



Handbuch Bürgerrecht

Kapitel 3: Verfahrensgrundsätze, Umgang mit Verfahrens- akten, Datenbearbeitung und Datenschutz

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 3: Verfahrensgrundsätze, Umgang mit Verfahrensakten, Datenbearbeitung und Datenschutz	1
Inhaltsverzeichnis	1
3.1. Garantien der Verfassung im Bereich Verfahren und Datenschutz: Übersicht	2
3.2. Rechtliches Gehör	3
3.3. Verfahrenssprache	4
3.4. Akteneinsicht	5
3.4.1. Grundsätze	5
3.5. Entscheideröffnung	7
3.6. Begründung und Rechtsmittelbelehrung	8
3.6.1. Gesetzgebung	8
3.7. Bearbeitungsfristen	10
3.8. Beschwerdeverfahren (Art. 50 und 51 BÜG)	12
3.9. Rechtskraft / Rechtskraftmitteilung	14
3.10. Datenbearbeitung und Datenschutz	15
3.10.1. Gesetzgebung	15
3.10.2. Auskünfte an Behörden	17
3.10.3. Auskünfte an Dritte	17

3.1. Garantien der Verfassung im Bereich Verfahren und Datenschutz: Übersicht

Art. 29 der Bundesverfassung (BV) enthält unter dem Titel „Allgemeine Verfahrensgarantien“ die zentralen Verfahrensrechte der Personen in allen staatlichen Verfahren bzw. Verfahren vor staatlichen Gerichten. Danach hat gemäss Abs. 1 jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch „auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist“ und damit auf ein fairer Verfahren. Darin enthalten sind das Verbot der Rechtsverweigerung und das Verbot des überspitzten Formalismus. Abs. 2 von Art. 29 BV enthält den zentralen Grundsatz des Anspruchs auf rechtliches Gehör als Garantie verfahrensrechtlicher Kommunikation. Abs. 3 regelt den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und auf unentgeltlichen Rechtsbeistand, wenn die notwendigen Voraussetzungen gegeben sind (Mittellosigkeit, keine Aussichtslosigkeit der Beschwerde und Notwendigkeit eines Rechtsbeistandes). Von den weiteren Garantien in gerichtlichen und administrativen Verfahren, welche die Verfassung enthält, sind namentlich Art. 29a BV (Rechtsweggarantie; Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde bei Rechtsstreitigkeiten) und Art. 30 BV (Anspruch auf unabhängige und unparteiische Richter) zu erwähnen.

Konkretisiert werden die Ansprüche der Verfassung für Verfahren vor Behörden und Gerichten in den anwendbaren Verfahrensrechten. Für das Bürgerrechtsverfahren auf Bundesebene gilt dies namentlich für das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG, SR 172.021). Dieses enthält namentlich Regeln betreffend das rechtliche Gehör (insbesondere Art. 30, Anspruch auf vorgängige Anhörung; Art. 32, Prüfung der Parteivorbringen; Art. 33, Beweisanerbieten), betreffend das Recht auf Akteneinsicht (Art. 26), zur Verfahrenssprache (Art. 33a), zur Eröffnung (Art. 34) und zur Begründung und Rechtsmittelbelehrung (Art. 35).

Soweit für das Bürgerrechtsverfahren von besonderer Bedeutung, soll nachfolgend auf einige wesentliche Verfahrensrechte eingegangen werden.

Ebenfalls in diesem Kapitel werden Fragen der Datenbearbeitung und des Datenschutzes behandelt. Diese haben einen engen Bezug zum Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre mit dem Anspruch auf Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten (Art. 13 Abs. 2 BV) bzw. handelt es sich um Regeln zur Konkretisierung dieses verfassungsmässigen Anspruches.

3.2. Rechtliches Gehör

Das VwVG enthält in den Artikeln 29-33 mehrere Bestimmungen, die den Anspruch auf rechtliches Gehör konkretisieren. Neben dem Grundsatzartikel (Art. 29: „Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör“) befassen sich die folgenden Bestimmungen mit der vorgängigen Anhörung (Art. 30 und 30a), mit der Anhörung der Gegenpartei (Art. 31), mit der Prüfung der Parteivorbringen (Art. 32) und mit dem Beweisanerbieten (Art. 33). Ebenfalls einen Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör stellt das Recht auf Vertretung und Verbeiständung dar (Art. 11).

Das rechtliche Gehör als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht soll auch garantieren, dass der rechtserhebliche Sachverhalt genügend abgeklärt wird. Die betroffenen Privaten sollen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden und die Möglichkeit haben, ihre Argumente einzubringen.

Der Anspruch auf Akteneinsicht findet sich in einem eigenen Kapitel (Art. 26ff VwVG), auch wenn dieser ebenfalls Teilgehalt des rechtlichen Gehörs ist (siehe dazu unten [Ziffer 3.4.](#)).

Nicht direkt dem Anspruch auf rechtliches Gehör zuordnen lässt sich die Regelung der Verfahrenssprache in Art. 33a VwVG: Es gilt primär das Amtssprachenregime der Bundesverfassung (Art. 70 BV); das Verfahren wird in der Amtssprache geführt, in welcher die Partei ihr Begehren gestellt hat (Abs. 1). Eingereichte Urkunden, die nicht in einer Amtssprache verfasst sind, werden gemäss Anordnung der Behörde übersetzt, wenn nicht im Einverständnis mit den anderen Parteien darauf verzichtet wird, eine Übersetzung zu verlangen (Abs. 3 und 4). Damit verweist die Regelung auf die Notwendigkeit einer ausreichenden Kommunikation zwischen Behörde und Privaten.

Der Praxis, insbesondere der Rechtsprechung von Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht, lassen sich z.B. folgende Hinweise auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs entnehmen:

- Protokolle von Aussagen im Verfahren zur Nichtigerklärung einer erleichterten Einbürgerung sind dem Bewerber bzw. in casu dem Beschwerdeführer zur Stellungnahme zu unterbreiten ([BGE 130 II 169](#), vgl. Anhang II, 2.1.1.).
- Bei der Zeugeneinvernahme einer Auskunftsperson haben die Parteien das Recht zur Teilnahme an der Einvernahme (vgl. auch Art. 18 VwVG); der Behörde steht aber ein Ermessensspielraum zu, ob sich Ausnahmen rechtfertigen, etwa zur Wahrung wesentlicher privater Interessen ([BGE 130 II 169](#), vgl. Anhang II, 2.1.1.).
- Die Tragweite des Anspruchs auf rechtliches Gehör bestimmt sich nach der Situation und Interessenlage im Einzelfall. Die Behörde hat das rechtliche Gehör vor allem dann zu gewähren, wenn sie im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes von Amtes wegen Beweise erhebt ([BGE 116 Ib 37](#)), so z.B. im Nichtigkeitsverfahren.
- Zur Heilung der Gehörsverletzung auf Rekursebene, nachdem der Beschwerdeführer gerügt hatte, in den Akten hätten Unterlagen des NDB¹ gefehlt, auf die sich dieses ge-

¹ Der Dienst für Analyse und Prävention DAP wurde auf den 1. Januar 2010 zusammen mit dem Strategischen Nachrichtendienst SND zum neuen Nachrichtendienst des Bundes (NDB) zusammengeführt.

stützt habe (vgl. *Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. September 2008, C-1123/2006*: Heilung aufgrund der Einsichtsgewährung im Rekursverfahren, aufgrund mangelnder besonderer Schwere des Verfahrensfehlers und aufgrund der vollen Kognition des Bundesverwaltungsgerichts; vgl. Anhang II, 2.1.2.).

3.3. Verfahrenssprache

Gemäss Artikel 33 des Verwaltungsverfahrensgesetzes wird das Verfahren in einer der vier Amtssprachen geführt, in der Regel in der Sprache, in der die Parteien ihre Begehren gestellt haben oder stellen würden.

Absatz 3 dieser Bestimmung sieht vor, dass wenn eine Partei Urkunden einreicht, die nicht in einer Amtssprache verfasst sind, die Behörde mit dem Einverständnis der anderen Parteien darauf verzichten kann, eine Übersetzung zu verlangen. Absatz 4 präzisiert jedoch, dass die Behörde eine Übersetzung anordnen kann, wo dies nötig ist.

Reicht ein Gesuchsteller im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens ein wichtiges Dokument ein (z.B. Zivilstandsdocument, Gerichtsdokument), ist dieses in einer der vier Amtssprachen einzureichen. Ist dies nicht der Fall, ist **eine beglaubigte Übersetzung in einer der vier Amtssprachen** zu verlangen. Diese Praxis stützt sich auf Artikel 33a Absatz 3 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren.

3.4. Akteneinsicht

3.4.1. Grundsätze

Das Recht auf Akteneinsicht, das in Art. 26 (Grundsatz) und Art. 27 und 28 VwVG (Schranken) geregelt ist, gilt ebenfalls als zentraler Teilgehalt des Anspruches auf rechtliches Gehör. Eine an einem Verfahren beteiligte Partei hat grundsätzlich Anspruch auf umfassende Akteneinsicht. Das Recht soll garantieren, dass die Beteiligten die Entscheidungsgrundlagen kennen und ihre Interessen entsprechend überhaupt wahrnehmen können. Das Recht bezieht sich auf Eingaben von Parteien und Vernehmlassungen von Behörden, alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke und Niederschriften eröffneter Verfügungen (Art. 26 Abs. 1). Es geht damit um einen Anspruch auf Einsicht in Aktenstücke, die geeignet sind, im konkreten Verfahren als Beweismittel zu dienen, unabhängig davon, ob sie in den Erwägungen des Entscheides erwähnt werden oder nicht und unabhängig davon, ob sie für oder gegen den Gesuchsteller sprechen.

Eine Verweigerung der Einsicht ist nur möglich, wenn wesentliche öffentliche oder private Interessen oder das Interesse einer noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung es erfordert (Art. 27 Abs. 1 VwVG; vgl. auch *Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3764/2008 vom 18. Dezember 2008, E. 8.2*). Entsprechend dem Verhältnismässigkeitsprinzip darf das Einsichtsrecht nicht bezüglich des ganzen Dossiers verweigert werden, wenn sich das Geheimhaltungsinteresse lediglich auf einzelne Aktenstücke bezieht (Art. 27 Abs. 2 VwVG). Wird die Einsichtnahme verweigert, darf zum Nachteil der Partei nur auf das Aktenstück abgestellt werden, wenn vom wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und Gelegenheit gegeben worden ist, sich zu äussern (Art. 28). Auch nach einem abgeschlossenen Verfahren besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Akteneinsicht.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang die Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes (SR 510.411) vom 4. Juli 2007, enthaltend u.a. die Beschreibung der Klassierungen „GEHEIM“, „VERTRAULICH“ und „INTERN“ (Art. 4ff).

Der Praxis, insbesondere der Rechtsprechung von Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht, lassen sich z.B. folgende Hinweise auf die Handhabung des Akteneinsichtsrechts entnehmen:

- Wegleitender Grundsatz: Der Bewerber bzw. die Bewerberin muss stets die Möglichkeit haben, sich zu dem zu äussern, was ihm/ihr zur Last gelegt wird bzw. was die Chancen auf eine positive Behandlung seines/ihrer Gesuches vermindert. Er bzw. sie hat Anspruch auf Kenntnis des Informationsinhaltes, nicht aber in allen Fällen auf die Informationsquelle. Wenn begründete schützenswerte private Interessen (z. B. der Schutz der körperlichen Integrität im Falle von Drohungen gegen Leib und Leben) vorliegen, muss von der Preisgabe der Informationsquelle abgesehen werden. Dies bedeutet, dass bei begründeten schützenswerten privaten Interessen über die Identität der Auskunftspersonen sowie über interne Berichte in der Regel keine Auskunft zu erteilen ist.
- In Hinblick auf den Erlass einer Verfügung haben die Verfahrensbeteiligten vorbehaltlos und ohne Geltendmachung eines besonderen Interesses einen Anspruch auf Akteneinsicht ([BGer 5A.8/2005](#), *Urteil vom 15. September 2005*, vgl. Anhang II, 2.2.1.).

- Die Behörden sind verfassungsrechtlich nicht gehalten, Akten dem Betroffenen von Amtes wegen zur Einsichtnahme vorzulegen. Es ist Sache der am Verfahren Beteiligten, ein entsprechendes Begehren zu stellen. Anders verhält es sich nur, wenn die Behörde das Dossier von sich aus ergänzt und ihren Entscheid auf ein neues Beweisergebnis abzustützen gedenkt ([BGer 2A.69/2001](#), Urteil vom 29. Juni 2001, vgl. Anhang II, 2.2.2.).
- Der Anspruch bezieht sich nicht auf verwaltungsinterne Akten wie Auskünfte und Notizen, Mitberichte und Anträge, Mitteilungen und Belege oder verwaltungsinterne Gutachten und Ähnliches. Diese dienen der verwaltungsinternen Meinungsbildung und sind für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt ([BGer 1P.324/2005](#), Urteil vom 10. Mai 2006, vgl. Anhang II, 2.2.3.). Als interne Akten gelten namentlich Unterlagen, denen für die Behandlung einer Angelegenheit kein Beweischarakter zukommt, sondern die ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen bzw. für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind (beispielsweise Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte und Hilfsbelege; [BVGer C-1206/2006](#), Urteil vom 22. August 2008, vgl. Anhang II, 2.2.4.).
- Das Akteneinsichtsrecht kann ab Eröffnung bis zur rechtskräftigen Erledigung eines Verwaltungsverfahrens grundsätzlich mehrmals geltend gemacht werden ([BVGer C-4393/2007](#), Urteil vom 18. Februar 2009, vgl. Anhang II, 2.2.5.).
- Nach Art. 27 Abs. 1 Bst. c VwVG darf die Behörde die Einsichtnahme in die Akten namentlich verweigern, wenn das Interesse einer noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung es erfordert; als solche "Untersuchung" gilt auch die ordentliche Sachverhaltsfeststellung im Verwaltungsverfahren. Das blossе Interesse an einem ungestörten Gang der Verwaltung genügt demgegenüber nicht für die Einschränkung des Akteneinsichtsrechts. Im Allgemeinen lässt sich sodann lediglich eine Verzögerung, nicht aber eine Verweigerung des Akteneinsichtsrechts rechtfertigen, da nach Abschluss der Sachverhaltsfeststellung in der Regel kein entsprechendes Geheimhaltungsinteresse mehr bestehen dürfte. Nicht zulässig ist damit, die Akten erst dann zur Einsichtnahme zuzustellen, wenn das BFM zum Schluss gekommen ist, die Voraussetzungen der Nichtigerklärung seien erfüllt. Diese Haltung steht in Widerspruch zum Grundgedanken des Akteneinsichtsrechts als persönlichkeitsbezogenem Mitwirkungsrecht ([BVGer C-4393/2007](#), Urteil vom 18. Februar 2009, vgl. Anhang II, 2.2.5.).

3.5. Entscheideröffnung

Gemäss Artikel 34 des VwVG eröffnet die Behörde Verfügungen den Parteien schriftlich (Abs. 1). Möglich ist neu mit Einverständnis der Parteien auch eine Eröffnung auf elektronischem Weg (Abs. 1bis).

Vgl. zur Eröffnung und Zustellung des Einbürgerungsentscheides bei erleichterten Einbürgerungen (Inland und Ausland) [Kapitel 2.5.](#) (Zustellung) und [2.7.2.](#) (Rechtskraftmitteilung).

3.6. Begründung und Rechtsmittelbelehrung

3.6.1. Gesetzgebung

3.6.1.1. Im Allgemeinen

Laut Art. 35 VwVG sind schriftliche Verfügungen, auch wenn sie in Briefform eröffnet werden, als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Abs. 1).

Gemäss Abs. 2 von Art. 35 hat die Rechtsmittelbelehrung das zulässig ordentliche Rechtsmittel, die Rechtsmittelinstanz und die Rechtsmittelfrist zu nennen.

Die Behörde kann aber auf eine Begründung und Rechtsmittelbelehrung verzichten, wenn sie den Begehren der Parteien voll entspricht und keine Partei eine Begründung verlangt (Abs. 3).

Die Begründungspflicht ergibt sich bereits aus Art. 29 Abs. 2 BV und dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene die Verfügung sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt. Das bedeutet indessen nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen müsste. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Die Behörde hat demnach in der Begründung ihres Entscheides diejenigen Argumente aufzuführen, die tatsächlich ihrem Entscheid zugrunde liegen

Für das Verfahren in Bürgerrechtsangelegenheiten im Bund stellen sich in Bezug auf Begründungspflicht und Rechtsmittelbelehrung keine von den übrigen Verwaltungsverfahren auf Bundesebene abweichende Fragestellungen und kein entsprechender Regelungsbedarf.

3.6.1.2. Anforderungen des Bürgerrechtsgesetzes an die Verfahren im Kanton

Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts stellen Beschlüsse über Einbürgerungsgesuche keine rein politischen Entscheidungen dar. Sie sind vielmehr auch als Verfügungen, mit denen individuell-konkret über den rechtlichen Status von Einzelpersonen befunden wird, zu betrachten. Sie unterliegen daher den allgemeinen verfassungsmässigen Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV und sind zur Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV zu begründen. Eine Begründungspflicht ergibt sich gerade für den politisch heiklen Bereich der Einbürgerungen zudem aus dem Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV.

- [BGE 129 I 232](#) (vgl. Anhang II, 2.3.1.): Ungültigkeit einer Initiative (SVP der Stadt Zürich, „Einbürgerungen vors Volk“), mit der Einbürgerungsgesuche der Urnenabstimmung unterstellt werden sollen. Ablehnende Entscheide unterliegen der Begrün-

dungspflicht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV i.V. mit Art. 8 Abs. 2 BV (Diskriminierungsverbot). Bei der Urnenabstimmung ist eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Begründung nicht möglich.

- [BGE 129 I 217](#) (vgl. Anhang II, 2.3.2.): Urnenabstimmung in der Gemeinde Emmen; Verletzung des Diskriminierungsverbotes; Urnenabstimmungen verletzen auch die Begründungspflicht.
- [BGE 130 I 140](#) (vgl. Anhang II, 2.3.): Verordnung des Schwyzer Regierungsrates betr. Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Verfassungskonforme Einbürgerungsentscheide an der Gemeindeversammlung sind möglich: Werden an der Gemeindeversammlung selbst Gründe für die Ablehnung einer konkreten Einbürgerung genannt und darüber unmittelbar im Anschluss an die Diskussion abgestimmt, so kann angenommen werden, dass die ablehnenden Gründe von der Mehrheit der Abstimmenden mitgetragen werden. In der Regel wird damit ein ablehnender Gemeindeversammlungsbeschluss hinreichend begründet werden können, so dass der abgelehnte Bewerber weiss, weshalb sein Gesuch abgewiesen wurde, und der Entscheid gegebenenfalls in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann.
- [BGE 131 I 18](#) (vgl. Anhang II, 2.3.4.): Einbürgerung Oberrohrdorf-Staretschwil; Bestätigt die Gemeindeversammlung einen ablehnenden Entscheid des Gemeinderates, stimmt sie in der Regel auch seiner Begründung zu. Die Begründung ergibt sich deshalb aus der Antragsbegründung durch den Gemeinderat. Bei Ehepaaren ist für beide Gesuchsteller eine konkrete Begründung zu geben.
- [BGer 1P.736](#) u.a., *Urteil des Bundesgerichts vom 5. April 2005* (vgl. Anhang II, 2.3.6.): Gemeinde Böttstein; Ablehnung entgegen Antrag des Gemeinderates an Versammlung ohne Diskussion verletzt das rechtliche Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV.
- Weitere Entscheide des Bundesgerichts zur Begründungspflicht auf kantonaler bzw. Gemeindeebene: [BGE 132 I 196](#) (Gemeinde Burg, vgl. Anhang II, 2.3.5.); keine substantiierten Voten in der Versammlung; ähnlich [1P.860/2005](#), *Urteil vom 19. Juni 2006* (Oberentfelden, vgl. Anhang II, 2.3.7.).

Aufgrund der Entscheidungen des Bundesgerichts und der nachfolgenden politischen Debatten wurde mit der Revision vom 21. Dezember 2007, die seit dem 1. Januar 2009 in Kraft ist, das Bürgerrechtsgesetz mit einer spezifischen Regelung für Entscheide betreffend die Verfahren im Kanton (Art. 15a – 15c) ergänzt. Zwar hält das Gesetz fest, dass das kantonale Recht vorsehen darf, dass ein Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung vorgelegt wird (Art. 15a Abs. 2), dass aber die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen ist (Art. 15b Abs. 1), und dass Stimmberechtigte ein Gesuch nur ablehnen dürfen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde (Art. 15b Abs. 2). Art. 15c BüG beauftragt schliesslich die Kantone, dafür zu sorgen, dass bei Einbürgerungen die Privatsphäre beachtet wird. Im Weiteren regelt das BüG Fragen des Rechtsschutzes auf kantonaler Ebene (Art. 50) und in Bezug auf Beschwerden auf Bundesebene (Art. 51); siehe unten [3.8](#).

3.7. Bearbeitungsfristen

Das Bürgerrechtsgesetz kennt keine Bearbeitungsfristen für Einbürgerungsgesuche.

Normalerweise ist bei Gesuchen um erleichterte Einbürgerung gestützt auf Art. 27 BÜG mit einer Verfahrensdauer von rund eineinhalb Jahren zu rechnen. In Einzelfällen kann das Verfahren länger dauern

Hingegen kennt das BÜG Bearbeitungsfristen im Zusammenhang mit Nichtigkeitsklagen der Einbürgerungen. Gemäss Art. 41 Abs. 1bis BÜG kann die Einbürgerung innert zwei Jahren, nachdem das Bundesamt vom rechtserheblichen Sachverhalt Kenntnis erhalten, spätestens aber nach acht Jahren nach dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts für nichtig erklärt werden. Nach jeder Untersuchungshandlung, die der eingebürgerten Person mitgeteilt wird, beginnt eine neue zweijährige Verjährungsfrist zu laufen. Während eines Beschwerdeverfahrens stehen die Fristen still. Gemäss Praxis gilt die Frist als eingehalten, wenn der Nichtigkeitsentscheid innerhalb der Frist ergangen ist (so das [Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1140/2006](#), vom 17.12.2007, in Bezug auf die früher geltende fünfjährige Frist, vgl. Anhang II, 2.4.1.; vgl. auch den Entscheid [BGer 5A.8/2005](#), siehe [unten](#)).

Für das kantonale Verfahren ist das kantonale Recht massgebend. Die Kantone entscheiden selbst, ob sie Bearbeitungsfristen vorsehen wollen. Gemäss dem Bundesgericht sind aber auch die Gemeinden verpflichtet, hängige Einbürgerungsverfahren ohne unnötige Verzögerung zum Abschluss zu bringen (vgl. [BGE 135 I 265](#), Anhang II 1.1.3.).

Dennoch sind die Einbürgerungsbehörden nicht gänzlich frei, was die Bearbeitungsfristen betrifft. Namentlich dürfen sie nicht gegen das Verbot der Rechtsverzögerung und der Rechtsverweigerung verstossen. Dieses fliesst als Teilgehalt aus der allgemeinen Verfahrensgarantie von Art. 29 Abs. 1 BV und gibt einen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist. Gemäss Art. 46a VwVG kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung Beschwerde geführt werden. Gegen das Verweigern oder Verzögern einer Verfügung ist damit dieselbe Beschwerde möglich wie gegen die Verfügung selbst. Welche Frist als angemessen gilt, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls (Komplexität, Streitgegenstand, Bedeutung der Angelegenheit, Verhalten der Beteiligten). Eine hohe Geschäftslast oder unzureichende personelle Ausstattung der Behörde ist nicht per se ein Grund, die Rechtsverzögerung auszuschliessen.

Für das Einbürgerungsverfahren hat das Bundesverwaltungsgericht in einem [Urteil C-8034/2008](#) vom 5. März 2009 festgehalten, eine über fünfjährige Behandlungsdauer im Fall einer erleichterten Einbürgerung verstosse gegen das Verbot der Rechtsverweigerung (vgl. Anhang II, 2.4.2.):

Vgl. auch [BGer 5A.8/2005](#), [Urteil des Bundesgerichts vom 15. September 2005](#), Erw. 3, betreffend die Wirkung überlanger Verfahren und insbesondere die Frage nach einem allfälligen Schaden: „Diese Frist [gemäss Art. 41 Abs. 1 BÜG nach der früheren Fassung] ist nach der Rechtsprechung gewahrt, wenn das erstinstanzlich zuständige Bundesamt mit Verfügung vom 24. September 2000 die am 31. Oktober 1995 erfolgte Einbürgerung für nichtig erklärt hat (...). Weitergehende Wirkungen einer mehriährigen Berechtigung, zumindest formell Schweizer Bürger gewesen zu sein, kennt das materielle Recht nicht. Als Folge überlanger Verfahrensdauer fallen somit nur die Feststellung einer Verletzung des Beschleunigungsgebotes oder Geldleistungen als Schadenersatz oder Genugtuung in Betracht.“

Hinweis:

Das von der Schweiz bisher nicht ratifizierte Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit (siehe [Kapitel 1, 1.3.1.2](#)) sieht in Artikel 10 (Bearbeitung der Anträge) vor, dass jeder Vertragsstaat sicher stellt, „dass Anträge auf Erwerb, Beibehaltung, Verlust, Wiedererwerb oder Bestätigung der Staatsangehörigkeit in angemessener Zeit bearbeitet werden.“

3.8. Beschwerdeverfahren (Art. 50 und 51 BÜG)

Die Verfassung räumt mit Art. 29a BV (Rechtsweggarantie) jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten einen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde ein. Bund und Kantone können durch Gesetz aber die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.

Das Bürgerrechtsgesetz regelt zum einen in Art. 50 BÜG (Beschwerde vor einem kantonalen Gericht) für die kantonalen Verfahren im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung, dass die Kantone Gerichtsbehörden einsetzen, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen. Das BÜG verpflichtet somit die Kantone, ordentliche Rechtswege an ein Gericht in Bürgerrechtsfragen vorzusehen.

Art. 51 BÜG befasst sich mit Beschwerden auf Bundesebene und verweist für die Anfechtung sowohl letztinstanzlicher kantonalen Entscheide wie auch von Entscheiden der Verwaltungsbehörden des Bundes (also des SEM, sei dies im ordentlichen Verfahren, im Verfahren der erleichterten Einbürgerung, der Wiedereinbürgerung oder der Nichtigerklärung) auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

Art. 51 Abs. 2 BÜG legitimiert zudem sowohl die betroffenen Kantone wie auch die Gemeinden zur Beschwerdeführung. Dies betrifft vor allem den Fall, dass das Bundesamt einen Bewerber oder eine Bewerberin erleichtert einbürgert oder wiedereinbürgert und die Gemeinde oder der Kanton mit dieser Entscheidung nicht einverstanden sind. Der Bewerber bzw. die Bewerberin hingegen ist aufgrund der verfassungsmässigen Verfahrensgrundsätze und des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts zur Beschwerde gegen Entscheide legitimiert, mit welchen sein bzw. ihr Gesuch abgelehnt wird.

Auf Bundesebene sieht der Rechtsmittelweg wie folgt aus:

- Gegen Entscheide letzter kantonalen (Gerichts-) Instanzen über Verfügungen im Feststellungsverfahren gemäss Art. 49 BÜG und gegen die Nichtigerklärung der ordentlichen Einbürgerung gestützt auf Art. 41 Abs. 2 BÜG steht die Beschwerde ans Bundesgericht mit öffentlichrechtlicher Beschwerde offen.
- Gegen Entscheide letzter kantonalen (Gerichts-) Instanzen betreffend die ordentliche Einbürgerung steht hingegen die öffentlichrechtliche Beschwerde nicht offen (Art. 83 Bst. b Bundesgerichtsgesetz). Möglich ist gegen einen Entscheid einer letzten kantonalen Instanz nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde (Art. 113ff BGG) und zwar wegen Verletzung von verfassungsmässig garantierten Verfahrensrechten (rechtliches Gehör, z.B. Begründungspflicht) oder wegen Verletzung des Diskriminierungsverbotes (Art. 8 Abs. 2 BV). Nicht zulässig ist hingegen die blosser Rüge der Willkür (Art. 9 BV).
- Gegen Verfügungen des Staatssekretariates für Migration SEM im Bereich der Einbürgerung steht zunächst die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen. Dies betrifft namentlich Verfügungen des BFM betreffend die Erteilung oder Verweigerung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung, die Wiedereinbürgerung, die erleichterte Einbürgerung, die Nichtigerklärung der nicht ordentlichen Einbürgerung und den Entzug des Bürgerrechts (Art. 51 Abs. 1 BÜG i.V. mit Art. 31 und 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.21]). Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

Zur Anfechtung legitimiert sind auch die betroffenen Kantone und Gemeinden (Art. 51 Abs. 2 BÜG).

Vgl. etwa [C-1208/2006](#), *Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 2007*, vgl. Anhang II, 2.5.1.: „Verfügungen des BFM betreffend die Erteilung oder Verweigerung der erleichterten Einbürgerung unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 51 Abs. 1 BÜG i.V.m. Art. 31 und Art. 33 Bst. d VGG) (...). Sinn und Zweck des Beschwerderechts, das Art. 51 Abs. 2 BÜG den betroffenen Kantonen und Gemeinden vermittelt, ist es gerade, mögliche Rechtsfehler der Vorinstanz, die sich zu Gunsten des Einbürgerungskandidaten ausgewirkt haben, im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens überprüfen zu lassen und gegebenenfalls zu korrigieren. Es liegt deshalb auf der Hand, dass der Einbürgerungskandidat als Beschwerdegegner aus solchen Rechtsfehlern nichts für sich ableiten kann. (...)“

- Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts über Verfügungen des BFM im Bereich der Einbürgerung (siehe [Kapitel 2](#)) können mit Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Diese Beschwerdemöglichkeit ist aber bei Entscheiden im ordentlichen Einbürgerungsverfahren ausgeschlossen, wie auch gegen kantonale und kommunale Einbürgerungsentscheide (Art. 83 Bst. b BGG).

Die Entscheide des Bundesamtes müssen eine Rechtsmittelbelehrung enthalten, welche auf die Beschwerdemöglichkeiten für die Gesuchsteller wie auch für die Kantone oder Gemeinden (bei erleichterten Einbürgerungen und Wiedereinbürgerungen) hinweisen, mit Angabe der Beschwerdeinstanz (Bundesverwaltungsgericht) und der Beschwerdefrist von 30 Tagen.

3.9. Rechtskraft / Rechtskraftmitteilung

Siehe dazu [Kapitel 2](#) (Verfahrensablauf)

Verfügungen des Staatssekretariates für Migration SEM in Fragen des Bürgerrechts erwachsen nach allgemeiner Regel in Rechtskraft, wenn sie nicht mehr durch ein ordentliches Rechtsmittel angefochten werden können (formelle Rechtskraft). Die Entscheide über die Erteilung oder Verweigerung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung, die Wiedereinbürgerung, die erleichterte Einbürgerung, die Nichtigerklärung der nicht ordentlichen Einbürgerung und über den Entzug des Bürgerrechts werden damit nach unbenutztem Ablauf der Beschwerdefrist von 30 Tagen rechtskräftig.

Während der Rechtsmittelfrist, also vor Eintritt der Rechtskraft, kann eine inhaltlich unrichtige Verfügung nach Ablauf der Rechtsmittelfrist grundsätzlich unter bestimmten Voraussetzungen zurückgenommen werden. Danach sind das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts und dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit gegeneinander abzuwägen. (...) Ein Widerruf kann jedoch ausnahmsweise in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist. Im Bereich des Bürgerrechts ist die Möglichkeit der Verwaltung, auf formell rechtskräftige Einbürgerungen zurückzukommen, stärker eingeschränkt; ein Widerruf kann nur noch unter den Voraussetzungen von Art. 41 BÜG erfolgen. In Anlehnung an die Regelung von Art. 58 VwVG kann die Verwaltung gemäss ständiger Praxis des Bundesgerichts während der Rechtsmittelfrist auch auf eine unangefochtene Verfügung zurückkommen. Dabei muss die Verfügung weder zweifellos unrichtig sein, noch muss deren Berichtigung erhebliche Bedeutung zukommen, da der Rechtssicherheit und dem Vertrauensgrundsatz bis zum Eintritt der formellen Rechtskraft nicht die gleiche Bedeutung zukommen wie nach diesem Zeitpunkt. Die Wiedererwägung dient der möglichst einfachen Durchsetzung des objektiven Rechts und rechtfertigt sich um so mehr, wenn auf eine (noch) nicht angefochtene Verfügung zurückgekommen wird (vgl. *Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 2007/29, C-1133/2006 vom 12. Juli 2007*, Erw. 4.2. bis 4.4., vgl. Anhang II, 2.6.1.).

Für die Rechtskraft (und Anfechtbarkeit) der Einbürgerungsentscheide von Gemeinde und Kantonen gilt das entsprechende kantonale Recht; normalerweise gilt auch in diesen Verfahren eine Frist von 30 Tagen.

3.10. Datenbearbeitung und Datenschutz

3.10.1. Gesetzgebung

3.10.1.1. BÜG

Art. 49a und 49b BÜG (eingefügt mit BG über die Schaffung und Anpassung gesetzlicher Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten vom 24. März 2000, in Kraft seit 1. September 2000) regeln die Grundsätze der Datenbearbeitung und der Datenbekanntgabe.

Gemäss Art. 49a Abs. 1 BÜG kann das Bundesamt zur Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz „Personendaten bearbeiten, einschliesslich der Persönlichkeitsprofile und der besonders schützenswerten Daten über die religiösen Ansichten, die politischen Tätigkeiten, die Gesundheit, über Massnahmen der sozialen Hilfe und über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen“. Dazu betreibt das Bundesamt ein elektronisches Informationssystem.

Der Bundesrat erlässt gemäss Abs. 2 Ausführungsbestimmungen über a. die Organisation und den Betrieb des Informationssystems; b. den Zugriff auf die Daten; c. die Bearbeitungsberechtigung; d. die Aufbewahrungsdauer der Daten; e. die Archivierung und Löschung der Daten; f. die Datensicherheit.

Laut Art. 49b BÜG kann das zuständige Bundesamt auf Anfrage und in Einzelfällen den Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die mit Aufgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts betraut sind, alle Personendaten bekannt geben, die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendig sind (Abs. 1). Dem Bundesverwaltungsgericht werden diejenigen Personendaten durch ein Abrufverfahren zugänglich gemacht, die für die Instruktion von Beschwerden notwendig sind. Der Bundesrat regelt den Umfang dieser Daten (Abs. 2).

3.10.1.2. BGIAA

Am 29. Mai 2006 ist das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (BGIAA, SR 142.51) in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurde ein Informationssystem eingeführt, das der Bearbeitung von Personendaten aus dem Ausländer- und dem Asylbereich dient (Art. 1). Gemäss Abs. 2 von Art. 1 bleiben Art. 49a und 49b BÜG vorbehalten.

Das Informationssystem dient u.a. der Erfüllung der Aufgaben nach dem BÜG (Art. 3 Abs. 2 lit. g BGIAA). Das BGIAA enthält Regeln zum Inhalt des Informationssystems, zur Bearbeitung von Daten, zum Zugriff auf die Daten und zur Datenbekanntgabe. Erwähnenswert ist insbesondere, dass das SEM gemäss Art. 9 Abs. 1 BGIAA die von ihm oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten des Ausländerbereichs namentlich erwähnten Behörden durch ein Abrufverfahren zugänglich machen kann, so insbesondere auch den kantonalen Bürgerrechtsbehörden für ihre Aufgaben im Ausländerbereich (lit. a) und den schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich des Schweizer Bürgerrechts (lit. f).

3.10.1.3. Zemis-Verordnung

Die Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung, SR 142. 513) vom 12. April 2006 enthält die Ausführungsbestimmungen zum BGIAA. Die Verordnung regelt namentlich die Struktur und den Inhalt, die Meldepflichten, die Zugriffsrechte, die Bekanntgabe der Daten und den Datenschutz und die Informatiksicherheit für das Zentrale Migrationsinformationssystem. Als Daten des Ausländerbereichs, die im ZEMIS enthalten sind, gelten namentlich auch die Daten, die im Rahmen des BüG bearbeitet werden (Art. 2 lit. a Ziff. 2). Die kantonalen und kommunalen Behörden melden unverzüglich die ordentlichen Einbürgerungen, die Bürgerrechtsfeststellungen und Nichtigerklärungen (Art. 5 Abs. 1 lit. j).

Art. 9ff der ZEMIS-Verordnung regeln detailliert die Zugriffsrechte, so u.a. für die kantonalen Bürgerrechtsbehörden (Art. 9 lit. a), für die Auslandsvertretungen im Bereich des Bürgerrechts (Art. 9 lit. f) und die Datenbekanntgabe durch das SEM (Art. 13ff).

Die Verordnung enthält schliesslich Ausführungsbestimmungen zum Datenschutz und zur Informatiksicherheit und zu den Rechten der Betroffenen (Auskunft, Berichtigung, Lösungsrechte). Das neu eingerichtete ZEMIS-BüG untersteht dieser Verordnung.

3.10.1.4. Grundsätze der Rechtsprechung zum Datenschutzrecht im Zusammenhang mit Einbürgerungen

Nach der Praxis des Bundesgerichts ist es nicht nur zulässig, für das Einbürgerungsverfahren detaillierte Angaben unterschiedlichster Art über den Bewerber oder die Bewerberin zu erheben, sondern ist die Erhebung zur Durchführung des Einbürgerungsverfahrens unumgänglich und hat sich auf einen weiten Kreis von Informationen zu erstrecken. Zudem kann i.S. von Art. 6 Abs. 2 der Datenschutzverordnung (VDSG, SR 235.11) angenommen werden, dass der Bewerber, der ein Einbürgerungsgesuch stellt, im Einbürgerungsverfahren zur Abklärung der gesetzlichen Voraussetzungen im Grundsatz von sich aus in eine entsprechende Datenerhebung. Von einwilligt Bedeutung sind allgemein Angaben über Herkunft, Einkommen, Vermögen, Ausbildung, Tätigkeiten, Sprachkenntnisse, Familienverhältnisse, Freizeitgestaltung, Leumund und Ähnliches. Dabei handelt es sich zum Teil um besonders schützenswerte Daten, d.h. um Daten, bei denen eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht. In ihrer Gesamtheit fügen sich die Daten zu einem Persönlichkeitsprofil zusammen. Die Bearbeitung der genannten Daten stellt deshalb einen schweren Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, der auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss (Art. 36 BV). Bei Jugendlichen und Schülern, die noch weitgehend in den familiären Verhältnissen leben und noch keine weiteren sozialen Aktivitäten entfalten, ist spezifisch auf das Verhalten in der Schule und um die Schule herum abzustellen. In diesem Rahmen können im Einbürgerungsverfahren unterschiedlichste Angaben erhoben werden. In diesem Sinne schreibt Art. 5 Abs. 3 der kantonalen Datenschutzverordnung vor, dass das Bearbeiten von Personendaten für die Aufgabenerfüllung geeignet und notwendig sein muss ([BGE 129 I 232](#) (vgl. Anhang II, 2.3.1.) und [1D_17/2007](#), Urteil des Bundesgerichts vom 2. Juli 2008 (vgl. Anhang II, 2.8.2.)).

3.10.2. Auskünfte an Behörden

Prinzipiell werden gegenüber nicht berechtigten (inländischen und ausländischen) Behörden keine Auskünfte erteilt. Das BGIAA und die Zemis-Verordnung regeln die Auskunftsrechte bzw. die Datenbekanntgabe abschliessend.

3.10.3. Auskünfte an Dritte

Die Sektionen Einbürgerungen des SEM geben generell keine telefonischen Auskünfte. Sie können aber über folgende e-mail Adresse, mit **Name, Vorname und Adresse des Absenders** kontaktiert werden:

einbuengerung@sem.admin.ch oder mittels des Kontaktformulars auf der Webseite des Bundesamtes:

<https://www.sem.admin.ch/bfm/de/home/themen/buergerrecht/faq.html>