



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Stellungnahme zum Entwurf einer „Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BÜV)“

UNHCR bedankt sich für die Einladung, zum vorgelegten Entwurf einer „Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BÜV)“¹ Stellung zu nehmen.

Das Bürgerrecht ist für das völkerrechtliche Mandat von UNHCR² in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. So haben sich die Vertragsstaaten gem. Art. 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention - GFK) verpflichtet, dass sie „so weit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge erleichtern“ werden.³ Die Staaten werden dabei „insbesondere bestrebt sein, Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und die Kosten dieses Verfahrens so weit wie möglich herabzusetzen.“ Eine parallele Bestimmung für Staatenlose findet sich in Art. 32 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen (Staatenlosenkonvention).⁴

UNHCR hat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum neuen Schweizer Bürgerrechtsgesetz (nBüG)⁵ ausführlich Stellung genommen.⁶ Insbesondere hat UNHCR darauf hingewiesen, dass das Bürgerrecht entgegen den völkerrechtlichen Vorgaben keine Erleichterungen vorsieht. Durch die Totalrevision des BÜG wurden die Einbürgerungsvoraussetzungen für Flüchtlinge, international schutzbedürftige Personen mit vorläufiger Aufnahme und Staatenlose – von der sehr positiven erleichterten Einbürgerung für staatenlose Kinder (Art. 23 nBüG) abgesehen – weiter verschärft.

1 Entwurf vom 19. August 2015 zu einer Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BÜV).

2 Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30); Art. 2 Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.301); Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950.

3 Siehe auch UNHCR Exekutiv-Komitee (56. Sitzung), Entschliessung Nr. 104 (LVI) über die Integration vor Ort, verfügbar unter http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_7/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_104.pdf (5. November 2015); sowie Empfehlung 564 (1969) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über den Erwerb des Bürgerrechts ihres Aufenthaltsstaates durch Flüchtlinge, verfügbar unter <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14600&lang=en> (5. November 2015).

4 Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40).

5 Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; BBI 2014 5133).

6 UNHCR, Stellungnahme zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG), März 2010, verfügbar unter http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/5_schweiz/5_4_unhcr_positionen/FR_CH_Positionen_2010-Totalrev.-BuGe-Stellungnahme.pdf (besucht am 5. November 2015).

Nach der neuen Rechtslage ist zwar die Mindestaufenthaltsdauer von zwölf auf zehn Jahre herabgesetzt worden. In Zukunft muss die gesuchstellende Person aber über eine Niederlassungsbewilligung verfügen. Da Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vorläufig aufgenommenen Personen frühestens nach fünf Jahren geprüft werden können und die Wartezeit bis zur Niederlassungsbewilligung im Regelfall mindestens weitere zehn Jahre umfasst, ergibt sich für diese Personen eine noch wesentlich längere Wartezeit. Zudem soll der Aufenthalt in der Schweiz mit Aufenthaltstitel in Form einer vorläufigen Aufnahme nur zur Hälfte, der Aufenthalt als asylsuchende Person gar nicht angerechnet werden. Dies ist insbesondere problematisch, da die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft deklaratorisch und nicht konstitutiv ist. Das Erfordernis, neben dem Schweizer Bürgerrecht auch ein Kantonsbürgerrecht und ein Gemeindebürgerrecht erwerben zu müssen, kann die Einbürgerungsbedingungen im Allgemeinen weiter erschweren. Dies kann insbesondere auch die im internationalen Vergleich äusserst langen Wartezeiten erhöhen, etwa bei einem arbeitsbedingten Gemeinde- oder Kantonswechsel.

Auch im vorliegenden Entwurf einer Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht wird die besondere Situation von Flüchtlingen und Staatenlosen entgegen den völkerrechtlichen Vorgaben nicht berücksichtigt.

Zusätzlich zu den Vorschlägen zum Gesetzesentwurf erlaubt sich UNHCR daher, die nachfolgenden ausgewählten, sich speziell auf die Verordnung beziehenden Empfehlungen zu erstatten:

Gebühren

Der vorliegende Verordnungsentwurf sieht Erhöhungen der Gebühren des Bundes vor (Art. 24ff. BÜV). Davon sind auch minderjährige BewerberInnen nicht ausgenommen. Rechnet man hier die ebenfalls zu entrichtenden kantonalen und kommunalen Gebühren hinzu, kann dies den Erwerb des Bürgerrechts durch Menschen mit beschränkten finanziellen Ressourcen erschweren bis faktisch verunmöglichen. Dies steht auch im Widerspruch dazu, dass die Verordnung an anderer Stelle anerkennt, dass etwa Behinderungen oder Erwerbsarmut zu berücksichtigen sind (siehe dazu sogleich unten).

UNHCR fordert daher, entsprechend den völkerrechtlichen Vorgaben die Gebühren für Flüchtlinge und Staatenlose soweit wie möglich herabzusetzen.

Berücksichtigung besonderer Lebenssituationen

Art. 12 Abs. 2 nBüG sieht vor, dass der Situation von Personen angemessen Rechnung zu tragen ist, die aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen die Integrationskriterien nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können. Der Verordnungsentwurf konkretisiert diese Vorgaben in Art. 9 BüV und beschreibt persönliche Situationen, unter denen ein Abweichen von den Integrationskriterien, also dem Sprachnachweis gemäss Art. 6 BüV und der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung gemäss Art. 7 BüV möglich sein soll.

UNHCR begrüsst diese Erleichterungen, von denen auch Flüchtlinge und Staatenlose profitieren werden. Aufgrund ihrer speziellen Situation sind Flüchtlinge und Staatenlose besonders häufig von den in Art. 9 BüV beschriebenen Ausnahmesituationen betroffen. Dabei merkt UNHCR jedoch an, dass die Berücksichtigung dieser Kriterien nicht nur *möglich*, sondern angesichts der Lage der betroffenen Person als *verpflichtend* verankert werden sollte.

UNHCR empfiehlt daneben, dass diese besonderen Lebenssituationen auch bei der möglichen Überprüfung des Vertrautseins mit den schweizerischen Lebensverhältnissen in Betracht gezogen werden (Art. 11 nBüG, Art. 2 Abs. 2 BüV). Sonst würden Behinderung, Krankheit, oder etwa Lern-, Lese- oder Schreibschwäche zwar bei der Erfüllung der in Art. 6 und 7 BüV niedergelegten Integrationskriterien berücksichtigt werden, jedoch nicht für die in Art. 2 BüV genannten Voraussetzungen, obwohl solche Ausnahmesituationen dort ebenfalls relevant sein können.

Genf, November 2015

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein