

Positionspapier

Eidgenössische Migrationskommission EKM

EINBÜRGERUNG

Januar 2026



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM
Federal Commission on Migration FCM

Impressum

Herausgeberin

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern, www.ekm.admin.ch

Redaktion

Manuele Bertoli, Yvonne Riaño, Johan Rochel

Zitationsvorschlag

Eidgenössische Migrationskommission EKM (2025): Einbürgerung.
Positionspapier der Eidgenössischen Migrationskommission EKM. Bern.

© EKM / Januar 2026

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Drei Säulen für den Zugang zur Staatsangehörigkeit	6
Säule 1: Gemeinsam gestalten	6
Säule 2: Faire und klare Regeln festlegen	9
Säule 3: Verwaltungsprozesse vereinfachen	11
Konkrete Empfehlungen	12
Empfehlungen – Säule 1: Gemeinsam gestalten	12
Anpassungen der Praxis im Rahmen des geltenden Rechts	12
Gesetzesänderungen (geringfügig)	13
Gesetzes- oder Verfassungsänderungen (umfassend)	14
Empfehlungen – Säule 2: Faire und klare Regeln festlegen	15
Anpassungen der Praxis im Rahmen des geltenden Rechts	15
Gesetzesänderungen (geringfügig)	15
Gesetzes- oder Verfassungsänderungen (umfassend)	16
Empfehlungen – Säule 3: Verwaltungsprozesse vereinfachen	17
Anpassungen der Praxis im Rahmen des geltenden Rechts	17
Gesetzesänderungen (geringfügig)	17
Gesetzes- oder Verfassungsänderungen (umfassend)	17
Fazit der EKM	18
Literatur	20

Einleitung

Die Schweiz ist eine Migrationsgesellschaft. Lange war sie ein klassisches Auswanderungsland: Wirtschaftliche Not und begrenzte Perspektiven veranlassten Zehntausende Schweizerinnen und Schweizer, ihr Glück im Ausland zu suchen. Ab Ende des 19. Jahrhunderts brachten die Industrialisierung und der wirtschaftliche Aufschwung einen grossen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften mit sich, und so wurde das Land zu einem Einwanderungsland. Derzeit haben 40 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung ab fünfzehn Jahren einen direkten oder indirekten Bezug zur Migration (3 019 000 Personen), sei es, weil sie entweder im Ausland geboren oder als Kind ausländischer Eltern hier zur Welt gekommen sind (BFS 2024). Gleichzeitig wanderten im Jahr 2023 rund 30 700 Schweizerinnen und Schweizer aus der Schweiz aus, während rund 22 000 ins Land zurückkehrten (BFS 2024). Internationale Mobilität ist heute Teil des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfolgsmodells der Schweiz.

Wie soll demokratische Teilhabe in dieser Schweiz aussehen? Rund zwei Millionen Menschen – ein Viertel der Wohnbevölkerung der Schweiz – haben keinen Schweizer Pass. Der Anteil ist seit 1950 erheblich gestiegen (BFS 2023), nicht nur wegen der Einwanderung, sondern auch wegen der restriktiven und zunehmend selektiven Einbürgerungspolitik. Der hohe Anteil von Personen ohne Stimmrecht wirft Fragen hinsichtlich der Legitimität und Akzeptanz demokratischer Entscheidungen sowie hinsichtlich des Grades an sozialem Zusammenhalt auf, den die Schweiz erreichen möchte.

Das neue Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) ist seit dem 1. Januar 2018 in Kraft. Im Jahr 2024 hat die Eidgenössische Migrationskommission EKM eine Studie zu den Auswirkungen dieses neuen Gesetzes veröffentlicht (Fibbi, von Rütte und Wanner 2024). Laut dieser Studie ist der Prozess der ordentlichen Einbürgerung selektiver geworden und begünstigt hochqualifizierte Personen, die in der Lage sind, eine Sprache schriftlich zu erlernen, über finanzielle Mittel verfügen und sich Prüfungssituationen gewohnt sind.

Ausgehend von dieser Feststellung, fragt sich die EKM, wie der Zugang zur Staatsangehörigkeit generell fairer und chancengerechter ausgestaltet werden könnte, um die demokratische Teilhabe, die Legitimität demokratischer Entscheide und den sozialen Zusammenhalt zu stärken: Wie lässt sich die Kohärenz verbessern zwischen den Voraussetzungen für den Erwerb des Bürgerrechts, dem Wert der Demokratie und dem Ziel einer Gesellschaft, in der alle Menschen gleichberechtigt an einem gemeinsamen und erfolgreichen Projekt mitwirken?

Die EKM schlägt einen Ansatz vor, der auf drei Säulen beruht und eine Vision der Einbürgerung zum Ausdruck bringt, an welcher sich künftige Debatten orientieren sollten.

Die drei Säulen sind:

1. Gemeinsam gestalten
2. Faire und klare Regeln festlegen
3. Verwaltungsprozesse vereinfachen

Gestützt auf diesen Ansatz erörtert die EKM am Ende dieses Dokuments Vorschläge für Praxisanpassungen und Gesetzesänderungen.

Drei Säulen für den Zugang zur Staatsangehörigkeit

1.
Gemeinsam
gestalten

2.
Faire und klare
Regeln
festlegen

3.
Verwaltungs-
prozesse
vereinfachen

Säule 1: Gemeinsam gestalten

Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Die Migrationsgesellschaft Schweiz zeichnet sich durch das Bestreben aus, dass alle im Land lebenden Menschen gemeinsam eine gerechte und prosperierende Gesellschaft gestalten.

Dieses Bestreben basiert auf zwei grundlegenden Überzeugungen:

Erstens muss, entsprechend der liberalen Tradition, jede Person als frei und gleichwertig behandelt werden. In der Migrationsgesellschaft Schweiz begegnen sich alle als Menschen, deren Würde, Rechte und Grundfreiheiten zu achten sind. Die in der Bundesverfassung festgeschriebenen Grundrechte und die im Völkerrecht verankerten Menschenrechte schützen diese Freiheiten.

Zweitens begegnen sich alle als Mitglieder eines gemeinsamen Projekts, als Personen, die zusammen etwas gestalten möchten. Gemeinsam gestalten heisst, die

gleichberechtigte Teilhabe aller am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zu ermöglichen und zu fördern.

Diese Teilhabe erfolgt in Form vielfältiger Beiträge zum gesellschaftlichen Leben, etwa durch Beiträge zum Wirtschaftsleben, das Engagement für pflegebedürftige Personen, das Engagement an kulturellen Anlässen, durch sportliche Aktivitäten oder durch die Mitgliedschaft und Mitwirkung in Vereinen. Der Wille, zusammen an einem Gemeinschaftsprojekt zu arbeiten, knüpft an die Geschichte der Schweiz an. Diese Geschichte kann als schrittweise Integration verschiedener Menschen und Kantone mit unterschiedlichen Sprachen, Religionen und kulturellen Praktiken betrachtet werden, die gemeinsam etwas aufgebaut haben und weiterhin zusammen aufbauen wollen.

Die Geschichte der erfolgreichen Teilhabe setzt sich bis heute fort. Ein Blick auf die Geschichte der Industrialisierung der Schweiz zeigt, dass es dem Land dank dem Zusammenspiel der Kompetenzen und der Arbeit der gesamten Bevölkerung gelungen ist, eine moderne und erfolgreiche Volkswirtschaft aufzubauen (Riaño/Wastl-Walter 2006). Und es wird deutlich, dass der Ausschluss der migrantischen Bevölkerung von grundlegenden Rechten (etwa im Rahmen des Saisonierstatuts) bis heute negativ nachwirkt.

Zahlreiche Ausländerinnen und Ausländer arbeiten in Berufen, in denen es an qualifizierten Arbeitskräften mangelt (Riaño 2025). Ausländische Personen sind für die Forschung in der Schweiz von grosser Bedeutung und gründen zudem häufiger Unternehmen als Schweizerinnen und Schweizer (Portman et al., 2024). Demgegenüber wird der hohe Bedarf an Arbeitskräften ohne formale Ausbildung, beispielsweise im Hotel- und Gaststättengewerbe oder im Bauwesen, hauptsächlich durch Ausländerinnen und Ausländer gedeckt (Adecco 2024). Die fortschreitende Alterung der Bevölkerung und die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen führen zu einem steigenden Bedarf an familienexterner Betreuung und Pflege für ältere Menschen und Kinder, eine Aufgabe, die zunehmend von ausländischen Personen, insbesondere Frauen, übernommen wird (Seminario 2018; Aulenbacher et al. 2021).

Aus Sicht der EKM muss es möglich sein, dass sich alle in der Schweiz lebenden Personen vollumfänglich an diesem Gemeinschaftsprojekt beteiligen können. Das setzt voraus, dass sie als vollwertige Mitglieder der Gemeinschaft anerkannt werden. Zwei Hauptargumente sprechen für ein inklusiveres System bei der Einbürgerung: erstens der demokratische Anspruch und zweitens die damit einhergehende Stärkung des sozialen Zusammenhalts und des kollektiven Wohlstands.

1. In einer Demokratie bedeutet zusammenzuleben und zusammenzuarbeiten, gemeinsam Entscheidungen zu treffen. Die Forderung nach einer raschen und fairen Einbürgerung entspricht dem demokratischen Anspruch des Landes: Alle Personen, die im Land wohnen, am Gemeinschaftsprojekt mitwirken und gemeinsamen Entscheidungen unterliegen, sollen mitreden und mit-

entscheiden dürfen (Schlegel 2024). Die direkte Demokratie bietet Möglichkeiten zur Mitwirkung auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene. Diese Mitwirkungsmöglichkeiten – von der Quartiergestaltung bis hin zur Regionalpolitik – erhöhen die Legitimität und die Wirksamkeit von politischen Entscheidungen. Umgekehrt stellt der Ausschluss eines Viertels der Wohnbevölkerung von der Mitbestimmung die Legitimität politischer Entscheidungen in Frage. Der demokratische Anspruch ist klar: Jede und jeder soll bei kollektiven Entscheidungen das Gefühl haben, angehört worden zu sein und die Möglichkeit zur Meinungsäusserung gehabt zu haben – kurzum, als gleichwertig behandelt worden zu sein. So werden politische Entscheidungen von allen getragen und respektiert.

2. Neben der demokratischen Kohärenz geht es auch um die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und des sozioökonomischen Wohlstands (Achermann 2024). Ein rascher und fairer Zugang zum Bürgerrecht ist auch darum im Interesse der Migrationsgesellschaft Schweiz. Wer eingebürgert ist, hat grössere Chancen, sich am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen, und trägt zu einer noch dynamischeren Schweiz bei. Neu eingebürgerte Personen sind besser in die Gesellschaft integriert und erfolgreicher auf dem Arbeitsmarkt als Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit des Landes besitzen (Liebig / von Haaren 2011; Hangartner et al. 2017; Steinhardt et al. 2010). Die stärkere Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben lässt sich durch praktische Erwägungen (z. B. Gewähr eines dauerhaften Aufenthalts, geringere Verwaltungskosten für Arbeitgeber) wie auch durch Überlegungen symbolischer Natur (z. B. die Person versteht sich langfristig als Teil des Landes) erklären (D'Amato 2024). Die bessere Integration in den Arbeitsmarkt ermöglicht auch mehr finanzielle Unabhängigkeit und verringert die Wahrscheinlichkeit, in Notlagen auf Solidaritätsmechanismen zurückgreifen zu müssen (z. B. Sozialhilfe).

Es ist kontraproduktiv, die Einbürgerung als Belohnung zu betrachten. Sie sollte vielmehr als Katalysator für Wohlstand gesehen werden (Gathmann/Garbers 2023). Dieser Aspekt ist entscheidend vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Schweizer Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und des internationalen Wettbewerbs um Arbeitskräfte, welche die Schweiz benötigt, um ihren Wohlstand zu sichern. In Ländern wie Kanada, Deutschland und den USA beträgt die für eine Einbürgerung erforderliche Wohnsitzdauer fünf Jahre; in Australien sind es sogar nur vier Jahre. Mit einer geforderten Wohnsitzdauer von mindestens zehn Jahren in Kombination mit sehr restriktiven Kriterien und den Spielräumen, die in den Kantonen zu einer ungleichen Praxis führen, ist die Schweiz weitaus weniger attraktiv.

Der Prozess der Einbürgerung sollte daher auf einem demokratischen Anspruch und den wohlverstandenen Interessen des Landes aufbauen. Für einbürgerungswillige Personen bedeutet der Erwerb des Bürgerrechts eine erhebliche Verbesserung. Sie nehmen mehr und besser am gesellschaftlichen Leben teil und betrachten sich als integralen Bestandteil eines Gesellschaftsprojekts, das sie als frei und gleichberechtigt anerkennt. Die Staatsangehörigkeit ermöglicht ihnen die Mitwirkung an politischen Entscheidungen und bietet Sicherheit in Bezug auf Aufenthalt und Schutz vor Ausweisung. Es erlaubt der Person, sich in der Schweiz und über die Grenzen hinweg frei zu bewegen, sich niederzulassen und mit der Familie zusammenzuleben. Nur durch das Bürgerrecht sind die Grund- und Menschenrechte und die politische Gleichheit bedingungslos gewährleistet. Damit ist das Bürgerrecht der wirksamste Schutz für den Status einer Person, denn es ist ein Schlüssel für das «Recht auf Rechte» (Arendt 1951; Schilliger 2024). Die Demokratie sowie der soziale und wirtschaftliche Wohlstand der Schweiz werden dadurch gestärkt.

Säule 2: Faire und klare Regeln festlegen

Derzeit lässt sich die Erlangung des Schweizer Passes sinnbildlich mit der Teilnahme an einem Marathon mit Hürden vergleichen (Kurt 2024). Dabei sollte der Prozess der Einbürgerung in erster Linie zur Formalisierung dessen dienen, was die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller bereits tun: in der Schweiz leben und als freie und gleichberechtigte Personen am Leben der Migrationsgesellschaft Schweiz teilhaben. Nach einer angemessenen Anzahl Jahre des rechtmässigen Aufenthalts in der Schweiz sollten diese Personen als Teil des Gemeinschaftsprojekts Schweiz angesehen werden. Sie sind dann als gleichwertig zu behandeln; das heisst, sie sollen durch den Prozess der Einbürgerung das Schweizer Bürgerrecht erwerben können.

Die Einbürgerungskriterien müssen fair, klar, objektiv und messbar sein. Nach Ansicht der EKM sollten im ordentlichen Einbürgerungsverfahren drei Kriterien massgebend sein. Im erleichterten Verfahren (z. B. bei Heirat oder für Kinder) können davon abweichende Kriterien zur Anwendung kommen.

Erstens kann die Person aufgrund der Dauer ihres regulären Aufenthalts als Teil des Gemeinschaftsprojekts Schweiz angesehen werden. Nach Ansicht der EKM sollte diese Aufenthaltsdauer deutlich weniger als zehn Jahre betragen. Eine kürzere Aufenthaltsdauer ist Teil des Bestrebens nach Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Ländern wie Deutschland, Kanada, Australien und den USA, die nur vier oder fünf Jahre voraussetzen. Mit einer Wohnsitzfrist von fünf Jahren läge die Schweiz in einem OECD-Schnitt von fünf Jahren.

Das zweite Kriterium bezieht sich auf die Fähigkeit, mit anderen zu kommunizieren. Das Zusammenleben in einer Demokratie erfordert von allen Mitgliedern die Fähigkeit, sich eine Meinung zu bilden und sich nach Möglichkeit mit den anderen Mitgliedern der Gesellschaft auszutauschen. Kommunikationsfähigkeit ist also von zentraler Bedeutung für das demokratische Leben. Eines der Mittel für die Verständigung ist die Sprache. Die mündlichen Kenntnisse einer Landessprache sind wichtig. Die Meinungsbildung und Aushandlungsprozesse sind manchmal von hoher Komplexität und herausfordernd auch für Menschen, die eine Landessprache perfekt beherrschen. Der Fortschritt der Digitalisierung ermöglicht es jedoch heute, die verfügbaren Mittel zu nutzen, um komplexe verbale Mit-

teilungen zu verdeutlichen, ohne dass die Person selbst die Komplexität der Sprache beherrschen muss.

Als Drittes kommt ein Ausschlusskriterium zum Tragen: Wer schwere Straftaten begeht oder die Sicherheit des Landes gefährdet, hat keinen Zugang zur Staatsangehörigkeit. Dieses Ausschlusskriterium ist in der Migrationsgesellschaft Schweiz insofern wichtig, als es die Grenzen des akzeptablen Verhaltens unter freien und gleichberechtigten Personen aufzeigt.

Die klaren, objektiven und messbaren Einbürgerungskriterien sollten sich also auf folgende Elemente beschränken:

- regulärer Aufenthalt von bestimmter Dauer – wer sich rechtmässig in der Schweiz aufhält, nimmt am gesellschaftlichen Leben teil;
- mündliche Kenntnisse einer Landessprache – diese ermöglichen die Teilnahme am demokratischen Leben;
- keine schweren Straftaten (z. B. Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr) und keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit.

Die Organisation des gesellschaftlichen Lebens sollte sich am Ideal der Freiheit orientieren. Die Migrationsgesellschaft Schweiz strebt nicht die kulturelle Assimilation ihrer Mitglieder an. Die Menschen können innerhalb der geltenden Gesetze so leben, wie sie möchten. Im Rahmen der Einbürgerungsverfahren sind übertriebene Anforderungen bei der Beurteilung der Integration von einbürgerungswilligen Personen zu vermeiden (etwa die Anforderung, lokalen Vereinen anzugehören, Veranstaltungen der Gemeinde beizuwohnen usw.). Aus Sicht der EKM muss zudem kritisch hinterfragt werden, warum von Ausländerinnen und Ausländern erwartet wird, dass sie zum Beispiel über fundierte Kenntnisse der Geografie verfügen, während diese Anforderungen nicht an die Bevölkerung mit Schweizer Pass gestellt werden (Manser-Egli/Lutz 2025).

Die EKM empfiehlt ausserdem, auf ein Ausschlusskriterium aufgrund der Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu verzichten. Demokratische Teilhabe soll nicht von der wirtschaftlichen Situation abhängen. Auch

Schweizerinnen und Schweizer verlieren ihre politischen Rechte nicht, wenn sie Sozialhilfe beziehen. Armut ist oft strukturell bedingt, und Arbeitende, die keinen existenzsichernden Lohn erhalten (sogenannte «working poor»), sind eine Realität. Nicht alle Branchen bezahlen existenzsichernde Löhne, und je nach Care-Pflichten können nicht alle Arbeitnehmenden 100 Prozent arbeiten und ohne Sozialhilfe über die Runden kommen. Zudem stärkt der Zugang zum Bürgerrecht die Stellung der betroffenen Personen auf dem Arbeitsmarkt und verringert damit die Wahrscheinlichkeit eines Sozialhilfebezugs.

Auf Verfahrensebene soll der Prozess der Einbürgerung fair sein und es Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern ermöglichen, ihre Rechte geltend zu machen: Einerseits gilt es, Willkür bei der Anwendung der Kriterien zu beseitigen. Nach Artikel 9 der Bundesverfassung hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden. Schwierig auszulegende Kriterien führen derzeit dazu, dass die verschiedenen Instanzen – Gemeinden, Kantone und Bund – ähnliche Situationen unterschiedlich beurteilen. Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller könnten zudem Willkür ausgesetzt sein, insbesondere auch dann, wenn sie bestimmten gesellschaftlichen Gruppen angehören, die mit Vorurteilen behaftet sind. Was zählt, ist dann nicht mehr das Einbürgerungsdossier, sondern das Glück oder das Pech, in einem bestimmten Kanton oder einer bestimmten Gemeinde zu wohnen oder von einer Kommission beurteilt zu werden, die mit unterschiedlichen Ellen misst. Zudem bestehen grosse Unterschiede bei den kantonalen und kommunalen Gebühren. Dies sollte im Interesse einer Demokratie vermieden werden.

Andererseits soll die Art und Weise, wie die Kriterien bewertet und geprüft werden, an die einbürgerungswillige Person angepasst sein. Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller unterscheiden sich nach Erwerbstätigkeit, Bildungsniveau, Kompetenzen, Einkommen sowie nach dem Zugang zu Bildung und zu Informationstechnologien. Angesichts dieser Vielfalt darf der Prozess der Einbürgerung nicht zu einem Mechanismus werden, der wohlhabende und gut ausgebildete Personen auswählt. Die von der EKM in Auftrag gegebene Studie (Fibbi, von Rütte und Wanner 2024) zeigt, dass das seit 2018 geltende Bundesgesetz über die Staatsangehörigkeit die ordentliche Einbürgerung selektiver gemacht hat. Wie in anderen Ländern, beispielsweise in den Niederlanden (Groenendijk 2011), lässt ein selektiverer Einbürgerungsprozess viele Menschen aussen vor. Deren Potenzial für eine Teilhabe bleibt damit ungenutzt. Die soziale Selektivität gefährdet den Zusammenhalt der Gesellschaft: Die Überlagerung und das Zusammentreffen von Bildungs-, Sozial-, Wirtschafts- und Statusunterschieden in der Bevölkerung eines Landes, verbunden mit geringen Möglichkeiten, diese zu überwinden, gefährden den gesellschaftlichen Frieden (Blatter 2015).

Säule 3: Verwaltungsprozesse vereinfachen

Der administrative Prozess der Einbürgerung ist so einfach wie möglich zu gestalten – nicht nur für die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, sondern auch für die beteiligten Behörden. Heute sind an der ordentlichen Einbürgerung drei staatliche Ebenen beteiligt. Auf jeder Ebene führen die zuständigen Behörden ein Verfahren durch und entscheiden eigenständig. Bei der erleichterten Einbürgerung liegt die Zuständigkeit hingegen beim Bund. Die Kantone unterstützen ihn bei den Einbürgerungsentscheiden. In Bezug auf das Kantons- und Gemeindebürgerrecht werden die Kantone und Gemeinden angehört. Darüber hinaus ist die Sprache, die in amtlichen Mitteilungen verwendet wird, oft sehr kompliziert.

Verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten sind denkbar:

Erstens könnten bei der ordentlichen Einbürgerung mehr Kompetenzen an die Bundesebene delegiert werden, um so die Kriterien und deren Auslegung in den Kantonen zu vereinheitlichen. Anhand der oben genannten Kriterien zeigt sich, dass klare und vorher-sagbare Kriterien die Verwaltungsarbeit vereinfachen. Davon profitieren Gemeinden, Kantone und der Bund ebenso wie die betroffenen Personen.

Zweitens könnte die Praxis der erleichterten Einbürgerung ausgeweitet werden. Diese Möglichkeit könnte beispielsweise den in der Schweiz geborenen Personen (zweite Generation) eröffnet werden. Das Gleichgewicht der staatlichen Ebenen bei der ordentlichen Einbürgerung würde dadurch nicht tangiert.

Drittens könnte ein zweistufiges System eingeführt werden, wie es der Kanton Genf kennt. Bei der Verwaltung der Dossiers wendet der Kanton Bundesrecht an. Das kantonale Amt für Bevölkerung und Migration organisiert gegebenenfalls die Tests in Allgemeinwissen und führt das Einbürgerungsgespräch durch. Die Gemeinden des Kantons Genf werden angehört.

Konkrete Empfehlungen

Der auf den drei Säulen beruhende Ansatz bringt eine Vision der Einbürgerung zum Ausdruck, an der sich künftige Debatten orientieren sollten. Als Teil dieser Orientierungsfunktion lassen sich die drei Säulen unabhängig voneinander und schrittweise umsetzen. Die folgenden Vorschläge der Eidgenössischen Migrationskommission EKM sind nach diesen drei Säulen und dem Umfang der für die Umsetzung erforderlichen

Änderungen gegliedert. So werden drei Änderungsstufen unterschieden: Anpassung der Praxis im Rahmen des geltenden Rechts (keine Gesetzesänderung erforderlich), geringfügige Gesetzesänderungen (Anpassung einer Verordnung oder geringfügige Änderung eines Bundesgesetzes) und umfassendere Gesetzesänderungen (Verfassungsänderung oder Änderung einer zentralen Bestimmung eines Bundesgesetzes).

Empfehlungen – Säule 1: Gemeinsam gestalten

Anpassung der Praxis im Rahmen des geltenden Rechts

- Personen, die über einen Ausweis C verfügen, mit einer zielgruppengerechten Kommunikation (keine allzu komplexe Verwaltungssprache) proaktiv über die Möglichkeit des Erwerbs des Bürgerrechts informieren (Kantone und Gemeinden).

Zahlreiche Personen, welche die formalen Kriterien erfüllen, wissen nicht, dass sie sich einbürgern lassen können. Eine proaktive, klare, verständliche und an die Sprachkenntnisse angepasste Information ist unerlässlich, um die oben genannten Ziele zu erreichen: die Sicherstellung der demokratischen Kohärenz und die Stärkung des Wohlstands des Landes.

- Den unterschiedlichen Ressourcen einer Person in Bezug auf Bildung, Einkommen, familiäre Situation und Arbeitsort bei der Beurteilung ihrer Integration systematisch Rechnung tragen (Kantone und Gemeinden, Art. 12 Abs. 2 BÜG).

Integration lässt sich nicht nach einem einheitlichen Standard bemessen. Bei der Beurteilung der Teilhabe an der Migrationsgesellschaft Schweiz sind die unterschiedlichen Lebenswege der einbürgerungswilligen Personen anzuerkennen und ihre konkreten Lebensumstände zu berücksichtigen.

- Die verschiedenen Arten von Beiträgen zum Wohlstand der Schweiz möglichst weit fassen (einschliesslich Teilzeit-, Freiwilligenarbeit, Care-Arbeit, aber auch soziales und politisches Engagement).

Die Beiträge an die Migrationsgesellschaft Schweiz beschränken sich nicht auf eine Vollzeitbeschäftigung. Alle Formen der Teilhabe sind zu würdigen. Dazu gehören auch Freiwilligenarbeit, soziales Engagement oder die Haushaltsarbeit, die oft unsichtbar bleibt, aber unverzichtbar ist. Die Teilhabe muss die Vielfalt der Lebensformen in der Schweiz widerspiegeln.

- Die Rahmenbedingungen für die Teilnahme von Migrantinnen und Migranten am Arbeitsmarkt verbessern.

Ein erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt, insbesondere durch den Abbau administrativer oder struktureller Hürden, ermöglicht eine bessere soziale Inklusion. Dies erhöht die Lebensqualität der Betroffenen und leistet allgemein einen Beitrag zur Schweizer Wirtschaft.

- Care-Arbeit besser anerkennen als Beitrag zum Wohlstand.

Care-Arbeit, die mehrheitlich von Frauen geleistet wird, ist für eine funktionierende Gesellschaft unerlässlich. Durch ihre Anerkennung als wertvoller Beitrag zur Migrationsgesellschaft Schweiz wird das System gerechter.

Gesetzesänderungen (geringfügig)

- Die Anforderungen an die allgemeinen Sprachkompetenzen auf das Niveau A1 senken (Änderung von Art. 6 Abs. 1 BÜV).

Die Sprachkompetenz sollte kein unverhältnismässiges Hindernis für die Einbürgerung darstellen. Das aktuelle System begünstigt Personen, die sich schriftlich in einer Landessprache ausdrücken können, und wirkt damit stark selektiv. Gemäss den Ausführungen, die weiter oben gemacht wurden, ermöglicht bereits das Niveau A1 schriftlich eine funktionale Kommunikation und bleibt gleichzeitig für breite Bevölkerungskreise zugänglich. Mündliche Kommunikation und Leseverständnis sind für das demokratische Leben von grösserer Bedeutung.

- Den Zeitraum, in dem einbürgerungswillige Personen vor Einreichung ihres Gesuchs keine Sozialhilfe bezogen haben dürfen, auf ein Jahr reduzieren (Änderung von Art. 7 Abs. 3 BÜV).

Derzeit schliesst das Erfordernis eines längeren Zeitraums ohne Sozialhilfebezug Personen in prekären finanziellen Verhältnissen ungerechtfertigt aus. Das Bürgerrecht sollte nicht von der Vermögenssituation abhängen.

- Die Bestimmung über den Nichtbezug von Sozialhilfe auf Fälle von Missbrauch oder unrechtmässigem Bezug beschränken (Änderung von Art. 7 Abs. 3 BÜV).

Anstatt alle auszuschliessen, die Sozialhilfe bezogen haben, sollten problematische Situationen gezielt angegangen werden. Dadurch wird das System gerechter und inklusiver.

- Die Teilnahme am Wirtschaftsleben umfassend und positiv definieren (einschliesslich Teilzeit-, Freiwilligenarbeit und Care-Arbeit) und auf das Kriterium eines Nichtbezugs von Sozialhilfe verzichten (Änderung von Art. 12 Abs. 1 Bst. d BÜG und Art. 7 Abs. 3 BÜV).

Die Teilnahme am Wirtschaftsleben umfasst verschiedene Formen der Arbeit und des Engagements. Diese gilt es anzuerkennen, damit Personen, die sich in der Gesellschaft engagieren, nicht ungerechtfertigt ausgeschlossen werden. Die Teilnahme am Wirtschaftsleben darf nicht nur daran gemessen werden, dass keine Sozialhilfe in Anspruch genommen wird.

Gesetzes- oder Verfassungsänderungen (umfassender)

- Von der Integration ausgehen und nur Ausschlusskriterien festlegen (Änderung von Art. 11 und 12 sowie Art. 2 ff. BV).

Statt den Nachweis der geforderten erfolgreichen Integration zu verlangen, wird die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben als gegeben angenommen. Der Fokus wird auf die Ausschlusskriterien gelegt, das heisst auf die Fälle, in denen die Teilnahme (und damit die Integration) ungenügend ist. Dieser Perspektivenwechsel fördert einen inklusiveren Ansatz.

- Die Einbürgerung von Kindern erleichtern, indem die erleichterte Einbürgerung zur Anwendung kommt (Änderung von Art. 38 BV).

Der Zugang zu einem erleichterten Verfahren sollte sich danach bestimmen, ob eine Person in der Schweiz geboren ist und ihren Bildungsweg in der Schweiz absolviert. In der Schweiz aufwachsende Kinder sollten das Bürgerrecht leichter erwerben können. Dies gewährleistet ihre nachhaltige Inklusion in die Gesellschaft von klein auf.

- Mechanismen der automatischen Einbürgerung für Personen der zweiten und der folgenden Generationen (Art. 38 BV).

Die Vermutung der Teilhabe an der Schweizer Migrationsgesellschaft wird für die zweite Generation (und nachfolgende Generationen) durch die Möglichkeit konkretisiert, das Bürgerrecht ohne weitere Voraussetzung zu erwerben. Dies kann automatisch oder auf Antrag – es besteht in diesem Fall Anspruch auf Einbürgerung – erfolgen.

- Dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997 und dem Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit vom 30. August 1961 beitreten.

Mit einem Beitritt zu den beiden Übereinkommen würden die Garantien für einen gerechten Zugang zum Bürgerrecht und zum Schutz vor Staatenlosigkeit gestärkt; dies insbesondere im Hinblick auf das Risiko der Staatenlosigkeit für bestimmte Kinder. Darüber hinaus würde sich die Schweiz als Land positionieren, das sich für internationale Standards in Bezug auf Gerechtigkeit und Inklusion einsetzt.

Empfehlungen – Säule 2: Faire und klare Regeln festlegen

Anpassung der Praxis im Rahmen des geltenden Rechts

- Einbürgerungsgebühren senken (Kantone und Gemeinden).

Die Kosten der Einbürgerung müssen minimal sein und dürfen nicht als Selektionsinstrument eingesetzt werden. Eine Senkung der Gebühren stärkt den Zugang zum Bürgerrecht.

- Deutliche Senkung der Gebühren für Kinder, Jugendliche und Personen der zweiten Generation.

Es ist besonders wichtig, dass in der Schweiz aufwachsende Jugendliche und ihre Familien finanziell nicht benachteiligt werden. Diese Massnahme erleichtert ihre Anerkennung als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft.

- Best Practices zur Festlegung von Integrationskriterien entwickeln, um Willkür zu vermeiden (Kantone und Gemeinden).

Es empfiehlt sich, sich an bewährten Verfahren von Gemeinden und Kantonen zu orientieren. Dies hält die Ungleichbehandlung in Grenzen und erhöht die Rechtssicherheit für Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller.

- Auf zusätzliche Integrationskriterien der Kantone (insbesondere weitergehende Sprachkenntnisse oder ein längerer Zeitraum ohne Sozialhilfebezug) oder der Gemeinden (z. B. Zugehörigkeit zu einem lokalen Verein) verzichten.

Kriterien, die über das Bundesrecht hinausgehen, führen zu Ungleichheit beim Zugang zur Staatsangehörigkeit. Es ist ein möglichst faires Verfahren in der ganzen Schweiz sicherzustellen.

Gesetzesänderungen (geringfügig)

- Die Dauer der Aufenthalte einheitlich und unabhängig vom Aufenthaltstitel berechnen.

Das aktuelle System schafft Ungleichheiten, indem es bestimmte Aufenthaltstitel höher bewertet als andere. Die Ausweise F, L, S und N werden nur teilweise oder gar nicht an die für die Einbürgerung notwendige Aufenthaltsdauer von zehn Jahren angerechnet. Dadurch werden die betreffenden Personen unnötig benachteiligt. Auch Aufenthalte mit diesen Status sollten voll angerechnet werden.

- Eine ähnliche Aufenthaltsdauer für alle Kantone verlangen (Änderung von Art. 18 BüG).

Eine schweizweit einheitliche Wohnsitzdauer setzt der kantonsabhängigen «Lotterie» ein Ende und gewährleistet die Gleichbehandlung beim Zugang zur Staatsbürgerschaft. Zudem sollte die Wohnsitzdauer gemäss den oben dargelegten Argumenten so kurz wie möglich sein.

- Auf die Aufenthaltsdauer in der Gemeinde verzichten (Änderung kantonaler Gesetze).

Die Anzahl Jahre, die eine ausländische Person in einer Gemeinde gewohnt hat, muss vor dem Hintergrund der zunehmenden beruflichen Mobilität betrachtet werden. Oft liegt der Arbeitsort ausserhalb der Wohngemeinde. Gleichwohl muss ein ununterbrochener Aufenthalt im Kanton mit einem ununterbrochenen Aufenthalt in derselben Gemeinde einhergehen. Ein Umzug in eine andere (Nachbar-)Gemeinde – auch innerhalb des gleichen Kantons – führt zu einer längeren Wartefrist bis zur Einbürgerung.

Gesetzes- oder Verfassungsänderungen (umfassender)

- Auf die Voraussetzung eines Ausweises C verzichten zugunsten einer einheitlichen Aufenthaltsdauer (Änderung von Art. 9 Abs. 1 Bst. a BÜG).

Der Ausweis C als Einbürgerungsvoraussetzung schliesst sehr viele Personen, die am gesellschaftlichen Leben teilnehmen, ungerechtfertigt aus. Eine Regelung, die nur auf der Wohnsitzdauer beruht, entspricht eher den demokratischen Grundsätzen.

- Mindestvorschriften in Maximalvorschriften umwandeln, um über Bundesrecht hinausgehende kantonale Regelungen zu vermeiden (Änderung von Art. 38 Abs. 2 BV; Änderung von Art. 12 Abs. 3 BÜG).

Derzeit können die Kantone strengere Einbürgerungsvoraussetzungen als die Mindestvorschriften des Bundesrechts vorsehen. Mit Maximal- statt Mindestvorschriften wird die «Überbietungslogik» eingeschränkt und eine kohärente Anwendung von Bundesrecht gewährleistet.

Empfehlungen – Säule 3: Verwaltungsprozesse vereinfachen

Anpassung der Praxis im Rahmen des geltenden Rechts

- Prozess digitalisieren und Doppelspurigkeit vermeiden.

Die Digitalisierung bestimmter Phasen des Einbürgerungsverfahrens ermöglicht eine bessere Koordination zwischen den beteiligten Stellen und entlastet die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller. Es gilt, auf Erfahrungen bestimmter Gemeinden und Kantone aufzubauen. Letztlich ergibt sich daraus ein reibungsloseres, rascheres und kostengünstigeres Verfahren.

- Best Practices zwischen Gemeinden und Kantonen ermitteln und austauschen.

Ein regelmässiger Austausch über effiziente Verwaltungsverfahren führt zu besseren Entscheidungen. Mehrere Kantone und Städte haben bereits raschere und kostengünstige Einbürgerungsverfahren für Personen, deren Integration unbestritten ist, eingeführt.

- Die Verwaltung von Einbürgerungsgesuchen in den Gemeinden und Kantonen professionalisieren.

Insbesondere in kleinen Gemeindeverwaltungen gilt es, die Mitarbeitenden in Bezug auf die Anforderungen und Best Practices des Einbürgerungsverfahrens zu schulen.

- Klare Angabe der Bearbeitungsfrist und, soweit möglich, Beschleunigung des Verfahrens.

Die Bekanntgabe der Fristen an alle Beteiligten ermöglicht es diesen, sich besser zu organisieren, und verringert Unsicherheiten. Ein beschleunigtes Verfahren erhöht die Effizienz des öffentlichen Dienstes.

- Die kommunale Zuständigkeit für die Verwaltung des Prozesses an die kantonale Behörde übertragen.

Wird eine kantonale Stelle mit dem Verfahren betraut (wie beispielsweise im Kanton Genf), dürften sich dank besserer Koordination und stärkerer Professionalisierung Synergieeffekte ergeben. Dies vereinfacht das Verfahren für alle Beteiligten.

- Proaktive Information der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller durch die Gemeinden über vorgesehene Ausnahmen und deren Anwendung (je nach Kompetenzen der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller).

Im Allgemeinen können die Gemeinden proaktiv auf potenzielle Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zugehen. Ein Schwerpunkt dieser Kommunikation besteht darin, die gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen und deren Auslegung zu klären. Dies erhöht die Rechtssicherheit für Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller.

Gesetzesänderungen (geringfügig)

- Anpassung der ordentlichen Einbürgerung an das Modell des Kantons Genf (Übergang von drei auf zwei Verwaltungsebenen – Kanton und Bund – in Absprache mit den Gemeinden).

Eine Reduktion der Entscheidungsebenen kann das Verfahren vereinfachen. Dadurch können Dossiers rascher und einheitlicher bearbeitet und die Gemeindeverwaltungen entlastet werden.

Gesetzes- oder Verfassungsänderungen (umfassender)

- Anpassung der ordentlichen Einbürgerung an das Modell der erleichterten Einbürgerung in der Verfassung (Übergang von drei Verwaltungsebenen auf eine einzige).

Ein System mit einer Entscheidungsebene macht die Einbürgerung zugänglicher und gerechter. Gemeinde und Kanton haben Beschwerdelegitimation.

Fazit der EKM

Die Einbürgerung ist ein zentraler Bestandteil der demokratischen Teilhabe und der gesellschaftlichen Integration. Um Diskriminierungen zu verhindern und die Legitimität der Demokratie breiter abzustützen, braucht die Migrationsgesellschaft Schweiz ein inklusiveres Einbürgerungssystem. Einbürgerung soll als demokratisches Recht anerkannt und nicht als Privileg behandelt werden.

Die vorgeschlagenen Änderungen fördern eine inklusive Migrationsgesellschaft, in der die wirtschaftliche, die soziale, die kulturelle und die politische Teilhabe gewürdigt und rechtlich abgesichert werden. Damit wird nicht nur die soziale Gerechtigkeit gestärkt, sondern auch der gesellschaftliche Zusammenhalt gefördert und die demokratische Legitimität der an der Urne getroffenen Entscheide gesichert. Eine faire und zugängliche Einbürgerungspolitik ist ein zentraler Pfeiler einer lebendigen Demokratie – sie schafft Vertrauen, Zugehörigkeit und ermöglicht allen Menschen, aktiv am politischen und gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Es ist ein wichtiger Schritt Richtung Anerkennung der Migration als Teil des Selbstverständnisses der Schweiz.

Literatur

- Achermann C. (2024). Das ökonomische Leitmotiv des Bürgerrechts. In: Baier S., Cardoso T., Espahangizi K., King-Saviç S., von Rütte B. (Hg.). *Argumentarium für ein neues Bürgerrecht*. Institut Neue Schweiz. Bern, 82–86.
- Adecco Group (2024). Fachkräftemangel Index Schweiz 2024. Stellenmarkt Monitor CH (SMM). https://www.adeccogroup.com/de-CH/-/media/project/adecco-group/switzerland/swiss-skills-shortage/2024/files/fachkraeftemangel_index_2024.pdf (10.11.2025).
- Arendt H. (1951). *The Origins of Totalitarianism*. New York: Schocken Books.
- Aulenbacher B., Lutz H., Schwiter K. (Hg.). 2021. *Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-care in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Weinheim: Beltz Juventa.
- BFS (2023). Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/auslaendische-bevoelkerung/zusammensetzung.html> (16.5.2025).
- BFS (2024). Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Jahr 2023. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.gnpdetail.2024-0540.html> (16.5.2025).
- Blatter J. (2015). Kritik der Schweizer Demokratie. In: Working Paper Series «Glocal Governance and Democracy», 9, 42. <https://doi.org/10.5281/zenodo.48775>.
- D'Amato G. (2024). Citizenship und wirtschaftliche Inklusion. In: Baier S., Cardoso T., Espahangizi K., King-Saviç S., von Rütte B. (Hg.). *Argumentarium für ein neues Bürgerrecht*. Institut Neue Schweiz. Bern, 87–91.
- Fibbi R., von Rütte B., Wanner P. (2024). Ordentlich einbürgern in der Schweiz. Die Auswirkungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes des Bundes und Wege zu einem inklusiveren System der Einbürgerung. Eine Studie im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission EKM. Bern. <https://www.ekm.admin.ch/dam/de/sd-web/TCEzjzljzdhj/ordentliche-einbuengerung-d.pdf> (01.12.2025).
- Gathmann C., Garbers J. (2023). Citizenship and Integration. In: *Labour Economics*, Vol. 82. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2023.102343>.
- Groenendijk K. (2011). From Assisting to Requiring Integration: Selective Citizenship Policies in the Netherlands. In: *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?* Paris: OECD Publishing, 335–352. <https://doi.org/10.1787/9789264099104-en>.
- Hangartner D., Hainmueller J., Petrantuono G. (2017). Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants? In: *American Political Science Review*, 111 (2), 256–276. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000745>.
- Kurt S. (2024). Marathon mit Hürden: Der Erhalt des Schweizer Passes. In: Baier S., Cardoso T., Espahangizi K., King-Saviç S., von Rütte B. (Hg.). *Argumentarium für ein neues Bürgerrecht*. Institut Neue Schweiz. Bern, 45–49.
- Liebig T., von Haaren T. (2011). Citizenship and the Socio-economic Integration of Immigrants and their Children. An Overview across European Union and OECD Countries. In: *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?* Paris: OECD Publishing, 23–64. <https://doi.org/10.1787/9789264099104-en>.
- Manser-Egli S., Lutz P. (2025). Integration for whom? The migration bias in social norms. In: *European Societies*, 1–20. <https://doi.org/10.1162/euso.a.30>.
- Riaño Y., Wastl-Walter D. (2006). Immigration Policies, State Discourses on Foreigners and the Politics of Identity in Switzerland. In: *Environment and Planning A: Economy and Space*, 38 (9), 1693–1713. <https://doi.org/10.1068/a37411>.
- Riaño Y. (2025). «Bin Ökonomin, arbeite aber als Putzfrau». Wie lässt sich Brain-Waste in der Schweiz vermeiden? In: *Terra Cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration*, 41, 101–103. <https://www.terra-cognita.ch/de/ausgaben/2>.

Schilliger S. (2024). Gleiche soziale Rechte für alle statt exklusiver Solidarität. In: Baier S., Cardoso T., Espahangizi K., King-Saviç S., von Rütte B. (Hg.). *Argumentarium für ein neues Bürgerrecht*. Institut Neue Schweiz. Bern, 77–81.

Schlegel S. (2024). Exklusivität als Wert – Teilhabe als Wert. In: Baier S., Cardoso T., Espahangizi K., King-Saviç S., von Rütte B. (Hg.). *Argumentarium für ein neues Bürgerrecht*. Institut Neue Schweiz. Bern, 73–76.

Seminario R. (2018). A Life-course Perspective of South American Women's Experiences as Care Workers in Switzerland. In: *Women's Studies International Forum*, 71, 68–75. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2018.08.009>.

Steinhardt M., Straubhaar T., Wedemeier J. (2010). Studie zur Einbürgerung und Integration in der Schweiz: Eine arbeitsmarktbezogene Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Studie des HWWI im Auftrag von der Schweizerischen Eidgenossenschaft vertreten durch das Bundesamt für Migration (BFM). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15434.13762>.



Prise de position

Commission fédérale des migrations CFM

NATURALISATION

Janvier 2026



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM
Federal Commission on Migration FCM

Impressum

Édition

Commission fédérale des migrations CFM
Quellenweg 6, CH-3003 Berne-Wabern, www.ekm.admin.ch

Rédaction

Manuele Bertoli, Yvonne Riaño, Johan Rochel

Proposition de citation

Commission fédérale des migrations CFM (2025) : Naturalisation. Prise de position de la Commission fédérale des migrations CFM. Berne.

© EKM / Janvier 2026

Table des matières

Introduction	5
Trois piliers pour l'accès à la nationalité	6
Pilier 1 : Construire ensemble	6
Pilier 2 : Édicter des règles équitables et claires	9
Pilier 3 : Simplifier et réduire les processus administratifs	11
Recommandations concrètes	12
Recommandations – Pilier 1 : Construire ensemble	12
Adaptations de la pratique à droit constant	12
Changements législatifs (mineurs)	13
Changements législatifs (majeurs)	14
Recommandations – Pilier 2 : Édicter des règles équitables et claires	15
Adaptations de la pratique à droit constant	15
Changements législatifs (mineurs)	15
Changements législatifs (majeurs)	16
Recommandations – Pilier 3 : Simplifier et réduire les processus administratifs	17
Adaptations de la pratique à droit constant	17
Changements législatifs (mineurs)	17
Changements législatifs (majeurs)	17
Conclusion de la CFM	18
Références	20

Introduction

La Suisse est une société de migration. Pendant longtemps, elle était un pays d'émigration classique : la détresse économique et des perspectives limitées ont poussé des dizaines de milliers de Suissesses et de Suisses à tenter leur chance à l'étranger. Dès la fin du 19^e siècle, l'industrialisation et l'essor économique ont entraîné un grand besoin de main-d'œuvre étrangère, et le pays est ainsi devenu un pays d'immigration. Actuellement, 40 % de la population résidente permanente âgée de 15 ans et plus a un rapport direct ou indirect avec la migration (3 019 000 personnes), soit parce qu'elle est née à l'étranger, soit parce qu'elle est née ici de parents étrangers (OFS 2024). Parallèlement, en 2023, environ 30'700 Suissesses et Suisses ont quitté la Suisse, tandis qu'environ 22'000 sont revenus dans le pays (OFS 2024). La mobilité internationale fait aujourd'hui partie du modèle de réussite économique, sociale et culturelle de la Suisse.

À quoi la participation démocratique devrait-elle ressembler dans cette Suisse ? Environ deux millions de personnes – un quart de la population résidente du pays – n'ont pas de passeport suisse. Cette proportion a fortement augmenté depuis 1950 (OFS, 2023), non seulement en raison de l'immigration, mais aussi à cause d'une politique de naturalisation restrictive et de plus en plus sélective. La part élevée de personnes privées de droits politiques soulève des questions de légitimité démocratique, d'acceptation des décisions prises en commun ainsi que des défis relatifs au niveau de cohésion sociale que la Suisse souhaite atteindre.

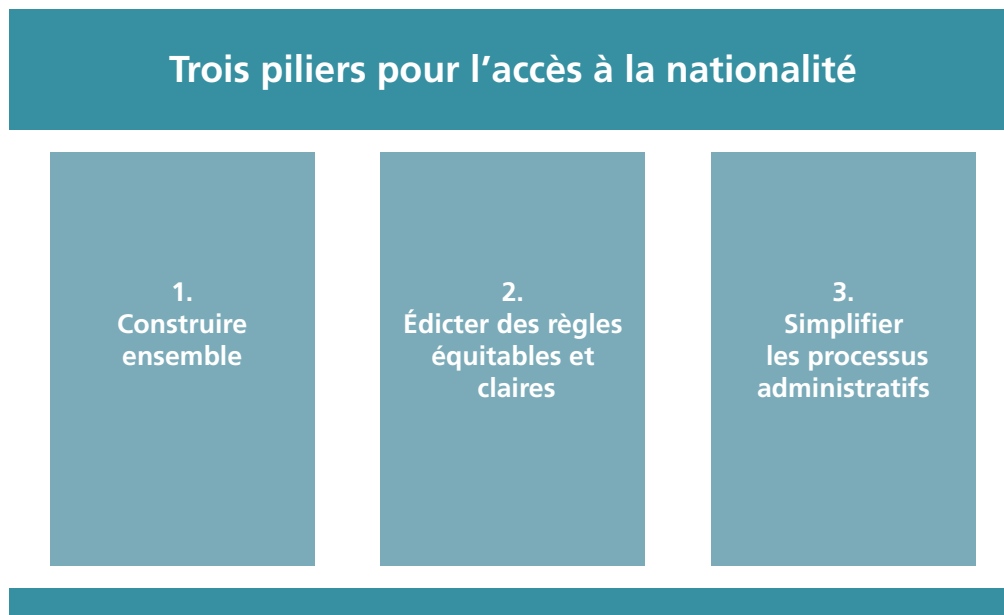
La nouvelle Loi fédérale sur la nationalité suisse (LN) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. En 2024, la Commission fédérale des migrations CFM a publié une étude sur les effets de cette nouvelle loi (Fibbi, von Rütte et Wanner 2024). Selon cette étude, la procédure de naturalisation ordinaire est devenue plus sélective et favorise les personnes hautement qualifiées, capables de maîtriser une langue à l'écrit, disposant de moyens financiers et habituées aux situations d'examen.

Partant de ce constat, la CFM se demande comment, de manière générale, rendre l'accès à la nationalité plus équitable et plus juste en termes d'égalité des chances, et ce dans le but de renforcer la participation démocratique, la légitimité des décisions démocratiques et la cohésion sociale. Comment améliorer la cohérence entre les conditions d'accès à la nationalité, les valeurs démocratiques et l'objectif d'une société où toutes les personnes participent sur un pied d'égalité à un projet commun et prospère ?

La CFM propose une approche en trois piliers. Cette approche synthétise une vision de la naturalisation qui devrait guider les débats à venir. Ces trois piliers sont :

1. Construire ensemble
2. Édicter des règles équitables et claires
3. Simplifier les processus administratifs

Sur la base de cette approche, la CFM détaille, en fin de document, des propositions de modification des pratiques et de changements législatifs et constitutionnels.



Pilier 1 : Construire ensemble

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en droit et en dignité. La société suisse de migration se caractérise par l'ambition de construire ensemble, avec toutes les personnes présentes, une société juste et prospère.

Cette ambition repose sur deux convictions fondamentales : premièrement, dans une tradition libérale, toute personne doit être traitée comme libre et égale aux autres. Toutes les personnes se rencontrent comme des personnes dont la dignité, les droits et les libertés fondamentales doivent être respectés. Les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution fédérale et les droits humains consacrés par le droit international protègent ces libertés. Deuxièmement, toutes les personnes se rencontrent comme les membres d'un projet collectif qui veulent construire quelque chose

ensemble. Construire ensemble, c'est permettre et encourager la participation équitable de toutes et tous à la vie sociale, économique, culturelle et politique.

Cette participation prend la forme de contributions diverses à la vie en société, englobant par exemple les contributions à la vie économique, l'engagement auprès des personnes nécessitant des soins, la participation à des manifestations culturelles, à des activités sportives, ou encore l'adhésion et la participation à des associations. Cette volonté d'œuvrer ensemble à un projet collectif fait écho à l'histoire de la Suisse. En effet, cette histoire peut se lire comme l'intégration graduelle de différentes personnes, différents cantons, différentes langues, différentes religions, différentes pratiques culturelles qui ont travaillé et continuent à travailler de concert.

Cette histoire de participation réussie se poursuit aujourd'hui. L'histoire de l'industrialisation de la Suisse montre que grâce au partenariat entre les compétences et le travail de l'ensemble de la population, la Suisse a réussi à créer une économie de pointe (Riaño/Wastl-Walter 2006). Cette histoire est également marquée par des phases durant lesquelles les droits fondamentaux de la population migrante n'ont pas été respectés, par exemple dans le cadre du statut des travailleurs saisonniers. Ces phases continuent d'avoir des répercussions négatives aujourd'hui.

De nombreux étrangers et étrangères travaillent dans des professions où il existe une pénurie de main-d'œuvre qualifiée (Riaño 2025). Les étrangers et les étrangères sont décisifs pour la Suisse en tant que lieu de recherche et créent aussi plus souvent des entreprises que les Suisses (Portman et al 2024). De plus, la forte demande en Suisse de travailleuses et travailleurs sans formation formelle, par exemple dans les secteurs de l'hôtellerie, de la restauration et de la construction, est essentiellement couverte par des personnes étrangères (Adecco 2024). Le vieillissement progressif de la population et la participation croissante des femmes au marché du travail entraînent une augmentation des besoins en matière de garde et de soins extra-familiaux pour les personnes âgées et les enfants, un travail qui est de plus en plus souvent assumé par des personnes étrangères, en particulier des femmes (Seminario 2018 ; Aulenbacher et al. 2021).

La CFM est convaincue que toutes les personnes résidant dans le pays doivent pouvoir s'associer pleinement à ce projet collectif. Cela suppose qu'elles soient reconnues comme membres à part entière de la communauté. Deux arguments principaux plaident en faveur d'un système plus inclusif en matière de naturalisation : premièrement, l'exigence démocratique et, deuxièmement, le renforcement de la cohésion sociale et de la prospérité collective qui en découle.

1. Dans une démocratie, vivre et construire ensemble, c'est décider ensemble. Toutes les personnes qui vivent dans le pays participent au projet collectif et sont soumises aux décisions communes devraient pouvoir s'exprimer et co-décider (Schlegel 2024). La démocratie directe offre des opportunités de participation au niveau communal, cantonal et fédéral. De l'aménagement du quartier aux choix de politique régionale, ces opportunités renforcent la légitimité et l'efficacité des décisions politiques. À l'inverse, l'exclusion d'un quart de la population résidante remet en question la légitimité des décisions politiques. L'ambition démocratique est claire : toute personne devrait regarder les choix collectifs avec le sentiment d'avoir été consultée et d'avoir pu donner son avis si elle le souhaitait – en un mot, d'avoir été traitée sur un pied d'égalité. Les décisions politiques sont ainsi soutenues et respectées par toutes et tous.

Outre la cohérence démocratique, le deuxième argument porte sur le renforcement de la cohésion sociale et de la prospérité socio-économique (Achermann 2024). Offrir rapidement et de manière équitable un accès à la nationalité est également dans l'intérêt de la société suisse. En effet, les personnes qui ont pu être naturalisées participent davantage à la vie en société et contribuent à rendre la Suisse plus dynamique. Les personnes qui viennent d'être naturalisées connaissent une meilleure intégration sociale, y compris de meilleurs résultats sur le marché du travail, par rapport à leurs pairs qui n'ont pas la nationalité du pays d'accueil (Steinhardt et al. 2010 ; Liebig/von Haaren 2011 ; Hangartner et al. 2017). Cette participation accrue à la vie économique et sociale s'explique à la fois par des considérations pratiques (p. ex. garantie de séjour durable et coûts administratifs plus faibles pour les employeurs) et par des dimensions symboliques (p. ex. la personne se projette à long terme comme membre du pays) (D'Amato 2024). Cette meilleure intégration sur le marché du travail favorise une plus grande indépendance financière et réduit la probabilité d'un recours à des mécanismes de solidarité (p. ex. aide sociale).

Il est contreproductif de considérer la naturalisation comme une récompense, il faut la considérer comme un catalyseur de prospérité (Gatthman/Garbers 2023). Cette dimension est cruciale dans un contexte de diminution de la population suisse en âge de travailler et de compétition internationale pour attirer et retenir la main-d'œuvre dont la Suisse a besoin pour maintenir sa prospérité. Dans des pays tels que le Canada, l'Allemagne ou les États-Unis, la durée de résidence requise pour que les personnes étrangères obtiennent la nationalité est de 5 ans ; elle est même de 4 ans en Australie. Avec une condition de résidence minimale de 10 ans, combinée à des critères très restrictifs et aux marges de manœuvre cantonales qui conduisent à des pratiques diverses, la Suisse est clairement un pays beaucoup moins attractif pour les personnes étrangères.

Le processus de naturalisation devrait donc se construire sur une exigence démocratique et dans l'intérêt bien compris du pays. Pour les personnes qui souhaitent être naturalisées, l'obtention de la nationalité représente une amélioration majeure. Elles participent davantage et mieux, elles se considèrent comme partie intégrante d'un projet de société qui les respecte comme libres et égales. La nationalité leur permet de prendre part aux décisions politiques et offre une sécurité en matière de séjour et une protection contre l'expulsion. Elle permet à la personne de se déplacer librement en Suisse et au-delà des frontières, de s'établir et de vivre avec sa famille. Seule la citoyenneté garantit sans condition les droits fondamentaux et humains ainsi que l'égalité politique. La nationalité est ainsi la protection la plus efficace du statut de la personne, car elle est une clé pour avoir « droit aux droits » (Arendt 1951 ; Schilliger 2024). La démocratie, ainsi que la prospérité sociale et économique de la Suisse, s'en trouvent renforcées.

Pilier 2 : Édicter des règles équitables et claires

À l'heure actuelle, l'obtention du passeport suisse peut être comparée à la participation à une course d'obstacles (Kurt 2024). À l'inverse, le processus de naturalisation devrait avant tout permettre d'officialiser ce que les candidates et candidats font déjà : vivre en Suisse et participer à la vie de la société en tant que personnes libres et égales. Ainsi, après un nombre raisonnable d'années de séjour régulier en Suisse, ces personnes doivent être considérées comme des membres du projet collectif qu'est la Suisse. Elles doivent alors être traitées sur un pied d'égalité, c'est-à-dire pouvoir accéder à la nationalité par le processus de naturalisation.

Les critères de naturalisation doivent être équitables, clairs, objectifs et mesurables. La CFM est d'avis que trois critères devraient jouer un rôle dans une procédure ordinaire. Des critères différents peuvent s'appliquer aux procédures facilitées (p. ex. en cas de mariage ou pour les enfants).

Premièrement, la durée de séjour régulier permet de considérer la personne comme membre du projet collectif qu'est la Suisse. La CFM estime qu'il faut poser une durée nettement inférieure à 10 ans. La réduction de la durée de séjour s'inscrit également dans l'ambition d'être compétitif par rapport à des pays tels que l'Allemagne, le Canada, l'Australie et les États-Unis, qui n'exigent que quatre ou cinq ans. Avec une durée de résidence de cinq ans, la Suisse se situerait dans la moyenne de l'OCDE.

Le deuxième critère porte sur la capacité à communiquer avec les autres. Vivre ensemble dans une démocratie exige de chaque membre la capacité à se forger une opinion et à échanger avec les autres membres. Cette capacité à communiquer est donc au cœur de la vie démocratique. L'un des moyens de communication est la langue, et la maîtrise orale d'une langue nationale est importante. La construction de l'opinion et les processus de négociation sont parfois d'une complexité très élevée, même pour des personnes qui maîtrisent parfaitement une langue nationale. Les progrès de la numérisation permettent toutefois aujourd'hui d'utiliser les moyens disponibles pour clarifier des messages verbaux complexes, sans que la personne doive elle-même maîtriser toute la complexité de la langue.

Le troisième critère est un critère d'exclusion. Si la personne commet des délits graves ou qu'elle met en danger la sécurité du pays, elle ne peut avoir accès à la nationalité. Ces critères d'exclusion sont importants car ils signalent les limites en matière de comportements acceptables entre personnes libres et égales.

En résumé, les critères de naturalisation, clairs, objectifs et mesurables, devraient se limiter à :

- séjour régulier d'une durée déterminée – une personne qui séjourne légalement en Suisse participe à la vie en société ;
- des connaissances linguistiques orales dans l'une des langues nationales afin de participer à la vie démocratique ;
- l'absence de délits graves (p. ex. une peine privative de liberté de plus d'une année) et de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure.

L'idéal de liberté doit guider l'organisation de la vie en société. Ainsi, la société suisse ne vise pas à l'assimilation culturelle de ses membres. Les personnes sont libres de vivre comme elles le souhaitent dans les limites des lois en vigueur. De même, il faut éviter les exigences excessives lors de l'évaluation de l'intégration des personnes souhaitant être naturalisées (p. ex. l'obligation d'être membre d'une association locale, de participer aux manifestations de la commune, etc.). Du point de vue de la CFM, il faut en outre s'interroger de manière critique sur la raison pour laquelle on attend des personnes étrangères qu'elles possèdent, par exemple, des connaissances approfondies en géographie, alors que ces exigences ne sont pas imposées à la population titulaire d'un passeport suisse (Manser-Egli/Lutz 2025).

La CFM recommande en outre de renoncer à un critère d'exclusion fondé sur le recours à l'aide sociale. La participation à la démocratie ne doit pas être dépendante d'une situation économique particulière. Les Suissesses et les Suisses ne perdent pas leurs droits politiques en cas de recours à l'aide sociale.

La pauvreté est souvent d'origine structurelle, et les personnes qui travaillent sans percevoir un salaire suffisant pour vivre (les « working poor ») sont une réalité. Toutes les branches ne versent pas des salaires permettant d'assurer les besoins de base et, selon les obligations familiales, toutes et tous ne peuvent pas travailler à 100 % et s'en sortir sans recourir à l'aide sociale. En outre, l'accès à la nationalité améliore la situation des personnes concernées sur le marché du travail et réduit ainsi la probabilité de devoir recourir à l'aide sociale, comme expliqué plus haut.

Au niveau procédural, le processus de naturalisation doit être équitable et permettre aux candidates et candidats de faire valoir leurs droits. D'une part, il s'agit d'éviter l'arbitraire dans l'application des critères. Selon l'article 9 de la Constitution fédérale, toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'État sans arbitraire. Actuellement, des critères difficiles à interpréter conduisent les différentes instances – communes, cantons et Confédération – à juger différemment des situations semblables. Pour les candidates et candidats, un risque d'arbitraire additionnel s'installe, en particulier s'ils appartiennent à un groupe social victime de préjugés. Ce n'est plus le dossier de candidature qui importe, mais la chance ou la malchance d'habiter dans un certain canton ou une certaine commune, ou d'être évalué par une commission qui applique les critères de façon plus ou moins stricte. De plus, de grandes disparités sont observées concernant les frais et émoluments exigés par les cantons et communes, ce qui doit être évité dans l'intérêt d'une véritable démocratie.

D'autre part, la manière dont les critères sont évalués et testés doit être adaptée aux personnes. En effet, les candidates et candidats diffèrent par leur emploi, leur niveau de formation, leurs compétences, leurs revenus et leur accès aux ressources éducatives et informatiques. Face à cette diversité, le processus de naturalisation ne doit pas devenir une machine à sélectionner les gens riches et diplômés. En effet, l'étude mandatée par la CFM (Fibbi, von Rütte et Wanner, 2024) démontre que la loi fédérale sur la nationalité, en vigueur depuis 2018, a rendu la naturalisation ordinaire plus sélective. Comme dans d'autres pays, par exemple aux Pays-Bas (Groenendijk, 2011), un processus de naturalisation plus sélectif laisse de nombreuses personnes de côté. Leur potentiel de participation demeure ainsi inexploité. Cette sélectivité sociale met en péril la cohésion de la société : la superposition et la convergence des différences en matière de formation, de situation sociale, économique et de statut au sein de la population d'un pays, combinées à de faibles possibilités de les surmonter, menacent la paix sociale (Blatter 2015).

Pilier 3 : Simplifier et réduire les processus administratifs

La gestion administrative du processus de naturalisation doit être organisée de la manière la plus simple possible : simple pour les candidates et candidats, mais également pour les administrations publiques impliquées. Aujourd'hui, la naturalisation ordinaire fonctionne en impliquant trois niveaux institutionnels. Chaque niveau institutionnel mène une procédure spécifique et décide de façon autonome. En matière de naturalisation facilitée, la responsabilité globale incombe à la Confédération. Les cantons la soutiennent dans sa prise de décision. Quant au droit de cité, les cantons et communes disposent d'un droit d'être entendus. En outre, la langue employée dans les communications officielles est souvent très compliquée.

À des fins de simplification, différentes pistes d'amélioration sont envisageables :

Premièrement, davantage de compétences pourraient être déléguées au niveau fédéral en matière de naturalisation ordinaire afin d'harmoniser les critères et la manière de les interpréter à travers les cantons. À l'exemple des critères proposés plus haut, le travail administratif est simplifié si les critères sont clairs et prévisibles. Les communes, les cantons, la Confédération et les personnes impliquées y trouvent leur compte.

Deuxièmement, il serait possible d'étendre la pratique de la naturalisation facilitée. Il serait par exemple possible d'ouvrir cette possibilité aux personnes nées en Suisse (2ème génération). Ce changement peut avoir lieu sans modifier l'équilibre institutionnel de la naturalisation ordinaire.

Troisièmement, il serait envisageable d'adopter un système à deux niveaux, comme le fait le canton de Genève. Dans cet exemple, le canton gère les dossiers en application du droit fédéral. L'office cantonal de la population et des migrations organise un éventuel test de connaissances générales et conduit l'entretien pour la naturalisation. Les communes du canton sont consultées.

Recommandations concrètes

Cette approche en trois piliers synthétise une vision de la naturalisation qui devrait guider les débats à venir. Ces trois piliers peuvent être mis en œuvre de manière indépendante et graduelle. Les propositions suivantes de la Commission fédérale des migrations CFM sont présentées pour chacun des trois piliers et selon une évaluation du niveau de changement requis pour les mettre en œuvre. Ainsi, trois niveaux de changement

sont distingués : adaptations de la pratique à droit constant (pas de changement législatif requis), changements législatifs mineurs (adaptation d'une ordonnance ou changement mineur d'une loi fédérale) et changements législatifs/constitutionnel majeurs (changement d'un point central d'une loi fédérale ou changement constitutionnel).

Recommandations – Pilier 1 : Construire ensemble

Adaptations de la pratique à droit constant

- Informer proactivement les personnes remplissant le critère du permis C de l'opportunité de demander la nationalité (cantons et communes), avec une communication adaptée aux compétences des candidates et candidats (par exemple, éviter un langage administratif trop complexe).

De nombreuses personnes remplissant les critères formels ignorent qu'elles peuvent demander la naturalisation. Une information proactive, claire et accessible, adaptée aux compétences linguistiques, est essentielle pour réaliser les deux ambitions esquissées ci-dessus : assurer la cohérence démocratique et renforcer la prospérité du pays.

- Prendre en compte de manière systématique les ressources différenciées des personnes en termes d'éducation, de revenus, de situation familiale et de lieu de travail afin de juger de l'intégration d'une personne (cantons et communes, Art. 12(2) LN).

L'intégration ne peut être évaluée selon un standard unique. Il s'agit de reconnaître les parcours variés des personnes candidates à la naturalisation, et de tenir compte de leurs réalités concrètes pour juger de leur participation à la société suisse.

- Dans ce contexte, interpréter de la manière la plus large possible les différents types de contributions à la prospérité suisse (y compris temps partiel, travail bénévole, « travail de care », mais également engagement social ou politique).

Les contributions à la vie en société ne se limitent pas à un emploi à plein temps. Il est important de valoriser toutes les formes de participation, y compris le bénévolat, l'engagement social, ou encore le travail domestique, souvent invisibilisé mais essentiel. Cette participation doit elle-même refléter la diversité des manières de vivre en Suisse.

- Améliorer les conditions-cadres pour permettre une meilleure participation des étrangers et étrangères au marché du travail.

Favoriser l'accès au marché du travail, notamment en réduisant les barrières administratives ou structurelles, permet une meilleure inclusion sociale. Cela renforce la qualité de vie des personnes concernées et, de manière générale, la contribution à l'économie suisse.

- Meilleure reconnaissance du travail de « care » comme contribution à la prospérité.

Le « travail de care », souvent effectué par des femmes, est essentiel au fonctionnement de la société. Le reconnaître comme une contribution valable à la société suisse de migration renforce l'équité du système.

Changements législatifs (mineurs)

- Limiter les exigences relatives aux compétences linguistiques générales à un niveau A1 (Modification Art. 6(1) OLN).

La compétence linguistique ne devrait pas être un obstacle disproportionné à la naturalisation. Le système actuel favorise les personnes capables d'écrire dans une langue nationale, exerçant un fort effet de sélection. Selon les réflexions proposées plus haut, un niveau A1 à l'écrit permet déjà une communication fonctionnelle tout en restant accessible à un large public. La communication orale et la capacité de lecture sont plus importantes pour la vie démocratique.

- Réduire à un an la période durant laquelle les personnes souhaitant obtenir la naturalisation ne doivent pas avoir perçu d'aide sociale avant le dépôt de leur demande (Modification Art. 7(3) OLN).

Actuellement, une exigence prolongée de non-recours à l'aide sociale exclut injustement des personnes en situation financière précaire. La nationalité ne devrait pas être une question de richesse personnelle.

- Limiter la règle du non-recours à l'aide sociale aux cas d'abus ou de perception délictueuse (Modification Art. 7(3) OLN).

Plutôt que d'écarter toutes les personnes ayant eu recours à l'aide sociale, il convient de cibler uniquement les situations problématiques. Cela rend le système plus juste et conforme à l'objectif d'inclusion.

- Définir la participation à la vie économique de manière large et positive (en incluant temps partiel, travail bénévole et travail de care), et éliminer le critère d'un non-recours à l'aide sociale (Modification Art. 12(1)d LN et Art. 7(3) OLN).

La participation inclut diverses formes de travail et d'engagement qu'il est essentiel de reconnaître pour ne pas exclure injustement des personnes investies dans la société. Cette participation ne doit pas seulement se mesurer par l'absence de recours à l'aide sociale.

Changements législatifs (majeurs)

- Présumer l'intégration et définir uniquement des critères d'exclusion (Modification Art. 11 et 12 LN et Art. 2 ss OLN).

Au lieu d'imposer la démonstration d'une intégration réussie, la participation serait présumée. L'accent serait mis sur les critères d'exclusion, c'est-à-dire les cas où la participation (et donc l'intégration) n'est pas satisfaisante. Ce changement de perspective favorise une approche inclusive.

- Faciliter la naturalisation des enfants en appliquant le processus de naturalisation facilitée (Modification Art. 38 Cst. féd.).

L'accès à une procédure facilitée devrait reposer sur la question de savoir si une personne est née en Suisse et accompli son parcours de formation en Suisse. À ce titre, les enfants qui grandissent en Suisse doivent pouvoir accéder plus facilement à la nationalité. Cela garantit leur inclusion durable dans la société dès le plus jeune âge.

- Mécanismes de naturalisation automatique pour les personnes de la deuxième génération et des générations suivantes (Art. 38 Cst. féd.).

La présomption d'intégration se concrétise pour la deuxième génération (et les générations suivantes) par la possibilité d'acquérir la nationalité sans autre condition. Cela peut se faire automatiquement ou sur demande (dans ce cas, il existerait un droit à la naturalisation).

- Adhésion à la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997 et à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie du 30 août 1961.

Ces deux adhésions permettraient de renforcer les garanties en matière d'accès équitable à la nationalité et de protection contre l'apatridie, notamment pour certains enfants. De plus, elles positionneraient la Suisse comme un pays engagé pour des standards internationaux de justice et d'inclusion.

Recommandations – Pilier 2 : Édicter des règles équitables et claires

Adaptations de la pratique à droit constant

- Réduire les émoluments des procédures (cantons et communes)

Les frais liés à la naturalisation doivent être minimaux et ne doivent pas être utilisés comme un moyen de sélection. Une réduction des frais renforce l'accès à la nationalité.

- Réduction significative des frais administratifs pour les enfants, les jeunes et les personnes de deuxième génération.

Il est particulièrement important de ne pas pénaliser financièrement les jeunes qui grandissent en Suisse et leur famille. Cette mesure facilite leur reconnaissance comme membres à part entière de la société.

- Développer des bonnes pratiques pour définir les critères d'intégration afin d'éviter l'arbitraire (cantons et communes).

Il est souhaitable de s'inspirer des bonnes pratiques mises en place par les communes et les cantons. Cela limite les disparités de traitement et renforce la sécurité juridique pour les candidates et candidats.

- Renoncer à des critères d'intégration additionnels imposés par les cantons (notamment concernant des compétences linguistiques additionnelles ou une période plus longue d'absence de recours à l'aide sociale) ou les communes (p. ex., critère d'appartenance à une association locale).

L'ajout de critères non exigés par le droit fédéral crée des inégalités d'accès à la nationalité. Il est nécessaire d'assurer une procédure aussi équitable que possible sur l'ensemble du territoire.

Changements législatifs (mineurs)

- Calculer de manière uniforme les durées de séjour, indépendamment des titres de séjour.

Le système actuel crée des inégalités en valorisant certains titres de séjour plus que d'autres. Les permis F, L, S ou N ne sont que partiellement ou pas du tout pris en compte dans la durée de séjour de dix ans conditionnant la naturalisation. Cela désavantage inutilement ces personnes. Les séjours avec ces statuts devraient également être pris en compte dans leur intégralité.

- Exiger une durée de séjour similaire pour tous les cantons (Modification Art. 18 LN).

L'uniformisation de la durée de séjour à l'échelle nationale met fin à une loterie territoriale. Cela garantit une égalité de traitement dans l'accès à la citoyenneté. De plus, selon les arguments évoqués plus haut, cette durée devrait être la plus courte possible.

- Abolir la durée de séjour communal (Modification des lois cantonales)

Aujourd'hui, la mesure du nombre d'années de séjour d'une personne étrangère dans une commune doit être mise en relation avec une mobilité professionnelle croissante. Les gens travaillent souvent dans des lieux situés en dehors de la commune où ils vivent. Néanmoins, un séjour ininterrompu dans le canton doit être accompagné d'un séjour ininterrompu dans la même commune. Les déménagements d'une commune à l'autre – même s'il s'agit du même canton – prolongent la durée de résidence.

Changements législatifs (majeurs)

- Abolir la condition du permis C au profit d'une durée de séjour uniforme (Modification Art. 9(1) a LN).

Der Ausweis C als Einbürgerungsvoraussetzung schliesst sehr viele Personen, die am gesellschaftlichen Leben teilnehmen, ungerechtfertigt aus. Eine Regelung, die nur auf der Wohnsitzdauer beruht, entspricht eher den demokratischen Grundsätzen.

- Transformer les règles « plancher » en règles « plafond » afin d'éviter des règles cantonales allant au-delà du droit fédéral (Modification Art. 38(2) Cst. féd. ; Modification Art. 12(3) LN).

Actuellement, les cantons peuvent durcir les conditions de naturalisation en allant au-delà des prescriptions minimales du droit fédéral. En imposant des plafonds au lieu de planchers, on limite une logique de surenchère et on assure une application cohérente du droit fédéral.

Recommandations – Pilier 3 : Simplifier l'administration

Adaptations de la pratique à droit constant

- Numériser le processus en éliminant les éventuels doublons administratifs.

La numérisation de certaines étapes du processus de naturalisation permet une meilleure coordination entre les instances impliquées et allège la charge pour les candidates et candidats. Il importe de capitaliser sur les expériences de certaines communes et cantons. À terme, la procédure visée devient plus fluide, plus rapide et moins coûteuse.

- Identifier et partager les bonnes pratiques entre communes et cantons.

Un échange régulier sur les pratiques administratives efficaces favorise de meilleures décisions. Plusieurs cantons et villes ont déjà mis en place des procédures de naturalisation rapides, peu coûteuses et allégées pour les personnes dont l'intégration est incontestable.

- Professionnaliser la gestion des demandes de naturalisation dans les communes et les cantons.

Notamment dans les petites administrations communales, il est crucial de former les employées et employés aux exigences et bonnes pratiques de la procédure de naturalisation.

- Annonce claire du délai de traitement et, dans la mesure du possible, accélération de la procédure.

Des délais communiqués à toutes les parties impliquées permettent aux personnes de mieux s'organiser et réduisent l'incertitude. Accélérer la procédure renforce l'efficacité du service public.

- Déléguer la compétence communale à l'autorité cantonale pour la gestion du processus.

Confier le processus à une instance cantonale (comme dans le canton de Genève) peut créer des effets de synergie dus à la meilleure coordination et à la professionnalisation des processus. Cela simplifie la procédure pour toutes les parties concernées.

- Information proactive des candidates et candidats par les communes sur les exceptions prévues et leur application (de manière adaptée aux compétences des candidates et candidats).

De manière générale, les communes peuvent communiquer de manière proactive avec les candidates et candidats potentiels. Dans cette communication, elles mettent un accent particulier sur la clarification des exceptions prévues par la loi et leur interprétation. Cette communication renforce la sécurité juridique pour les candidates et candidats.

Changements législatifs (mineurs)

- Transformer la naturalisation ordinaire sur le modèle du canton de Genève (passage de trois à deux niveaux administratifs – cantons et Confédération – avec consultation des communes).

Une réduction des niveaux de décision peut simplifier la procédure. Cela permet une gestion plus rapide et uniforme des dossiers, tout en soulageant les administrations communales.

Changements législatifs (majeurs)

- Transformer la naturalisation ordinaire sur le modèle de la naturalisation facilitée dans la Constitution (passage de trois à un seul niveau administratif).

Un système à un niveau décisionnel rend la naturalisation plus accessible et plus juste. La commune et le canton ont la qualité pour recourir.

Conclusion de la CFM

La naturalisation est un élément central de la participation démocratique et de l'intégration sociale. Pour prévenir les discriminations et asseoir plus largement la légitimité de la démocratie, la société suisse de migration a besoin d'un système de naturalisation plus inclusif. La naturalisation doit être reconnue comme un droit démocratique. Elle ne doit pas être réservée à quelques privilégiés.

Les modifications proposées ici favorisent une société migratoire inclusive, dans laquelle la participation économique, sociale, culturelle et politique est valorisée et garantie juridiquement. Cela permet non seulement de renforcer la justice sociale, mais aussi de promouvoir la cohésion et d'assurer la légitimité démocratique des décisions prises dans les urnes. Une politique de naturalisation équitable et accessible constitue un pilier central pour une démocratie vivante : elle crée la confiance, le sentiment d'appartenance et permet à toutes et tous de participer activement à la vie politique et sociale. C'est une étape importante vers la reconnaissance de la migration comme partie intégrante de l'identité suisse.

Références

- Achermann C. (2024). Das ökonomische Leitmotiv des Bürgerrechts. Dans: Baier S., Cardoso T., Espahangizi K., King-Saviç S., von Rütte B. (éds.). *Argumentarium für ein neues Bürgerrecht*. Institut Neue Schweiz. Bern, 82–86.
- Adecco Group (2024): Fachkräftemangel Index Schweiz 2024. Stellenmarkt Monitor CH (SMM). https://www.adecco-group.com/de-CH/-/media/project/adecco-group/switzerland/swiss-skills-shortage/2024/files/fachkraeftemangel_index_2024.pdf (10.11.2025).
- Arendt H. (1951). *The Origins of Totalitarianism*. New York: Schocken Books.
- Aulenbacher B., Lutz H., Schwiter K. (éds.). 2021. *Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-care in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Blatter J. (2015). Kritik der Schweizer Demokratie. Dans: Working Paper Series «Glocal Governance and Democracy», 9, 42. <https://doi.org/10.5281/zenodo.48775>.
- D’Amato G. (2024). Citizenship und wirtschaftliche Inklusion. Dans: Baier S., Cardoso T., Espahangizi K., King-Saviç S., von Rütte B. (éds.). *Argumentarium für ein neues Bürgerrecht*. Institut Neue Schweiz. Bern, 87–91.
- Fibbi R., von Rütte B., Wanner P. (2024). La naturalisation ordinaire en Suisse. Effets de la nouvelle loi sur la nationalité suisse et pistes pour un système de naturalisation plus inclusif. Étude mandatée par la Commission fédérale des migrations CFM. Berne. <https://www.ekm.admin.ch/dam/fr/sd-web/TCEzjlzjzdhj/ordentliche-einbuengerung-f.pdf> (01.12.2025).
- Gathmann C., Garbers J. (2023). Citizenship and Integration. Dans: *Labour Economics*, Vol. 82. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2023.102343>.
- Groenendijk K. (2011). From Assisting to Requiring Integration: Selective Citizenship Policies in the Netherlands. Dans: *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?* Paris: OECD Publishing, 335–352. <https://doi.org/10.1787/9789264099104-en>.
- Hangartner D., Hainmueller J., Petrantuono G. (2017). Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants? Dans: *American Political Science Review*, 111 (2), 256–276. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000745>.
- Kurt S. (2024). Marathon mit Hürden: Der Erhalt des Schweizer Passes. Dans: Baier S., Cardoso T., Espahangizi K., King-Saviç S., von Rütte B. (éds.). *Argumentarium für ein neues Bürgerrecht*. Institut Neue Schweiz. Bern, 45–49.
- Liebig T., von Haaren T. (2011). Citizenship and the Socio-economic Integration of Immigrants and their Children. An Overview across European Union and OECD Countries. Dans: *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?* Paris: OECD Publishing, 23–64. <https://doi.org/10.1787/9789264099104-en>.
- Manser-Egli S., Lutz P. (2025). Integration for whom? The migration bias in social norms. Dans: *European Societies*, 1–20. <https://doi.org/10.1162/euso.a.30>.
- OFS (2023). Composition de la population étrangère. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/migration-integration/nationalite-etrangere/composition.html> (16.5.2025).
- OFS (2024). Population issue de la migration en 2023. <https://www.bfs.admin.ch/news/fr/2024-0540> (16.5.2025).
- Riaño Y., Wastl-Walter D. (2006). Immigration Policies, State Discourses on Foreigners and the Politics of Identity in Switzerland. Dans: *Environment and Planning A: Economy and Space*, 38 (9), 1693–1713. <https://doi.org/10.1068/a37411>.
- Riaño Y. (2025). «Bin Ökonomin, arbeite aber als Putzfrau». Wie lässt sich Brain-Waste in der Schweiz vermeiden? Dans: *Terra Cognita. Revue suisse de l’intégration et de la migration*, 41, 101–103. <https://www.terra-cognita.ch/de/ausgaben/2>.

Schilliger S. (2024). Gleiche soziale Rechte für alle statt exklusiver Solidarität. Dans: Baier S., Cardoso T., Espahangizi K., King-Saviç S., von Rütte B. (éds.). *Argumentarium für ein neues Bürgerrecht*. Institut Neue Schweiz. Bern, 77–81.

Schlegel S. (2024). Exklusivität als Wert – Teilhabe als Wert. Dans: Baier S., Cardoso T., Espahangizi K., King-Saviç S., von Rütte B. (éds.). *Argumentarium für ein neues Bürgerrecht*. Institut Neue Schweiz. Bern, 73–76.

Seminario R. (2018). A Life-course Perspective of South American Women's Experiences as Care Workers in Switzerland. Dans: *Women's Studies International Forum*, 71, 68–75. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2018.08.009>.

Steinhardt M., Straubhaar T., Wedemeier J. (2010). Studie zur Einbürgerung und Integration in der Schweiz: Eine arbeitsmarktbezogene Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Studie des HWWI im Auftrag von der Schweizerischen Eidgenossenschaft vertreten durch das Bundesamt für Migration (BFM). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15434.13762>.

