Universität Basel

EUROPA INSTITUT
Institute for European Global Studies

Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorgaben des Bundes für die Einbürgerung

Spielräume und Schranken der Kantone

Dr. iur. Barbara von Rütte
Europainstitut der Universität Basel

16. Aarauer Demokratietage: Föderalismus und Demokratie

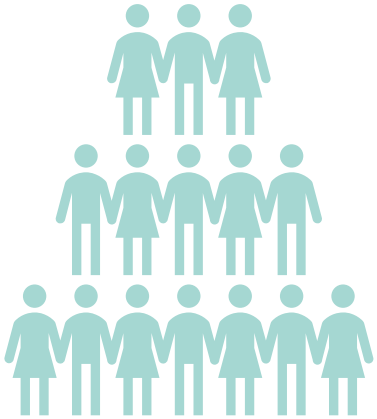
Agenda.

1	Einbürgerung als Frage der Demokratie
2	Dreistufiges Schweizer Bürgerrecht
3	Vorgaben des Bundes für die ordentliche Einbürgerung
	a. Verfassungsrechtliche Vorgaben
	b. Gesetzesrechtliche Vorgaben
	c. Auswirkungen
4	Spielraum der Kantone unter dem neuen Bürgerrechtsgesetz
5	Fazit

Einbürgerung als Frage der Demokratie

Zugang zu
politischen Rechten

Legitimität demokratischer
Entscheidungen



Dreistufiges Schweizer Bürgerrecht

Artikel 37 Bundesverfassung

[1] Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt.

→ Verfahren auf drei Stufen

→ Anforderungen auf drei Stufen

Die Einbürgerung als Verwaltungsakt

E. 3.3 «(…) Das Einbürgerungsverfahren ist kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum: Auch wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, muss die zuständige Behörde die einschlägigen Verfahrensbestimmungen und den Anspruch der Bewerber auf möglichste Wahrung ihres Persönlichkeitsrechts, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, beachten; sie darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden. Sie muss ihr Ermessen - auch wenn es sehr weit ist - pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben. Es handelt sich somit materiell um einen Akt der Rechtsanwendung.

BGE 129 I 232 (2003)

Verfassungsrechtliche Vorgaben

- Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV)
- Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV)
- Willkürverbot (Art. 9 BV)
- Recht auf Privatleben (Art. 13 BV)
- Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV)
  → Begründungspflicht

→ Einbürgerungen an der Urne sind verfassungswidrig (BGE 129 I 232)
→ Einbürgerungen durch die Gemeindeversammlung sind möglich (BGE 138 I 305)
→ Einbürgerungsentscheide dürfen nicht willkürlich oder diskriminierend sein (BGE 129 I 217, 138 I 305)

Die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung

Artikel 38 Bundesverfassung

1 Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung.

2 Er erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

3 Er erleichtert die Einbürgerung von:
   a. Personen der dritten Ausländergeneration;
   b. staatenlosen Kindern.

Ausdehnung der Bundeskompetenzen?

«Heute ist hingegen weitgehend anerkannt, dass der Bund trotz des aktuell geltenden Wortlautes von Artikel 38 Absatz 2 BV ermächtigt ist, im Sinne einer einheitlichen gesamtschweizerischen Einbürgerungspraxis gegenüber den Kantonen verbindliche Grundsätze zu erlassen.»

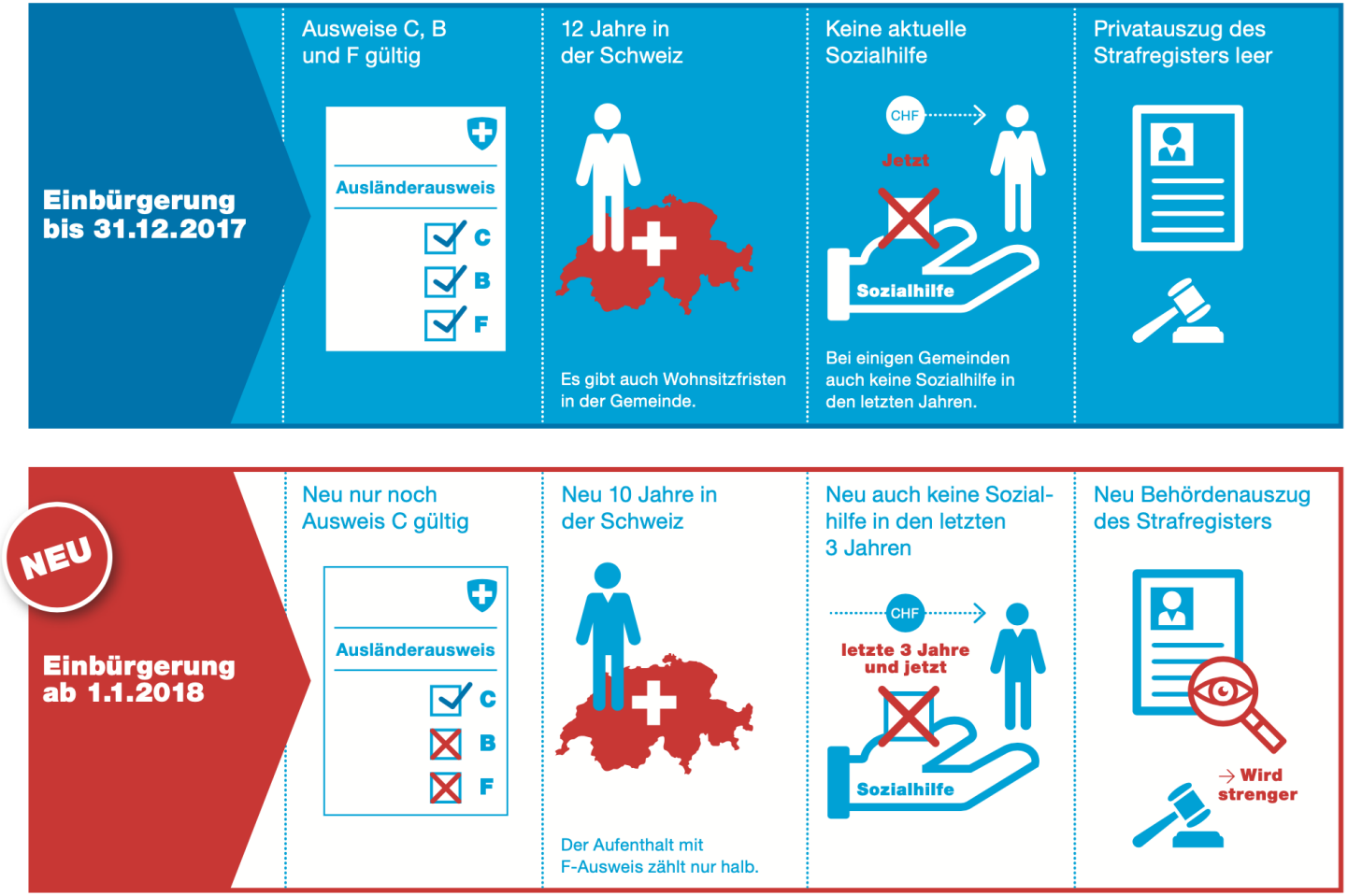
Bericht der SPK-NR, BBl 2015 769, 783

Perspektive des Bundesgerichts

«E. 4.4 Nach der Rechtsprechung ist es den Kantonen grundsätzlich erlaubt, über die in Art. 38 Abs. 2 BV ausdrücklich als Mindestvorschriften bezeichneten Voraussetzungen des Bundes für die ordentliche Einbürgerung hinauszugehen. Solange sich die Kantone an die Mindestnormen des Bundes halten, können sie in diesem Sinne die Einbürgerung erleichtern, indem sie etwa im Unterschied zum Bund einen Anspruch darauf vorsehen, oder sie erschweren, indem sie die Voraussetzungen verschärfen. Diese Möglichkeit steht den Kantonen nicht nur bei den materiellen, sondern auch bei den formellen Voraussetzungen zu. Art. 38 Abs. 2 BV schreibt insoweit keine einheitliche Rechtslage für die ganze Schweiz vor, sondern belässt den Kantonen im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Einbürgerungsvoraussetzungen. Das wird sich trotz weiter gehender Harmonisierung als bisher auch mit dem nBüG nicht völlig ändern; der Spielraum für die Kantone wird zwar kleiner, nicht aber ganz aufgehoben […].»

BGer 1D_4/2016, Urteil vom 4. Mai 2017

Das neue Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014



Grafik: Kanton Zürich

Gesetzliche Vorgaben im neuen Bürgerrechtsgesetz

Formelle Kriterien für die ordentliche Einbürgerung (Art. 9 f., 18 und 33 BüG)

- Aufenthaltsstatus: Niederlassungsbewilligung
  (Art. 9 Abs. 1 lit. a BüG)
- Aufenthaltsdauer: 10 Jahre, wovon 3 in den letzten 5 Jahren
  (Art. 9 Abs. 1 lit. b BüG)
  - Jahre zwischen dem 8. und 18. Lebensjahr werden doppelt gerechnet, jedoch mindestens 6 Jahre Aufenthalt (Art. 9 Abs. 2 BüG)
- Anrechenbarer Aufenthalt: Aufenthalt mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder einer Legitimationskarte des EDA (Art. 33 Abs. 1 BüG)
  - Vorläufige Aufnahme wird nur zur Hälfte angerechnet
  - Asylverfahren, Schutzstatus S und Kurzaufenthaltsbewilligung wird nicht angerechnet (Art. 33 Abs. 1 BüG *e contrario)*
- Kantonale Wohnsitzfristen: mindestens 2, maximal Jahre Aufenthalt im Kanton und in der Gemeinde (Art. 18 BüG)

Gesetzliche Vorgaben im neuen Bürgerrechtsgesetz

Materielle Kriterien für die ordentliche Einbürgerung (Art. 11 und 12 BüG i.V.m. Art. 2 ff. BüV)

- Erfolgreiche Integration (Art. 11 lit. a und Art. 12 BüG)
  - Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 4 BüV)
  - Respektierung der Werte der Bundesverfassung (Art. 5 BüV)
  - Fähigkeit, sich im Alltag in einer Landessprache zu verständigen (schriftlich Referenzniveau A2, mündlich B1; Art. 6 BüV)
  - Teilnahme am Wirtschaftsleben und am Erwerb von Bildung (Art. 7 BüV)
  - Förderung und Unterstützung der Integration der Familienangehörigen (Art. 8 BüV)
- Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (Art. 11 lit. b BüG i.V.m. Art. 2 BüV)
- Keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 11 lit.c BüG i.V.m. Art. 3 BüV)

Gesetzliche Vorgaben im neuen Bürgerrechtsgesetz

Vorgaben zum Verfahren

- Der Bund erteilt die Eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erst, wenn Gemeinde und Kanton das Bürgerrecht zusichern (Art. 13 Abs. 3 BüG)
- Verfügt wird die Einbürgerung durch den Kanton (Art. 14 BüG)
- Fixierung der Zuständigkeit, sobald Gemeinde und Kanton die Einbürgerungsvoraussetzungen geprüft haben (Art. 18 Abs. 2 BüG)
- Vermehrte Prüfung der Einbürgerungskriterien durch Tests
- Verfahrensfristen
- Gebühren à fonds perdu

Mindestvorschriften oder Grundsatzgesetzgebung?

- Höhere Regelungsdichte
  - Detaillierte Bestimmungen zu den formellen und materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen
  - Genauere Regelung des Verfahrens
  - Konkretisierung der Vorgaben auf Verordnungsstufe
- Maximalvorschriften unter Beschränkung der Regelungskompetenz der Kantone
  - Seit 2003: Kostendeckungsprinzip für Einbürgerungsgebühren
  - Seit 2018: Mindestaufenthaltsdauer von 2-5 Jahren in Kanton und Gemeinde

Verbleibender Spielraum der Kantone

E. 4.4 «Solange sich die Kantone an die Mindestnormen des Bundes halten, können sie in diesem Sinne die Einbürgerung erleichtern, indem sie etwa im Unterschied zum Bund einen Anspruch darauf vorsehen, oder sie erschweren, indem sie die Voraussetzungen verschärfen. Diese Möglichkeit steht den Kantonen nicht nur bei den materiellen, sondern auch bei den formellen Voraussetzungen zu.»

BGer 1D_4/2016, Urteil vom 4. Mai 2017

Verbleibender Spielraum der Kantone

- Integrationskriterien (Art. 12 Abs. 3 BüG)
  - Sprachkenntnisse
  - Teilnahme am Wirtschaftsleben und Sozialhilfe
  - Beachten der öffentlichen Ordnung und Sicherheit
  - → Strengere oder weitere Integrationskriterien?
- Lokale Verbundenheit/Vertrautheit
- Aufenthaltsdauer innerhalb des Rahmens von 2 bis 5 Jahren
- Verfahren auf kantonaler und kommunaler Ebene
  - Verfahrensablauf
  - Zuständige Behörde
  - Art der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen
  - Gebühren
- Ermessen bei der Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen

Fazit

- Dichterer Regelungsteppich, klarere Vorgaben
- Verschärfung der Anforderungen im Bundesrecht
- Vereinheitlichung des Integrationsbegriff
- Reduktion des Ermessens
- Beschränkte Wirkung von Erleichterungen im kantonalen Recht
- Beschränkter Spielraum bei formellen Einbürgerungsvoraussetzungen
- Verbindlichkeit von BüV und Handbuch Bürgerrecht?
- Bedarf nach Klärung verfassungsrechtlicher Schranken durch das Bundesgericht

Universität Basel

EUROPA INSTITUT
Institute for European Global Studies

Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit.

barbara.vonruette@unibas.ch