abzulehnen, zeigt der Fall von «Tahia»:



Fall 407

«**Tahia**» wurde in der Schweiz geboren. Im Alter von elf Jahren stellte sie ein Einbürgerungsgesuch. Der kommunale Bürgerrechtsausschuss führte ein Gespräch mit ihr und hielt danach in einem Vorentscheid fest: «Ziel des Gesprächs war es, einen Eindruck der Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse und Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuche zu erhalten. [...] Es wird unter anderem erwartet, dass die Bürgerrechtsbewerber/innen die Werte der Bundesverfassung respektieren und am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnehmen». Der Ausschuss habe mit Bedauern feststellen müssen, dass «Tahia» sich nicht genügend in die hiesigen Gepflogenheiten, Sitten und Gebräuche integriert habe und es sei im Gespräch nicht erkennbar gewesen, dass sich ihr Wille zur Integration in Zukunft verstärken werde. «Tahias» Anwalt kritisierte in einer Stellungnahme den negativen Vorentscheid. Er machte geltend, dass nicht klar sei, woraus die Behörde die fehlende Integration ableite. Bei in der Schweiz eingeschulten Kindern müsse zudem von einer Integrationsvermutung ausgegangen werden. Nach der Stellungnahme änderte die Gemeinde ihre Meinung und nahm «Tahia» in das Gemeindebürgerrecht auf.

Im negativen Vorentscheid unterscheidet die Gemeinde nicht klar zwischen den beiden Kriterien der «Respektierung der Werte der Bundesverfassung» und des «Vertrautseins mit schweizerischen Lebensverhältnissen». Um ein Gesuch beurteilen zu können und der Begründungspflicht Rechnung zu tragen, wäre dies aus Sicht der SBAA jedoch erforderlich. Die SBAA begrüsst, dass die Gemeinde ihren Entscheid revidiert und «Tahias» Einbürgerungsgesuch gutgeheissen hat. Hätte sich «Tahia» aber nicht an einen Anwalt gewandt, wäre sie wahrscheinlich nicht zum jetzigen Zeitpunkt eingebürgert worden.

⁹² Art. 11 Abs. 2 BüG;
Art. 2 Abs. 1 BüV.

⁹³ SEM: Handbuch Bürgerrecht,
Kap. 3, S. 64 ff.

⁹⁴ Von Rütte 2018, S. 76.

⁹⁵ Art. 2 Abs. 2 BüV.

⁹⁶ Urteil des BGer 1D_7/2015 vom
14. Juli 2016, E.4.3;

BGE 146 I 49, E. 4.3.

⁹⁷ Vgl. Urteil des Verwaltungs-
gerichts Zürich, VB.2020.00010.

5.3 Keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz

Personen, die sich einbürgern lassen möchten, dürfen die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden. Es dürfen keine Anhaltspunkte bestehen, dass die gesuchstellende Person Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, organisierte Kriminalität oder verbotenen Nachrichtendienst ausübt, unterstützt, daran beteiligt ist oder andere dazu anwirbt. Konkret wird darunter in etwa derselbe unbestimmte Rechtsbegriff verstanden, wie er auch im Asyl- und Ausländerrecht vorhanden ist. Die Erfüllung dieses Kriteriums wird durch das SEM geprüft.⁹⁸



6 Verfahrensrechtliche Problematiken

Wie erwähnt, hatte die Totalrevision des BÜG das Ziel, die Einbürgerungsverfahren zu vereinfachen und zu harmonisieren. Die kantonalen und kommunalen Unterschiede bei den Verfahrensabläufen sind jedoch noch immer gross.⁹⁹ Die SBAA hat insbesondere nachfolgende Problematiken identifiziert.

6.1 Das Einbürgerungsgespräch

Das Einbürgerungsverfahren auf kommunaler Ebene beinhaltet oft ein Gespräch. Je nach Gemeinde werden die Gespräche von Gemeindegliedern:innen, Ausschüssen des Gemeinderats oder Einbürgerungskommissionen geführt. Ziel dieser Gespräche ist grundsätzlich, nebst den unterschiedlichen Nachweisen, einen Gesamteindruck der Gesuchsteller:innen zu erhalten. Viele Kantone haben Leitfäden und Handbücher zur Durchführung von Einbürgerungsgesprächen,¹⁰⁰ die gemäss Einwohnerrätin Lelia Hunziker jedoch nicht bindend sind.¹⁰¹ Der Handlungsspielraum der kommunalen Akteur:innen bleibt damit sehr gross. Dies schilderte auch ein Mitglied einer Einbürgerungskommission im Interview mit der SBAA:

«Meiner Meinung nach werden die Entscheidungen der Kommission durch die Ansichten der einzelnen Mitglieder beeinflusst. Für mich sind die Entscheide oft ungerecht oder unverständlich, oder zumindest sehr restriktiv. Je nach Laune entscheiden wir ganz anders. Die Menschen können Glück oder Pech haben.»¹⁰²

Der grosse Handlungsspielraum in Einbürgerungsgesprächen ist deshalb besonders problematisch, da es sich meist um Laiengremien handelt. Oft sind es Mandatsträger:innen mit unterschiedlichen beruflichen, politischen und konfessionellen Hintergründen. Viele haben weder eine Ausbildung in Gesprächsführung noch sind sie in anderen relevanten Bereichen geschult.¹⁰³ Gemäss der Fachstelle für Rassismusbekämpfung des Bundes (FRB) führen einige Kantone Weiterbildungen oder Veranstaltungen für Verwaltungsangestellte durch. Diese thematisieren rassistische Diskriminierung, sind jedoch nicht spezifisch auf Einbürgerungsverfahren zugeschnitten.¹⁰⁴ Auch das Mitglied der Einbürgerungskommission sagte im Gespräch mit der SBAA:

⁹⁸ EJPD 2016, S. 10 (siehe Fussnote 63).

⁹⁹ Für eine Veranschaulichung siehe SRF, Doku-Serie «Schweizer machen» vom Nov. 2020.

¹⁰⁰ Vgl. z.B. Leitfaden des Kantons

Zug oder Leitfaden der Gemeinde Dagmersellen.

¹⁰¹ Hunziker 2018, S. 72.

¹⁰² Interview der SBAA mit einem Mitglied einer Einbürgerungskommission vom 15.07.2021

(der Name wurde aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes anonymisiert).

¹⁰³ Hunziker 2018, S. 72.

¹⁰⁴ FRB 2021, S. 130.

«Ich erhielt keine Schulung, ich habe es ein wenig von den Anderen mitbekommen. Und ich mache auch Fehler. Ich merke im Nachhinein, dass es ein Eingriff in die Persönlichkeit der Menschen ist. Wenn man sich dessen nicht bewusst ist, macht man das jahrzehntelang weiter. Eine Schulung wäre auch wichtig, damit wir uns dem Machtgefälle bewusst werden.»¹⁰⁵

In der Öffentlichkeit und in der Politik wird immer wieder die Frage diskutiert, ob das Einbürgerungsgespräch abgeschafft werden soll. Fachpersonen sind sich uneinig. Einwohnerrätin Lelia Hunziker gibt in der Zeitschrift «terra cognita» der EKM zu bedenken: «Den Gemeinden wird mit diesem Gespräch eine unlösbare Aufgabe übertragen. Es gibt sie nicht, die 10, 20, 30 oder 100 Fragen, welche die Integration bestätigen.»¹⁰⁶ Skeptisch äussert sich Bürgerrechtsexpertin Barbara von Rütte: «Ich bin nicht sicher, ob die Abschaffung des Gesprächs allein viel bringen würde. Ich denke, es wäre wichtiger, die gesprächsführenden Personen zur Verhältnismässigkeit und den Grundprinzipien des Bürgerrechts zu sensibilisieren und zu schulen. Und natürlich die Gespräche zu protokollieren.»¹⁰⁷

Die SBAA bezweifelt Sinn und Zweck des Einbürgerungsgesprächs. Eine Protokollierung ist auf jeden Fall unerlässlich, um die Rechtssicherheit zu garantieren. Dies verlangte auch Cédric Wermuth (SP) 2018 in einem Vorstoss, den der Nationalrat jedoch ablehnte.¹⁰⁸

6.2 Entscheid durch Gemeindeversammlung

Die Kantone können vorsehen, dass die Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung über Einbürgerungsgesuche entscheiden. Die meisten kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebungen sehen diese Möglichkeit vor.¹⁰⁹ Abstimmungen an der Urne hingegen sind seit 2003 unzulässig.¹¹⁰ Die Gemeindeversammlung darf «nicht willkürlich, rechtsungleich oder diskriminierend entscheiden und muss das ihr gewährte Ermessen pflichtgemäss ausüben».¹¹¹ Trotzdem finden sich gerade über fragwürdige Vorgänge an Gemeindeversammlungen immer wieder Beispiele. So erachtete in einem Fall der Bürgerrat einer Gemeinde im Kanton Graubünden die erforderlichen Integrationskriterien als erfüllt. An der Gemeindeversammlung wurde das Einbürgerungsgesuch aber abgelehnt, u.a. weil der Gesuchsteller auf der Strasse nicht alle grüssen würde. Das Bundesgericht hiess die Beschwerde des Betroffenen gut und hielt fest:

«Die wenigen gegenteiligen Meinungsäusserungen an der Gemeindeversammlung blieben vage und unbelegt. Insbesondere findet sich kein konkretes und dokumentiertes, für den Beschwerdeführer nachteiliges Argument mit Ausnahme des nicht massgeblichen Vorwurfs, auf der Strasse nicht zu grüssen.»¹¹²

Dass Bürger:innen einer Gemeinde ohne sachliche Begründung über die Einbürgerung entscheiden, ist für die SBAA unhaltbar. Zudem muss gemäss BÜG die Privatsphäre der gesuchstellenden Person gewährt werden.¹¹³ Gerade wenn ein Gesuch an der Gemeindeversammlung behandelt wird, scheint dies aber nicht immer gewährleistet. So schilderte «Anna» der SBAA ihr Unbehagen folgendermassen:

«Seit ich mein Einbürgerungsgesuch eingereicht habe, merke ich, wie mein Leben exponiert ist. Es fing bereits an, als mein Gesuch in den lokalen Zeitungen erschien. Und in Hinblick auf die Abstimmung an der Gemeindeversammlung fühle ich mich in meinem Handeln eingeschränkt. Ich möchte nicht negativ auffallen und äussere mich deshalb nicht mehr über politische Themen, obwohl ich mich sehr dafür interessiere. Ich bin zudem kaum mehr in sozialen Medien aktiv. Mensch weiss nicht, was gegen mich verwendet werden kann.»¹¹⁴

Die SBAA ist der Ansicht, dass aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens und des Schutzes der Privatsphäre Abstimmungen über die Einbürgerung an Gemeindeversammlungen abgeschafft werden müssen.

6.3 Lange Verfahrensdauer

Jede Person hat gemäss Art. 29 Abs. 1 BV Anspruch auf Beurteilung des Verfahrens innert angemessener Frist. Kantone und Gemeinde müssten hängige Einbürgerungsverfahren ohne unnötige Verzögerungen abschliessen. Bei den festgelegten Behandlungsfristen im BÜG handelt es sich aber um Ordnungsfristen, die nicht verbindlich sind. Ein Einbürgerungsverfahren sollte nicht länger als drei Jahre dauern, die Realität sieht jedoch oft anders aus.

In den Fällen, welche die SBAA dokumentiert hat und in denen die Verfahren heute abgeschlossen sind, dauerte kein Einbürgerungsprozess weniger als drei Jahre. «Fadia» erhielt ohne ersichtlichen Grund erst nach drei Jahren das Gemeindebürgerrecht. «Sandras» und «Mattias» kommunales Verfahren dauerte bis zur Ablehnung des Gemeindebürgerrechts über zwei Jahre, das anschliessende Beschwerdeverfahren fast drei Jahre. «Alan» erhielt zwar das Gemeindebürgerrecht nur wenige Monate nach der Einreichung des Gesuchs, wartete anschliessend aber drei Jahre lang, bis der Kanton es bearbeitete.

¹⁰⁶ Interview der SBAA mit einem Mitglied einer Einbürgerungskommission vom 15.07.2021 (siehe Fussnote 102).

¹⁰⁷ Hunziker 2018, S. 74.

¹⁰⁷ Interview der SBAA mit Barbara von Rütte vom 02.09.2021.

¹⁰⁸ Parlamentarische Initiative 18.478: «Recht auf nach-

vollziehbare Einbürgerungsverfahren. Protokolpflicht.», eingereicht am 13.12.2018.

¹⁰⁹ Art. 15 Abs. 2 BÜG. Von den Deutschschweizer Kantonen sehen nur Freiburg, St. Gallen und Zug von dieser Möglichkeit explizit ab.

¹¹⁰ Vgl. BGE 129 I 232.

¹¹¹ De Weck 2019, S.1314 ff.

¹¹² Urteil des BGER 1D_7-2017 vom 13. Juli 2018, E. 6.7; Urteils des Verwaltungsgerichts Zürich, VB.2020.00781.

¹¹³ Art. 17 BÜG.

¹¹⁴ Interview der SBAA mit «Anna» vom 21.09.2021.

Stossend ist, dass nicht für alle dieselbe Verfahrensdauer gilt: Gemäss dem Handbuch des SEM können Einbürgerungsgesuche «beschleunigt» behandelt werden, «wenn die normale Behandlungsdauer eine unzumutbare Härte für die einbürgerungswillige Person» darstellen würde. Als Beispiele nennt das SEM u.a. den Besuch der Rekrutenschule oder die Aussicht, als Spitzensportler:in in der schweizerischen Nationalmannschaft zu spielen.¹¹⁵ Diese bevorzugte Behandlung ist umso erstaunlicher als es hierzu keine gesetzliche Grundlage gibt. Im Gegensatz dazu ist die Schweiz gemäss Art. 34 GFK völkerrechtlich verpflichtet, die Einbürgerungsverfahren von Flüchtlingen zu beschleunigen. Der vorliegende Fachbericht zeigt jedoch, dass die Schweiz diese Bestimmung verletzt.

Die Verfahren können auch durch strenge formelle Anforderungen zusätzlich verzögert werden. So erging es zum Beispiel dem minderjährigen «Qamar»:

Fall 405

«Qamar» reiste 2010 im Alter von acht Jahren in die Schweiz ein und wurde vorläufig aufgenommen. Seine Eltern waren in Afghanistan verstorben. 2017 stellte «Qamar» ein Einbürgerungsgesuch und bekam kurz darauf das Gemeindebürgerrecht. Für die Weiterbehandlung seines Gesuches durch den Kanton musste er ein afghanisches Identitätsdokument sowie eine Geburtsurkunde im Original aus Afghanistan beschaffen und sich von der afghanischen Botschaft in Genf einen Reisepass ausstellen lassen. Die Beschaffung der Dokumente ohne Kontakte nach Afghanistan gestaltete sich äusserst schwierig, was «Qamars» Einbürgerungsverfahren um fast drei Jahre verzögerte. Ende 2020 erhielt er das Schweizer Bürgerrecht.

Dass die Einbürgerungsverfahren sehr lange dauern, ist aus Sicht der SBAA rechtsstaatlich problematisch und verletzt die Verfahrensrechte der Betroffenen.

6.4 Sistierung von Gesuchen

Gemäss Beobachtungen der SBAA kommt es immer wieder vor, dass Betroffene jahrelang «hingehalten» werden, ohne dass sie sich rechtlich wehren können. So wird während teils mehreren Jahren über Gesuche nicht entschieden und keine Verfügung erlassen.

«Pauline» reiste im Jahr 2000 in die Schweiz ein und heiratete einen Schweizer Bürger. 14 Jahre später stellte sie ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung. Aufgrund eines Verdachts auf Scheinehe nahm das SEM Abklärungen vor. Es befand den Verdacht für bestätigt und empfahl «Pauline», ihr Gesuch zurückzuziehen. Sie hielt aber an ihrem Gesuch fest. Während den nächsten sechs Jahren forderte das SEM immer wieder dieselben Belege für die tatsächlich gelebte Ehe sowie Sprachnachweise und Arbeitsverträge ein. «Pauline» reichte die Dokumente immer ein und verlangte mehrmals eine anfechtbare Verfügung. Eine solche erliess das SEM aber erst im Frühling 2021. Daraufhin reichte «Paulines» Anwalt eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein und machte u.a. Rechtsverweigerung durch Rechtsverzögerung geltend. Die Beschwerde ist hängig.

Dass keine anfechtbare Verfügung erlassen wird, ist rechtsstaatlich problematisch, da ohne Verfügung keine Beschwerde erhoben werden kann und sich die Betroffenen somit nicht wehren können. Die SBAA hat Kenntnis von mehreren Einbürgerungsgemeinden, in denen die meisten Gesuche «zurückgestellt» werden. Laut einer Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) handelt es sich bei der Sistierung um eine Art «abgeschwächte» Ablehnung, da gewisse Dokumente erneut eingereicht werden und die Gesuchstellenden nach Ablauf der Sistierung quasi von vorne beginnen müssen.¹¹⁶

6.5 Hohe Gebühren

Die Gebühren für Einbürgerungsverfahren dürfen gemäss BÜG höchstens kostendeckend sein.¹¹⁷ Trotzdem kann die Einbürgerung eine teure Angelegenheit werden; die Kosten variieren je nach Kanton und Gemeinde stark. Auf Gemeindeebene erlässt beispielsweise Genf die Gemeindegebühren komplett,¹¹⁸ während die Stadt Luzern bis Fr. 2500.– und die Gemeinde Schwyz bis Fr. 3000.– verlangen kann. Auf kantonaler Ebene fallen für eine erwachsene Einzelperson im Kanton Wallis Fr. 600.– an, im Kanton Solothurn bis Fr. 2500.–.¹¹⁹ Zusätzlich müssen gesuchstellende Personen Kosten für Sprachtests, Vorbereitungskurse und die Beschaffung und amtliche Beglaubigung von Dokumenten übernehmen. Im Fall eines Beschwerdeverfahrens fallen noch weitere Kosten an.

¹¹⁵ SEM: Handbuch Bürgerrecht, Kap. 3, S. 76 ff.

¹¹⁶ Probst et al. 2019, S. 137.

¹¹⁷ Art. 35 Abs. 2 BÜG.

¹¹⁸ Der Kanton Genf erlässt gleichzeitig eher hohe kantonale Gebühren.

¹¹⁹ Für einen Vergleich siehe

comparis.ch: [«Gebührenvergleich – Einbürgerungen kosten in Schwyz viermal mehr als in Sitten»](#), 30.07.2019.

Die hohen Gebühren können für viele Betroffene eine Hürde darstellen. So kostete das Einbürgerungsverfahren bei Gemeinde, Kanton und Bund den oben erwähnten «Qamar» über Fr. 2000.–. Als unbegleiteter Minderjähriger mit einem Lehrlingslohn wäre es ihm unmöglich gewesen, für diesen Betrag selber aufzukommen. Seine Einbürgerung wurde nur möglich, weil seine Beiständin Stiftungsgelder für die Finanzierung seiner Einbürgerung beantragte. Die SBAA begrüsst deshalb, dass gewisse Gemeinden oder Städte die Gebühren für Minderjährige erlassen.¹²⁰ Dies reicht jedoch nicht aus; der Zugang zum Bürgerrecht sollte niemandem nur aus finanziellen Gründen verwehrt bleiben. Schliesslich kommt die Schweiz auch hier ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung nicht nach, gemäss welcher die Kosten von Einbürgerungsverfahren für anerkannte Flüchtlinge so weit wie möglich herabgesetzt werden sollten.



7 Empfehlungen

Anhand von dokumentierten Einzelfällen und Interviews zeigt der vorliegende Fachbericht auf, welche Auswirkungen das verschärfte Bürgerrechtsgesetz von 2018 auf betroffene Personen hat. Es wird deutlich, dass die Voraussetzungen für eine Einbürgerung äusserst hoch sind und die Verfahren sehr unterschiedlich ausgestaltet werden. Eine der Hauptursachen dafür liegt im dreistufigen Verfahren, dem der Föderalismus zugrunde liegt.

Aktuell hat ein Viertel der Schweizer Wohnbevölkerung kein schweizerisches Bürgerrecht und somit kein Recht auf politische Partizipation und vollumfängliche Teilhabe. Das Schweizer Bürgerrecht soll kein Privileg darstellen. Mit den folgenden Empfehlungen und Forderungen will die SBAA deshalb dazu beitragen, dass die Einbürgerungsverfahren fairer, chancengerechter und ohne Diskriminierung ausgestaltet werden.

Verfahrensrechtliche Aspekte

- 1. Einbürgerungsgespräche müssen von Fachgremien geführt werden. Mitglieder von Einbürgerungskommissionen sollen geschult und die Gespräche konsequent protokolliert werden.**
Durch das dreistufige System haben die Gemeinden bei der Einbürgerung grosse Handlungsmacht. Die SBAA fordert, dass involvierte Behördenmitglieder regelmässig zu Gesprächsführung, der Bedeutung von Grundrechten und zur Frage der Verhältnismässigkeit geschult und sensibilisiert werden. Die Protokollierung der Gespräche ist zudem unabdingbar, um die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens sicherzustellen.
- 2. Abstimmungen über Einbürgerungen an Gemeindeversammlungen sollen abgeschafft werden.**
Gemeindeversammlungen sind in Bezug auf die Persönlichkeits- und Verfahrensrechte der Gesuchstellenden äusserst heikel. Um die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens zu gewährleisten und die Privatsphäre der betroffenen Personen zu schützen, empfiehlt die SBAA, Abstimmungen über die Einbürgerung an Gemeindeversammlungen abzuschaffen.
- 3. Einbürgerungsgesuche sollen nur dann sistiert werden, wenn dies aufgrund von laufenden, strafrechtlichen Verfahren notwendig ist. Ansonsten sollen Gesuche innert einer klar definierten Frist entschieden werden.**

¹²⁰ Stadt Luzern: gebührenfrei bis 25 Jahre, [«Häufig gestellte Fragen. Erwerb Schweizer](#)

[Bürgerrecht](#)»; die Stadt Zürich will die Gebühren für unter 25-Jährige ebenfalls

erlassen: Medienmitteilung vom 10.03.2021.

Gesuchstellende erhalten von den Behörden teilweise jahrelang keine anfechtbare Verfügung. Dies ist rechtstaatlich problematisch, da sie ohne Verfügung keine Beschwerde erheben können. Betroffene Personen haben ein Recht auf einen Entscheid innert angemessener Frist.

- 4. Die Gebühren für die Einbürgerung sollen gesamtschweizerisch vereinheitlicht und gesenkt werden. Für Minderjährige sollen sie ganz erlassen werden.**

Kosten dürfen kein Hindernis für die Einbürgerung sein. Die SBAA empfiehlt den Gemeinden und Kantonen zu prüfen, die Gebühren zumindest für Personen aus einkommensschwachen Haushalten oder Minderjährige zu erlassen. Für anerkannte Flüchtlinge müssen die Kosten zwingend gesenkt werden.

- 5. Die Behörden sollen proaktiv über die Möglichkeit zur Einbürgerung informieren.**

Wer die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt, soll von den zuständigen Behörden darüber informiert werden. Analog zu Art. 57 AIG soll das BÜG mit dem Auftrag an Bund, Kantone und Gemeinden ergänzt werden, potentielle Gesuchsteller:innen zu informieren und zu beraten.

Anpassung der Voraussetzungen

- 6. Die formellen Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung sollen wieder gesenkt werden. Die Niederlassungsbewilligung (C) soll kein Erfordernis für die Einbürgerung sein und die erforderliche Aufenthaltsdauer von zehn Jahren ist zu verringern.**

Die Einbürgerung soll nicht als Abschluss einer erfolgreichen Integration gelten, sondern dazu dienen, sie zu beschleunigen. Auch mit anderen aufenthaltsrechtlichen Bewilligungen soll es möglich sein, ein Einbürgerungsgesuch zu stellen. Die notwendige Aufenthaltsdauer soll, angelehnt an die Praxis anderer europäischer Länder, weiter gesenkt werden.

- 7. Kantone und Gemeinden sollen bei den Voraussetzungen nicht weitergehen als der Bund. Ihr Ermessensspielraum soll bei der Überprüfung der materiellen Voraussetzungen reduziert werden.** Je nach Wohnort müssen Gesuchsteller:innen unterschiedliche Voraussetzungen erfüllen. Dies widerspricht dem Ziel der Totalrevision, das Bürgerrecht zu harmonisieren. Kantone und Gemeinden sollen nicht strengere Einbürgerungskriterien als der Bund formulieren dürfen. Die Behörden sind zudem verpflichtet, stets das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu wahren.

Internationale Verpflichtungen

8. Die Schweiz muss ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention nachkommen. Einbürgerungsverfahren müssen für Flüchtlinge beschleunigt und Gebühren gesenkt werden.

Das BÜG benachteiligt besonders Personen aus dem Asylbereich und verletzt Art. 34 GFK. Die Voraussetzungen dürfen nicht höher sein als für andere Einbürgerungswillige. Die SBAA fordert, dass der Aufenthalt als Asylsuchende:r und als vorläufig Aufgenommene:r vollumfänglich an die erforderliche Wohnsitzdauer angerechnet wird.

9. Die Schweiz soll der Staatsbürgerschaftskonvention des Europarats sowie der UNO-Konvention zur Verminderung von Staatenlosigkeit beitreten.

Gemäss der UNO-Konvention zur Verminderung von Staatenlosigkeit haben Kinder u.a. ein Recht auf Erwerb des Bürgerrechts im Geburtsland, wenn sie sonst staatenlos wären. Das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit legt u.a. fest, dass die Wohnsitzfrist maximal zehn Jahre betragen soll und dass Flüchtlinge und Staatenlose erleichterten Zugang zur Staatsangehörigkeit haben sollen.

Für ein modernes Bürgerrecht

10. Die zweite Ausländer:innengeneration soll erleichtert eingebürgert werden. Wie bei der dritten Generation soll allein der Bund über die Gesuche entscheiden.

Kinder, die in der Schweiz geboren werden oder aufwachsen, haben hier ihren Lebensmittelpunkt und sind Teil der hiesigen Gesellschaft. Mit der erleichterten Einbürgerung würden sie einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung erhalten. Die Verfahren würden dadurch schneller und günstiger.

11. Das Prinzip «ius soli» soll eingeführt werden. Wer in der Schweiz geboren wird, erhält bei Geburt das Bürgerrecht. Zu prüfen ist auch eine Version «ius soli light», bei der z.B. ein in der Schweiz geborenes Kind die schweizerische Staatsangehörigkeit bekommt, wenn ein Elternteil einen legalen Aufenthaltsstatus hat.

Verschiedene europäische Staaten kennen eine Mischform zwischen «ius soli» und «ius sanguinis». Ein in Deutschland geborenes Kind erhält automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft, wenn die Eltern seit mind. acht Jahren rechtmässig dort leben. Wer in Österreich geboren ist, hat einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung nach einem Aufenthalt von mind. sechs Jahren.¹²¹ Die SBAA ist der Ansicht, dass auch in der Schweiz ein ähnliches Modell sinnvoll und umsetzbar wäre.

¹²¹ Deutschland: Art. 4 Abs. 3 StAG; Österreich: Art. 11a Abs. 4 Ziff. 3 StbG.

Abkürzungen

| | |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Abs. | Absatz |
| AIG | Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005, SR 142.20 |
| Art. | Artikel |
| BBl | Bundesblatt |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BGer | Bundesgericht |
| BGE | Amtliche Sammlung von Entscheiden des Bundesgerichts |
| BüG | Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014, SR 141.0 |
| BüV | Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016, SR 141.01 |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101 |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| EKM | Eidgenössische Migrationskommission |
| FRB | Fachstelle für Rassismusbekämpfung |
| GFK | Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, SR 0.142.30 |
| Kap. | Kapitel |
| KBüG/BE | Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 13. Juni 2017, BSG 121.1 |
| KBüG/SZ | Bürgerrechtsgesetz (KBüG) vom 20. April 2011, SRSZ 110.100 |
| Kt. | Kanton |
| lit. | Litera/Buchstabe |
| MIPEX | Migrant Integration Policy Index |
| SBAA | Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| SFH | Schweizerische Flüchtlingshilfe |
| SFM | Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien |
| SHG/BE | Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 11. Juni 2001, BSG 860.1 |
| StAG | Staatsangehörigkeitsgesetz Deutschland vom 22.07.1913 |
| StbG | Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft von 1985 |

Literatur

De Weck Fanny: BÜG und BÜV, in: Spescha Marc et al. (Hrsg.), Migrationsrecht. Kommentar, 5. Auflage, 2019, S. 1284-1373.

Eidgenössische Migrationskommission EKM: Erleichterte Einbürgerung für Ausländerinnen und Ausländer der 3. Generation – Bilanz nach einem Umsetzungsjahr, 2019.

Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB: Rassistische Diskriminierung in der Schweiz. Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2019/2020, 2021.

Hainmueller Jens, Dominik Hangartner, Dalston Ward: The Effect of Citizenship on the Long-Term Earnings of Marginalized Immigrants: Quasi-Experimental Evidence from Switzerland, Science Advances 5, eaay1610, 2019.

Hunziker Lelia: Schweizer Bürgerrecht: Gnadenakt oder Verwaltungsakt?, in: EKM (Hrsg.), Migrationsverwaltung im Fokus, Terra Cognita, Frühling 32, 2018, S. 72–74.

Kley Andreas: Die Werte der Bundesverfassung, ZBI 11/2015, S. 565–566.

Probst Johanna, Gianni D’Amato, Samantha Dunning, Denise Efonayi-Mäder, Joëlle Fehlmann, Andreas Perret, Didier Ruedin, Irina Sille: Kantonale Spielräume im Wandel – Migrationspolitik in der Schweiz, SFM Studies #73, 2019.

Staatssekretariat für Migration SEM: Handbuch Bürgerrecht, 2019.

Uebersax Peter: Die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, in: Véronique Boillet et al. (Hrsg.), Le droit public en mouvement: mélanges en l’honneur du Professeur Etienne Poltier, Schulthess Éditions romandes (Recherches juridiques lausannoises), 2020, S. 435–465.

Von Rütte Barbara: Integration und Einbürgerung von geflüchteten Personen – Der Integrationsparcours als Hindernis für eine dauerhafte Lösung, in: SFH (Hrsg.), Neuigkeiten und Entwicklungen im Ausländerrecht, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis, 3/2021, S. 17-21.

Von Rütte Barbara: Das neue Bürgerrechtsgesetz und dessen Umsetzung in den Kantonen, in: Alberto Achermann et al. (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2017/2018, 2018, S. 67–95.

Von Rütte Barbara: Das neue Bürgerrechtsgesetz, Anwalts Revue de l’Avocat 5/2017, S. 202–214.

Wanner Philippe: Etude sur les jeunes étranger-e-s de la troisième génération vivant en Suisse – Estimation statistique de la taille de cette population, 2016.

Portrait

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht zeigt anhand von juristisch dokumentierten Fällen auf, wie sich das schweizerische Asyl- und Ausländerrecht auf die Situation der betroffenen Menschen auswirkt.

Mehr Informationen finden Sie unter: www.beobachtungsstelle.ch

Unterstützen Sie die Arbeit der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA):

- Melden Sie uns konkrete Fälle
- Unterstützen Sie uns mit einer Spende
- Werden Sie Mitglied

PC 60262690-6 / IBAN CH70 0900 0000 6026 2690 6
Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

