



UNHCR

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

Empfehlungen von UNHCR im Zusammenhang mit der Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht

UNHCR wurde von der UN-Generalversammlung damit betraut, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen, Staatenlosen und anderen Personen unter ihrem Mandat zu sorgen, sowie die Regierungen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen und die Umsetzung des internationalen Flüchtlingsrechts zu überwachen. Des Weiteren hat die UN-Generalversammlung UNHCR die Verantwortung übertragen, staatenlosen Personen Schutz zu bieten, und Staatenlosigkeit zu verhüten und zu vermindern. Auf Grundlage seines Mandats äussert sich UNHCR zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht.

Völkerrechtliche Verträge, die die Schweiz ratifiziert hat, **verpflichten** unter anderem dazu, **die Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen so weit wie möglich zu erleichtern und Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen**.¹ Mehrere europäische Staaten sehen dementsprechend für die Einbürgerung von Flüchtlingen, Staatenlosen und anderen schutzbedürftigen Personen etwa eine geringere erforderliche Aufenthaltsdauer vor.² In der Schweiz finden sich jedoch grundsätzlich weder in der gegenwärtigen Fassung des Bürgerrechts noch in der vorgeschlagenen Totalrevision entsprechende Erleichterungen.³ Durch die im Zuge der Totalrevision des Bürgerrechts vorgesehenen Änderungen werden die Einbürgerungsvoraussetzungen für Flüchtlinge, Staatenlose und andere schutzbedürftige Personen im Gegenteil sogar verschärft.

So soll die Einbürgerungsbewilligung des Bundes nur noch erteilt werden, wenn die gesuchstellende Person über eine **Niederlassungsbewilligung** verfügt. Gemäss dem Vorschlag des Bundesrats sollte dafür im Gegenzug die erforderliche Aufenthaltsdauer von zwölf auf acht Jahre, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs, herabgesetzt werden. Nach dem Votum des Nationalrats soll dagegen eine **Aufenthaltsdauer** von zehn Jahren, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs, erforderlich sein. Nach gegenwärtiger Rechtslage ist dabei jeder legale Aufenthalt in der Schweiz, auch der als asylsuchende Person, **anrechenbar**, nach dem Vorschlag des Bundesrates immerhin noch der Aufenthalt mit einer Niederlassungsbewilligung, Aufenthaltsbewilligung oder vorläufigen Aufnahme. Nach dem Votum des Nationalrats wird dagegen auch die vorläufige Aufnahme nicht mehr angerechnet. Ferner soll nach dem Votum des Nationalrats **keine doppelte Anrechnung** des Aufenthalts zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr mehr erfolgen.

UNHCR begrüsst die Herabsetzung der formellen Voraussetzungen der Aufenthaltsdauer von zwölf auf zehn Jahre, möchte jedoch gleichzeitig darauf hinweisen, dass diese kürzere Frist im europäischen Kontext weiterhin die Obergrenze darstellt.⁴ Das zusätzliche Erfordernis einer Niederlassungsbewilligung sowie die Nichtberücksichtigung der vorläufigen Aufnahme bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer wird in vielen Fällen von schutzbedürftigen Personen, die in der Schweiz nur eine vorläufige Aufnahme erhalten, zu einer Aufenthaltsdauer von deutlich mehr als zehn Jahren führen. Denn Gesuche vorläufig aufgenommener Personen – die häufig aus Bürgerkriegsregionen kommen und deren Schutzbedürfnisse sich in Art und Dauer oft nicht von denen von Flüchtlingen mit Asyl unterscheiden – um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung können frühestens nach fünf Jahren vertieft geprüft werden und die Wartezeit bis zur Niederlassungsbewilligung würde im Regelfall mindestens weitere zehn Jahre umfassen. In EU-Ländern erhalten Personen, die vor Bürgerkriegen und/oder willkürlicher Gewalt fliehen, einen

¹ Artikel 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 sowie Artikel 32 des Übereinkommens über die Rechtsstellung von Staatenlosen von 1954. Eine ähnliche Bestimmung findet sich in Artikel 6 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit.

² Verkürzte Wartezeiten für anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose finden sich unter anderem in Deutschland, Frankreich, Irland, Italien und Schweden. Verkürzte Wartezeiten für anerkannte Flüchtlinge gibt es weiterhin in Österreich und Spanien, für Staatenlose in Belgien.

³ Eine sehr zu begrüssende Ausnahme betrifft staatenlose Kinder.

⁴ Die erforderliche Aufenthaltsdauer beträgt in vielen europäischen Ländern zwischen fünf und acht Jahren. Artikel 6 des bislang von zwanzig Mitgliedsstaaten des Europarats ratifizierten Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit legt eine Aufenthaltsdauer von zehn Jahren als Höchstgrenze fest.

Aufenthaltstitel in Form des sog. subsidiären Schutzes. Dieser Aufenthalt wird bei der für die Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltsdauer angerechnet.

UNHCR möchte an dieser Stelle betonen, dass die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft durch einen Staat lediglich deklaratorische und nicht konstitutive Wirkung hat. **Völkerrechtlich beginnt der Aufenthalt als Flüchtling bereits mit der Einreise**, so dass bei Flüchtlingen die gesamte Dauer des Aufenthalts, einschliesslich des Asylverfahrens, angerechnet werden sollte. Dies ist in einigen europäischen Ländern eine bewährte Praxis.⁵ Eine Nichtberücksichtigung der Dauer des Asylverfahrens würde dagegen gegen das in der Flüchtlingskonvention verankerte **Verbot der Schlechterstellung von Flüchtlingen gegenüber andere ausländischen Staatsangehörigen** verstossen, da deren rechtmässiger Aufenthalt von Anfang an vollständig berücksichtigt wird. Im Übrigen weist UNHCR darauf hin, dass in den meisten europäischen Ländern eine Niederlassungsbewilligung für die Einbürgerung nicht erforderlich ist.⁶ Auch das Erfordernis, neben dem Schweizer Bürgerrecht auch ein Kantonsbürgerrecht und ein Gemeindebürgerrecht erwerben zu müssen, führt bei einem Gemeinde- oder Kantonswechsel, der zum Beispiel arbeitsbedingt ist, dazu, dass die Einbürgerung erschwert wird und ist im europäischen Kontext einmalig.

Hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen der Einbürgerung möchte UNHCR darauf hinweisen, dass im Falle von schutzbedürftigen Personen eine frühere Verfolgung, erlittene Traumata und andere Faktoren eine **wirtschaftliche Integration** und den Erwerb von **Sprachkenntnissen** erschweren können. In Anbetracht dessen, dass unter das Mandat von UNHCR fallende Personen regelmässig kein oder kein effektives Bürgerrecht besitzen, sowie der völkerrechtlich vorgesehenen Erleichterung der Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen, sollte nach Ansicht von UNHCR eine **grosszügige Ausnahmeklausel** vorgesehen werden, um die **gesamte Lebenssituation** der betroffenen Person zu erfassen.⁷ In diesem Zusammenhang möchte UNHCR anmerken, dass Straftaten nach dem Ausländerrecht und **geringfügige Straftaten** nicht zum Ausschluss von der Einbürgerung führen sollten.

UNHCR empfiehlt daher:

- die **Dauer des Asylverfahrens bei der für die Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltsdauer zu berücksichtigen**;
- die Zeit als **vorläufig aufgenommene Person ebenfalls anzurechnen**;
- **für unter das Mandat von UNHCR fallende Personen Erleichterungen bei der Einbürgerung** vorzusehen.

Des Weiteren möchte UNHCR darauf hinweisen, dass es bei der Entlassung aus dem Bürgerrecht zur Staatenlosigkeit der betroffenen Personen kommen kann und möchte die Einführung einer **Schutzklausel zur Vermeidung der Staatenlosigkeit** anregen.

Das **Übereinkommen von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit** ist das einzige globale Instrument zum Zwecke der Verminderung und Verhütung von Staatenlosigkeit. In den letzten zwei Jahren haben sich eine ganze Reihe von Staaten dazu entschlossen, ein wichtiges Zeichen zur Vermeidung von Staatenlosigkeit zu setzen, und haben dieses ratifiziert. UNHCR möchte deshalb die Schweiz dazu ermutigen, die Gelegenheit der Totalrevision zu nutzen, um die rechtlichen Voraussetzungen für einen **Beitritt zum Übereinkommen von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit** zu schaffen.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
April 2013

⁵ So werden etwa in Deutschland und Luxemburg die Zeiten des Asylverfahrens bei der Einbürgerung anerkannter Flüchtlinge angerechnet. In Finnland erfolgt eine Anrechnung der Dauer des Asylverfahrens auch bei Personen, die subsidiären Schutz oder einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen erhalten.

⁶ In Frankreich, Belgien, Italien, Spanien, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, Irland und Norwegen ist z.B. lediglich eine Aufenthalts- bzw. Arbeitsbewilligung erforderlich (in den Niederlanden wird zusätzlich noch geprüft, ob Einwände gegen eine unbefristete Niederlassung bestehen). Schweden und Österreich verlangen zwar eine Niederlassungsbewilligung vor der Einbürgerung, erleichtern aber trotzdem die Einbürgerung von Flüchtlingen. Auch in Deutschland ist zwar eine Niederlassungserlaubnis erforderlich, diese ist aber bei Gewährung von Flüchtlingsstatus verpflichtend bereits nach drei Jahren zu gewähren, sofern keine Widerrufsgründe vorliegen.

⁷ In Frankreich und Irland können anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose zudem auch von materiellen Erfordernissen wie z.B. Sprachkenntnissen befreit werden. Weitere Erleichterungen bestehen in Form von einfacheren Verfahren, reduzierten Verfahrenskosten oder der Beseitigung des Erfordernisses, auf die Staatsangehörigkeit des Herkunftsstaates zu verzichten.