



CH-3003 Bern-Wabern
EKM, SEP

Staatssekretariat für Migration SEM
Hanspeter Blum
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern-Wabern, 12. Oktober 2015

Entwurf Ausführungserlass zum revidierten Bürgerrechtsgesetz

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes hat die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) im Jahr 2010 auch zu den materiellen Voraussetzungen Stellung genommen. Es war ihr damals nicht möglich zu beurteilen, ob die Zielsetzung des Bundes – die Schaffung «qualitativ guter Entscheidungsgrundlagen» – mit den neuen Kriterien zu erreichen war. Sie legte dem Bund jedoch nahe, bei der Konkretisierung der materiellen Eignungskriterien auf «harte Kriterien» abzustellen. Als Ergänzung sei ein Ausnahmekatalog vorzusehen, der den Geboten der Verhältnismässigkeit und des Diskriminierungsschutzes gebührend Rechnung trage.

Am 19. August 2015 wurde das Vernehmlassungsverfahren zur Bürgerrechtsverordnung eröffnet. Gerne nimmt die EKM die Gelegenheit wahr, dazu Stellung zu nehmen.

Die Integration wird zum Rechtsbegriff

Das heute gültige Bürgerrechtsgesetz stammt aus dem Jahr 1952. In diesem Gesetz wurde erstmals festgelegt, dass Einbürgerungskandidaten in die schweizerischen Verhältnisse eingliedert und mit den schweizerischen Sitten und Gebräuchen vertraut sein müssen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wurde die «Eignung» nicht durch den Bund, sondern durch die Kantone und Gemeinden geprüft. Für die Verleihung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts gaben die kantonalen Gesetze den Rahmen vor. Auf Bundesebene gab es aufgrund dieser föderalistischen Arbeitsteilung keine Notwendigkeit, eine Verordnung zu erlassen, welche die materiellen Eignungskriterien konkretisierte.

Auf nationaler Ebene gewann der Begriff der Integration als sozialwissenschaftliche Kritik zum Assimilationsdiskurs ab den 1990er-Jahren an Bedeutung. In den 2000er-Jahren erklärte der Bund die Integration zur staatspolitischen Aufgabe. Damit einher gingen die Verrechtlichung und normative Häufung des Begriffs im M. Im Zuge dieser Entwicklung schufen die Bundesbehörden ein «Stufenmodell der Integration». Integration verschob sich vom gesellschaftlichen Prozess zur Zielvorgabe, der Ausländerinnen und Ausländer fortan zu genügen hatten. Die «Einbürgerung als letzter Integrationsschritt» sollte die höchsten materiellen Anforderungen an Ausländerinnen und Ausländer stellen. Wurde die Einbürgerung in den 1980er-Jahren noch als eine wichtige Etappe der Integration betrachtet, wird sie im neuen Bürgerrechtsgesetz des Bundes zum krönenden Abschluss dieses Prozesses stilisiert.

Aus der Sicht der EKM hat dieses «Stufenmodell der Integration» – selbst wenn es aus der Warte des Gesetzgebers attraktiv erscheinen mag – wenig mit den Lebenswelten und dem Alltag der Bevölkerung zu tun.

Die Einbürgerung wird vom politischen zum administrativen Akt

In den 1990er-Jahren mehrten sich Berichte über willkürliche und diskriminierende Einbürgerungsentscheide in Schweizer Gemeinden. Diese lösten heftige Debatten über die Natur dieser Entscheide aus. Während manche die Meinung vertraten, Einbürgerungen seien rein politische Verfahren, stellten sich andere auf den Standpunkt, dass es sich dabei um Verwaltungsakte handle.

Am 9. Juli 2003 griff das Bundesgericht in diese Debatten ein. Es hielt fest, dass Einbürgerungsentscheide als Rechtsanwendungsakte zu betrachten seien. Einbürgerungsorgane seien deshalb bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Verfassung und das Gesetz gebunden. Die Bundesrichter verpflichteten die kantonalen und kommunalen Einbürgerungsorgane dazu, negative Einbürgerungsentscheide zu begründen. Seit dem 1. Januar 2009 haben die Kantone zudem Gerichtsbehörden eingesetzt, welche Beschwerden von abgewiesenen Gesuchstellenden entgegennehmen.

Damit war der Aushandlungsprozess jedoch noch nicht zu Ende. 2010 ging das totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz in die Vernehmlassung. Nach langem und zähem politischen Ringen verabschiedeten die Räte am 20. Juni 2014 das neue Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht. Gemäss dem Entwurf zur Bürgerrechtsverordnung sind es die Kantone, die im Auftrag des Bundes Erhebungsberichte erstellen. Anhand der darin enthaltenen Angaben prüfen die Bundesbehörden, ob Gesuchstellende erfolgreich integriert und mit dem schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sind.

In der Bürgerrechtsverordnung sind die Ermessensspielräume derart weit gefasst, dass die Einbürgerung auch in Zukunft als politischer Akt verstanden werden kann.

Den Kantonen bleibt es zudem unbenommen, nach kantonalem Recht materielle Voraussetzungen vorzusehen, die über die «Mindestanforderungen» des Bundes hinausgehen.

Prüfung der materiellen Voraussetzungen durch die Kantone (und Gemeinden)

Eine kürzlich durchgeführte Umfrage der EKM bei den Kantonen hat ergeben, dass die Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse und die Integration durch die Kantone (und Gemeinden) gründlich geprüft werden. Standardisierte Sprach- und/oder Staatskundetests sind vielerorts an der Tagesordnung. Ebenso sind persönliche Gespräche mit den Bewerbenden, Gespräche mit Nachbarn, Lehrpersonen, Arbeitgebern oder «Referenzpersonen» üblich. Recherchiert wird zudem bei Amtsstellen und im Internet. Die meisten Kantone erheben schon heute die Informationen, die künftig in den Berichten an den Bund enthalten sein müssen. Nur wenige Kantone werden mit den neuen Bestimmungen in die Lage versetzt, ihre Eignungskriterien erhöhen zu müssen.

Die Position der EKM

In ihren Vorschlägen und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht hat sich die EKM für ein «einfaches, transparentes und professionelles Einbürgerungsverfahren»¹ ausgesprochen. Daraus geht hervor, dass das Verfahren den Gütekriterien der Validität (wird geprüft, was geprüft werden soll und nicht etwas anderes, wie beispielsweise die Bildung?), der Reliabilität (wären die Ergebnisse zu anderen Zeitpunkten, an anderen Orten und bei der Beurteilung durch andere Gremien gleich?) und der Fairness (haben alle Gesuchstellenden die gleichen Chancen, oder werden gewisse Personen oder Gruppen diskriminiert?) genügen muss. Dazu tragen die Konkretisierungen im Verordnungsentwurf zum neuen Bürgerrechtsgesetz jedoch wenig bei. Im Bereich der materiellen Kriterien gibt es viele unbestimmte Rechtsbegriffe, die es erlauben, die Einbürgerung auch in Zukunft als politischen Akt zu verstehen. Die Grenze zwischen Ermessen und Willkür bleibt unscharf. Zudem finden sich im Bereich des Verfahrens nur wenige Konkretisierungen, die auf ein transparentes und professionelles Verfahren hinführen.

Die EKM vertritt den Standpunkt, dass beim vorliegenden Verordnungsentwurf die Chance verpasst wurde, einen längst fälligen Perspektivenwechsel einzuleiten. Die Schweiz hat ein vitales Interesse, Inländerinnen und Inländer ohne Schweizer Pass als vollwertige Gesellschaftsmitglieder anzuerkennen. Ein faires Verfahren, welches Chancengleichheit garantiert und Willkür ausschliesst, wäre ein Schritt in diese Richtung. Sie lehnt die Konkretisierung der Eignungskriterien im vorliegenden Entwurf der Bürgerrechtsverordnung in der jetzigen Form ab.

Zu den einzelnen Artikel im Entwurf der Bürgerrechtsverordnung

a) im Bereich der materiellen Eignungskriterien, welche die Kantone im Auftrag des Bundes in Berichten erheben

- **Art. 2 BÜV: Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen bei der ordentlichen Einbürgerung**

Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Person, die als integriert gilt, auch mit den Lebensverhältnissen vertraut ist. In Art. 2 Abs. 1 BÜV müsste deshalb lediglich festgehalten sein, dass «die Bewerberin oder der Bewerber mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist, wenn die Integration bejaht werden kann».

Viele Kantone prüfen die «Vertrautheit mit den Schweizerischen Sitten und Gebräuchen» heute mit Hilfe von Einbürgerungs- oder Staatskundetests. In Art. 2 Abs. 2 BÜV müsste aus der Sicht der EKM deshalb garantiert sein, dass die zuständige kantonale Behörde – sollte sie zur Prüfung der «Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen» Einbürgerungs- oder Staatskundetests vorsehen – sicherzustellen hat, dass:

- die Bewerberin oder der Bewerber sich mit geeigneten Hilfsmitteln oder Kursen auf den Test vorbereiten kann; und
- sie oder er einen solchen Test mit den für die Einbürgerung erforderlichen mündlichen und schriftlichen Sprachkompetenzen bestehen kann.

In einem neuen Abs. 3 müsste ferner festgehalten sein, dass das SEM die Kantone bei der Ausgestaltung allfälliger kantonaler Tests unterstützt.

¹ https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf_einbuerg.pdf

- **Art. 4 BÜV: Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung**

Der unbestimmte Rechtsbegriff der «öffentlichen Sicherheit und Ordnung» ist heute bereits in der VZAE konkretisiert. Aus der Sicht der EKM kann von der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgegangen werden, wenn das Strafregister, das Betreibungsregister und das Steuerregister keine Einträge aufweist. Aus der Sicht der Kommission sind deshalb Art. 4 Abs. 1 Bst. a–d und Abs. 3 zu streichen und wie folgt zu ersetzen:

Abs. 1 Von der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kann ausgegangen werden, wenn:

- a) das Strafregister des Bundes keine ungelöschten Einträge enthält;
- b) im Betreibungsregister keine ungelöschten Betreibungen aufgeführt sind;
- c) der Steuerregisterauszug keine Zahlungsrückstände aufweist.

Gemäss Abs. 2 gefährden Bewerbende die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ihr Aufenthalt in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einem Verstoß nach Abs. 1 führt. Dieser Absatz stellt auf ein mögliches prospektives Vergehen ab. Der Ermessensspielraum ist in diesem Artikel derart gross, dass dieser aus der Sicht der EKM gestrichen werden sollte.

Hingegen sollte aus der Sicht der EKM in Art. 4 ein neuer Absatz eingefügt werden, der festhält, dass die Behörden bei der Beurteilung der «Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten haben.

- **Art. 5 BÜV: Respektierung der Werte der Bundesverfassung**

Als Werte der Bundesverfassung gelten laut Art. 5 Abs. 1 BÜV unter anderem die Grundrechte. Es handelt sich dabei um Rechtsansprüche, die der Staat den Bürgerinnen und Bürgern zugesteht. Die in der Verfassung garantierten Grundrechte schützen die Menschen und sichern ihnen jenes Mindestmass an Entfaltung- und Partizipationsmöglichkeiten, welches für ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit, Gleichheit und Sicherheit unerlässlich ist. Gemäss Artikel 5 BÜV soll nun aber nicht der Staat die Grundrechte garantieren, vielmehr werden Bewerbende verpflichtet, diese Rechte zu respektieren.

Gemäss Art. 5 Abs. 2 bestätigt die Bewerberin oder der Bewerber die Einhaltung der Werte durch die Unterzeichnung einer Loyalitätserklärung. Aus dem erläuternden Bericht ist folgendes zu entnehmen: «Stellt sich nach einer Einbürgerung nachträglich heraus, dass die Bewerberin oder der Bewerber schon im Zeitpunkt der Unterzeichnung der Loyalitätserklärung offenbar die Werte der Bundesverfassung nicht respektiert hat oder nicht gewillt war, sie auch künftig zu respektieren, so kann die zuständige Behörde die Einbürgerung nichtig erklären». Die Nichtrespektierung der Werte kann nicht nur den Entzug des Bürgerrechts zur Folge haben, sondern gemäss Art. 36 Abs. 7 nBüG auch jenen «der Ausweise». Damit müssen sich beispielsweise eingebürgerte Falschparkierer künftig in Acht nehmen. Da sie gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung verstossen, laufen sie Gefahr, dass gegen sie ein Nichtigkeitsverfahren eröffnet wird.

Staatsrechtlich ist dieser Paragraph unpräzise formuliert. Den Behörden wird zu viel Ermessen eingeräumt. Die damit verbundene Willkürgefahr ist beträchtlich. Die EKM ist deshalb der Ansicht, dass Artikel 5 BÜV zu streichen ist.

- **Art. 6 BüV: Sprachnachweis**

Bereits im Jahr 2006 richtete die EKA (die Vorgängerin der EKM) Empfehlungen zum Thema «Einbürgerung und Sprachnachweis» an die Einbürgerungsorgane des Bundes, der Kantone und Gemeinden. Darin hielt sie fest, dass Sprachkenntnisse weder einen zwingenden Hinweis auf ein fortgeschrittenes Stadium der Integration darstellen, noch Defizite in der Sprachkompetenz eindeutig auf eine mangelnde Integration schliessen lassen. Sie stellte fest, dass dieses Kriterium nicht die Integration misst, sondern das vorhandene Bildungskapital. Dem Gütekriterium der Validität vermag die Sprache als Integrationskriterium deshalb nicht zu genügen.

Dem erläuternden Bericht zur Bürgerrechtsverordnung ist zu entnehmen, dass der Erwerb einer Niederlassungsbewilligung unter neuem Recht als «Vorstufe» der ordentlichen Einbürgerung gesehen wird. Wer die Niederlassungsbewilligung vorzeitig erwerben will, muss belegen, dass er oder sie über mündliche Sprachkompetenzen auf dem Referenzniveau A2 verfügt. Für die EKM ist nicht ersichtlich, weshalb das Niveau dieser «Vorstufe» im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens noch einmal erhöht wird, zumal die Sprachkompetenz in ihren Augen ohnehin kein zuverlässiger Indikator für die Integration darstellt. In Artikel 6 BüV sollten die mündlichen Sprachkenntnisse aus ihrer Sicht auf dem Referenzniveau A2 festgelegt werden.

- **Art. 7 BüV: Am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnehmen**

Die in Art. 7 Abs. 1 und 2 genannten Kriterien besagen, wann davon ausgegangen werden kann, dass «die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung» erfüllt ist. Es gibt wenig Raum für Ermessen:

Art. 1 Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Wirtschaftsleben teil, wenn sie oder er die Lebenshaltungskosten und Unterhaltsverpflichtungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung und der Einbürgerung deckt durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

Abs. 2 Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt am Erwerb von Bildung teil, wenn sie oder er im Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung in Aus- oder Weiterbildung ist.

Abs. 3 legt hingegen dar, wann dieses Kriterium als nicht erfüllt gilt. Gemäss Verordnungsentwurf erfüllen Bewerbende, die in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen haben, das Erfordernis der «Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung» nicht. Nun ist es aber so, dass Bewerberinnen und Bewerber, die Sozialhilfe beziehen, das Bürgerrecht im vorgelagerten Verfahren auf Stufe Kanton bzw. Gemeinde häufig nicht zugesichert wird. Solche Gesuche werden künftig gar nicht mehr an den Bund gelangen. Aufgrund der Gesamtbeurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen wird es jedoch auch in Zukunft immer wieder Fälle geben, in denen die Kantone die Integration trotz Sozialhilfebezügen bejahen. So kann es beispielsweise sein, dass eine alleinstehende und alleinerziehende Frau die Lebenshaltungskosten nicht in vollem Umfang durch ihre Teilnahme am Wirtschaftsleben decken kann oder dass die Eltern von Jugendlichen in Ausbildung auf Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind. Das Ausschlusskriterium in Art. 7 Abs. 3 ist aus der Sicht der EKM nicht verhältnismässig und ist deshalb zu streichen.

- **Art. 8 BÜV: Förderung der Integration der Familienmitglieder**

Nach dem Willen des Parlaments sollen sich Bewerbende nicht nur um die eigene Integration bemühen, sondern auch um jene ihrer Familie. Das revidierte Bürgerrechtsgesetz nennt die «Förderung der Integration der Familienmitglieder» ausdrücklich als Einbürgerungsvoraussetzung. Die Konkretisierung im Verordnungsentwurf ist als Massstab ungeeignet, handelt es sich doch um einen nicht abgeschlossenen Wunschkatalog mit grossem Ermessensspielraum. So ist beispielweise nicht nachvollziehbar, was jugendliche Bewerberinnen und Bewerber genau tun müssen, um die Integration ihrer Eltern zu fördern. Die EKM ist deshalb der Ansicht, dass Art. 8 lit. a-d zu streichen sind.

- **Art. 9 BÜV: Abweichung von den Integrationskriterien**

Die EKM stellt sich auf den Standpunkt, dass die in Art. 9 BÜV genannte «Abweichung von den Integrationskriterien» dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und dem Gebot des Diskriminierungsschutzes zu wenig Rechnung trägt. So haben beispielsweise Personen aus bildungsfernen oder sozioökonomisch weniger privilegierten Milieus im Einbürgerungsverfahren ungleiche Chancen. Art. 9 BÜV ist aus ihrer Sicht wie folgt anzupassen.

Art 9. Abs. 1 Die zuständige Behörde berücksichtigt die persönlichen Verhältnisse der Bewerberin oder des Bewerbers bei der Beurteilung der Integrationskriterien angemessen. Eine Abweichung von den Kriterien ist möglich. Erschwerte Bedingungen sind namentlich:

- a) eine körperlich, geistige oder psychische Behinderung;
- b) eine schwere oder lang andauernde Krankheit
- c) andere gewichtige persönliche Umstände, beispielsweise:
 - eine ausgeprägte Lern-, Lese- oder Schreibschwäche
 - Illettrismus
 - Erwerbsarmut
 - die Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben

Abs. 2 Das SEM trägt bei der Beurteilung der Integrationskriterien dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung.

b) Im Bereich der weiteren Voraussetzungen bei einer erleichterten Einbürgerung und Wiedereinbürgerung (Kapitel 2, Abschnitt 2)

- **Art. 11 BÜV: Enge Verbundenheit mit der Schweiz**

Bereits heute ist die enge Verbundenheit mit der Schweiz ein Kriterium, das erfüllt sein muss, wenn Personen ein erleichtertes Einbürgerungsgesuch aus dem Ausland stellen. Heute werden grundsätzlich drei Aufenthalte in der Schweiz innerhalb der letzten zehn Jahre verlangt. Aus der Sicht der EKM gibt es keine plausiblen Gründe dafür, dieses Kriterium in der Bürgerrechtsverordnung zu verschärfen und neu mindestens drei Aufenthalte in den letzten sechs Jahren vorzusetzen. Sie regt deshalb an, Art. 11 BÜV wie folgt zu ändern:

Abs. 1 Die Bewerberin oder der Bewerber, die im Ausland lebt, ist mit der Schweiz eng verbunden, wenn sie oder er:

- sich innert den letzten zehn Jahren mindestens dreimal in der Schweiz aufgehalten hat.

- Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegt.

Abs 2 Die Voraussetzungen nach Abs. 1 Bst. a und b müssen von Referenzpersonen mit Wohnsitz in der Schweiz bestätigt werden.

c) Im Bereich der weiteren Verfahren bei der ordentlichen Einbürgerung, erleichterten Einbürgerung und Wiedereinbürgerung (Kapitel 3, Abschnitt 1)

Im Hinblick auf ein transparentes und professionelles Verfahren müssten in der BÜV aus der Sicht der EKM nicht nur Kriterien, welche an Bewerbende gestellt werden, sondern auch solche, welche die Behörden zu erfüllen haben, konkretisiert werden.

- **Art. 12 BÜV: Zuständigkeit**

In ihren «Vorschlägen und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht» regt die EKM im Hinblick auf die Entwicklung qualitativ guter Entscheidungsgrundlagen an, die Fristen zu harmonisieren, die Verfahren und die Kriterien zu vereinfachen und die Transparenz zu erhöhen. Aus der Sicht der Kommission sollen Gesuchstellende Zugang zu allen erforderlichen Informationen, die das Einbürgerungsverfahren betreffen, erhalten.

Um dies zu erreichen, schlägt die EKM im Bereich der «Zuständigkeit» folgende Änderung vor:

Abs. 1 Das Gesuch ist bei der zuständigen Behörde des Kantons einzureichen.

Abs. 2 Zieht die Bewerberin oder der Bewerber während des Verfahrens in eine andere Gemeinde oder in einen anderen Kanton um, so bleibt die Behörde des Kantons, in dem das Gesuch eingereicht worden ist, zuständig.

Abs. 3 Die kantonale Behörde informiert Interessierte über das Einbürgerungsverfahren.

- a) Sie gibt insbesondere Auskunft über den Verfahrensablauf, die Unterlagen, die mit den Gesuchsformularen einzureichen sind, die formellen und materiellen Kriterien, welche Gesuchstellende erfüllen müssen und über die Gebühren.
- b) Sie schaltet die Gesuchsformulare auf.

d) Im Bereich der Verfahren bei einer erleichterten Einbürgerung und Wiedereinbürgerung (Kapitel 3, Abschnitt 2)

- **Art. 14 BÜV: Einreichung und Prüfung der Gesuche bei Aufenthalt in der Schweiz**

Im erleichterten Verfahren wird das Gesuch beim Bund eingereicht. Auch er sollte im Hinblick auf ein transparentes und professionelles Verfahren spezifische Kriterien erfüllen. Die EKM schlägt vor, Abs.1-4 unverändert zu lassen und Abs. 5 hinzuzufügen.

1. Die Bewerberin oder der Bewerber reicht das Gesuch um erleichterte Einbürgerung oder um Wiedereinbürgerung beim SEM ein, wenn sie oder er in der Schweiz lebt.
2. Das SEM prüft das Gesuch auf seine Vollständigkeit hin und beauftragt die zuständige kantonale Behörde mit den Erhebungen, die zur Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen notwendig sind.

3. Nach Eingang des Erhebungsberichts kann das SEM die zuständige Behörde mit weiteren Erhebungen beauftragen, oder eigene ergänzende Erhebungen durchführen.
4. Das SEM bestimmt, welche Unterlagen mit dem Gesuchsformular einzureichen sind.
5. Das SEM informiert Interessierte über das Einbürgerungsverfahren.
 - a) Es gibt insbesondere Auskunft über den Verfahrensablauf, die Unterlagen, die mit den Gesuchsformularen einzureichen sind, die formellen und materielle Kriterien, welche Gesuchstellende erfüllen müssen und über die Gebühren.
 - b) Es schaltet die Gesuchsformulare auf.

- **Art. 15 BüV: Einreichung und Prüfung der Gesuche bei Aufenthalt im Ausland**

Bereits heute führen die Schweizer Vertretungen mit Personen, die ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung aus dem Ausland stellen, persönliche Gespräche. Diese Gespräche geben Aufschluss darüber, ob Bewerbende mit der Schweiz eng verbunden sind. Aufgrund der teilweise grossen Distanzen sind solche Gespräche aus der Sicht der Kommission nicht zwingend in den Schweizer Vertretungen abzuhalten. Art. 2 müsste aus der Sicht der Kommission wie folgt angepasst werden:

Abs. 2 Die Schweizer Vertretung prüft das Gesuch auf seine Vollständigkeit hin. Sie führt mit der Bewerberin oder dem Bewerber ein persönliches Gespräch und nimmt die zur Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen notwendigen Erhebungen vor.

Um ein transparentes und professionelles Verfahren zu gewährleisten regt die EKM zudem an, einen neuen Absatz einzufügen. Dieser hält fest, dass das SEM über das erleichterte Einbürgerungsverfahren aus dem Ausland wie folgt informiert:

- a) Es gibt insbesondere Auskunft über den Verfahrensablauf, die Unterlagen, die mit den Gesuchsformularen einzureichen sind, die formellen und materiellen Kriterien, welche Gesuchstellende erfüllen müssen und über die Gebühren.
- b) Es schaltet die Gesuchsformulare auf.

e) Im Bereich der gemeinsamen Bestimmungen (Kapitel 4, Abschnitt 1)

- **Art. 16 BüV: Aufenthalt**

Gemäss Art. 33 Abs. 2 nBüG bleibt der bürgerrechtliche Aufenthalt bestehen, wenn Bewerbende die Schweiz mit Absicht auf Rückkehr kurzfristig verlassen. Der Vernehmlassungsentwurf konkretisiert das «kurzfristige Verlassen der Schweiz mit Absicht auf Rückkehr». So soll der bürgerrechtliche Aufenthalt bei einem Aufenthalt von bis zu einem Jahr erhalten bleiben, sofern die Bewerberin oder der Bewerber vorübergehend im Auftrag des Arbeitgebers oder zu Aus- und Weiterbildungszwecken im Ausland tätig ist.

Die Niederlassungsbewilligung, die für eine ordentliche Einbürgerung künftig eine formelle Voraussetzung darstellt, erlischt bei Abmeldung ins Ausland oder bei einem tatsächlichen Aufenthalt von mehr als sechs Monaten im Ausland. Sie kann jedoch auf Gesuch hin während vier Jahren aufrechterhalten werden. In der Praxis wird ein solches Gesuch bewilligt bei einer Weiterbildung, der Ausübung einer befristeten Tätigkeit im Auftrag des schweizerischen Arbeitgebers oder bei Kindern und Jugendlichen

bei einem Schulbesuch im Ausland. Aus der Sicht der EKM sollte ein solcher bewilligter Auslandsaufenthalt (Art. 61 Abs. 2 AuG) an die bundesrechtliche Wohnsitzfrist angerechnet werden.

Artikel 16 BÜV schränkt die Mobilität der Gesuchstellenden zu stark ein. Aus der Sicht der EKM ist die Frist deshalb wie folgt auszudehnen:

Art. 16: Der nach Art. 61 Abs. 2 AuG bewilligte Auslandsaufenthalt im Auftrag des Arbeitgebers oder zu Aus- und Weiterbildungszwecken für höchstens vier Jahre gilt als kurzfristiges Verlassen der Schweiz mit Absicht auf Rückkehr.

f) Im Bereich der gemeinsamen Bestimmungen (Kapitel 4, Abschnitt 2)

- **Art. 19 BÜV: Erhebung für eine erleichterte Einbürgerung oder eine Wiedereinbürgerung bei Aufenthalt im Ausland**

Bei Personen, die im Ausland leben und ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung oder Wiedereinbürgerung stellen, beurteilt das SEM die Eignung aufgrund des Erhebungsberichts der Schweizer Vertretung. Die Integration entspricht sinngemäss der engen Verbundenheit mit der Schweiz. Nach Ansicht der EKM sollten Abs. 1 und 2 wie folgt angepasst werden:

Abs. 1 Die Schweizer Vertretung erstellt den Erhebungsbericht. Dieser enthält die Personalien (Name, Vorname, Geburtsdatum, Zivilstand, Staatsangehörigkeit) der Bewerberin oder des Bewerbers.

Abs. 2 Der Erhebungsbericht gibt zudem Auskunft über die enge Verbundenheit der Bewerberin oder des Bewerbers mit der Schweiz (Art. 11).

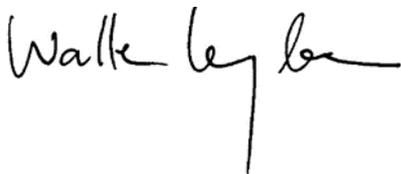
Die Änderungen, welche die EKM vorschlägt, schränken das behördliche Ermessen ein und fördern die Transparenz und Professionalität des Verfahrens. Sie schaffen auf Bundesebene die Grundlage für ein chancengleiches Verwaltungsverfahren, welches Gesuchstellende vor Diskriminierung und Willkür schützt.

Wir hoffen, dass die Vorschläge in die Überarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs einfließen.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM



Walter Leimgruber, Präsident