



UNHCR-Stellungnahme
zur Totalrevision des Bundesgesetzes über
das Schweizer Bürgerrecht
(Bürgerrechtsgesetz, BüG)

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
www.unhcr.ch / www.unhcr.org

Einleitung

1. Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR unterbreitet die vorliegende Stellungnahme als die Organisation, die von der UN-Generalversammlung damit betraut wurde, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen und anderen Personen unter ihrem Mandat zu sorgen, sowie die Regierungen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen.¹ Wie in der Satzung der Organisation dargelegt, erfüllt UNHCR sein internationales Schutzmandat, *inter alia* indem es „den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt.“² Diese Aufsichtsfunktion wird im Art. 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 („Genfer Flüchtlingskonvention - GFK“)³ nochmals wiederholt. Demnach verpflichten sich die Vertragsstaaten, „mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge [...] zusammenzuarbeiten und im besonderen ihre Aufgabe zu erleichtern, die Durchführung dieses Abkommens zu überwachen.“ Dieselbe Verpflichtung ist auch in Art. II des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 („Protokoll von 1967“)⁴ enthalten. Die Interpretation der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 durch UNHCR wird allgemein als massgebende Sichtweise erachtet, welche sich durch eine fast 60-jährige Erfahrung in der Beaufsichtigung und Anwendung von internationalen Flüchtlingsinstrumenten etabliert hat und Staaten rechtliche und interpretative Anleitung für Entscheidungen in flüchtlingsrechtlichen Fragen zur Verfügung stellt.

2. In diesem Zusammenhang soll betont werden, dass sich das Mandat von UNHCR nicht nur auf Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention von 1951 beschränkt, sondern sich auf alle Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören auch Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, welche ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden.

3. Des Weiteren hat die UN-Generalversammlung UNHCR die Verantwortung dafür übertragen, staatenlosen Personen Schutz zu bieten, und Staatenlosigkeit zu verhüten und zu vermindern.⁵ Sie hat UNHCR speziell darum er-

¹ Siehe *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge*, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, 14. Dezember 1950, Annex, UN Doc. A/1775, Abs. 1, abrufbar unter: www.unhcr.org/cgi-in/texis/vtx/refworld/rwmain/openssl.pdf.pdf?reldoc=y&docid=48ce6aaf2.

² *Idem*, Abs. 8(a).

³ *Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, in Kraft seit dem 21. April 1954, ratifiziert durch die Schweiz am 21. Januar 1955, SR 0.142.30, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.142.30.de.pdf>.

⁴ *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967*, in Kraft seit dem 4. Oktober 1967, ratifiziert durch die Schweiz am 20. Mai 1968, SR 0.142.301, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/c h/d/sr/i1/0.142.301.de.pdf>.

⁵ UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/50/152, 9. Februar 1996, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, bestätigt in weiteren Resolutionen unter anderem A/RES/61/137, 25. Januar 2007, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fa902d2.html>, A/RES/62/124, 24. Januar 2008, abrufbar unter:

sucht, "interessierten Staaten sachdienliche Fach- und beratende Dienste zur Ausarbeitung und Anwendung von Rechtsvorschriften zur Regelung der Staatsangehörigkeit zu gewähren."⁶ Die Generalversammlung hat UNHCR auch damit betraut, die spezifische Rolle zu übernehmen, die in Art. 11 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 („Übereinkommen von 1961“)⁷ enthalten ist.⁸ Darüber hinaus hat das Exekutivkomitee UNHCR darum ersucht, fachliche Beratung bezüglich der Staatsangehörigkeits- und anderer einschlägiger Gesetze im Hinblick auf die Aufnahme und Anwendung von Garantien im Einklang mit den völkerrechtlichen Grundprinzipien zur Verfügung zu stellen, um das Entstehen von Staatenlosigkeit als Folge der willkürlichen Verweigerung bzw. des willkürlichen Entzugs der Staatsangehörigkeit zu verhindern.⁹ UNHCR hat daher ein direktes Mandat für und Interesse an den nationalen Gesetzen von Staaten, die einen Einfluss auf die Verhütung oder Verminderung von Staatenlosigkeit haben, einschliesslich deren Ausgestaltung in Übereinstimmung mit dem internationalen Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie dem Schutz von Staatenlosen, wie er unter anderem in dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 („Übereinkommen von 1954“)¹⁰ vorgesehen ist.

4. UNHCR bedankt sich für die Einladung zur Äusserung seiner Beobachtungen zu der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes und reicht hiermit in Ausübung seines Mandats seine Anmerkungen ein. UNHCR hofft, dass diese Stellungnahme den schweizerischen Bundesrat und die schweizerische Bundesversammlung darin unterstützt, den Vorentwurf zu prüfen und dass dabei den von UNHCR ausgedrückten Bedenken und Beobachtungen, die in den Schlussfolgerungen zusammengefasst sind, gebührend Rechnung getragen wird. Die Kommentare von UNHCR bezüglich des Vorschlages zur Totalrevision des Bürgerrechts beschränken sich auf die möglichen Folgen für Personen, die unter das geschilderte Mandat von UNHCR fallen. Sie beziehen sich nicht auf Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen.

5. Die vorliegende Stellungnahme schenkt daher nachfolgenden Aspekten der Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht besondere Aufmerksamkeit:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html> und A/RES/63/148, 27. Januar 2009, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>.

⁶ UN-Generalversammlung, Resolution A/RES/50/152, 9. Februar 1996, Abs. 15, siehe oben, Fussnote 5.

⁷ *Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 vom 30. August 1961*, abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/3_Staatenlosigkeit/Veminderung_der_Staatenlosigkeit_1961_-_457.pdf.

⁸ Art. 11 des *Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit* (siehe oben, Fussnote 7) regelt, dass "im Rahmen der Vereinten Nationen eine Stelle errichtet wird, an die sich Personen, die sich auf dieses Übereinkommen berufen, mit der Bitte um Prüfung ihres Anspruches und um Unterstützung bei seiner Durchsetzung gegenüber der zuständigen Behörde wenden können."

⁹ UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 106 (LVII – 2006) über die Identifizierung, Verhütung und Verminderung der Staatenlosigkeit und den Schutz von Staatenlosen*, Absätze (i) und (j); abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_106.pdf

¹⁰ *Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954*, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i/0.142.40.de.pdf>.

- Materiellen und formellen Voraussetzungen der Integration,
- dem Einbürgerungsverfahren,
- der erleichterten Einbürgerung sowie
- der Verminderung von Staatenlosigkeit.

Allgemeine Bemerkungen

6. Die Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht verfolgt mehrere Ziele. So soll eine weitgehende Kohärenz mit dem neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer¹¹ bezüglich Anforderungen an den Integrationsgrad und die Sprachkenntnisse hergestellt sowie die Entscheidungsgrundlagen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung verbessert werden. Weiter sollen die kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen vereinheitlicht, die Abläufe vereinfacht und aufeinander abgestimmt und die Rollen von Kantonen und Bund geklärt werden. Der Revisionsbedarf des Bürgerrechtsgesetzes ergibt sich laut dem Erläuternden Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)¹² vor allem aus der kürzlich erfolgten Totalrevision des Ausländerrechts sowie zahlreichen Revisionen des Bürgerrechtsgesetzes, unter welchen die Verständlichkeit und Lesbarkeit des Gesetzes zunehmend gelitten hätten.

Vermeidung von Staatenlosigkeit

7. Wenngleich das Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsrecht zur Kernmaterie staatlicher Souveränität zählt, berührt diese Rechtsmaterie wesentliche menschenrechtliche Fragen und Fragen des internationalen Flüchtlings- und Staatenlosenrechts. Im internationalen Recht ist das Prinzip der Verhütung von Staatenlosigkeit als logische Konsequenz aus dem Recht auf eine Staatsbürgerschaft anerkannt.¹³ Beide Prinzipien sind in einer Vielzahl von internationalen und regionalen Menschenrechtsinstrumenten enthalten. So statuiert Art. 15 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung¹⁴, dass „*jeder-mann das Recht auf eine Staatsangehörigkeit*“ habe und „*niemandem willkürlich die Staatsangehörigkeit oder das Recht entzogen werden dürfe, eine*

¹¹ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), SR 142.20, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/142.20.de.pdf>.

¹² Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, *Erläuternder Bericht zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht*, S. 2, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1726/Bericht.pdf>.

¹³ Siehe unter anderem der Kommentar zu Art. 4 der *Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States*, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4512b6dd4.pdf>, siehe auch Weis, Paul, *The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness*, 1961, reprinted by the UNHCR Protection Division from the *International and Comparative Law Quarterly*, Oktober 1962.

¹⁴ UN-Generalversammlung, Resolution 217 A (III), 10. Dezember 1948, abrufbar unter: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf.

andere Staatsangehörigkeit anzunehmen“.¹⁵ Für Kinder enthalten Art. 24 Abs. 3 UNO-Pakt II¹⁶ und Art. 7 KRK¹⁷ explizit das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben. Generell kann gesagt werden, dass Menschenrechtsabkommen eine breite Palette von diesbezüglichen Rechten enthalten, die allen Menschen und damit auch Flüchtlingen und staatenlosen Personen zustehen.

8. Das Prinzip der Vermeidung von Staatenlosigkeit wird ebenfalls in einigen Abkommen wie dem Übereinkommen von 1961 detaillierter angesprochen.¹⁸ Das Übereinkommen von 1961 sieht vor, dass die Staaten Schutzmechanismen in ihren Gesetzen vorsehen, um Staatenlosigkeit bei Geburt oder zu einem späteren Zeitpunkt im Leben der betroffenen Person zu verhindern. Somit wird die innerstaatliche Befugnis zur Regelung der Staatsangehörigkeit durch verschiedene völkerrechtliche Verpflichtungen näher bestimmt und ausgestaltet.¹⁹ UNHCR basiert seine Kommentare auf den

¹⁵ Das Recht auf Staatsangehörigkeit wird unter anderem auch bekräftigt im *Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehöriger vom 18.12.1990*, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3980.html>. Das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18.12.1979*, in Kraft seit dem 3. September 1981, durch die Schweiz ratifiziert am 27. März 1997, SR 0.108, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.108.de.pdf>, das *Inter-nationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21.12.1965*, in Kraft seit dem 4. Januar 1969, ratifiziert durch die Schweiz am 29. November 1994, SR 0.104, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.104.de.pdf>, das *Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen vom 20.2.1957*, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/topic,459d17822,459d17a32,3ae6b3708,0.html>, und das *Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006*, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4680cd212.html>, enthalten ebenfalls relevante Bestimmungen. Auf regionaler Ebene hält unter anderem die *Europäische Konvention zur Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997*, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36618.html>, das Recht auf Staatsangehörigkeit fest. Viele dieser aufgeführten internationalen und regionalen Instrumente enthalten auch Bestimmungen zur Verhütung von Staatenlosigkeit.

¹⁶ Vgl. Art. 24 Abs. 3 des *Internationalen Pakts vom 16. Dezember über Bürgerliche und Politische Rechte (UNO-Pakt II)*, in Kraft seit dem 23. März 1976, ratifiziert durch die Schweiz am 18. Juni 1992, SR 0.103.2, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.103.2.de.pdf>.

¹⁷ Vgl. Art. 7 der *Kinderrechtskonvention (KRK - Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes)*, in Kraft seit dem 2. September 1990, ratifiziert durch die Schweiz am 24. Februar 1997, SR 0.107, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.107.de.pdf>.

¹⁸ Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes hatten 37 Staaten das Übereinkommen von 1961 ratifiziert.

¹⁹ Diese Bestimmungen werden durch den *Artikelentwurf zur Staatsangehörigkeit von natürlichen Personen im Fall der Staatennachfolge der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC)*, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4512b6dd4.pdf>, konkretisiert. Siehe auch die *Konvention des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge*, englischer Text abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/200.htm>, und zahlreiche Resolutionen und Beschlüsse der UN-Generalversammlung, siehe unter anderem A/RES/49/169, 24. Februar 1995, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f30bc.html>, A/RES/50/152, 9. Februar 1996, siehe oben, Fussnote 5, A/RES/59/34, 10. Dezember 2004, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/426909f44.html>, A/RES/61/137, 25. Januar 2007, siehe oben, Fussnote 5, und A/RES/62/124, 24. Januar 2008, siehe oben, Fussnote 5, und des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen, siehe Human Rights Council Resolution 7/10 vom 27. März 2008, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49997add1d.pdf> über "Human rights and arbitrary deprivation of nationality". Vgl. hierzu auch bereits Art. 1 der *Haager Konvention zu bestimmten Fragen bezüglich des*

Prinzipien, die den völkerrechtlichen Bestimmungen zu Grunde liegen. Sie stellen den Massstab dar, an dem das Staatsbürgerschaftsrecht und dessen Anwendung in den Staaten gemessen wird.

9. UNHCR begrüsst diesbezüglich den geplanten Beitritt der Schweiz zum Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit²⁰ sowie zur Konvention des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge,²¹ enthalten doch beide Übereinkommen Bestimmungen, die der Vermeidung von Staatenlosigkeit dienen. Angesichts der geographischen Lage der Schweiz und der sachbedingten Globalität der Thematik besteht für die Schweiz zumindest ein Bedarf, wenn nicht die Notwendigkeit, sich internationalen und europäischen Standards anzugleichen.

10. Das Übereinkommen von 1961 ist zur Zeit das einzige globale Instrument, das der Verminderung und Verhütung von Staatenlosigkeit gewidmet ist. Sein Inhalt ist weiterhin so aktuell wie zum Zeitpunkt der Vereinbarung des Übereinkommens. Die UN-Generalversammlung hat mehrfach die bedeutende Rolle der Staaten für den Schutz staatenloser Personen und die Vermeidung von Staatenlosigkeit betont. Sie hat die Staaten unter anderem wiederholt dazu aufgefordert, den Übereinkommen von 1954 und von 1961 beizutreten und weitere Aktivitäten zu unternehmen, um Staatenlosigkeit zu vermindern und zu vermeiden.²² Dieses Anliegen wird auch durch das UNHCR-Exekutivkomitee angetragen, welches die Staaten ermutigt, „den Beitritt zum Übereinkommen von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit in Betracht zu ziehen.“²³

11. UNHCR ist daher der Auffassung, dass sich angesichts der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes die Gelegenheit bietet, die schweizerische Bundesverfassung und Gesetze soweit anzupassen, dass ein Beitritt zum Übereinkommen von 1961 gleichzeitig mit der Umsetzung dieses Gesetzesprojektes stattfinden könnte. In letzter Zeit hat sich unter anderem auch Liechtenstein entschieden dem Abkommen beizutreten.²⁴ Ein Beitritt der

Konfliktes von Staatsangehörigkeitsrechten (1930 Hague Convention on Certain Questions Relating to the Conflicts of Nationality Laws), abrufbar unter: http://www.unhcr.org/refworld/publisher_LON,,,3ae6b3b00,0.html: „It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognized by other States in so far as it is consistent with international Conventions, international custom, and the principles of law generally recognized with regard to nationality.“

²⁰ *Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit*, SEV-Nr. 166, nichtamtliche Übersetzung Deutschlands, abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/166.htm>.

²¹ *Konvention des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit im Zusammenhang mit Staatennachfolge*, siehe oben, Fussnote 19.

²² Siehe oben, Fussnote 5.

²³ UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 106 (LVII – 2006) über die Identifizierung, Verhütung und Verminderung der Staatenlosigkeit und den Schutz von Staatenlosen*, siehe oben, Fussnote 9.

²⁴ Fürstentum Liechtenstein, Pressemitteilung „Rechte der Staatenlosen“ vom 6. Mai 2009, abrufbar unter: http://www.liechtenstein.li/eliiechtenstein_main_sites/portal_fuerstentum_liechtenstein/fl-staat-staat/fl-staat-aussenpolitik/fl-staat-aussenpolitik-aktuell/fl-staat-aussenpolitik-aktuell-presse.htm?&show=15&pmid=126254.

Schweiz im Jahre 2011 hätte zudem angesichts des 50. Jahrestags der Verabschiedung des Übereinkommens auch einen symbolischen Wert.

Die Verpflichtung für erleichterte Einbürgerung für Flüchtlinge und staatenlose Nicht-Flüchtlinge

12. Zusätzlich zu oben genannten Bestimmungen des Völkerrechts verpflichtet im internationalen Flüchtlingsrecht Art. 34 GFK die Mitgliedsstaaten, „*die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge so weit wie möglich zu erleichtern, Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und die Kosten dieses Verfahrens so weit wie möglich herabzusetzen*“. In Bezug auf Staatenlose allgemein enthält Art. 32 des Abkommens von 1954 eine gleichlautende Verpflichtung.

13. Eine ähnliche Bestimmung findet sich auch in Art. 6 Abs. 4 lit. g des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit,²⁵ der wie folgt lautet: „*Jeder Vertragsstaat erleichtert in seinem innerstaatlichen Recht folgenden Personen den Erwerb seiner Staatsangehörigkeit: [...] Staatenlosen und anerkannten Flüchtlingen, die sich rechtmässig und gewöhnlich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten.*“ Im Erläuternden Bericht des Europarats zum Übereinkommen²⁶ sind einige Beispiele von Erleichterungen angeführt, darunter die Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltsdauer, weniger strenge sprachliche Erfordernisse, ein einfacheres Verfahren und reduzierte Verfahrenskosten.²⁷ Wichtige Empfehlungen zur erleichterten Einbürgerung finden sich auch in der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten zur Verhütung und Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit.²⁸

14. Mehrere Staaten haben diese Bestimmungen sinngemäss in ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften übernommen, indem sie Wartezeiten und die bei der Einbürgerung anfallenden Gebühren verringert, beziehungsweise das Erfordernis des Verzichts auf die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes beseitigt haben. Des Weiteren ist es bewährte Praxis in den EU-Ländern, dass die als Asylsuchende verbrachte Zeit in die für Flüchtlinge vorgeschriebene Wartezeit, bevor sie die Einbürgerung beantragen können, eingerechnet wird. Verkürzte Wartezeiten für anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose finden sich unter anderem in Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Österreich, Schweden und Spanien. In Frankreich und Irland können anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose zudem auch von materiellen Erfordernissen wie z.B. Sprachkenntnissen befreit werden.

²⁵ *Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit*, siehe oben, Fussnote 20.

²⁶ Europarat, *Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/166.htm>.

²⁷ Dazu auch: UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, Mai 2007, S.11, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/463b24d52.html>; Rosa da Costa, *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*, UNHCR Legal and Protection research series, Juni 2006, POLAS/2006/02; S. 188; abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44bb9b684.html>.

²⁸ Ministerkomitee des Europarats, *Empfehlung Nr. R (99) 18 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Verhütung und Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit* (nicht-amtliche Übersetzung); abrufbar unter: <http://www.egmr.org/minkom/ch/rec1999-18.pdf>.

15. UNHCR möchte an dieser Stelle daran erinnern, dass Flüchtlinge den Schutz ihres Herkunftsstaates nicht in Anspruch nehmen können und dass das Aufnahmeland Flüchtlingen nur innerhalb seines Territoriums genügend Schutz gewähren kann. Diese Einschränkung des Schutzes und der Rechte von Personen ist ein weiterer Grund dafür, wieso Flüchtlingen erleichterte Bedingungen zur Einbürgerung gewährt werden sollten. Bei Staatenlosen ist die Situation oft ähnlich. Die Schweiz hat sowohl die Genfer Flüchtlingskonvention wie auch das Übereinkommen von 1954 ratifiziert und ist somit an diese Klauseln gebunden. UNHCR stellt jedoch fest, dass weder in der jetzigen Fassung des Bürgerrechts, noch in der vorgeschlagenen Totalrevision, solch eine Erleichterung vorgesehen wird, mit Ausnahme derjenigen für staatenlose Kinder, welche unter den Anwendungsbereich von Art. 23 fallen.

16. UNHCR merkt ferner an, dass durch die Tatsache, dass in der Schweiz für eine Einbürgerung neben dem Schweizer Bürgerrecht auch ein Kantonsbürgerrecht und ein Gemeindebürgerrecht erworben werden muss, die Hürden für eine Einbürgerung allgemein schon auf der administrativen Ebene sehr hoch sind. Ein vergleichbar schwieriges Verfahren ist UNHCR aus anderen europäischen Staaten nicht bekannt. Der damit verbundene hohe administrative Aufwand stellt Flüchtlinge und Staatenlose eine besondere Herausforderung dar. Zudem sind diese Personen nicht selten auf besondere Hilfe beim Verständnis von und dem erfolgreichen Umgang mit administrativen Strukturen angewiesen. Auch dies spricht dafür, die Einbürgerung von Menschen aus diesem Personenkreis möglichst zu erleichtern. UNHCR möchte die Schweiz auffordern, dem Beispiel anderer Staaten zu folgen und bei der Überarbeitung ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Möglichkeit einer Erleichterung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit für Flüchtlinge in Erwägung zu ziehen, wobei Art. 23 des neuen Bürgerrechtsgesetzes als ein gutes Beispiel für eine solche erleichterte Einbürgerung angesehen werden kann.

17. UNHCR möchte darauf hinweisen, dass basierend auf Erfahrungen in grossen Flüchtlingsoperationen allgemein davon ausgegangen wird, dass von Flüchtlingen nach einem langjährigen Aufenthalt im Zufluchtsstaat in der Regel eine Rückkehr in ihren Herkunftsstaat nicht mehr erwartet werden kann. Dem liegt die Beobachtung zugrunde, dass die meisten Flüchtlinge nach Ablauf einer gewissen Zeitspanne ihren wirtschaftlichen und sozialen Lebensmittelpunkt weitgehend vom Herkunftsland in den Zufluchtstaat verlegt haben und ihnen deshalb ein erneuter Wechsel ihres gesamten Lebensumfeldes nicht mehr zugemutet werden sollte. Rechnung getragen wird dem auch dadurch, dass die Genfer Flüchtlingskonvention klar auf das Finden von dauerhaften Lösungen ausgerichtet ist. Ausgehend von der in Art. 34 GFK enthaltenen Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge möglichst zu erleichtern, sollte dieser Beobachtung durch eine klare Fokussierung auf den dauerhaften Verbleib und die dauerhafte Eingliederung im Zufluchtsstaat Rechnung getragen werden, die erst mit der Einbürgerung ihren rechtlichen Abschluss findet.²⁹

²⁹ UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, S.11, siehe oben, Fussnote 27; Rosa da Costa, *Rights of Refugees in the Context of Integration*, S. 186, siehe oben, Fussnote 27. Mit Blick auf Best-Practice-Standards empfiehlt die letztgenannte Studie eine Anforderung an die Dauer des Aufenthalts von nicht mehr als fünf Jahren.

18. UNHCR vertritt seit langem den Standpunkt, dass die Rechte der als international schutzbedürftig anerkannten Personen den Schutz der grundlegenden bürgerlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte beinhalten sollten und dies im gleichen Umfang wie unter die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention fallende Personen, da deren Bedarf an internationalem Schutz ebenso zwingend - und häufig von gleicher Dauer - wie der Schutzbedarf von Flüchtlingen ist.

19. UNHCR würde es daher sehr begrüßen, wenn die Totalrevision zum Anlass genommen würde, die im schweizerischen Recht vorgenommene Differenzierung zu überdenken und das Schutzniveau von subsidiär geschützten Personen im Hinblick auf das Aufenthaltsrecht auf das von Flüchtlingen anzuheben. Dies auch unter Einbezug der Tatsache, dass auch Personen mit vorläufiger Aufnahme oftmals über mehrere Jahre in der Schweiz sind und die gleichen Perspektiven auf Integration und Einbürgerung wie Flüchtlinge haben sollten.

Bemerkungen bezüglich der in der Totalrevision vorgeschlagenen Artikel

I. Voraussetzungen der Integration

20. Der Vorschlag sieht vor, das Bürgerrechtsgesetz wie folgt zu ändern:

Artikel 9 Formelle Voraussetzungen

Die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfordert, dass die Bewerberin oder der Bewerber bei der Gesuchstellung:

- a. eine Niederlassungsbewilligung besitzt, und
- b. einen Aufenthalt von insgesamt acht Jahren in der Schweiz

nachweist, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs.

Artikel 33 Aufenthalt

¹ Als Aufenthalt im Sinne dieses Gesetzes gilt für Ausländerinnen und Ausländer die Anwesenheit in der Schweiz in Übereinstimmung mit den ausländerrechtlichen Vorschriften.

² An die Aufenthaltsdauer angerechnet wird der Aufenthalt in der Schweiz mit Aufenthaltstitel in Form einer Niederlassungsbewilligung, Aufenthaltsbewilligung oder vorläufigen Aufnahme.

³ Kurzfristiges Verlassen der Schweiz mit der Absicht auf Rückkehr unterbricht den Aufenthalt nicht.

21. Gemäss Art. 9 des Vorschlages setzt die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes voraus, dass die gesuchstellende Person über eine Niederlassungsbewilligung verfügt und sich während insgesamt mindestens acht Jahren in der Schweiz aufgehalten hat, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs. Gemäss dem Erläuternden Bericht geht diese Regelung von dem Grundsatz aus, dass das Bürgerrecht als letzter Integrationsschritt die höchsten Anforderungen an die Integration stellen darf und deshalb der stabilste ausländerrechtliche Status, die Niederlassungsbewilligung, vorausgesetzt werden kann. Zugleich solle ein Anreiz auf rasche Integration entstehen. Art. 33 entspricht inhaltlich Art. 36 des bisherigen Bürgerrechtsgesetzes und legt fest, dass der Aufenthalt in der Schweiz mit einer Niederlassungsbewilligung, Aufenthaltsbewilligung oder vorläufigen Aufnahme an die Aufenthaltsdauer angerechnet wird.

22. UNHCR begrüsst die Herabsetzung der formellen Voraussetzung der Aufenthaltsdauer von heute zwölf auf acht Jahre, möchte jedoch gleichzeitig darauf hinweisen, dass diese kürzere Frist im internationalen Vergleich nicht aussergewöhnlich ist und mit dem Erfordernis einer Niederlassungsbewilligung die Dauer faktisch gar deutlich länger ausfallen kann.

23. Flüchtlinge, welche in der Schweiz nur eine vorläufige Aufnahme erhalten, oder anderweitig schutzbedürftige Personen mit einem solchen Status sind in Bezug auf Personen, welche den vollen Flüchtlingsstatus innehaben, dahingehend benachteiligt, dass es für diese Personengruppe in aller Regel signifikant länger dauert, eine Niederlassungsbewilligung zu erlangen. Gesuche vorläufig aufgenommener Personen um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung können erst nach fünf Jahren vertieft geprüft werden (Art. 84 Abs. 5 AuG) und die Wartezeit bis zur Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 34 Abs. 2 lit. a AuG würde im Regelfall weitere zehn Jahre brauchen.

24. UNHCR möchte an dieser Stelle betonen, dass die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft eines Staates lediglich deklaratorische und nicht konstitutive Wirkung hat. UNHCR erlaubt sich darauf hinzuweisen, dass der Aufenthalt als Flüchtling völkerrechtlich bereits mit der Einreise beginnt, so dass bei Flüchtlingen und Personen, die eine vorläufige Aufnahme als Flüchtling erhalten, bereits die gesamte Dauer des Aufenthalts von der in Art. 34 GFK enthaltenen Verpflichtung erfasst ist und daher aus völkerrechtlicher Sicht angerechnet werden sollte, um einen Konflikt mit Art. 34 GFK zu vermeiden. Gemäss dem Vorschlag der Totalrevision würde aber die Zeit, welche ein Flüchtling während des schweizerischen Asylverfahrens bereits mit einem völkerrechtlich rechtmässigen Aufenthalt im Land verbringt, nicht angerechnet. Zudem würde der Beginn der anrechenbaren Zeiten auch von der weitgehend nicht im Einflussbereich des Flüchtlings liegenden Dauer des Asylverfahrens abhängen. Dies würde letztlich gar zu einer Erschwerung der Einbürgerung für Personen unter dem Mandat von UNHCR führen. Darüber hinaus ist das Verbot der Schlechterstellung gegenüber anderen ausländischen Staatsangehörigen, das in Art. 7 Abs. 1 GFK enthalten ist, zu beachten.

25. Gemäss Art. 7 Abs. 1 GFK besteht für jeden Vertragstaat die Verpflichtung, Flüchtlingen „die Behandlung [zu] gewähren, die er Ausländern im Allgemeinen gewährt.“ Durch die Nichtanrechnung der Aufenthaltszeiten im Asylverfahren unabhängig vom Ergebnis werden Flüchtlinge faktisch schlechter gestellt als andere Ausländer, deren rechtmässiger Aufenthalt voll angerechnet wird. Daher bedauert UNHCR, dass gemäss Vorschlag der Aufenthalt von Asylsuchenden in der Schweiz während der Dauer ihres Verfahrens nicht mehr angerechnet werden soll. Nach dem Konzept des Flüchtlingsrechts ist dies ein Aufenthalt, welcher, zumindest bei einem positiven Entscheid, als rechtmässig anerkannt werden sollte. UNHCR möchte auch darauf hinweisen, dass, falls die Zeit als Asylgesuchsteller nicht mitgerechnet wird, diejenigen diskriminiert werden, bei denen das Asylverfahren unverschuldet länger dauerte, was nicht im Sinne des Gesetzgebers sein kann.

26. UNHCR merkt des Weiteren an, dass die Schweiz mit dem hohen Erfordernis der Niederlassungsbewilligung einen strengeren Massstab anwenden würde als die meisten Nachbarländer in Europa. So ist z.B. in Frankreich, Belgien, Italien, Spanien, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, Irland und Norwegen lediglich eine Aufenthalts- bzw. Arbeitsbewilligung erforderlich, in den Niederlanden wird zusätzlich noch geprüft, ob Einwände gegen eine unbefristete Niederlassung bestehen. Schweden und Österreich verlangen zwar eine Niederlassungsbewilligung vor der Einbürgerung, erleichtern aber trotzdem die Einbürgerung von Flüchtlingen. Auch in Deutschland ist zwar eine Niederlassungserlaubnis erforderlich, diese ist aber bei Gewährung des Flüchtlingsstatus verpflichtend bereits nach 3 Jahren zu gewähren sofern keine Widerrufsgründe vorliegen. UNHCR hat im europäischen Kontext empfohlen eine Daueraufenthaltstitel für Flüchtlinge nach spätestens drei Jahren zu erteilen, damit Flüchtlinge eine sichere Rechtsstellung erlangen, die es ihnen ermöglicht, Selbständigkeit zu erlangen und sich in die Gesellschaft, einschließlich den Arbeitsmarkt, ihres jeweiligen Aufenthaltslandes besser zu integrieren. UNHCR schlägt daher vor, dass sie entweder sofort oder spätestens nach Erlöschen des ursprünglichen Titels unbefristete Aufenthaltstitel erhalten sollten. Familienangehörige sollten entsprechende Rechte für einen langfristigen Aufenthalt erhalten.³⁰

27. Wie oben ausgeführt ist es wahrscheinlich, dass die tatsächliche Zeitspanne die vergeht, bis ein Einbürgerungsgesuch gestellt werden kann, in vielen Fällen wesentlich länger als acht Jahre dauern dürfte. In diesem Zusammenhang möchte UNHCR auf Schwierigkeiten des Vorschlags in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit hinweisen, da dessen Art. 6 festhält, dass jeder

³⁰ Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (OJ L 304/12 vom 30.9.2004), S. 34, verfügbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.03_Qualifikationsrichtlinie/B.3.01a.HCRQualDir0105-de.pdf.

Vertragsstaat in seinem innerstaatlichen Recht die Möglichkeit der Einbürgerung von Personen, die sich rechtmässig und gewöhnlich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, vorzusehen habe und bei der Festlegung der Einbürgerungsbedingungen ein Vertragsstaat keine Aufenthaltsdauer von mehr als zehn Jahren vor der Antragstellung vorsehen dürfe. Diese Anforderung ist unabhängig von den oben genannten Bestimmungen zur Erleichterung der Einbürgerung für Flüchtlinge und Staatenlose.

28. Wie bereits weiter oben festgehalten, möchte UNHCR daher die Schweiz eindringlich zu einer Anerkennung der Zeit als Asylgesuchsteller wie auch zu einer Erleichterung für den Erhalt der Niederlassungsbewilligung für alle Personen unter dem Mandat von UNHCR auffordern. Insbesondere vorläufig Aufgenommene, bei denen die Aufenthaltszeit während des Verfahrens nicht mehr angerechnet werden soll, laufen Gefahr, in der Praxis übermässig lange Wartezeiten bis zum Erhalt einer Niederlassungserlaubnis in Kauf nehmen zu müssen.

II. Die Kriterien der Integration

29. Der Vorschlag sieht vor, das Bürgerrechtsgesetz wie folgt zu ändern:

Artikel 11 Materielle Voraussetzungen

Die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfordert, dass die Bewerberin oder der Bewerber:

- a. erfolgreich integriert ist;
- b. mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist;
- c. keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt.

Artikel 12 Integrationskriterien

¹ Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere:

- a. im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
- b. in der Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung;
- c. in der Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen, und
- d. im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung.

² Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Absatz 1 Buchstabe c und d aus psychischen oder physischen Gründen nicht erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen.

30. Materielle Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes sollen eine erfolgreiche Integration, das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen sowie keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz durch die Antragstellerin oder den Antragsteller sein. Art. 12 des Vorschlags konkretisiert den Begriff der erfolgreichen Integration. Demnach ist erfolgreich integriert, wer die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet, die grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung respektiert, sich in einer Landessprache verständigen kann und den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung aufweist. Gemäss Art. 12 Abs. 2 kann von dem Erfordernis dieser Kriterien abgewichen werden, wenn eine Person diese aus psychischen oder physischen Gründen nicht erfüllen kann.

31. UNHCR anerkennt das Bedürfnis der Staaten die Integration als Voraussetzung zur Gewährung der Staatsbürgerschaft hervorzuheben, was auch im Beschluss Nr. 104 (LVI) des UNHCR-Exekutivkomitee über die Integration vor Ort³¹ damit umschrieben wird, dass „*die Integration vor Ort im Flüchtlingskontext ein dynamischer, facettenreicher Prozess des Gebens und Nehmens ist, der Bemühungen aller Beteiligten verlangt, einschliesslich der Bereitschaft seitens der Flüchtlinge, sich an die Aufnahmegesellschaft anzupassen, ohne dabei ihre eigene kulturelle Identität aufgeben zu müssen, und ebensolcher Bereitschaft seitens der Aufnahmegemeinschaften und öffentlichen Institutionen, die Flüchtlinge willkommen zu heissen und auf die Bedürfnisse einer vielfältigen Bevölkerung einzugehen.*“ Weiter werden die Staaten nachdrücklich dazu aufgefordert, „*die Integration vor Ort, wo diese geeignet und durchführbar ist, aktiv zu betreiben und dabei die Bedürfnisse und Ansichten sowohl der Flüchtlinge als auch ihrer Aufnahmegemeinschaften zu berücksichtigen.*“

32. Auch die Entstehungsgeschichte von Art. 34 GFK zeigt, dass die Vertreter der Staaten sich mit dem Erfordernis der Integration beschäftigt haben. Unter dem Stichwort „Eingliederung“ wurde diskutiert, dass Flüchtlinge das Recht auf und Zugang zu Einbürgerungsverfahren haben sollten, wenn sie eine solch weitgehende Eingliederung ins Aufnahmeland wünschten. Dazu korrespondierend sollte es keine Verpflichtung zur Einbürgerung von Flüchtlingen für die Staaten geben.³² Insoweit waren sich die Delegierten einig, dass die Verfahren, die zur Einbürgerung führen und diese erleichtern sollten, Anstrengungen von beiden Seiten hinsichtlich der Bereitstellung von Integrationsmöglichkeiten einerseits und deren Nutzung andererseits erfordern. UNHCR möchte angesichts der sehr auf die Integrationsleistungen der einbürgerungswilligen Personen fokussierten Änderungsvorschläge die Schweiz daran erinnern, dass Integration ein gegenseitiger Prozess ist.

³¹ UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 104 (LVI – 2005) über die Integration vor Ort*, abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelk_errechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_104.pdf.

³² UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, *Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Second Session: Summary Record of the Thirty-Ninth Meeting Held at the Palais des Nations, Geneva, on Monday, 21 August 1950, at 3 p.m., 27. September 1950, E/AC.32/SR.39*, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=3ae68c1b8&skip=0&query=E/AC.32/SR.39>; vgl. auch James Hathaway, *The rights of refugees in international law*, Cambridge 2005, S. 983ff.

33. UNHCR möchte weiter anmerken, dass die Einbürgerung nicht nur als Endpunkt einer erfolgreichen Integration angesehen werden sollte, sondern durchaus auch als Teil derjenigen und als zusätzlicher Anreiz dazu zu verstehen ist. Daher erscheint das Erfordernis der erfolgreichen Integration und des damit verbundenen Massstabs, wie er im Erläuternden Bericht definiert ist, hoch angesetzt und könnte Personen unter dem Mandat von UNHCR, insbesondere traumatisierte Flüchtlinge und Flüchtlinge mit besonderen Schutzbedürfnissen, mit Schwierigkeiten konfrontieren. Zwar wird in vorgeschlagenem Art. 12 Abs. 2 des Bürgerrechtsgesetzes eine Schutzklausel eingebaut, welche den Sonderfall des unverschuldeten Unvermögens zur Integration von diesen Kriterien ausnehmen soll, doch erscheinen die Anforderungen an die Anwendbarkeit dieser Ausnahme, so wie sie im Erläuternden Bericht beschrieben sind, sehr hoch angesetzt.

34. Ein Schwerpunkt für die Messung bezüglich des Erfolgs der Integration scheint klar auf der wirtschaftlichen Integration zu liegen. Dies könnte bei der gegenwärtigen Wirtschaftslage und den zusätzlichen Schwierigkeiten, welche sich für Flüchtlinge und Staatenlose bei der Arbeitssuche auf Grund ihres Status ergeben, ein zusätzliches Erschwernis darstellen³³, insbesondere da Arbeitgeber, möglicherweise weil ihnen der Status und die damit verbundenen Rechte der Personen nicht bekannt sind, zögern, vorläufig Aufgenommenen eine Stelle zu geben. Gerade auch junge Personen können mit Schwierigkeiten konfrontiert werden, wenn sie eine Lehrstelle suchen, ihr Aufenthaltstitel jedoch nicht die Dauer der Ausbildung abdeckt. Aufgrund der besonderen Situation von Flüchtlingen, denen faktisch der Schutz ihres Heimatlandes fehlt, sollte nach Ansicht von UNHCR der Schwerpunkt für die Prüfung, ob ein Flüchtling eingebürgert wird, nicht einseitig bei der wirtschaftlichen Integration liegen, sondern die gesamte Lebenssituation der die Einbürgerung begehrenden Person in den Blick genommen werden. Dazu gehören insbesondere auch Fragen der Weiterwirkung der früheren Verfolgung und andere mögliche Einschränkungen, die die wirtschaftliche Integration erschweren und/oder erschwert haben. Um den Vorgaben von Art. 34 GFK zu entsprechen, sollte nach Ansicht von UNHCR in dieser Hinsicht zumindest eine grosszügige Ausnahmeklausel vorgesehen werden.

35. UNHCR ist klar der Meinung, dass das Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Kriterium für die Erteilung Staatsbürgerschaft angebracht werden kann. Dabei sollte aber dieses Kriterium im Einklang mit seiner Definition in internationalen Rechtsakten (z.B. Art. 33 Abs. 2 der GFK) und im EU-Recht (vgl. z.B. Art. 24 Abs. 1 der Qualifikationsrichtlinie, der für die Nichterteilung eines Aufenthaltstitels für Flüchtlinge zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die der Erteilung entgegenstehen, fordert) erfolgen. Im internationalen wie im lokal einflussreichen EU-Recht werden regelmässig hohe Anforderungen gestellt, bevor eine solche Gefährdung der „*öffentlichen Sicherheit und Ordnung*“ angenommen wird. Mit Bezug auf den in der Genfer Flüchtlingskonvention vorkommenden Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung möchte UNHCR darauf hinweisen, dass

³³ Vgl. dazu auch UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, S. 9, siehe oben, Fussnote 27, und Rosa da Costa, *Rights of Refugees in the Context of Integration*, S. 186, siehe oben, Fussnote 27.

die *travaux préparatoires* verdeutlichen, dass die Verfasser dabei ausschliesslich an schwerwiegende Bedrohungen der Staatssicherheit dachten.³⁴ Atle Grahl-Madsen, ein führender Flüchtlingsrechtler, hat die Diskussionen der Verfasser der Genfer Flüchtlingskonvention zu diesem Punkt folgendermassen zusammengefasst: „Allgemein gesagt kann die Ausnahme betreffend die ‚Sicherheit des Landes‘ bei Taten ziemlich schwerwiegender Natur angewandt werden, welche direkt oder indirekt die Verfassung, die Regierung, die territoriale Integrität, die Unabhängigkeit oder den äusseren Frieden des betreffenden Landes bedrohen.“³⁵ Analog zu Art. 32 Abs. 1 GFK ist der Begriff somit einer restriktiven Interpretation unterworfen.³⁶ Im Hinblick auf die „öffentliche Ordnung“ gilt festzuhalten, dass der Begriff, so wie er in Art. 32 GFK zu verstehen ist, eine Straftat meint, die so schwerwiegend sein muss, dass sie eine Verletzung der öffentlichen Ordnung darstellt und in einer Einzelfallanalyse zum Schluss gekommen werden muss, dass die Täterin bzw. der Täter die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bedroht. Insoweit ist der im Vorschlag auftauchende Begriff des „Beachtens der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ zumindest verwirrend. UNHCR möchte daher darauf hinweisen, dass wenn Begriffe, welche im internationalen Recht klar definiert sind, im nationalen Recht verwendet werden, diese auch denselben Ansprüchen gerecht werden sollten, um die Entstehung von Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Der Erläuternde Bericht legt bei der Definition des Begriffs den Schwerpunkt auf die Einhaltung der schweizerischen Rechtsordnung, wobei Inhalt und Bedeutung noch in der neuen Bürgerrechtsverordnung zu konkretisieren seien, nennt dann aber bei der „öffentlichen Ordnung“ konkrete Beispiele von Tatbeständen, wobei auch Delikte von niedriger Schwere enthalten sind. UNHCR möchte aufgrund dieses Auseinanderfallens der vorgesehenen Bedeutung des Begriffs im Vergleich zur internationalen Definition vorschlagen, den in Art. 12 Abs. 1 lit. a des Vorschlags verwendeten Begriff „Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ nochmals zu überdenken und durch einen anderen Begriff zu ersetzen, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

³⁴ Siehe UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Sixteenth Meeting*, 23. November 1951, A/CONF.2/SR.16, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rw/main?page=search&docid=3ae68cdc14&skip=0&query=A/CONF.2/SR.16>.

³⁵ Siehe UNHCR, *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, Oktober 1997, abrufbar unter: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785ee_9d2.html. Ähnlich hielt dazu Walter Kälin fest, dass Art. 33 (2) der Flüchtlingskonvention Verhalten wie den Versuch die Regierung des Gaststaates durch Gewalt oder andere illegale Mittel zu stürzen, Aktivitäten gegen einen anderen Staat, welche zu Vergeltungsmassnahmen gegen den Gaststaat führen könnten, sowie Terrorakte und Spionage, beinhaltet, und dass eine Gefährdung der „Sicherheit des Landes“ nur bedeuten kann, dass „der Flüchtling die Grundlage der staatlichen Ordnung oder gar die Existenz des Zufluchtlandes ernsthaft gefährden muss, damit er in den Verfolgerstaat zurückgewiesen werden darf.“ Walter Kälin, *Das Prinzip des non-refoulement. Das Verbot der Zurückweisung, Ausweisung und Auslieferung von Flüchtlingen in den Verfolgerstaat im Völkerrecht und im schweizerischen Landesrecht*, Diss., Bern - Frankfurt am Main 1982.

³⁶ Siehe UNHCR, „*Note on Expulsion of Refugees (EC/SCP/3)*“, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68cbf14.html>.

36. Bezüglich der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung möchte UNHCR anmerken, dass Straftaten aus dem Ausländerrecht angesichts der besonderen Situation von Personen unter dem Mandat von UNHCR ausgenommen werden sollten. Auch geringfügige Straftaten sollten nicht zum Ausschluss von der Einbürgerung führen. Gerade die Nichteinbürgerung straffällig gewordener Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen, stellt für diese Personengruppe, welcher regelmässig der Schutz des eigenen Heimatlandes fehlt, faktisch eine zusätzliche Bestrafung dar. Zudem ist ein ähnliches Kriterium ja bereits bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung ‚C‘ zu prüfen, so dass es entbehrlich erscheint – abgesehen von Fällen in denen sich eine schwerwiegende Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung ‚C‘ ergeben – dieses Kriterium (nochmals) für das Einbürgerungsverfahren heranzuziehen.

37. Im Hinblick auf Sprachkenntnisse, die auch aus Sicht von UNHCR von grosser Bedeutung für einen gelungenen Integrationsprozess sind, ist auf die heterogene Zusammensetzung der Flüchtlingsbevölkerung hinzuweisen. Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention betrifft oftmals auch Menschen, die aufgrund von Alter, Krankheit oder Behinderung benachteiligt sind und denen es manchmal sehr schwer fallen wird, die geforderten Kenntnisse nachzuweisen. Eine Erleichterung dieser Anforderungen an die sprachlichen Kenntnisse ist daher auch im Bericht zum Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit festgehalten³⁷

38. UNHCR ist der Ansicht, dass Integrationsleistungen verlangt werden dürfen, doch sollten die Anforderungen so angesetzt und ausgestaltet sein, dass jederzeit die individuelle Situation der Gesuchsteller gebührend berücksichtigt werden kann. Angesichts des oben Gesagten erscheint dem mit der vorliegenden Totalrevision nicht ausreichend Beachtung geschenkt zu werden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Flüchtlinge Personen sind, welche kein oder kein effektives Bürgerrecht besitzen.

III. Das Einbürgerungsverfahren

39. Der Vorschlag sieht vor, das Bürgerrechtsgesetz wie folgt zu ändern:

Artikel 13 Einbürgerungsverfahren

¹ Der Kanton bezeichnet die Behörde, bei welcher das Einbürgerungsgesuch einzureichen ist.

² Können der Kanton und, falls das kantonale Recht dies vorsieht, die Gemeinde die Einbürgerung zusichern, leiten sie das Einbürgerungsgesuch an das Bundesamt für Migration (BFM) weiter.

³ Sind alle formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt, erteilt das BFM die Einbürgerungsbewilligung des Bundes und stellt diese der kantonalen Einbürgerungsbehörde zum Entscheid über die Einbürgerung zu.

³⁷ Europarat, *Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, Abs. 52; siehe oben, Fussnote 26.

Artikel 15 Verfahren im Kanton

¹ Das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde wird durch das kantonale Recht geregelt.

² Das kantonale Recht kann vorsehen, dass ein Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung zum Entscheid vorgelegt wird.

Artikel 16 Begründungspflicht

¹ Die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches ist zu begründen.

² Die Stimmberechtigten können ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde.

Artikel 17 Schutz der Privatsphäre

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass bei der Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde die Privatsphäre beachtet wird.

² Den Stimmberechtigten sind die folgenden Daten bekannt zu geben:

- a. Staatsangehörigkeit;
- b. Aufenthaltsdauer;
- c. Angaben, die erforderlich sind zur Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere der erfolgreichen Integration.

³ Die Kantone berücksichtigen bei der Auswahl der Daten nach Absatz 2 den Adressatenkreis.

40. Das Gesuch ist immer beim Kanton oder der Gemeinde einzureichen. Nach Zusicherung des Bürgerrechts durch den Kanton und, falls das kantonale Recht dies vorsieht, durch die Gemeinde, wird das Gesuch an das Bundesamt weitergeleitet. Damit soll ausgeschlossen werden, dass Einbürgerungsgesuche, welchen der Kanton oder die Gemeinde ablehnend gegenüberstehen, an den Bund weitergeleitet werden. Artikel 15, 16 und 17 wurden im Wortlaut unverändert von den Artikeln 15a, 15b und 15c des bisherigen Bürgerrechtsgesetzes übernommen. Gemäss Art. 15 kann der Entscheid über eine Einbürgerung den Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung vorgelegt werden. Ablehnende Entscheide sind laut Art. 16 zu begründen, auch wenn sie von den Stimmberechtigten gefällt worden sind. Art. 17 regelt den Schutz der Privatsphäre der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller und legt fest, welche Daten den Stimmberechtigten bekanntzugeben sind, darunter insbesondere die Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsdauer der gesuchstellenden Person sowie Angaben, welche für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen nötig sind.

41. UNHCR begrüsst die Intention der Schweiz, das Einbürgerungsverfahren klarer zu gestalten und das Einbürgerungsverfahren explizit zu einem Verwaltungsakt mit Beschwerdemöglichkeit zu machen. Allerdings erscheint insgesamt das Verfahren, insbesondere auch aufgrund

der föderalistischen Struktur der Schweiz, sehr kompliziert und es besteht die Gefahr, dass die Einbürgerungskriterien weiterhin sehr unterschiedlich gehandhabt werden. In dieser Hinsicht wäre eine nochmalige Evaluierung und Vereinfachung der entsprechenden Bestimmungen aus der Sicht von UNHCR angezeigt.

42. UNHCR ist besorgt, dass aus dem vorgeschlagenen Art. 17 Abs. 2 lit. c nicht genügend klar hervorgeht, welche Angaben gemeint sind. UNHCR möchte zudem darauf hinweisen, dass gerade bei Flüchtlingen, deren Schutzbedürfnisse allgemein anerkannt sind, ein besonderer Datenschutzbedarf besteht, den auch das Asylgesetz anerkennt und deshalb einen entsprechenden Datenschutz vorsieht. In dieser Hinsicht ist gerade bei der Weitergabe persönlicher Informationen besondere Vorsicht angezeigt. Dies auch vor dem Hintergrund, dass dieses Schutzbedürfnis selbst nach mehrjährigem Aufenthalt nicht untergeht und die besondere Situation von traumatisierten Personen berücksichtigt werden sollte. UNHCR möchte daher anregen, dies in vorgeschlagenem Artikel stärker zu betonen und den Datenschutz sicherzustellen in diesem Spannungsfeld der Interessen der Flüchtlinge gegenüber dem Informationsbedarf der über die Einbürgerung entscheidenden Gemeinschaft.

IV. Die erleichterte Einbürgerung

43. Der Vorschlag sieht vor, das Bürgerrechtsgesetz wie folgt zu ändern:

Artikel 20 Materielle Voraussetzungen

¹ Die erleichterte Einbürgerung setzt das Vorliegen der Integrationskriterien nach Artikel 12 bei der Bewerberin oder beim Bewerber voraus.

² Die erleichterte Einbürgerung setzt zusätzlich voraus, dass die Bewerberin oder der Bewerber die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

³ Für Bewerberinnen und Bewerber, die keinen Aufenthalt in der Schweiz haben, gelten die Voraussetzungen von Absatz 1 und 2 sinngemäss.

Artikel 25 Zuständigkeit und Verfahren

¹ Das BFM entscheidet über die erleichterte Einbürgerung; es hört den Kanton vorher an.

² Der Bundesrat regelt den Ablauf des Verfahrens und kann festlegen, dass Personen mit Aufenthalt in der Schweiz das Gesuch bei der Einbürgerungsbehörde des Wohnkantons einreichen müssen, welcher die Erhebungen vornimmt und das Gesuch anschliessend an das BFM weiterleitet.

44. Gemäss dem Vorschlag setzt die erleichterte Einbürgerung die gleichen Integrationskriterien voraus wie die ordentliche Einbürgerung. Zusätzlich dazu darf die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz durch die gesuchstellende Person nicht gefährdet werden. Der Erläuternde Bericht des

EJPD betont allerdings, dass in der Praxis der Grad der Integration in einem vernünftigen Verhältnis zur Aufenthaltsdauer in der Schweiz – welche bei einer erleichterten Einbürgerung im Normalfall wesentlich kürzer ist als bei der ordentlichen Einbürgerung – stehen muss. Für die erleichterte Einbürgerung ist in erster Linie das BFM zuständig. Um das Verfahren zu straffen, kann aber auf dem Verordnungsweg festgelegt werden, dass Personen mit Aufenthalt in der Schweiz das Gesuch bei der Einbürgerungsbehörde des Wohnkantons einreichen müssen.

45. Mit Verweis auf die obigen allgemeinen Ausführungen zur Verpflichtung für erleichterte Einbürgerung von Flüchtlingen und staatenlosen Nicht-Flüchtlingen möchte UNHCR nochmals darauf hinweisen, dass sowohl die Genfer Flüchtlingskonvention wie auch das Übereinkommen von 1954 eine Verpflichtung der Staaten beinhalten, die Einbürgerung der entsprechenden Personen, die unter das jeweilige Abkommen fallen, zu erleichtern. Diese Verpflichtung ist aber weder in der jetzigen Fassung des Bürgerrechts noch in der vorgeschlagenen Totalrevision enthalten. Einzige Ausnahme ist die vorgesehene erleichterte Einbürgerung von staatenlosen Kindern. UNHCR möchte die Schweiz auffordern, dem Beispiel anderer Staaten zu folgen und bei der Überarbeitung ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Möglichkeit einer Erleichterung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit für Flüchtlinge und Staatenlose in Erwägung zu ziehen, wobei Art. 23 als gutes Beispiel für eine solche Erleichterung angesehen werden kann.

V. Staatenlose

46. Der Vorschlag sieht vor, das Bürgerrechtsgesetz wie folgt zu ändern:

Artikel 23 Staatenloses Kind

¹ Ein staatenloses unmündiges Kind kann ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es einen Aufenthalt von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz nachweist, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung.

² Jeder Aufenthalt in der Schweiz in Übereinstimmung mit den ausländerrechtlichen Vorschriften wird angerechnet.

³ Das eingebürgerte Kind erwirbt das Bürgerrecht der Wohngemeinde und des Wohnkantons.

47. Staatenlose Kinder sind unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status nach einer rechtmässigen Wohnsitzdauer von fünf Jahren zum Einbürgerungsverfahren zugelassen. Jeder Aufenthalt in Übereinstimmung mit den ausländerrechtlichen Vorschriften ist dabei anrechenbar.

48. UNHCR stellt fest, dass die erleichterte Einbürgerung für staatenlose Kinder beibehalten werden soll. UNHCR begrüsst diese Erleichterung welche ein Beispiel für eine gute Umsetzung des Übereinkommens von 1954 darstellt, die allerdings, wie oben angemerkt, leider sehr auf den Fall von Kindern beschränkt ist. Ferner begrüsst UNHCR, dass im Erläuternden Bericht festgehalten wird, dass auch ein Kind, für das es *de jure* zwar möglich wäre,

die Staatsangehörigkeit seines „Heimatlandes“ zu erwerben, dies aber in der Praxis faktisch nicht möglich ist, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen kann.

49. Diese Regelung bedeutet jedoch auch, dass staatenlose Kinder über mehrere Jahre hinweg nicht die Schweizer Nationalität erlangen können, selbst wenn sie in der Schweiz geboren sind. UNHCR bedauert, dass staatenlose Kinder nicht bei Geburt die Schweizer Staatsbürgerschaft erlangen, sondern mehrere Jahre in rechtlicher Unsicherheit verbringen müssen. UNHCR möchte in diesem Zusammenhang anregen, das Kindeswohl stärker zu berücksichtigen. In seinem Beschluss Nr. 108 zum Internationalen Rechtsschutz³⁸ betont das UNHCR-Exekutivkomitee *„die Wichtigkeit, das Recht jedes Kindes auf den Erwerb einer Staatsangehörigkeit zu garantieren, insbesondere wenn das Kind anderenfalls staatenlos wäre, und gegebenenfalls die Erleichterung der Einbürgerung von Staatenlosen, die sich gewöhnlich und rechtmässig im Hoheitsgebiet aufhalten, im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften in Erwägung zu ziehen.“* Ferner möchte UNHCR auf die übergeordneten Ziele des Übereinkommens von 1961 und des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit hinweisen, nach denen Staatenlosigkeit zu vermeiden ist und jede Person ein Recht auf eine Staatsangehörigkeit hat.³⁹

50. Jedenfalls aber steht das in Art. 23 des Vorschlags vorgesehene Ermessen nicht in Einklang mit dem Wortlaut des Übereinkommens von 1961 und des Europäischen Übereinkommens. Art. 6 bestimmt, dass (auf entsprechenden Antrag) spätestens nach fünf Jahren Aufenthalt ein Einbürgerungsanspruch besteht. Insoweit heisst es in der entsprechenden Passage: *„Jeder Vertragsstaat sieht in seinem innerstaatlichen Recht vor, dass seine Staatsangehörigkeit durch in seinem Hoheitsgebiet geborene Kinder erworben wird, die bei der Geburt keine andere Staatsangehörigkeit erwerben. Die Staatsangehörigkeit wird verliehen: bei der Geburt kraft Gesetzes oder staatenlos gebliebenen Kindern später, wenn von dem betreffenden Kind oder in seinem Namen in der durch das innerstaatliche Recht des Vertragsstaats vorgeschriebenen Weise ein Antrag bei der zuständigen Behörde gestellt wird. Dieser Antrag kann von einem rechtmässigen und gewöhnlichen Aufenthalt von höchstens fünf Jahren unmittelbar vor der Antragstellung abhängig gemacht werden.“* Ebensowenig besteht nach dem Wortlaut von Art. 1 des Abkommens von 1961 ein Ermessen hinsichtlich der Entscheidung, so dass UNHCR vorschlagen möchte, den geplanten Artikel entsprechend anzupassen.

³⁸ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 108 (LIX – 2008) zum Internationalen Rechtsschutz,, abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXCOM_108_de.pdf.

³⁹ Vgl. dazu auch Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Recommandation CM/Rec(2009)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la nationalité des enfants* (adoptée par le Comité des Ministres le 9 décembre 2009, lors de la 1073e réunion des Délégués des Ministres), verfügbar unter: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2009\)13&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)13&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383).

VI. Verlust / Entzug / Entlassung

51. Der Vorschlag sieht vor, das Bürgerrechtsgesetz wie folgt zu ändern:

2. Kapitel: Verlust von Gesetzes wegen

Artikel 5 Durch Aufhebung des Kindesverhältnisses

Wird das Kindesverhältnis zum Elternteil, der dem Kind das Schweizer Bürgerrecht vermittelt hat, aufgehoben, so verliert das Kind das Schweizer Bürgerrecht, sofern es dadurch nicht staatenlos wird.

Artikel 6 Durch Adoption

¹ Wird eine unmündige Person mit Schweizer Bürgerrecht von einer Ausländerin oder einem Ausländer adoptiert, so verliert sie mit der Adoption das Schweizer Bürgerrecht, wenn sie damit die Staatsangehörigkeit des Adoptierenden erwirbt oder diese bereits besitzt.

² Der Verlust des Schweizer Bürgerrechts tritt nicht ein, wenn mit der Adoption auch ein Kindesverhältnis zu einem schweizerischen Elternteil begründet wird oder nach der Adoption ein solches bestehen bleibt.

³ Wird die Adoption aufgehoben, so gilt der Verlust des Schweizer Bürgerrechts als nicht eingetreten.

Artikel 7 Bei Geburt im Ausland

¹ Das im Ausland geborene Kind eines schweizerischen Elternteils, das noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzt, verwirkt das Schweizer Bürgerrecht mit der Vollendung des 22. Lebensjahres, wenn es nicht bis dahin einer schweizerischen Behörde im Ausland oder Inland gemeldet worden ist oder sich selber gemeldet hat oder schriftlich erklärt, das Schweizer Bürgerrecht beibehalten zu wollen.

² Verwirkt das Kind das Schweizer Bürgerrecht nach Absatz 1, so verwirken es auch seine Kinder.

³ Als Meldung im Sinne von Absatz 1 genügt namentlich jede Mitteilung von Eltern, Verwandten oder Bekannten im Hinblick auf die Eintragung in die heimatlichen Register, auf die Immatrikulation oder die Ausstellung von Ausweisschriften.

⁴ Wer gegen seinen Willen die Meldung oder Erklärung nach Absatz 1 nicht rechtzeitig abgeben konnte, kann sie gültig noch innerhalb eines Jahres nach Wegfall des Hinderungsgrundes abgeben.

2. Abschnitt: Entzug

Artikel 42 Voraussetzungen (für den Entzug)

Das BFM kann mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons einer Doppelbürgerin oder einem Doppelbürger das Schweizer-, Kantons- und Gemeindebürgerrecht entziehen, wenn ihr oder sein Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist.

Artikel 37 Entlassungsgesuch und –beschluss

¹ Schweizer Bürgerinnen und Bürger werden auf Begehren aus dem Bürgerrecht entlassen, wenn sie keinen Aufenthalt in der Schweiz haben und eine andere Staatsangehörigkeit besitzen oder ihnen eine solche zugesichert ist. Für Unmündige gilt Artikel 31 sinngemäss.

² Die Entlassung wird von der Behörde des Heimatkantons ausgesprochen.

³ Der Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts und damit des Schweizer Bürgerrechts tritt mit der Zustellung der Entlassungsurkunde ein.

Artikel 38 Einbezug von Kindern

¹ In die Entlassung werden die unmündigen, unter der elterlichen Sorge der Entlassenen stehenden Kinder einbezogen; Kinder über 16 Jahre jedoch nur, wenn sie schriftlich zustimmen.

² Sie dürfen ebenfalls in der Schweiz keinen Aufenthalt haben und müssen eine andere Staatsangehörigkeit besitzen, oder es muss ihnen eine solche zugesichert sein.

52. Der Verlust von Gesetzes wegen wird durch die Art. 5 bis 7 des Gesetzes geregelt. Demgemäss führen drei Sachverhalte automatisch zum Verlust des Bürgerrechts, nämlich die Aufhebung des Kindesverhältnisses, die Adoption einer unmündigen Person durch eine ausländische Person, sofern sie mit der Adoption die Staatsangehörigkeit der adoptierenden Person erwirbt sowie die Geburt im Ausland, sofern das im Ausland geborene Kind noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzt und sich nicht bis zur Vollendung des 22. Lebensjahres bei einer schweizerischen Behörde gemeldet hat oder den Willen zur Beibehaltung des Schweizer Bürgerrechts schriftlich erklärt hat. Gemäss Art. 42 kann einer Doppelbürgerin oder einem Doppelbürger das Bürgerrecht durch das Bundesamt entzogen werden, wenn ihr oder sein Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist und sein oder ihr Heimatkanton in den Entzug eingewilligt hat. Auf Begehren aus dem Bürgerrecht entlassen werden kann gemäss Art. 37 und 38, wer keinen Aufenthalt in der Schweiz hat und eine andere Staatsangehörigkeit besitzt oder zugesichert erhalten hat. Unmündige können in das Entlassungsgesuch mit einbezogen werden.

53. UNHCR nimmt zur Kenntnis, dass der Verlust des Schweizer Bürgerrechts gemäss Art. 5 und 7 des Vorschlags nur eintreten soll, wenn die betroffenen Person eine andere Staatsangehörigkeit besitzt und somit sichergestellt werden, dass die Person nicht staatenlos wird. UNHCR nimmt zudem erfreut zur Kenntnis, dass für den Fall einer Adoption gemäss Art. 6 Abs. 3 des Vorschlages der Verlust des Schweizer Bürgerrechts als nicht eingetreten gelten soll, wenn die Adoption aufgehoben wird. Darüber hinaus soll ein Entzug des Schweizer Bürgerrechts gemäss Art. 42 nur für Doppelbürgerinnen oder Doppelbürger zur Anwendung kommen. UNHCR begrüsst diese Bemühungen, Staatenlosigkeit zu vermeiden, ausdrücklich.

54. Bezüglich der Entlassung aus dem Bürgerrecht gemäss Art. 37ff. des Vorschlags möchte UNHCR darauf hinweisen, dass es in manchen Ländern

zur Staatenlosigkeit von Personen gekommen ist, weil eine zugesicherte Staatsangehörigkeit nicht effektiv zuerkannt wurde, nachdem die Person aus ihrer vorherigen entlassen wurde. UNHCR möchte daher anregen, wie dies von anderen Staaten gemacht wird, eine Schutzklausel einzubauen, welche den Verlust Schweizer Staatsbürgerschaft einer Person rückgängig macht und die Person so stellt, als hätte sie diese nie verloren, falls diese die neue nicht nach dem Ablauf einer bestimmten zeitlichen Frist erhalten haben, wie dies in Art. 6 Abs. 3 des Vorschlages für den Fall der Adoption vorgesehen ist.

Schlussfolgerungen

55. UNHCR begrüsst die Bemühungen der Schweiz, mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz ein einfacheres, verständlicheres und genauer ausgestaltetes Verfahren zur Einbürgerung zu schaffen. Ebenso begrüsst UNHCR die Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer auf acht Jahre. Des Weiteren begrüsst UNHCR, dass die Schweiz beabsichtigt, dem Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit beizutreten und dafür die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

56. Im Hinblick auf die unter dem Mandat von UNHCR stehenden Personen, die für eine Einbürgerung in Frage kommen (Flüchtlinge und Staatenlose), bedauert UNHCR allerdings, dass die Bedingungen zur Einbürgerung für diesen Personenkreis eher schlechter werden sollen, da zum einen der Besitz einer – insbesondere für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge häufig schwer zu erlangenden – Niederlassungsbewilligung zur Voraussetzung für die Einbürgerung gemacht werden soll und zum anderen die Zeit des Asylverfahrens nicht mehr auf die zu berücksichtigende Dauer angerechnet werden soll.

57. Im internationalen Flüchtlingsrecht ist die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft deklaratorisch und nicht konstitutiv. Das bedeutet, dass Flüchtlinge sich bereits mit der Einreise erlaubt im Sinne des Flüchtlingsrechts aufhalten, daher sollten diese Zeiten aus völkerrechtlicher Sicht auch auf die Aufenthaltsdauer angerechnet werden. Darüber hinaus ist das Verbot der Diskriminierung gegenüber anderen ausländischen Staatsangehörigen, das in Art. 7 Abs. 1 GFK enthalten ist, zu beachten..

58. UNHCR bedauert, dass die Schweiz in der geplanten Revision des Bürgerrechtsgesetzes nicht vorsieht, dass die nach Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 32 des Abkommens von 1954 bestehende Verpflichtung, die Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen „so weit wie möglich“ zu erleichtern, Aufnahme in das neue Bürgerrecht findet. Diese Verpflichtung ergibt sich auch aus Art. 6 Abs. 4 lit. g des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit. UNHCR schlägt daher vor, dass die Schweiz sich diesbezüglich an der Praxis der meisten anderen europäischen Staaten, die zumindest gewisse Erleichterungen für Flüchtlinge

vorsehen, orientiert, um dieser Verpflichtung nachzukommen. Für Flüchtlinge und Staatenlose sollte die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung gewährt werden.

59. Des Weiteren möchte UNHCR auch in Ansehung der entsprechenden Vorschläge und Aufforderungen der UN-Generalversammlung und des UNHCR-Exekutivkomitees in dieser Hinsicht, die in jüngster Zeit ergangen sind, vorschlagen, dass die Schweiz die Gelegenheit der Totalrevision nutzt, um die rechtlichen Voraussetzungen für einen Beitritt zum Übereinkommen über die Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 zu schaffen. Ein Beitritt zum 50jährigen Bestehen des Übereinkommens im Jahr 2011 wäre ein erfreuliches Signal im Hinblick auf die Bemühungen der Staatengemeinschaft, Staatenlosigkeit zu verhüten und zu vermindern.

60. Bezüglich der Entlassung aus dem Bürgerrecht möchte UNHCR darauf hinweisen, dass es in einigen Fällen zur Staatenlosigkeit solcher Personen gekommen ist. UNHCR möchte daher anregen, wie dies von anderen Staaten gemacht wird, eine rechtliche Schutzklausel analog zu Art. 6 Abs. 3 des Vorschlags auch für solche Fälle vorzusehen, bei denen eine Person nach Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht staatenlos geworden ist.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
März 2010