Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

5. November 2025

Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 20.4344 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 20. November 2020

Zusammenfassung

Am 4. Mai 2021 hat der Nationalrat das Postulat 20.4344 «Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren» seiner Staatspolitischen Kommission angenommen. Das Postulat beauftragt den Bundesrat zu untersuchen, wie in den Kantonen Gespräche im Rahmen von Einbürgerungsverfahren protokolliert werden und welche Vorgaben dazu bestehen. Anschliessend soll mit den Kantonen geklärt werden, wie allfällige Lücken in der Umsetzung beseitigt werden können.

Zur Erfüllung des Postulats hat das Staatssekretariat für Migration eine externe Studie in Auftrag gegeben. 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 Bundesgerichts 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 müssen 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 Staatssekretariat für Migration 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 Ausbildungs-

massnahmen 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 Bürgerrechtsgesetz geregelt wird. Er wird diese Schlussfolgerungen in die laufende Evaluation des Bürgerrechtsgesetzes 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».

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage 5

1.1 Einleitung 5
1.2 Auftrag 5
1.3 Hintergrund 6
1.4 Vorgehen zur Erfüllung des Postulats 6
1.5 Rechtlicher Rahmen der Protokollierungspflicht im Einbürgerungsverfahren 7
1.6 Protokollarten 8

2 Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen: Analyse der Vorschriften, Praxis und Good Practices in Kantonen und Gemeinden . 8

2.1 Protokollierungsvorschriften auf kantonaler und kommunaler Ebene 8
2.2 Protokollierungspraxis auf kantonaler und kommunaler Ebene 10
2.3 Unterschiede zwischen kantonalen und kommunalen Vorschriften und der Praxis 11
2.4 Best-Practice-Beispiele aus Gemeinden und kantonalen Behörden 12
2.5 Einschätzung der Befragten im Hinblick auf mögliche Regulierungsoptionen 13

3 Zentrale Aspekte aus den Untersuchungsergebnissen 15

3.1 Empfehlung der Behörde ein Gesuch zurückzuziehen 15
3.2 Gesetzliche Regelung der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen 16
3.3 Aufzeichnungen von Einbürgerungsgesprächen 16

4 Ergebnis der Fachtagung mit den kantonalen Einbürgerungsbehörden 18

5 Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV 19

6 Schlussfolgerungen 21

1 Ausgangslage

1.1 Einleitung

Im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens führen verschiedene Kantone, Gemeinden und Schweizer Vertretungen im Ausland mündliche Einbürgerungsgespräche mit den Bewerberinnen und Bewerbern durch. Ziel dieser Befragung ist es, den rechtserheblichen Sachverhalt im Hinblick auf die Integrationskriterien abzuklären, damit die Behörden die Integration der Bewerberin oder des Bewerbers sowie der in das Gesuch einbezogenen Kinder beurteilen können. Es bestehen allerdings keine spezifischen bundesrechtlichen Vorgaben bezüglich dieser Gespräche, und weder das alte Bürgerrechtsgesetz (aBüG)[1] noch das seit dem 1. Januar 2018 geltende totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz (BüG)[2] geben eine Pflicht zur Protokollierung vor.

Die Regelung dieser Gespräche wird vielmehr den Kantonen überlassen. Dabei müssen diese die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör gewährleisten (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung, BV[3]). Der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst unter anderem das Recht der Bewerberinnen und Bewerber, Einsicht in die Akten zu nehmen. Mit dem Recht auf Akteneinsicht ergibt sich auch die Pflicht der Behörde, ein vollständiges Einbürgerungsdossier zu führen[4] und sämtliche entscheidrelevanten Informationen zu dokumentieren. Dies bedingt, dass der Inhalt des Einbürgerungsgesprächs zumindest in einer zusammengefassten Form seinen Ausdruck finden muss.[5]

1.2 Auftrag

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) vom 20. November 2020 «Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren» (20.4344). Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht:

- *zu erheben, ob und wie in den Kantonen Vorgaben betreffend die Protokollierung der Gespräche im Rahmen von Einbürgerungsverfahren bestehen und durchgesetzt werden;*
- *mit den Kantonen Möglichkeiten zu klären, wie allfällige Lücken in der Umsetzung beseitigt werden können.»*

Der Bundesrat lehnte das Postulat mit Stellungnahme vom 27. Januar 2021 ab. Er wies darauf hin, dass den Kantonen bei der Ausgestaltung der ordentlichen Einbürgerung eine weitgehende Autonomie zukommen soll. Sollte auf kantonaler bzw. kommunaler Stufe eine Verletzung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben festgestellt werden, kann der kantonale Gesetzgeber die eigenen Rechtserlasse entsprechend anpassen. Das Postulat wurde am 4. Mai 2021 im Nationalrat (mit 122 zu 54 Stimmen bei 1 Enthaltung) angenommen.

---

1 AS **1952** 1087
2 SR **141.0**
3 SR **101**
4 BGE **141** I 60 E. 4.3; Urteile des BGer 1D_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3.2; 1D_1/2017 vom 24. Mai 2017 E. 6
5 Urteile des BGer 1D_4/2018 vom 11. Juli 2019, E. 3.5; 1D_1/2017 vom 24. Mai 2017 E. 6

1.3 Hintergrund

Das Postulat ist auf die von Cédric Wermuth (Nationalrat, SP, Aargau) am 13. Dezember 2018 eingereichte parlamentarische Initiative 18.478 «Recht auf nachvollziehbare Einbürgerungsverfahren. Protokollpflicht» zurückzuführen. Die Initiative hatte folgenden Wortlaut:

«Das Bürgerrechtsgesetz (BüG; SR 141.0), namentlich Artikel 13, ist so anzupassen, dass Gespräche mit den Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene (Einbürgerungskommissionen) im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens standardmässig protokolliert werden. Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten erhalten das entsprechende Protokoll automatisch zugestellt. Protokolle können nur mit Zustimmung der Einbürgerungskandidatinnen oder -kandidaten veröffentlicht werden.»

Die SPK-N hat der Initiative am 24. Januar 2020 Folge gegeben. Am 25. Juni 2020 lehnte die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) die Initiative ab. Nach der Ablehnung hat die SPK-N am 20. November 2020 das Anliegen der Initiative erneut beraten. Sie ist zum Schluss gelangt, dass es verfrüht ist, für eine Protokollpflicht im Einbürgerungsverfahren gesetzgeberisch tätig zu werden und dass noch Abklärungsbedarf besteht. Aus diesem Grund hat die SPK-N das Postulat 20.4344 «Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren» eingereicht.[6]

1.4 Vorgehen zur Erfüllung des Postulats

Mit der Behandlung des Postulats und der Erstellung des Berichts wurde das Staatssekretariat für Migration (SEM) beauftragt. Zur Beantwortung des Postulats hat das SEM eine Studie in Auftrag gegeben. Die Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), untersuchte die Protokollierungsvorschriften, die Protokollierungspraxis und die Good Practices in den Kantonen und Gemeinden. Ferner prüften die Studienautorinnen und -autoren einen möglichen Handlungsbedarf bei der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen und erstellte eine Regulierungsfolgenabschätzung.

Sämtliche kantonalen Einbürgerungsbehörden wurden eingeladen, die Erarbeitung der Studie zu begleiten. In der Begleitgruppe zur Studie nahmen in der Folge Vertreterinnen und Vertreter der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Obwalden, Solothurn, St. Gallen, Tessin und Zug teil. Die Begleitgruppe hatte die Aufgabe, zum Verlauf des Studienprojekts und zu den Ergebnissen fachlich Stellung zu nehmen. Die Sitzungen der Begleitgruppe fanden am 24. Mai 2022, am 30. November 2022 und am 23. Mai 2023 statt. Die Endfassung der Studie lag am 31. August 2023 in deutscher Sprache und am 27. Oktober 2023 in französischer Sprache sowie in einer italienischen Zusammenfassung vor.[7] Die Zusammenfassung der Ergebnisse der Studie KPM findet sich unter Ziffer 2.

Das SEM hat am 13. März 2024 eine Fachtagung mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Einbürgerungsbehörden durchgeführt. Ziel dieser Fachtagung war es, mit den Kantonen abzuklären, wie allfällige Lücken bei der Umsetzung der Protokollierungsvorschriften geschlossen werden können. Zur Vorbereitung der Fachkonferenz wurde die Endfassung der Studie in deutscher und französischer Sprache sowie in einer italienischen Zusammenfassung am 1. Dezember 2023 allen kantonalen Einbürgerungsbehörden zugestellt. Die Ergebnisse der Fachtagung finden sich unter Ziffer 3.

---

[6] Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 22. Januar 2021, Pa. Iv. Wermuth. Recht auf nachvollziehbare Einbürgerungsverfahren. Protokollpflicht.

[7] 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. Auf diese Studie wird in der Folge mehrfach Bezug genommen.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat in einem Gutachten vom 2. Dezember 2024 die Tragweite der Bundeskompetenz nach Artikel 38 Absatz 2 BV ausführlich erörtert.[8]

1.5 Rechtlicher Rahmen der Protokollierungspflicht im Einbürgerungsverfahren

Einbürgerungsverfahren unterliegen den allgemeinen Verfahrensgarantien (Art. 29 BV)[9], einschliesslich dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) sowie den allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien, wie das Verhältnismässigkeitsprinzip, das Gebot von Treu und Glauben und die Rechtsgleichheit (Art. 5 Abs. 2 und 3 sowie Art. 8 BV).[10] Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich das Recht auf Akteneinsicht. Das Recht auf Akteneinsicht setzt voraus, dass Akten erstellt und geführt werden. Dementsprechend ergibt sich aus Artikel 29 Absatz 2 BV auch eine allgemeine Aktenführungspflicht. Demnach hat die Behörde in den Akten alle Informationen festzuhalten, die zur Sache gehören und entscheidwesentlich sein können, wobei es unerheblich ist, ob die Akten für den Verfahrensausgang letztlich tatsächlich von Bedeutung sind. Um das Einsichtsrecht tatsächlich gewährleisten zu können, müssen die Akten vollständig und der Stand des Dossiers aktuell sein.

Im ordentlichen Einbürgerungsverfahren regelt die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung das Verfahren innerhalb des Rahmens der bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 38 Abs. 2 BV und Art. 13 ff. BüG). Daraus folgt, dass sich insbesondere die Art und Weise der Sachverhaltsfeststellung und damit auch die Protokollführung nach den Vorgaben des kantonalen Rechts richten. Das Einbürgerungsverfahren unterliegt einer Aktenführungspflicht und damit auch der Protokollierungspflicht. Die Protokollierung der Einbürgerungsgespräche kann sich auf eine Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts beschränken. Eine vollständige wörtliche Wiedergabe von Einbürgerungsgesprächen ist nicht erforderlich. Findet ein Gespräch zur Überprüfung der Grundkenntnisse über die Schweiz statt, sind die Fragen und die Antworten im Wesentlichen zu protokollieren.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind bei Einbürgerungsgesprächen Tonaufzeichnungen rechtlich zulässig.[11] Sie dienen der Vollständigkeit und späteren Nachvollziehbarkeit der Sachverhaltsermittlung und ermöglichen zudem eine Überprüfung der Richtigkeit des Protokolls.[12] Die Anforderungen an die schriftliche Protokollierung sind bei ergänzenden Tonaufzeichnungen tiefer, da das Protokoll nachträglich überprüft und ergänzt werden kann.[13] In Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden, womit sich folglich aus den Verfahrensgarantien von Artikel 29 BV eine Begründungspflicht ergibt. Diese dient – so das Bundesgericht – der Selbstkontrolle der zuständigen Behörden zur Rationalisierung der Entscheidfindung und ermöglicht überdies eine sachgerechte Anfechtung und Überprüfung der Einbürgerungsentscheide.[14] Stimmberechtigte einer Gemeindeversammlung können ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde (Art. 16 Abs. 2 BüG).[15]

---

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

9 BGE **129** I 217 E. 2.2; BGE **129** I 232 E. 3.4.2

10 BGE **146** I 49 E. 4

11 BGE **146** I 49 E. 3

12 Urteil des BGer 1D_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3.5

13 BGE **146** I 49 E. 3 und BGer; Urteil des BGer 1D_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3.5

14 BGE 129 I 232 E. 3.3; vgl. auch BGE 129 I 217 E. 3.6 f.

15 Urteil des BGer 1D_5/2021 vom 26. April 2022 E. 3.3

1.6 Protokollarten

Von der wörtlichen Protokollierung zu unterscheiden ist die Protokollierung, die den Inhalt in zusammengefasster und sinngemässer Form wiedergibt (nachfolgend: Ergebnisprotokoll). Dabei können gewisse Passagen auch wörtlich wiedergegeben werden. Beim Ergebnisprotokoll hat die Protokollführerin oder der Protokollführer den Inhalt objektiv und unvoreingenommen zu gewichten und Wesentliches von Unwesentlichem zu trennen. Wortprotokolle geben hingegen die Äusserungen authentisch und ohne Kürzungen und Zusammenfassungen wieder. Die wörtliche Protokollierung ermöglicht es besser als die sinngemässe Protokollierung, die Entwicklung einer Aussage nachzuvollziehen.[16]

2 Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen: Analyse der Vorschriften, Praxis und Good Practices in Kantonen und Gemeinden

Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern untersuchte die Protokollierungsvorschriften, die Protokollierungspraxis und die Good Practices in den Kantonen und Gemeinden. Zudem prüften die Studienautorinnen und -autoren den Handlungsbedarf bei der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen und erstellten eine Regulierungsfolgenabschätzung. Sie befragten unter anderem rund 500 Vertreterinnen und Vertreter von Kantons- und Gemeindebehörden (Rücklauf: 374 Antworten). Ergänzend dazu wurden 25 qualitative Interviews und eine zusätzliche Dokumentenanalyse durchgeführt.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) führt in den Schweizer Auslandsvertretungen im Auftrag der Kantone auch Einbürgerungsgespräche durch. Diese Gespräche wurden im Rahmen der vorliegenden Studie nicht untersucht. Die daraus resultierenden Schlussfolgerungen würden bei einer allfälligen Umsetzung auch die Einbürgerungsgespräche betreffen, die das EDA im Auftrag der Kantone führt.

2.1 Protokollierungsvorschriften auf kantonaler und kommunaler Ebene

Die Ergebnisse zu den Protokollierungsvorschriften basieren auf den Umfrageantworten und den Interviewaussagen, die auf kantonaler und kommunaler Ebene erhoben wurden. Sie spiegeln somit die den Befragten bekannten Vorschriften auf ihrer jeweiligen Verwaltungsebene wider. Es ist jedoch möglich, dass in einzelnen Kantonen oder Gemeinden zusätzliche Vorschriften existieren, die den befragten Behörden nicht bekannt waren und daher nicht in die Analyse einbezogen wurden.[17] Die Kantone sind nachfolgend in alphabetischer Reihenfolge aufgelistet.

Protokollierungsvorschriften auf kantonaler Ebene

Die Studienautorinnen und -autoren kommen zum Schluss, dass 17 Kantone Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene führen können oder müssen (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VS, ZG). In zehn Kantonen gibt es Protokollierungsvorschriften (AG, AI, BE, BS, FR, GE, NE, NW, OW, SO), in sieben Kantonen keine (AR, BL, JU, TI, UR, VS, ZG). Von den zehn Kantonen

---

[16] Leuenberger Christoph, Protokoll der Zeugeneinvernahme im Zivilprozess, ZZZ 25/2011, 19–22, 19–20; Müller Roland, Protokollführung und Protokollauswertung bei Sitzungen und Versammlungen, 3. Aufl., Zürich, St. Gallen, S. 25–30.

[17] Siehe Fussnote 7, S. 19–22.

mit Protokollierungsvorschriften ist in drei Kantonen (OW, NW, SO) die Erstellung eines Ergebnisprotokolls vorgesehen. In drei Kantonen hingegen sind sowohl Wort- als auch Ergebnisprotokolle vorgesehen (BS, GE, NE). Die bestehenden Vorschriften sehen nur in einem Kanton ein Wortprotokoll vor (FR).

In Bezug auf den Umfang der Protokolle kennen sechs Kantone keine spezifischen Vorgaben (AI, FR, GE, NE, OW, SO). In einem Kanton ist festgelegt, dass das Protokoll zwischen drei und vier Seiten lang sein muss (BS). In sechs Kantone bestehen Vorschriften bezüglich der Erfassung von Gesprächsdaten (AI, BS, FR, GE, NE, SO). Bei diesen sechs Kantonen müssen die Daten der Bewerberinnen und Bewerber erfasst werden. In sieben Kantonen muss das Gesagte der Bewerberin und des Bewerbers sinngemäss protokolliert werden (AI, BS, FR, GE, NE, OW, SO). Bei drei dieser Kantone muss dieses wörtlich erfolgen (BS, FR, NE). Bei drei Kantonen muss zudem sinngemäss protokolliert werden, was andere Anwesende gesagt haben (AI, BS, OW).

In drei Kantonen ist nicht vorgesehen, dass die Bewerberin oder der Bewerber oder das Verwaltungspersonal eine Änderung am Protokoll verlangen können (FR, NE, SO). In einem Kanton darf das anwesende Verwaltungspersonal solche Änderungen vorschlagen (AI). In vier Kantone sehen die Vorschriften nicht vor (BS, FR, NE, SO), dass die Bewerberin oder der Bewerber das Protokoll liest oder unterzeichnet. In einem Kanton hat die Bewerberin oder der Bewerber nach dem Gespräch das Recht auf Einsichtnahme und Unterzeichnung des Protokolls (GE). Vier Kantone geben zudem an, dass die Einhaltung der Vorschriften überprüft werde (FR, GE, NE, SO). Der Einbürgerungsdienst des Kantons Genf verfügt beispielsweise über eine Aufsichtsstelle, die dafür sorgt, dass die Vorgaben eingehalten werden.

Protokollierungsvorschriften auf kommunaler Ebene

135 Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter teilten in der Umfrage mit, dass in ihren Gemeinden Protokollierungsvorschriften für die Einbürgerungsgespräche vorhanden sind. Die folgenden Auswertungen stützen sich deshalb auf die Angaben dieser 135 befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter.[18]

Die Auswertung dieser Ergebnisse geben nicht nur einen groben Überblick über das Vorhandensein spezifischer Protokollierungsvorschriften, sondern auch einen Hinweis darauf, inwieweit die Gemeinden über diese Vorschriften informiert sind. Während in verschiedenen Kantonen (z. B. AG, BS, FR, GR, TI, VS) Regelungen und Leitfäden für die Gemeinden zum Einbürgerungsverfahren sowie zur Durchführung und Protokollierung der Einbürgerungsgespräche bestehen, gibt ein nicht unwesentlicher Anteil der Gemeinden in denselben Kantonen an, dass es keine gibt oder dass sie nicht wissen, ob es solche gibt. Hier besteht gemäss den Studienautorinnen und -autoren eine Diskrepanz zwischen dem Bestehen von Protokollierungsvorschriften auf kantonaler Ebene und der Kenntnis darüber auf kommunaler Ebene.

Die Mehrheit der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter gibt an, dass ein Ergebnisprotokoll geführt werden muss (70 von 135). Ein kleinerer Teil der Befragten erklärt, dass sie verpflichtet sind, Wortprotokolle zu führen (16 von 135) oder Tonaufzeichnungen anzufertigen (8 von 135). Etwa die Hälfte der Befragten erklären, dass es keine Vorgaben zum Umfang gebe (66 von 135). In Gemeinden, die Vorgaben kennen, variiert der vorgeschriebene Umfang zwischen eins und vier bzw. mehr als fünf Seiten. Die Mehrheit der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter muss die Daten der Bewerberin und des Bewerbers (77 von 135) sowie Angaben zum Einbürgerungsgespräch, wie die Dauer oder

[18] Siehe Fussnote 7, S. 22–25.

Uhrzeit, erfassen (53 von 135). Ein kleinerer Teil der Befragten erklärt, dass auch sinngemäss festgehalten wird, was andere Anwesende gesagt haben (33 von 135).

Bei rund einem Drittel der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter sehen die geltenden Vorschriften nicht vor, dass die Bewerberin, der Bewerber oder das Verwaltungspersonal Änderungen am Protokoll verlangen können (47 von 135). Rund ein Viertel der Befragten weiss nicht, ob eine solche Vorschrift existiert (31 von 135). Lediglich ein sehr kleiner Teil der befragten Gemeinden erlaubt es nach den geltenden Vorschriften, dass sowohl das Verwaltungspersonal als auch die Bewerberin oder der Bewerber Anpassungen am Protokoll verlangen können (6 von 135). Bei der Hälfte befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter wird die Einhaltung von Protokollierungsvorschriften überprüft (64 von 135), während dies bei knapp einem Drittel nicht überprüft wird (42 von 135). Diese Überprüfung der Protokollierungen wird oftmals durch die übergeordnete Einheit oder einen Vorsitzenden der Einbürgerungsbehörde durchgeführt. Der Umfang der Kontrollen variiert jedoch je nach Akteur und Prozesse der jeweiligen Behörden. So kann die Protokollierung und der Prozess abhängig gemacht werden von einer Freigabe durch die nächsthöhere Ebene, welche das Protokoll auf dessen Richtigkeit und Vollständigkeit überprüft. In vielen Fällen stellt zudem der Kanton sicher, dass das von der Gemeinde erstellte Dossier vollständig ist und den Vorschriften entspricht. In anderen Kantonen müssen die Gemeinden jedoch nur ihre begründete Entscheidung an den Kanton senden, was zur Folge hat, dass das Gesprächsprotokoll (sofern erstellt) im Rahmen des Verfahrens nicht übermittelt werden muss und entsprechend auch nicht überprüft wird.

2.2 Protokollierungspraxis auf kantonaler und kommunaler Ebene

Protokollierungspraxis auf kantonaler Ebene

Die folgenden Auswertungen basieren auf den Daten von 13 Kantonen (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, OW, SO, ZG). In neun Kantonen finden keine Gespräche auf kantonaler Ebene statt (GL, GR, LU, SH, SZ, SG, TG, VD, ZH). In zwei Kantonen werden zwar Gespräche geführt, aber keine Protokolle erstellt (UR, VS). Bei zwei Kantonen standen den Studienautorinnen und -autoren nur beschränkte Informationen zur Verfügung, weshalb diese Kantone aufgrund der verfügbaren Daten nur in Teilaspekten berücksichtigt werden (NW, TI).[19]

In fünf Kantonen werden Ergebnisprotokolle geführt (AR, AI, BL, OW, SO), während in vier Kantonen Wortprotokolle zum Einsatz kommen (AG, BE, FR, JU). In weiteren vier Kantonen besteht die Möglichkeit, sowohl Ergebnis- als auch Wortprotokolle zu erstellen (BS, GE, NE, ZG). Darüber hinaus werden in zwei Kantonen zusätzlich Tonaufzeichnungen gemacht (AG, ZG). In allen 13 Kantonen werden bestimmte Gesprächsdaten im Protokoll erfasst, wobei überall jeweils die Daten der Bewerberin oder des Bewerbers erfasst werden (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, OW, SO, ZG). Die Daten zum Gespräch, wie Dauer oder Uhrzeit, werden wiederum in zehn Kantonen ebenfalls protokolliert (AR, AI, BS, BE, FR, GE, JU, OW, SO, ZG). In sieben Kantonen kann das Verwaltungspersonal und/oder die Bewerberin oder der Bewerber Änderungen am Protokoll verlangen (AG, AI, BS, BE, GE, JU, OW); lediglich in vier Kantonen (BE, GE, JU, OW) wird in der Praxis den Bewerberinnen und Bewerbern das Protokoll vorgelegt. Sieben Kantone sehen ein Lesen und/oder Ändern nicht vor (AR, BL, FR, NE, SO, TI, ZG).

[19] Siehe Fussnote 7, S. 26–30.

Der Protokollierungsaufwand wird im Durchschnitt auf 1,46 Stunden (mit Kosten von 226 Franken) geschätzt. In den zwei Kantonen, die nicht protokollieren, wird der rechtserhebliche Sachverhalt nicht schriftlich bzw. bei notwendiger Abklärung lediglich durch eine Aktennotiz festgehalten (UR, VS).

Protokollierungspraxis auf kommunaler Ebene

205 Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter teilten in der Umfrage mit, dass in der Praxis protokolliert wird. Die folgenden Auswertungen stützen sich deshalb auf die Angaben dieser 205 befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter.[20]

Ein Grossteil der Gemeindevertreterinnen und -vertreter gibt an, dass Einbürgerungsgespräche in einem Ergebnisprotokoll festgehalten werden (127 von 205). Ein kleinerer Teil der Befragten erstellt Wortprotokolle, wobei dies auch davon abhängt, wie klar der Entscheid vor dem Gespräch im Einzelfall erscheint (53 von 205). Nur ein vergleichsweise geringer Teil der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter führt Tonaufzeichnungen durch (22 von 205). Eine gänzlich fehlende Protokollierung ist in der Praxis kaum zu beobachten (nur bei zwei der befragten Gemeinden). Die meisten Befragten geben an, dass ein ein- bis vierseitiges Protokoll erstellt werde. Bei den anderen umfasst das Protokoll mehr als fünf Seiten oder die Länge variiert je nach Gespräch.

Etwa ein Fünftel der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter geben an, dass sinngemäss protokolliert werden muss, was andere Anwesende gesagt haben (46 von 205). Das bedeutet auch, dass die Protokolle in den meisten Fällen den Gesprächsverlauf nicht vollständig wiedergeben, da die Fragen häufig nicht festgehalten und die Antworten somit nicht im Kontext gesehen werden können.

Ein kleiner Teil der befragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter (16 von 205) erklärt, dass nur die Bewerberinnen und Bewerber Änderungen am Protokoll vorschlagen dürfen, während etwa ein Drittel (67 von 205) angibt, dass ausschliesslich das Verwaltungspersonal berechtigt ist, Änderungen am Protokoll zu verlangen. Rund ein Zehntel der Befragten geben an, dass sowohl die Bewerberinnen und Bewerber als auch das Verwaltungspersonal Änderungen verlangen können (23 von 205). Ein kleiner Teil der Befragten erklärt, dass es nicht üblich ist, dass andere Anwesende das Protokoll lesen oder unterzeichnen (33 von 205), während dies bei fast der Hälfte der Befragten zur aktuellen Praxis gehört (97 von 205). Das Protokoll nimmt 1,8 Stunden Arbeitszeit in Anspruch, was gemäss der durchgeführten Umfrage Kosten in Höhe von 152.30 Franken pro Protokoll entspricht.

In Fällen, in denen gemäss den Behörden die Anforderungen an eine erfolgreiche Einbürgerung (noch) nicht erfüllt werden, wird den Bewerberinnen und Bewerbern häufig empfohlen, ihr Gesuch zurückzuziehen und es zu einem späteren Zeitpunkt nochmals zu versuchen. Aus Behördensicht wird dies gemäss den Rückmeldungen als faires Vorgehen empfunden, da die Kosten für die Bewerberinnen und Bewerber wegfallen oder zumindest geringer ausfallen. Diese Praxis kann allerdings auch kritisch beurteilt werden, da durch den Wegfall eines formalen Entscheids auch die Beschwerdemöglichkeit der Bewerberinnen und Bewerber entfällt.

2.3 Unterschiede zwischen kantonalen und kommunalen Vorschriften und der Praxis

Die Studienautorinnen und -autoren kommen zum Schluss, dass in den meisten Kantonen Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene stattfinden und diese auch in den meisten Fällen protokolliert

[20] Siehe Fussnote 7, S. 30–34.

werden, obwohl nicht in allen Kantonen Protokollierungsvorschriften bestehen. In zwei Kantonen bestehen gemäss den Rückmeldungen keine Protokollierungsvorschriften und die Gespräche werden in der Praxis auch nicht protokolliert (UR, VS), was aus juristischer Sicht mit Blick auf die Aktenführungspflicht problematisch erscheint.

In den Kantonen, in denen Vorschriften bekannt sind, sowohl hinsichtlich Form, Umfang und Inhalte der Protokolle, werden diese Vorschriften gemäss den Rückmeldungen auch eingehalten. Selbst in den Kantonen, in denen diesbezüglich keine Vorschriften bestehen bzw. bekannt sind, wird häufig umfassend protokolliert, indem beispielsweise die Gesprächsdaten und Gesprächsinhalte in einem Umfang erfasst werden, der den Protokollen der Kantone mit entsprechenden Vorschriften nachkommt. Wichtig ist hierbei, dass die Gespräche in neun Kantonen mittels Ergebnisprotokollen und in acht Kantonen mittels Wortprotokollen erfasst werden. In zwei Kantonen werden zusätzliche Audioaufnahmen gemacht. Der Anteil der Wortprotokolle ist somit auf kantonaler Ebene relativ hoch, was von einer sehr robusten Protokollierungspraxis zeugt. In diesen Kantonen werden nur in Genf und in Obwalden die Protokolle von Einbürgerungsgesprächen auf kantonaler Ebene zumindest in der Praxis allen Anwesenden zum Lesen und Unterzeichnen vorgelegt und ihnen Anpassungsvorschläge erlaubt. Während die Kantone hier teilweise über bekannte Vorschriften hinaus sehr gewissenhaft protokollieren, besteht insbesondere bei Überprüfung, Änderungsanträgen und Gegenzeichnung von Protokollen noch mögliches Optimierungspotenzial. Insbesondere um möglichen Beschwerden und einer seitens der Gesuchstellenden als ungerecht empfundenen Behandlung entgegenzuwirken kann es sinnvoll sein, Protokolle allen Gesprächsteilnehmenden vorzulegen, ihnen Änderungsvorschläge zuzugestehen und sie das Protokoll unterzeichnen zu lassen. Eine Unterzeichnung stellt schliesslich auch eine zusätzliche Validierung des Protokolls seitens der Gesuchstellenden dar.

Es zeigt sich, dass auf kommunaler Ebene generell häufiger und detaillierter protokolliert wird, als dies durch die den Behörden bekannten Vorschriften vorgesehen ist. Dabei gilt es aber wie zuvor bereits angemerkt zu berücksichtigen, dass auch Gemeinden in Kantonen, in denen es Vorschriften gibt, angaben, es gebe nach ihrem Wissen keine Vorgaben. Es ist also teilweise eine unzulängliche Kenntnis über die gültigen Vorschriften festzustellen. Dennoch scheint es gemäss den Studienautoren in der Praxis die Norm zu sein, die Gespräche zu einem gewissen Grad zu protokollieren. In Dreiviertel der Fälle wird dabei das Gesagte der Bewerberin und des Bewerbers sinngemäss zusammengefasst, in einem Drittel wortwörtlich. Es fällt hier auf, dass in einem wesentlich kleineren Teil der Fälle (rund ein Viertel) auch das Gesagte der anderen Anwesenden sinngemäss protokolliert wird. Insgesamt werden die Gespräche also in der Mehrheit der Fälle nicht umfassend festgehalten, sondern nur einzelne Gesprächsteile zusammengefasst.[21]

2.4 Best-Practice-Beispiele aus Gemeinden und kantonalen Behörden

Neben den Ist-Zuständen haben die Studienautorinnen und -autoren mögliche Verbesserung von Protokollierungsvorschriften und der Protokollierungspraxis untersucht. Als Best Practice geben die Befragten unterschiedliche Beispiele oder Wünsche an, wovon die zentralsten hier kurz zusammengefasst werden.[22] Dazu gehören zunächst eindeutige Vorgaben und das Fördern der Kenntnis dieser Vorgaben (etwa durch Merkblätter). Gleichzeitig sollte ein gewisser Spielraum für die Gestaltung der Gesprächsinhalte erhalten bleiben, um den Einzelfällen und spezifischen Situationen gerecht zu werden. Positiv gesehen wird auch eine Kompetenzteilung zwischen Gemeinden und Kantonen, indem beispielsweise

[21] Siehe Fussnote 7, S. 35–38.
[22] Siehe Fussnote 7, S. 43–48.

formale Kriterien durch die kantonale Behörde geprüft werden. Eine Vorprüfung, ob die formalen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt sind, bevor ein Einbürgerungsgespräch geführt wird, finden die Befragten ebenfalls sinnvoll. Bei kritischen Fällen, die potenziell in einer Ablehnung resultieren, bietet es rechtliche Sicherheit, wenn so genau wie möglich protokolliert wird (Wortprotokoll oder Aufzeichnung des Gesprächs mit geeigneten technischen Mitteln). Aus der Protokollierung von Gesprächen im Rahmen des Asylverfahrens lassen sich einige interessante Erkenntnisse ableiten. Dazu gehören beispielsweise eine systematische Schulung sowie Begleitung bei den ersten Gesprächen von Protokollführerinnen und Protokollführern, eine standardisierte Überprüfung der Protokolle durch die Gesprächsführerinnen und Gesprächsführer sowie jährliche Qualitätsüberprüfungen durch eine übergeordnete Stelle.

2.5 Einschätzung der Befragten im Hinblick auf mögliche Regulierungsoptionen

Die Studienautorinnen und -autoren untersuchten, wie die Befragten den Nutzen obligatorischer Protokollarten einschätzten, und stellte dann die geschätzten Kosten für jede Option auf der Grundlage der Befragungsergebnisse dar.[23]

Akzeptanz neuer Anforderungen an die Protokollierung

Wortprotokolle scheinen gemäss den Rückmeldungen aus den Befragungen vor allem dann sinnvoll zu sein, wenn auf Basis der vor einem Einbürgerungsgespräch erhobenen Informationen Zweifel daran bestehen, ob die Bewerberin oder der Bewerber eingebürgert werden kann oder nicht. Gemäss verschiedenen Rückmeldungen ist es aber in einem Grossteil der Fälle vor dem Gespräch bereits so gut wie sicher, dass die Bewerberin oder der Bewerber eingebürgert wird und die Gespräche sind daher primär Formsache. Bei solchen Gesprächen ein Wortprotokoll zu führen, würde demnach gemäss den Befragten zu weit gehen resp. zu einem zu grossen und nicht angemessenen Aufwand führen. Ein Ergebnisprotokoll würde für solche Fälle eine ausreichende Dokumentation darstellen. In den vergleichsweise wenigen Fällen, in denen trotz substanzieller Zweifel an der Einbürgerung ein Gespräch geführt wird, sei aber ein Wortprotokoll (und/oder eine Tonaufzeichnung) gemäss verschiedenen Rückmeldungen unabdingbar, um im Falle eines negativen Entscheids und darauffolgenden Rekursen/Beschwerden eine gute Dokumentation gewährleisten zu können. Bei einer allfälligen Festlegung künftiger Protokollierungsvorschriften sollten diese Nuancen gemäss den Rückmeldungen berücksichtigt werden. Gleichzeitig finden aber mehr als vier Fünftel der Befragten ein obligatorisches Ergebnisprotokoll eher sinnvoll oder sehr sinnvoll (227 von 282). Daraus lässt sich gemäss den Studienautorinnen und -autoren schliessen, dass ein Minimalstandard bezüglich der Protokollierung der Gespräche von einer grossen Mehrheit der Befragten befürwortet wird.

Andere obligatorische Protokollarten werden als ähnlich wenig sinnvoll eingestuft wie das obligatorische Wortprotokoll. Dazu gehören auch Tonaufzeichnungen, die im Vergleich mit einem obligatorischen Ergebnisprotokoll als deutlich weniger sinnvoll angesehen werden. Fast zwei Drittel finden eine obligatorische Tonaufzeichnung wenig oder nicht sinnvoll (191 von 278). Gleichwohl wurde die Erstellung von Tonaufzeichnungen in verschiedenen Rückmeldungen als Möglichkeit gesehen, um den Aufwand im Zusammenhang mit der Protokollierung zu reduzieren. Idealerweise würden die Gespräche demnach standardmässig aufgezeichnet und ordnungsgemäss aufbewahrt. Ein Wortprotokoll könnte dann erst im Nachhinein und auf Verlangen der gesuchstellenden Personen oder im Beschwerdefall erstellt und ausgehändigt werden, was aber nur in den seltensten Fällen notwendig wäre (weil die meisten Gesuche

[23] Siehe Fussnote 7, S. 48–53.

reibungslos bewilligt werden). Somit könnte der grosse administrative Aufwand der Protokollierung für die meisten Fälle minimiert werden. Gleichzeitig wurde aber im Hinblick auf dieses Vorgehen auch der Einwand genannt, dass man in der Praxis nicht gänzlich auf ein schriftliches Ergebnisprotokoll verzichten kann, wenn der Entscheid nicht durch jenes Organ getroffen wird, das auch das Gespräch führt. In diesen Fällen muss für die finale Entscheidung eine Akte bzw. schriftliche Grundlage weitergeleitet werden.

Zusammengefasst werden obligatorische Tonaufzeichnungen als etwas sinnvoller eingestuft als obligatorische Wortprotokolle; jedoch besteht Konsens über Gemeinden, Kantone und andere relevante Befragte hinweg, dass ein obligatorisches Ergebnisprotokoll als Szenario am sinnvollsten wäre. Eine mögliche Schlussfolgerung aus den teils widersprüchlichen Rückmeldungen lautet, dass die Wahl zwischen Wortprotokoll, Tonaufzeichnung oder Ergebnisprotokoll von der jeweiligen Situation und der Qualität der Einbürgerungsgesuche abhängt.

Die Studienautorinnen und -autoren stellten unterschiedliche Positionen in den Rückmeldungen zur Frage fest, ob eine einheitliche Regelung für die Protokollerstellung notwendig ist. Einige der Befragten befinden eine übergeordnete Regelung als nicht nötig. Dies kann insbesondere darauf zurückgeführt werden, dass es in der Praxis nicht häufig zu Beschwerdeverfahren kommt, welche sich spezifisch auf eine fehlende oder unzureichende Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen beziehen und somit keine Notwendigkeit gesehen wird, etwas an der gängigen Praxis zu ändern. Bei anderen Rückmeldungen besteht grundsätzlich eine Offenheit gegenüber einer allgemeingültigen Regelung in Bezug auf die Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen. Die Studienautorinnen und -autoren kommen zum Schluss, dass zwar eine Standardisierung der Protokollierung gewünscht ist, jedoch ein gewisser Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der Gesprächsführung bestehen bleiben solle. Dies, um im Gespräch auf regionalen Eigenheiten eingehen zu können. Auch die Gemeindeautonomie und die Befürchtung, dass diese eingeschränkt werden könnte, ist gemäss der Befragten ein weiteres potenzielles Hindernis für eine einheitliche Regelung. Gemäss Rückmeldungen aus einigen Kantonen ist zudem auch zu beachten, dass eine einheitliche Regelung auf Bundesebene die möglichen Umsetzungsprobleme auf lokaler Ebene nicht lösen würde. So bleibt die Frage des Kommunikationsflüsse und der Kontrollmechanismen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen bestehen.

Potenzielle Kosten

Neben der Akzeptanz und der Einschätzung der Zweckmässigkeit einer solchen Vorgabe ist ein zentrales Kriterium für die Änderung der Protokollierungsvorschriften der zusätzliche Aufwand, den diese für die Einbürgerungsbehörden mit sich bringen würde. Im Durchschnitt geben die Befragten an, dass ein obligatorisches Wortprotokoll am meisten Arbeitsstunden pro Einbürgerungsgespräch verursachen würde: durchschnittlich ca. 2.42 Stunden. Der geringste Aufwand wird dagegen für eine obligatorische Tonaufzeichnung mit einem ergänzenden Ergebnisprotoll geschätzt – hier würden im Durchschnitt 1.34 Stunden gebraucht werden, gefolgt von 1.41 Stunden bei einem obligatorischen Ergebnisprotokoll. Eine obligatorische Tonaufzeichnung mit einem ergänzenden Ergebnisprotoll erweist sich als die kostengünstigste Alternative der vorgeschlagenen Optionen.

Bei durchschnittlichen Kosten pro Arbeitsstunde von 83 Franken ergibt das für das Wortprotokoll Kosten in Höhe von 200 Franken pro Gespräch, bei einem Ergebnisprotokoll von rund 117 Franken und bei einer Tonaufzeichnung mit einem ergänzenden Ergebnisprotoll von 111 Franken. Wendet man diese Zahlen auf die gesamtschweizerische Anzahl Bewilligungen von ca. 35 000 eingebürgerten Personen pro Jahr an, so entstünden für eine obligatorische Erstellung eines Wortprotokolls Kosten von jährlich rund 7.03 Mio. Franken, wohingegen für Ergebnisprotokolle etwa 4.1 Mio. Franken und für Protokollie-

rungen durch Tonaufzeichnungen etwa 3.89 Mio. Franken für die Protokollierung der Einbürgerungsgespräche anfallen würden. Bei diesen Berechnungen muss jedoch berücksichtigt werden, dass es sich um eine sehr grobe Schätzung handelt, da die Anzahl Einbürgerungsbewilligungen nicht gleichzusetzen ist mit der Anzahl Protokolle oder Gespräche, die pro Jahr erstellt resp. geführt werden. Dies einerseits deshalb, weil die Kantone und Gemeinden unterschiedliche Prozesse haben und damit pro Gesuch unterschiedlich viele Gespräche führen. Andererseits aber auch, weil Gespräche, die schliesslich zu einem ablehnenden Entscheid oder Sistierungen geführt haben, in der Berechnung mangels entsprechender Daten nicht berücksichtigt werden konnten.

Diese Berechnungen basieren auf einem absoluten Vergleich der Ressourcen, die für verschiedene Arten der Protokollierung benötigt werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass, unabhängig von der Art der Protokollierung, die Durchführung eines Einbürgerungsgesprächs immer mit Kosten verbunden ist. Basierend auf den Rückmeldungen der Befragten kann grundsätzlich geschlussfolgert werden, dass obligatorische Wortprotokolle rund doppelt so viel Kosten wie obligatorische Audioaufnahmen verursachen würden. Dies kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass Tonaufzeichnungen keine oder wenige zusätzliche Kosten zu den üblichen Kosten für die Durchführung eines Gesprächs verursachen, abgesehen von möglichen Anschaffungskosten für Aufnahmegeräte (je nach Qualität des Geräts mehrere hundert Franken), im Gegensatz zu einem obligatorischen Wortprotokoll, das entweder die Anwesenheit einer zusätzlichen Person während des Gesprächs oder eine spätere Transkription des Gesprächs erfordert.

Tonaufzeichnungen bieten also auf Basis der erhobenen Daten einerseits eine hohe Sicherheit, weil die Gesprächsinhalte objektiv aufgezeichnet werden (und bei Bedarf in Form eines Wortprotokolls transkribiert werden können), wären andererseits zudem die kostengünstige Protokollierungsform. Zu beachten gilt es hierbei aber, dass bei negativen Entscheiden nicht gänzlich auf eine Verschriftlichung der Gespräche verzichtet werden kann. Die Anforderungen an die Protokollierung sind allerdings aus juristischer Sicht bei Vorhandensein einer Tonaufzeichnung geringer, als in Fällen ohne solche Tonaufzeichnungen), womit die Kosten im Zusammenhang mit der schriftlichen Aufzeichnung vergleichsweise gering ausfallen dürften.

3 Zentrale Aspekte aus den Untersuchungsergebnissen

3.1 Empfehlung der Behörde ein Gesuch zurückzuziehen

Die Studienautorinnen und -autoren stellten fest, dass die Behörden den Bewerberinnen und Bewerbern häufig empfehlen, ihr Gesuch zurückzuziehen und zu einem späteren Zeitpunkt erneut einzureichen, wenn die Anforderungen für eine Einbürgerung noch nicht erfüllt sind. Dieses Vorgehen wird aus Behördensicht als fair betrachtet, da die Gebühren für die Bewerberinnen und die Bewerber dadurch entfallen oder zumindest geringer ausfallen. Gleichzeitig wird diese Praxis von den Studienautorinnen und -autoren jedoch kritisch gesehen, da der Verzicht auf einen formalen Entscheid auch den Verlust des Beschwerderechts für die Betroffenen bedeutet.

Zieht die Bewerberin oder der Bewerber das Einbürgerungsgesuch zurück, ist die Einbürgerungsbehörde nicht verpflichtet, eine Verfügung zu erlassen. Der gerichtliche Rechtsschutz im Verwaltungsverfahrensrecht ist an die Erlassform der Verfügung gebunden, sodass eine Beschwerde in der Regel nur bei Vorliegen einer Verfügung möglich ist. Artikel 29*a* BV garantiert jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten

einen Anspruch auf Beurteilung durch eine gerichtliche Behörde.[24] Auf Stufe Bund gewährleistet Artikel 25*a* des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG)[25] mit Blick auf Artikel 29*a* BV einen ausreichenden gerichtlichen Rechtsschutz.

Gemäss Artikel 25*a* VwVG muss die zuständige Behörde eine Verfügung erlassen, wenn jemand durch einen Realakt in seinen Rechten und Pflichten berührt wird und über ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung über den betreffenden Realakt verfügt. Der Erlass einer Verfügung über einen Realakt eröffnet somit über einen verfahrensrechtlichen Umweg einen gerichtlichen Rechtsschutz. Artikel 25*a* VwVG ist somit eine Hilfskonstruktion zur Erfüllung der Rechtsweggarantie anstelle einer unmittelbaren Anfechtbarkeit mittels einer Verfügung.[26] Zur Wahrung der Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29*a* BV bedarf es bei Rückzugsempfehlungen auf kantonaler Ebene einer vergleichbaren Regelung zu Artikel 25*a* VwVG.

3.2 Gesetzliche Regelung der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen

Gesamthaft betrachtet kommen die Studienautorinnen und -autoren zum Schluss, dass Einbürgerungsgespräche in den meisten Fällen protokolliert werden. Die Kenntnisse über die Protokollierungsvorschriften und die Qualität der Protokolle in den Kantonen und Gemeinden sind sehr unterschiedlich. Teilweise wird der Rechtsprechung des Bundesgerichts und damit Artikel 29 BV in der Praxis nicht genügend Rechnung getragen. Die Protokolle sind von sehr unterschiedlicher Qualität und dürften teilweise den Anforderungen der Aktenführungspflicht nicht genügen. Zudem deuten die Erhebungen darauf hin, dass die zuständigen behördlichen Stellen mit den Vorgaben des rechtlichen Gehörs und den entsprechenden Anforderungen gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht vollumfänglich vertraut sind.

Gemäss den Studienautorinnen und -autoren könnte eine ausdrückliche Protokollierungspflicht im ordentlichen Einbürgerungsverfahren, das durch unterschiedliche Instanzen, Verfahren und Abläufe gekennzeichnet ist, für mehr Transparenz hinsichtlich der anwendbaren rechtlichen Vorgaben sorgen. Im Gesamtbild der erhobenen Daten handelt es sich um eine vergleichsweise kleine Anzahl von dokumentierten Fällen, in denen eine mangelhafte Protokollierung zur Aufhebung von Entscheiden der Gemeinden geführt hat. Aus diesen Gründen wird von den Befragten eine übergeordnete Regelung zur Protokollierung teilweise als nicht notwendig erachtet. Demgegenüber besteht eine grundsätzliche Offenheit für eine Standardisierung der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen, sofern ein gewisser Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der Gesprächsführung verbleibt, um so auf regionale Besonderheiten im Gespräch eingehen zu können. Auch die Gemeindeautonomie und die Befürchtung, dass diese eingeschränkt werden könnte, ist gemäss den Befragten ein weiteres Hindernis für eine einheitliche Regelung. Gemäss Rückmeldungen aus einigen Kantonen ist zudem auch zu beachten, dass eine einheitliche Regelung auf Bundesebene die möglichen Umsetzungsprobleme auf Gemeindeebene nicht lösen würde.

3.3 Aufzeichnungen von Einbürgerungsgesprächen

Die Studienautorinnen und -autoren sprechen sich dafür aus, Einbürgerungsgespräche mit geeigneten technischen Mitteln aufzuzeichnen. Ziel dieser Regelung ist es, einen übergreifenden Mindeststandard

---

[24] Wiederkehr René, Egli Philipp, Rechtsweggarantie und Rechtsverhältnislehre: Eine Analyse der neueren Rechtsprechung zu Art. 29a BV, Art. 5, Art. 25 und Art. 25a VwVG, recht 2021, 40–54, hier S. 41.

[25] SR **172.021**

[26] Beriger Julian-Ivan, Glaser Andreas, Rechtsschutz gegen Realakte: Bundesgericht schafft Klarheit, SJZ 111/2015, S. 169–176, hier S. 169–170.

für die Dokumentation von Einbürgerungsgesprächen festzulegen. Eine solche Aufzeichnungspflicht würde die Vollständigkeit und spätere Nachvollziehbarkeit der Sachverhaltsermittlung sowie die Überprüfbarkeit des Protokolls gewährleisten und hätte zur Folge, dass die Anforderungen an die Ausformulierung des schriftlichen Protokolls etwas reduziert werden könnten.

Gemäss den Umfrageergebnisse wird eine Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts des Gesprächs für eine sinnvolle Regulierung angesehen. Obligatorische Wortprotokolle und Tonaufzeichnungen werden im Vergleich mit einem obligatorischen Ergebnisprotokoll als deutlich weniger sinnvoll angesehen. Fast zwei Drittel der Befragten finden eine obligatorische Tonaufzeichnung wenig oder nicht sinnvoll (191 von 278). Tonaufzeichnungen mit einem ergänzenden Ergebnisbericht verursachen den geringsten Aufwand und damit die geringsten Kosten. Sie bieten zudem aus Sicht der Befragten die grösste rechtliche Absicherung, da ein nachträgliches Erstellen eines Wortprotokolls möglich ist und die Gesprächsinhalte am detailliertesten protokolliert werden können. Bei durchschnittlichen Kosten pro Arbeitsstunde von 83 Franken ergeben sich Kosten von 200 Franken pro Gespräch für das Wortprotokoll, rund 117 Franken für das Ergebnisprotokoll und 111 Franken für Tonaufzeichnungen mit einem ergänzenden Ergebnisprotokoll.

Ein Vergleich mit dem Bundesrecht zeigt, dass die Pflicht zur Tonaufzeichnung differenziert geregelt ist:

– Im Bereich der Sozialversicherung hat das Parlament zusätzlich zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen die Pflicht zur Tonaufzeichnung von Gesprächen zwischen der versicherten Person und dem Sachverständigen für ein medizinisches Gutachten eingeführt. Seit dem 1. Januar 2022 werden die Gespräche zwischen der versicherten Person und dem Sachverständigen mittels Tonaufzeichnung erfasst und im IV-Dossier aufbewahrt. Will die versicherte Person nicht, dass der Inhalt der Gespräche zu den Akten genommen wird, kann sie auf die Tonaufzeichnung verzichten (Art. 44 Abs. 6 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts[27]).[28]

  In der Ratsdebatte wurde die Tonaufzeichnung als präventive Massnahme zur Verhinderung von Missbrauch bezeichnet. Sie führe auch zu mehr Transparenz und zu einer höheren Qualität der Gespräche. Letztlich könne so im Konfliktfall sichergestellt werden, was im Gespräch zwischen der betroffenen Person und der Gutachterin oder dem Gutachter tatsächlich gesagt wurde.[29] Die Aufzeichnung der Gespräche sei sicherlich die Form der Transkription, die den geringsten Verwaltungsaufwand verursache und sich für die Versicherten als die nützlichste erweisen könnte.[30]

– Im Strafprozess kann zusätzlich zum Protokoll eine Bild- oder Tonaufzeichnung von der Einvernahme angefertigt werden (Art. 76 Abs. 4 der Strafprozessordnung; StPO[31]). Die Aufzeichnung von Einvernahmen auf Ton- oder Bilddatenträger stellt jedoch die absolute Ausnahme dar. Rund 95 Prozent der Einvernahmen werden ausschliesslich durch ein Protokoll dokumentiert. Der Verzicht auf eine Bild- oder Tonaufzeichnung wird unter anderem damit begründet, dass diese ohnehin transkribiert werden müssten, was als unverhältnismässiger Aufwand angesehen wird.[32] Seit dem 1. Januar 2024 ist die Möglichkeit der Aufzeichnung mit technischen Hilfsmitteln bei gleichzeitiger Befreiung von der Pflicht zur fortlaufenden Protokollierung nicht

---

27 SR **830.1**

28 AS **2021** 705; Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Christian Dandrès vom 16. März 2023 (23.3282 «Versicherte haben das Recht auf eine korrekte Abklärung ihrer Fälle»).

29 Votum Lohr Christian (Nationalrat, EVP, Thurgau) AB 2019 N 2199.

30 Votum Bundesrat Berset Alain, AB 2019 N 2199.

31 SR **312.0**

32 Kottmann Simon, Problematiken des Einvernahmeprotokolls – die audiovisuelle Aufzeichnung als denkbare Alternative?, ZStrR 1/2023; S. 114–136, hier S. 115–116 und 130.

mehr auf das Hauptverfahren beschränkt, sondern gilt für alle Verfahrensstadien (78*a* StPO). Damit wird keine Pflicht zur Aufzeichnung eingeführt. Eine solche Verpflichtung hätte vor allem für die Kantone einen Mehraufwand bedeutet. Zudem ist nicht in allen Fällen eine Tonaufzeichnung notwendig.[33]

– Im Zivilprozess ist seit dem 1. Januar 2025 die Protokollierung von Aussagen mittels technischer Hilfsmittel ausführlich und klar geregelt. Das Protokoll kann nun auch erst nachträglich gestützt auf die Aufzeichnung erstellt werden (Art. 176*a* der Zivilprozessordnung[34]).[35]

4 Ergebnis der Fachtagung mit den kantonalen Einbürgerungsbehörden

Am 13. März 2024 diskutierte das SEM mit den Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Einbürgerungsbehörden die Ergebnisse der Studie.[36] Die wichtigsten Ergebnisse der Fachtagung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Handlungsbedarf und Optimierungspotenzial

Die kantonalen Einbürgerungsbehörden sehen übereinstimmend Handlungsbedarf bei den Protokollierungsvorschriften. Darüber hinaus besteht Konsens über die Notwendigkeit von Mindeststandards und einheitlichen Rahmenbedingungen für die Protokollierung. Die kantonalen Einbürgerungsbehörden betonten die Notwendigkeit eines klareren gesetzlichen Rahmens. Es wurde der Wunsch nach mehr Nachvollziehbarkeit und Transparenz geäussert. Insbesondere wurde auf die Notwendigkeit einer verbesserten Kontrollfunktion hingewiesen, sowohl hinsichtlich der Umsetzung der bestehenden Vorgaben als auch hinsichtlich der Qualität der Umsetzung.

Mindeststandards

Als Mindeststandard sollten Protokolle nicht nur Antworten, sondern auch Fragen und formale Angaben wie Datum, Uhrzeit, Dauer und die Namen der Anwesenden enthalten. Alle Anwesenden sollten das Protokoll lesen können oder es sollte ihnen vorgelesen werden, bevor es von allen unterschrieben wird. Zudem sollte das Protokoll der Einbürgerungsgespräche von den anderen Abklärungen getrennt werden, um deutlich zu machen, welche Aspekte in welchem Rahmen besprochen wurden.

Herausforderungen

Die kantonalen Einbürgerungsbehörden sehen Herausforderungen bei der Sicherstellung der Qualität der Protokolle. Entscheidend sei, dass genügend Ressourcen für die Kontrolle zur Verfügung stünden, sowohl in zeitlicher als auch in finanzieller und personeller Hinsicht. Die Protokollführerinnen und Protokollführer sollten über die notwendigen Kompetenzen und Ressourcen verfügen, um den Anforderungen gerecht zu werden. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, wird vorgeschlagen, die Ausbildung der Protokollfüh-

---

33 Botschaft vom 28. August 2019 zur Änderung der Strafprozessordnung (Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, Anpassung der Strafprozessordnung), BBl **2019** 6697 S. 6726–6727.

34 SR **272**

35 Botschaft vom 26. Februar 2020 zur Änderung der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Verbesserung der Praxistauglichkeit und der Rechtsdurchsetzung) vom 26. Februar 2020, BBl **2020** 2697, 2751.

36 Die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Nidwalden konnten nicht teilnehmen.

rerinnen und Protokollführer zu verbessern und klare Richtlinien und Vorgaben zur Verfügung zu stellen (Fragekataloge, Fragen, die nicht gestellt werden dürfen, Checklisten und Vorgaben für die Protokollierung usw.).

Gesetzliche Protokollierungspflicht

Die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Einbürgerungsbehörden äusserten sich auch zu den in der Studie vorgeschlagenen Varianten zur gesetzlichen Protokollierungspflicht von Einbürgerungsgesprächen. Die kantonalen Einbürgerungsbehörden sehen die Vorteile einer umfassenden Regelung durch den Bund darin, dass in allen Kantonen ein einheitliches Protokoll mit einheitlichen Mindeststandards geführt würde. Dies würde die Gleichbehandlung der Bewerberinnen und Bewerber fördern. Sie geben jedoch zu bedenken, dass eine umfassende Regelung durch den Bund die Gestaltungsfreiheit der Kantone einschränke und kantonalen Besonderheiten nicht immer Rechnung getragen werden könne. Würde den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, ergänzende Vorschriften zu erlassen, könnten die Protokollierungsmodalitäten entsprechend den kantonalen oder kommunalen Bedürfnissen ausgestaltet werden.

Tonaufzeichnungen

Die kantonalen Einbürgerungsbehörden stehen Tonaufzeichnungen von Einbürgerungsgesprächen grundsätzlich positiv gegenüber, die technische und praktische Umsetzung wird jedoch teilweise kritisch hinterfragt (Tonqualität, Speicherung der Audiodaten, Kompatibilitätsprobleme usw.).

5 Tragweite der Bundeskompetenz nach Art. 38 Abs. 2 BV

Artikel 38 BV regelt die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen beim Erwerb und Verlust der Bürgerrechte. Mit Blick auf diese Kompetenzverteilung ist zu klären, inwieweit der Bundesgesetzgeber Protokollierungsvorschriften im ordentlichen Einbürgerungsverfahren regeln kann. 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 nach Artikel 38 Absatz 2 BV geltende Verfassungsrecht lässt sich gestützt auf das Gutachten des BJ wie folgt zusammenfassen:[37] Es handelt sich bei Artikel 38 Absatz 2 BV nicht um eine normale Grundsatzgesetzgebungskompetenz, im Rahmen deren gesetzgeberischer Umsetzung sich das kantonale Recht nach oben wie nach unten bewegen muss.

Art. 38 BV Erwerb und Verlust der Bürgerrechte

[1] Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung.

[2] Er erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

[3] Er erleichtert die Einbürgerung von:

a. Personen der dritten Ausländergeneration;

b. staatenlosen Kindern.

[37] 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.

Der Bundesgesetzgeber muss sich bei der Festlegung von Mindestvorschriften ausserhalb der Normierung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes grosse Zurückhaltung auferlegen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich materieller Einbürgerungsvoraussetzungen, wie etwa der Eignungs- und Wohnsitzvoraussetzungen (Art. 11 bzw. 18 BüG).

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. Dies ergibt sich insbesondere aus der Zusammenschau der Bundeszuständigkeit für die Einbürgerungsbewilligung (Art. 38 Abs. 2 Teilsatz 2 BV) einerseits und der Mindestvorschriften für die kantonale Einbürgerung (Art. 38 Abs. 2 Teilsatz 1 BV) andererseits. 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.

Der Bundesgesetzgeber darf detaillierte Mindestvorschriften erlassen, auch wenn sie es den Kantonen nicht ermöglichen, strenger zu sein. Gewisse Einbürgerungsvoraussetzungen und Verfahrensvorgaben sind per definitionem nicht oder kaum steigerungsfähig (z. B. die Begründungspflicht nach Art. 16 BüG; vgl. auch Art. 11 Bst. c BüG; keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz). In diesem Sinn muss sich der Begriff der «Mindestvorschriften» nach Artikel 38 Absatz 2 BV daher auf das Total der Vorschriften beziehen. Nicht jede Vorschrift muss für sich genommen steigerungsfähig sein, aber insgesamt müssen sich die Bundesvorgaben als steigerungsfähiges Minimum darstellen, das den Kantonen einen erheblichen Regelungsspielraum belässt.

Es ist heute unbestritten, dass der Bund gestützt auf Artikel 38 Absatz 2 BV Vorschriften erlassen kann, die gewährleisten, dass die bundesverfassungsrechtlichen Grundrechte und Abgabeprinzipien im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung einheitlich gewahrt werden. Bei der Dichte beziehungsweise dem Detaillierungsgrad solcher Vorschriften sollte sich der Bundesgesetzgeber aber auf das verfassungsrechtliche Notwendige beschränken, um den Kantonen den grösstmöglichen Spielraum zu belassen.

Bei materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen sollte sich der Bund hinsichtlich nicht steigerungsfähiger Vorgaben besondere Zurückhaltung auferlegen (siehe oben). Das ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte und dem Sinn und Zweck von Artikel 38 Absatz 2 BV. Diese Bestimmung soll verhindern, dass die Kantone die Einbürgerungsschranken zu sehr absenken; insbesondere hinsichtlich materieller Einbürgerungsvoraussetzungen fokussiert sie mithin klarerweise auf grundsätzlich steigerungsfähige Mindestvorgaben.

6 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat hat vom Parlament den Auftrag erhalten, die Protokollierungsvorschriften im Rahmen von Einbürgerungsgesprächen zu überprüfen und mit den Kantonen abzuklären, wie allfällige Vollzugsdefizite behoben werden können. Zu diesem Zweck wurden die Protokollierungsvorschriften einer eingehenden Prüfung unterzogen und eine Fachtagung mit den kantonalen Einbürgerungsbehörden durchgeführt. Der Bundesrat nimmt im Folgenden zu den aus seiner Sicht zentralen Punkten Stellung.

Empfehlung der Behörde ein Gesuch zurückzuziehen

Die Empfehlung der Einbürgerungsbehörden an die Bewerberinnen und Bewerbern, ihr Gesuch bei Nichterfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen zurückzuziehen und zu einem späteren Zeitpunkt erneut einzureichen, wird vom Bundesrat als eine vertretbare Praxis angesehen. Der Bundesrat erwartet jedoch, dass die Rechtsweggarantie gewahrt wird.

Gesetzliche Protokollierungspflicht

Es kann festgestellt werden, dass die grosse Mehrheit der Einbürgerungen problemlos und korrekt verläuft. In den meisten Kantonen, in denen Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene stattfinden, werden diese auch in den meisten Fällen protokolliert, obwohl nicht in allen Kantonen Protokollierungsvorschriften bestehen. In zwei Kantonen bestehen gemäss den Rückmeldungen keine Protokollierungsvorschriften und die Gespräche werden in der Praxis auch nicht protokolliert. Eine ausdrückliche Protokollierungspflicht im Bürgerrechtsgesetz führt nach Auffassung des Bundesrats zu mehr Rechtssicherheit für die Bewerberinnen und Bewerber und auch für die Einbürgerungsbehörden.

Pflicht zur Aufzeichnung von Einbürgerungsgesprächen

Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass die Verpflichtung zur Aufzeichnung von Einbürgerungsgesprächen die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Protokolle erleichtert. Im Bereich der Sozialversicherung besteht aus den gleichen gesetzgeberischen Motiven eine ausdrückliche Aufzeichnungspflicht für Gespräche zwischen der versicherten Person und dem Sachverständigen für medizinische Gutachten. In anderen Rechtsgebieten sind Tonaufzeichnungen zulässig, aber nicht ausdrücklich vorgeschrieben. Die Kantone können bereits heute in ihrer kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung den Einsatz von Tonaufzeichnungen vorsehen, wenn sie dies für die Vollständigkeit und Überprüfbarkeit der Einbürgerungsgespräche als notwendig erachten. Der Bundesrat hält eine Änderung der geltenden Regelung von einer fakultativen zu einer obligatorischen Aufzeichnung von Einbürgerungsgesprächen jedoch für erforderlich, um mehr Transparenz bei den Einbürgerungsgesprächen zu schaffen.

Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat wird die Schlussfolgerungen in die laufende Evaluation des Bürgerrechtsgesetzes einbeziehen, 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».