

 jetzt bestellen

---

*Impulse zur praxisorientierten  
Rechtswissenschaft*

#  
IMPULSE

---

# Die ordentliche Einbürgerung in den Kantonen

ELIAS STUDER

---

HERAUSGEGEBEN VON  
THOMAS SUTTER-SOMM



Schulthess §

# Die ordentliche Einbürgerung in den Kantonen

*Voraussetzungen und Verfahren*

ELIAS STUDER



*Impulse zur praxisorientierten Rechtswissenschaft*  
*Herausgegeben von Prof. Dr. Thomas Sutter-Somm*

# 101

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

ISBN 978-3-7255-9808-3

[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

## Vorwort

20 Jahre nach *Emmen* und *Zürich* bleiben die Entwicklungen im Einbürgerungsrecht spannend. In der Rechtsprechung ergeben sich aktuell so schnell Neuerungen, dass ich den Text meiner Masterarbeit in den wenigen Monaten von der Einreichung als Masterarbeit bis zur Einreichung beim Verlag bereits wieder mit 2 weiteren, äusserst relevanten Bundesgerichtsurteilen ergänzen muss. Gleichzeitig liegt der Text für eine nationale Volksinitiative für eine massive Erleichterung und eine vollständige Vereinheitlichung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Bundesebene bei der Bundeskanzlei zur für den 23. Mai 2023 geplanten Lancierung bereit.

Die vorliegende Arbeit profitierte von der Begleitung durch unzählige Menschen. Ich danke Luka Markić für die konstruktiven Rückmeldungen. Ich bin immer wieder überrascht über dein immenses Wissen. Ich danke Mathan Weinberg für die herausfordernden und darum wertvollen Anmerkungen (auch wenn ich deine Ansichten nicht immer teile). Meiner Familie danke ich dafür, dass sie mir den Rücken stets freihält. Peter Uebersax für seinen Gestaltungswillen und dafür, dass er in all seinen Tätigkeiten beharrlich Verantwortung übernimmt. Und schliesslich danke ich dem Team von einbürgerungsgeschichten.ch – Philipp von Euw, Sonia Casadei (die Ehefrau aus BGE 146 I 49) und Bujare Ibrahimović – sowie Jonathan Prelicz für ihren Mut, ihren Aufopferungswillen und ihre aktive Unterstützung bei den Tätigkeiten, bei denen ich relevante Praxiserfahrung für diese Arbeit sammeln konnte.

Oberarth, Mitte Mai 2023

Elias Studer

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Literaturverzeichnis .....	XI
Verzeichnis der Rechtsquellen und Materialien .....	XVII
A. Bund .....	XVII
B. Kantone .....	XVIII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIX
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Bundesrechtlicher Rahmen.....</b>	<b>3</b>
2.1 Völker- und verfassungsrechtlicher Rahmen .....	3
2.2 Grundrechtsschutz .....	5
2.3 Bundesrechtliche Einbürgerungs-Voraussetzungen und Vorgaben an die Kantone .	5
2.3.1 Formelle Voraussetzungen .....	6
2.3.2 Materielle Voraussetzungen.....	7
2.4 Verfahren beim Bund und bundesrechtliche Vorgaben ans kantonale Verfahren...	12
2.4.1 Nichtstreitiges Verfahren .....	12
2.4.2 Rechtsmittel gegen eine Ablehnung des SEM.....	14
2.4.3 Vorgaben für das Streitige Verfahren im Kanton .....	15
2.4.4 Rechtsmittel gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide .....	16
<b>3. Das Einbürgerungsrecht in den Kantonen .....</b>	<b>17</b>
3.1 Generelle Anmerkungen .....	19
3.1.1 Ausnahmebestimmungen .....	19
3.1.2 Sprachliche Voraussetzungen .....	19
3.1.2.1 Nachweis .....	19
3.1.2.2 Kantonssprache .....	20
3.1.3 Integration in die örtlichen Verhältnisse .....	20
3.1.4 Vergangenheitsbezogene Voraussetzungen .....	20
3.1.5 Gebühren .....	21
3.1.6 Gelübde und Erklärungen bezüglich Verfassungstreue und -achtung.....	21
3.1.7 Gesetzgebungskompetenz der Gemeinden .....	21
3.1.8 Bürgergemeinden.....	22
3.1.9 Gegenrechtskonvention zur Erleichterung der Einbürgerung von jungen Erwachsenen .....	23

3.2	Glarus .....	24
3.3	Schwyz .....	26
3.4	Basel-Landschaft .....	30
3.5	Solothurn .....	33
3.6	Obwalden.....	37
3.7	Appenzell Innerrhoden .....	39
3.8	Appenzell Ausserrhoden.....	41
3.9	Nidwalden .....	44
3.10	Freiburg .....	48
3.11	St. Gallen.....	50
3.12	Thurgau .....	53
3.13	Graubünden .....	55
3.14	Bern .....	58
3.15	Jura .....	61
3.16	Aargau .....	62
3.17	Luzern.....	66
3.18	Neuenburg .....	68
3.19	Tessin .....	69
3.20	Schaffhausen .....	71
3.21	Uri .....	73
3.22	Zug .....	75
3.23	Basel-Stadt.....	77
3.24	Wallis .....	79
3.25	Zürich .....	81
3.26	Waadt .....	83
3.27	Genf.....	85
3.28	Vergleichstabelle .....	88
<b>4.</b>	<b>Neue Grenzen kantonaler Rechtsetzung.....</b>	<b>92</b>
4.1	<i>Kanton Bern 2017: keine Grenzen für kantonalen Gesetzgeber .....</i>	92
4.2	<i>Arth und Basel-Land 2019: Gesamtwürdigung und Mankoausgleich.....</i>	93
4.3	<i>Kanton Zürich und Basel-Land 2021: Unanwendbarkeit von Art. 4 BÜV und § 13 BÜG/BL .....</i>	95
4.4	Fazit: Unanwendbarkeit bedeutender Teile des kantonalen Rechts und der BÜV... ..	98
<b>5.</b>	<b>Schluss .....</b>	<b>103</b>

# 1. Einleitung

Lange waren die Kantone völlig frei in der Ausgestaltung ihres ordentlichen Einbürgerungsverfahrens.<sup>1</sup> Mit den Bundesgerichtsurteilen von 2003 fand eine Zäsur statt. Einbürgerungen werden seither in erster Linie als Verwaltungsverfahren betrachtet, das alle rechtsstaatlichen Elemente erfüllen muss und dem rechtlich gesehen ein politischer Charakter nicht mehr ernsthaft zugemessen werden kann.<sup>2</sup> Weitere wichtige Schritte in einer (nicht immer offiziell geplanten) Vereinheitlichung des ordentlichen Einbürgerungsverfahrens stellten das Urteil des Bundesgerichts, reine Willkürregeln zu akzeptieren, sowie die Einführung des neuen Bürgerrechtsgesetzes (BüG) 2018 dar. Insbesondere seit dem neuen BüG können die Kantone zumindest bei der Wohnsitzfrist nicht mehr unbeschränkt Voraussetzungen aufstellen. Inwiefern sie auch bei anderen Kriterien eingeschränkt sind, ist nicht abschliessend geklärt und wird in Kapitel 4 thematisiert.

Trotzdem spielt es noch immer eine sehr grosse Rolle, in welchem Kanton und in welcher Gemeinde man sich einbürgern lässt. Die Unterschiede im kantonalen Recht sind gewaltig: Wer sich in Lachen im Kanton Schwyz einbürgern lassen will, bezahlt 3300 Franken an Gebühren nur in der Gemeinde und muss nach dem Gespräch mit der vorberatenden Einbürgerungskommission den Entscheid der Gemeindeversammlung abwarten, bevor das Gesuch zum Kanton weitergeleitet wird. Wer sich in Genf einbürgern lässt, bezahlt 850 bis 1250 Franken für das ganze kantonale Verfahren und der Regierungsrat ist die einzige entscheidende Instanz im vergleichsweise einfachen und kurzen Verfahren. Gleichzeitig sind auch die materiellen Voraussetzungen sehr unterschiedlich: Während einige Kantone die bundesrechtlichen Voraussetzungen bezüglich Sprache, finanzieller Situation und strafrechtlichem Leumund massiv verschärfen, existieren in anderen Kantonen gar keine Verschärfungen.

In dieser Arbeit soll ein Überblick über das ordentliche Einbürgerungsverfahren in den Kantonen gegeben werden. Was sind die unterschiedlichen Voraussetzungen, die man in den Kantonen erfüllen muss? Wie verläuft das nichtstreitige Verfahren und wie verläuft der Rechtsweg, wenn man sich gegen einen ablehnenden Entscheid wehren möchte? Nachdem im zweiten Kapitel der bundesrechtliche Rahmen für das kantonale Recht erläutert wird, wird in dieser Arbeit anschliessend – im dritten Kapitel – ein möglichst umfassender Überblick über die Voraussetzungen und das Verfahren in den Kantonen gegeben.

---

<sup>1</sup> RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N. 344.

<sup>2</sup> Vgl. Urteil des BGer 1C\_141/2022 vom 29. Dezember 2022 (zur Publikation vorgesehen), E. 2.6.

Bereits an dieser Stelle muss dabei jedoch relativiert werden: Zum Teil stellen die Kantone Voraussetzungen auf, die möglicherweise übergeordnetem Recht widersprechen. Die neuere Entwicklung in der Rechtsprechung zur Gesamtwürdigung der Integrationskriterien wird im separaten vierten Kapitel behandelt, ohne dass bei der Darstellung jedes Kantons darauf eingegangen wird, ob ein Kriterium aus diesem Grund Bundesrecht widerspricht – es sei denn, diese Verletzung wäre schon im Zuge von kantonaler Rechtsprechung festgestellt worden. Ausserdem werden auch Bundesrechtsverletzungen aus anderen Gründen direkt im jeweiligen Kantons-Kapitel angesprochen.

Nicht möglich ist es in dieser Arbeit, die kommunalen Verhältnisse und Unterschiede zu beleuchten. Diese werden höchstens beispielhaft herangezogen. Die Arbeit konzentriert sich auf die Darstellung des kantonalen Rechts.