

Ordentlich einbürgern in der Schweiz

Die Auswirkungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes und Wege zu einem inklusiveren System der Einbürgerung



Eine Studie im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission EKM
Rosita Fibbi, Barbara von Rütte und Philippe Wanner

Mai 2024



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

Herausgeberin

Eidgenössische Migrationskommission EKM,
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern, www.ekm.admin.ch

Autorenschaft

Rosita Fibbi, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM,
Universität Neuenburg
Barbara von Rütte, Europainstitut, Universität Basel
Philippe Wanner, Institut für Demografie und Sozioökonomie, Universität Genf

Redaktion

Pascale Steiner, Bettina Looser

Titelbild

© EKM/Cecilia Bozzoli

Gestaltung

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Vertrieb

www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.966.d

Zitationsvorschlag

Fibbi, Rosita; von Rütte, Barbara; Wanner, Philippe (2024): Ordentlich einbürgern in der Schweiz. Die Auswirkungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes und Wege zu einem inklusiveren System der Einbürgerung. Bern. Eidgenössische Migrationskommission EKM.

Vorwort

Die Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit Ausländerinnen und Ausländer den Schweizer Pass erwerben können, werden nicht nur an Stammtischen heiss diskutiert. Auch in der Politik, in den Medien und in der Zivilgesellschaft stehen die Bedingungen, die es für die Einbürgerung zu erfüllen gilt, zur Debatte.

Im Bereich der Einbürgerung ist vieles in Bewegung. 2018 trat ein neues, totalrevidiertes Bürgerrechtsgesetz in Kraft. Ausländerinnen und Ausländer, deren Grosseltern bereits in der Schweiz gelebt haben und die selber in der Schweiz geboren sind, können sich neu erleichtert einbürgern lassen. Eine entsprechende Verfassungsänderung war 2017 vom Volk deutlich angenommen worden. Es hat sich jedoch gezeigt, dass von diesen schätzungsweise 25 000 Personen, welche neu die Bedingungen für die erleichterte Einbürgerung erfüllen würden, bis Ende 2020 lediglich 1847 Personen den Schweizer Pass erhalten hatten. Dies bewegte die Eidgenössische Migrationskommission EKM dazu, die beiden Forschenden Philippe Wanner und Rosita Fibbi zu mandatieren, mit einer Studie aufzuzeigen, wo die Hürden liegen und wie die erleichterte Einbürgerung tatsächlich erleichtert werden kann.¹

Wie aber verhält es sich demgegenüber mit der ordentlichen Einbürgerung? Die EKM wollte auch in diesem Bereich die Folgen der Gesetzesrevision analysieren. Sie vergab deshalb einen Forschungsauftrag an ein interdisziplinäres Team der Universitäten Genf, Neuenburg und Basel. Rosita Fibbi, Philippe Wanner und Barbara von Rütte beleuchteten in ihrer explorativen Studie den Zeitraum von 2018 bis 2020, in welchem zeitgleich Einbürgerungsgesuche nach altem und nach neuem Recht bearbeitet wurden. Nun liegt das Resultat vor. Die Untersuchung zeigt erstmals, wie sich das neue Bürgerrechtsgesetz aus dem Jahr 2014 auf die ordentliche Einbürgerung auswirkt.

Sicher, der untersuchte Zeitraum ist kurz, weitere Untersuchungen werden folgen müssen. Die Ergebnisse lassen jedoch aufhorchen: Die Studie

zeigt, dass sich die sozioökonomische Struktur der Eingebürgerten tiefgreifend verändert hat. Während der Anteil der hoch qualifizierten Ausländerinnen und Ausländer nach altem Recht gut ein Drittel der Eingebürgerten betrug, verfügen nach neuem Recht nahezu zwei Drittel über einen Hochschulabschluss. Das ist ein klarer Hinweis dafür, dass das Bürgerrecht selektiver geworden ist.

Die neuen, verschärften Einbürgerungskriterien des Bundes führen dazu, dass geringer qualifizierte Eingewanderte aus dem Einbürgerungsverfahren ausscheiden, weil sie den immer höheren Anforderungen nicht genügen. Oder aber sie stellen erst gar kein Einbürgerungsgesuch, weil sie befürchten, die strengen Kriterien nicht erfüllen zu können. Das ursprüngliche Ziel der Bürgerrechtsrevision, das komplizierte, mehrstufige Schweizer Bürgerrecht zu vereinfachen, wurde verfehlt.

Daraus ergeben sich vielfältige Fragen: Ist es wirklich das Ziel der Einbürgerungsgesetzgebung, die Zahl der Einbürgerungen anhand sozialer Kriterien zu steuern? War es tatsächlich die Absicht des Parlaments, gut gebildete Personen zu privilegieren? Und was sind mögliche Folgen einer solchen Entwicklung? Bewegen wir uns hin zu einer Gesellschaft mit einer Zweiklasseneinbürgerung? Wollen wir wirklich, dass selbst Menschen, die seit Langem in der Schweiz leben und arbeiten, keine Chance haben, eingebürgert zu werden? Können wir es uns leisten, dass sich ein immer grösser werdender Teil der Bevölkerung nicht für diese Gesellschaft engagieren kann? Und was bedeutet dieser Ausschluss für unsere Demokratie, auf die wir zu Recht stolz sind?

Die vorliegende Studie legt Resultate vor und präsentiert Vorschläge für ein inklusiveres Einbürgerungssystem. Diese verstehen sich als Diskussionsgrundlage, denn die Debatte, welches Bürgerrecht wir in Zukunft wollen, muss breit geführt werden: auf allen föderalen Ebenen des Staates, in den politischen Institutionen und Organisationen und in der Zivilgesellschaft.

Walter Leimgruber

Leiter des Seminars für Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie an der Universität Basel und früherer Präsident der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

¹ Siehe hierzu: Philippe Wanner und Rosita Fibbi. 2022. Zugang zur erleichterten Einbürgerung von Personen der dritten Generation. Bilanz nach drei Umsetzungsjahren (2018–2020), Bern, EKM.

Dank

Wir möchten den Vertreterinnen und Vertretern der Einbürgerungsbehörden für die wertvollen Interviews danken. Ihre Beiträge zur kantonalen und kommunalen Einbürgerungspraxis und ihre Analysen haben wesentlich zum Gelingen der Studie beigetragen: Alexandre Ameli, Jon Peider Arquint, Mélanie Buard, Andrea Bucher, Andrea Fehr, Dominik Fluri, Daniela Krattiger, Felix Kuhn, Michael Lamatsch, Rahel Liechti, Brigitte Meier, Chrystel Pfyffer, Tatiana Praz, Andreas Räss, Laura Rossi und Marianna Weber.

Besonderer Dank gebührt den Einbürgerungsverantwortlichen des Kantons Graubünden. Sie haben die Daten zu den Einbürgerungen gemäss neuem kantonalem Recht auswerten lassen und uns die Ergebnisse zur Verfügung gestellt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Dank	4
Das Wichtigste in Kürze	7
1. Einleitung	9
2. Mandat und Methoden	11
3. Zur Frage der Restriktivität	13
3.1 Vom alten zum neuen Recht	13
3.2 Anforderungen an die Gesuchstellenden	14
3.3 Handlungsspielräume für Kantone und Gemeinden	17
4. Zur Frage der Selektivität	18
4.1 Ausbildungsniveau und ausländerrechtlicher Status	18
4.2 Ausbildungsniveau und nationale Herkunft	19
4.3 Ausbildungsniveau und Geburtsort	20
4.4 Ausbildungsniveau und Wohnkanton	22
5. Die Perspektive der Einbürgerungsbehörden	23
5.1 Beobachtungen	23
5.2 Ursachen	24
5.3 Bewertungen	25
6. Diskussion der Ergebnisse	27
6.1 Restriktivität im neuen Bürgerrechtsgesetz	27
6.2 Selektivität im neuen Bürgerrechtsgesetz	28
6.3 Diskriminierung im neuen Bürgerrechtsgesetz	30
7. Wege zu einem inklusiveren System der Einbürgerung	31
Literaturhinweise	34
Anhänge	35
Endnoten	46

Das Wichtigste in Kürze

2014 hat das Parlament ein neues Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht verabschiedet. Dieses Gesetz trat 2018 in Kraft. Es hat die Regeln für den Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft grundlegend reformiert. Die formellen und materiellen Kriterien für die ordentliche Einbürgerung wurden angepasst und ein Katalog von Integrationskriterien wurde eingeführt. Diese Kriterien wurden neu auf Verordnungsstufe präzisiert.

Vier Jahre nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes hat die Eidgenössische Migrationskommission EKM eine Studie in Auftrag gegeben mit dem Ziel, zu bestimmen, ob und wie sich die neuen Bestimmungen auswirken. Untersucht wurde dabei der Zeitraum 2018–2020. Spannend ist dieser Zeitraum deshalb, weil die Einbürgerungsbehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden die Gesuche, die vor 2018 eingereicht wurden, nach altem Recht behandelt haben, wohingegen die Gesuche, die ab dem 1. Januar 2018 eingereicht wurden, nach neuem Recht beurteilt wurden. Dies ermöglicht einen Vergleich: Unterscheidet sich das Profil der eingebürgerten Personen der beiden Gruppen? Wie wirken sich die neuen rechtlichen Bestimmungen auf die Einbürgerungsverfahren in den Kantonen aus?

Für die Untersuchung dieser Fragen kombinierten die Forschenden drei sich ergänzende Methoden.

In der nun vorliegenden Studie zeichnet ein juristischer Teil die Änderungen nach, welche die Totalrevision des Bürgerrechts mit sich brachte. Es wird deutlich, dass das Bürgerrecht, das bereits vor der Totalrevision restriktiv war, nach neuem Recht noch restriktiver wurde.

Die statistische Analyse der Daten zeigt eine tiefgreifende Veränderung der sozioökonomischen Struktur der Eingebürgerten.

- Hoch qualifizierte Ausländerinnen und Ausländer mit C-Ausweis, die nach altem Recht rund ein Drittel der Eingebürgerten ausmachten, stellen nach neuem Recht 57 Prozent der Eingebürgerten dar.
- Hingegen machen Personen mit C-Ausweis, welche die obligatorische Schule als höchsten Bildungsabschluss auswiesen, nach altem Recht insgesamt 23,9 Prozent, nach neuem Recht jedoch lediglich 8,5 Prozent aus.

Die statistische Analyse fördert zudem zutage, dass

- die ordentliche Einbürgerung selektiver geworden ist;
- es für Personen aus dem Asylbereich schwierig geworden ist, zum Einbürgerungsverfahren zugelassen zu werden;
- die Legitimationskarte des EDA nicht in einen C-Ausweis umgewandelt werden kann, wodurch die Einbürgerung für diese Personengruppe nicht mehr möglich ist;
- die Selektivitätseffekte stärker ausgeprägt sind bei Menschen, die im Erwachsenenalter in die Schweiz eingewandert sind, als bei ihren Nachkommen;
- die kantonalen Unterschiede hinsichtlich der Selektivität beträchtlich sind.

Der soziologische Teil der Studie konzentriert sich auf die Perspektive ausgewählter Behördenmitglieder, die auf kantonaler und auf kommunaler Ebene für die Umsetzung des Bürgerrechtsgesetzes zuständig sind. Diese kontextualisierten bei der Befragung die Ergebnisse der statistischen Analyse vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen und ordneten die Stärken und Schwächen des neuen Bürgerrechtsgesetzes ein. Folgende Ergebnisse zeigen sich in der vorliegenden Analyse:

- Die befragten Behördenmitglieder begrüßen einhellig die Einführung des präziseren Rechtsrahmens, der darüber hinaus durch eine Ausführungsverordnung ergänzt wird.
- Behördenvertretende, namentlich jene aus städtischen Zentren, zeigen jedoch ein gewisses Unbehagen, insbesondere in Bezug auf die neu eingeführten Integrationskriterien. Ihre Vorbehalte gelten auch den neuen Vorgaben zur Beurteilung von Strafregistereinträgen. Kritisch beurteilen sie zudem den Umgang mancher Kantone mit eigenständigen Gesuchen von Minderjährigen. Auch weisen sie auf Inkohärenzen zwischen Ausländer- und Bürgerrecht hin.
- Die Selektivitätseffekte, welche die statistische Analyse offenlegt, stellen die Behördenmitglieder auch in der Praxis fest. Diese lassen sich nicht alleine mit den veränderten Rahmenbedingungen bei der Zuwanderung erklären, sondern sind auch auf die restriktiveren Bestimmungen im neuen Bürgerrecht zurückzuführen.

Ausgehend von diesen Ergebnissen der Studie, die eine Verengung beim Zugang zum Bürgerrecht zeigen, stellt sich die Frage, welche Wege zu einem inklusiveren System der Einbürgerung führen könnten. Dieser Frage geht das letzte Kapitel der Studie nach, indem es die Erkenntnisse aus der rechtlichen, der demografischen und der soziologischen Analyse aufnimmt und im Hinblick auf eine mögliche inklusive Neugestaltung des Schweizer Bürgerrechts in neun Vorschlägen zusammenführt. Neben Vorschlägen, die beim bestehenden Recht ansetzen und zeigen, wie dieses inklusiver gemacht werden kann, werden auch erste Ansätze für eine Neuausrichtung des Bürgerrechts genannt.

1. Einleitung

Die Einwanderung von Arbeitskräften seit dem Zweiten Weltkrieg bis heute, der Familiennachzug und die Asyl- und Fluchtmigration haben die Schweiz über die Jahrzehnte hinweg zu einer Migrationsgesellschaft gemacht; zu einem Land, in dem die Mehrheit der Bevölkerung direkt oder indirekt über Migrationserfahrung verfügt. Zu dieser Migrationsgesellschaft Schweiz gehören auch 25 Prozent der Bevölkerung ohne Schweizer Pass.

Die politischen Diskurse unterscheiden meist pauschal zwischen «Schweizerinnen und Schweizern» und «Ausländerinnen und Ausländern». Während «die einen» Zugang zu den vollen bürgerlichen, sozialen und politischen Rechten haben, hat die Politik ein abgestuftes System entwickelt, welches «den anderen» den Zugang zu Bürgerrechten vorenthält. Dies führt dazu, dass das Aufenthaltsrecht der Einwohnerinnen und Einwohner ohne Schweizer Staatsangehörigkeit nicht gesichert ist, ihnen politische Rechte vorenthalten werden und ihre Zugänge zu Bildung, Arbeit oder Wohnraum eingeschränkt sind.

Ausländerinnen und Ausländer müssen sich einbürgern lassen, um als gleichberechtigte Gesellschaftsmitglieder wahrgenommen zu werden und am politischen Leben teilhaben zu können. Durch die Einbürgerung werden Ausländerinnen und Ausländer zu Schweizer Staatsangehörigen. Ihre Einbürgerung führt somit zur rechtlichen Anerkennung als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft.

Wie aber hat sich der Prozess der Einbürgerung in den vergangenen Jahren verändert? Ist die Einbürgerung mit Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes² im Jahr 2018 einfacher geworden? Wurden mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz Vorkehrungen getroffen, um Ausländerinnen und Ausländer als Bürgerinnen und Bürger der Schweiz anzuerkennen? Trug die Politik mit der damaligen Gesetzesrevision dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung? Die vorliegende Studie liefert erste Antworten auf diese Fragen, zeigt sie doch auf, wie sich das neue Bürgerrechtsgesetz auf die Praxis auswirkt.

Der erste Teil der Studie skizziert den politischen Prozess, der zum neuen, totalrevidierten Bürgerrechtsgesetz führte, das am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, und benennt die Ziele, die mit der Revision verfolgt wurden. Er vergleicht die Bestimmungen des bis zum 31. Dezember 2017 gültigen Bürgerrechtsgesetzes aus dem Jahr 1952³ mit den neuen Bestimmungen und zeigt auf, dass das neue Bürgerrechtsgesetz in vielen Bereichen restriktiver geworden ist.

Der zweite Teil vergleicht die Zahlen zu den Einbürgerungen nach altem und nach neuem Recht im Zeitraum zwischen 2018 und 2020 und geht der Frage nach, wie sich das neue Recht auf die Einbürgerung auswirkt. Er zeigt, dass die ordentliche Einbürgerung durch die Einführung des neuen Rechts selektiver geworden ist: Das Profil der Eingebürgerten hat sich deutlich verändert. Zudem macht er deutlich, dass Ausländerinnen und Ausländer, die in die Schweiz zugewandert sind, in stärkerer Masse von den Änderungen betroffen sind als ihre Kinder und Grosskinder, die in der Schweiz aufgewachsen und zur Schule gegangen sind. Und er zeigt auf, dass sich mit Blick auf die Selektivität markante kantonale Unterschiede feststellen lassen.

2 Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0).

3 Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (AS 1952 1087; letzte Fassung AS 2016 2561).

Der dritte Teil geht der Frage nach, wie ausgewählte Mitglieder von kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden die Resultate der statistischen Analyse deuten. Er beleuchtet, wie sich das neue Bürgerrechtsgesetz in der Praxis auswirkt, und zeichnet die Stärken und Schwächen des neuen Regelwerks aus Sicht der Behörden nach. Er verdeutlicht, dass die Präzisierung der Einbürgerungskriterien von den Behörden zwar geschätzt wird, dass aber auch in den Kantonen und Gemeinden die zunehmend selektive Wirkung der Einbürgerungsregelungen spürbar ist.

Der vierte Teil enthält eine Reflexion über die Ergebnisse und zeigt Wege zu einem inklusiveren System der Einbürgerung auf. Er versteht sich als Ausgangspunkt für eine Diskussion, die in den kommenden Jahren breit zu führen ist.

2. Mandat und Methoden

Die Studie vergleicht die ordentlichen Einbürgerungen nach altem und nach neuem Recht und analysiert die Auswirkungen der Gesetzesänderung von 2018. Ihr interdisziplinärer Forschungsansatz kombiniert qualitative und quantitative Methoden.

Angeregt und in Auftrag gegeben wurde die Studie «Ordentlich einbürgern in der Schweiz – Die Auswirkungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes und Wege zu einem inklusiveren System der Einbürgerung» von der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

Auf der Basis des Mandats, das der EKM vom Bundesrat übertragen wurde, hatte sie sich bereits in den politischen Prozess zur Erarbeitung des neuen Bürgerrechtsgesetzes eingebracht und sich mit eigenen Positionen auch zur neuen Bürgerrechtsverordnung verhalten. Drei Jahre nach Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes wollte die EKM wissen, wie sich das neue Recht auswirkt.

Folgende Fragen standen dabei im Fokus:

- Ist der Einbürgerungsprozess mit der Einführung des neuen Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht restriktiver bzw. selektiver geworden?
- Wenn ja, betrifft die Selektivität des neuen ordentlichen Einbürgerungsverfahrens Personen der ersten Generation in gleichem Masse wie ihre Nachkommen?
- Sind hinsichtlich der Selektivität kantonale Unterschiede zu beobachten?
- Wie wirkt sich das neue Recht auf das Profil der Eingebürgerten und auf die Einbürgerungspraxis in den Kantonen und Gemeinden aus?
- Was sind die Stärken und Schwächen des neuen Regelwerks? Sind weitere Anpassungen nötig?

Bei der Studie, die mit diesen Fragen in Auftrag gegeben wurde, kam eine Triangulation zur Anwendung, das heisst eine Forschungsmethode, welche die Auswirkungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes aus einer rechtlichen, einer demografischen und einer soziologischen Perspektive betrachtet, wobei qualitative und quantitative Ansätze kombiniert wurden.

Die nun vorliegende Studie nähert sich den Fragestellungen in den folgenden drei Schritten:

Das Kapitel «Zur Frage der Restriktivität» (Kapitel 3) zeichnet aus einer juristischen Perspektive nach, wie sich die Gesetzgebung im Bereich des Bürgerrechts entwickelt hat, welche Änderungen per 1. Januar 2018 in Kraft getreten sind und welche formellen und materiellen Kriterien seither geprüft werden.

Das Kapitel «Zur Frage der Selektivität» (Kapitel 4) analysiert Daten im Untersuchungszeitraum 2018–2020 aus einer demografischen Perspektive. Die Grunddaten stellte das Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Verfügung.⁴ Bei jeder gutgeheissenen Einbürgerung war im Datensatz vermerkt, ob das Gesuch vor dem 31. Dezember 2017 oder nach dem 1. Januar 2018 eingereicht worden war. Dies machte es möglich, die Gesuche um ordentliche Einbürgerung in zwei Gruppen einzuteilen: eine Gruppe von Gesuchen, die nach altem Recht, und eine Gruppe von Gesuchen, die nach neuem Recht bearbeitet wurde.

⁴ Es verzeichnete im Untersuchungszeitraum zwischen 2018 und 2020 insgesamt 116 969 bewilligte ordentliche Einbürgerungen – 2018 waren es 42 630, 2019 waren es 40 277 und im Jahr 2020 waren es 34 062.

Diese Grunddaten wurden in einem zweiten Schritt mit Personendaten des Bundesamts für Statistik (BFS) abgeglichen: Hierfür wurden die Daten der *Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP*⁵ und der *Strukturerhebung*⁶ herangezogen.

Die Analyse der gewonnenen Datensätze liess Aussagen zum Profil der nach altem und nach neuem Recht eingebürgerten Personen zu und ermöglichte den Vergleich zwischen den Kantonen.⁷

Das Kapitel «Die Perspektive der Einbürgerungsbehörden» (Kapitel 5) legt aus der Perspektive ausgewählter kantonaler und kommunaler Einbürgerungsbehörden einen soziologischen Fokus auf das Thema. Im föderalistisch strukturierten ordentlichen Einbürgerungsverfahren sind die Bestimmungen des Bundesrechts für die Behörden zwar massgebend, ergänzend kommen jedoch auch die Bestimmungen in den jeweiligen kantonalen und allenfalls gar kommunalen Bürgerrechtsgesetzen zur Anwendung. Diese können vom Bundesrecht abweichen.

Die interviewten Personen wurden auf der Grundlage einer gezielten Stichprobenziehung (*Purposive Sampling*) ausgewählt (Rivera 2019). In einem ersten Schritt wurden die kantonalen Bürgerrechtsgesetze mit Blick auf die Anforderungen an die Sprachkenntnisse, bezogene Sozialhilfeleistungen und Aufenthaltsdauer im Kanton und in der Gemeinde verglichen.⁸ In einem zweiten Schritt wurde anhand der Variabilität in diesen drei Bereichen die Stichprobe festgelegt.

Ausgewählt wurden Behördenmitglieder aus Kantonen,

- in welchen die kantonale Gesetzgebung den Vorgaben des neuen Bürgerrechtsgesetzes vollumfänglich entspricht;
- in welchen die kantonale Gesetzgebung in einem Punkt von den Vorgaben des neuen Bürgerrechtsgesetzes abweicht;
- in welchen sich die Anforderungen der kantonalen Gesetzgebung in mehreren Punkten von den Anforderungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes unterscheiden.

Auf dieser Grundlage wurden zwischen Mai und Juli 2022 mit sieben kantonalen und sieben kommunalen Behördenmitgliedern leitfadengestützte Interviews geführt.⁹

5 Der Abgleich mit STATPOP gelang bei 64 240 ordentlich eingebürgerten Personen, die nach dem alten Recht eingebürgert worden waren, und bei 30 056 ordentlich eingebürgerten Personen, die nach dem neuen Recht eingebürgert worden waren.

6 Durch den Abgleich mit den Strukturerhebungsdaten konnten zu 33 668 Personen sozioökonomische Informationen gewonnen werden. Von diesen waren 18 535 nach altem und 7542 Personen nach neuem Recht ordentlich eingebürgert worden.

7 Anhang 1 enthält Angaben zu den statistischen Daten und zum Aufbau der Stichprobe.

8 Vgl. hierzu die Tabellen zu den Sprachkenntnissen, zur Aufenthaltsdauer im Kanton und zur Sozialhilfe in Anhang 3.

9 Die römischen Endnoten im Anhang verweisen auf die Interviews, aus welchen die jeweiligen Aussagen stammen. Aus Gründen des Datenschutzes wurden die vollständigen Notizen zu den Interviews nicht in der Studie veröffentlicht.

3. Zur Frage der Restriktivität

Die Totalrevision von 2018 hat das komplexe System der ordentlichen Einbürgerung nicht vereinfacht. Vielmehr hat es den Zugang zur Schweizer Staatsbürgerschaft weiter eingeschränkt.

Die dreistufige ordentliche Einbürgerung ist Ausdruck des föderalistisch geprägten Staatswesens der Schweiz: Der Wohnkanton erteilt das kantonale Bürgerrecht, die Wohngemeinde erteilt das Gemeindebürgerrecht und das Staatssekretariat für Migration SEM erteilt die Einbürgerungsbewilligung des Bundes. Um die Schweizer Staatsbürgerschaft zu erlangen, müssen Ausländerinnen und Ausländer im ordentlichen Verfahren die Bedingungen auf allen drei Staatsebenen erfüllen.

3.1 Vom alten zum neuen Recht

Das Bürgerrechtsgesetz aus dem Jahr 1952, das im Laufe der Jahre mehrere Male revidiert wurde, liess den lokalen Akteurinnen und Akteuren viel Spielraum, sowohl im Bereich der Rechtssetzung als auch bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben.

Mit Blick auf eine Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes verabschiedete der Bundesrat 2011 seine Botschaft.¹⁰ Die geplante Revision sollte die komplizierten Einbürgerungsverfahren vereinfachen und harmonisieren und zwischen dem Ausländer- und dem Bürgerrechtsgesetz Kohärenz herstellen.

Anlässlich der Debatte des Entwurfs im Nationalrat stellte Bundesrätin Simonetta Sommaruga klar, dass die Revision weder das Ziel verfolgt, «möglichst viele Einbürgerungen zu ermöglichen, noch das Ziel, möglichst viele Einbürgerungen zu verhindern. Man soll mit dieser Vorlage das Ziel verbinden, jene einzubürgern, die in unserem Lande erfolgreich integriert sind. Konsequenterweise sollte man dann aber diese Möglichkeit nicht von möglichst vielen Aufenthaltsjahren abhängig ma-

chen, sondern eben auf die erfolgreiche Integration setzen».¹¹

Im Rahmen der parlamentarischen Debatten zum Gesetz wurden die neuen formellen und materiellen Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung festgelegt. Die Aufenthaltsfrist, welche nach altem Recht zwölf Jahre betrug, wurde von den zunächst vorgeschlagenen acht Jahren auf zehn Jahre angehoben. Zudem wurde für die ordentliche Einbürgerung fortan die Niederlassungsbewilligung vorausgesetzt. Bei den materiellen Voraussetzungen sollte neu die «erfolgreiche Integration» im Zentrum stehen.

Damit erfolgte ein Paradigmenwechsel: Wurde die Einbürgerung lange Zeit als Etappe in einem Prozess verstanden, der die Eingliederung der Ausländerinnen und Ausländer unterstützt, so sollten die Anforderungen an die Integration neu umso höher sein, je mehr Rechte einer Person mit einem Rechtsstatus verliehen wurden.¹² Die Einbürgerung wurde jetzt als Krönung einer «erfolgreichen Integration» begriffen. Im «Stufenmodell Integration» bereitete das Einbürgerungsverfahren also den letzten Integrationsschritt vor, weshalb die Anforderungen hier besonders hoch angesetzt wurden.¹³ «Schweizermacher» wurden zu Integrationsexpertinnen und -experten.

Die Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes wurden ausserdem erstmals in einer Ausführungsverordnung konkretisiert.¹⁴

10 Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011, BBl 2011 2825.

11 Votum Bundesrätin Simonetta Sommaruga am 13. März 2013 im Nationalrat, AB 2013 N 234.

12 Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 8. März 2013, BBl 2013 2397, S. 2405.

13 Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 4. März 2011, BBl 2011 2836, S. 2829.

14 Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BÜV; SR 141.01).

3.2 Anforderungen an die Gesuchstellenden

Um ordentlich eingebürgert werden zu können, muss eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller verschiedene formelle und materielle Voraussetzungen erfüllen, die auf Bundesebene im Bürgerrechtsgesetz festgelegt sind.

Formelle Voraussetzungen

Gesuchstellende müssen die folgenden formellen Voraussetzungen erfüllen:

Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis)

Neu kann nur noch eingebürgert werden, wer eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) besitzt.¹⁵

Aufenthalt in der Schweiz

Die Aufenthaltsdauer in der Schweiz muss neu zehn Jahre betragen.¹⁶ Was auf den ersten Blick wie eine Lockerung aussieht, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als Verschärfung, denn neu wird nicht mehr jeder rechtmässige Aufenthalt in der Schweiz angerechnet:

- Voll angerechnet werden neu nur noch Aufenthalte mit einer Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis), einer Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) oder einer Legitimationskarte des EDA.¹⁷
- Die Aufenthaltsjahre mit vorläufiger Aufnahme (F-Ausweis) werden nur noch zur Hälfte angerechnet.¹⁸
- Der Aufenthalt mit einem Ausweis für Asylsuchende (N-Ausweis) wird bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer nicht berücksichtigt.
- Kurzaufenthalte (L-Ausweis) und der Schutzstatus S (S-Ausweis) sind in Art. 33 BÜG nicht als anrechenbare Aufenthalte vorgesehen.

Bei Kindern und Jugendlichen werden die Aufenthaltsjahre zwischen dem 8. und dem 18. Lebensjahr doppelt gezählt. Dabei muss ein Kind in jedem Fall sechs Jahre in der Schweiz gelebt haben, bevor es ein Einbürgerungsgesuch stellen kann.¹⁹ Die eigenständige Einbürgerung eines Kindes ist damit nach neuem Recht frühestens im Alter von neun Jahren möglich.

Materielle Voraussetzungen

Neben den formellen Voraussetzungen müssen Personen, die sich einbürgern lassen wollen, auch verschiedene materielle Voraussetzungen erfüllen.²⁰

Während nach altem Recht geprüft wurde, ob Gesuchstellende mit den schweizerischen Sitten und Gebräuchen vertraut und in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sind, ob sie die schweizerische Rechtsordnung beachten und die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden, müssen Gesuchstellende nach neuem Recht die «erfolgreiche Integration» unter Beweis stellen.²¹ Zudem müssen sie mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sein und sie dürfen die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden.²²

Die Prüfung der «erfolgreichen Integration» und der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen erfolgt grösstenteils in den Kantonen und Gemeinden. Ein Teil der Voraussetzungen wird mit einem Test geprüft, so etwa die Sprachkenntnisse oder, wie in manchen Kantonen, auch die staatsbürgerlichen Kenntnisse. Für weitere Kriterien tauschen die Einbürgerungsverantwortlichen mit verschiedenen lokalen Behörden Informationen aus, laden Gesuchstellende zu Gesprächen ein, kontrollieren Auszüge aus Steuer-, Straf-, Betreibungs- und Einwohnerregistern, checken Referenzen von Nachbarinnen und Nachbarn, Arbeitgebenden, Polizeibehörden oder von Lehrpersonen. Nur die Prüfung, ob keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz vorliegt, findet auf Bundesebene statt. Hierfür arbeitet das Staatssekretariat für Migration (SEM)

15 Art. 9 Abs. 1 Bst. a BÜG.

16 Art. 9 Abs. 1 Bst. b BÜG.

17 Art. 33 Abs. 1 BÜG.

18 Art. 33 Abs. 1 Bst. b BÜG.

19 Art. 9 Abs. 2 BÜG.

20 Art. 11 und 12 BÜG i. V. m. Art. 2 ff. BÜV.

21 Art. 12 Abs. 1 Bst. a–e BÜG. Punkto Integration eröffnet das Bundesgesetz den Kantonen explizit die Möglichkeit, weitere Kriterien vorzusehen (Art. 12 Abs. 3 BÜG).

22 Art. 11 Bst. b und c BÜG i. V. m. Art. 2 und Art. 3 BÜV.

mit verschiedenen Bundesstellen zusammen: mit dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB), dem Bundesamt für Polizei (Fedpol) oder der Bundesanwaltschaft.²³

Erfolgreiche Integration

- Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Missachten Gesuchstellende in schwerwiegender Weise gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen, erfüllen sie die rechtlichen Verpflichtungen nicht. Beispiele dafür sind etwa Betreibungen, Verlustscheine oder Steuerausstände einer gewissen Höhe oder aber eine Straftat, die sie begangen haben. Grundlage für die Prüfung von Straftaten sind Einträge im Behördenauszug des Strafregister-Informationssystems VOSTRA.²⁴ In diesem Behördenauszug sind Strafen deutlich länger eingetragen als im privaten Strafregisterauszug, der nach altem Recht für die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen herangezogen wurde.

- Respektierung der Werte der Bundesverfassung

Gesuchstellende müssen die Werte der Bundesverfassung respektieren. Was die Werte der Bundesverfassung sind, ist nicht abschliessend geklärt. Die Verordnung nennt gewisse Grundprinzipien, Grundrechte und Pflichten, darunter die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Schweiz, die Gleichberechtigung von Frau und Mann oder das Recht auf Leben und die Pflicht zum Schulbesuch.²⁵

- Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen

Die Anforderungen an die Sprachkenntnisse wurden mit dem neuen Gesetz formalisiert und erhöht. Das Niveau der mündlichen Kenntnisse wurde auf Stufe B1, das Niveau für schriftliche Kenntnisse auf Stufe A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) festgelegt.²⁶

Die Verständigung in einer Landessprache bzw. einer lokalen Amtssprache ist sowohl dem Bund als auch den Kantonen ein wichtiges Anliegen. Sie fördern den Erwerb von Sprachkenntnissen mit speziellen Kursangeboten. Die erworbenen Kompetenzen werden in einem Sprachenpass dokumentiert. Im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens werden die mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse in der Regel durch zertifizierte Anbieter in standardisierten Verfahren getestet.²⁷

- Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

Gesuchstellende müssen am Wirtschaftsleben teilnehmen oder in Ausbildung sein. Die Teilnahme am Wirtschaftsleben bedeutet grundsätzlich, dass Gesuchstellende ihren finanziellen Verpflichtungen selbstständig nachkommen können – durch ein ausreichendes Einkommen, eigenes Vermögen oder Zahlungen von Sozialversicherungen. Bei Personen, die Sozialhilfe beziehen, wird gesagt, dass sie dies nicht können. Darum überprüfen die Einbürgerungsbehörden, dass Gesuchstellende in den drei Jahren vor der Einbürgerung und während des gesamten Verfahrens keine Sozialhilfe bezogen bzw. bezogene Sozialhilfeleistungen vollständig zurückerstattet haben.²⁸ Eine Ausnahme gilt bei Personen, die sich in Ausbildung befinden. Bei ihnen wird angenommen, dass sie später einmal auf eigenen Beinen stehen werden, weshalb ein Bezug von Sozialhilfe während der Dauer der Ausbildung nicht angerechnet wird. Eine weitere Ausnahme gilt zudem für Personen, welche aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder von anderen gewichtigen persönlichen Umständen Sozialhilfe bezogen haben.²⁹

- Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird

Gesuchstellende müssen die Integration von Ehepartnern und Kindern fördern.³⁰ Stellen die Behörden im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens fest, dass beispielsweise der gesuchstellende Ehe-

23 Vgl. Haas und Arquint 2018.

24 Art. 12 Abs. 1 Bst. a BÜG i. V. m. Art. 4 BÜV.

25 Art. 12 Abs. 1 Bst. b BÜG i. V. m. Art. 5 BÜV.

26 Art. 12 Abs. 1 Bst. c BÜG i. V. m. Art. 6 BÜV.

27 Hinreichend ist aber etwa auch eine genügende Maturitätsnote, vgl. BGer 1D_4/2021 vom 8. März 2022 (zur Publikation vorgesehen).

28 Art. 12 Abs. 1 Bst. d BÜG i. V. m. Art. 7 BÜV.

29 Art. 12 Abs. 2 BÜG.

30 Art. 12 Abs. 1 Bst. e BÜG i. V. m. Art. 8 BÜV.

mann die Integration seiner Ehefrau in die schweizerischen Lebensverhältnisse ablehnt, so gilt auch er als nicht integriert, und die Einbürgerung wird verweigert.

Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen

Gesuchstellende müssen mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sein.³¹ Die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen umfasst Kenntnisse der geografischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse, die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Schweiz und die Pflege von Kontakten zu Schweizerinnen und Schweizern. Die Prüfung dieser Anforderungen erfolgt mittels standardisierter Tests und/oder in Einbürgerungsgesprächen.

Keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz

Wenn es Anhaltspunkte gibt, dass eine Person gegen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verstösst, ist eine Einbürgerung nicht möglich.³² Der Begriff «innere und äussere Sicherheit» meint den Vorrang der staatlichen Gewalt im militärischen und im politischen Bereich. Die Einbürgerung ist also beispielsweise ausgeschlossen bei Personen, die das Gewaltmonopol des Staates nicht akzeptieren oder die terroristischen Organisationen nahestehen.

Die Anforderungen, die nach altem und nach neuem Recht an Einbürgerungswillige gestellt werden, werden in einem systematischen Vergleich in Tabelle 1 dargelegt.

Tabelle 1: Vergleich der Voraussetzungen für den Erwerb des Bürgerrechts auf Bundesebene nach dem alten und dem neuen Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht

	Altes Bürgerrechtsgesetz	Neues Bürgerrechtsgesetz
Formale Anforderungen		
Aufenthaltsdauer	12 Jahre	10 Jahre
Anrechenbare Aufenthaltsarten	Rechtmässiger Aufenthalt (ausgenommen N)	Aufenthaltsbewilligung B, Niederlassungsbewilligung C, Legitimationskarte des EDA Vorläufige Aufnahme F zur Hälfte
Aufenthaltsstatus bei Gesuchstellung	Rechtmässiger Aufenthalt (ausgenommen N)	Niederlassungsbewilligung C
Aufenthaltsdauer im Kanton	Definiert durch kantonales Recht	2–5 Jahre
Materielle Voraussetzungen		
Vertrautheit mit den Lebensverhältnissen in der Schweiz	Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen, Sitten und Gebräuchen	Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen
Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	Kein Eintrag einer gewissen Schwere im Privatauszug des Strafregisters	Kein Eintrag im Behördenauszug des Strafregister-Informationssystems VOSTRA
Werte der Bundesverfassung	Keine Anforderung im Bundesrecht	Achtung der Werte der Bundesverfassung
Kenntnisse einer Landessprache	Keine ausdrückliche Anforderung im Bundesrecht	Mündliche Kenntnisse: Stufe B1; schriftliche Kenntnisse: Stufe A2
Teilnahme am Wirtschaftsleben oder Absolvieren einer Ausbildung	Keine Anforderung im Bundesrecht	Kein Bezug von Sozialhilfe innerhalb der letzten drei Jahre bzw. Rückzahlung in voller Höhe
Integration des Ehepartners und der Kinder	Keine Anforderung im Bundesrecht	Förderung der Integration des Ehegatten, Partners und der Kinder

31 Art. 11 Bst. b BÜG i. V. m. Art. 2 BÜV.

32 Art. 11 Bst. c BÜG i. V. m. Art. 3 BÜV.

3.3 Handlungsspielräume für Kantone und Gemeinden

Die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes hat die Spielräume der Kantone und Gemeinden neu gerahmt. Wie im Folgenden beschrieben, betraf diese Neurahmung sowohl die lokalen Kompetenzen bei der Gestaltung der Bürgerrechtsgesetzgebung als auch die Ermessensspielräume bei der Umsetzung dieser Gesetzgebung.

Kompetenzen bei der ordentlichen Einbürgerung

Mit dem neuen, totalrevidierten Bürgerrechtsgesetz hat der Bund die Kompetenzen der Kantone bei der ordentlichen Einbürgerung teilweise eingeschränkt³³: Er legte beispielsweise fest, dass die kantonalen Gesetzgebungen eine Aufenthaltsdauer von zwei bis maximal fünf Jahren vorsehen müssen (Art. 18 Abs. 1 BÜG). Dies bedeutete, dass etwa Bündner Gemeinden, die nach altem Recht Wohnsitzvoraussetzungen von bis zu zwölf Jahren vorsahen, weitreichende Änderungen vornehmen mussten.

Zudem machen die neuen Bestimmungen den kantonalen und kommunalen Behörden genauere Vorgaben, wie die Einbürgerungsvoraussetzungen zu prüfen sind, und schränken damit die Ermessensspielräume der Kantone und Gemeinden bei der Beurteilung der Einbürgerungskandidatinnen und Einbürgerungskandidaten ein.

Den Kantonen – und nach Massgabe des kantonalen Rechts den Gemeinden – bleibt jedoch auch nach neuem Recht viel Gestaltungsspielraum erhalten. So steht es den Kantonen in verschiedenen Bereichen frei, im kantonalen Recht Anforderungen festzulegen, die über das Bundesrecht hinausgehen.³⁴ Viele Kantone nutzen diese Möglichkeit: So legte beispielsweise der Kanton Nidwalden die mündlichen Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 und die schriftlichen Kenntnisse auf dem Niveau B2 fest. Der Kanton Aargau erhöhte die Frist, während der keine Sozialhilfeleistungen bezogen werden dürfen, auf zehn Jahre, und im Kanton Basel-Landschaft können Kinder

erst ab dem 16. Lebensjahr eigenständig ein Einbürgerungsgesuch stellen.³⁵

Der Bund erlässt Mindestvorschriften, welche die Kantone bei der Einbürgerung beachten müssen.³⁶ Die Verschärfung dieser Mindestvorschriften durch die Totalrevision des Bundesgesetzes hat dazu geführt, dass die Anforderungen auf kantonaler Ebene insgesamt erhöht wurden. Kantone, deren Bürgerrechtsgesetz bereits vor Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes sehr restriktiv war (z. B. der Kanton Bern mit einer zehnjährigen Rückerstattungspflicht von Sozialhilfebeiträgen oder der Kanton St. Gallen mit mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnissen auf dem Niveau B1), konnten ihre strengen Regelungen beibehalten. Kantone, die vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes weniger weit gingen, mussten ihre Anforderungen hingegen an die strengeren Kriterien des neuen Bundesrechts anpassen und die Kriterien verschärfen. So gab es insgesamt eine Angleichung nach oben bzw. eine Erhöhung der Anforderungen.

Ermessensspielräume bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben

Der Bund lässt den Kantonen nicht nur bei der Ausgestaltung der rechtlichen Bestimmungen für die ordentliche Einbürgerung weitreichende Handlungsspielräume. Auch bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben verfügen die Kantone und Gemeinden im neuen Recht über weitreichende Ermessensspielräume – insbesondere bei der Beurteilung der «erfolgreichen Integration» und der «Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen». Die lokalen Einbürgerungsverantwortlichen beurteilen beispielsweise, ob jemand trotz eines kleinen Betrags von Schulden seinen finanziellen Verpflichtungen nachkommt. Sie beurteilen, ob Gesuchstellende auch Unterstützungsleistungen zurückerstatten müssen, die sie während der Corona-Krise in Anspruch nehmen mussten. Und sie beurteilen, ob eine Person auch dann mit den Lebensverhältnissen vor Ort vertraut sein kann, wenn sie beispielweise nicht weiss, wie viele Gasthöfe ihre Gemeinde hat.

33 Gemäss Art. 38 Abs. 2 der Bundesverfassung erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

34 Art. 12 Abs. 3 BÜG.

35 Vgl. hierzu Anhang 3, Tabelle «Einbürgerung Minderjähriger».

36 Art. 38 Abs. 2 BV.

4. Zur Frage der Selektivität

Das Ausbildungsniveau von Personen, die nach neuem Recht eingebürgert wurden, ist deutlich angestiegen. Machte der Anteil an hoch qualifizierten Ausländerinnen und Ausländern nach altem Recht noch ein Drittel aus, so stieg er nach neuem Recht auf fast zwei Drittel an.

Der Blick auf die politischen Aushandlungsprozesse, die Ausgestaltung der formellen und materiellen Kriterien im neuen Bürgerrechtsgesetz des Bundes und die Handlungsspielräume der Kantone im dreistufigen System der ordentlichen Einbürgerung zeigt, dass die Gesetzgebung mit der Totalrevision des Bürgerrechts in vielen Bereichen restriktiver geworden ist. Doch ist der Einbürgerungsprozess auch selektiver geworden? Wenn ja, sind zugewanderte Personen von der Selektivität in gleichem Masse betroffen wie ihre Nachkommen? Und lassen sich auch hinsichtlich der Selektivität kantonale Unterschiede feststellen?

4.1 Ausbildungsniveau und ausländerrechtlicher Status

Nach altem Recht hatten rund 82 Prozent der eingebürgerten Personen eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis). 18 Prozent hatten zum Zeitpunkt der Einbürgerung eine andere Bewilligung (B-, L-, F-Ausweis, Legitimationskarte des EDA); sie würden nach neuem Recht nicht mehr eingebürgert werden.

Nach altem Recht verfügten lediglich 33,5 Prozent der ordentlich eingebürgerten Personen mit einer Niederlassungsbewilligung über einen Hochschulabschluss. Rechnet man die eingebürgerten Personen ohne Niederlassungsbewilligung hinzu, wäre der Anteil noch etwas tiefer gelegen. Nach neuem Recht lag der Anteil der ordentlich eingebürgerten Personen mit Hochschulabschluss hingegen markant höher, nämlich bei 57 Prozent (Tabelle 2).³⁷

Tabelle 2: Höchste abgeschlossene Ausbildung eingebürgerter Personen über 25 Jahre, nach Bewilligungsart und Gesetz (in Prozent)

	Altes Gesetz		Neues Gesetz
	C-Ausweis	Sonstige Bewilligung	C-Ausweis
< 7 Jahre obligatorische Schule	7,8	11,8	2,3
Obligatorische Schule	16,1	21,2	6,2
Obligatorische Schule (Gesamt)	23,9	33,0	8,5
Berufliche Grundausbildung	22,2	18,1	16,1
Allgemeinbildung	10,6	11,4	8,0
Sekundarstufe II (Gesamt)	32,8	29,5	24,1
Höhere Berufsbildung	9,8	7,5	10,4
Universität und Hochschule	33,5	30,0	57,0
Tertiärstufe (Gesamt)	43,3	37,5	67,4
Gesamt	100,0	100,0	100,0

Quelle: SEM und BFS. Stichprobengruppe von Personen (n=27 566), die zwischen 2010 und 2019 an der Strukturerhebung teilgenommen haben.

³⁷ Verglichen werden hier lediglich Personen über 25 Jahre. Damit kann sichergestellt werden, dass nur Personen mit abgeschlossener Ausbildung miteinander verglichen werden.

Von den nach altem Recht eingebürgerten niedergelassenen Personen wiesen insgesamt 23,9 Prozent die obligatorische Schule als höchsten Bildungsabschluss aus. Bei den Eingebürgerten ohne C-Ausweis lag der Anteil mit 33 Prozent sogar noch etwas höher. Nach neuem Recht wiesen nur noch 8,5 Prozent der eingebürgerten Personen die obligatorische Schule als höchstes Bildungsniveau aus.

Das Ausbildungsniveau ist also bei Personen, die nach neuem Recht eingebürgert worden sind, deutlich angestiegen.

4.2 Ausbildungsniveau und nationale Herkunft

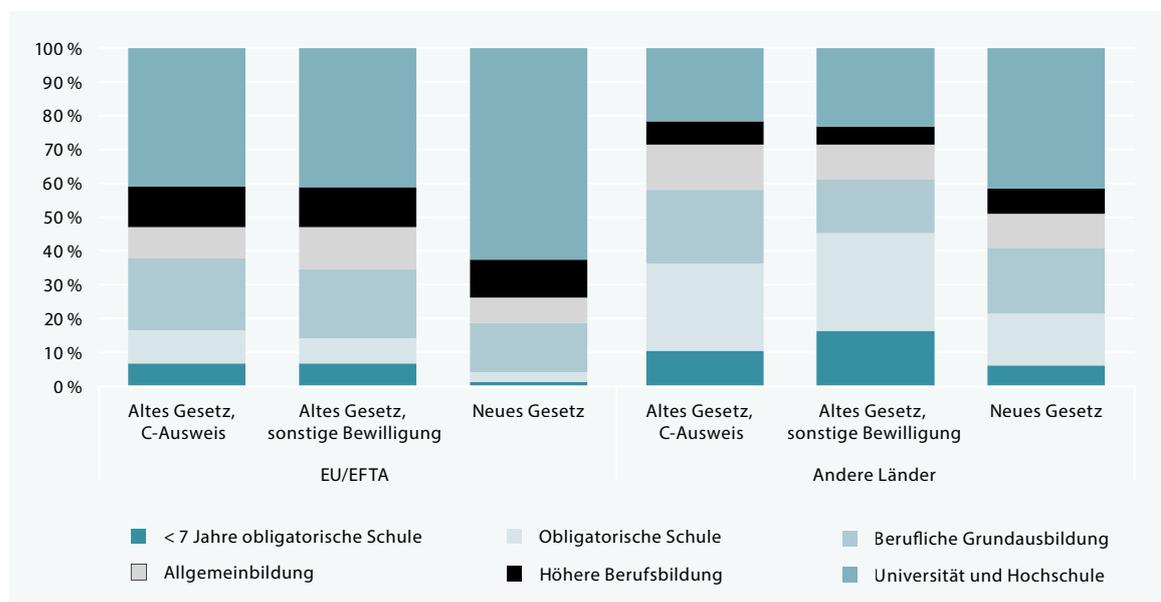
Mit Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes verzeichneten die Einbürgerungen von Personen aus Balkanländern einen Rückgang. Ebenfalls zurückgegangen sind die Einbürgerungen von italienischen, spanischen, britischen und belgischen Staatsangehörigen. Zugenommen haben hingegen Einbürgerungen von Personen aus Deutschland und Frankreich und aus osteuropäischen Ländern.

Selektionseffekte werden deutlich, wenn man die eingebürgerten Personen mit den einbürgerbaren Personen – also jenen Personen, welche die Aufenthaltsdauer erfüllen – vergleicht. Lediglich 14,9 Prozent der einbürgerbaren Personen aus EU/EFTA-Staaten, die vor 2005 in die Schweiz eingewandert sind und die deshalb die zwölfjährige Aufenthaltsfrist für die Einbürgerung nach altem Recht erfüllt hätten, verfügten über einen Hochschulabschluss. In der Gruppe der eingebürgerten EU/EFTA-Angehörigen lag der Anteil nach altem Recht mit 41 Prozent und nach neuem Recht mit 61,7 Prozent deutlich höher als in der Gruppe der einbürgerbaren Personen (Abbildung 1).

► Die ordentliche Einbürgerung war bereits vor der Einführung des neuen Bürgerrechtsgesetzes selektiv. Mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz erhöhte sich der Anteil der eingebürgerten Personen aus EU-EFTA Staaten mit Hochschulabschluss aber um die Hälfte.

Ähnliches lässt sich bei den Nicht-EU-/EFTA-Angehörigen feststellen. Hier verfügten 7,8 Prozent der einbürgerbaren Personen über einen Hochschulabschluss. Nach altem Recht betrug der Anteil der eingebürgerten Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten 29 Prozent, nach neuem Recht stieg er auf 54 Prozent.

Abbildung 1: Höchste abgeschlossene Ausbildung eingebürgerter Personen über 25 Jahre, nach Herkunft und Gesetz



Quelle: SEM und BFS. Stichprobengruppe von Personen (n = 27 566), die zwischen 2010 und 2019 an der Strukturerhebung teilgenommen haben.

► Der Anteil der ordentlich eingebürgerten Personen aus Nicht-EU-/EFTA-Staaten mit Hochschulabschluss hat sich mit der Einführung des neuen Bürgerrechtsgesetzes nahezu verdoppelt.

4.3 Ausbildungsniveau und Geburtsort

Sowohl nach altem wie auch nach neuem Recht sind drei von fünf ordentlich eingebürgerten Personen im Ausland geboren. Zwei von fünf Personen wurden – als Nachkommen von zugewanderten Personen bzw. als Angehörige der zweiten und der folgenden Generationen – in der Schweiz geboren.

Anhand der Unterscheidung nach Geburtsort kann überprüft werden, ob bestimmte Selektionseffekte nur für zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer gelten oder auch für Personen, die in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind.

Der Anteil der in der Schweiz geborenen Personen mit Hochschulabschluss bleibt mit 15,1 Prozent nach altem Recht gegenüber 16,1 Prozent nach neuem Recht relativ konstant (Tabelle 3). Die Mehrzahl der in der Schweiz geborenen und ordentlich eingebürgerten Personen verfügt über eine berufliche Grundbildung auf Sekundarstufe II.³⁸

In der Schweiz geborene Personen, die nicht über eine C-Ausweis verfügen, die aber nach altem Recht eingebürgert werden konnten, weisen ein leicht höheres Ausbildungsniveau auf als Personen, die nach altem Recht eingebürgert wurden und über eine C-Bewilligung verfügen. Dieses Sample ist mit 114 Personen jedoch relativ klein, was die Aussagekraft dieses Ergebnisses schwächt.

Während nach altem Recht lediglich 37,9 Prozent der ordentlich eingebürgerten niedergelassenen Personen mit Geburtsort im Ausland über einen Hochschulabschluss verfügten, stieg der Anteil mit Inkrafttreten des neuen Rechts auf 62,3 Prozent.

Betrachtet man die ordentlichen Einbürgerungen von Personen mit Hochschulabschluss, so kann festgestellt werden, dass die Diskrepanz zwischen altem und neuem Recht in der Gruppe der Personen, die im Alter zwischen 15 und 39 Jahren in die Schweiz zugewandert sind, besonders stark ist (Abbildung 2).

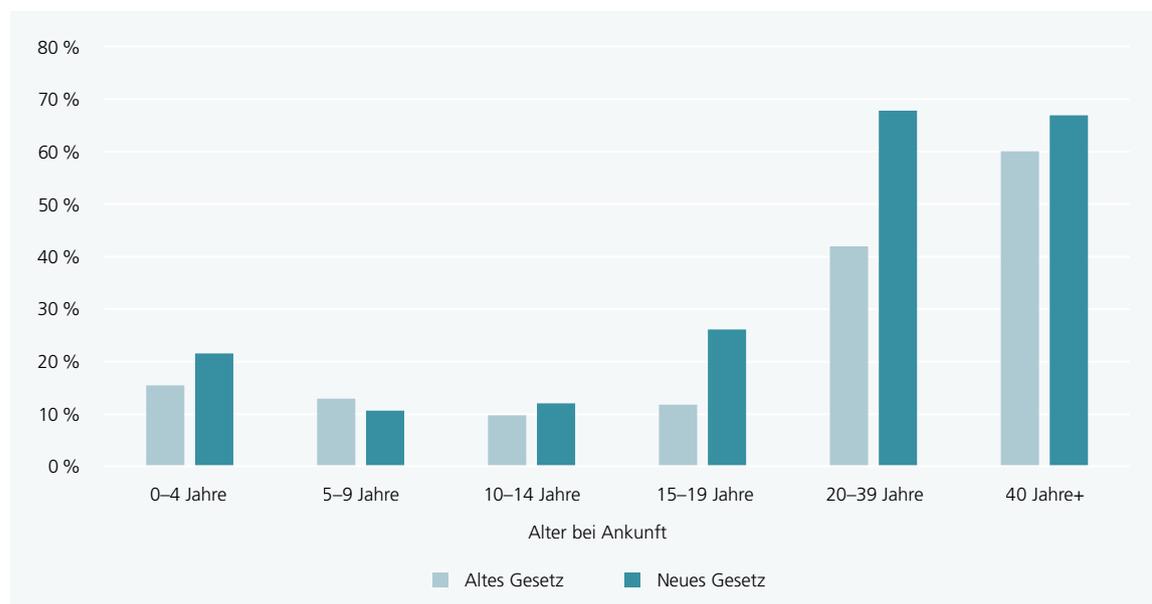
Tabelle 3: Höchste abgeschlossene Ausbildung eingebürgerter Personen über 25 Jahre, nach Geburtsort, Bewilligungsart und Gesetz (in Prozent)

	Geboren in der Schweiz			Geboren im Ausland		
	Altes Gesetz, C-Ausweis	Altes Gesetz, sonstige Bewilligung	Neues Gesetz, C-Ausweis	Altes Gesetz, C-Ausweis	Altes Gesetz, sonstige Bewilligung	Neues Gesetz, C-Ausweis
< 7 Jahre Pflichtschule	1,3	2,1	0,4	8,7	12,8	2,5
Obligatorische Schule	8,1	10,2	6,6	16,5	20,7	5,7
Berufliche Grundausbildung	49,2	36,8	50,5	17,2	15,5	12,1
Allgemeinbildung	10,3	11,5	8,5	10,5	10,8	7,8
Höhere Berufsbildung	15,0	14,5	18,9	9,2	7,3	9,6
Universität und Hochschule	16,1	24,9	15,1	37,9	32,9	62,3
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: SEM und BFS. Stichprobengruppe von Personen (n=27 566), die zwischen 2010 und 2019 an der Strukturhebung teilgenommen haben.

³⁸ Auf Sekundarstufe II bestehen allgemeinbildende und berufsbildende Ausbildungsangebote. Zu den allgemeinbildenden Ausbildungsgängen gehören die gymnasialen Maturitätsschulen und die Fachmittelschulen. In der beruflichen Grundbildung erlernen die Jugendlichen einen Beruf.

Abbildung 2: Anteil der Personen mit Hochschulabschluss unter den eingebürgerten Personen, nach altem bzw. neuem Recht (2018–2020)



Quelle: SEM und BFS. Stichprobengruppe von Personen (n = 17 488), die zwischen 2010 und 2019 an der Strukturerhebung teilgenommen haben. Im Ausland geborene Personen, die über einen C-Ausweis verfügen und 25 Jahre oder älter sind.

Bei Personen, die im Erwachsenenalter (20–39 Jahre) in die Schweiz eingewandert sind, beträgt der Unterschied zwischen altem und neuem Recht mehr als 25 Prozentpunkte (etwas mehr als 40 Prozent nach dem alten Recht gegenüber rund 70 Prozent nach dem neuem Recht). Bei Personen, die nach ihrem 40. Lebensjahr in die Schweiz eingewandert sind, handelt es sich überwiegend um Akademikerinnen und Akademiker, was den Unterschied zwischen altem und neuem Recht verringert (Steiner und Wanner 2019).

Mit der Einführung des neuen Bürgerrechtsgesetzes stieg der Anteil der Minderjährigen, die ordentlich eingebürgert wurden, von 36,6 Prozent auf 41,7 Prozent deutlich an (Tabelle 4).

Tabelle 4: Verteilung der Einbürgerung nach Alter im Zeitraum 2018–2020, nach Gesetz und Ausweis (in Prozent)

	Altes Gesetz		Neues Gesetz
	C-Ausweis	Sonstige Bewilligung	C-Ausweis
0–19 Jahre	36,6	38,0	41,7
20–39 Jahre	24,0	31,7	21,7
40–64 Jahre	36,6	28,3	34,9
65 Jahre und älter	2,8	2,0	1,7
Gesamt	55 762	8823	29 329

Quelle: SEM und BFS.

4.4 Ausbildungsniveau und Wohnkanton

Die Daten zum Hochschulabschluss von ordentlich eingebürgerten Personen mit C-Ausweis wurden auf der Ebene der bevölkerungsreichsten Kantone ausgewertet.

Am deutlichsten stieg der Anteil der eingebürgerten Personen mit Hochschulabschluss in den Kantonen Luzern (+31 Prozentpunkte) und Waadt (+29 Prozentpunkte) (Tabelle 5). Lediglich eine geringe Veränderung ist in Basel-Stadt (+2 Prozentpunkte), Bern (+5 Prozentpunkte) und Thurgau (+7 Prozentpunkte) zu verzeichnen. Diese Kantone zeigten bereits nach altem Recht eine hohe Selektivität.

Tabelle 5: Anteil der Personen mit Hochschulabschluss unter den eingebürgerten Personen, die über einen C-Ausweis verfügen und älter als 25 Jahre sind, nach Gesetz und Kanton (2018–2020)

	Altes Gesetz	Neues Gesetz	Differenz	Anzahl
Basel-Stadt	61,9	63,8	1,8	435
Bern	41,7	47,1	5,4	725
Thurgau	38,2	44,8	6,6	330
Tessin	29,3	41,8	12,5	690
St. Gallen	26,1	44,8	18,7	432
Aargau	33,9	54,1	20,2	1123
Zürich	47,2	69,3	22,1	3659
Neuenburg	26,4	48,6	22,3	409
Genf	43,5	68,7	25,2	2084
Wallis	18,4	45,1	26,7	573
Zug	45,2	72,2	27,1	306
Waadt	38,7	68,3	29,6	3782
Luzern	24,2	55,2	31,0	581
Gesamt	37,9	62,3	24,4	16 108

Quelle: SEM und BFS. Stichprobengruppe von Personen (n= 16 108), die zwischen 2010 und 2019 an der Strukturhebung teilgenommen haben. Personen, die im Ausland geboren, im Besitz eines C-Ausweises und 25 Jahre oder älter sind.

5. Die Perspektive der Einbürgerungsbehörden

Die interviewten Behördenmitglieder begrüßen das neue Bürgerrechtsgesetz: Eine Mehrheit ist der Ansicht, dass sich der klarere normative Rahmen positiv auf die Praxis der Kantone und Gemeinden auswirkt. Gleichzeitig weisen sie auf einige Schwächen der neuen Gesetzeslage hin.

Die Ergebnisse der statistischen Untersuchung bilden die Basis für die Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern ausgewählter kantonaler und kommunaler Einbürgerungsbehörden.³⁹

5.1 Beobachtungen

In ihrer Praxis nehmen die befragten Behördenmitglieder Veränderungen im Profil der eingebürgerten Personen wahr. Diese Veränderungen stimmen mit den statistischen Ergebnissen weitgehend überein.

- Gesuchstellende haben oft eine sehr gute Ausbildungⁱ oder verfügen gar über einen Hochschulabschluss.ⁱⁱ Entsprechend haben sie auch ein besseres Einkommen und leben in wohlhabenderen Quartieren.ⁱⁱⁱ

Die interviewten Behördenmitglieder beobachten, dass die Zahl der Gesuche von gut ausgebildeten Personen nach neuem Recht angestiegen ist.

- Personen aus neueren Zuwanderungsgruppen reichen ihre Gesuche ein, sobald sie die formalen Kriterien erfüllen.^{iv} Diese Personen sind gut gebildet und im Alter von 20 bis 40 Jahren. Sie sind in der Gruppe der eingebürgerten Personen überproportional vertreten.
- Die Zahl der Einbürgerungen von Personen aus den Zuwanderungsgruppen der 1950er- und 60er-Jahre ist hingegen am Sinken. Viele Personen aus diesen Gruppen sind bereits eingebürgert. Andere entscheiden sich erst nach einem langen Aufenthalt in der Schweiz doch noch dazu, ein Einbürgerungsgesuch zu stellen.^v

Die interviewten Behördenmitglieder aus der Deutschschweiz stellen eine Zunahme der Einbürgerungen von deutschen Staatsangehörigen fest.^{vi}

- Deutsche Gesuchstellende sind häufig gut gebildet und wollen am politischen Leben teilhaben können.^{vii}
- Sie beherrschen die deutsche Sprache in Wort und Schrift und müssen in der Deutschschweiz keinen Sprachtest ablegen.

Die Behördenmitglieder beobachten einen Rückgang von Personen aus aussereuropäischen Ländern.^{viii}

- Die neuen Regeln zur Berechnung der Aufenthaltsdauer in der Schweiz führen dazu, dass insbesondere Personen aus dem Asylbereich viel länger brauchen, bis sie in den Genuss einer Niederlassungsbewilligung kommen. Und ohne Niederlassungsbewilligung gibt es keine ordentliche Einbürgerung.

- Ein beträchtliches Hindernis stellt die Beschaffung der erforderlichen Dokumente in den Herkunftsländern dar. Amtlich beglaubigte Übersetzungen verursachen zudem hohe Zusatzkosten.^{ix}

Die befragten Behördenmitglieder beobachten einen Rückgang von Familiengesuchen. Dieser geht mit einer Zunahme von Gesuchen von Minderjährigen einher.^x

- Die Zunahme von eigenständigen Gesuchen wird mit der Verschärfung der materiellen Kriterien (insbesondere die Sprachkenntnisse und der Bezug von Sozialhilfeleistungen) in Verbindung gebracht. Diese führen dazu, dass die Elterngeneration auf die Einbürgerung verzichtet, während sie für ihre Kinder weiterhin die Schweizer Staatsbürgerschaft anstrebt.

39 Zur Stichprobenziehung siehe Kapitel 2 «Mandat und Methoden».

- Ausländische Jugendliche beherrschen die lokale Sprache, weil sie hier die Schulen besuchen. Im Gegensatz zu ihren Eltern müssen sie keinen Sprachtest ablegen. Während der Ausbildung wird ihnen der elterliche Bezug von Sozialhilfeleistungen zudem nicht zur Last gelegt.

Jahren kein Recht mehr auf Erteilung eines C-Ausweises nach einem fünfjährigen Aufenthalt in der Schweiz. Das Ausländerrecht sieht nicht vor, dass Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung oder mit einer Legitimationskarte des EDA einen C-Ausweis erhalten können. Ohne C-Ausweis ist für sie auch die Einbürgerung nicht möglich.

5.2 Ursachen

Die Beobachtungen aus der Praxis der Behördenmitglieder decken sich zwar mit den Ergebnissen der statistischen Analyse. Dennoch sind viele Behördenmitglieder überrascht über die Deutlichkeit der Selektivitätseffekte. Sie führen den Anstieg des Bildungsniveaus insbesondere auf die neuen formellen und materiellen Kriterien im Bürgerrechtsgesetz des Bundes zurück. Die drei wichtigsten Ursachen sehen sie – in der Reihenfolge ihrer Bedeutung – bei der Niederlassungsbewilligung, bei den schriftlichen Sprachkenntnissen und beim Bezug von Sozialhilfeleistungen.^{xi}

Ausschlusskriterium Niederlassungsbewilligung

Als ersten Grund nennen die interviewten Behördenmitglieder die neue Anforderung der Niederlassungsbewilligung. Nicht alle Ausländerinnen und Ausländer würden diese Anforderung gleich schnell erfüllen. Mit einigen EU-Staaten und mit den EFTA-Staaten habe die Schweiz Niederlassungsverträge abgeschlossen. Staatangehörige aus diesen Ländern könnten bereits nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung beantragen.⁴⁰

Personen aus dem Asylbereich müssen mehrere Hürden überwinden, bevor sie in den Genuss eines C-Ausweises kommen. Vorläufig aufgenommene Personen müssen zunächst über ein Härtefallgesuch zu einer Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) kommen, was frühestens nach fünf Jahren möglich sei. Erst dann können sie die Aufenthaltsbewilligung durch eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) ersetzen, was in der Regel wiederum mindestens zehn Jahre dauert. Auch anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose haben seit einigen

Ausschlusskriterium Sprachkenntnisse

Als zweiten Grund nennen die interviewten Behördenmitglieder die neuen Anforderungen an die Sprachkenntnisse. Diese würden für viele zugewanderte Personen ein nicht zu unterschätzendes Hindernis darstellen. Das Problem liege insbesondere bei den schriftlichen Kompetenzen.^{xii} Zwar könnten sich die meisten Zugewanderten in der Lokalsprache verständigen. Personen mit geringer formaler Bildung sehen sich jedoch häufig nicht in der Lage, einen standardisierten schriftlichen Sprachtest abzulegen. Ein deutschsprachiger Behördenvertreter meinte dazu: «Wäre das erforderliche Sprachniveau noch höher, als dies aktuell der Fall ist [mündlich B1 und schriftlich A2], so würde die Zahl der Einbürgerungen noch einmal deutlich sinken, und wir hätten nur noch Einbürgerungen von Personen aus dem deutschsprachigen Raum».^{xiii}

Die Folgen der neuen Sprachanforderungen treten im Kanton Graubünden besonders deutlich zutage. Im kantonalen Gesetz waren schon vor der Totalrevision des Bundesgesetzes mündliche Sprachkenntnisse auf der Stufe B1 vorgesehen. Mit Blick auf das neue Bürgerrechtsgesetz mussten im kantonalen Gesetz lediglich schriftliche Sprachkenntnisse eingeführt werden.⁴¹ Gemäss Angaben des Einbürgerungsverantwortlichen des Kantons sind die Einbürgerungen von Erwachsenen aus Portugal und Sri Lanka – die weder Deutsch noch Italienisch oder Rätoromanisch als Muttersprache sprechen – seit der Einführung der neuen Sprachanforderungen um zwei Drittel eingebrochen. Im gleichen Zeitraum stiegen die Einbürgerungen von Minderjährigen um zwei Drittel. Dies deutet darauf hin, dass Erwachsene, die glauben, die sprachlichen Anforderungen nicht zu erfüllen, auf die Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs verzichten. An ihrer Stelle reichen die minderjährigen Nachkommen eigenständige Gesuche ein.

40 Siehe hierzu Webseite des SEM Ausweis C EU/EFTA (Niederlassungsbewilligung).

41 Vgl. hierzu Tabelle «Sprachkenntnisse» in Anhang 3.

Gemäss den neuen rechtlichen Bestimmungen muss der Situation von Personen, welche die Sprachkenntnisse aufgrund von gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung getragen werden.⁴² Potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten wissen jedoch häufig nicht, dass es Ausnahmeregelungen gibt, welche sie geltend machen könnten. Die Gemeinden, welche oft die erste Anlaufstelle für Personen sind, die sich einbürgern lassen wollen, informieren nicht proaktiv.

Ausschlusskriterium Sozialhilfe

Als dritten Grund nennen die interviewten Behördenvertreterinnen und -vertreter den Ausschluss bei Bezug von Sozialhilfeleistungen.^{xiv} Dieses Kriterium musste mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz in allen Kantonen eingeführt werden.^{xv} Bereits heute geht ein Drittel aller Kantone über die drei Jahre hinaus, welche der Bund vorschreibt.⁴³ Der für eine Einbürgerung verlangte Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen lässt das Vorhaben der Einbürgerung von Personen, die in schwierigen finanziellen Situationen leben und zeitweilig oder langfristig Sozialhilfe beziehen müssen, in weite Ferne rücken. Eingebürgert werden deshalb vor allem gut situierte Personen.⁴⁴

5.3 Bewertungen

Ein präziser normativer Rahmen

Die interviewten Behördenmitglieder begrüssen die Einführung des klaren normativen Rahmens. Positiv werten sie, dass das neue Gesetz von einer Ausführungsverordnung begleitet wird, welche sowohl die Integrationskriterien als auch die übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen konkretisiert. Dies erleichtere die Umsetzung, gewährleiste eine homogenere Praxis und trage damit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit Rechnung.^{xvi}

Der präzisere Rahmen bringe jedoch auch Nachteile. Bei der Beurteilung der Integration seien die behördlichen Ermessensspielräume eingeschränkt worden, was rigide Entscheide zur Folge habe. Die Bürgerrechtsverordnung sagt etwa einfach, dass eine Person nicht erfolgreich integriert sei, wenn sie zu einer unbedingten Strafe verurteilt worden ist – egal, wie hoch die Strafe tatsächlich ist.⁴⁵ Legen die Behörden diese Bestimmung eng aus, dann kann ein noch so kleiner Eintrag im Strafregister-Informationssystem VOSTRA weitreichende Folgen haben.^{xvii} Genannt wird der Fall einer Person, die zu einer unbedingten Geldstrafe von 100 Franken verurteilt wurde. Obwohl es sich um einen sehr kleinen Betrag handelte, konnte sich die betroffene Person während sechs Jahren nicht einbürgern, weil die Geldstrafe unbedingt verhängt wurde.^{xviii}

Manche der interviewten Behördenmitglieder bemängeln deshalb, dass der neue Rechtsrahmen keine umfassende Gesamtbeurteilung der Situation mehr zulässt. Aus ihrer Sicht muss die Schwere des Vergehens mit dem Profil der Person in Beziehung gesetzt werden können. Ansonsten könne dies, so ihre Einschätzung, zu einer Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips führen.

Mehr Kohärenz zwischen Ausländer- und Bürgerrecht

Positiv bewerten die Behördenmitglieder, dass mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz eine grössere Kohärenz zwischen dem Ausländer- und dem Bürgerrecht erreicht wurde. Dies habe zur Klärung der Rollen von Migrations- und Einbürgerungsbehörden beigetragen. So müssten Einbürgerungsbehörden heute nicht mehr entscheiden, ob einer Person dank der Schweizer Staatsbürgerschaft ein sicheres Aufenthaltsrecht und damit Zukunftsperspektiven gewährt werden sollen. Dies würden die Migrationsbehörden heute bereits bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung entscheiden.^{xix}

42 Art. 12 Abs. 2 BÜG i. V. m. Art. 9 BÜV.

43 Dazu gehören insbesondere die Kantone Bern, Graubünden, Aargau und Tessin, die Sozialhilfebeziehende für einen Zeitraum von zehn Jahren von der Einbürgerung ausschliessen.

44 Vgl. hierzu Tabelle «Sozialhilfe» in Anhang 3 «Analyse kantonalen Gesetze: Variabilität der Anforderungen».

45 Art. 4 Abs. 2 Bst. a BÜV. Zusätzlich enthält das «Handbuch Bürgerrecht» des SEM eine ganze Liste von Straftaten, bei denen eine Einbürgerung ausgeschlossen ist.

Gleichzeitig wiesen die Behördenmitglieder aber auch auf Inkohärenzen hin. So sehe das Bürgerrechtsgesetz beispielsweise Ausnahmen vor, um der Situation von Personen, welche sich aus gewichtigen persönlichen Gründen im Alltag nicht in Wort und Schrift in einer Landessprache verständigen können oder unverschuldet auf Sozialhilfe angewiesen sind, angemessen Rechnung zu tragen. Für den Erwerb der Niederlassungsbewilligung seien jedoch keine Ausnahmen vorgesehen. In diesem Zusammenhang wird der Fall einer Analphabetin genannt, welche die Anforderungen an den Aufenthalt für die ordentliche Einbürgerung erfüllt hätte. Ihr fehlte nur die Niederlassungsbewilligung. Diese wurde ihr jedoch aufgrund fehlender Kompetenzen in der Schriftsprache nicht ausgestellt.^{xx}

Als Inkohärenz betrachten manche Behördenmitglieder die Tatsache, dass Kurzaufenthalte zwar über viele Jahre hinweg verlängert werden, dass Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter aber dennoch kein Einbürgerungsgesuch stellen können, weil die Jahre mit einem L-Ausweis nicht an die erforderliche zehnjährige Aufenthaltsfrist angerechnet werden. Eine Einbürgerung steht unter diesen Vorzeichen ausser Frage. Bei Personen mit einer Legitimationskarte des EDA können die Aufenthaltsjahre zwar angerechnet werden, die Legitimationskarten können jedoch nicht in eine Niederlassungsbewilligung umgewandelt werden, was einer Einbürgerung ebenfalls entgegensteht.

Möglichkeit für Minderjährige, eigenständige Gesuche zu stellen

Die Möglichkeit, dass Kinder bereits ab neun Jahren eigenständige Einbürgerungsgesuche einreichen können, wird von den meisten Einbürgerungsverantwortlichen begrüsst. Manche Behördenmitglieder stehen der eigenständigen Gesuchstellung jedoch skeptisch gegenüber. Sie fragen sich, ob Kinder in diesem Alter überhaupt reif genug für die Einbürgerung sind, und sehen auch Probleme bei der Beurteilung der «erfolgreichen Integration». Einige Behördenmitglieder vertreten gar die Haltung, dass Eltern diese Möglichkeit mitunter missbrauchten. Weil sie selber die Voraussetzungen für die Einbürgerung nicht erfüllten, würden sie ihre Kinder vorausschicken.^{xxi} Um solchen Praktiken Einhalt zu gebieten, hätten manche Kantone das Mindestalter zur Einreichung eigenständiger Gesuche angehoben^{xxii}, in anderen Kantonen würden entsprechende Anpassungen geprüft.^{xxiii} Andere Behördenmitglieder argumentieren hingegen, dass Kinder bereits nach altem Recht eigenständige Gesuche um Einbürgerung einreichen konnten. Von dieser Möglichkeit wurde schon damals Gebrauch gemacht, die Praxis wurde nicht infrage gestellt.

6. Diskussion der Ergebnisse

Die Resultate der vorliegenden Studie zeigen, dass die ordentliche Einbürgerung mit Einführung des neuen Bürgerrechts noch restriktiver und selektiver geworden ist, als sie es vor der Revision schon war. Sie machen auch deutlich, dass sich die Gesetzesänderung nicht auf alle in gleichem Masse auswirkt.

Ausgehend von den Resultaten der rechtlichen, statistischen und soziologischen Untersuchungen werden im folgenden Kapitel die Forschungsfragen beantwortet und die Studienergebnisse diskutiert.

6.1 Restriktivität im neuen Bürgerrechtsgesetz

Verschiedene Studien belegen, dass die ordentliche Einbürgerung schon vor der Totalrevision des Bürgerrechts restriktiv war (z. B. Studer, Arlettaz, Argast 2013; Achermann 2003). Mithilfe des interdisziplinären Forschungszugangs konnte in dieser Studie aufgezeigt werden, dass das Bürgerrechtsgesetz im Zuge der Totalrevision noch restriktiver geworden ist.

«Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen» und «innere und äussere Sicherheit der Schweiz» waren bereits nach altem Recht Kriterien, die es bei der Einbürgerung zu berücksichtigen galt. Bei der Prüfung von geografischen, geschichtlichen, politischen und gesellschaftlichen Kenntnissen und der Integration standen den Kantonen und Gemeinden bereits nach altem Recht beträchtliche Ermessensspielräume zur Verfügung. Diese wurden von den Behörden im Rahmen einer Gesamtbeurteilung genutzt.

Die Gründe dafür, dass das geänderte Bürgerrecht noch restriktiver geworden ist, liegen einerseits in den neuen rechtlichen Strukturen, andererseits in der Auslegung dieser Strukturen in der politischen und behördlichen Praxis.

Formelle Kriterien

- Zwar sank die erforderliche Aufenthaltsdauer von zwölf auf zehn Jahre, doch ist es neu nur noch niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern möglich, ein Einbürgerungsgesuch zu stellen.
- Bestimmte Aufenthalte werden nur teilweise oder gar nicht an die Aufenthaltsdauer angerechnet. Dies führt dazu, dass nicht alle Personengruppen die erforderliche Aufenthaltsdauer gleich schnell erreichen.
- Jene Gruppen, die rechtlich keine Möglichkeit haben, ihre Aufenthaltsbewilligung in eine Niederlassungsbewilligung umzuwandeln, sind vom Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft ausgeschlossen.

Materielle Kriterien

Im neuen Bürgerrechtsgesetz wurde die Integration zum Gesetzesbegriff. Mit der «erfolgreichen Integration» wurde ein neuer normativer Rahmen gesetzt. Die darin enthaltenen Kriterien setzen die Messlatte hoch. Es bestehen Regelungsspielräume, die es den Kantonen erlauben, Anforderungen zu stellen, die über jene des Bundes hinausgehen. Zudem gibt es weite Ermessensspielräume, welche die kantonalen und kommunalen Behörden bei der Beurteilung der Gesuchstellenden nutzen.

- Im Bereich der Sprachkenntnisse haben viele Kantone ihren Regelungsspielraum genutzt und Anforderungen festgelegt, die weit über das vom Bund vorgegebene Sprachniveau hinausgehen. Ihr Ermessensspielraum besteht darin, von den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen Gebrauch zu machen und damit der Situation von Personen, welche den Anforderungen aus ge-

wichtigen persönlichen Gründen nicht genügen, Rechnung zu tragen. Diese gesetzlichen Ausnahmen sind den Gesuchstellenden selber meist nicht bekannt, und die Kantone und Gemeinden informieren nur selten proaktiv darüber.

- Regelungsspielraum besteht für die Kantone auch im Bereich der Sozialhilfe. Einige Kantone kennen Fristen für den Nichtbezug von Sozialhilfe bis zu zehn Jahren. Ihr Ermessensspielraum besteht darin, die Teilnahme am Wirtschaftsleben bzw. beim Erwerb von Bildung zu beurteilen. Unter Berücksichtigung schwerwiegender persönlicher Umstände können die Behörden auch hier Ausnahmen vorsehen. In der Praxis wird dieses Kriterium jedoch oft rigide ausgelegt.
- Viel behördlicher Ermessensspielraum besteht bei der Prüfung der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Wenn es Hinweise gibt, dass Gesuchstellende gesetzliche Vorschriften oder behördliche Verfügungen nicht beachten, kommen Zweifel an der Integration der Gesuchstellenden auf. Falls im Strafregister-Informationssystem VOSTRA Einträge – auch gelöschte – sichtbar sind, können selbst Bagatel- und Fahrlässigkeitsdelikte zu Stolpersteinen werden.
- Viel Ermessensspielraum besteht bei der Beurteilung, ob Personen die Werte der Bundesverfassung respektieren. Dies, weil nicht klar ist, worin diese Werte eigentlich bestehen. Von einer ungenügenden Integration kann auch dann ausgegangen werden, wenn Personen keinen strafrechtlichen Tatbestand verletzt haben.
- Viel behördlicher Ermessensspielraum besteht bei der Prüfung, ob Personen die Integration der Familienmitglieder in der Schweiz fördern. Dieses Kriterium bietet Raum für die Projektion sozialer und kultureller Stereotypen.
- Das Staatssekretariat für Migration SEM konkretisiert seine Praxis im Handbuch Bürgerrecht und legt die Gesetzesspielräume dabei eng aus. Die kantonalen Behörden orientieren sich stark an dieser Vorgabe, obwohl das Handbuch für den kantonalen Gesetzgeber und die Gerichte nicht verbindlich ist.⁴⁶

⁴⁶ Inwiefern das Handbuch für kantonale Vollzugsbehörden verbindlich ist, hat das Bundesgericht bisher nicht entschieden. Siehe hierzu auch BGE 146 I 83 E. 4.5.

6.2 Selektivität im neuen Bürgerrechtsgesetz

Laut den Daten der Volkszählung 2000 war der Anteil der Personen mit einem universitären Bildungsabschluss unter den Eingebürgerten bereits nach altem Recht deutlich höher als unter den Personen, die nicht eingebürgert waren.⁴⁷ Es stellt sich die Frage, ob sich der festgestellte Anstieg des Anteils von Personen mit Hochschulabschluss unter den Eingebürgerten wirklich mit den neuen Bestimmungen im Bürgerrecht erklären lässt oder ob der Anstieg nicht vielmehr auf die veränderte Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung infolge des Inkrafttretens der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ab 2002 zurückzuführen ist (Steiner und Wanner 2019).

Tatsächlich zeigen die statistischen Auswertungen auf, dass der Anteil der eingewanderten Personen mit Hochschulabschluss, die ordentlich eingebürgert wurden, bereits im alten Recht anstieg: von 28 Prozent im Zeitraum 2012 bis 2014 auf 38 Prozent im Zeitraum 2018 bis 2020. Im Zeitraum 2018 bis 2020 – an der Schwelle vom alten zum neuen Bürgerrecht – stieg der Anteil der ordentlich eingebürgerten Personen mit Hochschulabschluss (sowohl Personen der ersten Generation wie auch ihre Nachkommen) jedoch sprunghaft an, von 33,5 Prozent auf ganze 57 Prozent. Gleichzeitig sank der Anteil der Personen, die nach der obligatorischen Schule keine weiterführende Ausbildung absolviert haben, von 23,8 Prozent auf 8,5 Prozent.

⁴⁷ Jugendliche mit tertiärem Bildungsabschluss sind in der Gruppe der eingebürgerten Personen 2,5-mal häufiger vertreten als in der Gruppe der nicht eingebürgerten Personen (Fibbi, Lerch und Wanner 2005). Bei den italienischen Staatsangehörigen im Alter von 50 Jahren und älter ist die Zahl der Personen mit Hochschulabschluss zehnmal so hoch wie die von Personen mit maximal einem Sekundarschulabschluss (Fibbi und Wanner 2007).

Die soziale Selektivität betrifft die zugewanderte Bevölkerung stärker als die in der Schweiz aufgewachsenen Nachkommen.

- Ausländerinnen und Ausländer, die im Erwachsenenalter in die Schweiz zugewandert sind, müssen für die Einbürgerung mündliche und schriftliche Kenntnisse in einer Landessprache nachweisen. Auf einen Sprachtest wird nur dann verzichtet, wenn sie im Herkunftsland eine Sprache gesprochen haben, die auch an dem Ort gesprochen wird, an welchem sie sich einbürgern lassen wollen (z. B. Deutsche in der Deutschschweiz). Ihre Nachkommen, die in der Schweiz die Schule besucht haben, müssen keinen Sprachtest absolvieren.⁴⁸
- Mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz wurde das Alter für die Einreichung von eigenständigen Gesuchen von 11 auf 9 Jahre gesenkt. Zudem wurden die Gebühren für Kinder und Jugendliche in zahlreichen Kantonen gesenkt oder gar aufgehoben. Insgesamt ist das Durchschnittsalter der eingebürgerten Personen im Untersuchungszeitraum nach neuem Recht gesunken. Es gibt jedoch in manchen Kantonen Bestrebungen, dieser Tendenz entgegenzuwirken, indem das Alter für die Einreichung eigenständiger Gesuche erhöht wird. Allerdings ist es fraglich, ob die Kantone wirklich die Kompetenz zu einer solchen Erhöhung des Mindestalters haben (von Rütte 2023).

Die erhöhte soziale Selektivität ist nicht in allen Kantonen gleich ausgeprägt.

- Kantone, deren Gesetzgebung bereits vor Einführung des neuen Rechts restriktiv war, weisen weniger ausgeprägte Selektivitätseffekte auf als Kantone, die ihre liberaleren Gesetzgebungen an die restriktiveren Vorgaben des neuen Bundesrechts anpassen mussten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass in der ersten Gruppe der Kantone die Selektivitätseffekte lediglich zu einem früheren Zeitpunkt – bei Einführung der entsprechenden Restriktionen – eingetreten sind.
- Das neue Bürgerrechtsgesetz des Bundes belässt den Kantonen die Möglichkeit, bei den Integrationskriterien Anforderungen festzulegen, die über die rechtlichen Vorgaben des Bundes hinausgehen. Die politischen Akteurinnen und Akteure in den Kantonen nutzen diese Spielräume, um die Einbürgerungsvoraussetzungen in den kantonalen Bürgerrechtsgesetzen zusätzlich zu verschärfen. Wenn ein Kanton jedoch tiefere Anforderungen festlegt als das Bundesrecht, dann bleiben diese wirkungslos: Die einbürgerungswillige Person muss trotzdem mindestens den Anforderungen des Bundesgesetzes entsprechen.
- Die soziale Selektivität kann über eine Herabsetzung der Einbürgerungsgebühren ein wenig abgemildert werden. Hier haben die Kantone und Gemeinden die Kompetenz, ihre jeweiligen Gebühren festzulegen. Entsprechend sind vielerorts Bestrebungen in Gang, um die Einbürgerungsgebühren zu senken oder gar abzuschaffen.

48 Verschiedene europäische Studien dokumentieren die Auswirkungen der sprachlichen Anforderungen auf die Anzahl und das Profil der eingebürgerten Personen. Die Daten für die Schweiz bestätigen diese Beobachtung.

6.3 Diskriminierung im neuen Bürgerrechtsgesetz

Die Studie zeigt die soziale Selektivität der neuen Einbürgerungsregelungen auf. Die Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung führt zu einer Ungleichbehandlung der Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten je nach ihrer Herkunft: Bei manchen Gruppen ist der Weg zur Einbürgerung wegen ihres Aufenthaltsstatus ganz versperrt. Bei anderen Gruppen verlängert die neue Voraussetzung die Frist, bis ein Einbürgerungsgesuch gestellt werden kann, um viele Jahre, weit über die gesetzliche Frist von zehn Jahren hinaus.

In besonderem Masse betroffen sind:

- Zuwandernde, die nicht aus EU- oder EFTA-Staaten stammen, mit welchen Niederlassungsverträge bestehen: diese Personen kommen nicht in den Genuss einer verkürzten Aufenthaltsfrist für die Erteilung eines C-Ausweises.
- Personen aus dem Asylbereich und ihre Kinder, deren Aufenthalte nicht oder nur teilweise an die Aufenthaltsdauer angerechnet werden.
- Kinder von Kurzaufenthaltern, deren L-Ausweis Jahr für Jahr verlängert wird und Personen mit Legitimationskarte des EDA, die in der Schweiz aufgewachsen sind und keine Niederlassungsbewilligung erhalten können.
- Personen, welche die Integrationskriterien nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, beispielsweise wegen einer Lern- oder Leseschwäche, des Alters, Bildungsferne oder Care-Verpflichtungen, und bei denen die Behörden bei der Ausstellung einer Niederlassungsbewilligung oder bei der Einbürgerung diese gewichtigen persönlichen Umstände nicht angemessen berücksichtigen.
- Personen, welche aufgrund ihrer unsicheren finanziellen Verhältnisse unverschuldet auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Das Bürgerrecht darf nicht diskriminierend sein. Personen dürfen nicht wegen ihrer Herkunft, ihrer Hautfarbe, ihrer Religion, einer Behinderung oder wegen ihrer sozialen Stellung an der Einbürgerung gehindert werden. Dies hat das Bundesgericht mehrfach bestätigt.⁴⁹ Das Bundesgericht hat aber auch gesagt, dass die Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung an sich nicht diskriminierend ist.⁵⁰ Wenn die Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung nun aber dazu führt, dass bereits marginalisierte Gruppen im Einbürgerungsverfahren besonders benachteiligt sind, dann ist diese Ungleichbehandlung trotzdem problematisch. Die erhöhte Selektivität, wie sie durch das neue Gesetz geschaffen wurde, geht über eine zulässige Ungleichbehandlung hinaus. Sie stellt eine strukturelle Diskriminierung dar, da die Benachteiligung spezifischer einzelner Gruppen in der Organisation der Gesellschaft selbst begründet liegt. Hier wird das Bundesgericht auch in Zukunft korrigierend eingreifen müssen.

Die ordentliche Einbürgerung ist eine über Jahrzehnte gewachsene Art zwischen dem «Wir» und «den Anderen» zu unterscheiden. Sie geht mit Konventionen, Bräuchen und Traditionen einher, welche die Privilegierung der «Schweizerinnen» und «Schweizer» und die Schlechterstellung der «Ausländerinnen» und «Ausländer» als normal und natürlich erscheinen lässt.

Die soziale Selektivität gefährdet den Zusammenhalt der Gesellschaft: Die Überlagerung und das Zusammentreffen von Bildungs-, Sozial-, Wirtschafts- und Statusunterschieden in der Bevölkerung eines Landes, verbunden mit geringen Möglichkeiten, diese zu überwinden, fördert gesellschaftliche Spannungen. Die soziale Selektivität untergräbt die Fähigkeit einer Gesellschaft mit Unterschieden umzugehen und das Wohlergehen aller Mitglieder der Gesellschaft zu gewährleisten. Und sie schwächt die demokratische Basis des Landes (Blatter 2015); das daraus resultierende Demokratiedefizit ist problematisch (Blatter, Schmid und Blättler 2017).

49 Namentlich in den Leitentscheiden BGE 129 I 217 und 129 I 232 aus dem Jahr 2003.

50 BGer 1D_1/2014, Urteil vom 1. Oktober 2014 zur Zulässigkeit der Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung als kantonale Einbürgerungsvoraussetzung nach altem Recht.

7. Wege zu einem inklusiveren System der Einbürgerung

Um Diskriminierungen zu verhindern und um die Legitimität ihrer Demokratie breiter abzustützen, braucht die Migrationsgesellschaft Schweiz ein inklusiveres Einbürgerungssystem.

In der Schweiz haben nahezu zweieinhalb Millionen Menschen keinen Schweizer Pass – gemäss Schätzungen sind 425 000 von ihnen im Land geboren und aufgewachsen. Der einzige Weg zu den vollen Bürgerrechten führt über die Einbürgerung. Diese hat eine doppelte Funktion: Einerseits vermittelt sie Ausländerinnen und Ausländern Anerkennung und schafft Verbindlichkeit, andererseits fördert sie den gesellschaftlichen Zusammenhalt und stärkt die Demokratie (Blatter 2015; Blatter, Schmid und Blättler 2017). Die Einbürgerung spielt deshalb für die Integration der Migrationsgesellschaft Schweiz eine wichtige Rolle.

Doch welche Schritte können unternommen werden, um das System der Einbürgerung inklusiver zu gestalten? Ausgehend von den Studienresultaten werden in der Folge neun mögliche Wege vorgeschlagen.

1 Auf die Niederlassungsbewilligung als formelles Einbürgerungskriterium verzichten

Im neuen Bürgerrechtsgesetz wird für eine ordentliche Einbürgerung eine Niederlassungsbewilligung vorausgesetzt.

Staatsangehörige aus Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden oder Spanien können die Niederlassungsbewilligung aufgrund von Niederlassungsverträgen schon nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren beantragen. Alle Jahresaufenthalter aus anderen Staaten können grundsätzlich erst nach zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung beantragen. Vorläufig auf-

genommene Personen und Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter, müssen erst eine Aufenthaltsbewilligung erwerben, bevor sie nach weiteren zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung erlangen können.⁵¹ Personen aus den anderen EU-Ländern und aus Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung können hingegen frühestens nach zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung beantragen. Personen ohne Aufenthaltsbewilligung, unter diesen in erster Linie vorläufig aufgenommene Personen und Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter, müssen erst eine Aufenthaltsbewilligung erwerben, bevor sie nach weiteren zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung erlangen können. Für Personen mit Legitimationskarte des EDA und mit Schutzstatus S gibt es gar keinen direkten Weg zu einer Niederlassungsbewilligung. Die Niederlassungsbewilligung ist also ein starker Ausschlussfaktor.

► Ein inklusiveres Einbürgerungssystem verzichtet auf die Niederlassungsbewilligung als Voraussetzung für die Einbürgerung und öffnet den Weg zum Einbürgerungsverfahren unabhängig vom ausländerrechtlichen Status.

2 Das System zur Berechnung des Aufenthalts überdenken

Im neuen Bürgerrechtsgesetz wird die anrechenbare Aufenthaltsdauer anhand des ausländerrechtlichen Status berechnet.

- Voll angerechnet werden Aufenthalte mit einer Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis), einer Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) oder einer Legitimationskarte des EDA.

⁵¹ Siehe hierzu Webseite des SEM Ausweis C EU/EFTA (Niederlassungsbewilligung).

- Die Aufenthaltsjahre mit vorläufiger Aufnahme (F-Ausweis) werden zur Hälfte angerechnet.
- Der Aufenthalt mit einem Ausweis für Asylsuchende (N-Ausweis) wird nicht berücksichtigt.
- Der Schutzstatus S (S-Ausweis) und Kurzaufenthalte (L-Ausweis) sind nicht als anrechenbare Aufenthalte vorgesehen.

Unterschiede bei der Behandlung von unterschiedlich langer Aufenthaltsdauer führen zu Ungerechtigkeit.

- ▶ Ein inklusiveres Einbürgerungssystem berücksichtigt alle Aufenthalte gleich.

3 Die Inkohärenzen zwischen Ausländer- und Bürgerrecht beseitigen

Mit der Revision des Bürgerrechts wurde eine Verbesserung der Kohärenz zwischen dem Ausländer- und dem Bürgerrecht angestrebt. Im «Stufenmodell Integration» müssen Ausländerinnen und Ausländer ihre Integration laufend verbessern, um schliesslich als Krönung die Schweizer Staatsbürgerschaft zu erlangen. Noch immer bestehen jedoch Inkohärenzen. So können beispielsweise Personen mit einer Legitimationskarte des EDA keine Niederlassungsbewilligung erwerben, bei der Berechnung des Aufenthalts für die Einbürgerung werden die Jahre mit der Legitimationskarte jedoch voll angerechnet.

- ▶ Ein inklusiveres Einbürgerungssystem beseitigt Inkohärenzen zwischen Ausländer- und Bürgerrecht, welche die Einbürgerung verunmöglichen.

4 Besondere individuelle Umstände konsequent berücksichtigen

Gemäss geltendem Recht müssen die Kantone und Gemeinden der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder aufgrund anderer gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, Rechnung tragen. Doch diese Ausnahmeregelung wird

in der Praxis nicht systematisch berücksichtigt, Betroffene wissen oft nichts davon.

- ▶ Ein inklusiveres Einbürgerungssystem sorgt dafür, dass die Kantone und Gemeinden ihren Ermessensspielraum zugunsten der Gesuchstellenden nutzen, indem sie Gesuchstellende proaktiv informieren und die Ausnahmeregelungen konsequent anwenden.

5 Die Kosten in den Kantonen und Gemeinden senken

Kantone und Gemeinden können ihre kantonalen und kommunalen Gebühren selbst festlegen. Sie dürfen jedoch keine Gebühren erheben, die über die tatsächlichen Kosten hinausgehen.

- ▶ Ein inklusiveres Einbürgerungssystem nutzt vorhandene Regelungsspielräume auf Kantons- und auf Gemeindeebene und schafft die Voraussetzungen, um die Einbürgerungsgebühren zu senken oder ganz abzuschaffen.

6 Die Information auf allen Stufen des föderalen Systems verbessern

Für potenzielle Gesuchstellende sind die Mitarbeitenden von Gemeinden oder Bürgergemeinden bei Fragen zur Einbürgerung oftmals die ersten Ansprechpersonen. Sie geben Auskunft über die einzelnen Verfahrensschritte und die einzureichenden Dokumente. Das komplexe System der Einbürgerung, das neben dem ordentlichen Verfahren auch Verfahren zur erleichterten Einbürgerung, etwa für die dritte Ausländergeneration oder für Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern, und ein Verfahren zur Wiedereinbürgerung umfasst, erschwert eine kompetente und differenzierte Beratung.

Um den chancengerechten Zugang zur Einbürgerung zu gewährleisten, haben manche Gemeinden einbürgerbare Ausländerinnen und Ausländer angeschrieben und sie proaktiv informiert. So konnten Hürden abgebaut und die Zahl der Einbürgerungsgesuche deutlich erhöht werden.

► Ein inklusiveres Einbürgerungssystem gewährleistet auf allen drei Stufen des föderalen Systems kompetente Beratung und informiert potenzielle Gesuchstellende proaktiv über die Möglichkeit der Einbürgerung.

nen Sozialhilfeleistungen. Weniger weitgehende kantonale Bestimmungen bleiben wirkungslos.

► Ein inklusiveres Einbürgerungssystem begrenzt die Spielräume zur restriktiveren Ausgestaltung der Einbürgerungskriterien und schafft neue Spielräume, die es erlauben, die Kriterien inklusiver auszugestalten.

7 Die Einbürgerung von Kindern und Jugendlichen vereinfachen

1994 haben die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Zürich das Einbürgerungsverfahren für Jugendliche im Rahmen eines Konkordats vereinfacht. Für Personen zwischen 16 und 25 Jahren, die in der Schweiz mindestens fünf Jahre die obligatorischen Schulen besucht und zwei Jahre im Kanton gelebt haben, kommt ein vereinfachtes Verfahren zur Anwendung. Die Kantone anerkennen die Dauer des Wohnsitzes in einem anderen Konkordatskanton, und die Gebühren sind weitestgehend reduziert.

Auch im neuen Recht sind für Kinder und Jugendliche Vereinfachungen vorgesehen: Sie müssen keinen Sprachtest ablegen, der Aufenthalt zwischen dem 8. und dem 18. Lebensjahr wird doppelt angerechnet, ein Sozialhilfebezug während der Ausbildung ist kein Ausschlussgrund, und die weiteren Voraussetzungen werden altersgemäss geprüft.

► Ein inklusiveres Einbürgerungssystem müsste Kindern und Jugendlichen ein an Bedingungen geknüpftes *ius soli* einräumen. Wer in der Schweiz geboren und aufgewachsen ist, soll auch die Schweizer Staatsbürgerschaft erhalten.

8 Die Rolle des Bundes bei der ordentlichen Einbürgerung stärken

Der Bund erlässt Mindestvorschriften für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone. Die Handlungsspielräume der Kantone bei der Ausgestaltung der Kriterien zur Beurteilung der «erfolgreichen Integration» sind weitreichend. So gilt beispielsweise in den Kantonen Bern, Graubünden, Aargau und Tessin statt der vom Bund vorgeschriebenen dreijährigen eine zehnjährige Frist zur Rückerstattung von bezoge-

9 Das System der Einbürgerung insgesamt neu ausrichten

Die bisher genannten Wege zu einem inklusiveren Einbürgerungssystem zielen darauf ab, die Mängel des bestehenden Systems zu beheben. Es wäre jedoch an der Zeit, insbesondere auch mit dem Ziel des gesellschaftlichen Zusammenhaltes in einer funktionierenden demokratischen Migrationsgesellschaft, das jetzige restriktive und selektive System insgesamt zu revidieren – und aus dem *inkluseren* ein *inkluses* System der Einbürgerung zu machen.

Ein grundsätzlich inklusives Einbürgerungssystem müsste die Einbürgerung an sich ganz neu denken. Eine Neuausrichtung sollte dabei folgende Elemente enthalten:

- Das heute dreistufige Einbürgerungsverfahren sollte auf ein einstufiges reduziert werden;
- Ein einfaches, einheitliches und transparentes Verfahren für alle Gesuchstellenden sollte vorgesehen werden;
- Mechanismen der automatischen Einbürgerung für Personen der zweiten und der folgenden Generationen sollten eingeführt werden.⁵²

52 Vgl. EKM 2012; von Rütte 2022.

Literaturhinweise

- Achermann, Christin und Gass, Stefanie (2003): *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel*. Zürich: Seismo.
- Amtliches Bulletin, Votum von Bundesrätin Simonetta Sommaruga anlässlich der Debatte zur Totalrevision im Nationalrat am 13. März 2013, AB 2013 N 234/BO 2013 N 234.
- Blatter, Joachim (2015): Kritik der Schweizer Demokratie. In: *Working Paper Series «Glocal Governance and Democracy»*. Luzern: Universität Luzern.
- Blatter, Joachim; Schmid, Samuel D.; Blättler, Andrea C. (2017): «Democratic Deficits in Europe: The Overlooked Exclusiveness of Nation-States and the Positive Role of the European Union.» *Journal of Common Market Studies* 55 (3): 449–467. doi: 10.1111/jcms.12491.
- EKM (2012): *Einbürgerung – Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht*. Bern: Eidgenössische Migrationskommission EKM.
- Fibbi, Rosita; Lerch, Mathias; Wanner, Philippe (2005): «Processus de naturalisation et caractéristiques socio-économiques des jeunes issus de la migration.» *L'intégration des populations issues de l'immigration en Suisse: personnes naturalisées et deuxième génération*. Neuchâtel, Bundesamt für Statistik, 9–60.
- Fibbi, Rosita und Wanner, Philippe (2007): *Condizioni di vita degli Italiani anziani in Svizzera*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population SFM.
- Haas, Theo und Arquint, Jon Peider (2018): «Nirgends wird Migration so föderal verwaltet wie im Bürgerrecht.» *terra cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration*. 32 (1): 76–79.
- Hainmueller, Jens; Hangartner, Dominik; Pietranuono, Giuseppe (2017): «Catalyst or crown: does naturalization promote the long-term social integration of immigrants?» *American Political Science Review* 111(2), 256–76.
- Immigration Policy Lab (2020): *Informationskampagnen können Einbürgerungshürden reduzieren*. Zürich: Eidgenössische Technische Hochschule Zürich. Verfügbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Statistik/Zusammenfassung%20Studienresultate%20Deutsch.pdf
- Rivera, Jason D. (2019): «When attaining the best sample is out of reach: Nonprobability alternatives when engaging in public administration research.» *Journal of Public Affairs Education*, 25(3), 314–342.
- Steiner, Ilka und Wanner, Philippe (Hrsg.) (2019): *Migrants and Expats: The Swiss Migration and Mobility Nexus*. Cham: Springer.
- Studer, Brigitte; Arlettaz, Gérald; Argast, Regula (2008): *Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart*. Zürich: NZZ Verlag.
- von Rütte, Barbara (2022): *The Human Right to Citizenship. Situating the Right to Citizenship within International and Regional Human Rights Law*. Leiden: Brill Nijhoff.
- von Rütte, Barbara (2023): «Das Kind im Bürgerrecht.» In: Alberto Achermann und andere (Hrsg.). *Jahrbuch für Migrationsrecht 2022/2023*. Bern: Stämpfli, 119–155.
- Wanner, Philippe und Fibbi, Rosita (2022): *Zugang zur erleichterten Einbürgerung von Personen der dritten Generation. Bilanz nach drei Umsetzungsjahren*. Bern: Eidgenössische Migrationskommission EKM.

Anhänge

Anhang 1

Stichprobe von eingebürgerten Personen, 2018–2020

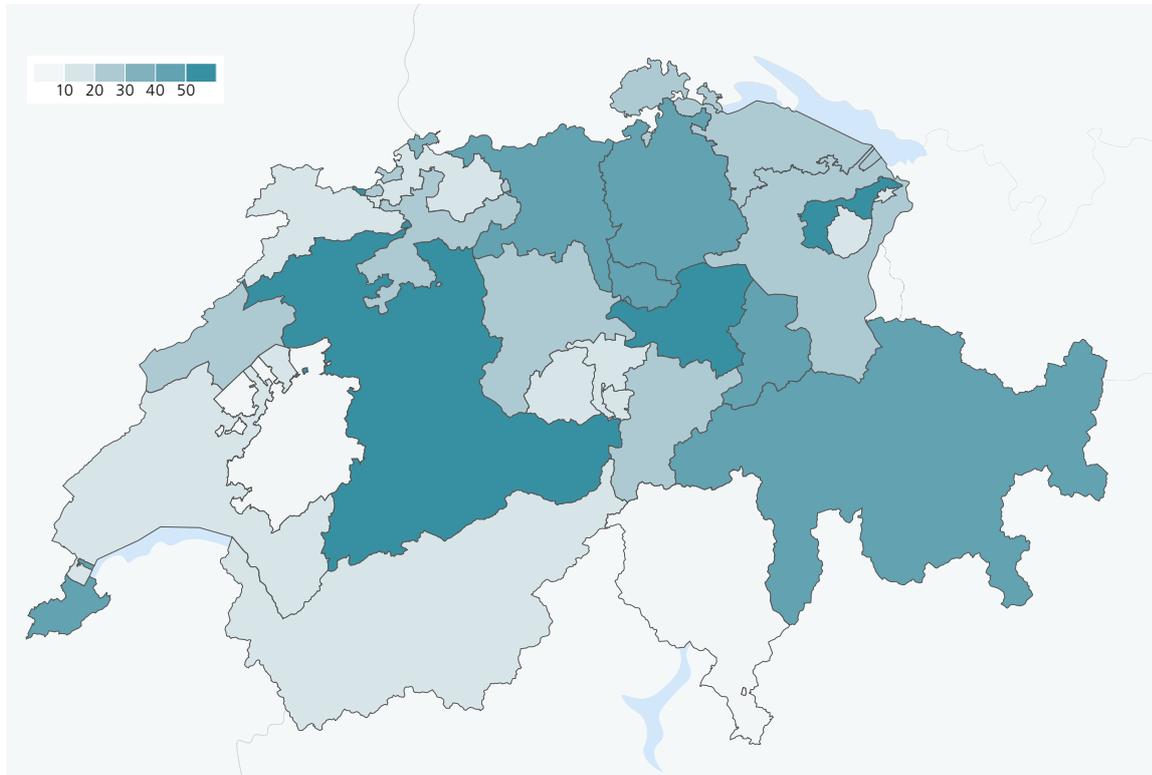
		2018	2019	2020	Gesamt
SEM					
Altes Gesetz	Gesamt	32 650	24 069	7 883	64 602
Neues Gesetz		52	9 907	20 285	30 244
Andere Verfahren*		9 928	6 301	5 894	22 123
Gesamt		42 630	40 277	34 062	116 969
In STATPOP gefunden					
Altes Gesetz	C-Ausweis	29 103	20 290	6 369	55 762
	Sonstige Ausweise	3 368	3 651	1 459	8 478
Neues Gesetz	C-Ausweis	52	9 827	20 177	30 056
Andere Verfahren*	Gesamt	9 740	6 112	5 822	21 674
Gesamt		42 263	39 880	33 827	115 970
Nicht gefunden		367	397	235	999
In der Strukturhebung gefunden					
Altes Gesetz	C-Ausweis	8 614	5 815	1 928	16 357
	Sonstige Ausweise	836	919	423	2 178
Neues Gesetz	C-Ausweis	10	2 530	5 002	7 542
Andere Verfahren*	Gesamt	3 543	2 116	1 932	7 591
Gesamt		13 003	11 380	9 285	33 668

Quelle: SEM und BFS.

* In diesem Dokument nicht analysiert.

Anhang 2

Anteil der Einbürgerungen nach dem neuen Gesetz zwischen 2018 und 2020 (in %)



Quelle: BFS und SEM

Anzahl der ordentlichen Einbürgerungen zwischen 2018 und 2020, je nach Staatsangehörigkeit und Gesetz

Land	Altes Recht	Neues Recht	Gesamt
Deutschland	7336	8306	15 642
Italien	7279	2629	9908
Portugal	5647	1540	7187
Kosovo	5335	1433	6768
Frankreich	3867	2649	6516
Serbien	2578	1303	3881
Mazedonien	2733	1088	3821
Türkei	2633	1062	3695
Spanien	2028	813	2841
Vereinigtes Königreich	1404	668	2072
Bosnien und Herzegowina	1409	346	1755
Kroatien	958	353	1311
Russland	407	410	817
Belgien	471	226	697
Österreich	369	244	613
Polen	320	265	585
Niederlande	292	221	513
Schweden	270	167	437
Rumänien	227	199	426
Griechenland	223	194	417
Ukraine	241	156	397
Ungarn	141	210	351
Tschechische Republik	126	109	235
Slowakei	134	87	221
Dänemark	152	61	213
Finnland	119	86	205
Bulgarien	112	81	193
Irland	104	54	158
Montenegro	102	31	133
Slowenien	62	25	87
Belarus	50	36	86
Luxemburg	40	27	67
Lettland	50	16	66
Albanien	47	16	63
Litauen	27	21	48
Norwegen	24	18	42
Moldawien	24	17	41

Quelle: SEM und BFS. Der Index wird berechnet, indem die Anzahl der Einbürgerungen nach dem alten und dem neuen Gesetz verglichen wird. Ein Index von mehr als 100 Prozent deutet auf einen Anstieg der Einbürgerungen hin, während ein Wert von weniger als 100 Prozent auf einen Rückgang der Einbürgerungen nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes hinweist.

Anhang 3

Analyse kantonaler Gesetze: Variabilität der Anforderungen

Sprachkenntnisse

Kanton	Jahr des Inkrafttretens	Niveau	Bestimmung
CH	2018	Mindestens B1 mündlich, A2 schriftlich	Art. 6 Abs. 1 BÜV
ZH	2018	Mindestens B1 mündlich, A2 schriftlich	§ 9 Abs. 1 KBÜV
BE	2018	Gute mündliche und schriftliche Kenntnisse der Amtssprache des Verwaltungskreises der Einbürgerungsgemeinde = mündlich B1, schriftlich A2	Art. 12 Abs. 1 Bst. d KBÜG Art. 12 KBÜV
LU	2018	Im Alltag in deutscher Sprache und Schrift verständigen = mündlich B1, schriftlich A2	§ 19 Abs. 1 Bst. c KBÜG § 22 KBÜG
UR	2018	Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in der deutschen Sprache zu verständigen = mündlich B1, schriftlich A2	Art. 5a Abs. 1 Bst. c KBÜG Art. 6 KBÜV
SZ	2013	Ausreichende schriftliche und mündliche Deutschkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern = mündlich B2, schriftlich B1	§ 4 Abs. 2 Bst. e KBÜG § 5 KBÜV
OW	2018	Sprachkompetenz in deutscher Sprache	Art. 6a Abs. 1 KBÜG Art. 6d KBÜV
NW	2018	Mündlich B2, schriftlich B1	Art. 9 KBÜG § 3 Abs. 2 KBÜV
GL	2018	Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zur Ausübung der politischen Rechte sowie zur Verständigung mit den Behörden und der einheimischen Bevölkerung = mündlich B1, schriftlich A2	Art. 8 Abs. 1 Bst. d KBÜG Art. 3 KBÜV
ZG	1993	Genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern	§ 5 Abs. 2 KBÜG
FR	2018	Fähigkeit, sich gemäss den im Bundesrecht festgelegten Kriterien in einer der Amtssprachen des Kantons in Wort und Schrift auszudrücken;	Art. 8 Abs. 2 Bst. d KBÜG
SO	1994	Genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden, Mitbürgerinnen und Mitbürgern	§ 15 Abs. 1 Bst. d KBÜG
BS	2018	Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in der deutschen Sprache zu verständigen = mündlich B1, schriftlich A2	§ 8 BÜRg
BL	2018	Deutsche Sprache in einem Ausmass beherrscht, dass sie bzw. er sich mit den Menschen in der Wohngemeinde, mit den Behörden, im Wirtschaftsleben und im Rahmen der Aus- und Weiterbildung gut verständigen kann = mündlich und schriftlich B1	§ 9 Abs. 1 Bst. a BÜG BL § 10 BÜG BL
SH	2007	Ausreichende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden, Mitbürgerinnen und Mitbürgern	Art. 6 Abs. 1 Bst. e KBÜG
AR	2018	Genügende Sprachkenntnisse = gemäss Bürgerrechtsgesetzgebung verlangte Sprachkompetenzen in Deutsch = mündlich B1, schriftlich A2	Art. 3 Abs. 1 Bst. c KBÜG Art. 6 KBÜV
AI	2018	Bürgerrechtsgesetzgebung verlangte Sprachkompetenzen in Deutsch = mündlich B1, schriftlich A2	Art. 6 Abs. 1 Bst. c VLG
SG	2011	Gute Deutschkenntnisse zur Verständigung mit den Behörden und der einheimischen Bevölkerung = mündlich und schriftlich B1	Art. 13 Abs. 1 Bst. g BRG Art. 2 BRV
GR	2010	Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Kantonsprache zu verständigen = mündlich B1	Art. 6 Abs. 1 Bst. c KBÜG Art. 13 KBÜV
AG	2014	Ausreichende sprachliche Kenntnisse	§ 5 Abs. 1 Bst. B KBÜG

Kanton	Jahr des Inkrafttretens	Niveau	Bestimmung
TG	2018	Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in der deutschen Sprache mit den Behörden und der einheimischen Bevölkerung zu verständigen = mündlich mindestens B2, schriftlich mindestens B1	§ 6 Abs. 1 Ziff. 3 und Abs. 2 KBüG
TI	2018	Conoscenze orali e scritte della lingua italiana, secondo i principi stabiliti dalle disposizioni federali = B1 mündlich, A2 schriftlich	Art. 16 Abs. 2 LCCit
VD	2018	Compétences orales et écrites en français, dont le niveau exigé est fixé par le droit fédéral = mündlich B1, schriftlich A2	Art. 17 Abs. 1 LDCV
VS	2008	Genügend Kenntnisse einer der beiden offiziellen Sprachen des Kantons	Art. 3 Abs. 1 Bst. b KBüG
NE	2018	Apte à communiquer au quotidien dans la langue française, oralement et par écrit = mündlich B1, schriftlich mindestens A2	Art. 17 Abs. 1 Bst. B LDCN Art. 8 RLDCN
GE	2014	Une attestation de connaissance orale de la langue nationale, correspondant à un niveau équivalent ou supérieur au niveau A2	Art. 11 Abs. 1 Bst. f RNat
JU		n. a.	

Dauer des Aufenthalts im Kanton

Kanton	Jahr des Inkrafttretens	Dauer	Artikel
CH	2018	2–5 Jahre	Art. 18 Abs. 2 BÜG
ZH	2018	2 Jahre in der Gemeinde	§ 22 i. V. m. § 21 KBÜG
BE	2018	2 Jahre in der Gemeinde	Art. 11 Abs. 1 KBÜG
LU	2018	5 Jahre in der Gemeinde	§ 18 Abs. 1 i. V. m. § 17 Abs. 1 KBÜG
UR	2011	5 Jahre ununterbrochen in der Gemeinde	Art. 4 KBÜG
SZ	2012	5 Jahre in Gemeinde (und Kanton)	§ 3 Abs. 1 KBÜG
OW	2018	5 Jahre in Gemeinde und Kanton	Art. 5 Abs. 1 KBÜG
NW	2018	5 Jahre in Kanton und Gemeinde	Art. 6 Abs. 1 Ziff. 2 KBÜG
GL	2018	5 Jahre im Kanton, 3 in der Gemeinde	Art. 8 Abs. 2 Bst. g KBÜG
ZG	1993	5 Jahre im Kanton, 3 in der Gemeinde	§ 10 KBÜG
FR	2018	3 Jahre im Kanton (2 für zweite Generation), max. 3 in Gemeinde	Art. 9 KBÜG
SO	2018	4 Jahre im Kanton	§ 14 KBÜG
BS	2018	2 Jahre in der Gemeinde (und Kanton)	§ 3 BÜRg
BL	2018	5 Jahre im Kanton, 2–5 Jahre in der Gemeinde	§ 8 BÜG BL
SH	2007	2 Jahre in Gemeinde (und Kanton)	Art. 7 Abs. 1 KBÜG
AR	2005	3 Jahre in Gemeinde (und Kanton)	Art. 4 KBÜG
AI	1997	5 Jahre	Art. 1 Landsgemeindebeschluss
SG	2011	5 Jahre in Kanton und Gemeinde	Art. 9 BRG
GR	2018	Mindestens 5 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde	Art. 4 KBÜG
AG	2014	5 Jahre im Kanton und mindestens 3 Jahre in der Gemeinde	§ 4 Abs. 1 Bst. a KBÜG
TG	2018	3 Jahre in der Gemeinde, mindestens 5 Jahre im Kanton	§ 4
TI	2018	5 Jahre im Kanton	Art. 12 Abs. 1 Bst. a LCCit
VD	2917	2 Jahre im Kanton, 1 Jahr in der Gemeinde	Art. 12 und 13 LDCV
VS	2008	3 Jahre in der Gemeinde, 5 Jahre im Kanton	Art. 3 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 Bst. a KBÜG
NE	2018	2 Jahre im Kanton	Art. 14 Bst. b LDCN
GE	2014	2 Jahre im Kanton	Art. 11 Abs. 1 KBÜG
JU	1979	2 Jahre in der Gemeinde	Art. 4 KBÜV

Sozialhilfe

Kanton	Jahr des Inkrafttretens	Niveau	Artikel
CH	2018	3 Jahre vor Gesuchstellung und bis zur Einbürgerung	Art. 7 Abs. 3 BÜG
ZH		n. a.	
BE	2013	10 Jahre	Art. 12 Abs. 1 Bst. c KBÜG Art. 13 KBÜV
LU	2018	3 Jahre	§ 23 Abs. 3 KBÜG
UR	2018	5 Jahre	Art. 7 Abs. 3 KBÜV
SZ	2013	5 Jahre keine «wirtschaftliche Hilfe»	§ 7 Abs. 1 Bst. c KBÜV
OW		n. a.	
NW	2018	5 Jahre keine Sozialhilfe oder Asylfürsorge und keine «absehbare Beanspruchung»	§ 5 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 KBÜV
GL	2018	3 Jahre	Art. 5 KBÜV
ZG		n. a.	
FR		n. a.	
SO	2018	Am Wirtschaftsleben teilnehmen	§ 15 Abs. 1 Bst. g
BS	2018	3 Jahre	§ 9 BÜRg
BL	2014	5 Jahre	§ 14 BÜG BL
SH		n. a.	
AR		n. a.	
AI		n. a.	
SG		n. a.	
GR	2010	10 Jahre	Art. 5 Abs. 2 Bst. c KBÜG Art. 14 KBÜV
AG	2020	10 Jahre	§ 9 KBÜG
TG	2018	5 Jahre	§ 6 Abs. 1 Ziff. 4 KBÜG § 4 Abs. 3 KBÜV
TI	2018	Mindestens 10 Jahre	Art. 12 Abs. 1 Bst. d LCCit
VD		n. a.	
VS		n. a.	
NE		n. a.	
GE	1992	Ne pas être, par sa faute ou par abus, à la charge des organismes responsables de l'assistance publique	Art. 12 Bst. E LNat
JU		n. a.	

Einbürgerung Minderjähriger

Kanton	Jahr des Inkrafttretens	Regelung	Artikel
CH	2018	<p>In die Einbürgerung werden in der Regel die minderjährigen Kinder der Bewerberin oder des Bewerbers einbezogen, wenn sie mit dieser oder diesem zusammenleben. Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen nach den Artikeln 11 und 12 eigenständig und altersgerecht zu prüfen (Art. 30 BÜG).</p> <p>1 Minderjährige Kinder können das Gesuch um Einbürgerung nur durch ihren gesetzlichen Vertreter einreichen. 2 Ab dem Alter von 16 Jahren haben minderjährige Kinder zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Schweizer Bürgerrechts schriftlich zu erklären. (Art. 31)</p>	Art. 30 BÜG Art. 31 BÜG
ZH		n. a.	
BE	2018	<p>Minderjährige müssen das Gesuch durch ihre gesetzliche Vertreterin einreichen. Ab 16 müssen sie ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich erklären. (Art. 20 KBÜG)</p> <p>Kinder, die zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung unter 16 Jahre alt sind, sind vom Einbürgerungstest befreit. (Art. 7 Abs. 4 Bst. A KBÜV)</p> <p>Das Einbürgerungsgespräch ist bei Kindern ab 12. Altersjahr dem Alter und Entwicklungsstand entsprechend durchzuführen. (Art. 19 Abs. 2 KBÜV)</p>	Art. 20 Abs. 3 und 4 KBÜG Art. 7 KBÜV Art. 19 KBÜV
LU	2018	<p>3 Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen eigenständig und altersgerecht zu prüfen. 4 Jugendliche über 16 Jahre haben ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich zu erklären. (§ 12)</p> <p>Minderjährige Kinder können selbstständig eingebürgert werden. (§ 13)</p>	§ 12 Abs. 3 und 4 KBÜG § 13 KBÜG
UR	2018	<p>3 Vom Test (über das Vertrautsein mit den Lebensverhältnissen) befreit sind Personen, die: b) zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung unter 16 Jahre alt sind. (Art. 2)</p>	Art. 2 Abs. 3 Bst. b KBÜV
SZ	2013	<p>Minderjährige haben die Voraussetzungen entsprechend ihren Fähigkeiten zu erfüllen. Die Einbürgerungsbehörden können im Einzelfall von den materiellen Voraussetzungen abweichen, wenn ausserordentliche sachliche oder persönliche Umstände vorliegen, insbesondere aus Rücksicht auf das Alter und die Gesundheit. (§ 10 KBÜV).</p> <p>Von der persönlichen Anhörung ausgenommen sind Kinder unter dem 12. Altersjahr. (§ 13 KBÜV)</p>	§ 10 KBÜV § 14 KBÜV
OW	2018	<p>In die Einbürgerung werden in der Regel die minderjährigen Kinder des Bewerbers einbezogen, wenn sie mit diesem zusammenleben. Es gilt Art. 30 BÜG. (Art. 9)</p> <p>1 Minderjährige können das Gesuch um Einbürgerung nur durch ihren gesetzlichen Vertreter einreichen. 2 Ab dem Alter von 16 Jahren haben Bewerber zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts schriftlich zu erklären. (Art. 10)</p> <p>Tritt bei einem Kind das 12. Altersjahr während des Einbürgerungsverfahrens ein (Art. 30 BÜG2), ist nach durchlaufenem Vorverfahren ein ergänzender Führungsbericht zu erstellen, bevor das nächste Einbürgerungsorgan entscheidet. (Art. 10 Ausführungsbestimmungen zur BÜV)</p>	Art. 9 KBÜG Art. 10 KBÜG Art. 10 Ausführungsbestimmungen zur BÜV

Kanton	Jahr des Inkrafttretens	Regelung	Artikel
NW	2018	<p>1 Minderjährige und Personen unter umfassender Beistandschaft können frühestens nach dem erfüllten 16. Altersjahr selbstständig eingebürgert werden.</p> <p>2 Sie werden im Einbürgerungsverfahren durch ihre gesetzliche Vertreterin oder ihren gesetzlichen Vertreter vertreten. (Art. 4 kBÜG)</p> <p>1 Reicht eine minderjährige Person selbstständig ein Einbürgerungsgesuch ein, sind die Voraussetzungen gemäss Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 und 4 bei den Eltern zu prüfen.</p> <p>2 Bewerberinnen oder Bewerber bis zum vollendeten 25. Altersjahr, die sich in Ausbildung befinden, haben entweder ihre wirtschaftliche Erhaltungsfähigkeit oder diejenige der Eltern im Rahmen der familienrechtlichen Unterhaltsansprüche zu belegen. (Art. 8 kBÜG)</p>	Art. 4 kBÜG Art. 8 Abs. 1 und 2 kBÜG
GL	2018	1 Minderjährige Kinder können nach Massgabe des Bundesrechts eingebürgert und aus dem Kantons- oder Gemeindebürgerrecht entlassen werden.	Art. 3 KBÜG
ZG	1993	Unmündige können nach zurückgelegtem 16. Altersjahr selbstständig das Gesuch um Einbürgerung stellen, jüngere Bewerber und Bevormundete oder Entmündigte nur durch den gesetzlichen Vertreter. (§ 8 KBÜG)	§ 8 KBÜG
FR	1997	<p>4 Ein Kind über 14 Jahren kann allein ein Einbürgerungsgesuch stellen; bis 16 Jahre ist jedoch die Zustimmung der Personen, welche die elterliche Sorge innehaben, erforderlich. (Art. 14)</p> <p>1 Das Amt prüft, ob die Integrationsvoraussetzungen und -kriterien eines über zwölfjährigen Kindes erfüllt sind, indem es mit ihm grundsätzlich ein individuelles Gespräch führt. Die Modalitäten des Gesprächs werden an das Alter und die Reife des Kindes angepasst. (Art. 9)</p>	Art. 14 Abs. 4 BRG Art. 9 Abs. 1 BRR
SO	2018	<p>1 Minderjährige Personen von mehr als 16 Jahren können, mit Einwilligung der gesetzlichen Vertretung, selbstständig ein Gesuch um Einbürgerung stellen.</p> <p>2 Wenn wichtige Gründe vorliegen, werden Gesuche auch für Unmündige unter 16 Jahren entgegengenommen.</p>	§ 8 KBÜG
BS	2018	<p>1 In die Aufnahme in das oder die Entlassung aus dem Bürgerrecht werden auf Antrag der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge die Kinder einbezogen, wenn sie zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches noch minderjährig sind.</p> <p>2 Selbstständige Gesuche von Minderjährigen um Aufnahme in das oder Entlassung aus dem Bürgerrecht sind von der gesetzlichen Vertreterin oder dem gesetzlichen Vertreter einzureichen.</p> <p>3 Über 16 Jahre alte Kinder haben zudem ihren Willen auf Erwerb oder Verlust des Bürgerrechts schriftlich zu erklären.</p> <p>4 Bei Kindern ab dem zwölften Altersjahr sind bei einer Aufnahme in das Bürgerrecht die Voraussetzungen nach den §§ 4–11 bzw. 13 eigenständig und altersgerecht zu prüfen. (§ 21 BÜRG)</p>	§ 21 BÜRG
BL	2018	<p>1 In die Einbürgerung werden in der Regel minderjährige Kinder der Bewerberin oder des Bewerbers einbezogen, wenn sie mit dieser bzw. diesem zusammenleben.</p> <p>2 Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen nach § 9 Absatz 1 eigenständig und altersgerecht zu prüfen. (§ 5)</p> <p>1 Minderjährige und Personen unter umfassender Beistandschaft können das Gesuch um selbstständige Einbürgerung nur durch ihre gesetzliche Vertreterin oder ihren gesetzlichen Vertreter stellen.</p> <p>2 Minderjährige müssen für den Erwerb des Bürgerrechts im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung das 16. Lebensjahr vollendet haben und zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich erklären. (§ 6)</p>	§ 5 BÜG BL § 6 BÜG BL
SH	2007	<p>1 Für Minderjährige ist das Gesuch um selbstständige Einbürgerung von der Person zu stellen, der die gesetzliche Vertretung zusteht.</p> <p>2 Wer das 16. Altersjahr vollendet hat und urteilsfähig ist, hat zudem seinen eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich zu erklären. (Art. 9)</p>	Art. 9 KBÜG

Kanton	Jahr des Inkrafttretens	Regelung	Artikel
AR	2013	<ol style="list-style-type: none"> 1 Minderjährige Personen können selbstständig eingebürgert werden. 2 Sie haben das Gesuch um Einbürgerung durch ihren gesetzlichen Vertreter einzureichen. 3 Über 16 Jahre alte Personen haben zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Bürgerrechts schriftlich zu erklären. (Art. 7) 	Art. 7 KBüG
AI	2001	Jugendliche können mit Erfüllung des 16. Altersjahres ein selbstständiges Gesuch einreichen. Das Gesuch ist vom gesetzlichen Vertreter mitzuunterzeichnen. (Art. 8)	Art. 8 VLG
SG	2013	<ol style="list-style-type: none"> 2 Die gesetzliche Vertreterin oder der gesetzliche Vertreter reicht das Gesuch von Minderjährigen oder Personen unter umfassender Beistandschaft auf selbstständige Einbürgerung ein. 	Art. 15 Abs. 2 BRG
GR	2018	<ol style="list-style-type: none"> 1 In die Einbürgerung oder die Entlassung aus dem Bürgerrecht werden in der Regel die minderjährigen Kinder der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers einbezogen, wenn sie mit dieser oder diesem zusammenleben. 3 Für Minderjährige über 16 Jahre gilt dies nur, wenn sie schriftlich zustimmen. 4 Bei Kindern ab vollendetem 12. Altersjahr sind die materiellen Voraussetzungen von Artikel 5 bis 7 eigenständig und altersgerecht zu prüfen. (Art. 22) <p>1 Selbstständige Gesuche von minderjährigen Kindern zur Einbürgerung oder Entlassung aus dem Bürgerrecht sind frühestens ab dem vollendeten 12. Altersjahr möglich und von der gesetzlichen Vertreterin oder dem gesetzlichen Vertreter einzureichen. Minderjährige über 16 Jahre haben schriftlich zuzustimmen.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2 Bei der altersgerechten Prüfung der materiellen Voraussetzungen nach den Artikeln 5 bis 7 kann auf die finanziellen Verhältnisse der Eltern abgestellt werden (vgl. Art. 14 und 15 KBüV). (Art. 23) 	Art. 22 und 23 KBüG
AG	2014	<ol style="list-style-type: none"> 3 Bei Kindern ist dem Alter und Entwicklungsstand Rechnung zu tragen. (§ 3) 2 Selbstständige Gesuche von minderjährigen Kindern zur Einbürgerung oder Bürgerrechtsentlassung sind von der gesetzlichen Vertreterin oder dem gesetzlichen Vertreter einzureichen. Minderjährige Kinder nach dem vollendeten 16. Lebensjahr haben ihren eigenen Willen schriftlich zu erklären. (§ 14) 	§ 3 Abs. 3 KBüG § 14 Abs. 2 KBüG
TG	2018	<ol style="list-style-type: none"> 1 In die Einbürgerung oder Entlassung aus dem Bürgerrecht werden in der Regel die minderjährigen Kinder der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers einbezogen, wenn sie mit dieser oder diesem zusammenleben. 2 Bei Kindern ab dem 12. Altersjahr sind die Voraussetzungen nach § 5 und § 6 eigenständig und altersgerecht zu prüfen. 3 Ab dem Alter von 16 Jahren haben minderjährige Kinder zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Schweizer-, des Kantons- oder des Gemeindebürgerrechtes schriftlich zu erklären. Dies gilt auch für die Entlassung aus dem Schweizer-, dem Kantons- oder dem Gemeindebürgerrecht. (§ 25) <p>Minderjährige Kinder ab dem 16. Altersjahr sowie Personen unter umfassender Beistandschaft können durch die gesetzliche Vertreterin oder den gesetzlichen Vertreter das Gesuch um Einbürgerung stellen. (§ 26)</p>	§ 25 KBüG § 26 Abs. 1 KBüG
TI	2018	<ol style="list-style-type: none"> 1 La domanda di concessione della cittadinanza di un minore o la rinuncia all'attinenza comunale o alla cittadinanza ticinese deve essere firmata dal suo rappresentante legale; se l'interessato ha compiuto sedici anni deve esprimere per iscritto il proprio consenso. 2 ... 3 Sono riservati i disposti della legge federale per le domande presentate da richiedenti stranieri minorenni o posti sotto tutela, intese ad ottenere l'autorizzazione federale. (Art. 35) 	Art. 35 LCCit
VD	2018	<ol style="list-style-type: none"> 1 La demande de naturalisation d'un enfant mineur, à titre individuel ou compris dans la demande d'un de ses parents, doit être formulée par le représentant légal. 2 Dès 16 ans révolus, l'enfant mineur doit contresigner la demande. 	Art. 15 LDCV

Kanton	Jahr des Inkrafttretens	Regelung	Artikel
VS	2008	<p>2 Minderjährige Kinder sind grundsätzlich in das Gesuch des oder der Gesuchsteller miteinbezogen. Sind sie älter als 16 Jahre, haben sie das Gesuch ebenfalls zu unterzeichnen.</p> <p>3 Stellt ein minderjähriges Kind ein persönliches Gesuch, ist dieses vom Inhaber der elterlichen Gewalt zu unterzeichnen. Ist es älter als 16 Jahre, hat es das Gesuch ebenfalls zu unterzeichnen.</p>	Art. 3 KBüV
NE	2018	<p>1 La demande de naturalisation ou d'agrégation d'enfants mineurs est faite par les représentants légaux.</p> <p>2 Les enfants mineurs de plus de 16 ans doivent exprimer par écrit leur intention d'acquérir le droit de cité cantonal et communal. (Art. 30)</p>	Art. 30 LDCN
GE	2000	<p>2 Ses enfants mineurs sont compris dans sa requête; toutefois, ils doivent y consentir par écrit s'ils ont plus de 16 ans. L'assentiment du représentant légal est en outre nécessaire si le candidat n'exerce pas sur eux l'autorité parentale.</p> <p>3 Le Confédéré mineur qui présente une demande de nationalité genevoise à titre individuel doit produire l'assentiment de son ou de ses représentants légaux.</p>	Art. 6 LNat
JU		n. a.	

Endnoten

i	Interview 15.
ii	Interviews 11, 23.
iii	Interview 24.
iv	Interview 33.
v	Interview 12.
vi	Z. B. Interview 22.
vii	Interview 14.
viii	Z. B. Interview 12.
ix	Z. B. Interview 17.
x	Interviews 21, 31.
xi	Z. B. Interviews 11, 15, 21, 22, 26, 31.
xii	Interviews 14, 26.
xiii	Interview 14.
xiv	Z. B. Interview 13.
xv	Interview 21.
xvi	Interviews 12, 23.
xvii	Interviews 13, 26, 32.
xviii	Interview 16.
xix	Interviews 11, 12.
xx	Interview 14.
xxi	Interview 18.
xxii	Interviews 31, 32.
xxiii	Interview 15.

