

# Studie zur Protokollierung von Einbürgerungsverfahren

## *Finaler Schlussbericht*

Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) & Institut für öffentliches Recht



Bern, August 2023

KPM: Susanne Hadorn, Lisa Asticher, Johanna Hornung, Azad Ali  
Institut für öffentliches Recht: Markus Kern

Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM)

**Zitationsvorschlag:** Susanne Hadorn, Lisa Asticher, Johanna Hornung, Azad Ali, Markus Kern (2023). *Studie zur Protokollierung von Einbürgerungsverfahren*. Bern: Universität Bern, im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM).

## Executive Summary

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) durch das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) und das Institut für öffentliches Recht der Universität Bern erstellt. Der Bericht soll Aufschluss darüber geben, welche Vorschriften in Bezug auf die Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen bei der ordentlichen Einbürgerung bestehen und wie die aktuelle Praxis der Protokollierung auf kantonaler wie kommunaler Ebene aussieht. Zu diesem Zweck wurde eine breite Palette von Daten erhoben, konkret durch eine Umfrage bei rund 500 Behörden (Rücklauf 374 Antworten), durch 25 qualitative Interviews sowie durch eine zusätzliche Dokumentenanalyse. Zudem wurde ein Rechtsgutachten bezüglich der geltenden bundesrechtlichen Vorgaben erstellt.

Die Erhebungen bei den Kantonen und Gemeinden haben folgendes Bild ergeben: Von den befragten Behörden gaben für die Gespräche auf kantonaler Ebene rund ein Drittel und für die Gespräche auf kommunaler Ebene rund 40 Prozent an, dass es nach ihrem Kenntnisstand keine Protokollierungsvorschriften gibt. Wo es gemäss den Rückmeldungen Vorschriften gibt, sehen diese im Grossteil der Fälle ein Ergebnisprotokoll und in seltenen Fällen ein Wortprotokoll vor. Bezüglich der Protokollierungspraxis zeigt sich, dass insgesamt in einem Grossteil der durchgeführten Einbürgerungsgespräche (in 219 der befragten Behörden) eine Art Protokoll erstellt wird. Gar keine Protokolle werden nur in zwei Gemeinden und zwei kantonalen Behörden erstellt. Am häufigsten werden Ergebnisprotokolle (in 153 der befragten Behörden) erstellt, was bedeutet, dass die Gesprächsinhalte zusammengefasst werden. Der Grad der Detailliertheit, der bei dieser Art der Protokollierung angewandt wird, variiert dabei aber sehr stark. Während gewisse Behörden die einzelnen Fragen und Antworten sinngemäss festhalten, werden in anderen Gemeinden nur sehr knappe Gesprächsnotizen mit teilweise ungenauen Bemerkungen zu den Antragsstellenden erstellt. Zudem geben viele der Befragten an, dass häufig der sogenannte Erhebungsbericht genutzt wird, um die Protokolle zu erstellen. Ein Erhebungsbericht wird in vielen Kantonen erstellt, um alle Daten zu einem Einbürgerungsdossier zu sammeln und enthält somit Informationen aus verschiedensten Quellen (aus der Aktenprüfung und in vielen Fällen eben auch aus den Gesprächen). Diese Vermischung von Informationen aus unterschiedlichen Quellen sowie die teilweise sehr rudimentäre Zusammenfassung der Gespräche kann aus juristischer Sicht ein Problem werden. Dies vor allem dann, wenn die Nachvollziehbarkeit und damit die Überprüfbarkeit der Informationen nicht mehr gegeben ist oder wenn bloss auf allgemeine pauschale Bemerkungen abgestellt wird.

Eine Alternative zu den Ergebnisprotokollen sind Wortprotokolle, die in der Praxis ebenfalls vorkommen, allerdings wesentlich seltener (in 67 der befragten Behörden). Auch Audio- und Bildaufnahmen werden aktuell nur von sehr wenigen Behörden (28) erstellt. Diese Arten der Gesprächsaufzeichnung resp. -Protokollierung bergen sowohl Vor- als auch Nachteile. Der hohe Aufwand, der mit der Erstellung eines Wortprotokolls verbunden ist, ist aus Sicht der Behörden nicht immer gerechtfertigt. So zeigt es sich gemäss den Interviews in der Praxis, dass viele Einbürgerungsbehörden je nach Fall unterschiedlich protokollieren: Zeigt die Aktenprüfung vor dem Gespräch eindeutig, dass die Person sehr wahrscheinlich unproblematisch eingebürgert werden kann, wird nur rudimentär protokolliert (dies, weil die Protokolle bei einem positiven Einbürgerungsentscheid kaum mehr von Relevanz sind). Zeigt die Aktenprüfung hingegen, dass das Gespräch zu einem negativen Entscheid führen könnte, wird häufig detaillierter protokolliert, um im Falle einer Ablehnung und einer allfälligen Beschwerde eine gute Dokumentation des Entscheids zu haben.

Gemäss der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung sind für die ordentliche Einbürgerung in erster Linie die Kantone zuständig; der Bund ist hingegen lediglich für den Erlass von Mindestvorschriften und die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung verantwortlich (Art. 38 Abs. 2 BV). Art. 15 Abs. 1 BÜG sieht entsprechend vor, dass das Verfahren der ordentlichen Einbürgerung im Grundsatz durch das kantonale Recht geregelt wird. Dennoch bildet das Bundesrecht den äusseren Rahmen für die Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen: Das Bürgerrechtsgesetz und die zugehörige Verordnung kennen zwar lediglich lose Vorgaben in Bezug auf die Ausgestaltung des Einbürgerungsverfahrens. Überformt wird die bundesrechtliche Zurückhaltung indessen durch die Verfahrensgarantien der Bundesverfassung, welche unter anderem auch einen Anspruch auf Akteneinsicht und gestützt darauf eine Aktenführungspflicht beinhalten. Im Hinblick auf die Einbürgerungsverfahren hält das Bundesgericht dazu fest, dass die entscheiderelevanten Tatsachen und Ergebnisse in einem schriftlichen Protokoll festzuhalten sind. Überdies müssen die Angaben, welche dem Einbürgerungsentscheid zu Grunde liegen, hinreichend detailliert und nachprüfbar sein. Sind den Akten hingegen bloss allgemeine pauschale Bemerkungen und keine überprüfbaren detaillierten Angaben zu entnehmen, so vermag dies den Anforderungen an die Aktenführungspflicht nicht zu genügen. Da die Qualität der Protokolle in den Kantonen und Gemeinden sehr heterogen ausfällt und teilweise zweifelhaft wirkt, ob der Rechtsprechung des Bundesgerichts und damit Art. 29 BV in der Praxis ausreichend Rechnung getragen wird, scheint es angezeigt, eine Kodifizierung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Bundesgesetz über das Bürgerrecht vorzunehmen. Eine solche Regelung müsste zunächst eine Protokollierungspflicht ausdrücklich verankern. Darüber hinaus könnte sie aber auch die Orientierungspflicht gegenüber den Gestuchstellenden festhalten sowie insbesondere eine Pflicht zur Erstellung von Tonaufnahmen vorschreiben.

## Management Summary

Die vorliegende Studie befasst sich mit den Vorschriften und der Praxis der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen bei der ordentlichen Einbürgerung und wurde im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) durch das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) und das Institut für öffentliches Recht der Universität Bern erstellt. Hintergrund des Berichts ist das Postulat SPK-N 20.4344, welches eine Bestandesaufnahme über die Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen in der Schweiz fordert. Die Gespräche unterliegen als zentralem Bestandteil der Entscheidungsgrundlage für Einbürgerungsverfahren einer Aktenführungspflicht, deren konkrete Regelung im Grundsatz den Kantonen überlassen ist. Vor allem bei ablehnenden Entscheiden und komplexen Fällen wird daher die Frage der Protokollierung relevant, weil der Entscheid entgegen der Interessen der Antragssteller:innen steht und daher mögliche Beschwerdeverfahren auf die Behörden zukommen können. Bei positiven Entscheiden spielt die Protokollierung in der Praxis eine untergeordnete Rolle, da das Interesse der Gesuchstellenden auf Akteneinsicht in der Regel wegfällt. Das Protokoll schützt bei einem Beschwerdeverfahren somit sowohl die antragsstellende Partei, als auch die zuständige Behörde und kann in allfälligen Verfahren bei Gerichtsentscheiden miteinbezogen werden.

In diesem Kontext hat die vorliegende Studie untersucht, ob und welche Protokollierungsvorschriften auf kantonaler, interkantonaler und kommunaler Ebene bestehen, wie diese umgesetzt werden bzw. wie der rechtserhebliche Sachverhalt anderweitig dokumentiert wird, welche Herausforderungen und potenzieller Handlungsbedarf sich ggf. daraus ergeben und wie hoch der administrative Aufwand bei einer systematischen Protokollierungspflicht ausfallen würde. Methodisch stützt sich die Untersuchung auf 4 Säulen: Eine Dokumentenanalyse hat zunächst die Protokollierungsvorschriften erhoben. Anschliessend wurde durch eine umfassende Online-Befragung aller Kantone und ausgewählter Kommunen die Kenntnis über Vorschriften und die Umsetzung von Vorschriften bzw. Protokollierungspraxis ermittelt. Insgesamt 25 Interviews mit kantonalen und kommunalen Behörden, nationalen Akteuren resp. Expert:innen sowie Betroffenen haben diese Erkenntnisse qualitativ ergänzt und insbesondere in Bezug auf Best-Practice-Beispiele und Herausforderungen in bestehenden Verfahren vertiefte Einblicke ermöglicht. Eine juristische Analyse hat die Studie schliesslich abgeschlossen.

Die Studie liefert zwecks Einordnung der Ergebnisse zunächst einen generellen Einblick in Einbürgerungsverfahren in der Schweiz, der allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit hat. So zieht das Stellen eines Einbürgerungsgesuches nicht immer ein Einbürgerungsgespräch nach sich. Einbürgerungsgesuche können bereits aufgrund von nicht erfüllten Bedingungen für die Einbürgerung, die aus den eingereichten Unterlagen ersichtlich werden, abgelehnt werden. Auch gibt es teilweise Vorgespräche mit Gesuchstellenden, die dazu führen können, dass Gesuchstellende ihr Gesuch zurückziehen. Ein solches Vorgehen bietet einerseits den Vorteil geringerer Kosten für die Gesuchstellenden, wird aber andererseits von verschiedenen Befragten dahingehend kritisiert, dass die fehlende formelle Entscheidung den Einspruch verhindert.

Wenn Einbürgerungsgespräche geführt werden, geschieht dies meist durch Kommissionen oder Ausschüsse und Personen, die nicht speziell für das Führen dieser Gespräche ausgebildet sind. Dies birgt insbesondere die Herausforderung, dass das Ergebnis des Einbürgerungsgesprächs politisch beeinflusst werden kann und der Einbürgerungsentscheid dadurch möglicherweise willkürlich oder diskriminierend ausfällt. Inhaltlich befassen sich die Gespräche überwiegend mit Fragen zur Integration und

zur Staatskunde. In etwa der Hälfte der Kantone bestehen Mischformen zwischen obligatorischen und optionalen kommunalen und kantonalen Gesprächen. In neun Kantonen werden Gespräche ausschliesslich auf kommunaler Ebene geführt; in drei Kantonen ausschliesslich auf kantonaler Ebene.

### **Protokollierungsvorschriften auf kantonaler und kommunaler Ebene**

Insgesamt haben die Befragten angegeben, dass 17 Kantone Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene führen dürfen oder müssen (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VS, ZG). In zehn Kantonen gibt es Protokollierungsvorschriften (AG, AI, BS, BE, FR, GE, NE, NW, OW, SO), in sieben Kantonen keine (AR, BL, JU, TI, UR, VS, ZG). Bestehende Vorschriften umfassen nur bei einem Kanton ein Wortprotokoll und in sechs Kantonen ein Ergebnisprotokoll, teilweise ergänzt um ein Wortprotokoll. Nur ein Kanton macht zum geforderten Umfang spezifische Angaben. In sechs Kantonen gibt es Vorgaben zur Protokollierung von Gesprächsdaten. In drei Kantonen muss wörtlich protokolliert werden, was die gesuchstellende Person sagt. In weiteren vier Kantonen muss dies nur sinngemäss erfolgen. Nur ein Kanton gibt an, dass das Verwaltungspersonal Änderungen am Protokoll vorschlagen darf. Ebenfalls nur ein Kanton räumt Gesuchstellenden ein Recht auf Einsichtnahme in das Protokoll ein. Nur zwei Kantone geben an, dass andere Anwesende das Protokoll lesen müssen. Vier Kantone geben zudem an, dass die Einhaltung der Vorschriften überprüft wird, womit in einem Grossteil der Behörden keine Überprüfung stattfindet.

Auf der Ebene der Kommunen fällt zunächst auf, dass viele Gemeinden trotz bestehender kantonomer Vorschriften angaben, es gebe keine Vorgaben in Bezug auf die Protokollierung. Somit fällt hier eine Diskrepanz zwischen dem Bestehen von Protokollierungsvorschriften auf kantonomer Ebene und der Kenntnis darüber auf kommunaler Ebene auf. Die Mehrheit der befragten Gemeindevertreter:innen gibt an, dass sie ein Ergebnisprotokoll führen müssen. Ebenfalls die Mehrheit gab an, dass es keine Vorgaben zum Umfang gibt. Dort, wo es Vorgaben gibt, variiert der wahrgenommene vorgeschriebene Umfang zwischen eins und vier bzw. mehr als fünf Seiten. Inhaltlich gibt die Mehrheit der Befragten an, dass das Gesagte durch den Gesuchstellenden sinngemäss und Gesprächsdaten mit protokolliert werden müssen. Nur Befragte aus sechs Gemeinden geben an, dass Anpassungen am Protokoll sowohl vom Verwaltungspersonal als auch von Gesuchstellenden verlangt werden können. Insgesamt wird aber Gesuchstellenden weniger häufig als anderen Gesprächsanwesenden das Recht eingeräumt, das Protokoll zu lesen. Die Einhaltung der Vorschriften wird häufig durch die übergeordnete Einheit kontrolliert.

### **Protokollierungspraxis auf kantonomer und kommunaler Ebene**

In Bezug auf die Protokollierungspraxis hat die Studie gezeigt, dass auf kantonomer Ebene in neun Kantonen Ergebnisprotokolle und in acht Kantonen Wortprotokolle geführt werden. In zwei Kantonen werden zudem Audioaufnahmen gemacht. Der Umfang der Protokolle variiert stark: Von keiner spezifischen Seitenanzahl in vier Kantonen umfasst ein Protokoll bis zu vier (in fünf Kantonen) und mehr als fünf Seiten (in vier Kantonen). Inhaltlich erfassen alle Kantone die Daten der Gesuchstellenden und zehn Kantone auch noch die weiteren Gesprächsdaten. Fünf Kantone erfassen die Aussagen aller Gesprächsteilnehmenden, die anderen acht Kantone nur die der Gesuchstellenden wörtlich oder sinngemäss. In sieben Kantonen kann das Verwaltungspersonal und/oder die Gesuchstellenden Änderungen am Protokoll verlangen; lediglich in vier Kantonen wird in der Praxis Gesuchstellenden das Protokoll

vorgelegt. Sieben Kantone sehen ein Lesen und/oder Ändern nicht vor. In neun Kantonen wird die Protokollerstellung von der gesprächsführenden Person übernommen. Der Protokollierungsaufwand wird im Durchschnitt auf 1.46 Stunden und 226 CHF geschätzt. In den zwei Kantonen, die nicht protokollieren, wird der rechtserhebliche Sachverhalt nicht schriftlich bzw. bei notwendiger Abklärung lediglich durch eine Aktennotiz festgehalten.

Auf der Ebene der Gemeinde gibt ein Grossteil der Befragten (64.5%) an, dass Einbürgerungsgespräche mit Ergebnisprotokoll protokolliert werden; ein kleinerer Teil (24.1%) gibt Wortprotokolle an, auch abhängig davon, wie klar der Entscheid vor dem Gespräch im Einzelfall erscheint. Eine gänzlich fehlende Protokollierung ist in der Praxis daher kaum beobachtbar (nur bei zwei der befragten Gemeinden). Die meisten Befragten geben an, dass ein zwischen einer und vier Seiten langes Protokoll erstellt wird, bei den anderen variiert dies nach Gespräch oder umfasst mehr als fünf Seiten. Inhaltlich berichten die Befragten überwiegend, dass sowohl Daten der Gesuchstellenden als auch Gesprächsdaten protokolliert werden. Das Gesagte der Gesuchstellenden wird meist sinngemäss protokolliert, in wenigen Fällen wörtlich und selten wird auch das Gesagte der anderen Anwesenden schriftlich festgehalten. 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. 18 der Befragten gaben an, dass in ihren Gemeinden nur Gesuchstellende Änderungen am Protokoll vorschlagen dürfen, bei 73 darf das nur das Verwaltungspersonal und bei 23 Gemeinden können sowohl Gesuchstellende, als auch das Verwaltungspersonal Änderungen wünschen. 83 Befragte geben an, dass dies in ihren Gemeinden in der Praxis nicht erlaubt wird. Es ist ausserdem in den Gemeinden von nur 25 Befragten üblich, dass Gesuchstellende das Protokoll lesen und unterzeichnen, während 97 Befragte angeben, dass ihre Gemeinden den anderen Anwesenden dies erlauben. Das Protokoll wird überwiegend von beisitzenden Personen erstellt und nimmt 1.8 Stunden Arbeitszeit in Anspruch, was gemäss der durchgeführten Umfrage Kosten in Höhe von 152.30 CHF pro Protokoll entspricht. Schliesslich gilt es hier auf eine gemäss den Interviews relativ weit verbreitete Praxis aufmerksam zu machen: In Fällen, in denen gemäss den Behörden die Anforderungen an eine erfolgreiche Einbürgerung (noch) nicht erfüllt werden, wird den Bewerber:innen häufig empfohlen, ihre Gesuche 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 Gesuchstellenden wegfallen oder zumindest geringer ausfallen. Diese Praxis kann allerdings auch kritisch beurteilt werden, da durch den Wegfall eines formalen Entscheids auch die Möglichkeit für die Gesuchstellenden entfällt, formal Beschwerde gegen die Entscheidung einzulegen.

### **Best Practice-Beispiele aus Gemeinden und kantonalen Behörden**

Neben den Ist-Zuständen hat die Studie auch Einblicke in eine mögliche Verbesserung von Protokollierungsvorschriften und -praxis gegeben. Als Best-Practice geben die Befragten unterschiedliche Beispiele oder Wünsche an, wovon die zentralsten hier kurz zusammengefasst werden. 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 Situationen gerecht zu werden. Positiv gesehen wird auch eine Kompetenzteilung zwischen Gemeinden und Kantonen, indem bspw. formale Kriterien durch die kantonale Ebene geprüft werden. Eine Vorabprüfung, ob die formalen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt sind, bevor ein Einbürgerungsgespräch geführt wird, finden Befragte ebenfalls sinnvoll. Bei kritischen Fällen, die potenziell in einer Ablehnung resultieren können, bietet es rechtliche Sicherheit,

wenn so genau wie möglich protokolliert wird (Wort- und/oder Audioprotokoll). Schliesslich bietet die vorliegende Studie einen kurzen Einblick in die Protokollierung von Gesprächen im Rahmen des Asylverfahrens, woraus auch gewisse interessante Learnings abgeleitet werden können. Diese umfassen bspw. eine systematische Schulung sowie Begleitung bei den ersten Gesprächen von Protokollführer:innen, eine standardisierte Überprüfung der Protokolle durch die Gesprächsführer:innen sowie jährliche Qualitätschecks durch eine übergeordnete Stelle.

### **Einschätzung der Befragten im Hinblick auf mögliche Regulierungsoptionen**

Hinsichtlich potenzieller Regulierungsoptionen und deren Akzeptanz bzw. Kosten auf Seiten der Behörden lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen. Falls ein obligatorisches Protokoll geführt werden sollte, sollte dies aus Sicht der Mehrheit der Befragten entweder ein Ergebnisprotokoll oder ein Audioprotokoll sein. Ersteres halten die meisten Befragten für eine sinnvolle Regulierung, letzteres produziert am wenigsten Aufwand und damit verbundene Kosten. Ein Audioprotokoll bietet zudem aus Sicht der Befragten die grösste rechtliche Absicherung, da ein nachträgliches Erstellen eines Wortprotokolls möglich ist und die Protokollierung der Gesprächsinhalte am detailliertesten ist. Die meisten Befragten ordnen eine übergeordnete und vereinheitlichte Regelung als nicht sinnvoll ein, insbesondere da regionale Besonderheiten infolgedessen in der Gesprächsführung schlechter berücksichtigt werden könnten. Diese Begründung lässt gleichzeitig aber auch die Vermutung zu, dass eine einheitliche Regelung, die ausschliesslich die Art der Protokollerstellung betrifft, aber den Gesprächsinhalt nicht zu stark vordefinieren würde, möglicherweise eine grössere Akzeptanz geniessen würde. Gerade in bestimmten Bereichen, insbesondere bei der Dokumentation von Sistierungen infolge von informellen Gesprächen und bei kritischen Fällen, muss eine ordnungsgemässe Protokollierung sichergestellt sein.

### **Vorgaben aus dem Bundesrecht und Erwägungen de lege ferenda**

Mit Blick auf die Rechtslage auf Bundesebene bietet sich de lege lata ein mehrschichtiges Bild: Gemäss der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung sind für die ordentliche Einbürgerung in erster Linie die Kantone zuständig; der Bund ist hingegen lediglich für den Erlass von Mindestvorschriften und die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung verantwortlich (Art. 38 Abs. 2 BV). Art. 15 Abs. 1 BÜG ist dementsprechend der Grundsatz zu entnehmen, dass das Verfahren der ordentlichen Einbürgerung in Gemeinden und Kantonen durch das kantonale Recht geregelt wird. Folglich sehen das Bürgerrechtsgesetz und die zugehörige Verordnung abgesehen von der Begründungspflicht für ablehnende Entscheide und den minimalen Grundsätzen für den Erhebungsbericht kaum Vorgaben in Bezug auf die Ausgestaltung des Einbürgerungsverfahrens vor. Dieser Sachbereich befindet sich demzufolge weitestgehend in kantonaler bzw. kommunaler Kompetenz. Überformt wird die bundesrechtliche Zurückhaltung indessen durch die in der Bundesverfassung verankerten Verfahrensgarantien, den Grundsatz auf ein faires Verfahren sowie insbesondere das rechtliche Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV. Hieraus wird als Teilgehalt der Anspruch auf Akteneinsicht abgeleitet, aus dem eine Aktenführungspflicht resultiert. Im Hinblick auf die Einbürgerungsverfahren hält die bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu fest, dass die entscheidungsrelevanten Tatsachen und Ergebnisse in einem schriftlichen Protokoll festzuhalten sind. Überdies müssen die Angaben, welche dem Einbürgerungsentscheid zu Grunde liegen, hinreichend detailliert und nachprüfbar sein. Sind den Akten hingegen bloss allgemeine pauschale Bemerkungen und keine überprüfbaren detaillierten Angaben zu entnehmen, so vermag dies den Anforderungen an die Aktenführungspflicht nicht zu genügen.

Vor dem Hintergrund des Umstandes, dass die Qualität der Protokolle in den Kantonen und Gemeinden sehr heterogen ausfällt und teilweise zweifelhaft scheint, ob der Rechtsprechung des Bundesgerichts und damit Art. 29 BV in der Praxis ausreichend Rechnung getragen wird, scheint es angezeigt, eine Kodifizierung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Bundesgesetz über das Bürgerrecht vorzunehmen. Eine solche Regelung müsste zunächst eine Protokollierungspflicht ausdrücklich verankern. Darüber hinaus könnte sie aber auch die Orientierungspflicht gegenüber den Gesuchstellenden festhalten sowie insbesondere eine Pflicht zur Erstellung von Tonaufnahmen vorschreiben.

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Executive Summary .....                                                                    | I   |
| Management Summary.....                                                                    | III |
| 1 Ziele und Design der Studie.....                                                         | 1   |
| 1.1 Hintergrund der Untersuchung .....                                                     | 1   |
| 1.2 Untersuchungsfragen .....                                                              | 2   |
| 1.3 Studiendesign .....                                                                    | 3   |
| 1.4 Begrifflichkeiten .....                                                                | 5   |
| 2 Zentrale Kontextinformationen zum Ablauf der Einbürgerungsverfahren und -Gespräche ..... | 6   |
| 2.1 Zulassung zum Einbürgerungsgespräch .....                                              | 6   |
| 2.2 Gesprächspartner:innen.....                                                            | 7   |
| 2.3 Inhalt der Einbürgerungsgespräche .....                                                | 7   |
| 2.4 Rolle der Einbürgerungsgespräche.....                                                  | 8   |
| 3 Vorgaben aus dem Bundesrecht .....                                                       | 10  |
| 3.1 Ausgangslage .....                                                                     | 10  |
| 3.2 Verfassungsrechtliche Grundlage.....                                                   | 10  |
| 3.3 Bundesrechtlicher Rahmen der Protokollierungspflicht .....                             | 11  |
| 3.3.1 Vorgaben aus dem Bürgerrechtsgesetz und der Bürgerrechtsverordnung .....             | 11  |
| 3.3.1.1 Kantonale Verfahrenszuständigkeit (Art. 15 Abs. 1 BÜG).....                        | 11  |
| 3.3.1.2 Kantonale Erhebungen (Art. 34 BÜG) .....                                           | 12  |
| 3.3.1.3 Begründungspflicht (Art. 16 Abs. 1 BÜG).....                                       | 13  |
| 3.3.1.4 Zwischenfazit .....                                                                | 14  |
| 3.3.2 Vorgaben aus den Verfahrensgarantien der Bundesverfassung.....                       | 14  |
| 3.3.2.1 Allgemeines .....                                                                  | 14  |
| 3.3.2.2 Rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV.....                                    | 15  |
| 3.3.2.3 Rechtsprechung des Bundesgerichts in Bezug auf Einbürgerungsverfahren.....         | 16  |
| 3.4 Fazit .....                                                                            | 18  |

|       |                                                                                               |    |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4     | Protokollierungsvorschriften auf kantonaler und kommunaler Ebene .....                        | 19 |
| 4.1   | Protokollierungsvorschriften auf kantonaler Ebene .....                                       | 19 |
| 4.1.1 | Form .....                                                                                    | 20 |
| 4.1.2 | Umfang .....                                                                                  | 20 |
| 4.1.3 | Erfassung der Gesprächsdaten .....                                                            | 20 |
| 4.1.4 | Inhaltliche Erfassung .....                                                                   | 21 |
| 4.1.5 | Anpassungen am Protokoll sowie Lesen und Unterzeichnen .....                                  | 21 |
| 4.1.6 | Instrumente zur Durchsetzung der Vorschriften.....                                            | 21 |
| 4.1.7 | Zwischenfazit .....                                                                           | 22 |
| 4.2   | Protokollierungsvorschriften auf kommunaler Ebene .....                                       | 22 |
| 4.2.1 | Form .....                                                                                    | 24 |
| 4.2.2 | Umfang .....                                                                                  | 24 |
| 4.2.3 | Erfassung der Gesprächsdaten .....                                                            | 24 |
| 4.2.4 | Inhaltliche Erfassung .....                                                                   | 24 |
| 4.2.5 | Anpassung am Protokoll sowie Lesen und Unterzeichnen .....                                    | 24 |
| 4.2.6 | Instrumente zur Durchsetzung der Vorschriften.....                                            | 25 |
| 4.2.7 | Zwischenfazit .....                                                                           | 25 |
| 5     | Protokollierungspraxis auf kantonaler und kommunaler Ebene .....                              | 26 |
| 5.1   | Protokollierungspraxis auf kantonaler Ebene .....                                             | 26 |
| 5.1.1 | Form .....                                                                                    | 27 |
| 5.1.2 | Umfang .....                                                                                  | 27 |
| 5.1.3 | Erfassung der Gesprächsdaten .....                                                            | 27 |
| 5.1.4 | Inhaltliche Erfassung .....                                                                   | 27 |
| 5.1.5 | Anpassung am Protokoll sowie Lesen und Unterzeichnen des Protokolls.....                      | 28 |
| 5.1.6 | Protokollersteller:in.....                                                                    | 29 |
| 5.1.7 | Kosten der Protokollierung .....                                                              | 29 |
| 5.1.8 | Festhaltung rechtserheblicher Sachverhalt ohne Protokollierungspflichten<br>und -Praxen ..... | 29 |

|       |                                                                                                                     |    |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.1.9 | Zwischenfazit .....                                                                                                 | 30 |
| 5.2   | Protokollierungspraxis auf kommunaler Ebene .....                                                                   | 30 |
| 5.2.1 | Form .....                                                                                                          | 30 |
| 5.2.2 | Umfang .....                                                                                                        | 32 |
| 5.2.3 | Erfassung der Gesprächsdaten .....                                                                                  | 32 |
| 5.2.4 | Inhaltliche Erfassung .....                                                                                         | 32 |
| 5.2.5 | Anpassung am Protokoll sowie Lesen und Unterzeichnen des Protokolls.....                                            | 33 |
| 5.2.6 | Protokollersteller:in.....                                                                                          | 33 |
| 5.2.7 | Kosten der Protokollierung .....                                                                                    | 33 |
| 5.2.8 | Festhaltung rechtserheblicher Sachverhalt ohne Protokollierungspflichten<br>und -Praxen .....                       | 33 |
| 5.2.9 | Zwischenfazit .....                                                                                                 | 34 |
| 6     | Unterschiede zwischen kantonalen und kommunalen Vorschriften und der Praxis .....                                   | 35 |
| 6.1   | Unterschiede auf kantonomer Ebene.....                                                                              | 35 |
| 6.2   | Unterschiede auf kommunaler Ebene.....                                                                              | 37 |
| 7     | Herausforderungen im aktuellen System.....                                                                          | 39 |
| 7.1   | Herausforderungen bei der Anwendung der rechtlichen Vorgaben .....                                                  | 39 |
| 7.2   | Herausforderungen aufgrund der aktuellen Protokollierungspraxis .....                                               | 40 |
| 7.3   | Gutheissung von Beschwerden aufgrund der Protokollierungspraxis .....                                               | 40 |
| 7.4   | Zwischenfazit.....                                                                                                  | 42 |
| 8     | Good Practices und Handlungsmöglichkeiten aus Sicht der Befragten .....                                             | 43 |
| 8.1   | Best Practice-Beispiele hinsichtlich Effektivität und Effizienz .....                                               | 43 |
| 8.1.1 | Protokollierungsvorschriften: Rechtliche Vorgaben und Weisungen .....                                               | 43 |
| 8.1.2 | Protokollierungspraxis.....                                                                                         | 44 |
| 8.1.3 | Weitere Best Practices .....                                                                                        | 45 |
| 8.1.4 | Zwischenfazit .....                                                                                                 | 48 |
| 8.2   | Regulierungsfolgenabschätzung: Akzeptanz und potenzielle Kosten neuer<br>Anforderungen an die Protokollierung ..... | 48 |

|       |                                                                                           |    |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 8.2.1 | Mögliche Optionen und Akzeptanz .....                                                     | 48 |
| 8.2.2 | Potenzielle Kosten .....                                                                  | 52 |
| 8.2.3 | Zwischenfazit .....                                                                       | 53 |
| 9     | Erwägungen de lege ferenda.....                                                           | 54 |
| 9.1   | Allgemeines .....                                                                         | 54 |
| 9.2   | Regelungsansätze .....                                                                    | 54 |
| 9.3   | Fazit .....                                                                               | 57 |
|       | Anhang .....                                                                              | 58 |
|       | Anhang 1: Liste der Interviewpartner:innen .....                                          | 58 |
|       | Anhang 2: Übersicht über die kantonalen Protokollierungsvorschriften .....                | 59 |
|       | Anhang 3: Rohdaten aus den geführten Interviews.....                                      | 59 |
|       | Anhang 4: Antworten aus der Online-Befragung mit kantonalen und kommunalen Behörden ..... | 60 |

## Abbildungsverzeichnis

|                     |                                                                                                                 |    |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Abbildung 1.</b> | In der Umfrage vertretene Gemeinden nach Kanton .....                                                           | 4  |
| <b>Abbildung 2.</b> | Durchführung der Einbürgerungsgespräche auf kantonaler und/oder kommunaler Ebene.....                           | 8  |
| <b>Abbildung 3.</b> | Durchführung der Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene und dazugehörige Protokollierungsvorschriften..... | 19 |
| <b>Abbildung 4.</b> | Existenz von Protokollierungsvorschriften (Angaben der Gemeindevertreter:innen) ...                             | 23 |
| <b>Abbildung 5.</b> | Quellen der Protokollierungsvorschriften in den Gemeinden .....                                                 | 23 |
| <b>Abbildung 6.</b> | Durchführung der Einbürgerungsgespräche, Protokollierungsvorschriften und Protokollierungspraxen .....          | 26 |
| <b>Abbildung 7.</b> | Einschätzung der Sinnhaftigkeit von obligatorischem Wortprotokoll (gemäss Befragten).....                       | 49 |
| <b>Abbildung 8.</b> | Einschätzung der Sinnhaftigkeit von obligatorischem Ergebnisprotokoll (gemäss Befragten).....                   | 50 |
| <b>Abbildung 9.</b> | Einschätzung der Sinnhaftigkeit von obligatorischen Audioaufnahmen (gemäss Befragten).....                      | 51 |

## Tabellenverzeichnis

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabelle 1.</b> Übersicht über die eingegangenen Umfrageantworten .....                     | 3  |
| <b>Tabelle 2.</b> Praxis der Anpassungen am Protokoll.....                                    | 28 |
| <b>Tabelle 3.</b> Übersicht über Protokollierungsvorschriften und -praxen aller Kantone ..... | 36 |
| <b>Tabelle 4.</b> Ergebnisse zu Protokollierungsvorschriften und Praxis .....                 | 37 |

# 1 Ziele und Design der Studie

Nachfolgend wird kurz der Hintergrund der vorliegenden Studie erläutert, die untersuchungsleitenden Fragen zusammengefasst, das Studiendesign vorgestellt sowie zentrale Begrifflichkeiten, die in der Studie genutzt werden, definiert. Im zweiten Kapitel werden zentrale Kontextinformationen zum Ablauf der Einbürgerungsverfahren und -Gespräche erläutert, gefolgt von einer Zusammenfassung der relevanten Vorgaben aus dem Bundesrecht in Kapitel 3. Das vierte Kapitel legt danach die Protokollierungsvorschriften und Kapitel 5 die Protokollierungspraxis gemäss den Einbürgerungsbehörden auf der kommunalen und kantonalen Ebene dar. Kapitel 6 befasst sich anschliessend mit den Unterschieden auf kommunaler und kantonaler Ebene, woraufhin in Kapitel 7 die Herausforderungen im aktuellen System und in Kapitel 8 Best Practices und Handlungsmöglichkeiten aus Sicht der Befragten diskutiert werden. Der Bericht endet mit Erwägungen de lege ferenda im abschliessenden Kapitel 9.

## 1.1 Hintergrund der Untersuchung

Zentraler Bestandteil von ordentlichen Einbürgerungsverfahren in der Schweiz sind mündliche Gespräche. Es bestehen allerdings keine spezifischen bundesrechtlichen Vorgaben bezüglich der Verfahrensregeln dieser Gespräche und weder das alte Bürgerrechtsgesetz (aBüG, AS 1952 1087) noch das seit dem 1. Januar 2018 geltende totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz (BüG, SR 141.0) geben eine Pflicht zur Protokollierung vor. Stattdessen ist die Regelung dieser Verfahren den Kantonen überlassen. Dabei müssen diese die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör gewährleisten. Darunter fällt insbesondere das Recht von Betroffenen, sich vor einer Entscheidung sowie zu einem Beweisergebnis zu äussern, Beweise zu liefern, bei der Beweisfindung mitzuwirken, die Anhörung von Beweisanträgen einzufordern, sowie Einsicht in die Akten zu erhalten. Diesem Anspruch auf Akteneinsicht folgend ergibt sich für die Kantone eine Aktenführungspflicht im Hinblick auf das Einbürgerungsverfahren in Form eines vollständigen Einbürgerungsdossiers und der entscheidungsrelevanten Elemente. Als entscheidungsrelevantes Element ist der Inhalt eines Einbürgerungsgesprächs auf gewisse Weise in diese Dokumentation zu inkludieren. Diese dienen als wichtige Grundlage für die finale Entscheidung im Einbürgerungsprozess.

Ziel dieser Studie ist es, Evidenzgrundlagen für die Erfüllung des Postulat SPK-N 20.4344 zu schaffen. Auf Basis von persönlichen und schriftlichen Befragungen soll deshalb erhoben werden, ob und – wenn ja – welche Protokollierungsvorschriften zu den Gesprächen bei ordentlichen Einbürgerungsverfahren auf kantonaler, interkantonaler und kommunaler Ebene bestehen (bspw. Gesetze im formellen Sinn, Verordnungen, Weisungen, Richtlinien etc.) und welche Aspekte sie umfassen. Ausgehend von der Feststellung bestehender Regelungen widmet sich die Studie ausserdem der Frage, wie diese umgesetzt werden, an welchen Stellen ggf. Handlungsbedarf zur Beseitigung von Umsetzungslücken besteht, und welchen administrativen Aufwand eine systematische Protokollierungspflicht mit sich bringen würde. Zudem werden kantonale und kommunale Best Practice-Beispiele ermittelt und vorgestellt sowie allfälliger Handlungsbedarf zur Wahrung der Verfahrensrechte identifiziert.

## 1.2 Untersuchungsfragen

Mit der vorliegenden Studie werden die nachfolgenden Fragen beantwortet:

### **Untersuchungsfrage 1: Protokollierungsvorschriften**

- a. Gibt es auf kantonaler, interkantonaler und kommunaler Ebene in der Schweiz Protokollierungsvorschriften zu den Gesprächen bei Einbürgerungsverfahren?
- b. Wenn ja, welche?
- c. Welche Aspekte der Protokollierung werden durch diese Vorschriften verbindlich geregelt?
- d. Gibt es Lücken, d. h. fehlende Rechtsgrundlagen bei der Protokollierung bei Einbürgerungsverfahren?

### **Untersuchungsfrage 2: Protokollierungspraxen**

- a. Wo vorhanden: Wie werden die Protokollierungsvorschriften umgesetzt?  
Wenn ja, ...
  - Werden die Aussagen während den Einbürgerungsverfahren in ihrem wesentlichen Inhalt zu Protokoll genommen?
  - Wie ist die Form (bspw. Wort- vs. Ergebnisprotokoll)?
  - Wie ist der Umfang des Protokolls (Anzahl Seiten)?
  - Werden sowohl einleitende Bemerkungen sowie die gestellten Fragen protokolliert?
  - Wird das Protokoll von allen Beteiligten gegengelesen, ggf. ergänzt und unterzeichnet?
  - Werden ergänzend zum Protokoll Audio- oder Bildaufnahmen o.ä. gemacht?
  - Wer protokolliert (Funktion, bspw. Gemeindeangestellte, Laienbefragter:innen etc.) und wie ist diese Person ausgebildet und abschliessend ernannt worden?
  - Mit welchen Kosten ist die Umsetzung der Protokollierungsvorschriften verbunden?
  - Welche Instrumente werden zur Durchsetzung der Vorschriften eingesetzt?
- b. Wo keine Protokollierungsvorschriften bestehen:
  - Wie wird der rechtserhebliche Sachverhalt festgehalten?
  - Ergeben sich in der Anwendung der kantonalen Vorschriften Schwierigkeiten? Wenn ja, welche und wie werden diese gelöst?
  - In wie vielen Fällen führt die Protokollierung/bzw. Nicht-Protokollierung zu Problemen?
  - Kommt es wegen der Protokolle bzw. wegen der Protokollierungspraxen zu einer Gutheissung einer Beschwerde? Wurde aufgrund des Entscheids die Praxis angepasst?

### **Untersuchungsfrage 3: Good Practices und Handlungsbedarf**

- a. Gibt es Good Practices in der Protokollierung von Einbürgerungsverfahren auf kantonaler, interkantonaler und kommunaler Ebene, welche sich durch eine hohe Effektivität und Effizienz auszeichnen?
- b. Besteht Handlungsbedarf auf Bundesstufe, ...
  - um die Verfahrensrechte der Bewerber:innen sicherzustellen?
  - um Ton- oder Bildaufnahmen während des Einbürgerungsverfahrens ermöglichen zu können?

#### Untersuchungsfrage 4: Regulierungsfolgenabschätzung

- a. Wie hoch würde der administrative Aufwand bei einer systematischen Protokollierungspflicht ausfallen?

### 1.3 Studiendesign

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurden unterschiedliche Datenerhebungs- und Analysemethoden genutzt. Diese umfassen erstens eine Dokumentenanalyse, zweitens eine Online-Befragung mit allen kantonalen sowie mit einer Auswahl kommunaler Einbürgerungsbehörden. Drittens wurden insgesamt 17 Interviews mit Kantons- und Gemeindevertreter:innen, vier weitere Interviews mit nationalen Expert:innen sowie vier Gespräche mit einbürgerungswilligen Personen durchgeführt. Schliesslich wurde auf Basis der erhobenen Daten eine juristische Analyse erstellt. Nachfolgend werden die einzelnen methodischen Elemente und deren Ziele detaillierter beschrieben.

Das erste methodische Element umfasst eine **Dokumentenanalyse**, mittels welcher insbesondere die Beantwortung des ersten Fragenblocks hinsichtlich der kantonalen Protokollierungsvorschriften vorbereitet wurde. Konkret wurden in diesem ersten Schritt alle relevanten kantonalen Vorschriften in Bezug auf die Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen zusammengestellt und beschrieben.

Als zweites Element der Datenerhebung und -Analyse wurde eine **Online-Befragung** bei allen kantonalen sowie ausgewählten kommunalen Einbürgerungsbehörden durchgeführt. Um ein möglichst repräsentatives Bild über die Protokollierungsvorschriften und -Praxen auf kommunaler Ebene zu erhalten, wurde eine geschichtete (Zufalls-)Stichprobe von Gemeinden aus allen Kantonen gezogen, was schliesslich zu einer Anschrift von rund 500 Gemeinden führte. Tabelle 1 fasst die eingegangenen Antworten zusammen. Die Befragten wurden gebeten, die Protokollierungsvorschriften sowie -Praxen ihres Kantons resp. ihrer Gemeinde zu benennen. Ebenfalls erhielten sie die Möglichkeit, Stellung zu möglichen künftigen Protokollierungsvorschriften zu nehmen und "Best Practices" einzubringen. Die Befragung umfasste mehrheitlich geschlossene Fragen, die mittels deskriptiver Statistik ausgewertet wurden. Einzelne zentrale Fragestellungen wurden aber auch offen formuliert (bspw. die Frage nach Best Practices oder Herausforderungen des heutigen Systems), um kontextspezifische Informationen erhalten zu können, die danach qualitativ ausgewertet wurden.

**Tabelle 1.** Übersicht über die eingegangenen Umfrageantworten

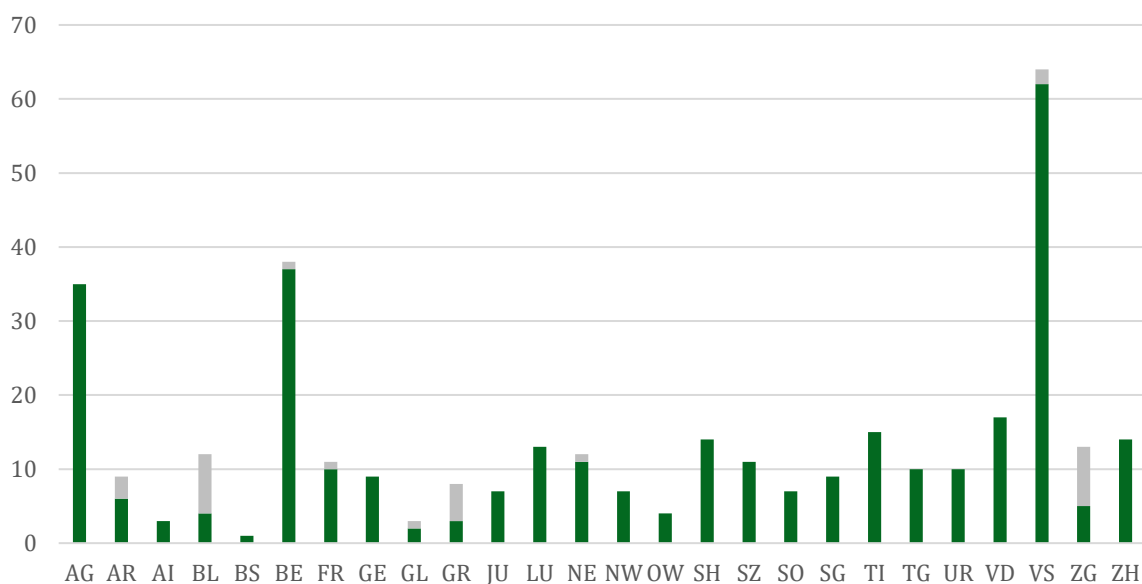
Auf kantonomer Ebene haben wir von allen kantonalen Behörden resp. zuständigen Stellen qualitativ genügende Antworten erhalten (insgesamt 31 Antworten), wobei für einige Kantone mehrere Antworten eingegangen sind und diese bei der Auswertung konsolidiert wurden).

Auf kommunaler Ebene sind 323 qualitativ genügende Antworten eingegangen, wobei es sich um Antworten aus insgesamt 301 Gemeinden handelt (d.h., dass aus gewissen Gemeinden mehrere Antworten registriert wurden). Die im Rest des Berichts präsentierten Zahlen beziehen sich immer auf die Anzahl der Antworten von Gemeindevertreter:innen und nicht die Anzahl der Gemeinden. Bei der nachfolgenden Präsentation der Ergebnisse werden zudem jeweils in Klammern hinter den

Gemeinde-Werten die Antworten der Gruppe “Andere” ergänzt. Diese Gruppe der “Anderen” besteht aus Individuen, die ebenfalls auf der kommunalen Ebene tätig sind, jedoch Positionen wie Gemeindepräsident:innen, Bürgerratsmitglieder oder Gemeindepolizist:innen innehaben. Diese sind auch in den Einbürgerungsprozess involviert, weswegen sie ebenfalls relevant für die vorliegende Studie sind.

An der Umfrage haben Vertreter:innen aus Gemeinden aus allen Kantonen teilgenommen. Nachfolgend wird in **Abbildung 1** die Verteilung der Gemeindeantworten pro Kanton dargestellt. Die Variation in der Anzahl der Antworten pro Kanton hängt hauptsächlich von der Anzahl der Gemeinden im Kanton ab. Zudem hat die kantonale Behörde im Kanton Wallis die Umfrage unter allen Gemeinden zirkulieren lassen, was die hohe Anzahl von Antworten von Gemeinden aus diesem Kanton erklärt.

**Abbildung 1.** In der Umfrage vertretene Gemeinden nach Kanton



**Legende**

Grün = Vertreter:innen aus Gemeindeverwaltungen resp. Personen mit Leistungsvertrag mit einer Gemeinde

Grau: “Andere”

Anmerkung: Antworten der Kantonsverwaltung nicht berücksichtigt.

Als drittes Datenerhebungsinstrument wurden 25 **Interviews** durchgeführt, insgesamt 17 mit kantonalen resp. kommunalen Behörden, vier mit nationalen Akteuren resp. Expert:innen und vier mit (Vertreter:innen von) Betroffenen. Hinsichtlich der Kantonsvertreter:innen wurden einerseits jene Kantone ausgewählt, in denen es Gespräche auf kantonaler Ebene gibt, wobei andererseits zudem auf eine gute Abdeckung der verschiedenen Regionen der Schweiz geachtet wurde. In Bezug auf die Gemeinden wurde die Auswahl der Vertreter:innen auf Basis der Online-Befragung vorgenommen. Insgesamt konnten die Vertreter:innen der kantonalen und kommunalen Behörden im Rahmen der Interviews insb. einen detaillierten Einblick in die Umsetzung der Protokollierungsvorschriften und eine vertiefte Einschätzung der unterschiedlichen Vorgehensweisen (bspw. Wortprotokoll vs. Audioprotokoll etc.) bieten.

Als letzter Teil der Datenanalyse wurde eine **juristische Einschätzung** vorgenommen. Dazu wurden in einem ersten Schritt die bundesrechtlichen Vorgaben an die Protokollierung skizziert, wie sie sich aus der Aktenführungspflicht ergeben, welche wiederum aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV resultiert (vgl. etwa BGE 130 II 473 E. 4.1). Ausgehend von diesem bundesrechtlichen Standard wurde die Rechtslage in den Kantonen (bzw. Gemeinden) basierend auf den Erkenntnissen der Dokumentenanalyse (d.h. den katalogisierten kantonalen Protokollierungsvorschriften und der einschlägigen Rechtsprechung), den Ergebnissen aus der Befragung der Gemeinden (d.h. den Informationen zu den kommunalen Protokollierungsvorschriften) sowie den Interviews einer juristischen Kurzanalyse zugeführt. Diese rechtliche Einschätzung lieferte insbesondere Antworten auf die Untersuchungsfragen 1c nach den Lücken in den Protokollierungsvorschriften auf kantonaler und kommunaler Ebene sowie auf die Untersuchungsfragen 3a und 3b nach einem allfälligen Anpassungsbedarf der Vorschriften auf Bundesebene bzgl. der Gewährleistung der Verfahrensrechte der Bewerber:innen sowie bzgl. der datenschutzrechtlichen Abstützung von Ton- und Audioaufnahmen bei Einbürgerungsgesprächen. Inhaltlich ergaben sich diese Feststellungen demzufolge aus einem Abgleich zwischen den beobachteten kantonalen und kommunalen Protokollierungsvorschriften und -praxen mit den entsprechenden rechtlichen Standards des Bundesrechts im Bereich der Verfahrensrechte sowie des Datenschutzes.

## 1.4 Begrifflichkeiten

Im Nachfolgenden werden die im Bericht verwendeten, zentralen Begriffe definiert, um die Verständlichkeit des Textes für die Leserschaft zu erhöhen.

- Einbürgerungsgespräch = ein Gespräch, das ein behördlicher Akteur mit den Einbürgerungswilligen zur Gewinnung relevanter Informationen führt (eigene Definition).
- Erhebungsbericht = Ein Bericht, welcher aufgrund nationaler Vorgaben durch die im Kanton zuständige Behörde erstellt werden muss, worin geprüft wird, ob die gesuchstellende Person die formellen Voraussetzungen erfüllt, erfolgreich integriert und mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut ist (Quelle: SEM-Website<sup>1</sup>).
- Gesuchstellende/Gesuchsteller:innen/Bewerber:innen = Diese Begriffe werden im vorliegenden Bericht als Synonyme verwendet und beschreiben Personen, die sich einbürgern lassen möchten und daher einen Antrag bei der entsprechenden Behörde gestellt haben.
- Ordentliche Einbürgerung = Ausländische Staatsbürger:innen, die seit zehn Jahren in der Schweiz wohnhaft sind und über die Niederlassungsbewilligung C verfügen, können bei der Wohngemeinde oder dem Wohnkanton ein Gesuch um Erteilung der ordentlichen Einbürgerung stellen (Quelle: SEM Website<sup>1</sup>). Im Gegensatz dazu stehen die erleichterte Einbürgerung aufgrund von Heirat oder Nachkommen und die Wiedereinbürgerung, die im vorliegenden Bericht nicht behandelt wird (Quelle: SEM-Website<sup>2</sup>).
- Protokoll = Unter einem Protokoll wird im vorliegenden Bericht jegliche Art der schriftlichen Festhaltung oder technischen Aufzeichnung (bspw. mittels Audio- oder Bildaufnahme) der Gesprächsinhalte und/oder -Situation verstanden.

---

<sup>1</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuerbung/schweizer-werden/ordentlich.html>,  
zugegriffen am 16.06.2023

<sup>2</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuerbung/schweizer-werden.html>, zugegriffen  
am 16.06.2023

## 2 Zentrale Kontextinformationen zum Ablauf der Einbürgerungsverfahren und -Gespräche

Aus der Dokumentenanalyse und den geführten Interviews mit verschiedenen Akteuren geht hervor, dass es einige Eigenheiten des Einbürgerungsprozesses bei ordentlichen Einbürgerungen gibt, welche relevant für das weitere Verständnis und die Interpretation der hier präsentierten Ergebnisse sind. So spielt bei der Einbürgerung beispielsweise eine grosse Rolle, wie der Gesamtprozess aussieht, zu welchem Zeitpunkt und wie genau im Prozess ein Gespräch geführt wird und welche Akteure in die Einbürgerungsgespräche involviert sind. Die zentralsten Eigenschaften, die auch für die Protokollierung relevant sind, werden nachfolgend kurz erläutert.

### 2.1 Zulassung zum Einbürgerungsgespräch

Die erhobenen Daten zeigen, dass nicht immer alle Einbürgerungswilligen überhaupt zum Einbürgerungsgespräch eingeladen werden, sondern dass vorab häufig eine Vorselektion stattfindet. Konkret stellen die kantonalen und kommunalen Behörden nicht selten durch eine vorgelagerte Aktenprüfung sicher, dass nur jene Gesuchsteller:innen zum Gespräch eingeladen werden, die alle daraus ersichtlichen Einbürgerungskriterien erfüllen. Wenn bereits aus den eingereichten Unterlagen hervorgeht, dass gewisse Bedingungen nicht erfüllt sind, werden die Anträge häufig bereits ohne Einbürgerungsgesuch abgelehnt bzw. zurückgewiesen. Dies kann beispielsweise der fehlende Nachweis eines Sprachzertifikats sein. Durch die Gesetzesrevision des BÜG wurde der Nachweis der Sprachkompetenzen für die Einbürgerung obligatorisch, wodurch der Sprachnachweis gemäss verschiedenen Interviewpartner:innen auch nicht mehr im Einbürgerungsgespräch ermittelt werden muss. Auch das Bestehen einer Staatskundeprüfung wird regelmässig als Bedingung genutzt, um eine Vorselektion für die Antragsstellenden, die zum Gespräch zugelassen werden, zu treffen.

Von hoher Relevanz in der Praxis sind in diesem Zusammenhang auch die häufig geführten Vorgespräche (bspw. mit einzelnen Vertreter:innen der Einbürgerungskommissionen oder Verwaltungsangestellten), welche entweder telefonisch oder aber persönlich stattfinden. In diesen Treffen werden die grundlegenden Daten und Umstände der Gesuche besprochen, bevor ein Verfahren eingeleitet bzw. weiterverfolgt wird, d.h. bspw. bevor das eigentliche Einbürgerungsgespräch geführt wird. Aufgrund dieser teilweise informellen Vorgespräche finden gemäss den Interviewaussagen regelmässig Sistierungen von Einbürgerungsverfahren statt oder die Gesuche werden gänzlich zurückgezogen. Dies, wenn bspw. neue Informationen zu den Gesuchstellenden aus den Gesprächen hervorgehen, die einen möglichen Ablehnungsgrund für die Einbürgerung darstellen würden. Die betroffenen behördlichen Akteure empfehlen den Antragsstellenden in solchen Fällen häufig, die Gesuche zurückzuziehen, wodurch einerseits die Einbürgerungsgespräche nicht mehr stattfinden, andererseits aber auch die Gebühren im Zusammenhang mit dem Verfahren geringer werden oder ganz wegfallen. Ebendieser Wegfall der Gebühren, der zugunsten der Gesuchsteller:innen geht, wird von den Behörden, die ein solches Vorgehen pflegen, als Hauptgrund genannt, diese Empfehlungen auszusprechen. Diese Gespräche und die meist fehlende Protokollierung ebendieser werden aber durch verschiedene andere Befragte kritisch bewertet. Aufgrund der fehlenden formalen Ablehnung der betroffenen Gesuche (durch einen Rückzug eines Gesuchs wird eine solche Ablehnung überflüssig) haben die Gesuchstellenden folglich keine Möglichkeit mehr, eine formale Beschwerde einzureichen. Die Begründungspflicht

der Behörden wird aus Sicht gewisser Interviewpartner:innen durch die Empfehlung eines Gesuchsrückzugs ausgehöhlt, was die Gefahr mit sich bringt, dass weniger gut begründete Entscheide gefällt werden.

## 2.2 Gesprächspartner:innen

Nur ein kleiner Teil der Interviewten gab an, dass es in ihrer Behörde spezialisiertes Personal für die Führung der Einbürgerungsgespräche gibt. Am häufigsten werden die Gespräche mit einer Kommission, einem Ausschuss oder mit dem Gemeinderat selbst geführt. Gemäss Umfrage nehmen auf kantonaler Ebene bei vier Kantonen auch Akteure aus der Politik an den Gesprächen teil (AG, AI, FR, VS), während diese auf kommunaler Ebene bei 185 Gemeinden der Fall ist. Dies weist darauf hin, dass der politische Einfluss auf die Gespräche auf der kommunalen Ebene höher ist als in Fällen, in denen die Gespräche auf kantonaler Ebene geführt werden. Beispielsweise wird in einer der interviewten Behörden die Befragung durch einen Ausschuss geführt, woraufhin dieser eine Empfehlung an den Gemeinderat ausspricht und der Gemeinderat dann den finalen Entscheid fällt. Der Gemeinderat hat also die Entscheidungsmacht, folgt aber in aller Regel der Empfehlung durch den Ausschuss. Die Ausschüsse oder Kommissionen selbst bestehen oft aus politischen Vertreter:innen oder je nach Gemeinde auch aus Privatpersonen oder Expert:innen. Diese Eigenheit der Befragungs- und Entscheidungsorgane führt dazu, dass die Einbürgerungsentscheide teilweise politischem Einfluss unterliegen. Aus Sicht verschiedener Interviewpartner:innen ist dies kein wünschenswerter Zustand und geht mit der Gefahr einher, dass fachlich nicht auf Einbürgerungsfragen spezialisierte und zu wenig mit den Prozessen sowie rechtlichen Grundlagen vertraute Personen die Einbürgerungsentscheide fällen.

## 2.3 Inhalt der Einbürgerungsgespräche

Die Gespräche können im Allgemeinen dazu geführt werden, um Integrationsfragen, Staatskundewissen oder Sprachkenntnisse abzuklären. Während der Sprachnachweis aufgrund der Gesetzesrevision unter anderem mit einem Sprachzertifikat nachgewiesen werden kann, fokussieren sich die Einbürgerungsgespräche heute inhaltlich stärker auf Fragen der Integration und bauen hier teilweise auch noch Fragen zur Staatskunde mit ein. Inhaltlich wird manchen gesprächsführenden Personen respektive Gremien ein Frage-Antwort Raster vorgegeben, welchem sie folgen und welches sie mit den Gesprächsdaten ergänzen müssen. Der sogenannte Erhebungsbericht bietet hier oftmals inhaltliche Orientierung und dient häufig als Vorlage für die Protokollierung resp. Zusammenfassung der Gespräche (vgl. Kapitel 5.2.1). Andere Behörden kennen hingegen vom Erhebungsbericht unabhängige Leitfaden oder vorgefertigte Frage- und Antwortraster, welche während des Gesprächs ausgefüllt werden. Den Gesprächsführenden wird aber oftmals bewusst ein grosser Spielraum für weitere Fragen überlassen, damit besser auf die Individuen und deren Umstände eingegangen und die Integration besser beurteilt werden kann. Auf der anderen Seite hingegen bietet ein solcher Freiraum die Möglichkeit, Fragen zu stellen, welche aus Sicht von gewissen Interviewpartner:innen teilweise nicht sachdienlich sind und teilweise aus Sicht der Gesuchstellenden sogar ihre Privatsphäre verletzen. Zu erwähnen gilt es zudem, dass in der Praxis in schwierigen resp. unklaren Fällen häufig die Möglichkeit besteht, ein zweites resp. zusätzliches Gespräch zu führen, um eine finale Entscheidung treffen zu können.

## 2.4 Rolle der Einbürgerungsgespräche

Von den 26 befragten Kantonen wird, wie in **Abbildung 2**, Durchführung der Einbürgerungsgespräche auf kantonaler und/oder kommunaler Ebene dargestellt, in allen Kantonen entweder auf kantonaler Ebene, auf kommunaler Ebene oder auf beiden Ebenen ein Gespräch geführt. Dabei werden teilweise die Gespräche nur bei Bedarf durchgeführt, in anderen Fällen erfolgen diese standardmässig. In einigen Fällen werden somit mehrere Gespräche mit unterschiedlichen Akteuren geführt. Dies dient häufig dazu, gewisse Teilaspekte, wie Prüfungsnachweise oder Aktenprüfungen, in einem Vorgespräch abzuklären, damit dies nicht im eigentlichen Einbürgerungsgespräch ermittelt werden muss. So werden beispielsweise in einem Kanton zunächst die wichtigsten Eckdaten am Telefon abgeklärt, woraufhin diese bei Erfüllung der nötigsten Voraussetzungen zu einem Erstgespräch mit einer sachbearbeitenden Person der Einbürgerungsbehörde eingeladen werden. In diesem Rahmen wird der Erhebungsbericht erstellt und die gesuchstellende Person über den Prozess und die weiteren Schritte und Voraussetzungen informiert. Hier werden bereits einige Notizen in ein Verwaltungstool eingetragen, um allfällige Abklärungen zu vermerken, die im Verlauf des weiteren Prozesses noch gemacht werden sollten. Nach diesem Gespräch wird der gesuchstellenden Person Zeit gegeben, um allenfalls Nachweise und Dokumente einzureichen, woraufhin ein weiteres Gespräch mit der Einbürgerungskommission auf kommunaler Ebene stattfindet.

**Abbildung 2.** Durchführung der Einbürgerungsgespräche auf kantonaler und/oder kommunaler Ebene



**Legende Darstellung:**

Grau = Es wird nur auf kommunaler Ebene ein Gespräch geführt

Hellgrün = Es wird nur auf kantonaler Ebene ein Gespräch geführt

Dunkelgrün = Mischformen

In neun Kantonen (GL, GR, LU, SH, SG, SZ, TG, VD, ZH) finden die Gespräche nur auf kommunaler Ebene statt. In drei Kantonen (AR, AI, JU) kann hingegen nur auf kantonaler Ebene, nicht aber durch die Gemeinden, ein Gespräch geführt werden.

14 Kantone (AG, BL, BS, BE, FR, GE, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VS, ZG) kennen Mischformen zwischen kantonalen und kommunalen Gesprächen. Konkret findet in vier Kantonen sowohl auf kantonaler als auch kommunaler Ebene immer ein Gespräch statt (BL, BS, SO, VS). In sechs Kantonen wird immer ein Gespräch auf kommunaler Ebene geführt und es kann bei Bedarf zusätzlich eines auf kantonaler Ebene geführt werden (AG, BE, NW, OW, TI, ZG). In Neuenburg und Genf findet immer ein Gespräch auf kantonaler Ebene statt und nur bei Bedarf auch auf kommunaler Ebene. Zu beachten gilt es hier, dass im Kanton Genf das Verfahren beim Kanton zentralisiert ist. Somit haben die Gemeinden keine Untersuchungsbefugnis, aber führen teilweise auf kommunaler Ebene eher symbolische Gespräche durch. In Uri und Freiburg kann schliesslich bei Bedarf auf beiden Ebenen ein Gespräch geführt werden.

Gemäss 274 Umfrageantworten der kommunalen Ebene wird in den betroffenen Gemeinden immer ein Einbürgerungsgespräch geführt, gemäss 22 Antworten wird nie und gemäss weiteren 27 Antworten nur bei Bedarf ein Gespräch geführt. Es kann / muss also gemäss 301 Gemeindevertreter:innen ein Einbürgerungsgespräch geführt werden (Gruppe «Andere» hier nicht inkludiert). Im nachfolgenden Kapitel gehen wir auf die Protokollierungsvorschriften auf kantonaler und kommunaler Ebene ein und erläutern, welche Aspekte durch die Vorschriften geregelt sind.

### 3 Vorgaben aus dem Bundesrecht

Bevor die spezifischen Protokollierungsvorschriften und -praxen in den Kantonen und Gemeinden in den nachfolgenden Kapiteln vorgestellt werden, führt das vorliegende Kapitel 3 in die bundesrechtlichen Vorschriften ein.

#### 3.1 Ausgangslage

Die vorliegende Studie hat – entsprechend ihrem Pflichtenheft – im Hinblick auf Vorgaben zur Protokollierung von Gesprächen im ordentlichen Einbürgerungsverfahren hauptsächlich die kantonale Praxis und die ihr zugrundeliegenden kantonalen Vorschriften zum Gegenstand. Darüber hinaus kann indessen auch die Frage aufgeworfen werden, welche Standards sich diesbezüglich aus dem Bundesrecht ergeben. Im Vordergrund stehen dabei die Vorschriften des Bürgerrechtsgesetzes und der zugehörigen Verordnung sowie insbesondere die Vorgaben des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV. Auf dieser Grundlage hat das Bundesgericht in den vergangenen Jahren eine vergleichsweise umfassende Rechtsprechung bezüglich der anwendbaren Protokollierungspflicht entwickelt. Auf der Grundlage dieser Darlegungen de lege lata ist sodann die Frage anzusprechen, ob eine Kodifizierung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ins Auge gefasst werden sollte und wie ein solcher Regelungsansatz ausgestaltet werden könnte.

#### 3.2 Verfassungsrechtliche Grundlage

Im Bereich des Erwerbs und des Verlusts der Bürgerrechte kommt dem Bund von Verfassungs wegen eine umfassende Kompetenz zu, soweit familienrechtliche Vorgänge wie Abstammung, Heirat und Adoption, der Verlust des Bürgerrechts aus anderen Gründen oder die Wiedereinbürgerung betroffen sind (Art. 38 Abs. 1 BV). Die Regelung des Erwerbs des Bürgerrechts auf kantonaler und kommunaler Ebene sowie der Erwerb durch ordentliche Einbürgerung hingegen wird im Grundsatz den Kantonen überlassen; vorbehalten bleiben Mindestvorschriften des Bundes sowie die Kompetenz zur Erteilung der Einbürgerungsbewilligung (Art. 38 Abs. 2 BV).

Die Bundeszuständigkeit zum Erlass von Mindestvorschriften gemäss Art. 38 Abs. 2 BV soll eine «minimale Gleichbehandlung» der Gesuchstellenden gewährleisten und «verhindern, dass die örtlichen Behörden eine Einbürgerungspolitik betreiben, die den gesamtschweizerischen Interessen abträglich ist».<sup>3</sup> Auf eine ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes wurde aus föderalistischen Erwägungen verzichtet.<sup>4</sup> Über die genaue Tragweite der Kompetenz zum Erlass von Mindestvorschriften besteht im Schrifttum Uneinigkeit. Der vorherrschende Teil der Lehre argumentiert, die Befugnis nähere sich einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz an, während andernorts von einer separaten Kompetenzkategorie ausgegangen wird, welche Maximalvorgaben nicht zulässt.<sup>5</sup> Der Bundesrat hat sich

---

<sup>3</sup> Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 1, 223.

<sup>4</sup> Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 1, 224.

<sup>5</sup> Im erstgenannten Sinne etwa ALBERTO ACHERMANN/BARBARA VON RÜTTE, Basler Kommentar BV, Basel 2015, Art. 38 Rz. 34; FELIX HAFNER/DENISE BUSER, St. Galler Kommentar BV, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 38 Rz. 9 und CÉLINE GUTZWILLER, Commentaire romand, Constitution fédérale, Basel 2021, Art. 38 Rz. 31, jeweils mit weiteren Hinweisen; im zweitgenannten GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, Zürich 2017, Art. 38 Rz. 13.

ausdrücklich der erstgenannten Ansicht angeschlossen.<sup>6</sup> Der Gesetzgeber scheint unter analogen Prämissen zu legislieren, beispielsweise indem er eine Begründungspflicht bei Ablehnungen oder ein Verbot von Urnenabstimmungen verankert oder gesetzliche Vorgaben zu kantonalen oder kommunalen Gebühren festlegt hat und damit über blosser Mindestvorschriften hinaus eigentliche Grundsätze vorgibt.<sup>7</sup> Demzufolge lässt sich jedenfalls in der Praxis und der vorherrschenden Lehre die Haltung konstatieren, dass sich bundesrechtliche Vorschriften nicht strikt auf Minimalvorgaben beschränken müssen. Bestehen bleibt hingegen die Zurückbindung der Bundeskompetenz auf das Prinzipielle. Damit werden zwar Detailregelungen nicht in jedem Fall verunmöglicht, sie dürfen indessen nicht umfassende Teile des betroffenen Regelungsbereiches beschlagen. Für eine gänzlich einheitliche Einbürgerungspolitik und eine umfängliche Harmonisierung der Vorschriften wäre demzufolge eine Anpassung der Verfassungsgrundlage erforderlich.

### 3.3 Bundesrechtlicher Rahmen der Protokollierungspflicht

#### 3.3.1 Vorgaben aus dem Bürgerrechtsgesetz und der Bürgerrechtsverordnung

In Bezug auf die Einrahmung des Untersuchungsgegenstandes durch die Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes ist zunächst der Grundsatz der kantonalen Verfahrenszuständigkeit (Art. 15 Abs. 1 BÜG) in den Blick zu nehmen. Zur Nuancierung dieser Perspektive sind anschliessend die Vorgaben zu den kantonalen Erhebungen (Art. 34 BÜG) sowie zur Begründungspflicht (Art. 16 Abs. 1 BÜG) zu beleuchten.

##### 3.3.1.1 Kantonale Verfahrenszuständigkeit (Art. 15 Abs. 1 BÜG)

Das Bundesgesetz über das Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz; BÜG) regelt die ordentliche Einbürgerung in Art. 9 ff. Dabei werden unter anderem die formellen und die materiellen Voraussetzungen für die Einbürgerung und die Integrationskriterien fixiert, die Grundsätze des Einbürgerungsverfahrens festgehalten und der Schutz der Privatsphäre vorgegeben.

Art. 15 Abs. 1 BÜG statuiert den Grundsatz, dass das Einbürgerungsverfahren in Kanton und Gemeinde durch das kantonale Recht geregelt wird. Inhaltlich bezieht sich die Vorschrift in erster Linie auf die behördliche Kompetenzzuordnung. Eine wortgleiche Bestimmung war bereits im Bundesgesetz über das Bürgerrecht vom 29. September 1952 enthalten. Sie ging zurück auf eine parlamentarische Initiative,<sup>8</sup> welche im Nachgang zu den beiden Bundesgerichtsurteilen vom 9. Juli 2003<sup>9</sup> ergangen war und in einen Gesetzgebungsvorschlag mündete, der das doppelte Ziel verfolgte, den Rechtsschutz bei Einbürgerungsentscheiden zu garantieren und gleichzeitig die Einbürgerungsdemokratie zu erhalten.<sup>10</sup> Die Kantone sind demnach frei in der Bezeichnung der für den Einbürgerungsentscheid verantwortlichen Behörden; sie können namentlich das Parlament, die Gemeindeversammlung, die Regierung oder

---

<sup>6</sup> Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, BBl 2011 2825, 2871; in Tat umgesetzt hat der Bundesrat dieses Verständnis durch die Festlegung einheitlicher Einbürgerungsgebühren mittels Verordnung über die Gebühren zum Bürgerrechtsgesetz (SR 141.21).

<sup>7</sup> HAFNER/BUSER (Fn. 5), St. Galler Kommentar BV, Art. 38 Rz. 9; vgl. auch Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur parlamentarischen Initiative «Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen», BBl 2015 769, 783; kritisch zum Umgang mit den Verfassungsgrundlagen: GIOVANNI BIAGGINI, ZBl 2015, S. 109.

<sup>8</sup> Parlamentarische Initiative Pfisterer vom 3. Oktober 2003 (03.454s Bürgerrechtsgesetz, Änderung); vgl. zur verschlungenen Genese dieser Änderung insb. den zugehörigen Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, BBl 2005 6941, 6943 ff.

<sup>9</sup> BGE 129 I 217 bzw. BGE 129 I 232.

<sup>10</sup> BBl 2005 6941, 6950 ff.

eine gesonderte Einheit wie eine Bürgerrechtskommission als zuständig bezeichnen.<sup>11</sup> Eine Bekräftigung findet diese bundesrechtliche Offenheit in der Kompetenzzuweisung von Art. 15 Abs. 2 BÜG, wonach der Einbürgerungsentscheid an einer Gemeindeversammlung getroffen werden kann.

Über die – zum Zeitpunkt des Erlasses der Vorschrift besonders virulente – Regelung der Zuständigkeiten hinaus bestätigt Art. 15 Abs. 1 BÜG jedoch auch den Grundsatz, wonach sich der verfahrensrechtliche Rahmen für den Entscheid im ordentlichen Einbürgerungsverfahren im Prinzip aus dem kantonalen Recht ergibt.<sup>12</sup> Hieraus folgt, dass in der Regel namentlich die Modalitäten der Sachverhaltsfeststellung und damit auch die Protokollführung durch die Vorgaben des kantonalen Rechts konturiert werden.

### 3.3.1.2 Kantonale Erhebungen (Art. 34 BÜG)

Im Hinblick auf ordentliche Einbürgerungen hält Art. 34 Abs. 1 BÜG fest, dass die zuständige kantonale Behörde nach Vorliegen der Voraussetzungen nach Art. 9 BÜG – also der formellen Einbürgerungsvoraussetzungen – zu prüfen hat, ob die Voraussetzungen von Art. 11 Bst. a und b BÜG erfüllt sind – ob also den Integrationskriterien Genüge getan wird (Art. 11 Bst. a i.V.m. Art. 12 BÜG) und die Bewerberin oder der Bewerber mit den hiesigen Lebensverhältnissen vertraut ist (Art. 11 Bst. b BÜG). Diese Prüfung erfolgt in der Form eines kantonalen Erhebungsberichtes. Da diese Berichte in der Vergangenheit von sehr unterschiedlicher Qualität waren,<sup>13</sup> beinhaltet das neue Bürgerrechtsgesetz nunmehr eine etwas ausführlichere Regelung und sieht überdies die Befugnis des Bundesrates zum Erlass einheitlicher Richtlinien für die Erstellung von Erhebungsberichten vor (Art. 34 Abs. 3 Satz 2 BÜG). Diese Richtlinien verfolgen den Zweck, die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen und sie sollen überdies – und insbesondere – gewährleisten, dass die Entscheidungen über die Einbürgerungsbewilligung durch das SEM auf der Grundlage von Erhebungsberichten von ausreichender Qualität gefällt werden können.<sup>14</sup>

Gestützt auf diese gesetzliche Basis hält die Bürgerrechtsverordnung die Mindestinhalte des kantonalen Erhebungsberichts fest (Art. 17 Abs. 1). Dieser muss insbesondere die Personalien der Bewerberin bzw. des Bewerbers (Name, Vorname, Geburtsdatum, Zivilstand, Staatsangehörigkeit) nennen und aktuelle Angaben zu den Einbürgerungsvoraussetzungen enthalten. Damit sind namentlich angesprochen: Die Art der ausländerrechtlichen Bewilligung, die Aufenthaltsdauer in der Schweiz, die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, Sprachkompetenzen, Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung sowie die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienmitgliedern. Zudem hat der Bericht Auskunft zu geben über das Vertrautsein mit den hiesigen Lebensverhältnissen (Art. 17 Abs. 2 BÜV). Sodann enthält die Verordnung eine spezifische Vorschrift dazu, dass Krankheit, Behinderung oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen bei der Beurteilung der Voraussetzungen Rechnung getragen werden muss und sie regelt die Ausgestaltung des Berichtes bei von Ehegatten gemeinsam eingereichten Gesuchen sowie beim Einbezug minderjähriger Kinder (Art. 17 Abs. 3 und 4 BÜV). Demnach enthält das

---

<sup>11</sup> FANNY DE WECK, Kommentar Migrationsrecht, Zürich 2019, Art. 15 BÜG Rz. 1.

<sup>12</sup> Vgl. auch PETER UEBERSAX, Das Bundesgericht und das Bürgerrechtsgesetz, mit einem Blick auf das neue Recht, Basler Juristische Mitteilungen 2016, S. 178.

<sup>13</sup> Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, BBl 2011 2825, 2862.

<sup>14</sup> Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, BBl 2011 2825, 2862.

geltende Bundesrecht zwar gewisse inhaltliche Minimalvorgaben zu den kantonalen Erhebungsberichten, ohne dass jedoch geregelt würde, auf welche (Akten-)Grundlage sich die Berichte im Einzelnen abstützen haben. In dieser Hinsicht gilt somit weiterhin, dass dem Bundesrecht kaum Vorgaben entnommen werden können, weder zum genauen Ablauf der Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen im Allgemeinen<sup>15</sup> noch zur Art und Weise, wie die einzelnen Schritte des Beurteilungsprozesses in den Akten abzubilden und zu dokumentieren sind. Die Gestaltung der Beurteilung obliegt vielmehr weitgehend den Kantonen, die sich diesbezüglich im Rahmen ihrer Organisationsautonomie einrichten und mit der Erstellung der Berichte auch die Gemeinden betrauen können.<sup>16</sup>

### 3.3.1.3 Begründungspflicht (Art. 16 Abs. 1 BÜG)

Eine gewisse Einschränkung erfährt die kantonale Autonomie in diesem Sachzusammenhang immerhin durch die in Art. 16 Abs. 1 BÜG verbriefte Pflicht, «[d]ie Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches (...) zu begründen». Auch diese Vorschrift geht zurück auf die parlamentarische Initiative vom 3. Oktober 2003 und bildete somit Teil der legislativen Bewältigung der Urteile des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003.<sup>17</sup> Das Gericht hatte in BGE 129 I 232 festgehalten, dass in Einbürgerungsverfahren über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden werde und sich folglich aus den Verfahrensgarantien von Art. 29 BV eine Begründungspflicht ergebe. Diese dient – so das Bundesgericht – der Selbstkontrolle der zuständigen Behörden zur Rationalisierung der Entscheidungsfindung und ermöglicht überdies eine sachgerechte Anfechtung und Überprüfung der Einbürgerungsentscheide.<sup>18</sup> Im Zuge der Erarbeitung der Gesetzesänderungen nahm die Staatspolitische Kommission des Ständerates die bundesgerichtlichen Erwägungen auf und strebte eine Kodifizierung der generellen Pflicht zur Begründung ablehnender Einbürgerungsentscheide an.<sup>19</sup> Das Parlament folgte diesem Ansatz und verankerte die Begründungspflicht in Art. 15b aBÜG, der unverändert als Art. 16 Abs. 1 BÜG übernommen wurde.

Die zu liefernde Begründung hat «inhaltlich sowohl hinreichend als auch rechtskonform» zu sein.<sup>20</sup> Sie muss demzufolge eine ausreichend tragfähige Grundlage für den Entscheid bilden und hat sich im Rahmen des rechtlich Zulässigen zu bewegen, darf also insbesondere nicht auf diskriminierenden Erwägungen basieren. Die Begründungspflicht beschlägt nicht lediglich die rechtliche Einschätzung der Behörde, sondern auch den zugrunde gelegten Sachverhalt.<sup>21</sup> Die Erstellung dieses Sachverhaltes aber setzt regelmässig voraus, dass vollständige und akkurate Akten geführt werden. Hieraus lässt sich ableiten, dass die Begründungspflicht gemäss Art. 16 Abs. 1 BÜG jedenfalls in bestimmten Fällen eine Aktenführungspflicht nach sich zieht.

---

<sup>15</sup> So die Bemerkung, wonach Art. 37 aBÜG «mentionne bien que les enquêtes peuvent être confiées à l'autorité cantonale de naturalisation mais ne comporte aucune indication relative à la manière dont elle doit les mener»: MINH SON NGUYEN, Code annoté droit des migrations, Bern 2014, Art. 37 aBÜG Rz. 5.

<sup>16</sup> Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, BBl 2011 2825, 2861 sowie NGUYEN (Fn. 15), Code annoté droit des migrations, Art. 37 aBÜG Rz. 11.

<sup>17</sup> Parlamentarische Initiative Pfisterer vom 3. Oktober 2003 (03.454s Bürgerrechtsgesetz, Änderung).

<sup>18</sup> BGE 129 I 232 E. 3.3; vgl. auch BGE 129 I 217 E. 3.6 f.

<sup>19</sup> Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur parlamentarischen Initiative Bürgerrechtsgesetz, BBl 2005 6941, 6950 und 6952.

<sup>20</sup> Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur parlamentarischen Initiative Bürgerrechtsgesetz, BBl 2005 6941, 6952.

<sup>21</sup> Statt vieler GEROLD STEINMANN, St. Galler Kommentar BV, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 29 Rz. 49.

#### 3.3.1.4 Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass gemäss Bürgerrechtsgesetz und Bürgerrechtsverordnung unter geltendem Recht weitgehend die Kantone zuständig zeichnen für das Verfahren der ordentlichen Einbürgerung insgesamt (Art 15 Abs. 1 BÜG) sowie für die Festlegung der Art und Weise der Erstellung des Erhebungsberichts (Art. 34 BÜG i.V.m. Art. 17 BÜV). Somit handeln die Kantone hierbei im Rahmen ihrer Organisationsautonomie. Eine gewisse Beschränkung finden diese beträchtlichen bundesrechtlichen Spielräume indessen in der Begründungspflicht bei Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen (Art 16 Abs. 1 BÜG), die eine Sachverhaltsfeststellung von ausreichender Tragfähigkeit voraussetzt.

#### 3.3.2 Vorgaben aus den Verfahrensgarantien der Bundesverfassung

##### 3.3.2.1 Allgemeines

Ehemals war der Einbürgerungsentscheid als politischer Akt qualifiziert worden, der grundsätzlich keiner gerichtlichen Überprüfung untersteht. So hatte FRITZ FLEINER festgehalten, die «Naturalisation [stelle] sich dar als ein einseitiger Staatsakt, eine vom Staate nach freiem Ermessen vollzogene Verleihung des Bürgerrechts».<sup>22</sup> Somit war davon ausgegangen worden, dass die Verleihung des Bürgerrechts selbst dann ohne Begründung abgelehnt werden könne, wenn die Einbürgerungsvoraussetzungen vorliegen.<sup>23</sup> Von dieser – in der Lehre teilweise bereits vorgängig kritisierten –<sup>24</sup> Sichtweise hat sich das Bundesgericht mit den Urteilen BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232 mit Nachdruck verabschiedet.<sup>25</sup> Aufgrund der Tatsache, dass im Einbürgerungsverfahren über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden wird und das Verfahren mit «einer individuell-konkreten Anordnung, die alle Merkmale einer Verfügung erfüllt»<sup>26</sup> abgeschlossen wird, qualifiziert das Bundesgericht den Einbürgerungsentscheid nunmehr als Akt der Rechtsanwendung. Demzufolge besteht ein «Anspruch der Bewerber auf möglichste Wahrung ihres Persönlichkeitsrechts, insbesondere im Bereich des Datenschutzes» und die Behörde «darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden», sondern «muss ihr Ermessen – auch wenn es sehr weit ist – pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben».<sup>27</sup>

Demzufolge nehmen die zuständigen Behörden mit dem Entscheid über die Einbürgerung öffentliche Aufgaben im Sinne von Art. 35 Abs. 2 BV wahr und sind demzufolge an die Grundrechte, namentlich

---

<sup>22</sup> FRITZ FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 101; ADOLF IM HOF sprach in Bezug auf die Zuständigkeit des Bundesrates von «diskretionärer Gewalt»: DERS., Die Erteilung des Schweizerbürgerrechts an Ausländer nach dem Bundesgesetz vom 3. Juli 1876, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht 1901, S. 141 ff.

<sup>23</sup> Vgl. etwa noch das Urteil des Bundesgerichts P.87/69 vom 23. Dezember 1971 E. b/c., publiziert in: ZBI 1973, S. 281 ff., wonach den zuständigen Organen «weitgehend freies Ermessen zusteht»; vgl. auch NICCOLÒ RASELLI, Die Einbürgerung zwischen Politik und Justiz – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBI 2011, S. 578 ff.

<sup>24</sup> GEORG MÜLLER, Reservate staatlicher Willkür – Grauzonen zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle, in: Festschrift für Hans Huber, Bern 1981, S. 119 f., der auch diesbezügliche Entscheidungen durch Gemeindeversammlungen als Ausübung von Verwaltungsfunktionen qualifizierte.

<sup>25</sup> Vgl. dazu mit weiteren Hinweisen ACHERMANN/VON RÜTTE (Fn. 5), Basler Kommentar BV, Art. 38 Rz. 39; NICCOLÒ RASELLI (Fn. 23), S. 581 ff.

<sup>26</sup> BGE 129 I 232 E. 3.3 mit Verweis auf JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuenburg 1967, S. 361.

<sup>27</sup> BGE 129 I 232 E. 3.3.

auch an das Diskriminierungsverbot, gebunden.<sup>28</sup> Auf dieser Grundlage sind des Weiteren die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien von Art. 29 BV zu wahren. Insbesondere kommt den Parteien ein Anspruch auf rechtliches Gehör zu.<sup>29</sup>

### 3.3.2.2 Rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV

Das rechtliche Gehör bildet Teil des allgemeinen Fairnessprinzips im Verfahren, wie es bereits in Art. 29 Abs. 1 BV garantiert wird.<sup>30</sup> Das Institut des rechtlichen Gehörs verfolgt eine doppelte Funktion: Auf der einen Seite dient es der Sachaufklärung und soll die optimale Aufarbeitung der Entscheidungsgrundlage ermöglichen, auf der anderen Seite weist es eine persönlichkeitsbezogene Seite auf, wonach der einzelnen Person ein Mitwirkungsrecht eingeräumt werden soll, um ihren Standpunkt wirkungsvoll ins Verfahren einzubringen.<sup>31</sup> Es steht sämtlichen Personen zu, die in einem Rechtsanwendungsverfahren Parteistellung innehaben.<sup>32</sup>

Umfang und konkreter Inhalt des rechtlichen Gehörs ergeben sich aus den jeweiligen Verfahrensvorschriften, wobei die Bundesverfassung einen Minimalstandard etabliert. Dieser ist im Einzelfall anhand der konkreten Gegebenheiten mit Blick auf das Ziel der angemessenen Mitwirkung zu bestimmen.<sup>33</sup> Die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Garantien prüft das Bundesgericht mit freier Kognition.<sup>34</sup> Seiner Rechtsnatur nach ist der Anspruch auf rechtliches Gehör formeller Natur. Folglich führt die Verletzung des rechtlichen Gehörs im Grundsatz zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides, ohne dass darauf abzustellen wäre, ob die Anhörung im konkreten Fall für den Ausgang des Verfahrens von Bedeutung hätte sein können.<sup>35</sup> Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör jedoch bei nicht besonders schwerwiegenden Mängeln ausnahmsweise als «geheilt» gelten, wenn die betroffene Person die Gelegenheit zur Äusserung vor einer Rechtsmittelinstanz erhält, die wie die Vorinstanz zu einer freien Prüfung sämtlicher Fragen befugt war. Würde die Rückweisung an die Vorinstanz einen formalistischen Leerlauf bedeuten und zu unnötigen Verzögerungen führen, kann selbst bei schwerwiegenden Mängeln von einer Möglichkeit der «Heilung» ausgegangen werden.<sup>36</sup>

In Bezug auf die spezifischen Inhalte der Garantie auf rechtliches Gehör hat die Rechtsprechung ein Ensemble von Teilgehalten formuliert und damit das Recht auf Verfahrensbeteiligung einer weitergehenden Konkretisierung zugeführt. Garantiert wird ein Anspruch auf vorgängige Orientierung, ein

---

<sup>28</sup> BGE 129 I 217 E. 2.2 sowie BGE 129 I 232 E. 3.4.2; vgl. zum Ganzen auch ACHERMANN/VON RÜTTE (Fn. 5), Basler Kommentar BV, Art. 38 Rz. 38.

<sup>29</sup> BGE 129 I 232 E. 3.2.

<sup>30</sup> BGE 140 I 99 E. 3.4; vgl. statt vieler auch WALDMANN, Basler Kommentar BV, Basel 2015, Art. 29 Rz. 40 und BIAGGINI (Fn. 5), Kommentar BV, Art. 29 Rz. 17.

<sup>31</sup> Statt vieler BGE 142 I 86 E. 2.2; siehe u.a. auch STEINMANN (Fn. 21), St. Galler Kommentar BV, Art. 29 Rz. 42 oder PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 305; ausführlich mit zahlreichen weiteren Hinweisen MICHELE ALBERTIN, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 70 ff.

<sup>32</sup> ALBERTIN (Fn. 31), S. 137 ff.; WALDMANN (Fn. 30), Basler Kommentar BV, Art. 29 Rz. 41.

<sup>33</sup> BGE 135 I 279 E. 2.3.

<sup>34</sup> BIAGGINI (Fn. 5), Kommentar BV, Art. 29 Rz. 18.

<sup>35</sup> BGer, Urteil 1C\_141/2022 vom 19. Dezember 2022 E. 3.4, zur Publikation vorgesehen; BGE 126 V 130 E. 2.b; BGE 125 I 118 E. 3.

<sup>36</sup> Statt vieler BGE 137 I 195 E. 2.3.2; vgl. zum Ganzen etwa STEINMANN (Fn. 21), St. Galler Kommentar BV, Art. 29 Rz. 59 mit zahlreichen weiteren Hinweisen; kritisch zum Mechanismus der «Heilung»: TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 31), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 307.

Äusserungsrecht einschliesslich eines Replikrechts, ein Anspruch auf Akteneinsicht, ein Recht auf Mitwirkung an der Beweiserhebung und am Verfahren, ein Anspruch auf Prüfung und Berücksichtigung der eingebrachten Vorbringen, ein Recht auf Vertretung und Verbeiständigung sowie ein Recht auf Eröffnung und Begründung des Entscheides.<sup>37</sup>

Vorliegend von Bedeutung ist in erster Linie der Anspruch auf Akteneinsicht, der gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung der beschuldigten Person «das grundsätzlich uneingeschränkte Recht [einträumt], in alle für das Verfahren wesentlichen Akten Einsicht zu nehmen».<sup>38</sup> Da sich dieser Anspruch aus dem rechtlichen Gehör ergibt, beschlägt er nicht nur die Strafverfahren, sondern sämtliche Verfahren der Rechtsanwendung. Das Einsichtsrecht soll gewährleisten, dass die «Verfahrenspartei von den Entscheidungsgrundlagen Kenntnis nehmen und sich wirksam und sachbezogen verteidigen kann».<sup>39</sup> Es umfasst namentlich den Anspruch, Akten am Sitz der Behörden zu konsultieren, Notizen zu machen und Fotokopien zu erhalten, soweit dadurch für die Behörde kein übermässiger Aufwand entsteht.<sup>40</sup> Zum Schutz von überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen kann das Recht auf Akteneinsicht beschränkt oder verweigert werden. Als mögliche Motive kommen beispielsweise Geheimhaltungsinteressen Privater oder, im Hinblick auf Notizen, Mitberichte, Entwürfe o.ä., die Sicherstellung der verwaltungsinternen Meinungsbildung in Frage.<sup>41</sup>

Das Recht auf Akteneinsicht setzt voraus, dass Akten erstellt und geführt werden. Dementsprechend leitet das Bundesgericht aus Art. 29 Abs. 2 BV auch eine allgemeine Aktenführungspflicht ab.<sup>42</sup> Folglich hat die Behörde in den Akten sämtliche Informationen festzuhalten, die zur Sache gehören und entscheidungswesentlich sein können, wobei es unerheblich ist, ob die Akten für den Verfahrensausgang letztlich tatsächlich bedeutsam sind.<sup>43</sup> Ebenso enthalten ist «die Pflicht zur Protokollierung entscheidungsrelevanter Abklärungen, Einvernahmen und Verhandlungen im Rechtsmittelverfahren», womit die entsprechenden Akten ebenfalls dem Einsichtsrecht unterstehen.<sup>44</sup> Um die Wahrnehmung des Einsichtsrechts tatsächlich zu gewährleisten, müssen die Akten überdies vollständig und der Stand des Dossiers aktuell sein.<sup>45</sup>

### 3.3.2.3 Rechtsprechung des Bundesgerichts in Bezug auf Einbürgerungsverfahren

Beim Einbürgerungsverfahren handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren, bei dem gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts in erster Linie der Untersuchungsgrundsatz zur Anwendung gelangt.<sup>46</sup> Indessen haben die Parteien bei der Sachverhaltsabklärung mitzuwirken, soweit sie zur Darlegung bestimmter Tatsachen besser in der Lage sind als die Behörden – jedenfalls insoweit besteht

<sup>37</sup> Vgl. dazu im Einzelnen WALDMANN (Fn. 30), Basler Kommentar BV, Art. 29 Rz. 44 ff.; STEINMANN (Fn. 21), St. Galler Kommentar BV, Art. 29 Rz. 44 ff.; MARTINE DANG/MINH SON NGUYEN, Commentaire romand, Constitution fédérale, Basel 2021, Art. 29 Rz. 120 ff. und BIAGGINI (Fn. 5), Kommentar BV, Art. 29 Rz. 18.

<sup>38</sup> Urteil des Bundesgerichts 6B\_1094/2019 vom 25. Juni 2020, E. 1.3.1; vgl. bereits BGE 129 I 85 E. 4.1.

<sup>39</sup> BGE 129 I 85 E. 4.1 und BGE 126 I 7 E. 2b; vgl. auch BIAGGINI (Fn. 5), Kommentar BV, Art. 29 Rz. 21.

<sup>40</sup> BGE 126 I 7 E. 2b.

<sup>41</sup> Vgl. dazu etwa BIAGGINI (Fn. 5), Kommentar BV, Art. 29 Rz. 21 oder WALDMANN (Fn. 30), Basler Kommentar BV, Art. 29 Rz. 55.

<sup>42</sup> BGE 141 I 60 E. 4.3; BGE 130 II 473 E. 4.1; BGE 142 I 86 E. 2.2; BGE 138 V 218 E. 8; BGE 126 I 15 E. 2a)aa).

<sup>43</sup> BGE 130 II 473 E. 4.1; BGE 132 V 387 E. 3.2.

<sup>44</sup> BGE 142 I 86 E. 2.2; vgl. auch BGE 130 II 473 E. 4.2.

<sup>45</sup> BGE 129 I 85 E. 4.1; vgl. auch DANG/NGUYEN (Fn. 37), Commentaire romand, Constitution fédérale, Art. 29 Rz. 147.

<sup>46</sup> BGE 141 I 60 E. 5.2; für das Verfahren auf erleichterte Einbürgerung mit Verweis auf Art. 12 VwVG: BGE 135 II 161 E. 3.

demzufolge eine Mitwirkungspflicht.<sup>47</sup> Das Bundesgericht attestiert dem Einbürgerungsverfahren «eine politische Komponente», mahnt aber gleichzeitig an, dass es sich nicht um einen «rechtsfreien Vorgang» handle, da über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden werde.<sup>48</sup> Demzufolge muss das den Behörden zustehende Ermessen insgesamt pflichtgemäss ausgeübt werden und in materieller Hinsicht darf der Entscheid nicht willkürlich, rechtsungleich oder diskriminierend ausfallen.<sup>49</sup> Über diese inhaltlichen Vorgaben hinaus sind auch die verfahrensrechtlichen Garantien der Bundesverfassung zu berücksichtigen, wobei insbesondere auf den Grundsatz der Fairness im Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV), den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) sowie das Prinzip von Treu und Glauben (Art. 9 sowie Art. 5 Abs. 3 BV) hinzuweisen ist.

Auf dieser Grundlage hat das Bundesgericht über die letzten Jahre eine einigermaßen umfassende Rechtsprechung zu den Anforderungen an den Ablauf und die Protokollierung von Gesprächen im Rahmen des ordentlichen Einbürgerungsverfahrens erarbeitet. Diese Einrahmung des Verfahrens beinhaltet namentlich Vorgaben zur Vorbereitung des Gesprächs sowie zur eigentlichen Protokollierung:

1. Zunächst hält das Bundesgericht fest, dass den Gesuchstellenden aus dem rechtlichen Gehör ein Anspruch auf *vorgängige Orientierung* zukommt. Sie sind demzufolge über die für den Verfahrensausgang relevanten Schritte zu informieren, womit sie in die Lage versetzt werden, sich jeweils gezielt vorzubereiten.<sup>50</sup> Nach Massgabe des Prinzips von Treu und Glauben hat sich die Behörde auch an die erteilten Auskünfte über das Verfahren zu halten.<sup>51</sup>
2. Sodann ist der Rechtsprechung des Bundesgerichts die allgemeine Vorgabe zu entnehmen, dass die zuständige Behörde auch im Einbürgerungsverfahren einer *Aktenführungspflicht* untersteht.<sup>52</sup>
3. In Bezug auf den *Umfang* der Aktenführungspflicht ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass «entscheidungsrelevante Tatsachen und Ergebnisse (...) schriftlich zu protokollieren sind»<sup>53</sup> und die Angaben, welche dem Einbürgerungsentscheid zu Grunde liegen, «hinreichend detailliert und nachprüfbar» sein müssen.<sup>54</sup> Im Einzelnen hat sich der Umfang der Protokollierungspflicht dabei an ihrem Zweck zu orientieren, sie muss also die prozessorientierten Mitwirkungsrechte der Parteien garantieren und hängt diesbezüglich von den konkreten Umständen des Einzelfalles ab.<sup>55</sup> Für die Protokollierung von Gesprächen zur Prüfung von Kenntnissen der Gesuchstellenden bedeutet dies, dass jedenfalls ersichtlich sein muss, worüber sie oder er befragt worden ist und wie ihre bzw. seine Antworten ausgefallen sind.<sup>56</sup> Sind den Akten «lediglich allgemeine pauschale Bemerkungen und keine überprüfbaren detaillierten

---

<sup>47</sup> BGE 141 I 60 E. 5.2; vgl. auch Art. 21 BÜV.

<sup>48</sup> BGE 146 I 49 E. 2.6; BGE 140 I 99 E. 3.1; BGE 141 I 60 E. 3.2; BGE 138 I 305 E. 1.4.3; grundlegend BGE 129 I 232.

<sup>49</sup> BGE 146 I 49 E. 2.6; BGE 141 I 60 E. 3.2.

<sup>50</sup> BGE 140 I 99 E. 3.4-3.8 sowie BGE 141 I 60 E. 3.3; vgl. auch UEBERSAX (Fn. 12), S. 189.

<sup>51</sup> BGE 140 I 99 E. 3.6.

<sup>52</sup> BGE 141 I 60 E. 4.3; BGer, Urteil 1D\_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3.2; BGer, Urteil 1D\_1/2017 vom 24. Mai 2017 E. 6.

<sup>53</sup> BGer, Urteil 1D\_4/2018 vom 11. Juli 2019, E. 3.5.

<sup>54</sup> BGer, Urteil 1D\_1/2017 vom 24. Mai 2017 E. 6.

<sup>55</sup> BGer, Urteil 1D\_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3.5.

<sup>56</sup> BGE 141 I 60 E. 4.3.

Angaben» zu entnehmen, so vermag dies den Anforderungen an die Aktenführungspflicht nicht Genüge zu tun.<sup>57</sup> Umgekehrt ist es hingegen zulässig, «das Protokoll zusammenfassend auf den wesentlichen Inhalt zu beschränken».<sup>58</sup> Eine vollständige Transkription des Gespräches wird demzufolge nicht verlangt.

4. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei Einbürgerungsgesprächen die Erstellung von *Tonaufnahmen* im Grundsatz zulässig.<sup>59</sup> Sie steht im Interesse der Vollständigkeit und der späteren Nachvollziehbarkeit der Sachverhaltsermittlung und ermöglicht überdies eine Überprüfung der Richtigkeit des Protokolls.<sup>60</sup> Hieraus folgt, dass die Anforderungen an die Protokollierung bei Vorliegen einer ergänzenden Tonaufnahme herabgesetzt werden können, ermöglicht diese doch eine Überprüfung und nachträgliche Ergänzung des schriftlichen Protokolls.<sup>61</sup> Entsprechende Tonaufnahmen sind ebenfalls zu den Akten zu nehmen. Aus datenschutzrechtlicher Perspektive bedürfen sie einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage.

### 3.4 Fazit

#### Die rechtliche Einrahmung der Protokollierungspflicht ist mehrschichtig:

- BÜG und BÜV sehen abgesehen von der **Begründungspflicht** für ablehnende Entscheide und den **minimalen Grundsätzen für den Erhebungsbericht kaum Vorgaben** in Bezug auf die Ausgestaltung des Einbürgerungsverfahrens vor. Dieser Sachbereich befindet sich demzufolge weitestgehend in kantonaler bzw. kommunaler Kompetenz.
- Überformt wird die bundesrechtliche Zurückhaltung indessen durch die in der Bundesverfassung verankerten **Verfahrensgarantien, den Grundsatz auf ein faires Verfahren sowie insbesondere das rechtliche Gehör** gemäss Art. 29 Abs. 2 BV. Hieraus wird als Teilgehalt der Anspruch auf Akteneinsicht abgeleitet, aus dem eine Aktenführungspflicht resultiert.
- Im Hinblick auf die Einbürgerungsverfahren hält die **bundesgerichtliche Rechtsprechung** dazu fest, dass die **entscheidrelevanten Tatsachen und Ergebnisse in einem schriftlichen Protokoll** festzuhalten sind. Überdies müssen die Angaben, welche dem Einbürgerungsentscheid zu Grunde liegen, hinreichend detailliert und nachprüfbar sein. Sind den Akten hingegen **bloss allgemeine pauschale Bemerkungen und keine überprüfbaren detaillierten Angaben** zu entnehmen, so vermag dies den Anforderungen an die **Aktenführungspflicht nicht zu genügen**.

<sup>57</sup> BGE 141 I 60 E. 4.3.

<sup>58</sup> BGer, Urteil 1D\_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3.5; BGE 146 I 49 E. 3.

<sup>59</sup> BGE 146 I 49 E. 3.

<sup>60</sup> BGer, Urteil 1D\_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3.5.

<sup>61</sup> BGE 146 I 49 E. 3 und BGer, Urteil 1D\_4/2018 vom 11. Juli 2019 E. 3.5, wonach sich ein Protokoll «erst recht» zusammenfassend auf den wesentlichen Inhalt beschränken kann, wenn die protokollierte Befragung auf Tonträger aufgenommen wurde.

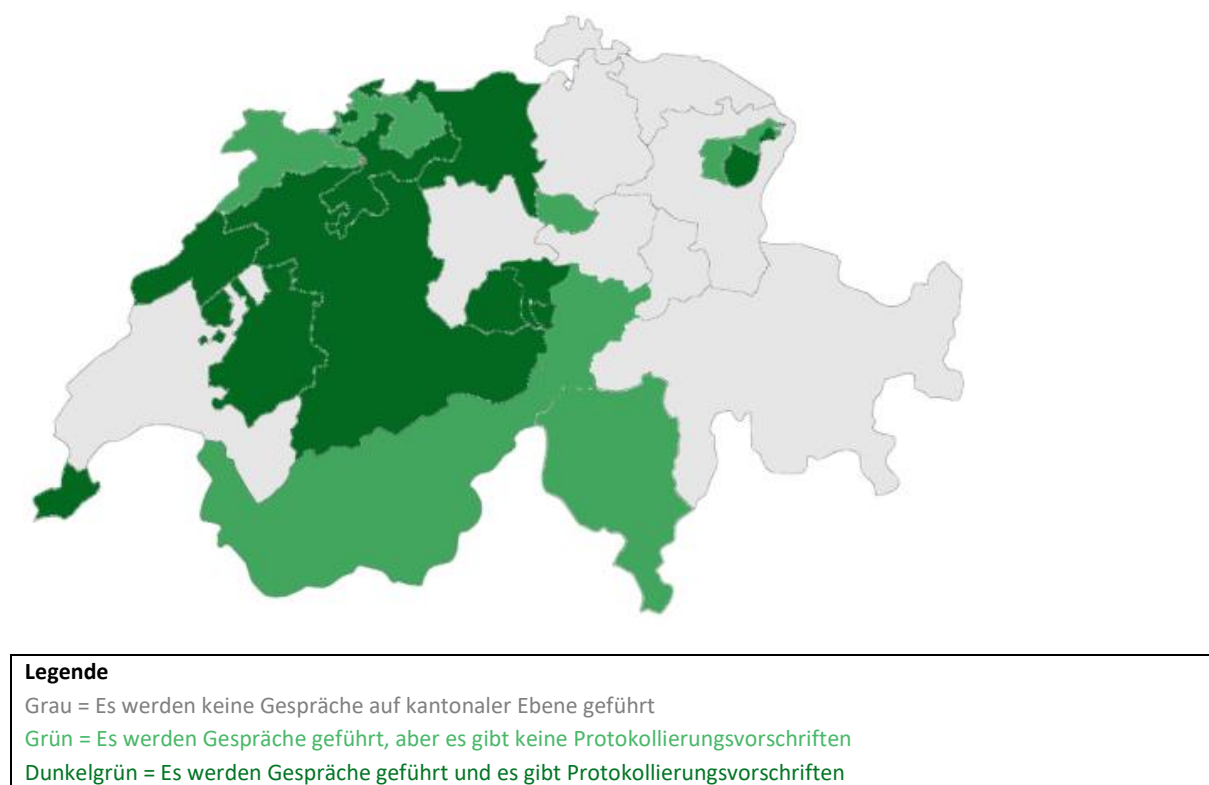
## 4 Protokollierungsvorschriften auf kantonaler und kommunaler Ebene

In diesem Kapitel erläutern wir die Protokollierungsvorschriften, die es gemäss den Befragten auf Basis der Umfrageantworten und Interviewaussagen auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt. Wichtig ist hierbei, dass die nachfolgenden Darstellungen somit immer die den Befragten *bekannten* Vorschriften auf der jeweiligen Verwaltungsebene abbilden. Es ist also möglich, dass in gewissen Kantonen oder Gemeinden zusätzliche Vorschriften bestehen, die aber den befragten Behörden nicht bekannt sind und nachfolgend nicht berücksichtigt werden.

### 4.1 Protokollierungsvorschriften auf kantonaler Ebene

In 17 Kantonen können oder müssen auf kantonaler Ebene Einbürgerungsgespräche stattfinden. Die nachfolgenden Ergebnisse der Umfrage zeigen auf, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede die Regelungen für die Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene aufweisen. **Abbildung 3** bildet ab, ob in den verschiedenen Kantonen Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene stattfinden und ob es diesbezüglich Protokollierungsvorschriften gibt.

**Abbildung 3.** Durchführung der Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene und dazugehörige Protokollierungsvorschriften



Wie zuvor dargelegt, können oder müssen in 17 Kantonen Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene geführt werden (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, TI, UR, VS, ZG). Für diese Gespräche gibt es gemäss den Rückmeldungen der Behörden in sieben Kantonen keine Vorschriften (AR, BL, JU, UR, VS, TI, ZG), während in zehn Kantonen entsprechende Protokollierungsvorschriften

bestehen (AG, AI, BS, BE, FR, GE, NE, NW, OW, SO). Bei drei Kantonen werden diese Vorschriften nur durch gesetzliche Grundlagen festgelegt (AG, BE, NW), bei zwei weiteren ausschliesslich durch interne Richtlinien (AI, NE), bei einem durch ein standardisiertes Formular (BS) und bei vier durch eine Kombination dieser Quellen (FR, GE, OW, SO). Von diesen letztgenannten vier Kantonen orientieren sich zwei an gesetzlichen Grundlagen, internen Richtlinien und standardisierten Formularen (FR, GE). Es ist zu beachten, dass das Bürgerrechtsgesetz des Kantons Genf zeitgleich mit der Verfassung dieser Studie überarbeitet wurde. Die bisherigen Vorgaben in dem Kanton stammen in erster Linie aus der Bürgerrechtsverordnung und aus eigenen internen Richtlinien. Obwalden richtet sich nach internen, standardisierten Formularen und Solothurn nach gesetzlichen Grundlagen und standardisierten Formularen.

Dabei gilt es zu beachten, dass die Bandbreite der Art und Detailliertheit der Regelungen auch innerhalb der Gruppe der Kantone mit Protokollierungsvorschriften beachtlich ist. Beispielsweise gibt es Kantone, bei denen genau geregelt wird, mit welchem Medium und auf welche Weise protokolliert wird, während andere Kantone lediglich eine Protokollierung vorschreiben, die Form aber nicht genau definieren. Auch das Führen eines Protokolls ist nicht in jedem Kanton eine Pflicht und ist oft eine mögliche Option. Nachfolgend wird die genaue Ausgestaltung der Regelungen im Detail erläutert. Da wir zu Nidwalden kaum zusätzlichen Informationen haben, wird dieser Kanton für die weiteren Details zu den Protokollierungsvorschriften weitgehend nicht berücksichtigt. Das bedeutet, dass die Anzahl Antworten (N) für die Protokollierungsvorschriften jeweils neun und nur in Einzelfällen 10 Kantone umfasst.

#### 4.1.1 Form

Von den zehn Kantonen mit Protokollierungsvorschriften ist in drei Kantonen (OW, NW, SO) die Erstellung eines Ergebnisprotokolls vorgesehen. Auch von Nidwalden wissen wir als einzige Information aus diesem Kanton, dass dort ein Ergebnisprotokoll geführt wird. In Freiburg ist die Erstellung eines Wortprotokolls vorgeschrieben. In drei Kantonen hingegen sind sowohl Wort- als auch Ergebnisprotokolle vorgesehen (BS, GE, NE). Im Kanton Genf wird das Ergebnisprotokoll in den gesamten und standardisierten Untersuchungsbericht integriert. Dort gelten die standardisierten Rubriken als Grundlage für die Gesprächsführung und Protokollierung. Drei Kantone (AG, AI, BE), die zwar grundsätzlich Protokollierungsvorschriften festgelegt haben, haben die entsprechende Frage in der Umfrage nicht beantwortet.

#### 4.1.2 Umfang

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). Zwei der neun Kantone mit Protokollierungsvorschriften haben diese Frage nicht beantwortet (AG, BE).

#### 4.1.3 Erfassung der Gesprächsdaten

In sechs der neun Kantone bestehen Vorschriften bezüglich der Erfassung von Gesprächsdaten (AI, BS, FR, GE, NE, SO). Bei diesen sechs Kantonen müssen die Daten der gesuchstellenden Personen erfasst werden. Die Daten des Gesprächs, wie Dauer oder Uhrzeit, müssen wiederum bei fünf der sechs Kantonen ebenfalls protokolliert werden (AI, BS, FR, GE, SO). Drei weitere Kantone haben diese Frage nicht beantwortet (AG, BE, OW).

#### 4.1.4 Inhaltliche Erfassung

In sieben Kantonen muss das durch die Gesuchstellenden Gesagte 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). Zwei der neun Kantone haben diese Frage nicht beantwortet (AG, BE). Im Kanton Genf wird der Inhalt des Protokolls durch die Struktur des Untersuchungsberichts eingeschränkt. Der Grad der Genauigkeit der zu erhaltenden und zu protokollierenden Antworten wird in den internen Richtlinien für den Untersuchungsbericht beschrieben.

#### 4.1.5 Anpassungen am Protokoll sowie Lesen und Unterzeichnen

In drei der neun Kantone wird nicht vorgesehen, dass die Gesuchstellenden oder das Verwaltungspersonal eine Änderung am Protokoll verlangen können (FR, NE, SO). In einem anderen Kanton darf das anwesende Kantons- oder Gemeindepersonal solche Modifikationen vorschlagen (AI). Im Kanton Genf wird dies der gesuchstellenden Person hingegen erlaubt. Vier Kantone haben in der Umfrage keine Antwort zur Frage der Anpassung am Protokoll gegeben (AG, BS, BE, OW).

In vier der neun Kantone sehen die Vorschriften nicht vor (BS, FR, NE, SO), dass die/der **Gesuchstellende** das Protokoll liest oder unterzeichnet. In einem Kanton hat der Gesuchsteller resp. die Gesuchstellerin das Recht auf Einsichtnahme und Unterzeichnung des Protokolls (GE). Vier der neun Kantone haben diese Frage nicht beantwortet (AG, AI, BE, OW).

Auf der anderen Seite ist in drei Kantonen auch nicht vorgeschrieben, dass die **anderen Anwesenden** das Protokoll lesen oder unterzeichnen (FR, NE, SO). In einem Kanton muss das Protokoll den anderen Anwesenden nur zum Lesen (AI) und in einem anderen Kanton zum Lesen und Unterzeichnen vorgelegt werden (BS). Vier Kantone haben keine Antwort gegeben (AG, BE, GE, OW).

#### 4.1.6 Instrumente zur Durchsetzung der Vorschriften

In vier Kantonen wird überprüft, ob die kantonalen Vorschriften eingehalten werden (FR, GE, NE, SO). Der Einbürgerungsdienst des Kantons Genf verfügt beispielsweise über eine Aufsichtsstelle, die dafür sorgt, dass alle Untersuchungsberichte den formalen und inhaltlichen Vorgaben entsprechen, und dass die Empfehlung des Untersuchungsbeauftragten mit dem Inhalt des Berichtes kohärent ist. In drei Kantonen wird indes nicht geprüft, ob die kantonalen Protokollierungsvorschriften eingehalten werden (AG, BE, OW), wohingegen zwei Kantone keine Antwort auf diese Frage gaben (AI, BS).

#### 4.1.7 Zwischenfazit

- Es können oder müssen in **17 Kantonen Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene** geführt werden (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, UR, VS, ZG). In **zehn dieser Kantone gibt es Protokollierungsvorschriften** (AG, AI, BS, BE, FR, GE, NE, NW, OW, SO), in sieben Kantonen keine (AR, BL, JU, TI, UR, VS, ZG).
- Bestehende Vorschriften umfassen entweder nur ein **Wortprotokoll (ein Kanton)** oder ein **Ergebnisprotokoll. Nur ein Kanton macht zum geforderten Umfang** spezifische Angaben.
- In **sechs Kantonen** gibt es Vorgaben zur Protokollierung von **Gesprächsdaten**.
- In **drei Kantonen muss wörtlich** protokolliert werden, in weiteren **vier Kantonen sinngemäss**.
- **Nur ein Kanton gibt an, dass das Verwaltungspersonal Änderungen am Protokoll vorschlagen darf. Nur ein Kanton gibt an, dass Gesuchstellende ein Recht auf Einsichtnahme** in das Protokoll ein. **Nur zwei Kantone geben an, dass andere Anwesende das Protokoll lesen müssen.**
- **Vier Kantone geben an, dass die Einhaltung der Vorschriften überprüft wird.**

#### 4.2 Protokollierungsvorschriften auf kommunaler Ebene<sup>62</sup>

Nachfolgend werden die Protokollierungsvorschriften erläutert, die es gemäss den Befragten für die Gespräche auf kommunaler Ebene gibt. Da bei den meisten Fragen Mehrfachantworten möglich waren, werden jeweils die meistgenannten Antworten resp. Antwortkombinationen aufgeführt.

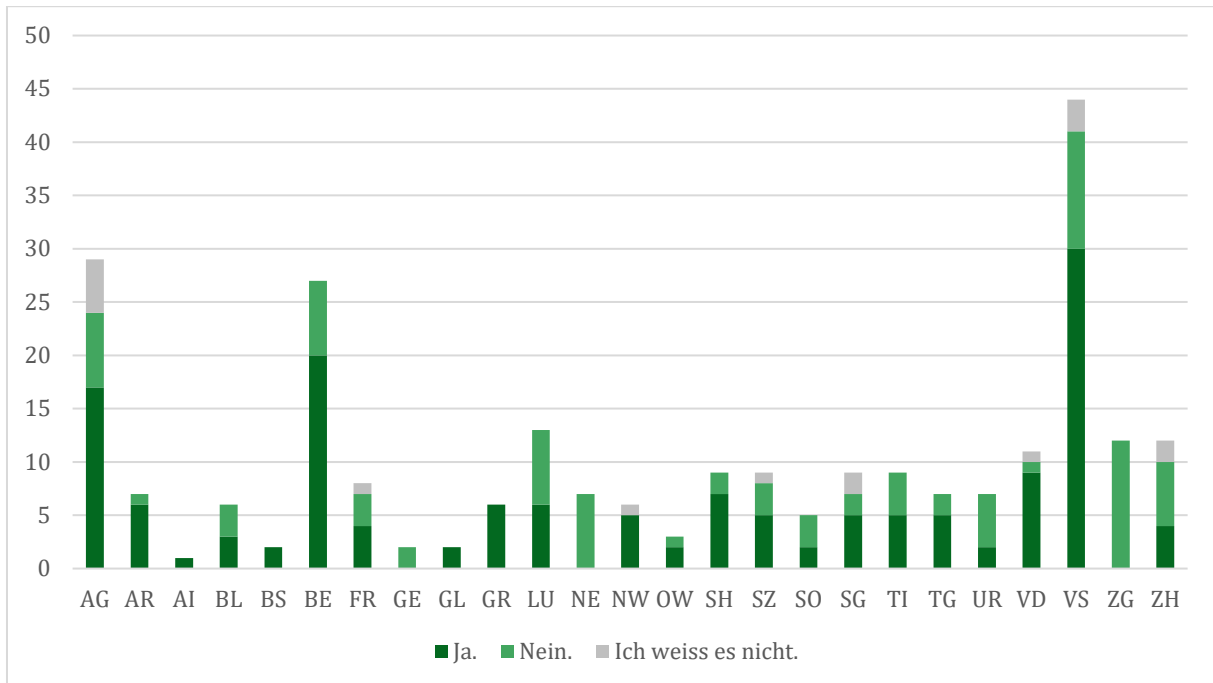
135 (+11) der Gemeindevertreter:innen gaben an, dass es in ihren Gemeinden Protokollierungsvorschriften für die Einbürgerungsgespräche gibt. 79 (+10) Befragte gaben an, es gebe keine solchen Vorschriften und 16 Gemeindeangestellte wussten es nicht. **Abbildung 4.** Existenz von Protokollierungsvorschriften (Angaben der Gemeindevertreter:innen) fasst diese Antworten geordnet nach Kantonen kurz zusammen. Für die weiterführenden Details zu den Protokollierungsvorschriften der Gemeinden haben wir somit nachfolgend jeweils 135 Antworten (N=135), da es in den anderen Gemeinden entweder gemäss den Rückmeldungen keine Vorschriften gibt oder die Befragten nicht wussten, ob es solche gibt.

Diese Ergebnisse geben somit nebst einem groben Überblick über die Existenz von spezifischen Protokollierungsvorschriften auch einen Hinweis darauf, wie gut die Gemeinden über die Vorschriften informiert sind, wenn es Vorschriften gibt. Denn während es in verschiedenen Kantonen Regelungen und Leitfäden für Gemeinden zum Einbürgerungsverfahren sowie zur Durchführung und Protokollierung von Gesprächen gibt (bspw. AG, BS, FR, GR, TI, VS), gibt ein nicht unwesentlicher Anteil der Gemeinden in denselben Kantonen an, dass es keine gibt oder dass sie nicht wissen, ob es solche gibt. Diese fehlende Kenntnis scheint eine der zentralen Herausforderungen im heutigen System zu sein.

---

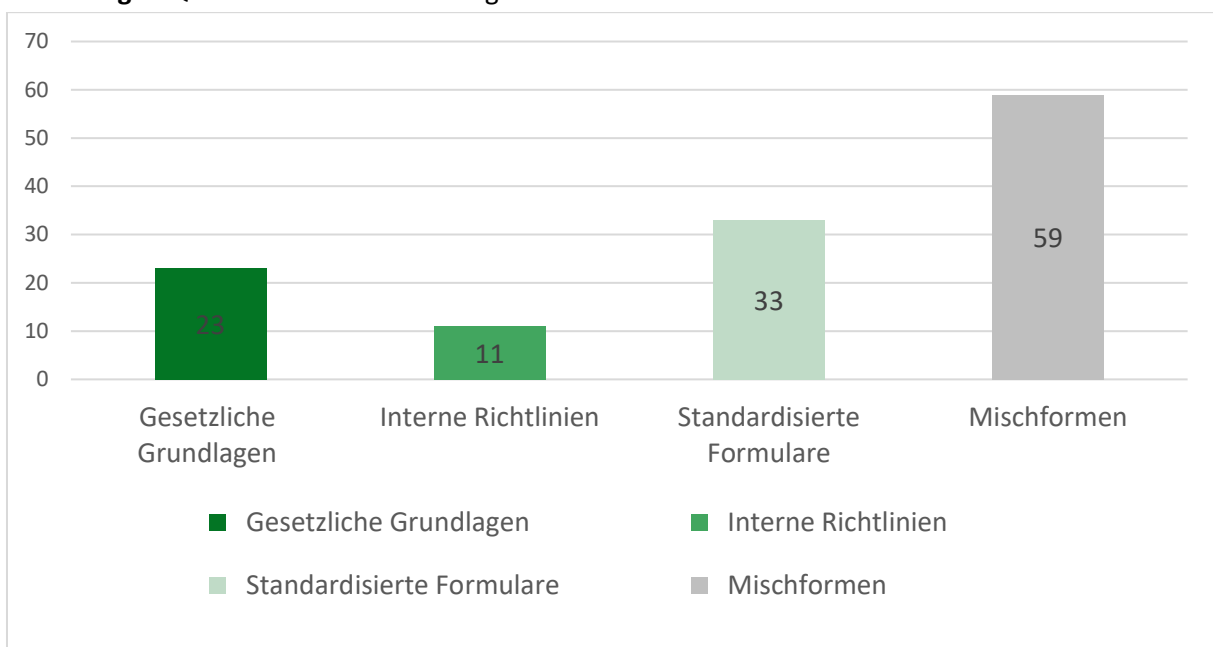
<sup>62</sup> Die im Folgenden präsentierten Zahlen beziehen sich immer auf die Anzahl der Antworten von Gemeindevertreter:innen und nicht die Anzahl der Gemeinden. Bei der nachfolgenden Präsentation der Ergebnisse werden zudem jeweils in Klammern hinter den Gemeinde-Werten die Antworten der Gruppe "Andere" ergänzt.

**Abbildung 4.** Existenz von Protokollierungsvorschriften (Angaben der Gemeindevertreter:innen)



Wie in **Abbildung 5**. Quellen der Protokollierungsvorschriften in den Gemeinden dargestellt, werden in den Gemeinden von 23 (+1) Umfrageteilnehmenden diese Vorschriften nur durch gesetzliche Grundlagen festgelegt, in jenen von 11(+1) Teilnehmenden nur durch interne Richtlinien, bei 33 (+3) durch standardisierte Formulare und bei 59 (+25) durch eine Kombination dieser Quellen.

**Abbildung 5.** Quellen der Protokollierungsvorschriften in den Gemeinden



N=135

Anmerkung zur Abbildung 5: Gruppe «Andere» ist hier nicht enthalten

#### 4.2.1 Form

Mit Abstand am meisten, konkret bei 70 (+17) Gemeindevertreter:innen, werden von den Vorschriften Ergebnisprotokolle verlangt, wohingegen nur bei 16 (+6) ein Wortprotokoll geführt werden muss. Die Erstellung von Audioaufnahmen wird nur 8 (+4) Gemeindevertreter:innen vorgeschrieben.

#### 4.2.2 Umfang

Bezüglich des Umfangs der zu erstellenden Protokolle kennen 66 (+4) Gemeindenvertreter:innen keine Vorgaben. Bei 22 (+1) sind Seitenvorgaben zwischen einer und vier Seiten festgelegt und bei 16 (+2) Befragten muss das Protokoll mehr als fünf Seiten lang sein. 10 Gemeindenvertreter:innen wussten es nicht und 21 haben die Frage nicht beantwortet.

#### 4.2.3 Erfassung der Gesprächsdaten

Bei 82 (+6) Gemeindevertreter:innen bestehen Vorschriften bezüglich der Erfassung von Gesprächsdaten. Fast bei all diesen, konkret bei 77 Gemeindevertreter:innen (+26), müssen die Daten der gesuchstellenden Personen erfasst werden. Daten zum Gespräch, wie Dauer oder Uhrzeit, müssen zudem bei 53 (+23) Gemeinden ebenfalls protokolliert werden.

#### 4.2.4 Inhaltliche Erfassung

Bei 67 (+2) Gemeindevertreter:innen wird dabei gemäss den Vorgaben verlangt, dass das Gesagte durch den Gesuchstellenden sinngemäss protokolliert wird. Bei 13 (+0) Gemeindevertreter:innen muss dieses wörtlich erfolgen. Bei 33 (+1) muss zudem auch sinngemäss protokolliert werden, was andere Anwesende gesagt haben.

#### 4.2.5 Anpassung am Protokoll sowie Lesen und Unterzeichnen

Bei 47 (+6) Gemeindevertreter:innen wird vom Gesetz oder anderen Vorschriften nicht vorgesehen, dass die Gesuchstellenden oder das Verwaltungspersonal eine Änderung am Protokoll verlangen können. 31 (+0) Gemeindevertreter:innen wissen nicht, ob solch eine Vorschrift existiert und lediglich in 6 (+0) Gemeinden dürfen es gemäss den geltenden Vorschriften beide Parteien verlangen.

Bei 65 (+6) Gemeindevertreter:innen gibt es keine Vorschriften, welche vorsehen, dass der/die **Gesuchsstellende** das Protokoll liest oder unterzeichnet. 18 (+1) Gemeindevertreter:innen wissen nicht, ob es solche Vorschriften gibt und lediglich 12 (+1) Gemeindevertreter:innen müssen gemäss den Vorschriften dem Gesuchsteller resp. der Gesuchstellerin das Protokoll zum Gegenlesen und Unterzeichnen vorlegen.

Zudem gibt es bei 27 (+2) Gemeindevertreter:innen keine Vorschriften, die vorsehen, dass die **anderen Anwesenden** das Protokoll lesen oder unterzeichnen sollen. 14 (+1) Gemeindevertreter:innen wissen nicht, ob es eine solche Regelung gibt und 26 (+1) Gemeindevertreter:innen müssen gemäss den Rückmeldungen den anderen Anwesenden das Protokoll zum Lesen und Unterzeichnen vorlegen. Es zeigt sich somit, dass gemäss den Protokollierungsvorschriften die Gesuchstellenden weniger häufig über das Recht verfügen, die Protokolle zu lesen und zu unterzeichnen als andere Anwesende.

#### 4.2.6 Instrumente zur Durchsetzung der Vorschriften

Gemäss Umfrage wird in 64 Gemeinden die Einhaltung von Protokollierungsvorschriften überprüft, während sie in 42 Gemeinden nicht überprüft wird. Diese Überprüfung der Protokollierungen wird oftmals durch die übergeordnete Einheit oder einen Vorsitzenden der Einbürgerungsbehörde durchgeführt. Die Intensität, mit der kontrolliert wird 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. Gemäss einer Rückmeldung kann diese auch zum Schutz der Gesuchsteller:innen dienen: Wurden im Gespräch aus Sicht der Aufsichtsinstanz bspw. unangemessene Fragen gestellt, werden die Gesprächsführer:innen in den betroffenen Gemeinden darauf hingewiesen. Dies, um zu verhindern, dass entsprechende Fragen auch anderen Gesuchsteller:innen gestellt werden.

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.

#### 4.2.7 Zwischenfazit

- Es besteht eine **Diskrepanz zwischen dem Bestehen von Protokollierungsvorschriften** auf kantonaler Ebene **und der Kenntnis darüber** auf kommunaler Ebene.
- Die **Mehrheit** der befragten Gemeindevertreter:innen gibt an, dass sie ein **Ergebnisprotokoll** führen müssen. Ebenfalls die Mehrheit gab an, dass es **keine Vorgaben zum Umfang** gibt. Dort, wo es Vorgaben gibt, **variiert der Umfang zwischen eins und vier bzw. mehr als fünf Seiten**.
- Inhaltlich gibt die Mehrheit der Befragten an, dass **das durch die Gesuchstellenden Gesagte sinngemäss und die Gesprächsdaten mit protokolliert werden müssen**.
- Nur **Befragte aus 6 Gemeinden** geben an, dass sowohl Gesuchsteller:innen, als auch **andere Anwesende Anpassungen am Protokoll verlangen können**. Gesuchstellenden wird **insgesamt weniger häufig als anderen Gesprächsanwesenden das Recht eingeräumt, das Protokoll zu lesen**.
- Die **Einhaltung der Vorschriften** wird, wenn überhaupt, häufig durch die übergeordnete Einheit kontrolliert.

## 5 Protokollierungspraxis auf kantonaler und kommunaler Ebene

In diesem Kapitel wird die Protokollierungspraxis auf kantonaler und kommunaler Ebene beschrieben. Die Ergebnisse stützen sich sowohl auf die Online-Befragung wie auch auf die vertiefenden Interviews mit den verschiedenen Akteur:innen.

### 5.1 Protokollierungspraxis auf kantonaler Ebene

Nachfolgend beschreiben wir die Praxis der Protokollierung in jenen Kantonen, in denen auf kantonaler Ebene Einbürgerungsgespräche geführt werden können und diese zudem protokolliert werden. Da wir zu den Kantonen Nidwalden und Tessin nur über beschränkte Informationen verfügen, diese aber gemäss den verfügbaren Angaben auch Gespräche führen und protokollieren, werden diese Kantone für dieses Kapitel nur für einzelne Aspekte berücksichtigt. Somit werden für die nachfolgenden Aspekte grundsätzlich Angaben aus 13 Kantonen (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, OW, SO, ZG) dargelegt und wo möglich mit den Daten aus Tessin und Nidwalden ergänzt.

Zu den restlichen elf Kantonen gibt es aus den nachfolgenden Gründen keine Informationen: In neun Kantonen finden keine Gespräche auf kantonaler Ebene statt (GL, GR, LU, SH, SZ, SG, TG, VD, ZH). In den verbleibenden zwei Kantonen werden zwar Gespräche geführt, aber keine Protokolle erstellt (UR, VS). Abbildung 6. Durchführung der Einbürgerungsgespräche, Protokollierungsvorschriften und Protokollierungspraxen fasst diese Informationen zu Gesprächsführung und Protokollierung auf kantonaler Ebene zusammen.

**Abbildung 6.** Durchführung der Einbürgerungsgespräche, Protokollierungsvorschriften und Protokollierungspraxen



#### Legende

Weiss = Es werden keine Gespräche auf kantonaler Ebene geführt

Hellgrün = Es gibt *keine* Protokollierungsvorschriften für die Gespräche auf kantonaler Ebene und die Gespräche werden in der Praxis *nicht* protokolliert

Grün = Es gibt *keine* Protokollierungsvorschriften für die Gespräche auf kantonaler Ebene, aber die Gespräche werden in der Praxis dennoch protokolliert

Dunkelgrün = Es gibt Protokollierungsvorschriften für die Gespräche auf kantonaler Ebene und die Gespräche werden in der Praxis protokolliert

#### 5.1.1 Form

In neun Kantonen werden bei Gesprächen auf kantonaler Ebene Ergebnisprotokolle (AR, AI, BL, BS, GE, NE, OW, SO, ZG) und in acht Kantonen Wortprotokolle (AG, BS, BE, FR, GE, JU, NE, ZG) geführt, wobei Mehrfachantworten möglich waren. In zwei Kantonen werden zudem Audioaufnahmen gemacht (AG, ZG).

Aus den Interviews geht hervor, dass die Ergebnisse bzw. Antworten dieser Gespräche oftmals summarisch in ein Protokoll übertragen werden. Jedoch ist es üblich, dass die Protokollierungsdichte bzw. die Modalität des Protokolls dem einzelnen Dossier angepasst wird. So wird bei schwierigen Fällen, bei denen der Entscheid vor dem Gespräch noch recht unklar ist oder bei Dossiers, die möglicherweise in einer Beschwerde resultieren könnten, präziser protokolliert. Dies, um den Gesprächsinhalt detaillierter festzuhalten und den potenziell negativen Entscheid besser begründen zu können. Es wird argumentiert, dass die Beschränkung der Erstellung eines Wortprotokolls auf umstrittene Fälle das Verfahren effizienter macht und es der Verwaltung ermöglicht, die rechtlichen Fristen einzuhalten. Müsste auch bei unumstrittenen Fällen (also bei klar positiven Einbürgerungsentscheiden) ein Wortprotokoll erstellt werden, wäre dies gemäss den Rückmeldungen mit einem erheblichen und nicht angemessenen Mehraufwand verbunden.

#### 5.1.2 Umfang

In Bezug auf den Umfang umfassen die Protokolle in vier Kantonen (AG, NE, OW, SO) keine spezifische Seitenzahl. Fünf Kantone erstellen ein Protokoll von bis zu vier Seiten (AI, AR, BS, BE, ZG). In vier Kantonen umfassen diese mehr als fünf Seiten (BL, FR, GE, JU).

#### 5.1.3 Erfassung der Gesprächsdaten

In allen 13 Kantonen werden bestimmte Gesprächsdaten im Protokoll erfasst, wobei überall jeweils die Daten der gesuchstellenden Personen 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).

#### 5.1.4 Inhaltliche Erfassung

In neun Kantonen wird das durch die Gesuchstellenden Gesagte sinngemäss protokolliert (AR, AI, BL, BS, FR, GE, NE, OW, SO). Acht Kantone erfassen dies wörtlich, teilweise nur in bestimmten Fällen (AG, BS, BE, FR, GE, JU, NE, ZG). In sieben dieser Kantone wird dabei nur das Gesagte durch die Gesuchsteller:innen protokolliert und nicht jenes durch andere Anwesende (AR, BL, FR, GE, JU, NE, SO). Auf der anderen Seite wird in sechs Kantonen sinngemäss oder wörtlich erfasst, was andere Anwesende gesagt haben (AG, AI, BS, BE, OW, ZG). Teilweise wurden in der Umfrage zur entsprechenden Frage auch Mehrfachantworten gegeben. Konkret gibt es in elf Kantonen in der Praxis Mischformen aus einer Protokollierung der «Einleitenden Bemerkungen», der Erstellung eines «sinngemässen Protokolls» oder «wörtlichen Protokolls» sowohl für das Gesagte durch die Gesuchstellenden und/oder durch die anderen Anwesenden (AG, AI, BL, BS, BE, FR, GE, JU, NE, OW, ZG).

### 5.1.5 Anpassung am Protokoll sowie Lesen und Unterzeichnen des Protokolls

Wie aus der **Tabelle 2**. Praxis der Anpassungen am Protokoll ersichtlich ist, ist es in sieben Kantonen üblich, dass die Gesuchstellenden und/oder das Verwaltungspersonal eine Änderung am Protokoll verlangen können (AG, AI, BS, BE, GE, JU, OW). Lediglich in einem Kanton wird dies dabei für beide Parteien erlaubt (OW). Bei sieben Kantonen kann keine Person eine Änderung des Protokolls verlangen (AR, BL, FR, NE, SO, TI, ZG).

**Tabelle 2.** Praxis der Anpassungen am Protokoll

| Kanton | Gesuchsteller:in kann Änderungen verlangen | Andere Anwesende können Änderungen verlangen | Gesuchsteller:in liest das Protokoll | Andere Anwesende lesen das Protokoll | Gesuchsteller:in unterzeichnet das Protokoll | Andere Anwesende unterzeichnen das Protokoll |
|--------|--------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------|
| AG     | X                                          | ✓                                            | X                                    | ✓                                    | X                                            | ✓                                            |
| AR     | X                                          | X                                            | X                                    | X                                    | X                                            | X                                            |
| AI     | X                                          | ✓                                            | NA                                   | ✓                                    | NA                                           | X                                            |
| BL     | X                                          | X                                            | X                                    | X                                    | X                                            | X                                            |
| BS     | X                                          | ✓                                            | X                                    | ✓                                    | X                                            | ✓                                            |
| BE     | ✓                                          | X                                            | ✓                                    | NA                                   | ✓                                            | NA                                           |
| FR     | X                                          | X                                            | X                                    | X                                    | X                                            | X                                            |
| GE     | ✓                                          | X                                            | ✓                                    | X                                    | ✓                                            | ✓                                            |
| JU     | ✓                                          | X                                            | ✓                                    | X                                    | ✓                                            | X                                            |
| NE     | X                                          | X                                            | X                                    | X                                    | X                                            | X                                            |
| OW     | ✓                                          | ✓                                            | ✓                                    | ✓                                    | ✓                                            | ✓                                            |
| SO     | X                                          | X                                            | X                                    | X                                    | X                                            | X                                            |
| TI     | X                                          | X                                            | X                                    | X                                    | ✓                                            | ✓                                            |
| ZG     | X                                          | X                                            | X                                    | X                                    | X                                            | X                                            |

#### Legende

✓ = Ja

NA = Frage zwar relevant, aber nicht beantwortet

X = Nein

In der Mehrheit der Kantone ist es nicht die gängige Praxis, dass der oder die **Gesuchstellende** das Protokoll liest oder unterzeichnet. Lediglich in vier Kantonen wird in der Praxis dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin das Protokoll zum Gegenlesen und Unterzeichnen vorgelegt (BE, GE, JU, OW). In einigen Kantonen geschieht dies jedoch nur bei einer wörtlichen Protokollierung, welche wiederum nur in heiklen Fällen erfolgt. Heikle Fälle sind in diesem Kontext jene Dossiers, bei denen das Bürgerrecht basierend auf der Aktenprüfung potenziell nicht erteilt wird und es daher zu einem Beschwerdeverfahren kommen kann. Einer der 13 betroffenen Kantone hat die Frage nicht beantwortet (AI). In sieben Kantonen wird in der aktuellen Praxis das Protokoll auch nicht durch **andere Anwesende** gelesen oder unterzeichnet (AR, BL, FR, JU, NE, SO, ZG). Ein Kanton lässt das Protokoll in der Praxis nicht nochmal durch die Anwesenden lesen, aber unterschreiben (TI) und ein Kanton lässt es durch andere Anwesende durchlesen, aber nicht unterschreiben (AI). Ein Kanton hat die Frage nicht vollständig beantwortet (BE).

#### 5.1.6 Protokollersteller:in

In fünf Kantonen (AG, AI, BE, OW, ZG) ist eine beisitzende Person für das Protokoll zuständig. Am häufigsten, konkret in neun Kantonen (AR, BL, BS, FR, GE, JU, NE, SO), wird dies aber durch die gesprächsführende Person gemacht. Was die Funktion der protokollierenden Person anbelangt, war die häufigste Antwort «Mitarbeiter:in Einbürgerungsbehörde» (fünf Mal), gefolgt von «Sachbearbeiter:in» (vier Mal), wobei Mehrfachantworten möglich waren. Im Hinblick auf die Ausbildung der protokollführenden Person war die häufigste Antwort «Kauffmann/Kauffrau» (sieben Mal). Die restlichen Antworten waren sehr heterogen verteilt. Der Einbürgerungsdienst des Kantons Genf verfügt beispielsweise über ein Team von Untersuchungsbeauftragten, welche die Gespräche führen und die Informationen in den Untersuchungsbericht aufnehmen. Diese Angestellten haben unterschiedliche Hintergründe, werden aber intern in der Durchführung der Einbürgerungsuntersuchung geschult.

#### 5.1.7 Kosten der Protokollierung

Die Kantone gehen im Durchschnitt davon aus, dass eine Protokollierung eines Einbürgerungsgesprächs ca. 1.46 Stunden dauert, unabhängig davon, ob Protokolle während oder nach dem Gespräch geführt werden. Die Kantone, welche auch die Kosten dafür eingeschätzt haben gehen dabei von durchschnittlichen Kosten von 226 CHF (für die 1.46h) aus, wobei nur fünf der dreizehn relevanten Kantone alle nötigen Angaben für diese Berechnung gemacht haben. Somit sind diese durchschnittlichen Kosten auf kantonaler Ebene mit Vorsicht zu geniessen.

#### 5.1.8 Festhaltung rechtserheblicher Sachverhalt ohne Protokollierungspflichten und -Praxen

In zwei der Kantone, in denen auf kantonaler Ebene ein Einbürgerungsgespräch geführt werden kann, wird kein Protokoll erstellt (UR, VS). Zur Frage, wie der rechtserhebliche Sachverhalt ohne die Erstellung eines Protokolls festgehalten wird, ergab die Umfrage folgende Informationen: Wallis hält den rechtlich relevanten Sachverhalt gemäss der Umfragerückmeldung bei Gesprächen auf kantonaler Ebene nicht schriftlich fest. In der Online-Umfrage gab der Kanton an, nicht für ein vertiefendes Gespräch über das Thema zur Verfügung zu stehen, weshalb im Rahmen der vorliegenden Studie keine weiteren Informationen zum Prozess eingeholt werden konnten. Uri hingegen klärt in den Gesprächen auf kantonaler Ebene nur die rechtlichen Voraussetzungen im Gespräch ab und führt bei allfälligen weiteren Abklärungen lediglich eine Aktennotiz.

### 5.1.9 Zwischenfazit

- In der Praxis werden in **neun Kantonen Ergebnisprotokolle** und in **acht Kantonen Wortprotokolle** erstellt. In **zwei Kantonen werden zudem Audioaufnahmen** gemacht.
- Der **Umfang der Protokolle variiert stark**: Von keiner spezifischen Seitenanzahl in vier Kantonen umfasst ein Protokoll bis zu vier (in fünf Kantonen) und mehr als fünf Seiten (in vier Kantonen).
- Inhaltlich erfassen alle Kantone die **Daten der Gesuchstellenden** und **zehn Kantone auch noch die weiteren Gesprächsdaten**. Sechs Kantone erfassen wörtlich oder sinngemäss die Aussagen aller Gesprächsteilnehmenden, die anderen sieben Kantone nur die der Gesuchstellenden.
- In **sieben Kantonen kann das Verwaltungspersonal und/oder die Gesuchstellenden Änderungen am Protokoll verlangen**; lediglich in **vier Kantonen wird in der Praxis Gesuchstellenden das Protokoll zum Gegenlesen vorgelegt**. Sechs Kantone praktizieren keines dieser Optionen.
- In neun Kantonen wird die **Protokollerstellung von der gesprächsführenden Person übernommen**.
- Der Protokollierungsaufwand wird im Durchschnitt auf **1.46 Stunden und 226 CHF pro Protokoll geschätzt**.
- In den zwei Kantonen, die nicht protokollieren, wird der **rechtserhebliche Sachverhalt nicht schriftlich bzw. bei notwendiger Abklärung lediglich durch eine Aktennotiz festgehalten**.

## 5.2 Protokollierungspraxis auf kommunaler Ebene

Bei 205 (+21) Gemeindevertreter:innen werden in der Praxis Protokolle geführt, während 19 (+0) der Gemeindevertreter:innen angaben, keine Protokolle zu erstellen.<sup>63</sup> Von diesen 19 Gemeinden gaben allerdings in der Erläuterung ihrer Praxis 14 an, dass sie für die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts ein Formular (teilweise den kantonalen Erhebungsbericht) nutzen. Somit ist die Quote jener Gemeinden, in denen die Gesprächsinhalte in irgendeiner Form schriftlich festhalten, fast 100 Prozent.

Die zentrale Herausforderung, die sich in der Praxis in Bezug auf die Erstellung von Protokollen stellt, ist somit nicht, dass viele Gemeinden keine Protokolle erstellen würden. Wie nachfolgend erläutert wird, ist eher der Grad an Detailliertheit dieser Protokolle teilweise eine Herausforderung.

### 5.2.1 Form

Mit Abstand am meisten werden in den Gemeinden Ergebnisprotokolle geführt (127 + 17 Gemeindevertreter:innen), während 53 (+6) Gemeindevertreter:innen ein Wortprotokoll erstellen. Audioaufnah-

---

<sup>63</sup> Da diese 19 Gemeinden in der Online-Befragung angegeben haben, kein Protokoll zu führen, haben diese die Fragen zu den detaillierten Regelungen nicht beantworten müssen und werden für die folgenden Kapitel nicht mehr berücksichtigt.

men werden nur in den Gemeinden von 22 (+4) der Umfrageteilnehmenden erstellt. Aus den Interviews geht zudem hervor, dass die Ergebnisse bzw. Antworten der Gespräche oftmals summarisch in ein Protokoll oder Untersuchungs- resp. Erhebungsbericht übertragen werden. Was genau mit «summarisch» gemeint ist, hängt von der Praxis der einzelnen Gemeinden ab. Teilweise werden sowohl die Fragen als auch die Antworten möglichst sinngetreu festgehalten, in anderen Fällen wird bspw. nur vermerkt, dass eine Frage nicht beantwortet werden konnte, ohne den genauen Gesprächsinhalt festzuhalten. Oder aber es werden nur relativ pauschale Aussagen protokolliert, wie bspw., dass eine Person integriert bzw. nicht integriert ist. Genau diese feinen Nuancen in der Art und Weise, wie ein Protokoll erstellt wird, sind dabei aus juristischer Sicht ausschlaggebend dafür, ob die Dokumentation zulässig ist oder nicht (vgl. Kapitel 3 bezüglich der Vorgaben des Bundesgerichts).

Teilweise werden in der Praxis zudem ein separates Protokoll und zusätzlich ein Erhebungsbericht erstellt, während in anderen Gemeinden die Gesprächsinhalte direkt in den Erhebungsbericht übertragen werden, ohne ein separates Protokoll zu erstellen. Diese letztgenannte Praxis birgt die Gefahr, dass nicht mehr klar nachvollzogen werden kann, welche Informationen im Erhebungsbericht aus den Gesprächen stammen und welche aus anderen Quellen (der vorhergehenden Aktenprüfung). Die Nachvollziehbarkeit der Dokumentation ist dadurch gefährdet. Zudem werden der Gesprächsverlauf und -Kontext nicht mehr abgebildet, weil die Inhalte fragmentiert in den Erhebungsbericht übertragen werden. Aus Sicht der Gesuchstellenden ist dies gemäss den gesammelten Rückmeldungen insofern problematisch, als dass bei einer lückenhaften respektive selektiven Protokollierung der Gespräche wichtige Nuancen verloren gehen.

Es wurden im Rahmen der Datenerhebung verschiedene Fälle beschrieben, in denen die unzulängliche Qualität der Protokolle eine wichtige Rolle im Einbürgerungsprozess gespielt hat. So wurde in den geschilderten Beispielen häufig nur selektiv protokolliert, wobei gemäss der Wahrnehmung der Betroffenen nur das Negative hervorgehoben wurde (bspw., wenn eine gesuchstellende Person angab, eine Frage aufgrund seiner/ihrer Nervosität gerade nicht beantworten zu können, die Antwort aber eigentlich zu wissen, wurde im Protokoll nur festgehalten, dass die Person die Antwort nicht wusste, ohne den Kontext wiederzugeben). Gleichzeitig wurden als unfair wahrgenommene Fragen der Gesprächsführer:innen, die die Gesuchstellenden verunsichert haben, gar nicht protokolliert und auch andere einschüchternde Faktoren (teilweise wurde bspw. geschildert, dass die Gesuchstellenden sich von den Gesprächsführenden ausgelacht fühlten) wurden nicht erfasst. In den Protokollen fehlten somit wichtige Elemente der Gespräche, die bspw. erklärt hätten, warum einer Person ab einem gewissen Zeitpunkt im Gespräch sehr verunsichert auftrat und nur noch wenige Fragen richtig beantworten konnte. Aus der Perspektive der Gesuchsteller:innen wäre die Erstellung eines Wortprotokolls oder die Aufzeichnung von Ton (und ggf. Bild) gemäss den Rückmeldungen wünschenswert. Dies, weil einerseits somit die vollständige Gesprächssituation objektiv dokumentiert wäre. Andererseits könnte eine Ton- oder Videoaufzeichnung eine Art präventiven Effekt haben, indem gesprächsführende Personen sich stärker überlegen würden, welche Fragen angemessen sind und welche nicht, da alles aufgezeichnet ist und später von Aufsichtsstellen oder Gerichten eingesehen werden könnte. Dabei sollte aus Sicht der Gesuchstellenden beachtet werden, dass die Aufzeichnungen nicht zu einer weiteren Verunsicherung der befragten Personen führen (bspw. indem zu Beginn des Gesprächs klargestellt wird, dass die Aufzeichnung zu ihrem Schutz und nicht zur Kontrolle dient oder aber bei einer Bildaufzeichnung alle Gesprächsteilnehmenden und nicht nur die Gesuchstellenden aufgezeichnet werden).

Schliesslich gilt es hierbei zu beachten, dass auch auf kommunaler Ebene die Protokollierungsdichte bzw. die Modalität des Protokolls häufig dem Einzelfall angepasst wird. Beispielsweise wird bei einer interviewten Gemeinde spätestens beim dritten Gespräch ein Wortprotokoll geführt oder eine Audioaufnahme erstellt, wenn die Integration oder andere Kriterien in Frage gestellt werden. In anderen Gemeinden werden bei Gesprächen mit Einbürgerungswilligen, die aufgrund der vorherigen Aktenprüfung potenziell abgelehnt werden, detailliertere Protokolle erstellt als bei Gesprächen mit Gesuchsteller:innen, die ein unumstrittenes Dossier haben. Diese erhöhte Protokollierungsdichte dient in solchen Fällen dazu, die Grundlage für einen potenziell negativen Entscheid detailliert festzuhalten, um bei rechtlichen Streitigkeiten eine gute Beweisgrundlage zu haben. Hingegen gibt es auch behördliche Akteure, welche solch eine Anpassung der Protokollierungsform je nach Fall für unangebracht befinden. Dies, da aus dieser Perspektive bereits eine gewisse Bewertung während oder sogar vor dem Gespräch stattfindet, welche aber prozessual eigentlich erst im Anschluss an das Gespräch vorgenommen werden sollte.

#### 5.2.2 Umfang

In Bezug auf den Umfang wird in den Gemeinden von 31 der Befragten (+0) keine spezifische Seitenzahl für das Protokoll erstellt, was so verstanden werden kann, dass die Länge des Protokolls je nach Gespräch variiert. 118 (+14) Gemeindevertreter:innen erstellen gemäss Umfrage ein Protokoll von bis zu vier Seiten. Bei 49 (+4) umfassen die Protokolle mehr als fünf Seiten. Zwei Gemeindevertreter:innen wussten nicht, wie lange die Protokolle jeweils sind und fünf haben die Frage nicht beantwortet.

Es gilt dabei zu beachten, dass der Inhalt des Gesprächs bei den Gemeinden wie bereits erwähnt häufig im Untersuchungs- resp. Erhebungsbericht zusammengefasst werden. Diese Berichte sind oft relativ lang, da sie alle Informationen über den Einbürgerungsantrag aus verschiedenen Quellen enthalten, darunter das Interview, aber auch verschiedene offizielle Dokumente wie Steuerauszüge.

#### 5.2.3 Erfassung der Gesprächsdaten

In den Gemeinden von 197 (+19) der Befragten werden bestimmte Daten zum Gespräch im Protokoll erfasst. Fast flächendeckend, konkret bei 186 der befragten Gemeindevertreter:innen (+18) werden die Daten der gesuchstellenden Personen in der Praxis erfasst. Die Daten des Gesprächs, wie Dauer oder Uhrzeit, werden wiederum bei 146 (+15) Gemeindevertreter:innen ebenfalls protokolliert. Die häufigste Kombination (in den Gemeinden von 50 + 9 Befragten) ist, dass sowohl die Daten der Gesuchstellenden, als auch Daten des Gesprächs, die Gesprächssituation und die Gesprächsanwesenden protokolliert werden.

#### 5.2.4 Inhaltliche Erfassung

Bei 112 (+17) Gemeindevertreter:innen wird dabei das durch die Gesuchstellenden Gesagte sinngemäss protokolliert. 47 (+4) Gemeindevertreter:innen müssen diese Erfassung des Gesagten wörtlich protokollieren. 46 (+12) Gemeindevertreter:innen gaben zudem auch an, dass sinngemäss protokolliert werden muss, was andere Anwesende gesagt haben.

#### 5.2.5 Anpassung am Protokoll sowie Lesen und Unterzeichnen des Protokolls

In den Gemeinden von 16 (+2) Befragten wird in der Praxis erlaubt, dass nur die Gesuchstellenden und bei 67 (+6) das Verwaltungspersonal eine Änderung am Protokoll verlangen können. 14 (+0) Gemeindevertreter:innen wissen nicht, ob dies in der Praxis gemacht wird und lediglich bei 21 (+2) Gemeindevertreter:innen wird dies für beide Parteien erlaubt. Bei 73 (+10) Gemeindevertreter:innen kann niemand eine Änderung am Protokoll verlangen.

In den Einbürgerungsgesprächen von 132 (+17) der befragten Gemeindevertreter:innen ist in der Praxis nicht vorgesehen, dass die **gesuchstellende Person** das Protokoll liest oder unterzeichnet. 3 (+0) Gemeindevertreter:innen wissen nicht, wie dies in der Praxis gehandhabt wird und lediglich bei 24 (+1) Gemeindevertreter:innen wird dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin das Protokoll sowohl zum Gegenlesen, als auch zur Unterzeichnung vorgelegt. Bei 30 (+3) Gemeindevertreter:innen ist es zudem nicht üblich, dass die **anderen Anwesenden** das Protokoll lesen oder unterzeichnen, während dies bei 88 (+9) die aktuelle Praxis ist. 3 (+0) Befragte wussten nicht, wie dies im heutigen Vollzug gehandhabt wird. Interessant erscheint hierbei, dass wie zuvor gemäss Vorschriften auch in der Praxis öfter die anderen Anwesenden das Protokoll lesen und unterzeichnen müssen resp. dürfen, als die Gesuchstellenden selbst.

#### 5.2.6 Protokollersteller:in

Bei 166 (+16) der befragten Gemeindevertreter:innen ist eine beisitzende Person für das Protokoll zuständig, während bei 43 (+6) Gemeindevertreter:innen die Protokollierung durch die gesprächsführende Person erfolgt. Somit sind in der grossen Mehrheit der Fälle mindestens zwei Personen (plus die/der Gesuchsteller:in) am Gespräch beteiligt. Die protokollführende Person ist dabei meistens der oder die «Gemeindeschreiber:in» (66), oder «Verwaltungspersonal» (39) resp. «Mitarbeitende des Einwohnerwesens» (33). Gefragt nach der Ausbildung der Protokollführerin resp. des Protokollführers gaben 77 Gemeindevertreter:innen an, dass es sich um kaufmännische Angestellte handelt, gefolgt von Personen mit dem Diplomelehrgang Gemeindeschreiber:in (35) oder anderen Weiterbildungen (17). Spezifische Ausbildungen in Bezug auf die Protokollierung wurden kaum erwähnt.

#### 5.2.7 Kosten der Protokollierung

Auf die Frage nach dem Aufwand und den damit verbundenen Kosten der Protokollierung gehen die Gemeindevertreter:innen im Durchschnitt davon aus, dass die Erstellung des Protokolls pro Einbürgerungsgespräche ca. 1.8 Stunden dauert, unabhängig davon, ob diese Arbeit während oder nach dem Gespräch erledigt wird. Für diesen zeitlichen Aufwand fallen gemäss Umfragerückmeldungen durchschnittliche Kosten von 152.30 CHF an.

#### 5.2.8 Festhaltung rechtserheblicher Sachverhalt ohne Protokollierungspflichten und -Praxen

Aus den erhobenen Daten geht hervor, dass es in der Praxis kaum Gemeinden gibt, die die Einbürgerungsgespräche gar nicht protokollieren. Lediglich zwei Gemeinden haben angegeben, dass sie keinen Bedarf sehen, die Gesprächsinhalte in schriftlicher Form festzuhalten. Es gilt hier noch anzumerken, dass gewisse Gemeinden angegeben haben, dass sie nach ihrem Verständnis kein Protokoll erstellen, allerdings dann erläuterten, dass die Gesprächsinhalte bspw. direkt im Erhebungsbericht erfassen. Diese Gemeinden wurden in den zuvor vorgestellten Zahlen berücksichtigt.

Zusammengefasst ist die zentrale Herausforderung, die sich in der Praxis in Bezug auf die Erstellung von Protokollen stellt, nicht, dass viele Gemeinden keine Protokolle erstellen. Vielmehr erscheint es problematisch, dass der Grad an Detailliertheit dieser Protokolle teilweise sehr gering ist und dass durch die Erstellung eines aus verschiedenen Quellen gespiesenen Erhebungsberichts nicht mehr klar ersichtlich ist, welche Elemente aus dem Gespräch stammen und welche nicht.

#### 5.2.9 Zwischenfazit

- In einem **Grossteil der Gemeinden der Befragten werden Einbürgerungsgespräche mit Ergebnisprotokollen protokolliert**; in einem kleineren Teil mit Wortprotokollen, auch abhängig davon, wie klar resp. kritisch der Einzelfall ist.
- **Gesprächsinhalte werden somit meist summarisch zusammengefasst**, wobei der Grad der Detailliertheit sehr stark variiert. Gleichzeitig ist es genau diese Protokollierungsdichte, die schliesslich entscheidend ist, ob die Protokollierungspraxis mit Blick auf das rechtliche Gehör zulässig ist oder nicht.
- Häufig werden die **Gesprächsinhalte direkt im Erhebungsbericht zusammengefasst, wo auch Informationen aus anderen Quellen festgehalten** werden. Dies führt zu einer mangelnden Nachvollziehbarkeit der Informationen.
- Die **meisten Befragten geben an, dass ein zwischen einer und vier Seiten langes Protokoll erstellt wird**, bei den anderen variiert dies nach Gespräch oder umfasst mehr als fünf Seiten.
- Inhaltlich berichten die Befragten überwiegend, dass **sowohl Daten der Gesuchstellenden als auch Gesprächsdaten protokolliert werden. Das Gesagte der Gesuchstellenden wird meist sinngemäss protokolliert**, seltener wörtlich und seltener auch das Gesagte der anderen Anwesenden.
- **In den Gemeinden von 114 Personen können Gesuchstellende und/oder Verwaltungspersonal Änderungen am Protokoll vorschlagen; 83 Befragte geben an, dass dies in ihren Gemeinden nicht möglich ist.** Es ist ausserdem in den Gemeinden von nur 25 Befragten üblich, dass Gesuchstellende das Protokoll lesen und/oder unterzeichnen, während 97 Befragte angeben, dass ihre Gemeinden den anderen Anwesenden dies erlauben.
- Das Protokoll wird überwiegend von **beisitzenden Personen erstellt und nimmt 1.8 Stunden Arbeitszeit in Anspruch, was Kosten in Höhe von 152.30 CHF pro Protokoll entspricht**.
- Nur **zwei Gemeindevertreter:innen gaben an, dass sie in der Praxis die Gespräche auf keine Weise protokollieren**.

## 6 Unterschiede zwischen kantonalen und kommunalen Vorschriften und der Praxis

In diesem Kapitel beleuchten wir die zentralen Unterschiede zwischen den von den Befragten genannten Protokollierungsvorschriften und -Praxen im ordentlichen Einbürgerungsverfahren.

### 6.1 Unterschiede auf kantonaler Ebene

Um die Unterschiede zwischen den geltenden Protokollierungsvorschriften und der in den Kantonen gängigen Praxis aufzeigen zu können, fasst **Tabelle 3**. Übersicht über Protokollierungsvorschriften und -praxen aller Kantone die Erkenntnisse aus den vorherigen Kapiteln zur kantonalen Ebene nochmals zusammen. Insgesamt zeigt die Analyse, dass in den meisten Kantonen Einbürgerungsgespräche auf kantonaler Ebene stattfinden und diese auch in den meisten Fällen protokolliert 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 bspw. 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 sieben Kantonen sind zudem gemäss der Vorschrift oder in der Praxis Anpassungen am Protokoll möglich. Lediglich sechs Kantone geben an, dass sie das Protokoll anderen Anwesenden zum Lesen und/oder Unterschreiben vorlegen; nur vier Kantone indizieren, dass sie dies bei den Gesuchstellenden tun. Damit 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.

**Tabelle 3.** Übersicht über Protokollierungsvorschriften und -praxen aller Kantone

| Kanton | Gespräch auf kantonaler Ebene? | Protokollierungs-vorschriften? | Wird ein Protokoll geführt? | Form/ Modalität des Protokolls |         | Umfang (in Seiten) |        | Erfassung der Gesprächsdaten |        | Erfassung der Gesprächsinhalte |        | Anpassungen am Protokoll |        | Lesen und/oder unterzeichnen Gesuchstellende |        | Lesen und/oder unterzeichnen andere Anwesende |        |
|--------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|---------|--------------------|--------|------------------------------|--------|--------------------------------|--------|--------------------------|--------|----------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------|--------|
|        |                                |                                |                             | Vorschrift                     | Praxis  | Vorschrift         | Praxis | Vorschrift                   | Praxis | Vorschrift                     | Praxis | Vorschrift               | Praxis | Vorschrift                                   | Praxis | Vorschrift                                    | Praxis |
| AG     | ✓                              | ✓                              | ✓                           | NA                             | W, A    | NA                 | X      | NA                           | ✓      | NA                             | ✓      | NA                       | ✓      | NA                                           | X      | NA                                            | ✓      |
| AR     | ✓                              | x                              | ✓                           | -                              | E, G    | -                  | < 1    | -                            | ✓      | -                              | ✓      | -                        | X      | -                                            | X      | -                                             | X      |
| AI     | ✓                              | ✓                              | ✓                           | NA                             | E, G    | X                  | < 1    | ✓                            | ✓      | ✓                              | ✓      | ✓                        | ✓      | NA                                           | NA     | ✓                                             | ✓      |
| BL     | ✓                              | x                              | ✓                           | -                              | E       | -                  | > 5    | -                            | ✓      | -                              | ✓      | -                        | X      | -                                            | X      | -                                             | X      |
| BS     | ✓                              | ✓                              | ✓                           | W, E                           | W, E    | 3-4                | 3-4    | ✓                            | ✓      | ✓                              | ✓      | NA                       | ✓      | X                                            | X      | ✓                                             | ✓      |
| BE     | ✓                              | ✓                              | ✓                           | NA                             | W       | NA                 | 3-5    | NA                           | ✓      | NA                             | ✓      | NA                       | ✓      | NA                                           | ✓      | NA                                            | NA     |
| FR     | ✓                              | ✓                              | ✓                           | W                              | W       | X                  | > 5    | ✓                            | ✓      | ✓                              | ✓      | X                        | X      | X                                            | X      | X                                             | X      |
| GE     | ✓                              | ✓                              | ✓                           | W                              | W       | X                  | > 5    | ✓                            | ✓      | ✓                              | ✓      | ✓                        | ✓      | ✓                                            | ✓      | NA                                            | ✓      |
| GL     | x                              | x                              | x                           | -                              | -       | -                  | -      | -                            | -      | -                              | -      | -                        | -      | -                                            | -      | -                                             | -      |
| GR     | x                              | x                              | x                           | -                              | -       | -                  | -      | -                            | -      | -                              | -      | -                        | -      | -                                            | -      | -                                             | -      |
| JU     | ✓                              | x                              | ✓                           | -                              | W       | -                  | > 5    | -                            | ✓      | -                              | ✓      | -                        | ✓      | -                                            | ✓      | -                                             | NA     |
| LU     | x                              | x                              | x                           | -                              | -       | -                  | -      | -                            | -      | -                              | -      | -                        | -      | -                                            | -      | -                                             | -      |
| NE     | ✓                              | ✓                              | ✓                           | W, E                           | W, E    | X                  | X      | ✓                            | ✓      | ✓                              | ✓      | X                        | X      | X                                            | X      | X                                             | X      |
| NW     | ✓                              | ✓                              | ✓                           | E                              | E       | NA                 | NA     | NA                           | NA     | NA                             | NA     | NA                       | NA     | NA                                           | NA     | NA                                            | NA     |
| OW     | ✓                              | ✓                              | ✓                           | E                              | E       | X                  | X      | NA                           | ✓      | ✓                              | ✓      | NA                       | ✓      | NA                                           | ✓      | NA                                            | ✓      |
| SG     | x                              | x                              | x                           | -                              | -       | -                  | -      | -                            | -      | -                              | -      | -                        | -      | -                                            | -      | -                                             | -      |
| SH     | x                              | x                              | x                           | -                              | -       | -                  | -      | -                            | -      | -                              | -      | -                        | -      | -                                            | -      | -                                             | -      |
| SZ     | x                              | x                              | x                           | -                              | -       | -                  | -      | -                            | -      | -                              | -      | -                        | -      | -                                            | -      | -                                             | -      |
| SO     | ✓                              | ✓                              | ✓                           | E                              | E       | X                  | X      | ✓                            | ✓      | ✓                              | ✓      | X                        | X      | X                                            | X      | X                                             | X      |
| TI     | ✓                              | x                              | ✓                           | -                              | NA      | -                  | NA     | -                            | NA     | -                              | NA     | -                        | X      | -                                            | X      | -                                             | ✓      |
| TG     | x                              | x                              | x                           | -                              | -       | -                  | -      | -                            | -      | -                              | -      | -                        | -      | -                                            | -      | -                                             | -      |
| UR     | ✓                              | x                              | x                           | -                              | -       | -                  | -      | -                            | -      | -                              | -      | -                        | -      | -                                            | -      | -                                             | -      |
| VD     | x                              | x                              | x                           | -                              | -       | -                  | -      | -                            | -      | -                              | -      | -                        | -      | -                                            | -      | -                                             | -      |
| VS     | ✓                              | x                              | x                           | -                              | -       | -                  | -      | -                            | -      | -                              | -      | -                        | -      | -                                            | -      | -                                             | -      |
| ZH     | x                              | x                              | x                           | -                              | -       | -                  | -      | -                            | -      | -                              | -      | -                        | -      | -                                            | -      | -                                             | -      |
| ZG     | ✓                              | x                              | ✓                           | -                              | W, E, A | -                  | 1-2    | -                            | ✓      | -                              | ✓      | -                        | X      | -                                            | X      | -                                             | X      |
| N =    | 17                             | 10                             | 15                          |                                |         |                    |        |                              |        |                                |        |                          |        |                                              |        |                                               |        |

**Legende**

✓ = Ja; W = Wortprotokoll; E = Ergebnisprotokoll; G = Gedächtnisprotokoll; A = Audioaufnahme ohne Bild; - = keine Angabe, da irrelevant; NA = Frage zwar relevant, aber nicht beantwortet; X = "Nein", "Nichts" oder o.ä. (d.h. bspw. keine Vorschriften)

## 6.2 Unterschiede auf kommunaler Ebene

**Tabelle 4.** Ergebnisse zu Protokollierungsvorschriften und Praxis stellt die Ergebnisse zu den Protokollierungsvorschriften und der gemäss den Rückmeldungen gängigen Praxis auf kommunaler Ebene dar.

**Tabelle 4.** Ergebnisse zu Protokollierungsvorschriften und Praxis

|                                                |            |                |        |
|------------------------------------------------|------------|----------------|--------|
| Gespräch auf kommunaler Ebene?                 |            | Ja, immer      | 274    |
|                                                |            | Nur bei Bedarf | 27     |
|                                                |            | Nein           | 22     |
| Protokollierungsvorschriften?                  |            | Ja             | N= 135 |
|                                                |            | Nein           | 79     |
|                                                |            | NA             | 87     |
| Protokollierung geführt?                       |            | Ja             | N= 205 |
|                                                |            | Nein           | 19     |
|                                                |            | NA             | 77     |
| Form                                           | Vorschrift | Ja             | 88     |
|                                                |            | Nein           | 14     |
|                                                |            | NA             | 33     |
|                                                | Praxis     | Ja             | 197    |
|                                                |            | Nein           | 1      |
|                                                |            | NA             | 7      |
| Umfang                                         | Vorschrift | Ja             | 66     |
|                                                |            | Nein           | 38     |
|                                                |            | NA             | 31     |
|                                                | Praxis     | Ja             | 167    |
|                                                |            | Nein           | 31     |
|                                                |            | NA             | 7      |
| Erfassung der Gesprächsdaten                   | Vorschrift | Ja             | 82     |
|                                                |            | Nein           | 14     |
|                                                |            | NA             | 39     |
|                                                | Praxis     | Ja             | 197    |
|                                                |            | Nein           | 1      |
|                                                |            | NA             | 7      |
| Erfassung der Gesprächsinhalte                 | Vorschrift | Ja             | 82     |
|                                                |            | Nein           | 14     |
|                                                |            | NA             | 39     |
|                                                | Praxis     | Ja             | 193    |
|                                                |            | Nein           | 3      |
|                                                |            | NA             | 9      |
| Anpassungen am Protokoll                       | Vorschrift | Ja             | 76     |
|                                                |            | Nein           | 13     |
|                                                |            | NA             | 46     |
|                                                | Praxis     | Ja             | 104    |
|                                                |            | Nein           | 73     |
|                                                |            | NA             | 28     |
| Lesen und unterzeichnen durch Gesuchstellende  | Vorschrift | Ja             | 21     |
|                                                |            | Nein           | 65     |
|                                                |            | NA             | 49     |
|                                                | Praxis     | Ja             | 46     |
|                                                |            | Nein           | 132    |
|                                                |            | NA             | 27     |
| Lesen und unterzeichnen durch andere Anwesende | Vorschrift | Ja             | 60     |
|                                                |            | Nein           | 27     |
|                                                |            | NA             | 48     |
|                                                | Praxis     | Ja             | 155    |
|                                                |            | Nein           | 30     |
|                                                |            | NA             | 20     |

Es zeigt sich, dass 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, angeben, es gebe nach ihrem Wissen keine Vorgaben. Es ist also teilweise eine unzulängliche Kenntnis über die gültigen Vorschriften festzustellen. Dennoch scheint es in der Praxis die Norm zu sein, die Gespräche zu einem gewissen Grad zu protokollieren. In Dreiviertel der Fälle wird dabei das Gesagte durch die Gesuchstellenden 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.

## 7 Herausforderungen im aktuellen System

In diesem Kapitel werden die zentralen Herausforderungen im aktuellen System beschrieben, wobei dies einerseits Probleme bei der Anwendung von Vorschriften, Probleme in der heutigen Protokollierungspraxis sowie daraus resultierende Konsequenzen wie die Gutheissung von Beschwerden umfasst.

### 7.1 Herausforderungen bei der Anwendung der rechtlichen Vorgaben

Das ordentliche Einbürgerungsverfahren hat sich gemäss den Rückmeldungen seit der Revision, die 2018 in Kraft trat, stark verändert. Mit dieser Reform wurde das Einbürgerungsverfahren in der Schweiz bis zu einem gewissen Grad vereinheitlicht, indem klare und eindeutige Kriterien insbesondere in Bezug auf Finanzen, Sprache und Aufenthaltsstatus festgelegt wurden. Auch wenn die Relevanz dieser Kriterien im Rahmen dieses Berichts nicht diskutiert werden, bleibt festzuhalten, dass diese Reform und die Einführung einheitlicher Kriterien in der gesamten Schweiz die Rolle und die Bedeutung der Gespräche im Verfahren verändert haben. Vor allem die Gemeinden hätten gemäss den Rückmeldungen an Macht und Handlungsspielraum verloren. Nach dieser Änderung und obwohl das nationale Verfahren präziser geworden ist, wissen gemäss einzelnen Interviewpartner:innen einige Gemeinden daher möglicherweise nicht mehr genau, welche Rolle sie in diesem Verfahren spielen und welche Pflichten und Aufgaben sie haben. Dies vor allem auch dann, wenn die kantonalen Richtlinien unklar bleiben und keine Kontrolle über die Begründung des Gemeindeentscheids über das Bürgerrecht durchgeführt wird.

Die erhobenen Daten zeigen dabei auch, dass die grosse Mehrheit der Gemeinden, die an der Befragung teilnahm, auf die eine oder andere Weise ein Protokoll erstellt. Es zeigt sich jedoch ebenfalls, dass nicht immer klar ist, was in diesem Protokoll festgehalten werden und welche Fragen in den Gesprächen gestellt werden sollen. Auch der Einfluss der Politik auf den Inhalt der Gespräche und den daraus folgenden Entscheidungen wurde in verschiedenen Interviews erwähnt. Gerade in solchen Fällen ist eine standardisierte und detaillierte Protokollierung dieser Gespräche von hoher Relevanz, damit auch bei der Weiterverarbeitung und Kontrolle dieser Protokolle die Gesuchstellenden vor unangemessenem Verhalten der Befragenden geschützt werden. In diesem Zusammenhang weisen einige Gemeinden darauf hin, dass es praktisch wäre, wenn der Kanton ein standardisiertes Formular für die Gesprächsführung und Protokollierung zur Verfügung stellen würde.

Es ist dabei auch von entscheidender Bedeutung, dass standardisierte Formulare und Vorschriften regelmässig bei den Gemeinden bekannt gemacht werden. Der Mangel an institutionalisierten Kommunikationsflüssen kann möglicherweise zu einem fehlenden Bewusstsein für die geltenden Regelungen führen, beispielsweise im Falle von Personalwechseln auf der Gemeindeebene. Das Wissen um die Vorschriften kann auch mit der Grösse der Gemeinde zusammenhängen. Einige Gemeinden haben nur sehr wenige Anträge pro Jahr, manchmal sogar in einzelnen Jahren gar keine, während andere so viele Fälle haben, dass sie über spezialisiertes Personal verfügen oder zumindest regelmässig Einbürgerungsverfahren durchführen und daher die Verfahren besser kennen und mit den Normen und Richtlinien auf dem Laufenden bleiben.

Es erscheint in diesem Zusammenhang sinnvoll resp. notwendig zu sein, Kontrollmechanismen zu schaffen, mit denen sichergestellt werden kann, dass die bestehenden Vorschriften eingehalten und/oder standardisierte Formulare korrekt verwendet werden. Beispielsweise gibt der Kanton Wallis

einen Rahmen für den Erhebungsbericht der Gemeinden vor und verlangt zusätzlich, dass ein Gesprächsprotokoll mit den Fragen und Antworten erstellt wird. Die Gemeinden müssen das Protokoll jedoch nicht unbedingt zusammen mit dem Bericht an den Kanton schicken. Einige Gemeinden wissen zudem gemäss der durchgeführten Befragung nicht, dass es diese Richtlinien überhaupt gibt. Schliesslich gilt es dabei anzumerken, dass aus den gesammelten Rückmeldungen ebenfalls hervorgeht, dass nicht alle Gemeinden ein Eingreifen durch den Bund oder die Kantone begrüssen würden.

## 7.2 Herausforderungen aufgrund der aktuellen Protokollierungspraxis

Die Reform von 2018 hat gemäss Interviewaussagen unter anderem dazu geführt, dass die Zahl der Anträge, die alle formalen Anforderungen erfüllen, drastisch gesunken ist, sodass die Anträge im Vorfeld stärker aussortiert werden und die Gemeinden und Kantone weniger Gesuche aufgrund des Gesprächs ablehnen als zuvor. Infolgedessen sind gemäss gewissen Rückmeldungen auch Beschwerden seltener. In der Praxis scheint dabei eine gänzlich fehlende Protokollierung gemäss den erhobenen Daten kein regelmässiges Problem zu sein. Gleichzeitig scheint besonders eine spezifische, in der Praxis sehr weit verbreitete Art der Protokollierung nicht unproblematisch: Die Protokollierung der Gespräche direkt in den Erhebungsberichten. Wie in Kapitel 5 beschrieben, nutzen viele Kommunen die von den Kantonen zur Verfügung gestellten Erhebungsberichte für die Zusammenfassung der Gespräche. Dabei werden die Gesprächsinhalte häufig sehr stark zusammengefasst und die Chronologie der Gespräche ist nicht mehr nachvollziehbar. Zudem verursacht diese Praxis eine Vermischung der Daten aus verschiedenen Quellen, d.h. die Erkenntnisse aus der Überprüfung von Dokumenten wie den Strafregisterauszügen, den Sprachkenntnisnachweisen usw. fliessen gemeinsam mit den Informationen aus dem Gespräch in ein einziges Dokument. Was genau aus den Gesprächen hervorging und welche Informationen das Resultat der Aktenprüfung ist, ist somit in vielen Fällen später nicht mehr nachvollziehbar. Dies ist gemäss Interviewrückmeldungen aus juristischer Sicht problematisch und kann im äussersten Fall sogar dazu führen, dass Gerichte die Dokumentation als unzulänglich bewerten. Hier hängt es aber stark davon ab, wie genau die Informationen in den Erhebungsbericht eingefüllt werden. Wird klar gekennzeichnet, aus welcher Quelle die Information stammt und werden die Gesprächsinhalte in angemessen ausführlicher Form zusammengefasst, kann die Nutzung des Erhebungsberichts aus juristischer Sicht auch zulässig sein.

Es gilt hier anzumerken, dass die Erstellung von Wortprotokollen, mit denen das Problem einer unzureichenden Festhaltung der Gesprächsinhalte umgangen werden kann, häufiger durch kantonale als durch kommunale Behörden erstellt werden. Zudem haben verschiedene Interviewpartner:innen von kantonalen Behörden festgestellt, dass es in ihren Kantonen jeweils einzelne Gemeinden gibt, die für ihre mangelhafte Protokollierungspraxis bekannt sind und auch von der kantonalen Ebene darauf angesprochen werden. Jedoch folgt daraufhin nicht immer eine Praxisänderung der betroffenen kommunalen Einbürgerungsbehörden, da diese ihre eigenen Verfahren als angemessen empfinden.

## 7.3 Gutheissung von Beschwerden aufgrund der Protokollierungspraxis

Eine ungenügende, d.h. lücken- oder fehlerhafte Protokollierung kann in der Praxis dazu führen, dass Beschwerden von Gesuchstellenden von den zuständigen Aufsichtsbehörden resp. Gerichten gutgeheissen werden und die Verfahren neu aufgerollt werden müssen. Die von den Interviewpartner:innen geschilderten Fälle umfassen bspw. Gemeindeentscheide, die durch die zuständige kantonale Auf-

sichtsbehörde aufgehoben resp. übersteuert wurden, weil die Protokolle der Gemeinden die Ablehnungsgründe nicht ausreichend nachgewiesen haben. In einem Fall brachte die Gemeinde bspw. die aus ihrer Sicht mangelnde Integration der Gesuchstellenden als Ablehnungsgrund vor, wobei dies aber aus Sicht der kantonalen Aufsichtsstelle nicht genügend aus dem Gesprächsprotokoll hervorging. Hier wurde das Bürgerrecht trotz Ablehnung durch die Gemeinde schliesslich durch die kantonale Stelle erteilt. In anderen Fällen mussten die Gemeinden die Verfahren nochmals aufnehmen und die Einbürgerungsgespräche erneut führen, weil die zuständigen Gerichte die Dokumentation der Gespräche als unzulänglich befanden.

Im Gesamtbild der erhobenen Daten handelt es sich hierbei um eine vergleichsweise geringe Anzahl von dokumentierten Fällen, in denen die mangelhafte Protokollierung dazu geführt hat, dass die Entscheide der Gemeinden aufgehoben wurden. Dennoch sind diese Fälle von grosser Wichtigkeit, gerade auch weil die betroffenen Gesuchstellenden gemäss den Rückmeldungen häufig die erfahrene Fehlbehandlung durch die Behörden über Jahre als belastend empfinden und dadurch geprägt werden. Zudem haben solche Fälle den Effekt, dass andere potenzielle Gesuchstellende (als Personen, die sich potenziell einbürgern lassen könnten), erst gar kein Gesuch stellen, weil sie sich vor der möglicherweise unfairen Behandlung schützen wollen.

Gleichzeitig wurden aber in Interviews einzelne Fälle genannt, in denen aufgrund der Erstellung einer Audioaufnahme und einem darauf basierenden Wortprotokoll Beschwerden von Gesuchstellenden zurückgewiesen werden konnten. Konkret haben die betroffenen Gesuchsteller:innen (sowie die engagierten Rechtsanwält:innen) aufgrund der gemachten Aufzeichnungen (Wortprotokoll und Audioaufzeichnung) ihre Beschwerde zurückgezogen, weil mit dieser Art der Dokumentation bspw. bewiesen werden konnte, dass die Gesuchsteller:innen in den Einbürgerungsgesprächen sehr viele Fragen nicht angemessen beantworten konnten. Gemäss der entsprechenden Interviewaussage war es für den beschriebenen Fall von zentraler Bedeutung, dass eine Audioaufzeichnung und ein darauf basierendes Wortprotokoll erstellt worden war, da bspw. ein Ergebnisprotokoll nicht Beweis genug gewesen wäre, um einen Rückzug der Beschwerde zu bewirken.

Für die Protokollierung heisst dies zusammengefasst, dass Wortprotokolle kombiniert mit Audioaufzeichnungen bei heiklen Fällen resp. bei Fällen, bei denen es möglicherweise zu einer Ablehnung kommt, eine Sicherheit für die betroffenen Einbürgerungsbehörden, aber auch für die Gesuchstellenden darstellen können.

## 7.4 Zwischenfazit

- Nach der Reform im Jahr 2018 **ist heute nicht mehr allen Gemeinden klar, welche Rolle sie in den Einbürgerungsprozessen haben und welche Inhalte durch die Gespräche abgeklärt werden sollen**. Gerade Gemeinden mit sehr wenigen Einbürgerungsgesuchen pro Jahr laufen in diesem Kontext Gefahr, dass sie nicht mehr über die aktuellen Anforderungen im Bild sind.
- Eine **Aufsicht über die Einhaltung von Protokollierungsvorschriften ist nicht schweizweit sichergestellt**. Teilweise müssen die Gemeinden bspw. die erstellten Protokolle nicht an die Kantone weiterleiten, womit keine Qualitätskontrolle stattfinden kann.
- Eine **gänzlich fehlende Protokollierung ist in der heutigen Praxis gemäss den erhobenen Daten kein weit verbreitetes Problem**.
- Als **potenziell problematisch erachtet wird hingegen die weit verbreitete Praxis der Protokollierung direkt in den Erhebungsberichten**. Wenn aus diesen Berichten nicht mehr klar hervorgeht, aus welcher Quelle die Informationen stammen (Gespräch oder aus der Aktenprüfung) und werden Gesprächsinhalte in allgemeinen und pauschalen Bemerkungen zusammengefasst, kann dies aus juristischer Sicht unzulässig sein.
- **Ungenügende Protokolle** haben in verschiedenen Fällen dazu geführt, dass **die Entscheide der kommunalen Behörden durch die kantonale Aufsichtsstelle oder durch die zuständigen Gerichte aufgehoben wurden**.

## 8 Good Practices und Handlungsmöglichkeiten aus Sicht der Befragten

Die Erkenntnisse der Datenerhebung lassen sich nicht nur dafür nutzen, Unterschiede in den Protokollierungsvorschriften und -Praxen sowie die damit verbundenen Herausforderungen zu erörtern. Sie ermöglichen zudem die Identifikation von Good Practices resp. Best Practices, die im ersten Teil dieses Kapitels beschrieben werden. Es handelt sich dabei entweder um vorbildliche Prozesse und Regelungen in bestimmten Gemeinden und/oder Kantonen, die unter gewissen Umständen in andere Gemeinden und/oder Kantone übertragen werden können; oder um konkrete Verbesserungswünsche der befragten Personen auf kommunaler oder kantonaler Ebene. An dieser Stelle werden auch mögliche Best Practices aus dem Asylbereich kurz zusammengefasst. Zweitens werden in diesem Kapitel verschiedene Handlungsmöglichkeiten für die Zukunft in Form einer rudimentären Regulierungsfolgenabschätzung beschrieben, die von den Befragten sowie Interviewpartner:innen bewertet wurden.

### 8.1 Best Practice-Beispiele hinsichtlich Effektivität und Effizienz

Insgesamt 58 Befragte haben im Rahmen der Online-Befragung die Frage nach möglichen Best Practices beantwortet. Dabei besteht der bereits erwähnte Unterschied zwischen den berichteten Ist-Zuständen, die als gut befunden werden, und den mitgeteilten Verbesserungswünschen. Da nicht immer unmittelbar aus den Antworten erkennbar ist, ob es sich um Ist- oder Sollzustände handelt, wird dieser Unterschied im Nachfolgenden vernachlässigt.

#### 8.1.1 Protokollierungsvorschriften: Rechtliche Vorgaben und Weisungen

Im Bereich der Vorschriften werden insbesondere eindeutige Vorgaben und damit verbunden Protokollvorlagen und Frageraster als Best Practice hervorgehoben. Darunter fallen auch Schulungen und Merkblätter, die insbesondere in Luzern (und mit dem Merkblatt der Abteilung Gemeinden in Luzern) genannt werden. Konkrete Dokumente, die als Vorbild genannt werden, sind der Erhebungsbericht des Amtes für Migration und Zivilrecht Graubünden, die Präsentation einer Plenarveranstaltung<sup>64</sup> und die Bereitstellung von Musterfragebögen in diesem Zusammenhang. Des Weiteren kann der Austausch mit anderen Gemeinden oder Kantonen in Bezug auf Einbürgerungsverfahren als gute Praxis genannt werden, wobei die Intensität je nach Kanton und Gemeinde unterschiedlich ist. Einerseits gibt es institutionalisierte Formen des Austausches wie kantonale organisierte Schulungsveranstaltungen, wo teilweise auch explizit die Frage der Gesprächsprotokollierung thematisiert und somit ein einheitliches Vorgehen gefördert wird. Andererseits entsteht dieser Austausch auch durch Eigeninitiative und ist daher von Einzelpersonen abhängig, welche schon seit längerer Zeit in diesem Bereich arbeiten und sich mit anderen Akteuren austauschen.

Einzelne Befragte weisen im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung der Befragung aber darauf hin, dass insbesondere in den kleinen Gemeinden, in denen sie tätig sind, das Einbürgerungsgespräch dadurch geprägt ist, dass man die Gesuchstellenden bereits persönlich kennt. Dadurch spielt der persönliche Umgang mit dem Menschen eine grosse Rolle, der durch strikte Vorgaben und Vorschriften potenziell die Gefahr einer nicht zielführenden Entfremdung bringen könnte.

---

<sup>64</sup> Dokumentation einsehbar unter: <https://www.ow.ch/publikationen/9492>

### 8.1.2 Protokollierungspraxis

Ein Grossteil der Antworten nennt eine wort- bzw. wahrheitsgetreue Dokumentierung des Einbürgerungsgesprächs als gute Handlungspraxis. 14 der Umfrageantworten beziehen sich hier explizit auf eine Audioaufnahme; neun auf ein Wortprotokoll. Dazu kommt eine Antwort, die ebenfalls eine Tendenz zum Audio-/Wortprotokoll erkennen lässt: „So viel wie nötig protokollieren, damit ein klares Bild entsteht. Je strittiger der Fall, je ausführlicher wird protokolliert“. Diese Feststellung deutet bereits auf einen weiteren wichtigen Aspekt bei der Frage hin, was als Best Practice in Einbürgerungsgesprächen gelten kann: Die Strittigkeit des Falls. Aus den Interviews geht klar hervor, dass in der Praxis eine erhöhte Protokollierungsdichte bei schwierigen Fällen sinnvoll ist und auch häufig praktiziert wird. Unter den Befürwortern von Audio- und Wortprotokollen finden sich einige, die dies hauptsächlich oder lediglich bei kritischen Fällen befürworten. Ein Audioprotokoll wird hier unter anderem als beste Lösung zur „Reduktion des Aufwands“ gesehen, auch, da aufgrund von Sprachbarrieren ein Wortprotokoll nicht immer einfach zu erstellen ist. Gerade bei Gesprächen, die im Dialekt geführt werden, sei es zudem schwierig, genaue Wortprotokolle zu erstellen, ohne den Sinn des Gesagten in Teilen zu verändern. Daher sei eine Audioaufnahme als Basis für die Erstellung eines Wortprotokolls (das erst dann auf Basis der Audioaufnahme erstellt wird, wenn es zu einer Beschwerde kommt und das Protokoll zur Einsicht vorgelegt werden muss) die sicherste und zudem effizienteste Methode. Hierbei ist es wichtig, dass die Aufnahme sicher und im Originalzustand aufbewahrt wird, um im Streitfall als objektives Beweismittel dienen zu können.

Durch eine Videoaufnahme wird zusätzlich zum Gesprochenen auch die Atmosphäre und die Gesprächssituation erfasst. Wie aus einigen Interviews hervorgeht, kann ein Videoaufnahmegerät zwar etwas einschüchternd wirken, bietet aber auch Schutz und Sicherheit, wenn es richtig und für die Geschwister:innen angenehm positioniert ist. So sollte bspw. bei der Gesprächseröffnung klargestellt werden, dass die Aufnahme insbesondere auch zum Schutz der Befragten erstellt wird und die Kamera so positioniert werden, dass auch die Gesprächsführenden (und nicht nur die Geschwisterstellenden) aufgezeichnet werden. Denn wie aus den Interviews mit den Betroffenen hervorgeht, ist in erster Linie die Atmosphäre der Befragung entscheidend dafür, ob sich die Befragten wohl fühlen und sich im Gespräch gut ausdrücken können. Gemäss verschiedenen Interviewaussagen kann eine Aufnahme per Audio oder Video auch die Seite der Befragenden dazu bewegen, ausschliesslich angemessene Fragen zu stellen, wodurch ein faires Verfahren sichergestellt werden kann.

Schliesslich scheint in diesem Zusammenhang wichtig, dass bei gewissen, potenziell heiklen Fällen notwendige Abklärungen teilweise nicht von den Gemeinden gemacht werden können, weil diese keinen Zugriff auf die notwendigen Informationen haben. Die (wörtliche) Protokollierung der Gespräche sowie die Erstellung von Tonaufnahmen und einer Aktennotiz z.H. der weiterbehandelnden Behörden spielen in solchen Fällen eine besonders wichtige Rolle. Dies, damit Verdachtsmomente (bspw. bzgl. einer möglichen Radikalisierung, die sich aber mit den vorhandenen Informationen nicht nachweisen lässt) transparent dokumentiert und an die kantonalen Stellen resp. das SEM weitergeleitet werden, welche dann bei Bedarf weiterführende Abklärungen machen können.

### 8.1.3 Weitere Best Practices

Eine Person gibt ausserdem als Best Practice an, dass im Falle einer Ablehnung die gesuchstellende Person überzeugt werden kann, das Gesuch zurückzuziehen und zu einem späteren Zeitpunkt einzureichen, um eine kostengünstigere Abschreibung zu ermöglichen (ein Grossteil der Gebühren für die Gesuchstellenden fallen bei diesem Vorgehen weg). Es gilt hier zu berücksichtigen, dass diese Praxis nicht unumstritten ist, da bei diesem Vorgehen kein formaler negativer Entscheid durch die Behörden getroffen werden muss und somit für die Gesuchstellenden auch die Möglichkeit wegfällt, gegen den Entscheid vorzugehen.

Schliesslich wird auch eine Trennung von Kompetenzen zwischen Kanton und Gemeinde als gute Praxis genannt, die augenscheinlich eher als Vorschlag gemeint ist: «Alles was vom Schreibtisch oder über Dokumentation der Bewerbenden geprüft werden kann inkl. Verfahrensführung in der kantonalen Zuständigkeit (weil aufgrund der Anzahl Gesuche mehr Erfahrungswerte, Effizienz, Gleichbehandlung und kundenfreundlich) und das Einbürgerungsgespräch mit Integrations- oder Staatskundebefragung den Gemeinden überlassen.»

Im nachfolgenden Kasten wird kurz die Protokollierung der Gespräche im Rahmen der Asylverfahren skizziert sowie mögliche daraus abzuleitende Learnings für die Einbürgerungsverfahren zusammengefasst.

#### **Exkurs: Mögliche Learnings aus der Protokollierung von Gesprächen im Rahmen von Asylverfahren**

Im Zuge der vorliegenden Analyse wurde ein Interview mit einer SEM-Mitarbeiterin aus dem Asylbereich geführt. Die daraus stammenden Informationen bezüglich der Protokollierung der verschiedenen Gespräche, die im Rahmen von Asylverfahren durchgeführt werden, werden hier kurz zusammengefasst. Dabei muss beachtet werden, dass bspw. Eigenheiten von spezifischen Gesprächstypen der Einfachheit halber nicht berücksichtigt werden. Einige der nachfolgend beschriebenen Aspekte der Protokollierung könnten als interessante Hinweise für die Weiterentwicklung der Praxis im Bereich der Einbürgerungsgespräche dienen.

##### Kontextinformationen zu den Gesprächen

Die im Rahmen der Asylverfahren geführten Gespräche werden durch das SEM organisiert. Das heisst, dass es ein standardisiertes Vorgehen gibt, auch im Hinblick auf die Protokollierung. In den Gesprächen selbst sind neben den Asylsuchenden und deren Rechtsvertreter:innen immer ein/e Gesprächsführer:in, eine Protokollführer:in, sowie in vielen Fällen ein/e Dolmetscher:in anwesend.

##### Auswahl und Ausbildung der Protokollführer:innen

Für die Gespräche werden speziell dafür vorgesehene Protokollführer:innen angestellt. Das Anstellungsverfahren wird durch das SEM geführt. Potenzielle Protokollführer:innen müssen während des Einstellungsprozesses ein simuliertes Gespräch live protokollieren, damit ihre Fähigkeit, schnell und akkurat zu protokollieren, getestet werden kann. Die erfolgreichen Bewerber:innen durchlaufen später zudem ein spezielles Training, in welchem ihnen erklärt wird, wie die Protokolle auszusehen

haben. Zudem werden sie bei ihren ersten drei Gespräche von einem/einer erfahrenen Protokollführer:in begleitet (im ersten Gespräch schauen die neuen Protokollführer:innen nur zu; im zweiten erstellen sowohl die erfahrenen wie auch die neuen Protokollführer:innen ein Protokoll; im dritten Gespräch führt die neue Person das Protokoll, wird aber noch begleitet). Durch dieses Verfahren soll die Qualität gesichert und eine Standardisierung erreicht werden.

#### Protokollierung während der Gespräche

Während eines Grossteils der geführten Gespräche wird ein Wortprotokoll erstellt (Ausnahmen sind spezifische Gesprächstypen, die keinen Entscheidungscharakter haben oder vergleichsweise kurz sind und daher anders gehandhabt werden). Die Entscheidung, Wortprotokolle zu erstellen, hängt damit zusammen, dass die Art und Weise, wie Dinge gesagt werden, im Rahmen der Verfahren entscheidend sein können und daher der Gesprächsinhalt möglichst genau festgehalten werden muss. Protokolliert werden entsprechend sowohl die Fragen als auch die Antworten. Da die Gespräche meist durch eine/n Dolmetscher:in übersetzt werden müssen, wird das jeweils in eine der drei Landessprachen Deutsch, Französisch oder Italienisch Übersetzte wortwörtlich protokolliert. Wichtig ist hierbei zudem, dass sich die Protokollersteller:innen bei Bedarf melden und das Gespräch kurz unterbrechen dürfen, wenn sie etwas nicht richtig verstanden haben. Audioaufnahmen werden aktuell keine erstellt, insb. auch weil hierfür die rechtliche Grundlage fehlt. Allerdings gibt es gewisse Bestrebungen, eine Entwicklung in diese Richtung zu ermöglichen. Es gilt hier zu beachten, dass vor allem auch der mit der Erstellung der Wortprotokolle zusammenhängende, grosse Aufwand ein Grund ist, künftig wenn möglich von neuen technologischen Möglichkeiten profitieren zu können. Aktuell gibt es auf sub-nationaler Ebene bereits Beispiele, die auf künstlicher Intelligenz basierende Software dazu nutzen, um auch auf Mundart geführte Gespräche automatisch zu protokollieren.

#### Qualitätskontrolle der Protokolle

Die von den Protokollführer:innen erstellten Protokolle werden immer durch die gesprächsführende Person überprüft. Entweder geschieht dies direkt während des Gesprächs, indem das Protokolierte direkt auf einem zweiten Bildschirm durch die/den Gesprächsführer:in mitgelesen wird, oder anschliessend an das Gespräch. Nebst der Möglichkeit, bei Bedarf direkt Anpassungen an den Protokollen zu erstellen, ermöglicht dieses Vorgehen auch eine übergeordnete Bewertung der Arbeit der Protokollführenden. Konkret holt die Zuständige im SEM jeweils jährlich Feedbacks von den Gesprächsführer:innen zur Arbeit der Protokollführer:innen ein, die dann im Rahmen eines Mitarbeitergesprächs diskutiert werden. Auch dies dient zur systematischen Qualitätskontrolle.

#### Fazit

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass im Rahmen der Asylverfahren eine starke Professionalisierung und Standardisierung der Protokollierung der Gespräche stattfindet. Dies hängt stark mit der Zentralisierung der Asylverfahren beim SEM zusammen, welches standardisierte Verfahren in der Anstellung und Ausbildung der Protokollführer:innen, wie auch in der Protokollierung selbst und der nachfolgenden Qualitätskontrolle eingeführt hat. Diese verschiedenen Elemente haben denn auch dazu geführt, dass es gemäss den Rückmeldungen des SEM bislang zu keinen Beschwer-

defällen gekommen ist, in denen eine mangelhafte Protokollierung der Gespräche ein Problem gewesen wäre. Folgende Aspekte sind trotz der unterschiedlichen Verfahren interessante Learnings für die Einbürgerungsprozesse:

- Eine gezielte Auswahl von geeignetem Personal und eine angemessene Einführung/Ausbildung der Protokollführer:innen erhöht die Qualität der Protokollierung.
- Wortprotokolle sind dann wichtig, wenn die Art und Weise, wie Dinge gesagt werden entscheidend für ein Verfahren sein können. Gerade bei Gesprächen, die schliesslich die Basis für wichtige Entscheide sind, erscheint diese Art der Protokollierung daher angemessen.
- Durch systematische Qualitätsprüfungsmechanismen können Fehler/falsche resp. ungenaue Darstellungen in den Protokollen vermieden werden.
- Die Standardisierung und Professionalisierung der Protokollierung vermindert die Wahrscheinlichkeit von Beschwerden durch die Antragssteller:innen.
- Neue Technologien könnten in Zukunft die Protokollierung von Gesprächen (auch auf Mundart geführte Unterhaltungen) automatisieren und somit den Aufwand erheblich reduzieren. Durch eine solche Automatisierung würde auch eine mögliche subjektive Verzerrung bei der Verschriftlichung der Gesprächsinhalte verunmöglicht.

#### 8.1.4 Zwischenfazit

**Genannte Best-Practice-Beispiele sind zusammengefasst:**

- **Die Festlegung eindeutiger Vorgaben und das Fördern der Kenntnis dieser Vorgaben** (etwa durch Merkblätter) wurde als wichtiger Schritt in Richtung Sicherstellung der Aktenführungspflicht genannt.
- Die Erstellung von **Audio- oder Bildaufzeichnungen, um den genauen Gesprächsverlauf und ggf. die Gesprächssituation** festzuhalten. Dies kann auch dazu führen, dass die Gesprächsführer:innen davon absehen, unangemessene Fragen zu stellen, da auch die aufgezeichnet werden würden.
- Bei **kritischen Fällen**, die möglicherweise eine Ablehnung nach sich ziehen können, bietet es rechtliche Sicherheit, wenn **so genau wie möglich protokolliert** wird (Wort- und/oder Audioprotokoll).
- Falls ein Einbürgerungsgespräch geführt wurde, das geringe Erfolgsaussichten für die Bewilligung des Gesuchs vermuten lässt, kann empfohlen werden, das **Gesuch zurückzuziehen, um Aufwand und Kosten auf beiden Seiten zu sparen**. Hierbei gilt es anzumerken, dass diese Praxis nicht unumstritten ist (Wegfall der Möglichkeit einer formalen Beschwerde durch die Gesuchstellenden).
- Eine **Kompetenzteilung zwischen Gemeinden und Kantonen** (indem bspw. formale Kriterien durch die kantonale Ebene geprüft werden).
- Folgende zentralen **Learnings können aus den Gesprächen im Rahmen des Asylverfahrens** abgeleitet werden:
  - Eine Steigerung der Qualität der Protokolle ist durch eine gezielte Auswahl von geeignetem Personal und einer angemessenen Einführung/Ausbildung der Protokollführer:innen erreichbar.
  - Falsche oder ungenaue Darstellungen in den Protokollen können durch eine systematische Qualitätskontrolle verhindert werden. Dies verringert wiederum die Wahrscheinlichkeit von Beschwerden durch Antragssteller:innen.
  - Die Protokollierung von Gesprächen könnte in Zukunft durch die Zulassung und Nutzung von neuen Technologien vereinfacht werden. Dadurch würde auch eine mögliche subjektive Verzerrung des Protokollierten verunmöglicht.

## 8.2 Regulierungsfolgenabschätzung: Akzeptanz und potenzielle Kosten neuer Anforderungen an die Protokollierung

Nachfolgend werden erstens verschiedene Optionen der Neugestaltung der Protokollierungsvorschriften sowie der rückgemeldeten Akzeptanz bei den Einbürgerungsbehörden diskutiert. Danach werden zweitens die geschätzten Kosten jedes Szenarios gemäss den Aussagen aus der Umfrage dargestellt.

### 8.2.1 Mögliche Optionen und Akzeptanz

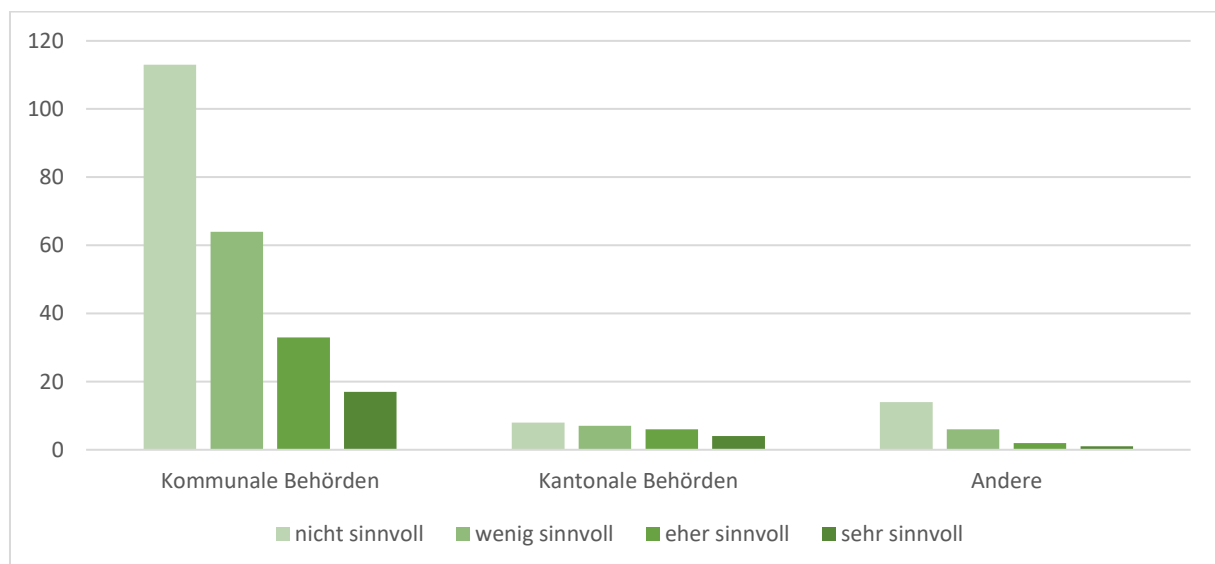
Angelehnt an die vorgenannten Best Practices gibt es verschiedene Szenarien, wie die Anforderungen an die Protokollierung der Einbürgerungsgespräche neugestaltet werden könnten. Dies betrifft sowohl die Vorgaben als auch die Handlungspraxis. In der Umfrage haben wir konkret danach gefragt, wie

sinnvoll die Befragten es einschätzen, bestimmte Protokollarten obligatorisch zu machen. Die Ergebnisse scheinen teilweise konträr zu den Resultaten aus der qualitativen Auswertung der angegebenen Best Practice Beispiele zu stehen, wobei aber am Schluss dieses Subkapitels eine Interpretation dieses scheinbaren Widerspruchs folgt.

Wie in **Abbildung 7** zusammengefasst, wird insbesondere ein obligatorisches Wortprotokoll, das als Protokollart von einigen als gute Praxis angegeben wird, in der Umfrage von der Mehrheit als sehr wenig sinnvoll bewertet. Insgesamt 214 Befragte (von 278, die diese Frage beantwortet haben, also 77 Prozent) finden ein obligatorisches Wortprotokoll wenig oder nicht sinnvoll.

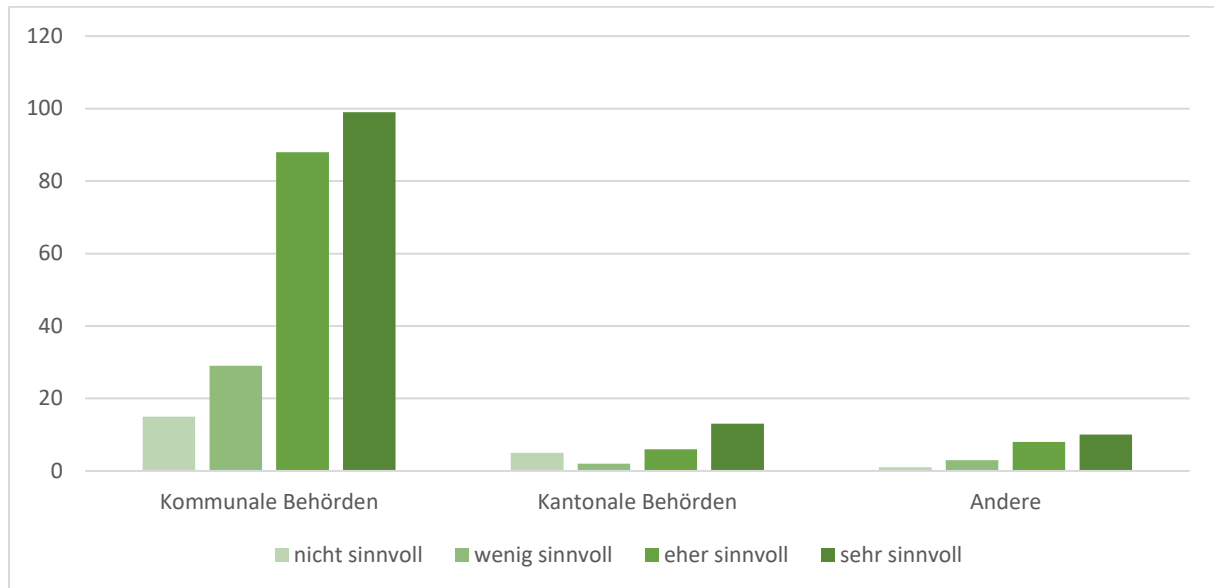
Wortprotokolle scheinen gemäss den qualitativen Rückmeldungen vor allem dann sinnvoll zu sein, wenn auf Basis der vor einem Einbürgerungsgespräch erhobenen Informationen Zweifel daran bestehen, ob die Person eingebürgert werden kann oder nicht. Gemäss verschiedenen Rückmeldungen ist es aber in einem Grossteil der Fälle vor dem Gespräch bereits so gut wie sicher, dass die entsprechenden Personen eingebürgert werden 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 Audioaufzeichnung) gemäss verschiedenen Interviewpartner:innen 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.

**Abbildung 7.** Einschätzung der Sinnhaftigkeit von obligatorischem Wortprotokoll (gemäss Befragten)



Gleichzeitig finden aber 227 Befragte (von 282 Befragten, die diese Frage beantwortet haben), wie in **Abbildung 8** dargestellt, ein obligatorisches Ergebnisprotokoll eher sinnvoll oder sehr sinnvoll. Daraus lässt sich schliessen, dass ein Minimalstandard bezüglich der Protokollierung der Gespräche von einer grossen Mehrheit der Befragten befürwortet wird.

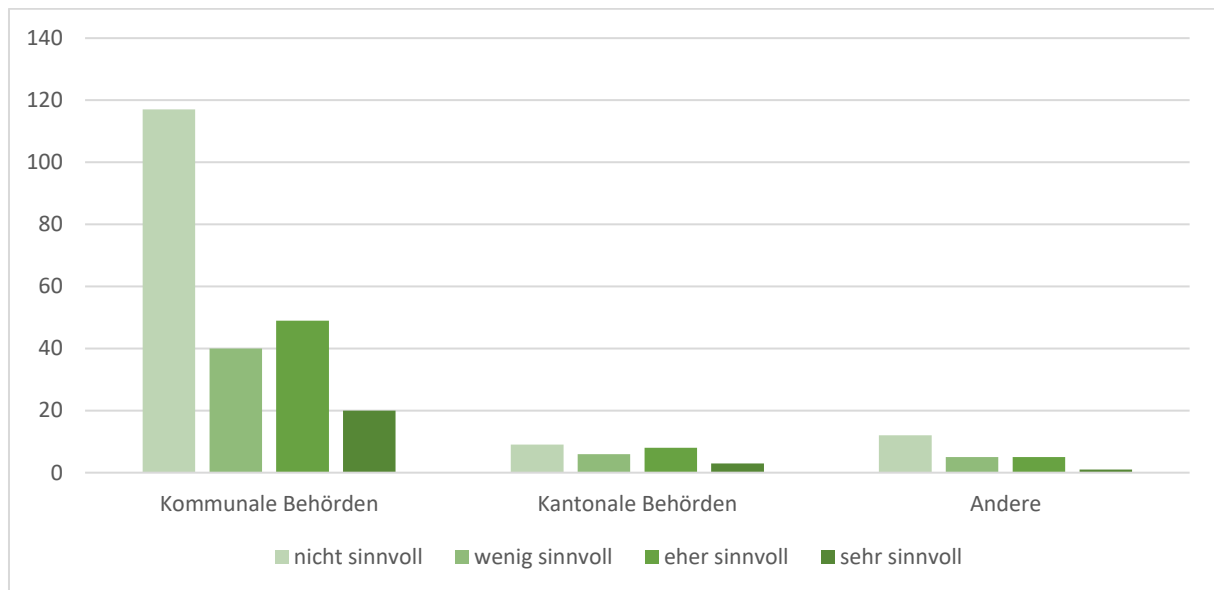
**Abbildung 8.** Einschätzung der Sinnhaftigkeit von obligatorischem Ergebnisprotokoll (gemäss Befragten)



Andere obligatorische Protokollarten werden als ähnlich wenig sinnvoll eingestuft wie das obligatorische Wortprotokoll. Dazu gehören auch die in den Best Practices angesprochenen Audioaufnahmen, die im Vergleich mit einem obligatorischen Ergebnisprotokoll als deutlich weniger sinnvoll angesehen werden. 191 Befragte von 278 (69 %), die diese Frage beantwortet haben, finden eine obligatorische Audioaufnahme wenig oder nicht sinnvoll (vgl. Abbildung 9. Einschätzung der Sinnhaftigkeit von **obligatorischen Audioaufnahmen** (gemäss Befragten)).

Gleichwohl wurde die Erstellung von Audioaufnahmen verschiedenen Interviewpartner:innen als Möglichkeit gesehen, um den Aufwand im Zusammenhang mit der Protokollierung zu reduzieren. Idealerweise würden die Gespräche demnach standardmässig aufgezeichnet (Audio) 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 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.

**Abbildung 9.** Einschätzung der Sinnhaftigkeit von obligatorischen Audioaufnahmen (gemäss Befragten)



Zusammengefasst werden obligatorische Audioaufnahmen 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 der teilweise konträren Aussagen aus den qualitativen Rückmeldungen (Interviews und Umfrage) und der in den Abbildungen dargestellten quantitativen Rückmeldung ist folgende: Es hängt von der Situation und von der Qualität der Einbürgerungsgesuche ab, wann ein Wortprotokoll, Audioaufzeichnung oder doch eher ein Ergebnisprotokoll sinnvoll erscheint.

Auf die Grundsatzfrage hin, ob es eine einheitliche Regelung bezüglich der Protokollerstellung braucht, ergaben die Interviews unterschiedliche Haltungen. Einige der Interviewten 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 Interviewpartner:innen besteht grundsätzlich eine Offenheit gegenüber einer allgemeingültigen Regelung in Bezug auf die Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen. Wichtig hervorzuheben ist, dass hier zwar eine Standardisierung der Protokollierung gewünscht ist, jedoch ein gewisser Spielraum für die inhaltliche Ausgestaltung der Gesprächsführung bestehen bleiben sollte. Dies, um im Gespräch auf regionalen Eigenheiten eingehen zu können. Auch die Gemeindeautonomie und die Befürchtung, dass diese eingeschränkt werden könnte, ist 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.

### 8.2.2 Potenzielle Kosten

Neben der Akzeptanz und der Einschätzung, wie sinnvoll eine entsprechende Vorgabe wäre, ist ein zentrales Kriterium für eine Änderung von Protokollierungsvorschriften der Aufwand, der diese bei den Einbürgerungsbehörden verursachen würde. Im Durchschnitt geben die Befragten an, dass ein obligatorisches Wortprotokoll am meisten Arbeitsstunden pro Einbürgerungsgespräch verursachen würde: durchschnittlich ca. 2.42 Stunden.<sup>65</sup> Der geringste Aufwand wird dagegen für eine obligatorische Audioaufnahme geschätzt - hier würden im Durchschnitt 'nur' 1.34 Stunden gebraucht werden, gefolgt von 1.41 Stunden bei einem obligatorischen Ergebnisprotokoll. Im Einklang mit den Ausführungen zu Best Practice erweist sich hier eine obligatorische Audioaufnahme als die kostengünstigste Alternative der vorgeschlagenen Szenarien.

Bei durchschnittlichen Kosten pro Arbeitsstunde von CHF 83 ergibt das für das Wortprotokoll Kosten in Höhe von CHF 200.86 pro Gespräch, bei einem Ergebnisprotokoll von rund CHF 117.03 und bei einer Audioaufnahme von CHF 111.22. Wendet man diese Zahlen auf die gesamtschweizerische Anzahl Bewilligungen von ca. 35'000 eingebürgerten Personen pro Jahr an,<sup>66</sup> so entstünden für eine obligatorische Erstellung eines Wortprotokolls Kosten von jährlich rund CHF 7.03 Mio., wohingegen für Ergebnisprotokolle etwa CHF 4.1 Mio. und für Protokollierungen durch Audioaufnahmen etwa CHF 3.89 Mio. 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.<sup>67</sup>

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 geschlossen werden, dass obligatorische Wortprotokolle rund doppelt so viel Kosten wie obligatorische Audioaufnahmen verursachen würden. Dies kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass Audioaufnahmen 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

---

<sup>65</sup> Für die Berechnung der Durchschnittswerte wurden Ausreisser gegen oben (konkret Werte über 5 Stunden Aufwand pro Gespräch für alle Protokollierungsarten) in den Rückmeldungen entfernt, um möglichst aussagekräftige Werte zu erhalten. Der Grenzwert wurde mit Blick auf die Verteilung der Antworten gewählt, d.h. er wurde so gesetzt, dass nur jene wenigen Antworten ausgeschlossen wurden, die zu einer starken Verzerrung der Berechnung geführt hätten. Es kann davon ausgegangen werden, dass die entsprechenden Rückmeldungen das Resultat eines Missverständnisses bei der Interpretation der dazugehörigen Umfrage-Frage waren.

<sup>66</sup> Zahl der ordentlichen Einbürgerungen im Jahr 2022 gemäss dem SEM: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/einbuengerungen/einbuengerungen-jahr-d.xlsx.download.xlsx/einbuengerungen-jahr-d.xlsx> (letzter Zugriff: 05.05.2023)

<sup>67</sup> Für die Berechnungen der Kosten wurden alle Befragten gleich gewichtet, also nicht unterschieden, ob es sich um kommunale, kantonale oder andere Befragte handelt.

die Anwesenheit einer zusätzlichen Person während des Gesprächs oder eine spätere Transkription des Gesprächs erfordert.

Audioaufnahmen 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 kostengünstigste Protokollierungsform. Zu beachten gilt es hierbei aber, dass bei negativen Entscheidungen nicht gänzlich auf eine Verschriftlichung der Gespräche verzichtet werden kann. Die Anforderungen an die Protokollierung sind allerdings aus juristischer Sicht bei Vorhandensein einer Audioaufzeichnung geringer, als in Fällen ohne solche Tonaufnahmen (vgl. Kapitel 3.3.2.3), womit die Kosten im Zusammenhang mit der schriftlichen Aufzeichnung vergleichsweise gering ausfallen dürften.

### 8.2.3 Zwischenfazit

**Schlussfolgerungen bezüglich potenzieller Regulierungsoptionen und deren Akzeptanz bzw. Kosten auf Seiten der Behörden:**

- Falls ein obligatorisches Protokoll geführt werden sollte, sollte dies aus Sicht der Befragten entweder ein **Ergebnisprotokoll sein (höchste Akzeptanz) oder ein Audioprotokoll (geringster Aufwand)**.
- Eine **Audioaufzeichnung (oder Videoaufzeichnung) bietet die stärkste rechtliche Absicherung, da ein nachträgliches Erstellen eines Wortprotokolls möglich** und die Protokollierung der Gesprächsinhalte am detailliertesten ist.
- Die Rückmeldungen der Befragten lassen den Schluss zu, dass **obligatorische Audioaufnahmen am wenigsten Kosten verursachen würden** und bspw. im Vergleich mit obligatorischen Wortprotokollen nur die Hälfte der Kosten generieren würden.
- Eine übergeordnete und **vereinheitlichte Regelung wird dann als sinnvoll erachtet, wenn gleichwohl in der Gesprächsführung regionale Besonderheiten berücksichtigt werden können**.

## 9 Erwägungen de lege ferenda

### 9.1 Allgemeines

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben in Bezug auf die Protokollierungspflicht sowie ihrer vergleichsweise umfassenden und präzisen Konkretisierung durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt sich die Frage aufwerfen, ob diesbezüglich eine Anpassung des bundesrechtlichen Rahmens angestrebt werden sollte. Der Zweck einer solchen Änderung könnte in erster Linie darin bestehen, die bundesgerichtlichen Vorgaben zu kodifizieren und damit im von zahlreichen Akteuren und unterschiedlichen Verfahren und Ansätzen geprägten Bereich der ordentlichen Einbürgerung für zusätzliche Transparenz im Hinblick auf die anwendbaren rechtlichen Vorgaben zu sorgen. Über eine bloss Kodifizierung hinaus könnte eine Pflicht zur Erstellung von Tonaufnahmen eine weitergehende, einfach zu realisierende Massnahme darstellen, um einen Mindestqualitätsstandard in der Protokollierung zu setzen. Dieser Schritt hätte im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Konsequenz, Aufwand zur Erstellung von Protokollen zu reduzieren.

Zur Dringlichkeit der vorzuschlagenden Gesetzesänderungen ist festzuhalten, dass die anvisierten Anpassungen des Rechtsrahmens vornehmlich eine Kodifizierung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den Vorgaben des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 BV beinhalten. Sie sind folglich in erster Linie deklaratorischer Natur. Demzufolge ist eine legislatorische Umsetzung nicht als dringlich zu bezeichnen; sie kann vielmehr im Rahmen anderweitiger zukünftiger Rechtssetzungsprojekte erfolgen.

### 9.2 Regelungsansätze

In Bezug auf mögliche Regelungen auf Bundesebene lassen sich folgende Ansätze in den Blick nehmen:

1. *Status quo*: Zunächst besteht die Möglichkeit, auf eine Änderung des Bundesrechts im Zusammenhang mit der Protokollierung von Einbürgerungsgesprächen zu verzichten. Damit bliebe es weiterhin den Kantonen überlassen, die entsprechenden Regelungen zu schaffen, wobei ihr Gestaltungsspielraum namentlich durch die obgenannten Vorschriften von BÜG und BÜV sowie durch die Verfahrensgarantien der Bundesverfassung gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eingeschränkt bliebe. Aus einer rein auf das Rechtsgefüge fokussierten Perspektive scheint diese Handlungsoption naheliegend, würde doch eine Kodifizierung der genannten Vorgaben keine Änderung der materiellen Rechtslage nach sich ziehen. Indessen zeigen die vorliegend durchgeführten empirischen Untersuchungen, dass die erstellten Protokolle in der Praxis von sehr unterschiedlicher Qualität sind und den Anforderungen der Aktenführungspflicht teilweise nicht genügen dürften. Zudem deuten die Erhebungen darauf hin, dass die zuständigen behördlichen Akteure mit den aus dem rechtlichen Gehör fließenden Vorgaben und den zugehörigen Anforderungen gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht vollständig vertraut sind. Als mögliche Reaktion auf diese Herausforderungen in der Rechtsumsetzung bietet sich eine ausdrückliche rechtliche Ausformulierung und Verankerung dieser Vorgaben im Bundesrecht an.

2. *Verordnungsebene*: In diesem Sinne liesse sich erwägen, bei den Anpassungen des Bundesrechts ausschliesslich auf Verordnungsebene anzusetzen. Dabei wäre es insbesondere denkbar, die einheitlichen Richtlinien für die Erstellung von Erhebungsberichten gemäss Art. 17 BÜV um Vorgaben zur Protokollierung allfälliger Einbürgerungsgespräche, welche den Erhebungsberichten zu Grunde liegen

können, zu ergänzen. Sollte damit indessen eine umfassende und bindende Regelung der Protokollierung angestrebt werden, so bestehen aber in Bezug auf dieses Vorgehen jedenfalls zwei Vorbehalte: Erstens mag bezweifelt werden, ob es sich bei solchen Vorgaben noch um blosse «Richtlinien» handeln würde, für welche Art. 34 Abs. 3 Satz 2 BÜG eine gesetzliche Grundlage bereitstellt. Zweitens mag eingewendet werden, dass eine detaillierte Regelung der Protokollierungspflicht und damit der Ausgestaltung des Verfahrens der ordentlichen Einbürgerung auf Bundesebene massgeblich in die Zuständigkeiten der Kantone eingreift, so dass entsprechende Pflichten auf eine ausdrückliche formellgesetzliche Grundlage abzustützen sind. Aus diesen Gründen scheint ein Vorgehen lediglich auf Ebene der Bürgerrechtsverordnung nur dann denkbar, wenn sich die zu treffenden Regelungen tatsächlich auf blosse «Richtlinien» beschränken und den Kantonen weiterhin einen beträchtlichen Spielraum in der Organisation der Einbürgerungsverfahren im Allgemeinen und der Einbürgerungsgespräche im Besonderen belassen.

3. *Gesetzesebene*: Vor diesem Hintergrund scheint es vielmehr angezeigt, allfällige Anpassungen auf Gesetzesebene – im Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht – vorzunehmen. Eine solche Änderung müsste sich selbstredend im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bundeszuständigkeit gemäss Art. 38 Abs. 2 BV bewegen, dürfte also lediglich «Mindestvorschriften» bzw. Grundsätze der ordentlichen Einbürgerung enthalten. Beiden Standards kann Rechnung getragen werden, soll die vorzuschlagende Änderung doch – wie übrigens auch Art. 29 Abs. 2 BV in Bezug auf die generellen Vorgaben des rechtlichen Gehörs – lediglich ein minimal zu gewährendes Schutzniveau beinhalten. Es handelt sich somit folglich um eine Mindestvorschrift. Da zudem bloss ein einzelner Aspekt des Einbürgerungsverfahrens geregelt würde, respektieren die nachfolgend diskutierten Änderungen auch den Rahmen einer Grundsatzgesetzgebung.

Eine entsprechende Vorschrift wäre im Bürgerrechtsgesetz zu verankern, in Einschränkung bzw. in Präzisierung der kantonalen Zuständigkeit in Verfahrensfragen gemäss Art. 15 Abs. 1 BÜG. Inhaltlich würde sich eine solche Vorschrift auf die Statuierung des Protokollierungsgrundsatzes und allfällige weitere Vorgaben betreffend des Einbürgerungsgesprächs beschränken. Die einzelnen Modalitäten der Protokollierung hingegen sind nicht auf formellgesetzlicher Ebene festzuhalten, sondern können dem nachgeordneten Recht überlassen bleiben. Im Einzelnen könnte sich die Vorschrift etwa auf folgenden Grundsatz beschränken: «Über das Einbürgerungsgespräch wird ein Protokoll geführt». Für allfällige weitergehende Detailregelungen lassen sich zwei Varianten anvisieren:

a. Eine erste Variante besteht darin, den Kantonen ergänzende Vorgaben zur Regelung zu überlassen. So liessen sich die Modalitäten der Protokollierung entsprechend den kantonalen oder kommunalen Anforderungen gestalten – in einem inskünftig bundesrechtlich präzisierten Rechtsrahmen. Solche ausführenden Vorschriften könnten beispielsweise Vorgaben in Bezug auf die zu protokollierenden Inhalte und damit zum Umfang der Protokollierungspflicht oder aber weitergehende Modalitäten, namentlich zur Unterzeichnung oder zur Aufbewahrung der Protokolle, zum Gegenstand haben.

b. Eine zweite Variante nimmt die ausführenden Regelungen auf Bundesebene vor. Die zusätzlichen Vorschriften zu den Modalitäten der Protokollierung wären demzufolge in der Bürgerrechtsverordnung zu verankern. Verbinden liesse sich diese bundesrechtliche Regelung auf Verordnungsebene mit einer etwas umfänglicheren Vorschrift auf Gesetzesebene, indem im Bürgerrechtsgesetz ein separater Artikel zum Einbürgerungsgespräch platziert würde. Begründen lässt sich die Schaffung einer separaten Vorschrift mit der zentralen Bedeutung des Einbürgerungsgesprächs im Gefüge des Verfahrens der

ordentlichen Einbürgerung. In Rahmen einer solchen Bestimmung liessen sich die einschlägigen Verfahrensgarantien der Bundesverfassung gesetzlich konkretisieren, namentlich auch die Pflicht zur vorgängigen Orientierung.

Beide dieser Ansätze würden – jedenfalls im Hinblick auf die Bundesebene – keine massgebliche Änderung der Rechtslage bedeuten, da sich die zu regelnden Verpflichtungen ohnehin bereits aus Art. 29 BV ergeben. Zweck und Anspruch der Neuregelung bestünde vielmehr darin, die Vorgaben der Bundesverfassung explizit auszuformulieren und damit zu einem besseren Verständnis der Rechtslage seitens sämtlicher beteiligter Akteure (Kantone, Gemeinden, Gesuchstellende) beizutragen. Während diese Kodifizierung im Falle der zweiten Variante gänzlich auf Bundesebene vollzogen wird, beschränkt die Variante eins das neue Bundesrecht auf die Festlegung des Grundsatzes der Protokollierungspflicht und überlässt die ausführenden Regelungen den Kantonen.

4. *Gesetzesebene mit Ergänzung zur Tonaufnahme*: Über eine bloss Kodifizierung der bundesgerichtlichen Vorgaben hinaus könnte schliesslich erwogen werden, im Bürgerrechtsgesetz eine Verpflichtung zur Erstellung von Tonaufnahmen der Einbürgerungsgespräche zu verankern. Eine solche Aufzeichnungspflicht hätte den Vorteil, einen übergreifenden minimalen Dokumentierungsstandard zu etablieren. Damit liesse sich das mögliche Konfliktpotential im Zusammenhang mit den Einbürgerungsgesprächen massgeblich entschärfen. Sowohl für die Gesuchstellenden als auch für die Behörden könnten Unwägbarkeiten beseitigt und die Vorhersehbarkeit des Verfahrens gestärkt werden. Wie das Bundesgericht festhält, dient die «Tonaufnahme des Einbürgerungsgesprächs der Vollständigkeit und der späteren Nachvollziehbarkeit der Sachverhaltsermittlung sowie der Überprüfbarkeit des Protokolls».<sup>68</sup> Überdies hat die Tonaufzeichnung zur Konsequenz, dass die Anforderungen an das schriftliche Protokoll gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wohl reduziert werden können. Damit dürfe das Aufzeichnungserfordernis – abgesehen von einem zu leistenden technischen und organisatorischen Initiaufwand – in der Summe kaum einen Mehraufwand für die Kantone und Gemeinden bedeuten.

Ähnliche Vorkehren finden sich auch in anderen Rechtsbereichen. Sowohl im Straf- wie auch im Zivilprozess kann von Zeugen- bzw. Parteiaussagen zusätzlich zum Protokoll eine Ton- oder Bildaufzeichnung erstellt werden (Art. 76 Abs. 4 StPO/Art. 176 Abs. 2 und 3 ZPO). Im Bereich der Sozialversicherungen enthält Art. 44 Abs. 6 ATSG die Vorgabe, von Gesprächen zwischen der versicherten Person und dem Sachverständigen im Hinblick auf ein Gutachten zu medizinischen Abklärungen Tonaufnahmen zu erstellen, soweit die versicherte Person dies nicht anders bestimmt. In dieser Konstellation ersetzt die Tonaufzeichnung eine schriftliche Protokollierung. Die Aufzeichnungen sind zu den Akten des Versicherungsträgers zu nehmen. Die Bestimmung wurde auf den 1. Januar 2022 eingeführt und war vom Parlament eingebracht worden. In der Ratsdebatte wurde der Aufzeichnungsgrundsatz unter anderem damit begründet, dass die Tonaufnahme eine kostengünstige Massnahme darstelle, den Nachweis des Gesprächsinhaltes erleichtere, zur Transparenz beitrage, die Qualität der Gespräche erhöhe und Missbräuche verhindere.<sup>69</sup> Die entsprechenden gesetzgeberischen Motive decken sich demzufolge mindestens teilweise mit den bundesgerichtlichen Erwägungen im Zusammenhang mit der Aufzeichnung von Einbürgerungsgesprächen.

---

<sup>68</sup> BGE 146 I 49 E. 3.

<sup>69</sup> Vgl. dazu namentlich die Voten von Joachim Eder (Ständerat, FDP, Zug) AB 2019 S 793, Konrad Graber (Ständerat, CVP, Luzern) AB 2019 S 806, Christian Lohr (Nationalrat, EVP, Thurgau) AB 2019 N 2199 sowie Bundesrat Alain Berset, AB 2019 N 2199.

Ohne dass die sich stellenden datenschutzrechtlichen Fragestellungen vorliegend umfassend gewürdigt werden könnten, erscheint es angezeigt, einen summarischen Blick auf die entsprechenden Rahmenbedingungen einer Aufzeichnungspflicht zu werfen: In datenschutzrechtlicher Hinsicht handelt es sich bei den Aufzeichnungen um Personendaten – in vielen Fällen um besonders schützenswerte Personendaten. Für die Beurteilung der Zulässigkeit dieser Datenbearbeitung im ordentlichen Einbürgerungsverfahren im Kanton gelangt das kantonale Datenschutzrecht zur Anwendung. Dies ergibt sich bereits aufgrund der Tatsache, dass die Datenbearbeitung durch kantonale Behörden erfolgt (und nicht durch Bundesorgane, auf welche Art. 2 Abs. 1 Bst. a DSG den persönlichen Geltungsbereich des eidgenössischen Datenschutzrechts bezieht). Überdies handelt es sich vorliegend gemäss der ausdrücklichen Bekundung des (Spezial-)Gesetzgebers (Art. 15 Abs. 1 BüG) im Grundsatz um ein kantonales geregelteres Verfahren, womit möglicherweise auch eine *lex specialis*-Regelung in Bezug auf die Anwendung des kantonalen Datenschutzrechts vorliegt. Die Anwendbarkeit des kantonalen Datenschutzrechts hat zur Folge, dass sich die datenschutzrechtliche Zulässigkeit von Audioaufzeichnungen an dieser Stelle nicht abschliessend beurteilen lässt. Festzuhalten ist diesbezüglich immerhin, dass eine im Bundesgesetz verbriefte Aufzeichnungspflicht die Konsequenz hätte, dass entsprechende Audioaufnahmen fortan in Ausführung einer gesetzlichen Vorschrift erfolgen würden. Es läge demnach eine formellgesetzliche Grundlage vor. Demzufolge dürfte den Erfordernissen bezüglich der rechtlichen Abstützung gemäss kantonalen datenschutzrechtlichen Vorgaben in aller Regel Genüge getan sein. Aus diesem Grund würde die Verankerung einer entsprechenden Vorschrift auf Bundesebene bedeuten, dass zur Einhaltung der Standards des kantonalen Datenschutzes auf Kantonsebene in der Regel keine formellgesetzlichen Vorschriften mehr erlassen werden müssen; vielmehr liesse sich eine allfällige ergänzende Abstützung auf Verordnungsebene und somit verhältnismässig einfach vollziehen.

### 9.3 Fazit

#### Zusammenfassung der Erwägungen de lege ferenda:

- Da die **Qualität der Protokolle in den Kantonen und Gemeinden sehr heterogen ausfällt** und teilweise zweifelhaft scheint, ob in der Praxis der Rechtsprechung des Bundesgerichts und damit Art. 29 BV ausreichend Rechnung getragen wird, **scheint es angezeigt, eine Kodifizierung der bundesgerichtlichen** Rechtsprechung im BüG vorzunehmen.
- Eine solche Regelung hätte zunächst eine **ausdrückliche Protokollierungspflicht** zum Gegenstand. Die ausführende Einrahmung könnte entweder dem kantonalen Recht überlassen werden (Variante eins) oder aber auf Ebene der Bürgerrechtsverordnung umgesetzt werden (Variante zwei). Im letztgenannten Fall liesse sich in Erwägung ziehen, auch auf Gesetzesstufe eine etwas umfänglichere Regelung zu den Einbürgerungsgesprächen vorzusehen, die unter anderem eine **Orientierungspflicht** gegenüber den Gesuchstellenden beinhalten könnte.
- Mit dem Ziel, einen übergreifenden minimalen Dokumentierungsstandard zu etablieren, liesse sich schliesslich in Erwägung ziehen, im Bürgerrechtsgesetz eine **Aufnahmepflicht für Einbürgerungsgespräche** zu verankern. Eine solche Regelung würde die Vollständigkeit und die spätere Nachvollziehbarkeit der Sachverhaltsermittlung sowie die Überprüfbarkeit des Protokolls gewährleisten und hätte die Konsequenz, dass die Anforderungen an die Ausformulierung des schriftlichen Protokolls etwas reduziert werden könnten.

# Anhang

## Anhang 1: Liste der Interviewpartner:innen

| <b>Name</b>                                         | <b>Vorname</b> | <b>Funktion</b>                                                              | <b>Ebene</b>         | <b>Ort</b>        |
|-----------------------------------------------------|----------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------|
| <b>Anonym</b>                                       | Anonym         | Gesuchsteller:in                                                             | Betroffene Person    |                   |
| <b>Bullakaj</b>                                     | Arber          | Mitbegründer "Aktion Vierviertel"                                            | Vertreter Betroffene |                   |
| <b>Casadei</b>                                      | Sonia          | Gesuchstellerin                                                              | Betroffene Person    |                   |
| <b>Denis</b>                                        | Hörler-Theus   | Sekretärin Bürgergemeinde                                                    | Kommunale Behörde    | Domat, GR         |
| <b>Eigenmann</b>                                    | Willy          | Präsident Einbürgerungsrat                                                   | Kommunale Behörde    | Glarus, GL        |
| <b>Gasser</b>                                       | Dominique      | Verantwortliche Bereich Einbürgerungen                                       | Kantonale Behörde    | Jura              |
| <b>Gasser</b>                                       | Fabienne       | Sekretärin Amt für Justiz                                                    | Kantonale Behörde    | Obwalden          |
| <b>Genè</b>                                         | Stéphane       | Verwaltungsassistent, Koordination der Befragungen                           | Kantonale Behörde    | Genf              |
| <b>Heiniger</b><br>(kurzer telefonischer Austausch) | Tobias         | Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht               | Vertreter Betroffene |                   |
| <b>Imelli</b>                                       | Chantal        | Einwohnerdienste                                                             | Kommunale Behörde    | Caslano, TI       |
| <b>Krattiger</b>                                    | Daniela        | Abteilungsleiterin Bürgerrecht                                               | Kantonale Behörde    | Basel-Landschaft  |
| <b>Lamatsch</b>                                     | Michael        | Stv. Stadtschreiber, Leiter Kanzleidienste und Einbürgerungen                | Kommunale Behörde    | Zürich, ZH        |
| <b>Mayer</b>                                        | Yolanda        | Verantwortliche Protokollführung                                             | SEM, Bereich Asyl    | Bund              |
| <b>Müller-Nick</b>                                  | Cornelia       | Gemeindeschreiber-Substitutin                                                | Kommunale Behörde    | Meggen, LU        |
| <b>Nonic</b>                                        | Suzana         | Leiterin Einbürgerungen                                                      | Kantonale Behörde    | Basel-Stadt       |
| <b>Ochsenbein</b>                                   | Karin          | Leiterin Einwohnerdienste und Migrationsdienst                               | Kommunale Behörde    | Thun, BE          |
| <b>Perret</b>                                       | Jeanne         | Naturalisation/Swiss citizenship                                             | Kommunale Behörde    | Yverdon, VD       |
| <b>Rusca</b>                                        | Corinne        | Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen | Kantonale Behörde    | Fribourg          |
| <b>Speck</b>                                        | Caroline       | Gemeindeschreiberin                                                          | Kommunale Behörde    | Münsterlingen, TG |
| <b>Thurre</b>                                       | Jessica        | Teamleiterin Verwaltungsdienst                                               | Kommunale Behörde    | Saillon, VS       |

|                 |         |                                                                                                                     |                                      |                |
|-----------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------|
| <b>Tringale</b> | Luisa   | Projektleiterin Bereich Migration, Asyl und Partizipation                                                           | Schweizerischer Gemeindeverband      |                |
| <b>Uebersax</b> | Peter   | Gerichtsschreiber am Bundesgericht                                                                                  | Bund                                 |                |
| <b>Wenger</b>   | Stephan | Bevölkerungsdienste                                                                                                 | Kommunale Behörde                    | St. Gallen, SG |
| <b>Wyniger</b>  | Sergio  | Vizepräsident Schweizerischer Verband für Bürgergemeinden und Korporationen sowie Bürgergemeindepräsident Solothurn | Verbands- und Bürgergemeindemitglied |                |
| <b>Zeller</b>   | Thomas  | Conseiller communal                                                                                                 | Kommunale Behörde                    | Haute-rive, NE |

## Anhang 2: Übersicht über die kantonalen Protokollierungsvorschriften

In diesem Teil des Anhangs werden die durch eine Internetrecherche erhobenen Informationen zu den kantonalen Protokollierungsvorschriften abgebildet. Die entsprechende Excel-Tabelle wurde zwecks besserer Lesbarkeit als separates Dokument unter dem folgenden Link veröffentlicht.

<https://boris.unibe.ch/id/eprint/185909>



## Anhang 3: Rohdaten aus den geführten Interviews

In diesem Teil des Anhangs werden die Rohdaten aus den durchgeführten Interviews in anonymisierter und codierter Form zusammengefasst. Das entsprechende Dokument wurde zwecks besserer Lesbarkeit als separates Dokument unter dem folgenden Link veröffentlicht.

<https://boris.unibe.ch/id/eprint/185910>



#### Anhang 4: Antworten aus der Online-Befragung mit kantonalen und kommunalen Behörden

In diesem Teil des Anhangs werden die Rohdaten aus der durchgeführten Online-Befragung abgebildet. Die entsprechende Excel-Tabelle wurde zwecks besserer Lesbarkeit als separates Dokument unter dem folgenden Link veröffentlicht.

<https://boris.unibe.ch/id/eprint/185917>

