



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

25.081

Botschaft zur Volksinitiative «Für ein modernes Bürgerrecht (Demokratie-Initiative)»

vom 5. November 2025

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für ein modernes Bürgerrecht (Demokratie-Initiative)» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

5. November 2025

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Karin Keller-Sutter
Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

Übersicht

Die Volksinitiative «Für ein modernes Bürgerrecht (Demokratie-Initiative)» strebt eine einheitliche Regelung der ordentlichen Einbürgerung auf nationaler Ebene mit einer Herabsetzung der Voraussetzungen an. Dieses Anliegen würde in die bestehenden kantonalen Kompetenzen eingreifen. Der Bundesrat empfiehlt deshalb die Initiative ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung.

Inhalt der Initiative

Die eidgenössische Volksinitiative «Für ein modernes Bürgerrecht (Demokratie-Initiative)» ist am 21. November 2024 mit 104 569 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Sie verlangt, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen vereinheitlicht werden und in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Ausländerinnen und Ausländer sollen sich ordentlich einbürgern lassen können, wenn sie sich seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhalten, nicht zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden und über Grundkenntnisse einer Landessprache verfügen. Wer diese Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt, hat einen Anspruch auf Einbürgerung. Der Bund ist für die Ausführungsgesetzgebung zuständig.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Initiative schafft die geltenden kantonalen Kompetenzen bei der ordentlichen Einbürgerung ab und überträgt stattdessen dem Bund die Kompetenz, die ordentliche Einbürgerung abschliessend zu regeln. Die bestehenden Anforderungen an die ordentliche Einbürgerung werden herabgesetzt, indem die Aufenthaltsdauer in der Schweiz von zehn auf fünf Jahre verkürzt und keine Niederlassungsbewilligung mehr verlangt wird. Damit können sich Ausländerinnen und Ausländer einbürgern lassen, deren Aufenthalt in der Schweiz weniger dauerhaft und gefestigt ist. Die Anforderungen an die Integration werden ebenfalls gesenkt. Strafrechtliche Verurteilungen, ausser bei langfristigen Freiheitsstrafen, wären kein Einbürgerungshindernis mehr. Zudem würde der Bezug von Sozialhilfe kein Einbürgerungshindernis mehr darstellen. Der von den Initiantinnen und Initianten gewählte Ansatz geht dem Bundesrat zu weit. Die von der Initiative geforderte Kompetenzverlagerung zum Bund würde die föderalistischen Zuständigkeiten in der ordentlichen Einbürgerung massgeblich verändern. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass an der Dreistufigkeit des Schweizer Bürgerrechts und den Kompetenzen der jeweiligen Staatsebene festgehalten werden soll.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt dem Parlament, die Volksinitiative «Für ein modernes Bürgerrecht (Demokratie-Initiative)» Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Er stellt ihr keinen direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag gegenüber.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative	5
1.1 Wortlaut der Initiative	5
1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen	5
1.3 Gültigkeit	6
2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative	6
2.1 Einleitung	6
2.2 Rechtsvergleich mit europäischen Staaten	7
2.3 Das Schweizer Bürgerrecht	12
2.3.1 Rechte und Pflichten von Schweizerinnen und Schweizern	12
2.3.2 Historische Entwicklung auf dem Gebiet der Einbürgerungen	13
2.3.3 Tragweite der Bundeskompetenz nach Artikel 38 Absatz 2 BV	20
2.3.4 Erwerb des Schweizer Bürgerrechts	20
2.3.5 Regelung der ordentlichen Einbürgerung	21
2.3.6 Gesamtzahl der ordentlichen Einbürgerungen von 1987 bis 2024	28
3 Ziele und Inhalt der Initiative	29
3.1 Ziele der Initiative	29
3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung	29
3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes	29
4 Würdigung der Initiative	35
4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative	35
4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme	36
4.2.1 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	36
4.2.2 Auswirkungen auf den Bund	36
4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative	37
4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	38
4.5 Verzicht auf einen direkten Gegenentwurf oder einen indirekten Gegenvorschlag	40
5 Postulate zum Bürgerrecht	41
5.1 Postulat 20.4344 «Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren»	41
5.2 Postulat 22.3397 «Der tiefen Einbürgerungszahl von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation auf den Grund gehen»	42
6 Schlussfolgerungen	45
Literaturverzeichnis	46

Anhang

- 1 Ständige Wohnbevölkerung nach Geburtsort,
 Anwesenheitsdauer, Staatsangehörigkeitskategorie
 und Anwesenheitsbewilligung, 2024 48

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative
«Für ein modernes Bürgerrecht
(Demokratie-Initiative)» (Entwurf)**

BBl 2025 3373

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für ein modernes Bürgerrecht (Demokratie-Initiative)» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 38 Abs. 2

² Er [der Bund] erlässt Vorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern. Anspruch auf Erteilung des Bürgerrechts auf Gesuch hin haben Ausländerinnen und Ausländer, die:

- a. sich seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhalten;
- b. nicht zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt worden sind;
- c. die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden; und
- d. Grundkenntnisse einer Landessprache haben.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für ein modernes Bürgerrecht (Demokratie-Initiative)» wurde am 2. Mai 2023 von der Bundeskanzlei vorgeprüft² und am 21. November 2024 mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Mit Verfügung vom 24. Januar 2025 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 104 569 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.³

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 21. November 2025 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 21. Mai 2027 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

¹ SR 101

² BBl 2023 1224

³ BBl 2025 273

⁴ SR 171.10

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV):

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

2.1 Einleitung

Das Staatsangehörigkeitsrecht umfasst alle Normen, die den Erwerb und den Verlust sowie das Bestehen oder Nichtbestehen der Staatsangehörigkeit regeln. Wer die Staatsangehörigkeit eines Staates erwirbt und wer nicht, hängt unter anderem von verschiedenen Prinzipien ab, die miteinander kombiniert werden können.

Abstammungs- und Geburtsortsprinzip

Die grundlegendsten Prinzipien sind das Abstammungs- und das Geburtsortsprinzip. Nach dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) geht die Staatsangehörigkeit von den Eltern auf die Kinder über, während nach dem Geburtsortsprinzip (*ius soli*) das Kind die Staatsangehörigkeit des Geburtsstaates erwirbt. Um die Staatsangehörigkeit nach dem Geburtsortsprinzip zu erwerben, ist es unerheblich, welche Staatsangehörigkeit die Eltern besitzen. Sowohl das Abstammungs- als auch das Geburtsortsprinzip können den automatischen oder nicht automatischen Erwerb der Staatsangehörigkeit bei der Geburt oder zu einem späteren Zeitpunkt vorsehen.⁵ Dabei können sowohl das Abstammungsprinzip als auch das Geburtsortsprinzip miteinander kombiniert werden. Beide Grundprinzipien knüpfen an den Zufall der Geburt an, was als ungerecht empfunden werden kann.⁶ In der Schweiz wurden in der Vergangenheit unterschiedliche Varianten des Geburtsortsprinzips diskutiert (siehe die Erläuterungen in Ziff. 2.3.2), weshalb nachfolgend einige davon kurz erläutert werden:

Varianten des Geburtsortsprinzips

- *Uneingeschränktes ius soli*: Im Inland geborene Kinder ausländischer Eltern erwerben mit der Geburt die Staatsangehörigkeit des Geburtsstaates.

⁵ de Groot, Vonk 2022, S. 101–106.

⁶ Honohan 2010, S. 4.

- *Eingeschränktes ius soli*: Im Inland geborene Kinder ausländischer Eltern erwerben nach der Geburt oder zu einem späteren Zeitpunkt die Staatsangehörigkeit des Geburtsstaates, wenn die Eltern oder ein Elternteil bestimmte Voraussetzungen erfüllen (z. B. Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltstitel).
- *Doppeltes ius soli*: Ein Kind ausländischer Eltern erwirbt mit der Geburt die Staatsangehörigkeit des Geburtsstaates, wenn zumindest ein Elternteil bereits in diesem Staat geboren wurde.

Einbürgerung

Die Einbürgerung ist ein behördliches Verfahren, durch das einer Ausländerin oder einem Ausländer die Staatsangehörigkeit verliehen wird. Dieses Verfahren wird im Staatsangehörigkeitsrecht geregelt und kann unter anderem die Dauer im Aufenthaltsstaat und den notwendigen Aufenthaltstitel, die Beschränkungen der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit, die Höhe der Gebühren, die erforderlichen Integrationskriterien (z. B. Sprachkenntnisse), die zuständigen Behörden sowie deren Ermessensspielraum umfassen. Um Ausländerinnen und Ausländern bevorzugt die Staatsangehörigkeit verleihen zu können, z. B. aus familienrechtlichen Gründen, können die Anforderungen herabgesetzt oder kann ganz auf sie verzichtet sowie das Verfahren vereinfacht werden (sogenannte vereinfachte oder erleichterte Einbürgerung).⁷

2.2 Rechtsvergleich mit europäischen Staaten

Ein rechtsvergleichendes Gutachten⁸ untersuchte die Regeln zum Erwerb der Staatsangehörigkeit in ausgewählten europäischen Staaten. Ausgewählt wurden die Nachbarstaaten der Schweiz (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich) sowie weitere europäische Staaten (Belgien, Dänemark, Lettland, Niederlande, Portugal, Schweden und Vereinigtes Königreich) aufgrund ihres unterschiedlichen Anteils der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung, ihrer unterschiedlichen historischen Entwicklungen, ihrer unterschiedlichen Einwanderungspolitik sowie unterschiedlichen Varianten des Geburtsortprinzips. Die Ergebnisse dieser elf Staaten wurden in einem breiteren Kontext dargestellt und mit insgesamt 31 europäischen Staaten (alle 27 EU-Mitgliedstaaten sowie die Schweiz, Island, Norwegen und das Vereinigte Königreich) verglichen.

Aus dem Gutachten ergeben sich insbesondere folgende Erkenntnisse:⁹

- Alle 31 europäischen Staaten bieten die Möglichkeit zum Erwerb der Staatsangehörigkeit auf der Grundlage eines Aufenthalts im jeweiligen Land. Die Einbürgerungsvoraussetzungen unterscheiden sich jedoch von Staat zu Staat in Bezug auf die Dauer des Aufenthalts, die zulässigen Aufenthaltsunterbrechungen und die Anforderungen an den Aufenthaltstitel.

⁷ Hoffmann, 2022, S. 136–146.

⁸ Gutachten GLOBALCIT.

⁹ Gutachten GLOBALCIT, S. 12–17.

- Am weitesten verbreitet ist die Voraussetzung eines fünfjährigen Aufenthalts, um eingebürgert zu werden. Einige Staaten verlangen eine längere Aufenthaltsdauer von bis zu zehn Jahren. Beschleunigte Einbürgerungsverfahren für besondere Gruppen existieren europaweit. In verschiedenen Staaten gelten kürzere Aufenthaltsanforderungen für Ehegattinnen und Ehegatten oder Lebenspartnerinnen und -partner von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern, Flüchtlinge oder Staatenlose sowie Staatsangehörige bestimmter Herkunft (z. B. EU-Staatsangehörige sowie Angehörige der Nordischen Passunion).
- In allen elf untersuchten Staaten ist ein rechtmässiger Aufenthaltsstatus zum Zeitpunkt der Gesuchstellung für den Erwerb der Staatsangehörigkeit aufgrund des Aufenthalts (ordentliche Einbürgerung) vorausgesetzt. Die Anzahl und die Art der zulässigen Unterbrechungen der erforderlichen Aufenthaltsdauer variieren erheblich zwischen den Staaten. Einige Staaten berechnen einen Prozentsatz oder die Anzahl der im Ausland verbrachten Tage, während andere den Wohnsitz eher auf der Basis von qualitativen Kriterien festlegen, indem sie den Lebensmittelpunkt oder ausreichende Bindungen bestimmen.
- Beschränkungen der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit sind in Europa zunehmend unüblich. In den wenigen europäischen Staaten, die immer noch den Verzicht auf eine andere Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für die Einbürgerung verlangen, gibt es erhebliche Ausnahmen (z. B. für Ehegattinnen und Ehegatten, Partnerinnen und Partner von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern oder Staatsangehörige von Herkunftsländern mit starken historischen oder politischen Bindungen an den Staat).
- Die meisten Staaten verlangen von Bewerberinnen und Bewerbern den Nachweis von Sprachkenntnissen, die in der Regel ein mittleres Niveau erreichen müssen und in einem Sprachtest geprüft werden. Tests zu den Kenntnissen über den Staat sind etwas weniger verbreitet, werden aber immer noch häufig angewandt. Es gibt einige Unterschiede zwischen den Staaten in Bezug auf die Frage, ob der Wissenstest während eines persönlichen Gesprächs oder in schriftlicher Form durchgeführt wird.
- Das Verfahren für die ordentliche Einbürgerung ist in der Regel ein Ermessensverfahren. Das bedeutet, dass die Erfüllung aller Einbürgerungsvoraussetzungen erforderlich ist, aber keine rechtliche Garantie für den Erwerb der Staatsangehörigkeit besteht. Einige Staaten geben den Behörden Hinweise zur Auslegung des Gesetzes. In einigen wenigen Staaten besteht ein Anspruch auf Einbürgerung, wenn die Bewerberin oder der Bewerber alle Voraussetzungen erfüllt, oder für bestimmte Kategorien von Bewerberinnen und Bewerbern, wenn alle Kriterien erfüllt sind, z. B. für Ehegattinnen und Ehegatten oder minderjährige Kinder. In solchen Fällen haben die Behörden nur einen geringen Ermessensspielraum.
- Die Bewerberinnen und Bewerber müssen für ihr Gesuch Unterlagen zur Verfügung stellen. Dazu gehören in den meisten Fällen ein gültiger Ausweis (z. B. eine Kopie oder das Original eines Reisepasses), Geburtsurkunden und ein Nachweis des Wohnsitzes oder eine Kopie der Aufenthaltsgenehmigung.

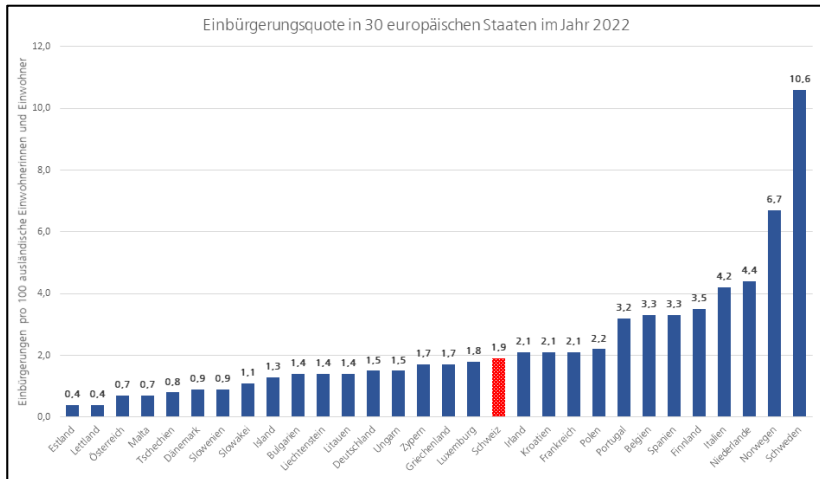
Diese Dokumente müssen in die Sprache des Aufnahmestaates übersetzt (und in einigen Fällen vom Heimatstaat beglaubigt) werden.

- Die Einbürgerungsbehörde kann dezentral (bei einer kommunalen oder regionalen Behörde), zentral bei einem Ministerium oder auf beiden Ebenen angesiedelt sein. Der Ablauf eines Gesuchs ist unterschiedlich, je nachdem, wo die Behörde angesiedelt ist. In zentralisierten Systemen werden in der Regel dieselben standardisierten Verfahren angewandt, sobald das Gesuch bei der zuständigen Behörde eingereicht wurde. In dezentralisierten Systemen hingegen kann der Ablauf von Gemeinde zu Gemeinde oder Region zu Region variieren.
- In den elf untersuchten Staaten variiert die Bearbeitungszeit nach Einreichung eines Gesuchs zwischen sechs und 48 Monaten. Einige Staaten garantieren einen bestimmten Zeitrahmen, innerhalb dessen sie einen Entscheid treffen werden. Nachdem ein Gesuch angenommen wurde, müssen die Bewerberinnen und Bewerber in einigen Ländern an einer Einbürgerungszeremonie teilnehmen und einen Eid ablegen.
- In fast allen Staaten, die im Gutachten untersucht wurden, besteht die Möglichkeit, Beschwerde gegen einen Negativbescheid einzulegen. Es gibt Unterschiede zwischen den Staaten in Bezug auf die Frage, wie die Beschwerden gehandhabt werden und wer sie behandelt. Beschwerden können an die zuständige Behörde zurückgehen, an eine höhere Behörde weitergeleitet oder an die Gerichte übergeben werden.
- In allen Staaten müssen die Bewerberinnen und Bewerber eine Gebühr entrichten. Die Gebühren unterscheiden sich massgeblich und reichen von etwa 30 Euro bis weit über 2000 Euro. Diese Grundgebühr deckt keine weiteren Kosten ab, die für die Bewerberinnen und Bewerber entstehen, wie z. B. Sprachkurse, das Sammeln oder Übersetzen von Dokumenten. Die meisten Staaten gewähren ermässigte Gebühren für Minderjährige, Ehegattinnen und Ehegatten, Flüchtlinge und Staatenlose.
- Neben der aufenthaltsrechtlichen Einbürgerung für Zugewanderte der ersten Generation bieten viele europäische Staaten erleichterte Verfahrenswege für die Einbürgerung von Kindern von Migrantinnen und Migranten. Es existieren unterschiedliche Verfahren für Kinder, die in jungen Jahren in den Aufenthaltsstaat eingereist sind oder dort geboren wurden.
- Nur in wenigen Staaten existiert ein Einbürgerungsverfahren, das auf dem Aufenthalt bzw. der Einschulung während der Kindheit basiert und in der Regel vom Alter bei der Ankunft im Staat oder von der Anzahl der Jahre bzw. der Art der abgeschlossenen Schulbildung abhängt. Für gewöhnlich erfolgt die Einbürgerung von Minderjährigen als Zweit Antragstellende im Zuge des Gesuchs ihrer Eltern.
- In keinem europäischen Land kann die Staatsangehörigkeit alleine durch Geburt im jeweiligen Land erworben werden. Dennoch bieten mehrere Staaten den Erwerb der Staatsangehörigkeit an, wenn eine Person im jeweiligen Staat geboren worden ist, auch wenn kein Elternteil Staatsangehöriger ist. In diesen Fällen hängt der Erwerb der Staatsangehörigkeit vom Aufenthaltsstatus und

der Dauer des Aufenthalts des ausländischen Elternteils im Staat ab. Ist ein Elternteil im Aufenthaltsstaat geboren, so kann das im Staat geborene Kind zum Teil auch bei seiner Geburt das Recht auf die Staatsangehörigkeit erhalten. In einigen Staaten können im Aufenthaltsstaat geborene Personen die Staatsangehörigkeit nach der Geburt, mit Erreichen der Volljährigkeit oder vorher unter bestimmten Bedingungen erwerben.

- Einige Staaten bieten spezielle Einbürgerungsverfahren als erleichterten Weg zur Staatsangehörigkeit an, die auf der Geburt im Staat oder dem Aufenthalt bzw. Schulbesuch in der Kindheit basieren. Diese Verfahren beinhalten in der Regel die Abgabe einer mündlichen oder schriftlichen Erklärung (durch die Person oder ihre gesetzliche Vertreterin oder ihren gesetzlichen Vertreter) bei den zuständigen Behörden. In einigen Staaten bedarf eine solche Erklärung keines weiteren Entscheids der Behörde. Die Staatsangehörigkeit wird dann sofort per Erklärung erworben.
- Wenn die Staatsangehörigkeit durch Erklärung erworben werden kann, sind die Anforderungen an die Unterlagen in den meisten Fällen weniger streng als bei der Einbürgerung aufgrund des Aufenthalts. Im Allgemeinen ist die Behörde zuständig, die auch für die aufenthaltsbasierte Einbürgerung zuständig ist. Insgesamt ist der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Erklärungsrecht schneller als die gewöhnliche Einbürgerung aufgrund des Aufenthalts.
- In der Regel sind die Behörden nicht verpflichtet, im Staat geborene Personen über die Möglichkeit des Erwerbs der Staatsangehörigkeit zu informieren. Die meisten Staaten informieren auf verschiedenen Websites oder in Broschüren über die Voraussetzungen und die dafür notwendigen Schritte der Antragstellung. Die potenziellen Bewerberinnen und Bewerber sind jedoch selbst dafür verantwortlich, sich darüber zu informieren, ob sie die Anforderungen für die Staatsangehörigkeit erfüllen.

Einbürgerungsquote in 30 europäischen Staaten im Jahr 2022



Quelle: Gutachten GLOBALCIT¹⁰, Eurostat

Der Erwerb der Staatsangehörigkeit ist in einigen Staaten deutlich schwieriger als in anderen, was zu erheblichen Unterschieden in den Einbürgerungsquoten (Anteil der Einbürgerungen an der im Staat lebenden ausländischen Bevölkerung) führt. Im internationalen Vergleich liegt die Schweiz im Jahr 2022 mit einer Einbürgerungsquote von rund 1,9 Prozent der ausländischen Bevölkerung im Mittelfeld, aber unter dem Gesamtdurchschnitt der 27 EU-Mitgliedstaaten von 2,6 Prozent. Die Bandbreite reicht von 10,6 Prozent in Schweden bis zu 0,4 Prozent in Estland und Lettland. Die Nachbarländer Deutschland (1,5) und Österreich (0,7) verzeichnen eine niedrigere Einbürgerungsquote als die Schweiz, während Italien (4,2) und Frankreich (2,2) höhere Quoten aufweisen.¹¹

In der Schweiz hat der Ausländeranteil aufgrund der Netto-Zuwanderung in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen. Im Jahr 2022 lag er bei 25,7 Prozent im Vergleich zu den 8,4 Prozent in den EU-Mitgliedstaaten. Deutschland hatte 2022 beispielsweise einen Ausländeranteil von 13 Prozent. Dieser ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen, lag zuvor aber über viele Jahre bei zwischen 8 und 9 Prozent.¹²

¹⁰ Gutachten GLOBALCIT, S. 19.

¹¹ Gutachten GLOBALCIT, S. 19.

¹² Studie BASS, S. 72–73.

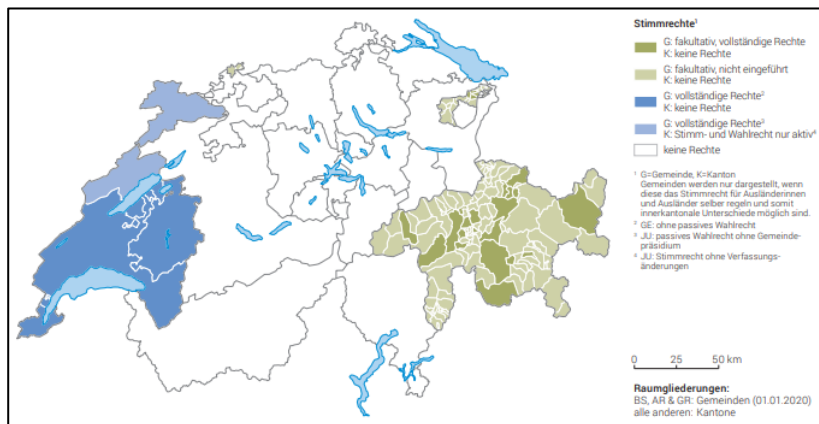
2.3 Das Schweizer Bürgerrecht

2.3.1 Rechte und Pflichten von Schweizerinnen und Schweizern

Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und eines Kantons besitzt (Art. 37 Abs. 1 BV). Schweizerinnen und Schweizer sind im Vergleich zu Ausländerinnen und Ausländern mit mehr Rechten und Pflichten ausgestattet. Dazu gehören vor allem die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV), der Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung (Art. 25 Abs. 1 BV), die Militär- und Ersatzdienstpflicht der Schweizer (Art. 59 Abs. 1 BV) und die politischen Rechte in Bundesangelegenheiten (Art. 136 Abs. 1 BV).

Ausländerinnen und Ausländer haben auf nationaler Ebene kein Stimm- und Wahlrecht. Die Regelung der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten fällt in die Kompetenz der Kantone (Art. 39 Abs. 1 BV). Sie sind daher grundsätzlich berechtigt, sämtliche oder einen Teil der den Schweizerinnen und Schweizern zugesprochenen politischen Rechte auch auf die ausländische Bevölkerung zu übertragen. Die Kantone Basel-Stadt, Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Graubünden, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura haben Ausländerinnen und Ausländern in unterschiedlichem Umfang Stimmrechte verliehen (vgl. Grafik).¹³

Stimmrecht von Ausländerinnen und Ausländern (2020)



Quelle: BFS, Stand Februar 2025

Eine Schweizerin oder ein Schweizer hat das Recht, sich an jedem Ort der Schweiz niederzulassen (Art. 24 Abs. 1 BV), die Schweiz zu verlassen oder in die Schweiz einzureisen (Art. 24 Abs. 2 BV). Für Schweizerinnen und Schweizer gilt ein absolutes

¹³ Abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken > Katalog > Stimmrecht von Ausländerinnen und Ausländern > Karte 2020 (Stand: 4.6.2025).

Verbot der Ausweisung (Art. 25 Abs. 1 BV),¹⁴ das auch für ausländisch-schweizerische Doppelbürgerinnen und Doppelbürger gilt.¹⁵ Jede staatliche Anordnung oder Vollzugshandlung, die zur Folge hat, dass Schweizer Bürgerinnen oder Bürger vom Territorium der Schweiz weggewiesen oder ausgewiesen werden, ist unzulässig.¹⁶ Das Ausweisungsverbot für Schweizerinnen und Schweizer kann nicht unter der Voraussetzung von Artikel 36 BV eingeschränkt werden.¹⁷ Gemäss dieser Bestimmung bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (Abs. 1). Einschränkungen von Grundrechten müssen zudem durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3).¹⁸

2.3.2 Historische Entwicklung auf dem Gebiet der Einbürgerungen

Die folgende Chronologie zeigt die historische Entwicklung auf dem Gebiet der Einbürgerung von in der Schweiz geborenen oder aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern sowie deren Nachkommen für den Zeitraum 1848–2018:

- 1848 entstand mit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates das dreistufige Schweizer Bürgerrecht (Gemeinde, Kanton und Bund).¹⁹ Das bereits im *Ancien Régime* geltende *ius sanguinis* wurde bei der Gründung des Bundesstaates in die neue Verfassung übernommen.²⁰ Aus Rücksicht auf die kantonale Souveränität wurde die Regelung des Bürgerrechtserwerbs den Kantonen überlassen.²¹ Da die Gemeinden die finanziellen Folgen der Einbürgerungen zu tragen hatten, gestalteten sie den Erwerb des Gemeindebürgerrechts restriktiv.²²
- 1874 wurde die Bundesverfassung geändert und damit die Grundlage für das 1876 in Kraft getretene Bürgerrechtsgesetz geschaffen, das erstmals verschiedene Bereiche des Schweizer Bürgerrechts regelte.²³ Um den zunehmenden Missbräuchen bei der Erteilung des kantonalen Bürgerrechts entgegenzuwirken, legte der Bund Mindestanforderungen fest.²⁴ Die wichtigste Neuerung

¹⁴ Botschaft vom 29. November 2013 zur Genehmigung und zur Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, BBl **2014** 453 S. 471.

¹⁵ Mauerhofer 2004, S. 153.

¹⁶ Müller Jörg, Schefer 2008, S. 325.

¹⁷ Biaggini 2017, N 7 zu Art. 25 BV.

¹⁸ BGE **144** I 126 E. 5.1

¹⁹ Studer, Arlettaz, Argast 2008, S. 41; Botschaft vom 7. April 1982 über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung, BBl **1982** II 125 S. 127–129.

²⁰ Schwab 2017, S. 29.

²¹ Bianchi 2003, S. 164.

²² Diggelmann, Vogler 2013, S. 364.

²³ Studer, Arlettaz, Argast 2008, S. 57 und S. 62.

²⁴ Bianchi 2003, S. 165; Botschaft vom 9. August 1951 des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts, BBl **1951** II 669 S. 670; Kiener 2000, S. 214.

bestand darin, dass der Bund als Voraussetzung für die Einbürgerung eine Mindestwohnsitzfrist von zwei Jahren und die Bewilligungspflicht durch den Bundesrat einführt.²⁵

- 1898 reichte Theodor Curti (Nationalrat, Demokraten und Arbeiterpartei, DAP, St. Gallen) ein Postulat zur Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung von in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländern ein. Die Frage der erleichterten Einbürgerung von in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländern wurde an die Kantone weitergeleitet. 16 von 22 Kantonen lehnten eine Erleichterung ab und sprachen sich gegen eine weitere Beschneidung ihrer kantonalen und kommunalen Kompetenzen aus.²⁶
- 1903 trat ein neues Bürgerrechtsgesetz in Kraft. Um der drohenden Überfremdung entgegenzuwirken, wurden die Kantone unter anderem ermächtigt, Kindern von Ausländerinnen und Ausländern mit Wohnsitz im Kanton das Bürgerrecht von Gesetzes wegen zu verleihen, sofern die Eltern bei der Geburt des Kindes mindestens fünf Jahre im Kanton gewohnt haben. Mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz wurde damit ein eingeschränktes *ius soli* für die Kantone ermöglicht. Da kein Kanton von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht hatte, ersuchte der Nationalrat im Jahr 1910 den Bundesrat, die Einbürgerung der in der Schweiz geborenen sesshaften Ausländerinnen und Ausländer zu erleichtern.²⁷
- 1909 wurde der Bundesrat mit einem Postulat beauftragt zu prüfen, wie die Einbürgerung der in der Schweiz geborenen und wohnenden Ausländerinnen und Ausländer erleichtert werden könnte. Mit dieser Massnahme sollte unter anderem der Überfremdung der Schweiz entgegengewirkt werden.²⁸
- 1912 wurde aus Kreisen der Kantonsvertreter eine Petition an den Bundesrat eingereicht, die eine allgemein stärkere Berücksichtigung von *Ius-Soli*-Elementen verlangte. Das zuständige Departement befürwortete den Vorstoss und empfahl eine Revision der Bundesverfassung. Zur Realisierung kam es wegen des Kriegsausbruchs nicht mehr.²⁹
- 1919 setzte der Bundesrat eine Expertenkommission ein, um eine Änderung der Bundesverfassung (Art. 44) zu prüfen, die eine gesetzliche Regelung zur Abwendung der Überfremdungsgefahr ermöglichen sollte.³⁰ 1920 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf zur Schaffung einer Verfassungsgrundlage, die es dem Bund unter anderem ermöglichen sollte, Kindern ausländischer Eltern mit Wohnsitz in der Schweiz bei Geburt das Bürgerrecht

²⁵ Diggelmann, Vogler 2013, S. 365.

²⁶ Schwab 2017, S. 40–41.

²⁷ Botschaft vom 7. April 1982 über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung, BBl 1982 II 125 S. 127–129; Schwab 2017, S. 40–42.

²⁸ Burckhardt 1930, S. 710.

²⁹ Diggelmann, Vogler 2013, S. 368.

³⁰ Burckhardt 1930, S. 711–713.

zu erteilen, wenn ein Elternteil in der Schweiz geboren wurde (*doppeltes ius soli*).³¹

- 1920 wurde eine Volksinitiative (Ausländer-Initiative) eingereicht, die neben zwei punktuellen Verschärfungen die Einbürgerung von in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern erleichtern und mit der Möglichkeit des automatischen Erwerbs des Bürgerrechts verbinden wollte.³² 1922 wurde die Volksinitiative von der Mehrheit der Stimmberechtigten abgelehnt.³³
- 1928 trat die geänderte Bundesverfassung (Art. 44) in Kraft.³⁴ Diese überliess es generell dem Bundesgesetzgeber, die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Schweizer Bürgerrechts festzulegen.³⁵
- In den 1930er Jahren verschärfte sich der Einbürgerungsdiskurs. Um der Gefahr der Überfremdung zu begegnen, erhöhten viele Kantone und Gemeinden die Einbürgerungsgebühren.³⁶
- 1946 begannen die Arbeiten für ein neues Bürgerrechtsgesetz. 1949 lag ein Vorentwurf der Verwaltung vor. 1950 setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eine Expertenkommission für die Prüfung eines Vorentwurfs ein. 1951 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf für eine Gesetzesvorlage. Ziel der Gesetzesvorlage war eine umfassende, nach einheitlichen Grundgedanken gestaltete und auf die damaligen Verhältnisse abgestimmte Bürgerrechtsgesetzgebung.³⁷
- 1952 trat das Bürgerrechtsgesetz in Kraft.³⁸ Das neue Bürgerrechtsgesetz beruhte strikt auf dem Abstammungsprinzip.³⁹ Für die Einbürgerung galt eine bundesrechtliche Wohnsitzfrist von zwölf Jahren. Für junge Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz aufgewachsen sind, wurde eine verkürzte Wohnsitzfrist eingeführt: Ihnen wurden die Jahre zwischen dem vollendeten

³¹ Botschaft vom 9. November 1920 an die Bundesversammlung betreffend Revision des Art. 44 der Bundesverfassung (Massnahmen gegen die Überfremdung), BBl 1920 V 1 S. 79.

³² Bundesbeschluss vom 28. Januar 1921 betreffend die Erhaltung des Zustandekommens des Volksbegehrens «Ausländerinitiative», BBl 1921 I 176 S. 177; Bericht des Bundesrates vom 6. Juni 1921 an die Bundesversammlung über das Volksbegehren «Ausländerinitiative»; Begehren I betreffend Abänderung von Art. 44 der Bundesverfassung (Einbürgerungswesen), Begehren II betreffend Abänderung von Art. 70 der Bundesverfassung (Ausweisung wegen Gefährdung der Landessicherheit), BBl 1921 III 335.

³³ Burckhardt 1930, S. 713–714.

³⁴ Botschaft vom 7. April 1922 über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung, BBl 1922 II 125 S. 128; Walter Burckhardt, Schweizerisches Bundesrecht: Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, Frauenfeld 1930, S. 713–721.

³⁵ Botschaft vom 9. August 1951 des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts, BBl 1951 II 669 S. 672.

³⁶ Diggelmann, Vogler 2013, S. 370.

³⁷ Botschaft vom 9. August 1951 des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts, BBl 1951 II 669 S. 673–674.

³⁸ AS 1952 1087

³⁹ Achermann Alberto, Achermann Christin, D'Amato, Kamm, Von Rütte 2013, S. 8.

10. und 20. Lebensjahr doppelt angerechnet.⁴⁰ Auf diese Weise wurde das ordentliche Einbürgerungsverfahren für sie vereinfacht. Mit dem Bürgerrechtsgesetz von 1952 wurde die erleichterte Einbürgerung geschaffen. Sie sollte Personen, die bereits einen engen Bezug zur Schweiz hatten, ermöglichen, den Weg über die ordentliche Einbürgerung nicht bestreiten zu müssen.⁴¹

- 1964 wurde der Bericht der eingesetzten Kommission zum Studium des Problems der ausländischen Arbeitskräfte publiziert. Die Kommission bezeichnete eine aufgeschlossene Einbürgerungspolitik als dringendes staatspolitisches Gebot und sprach sich für die Ausdehnung der erleichterten Einbürgerung aus.⁴²
- 1965 unterbreitete das EJPD den Kantonen einen Vorschlag zur Stellungnahme, der eine neue Form der erleichterten Einbürgerung für Ausländerinnen und Ausländer vorsah, die seit ihrem 6. Lebensjahr mindestens 10 Jahre in der Schweiz gelebt und das Gesuch bis zum vollendeten 22. Altersjahr eingereicht haben. Die Mehrheit der Kantone lehnte diesen Vorschlag ab.⁴³
- 1968 lehnten die Kantone aus föderalistischen Gründen einen weiteren Vorschlag für die Einführung einer erleichterten Einbürgerung von jungen in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern ab.⁴⁴
- 1970 unterbreitete das EJPD den Kantonen einen Vorschlag zur Stellungnahme, der das Verfahren der ordentlichen Einbürgerung mit einer Bestimmung ergänzen sollte, wonach die Einbürgerung von in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländern, die während mindestens fünf Jahren eine schweizerische Schule besucht haben, unentgeltlich erfolgen sollte. Eine knappe Mehrheit der Kantone erklärte sich mit einer solchen Lösung grundsätzlich einverstanden. Einige Kantone unterbreiteten weitere Vorschläge.⁴⁵
- 1971 setzte das EJPD aufgrund der mehrheitlich positiven Rückmeldungen der Kantone eine Expertenkommission ein.⁴⁶ Im Zentrum der Untersuchungen der Kommission stand die Frage der Ausdehnung des erleichterten Einbürgerungsverfahrens. Sie schlug vor, das Verfahren auf junge Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz aufgewachsen sind, auszudehnen und ihnen bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung einzuräumen. Zudem sollte die erleichterte Einbürgerung unter anderem auch Flüchtlingen und Staatenlosen gewährt werden.

⁴⁰ Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG), AS **1952** 1087.

⁴¹ Diggelmann, Vogler 2013, S. 358.

⁴² Botschaft vom 7. April 1982 über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung, BBl **1982** II 125 S. 138.

⁴³ Bericht des Bundesrates vom 15. März 1971 an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1970, S. 97.

⁴⁴ Notiz Bürgerrecht vom 18. August 1970 von Dr. Oskar Schürch, Direktor der Polizeibehörde des EJPD, an Bundesrat von Moos, Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E4260D-01#1995/254#100.

⁴⁵ Bericht des Bundesrates vom 15. März 1971 an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1970, S. 97.

⁴⁶ Botschaft vom 7. April 1982 über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung, BBl **1982** II 125 S. 138.

- 1973 schickte das EJPD den Bericht und die Vorschläge der Expertenkommission zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes in die Vernehmlassung, um vor den Arbeiten an einer Verfassungsänderung die Meinung der betroffenen Kreise einzuholen.⁴⁷ Im Rahmen der Vernehmlassung sprachen sich 17 Kantone für und drei Kantone gegen eine erleichterte, unentgeltliche Einbürgerung für junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer aus.⁴⁸
- 1981 schickte das EJPD einen bereinigten Entwurf zur Änderung der Bundesverfassung (Art. 44) in die Vernehmlassung. Eine klare Mehrheit befürwortete die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz aufgewachsen sind. Ziel der Verfassungsvorlage war die Eingliederung der Ausländerinnen und Ausländer in die schweizerische Gemeinschaft.⁴⁹
- 1982 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf zur Schaffung einer Verfassungsgrundlage, die es dem Bund ermöglicht, die Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer sowie von Flüchtlingen und Staatenlosen zu erleichtern, sofern sie sich in die schweizerischen Verhältnisse eingelebt haben. Begründet wurde die Vorlage unter anderem damit, dass die kantonalen und kommunalen Regelungen der erhöhten Integrationsfähigkeit von in der Schweiz aufgewachsenen jungen Ausländerinnen und Ausländern nur ungenügend Rechnung tragen.⁵⁰ Die Vorlage wurde am 4. Dezember 1983 von der Mehrheit der Stimmberechtigten abgelehnt.⁵¹
- 1992 unterbreitete der Bundesrat einen weiteren Entwurf zur Schaffung einer Verfassungsgrundlage, die es dem Bund ermöglicht, die Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer zu erleichtern.⁵² Die Vorlage wurde am 12. Juni 1994 in einer Volksabstimmung zwar von der Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen, scheiterte aber am Ständemehr.⁵³

⁴⁷ Bundesratsantrag vom 28. November 1972 zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes; Bericht der Expertenkommission; Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E4260D-01#1995/254#100.

⁴⁸ Studer, Arlettaz, Argast 2008, S. 114.

⁴⁹ Botschaft vom 7. April 1982 über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung, BBl **1982** II 125 S. 140 und S. 142.

⁵⁰ Botschaft vom 7. April 1982 über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung, BBl **1982** II 125 S. 126; Bundesbeschluss vom 24. Juni 1983 über die Erleichterung gewisser Einbürgerungen, BBl **1983** II 705.

⁵¹ Bundesratsbeschluss vom 29. Februar 1984 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1983 (Änderung der Bürgerrechtsregelung; Erleichterung gewisser Einbürgerungen), BBl **1984** I 614.

⁵² Botschaft vom 28. Oktober 1992 über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer, BBl **1992** VI 545; Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1993 über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung (Erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer), BBl **1993** IV 564.

⁵³ Bundesratsbeschluss vom 16. August 1994 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 (Kulturförderung; Einbürgerungsfragen; Friedenserhaltung), BBl **1994** III 1251.

- 1994 unterzeichneten die Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura eine Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer.⁵⁴ 1996 ist auch der Kanton Zürich der Konvention beigetreten.⁵⁵ Mit dem Beitritt zum Konkordat verpflichten sich diese Kantone, Vereinfachungen für die Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer zwischen dem 16. und 25. Altersjahr einzuführen. Zudem dürfen nur noch minimale Gebühren erhoben und eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei Jahren, davon ein Jahr vor Einreichung des Gesuches, verlangt werden.⁵⁶
- 1999 befasste sich eine Arbeitsgruppe der Verwaltung mit der erleichterten Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation. Die Arbeitsgruppe schlug in ihrem Fachbericht vor, Einbürgerungsvereinfachungen für junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer vorzusehen und eine Verfassungsgrundlage für die erleichterte Einbürgerung der dritten Ausländergeneration zu schaffen.⁵⁷
- 2001 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament eine Vorlage zur Schaffung einer Verfassungsgrundlage für die erleichterte Einbürgerung der zweiten Ausländergeneration und für den Erwerb des Bürgerrechts der dritten Ausländergeneration von Gesetzes wegen mit der Geburt in der Schweiz. Abweichend vom Grundsatz, dass der Bund Einbürgerungsentscheide über die erleichterte Einbürgerung trifft, war vorgesehen, dass die Kantone über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer befinden sollen.⁵⁸ Der Bürgerrechtserwerb für Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation wurde an die Voraussetzungen geknüpft, dass die Eltern des Kindes die Mehrheit der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz absolviert haben und im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit mehreren Jahren in der Schweiz wohnhaft sind.⁵⁹ Die Vorlage wurde am 26. September 2004 von der

⁵⁴ Bundesamt für Ausländerfragen, Schlussbericht vom Dezember 2000 der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, S. 11–12; Münz, Ulrich 2003, S. 24.

⁵⁵ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. Oktober 2014, Parlamentarische Initiative «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen», BBl **2015** 769 S. 780.

⁵⁶ Bundesamt für Ausländerfragen, Schlussbericht vom Dezember 2000 der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, S. 14.

⁵⁷ Bundesamt für Ausländerfragen, Schlussbericht vom Dezember 2000 der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, S. 5.

⁵⁸ Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG) (Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation / Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung), BBl **2002** 2011 S. 2013.

⁵⁹ Botschaft vom 21. November 2001 zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes, BBl **2002** 1911; Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation, BBl **2003** 6599; Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation, BBl **2003** 6601.

Mehrheit der Stimmberechtigten abgelehnt.⁶⁰ Mit der Ablehnung der Verfassungsvorlage durch Volk und Stände scheiterte die Einführung eines *ius soli*.⁶¹

- 2005 befasste sich eine Arbeitsgruppe der Verwaltung mit der Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern der zweiten und dritten Generation. Die Arbeitsgruppe legte in ihrem Fachbericht dar, dass mit der Ablehnung der Verfassungsvorlage auf bundesrechtliche Erleichterungen des Bürgerrechtserwerbs für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation vorerst verzichtet werden müsse. Der Bund könne jedoch im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz allgemeine Erleichterungen vorsehen, die dazu beitragen, die Einbürgerung der zweiten und dritten Generation zu vereinfachen.⁶²
- 2008 reichte Ada Marra (Nationalrätin, SP, Waadt) die parlamentarische Initiative 08.432 «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen» ein mit dem Ziel, dass Personen der dritten Ausländergeneration auf Antrag der Eltern oder der betroffenen Personen selbst eingebürgert werden können. Nach der Annahme der Initiative wurde die weitere Behandlung im Zuge der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes mehrmals verschoben. 2014 stimmte das Parlament der Totalrevision⁶³ des Bürgerrechtsgesetzes vom 20. Juni 2014⁶⁴ (BüG) zu und erarbeitete einen Verfassungs- sowie eine Gesetzesvorlage für die erleichterte Einbürgerung der dritten Ausländergeneration.⁶⁵ Am 12. Februar 2017 wurde die Verfassungsänderung von der Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen.⁶⁶
- 2018 traten die erleichterte Einbürgerung der dritten Ausländergeneration⁶⁷ und das totalrevidierte BüG in Kraft.⁶⁸ Mit der Totalrevision des BüG wurden nebst der Vereinfachung und Harmonisierung der Einbürgerungsverfahren

⁶⁰ Bundesratsbeschluss vom 26. Oktober 2004 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 26. September 2004 (Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft; Bürgerrecht der zweiten und dritten Ausländergeneration; Initiative «Postdienste für alle»), BBl **2004** 6641.

⁶¹ Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Januar 2015 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. Oktober 2014, Parlamentarische Initiative «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen», BBl **2015** 1327 S. 1329.

⁶² Bericht des Bundesamtes für Migration vom 20. Dezember 2005 über hängige Fragen des Bürgerrechts, S. 8–9.

⁶³ BBl **2014** 5133

⁶⁴ SR **141.0**; AS **2016** 2561

⁶⁵ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. Oktober 2014 Parlamentarische Initiative «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen», BBl **2015** 769 S. 773; Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Januar 2015 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. Oktober 2014, Parlamentarische Initiative «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen», BBl **2015** 1327.

⁶⁶ Bundesratsbeschluss vom 13. April 2017 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 (Bundesbeschluss über die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration; Bundesbeschluss über die Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr; Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz [Unternehmenssteuerreformgesetz III]), BBl **2017** 3387.

⁶⁷ AS **2018** 531

⁶⁸ AS **2016** 2561

sowie der Angleichung des Integrationsbegriffs an das Ausländerrecht grundsätzliche Neuerungen eingeführt wie beispielsweise die Niederlassungsbewilligung als Voraussetzung für die ordentliche Einbürgerung, die Herabsetzung der Aufenthaltsdauer von bisher zwölf Jahren auf zehn Jahre und die Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen. In der Botschaft zur Totalrevision des BüG wurde der Grundsatz betont, dass das Bürgerrecht als letzter Schritt der Integration die höchsten Anforderungen an die Integration stellen soll.⁶⁹

2.3.3 Tragweite der Bundeskompetenz nach Artikel 38 Absatz 2 BV

Nach Artikel 38 Absatz 2 BV erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat sich in einem Gutachten ausführlich zur Tragweite dieser Bundeskompetenz geäußert, weshalb hier nur ein kurzer Überblick erfolgt.⁷⁰ Nach Artikel 38 Absatz 2 BV muss es den unteren Staatsebenen möglich sein, für ihre Einbürgerungsentscheide weitere Voraussetzungen vorzusehen als diejenigen, die der Bund für die Einbürgerungsbewilligung verlangt. Artikel 38 Absatz 2 BV erlaubt es daher grundsätzlich nicht, dass der Bund einen oberen Rahmen für die materiellen Voraussetzungen, die die Kantone und Gemeinden an Einbürgerungsgesuche stellen, vorgibt.

2.3.4 Erwerb des Schweizer Bürgerrechts

Das Bürgerrecht kann in der Schweiz von Gesetzes wegen automatisch durch Abstammung (*ius sanguinis*) (Art. 1 BüG) und durch Adoption (Art. 4 BüG) erworben werden. Das Geburtsortsprinzip (*ius soli*) ist, abgesehen für Findelkinder (*fiktives ius soli*)⁷¹ (Art. 3 BüG), als solches in der Schweizer Rechtsordnung nicht bekannt. Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation erwerben das Bürgerrecht aufgrund von Ius-Soli-Elementen, wonach der Erwerb aufgrund einer engen Verbundenheit mit der Schweiz erleichtert wird.⁷² Abgesehen vom Sonderfall der Wiedereinbürgerung (Art. 26–29 BüG) kann das Schweizer Bürgerrecht durch ordentliche (Art. 9–19 BüG) und erleichterte Einbürgerung (Art. 20–25 BüG) erworben werden.⁷³

⁶⁹ Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG), BBl 2011 2825 Ziff. 1.1 und Ziff. 2.

⁷⁰ BJ, Gutachten zur Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV, S. 11 ff., abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte und Gutachten > Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV.

⁷¹ Hoffmann, S. 114.

⁷² Diggelmann, Vogler, S. 359.

⁷³ Hangartner 2009, S. 93.

2.3.5 Regelung der ordentlichen Einbürgerung

Das Verfahren der ordentlichen Einbürgerung ist dreistufig, was sich aus dem föderalen Aufbau der Schweiz erklärt und der Dreistufigkeit des Bürgerrechts nach Artikel 37 Absatz 1 BV ergibt. Bei der ordentlichen Einbürgerung wird das Einbürgerungsgesuch entweder beim Kanton oder bei der zuständigen Gemeinde eingereicht (Art. 13 Abs. 1 BÜG). Können der Kanton und, falls das kantonale Recht dies vorsieht, die Gemeinde die Einbürgerung zusichern, leiten sie das Einbürgerungsgesuch nach Abschluss der kantonalen Prüfung an das Staatssekretariat für Migration (SEM) weiter (Art. 13 Abs. 2 BÜG). Sind auch alle formellen und materiellen Voraussetzungen des Bundesrechts (Art. 11–12 BÜG) erfüllt, so erteilt das SEM die Einbürgerungsbewilligung des Bundes und stellt diese der kantonalen Einbürgerungsbehörde zum Entscheid über die Einbürgerung zu (Art. 13 Abs. 3 BÜG).

Das BÜG regelt die formellen (Art. 9 BÜG) und die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen (Art. 11 BÜG) aufseiten des Bundesrechts. Zu den materiellen Voraussetzungen gehören eine erfolgreiche Integration (Art. 11 Bst. a BÜG), das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (Art. 11 Bst. b BÜG) und die Nichtgefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 11 Bst. c BÜG). Artikel 12 BÜG führt die zu beachtenden Integrationskriterien auf. Alle Einbürgerungsvoraussetzungen müssen sowohl im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung als auch im Zeitpunkt der Einbürgerungsverfügung erfüllt sein.⁷⁴ Die Artikel 30–36 BÜG regeln die gemeinsamen Bestimmungen über den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Einbürgerung. Sie gelten für Bund und Kantone.

Solange sich die Kantone an die Mindestvorschriften des Bundes halten, können sie in diesem Sinne die ordentliche Einbürgerung erleichtern oder sie erschweren. Diese Möglichkeit steht den Kantonen nicht nur bei den materiellen, sondern auch bei den formellen Voraussetzungen zu.⁷⁵ In neunzehn Kantonen ist das Gemeindebürgerrecht im kantonalen Recht abschliessend geregelt, sieben Kantone gewähren ihren Gemeinden bei der Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen explizit einen Gestaltungsspielraum. Dabei handelt es sich um die Kantone Bern, Obwalden, Glarus, Zug, Basel-Landschaft, Graubünden und Jura.⁷⁶

Formelle Voraussetzungen

Besitz einer Niederlassungsbewilligung: Die ordentliche Einbürgerung setzt bei der Bewerberin und dem Bewerber eine Niederlassungsbewilligung voraus (Art. 9 Abs. 1 Bst. a BÜG). Um eine Niederlassungsbewilligung zu erhalten, müssen Ausländerinnen und Ausländer in der Regel mindestens zehn Jahre mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz gelebt haben (Art. 34 Abs. 2 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005⁷⁷; AIG). Zudem darf innerhalb der letzten fünf Jahre keine Rückstufung erfolgt sein (Art. 34 Abs. 6 AIG), dürfen keine Widerrufsgründe (Art. 62 AIG) oder Rückstufungsgründe (Art. 63 Abs. 2 AIG) vorliegen und müssen die Ausländerinnen und Ausländer integriert sein (Art. 34

⁷⁴ BGE 140 II 65 E. 2.1

⁷⁵ Urteil des BGer 1D_4/2016 vom 4. Mai 2017 E. 4.4

⁷⁶ Studie BASS, S. 14.

⁷⁷ SR 142.20

Abs. 2 Bst. c AIG). Eine kürzere Aufenthaltsdauer als zehn Jahre kann genügen, wenn wichtige Gründe vorliegen (Art. 34 Abs. 3 AIG) oder bei guter Integration nach einem ununterbrochenen Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre (Art. 34 Abs. 4 BÜG).

Für Personen aus Vertragsstaaten⁷⁸, die mit der Schweiz eine Niederlassungsvereinbarung abgeschlossen haben, beträgt die Frist für eine Niederlassungsbewilligung fünf Jahre statt zehn Jahre. Die von der Schweiz abgeschlossenen Niederlassungsvereinbarungen verleihen den Angehörigen der Vertragsparteien nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Abweichung von der Kann-Bestimmung von Art. 34 Abs. 2 AIG).

Aufenthaltsdauer in der Schweiz: Die Bewerberin oder der Bewerber muss bei der Gesuchstellung einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachweisen, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs (Art. 9 Abs. 1 Bst. b BÜG). Für die Berechnung der Aufenthaltsdauer von zehn Jahren wird die Zeit, während welcher die Bewerberin oder der Bewerber zwischen dem vollendeten 8. und 18. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet (Art. 9 Abs. 2 BÜG). Damit kann die gesetzliche Vertreterin oder der gesetzliche Vertreter für ein minderjähriges Kind (Art. 31 Abs. 1 BÜG) frühestens nach dem vollendeten 9. Lebensjahr eigenständig ein Einbürgerungsgesuch stellen. Vierzehn Kantone⁷⁹ haben die minimalen vom Bund vorgegebenen Anforderungen übernommen. In fünf Kantonen⁸⁰ ist die Einbürgerung von Minderjährigen ab dem vollendetem 12. Altersjahr, im Kanton Freiburg ab vollendetem 14. Altersjahr und in sechs Kantonen⁸¹ ab dem vollendetem 16. Altersjahr möglich.

Materielle Voraussetzungen

Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen: Der Bund gibt als Mindestvorschrift vor, dass Bewerberinnen und Bewerber mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sein müssen. Sie müssen Kenntnisse über die geographischen, historischen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in der Schweiz haben, am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz teilnehmen sowie regelmässige Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern pflegen (Art. 2 der Bürgerrechtsverordnung vom 17. Juni 2016⁸²; BÜV). Zehn Kantone⁸³ führen einen formalen Test und allenfalls Kurse durch. Der Kanton Tessin verlangt das Besuchen eines Kurses oder eine Bescheinigung über staatsbürgerliche und kulturelle

⁷⁸ Abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Internationales & Rückkehr > Schweizerische Migrationsaussenpolitik > Abkommen > Niederlassungsvereinbarungen (Stand: 2.12.2024).

⁷⁹ Zürich, Bern, Luzern, Uri, Obwalden, Glarus, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Aargau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf.

⁸⁰ Schwyz, Basel-Stadt, Schaffhausen, Graubünden, Jura.

⁸¹ Nidwalden, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Appenzell Innerrhoden, Thurgau.

⁸² SR 141.01

⁸³ Bern, Uri, Obwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Appenzell Ausserrhoden, Aargau, Waadt, Jura.

Kenntnisse. Demgegenüber sehen vierzehn Kantone⁸⁴ eine informelle Prüfung dieser Kenntnisse im Rahmen der Einbürgerungsgespräche vor.⁸⁵

Keine Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz: Die Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz wird nicht durch die Kantone und Gemeinden, sondern durch den Bund überprüft. Die Definition der konkreten Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 3 BüV) basiert auf dem Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015⁸⁶ (NDG). Das Staatssekretariat für Migration (SEM) stützt sich bei der Beurteilung, ob eine konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit vorliegt, in erster Linie auf die Informationen der Sicherheitsbehörden ab. Nach der Rechtsprechung des BVGer ändert die Mitwirkung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) nichts an der Verfügungskompetenz des SEM und führt auch nicht dazu, dass dem NDB im Verfahren Parteistellung zukommen würde.⁸⁷ Ferner sind die Ergebnisse und Nachforschungen für das SEM zwar nicht verbindlich, aber ohne triftige Gründe kann es davon nicht abweichen. Triftige Gründe würden vorliegen, wenn die Schlüsse des NDB nicht nachvollzogen werden können, weil die Ergebnisse nicht hinreichend substantiiert oder unzureichend begründet sind oder an inneren Widersprüchen leiden. Zudem muss das SEM unabhängig von den Ergebnissen des NDB eine eigene Einschätzung unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände vornehmen⁸⁸ und in voller Kenntnis der Sachlage darlegen, weshalb es den Schlussfolgerungen des NDB folgt.⁸⁹

Integrationskriterium – Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung: Die öffentliche Sicherheit und Ordnung gilt als nicht beachtet, wenn gesetzliche Vorschriften oder behördliche Anordnungen in erheblichem Umfang oder wiederholt missachtet oder wenn wichtige öffentlich-rechtliche oder private Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt werden. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist betroffen, wenn eine Bewerberin oder ein Bewerber nachweislich Verbrechen oder Vergehen wie die Billigung von Verstössen gegen den öffentlichen Frieden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen öffentlich unterstützt oder dafür wirbt (Art. 4 Abs. 1 BüV). Der Bund gibt als Mindestvorschrift vor, wann ein Eintrag im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein Einbürgerungshindernis darstellt (Art. 4 Abs. 2 BüV). Nach Artikel 4 Absatz 3 BüV entscheidet das SEM in Fällen, in denen im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ein Eintrag einsehbar ist und welche nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 4 Absatz 2 BüV fallen, unter Berücksichtigung der Höhe der Sanktion und ob die Integration der betroffenen Person erfolgreich ist.⁹⁰ Siebzehn Kantone⁹¹ haben die minimalen vom Bund vorgegebe-

⁸⁴ Zürich, Luzern, Schwyz, Nidwalden, Freiburg, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Wallis, Genf.

⁸⁵ Studie BASS, S. 11.

⁸⁶ SR 121

⁸⁷ BVGE 2013/34 E. 6.1

⁸⁸ BVGE 2015/1 E. 4.4.; Urteil des BVGer F-596382020 vom 17. Dezember 2021 E. 9.4 mit Verweis auf BVGE 2018 VI/5 E. 3.10.

⁸⁹ BVGE 2013/23 E. 8.6

⁹⁰ Urteile des BVGer F-1531/2023 vom 28. Mai 2024 E. 3.2; F-5493/2021 vom 3. Januar 2023 E. 5.5–5.6.

⁹¹ Zürich, Bern, Uri, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Stadt Schaffhausen, Appenzell Auser- rhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura.

nen Anforderungen übernommen. Es gibt aber auch Kantone, die in diesem Bereich erhöhte Anforderung kennen und eine vollständige Vorstrafenfreiheit als Einbürgerungsvoraussetzung verlangen (z. B. AG und NW).⁹²

Integrationskriterium – Respektierung der Werte der Bundesverfassung: Als Werte der BV gelten namentlich die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich demokratische Grundordnung der Schweiz (Art. 5 Bst. a BÜV), die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit (Art. 5 Bst. b BÜV) und die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch (Art. 5 Abs. c BÜV). Insbesondere die Missachtung oder Ablehnung des Rechts auf Selbstbestimmung, der Gleichwertigkeit aller Menschen in ihrer Vielfalt sowie der Meinungs-, Glaubens- und Gewissensfreiheit sind Anhaltspunkte für eine mangelnde Respektierung der BV. Weitere Indikatoren sind die mangelnde Toleranz gegenüber anderen Gruppierungen oder Religionen sowie das pauschale Herabsetzen von Minderheiten, Angehörigen einer bestimmten Religion oder Menschen einer bestimmten sexuellen Orientierung. Auch die Befürwortung von Handlungen, die gegen die Grundrechte verstossen, wie etwa Zwangsheiraten, oder öffentliche Propagandaaktionen, die die Interessen der freiheitlichen Demokratie und des Rechtsstaates gefährden, weisen auf einen Mangel an Respektierung der Bundesverfassung hin.

Integrationskriterium – Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen: Der Bund gibt als Mindestvorschrift vor, dass Bewerberinnen und Bewerber in einer Landessprache mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarates nachweisen (GER) (Art. 6 Abs. 1 BÜV). Der GER ist ein internationaler Massstab für Sprachkenntnisse und wird europaweit verwendet, um die Sprachkompetenzen von Lernenden zu beschreiben. Er unterscheidet drei Hauptniveaus sprachlicher Kommunikationsfähigkeiten: Das A-Niveau steht für eine elementare, das B-Niveau für eine selbstständige und das C-Niveau für eine kompetente Sprachanwendung. Innerhalb der Hauptniveaus werden je zwei Teilniveaus (z. B. A1 und A2) unterschieden, was die Genauigkeit des sprachlichen Anforderungsprofils erhöht. Neunzehn Kantone⁹³ haben die minimalen vom Bund vorgegebenen Anforderungen übernommen. Drei Kantone⁹⁴ verlangen sowohl mündlich als auch schriftlich ein B1-Niveau. Vier weitere Kantone⁹⁵ verlangen ein noch höheres Niveau: mündlich ein B2 und schriftlich ein B1. Grundsätzlich müssen die geforderten Sprachkenntnisse der lokalen Landessprache am Wohnort der Bewerberin oder des Bewerbers entsprechen. Der Nachweis der Sprachkompetenz gilt als alternativ erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber eine Landessprache als Muttersprache spricht und schreibt, mindestens fünf Jahre lang in einer Landessprache die Schule besucht hat, eine Ausbil-

⁹² Studie BASS, S. 12.

⁹³ Zürich, Bern, Luzern, Uri, Obwalden, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Aargau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura.

⁹⁴ Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen.

⁹⁵ Schwyz, Nidwalden, Zug, Thurgau.

dung in einer Landessprache abgeschlossen hat oder einen anerkannten Sprachnachweis vorlegt (Art. 6 Abs. 2 BÜV).

Integrationskriterium – Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung: Diesem Integrationskriterium liegt der Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit zu Grunde. Bewerberinnen und Bewerber sollen auf absehbare Zeit in der Lage sein, für sich und ihre Familie aufzukommen. Der Bund gibt als Mindestvorschrift vor, dass eine Einbürgerung ausgeschlossen ist, wenn die Bewerberin oder der Bewerber in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung Sozialhilfe bezogen hat oder während des Einbürgerungsverfahrens sozialhilfeabhängig wird. Mit der vollständigen Rückzahlung der in den letzten drei Jahren bezogenen Sozialhilfe wird eine Einbürgerung möglich (Art. 7 BÜV). Sechzehn Kantone⁹⁶ haben die minimalen vom Bund vorgegebenen Anforderungen übernommen. In sechs Kantonen⁹⁷ werden fünf Jahre und in vier Kantonen⁹⁸ zehn Jahre verlangt.

Integrationskriterium – Unterstützung der Integration von Familienangehörigen: Der Bund gibt als Mindestvorschrift vor, dass sich Bewerberinnen und Bewerber nicht nur um ihre eigene Integration bemühen, sondern auch um jene ihrer Familie. Die Förderung der Integration der Familienangehörigen gilt als erfüllt, wenn die Bewerberin oder der Bewerber ihre oder seine Familienmitglieder unterstützt beim Erwerb einer Landessprache, bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung, bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft in der Schweiz oder bei anderen Aktivitäten, die zur Integration beitragen. Dazu gehört zum Beispiel, dass die Bewerberin oder der Bewerber die Kontaktpflege der Familienangehörigen zu Schweizerinnen und Schweizern unterstützt (Art. 8 BÜV).

Einbürgerungsverfahren

Einbürgerungsentscheid und Begründungspflicht: Mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. Dezember 2007⁹⁹, in Kraft seit 1. Januar 2009, wurden unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung¹⁰⁰ die Bestimmungen aufgenommen, dass kantonale Einbürgerungsentscheide von der Exekutivbehörde oder von den Stimmberechtigten in einer Gemeindeversammlung getroffen werden können (Art. 15 Abs. 2 BÜG) und dass ablehnende Einbürgerungsentscheide zu begründen sind (Art. 16 BÜG). Im Entscheid BGE 129 I 217 stufte das Bundesgericht (BGE) einen Einbürgerungsentscheid der Gemeinde Emmen als diskriminierend ein und hob diesen auf. Im Entscheid BGE 129 I 232 hat das BGE in einem Fall, der die Stadt Zürich betraf, einen durch Urnenabstimmungen gefällten Einbürgerungsentscheid als rechtswidrig qualifiziert, weil er nicht begründet werden konnte.¹⁰¹

⁹⁶ Zürich, Luzern, Obwalden, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura.

⁹⁷ Uri, Schwyz, Nidwalden, Zug, Basel-Landschaft, Thurgau.

⁹⁸ Bern, Graubünden, Aargau, Tessin.

⁹⁹ AS 2008 5911

¹⁰⁰ BGE 129 I 217; BGE 129 I 232

¹⁰¹ Parlamentarische Initiative Bürgerrechtsgesetz Änderung, Bericht vom 27. Oktober 2005 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, BBl 2005 6941 Ziff. 1.1.2 und Ziff. 3.

Die kommunalen Gremien, welche für den Einbürgerungsentscheid zuständig sind, sind in erster Linie in den kantonalen Bürgerrechtsgesetzen definiert. Je nach Kanton sind die dafür vorgesehenen Gremien an unterschiedlichen Stellen angesiedelt. In den Gemeinden des Kantons Bern liegt die Zuständigkeit beispielsweise eindeutig beim Gemeinderat (Exekutive). In den Kantonen Basel-Landschaft, Zug und Graubünden liegt die kommunale Zuständigkeit vorwiegend bei der Bürgergemeinde, wobei die Form des Gremiums variiert (Bürgergemeindeversammlung, Bürgerrat, von Bürgergemeinden bestimmte Einbürgerungskommissionen). Wie die Zuständigkeiten geregelt sind, steht in keinem Zusammenhang mit dem Urbanisierungsgrad der Gemeinden. So kommen in Gemeinden mit städtischem und Agglomerationscharakter alle oben genannten Gremien vor. Einzig bei ländlichen Gemeinden sind meist der Gemeinde-, der Bürgerrat oder Gemeindeversammlungen zuständig. Kommissionen und Gemeindeparlamente, falls vorhanden, sind in keiner der ländlichen Gemeinden zuständig.¹⁰²

Doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit: Mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 23. März 1990¹⁰³, in Kraft seit 1. Januar 1992, lässt das Bundesrecht eine mehrfache Staatsangehörigkeit zu. Das Doppelbürgerrecht wurde mit der Streichung des entsprechenden Artikels im Bürgerrechtsgesetz ermöglicht (Art. 17).¹⁰⁴ Diese Bestimmung war eine Mindestvorschrift im Sinne von Artikel 38 Absatz 2 BV, weshalb die Kantone weiterhin den Verzicht auf die ausländische Staatsangehörigkeit im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung verlangen könnten.¹⁰⁵

Anforderungen an die kantonale und kommunale Wohnsitzdauer: Das Bundesrecht verlangt, dass die kantonale Gesetzgebung eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vorsehen muss (Art. 18 Abs. 1 BüG). Die Kantone können in ihrem kantonalen Recht innerhalb dieses Zeitraums vorsehen, wie lange sich eine Bewerberin oder ein Bewerber im jeweiligen Einbürgerungskanton und gegebenenfalls auch in der Gemeinde aufhalten muss. In acht Kantonen¹⁰⁶ beträgt die Mindestaufenthaltsdauer zwei Jahre, in zwei Kantonen¹⁰⁷ drei Jahre, im Kanton Solothurn vier Jahre und in fünfzehn Kantonen¹⁰⁸ fünf Jahre. In Anwendung der Gegenseitigkeitsvereinbarung vom 16. Dezember 1994 über die kantonalen Bedingungen für die Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation werden in den Kantonen Zürich, Bern, Freiburg, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura die in diesen Kantonen verbrachten Wohnsitzdauern anerkannt.¹⁰⁹

¹⁰² Studie BASS, S. 14.

¹⁰³ AS 1991 1034

¹⁰⁴ Botschaft vom 26. August 1987 zur Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (Gleichstellung von Mann und Frau, Bürgerrecht der Ehegatten in national gemischten Ehen, Anpassung von weiteren Bestimmungen an die Rechtsentwicklung), BBl 1987 III 293; AS 1991 1034.

¹⁰⁵ Hangartner 2001, Fn. 5.

¹⁰⁶ Zürich, Bern, Basel-Stadt, Schaffhausen, Waadt, Neuenburg, Genf, Jura.

¹⁰⁷ Freiburg, Appenzell Ausserrhoden.

¹⁰⁸ Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Basel-Landschaft, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Wallis.

¹⁰⁹ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. Oktober 2014, Parlamentarische Initiative «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen», BBl 2015 769 S. 780.

Ermessensspielraum und Erwerbsanspruch: Bei der ordentlichen Einbürgerung (Art. 9–19 BÜG) verfügen die Behörden über einen Ermessensspielraum. Den Einbürgerungsbehörden kommt bei der Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen ein grosser Spielraum zu.¹¹⁰ Beim Bürgerrechtserwerb von Gesetzes wegen (Abstammung und Adoption) kann hingegen von einem Erwerbsanspruch ausgegangen werden.

Gebühren: Mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 3. Oktober 2003¹¹¹, in Kraft seit 1. Januar 2006, wurde die Gebührenfestsetzung für Einbürgerungen neu geregelt. Seit dieser Revision sind nicht mehr die finanziellen Verhältnisse der einbürgerungswilligen Personen massgebend, sondern die Aufwendungen der Behörden (Art. 35 Abs. 2 BÜG). Die kantonalen Bürgerrechtsgesetze können die Gebühren in diesem Rahmen festlegen. Dabei regeln sie den Gestaltungsspielraum für die kommunalen Einbürgerungsgebühren unterschiedlich. Die Kantone Basel-Landschaft, Glarus, Graubünden und Jura räumen ihren Gemeinden einen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Gebühren ein. Sie geben entweder eine Maximalhöhe oder ein Spektrum an. Die Kantone Bern, Obwalden und Zug überlassen die Festlegung der kommunalen Gebühren vollständig den Gemeinden – die erhobenen Gebühren sollen lediglich höchstens kostendeckend sein. Die restlichen neunzehn Kantone haben die Gebührenfestsetzung im Rahmen der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung abschliessend geregelt.¹¹²

Rechtsschutz: Mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. Dezember 2007¹¹³, in Kraft seit 1. Januar 2009, müssen die Kantone Gerichtsbehörden einsetzen, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide zu beurteilen haben. Die Notwendigkeit eines kantonalen Rechtsmittels wurde mit der in der BV statuierten Rechtsweggarantie begründet (Art. 29a BV; Art. 46–47 BÜG).¹¹⁴

Rechtsschutz durch das Bundesgericht: Nach Artikel 83 Buchstabe b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005¹¹⁵ (BGG) ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung ausgeschlossen. Bei Ausschluss der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten steht unter Umständen die subsidiäre Verfassungsbeschwerde offen. Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann nach Artikel 116 BGG unter anderem die Verletzung des verfassungsmässigen Willkürverbots (Art. 9 BV) gerügt werden. Zur Willkürüge ist eine beschwerdeführende Person nur legitimiert, wenn die gesetzlichen Bestimmungen, deren willkürliche Anwendung sie geltend macht, ihr einen Rechtsanspruch einräumen oder dem Schutz ihrer angeblich verletzten Interessen dienen. Diese Praxis des BGer zur Willkürüge bei einer Verweigerung der Einbürgerung im Rahmen einer ordentlichen Einbürgerung ist in BGE 138 I 305 relativiert worden. Die neue Praxis ermöglichte es dem BGer, den Rechtsschutzstandard im Einbürgerungs-

¹¹⁰ Urteil des BVer F-1531/2023 vom 8. Mai 2024 E. 4.3.1.

¹¹¹ AS 2005 5233

¹¹² Studie BASS, S. 14–15.

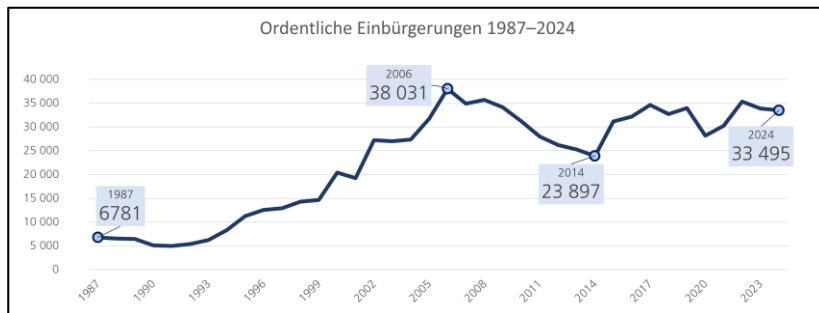
¹¹³ AS 2008 5911

¹¹⁴ Parlamentarische Initiative Bürgerrechtsgesetz. Änderung, Bericht vom 27. Oktober 2005 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, BBl 2005 6941 Ziff. 2.2 und Ziff. 3.

¹¹⁵ SR 173.110

verfahren zu erhöhen, ohne die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts offiziell als Anspruch zu deklarieren.¹¹⁶

2.3.6 Gesamtzahl der ordentlichen Einbürgerungen von 1987 bis 2024



Quelle: SEM, ZEMIS

Die Gesamtzahl der ordentlichen Einbürgerungen ist von 6781 im Jahr 1987 auf 38 031 im Jahr 2006 kontinuierlich angestiegen und erreichte damit einen Höhepunkt. Verschiedene Faktoren haben seit 1992 zum Anstieg der ordentlichen Einbürgerungen geführt, so etwa die Aufhebung der Beschränkungen der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit für deutsche und italienische Staatsangehörige in ihren Herkunftsstaaten, die Senkung der Einbürgerungsgebühren oder die Zunahme des Anteils von Drittstaatsangehörigen in der Schweiz. Der Rückgang der Einbürgerungszahlen nach 2006 ist hingegen kaum erforscht.¹¹⁷

Im Jahr 2014 wurde mit 23 897 ordentlichen Einbürgerungen ein Tiefpunkt erreicht. Danach nahmen die ordentlichen Einbürgerungen, insbesondere vor Inkrafttreten der Totalrevision des BüG im Jahr 2018 wieder zu. Die Anzahl der ordentlichen Einbürgerungen blieb auch nach Inkrafttreten der Totalrevision des BüG auf hohem Niveau. Rund zwei Drittel der ordentlichen Einbürgerungen im Jahr 2019 wurden noch nach dem früheren Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952¹¹⁸ erledigt, da der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung massgeblich ist. 2020 wurden erstmals mehr Einbürgerungen gemäss dem totalrevidierten BüG erteilt. Der Rückgang der Quoten im Jahr 2020 fällt mit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie zusammen.¹¹⁹ Im Jahr 2024 wurden 33 469 Ausländerinnen und Ausländer ordentlich eingebürgert.¹²⁰

¹¹⁶ Rhinow, Schefer, Uebersax 2016, N 301b und N 344.

¹¹⁷ Wanner, Steiner 2012, S. 30 und 35.

¹¹⁸ AS 1952 1087

¹¹⁹ Studie BASS, S. 68–69.

¹²⁰ Die Zahlen sind abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Ausländerstatistik > Einbürgerungen > Einbürgerungen seit 1987 (Stand: 13.3.2025).

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Die Initiative strebt eine einheitliche Regelung der ordentlichen Einbürgerung auf nationaler Ebene sowie eine Herabsetzung der bestehenden Einbürgerungsvoraussetzungen an. Dadurch soll der Anteil der in der Schweiz lebenden Personen, die sich am demokratischen Prozess beteiligen können, erhöht werden.

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Initiative sieht vor, dass Ausländerinnen und Ausländer sich einbürgern lassen können, wenn sie sich seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhalten, nicht zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden und über Grundkenntnisse einer Landessprache verfügen. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, besteht ein Anspruch auf Einbürgerung. Der Bund erhält die Kompetenz, die ordentliche Einbürgerung abschliessend zu regeln. Nach Annahme der Initiative hat der Bund die Ausführungsgesetzgebung auszuarbeiten.

3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Die Initiative will Absatz 2 von Artikel 38 BV ändern. Der geltende Artikel 38 Absatz 2 BV regelt den Rahmen der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der ordentlichen Einbürgerung, während die konkreten Einbürgerungsvoraussetzungen im BüG festgelegt sind. Der Initiativtext hingegen sieht vor, auf Verfassungsebene sowohl die Gesetzgebungskompetenz als auch die Einbürgerungsvoraussetzungen zu regeln. Der geltende Artikel 38 Absatz 2 BV wird in Ziffer 2.3.3 und das geltende Recht zur ordentlichen Einbürgerung in Ziffer 2.3.4 näher erläutert.

Art. 38 Abs. 2 erster Satz

Umfassende nachträglich derogatorische Bundeskompetenz

Der Initiativtext sieht vor, dass der Bund Vorschriften über die ordentliche Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern erlässt. Mit der im Initiativtext vorgesehenen Regelung von Artikel 38 Absatz 2 erster Satz wird dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz verliehen. Diese ist nachträglich derogatorisch, sodass kantonale Vorschriften im Bereich dieser Bundeskompetenz nur verdrängt werden, wenn und soweit der Bund direkt anwendbares Ausführungsrecht in Kraft gesetzt hat. Wäre die Bundeskompetenz ausschliesslich (ursprünglich derogatorisch), würde die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung mit der Annahme der Initiative sofort ungültig und es entstünde bis zum Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes eine gravierende Regelungslücke, die ordentliche Einbürgerungen vorübergehend verunmöglichen würde. Das kann nicht Sinn und Zweck der angestrebten Verfassungsänderung

sein, zumal auch andere (insbesondere grammatikalische) Anhaltspunkte dafür fehlen, dass der Initiativtext eine ausschliessliche (ursprünglich derogatorische) Bundeskompetenz vorsieht. Das heisst, die Kantone würden bei einer Annahme der Initiative ihre bestehenden Regelungskompetenzen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung erst im Zeitpunkt des Inkrafttretens und im Umfang des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes verlieren.

Art. 38 Abs. 2 zweiter Satz

Anspruch auf Erteilung des Bürgerrechts auf Gesuch hin

Der Initiativtext sieht vor, dass das Bundesrecht einen Anspruch auf ordentliche Einbürgerung einräumt, wenn eine Bewerberin oder ein Bewerber ein Gesuch stellt, das den materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen genügt, die in Artikel 38 Absatz 2 Buchstaben a–d abschliessend genannt werden. Gemäss dem Initiativtext dürfen also keine weiteren materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere keine zusätzlichen Integrationskriterien, vorgesehen werden. Der Initiativtext bestimmt, dass die ordentliche Einbürgerung auf Gesuch hin erfolgt. Weitere prozedurale Vorgaben macht er nicht. Dass die ordentliche Einbürgerung auf Gesuch hin ergeht, entspricht dem geltenden Recht. Bei Verwaltungsverfahren auf Gesuch hin eröffnen die Behörden ein Verfahren nach dem Eingang des Gesuchs. Nach der Gesuchseinreichung führen die Behörden die notwendigen Abklärungen durch, ergänzt durch die Mitwirkungspflicht der Bewerberinnen und Bewerber.

Art. 38 Abs. 2 Bst. a–d

Einbürgerungsvoraussetzungen

Die nach dem Initiativtext abschliessenden materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen umfassen:

- einen rechtmässigen Aufenthalt seit fünf Jahren in der Schweiz (Bst. a);
- keine längerfristige Freiheitsstrafe (Bst. b);
- keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz (Bst. c); und
- Grundkenntnisse einer Landessprache (Bst. d).

Diese materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen bedürfen einer Konkretisierung und müssen bei einer Annahme der Initiative durch den Bundesgesetzgeber im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung näher ausgelegt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Initiative eine deutliche Senkung der Einbürgerungsvoraussetzungen anstrebt, gleichzeitig jedoch bestimmte Anforderungen an den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts notwendig bleiben, um die damit verbundenen Rechte und Pflichten begründen zu können.

*Art. 38 Abs. 2 Bst. a**Ausländerrechtliche Bewilligung oder anderes Anwesenheitsrecht*

Die erste Voraussetzung ist, dass die Bewerberin oder der Bewerber sich vor der Einbürgerung seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufgehalten haben muss. Aufenthalte mit Erwerbstätigkeit oder längerfristige Aufenthalte (Aufenthalt von mehr als 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) erfordern eine ausländerrechtliche Bewilligung oder ein anderes Anwesenheitsrecht. Dazu gehören ausländerrechtliche Bewilligungen gemäss der Ausländer- und Asylgesetzgebung und gemäss den Bestimmungen des Abkommens vom 21. Juni 1999¹²¹ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen) und dem Übereinkommen vom 4. Januar 1960¹²² zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen) sowie dem Gaststaatgesetz vom 22. Juni 2007¹²³ (GSG).

Zu den ausländerrechtlichen Bewilligungen zählen:

- Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung nach den Artikeln 32–34 AIG und den Artikeln 4–5 der Verordnung über den freien Personenverkehr vom 22. Mai 2002¹²⁴ (VFP);
- Grenzgängerbewilligung nach Artikel 35 AIG und Artikel 4 VFP.

Die folgenden Aufenthaltstitel bescheinigen das Recht auf Anwesenheit in der Schweiz. Sie stellen jedoch keine ausländerrechtliche Bewilligung dar:

- Legitimationskarte nach Artikel 17 der Gaststaatverordnung vom 7. Dezember 2007¹²⁵ (V-GSG);
- Ausweis Ci nach Artikel 22 Absatz 3 V-GSG;
- Ausweis F für vorläufig Aufgenommene nach Artikel 83 Absatz 1 AIG und Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung vom 11. August 1999¹²⁶ über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen;
- Ausweis N oder Bescheinigung für Asylsuchende nach Artikel 30 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999¹²⁷ (AsylV 1);
- Ausweis S für Schutzbedürftige nach Artikel 45 AsylV 1.

Aufenthalt seit fünf Jahren

Der Initiativtext verlangt einen rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz seit fünf Jahren. Nach geltendem Recht muss die Bewerberin oder der Bewerber bei der Gesuch-

¹²¹ SR 0.142.112.681

¹²² SR 0.632.31

¹²³ SR 192.12

¹²⁴ SR 142.203

¹²⁵ SR 192.121

¹²⁶ SR 142.281

¹²⁷ SR 142.311

stellung einen Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren in der Schweiz nachweisen, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs (Art. 9 Abs. 1 Bst. b BÜG). Der Initiativtext unterscheidet sich von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b BÜG, indem er einen Aufenthalt seit fünf Jahren vorsieht. Aus der Formulierung «seit fünf Jahren» kann geschlossen werden, dass der fünfjährige Aufenthalt unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs bestanden haben muss.

Zugleich schliesst der Initiativtext nicht aus, dass sich die Rechtmässigkeit des fünfjährigen Aufenthalts bei der Gesuchstellung auf unterschiedliche Aufenthaltstitel bzw. Anwesenheitsrechte stützt. Er äussert sich nicht dazu, ob Unterbrechungen innerhalb der fünfjährigen Aufenthaltsdauer zulässig sind, und falls ja, welcher Art (Ferien, Austauschsemester, Arbeitsaufenthalt im Ausland usw.), welcher Dauer (von wenigen Tagen bis mehrere Monate) und mit welcher rechtlichen Wirkung (Verlängerung oder Erneuerung der ausländerrechtlichen Bewilligung oder des Anwesenheitsrechts).

Der Rechtsvergleich zeigt, dass einige der untersuchten Staaten einen bestimmten Prozentsatz oder eine maximale Anzahl im Ausland verbrachter Tage zulassen (siehe die Erläuterungen in Ziff. 2.2). Der Bundesgesetzgeber wird festlegen müssen, in welchem Umfang und aus welchen Gründen Unterbrechungen innerhalb der fünfjährigen Aufenthaltsdauer zulässig sind und welche Aufenthalte miteinander kombiniert werden können.

Formen des rechtmässigen Aufenthalts

Der Initiativtext lässt ebenfalls offen, welche Formen des rechtmässigen Aufenthalts zum Zeitpunkt der Gesuchstellung berücksichtigt werden sollen. Denkbar wäre, dass sämtliche rechtmässigen Aufenthalte – unabhängig vom Status der betroffenen Personen und der jeweiligen Rechtsgrundlage – erfasst werden. Ausgeschlossen wären in diesem Fall nur Ausländerinnen und Ausländer, die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten. Es wären aber auch restriktivere Verständnisse des Initiativtextes denkbar, wonach nicht jeder rechtmässige Aufenthalt für die ordentliche Einbürgerung ausreicht. Insbesondere könnte die Grenzgängerbewilligung nicht berücksichtigt werden, da Grenzgängerinnen und Grenzgänger zwar in der Schweiz arbeiten, ihren Wohnsitz jedoch im Ausland haben. Daran anknüpfend stellt sich die Frage, ob bei der Auslegung des Initiativtextes zwischen einer dauerhaften ausländerrechtlichen Bewilligung und einem nicht gesicherten Anwesenheitsrecht zu unterscheiden wäre. Eine rechtmässige Anwesenheit ist zum Beispiel nicht gesichert, wenn der Vollzug einer Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist und deshalb eine vorläufige Aufnahme angeordnet wurde oder wenn der Aufenthalt im Rahmen und für die Dauer eines hängigen migrationsrechtlichen Verfahrens (z. B. eines Asylverfahrens) rechtmässig ist.

Im Jahr 2024 hielten sich rund 1 279 000 Ausländerinnen und Ausländer seit mindestens fünf Jahren mit einer ausländerrechtlichen Bewilligung oder einem Anwesenheitsrecht in der Schweiz auf. Ausserdem lebten 445 000 in der Schweiz geborene Personen rechtmässig in der Schweiz, was zusammen ca. 1 724 000 ergibt, die bei Annahme der Initiative die materielle Bedingung (einen rechtmässigen Aufenthalt seit fünf Jahren in der Schweiz) erfüllen würden (siehe Anhang 1).

*Art. 38 Abs. 2 Bst. b**Keine längerfristige Freiheitsstrafe*

Die zweite Voraussetzung ist, dass die Bewerberin oder der Bewerber nicht zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde. Der Begriff «längerfristige Freiheitsstrafe» lässt dem Bundesgesetzgeber einen gewissen Auslegungsspielraum in Bezug auf die konkrete Strafdauer. Bei der Auslegung könnte er sich an der ausländerrechtlichen Rechtsprechung orientieren. Das BGer hat in der ausländerrechtlichen Rechtsprechung definiert, dass eine Freiheitsstrafe als längerfristig gilt, wenn ihre Dauer ein Jahr überschreitet.¹²⁸ Die Freiheitsstrafe als die schwerste Strafe (Art. 40 des Strafgesetzbuchs; StGB¹²⁹) könnte demnach ein Einbürgerungshindernis darstellen, wenn sie ein Jahr überschreitet. Die Verurteilung zu einer Geldstrafe (Art. 34 StGB) würde hingegen kein Einbürgerungshindernis darstellen. Demgegenüber ist die geltende Regelung zur Beurteilung des strafrechtlichen Leumunds deutlich strenger gefasst (Art. 4 Abs. 2–5 BüV). Nach geltendem Recht kann die Einbürgerung unter anderem verweigert werden, wenn ein Urteil mit einer bedingten Freiheitsstrafe, Geldstrafe oder gemeinnütziger Arbeit besteht.¹³⁰

Grundsätzlich gilt, dass die Anforderungen umso höher zu setzen sind, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden. Ausgehend von diesem Grundsatz könnten bei einer Einbürgerung strengere Anforderungen an den strafrechtlichen Leumund gelten als für einen ausländerrechtlichen Aufenthalt. Der Bundesgesetzgeber wird bei einer Annahme der Initiative entscheiden müssen, ob er sich an der ausländerrechtlichen Rechtsprechung orientieren will oder nicht und welche Anforderungen an den strafrechtlichen Leumund für die ordentliche Einbürgerung zu stellen sind.

*Art. 38 Abs. 2 Bst. c**Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz*

Die dritte Voraussetzung ist, dass die Bewerberin oder der Bewerber die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet. Der Initiativtext sieht hier gegenüber dem geltenden Recht (Art. 11 Bst. c BüG) keine Änderung vor. Auch bei dieser Einbürgerungsvoraussetzung verfügt der Bundesgesetzgeber über einen Auslegungsspielraum. Er kann diese Anforderung an mögliche neue Gefährdungen der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz anpassen.

*Art. 38 Abs. 2 Bst. d**Grundkenntnisse einer Landessprache*

Die vierte Voraussetzung sind Grundkenntnisse einer der vier Landessprachen. Die vier Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch

¹²⁸ BGE 135 II 377 E. 4.2 und 4.5

¹²⁹ SR 311.0

¹³⁰ Urteil des BGer 1C_350/2024 vom 21. Mai 2025 E. 4.2.

(Art. 3–6 des Sprachengesetzes vom 5. Oktober 2007¹³¹). Der GER unterscheidet drei Hauptniveaus sprachlicher Kommunikationsfähigkeiten: Das A-Niveau steht für elementare, das B-Niveau für eine selbstständige und das C-Niveau für eine kompetente Sprachanwendung (siehe auch Ziff. 2.3.5). Auch bei dieser Einbürgerungsvoraussetzung verfügt der Bundesgesetzgeber über einen Auslegungsspielraum. Der Begriff «Grundkenntnisse» kommt dem Begriff «elementare Kenntnisse» am nächsten. Dies würde bedeuten, dass die Bewerberinnen und Bewerber über schriftliche und mündliche Sprachkompetenzen einer Landessprache verfügen müssen, die höchstens dem A-Niveau entsprechen. Demgegenüber könnten Kenntnisse des B-Niveaus für eine Beteiligung am demokratischen Prozess – etwa beim Verständnis von Abstimmungsunterlagen – sinnvoll sein, da hierfür ein gewisses Mass an Sprachverständnis erforderlich ist. Der Bundesgesetzgeber wird bei einer Annahme der Initiative entscheiden müssen, welche Anforderungen an die Sprachkenntnisse zu stellen sind, damit eingebürgerte Ausländerinnen und Ausländer sich im Alltag angemessen verständigen können und in der Lage sind, ihre politischen Rechte auszuüben.

Ausführungsgesetzgebung

Sofern eine Initiative wie im vorliegenden Fall nichts anderes bestimmt, treten Änderungen der BV mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft (Art. 195 BV). Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung ist jedoch nicht direkt anwendbar. Dazu fehlt es ihr insbesondere an den zur Rechtsanwendung erforderlichen prozeduralen Vorschriften (Zuständigkeiten für die Gesuchsbehandlung, einzureichende Dokumente, Fristen, Rechtswege usw.).

Zudem bedürfen auch die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen des Initiativtextes der Konkretisierung. Wie dargelegt, ist auslegungsbedürftig, was beispielsweise unter einer «längerfristigen Freiheitsstrafe» oder «Grundkenntnissen einer Landessprache» zu verstehen ist. Bei einer Annahme der Initiative muss der Bundesgesetzgeber daher eine Ausführungsgesetzgebung ausarbeiten. Das neue Recht wird deshalb erst mit dem Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung anwendbar. Einbürgerungsgesuche, die sich direkt auf den angenommenen Initiativtext abstützen, sind somit ausgeschlossen. Ob das neue Recht auch auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Ausführungsbestimmungen hängigen Verfahren anzuwenden sein wird, wird der Bundesgesetzgeber regeln müssen. Er wird zudem neben der Konkretisierung der materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen insbesondere die Zuständigkeiten für die Umsetzung des neuen Bürgerrechts festlegen müssen. Da die Initiative nichts an der Dreistufigkeit des Bürgerrechts (Art. 37 Abs. 1 BV) ändert, wird das Schweizer Bürgerrecht weiterhin vom Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts abhängen. Der Bundesgesetzgeber wird entscheiden müssen, ob die Einbürgerungsbewilligung des Bundes weiterhin sinnvoll und erforderlich sein wird und wie die Zuständigkeiten für die Umsetzung des neuen Bürgerrechts genau zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt werden sollen.

Nach Artikel 46 BV gilt der Grundsatz, dass die Kantone das Bundesrecht umsetzen. Sie tun dies nach Massgabe von Verfassung und Gesetz. Der Bundesgesetzgeber kann demnach Vorschriften über die kantonale Umsetzung von Bundesrecht erlassen oder

¹³¹ SR 441.1

vom Grundsatz der Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone abweichen. Er hat dabei aber den Grundsatz von Artikel 46 Absatz 3 BV zu beachten, wonach der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belässt und den kantonalen Besonderheiten Rechnung trägt. Während beispielsweise im Kanton Zürich im Jahr 2022 fast 12 000 Gesuche für eine ordentliche Einbürgerung bearbeitet wurden, waren es in den Kantonen Uri, Nidwalden und Jura jeweils weniger als 100 Gesuche. Der Bundesgesetzgeber sollte daher den Kantonen beim Vollzug einen gewissen Spielraum belassen, damit den unterschiedlichen regionalen Verhältnissen Rechnung getragen werden kann.

Gestützt auf die umfassende Bundeskompetenz könnte der Bundesgesetzgeber auch das Einbürgerungsverfahren abschliessend regeln. Dies betrifft beispielsweise die Festlegung der kantonalen und kommunalen Gremien, die für den Einbürgerungsentscheid zuständig sind, die Zulässigkeit einer doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit, die Höhe der Gebühren sowie den möglichen Rechtsweg. Dabei ist auch zu beurteilen, ob eine gerichtliche Überprüfung der ordentlichen Einbürgerung durch das Bundesgericht erforderlich ist. Zurzeit können kantonale Entscheide über die ordentliche Einbürgerung nur auf dem Weg der subsidiären Verfassungsbeschwerde (Art. 113 ff. BGG) beim Bundesgericht angefochten werden. Damit können nur Verletzungen der verfassungsmässigen Rechte, insbesondere der Verfahrensrechte, gerügt werden (Art. 116 BGG) (siehe die Erläuterungen in Ziff. 2.3.5). Denkbar wäre aber auch, das Verfahren für die ordentliche Einbürgerung vollständig den Kantonen zu überlassen. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, dass der Bundesgesetzgeber das Verfahren im Grundsatz den Kantonen überlässt, ihnen jedoch – im Unterschied zum geltenden Recht – einen oberen Rahmen vorgibt, um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten (siehe die Erläuterungen in Ziff. 2.3.3).

Nach einer Annahme der Initiative wären die Einbürgerungsvoraussetzungen für die erleichterte Einbürgerung offensichtlich strenger als diejenigen für die ordentliche Einbürgerung. Die erleichterte Einbürgerung wurde geschaffen, um ausländischen Personen, die bereits einen engen Bezug zur Schweiz haben, zu ermöglichen, den Weg über die ordentliche Einbürgerung nicht bestreiten zu müssen (siehe die Erläuterungen in Ziff. 2.3.2). Der markante Unterschied zwischen erleichterter und ordentlicher Einbürgerung zugunsten letzterer, der sich aus einer Annahme der Initiative ergäbe, wäre sachlich nicht begründbar und würde einen Wertungswiderspruch darstellen. Der Bundesgesetzgeber wird bei einer Annahme der Initiative entscheiden müssen, wie er diesen Widerspruch im Rahmen des bestehenden Spielraums auflösen will.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Die Initiative strebt eine einheitliche Regelung der ordentlichen Einbürgerung auf nationaler Ebene an. Dadurch werden die bestehenden, teilweise beträchtlichen kantonalen Unterschiede aufgehoben. Dies schafft nicht nur mehr Transparenz, sondern sorgt auch dafür, dass alle Bewerberinnen und Bewerber unabhängig von ihrem Wohnsitz die gleichen Chancen für die Einbürgerung erhalten. Ein solcher Schritt könnte das Vertrauen in das Einbürgerungsverfahren stärken. Die Initiative will zu-

dem die geltenden Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung deutlich herabsetzen. Das damit verbundene Ziel einer vermehrten Möglichkeit zur Beteiligung am demokratischen Prozess der in der Schweiz lebenden Personen ist verständlich und spricht für einen Einbezug breiterer Bevölkerungskreise in politische Entscheidungen.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

4.2.1 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Mit der Initiative werden die Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung gesenkt. Nach der Annahme der Initiative und der Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung ist daher mit einem deutlichen Anstieg der Gesuche zu rechnen. Es kann nicht geschätzt werden, wie viele Gesuche tatsächlich nach Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung eingereicht werden. Die Einbürgerungsbehörden werden bei der Prüfung der Voraussetzungen jedoch entlastet, da die Bewerberinnen und Bewerber für den Nachweis der Einbürgerungsvoraussetzungen keine umfangreichen Daten einreichen müssen und der Entscheid auf Basis leicht zugänglicher Daten getroffen werden kann. Der Nachweis eines rechtmässigen Aufenthaltes von fünf Jahren kann mit den bestehenden Informatiksystemen für Ausländerdaten und bei längerfristigen Freiheitsstrafen mit dem Strafregister erbracht werden. Der Nachweis der Grundkenntnisse einer Landessprache kann wie bisher erbracht werden.

Einbürgerungsgespräche sind nach der Annahme der Initiative grundsätzlich nicht mehr notwendig, da die Initiative das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen nicht mehr voraussetzt und daher auch keine Prüfung der Kenntnisse zu Lebensweise, Kultur und Geografie im Rahmen der Einbürgerungsgespräche notwendig ist. Im Einzelfall können Einbürgerungsgespräche im Rahmen der Mitwirkungspflicht der Bewerberinnen und Bewerber notwendig sein, wenn die notwendigen Nachweise in den Informatiksystemen unvollständig sind.

Da nicht geschätzt werden kann, wie viele Gesuche eingereicht werden, lässt sich auch nicht abschätzen, ob die bestehenden kantonalen und kommunalen Strukturen ausreichen, um die Gesuche zu bewältigen. Mit der Verringerung des Aufwands der kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden für die Bearbeitung eines Einbürgerungsgesuchs wäre auch eine Senkung der entsprechenden Gebühren verbunden. Es ist davon auszugehen, dass einige Kantone und Gemeinden nach der Verabschiedung der Ausführungsgesetzgebung eine Umsetzungsfrist benötigen, um ihre Abläufe neu zu organisieren.

4.2.2 Auswirkungen auf den Bund

Mit der Zunahme der Gesuche auf kantonaler Ebene würde auch die Zahl der vom SEM zu prüfenden Einbürgerungsbewilligungen steigen, sofern der Bundesgesetzgeber an dieser Bewilligungsform festhalten will. Der einzelne Aufwand für die Erteilung einer Einbürgerungsbewilligung würde jedoch auf jeden Fall sinken, da die zu prüfenden Voraussetzungen reduziert werden. Da jedoch nicht abgeschätzt werden kann, wie viele Gesuche eingereicht werden, lässt sich auch nicht schätzen, ob die

bestehenden Strukturen des SEM ausreichen, um die Arbeit für die Einbürgerungsbewilligungen zu bewältigen. Mit der Verringerung des Aufwands für das SEM wäre auch eine Senkung der entsprechenden Gebühren verbunden. Mit der Zunahme der Gesuche steigt auch der Aufwand für den NDB, der prüfen muss, ob die Bewerberin oder der Bewerber die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedroht. Da sich die Anforderungen an die Prüfung der Gesuche durch die Annahme der Initiative nicht ändern, wird der NDB mit einem Mehraufwand konfrontiert sein.

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Initiative fördert die Chancengleichheit, indem sie sicherstellt, dass für alle Bewerberinnen und Bewerber unabhängig von ihrem Wohnsitz die gleichen Einbürgerungsvoraussetzungen gelten. Durch die Vereinheitlichung der Einbürgerungsvoraussetzungen wird mehr Klarheit und Transparenz geschaffen. Dies reduziert den administrativen Aufwand und beschleunigt die Bearbeitung der Gesuche. Gleichzeitig erleichtern die einheitlichen Einbürgerungsvoraussetzungen den Zugang zu politischen Rechten. Insgesamt trägt die Initiative zu einem gerechteren, effizienteren und transparenteren Einbürgerungsverfahren bei. Die Initiative sieht eine umfassende nachträglich derogatorische Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung der ordentlichen Einbürgerung vor. Demgegenüber können die Kantone nach dem geltenden Recht zusätzliche Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung vorsehen, die über die Mindestvorschriften des Bundes hinausgehen. Auch bei den Einbürgerungsvoraussetzungen bestehen wesentliche Unterschiede zwischen der Initiative und dem geltenden Recht. Der erforderliche Aufenthalt in der Schweiz wird von zehn auf fünf Jahre herabgesetzt. Eine kantonale oder kommunale Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren wird nicht mehr vorausgesetzt. Die Bewerberinnen und Bewerber müssen nicht mehr im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sein, ein rechtmässiger Aufenthalt ist ausreichend. Damit können sich Ausländerinnen und Ausländer einbürgern lassen, deren Aufenthalt in der Schweiz weniger dauerhaft und gefestigt ist. Die bestehende Voraussetzung der Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen entfällt. Damit müssen die Bewerberinnen und Bewerber keine Kenntnisse zu Lebensweise, Kultur und Geografie der Schweiz mehr nachweisen.

Die Anforderungen an die Integration der Bewerberinnen und Bewerber werden ebenfalls herabgesetzt. Auf die heutige Prüfung, ob die Bewerberinnen und Bewerber die Werte der BV respektieren und die Integration ihrer Familienangehörigen unterstützen, wird verzichtet. Dies gilt auch für die Prüfung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit. Der Bezug von Sozialhilfe ist kein Einbürgerungshindernis mehr. Dies steht im Widerspruch zu den vom Bundesrat festgelegten Zielen in den im Dezember 2024 abgeschlossenen Verhandlungen mit der EU, wonach die Zuwanderung weiterhin auf die Erwerbstätigkeit ausgerichtet sein soll und die Auswirkungen auf die Sozialsysteme begrenzt werden sollen. Nach geltendem Recht kann die Einbürgerung verweigert werden, wenn ein Urteil mit einer bedingten Freiheitsstrafe, Geldstrafe oder gemeinnütziger Arbeit besteht. Die Initiative sieht demgegenüber vor, dass nur längerfristige Freiheitsstrafen ein Einbürgerungshindernis darstellen. Zudem werden die Anforderungen an die Sprachkenntnisse gesenkt. Nach dem geltenden Recht haben

die Einbürgerungsbehörden bei der ordentlichen Einbürgerung einen Ermessensspielraum. Da die Initiative einen Erwerbsanspruch vorsieht, besteht kein Ermessensspielraum mehr.

Nach der Ansicht des Bundesrates geht der Inhalt der Initiative zu weit. Die geforderte Kompetenzverlagerung zum Bund würde die bestehenden föderalistischen Zuständigkeiten in der ordentlichen Einbürgerung massgeblich verändern. An der Dreistufigkeit des Schweizer Bürgerrechts und den Kompetenzen der jeweiligen Staatsebene soll festgehalten werden.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Entscheid darüber, wie die Staatsangehörigkeit erworben werden kann, liegt in der alleinigen Souveränität der einzelnen Staaten. Das Völkerrecht kennt kein Menschenrecht auf eine bestimmte Staatsangehörigkeit. Aus den von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen (siehe unten) kann kein unmittelbares Recht auf Erwerb des Bürgerrechts abgeleitet werden.¹³²

- Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951¹³³ (Flüchtlingskonvention) wurde von der Bundesversammlung am 14. Dezember 1954 genehmigt und trat am 21. April 1955 für die Schweiz in Kraft. Nach Artikel 34 der Flüchtlingskonvention erleichtern die vertragsschliessenden Staaten soweit als möglich die Assimilierung und Einbürgerung der Flüchtlinge. Sie bemühen sich insbesondere, das Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und die Kosten des Verfahrens nach Möglichkeit herabzusetzen. Gemäss Haltung des BGer¹³⁴ soll die Flüchtlingskonvention bei der Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen im Einzelfall als Auslegungs- und Beurteilungshilfe beigezogen werden, da Flüchtlinge unter anderem grundsätzlich erfahrungsgemäss nicht in ihren Heimatstaat zurückkehren könnten.¹³⁵
- Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950¹³⁶ (EMRK) wurde von der Bundesversammlung am 3. Oktober 1974 genehmigt und trat am 28. November 1974 für die Schweiz in Kraft. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) umfasst Artikel 8 EMRK (Achtung des Privat- und Familienlebens) zwar kein Recht auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit, Fragen im Zusammenhang mit Artikel 8 EMRK können sich indes in bestimmten

¹³² Kiener 2000, S. 214; Uebersax 2016, S. 173; Urteil BVGer F-76/2019 vom 30. August 2021 E. 6.1; Rhinow, Schefer, Uebersax 2016, N 301a.

¹³³ SR 0.142.30

¹³⁴ Urteil des BGer 1D_7/2017 vom 13. Juli 2018 E. 4.2.

¹³⁵ Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2021 «Aktualität und Bedeutung der Flüchtlingskonvention von 1951» in Erfüllung des Postulates 18.3930 Müller Damian vom 27. September 2018, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Abgeschlossene Projekte, S. 28–29.

¹³⁶ SR 0.101

Fällen stellen, wenn sich die Verweigerung der Staatsangehörigkeit als willkürlich erweist und sich auf das Privatleben der Betroffenen auswirkt.¹³⁷

- Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966¹³⁸ (UNO-Pakt II) wurde von der Bundesversammlung am 13. Dezember 1991 genehmigt und trat für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft. Nach dem UNO-Pakt II hat jedes Kind das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben (Art. 24 Abs. 3). Ein Recht auf Einbürgerung oder auf ein bestimmtes Einbürgerungsverfahren ist im UNO-Pakt II nicht enthalten.¹³⁹
- Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965¹⁴⁰ wurde von der Bundesversammlung am 9. März 1993 genehmigt und trat für die Schweiz am 29. Dezember 1994 in Kraft. Das Übereinkommen kann nicht so ausgelegt werden, dass es die Bürgerrechtsgesetzgebung und das Bürgerrecht berührt, sofern diese Vorschriften nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren (Art. 1 Abs. 3).¹⁴¹
- Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989¹⁴² (Kinderrechtskonvention) wurde von der Bundesversammlung am 13. Dezember 1996 genehmigt und trat für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft. Es stellt die Verhinderung der Staatenlosigkeit in den Vordergrund (Art. 7 Abs. 2). Die Vertragsstaaten sollen das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht und ihren internationalen Verpflichtungen sicherstellen, insbesondere wenn das Kind sonst staatenlos wäre.¹⁴³ Mit der Totalrevision der BV wurde dem Bund die Zuständigkeit für die erleichterte Einbürgerung von staatenlosen Kindern übertragen (Art. 38 Abs. 3 Bst. b BV).¹⁴⁴ Mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 3. Oktober 2003¹⁴⁵, in Kraft seit 1. Januar 2006, setzte der Bund die Verfassungsbestimmung um. Nach heutigem Recht kann ein staatenloses minderjähriges Kind ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs (Art. 23 BüG). Ist das staatenlose Kind in der Schweiz geboren, so kann es – über seine gesetzliche Vertreterin oder seinen gesetzlichen Vertreter – ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es fünf Jahre alt ist.

¹³⁷ Entscheidung des EGMR *Karashev gegen Finnland* vom 12. Januar 1999, § 1 b), abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-31811> (Stand: 16.6.2025).

¹³⁸ SR **0.103.2**

¹³⁹ Botschaft vom 25. Oktober 2006 zur Eidgenössischen Volksinitiative «für demokratische Einbürgerungen», BBl **2006** 8953 S. 8960.

¹⁴⁰ SR **0.104**

¹⁴¹ Botschaft vom 2. März 1992 über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision, BBl **1992** III 269 S. 280.

¹⁴² SR **0.107**

¹⁴³ Botschaft vom 29. Juni 1994 betreffend den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes, BBl **1994** V 1 S. 27.

¹⁴⁴ AS **1999** 2555

¹⁴⁵ AS **2005** 5233

Darüber hinaus ratifizierte die Schweiz bislang zwei internationale Übereinkommen, die sich vornehmlich mit Staatenlosigkeit auseinandersetzen:

- Das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954¹⁴⁶ wurde von der Bundesversammlung am 27. April 1972 genehmigt und trat am 1. Oktober 1972 für die Schweiz in Kraft. Es hat zum Zweck, die Stellung von Staatenlosen im Vertragsstaat zu verbessern. Namentlich sind im Übereinkommen die personenrechtliche Stellung, die Abgabe eines Reiseausweises, die Sozialversicherungen und die Unterstützung geregelt. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, die Einbürgerung von Staatenlosen zu vereinfachen (Art. 32).
- Das Übereinkommen zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit vom 13. September 1973¹⁴⁷ wurde von der Bundesversammlung am 26. September 1989 genehmigt und trat am 18. Juni 1992 für die Schweiz in Kraft. Es bezweckt in erster Linie, dass ein Kind von Geburt an die Staatsangehörigkeit der Mutter erhält, wenn der Vater rechtlich staatenlos oder Flüchtling ist (Art. 1 f.).¹⁴⁸

4.5 **Verzicht auf einen direkten Gegenentwurf oder einen indirekten Gegenvorschlag**

Der Bundesrat hat am 19. Februar 2025 beschlossen, die Initiative ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen. Ein direkter Gegenentwurf (Änderung auf Verfassungsstufe) hätte erheblich in die kantonalen Kompetenzen und in die föderalistische Ausgestaltung der ordentlichen Einbürgerung eingegriffen. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass an der Dreistufigkeit des Schweizer Bürgerrechts und den Kompetenzen der Gemeinden, der Kantone und des Bundes festgehalten werden soll. Ein indirekter Gegenvorschlag (Änderung auf Gesetzesstufe), der das Kernanliegen der Initiative mindestens teilweise aufgenommen hätte, ist nicht möglich, da Artikel 38 Absatz 2 BV es grundsätzlich nicht erlaubt, dass der Bund einen oberen Rahmen für die materiellen Voraussetzungen vorgibt (siehe die Erläuterungen in Ziff. 2.3.3). Auch die festgestellten Mängel der Initiative könnten ohne vorgängige Änderung von Artikel 38 Absatz 2 BV nicht vermieden oder zumindest reduziert werden.

¹⁴⁶ SR 0.142.40

¹⁴⁷ SR 0.141.0

¹⁴⁸ Botschaft vom 26. August 1987 betreffend das Übereinkommen der Internationalen Kommission für das Zivilstandswesen (CIEC) zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit, BBl 1987 III 344 S. 345.

5 Postulate zum Bürgerrecht

5.1 Postulat 20.4344 «Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren»

Am 4. Mai 2021 hat der Nationalrat das Postulat 20.4344 «Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren» seiner Staatspolitischen Kommission (SPK-N) angenommen. Das Postulat beauftragte den Bundesrat zu untersuchen, wie in den Kantonen Gespräche im Rahmen von Einbürgerungsverfahren protokolliert werden und welche Vorgaben dazu bestehen. Anschliessend sollte mit den Kantonen geklärt werden, wie allfällige Lücken in der Umsetzung beseitigt werden können. Der Bundesrat hat den Postulatsbericht¹⁴⁹ in seiner Sitzung vom 5. November 2025 verabschiedet.

Zur Erfüllung des Postulats hat das SEM eine externe Studie in Auftrag gegeben.¹⁵⁰ Gemäss dieser Studie führen im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung verschiedene Kantone, Gemeinden und Schweizer Vertretungen im Ausland mündliche Einbürgerungsgespräche mit den Bewerberinnen und Bewerbern durch, um den Sachverhalt für die Einbürgerung zu klären. Es gibt keine bundesrechtlichen Vorgaben auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, wie diese Gespräche durchzuführen sind.

Die Studienautorinnen und -autoren befragten unter anderem rund 500 Vertreterinnen und Vertreter von Kantons- und Gemeindebehörden. Gemäss den Studienautorinnen und -autoren können oder müssen in siebzehn Kantonen die auf kantonaler Ebene zuständigen Behörden Einbürgerungsgespräche durchführen. Die befragten Behörden gaben an, dass nach ihrem Kenntnisstand bei rund einem Drittel der Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene und bei etwas weniger als der Hälfte der Einbürgerungsgespräche auf kommunaler Ebene keine Protokollierungsvorschriften bestünden. Soweit Protokollierungsvorschriften bestehen, wird der Inhalt der Einbürgerungsgespräche mehrheitlich in zusammengefasster und sinngemässer Form wiedergegeben, in seltenen Fällen wird wortwörtlich protokolliert.

Die von den Studienautorinnen und -autoren untersuchte Protokollierungspraxis zeigt, dass insgesamt ein Grossteil der durchgeführten Einbürgerungsgespräche in irgendeiner Form protokolliert wird. Nur in zwei der untersuchten Gemeinden und in zwei kantonalen Behörden werden überhaupt keine Protokolle geführt. Die Kenntnisse über die Protokollierungsvorschriften und die Qualität der Protokolle sind in den Kantonen und Gemeinden sehr unterschiedlich. Teilweise wird der Rechtsprechung des BGer zur Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen in der Praxis nicht genügend Rechnung getragen. Demnach müssen die Einbürgerungsbehörden sicherstellen, dass das Recht der Bewerberinnen und Bewerber auf Akteneinsicht gewährt wird. Sie müs-

¹⁴⁹ Bericht des Bundesrates vom 5. November 2025 «Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren» in Erfüllung des Postulats 20.4344 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 20. November 2020, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2025 > Studie zur Protokollierung von Einbürgerungsverfahren.

¹⁵⁰ Hadorn Susanne, Asticher Lisa, Hornung Johanna, Ali Azad, Kern Markus, Studie zur Protokollierung von Einbürgerungsverfahren, Universität Bern, im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM), 2023, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2025 > Studie zur Protokollierung von Einbürgerungsverfahren.

sen ein vollständiges Einbürgerungsdossier führen und alle relevanten Informationen dokumentieren. Das bedeutet, dass der Inhalt der Einbürgerungsgespräche zumindest in zusammengefasster Form schriftlich festgehalten werden muss. Findet ein Gespräch zur Überprüfung der Grundkenntnisse über die Schweiz statt, sind die Fragen und die Antworten im Wesentlichen zu protokollieren.

Die Studienautorinnen und -autoren kommen zum Schluss, dass durch eine gesetzliche Protokollierungspflicht auf Bundesebene und die Aufzeichnung der Einbürgerungsgespräche mit geeigneten technischen Hilfsmitteln die notwendige einheitliche Qualität der Protokolle verbessert werden könnte. Eine Aufzeichnungspflicht würde die Vollständigkeit und spätere Nachvollziehbarkeit der Sachverhaltsermittlung sowie die Überprüfbarkeit des Protokolls gewährleisten.

Am 13. März 2024 diskutierte das SEM mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Einbürgerungsbehörden die Ergebnisse der Studie. Dabei wurde ein Handlungsbedarf bei den Protokollierungsvorschriften festgestellt. Einheitliche Mindeststandards und Rahmenbedingungen wurden als notwendig erachtet, um die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Einbürgerungsgespräche zu verbessern. Dabei soll das Protokoll sowohl die Fragen als auch die Antworten enthalten, und es soll von allen Anwesenden die Korrektheit bescheinigt und unterschrieben werden. Die Qualitätssicherung der Protokolle steht im Vordergrund, daher werden klare Richtlinien und Ausbildungsmassnahmen begrüsst. Dabei sollen die regionalen Besonderheiten bei der Gesprächsführung berücksichtigt werden. Aufzeichnungen von Einbürgerungsgesprächen wurden grundsätzlich positiv beurteilt, wobei noch offene Fragen zur technischen Umsetzung bestehen.

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass die Pflicht zur Protokollierung sowie zur Aufzeichnung von Einbürgerungsgesprächen im BüG geregelt wird. Er wird diese Schlussfolgerungen in die laufende Evaluation des BüG einfließen lassen, insbesondere auch unter Berücksichtigung des Berichts in Erfüllung des Postulats 22.3397 vom 5. Mai 2022 «Der tiefen Einbürgerungszahl von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation auf den Grund gehen».

5.2

Postulat 22.3397 «Der tiefen Einbürgerungszahl von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation auf den Grund gehen»

Am 27. September 2022 hat der Ständerat das Postulat 22.3397 «Der tiefen Einbürgerungszahl von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation auf den Grund gehen» seiner Staatspolitischen Kommission angenommen. Das Postulat beauftragte den Bundesrat, einen Bericht über die Gründe für die aus der Sicht des Ständerates tiefe Zahl der Einbürgerungsgesuche von in der Schweiz geborenen und/oder aufgewachsenen Personen und für die Ablehnung dieser Gesuche vorzulegen. Der Bericht sollte insbesondere die Fragen beantworten, wer aus der zweiten Ausländergeneration ein Einbürgerungsgesuch stellt, wer dies nicht tut und aus welchen Gründen, warum solche Gesuche abgelehnt werden, welche Unterschiede zwischen den Kantonen bei den Einbürgerungsvoraussetzungen bestehen, welche Einflüsse auf die Zahl der Einbürgerungen daraus resultieren und wie hoch die Kosten

einer Einbürgerung sind. Der Bundesrat hat den Postulatsbericht¹⁵¹ in seiner Sitzung vom 5. November verabschiedet.

Zur Beantwortung der Fragen hat das SEM eine externe Studie¹⁵² und ein rechtsvergleichendes Gutachten¹⁵³ in Auftrag gegeben. Gemäss dem Gutachten ist der Erwerb der Staatsangehörigkeit in einigen europäischen Staaten deutlich schwieriger als in anderen, was zu erheblichen Unterschieden bei den Einbürgerungsquoten führt. Im Jahr 2022 lag die Einbürgerungsquote in den 27 EU-Mitgliedstaaten bei 2,6 Prozent. Schweden hatte mit 10,6 Prozent die höchste Einbürgerungsquote, Estland und Lettland mit 0,4 Prozent die niedrigste. In der Schweiz lag die Einbürgerungsquote bei 1,9 Prozent. Die Nachbarländer Deutschland (1,5) und Österreich (0,7) weisen tiefere Einbürgerungsquoten auf als die Schweiz, Italien (4,2) und Frankreich (2,2) hingegen höhere.

Einbürgern lassen sich gemäss der Studie in der Schweiz vor allem gut ausgebildete Ausländerinnen und Ausländer, Ehepaare mit Kindern, jüngere Personen sowie Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation. Gründe für eine Einbürgerung sind die eigene gute Integration in der Schweiz, der Wunsch nach politischer Mitbestimmung und die Zugehörigkeit zur Schweiz. Als Hindernisse werden hohe Gebühren und das aufwendige Einbürgerungsverfahren genannt. Ausländerinnen und Ausländer mit tieferem Bildungsabschluss nennen diese Gründe häufiger und haben mehr Bedenken wegen der Prüfungen und Gespräche mit den Behörden als Ausländerinnen und Ausländer mit höherem Bildungsabschluss. Ein weiteres Hindernis besteht darin, dass viele Ausländerinnen und Ausländer das Schweizer Bürgerrecht nur dann erwerben wollen, wenn ihr Herkunftsstaat es erlaubt, ihre Staatsangehörigkeit zu behalten. Für die zweite Ausländergeneration fällt ins Gewicht, dass man nicht um etwas bitten will (Schweizer Bürgerrecht), was selbstverständlich erscheint. Bei jüngeren Männern kann auch die obligatorische Militärdienstpflicht ein Hindernis darstellen.

Abschreibungen und Ablehnungen von Einbürgerungsgesuchen erfolgen am häufigsten auf Gemeindeebene aufgrund mangelnder Kenntnisse der Lebensweise, Kultur und Geografie der Schweiz oder fehlender Kontakte zur einheimischen Bevölkerung. Die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts ist seltener, die entsprechende Quote liegt (in den Kantonen, die dazu Angaben machen können) zwischen 1 und 2 Prozent. In Kantonen, die die Erledigung von Gesuchen auf Kantons- und Gemeindeebene erfassen, werden zwischen 0 und 20 Prozent der Gesuche um ordentliche Einbürgerung abgelehnt oder abgeschrieben. Kantonale Ablehnungen basieren hauptsächlich auf Registerabfragen (z. B. Strafregistereinträge, nicht erfüllte Wohnsitzvoraussetzungen). Ablehnungen bei der zweiten Ausländergeneration sind eher selten. Nebst Strafregistereinträgen und der finanziellen Situation können auch nicht erfüllte Wohnsitzvoraussetzungen oder mangelnde Kenntnisse der Lebensweise, Kultur und Geografie der Schweiz zu einer Ablehnung führen.

¹⁵¹ Bericht des Bundesrates vom 5. November 2025 «Einbürgerungen der zweiten Ausländergeneration» in Erfüllung des Postulats 22.3397 «Der tiefen Einbürgerungszahl von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation auf den Grund gehen» der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 5. Mai 2022, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte > Bundesratsberichte > 2025.

¹⁵² Studie BASS.

¹⁵³ Gutachten GLOBALCIT.

Für die zweite Ausländergeneration gibt es keine spezifischen Gebührensätze. Die Gebühren orientieren sich daher an der Einbürgerung von Einzelpersonen. Die Gebühr für die kommunale Einbürgerung einer Einzelperson liegt in den 33 befragten Gemeinden der Kantone Bern, Obwalden, Zug, Glarus, Basel-Landschaft, Graubünden und Jura zwischen 0 und 3500 Franken. Addiert man die Gebühren von Bund, Kanton und Gemeinde, bewegen sich die Kosten für eine Einbürgerung in diesen sieben Kantonen zwischen 600 und 5200 Franken.

Für die ordentliche Einbürgerung erlässt der Bund Mindestvorschriften, was zu unterschiedlichen Einbürgerungsvoraussetzungen auf kantonaler Ebene führt. Ein Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen und den Anteilen an Ablehnungen und Abschreibungen kann anhand der vorhandenen Daten nicht nachgewiesen werden. Die kantonalen Voraussetzungen haben jedoch einen Einfluss darauf, ob Ausländerinnen oder Ausländer überhaupt ein Gesuch einreichen. In Kantonen mit weniger hohen Voraussetzungen werden mehr Gesuche eingereicht und auch (gemessen an der Anzahl derjenigen, welche die formellen Voraussetzungen erfüllen) mehr Personen eingebürgert als in Kantonen mit höheren Voraussetzungen. Höhere Gebühren gehen mit weniger Einbürgerungen einher. Höhere Gebühren und strengere Voraussetzungen für eine Einbürgerung wirken dabei mehrfach: Hohe Gebühren und Anforderungen führen dazu, dass weniger Personen die Voraussetzungen erfüllen. Ausländerinnen und Ausländer aus tiefen Bildungs- und Einkommensschichten lassen sich teilweise aber auch nicht einbürgern, da sie vom komplexen Verfahren überfordert sind.

Der Bundesrat stellt fest, dass bei der ordentlichen Einbürgerung erhebliche kantonale Unterschiede bestehen, wodurch die Chancengleichheit nicht in allen Fällen gewährleistet ist. Eine Vereinheitlichung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf nationaler Ebene würde eine Änderung der BV (Art. 38 Abs. 2 BV) erfordern. Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass mit einer solchen Kompetenzverschiebung das bewährte föderalistische System der Dreistufigkeit des Schweizer Bürgerrechts in Frage gestellt würde. Er regt an, dass die Kantone aufgrund der Ergebnisse der Studie und des Gutachtens gemeinsam Möglichkeiten zur Vereinfachung und zur Harmonisierung des Einbürgerungsverfahrens prüfen. Damit wäre es nicht mehr so entscheidend, in welcher Gemeinde und in welchem Kanton eine Bewerberin oder ein Bewerber das Gesuch einreicht. Dies soll auch zu einem effizienteren Verfahren mit weniger administrativen Aufwand insbesondere für Gemeinden, Kantone und den Bund, aber auch für die Bewerberinnen und Bewerber führen. Zudem wären Erleichterungen wünschenswert, die die grosse Mobilität der Bewerberinnen und Bewerber noch besser berücksichtigen. So kann verhindert werden, dass ein Wohnsitzwechsel innerhalb eines Kantons oder zwischen Kantonen zu unverhältnismässigen Verzögerungen bei der Einbürgerung führt. Das EJPD bzw. das SEM werden die Erkenntnisse aus den beiden Postulatsberichten mit Kantonen und Gemeinden reflektieren.

6 Schlussfolgerungen

Die Kompetenz zur Regelung der ordentlichen Einbürgerung liegt historisch bei den Kantonen. Der zentrale Grund, der gegen die Initiative spricht, ist die Kompetenzverlagerung von den Kantonen zum Bund. Obschon die Ziele wie die Vereinfachung der Einbürgerungsvoraussetzungen verständlich sind, verändert die Initiative die föderalistischen Zuständigkeiten in der ordentlichen Einbürgerung erheblich. Die vorgeschlagene Kompetenzverlagerung stellt das gut etablierte föderalistische System der Dreistufigkeit des Schweizer Bürgerrechts in Frage.

Der Bundesrat lehnt die eidgenössische Volksinitiative «Für ein modernes Bürgerrecht (Demokratie-Initiative)» ab und beantragt den eidgenössischen Räten, die Initiative Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Volksinitiative abzulehnen.

Aufgrund der Ergebnisse des Postulatsberichts 20.4344 wird das EJPD die Protokollierungspflicht und die Aufzeichnung von Gesprächen in die laufende Evaluation des BüG einfließen lassen. Der Postulatsbericht 22.3397 zeigt, dass gut integrierte, gut ausgebildete Ausländerinnen und Ausländer eher ein Einbürgerungsgesuch stellen, während hohe Gebühren und das komplexe Einbürgerungsverfahren viele davon abhalten. Der Bundesrat regt an, dass die Kantone aufgrund der Ergebnisse der externen Studie und den Postulatsberichten gemeinsam Möglichkeiten zur Vereinfachung und zur Harmonisierung des Einbürgerungsverfahrens prüfen. Das EJPD bzw. das SEM werden die Erkenntnisse aus den beiden Postulatsberichten mit Kantonen und Gemeinden reflektieren.

Literaturverzeichnis

- Achermann Alberto, Achermann Christin, D'Amato Gianni, Kamm Martina, Von Rütte Barbara, Country Report: Switzerland, EUDO Citizenship Observatory, 2013.
- Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.
- Bianchi Doris, Die Integration der ausländischen Bevölkerung, Der Integrationsprozess im Lichte des schweizerischen Verfassungsrechts, ZStöR Nr. 155, Zürich 2003, 164–176.
- Bischof Severin, Liechti Lena, Sager Patrice, Guggisberg Jürg, Studie zur Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern, Büro BASS, 2024 Bern, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte > Bundesratsberichte > 2025 > Studie zur Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern (Studie BASS).
- Burckhardt Walter, Schweizerisches Bundesrecht: Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, Frauenfeld 1930.
- de Groot Gerard-René, Vonk Olivier, Acquisition of Nationality by Birth on a Particular Territory or Establishment of Parentage: Global Trends Regarding Ius Sanguinis and Ius Soli, Netherlands International Law Review, 2018.
- Diggelmann Oliver, Vogler Annina, «... geeignet und würdig ...» Der Zugriff des Bundes auf Staatsbürgerschaft und Einbürgerung, ZSR 2013, 355–380.
- Hangartner Yvo, Grundsatzfragen der Einbürgerung nach Ermessen, ZBl 110/2009, 293–314.
- Hangartner Yvo, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, AJP 2001, 949–967, Fn. 5.
- Hoffmann Patrick R., Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, Diss., 2022.
- Honohan Iseult, The Theory and Politics of Ius Soli, EUDO Citizenship Observatory, 2010.
- Kiener Regina, Rechtstaatliche Anforderungen an Einbürgerungsverfahren, recht 2000, 213–225.
- Mauerhofer Katharina, Mehrfache Staatsangehörigkeit, Bedeutung und Auswirkungen aus Sicht des schweizerischen Rechts, Diss., Basel, Genf, München 2004.
- Müller Jörg Paul, Schefer Markus, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008.
- Münz Rainer, Ulrich Ralf, Das Schweizer Bürgerrecht, Die demographischen Auswirkungen der aktuellen Revision, Zürich 2003.
- Rhinow René, Schefer Markus, Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016.

Schwab Nicole, Ein Staat kann nicht nur gute Bürger haben, er muss auch mit den schlechten fertig werden – Die politische Aberkennung des Bürgerrechts. Behördliche Diskurse, Praktiken und individuelle Erfahrungen in den 1940er-Jahren unter besonderer Berücksichtigung des weiblichen Schweizer Bürgerrechts, 2017.

Studer Brigitte, Arlettaz Gérald, Argast Regula, Das Schweizer Bürgerrecht, Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart, 2008 Zürich.

Uebersax Peter, Das Bundesgericht und das Bürgerrechtsgesetz, mit einem Blick auf das neue Recht, BJM 2016, 169–216.

Vink Maarten, Džankić Jelena, Bauböck Rainer, Citizenship acquisition by immigrants and their descendants: an international legal comparison, Global Citizenship Observatory, European University Institute, 2024 Florence, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte > Bundesratsberichte > 2025 > Citizenship acquisition by immigrants and their descendants: an international legal comparison (Gutachten GLOBALCIT).

Wanner Philippe, Steiner Ilka, Einbürgerungslandschaft Schweiz, Entwicklungen 1992–2010, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, Bern 2012.

Anhang 1

Ständige Wohnbevölkerung nach Geburtsort, Anwesenheitsdauer, Staatsangehörigkeitskategorie und Anwesenheitsbewilligung, 2024

Geburtsort	Anwesenheits- dauer	Total	Schweizerinnen und Schweizer	Ausländerinnen und Ausländer	Anwesenheitsbewilligung						
					B und Ci	C	L	Diplomatinnen und Diplomaten, internationale Funktionärinnen und Funktionäre	N	F	S ¹⁵⁴
		9 051 029	6 571 141	2 479 888	916 758	1 400 159	17 659	32 907	11 511	40 228	60 666
In der Schweiz geboren		6 111 865	5 666 829	445 036	69 123	365 875	316	2 261	549	5 983	929
Im Ausland geboren		2 939 164	904 312	2 034 852	847 635	1 034 284	17 343	30 646	10 962	34 245	59 737
	unter einem Jahr	131 901	7 417	124 484	114 780	1 519	2 563	5 622	0	0	0
	1–5 Jahre	651 697	31 684	620 013	471 090	35 044	12 958	15 515	10 496	15 193	59 717
	6 Jahre und mehr	1 754 616	475 482	1 279 134	259 046	989 565	1 763	9 281	463	19 004	12
	ohne Angabe	400 950	389 729	11 221	2 719	8 156	59	228	3	48	8

Quelle: BFS, Statistik der Bevölkerung und Haushalte (STATPOP), Stand August 2025

¹⁵⁴ Personen, die bereits vor Ausbruch des Ukrainekriegs in der Schweiz waren, konnten ebenfalls den erst im März 2022 aktivierten Schutzstatus S erhalten.