

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1D_3/2014

Urteil vom 11. März 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Urs Ebnöther,

gegen

Regierung des Kantons Graubünden, Graues Haus, Reichsgasse 35, 7001 Chur.

Gegenstand
Einbürgerung,

Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil vom 15. Januar 2014 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 1. Kammer.

Sachverhalt:

A.
A. _____ wurde 1984 geboren und stammt aus dem Iran. Im Jahr 2000 reiste sie in die Schweiz ein. Am 13. Januar 2005 wurde ihr der Ausweis für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F) erteilt und in der Folge jährlich verlängert. Am 13. September 2011 erhielt sie wegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls eine Aufenthaltsbewilligung B (Art. 84 Abs. 5 i.V.m. Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG [SR 142.20]).

Am 6. März 2012 reichte A. _____ beim Amt für Migration und Zivilrecht des Kantons Graubünden ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung ein. Das Amt trat darauf mit Verfügung vom 29. März 2012 nicht ein. Zur Begründung führte es aus, die Gesuchstellerin erfülle die kantonalen Wohnsitzvoraussetzungen nicht (Art. 8 des Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Graubünden vom 31. August 2005 [KBüG; BR 130.100] i.V.m. Art. 8 der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden vom 13. Dezember 2005 [KBüV; BR 130.110]).

Die von A. _____ dagegen erhobenen kantonalen Rechtsmittel blieben erfolglos. Als letzte kantonale Instanz wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit Urteil vom 15. Januar 2014 ihre Beschwerde ab.

B.
Mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde vom 3. April 2014 beantragt A. _____ dem Bundesgericht, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und das Amt für Migration und Zivilrecht anzuweisen, auf ihr Einbürgerungsgesuch einzutreten.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Regierungsrat schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 BGG ist gemäss Art. 83 lit. b BGG gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung ausgeschlossen. Eine andere ordentliche Beschwerde fällt nicht in Betracht. Damit ist die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG im Grundsatz gegeben.

1.2. Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann nach Art. 116 BGG die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden. Zur Beschwerde ist gemäss Art. 115 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen (lit. a) und ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (lit. b).

Die in Art. 115 lit. a BGG genannte Voraussetzung ist erfüllt. Das nach Art. 115 lit. b BGG erforderliche rechtlich geschützte Interesse kann durch kantonales oder eidgenössisches Gesetzesrecht oder unmittelbar durch ein spezielles Grundrecht oder bundesverfassungsrechtliche Verfahrensgarantien begründet sein (BGE 133 I 185 E. 4 S. 191 und E. 6.2 S. 199; 129 I 217 E. 1 S. 219; je mit Hinweisen). Ein derartiges spezielles Grundrecht ist unter anderem das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV). Zudem verschafft Art. 14 BÜG der einbürgerungswilligen Person vor dem Hintergrund der am 1. Januar 2009 auf Gesetzesebene eingeführten Begründungspflicht (Art. 15b BÜG) eine hinreichend klar umschriebene Rechtsposition, die es zulässt, sich im Verfahren vor Bundesgericht auf das Willkürverbot und das Rechtsgleichheitsgebot zu berufen (zum Ganzen: BGE 138 I 305 E. 1.2-1.4 S. 308 ff. mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Diskriminierungsverbots, des Rechtsgleichheitsgebots und des Willkürverbots. Dazu ist sie somit legitimiert.

1.3. Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Art. 38 BV regelt die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen beim Erwerb und Verlust des Bürgerrechts. Nach Art. 38 Abs. 2 BV erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Abs. 2 ergänzt Abs. 1, wonach der Bund den Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie den Verlust aus anderen Gründen und die Wiedereinbürgerung regelt. Abs. 2 betrifft damit in erster Linie die ordentliche Einbürgerung, um die es auch im vorliegenden Fall geht.

2.2. Für die ordentliche Einbürgerung definiert das Bundesrecht die Anforderungen an die Eignung des Gesuchstellers (Art. 14 BÜG) und an den Wohnsitz (Art. 15 BÜG). Verlangt wird danach, dass der Gesuchsteller während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches (Abs. 1); für die Frist von zwölf Jahren wird die Zeit, während welcher der Bewerber zwischen seinem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet (Abs. 2). Nach Art. 36 Abs. 1 BÜG genügt für den Wohnsitz gemäss Art. 15 BÜG eine tatsächliche Anwesenheit in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften.

2.3. Nach der Rechtsprechung und insofern weitgehend übereinstimmender Auffassung im Schrifttum ist es den Kantonen grundsätzlich erlaubt, über die in Art. 38 Abs. 2 BV ausdrücklich als Mindestvorschriften bezeichneten Voraussetzungen des Bundes für die ordentliche Einbürgerung hinauszugehen (Urteil 1D_1/2014 vom 1. Oktober 2014 E. 3.6 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur). Diese Möglichkeit steht den Kantonen sowohl bezüglich der Anforderungen an die Eignung der Gesuchsteller als "materielle Voraussetzung" wie auch bezüglich der "formellen" Voraussetzungen offen, wozu insbesondere die Wohnsitzerfordernisse gehören. Verschiedene Kantone haben davon Gebrauch gemacht und zusätzliche Anforderungen wie insbesondere Anwesenheitserfordernisse im Kanton oder der fraglichen Gemeinde eingeführt, wobei sie teilweise die Kompetenz an die Gemeinden weitergeben (vgl. die Hinweise in Urteil 1D_1/2014 vom 1. Oktober 2014 E. 3.6).

2.4. Verlangt das kantonale Recht etwa, dass der Gesuchsteller über die Niederlassungsbewilligung verfügt, so ist dies vor dem Hintergrund der bundesstaatlichen Kompetenzordnung von Art. 38 Abs. 2 BV nicht zu beanstanden. Die zusätzlichen kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen müssen allerdings auch mit dem übrigen Verfassungsrecht und vor allem mit den Grundrechten vereinbar sein. Insbesondere dürfen sie nicht zu unsachlichen oder diskriminierenden Unterscheidungen führen oder eine Einbürgerung übermässig erschweren, so dass eine solche kaum mehr erreichbar wäre (zum Ganzen: Urteil 1D_1/2014 vom 1. Oktober 2014 E. 3.8 f. mit Hinweisen).

3.

Gemäss Art. 6 KBüG kann das Bürgerrecht des Kantons Graubünden von Personen erworben werden, die während insgesamt sechs Jahren im Kanton gewohnt haben, wovon drei Jahre in den letzten fünf Jahren. Bei Ausländerinnen und Ausländern, welche die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfüllen, wird nach Art. 8 KBüG für die Berechnung der Wohnsitzdauer die Zeit angerechnet, in der sie über eine Anwesenheitsbewilligung zum dauernden Verbleib verfügt haben. Als Anwesenheitsbewilligung zum dauernden Verbleib gelten nach der Ausführungsbestimmung von Art. 8 KBüV die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C EG/EFTA; Ausweis C), die Aufenthaltsbewilligung ohne Schüler- und Studentenbewilligungen (Ausweis B EG/EFTA; Ausweis B), sowie die Kurzaufenthaltsbewilligungen, die im Rahmen eines ununterbrochenen Aufenthaltes erteilt wurden (Ausweis L EG/EFTA).

Die Beschwerdeführerin hat seit dem 13. September 2011 eine Jahresaufenthaltsbewilligung (Ausweis B). Nach den zitierten kantonalen Bestimmungen erfüllte sie deshalb im Zeitpunkt der Einreichung ihres Gesuchs am 6. März 2012 die Voraussetzungen an die Wohnsitzdauer nicht, weshalb das Amt für Migration und Zivilrecht des Kantons Graubünden auf ihr Gesuch nicht eintrat (Art. 14 KBüV).

4.

4.1. Die Beschwerdeführerin rügt, der angefochtene Entscheid beruhe auf einer willkürlichen Auslegung des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30; im Folgenden: Flüchtlingskonvention, FK). Dessen Art. 7 Abs. 1 verlange, dass Flüchtlinge in keiner Hinsicht schlechter gestellt sein dürften als andere Kategorien von Ausländern. Zudem sehe Art. 34 FK vor, dass die vertragsschliessenden Staaten soweit als möglich die Assimilierung und Einbürgerung der Flüchtlinge erleichterten und sich insbesondere bemühten, das Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und die Kosten des Verfahrens nach Möglichkeit herabzusetzen. Der angefochtene Entscheid stehe diesen Forderungen diametral entgegen.

4.2. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten der Flüchtlingskonvention, im Sinne von Art. 34 FK die Einbürgerung von Flüchtlingen soweit als möglich zu erleichtern, ist zwar rechtlich verbindlicher Natur. Schon aus dem Wortlaut erhellt indessen, dass die Vertragsstaaten bei deren Umsetzung einen grossen Spielraum geniessen. Sie können nicht gezwungen werden, einem Flüchtling ihre Staatsangehörigkeit zu verleihen, selbst nach einer langen Wartefrist (PAUL WEIS, *The Refugee Convention*, 1951, 1995, S. 344; REINHARD MARX, in: *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2011, N. 43 zu Art. 34 FK). Die möglichen Massnahmen zur Erleichterung von Einbürgerungen sind zudem vielfältig. Explizit in Art. 34 FK erwähnt sind herabgesetzte Verfahrenskosten und beschleunigte Verfahren (wobei mit Letzterem das eigentliche Einbürgerungsverfahren gemeint ist: MARX, a.a.O., N. 9 zu Art. 34 FK). Daneben können sie etwa auch die staatliche Unterstützung bei der Integration (als materielle Einbürgerungsvoraussetzung) umfassen, eine grosszügige Handhabung der Kriterien der Sprachkenntnisse und der Fähigkeit zur wirtschaftlichen Selbsterhaltung oder das Absehen vom Erfordernis, den Verzicht auf die frühere Staatsangehörigkeit nachzuweisen - immer unter dem Vorbehalt, dass das innerstaatliche Recht derartige Voraussetzungen überhaupt vorsieht (MARX, a.a.O., N. 41 zu Art. 34 FK).

Angesichts des Spielraums, den die Vertragsstaaten bei der Umsetzung von Art. 34 FK geniessen und der vielfältigen Möglichkeiten, die Integration und Einbürgerung von Flüchtlingen zu erleichtern, kann der Bestimmung kein Verbot, bei der gesetzlich vorausgesetzten Wohnsitzdauer auf die Art des Anwesenheitsrechts abzustellen, entnommen werden. Davon ist im Übrigen auch der schweizerische Gesetzgeber bei der jüngsten Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes ausgegangen. So bildet künftig die Niederlassungsbewilligung eine der eidgenössischen Mindestvoraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung (Art. 9 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 [Bürgerrechtsgesetz, BüG bzw. im Folgenden zur Unterscheidung vom geltenden Recht: revBüG; BBl 2014 5133]).

4.3. Art. 7 Abs. 1 FK verlangt unter Vorbehalt günstigerer Bestimmungen dieses Abkommens, dass jeder vertragsschliessende Staat den Flüchtlingen die Behandlung zuteil werden lässt, die er Ausländern im Allgemeinen gewährt. Die Formulierung "im Allgemeinen" deutet bereits an, dass damit kein striktes Gleichbehandlungsgebot oder gar eine Meistbegünstigungsklausel gemeint ist (im letzteren Sinne, jedoch ohne Begründung WALTER STÖCKLI, in: *Ausländerrecht*, 2. Auflage 2009, Rz. 11.46). Über die genaue Bedeutung der Bestimmung herrscht im Übrigen in der Lehre keine Einigkeit:

SKORDAS ist der Auffassung, dass sich die "Behandlung, welche ein vertragsschliessender Staat

Ausländern im Allgemeinen gewähre", aus den anwendbaren Rechtsnormen ergebe (ACHILLES SKORDAS, in: The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 2011, N. 71 zu Art. 7 FK). Wendet man diesen Massstab an, so erscheint für den vorliegenden Fall bedeutsam, dass das schweizerische Recht in Bezug auf das Aufenthaltsrecht keine einheitliche Behandlung von Ausländern vorsieht, sondern eine klare Kategorisierung. Für die ordentliche Einbürgerung ist in diesem Sinne, wie erwähnt, künftig bundesrechtlich vorausgesetzt, dass der Gesuchsteller über eine Niederlassungsbewilligung verfügt. Wenn Art. 8 KBüG i.V.m. Art. 8 KBüV auf die Stabilität und Dauerhaftigkeit des Aufenthaltsrechts abstellen, kann deshalb nicht gesagt werden, dass damit vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen jene Behandlung verwehrt werde, welche die Schweiz als Vertragspartei der Flüchtlingskonvention Ausländern "im Allgemeinen" gewährt.

WEIS betont, dass in Art. 34 FK nur der Minimalstandard nach dem allgemeinen völkerrechtlichen Fremdenrecht angesprochen ist (WEIS, a.a.O., S. 56 f.). Dieser Minimalstandard umfasst gemäss der Lehre etwa einen Anspruch auf faire zivile und strafrechtliche Verfahren, angemessene Behandlung von Gefangenen, Schutz vor Gewalt und missbräuchlicher Deportation und Schutz des Eigentums mit Ausnahme von Fällen von Enteignungen zu einem öffentlichen Zweck und gegen angemessene Entschädigung (DANIEL THÜRER, in: Ausländerrecht, 2. Auflage 2009, Rz. 1.51). Die von einem Staat formulierten Voraussetzungen für die Verleihung seines Bürgerrechts gehören hingegen nicht dazu.

Auch unter Berücksichtigung dieser Lehrmeinungen kann somit die umstrittene Bestimmung des bündnerischen Rechts nicht als Verletzung von Art. 34 FK angesehen werden.

4.4. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass sich die Kritik, Art. 8 KBüG und Art. 8 KBüV verletzen in willkürlicher Weise Art. 7 und 34 der Flüchtlingskonvention, als unbegründet erweist.

5.

5.1. Die Beschwerdeführerin stellt sich weiter auf den Standpunkt, dass auch bei Flüchtlingen, die nur vorläufig in der Schweiz aufgenommen worden seien, von einem dauerhaften Verbleib auszugehen sei. Sie befänden sich in einer ähnlichen Situation wie Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung. Für eine unterschiedliche Behandlung, wie sie Art. 8 KBüG i.V.m. Art. 8 KBüV vorsehe, bestehe kein sachlicher Grund, weshalb das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot verletzt seien. Darüber hinaus werde auch das Diskriminierungsverbot durch die Benachteiligung, welche vorläufig aufgenommene Flüchtlinge durch die kantonale Wohnsitzvorschrift erfahren würden, verletzt. Zum einen bildeten sie eine Gruppe, die in der Schweiz in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt werde. Zum andern fehle es an einer (qualifizierten) Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung, denn ob jemand im Sinne von Art. 8 KBüG über eine Anwesenheitsbewilligung zum dauernden Verbleib verfüge, sage nichts über seine Integration aus.

5.2.

5.2.1. Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen seiner Herkunft und der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung. Wie sich bereits aus dem Wortlaut ergibt ("namentlich"), ist die Aufzählung von verpönten Anknüpfungspunkten nicht abschliessend.

Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen; insofern beschlägt das Diskriminierungsverbot auch Aspekte der Menschenwürde nach Art. 7 BV (zum Ganzen: BGE 139 I 292 E. 8.2.1 S. 303 mit Hinweisen).

5.2.2. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge fielen als Gruppe in den Schutzbereich von Art. 8 Abs. 2 BV. Sie macht geltend, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sähen sich zuweilen immer noch mit einer abwehrenden Haltung von Arbeitgebern konfrontiert, obwohl ihnen das geltende Recht die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gestatte. Oft würden sie gar Asylbewerbern gleichgestellt. Auch würden sie rechtlich bezüglich des Familiennachzugs benachteiligt.

5.2.3. Das Bundesgericht hat sich in BGE 135 I 49 eingehend mit der Frage befasst, nach welchen

Kriterien zu entscheiden ist, ob eine bestimmte Gruppe vom Diskriminierungsverbot erfasst wird. Danach fällt die Verfassungsbestimmung allgemein in Betracht, wenn eine mehr oder weniger bestimmbare Gruppe von gesellschaftlicher Herabwürdigung und Abwertung oder Ausgrenzung nach stereotypen Vorurteilen bedroht ist (a.a.O., E. 4.3 S. 54 f. mit Hinweisen). Ob Fürsorgeabhängige eine in diesem Sinne geschützte Gruppe bilden, liess das Bundesgericht in jenem Entscheid im Ergebnis offen. Als dagegen sprechendes Argument führte es insbesondere an, dass die Fürsorgeabhängigkeit auf unterschiedlichsten Faktoren beruhen und unter Umständen überwunden werden kann, beispielsweise wenn die betroffene Person wieder ein Erwerbseinkommen erzielt (a.a.O., E. 5 S. 56 ff. mit Hinweisen).

5.2.4. Ob vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in der sozialen Wirklichkeit als Gruppe wahrgenommen werden, ist fraglich. Die Beschwerdeführerin selbst bringt vor, dass viele Leute, insbesondere auch Arbeitgeber, nicht zwischen Personen mit verschiedenem Aufenthaltsstatus zu unterscheiden vermöchten. So seien sich die Wenigsten bewusst, dass es einen rechtlichen Unterschied zwischen vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen ausländischen Personen gebe. Dieses Fehlen einer Unterscheidung ist indessen nicht Ausdruck von Vorurteilen gegenüber vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, wie die Beschwerdeführerin annimmt, sondern vielmehr ein Indiz dafür, dass diese Kategorie von Flüchtlingen in der Gesellschaft oftmals gar nicht als eigenständige Gruppe wahrgenommen wird.

Die Unterscheidung zwischen Personen mit unterschiedlichem migrationsrechtlichem Status und insbesondere zwischen Flüchtlingen mit und ohne Asyl ist in ihrem Ursprung denn auch nicht primär gesellschaftlicher Natur, sondern rechtlicher. Konkret sieht das Bundesrecht vor, dass Flüchtlingen beim Vorliegen von Asylausschlussgründen, nämlich im Falle von Asylunwürdigkeit und subjektiven Nachfluchtgründen (Art. 53 f. des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG; SR 142.31]), kein Asyl, sondern nur die vorläufige Aufnahme gewährt wird (Art. 83 Abs. 8 AuG). Die Asylunwürdigkeit und das Vorliegen subjektiver Nachfluchtgründe, welche die vorläufige Aufnahme zur Folge haben und welche somit der Unterscheidung zu Grunde liegen, können jedoch nicht als wesentlicher Bestandteil der Identität und ein eigentliches Merkmal der Persönlichkeit der betroffenen Personen angesehen werden (vgl. BGE 135 I 49 E. 5 S. 57).

Hinzu kommt, dass die vorläufige Aufnahme ihrer Konzeption nach kein auf Dauer angelegter Rechtsstatus ist. Zum einen besteht sie nur solange, als die Flüchtlingseigenschaft andauert - was freilich einen längeren Zeitraum beschlagen kann - und damit die Wegweisung unzulässig ist (Art. 84 AuG, Art. 33 FK). Zum andern sieht Art. 84 Abs. 5 AuG vor, dass Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat vertieft geprüft werden (vgl. PETER BOLZLI, in: Migrationsrecht, 3. Aufl. 2012, N. 10 ff. zu Art. 84 AuG). Das Gesetz fördert auf diese Weise die Regularisierung des Aufenthaltsstatus vorläufig aufgenommener Personen. Gestützt darauf wurde im Übrigen auch der Beschwerdeführerin im Jahr 2011 eine Aufenthaltsbewilligung B erteilt.

5.2.5. Aus all diesen Gründen ergibt sich, dass vorläufig aufgenommene Flüchtlinge keine vom Diskriminierungsverbot erfasste Gruppe darstellen. Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Kritik ist deshalb nicht im Licht von Art. 8 Abs. 2 BV, sondern des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) und des Willkürverbots (Art. 9 BV) zu prüfen.

5.3.

5.3.1. Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) und der mit diesem eng verbundene Grundsatz des Willkürverbots (Art. 9 BV) sind verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (vgl. zum Zusammenhang zwischen Rechtsgleichheitsgebot und Willkürverbot BGE 131 I 394 E. 4.2 S. 399; Urteil 8C_612/2013 vom 30. Dezember 2013 E. 6.2; je mit Hinweisen). Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Gestaltungsspielraum (BGE 139 I 242 E. 5.1 S. 254; 138 I 321 E. 3.2 S. 324; je mit Hinweisen).

5.3.2. Zunächst erscheint bedeutsam, dass die vorläufige Aufnahme bundesgesetzlich verankert und definiert ist. Sie bildet Teil der schweizerischen Rechtsordnung, nach der sich im Ergebnis entscheidet, welche Tatsachen im Hinblick auf eine Ungleich- oder Gleichbehandlung als wesentlich

anzusehen sind (vgl. RAINER J. SCHWEIZER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 19 zu Art. 8 BV). Nach dem Ausgeführten ist dem Status der vorläufig aufgenommenen Personen zudem von Gesetzes wegen ein provisorischer Charakter beigelegt, wobei die sachliche Rechtfertigung dafür das Bestehen von Asylausschlussgründen ist (E. 5.2.4 hiervor).

5.3.3. Ein weiterer Hinweis zur Beantwortung der Frage, ob für die im bündnerischen Recht vorgesehene Unterscheidung ein vernünftiger Grund besteht, findet sich im (noch nicht in Kraft stehenden) revidierten Bürgerrechtsgesetz. Im Rahmen der Gesetzesrevision hat der Gesetzgeber im Wesentlichen zwei Änderungen beschlossen, welche im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung sind. Zum einen hält Art. 9 Abs. 1 lit. a revBüG wie bereits erwähnt fest, dass der Bund die Einbürgerungsbewilligung nur erteilt, wenn die Bewerberin oder der Bewerber bei der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzt. Zum andern sieht Art. 33 Abs. 1 lit. b revBüG in Bezug auf die nach Art. 9 Abs. 1 lit. b revBüG erforderliche Aufenthaltsdauer vor, dass die Dauer einer vorläufigen Aufnahme lediglich zur Hälfte angerechnet wird.

Zur Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung führt der Bundesrat in seiner Botschaft Folgendes aus: Aus dem Grundsatz, dass das Bürgerrecht als letzter Integrationsschritt die höchsten Anforderungen an die Integration stellen dürfe, folge, dass die ordentliche Einbürgerung den stabilsten ausländerrechtlichen Status, somit eine Niederlassungsbewilligung, erfordere (Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, BBl 2011 2836 Ziff. 1.2.3.1; vgl. zur diesbezüglichen kantonalen Praxis CÉLINE GUTZWILER, *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse*, 2008, Rz. 768 ff.).

Die Bestimmung über die hälftige Anrechnung der Aufenthaltsdauer von vorläufig Aufgenommenen war im bundesrätlichen Entwurf noch nicht enthalten, sondern fand erst in den parlamentarischen Beratungen Eingang ins Gesetz. Auch ihr liegt der Gedanke zu Grunde, im Rahmen der Voraussetzungen zur Aufenthaltsdauer an die Stabilität und Dauerhaftigkeit des in Frage stehenden Aufenthaltsrechts anzuknüpfen.

5.3.4. Vor diesem Hintergrund und angesichts des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums kann nicht gesagt werden, es entbehre jeder sachlichen Rechtfertigung, bei der Berechnung der Wohnsitzdauer die Art des Aufenthaltsrechts zu berücksichtigen. Die Beschwerdeführerin wendet zwar zu Recht ein, dass die Art des Aufenthaltsrechts nichts über die Integration aussage. Sie übersieht jedoch, dass dieses Kriterium nicht allein ausschlaggebend ist. Vielmehr tritt es als materielle Voraussetzung zur formellen des Wohnsitzerfordernisses nach Art. 15 BÜG hinzu, wobei freilich zwischen beiden Voraussetzungen ein enger Zusammenhang besteht (vgl. DIEYLA SOW/PASCAL MAHON, in: *Code annoté de droit des migrations*, Volume V: *Loi sur la nationalité [LN]*, 2014, N. 1 f. zu Art. 15 BÜG). Insgesamt kann somit das zur Beurteilung stehende kantonalrechtliche Wohnsitzerfordernis, welches eine Aufenthaltsbewilligung zum dauernden Verbleib fordert, nicht als rechtsungleich oder willkürlich bezeichnet werden.

5.3.5. Zu erwähnen bleibt, dass die jüngste Revision des Bürgerrechtsgesetzes zu einer Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Aufenthaltsdauer geführt hat (vgl. Art. 18 revBüG und BBl 2011 2838 Ziff. 1.2.3.2), was auch vom Kanton Graubünden zu berücksichtigen sein wird. Im vorliegenden Verfahren ist die damit einhergehende Einschränkung des kantonalen Spielraums bei der Formulierung der Voraussetzungen zur ordentlichen Einbürgerung jedoch unbeachtlich.

6.

Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Sie hat zudem keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Regierung des Kantons Graubünden und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 11. März 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Dold