



# Bericht des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts

20.12.2005

## Inhaltsverzeichnis

|  |          |
|--|----------|
| <b>1. Teil: Ausgangslage .....</b>   | <b>1</b> |
| <b>1.1 Einleitung .....</b>  | <b>1</b> |
| <b>1.2 Abgelehnte Vorlagen zum Bürgerrecht der zweiten und der<br/>dritten Ausländergeneration.....</b>  | <b>1</b> |
| 1.2.1 Ablehnung der Bürgerrechtsvorlage über die erleichterte<br>Einbürgerung von Jugendlichen der zweiten Generation am<br>26. September 2004 ..... | 2        |
| 1.2.2 Ablehnung der Bürgerrechtsvorlage über Bürgerrechtserwerb für die<br>dritte Generation am 26. September 2004 .....                             | 2        |
| <b>1.3 Parlamentarische Vorstösse seit Mai 2004 .....</b>  | <b>3</b> |
| 1.3.1 04.3226 Motion Hutter Jasmin. Ausschluss des Doppelbürgerrechts.....   | 3        |
| 1.3.2 04.3468 Motion Grüne Fraktion. Einbürgerungsfristen<br>vereinheitlichen.....   | 3        |
| <b>1.4 Vorstösse zur Einbürgerung auf Gemeindeebene und zum<br/>Beschwerderecht.....</b>   | <b>4</b> |
| <b>1.5 Ausarbeitung des Berichts .....</b>   | <b>6</b> |
| <b>2. Teil: Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen<br/>und Ausländer der zweiten und dritten Generation .....</b>                     | <b>6</b> |
| <b>2.1 Ausgangslage .....</b>  | <b>6</b> |
| <b>2.2 Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen und<br/>Ausländer der zweiten Generation.....</b>                                       | <b>6</b> |
| <b>2.3 Bürgerrechtserwerb für junge Ausländerinnen und Ausländer<br/>der dritten Generation.....</b>   | <b>7</b> |
| <b>2.4 Schlussfolgerungen .....</b>  | <b>8</b> |
| <b>3. Teil: Verfahrensvereinfachungen .....</b>  | <b>9</b> |
| <b>3.1 Das Verfahren bei der ordentlichen Einbürgerung.....</b>  | <b>9</b> |

|                 |   |           |
|-----------------|---|-----------|
| <b>3. 2</b>     | <b>Vorschläge des Bundesrates in der Botschaft vom 21. November 2001 zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes</b> ..... | <b>10</b> |
| <b>3. 3</b>     | <b>Mögliche Verfahrensvereinfachungen durch die Kantone</b> .....   | <b>11</b> |
| <b>3. 4</b>     | <b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b> .....  | <b>13</b> |
| 3.4.1           | Schlussfolgerungen .....  | 13        |
| 3.4.1.1         | Variante 1: Ersetzen des Instituts der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durch ein Zustimmungsrecht des Bundes.....  | 13        |
| 3.4.1.2         | Variante 2: Keine eidgenössische Einbürgerungsbewilligung mehr, dafür alleinige Zuständigkeit von Kanton und Gemeinde für die ordentliche Einbürgerung .....                    | 13        |
| 3.4.1.3         | Variante 3: Höchstverfahrensdauer für Kantone und Gemeinden vorsehen.....   | 14        |
| 3.4.1.4         | Variante 4: Heutige Verfahrensregelung beibehalten .....  | 14        |
| 3.4.2           | Empfehlungen .....  | 14        |
| <b>4. Teil:</b> | <b>Wohnsitzfristen</b> .....  | <b>15</b> |
| <b>4. 1</b>     | <b>Ausgangslage</b> .....   | <b>15</b> |
| <b>4. 2</b>     | <b>Historische Entwicklung</b> .....  | <b>15</b> |
| <b>4. 3</b>     | <b>Die Definition des Wohnsitzes nach Bundesrecht</b> .....   | <b>16</b> |
| <b>4. 4</b>     | <b>Übersicht über das geltende Recht</b> .....  | <b>18</b> |
| 4.4.1           | Bundesrechtliche Wohnsitzfristen.....   | 18        |
| 4.4.1.1         | Ordentliche Einbürgerung.....   | 18        |
| 4.4.1.2         | Erleichterte Einbürgerung .....   | 19        |
| 4.4.1.3         | Wiedereinbürgerung .....  | 19        |
| 4.4.1.4         | Künftiges Recht .....   | 19        |
| 4.4.2           | Kantonale Wohnsitzfristen .....   | 19        |
| 4.4.3           | Kommunale Wohnsitzfristen .....   | 19        |
| <b>4. 5</b>     | <b>Internationaler Rechtsvergleich (europäische Staaten)</b> .....  | <b>20</b> |
| <b>4. 6</b>     | <b>Revisionsvorschlag in der Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes</b> .....                               | <b>20</b> |
| <b>4. 7</b>     | <b><u>04.3468</u> Motion Grüne Fraktion „Einbürgerungsfristen vereinheitlichen“</b> .....   | <b>21</b> |
| <b>4. 8</b>     | <b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b> .....  | <b>22</b> |
| 4.8.1           | Schlussfolgerungen .....  | 22        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| 4.8.1.1    | Variante 1: Wiederaufnahme der Revisionsvorlage zur Herabsetzung der bundesrechtlichen Wohnsitzvoraussetzungen .....  | 22        |
| 4.8.1.2    | Variante 2: Wiederaufnahme der Revisionsvorlage zur Festlegung von bundesrechtlichen maximalen Wohnsitzfristen für Kantone und Gemeinden .....  | 23        |
| 4.8.1.3    | Variante 3: Wiederaufnahme der Revisionsvorlage zur Herabsetzung der bundesrechtlichen Wohnsitzvoraussetzungen sowie gleichzeitig zur Festlegung von bundesrechtlichen maximalen Wohnsitzfristen für Kantone und Gemeinden (Kombination von Varianten <u>4.8.1.1.</u> und <u>4.8.1.2.</u> ) ..... | 24        |
| 4.8.1.4    | Variante 4: Bundesrechtliche Wohnsitzfrist von mindestens acht Jahren, welche von den Kantonen bis auf zwölf Jahre erhöht werden könnte .....   | 24        |
| 4.8.1.5    | Variante 5: Die Kantone setzen aus eigenem Antrieb die kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen herab .....  | 24        |
| <b>4.9</b> | <b>Empfehlungen.....</b>  | <b>25</b> |
| <b>5.</b>  | <b>Teil: Einbürgerungen auf Gemeindeebene und Beschwerderecht ...</b>   | <b>25</b> |
| <b>5.1</b> | <b>Die Einbürgerung im Spannungsfeld zwischen verfassungsmässigen Grundsätzen und der Gemeindeautonomie .....</b>   | <b>25</b> |
| <b>5.2</b> | <b>Die zwei Entscheide des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003.....</b>   | <b>26</b> |
| <b>5.3</b> | <b>Weiterentwicklung der Einbürgerungsverfahren in Kanton und Gemeinde .....</b>  | <b>27</b> |
| <b>5.4</b> | <b>Zur Problematik der Urnenabstimmungen über Einbürgerungen.....</b>   | <b>28</b> |
| <b>5.5</b> | <b>Zur Frage des Beschwerderechts .....</b>   | <b>29</b> |
| <b>5.6</b> | <b>Politische Vorstösse im Nachgang zu den Bundesgerichtsurteilen vom Juli 2003 .....</b>   | <b>30</b> |
| 5.6.1      | Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“ .....  | 30        |
| 5.6.2      | Parlamentarische Vorstösse.....   | 31        |
| 5.6.3      | Vorstösse auf kantonaler Ebene.....   | 33        |
| <b>5.7</b> | <b>Schlussfolgerungen .....</b>   | <b>34</b> |
| <b>6.</b>  | <b>Teil: Doppelbürgerrecht.....</b>   | <b>34</b> |
| <b>6.1</b> | <b>Begriff und Ausgangslage.....</b>  | <b>34</b> |
| <b>6.2</b> | <b>Historischer Überblick .....</b>   | <b>36</b> |
| <b>6.3</b> | <b>Übersicht über das zurzeit geltende Recht .....</b>  | <b>39</b> |
| <b>6.4</b> | <b>Verträge über die gegenseitige Zulassung des Doppelbürgerrechts .....</b>  | <b>39</b> |

|              |   |           |
|--------------|---|-----------|
| <b>6. 5</b>  | <b>Doppelbürgerrecht: Kollisionsregeln .....</b>  | <b>40</b> |
| <b>6. 6</b>  | <b>Vorstösse .....</b>  | <b>41</b> |
| 6.6.1        | 04.3226 Motion Hutter Jasmin, Ausschluss des Doppelbürgerrechts.....  | 41        |
| 6.6.2        | Vorstösse auf kantonaler Ebene.....   | 42        |
| 6.6.2.1      | Kanton Thurgau: Standesinitiative, abgelehnt .....  | 42        |
| 6.6.2.2      | Kanton Basel-Landschaft: Motion Thüring, abgelehnt .....  | 43        |
| <b>6. 7</b>  | <b>Auswirkungen eines Verbots mehrfacher Staatsangehörigkeit.....</b>   | <b>43</b> |
| 6.7.1        | Allgemeines .....   | 43        |
| 6.7.2        | Rechtliche Konsequenzen .....   | 44        |
| 6.7.2.1      | Bei Annahme des Schweizer Bürgerrechts .....  | 44        |
| 6.7.2.2      | Bei Annahme der ausländischen Staatsangehörigkeit .....   | 44        |
| 6.7.3        | Andere Konsequenzen .....   | 46        |
| <b>6. 8</b>  | <b>Vor- und Nachteile des Verbots mehrfacher Staatsangehörigkeit.....</b>   | <b>47</b> |
| 6.8.1        | Vorteile eines Verbots und Gegenargumente.....  | 47        |
| 6.8.1.1      | Politische Argumente.....   | 47        |
| 6.8.1.2      | Rechtliche Argumente .....  | 49        |
| 6.8.2        | Nachteile eines Verbots und Gegenargumente.....   | 50        |
| 6.8.2.1      | Politische Argumente.....   | 50        |
| 6.8.2.2      | Rechtliche Argumente .....  | 54        |
| <b>6. 9</b>  | <b>Internationaler Rechtsvergleich .....</b>  | <b>55</b> |
| <b>6. 10</b> | <b>Lösungsvarianten.....</b>  | <b>56</b> |
| 6.10.1       | Doppelbürgerrecht zulassen (bisherige Regelung).....  | 56        |
| 6.10.2       | Doppelbürgerrecht bei ordentlichen Einbürgerungen verbieten<br>(Rückkehr zur Regelung vor 1992).....  | 56        |
| 6.10.3       | Doppelbürgerrecht bei ordentlichen Einbürgerungen in jedem Fall<br>verbieten, keine Ausnahmen .....   | 56        |
| 6.10.4       | Zustand vor 1992 wieder herstellen, zusätzlich jedoch auch bei<br>erleichterten Einbürgerungen und Wiedereinbürgerungen den<br>Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verlangen ..... | 56        |
| 6.10.5       | Doppelbürgerrecht bei ordentlichen Einbürgerungen, erleichterten<br>Einbürgerungen und Wiedereinbürgerungen in jedem Fall verbieten,<br>keine Ausnahmen.....                                  | 57        |
| 6.10.6       | Doppelbürgerrecht generell verbieten, das heisst zusätzlich auch für<br>Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer, welche eine<br>zusätzliche Staatsangehörigkeit annehmen möchten.....    | 57        |
| 6.10.7       | Verzicht nur für Angehörige aus bestimmten Staaten verlangen.....   | 57        |

|                       |   |           |
|-----------------------|---|-----------|
| 6.10.8                | Doppelbürgerrecht verbieten, Ausnahmen durch Abschluss von Staatsverträgen vorsehen .....   | 58        |
| 6.10.9                | Die Kantone können in ihren Gesetzen den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit als Einbürgerungsvoraussetzung vorsehen ..... | 58        |
| <b>6. 11</b>          | <b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....</b>   | <b>59</b> |
| 6.11.1                | Schlussfolgerungen .....  | 59        |
| 6.11.2                | Empfehlungen .....  | 61        |
| <b>7. Teil:</b>       | <b>Missbrauchsbekämpfung im Einbürgerungsbereich.....</b>   | <b>61</b> |
| <b>7. 1</b>           | <b>Definition einer missbräuchlich erfolgten Einbürgerung .....</b>   | <b>61</b> |
| <b>7. 2</b>           | <b>Missbrauchsbekämpfung vor der Einbürgerung.....</b>  | <b>61</b> |
| <b>7. 3</b>           | <b>Missbrauchsbekämpfung nach erfolgter Einbürgerung durch Nichtigklärung derselben .....</b>   | <b>63</b> |
| <b>7. 4</b>           | <b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....</b>   | <b>64</b> |
| 7.4.1                 | Schlussfolgerungen .....  | 64        |
| 7.4.2                 | Lösungsvarianten .....  | 64        |
| 7.4.2.1               | Verlängerung der Frist zur Nichtigklärung von Einbürgerungen .....  | 64        |
| 7.4.2.2               | Geltende gesetzliche Regelung nicht ändern .....  | 65        |
| 7.4.2.3               | Verzicht auf Nichtigklärungen von Einbürgerungen.....   | 65        |
| 7.4.3                 | Empfehlungen .....  | 65        |
| <b>A N H Ä N G E:</b> | <b>.....</b>  | <b>67</b> |
| <b>Anhang 1</b>       | <b>Die Hauptergebnisse der VOX-Analyse zu den Volksabstimmungen vom 26. September 2004 .....</b>                                      | <b>68</b> |
| <b>Anhang 2</b>       | <b>Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer.....</b>                           | <b>70</b> |
| <b>Anhang 3</b>       | <b>Kantonaler Rechtsvergleich über die Einbürgerungsvoraussetzungen für junge Ausländerinnen und Ausländer .....</b>                  | <b>71</b> |
| <b>Anhang 4</b>       | <b>Europäischer Rechtsvergleich über die Einbürgerungsvoraussetzungen, insb. für junge Ausländerinnen und Ausländer .....</b>         | <b>77</b> |
| <b>Anhang 5</b>       | <b>Emilie Schindelholz (CS-POP) Motion No 757 du 23 février 2005 Naturalisations: suivons la volonté populaire.....</b>               | <b>79</b> |
| <b>Anhang 6</b>       | <b>Projet de loi GE .....</b>   | <b>80</b> |
| <b>Anhang 7</b>       | <b>Entwicklung des Verfahrens bei der ordentlichen Einbürgerung.....</b>  | <b>85</b> |
| <b>Anhang 8</b>       | <b>Erteilung des Bürgerrechts.....</b>  | <b>91</b> |

|                  |   |           |
|------------------|---|-----------|
| <b>Anhang 9</b>  | <b>Zuständigkeit der Gemeindebehörden in<br/>Einbürgerungsfragen Compétence des autorités<br/>communales en question de naturalisation.....</b> | <b>92</b> |
| <b>Anhang 10</b> | <b>Zuständigkeit der kantonalen Behörden für die ordentliche<br/>Einbürgerung.....</b>  | <b>95</b> |
| <b>Anhang 11</b> | <b>Die kantonalen Wohnsitzfristen bei der ordentlichen<br/>Einbürgerung.....</b>  | <b>96</b> |
| <b>Anhang 12</b> | <b>Verlust des Bürgerrechts durch Einbürgerung.....</b>   | <b>97</b> |



## **1. Teil: Ausgangslage**

### **1.1 Einleitung**

Am 16. Februar 2005 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, einen Bericht über die wichtigsten hängigen Fragen des Bürgerrechts zu verfassen. Gleichzeitig hat er entschieden, zwei Motionen, die sich mit Fragen des Bürgerrechts befassen, abzulehnen. Der vorliegende Bericht setzt sich mit den in diesen Vorstössen aufgeworfenen Themen (Reduktion der Wohnsitzfristen, Doppelbürgerrecht) auseinander. Zudem werden die wichtigsten zurzeit im Bereiche des Bürgerrechts hängigen Probleme dargestellt. Ein internationaler Rechtsvergleich zeigt auf, wie ähnliche Probleme in anderen Staaten gelöst werden. Schliesslich legt der Bericht auch Lösungsmöglichkeiten dar und beinhaltet Empfehlungen. Der Bundesrat erhält somit die Möglichkeit, eine Gesamtbeurteilung der verschiedenen Anliegen und hängigen Fragen vorzunehmen.

### **1.2 Abgelehnte Vorlagen zum Bürgerrecht der zweiten und der dritten Ausländergeneration**

In den Jahren 1983, 1994 und 2004 wurden in Volksabstimmungen Verfassungsänderungen betreffend die erleichterte Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer abgelehnt.

Die Vorlage von 1983 sah nebst der erleichterten Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern auch die erleichterte Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen vor. Übereinstimmende Abstimmungskommentare und Analysen kamen zum Schluss, dass die Vorlage nicht wegen der erleichterten Einbürgerung von jungen Ausländern abgelehnt wurde, sondern weil sie die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen vorsah. Die Vorlage von 1994, welche nur noch die erleichterte Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern vorsah, wurde von der Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen, scheiterte aber am Ständemehr. In der Folge haben viele Kantone ihre Gesetzgebung im Sinne der damaligen Vorschläge des Bundes revidiert.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 21. November 2001 zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes<sup>1</sup> dem Parlament zu den Themen „Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation“ sowie „Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation“ gleichzeitig je eine Änderung der Bundesverfassung sowie eine darauf gestützte Revision des Bürgerrechtsgesetzes vorgeschlagen. Er wollte durch dieses Vorgehen eine grössere Transparenz schaffen. Im Zeitpunkt der Abstimmung über die Verfassungsvorlagen sollte schon bekannt sein, wie die darauf basierenden gesetzlichen Regelungen aussehen würden.

---

<sup>1</sup> BBI 2002 1911

### 1.2.1 Ablehnung der Bürgerrechtsvorlage über die erleichterte Einbürgerung von Jugendlichen der zweiten Generation am 26. September 2004

Ein neuer Artikel 38 Absatz 2<sup>bis</sup> der Bundesverfassung sah vor, dass der Bund die Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone erleichtern kann.

Die darauf basierende gesetzliche Regelung<sup>2</sup> sah ihrerseits vor, dass junge Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzen, beim Kanton oder der Gemeinde ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen können. Dabei mussten folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Vertrautsein mit den Lebensgewohnheiten in der Schweiz und mit einer Landessprache;
- Erhalt der obligatorischen Schulbildung während mindestens fünf Jahren in der Schweiz;
- Wohnsitz vom Ende der obligatorischen Schulzeit bis zur Einreichung des Gesuches in der Schweiz;
- Wohnsitz von mindestens zwei Jahren im Kanton und der Gemeinde, in denen die Einbürgerung erfolgt;
- Elternteil, der ebenfalls eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzt oder besass;
- Integration;
- Beachten der schweizerischen Rechtsordnung;
- keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz.

Die Verfassungsvorlage betreffend Jugendliche der zweiten Generation wurde am 26. September 2004 von 56,8 % der Stimmenden verworfen. In der Vox-Analyse vom November 2004<sup>3</sup> wurden die Gründe für die Ablehnung der Vorlage dargelegt. Dabei zeigte es sich, dass hauptsächlich die persönliche Einstellung der Befragten gegenüber der ausländischen Wohnbevölkerung für die Nein- oder Ja-Stimme ausschlaggebend war.

Die Ablehnung der Verfassungsvorlage für eine erleichterte Einbürgerung für ausländische Jugendliche der zweiten Generation hat zur Folge, dass auch die darauf beruhende Gesetzesvorlage - gegen welche bei Annahme der Verfassungsänderung immer noch ein Referendum hätte ergriffen werden können - hinfällig geworden ist.

### 1.2.2 Ablehnung der Bürgerrechtsvorlage über Bürgerrechtserwerb für die dritte Generation am 26. September 2004

Ein neuer Artikel 38 Absatz 1 der Bundesverfassung sah vor, dass der Bund nicht nur wie bisher den Erwerb der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und

---

<sup>2</sup> <http://www.parlament.ch/homepage/sv-services-dummy/li-linksammlung/schlussabstimmungstexte-buergerrecht-zweite-gen-d.pdf>

<sup>3</sup> publiziert im Internet unter <http://www.politrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/042609d.html>, s. [Anhang 1](#)

Adoption, sondern neu auch den Bürgerrechtserwerb durch Geburt in der Schweiz regeln kann, wenn mindestens ein Elternteil hier aufgewachsen ist.

Die darauf basierende gesetzliche Regelung<sup>4</sup> sah ihrerseits vor, dass das in der Schweiz geborene Kind ausländischer Eltern Schweizer Bürgerin oder Bürger von Geburt an ist, sofern ein Elternteil seine obligatorische Schulbildung während mindestens fünf Jahren in der Schweiz erhalten hat und im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit fünf Jahren eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt.

Die Verfassungsvorlage betreffend Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation wurde am 26. September 2004 von 51,6 % der Stimmenden verworfen. In der Vox-Analyse vom November 2004<sup>5</sup> werden die Gründe für die Ablehnung der Vorlage dargelegt. Es sind dieselben wie diejenigen, welche die zweite Generation betreffen ([vgl. Ziff. 1.2.1.](#))

### **1.3 Parlamentarische Vorstösse seit Mai 2004**

#### **1.3.1 [04.3226](#) Motion Hutter Jasmin. Ausschluss des Doppelbürgerrechts**

Am 5. Mai 2004 reichte Nationalrätin Jasmin Hutter eine Motion zum Thema „Ausschluss des Doppelbürgerrechts“ ein. Der Bundesrat wurde damit beauftragt, eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher die doppelte Staatsbürgerschaft in der Schweiz ausgeschlossen wird. In der Begründung wird eine Rückkehr zur alten Praxis, das heisst zu der bis zum 31.12.1991 geltenden gesetzlichen Regelung, gefordert. Der damals geltende Artikel 17 des Bürgerrechtsgesetzes sah als Voraussetzung für die Einbürgerung den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit vor, soweit es nach den Umständen zumutbar war. Die Bestimmung galt allerdings nur für die ordentliche, nicht jedoch für die erleichterte Einbürgerung und die Wiedereinbürgerung.

Der Bundesrat hat am 16. Februar 2005 die Motion abgelehnt. Er wies dabei darauf hin, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bis Ende des Jahres 2005 einen Bericht erstellen werde, worin u. a. auch das Thema Doppelbürgerrecht aufgegriffen werde. Die im Vorstoss aufgeworfenen Fragen würden zu diesem Zeitpunkt einer Gesamtbeurteilung unterzogen.

Detaillierte Überlegungen zum Doppelbürgerrecht und zur Motion Hutter finden sich im [sechsten Teil](#) dieses Berichts.

#### **1.3.2 [04.3468](#) Motion Grüne Fraktion. Einbürgerungsfristen vereinheitlichen**

Die Grüne Fraktion reichte am 29. September 2004 eine Motion ein, worin der Bundesrat beauftragt wurde, eine Teilrevision des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes vorzulegen. Dabei seien die Einbürgerungsfristen gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen, so wie dies im vom Parlament verabschiedeten Entwurf vom 3. Oktober 2003 vorgesehen und in der Abstimmungskampagne unbestritten gewesen sei.

---

<sup>4</sup> <http://www.parlament.ch/homepage/sv-services-dummy/li-linksammlung/schlussabstimmungstexte-buergerrecht-dritte-gen-d.pdf>

<sup>5</sup> publiziert im Internet unter <http://www.politrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/042609d.html>; Näheres s. unter [Ziff. 1.2.1](#)

Der Bundesrat hat am 16. Februar 2005 die Motion der Grünen Fraktion abgelehnt. In seiner Stellungnahme zur Motion hielt er jedoch fest, dass er die Meinung der Motionärin teilt, wonach die heute bestehenden unterschiedlichen Wohnsitzfristen aufgrund der hohen Mobilität der Bevölkerung als stossend bezeichnet werden müssen. Er wies jedoch darauf hin, dass die Kantone schon heute in ihrer Gesetzgebung eine Herabsetzung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen vorsehen können. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement werde bis Ende des Jahres 2005 einen Bericht erstellen, worin auch das Thema Wohnsitzfristen aufgegriffen werde.

Detaillierte Überlegungen zu den Wohnsitzfristen und zur Motion der Grünen Fraktion finden sich im [vierten Teil](#) dieses Berichts.

#### **1.4 Vorstösse zur Einbürgerung auf Gemeindeebene und zum Beschwerderecht**

Zwei Bundesgerichtsurteile vom 9. Juli 2003 im Bereich des Bürgerrechts (BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232) haben in der eidgenössischen und kantonalen Politik zahlreiche Vorstösse hervorgerufen und in der schweizerischen Rechtswissenschaft heftige Diskussionen ausgelöst. Mit dem ersten Urteil kassierte das Bundesgericht erstmals einen als diskriminierend eingestuften Einbürgerungsentscheid einer Gemeinde, mit dem zweiten Urteil erklärte es Urnenabstimmungen bei Einbürgerungsentscheiden generell für verfassungswidrig.

In der Folge der Bundesgerichtsurteile reichte Ständerat Thomas Pfisterer eine **parlamentarische Initiative (03.454 s, Bürgerrechtsgesetz. Änderung)** ein, die einerseits den Kantonen weiterhin ermöglichen will, Einbürgerungsentscheide durch das Volk im Rahmen von Gemeindeversammlungen und Urnenabstimmungen fällen zu lassen. Andererseits verlangt die Initiative, dass das Bundesgericht keine Entscheide mehr auf ordentliche Einbürgerungen fällen, sondern nur noch Beschwerden gegen die Verletzung der verfassungsmässigen Verfahrensgarantien beurteilen kann.

Die parlamentarische Initiative wurde von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) erheblich erklärt. Am 9. Dezember 2003 wurde das Geschäft im Ständerat beraten, welcher der parlamentarischen Initiative mit 25 gegen 9 Stimmen Folge gab.

Die von der SPK-S ausgearbeitete Gesetzesvorlage, zu deren Erarbeitung drei Rechtsexperten und ein Bundesrichter beigezogen wurden, will sowohl der in zahlreichen Kantonen und Landesregionen verankerten Einbürgerungsdemokratie als auch den Anforderungen des Rechtsstaates gerecht werden.

Die SPK-S sieht mit Bezug auf Volksabstimmungen zu Einbürgerungen auf Gemeindeebene eine Lösung vor, in welcher festgehalten wird, dass das Verfahren von den Kantonen zu bestimmen sei und dass ablehnende Einbürgerungsentscheide zu begründen seien, ohne ein Entscheidorgan zu nennen. Der Gesetzesentwurf sieht weiter vor, ein Beschwerderecht gegen ordentliche Einbürgerungen auf kantonaler Ebene zu verankern.

Schliesslich sollen die Kantone im Sinne eines verbesserten Persönlichkeitsschutzes dafür sorgen, dass bei der Einbürgerung die Privatsphäre beachtet und nur die für die Einbürgerung erforderlichen Personendaten bekannt gegeben werden. Der Bundesrat hat am 2. Dezember 2005, der Ständerat am 14. Dezember 2005 (mit 31:6 Stimmen) der Vorlage zugestimmt.

Auch im Nationalrat wurden als Folge der beiden erwähnten Bundesgerichtsurteile zwei parlamentarische Initiativen eingereicht. Der erste Vorstoss erfolgte am 3. Oktober 2003 (**03.455n Pa.Iv. Joder. Einbürgerung. Mehr Freiheit für Gemeinden und Kantone**). Er verlangt, dass die Gemeinden und Kantone bei der Zusicherung ihres eigenen Bürgerrechtes autonom sind und sowohl das zuständige Einbürgerungsorgan als auch das entsprechende Verfahren festlegen können. Im Gegensatz zur parlamentarischen Initiative Pfisterer soll jedoch eine inhaltliche Überprüfung durch gerichtliche Instanzen ganz ausgeschlossen werden. Am 22. April 2004 gab die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-NR) der Initiative mit 13 zu 12 Stimmen Folge. Der Nationalrat hat jedoch die Initiative am 3. Oktober 2005 mit 104:73 Stimmen abgelehnt.

Die zweite, im Nationalrat eingereichte parlamentarische Initiative datiert vom 8. Oktober 2004. Sie hat eine etwas andere Stossrichtung (**04.471 Pa.Iv. Markwalder. Bürgerrechtsgesetz. Teilrevision**). Gemäss Initiativtext soll das Bürgerrechtsgesetz im Bereich der ordentlichen Einbürgerung derart ergänzt werden, dass die Kantone in der Bestimmung des Einbürgerungsverfahrens mit Ausnahme der Volksabstimmung - welche unzulässig sein soll - grundsätzlich frei sind. Einbürgerungsentscheide im Rahmen von Gemeindeversammlungen sind sodann nur zulässig, wenn die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt sind und die Begründung der Einbürgerungsentscheide sichergestellt werden kann. Schliesslich sollen Personen, deren Einbürgerungsgesuch abgelehnt worden ist, berechtigt sein, beim Bundesgericht wegen Verletzung ihrer verfassungsmässigen Rechte Beschwerde zu führen.

Die Bundesgerichtsurteile fanden auch in denjenigen Kantonen grosse Beachtung, in welchen die Einbürgerungsentscheide traditionsgemäss als politische Akte im Rahmen von Gemeindeversammlungen oder an der Urne gefällt werden.

**Drei Standesinitiativen** aus den Kantonen Schwyz, Luzern und Aargau formulieren im Kerngehalt dieselben Anliegen wie die parlamentarischen Initiativen Pfisterer und Joder aus dem Stände- und dem Nationalrat.

Die am 10. November 2003 eingereichte **Standesinitiative des Kantons Schwyz (03.317s Einbürgerungsverfahren)** verlangt, dass die Erteilung des Bürgerrechts ein politischer Akt bleibt und nicht gerichtlich erzwungen werden kann. Die kantonale Verfahrenshoheit soll gewährleistet bleiben. Schliesslich soll das Verfahren fair ausgestaltet werden und die Würde und Persönlichkeitsrechte der einbürgerungswilligen Personen gewährleisten.

Die am 28. Juni 2004 eingereichte **Standesinitiative des Kantons Luzern (04.306s Anpassung der gesetzlichen Grundlagen betreffend Einbürgerung)** verlangt, dass die Kantone einheitliche, faire und transparente Verfahren garantieren, Einbürgerungsentscheide durch Gemeindeversammlungen und Gemeindeparlamente weiterhin möglich bleiben und das Schweizer Bürgerrecht nicht gerichtlich erzwungen werden kann.

Die am 10. November 2004 eingereichte **Standesinitiative des Kantons Aargau (04.309 Einbürgerungen)** verlangt eine Änderung von Artikel 38 Absatz 4 der Bundesverfassung. Auf diesem Weg soll es den Stimmberechtigten jeder Gemeinde erlaubt sein, in der Gemeindeordnung festzulegen, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Zudem soll der über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts gefällte Entscheid dieses Organs endgültig sein.

Im Weiteren hat die Schweizerische Volkspartei (SVP) am 6. April 2004 eine Volksinitiative "für demokratische Einbürgerungen" lanciert. Demnach sollen die Stimmberechtigten jeder Gemeinde selber festlegen können, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs wäre endgültig.

## **1. 5 Ausarbeitung des Berichts**

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, bis Ende 2005 einen Bericht über hängige Fragen des Bürgerrechts zu verfassen. Das Bundesamt für Migration hat darauf eine Arbeitsgruppe gebildet, welche sich aus interessierten Stellen des Bundes und einigen Kantonen zusammensetzte. Vertreten waren dabei die Kantone Zürich, Aargau, Luzern und Waadt sowie von Seiten des Bundes die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), das Bundesamt für Justiz (BJ), das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen (EAZW), die Direktion für Völkerrecht (DV) und der Auslandschweizerdienst des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie die Sektion Wehrpflicht des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).

Nachdem die Mitglieder der Arbeitsgruppe sich vorgängig zum Entwurf äussern konnten, fand am 23. August 2005 eine Sitzung statt, an welcher der Bericht bereinigt wurde. Danach wurde er noch der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (in welcher die meisten kantonalen Einbürgerungsbehörden vertreten sind) zur Stellungnahme unterbreitet.

## **2. Teil: Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation**

### **2. 1 Ausgangslage**

Am 26. September 2004 haben Volk und Stände eine Verfassungsvorlage über die erleichterte Einbürgerung ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation abgelehnt. Ebenfalls abgelehnt wurde die Verfassungsvorlage über den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts bei der Geburt für ausländische Jugendliche der dritten Generation. Angenommen wurde hingegen - ohne dass es hierzu einer vorgängigen Revision der Bundesverfassung bedurft hätte - eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes, welche die Einführung von lediglich kostendeckenden Gebühren sowie Einbürgerungserleichterungen für Personen schweizerischer Herkunft zum Gegenstand hatte. Auf diese Gesetzesänderung wird im Bericht nicht näher eingegangen, da sie keine zurzeit im Bereiche des Bürgerrechts hängigen Fragen betrifft.<sup>6</sup>

### **2. 2 Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation**

Die Einführung einer erleichterten Einbürgerung für ausländische Jugendliche der zweiten Generation hätte vor allem dem Umstand Rechnung getragen, dass die

---

<sup>6</sup> Nähere Ausführungen zu dieser Revision des Bürgerrechtsgesetzes finden sich in einem Rundschreiben des Bundesamtes für Migration vom 23. Juni 2005, publiziert im Internet unter [http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user\\_upload/Themen\\_deutsch/Auslaender/Einbu\\_rgerung/Kr\\_eisschreiben\\_B\\_G\\_Revision\\_010106\\_d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Auslaender/Einbu_rgerung/Kr_eisschreiben_B_G_Revision_010106_d.pdf)

betroffenen Menschen in der Schweiz aufgewachsen und daher in der Regel besser integriert sind als diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, welche erst später in die Schweiz kommen. Dabei ist allerdings einzuräumen, dass auch ein längerer Aufenthalt eines Jugendlichen in der Schweiz nicht zwangsläufig eine Garantie für dessen Integration sein muss. Dies zeigen Erfahrungen zum Beispiel mit Fundamentalisten und Zwangsehen, auch wenn es sich hierbei um vereinzelte Ausnahmen handelt. Da eine genügende Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse jedoch eine allgemeine Voraussetzung für die Einbürgerung darstellt, ist davon auszugehen, dass bei der entsprechenden Abklärung durch die kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden ausländische Jugendliche, die nicht genügend integriert sind, im Normalfall ohnehin nicht eingebürgert werden.

Etliche Kantone sehen bereits unter dem bisherigen Recht Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländer und Ausländerinnen der zweiten Generation vor. Dies betrifft insbesondere die der Gegenrechtskonvention vom 16. Dezember 1994 über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer<sup>7</sup> beigetretenen Kantone (BE, FR, GE, JU, NE, VD und ZH). Aber auch andere Kantone haben Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen und Ausländer eingeführt (siehe im Anhang 3, kantonaler Rechtsvergleich junge Ausländerinnen und Ausländer). Es steht den Kantonen und - nach Massgabe des kantonalen Rechts - den Gemeinden nach wie vor frei, in ihrem Kompetenzbereich Einbürgerungserleichterungen für den erwähnten Personenkreis vorzusehen.

Als Folge der Ablehnung der Verfassungsvorlage bleibt im Bundesrecht die Doppelzählung der in der Schweiz verbrachten Wohnsitzjahre zwischen der Vollendung des 10. und des 20. Altersjahres bestehen (Art. 15 Abs. 2 BüG). Hinsichtlich der Frist zur Gesuchstellung bleiben damit gewisse Einbürgerungserleichterungen für ausländische Jugendliche auf Bundesebene erhalten.

In diesem Zusammenhang sei auch auf die Rechtslage in anderen europäischen Staaten hingewiesen, die in ihrer Gesetzgebung Einbürgerungserleichterungen für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation vorsehen. So kennen z. B. Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Norwegen und Schweden den Bürgerrechtserwerb durch blosse Erklärung für Ausländer der zweiten Generation. ([vgl. Anhang 4](#)).

### **2.3 Bürgerrechtserwerb für junge Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation**

Junge Ausländer und Ausländerinnen der dritten Ausländergeneration können in denjenigen Kantonen, welche Einbürgerungserleichterungen für die zweite Ausländergeneration kennen, in den Genuss der für diese bestimmten Einbürgerungserleichterungen gelangen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob und wenn ja in welchem Umfang die Kantone selber Erleichterungen des Bürgerrechtserwerbs für die dritte Generation vorsehen können. Das Bundesrecht schreibt den Kantonen nur vor, dass der Bund eine eidgenössische Einbürgerungsbewilligung<sup>8</sup> erteilen muss. Voraussetzungen hierzu sind ein Wohnsitz von zwölf Jahren in der Schweiz, wobei die Zeit zwischen der Vollendung des 10. und des 20. Altersjah-

---

<sup>7</sup> s. Anhang 2

<sup>8</sup> Art. 12ff. des Bürgerrechtsgesetzes (BüG, [SR 141.0](#))

res doppelt gezählt wird, die Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse, das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen, das Beachten der schweizerischen Rechtsordnung und das Nichtgefährden der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz. Die Kantone können somit für Kinder der dritten Generation in dem Masse Erleichterungen des Bürgerrechtserwerbs vorsehen, als diese die Voraussetzungen für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung erfüllen. Im Kanton Jura wurde am 23. Februar 2005 eine Motion angenommen (Nr. 757, Motion Emile Schindelholz, vgl. [Anhang 5](#)), welche in diese Richtung zielt. Im Grand Conseil des Kantons Genf wurde am 29. Oktober 2004 ein entsprechender Antrag auf Gesetzesänderung eingereicht (PL 9417, vgl. [Anhang 6](#)). Demnach könnten Ausländerinnen und Ausländer der zweiten oder dritten Generation, welche im Kanton Genf wohnen, auch ohne eine bestimmte Mindestwohnsitzdauer im Kanton die Einbürgerung beantragen.

Im europäischen Vergleich sehen z. B. Belgien, Frankreich und die Niederlande den Bürgerrechtserwerb bei Geburt für Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation vor (vgl. [Anhang 4](#)).

## 2.4 Schlussfolgerungen

Die Ablehnung der Einbürgerungsvorlage vom 26. September 2004 bringt mit sich, dass auf bundesrechtlich geregelte Erleichterungen des Bürgerrechtserwerbs für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation (siehe Ziffer [1.2.1.](#) und [1.2.2.](#)) zu verzichten ist. Aufgrund des Abstimmungsergebnisses erscheint eine Neuauflage der Revision in voraussehbarer Zukunft nicht möglich. Dies bedeutet indessen nicht, dass der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz keine allgemeinen Erleichterungen vorsehen kann, die zur Vereinfachung der Einbürgerung der zweiten und dritten Generation beitragen würden.

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst - welcher die Einbürgerungsbehörden der meisten Kantone angehören – weist jedoch darauf hin, dass trotz des negativen Volksentscheides längerfristig das Bedürfnis nach einheitlichen bundesrechtlichen Einbürgerungserleichterungen für ausländische Jugendliche der zweiten und der dritten Generation bestehen bleibt.

Immerhin können die Kantone selber in ihrer Gesetzgebung umfassende Einbürgerungserleichterungen für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation vorsehen. Ihnen steht es frei, in ihrem internen Recht und im Rahmen des geltenden Bundesrechts Einbürgerungserleichterungen für Ausländer der zweiten und dritten Generation einzuführen. Entsprechende Bestrebungen sind zu begrüßen.

Mit Bezug auf die erleichterte Einbürgerung der *zweiten Generation* können die Kantone die im Herbst 2004 vom Bund vorgeschlagene Regelung übernehmen, sofern die geltenden bundesrechtlichen Wohnsitzvoraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung (12 Jahre Wohnsitz in der Schweiz mit Doppelzählung zwischen 10 und 20 Jahren) erfüllt sind. Vom Bundesrecht her können in der Schweiz geborene und aufgewachsene ausländische Jugendliche die Einbürgerung somit bereits nach Vollendung des 11. Altersjahres beantragen.

Die vorgeschlagene Regelung für Ausländer der *dritten Generation* kann hingegen nicht ohne weiteres übernommen werden. Die Kantone können in ihrem in-

ternen Recht keinen automatischen Bürgerrechtserwerb bei Geburt für Kinder der dritten Generation vorsehen. Sie können sich einer solchen Regelung lediglich annähern, und zwar durch ein möglichst einfaches Verfahren im Zeitpunkt, in welchem diese Kinder die minimalen bundesrechtlichen Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen. In der Schweiz geborene Kinder der dritten Ausländergeneration, die seit Geburt in der Schweiz wohnen, erfüllen die bundesrechtlichen Voraussetzungen zur Einbürgerung bei Vollendung des elften Lebensjahres, das heisst wenn sie - mit Doppelzählung zwischen zehn und elf Jahren - zwölf Jahre im Sinn des Bürgerrechtsgesetzes (Art. 15 Abs. 2 BüG) in der Schweiz gewohnt haben. Ein sehr einfaches Verfahren zum Erwerb des Bürgerrechts wäre der Bürgerrechtserwerb durch einseitige Erklärung. Die Kantone könnten damit zum Beispiel vorsehen, dass ein Kind der dritten Generation im Alter von elf Jahren durch einseitige Erklärung das Kantons- und Gemeindebürgerrecht erwerben kann. Für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts ist jedoch zusätzlich die Erteilung der Bundesbewilligung notwendig. Diese kann auf der Grundlage eines durch den Kanton erstellten Berichts bei der Bundesbehörde eingeholt werden. Da es sich um Kinder handelt, die seit ihrer Geburt in der Schweiz leben und unsere Schulen besuchen, kann sich dieser Bericht auf wenige Angaben beschränken. Damit ist es auch möglich, die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung mit geringem Aufwand zu erteilen.

Die Kantone könnten jedoch auch vorsehen, dass ein Kind der dritten Generation mit der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung automatisch das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht erwirbt. Dies ist deshalb möglich, weil Kantone und Gemeinden nicht verpflichtet sind, zusätzlich zu den Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundes noch eigene Wohnsitz- und Eignungsvoraussetzungen vorzusehen.

### **3. Teil: Verfahrensvereinfachungen**

#### **3.1 Das Verfahren bei der ordentlichen Einbürgerung**

Die Darlegungen in diesem Bericht beschränken sich auf das heutige Verfahren. Detaillierte Ausführungen zur historischen Entwicklung sind im [Anhang 7](#) zu finden.

Artikel 12 des Bürgerrechtsgesetzes hält fest, dass durch Einbürgerung im ordentlichen Verfahren das Schweizer Bürgerrecht erworben wird mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde. Die Einbürgerung ist jedoch nur gültig, wenn eine Einbürgerungsbewilligung des zuständigen Bundesamtes vorliegt.

Die Schweiz kennt somit ein dreistufiges Einbürgerungsverfahren unter Mitwirkung des Bundes, der Gemeinde und des Kantons. Zuständig für die Einbürgerung sind dabei die Gemeinde und der Kanton, welche neben den Voraussetzungen des Bundes noch eigene Einbürgerungsvoraussetzungen vorsehen dürfen.

Der Bund selber hat im Bürgerrechtsgesetz Grundsätze für die ordentliche Einbürgerung erlassen und dabei eine bundesrechtliche Wohnsitzfrist von zwölf Jahren (die zwischen dem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz vollbrachten Jahre werden dabei doppelt gezählt) festgelegt. Vor Erteilung der Bewilligung ist nach Artikel 14 BüG zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist, mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere oder äussere

Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet. Vor der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung überprüft das Bundesamt für Migration, ob ein hängiges Strafverfahren im In- oder Ausland oder sonstige ungelöschte Vorstrafen bestehen, welche einer Einbürgerung hinderlich sind. Zudem kontrolliert der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamtes für Polizei (Fedpol) im Auftrag des Bundesamtes für Migration, ob die Einbürgerung für die Schweiz ein Sicherheitsrisiko darstellen könnte (Beispiel: Kontakte zur Terrorszene).

Erfüllt eine Bewerberin oder ein Bewerber nicht alle bundesrechtlichen Voraussetzungen, erteilt der Bund die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung nicht, was im Endeffekt bedeutet, dass die Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde nicht zustande kommt. Der Bund hat somit in denjenigen Fällen, in denen die bundesrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, ein eigentliches Vetorecht gegen kantonale und kommunale Einbürgerungen.

Das Zusammenspiel von Bund, Kantonen und Gemeinden wurde in den letzten Jahren erheblich vereinfacht. Im Normalfall nehmen heute die Kantone oder Gemeinden die Gesuche von Anfang an entgegen, führen eine formelle und materielle Prüfung des Gesuches durch und leiten es nur dann an das Bundesamt für Migration weiter, wenn die kantonalen und kommunalen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Vereinfachungen kamen aufgrund bilateraler Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zustande. Das Verfahren ist allerdings nicht einheitlich; je nach Kanton ist es beispielsweise möglich, dass die Gemeinde schon vor oder erst nach Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts erteilt.

In den Kantonen selber und in den Gemeinden gibt es betreffend das Verfahren sehr grosse Unterschiede, welche auf das föderalistische System zurückzuführen sind. Die Zuständigkeit der Kantone und im Rahmen des kantonalen Rechts der Gemeinden für ordentliche Einbürgerungen wurde in den letzten Jahren politisch nie in Frage gestellt.

### **3.2 Vorschläge des Bundesrates in der Botschaft vom 21. November 2001 zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes**

In seiner Botschaft vom 21. November 2001 stellte der Bundesrat fest, dass das umständliche Verfahren betreffend Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung nicht mehr nötig sei; vielmehr genüge es, dass der Bund zu einer Einbürgerung der Gemeinde oder eines Kantons seine Zustimmung erteile. Dadurch werde das Verfahren kürzer, einfacher und effizienter.

Das schweizerische Einbürgerungsverfahren sei wegen seiner Dreistufigkeit bereits sehr kompliziert und in seiner jetzigen Form nicht mehr zeitgemäss. Dies hatte auch eine Spezialkommission des Nationalrates in einem entsprechenden Vorstoss festgestellt, und sie hatte den Bundesrat darum ersucht, Vereinfachungen vorzusehen.<sup>9</sup>

Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft in derselben Vorlage, worin es um die verfassungsmässige Grundlage für eine erleichterte Einbürgerung ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation ging, auch eine Änderung von Artikel 38

---

<sup>9</sup> [99.3573](#) Motion GPK NR vom 19. November 1999, Vollzug des Bürgerrechtsgesetzes, Dauer des Einbürgerungsverfahrens

Absatz 2 BV vorgeschlagen. Nach dieser Bestimmung erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Es bedarf somit einer Verfassungsänderung, damit das Erfordernis der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung aus dem geltenden Bürgerrechtsgesetz gestrichen werden kann.

Da der Bund im Bereiche der ordentlichen Einbürgerung bereits heute über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt, welche den Erlass von grundsätzlichen Leitlinien umfasst, wollte der Bundesrat im Sinne der Klarheit den Begriff der "Mindestvorschriften" durch denjenigen der "Grundsätze" ersetzen und zudem das Erfordernis der Einbürgerungsbewilligung aus der Verfassung streichen.

Bundesrat und Parlament waren damit einverstanden, dass sich der Bund im Bereiche der ordentlichen Einbürgerung inskünftig auf ein Zustimmungsrecht beschränken sollte; das schwerfällige Verfahren betreffend Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung wäre somit nicht mehr nötig gewesen und hätte abgeschafft werden können. Dadurch wären eine Straffung des Einbürgerungsverfahrens erreicht und unnötige Doppelspurigkeiten beseitigt worden, da bereits die Kantone und Gemeinden überprüfen, ob jemand die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt.

Der Bund sollte sich in erster Linie darauf beschränken, durch Ausüben eines Zustimmungsrechts Einbürgerungen von Personen, welche die schweizerische Rechtsordnung nicht beachten oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, zu verhindern. Das vorgeschlagene Verfahren wird zwar wie bereits erwähnt schon heute bei einem sehr grossen Teil der ordentlichen Einbürgerungen in Absprache mit den Kantonen im Rahmen des gesetzlich Möglichen angewendet, doch ist es in dieser Form nicht klar im Bürgerrechtsgesetz geregelt.

Im Abstimmungskampf zu den Vorlagen vom 26. September 2004 über die zweite und die dritte Ausländergeneration war das Ersetzen der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durch ein Zustimmungsrecht des Bundes - da nicht umstritten - gar kein Thema. Im Vernehmlassungsverfahren hatten sich im Übrigen bloss zwei Kantone gegen ein Zustimmungsrecht des Bundes ausgesprochen.

### **3.3 Mögliche Verfahrensvereinfachungen durch die Kantone**

Nahezu alle Kantone haben in den letzten Jahren ihr Verfahren dahingehend geändert, dass das Einbürgerungsgesuch beim Kanton oder in der Einbürgerungsgemeinde eingereicht werden kann. Somit wird bereits auf kantonaler resp. kommunaler Stufe eine Prüfung der Unterlagen vorgenommen. Die Personalien, der Zivilstand, die Anzahl der im Gesuch eingeschlossenen Personen und das Wohnsitzerfordernis werden somit von Anfang an überprüft, so dass der Bund die benötigten Unterlagen nicht mehr wie früher selber einfordern muss, was bei einer Anzahl von jährlich rund 20'000 eingehenden Gesuchen um ordentliche Einbürgerung heute ohnehin nicht mehr sinnvoll und möglich wäre. Beinahe die Hälfte der Kantone verwendet ein eigenes Formular, welches auch für den Bund (und in der Regel auch für die Gemeinde) verwendet werden kann. Mehr als die Hälfte der Kantone liefert dem zuständigen Bundesamt sogar ein Entscheidblatt mit allen Personalien, worauf bereits die Entscheide des Kantons und / oder der Gemeinde vermerkt sind; das zuständige Bundesamt muss in diesen Fällen nach der Prüfung des Gesuches nur noch mit einem Stempel bestätigen, dass auch

die Bundesbewilligung erteilt wurde (vgl. [Anhang 8](#), Reihenfolge der Erteilung des Bürgerrechts).

Die erwähnten Verfahrensvereinfachungen führen zu einer Beschleunigung des Verfahrens und zur Beseitigung von unnötigen Doppelspurigkeiten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Denkbar sind Verfahrensvereinfachungen auf kantonaler und kommunaler Ebene, welche weitere Doppelspurigkeiten zwischen Kanton und Gemeinde beseitigen, das Verfahren straffen und für die Bewerberinnen und Bewerber transparenter machen. Es kann im Übrigen auch in den Kantonen und in den Gemeinden selber Doppelspurigkeiten geben. Erwähnt seien etwa Fälle, in denen sich neben der Einwohnergemeinde auch noch die Bürgergemeinde mit einem Einbürgerungsgesuch befassen muss. Die Kantone und Gemeinden sind selber kompetent, bei Bedarf das Einbürgerungsverfahren auf kantonaler und kommunaler Ebene zu optimieren.

Die Gemeinden können das Einbürgerungsverfahren insbesondere dadurch vereinfachen, dass Einbürgerungsgesuche durch dieselbe Behörde geprüft und abschliessend behandelt werden. Dies kann etwa dadurch geschehen, dass sie die Zuständigkeit von der Legislative auf die Exekutive übertragen. Es ist möglich, dass die Verwaltung oder eine von der Exekutive eingesetzte Einbürgerungskommission, welche volle Einsicht in die Akten hat, die erforderlichen Abklärungen vornehmen und der Exekutive die Gutheissung oder Abweisung des Gesuches beantragen kann. Auch die Einsetzung einer vom Volk gewählten oder von der Legislative eingesetzten Einbürgerungskommission ist denkbar. In der Sache unbegründete Entscheide können dadurch vermieden und Ablehnungen problemlos begründet werden (vgl. [Anhang 9](#), Zuständigkeit der Gemeindebehörden).

Die Kantone selber haben auch die Möglichkeit, die Zuständigkeit zur Erteilung des Kantonsbürgerrechts von der Legislative auf die Exekutive oder - was die einfachste Lösung darstellt - der kantonalen Verwaltung zu übertragen (vgl. hierzu [Anhang 10](#), "Für die ordentliche Einbürgerung zuständige Behörden").

Am einfachsten dürfte ein Verfahren dann ablaufen,

- wenn die Bewerberin oder der Bewerber nur ein Formular ausfüllen muss, das in der Folge sowohl für die Gemeinde, für den Kanton als auch für den Bund verwendet werden kann;
- wenn das Gesuch bei der Wohngemeinde oder beim Kanton eingereicht werden kann;
- wenn ein Erhebungsbericht erstellt wird, welcher im Normalfall nur knapp ist, jedoch alle für den Entscheid wesentlichen Informationen wie Angaben zur Integration, den Sprachkenntnissen, zu strafrechtlichen Vorkommnissen, Jugendstrafen, Betreibungen, Steuerschulden usw. enthält;
- wenn sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene sich nicht parallel eine legislative und eine exekutive Behörde mit dem Verfahren befassen und einen Entscheid fällen müssen;
- wenn zuerst das Gemeinde-, dann das Kantonsbürgerrecht erteilt wird; und wenn
- das Gesuch erst nach Abschluss des Verfahrens in Gemeinde und Kanton - sofern auf kantonaler Stufe nicht eine gesetzgebende Behörde wie zum Beispiel der Grosse Rat zuständig ist - sowie nur mit den wichtigsten Unterlagen (Erhebungsbericht) dem Bundesamt für Migration zum Entscheid zugestellt

wird. Kann dabei der Bund seinen Bewilligungsstempel auf dem Entscheid des Kantons anbringen, stellt dies noch eine zusätzliche Vereinfachung des Verfahrens dar.

### **3.4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

#### **3.4.1 Schlussfolgerungen**

##### *3.4.1.1 Variante 1:*

*Ersetzen des Instituts der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durch ein Zustimmungsrecht des Bundes*

Das Ersetzen des Instituts der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durch ein Zustimmungsrecht des Bundes war im Parlament und im Abstimmungskampf nicht umstritten. Es wäre daher möglich, eine neue Verfassungs- und Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Eine solche Lösung wäre nach wie vor wünschbar. Sie würde jedoch eine Änderung von Art. 38 Abs. 2 BV voraussetzen. In der Volksabstimmung vom 26. September 2004, in welcher die Verfassungsrevision zur erleichterten Einbürgerung von Ausländern der zweiten Generation und der Bürgerrechtserwerb bei Geburt für Ausländer der dritten Generation abgelehnt wurde, wurde ebenfalls die in Art. 38 Abs. 2 BV erwähnte Streichung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung abgelehnt. Dies geschah aber nur wegen der Verbindung dieses Revisionspunktes mit der zweiten und dritten Ausländergeneration. Von der Sache her gesehen wäre es damit in Respektierung des Volkswillens möglich, eine neue, auf die Streichung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung beschränkte Verfassungsvorlage auszuarbeiten. Es fragt sich allerdings, ob eine lediglich auf dieses Thema beschränkte Verfassungsrevision im Bereich des Bürgerrechts nicht eine zu geringe Tragweite hätte, um das mit einer Verfassungsrevision verbundene aufwändige Verfahren zu rechtfertigen. Dies gilt um so mehr, als sich in der Praxis die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung immer mehr von einer am Anfang des Verfahrens stehenden Bewilligung des Bundes zum Erwerb eines Kantons- und Gemeindebürgerrechts zu einer Zustimmung des Bundes zu einer mindestens bereits teilweise erfolgten Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde entwickelt hat. Diese Entwicklung kann weitergeführt werden, auch wenn formell am Begriff der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung festgehalten wird. Aus all diesen Gründen ist die Variante des Zustimmungsrechts zurzeit nicht weiter zu verfolgen.

##### *3.4.1.2 Variante 2:*

*Keine eidgenössische Einbürgerungsbewilligung mehr, dafür alleinige Zuständigkeit von Kanton und Gemeinde für die ordentliche Einbürgerung*

Die Streichung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung in der Bundesverfassung ohne gleichzeitige Einführung eines Zustimmungsrechts könnte mit einem geringeren bürokratischen Aufwand, der Verringerung der Einbürgerungskosten für Bewerberinnen und Bewerber sowie einem rascheren Verfahren gerechtfertigt werden.

Die ersatzlose Streichung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung hätte jedoch zur Folge, dass der Bund keine Kontrolle mehr über die kantonalen und kommunalen Einbürgerungen ausüben könnte. Er würde somit seine Aufsichtsfunktion verlieren und hätte keine Möglichkeit mehr, im Sinne eines Vetorechts Einbürgerungen von Bewerberinnen und Bewerbern, welche die eidgenössischen

Einbürgerungsvoraussetzungen klar nicht erfüllen, zu verhindern. Zudem wäre der bürokratische Aufwand in der Realität kaum kleiner, müsste doch nach wie vor abgeklärt werden, ob die einzubürgernde Person die innere oder äussere Sicherheit nicht gefährdet und ob nur auf Bundesebene vorhandene Informationen einer Einbürgerung entgegenstehen.

Die Variante der ersatzlosen Streichung der Einbürgerungsbewilligung kann aus den erwähnten Gründen kaum ernsthaft in Betracht gezogen werden.

#### 3.4.1.3 Variante 3:

##### *Höchstverfahrendauer für Kantone und Gemeinden vorsehen*

Nach Artikel 38 Absatz 2 der Bundesverfassung erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Es wäre denkbar, die Kantone und Gemeinden zu verpflichten, eine bestimmte Dauer des Einbürgerungsverfahrens nicht zu überschreiten. Da etliche Kantone ein recht kompliziertes und komplexes Einbürgerungsverfahren kennen, müsste jedoch eine relativ hohe Frist wie zum Beispiel eine von drei Jahren angesetzt werden. Eine solche Lösung könnte allerdings auch eine schlechte Signalwirkung auf einzelne Kantone haben. So könnten sich zum Beispiel einzelne derjenigen Kantone, welche ein effizientes und schnelles Verfahren kennen, auf die neue Höchstfrist berufen und sich an einem langsameren Verfahren orientieren. Im Weiteren würde sich auch die Frage der Durchsetzbarkeit einer Höchstverfahrendauer stellen. Was würde passieren, wenn die Verfahrendauer überschritten würde oder auf das Verhalten der Bewerberin oder des Bewerbers zurückzuführen wäre? Eine solche vom Bund verordnete Regelung könnte durchaus eine kontraproduktive Wirkung in dem Sinne haben, dass als Reaktion dagegen auf lokaler Ebene mehr Einbürgerungen abgelehnt würden, als dies heute der Fall ist. Auf eine solche Lösung sollte daher verzichtet werden.

#### 3.4.1.4 Variante 4:

##### *Heutige Verfahrensregelung beibehalten*

Die im Bürgerrechtsgesetz geregelte Verfahrensregelung im Bereiche der ordentlichen Einbürgerung kann beibehalten werden. Dies ist deshalb ohne grosse Nachteile möglich, weil das Bundesamt für Migration in den letzten Jahren das Verfahren zwischen Bund und Kantonen mit dem Einverständnis nahezu aller Kantone in dem Sinne vereinfachen konnte, dass das Verfahren beim Kanton oder der Gemeinde beginnt und dass die Akten erst dann an den Bund überwiesen werden, nachdem die für den Bund relevanten formellen und materiellen Erhebungen bereits durchgeführt worden sind.

### 3.4.2 Empfehlungen

Den Kantonen wird empfohlen, das Ihre dazu beizutragen, um das Verfahren im Verhältnis zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden so einfach wie möglich zu gestalten (vgl. hierzu insbesondere [Ziff. 3.3](#)). Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass Einbürgerungsentscheide durch eine exekutive Behörde zur Vereinfachung beitragen. Der geringste Aufwand für das Einbürgerungsverfahren insgesamt entsteht dann, wenn das Verfahren auf kommunaler Ebene abgeschlossen ist, bevor das Gesuch dem Bund für die Erteilung der eidgenössischen Bewilligung

unterbreitet wird. Noch optimaler ist es, wenn - sofern auf kantonaler Ebene nicht eine legislative Behörde für die Einbürgerung zuständig ist - das Verfahren zu diesem Zeitpunkt auch auf kantonaler Ebene bereits abgeschlossen ist. Es ist daher sinnvoll, wenn die Kantone zuerst das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht (unter Vorbehalt der Erteilung der Bundesbewilligung) verleihen, bevor die Unterlagen dem Bund im Hinblick auf die Ausstellung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung übermittelt werden. Es wird empfohlen, dass der Bund im Rahmen eines Rundschreibens an die Kantone noch näher auf Verfahrenserleichterungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden eingehen wird.

Der Bund soll bei Gesuchen um ordentliche Einbürgerung namentlich abklären, ob auf Bundesebene Informationen vorliegen, welche die Einbürgerung ausschliessen (Abklärung über die Beachtung der Rechtsordnung und Nichtvorliegen eines Sicherheitsrisikos). Für die Prüfung der übrigen Voraussetzungen (Erfüllen der Wohnsitzvoraussetzungen; Integration; Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen; Erfüllung der Verpflichtungen im Bereich von Betreuung und Konkurs und der Steuerpflicht) kann der Bund sich weitgehend auf die kantonalen Berichte stützen. Die Einbürgerungsvoraussetzungen des kantonalen Rechts stimmen in diesem Bereich mit denjenigen des Bundes überein.

## **4. Teil: Wohnsitzfristen**

### **4.1 Ausgangslage**

Das schweizerische Einbürgerungsverfahren weist die Besonderheit auf, dass es neben den eidgenössischen verschieden lange kantonale und kommunale Wohnsitzfristen gibt, welche zusätzlich zur eidgenössischen erfüllt sein müssen.

Die Erfüllung der Wohnsitzvoraussetzungen spielt eine wesentliche Rolle bei der Frage, ob die Bewerberin oder der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass wer längere Zeit bei uns gelebt hat, grundsätzlich hinreichend integriert ist.

Die bundesrechtliche Wohnsitzfrist bei der ordentlichen Einbürgerung beträgt gemäss Artikel 15 BÜG zwölf Jahre. Für die Frist von zwölf Jahren wird die Zeit, während welcher die Bewerberin oder der Bewerber zwischen dem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet (Art. 15 Abs. 2 BÜG). Nebst dieser Regelung kennt das Bürgerrechtsgesetz reduzierte Wohnsitzfristen zum Beispiel in den Fällen von Artikel 15 Absatz 3 (gemeinsame Gesuchstellung durch beide Ehegatten), 27 Absatz 1 (Ehegatte eines Schweizer Bürgers), 31 (Kind eines schweizerischen Vaters), 58a und 58b (Kinder einer Schweizerin) sowie bei der Wiedereinbürgerung gemäss Artikel 18 – 23 und 58 BÜG.

### **4.2 Historische Entwicklung**

1848 gab es noch keine eidgenössischen Wohnsitzfristen für die ordentliche Einbürgerung. Es wurde den Kantonen überlassen, nach welcher Frist Ausländer die Einbürgerung beantragen konnten.

Das Bürgerrechtsgesetz vom 3. Juli 1876 sah eine Wohnsitzfrist von zwei Jahren vor und überliess es den Kantonen, diese Frist noch zu verlängern. Damit sollte

den grössten Missbräuchen, insbesondere anstössiger „Verschacherung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts“, ein Riegel geschoben werden.

Auch das Bundesgesetz betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe vom 25. Juni 1903 sah nach wie vor bloss einen zweijährigen Mindestwohnsitz in der Schweiz vor.

Eine Änderung brachte das Bundesgesetz vom 26. Juni 1920. Mit dem Ziel, eine bessere Gewähr für die „schweizerische Gesinnung“ und die „Assimilation“ der Bürgerrechtsbewerber zu schaffen, sah das Gesetz vor, die bundesrätliche Bewilligung nur solchen Bewerbern zu erteilen, die in den letzten 12 Jahren vor Einreichung des Gesuchs während mindestens 6 Jahren gestützt auf eine ordentliche Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung tatsächlich in der Schweiz gewohnt haben. In der Schweiz geborenen Ausländern, die bis zum erfüllten 20. Lebensjahr mindestens zehn Jahre in der Schweiz gewohnt hatten, konnte die Einbürgerungsbewilligung erteilt werden, wenn sie in den letzten fünf Jahren mindestens drei Jahre tatsächlich in der Schweiz gewohnt hatten; in jedem Fall aber musste der Bewerber während der letzten zwei Jahre fortdauernd in der Schweiz gewohnt haben.

Das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952, in Kraft seit dem 1. Januar 1953, sah eine wesentlich strengere Wohnsitzfrist vor. Das Gesuch um Bewilligung konnte nach Artikel 15 Absatz 1 BÜG nur noch die Ausländerin oder der Ausländer stellen, die oder der während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hatte, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches. Absatz 2 sah jedoch vor, dass für die Zwölfjahresfrist die Zeit, während welcher die Bewerberin oder der Bewerber zwischen seinem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet wurde.

Diese Regelung gilt auch heute noch.

#### **4.3 Die Definition des Wohnsitzes nach Bundesrecht**

Der Wohnsitz im Sinne des Bürgerrechts ist definiert als Anwesenheit in der Schweiz in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften (Art. 36 Abs. 1 BÜG). Der kurzfristige Aufenthalt im Ausland mit der Absicht auf Rückkehr unterbricht den Wohnsitz nicht (Art. 36 Abs. 2 BÜG). Eine fremdenpolizeiliche Abmeldung oder ein Auslandsaufenthalt von mehr als sechs Monaten beendet den bürgerrechtlichen Wohnsitz (Art. 36 Abs. 3 BÜG). Aus dieser Bestimmung zieht die Praxis den Schluss, dass für denjenigen, der sich während eines Jahres mehr als sechs Monate im Ausland aufgehalten hat, der bürgerrechtliche Wohnsitz in der Schweiz unterbrochen worden ist und nur die tatsächlich während dieses Jahres in der Schweiz verbrachte Zeit als Aufenthalt gilt. Für denjenigen, der sich während eines Jahres auch nur etwas mehr als sechs Monate in der Schweiz aufgehalten hat, zählt hingegen das ganze Jahr als schweizerischer Aufenthalt.

Der Wohnsitz besteht daher aus zwei Elementen: Einem tatsächlichen Element - dem tatsächlichen Aufenthalt - und einem rechtlichen - der fremdenpolizeilichen Zulässigkeit des Aufenthalts. Es genügt nicht, wenn nur eines der Elemente vorliegt. Wer sich tatsächlich in der Schweiz aufhält, ohne dass dieser Aufenthalt fremdenpolizeilich zulässig ist, oder wer nur über eine fremdenpolizeiliche Auf-

enthaltserlaubnis verfügt, ohne sich tatsächlich in der Schweiz aufzuhalten, erfüllt die bundesrechtlichen Wohnsitzvoraussetzungen nicht.

Grundsätzlich zählt jeder legale tatsächliche Aufenthalt in der Schweiz als Anwesenheit im Sinn der Einbürgerungsvoraussetzungen. Aufgrund von Beweisschwierigkeiten wird jedoch in der Regel verlangt, dass es sich um einen behördlich bestätigten Aufenthalt handelt. Dies betrifft insbesondere Personen, die sich wiederholt als Touristen in der Schweiz aufhalten.

Die Erfahrung der Praxis hat es erforderlich gemacht, zwischen dem tatsächlichen Aufenthalt in der Schweiz vor Erfüllung der bundesrechtlichen Zwölfjahresfrist (gegebenenfalls mit Doppelzählung) und dem tatsächlichen Aufenthalt nach Erfüllung dieser Frist zu unterscheiden. Bis die bundesrechtliche Frist erfüllt ist, muss die Bewerberin oder der Bewerber im Sinne von Artikel 36 des Bürgerrechtsgesetzes tatsächlich in der Schweiz anwesend sein. Vom Moment an, wo die gesuchstellende Person diese Voraussetzung erfüllt, wird von ihr jedoch nur noch verlangt, dass sich ihr zivilrechtlicher Wohnsitz, das heisst das Zentrum ihrer Lebensverhältnisse, in der Schweiz befindet.

Jeder legale Aufenthalt in der Schweiz gilt als fremdenpolizeilich zulässiger Aufenthalt. Über einen solchen Aufenthalt verfügt daher grundsätzlich derjenige Ausländer, der eine Jahresaufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (Ausweise B und C) oder eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) besitzt oder dessen Anwesenheit im Rahmen eines Asylverfahrens (Ausweis N) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) geregelt ist. All diese Aufenthalte zählen für die Erfüllung der eidgenössischen Wohnsitzfrist. Der legale Aufenthalt muss zudem auch im Zeitpunkt der Einbürgerung bestehen.

Weshalb verlangt das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz als Voraussetzung zur Einbürgerung bloss legalen Aufenthalt und nicht ein dauerndes Aufenthaltsrecht aufgrund einer Niederlassungs- oder zumindest einer Aufenthaltsbewilligung?

Der Grund liegt zum einen darin, dass das Bürgerrechtsgesetz die effektive Verbundenheit mit der Schweiz, die sich aus dem tatsächlichen Aufenthalt ergibt, höher wertet als die dauernde Aufenthaltsberechtigung. Der tatsächliche Aufenthalt wird aber nur berücksichtigt, sofern er nicht illegal ist. Der zweite Grund besteht darin, dass es sich bei den Wohnsitzvoraussetzungen um formelle Voraussetzungen der Einbürgerung handelt, die lediglich das Eintreten auf ein Gesuch erlauben. Sind sie gegeben, muss weiter untersucht werden, ob die materiellen Voraussetzungen der Einbürgerung - das heisst die gesellschaftliche Integration, das Vertrautsein mit unseren Lebensverhältnissen, die Beachtung der Rechtsordnung - erfüllt sind. Die Ablehnung eines Gesuches soll für Personen, die sich während Jahren gestützt auf die schweizerische Rechtsordnung in unserem Land aufgehalten haben, nur erfolgen, sofern sich aus der individuellen Prüfung ihres Falles ergibt, dass sie die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erfüllen.

Vorläufig aufgenommene Bewerberinnen und Bewerber (Inhaberinnen und Inhaber eines Ausländerausweises F) erfüllen das Kriterium des legalen Aufenthaltes in der Schweiz. Der Umstand, dass sie noch kein definitives Aufenthaltsrecht in der Schweiz besitzen, ändert nichts daran, dass sie nach einem langjährigen Aufenthalt intensive, tatsächliche Beziehungen zu unserem Land angeknüpft haben, die im Rahmen der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung zu berücksichtigen sind. In der Regel erfüllen jedoch nur ihre Kinder, die in der Schweiz die Schulen besucht haben, aufgrund der Doppelzählung der Aufent-

haltdauer für die im Alter zwischen 10 und 20 Jahren in der Schweiz verbrachte Zeit die eidgenössischen Wohnsitzfristen.

Vorläufig aufgenommene Bewerberinnen und Bewerber müssen aber auch im Zeitpunkt der Einbürgerung über einen legalen Aufenthalt in der Schweiz verfügen. Dies ist zum Beispiel dann nicht der Fall, wenn der Status der vorläufigen Aufnahme aufgehoben wurde, ihnen eine definitive Ausreisefrist gesetzt wurde und diese Frist bereits vor der Einbürgerung abgelaufen ist.

In letzter Zeit ist auf gesetzgeberischer Ebene eine Tendenz festzustellen, Ausländerinnen und Ausländer mit F-Bewilligung denjenigen mit einer B-Bewilligung immer mehr gleich zu stellen. So sollen nach einer Teilrevision der Integrationsverordnung neu auch vorläufig aufgenommene Personen, bei denen der Vollzug der Wegweisung unzulässig oder unzumutbar ist, in den Genuss von Integrationsleistungen kommen. Zudem ist vorgesehen, durch eine Änderung der Verordnung über die Begrenzung der Anzahl der Ausländer (BVO) vorläufig aufgenommene Personen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Sofern vorläufig aufgenommene Personen in genügendem Masse in der Schweiz integriert sind - was insbesondere auf Kinder, welche unsere Schulen besuchen, zutrifft -, ist es angesichts des strengen eidgenössischen Wohnsitzerfordernisses gerechtfertigt, dass sie die Möglichkeit haben, das Schweizer Bürgerrecht zu erwerben.

Nach der konstanten Praxis des Bundesamtes für Migration ist die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung zudem grundsätzlich davon abhängig, dass im Zeitpunkt des Entscheids eine minimale Stabilität des schweizerischen Wohnsitzes besteht. Diese ist nicht gegeben, wenn sich ein Gesuchsteller lediglich aufgrund eines noch nicht abgeschlossenen Asylverfahrens in der Schweiz aufhält<sup>10</sup>. Sein Gesuch kann daher grundsätzlich erst behandelt werden, wenn Klarheit über den Ausgang des Asylverfahrens besteht. Das Gesuch wird damit in der Regel bis zum Abschluss des Asylverfahrens suspendiert.

#### **4.4 Übersicht über das geltende Recht**

##### **4.4.1 Bundesrechtliche Wohnsitzfristen**

###### *4.4.1.1 Ordentliche Einbürgerung*

Die ordentliche Einbürgerung in Kanton und Gemeinde setzt voraus, dass eine eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vorliegt (Art. 12 BüG).

Um die Bewilligung zu erhalten, muss die Bewerberin oder der Bewerber vorerst die eidgenössischen Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen. Hierfür muss sie oder er während zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt haben, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor der Einreichung des Gesuchs (Art. 15 Abs. 1 BüG). Die zwischen der Vollendung des 10. und des 20. Altersjahres in der Schweiz verbrachte Zeit wird doppelt gerechnet (Art. 15 Abs. 2 BüG). Stellen Ehegatten gemeinsam ein Gesuch und erfüllt der eine die Wohnsitzvoraussetzungen, so genügt für den anderen ein Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung, sofern er seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem anderen Ehegatten lebt (Art. 15 Abs. 3 BüG). Diese Fristen gelten auch für einen Gesuchsteller, dessen Ehegatte bereits allein eingebürgert worden ist (Art. 15 Abs. 4 BüG).

---

<sup>10</sup> vgl. Antworten des Bundesrates auf die Motion N [99.3082](#) und die einfache Anfrage N [00.1149](#)

#### 4.4.1.2 Erleichterte Einbürgerung

Bei der erleichterten Einbürgerung steht zweifellos die Einbürgerung des ausländischen Ehegatten einer Schweizerin oder eines Schweizers im Vordergrund. Gemäss Artikel 27 BÜG muss die Bewerberin oder der Bewerber seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit einem Schweizer beziehungsweise einer Schweizerin leben, dabei insgesamt seit fünf Jahren in der Schweiz gewohnt haben und seit einem Jahr hier wohnen.

Im Weiteren sieht das Bürgerrechtsgesetz bei der erleichterten Einbürgerung des Kindes eines schweizerischen Vaters, der nicht mit der Mutter verheiratet ist (Art. 31 BÜG) eine reduzierte Wohnsitzfrist vor, welche je nach Alter des Kindes zwischen einem und drei Jahren variiert. Dasselbe gilt bei der erleichterten Einbürgerung von Kindern von Schweizerinnen gemäss Artikel 58a und 58b BÜG.

#### 4.4.1.3 Wiedereinbürgerung

Die Wiedereinbürgerung gemäss Artikel 21 Absatz 2 BÜG setzt voraus, dass die gesuchstellende Person, welche das Schweizer Bürgerrecht aufgrund ihrer Geburt im Ausland verwirkt hat, auch nach Ablauf der zehnjährigen Frist ein Gesuch um Wiedereinbürgerung stellen kann, wenn sie seit drei Jahren in der Schweiz wohnt. Artikel 58 BÜG sieht eine Wiedereinbürgerung von ehemaligen Schweizerinnen vor, sofern diese eng mit der Schweiz verbunden sind, in der Schweiz wohnen und insgesamt sechs Jahre in der Schweiz gewohnt haben. Nach Ablauf der zehnjährigen Verwirkungsfrist ist eine Wiedereinbürgerung in Härtefällen möglich oder wenn die Bewerberin seit einem Jahr hier wohnt.

#### 4.4.1.4 Künftiges Recht

Am 1. Januar 2006 wird eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes in Kraft treten, welche zur Folge hat, dass verschiedene unter Ziffer [4.4.1.2](#) und [4.4.1.3](#) erwähnte Bestimmungen mit Bezug auf die Wohnsitzfristen aufgehoben und durch das Kriterium der engen Verbundenheit mit der Schweiz ersetzt werden (zum Beispiel bei der Wiedereinbürgerung gemäss Artikel 23 Absatz 2 BÜG oder bei der erleichterten Einbürgerung des Kindes einer schweizerischen Mutter gemäss Artikel 58a BÜG).

#### 4.4.2 Kantonale Wohnsitzfristen

Die kantonalen Wohnsitzfristen präsentieren sich in den einzelnen Kantonen verschieden lang. Man kann generell zwischen langen (8 - 12 Jahre), mittleren (4 - 6 Jahre) und kurzen (1 - 2 Jahre) Wohnsitzfristen unterscheiden. Zehn Kantone kennen kurze Wohnsitzfristen zwischen zwei und drei Jahren (AR, BE, FR, GE, JU, LU, NE, SH, VD, ZH). Vierzehn Kantone (AG, AI, BL, BS, GL, GR, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, VS, ZG) verlangen mittlere Wohnsitzfristen zwischen fünf und sechs Jahren. Nur zwei Kantone (NW und UR) haben eine lange Wohnsitzfrist zwischen zehn und zwölf Jahren (vgl. [Anhang 11](#)).

#### 4.4.3 Kommunale Wohnsitzfristen

Die kommunalen Wohnsitzfristen richten sich nach dem kantonalen Recht und fallen entsprechend unterschiedlich aus. Es kann durchaus vorkommen, dass die einbürgerungswillige Person, welche die eidgenössische Wohnsitzfrist erfüllt, un-

ter Umständen nochmals sechs, acht oder sogar zehn Jahre warten muss, bis sie die kantonale oder kommunale Wohnsitzfrist erfüllt. In der heutigen Zeit, in welcher die Mobilität der Bevölkerung zunehmend grösser wird, stellt dieser Umstand ein beträchtliches Hindernis dar.

#### **4.5 Internationaler Rechtsvergleich (europäische Staaten)**

Im internationalen Vergleich kennt die Schweiz mit zwölf Jahren eine der längsten Wohnsitzfristen zur Einbürgerung. Für gewisse Personenkategorien sind sie jedoch teilweise nicht länger als in anderen europäischen Staaten. Dies betrifft insbesondere Personen aus dem Asylbereich. Für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen gilt in der Schweiz als bürgerrechtlicher Wohnsitz ebenfalls die als Asylsuchende in der Schweiz verbrachte Zeit. Wenn das Asylverfahren zum Beispiel zwei Jahre gedauert hat, erfüllt ein anerkannter Flüchtling die eidgenössische Wohnsitzfrist von zwölf Jahren bereits nach Ablauf von zehn Jahren seit der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Für ihn ist die Situation gleich wie in einem Staat, in welchem eine zehnjährige Wohnsitzdauer für die Einbürgerung erforderlich ist (zum Beispiel Österreich) und in welchem die Zeit als Asylbewerber für die Einbürgerung nicht zählt.

Die meisten westeuropäischen Staaten haben Wohnsitzfristen zwischen fünf und acht Jahren, einige wenige (z. B. Italien, Österreich und Spanien) solche von zehn Jahren. Italien und Österreich haben allerdings die Wohnsitzfrist für Angehörige der EU-Staaten auf vier Jahre gekürzt. Es wird auf die im [Anhang 4](#) vorhandene Tabelle zum europäischen Rechtsvergleich verwiesen.

#### **4.6 Revisionsvorschlag in der Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes**

Der Revisionsvorschlag sah eine Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfrist von zwölf auf acht Jahre vor (wovon drei Jahre in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs). Die Wohnsitzfrist erfüllte, wer über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht verfügte. Die Doppelzählung der Wohnsitzfrist für die Jahre zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr wurde im Gegenzug zur erleichterten Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer aufgehoben. Die kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen durften drei Jahre nicht übersteigen.

Der vorgeschlagene Gesetzesartikel hatte folgenden Wortlaut:

##### *Art. 15 Wohnsitz*

<sup>1</sup> Die Wohnsitzvoraussetzungen erfüllt, wer:

- a) eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzt; und
- b) während insgesamt acht Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei Jahre in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs.

<sup>2</sup> Stellen Ehegatten, die seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft leben, gemeinsam ein Gesuch und erfüllt der eine die Bedingungen von Absatz 1, so genügt für den andern ein Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs.

- <sup>3</sup> Die Fristen von Absatz 2 gelten auch für Bewerberinnen und Bewerber, deren Ehegatte bereits allein eingebürgert worden ist.
- <sup>4</sup> Die Kantone haben in ihren Gesetzen die Wohnsitzfristen nach den Absätzen 1–3 vorzusehen. Sie können Wohnsitzfristen von bis zu drei Jahren im Kanton oder in der Gemeinde vorsehen.

Aufgrund der Ablehnung der Verfassungsvorlage wurde diese Gesetzesrevision hinfällig.

#### 4.7 [04.3468](#) Motion Grüne Fraktion „Einbürgerungsfristen vereinheitlichen“

Am 29. September 2004 reichte die Grüne Fraktion eine Motion ein, mit welcher der Bundesrat beauftragt wurde, die Einbürgerungsfristen zu vereinheitlichen.

Der Vorstoss hat folgenden Wortlaut:

*„Der Bundesrat wird beauftragt, eine Teilrevision des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes vorzulegen. Dabei sollen die Einbürgerungsfristen gesamtschweizerisch vereinheitlicht werden, so wie dies im vom Parlament verabschiedeten Entwurf vom 3. Oktober 2003 vorgesehen und in der Abstimmungskampagne unbestritten war.*

- <sup>1</sup> Die Wohnsitzvoraussetzungen erfüllt, wer
  - a) eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzt; und
  - b) während insgesamt acht Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei Jahre in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs.
- <sup>2</sup> Stellen Ehegatten, die seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft leben, gemeinsam ein Gesuch und erfüllt der eine die Bedingungen von Absatz 1, so genügt für den andern ein Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs.
- <sup>3</sup> Die Fristen von Absatz 2 gelten auch für Bewerberinnen und Bewerber, deren Ehegatte bereits allein eingebürgert worden ist.
- <sup>4</sup> Die Kantone haben in ihren Gesetzen die Wohnsitzfristen nach den Absätzen 1 - 3 vorzusehen. Sie können Wohnsitzfristen von bis zu drei Jahren im Kanton oder in der Gemeinde vorsehen.

Zur Begründung führte die Motionärin folgendes aus:

*„In der Revision des Einbürgerungsgesetzes vom 3. Oktober 2003, welche nach der Annahme der Verfassungsvorlagen zu Einbürgerungsvorlagen hätte in Kraft gesetzt werden sollen, ging es auch um die Reduktion der langen Wohnsitzfristen bis zur Einbürgerung. Nach geltendem Recht beträgt diese auf schweizerischer Ebene zwölf Jahre und ist damit europaweit die höchste Frist. Auf Ebene von Gemeinden und Kantonen gelten zum Teil noch einmal lange Fristen, so dass es bei einem Kantons- oder Gemeindefwechsel dazu kommen kann, dass die Einbürgerungsfristen endlos lang werden oder gar nie erreicht werden können. Das ist in einer Gesellschaft, die hohe Mobilität fordert, ausserordentlich stossend. Gerade junge Leute, die für ihre Ausbildung den Wohnort wechseln müssen, werden mit diesen Bestimmungen gestraft und können sich wegen fehlender Wohnsitzfristen oft jahrelang nicht einbürgern lassen. Das ist auch aus Sicht der Wirtschaft ausserordentlich stossend.*

*In der Abstimmungskampagne war dieser Teil der Gesetzesrevision, der eine Reduktion der Wohnsitzfristen vorsah, nie bestritten, deshalb fordern wir den Bundesrat auf, diesen Teil der Vorlage erneut vorzulegen.“*

Der Bundesrat lehnte am 16. Februar 2005 die Motion mit folgender Begründung ab:

*„Die Motionärin beauftragt den Bundesrat, eine Teilrevision des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vorzulegen, in welcher die Einbürgerungsfristen gesamtschweizerisch vereinheitlicht und herabgesetzt werden. Sie stützt sich dabei auf die im Parlament am 3. Oktober 2003 verabschiedete Verfassungsvorlage zur zweiten Ausländergeneration und die darauf beruhende Gesetzesrevision.*

*Diese Verfassungsvorlage wurde am 26. September 2004 von Volk und Ständen abgelehnt. Die darauf beruhende Gesetzesrevision ist damit hinfällig geworden. Es trifft zwar zu, dass die Vereinheitlichung der Wohnsitzfristen und die Herabsetzung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen sowohl in den parlamentarischen Beratungen als auch in der Abstimmungskampagne weitgehend unbestritten geblieben sind. Die Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfrist von zwölf auf acht Jahre war hingegen im Parlament bekämpft und in der Abstimmungskampagne kontrovers diskutiert worden.*

*Der Bundesrat teilt die Meinung der Motionärin, wonach die heute bestehenden unterschiedlichen Wohnsitzfristen aufgrund der hohen Mobilität der Bevölkerung als stossend bezeichnet werden müssen. Grundsätzlich können die Kantone in ihrer Gesetzgebung eine Herabsetzung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen aber bereits heute vorsehen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wird bis Ende des Jahres 2005 einen Bericht erstellen, worin auf die wichtigsten zurzeit im Bereiche des Bürgerrechts hängigen Probleme eingegangen und dazu Stellung genommen wird. Der Bericht wird u. a. die Themen Wohnsitzfristen, Einbürgerungen auf Gemeindeebene und Doppelbürgerrecht aufgreifen. Die Anliegen des Vorstosses können dann zu diesem Zeitpunkt einer Gesamtbeurteilung unterzogen werden.“*

## **4. 8     **Schlussfolgerungen und Empfehlungen****

### **4.8.1    Schlussfolgerungen**

#### *4.8.1.1 Variante 1: Wiederaufnahme der Revisionsvorlage zur Herabsetzung der bundesrechtlichen Wohnsitzvoraussetzungen*

Insgesamt gehört die Schweiz im europäischen Vergleich zu den Staaten mit den höchsten Wohnsitzfristen für die Einbürgerung. Es bestehen daher auf der Ebene des Parlamentes nach wie vor Bestrebungen bezüglich der Herabsetzung der zwölfjährigen Wohnsitzfrist. Dies würde den mit der Einbürgerung befassten Behörden eine grössere Flexibilität erlauben. Sie können auf ein Gesuch eintreten, wenn die Wohnsitzfristen erfüllt sind. Dies gestattet ihnen zu prüfen, ob die materiellen Voraussetzungen zur Einbürgerung (insbesondere die Beachtung der Rechtsordnung und die Integration in die schweizerischen Verhältnisse) gegeben sind. Die Voraussetzungen zum Erwerb des Bürgerrechts sind nicht automatisch mit der Einhaltung der Wohnsitzfrist erfüllt.

Die Ablehnung der Bürgerrechtsvorlage am 26. September 2004 betraf sachlich nicht die Wohnsitzfristen bei der ordentlichen Einbürgerung. Diese waren in der vorsorglich vom Parlament bereits verabschiedeten Gesetzesrevision enthalten, welche nach der Annahme der Verfassungsrevision dem Referendum hätte unterstellt werden sollen. Im Rahmen dieser Gesetzesrevision gehörten die Bestimmungen über den Wohnsitz zu demjenigen Teil der Revision, welcher keine vorgängige Verfassungsrevision voraussetzte.

Aus dem Scheitern der Verfassungsrevision kann jedoch ein indirekter Schluss auf die Haltung des Souveräns zur Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitz-

fristen gezogen werden. Angesichts der Ablehnung von Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation, welche viel stärker mit der Schweiz verbunden sind als Personen, die erst als Erwachsene in die Schweiz gelangt sind, kann aus der Abstimmung wohl auch der Schluss gezogen werden, dass Einbürgerungserleichterungen für die erste Generation auf Bundesebene kaum die Zustimmung des Stimmvolkes gefunden hätten. Man kann daher wohl davon ausgehen, dass die bei der Volksabstimmung ausgedrückte negative Haltung des Stimmvolks gegenüber Einbürgerungserleichterungen auf Bundesebene ebenfalls die Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzvoraussetzungen umfasste.

Eine Verringerung der eidgenössischen Wohnsitzfristen für die Einbürgerung kurz nach der Abstimmung dürfte daher wohl einer Nichtbeachtung der in dieser ausgedrückten Haltung des Stimmvolkes gleichkommen. Eine Neuauflage der Vorlage erscheint daher für die nächste Zeit nicht angebracht. Längerfristig besteht jedoch nach wie vor das Bedürfnis nach einer Verkürzung der eidgenössischen Wohnsitzfristen, wobei allerdings darauf hinzuweisen ist, dass eine Reduktion der kantonalen Wohnsitzfristen dringlicher ist (s. Variante [4.8.1.2](#)). Da eine entsprechende Revision keine vorgängige Verfassungsrevision voraussetzt, kann sie auch unabhängig von einer eventuellen Neuauflage von Erleichterungen für den Bürgerrechtserwerb der zweiten und dritten Ausländergeneration wieder aufgegriffen werden.

Eine Neuauflage der Revisionsvorlage zur Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfristen müsste nicht unbedingt identisch sein mit der bisherigen Vorlage. So wäre es denkbar, die Wohnsitzfrist nicht von zwölf auf acht, sondern bloss auf zehn Jahre zu verkürzen. Dies könnte den Vorteil einer grösseren Akzeptanz bei der Bevölkerung haben. Eine derartige Regelung würde zudem den Wohnsitzfristen anderer europäischer Staaten ([Anhang 4](#)) sowie der europäischen Staatsangehörigkeitskonvention entsprechen.

Das geltende Recht sieht die Doppelzählung der in der Schweiz zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr verbrachten Zeit vor. Die Revisionsvorlage hatte darauf verzichtet, weil darin eine erleichterte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer nach fünf Jahren Schulbesuch in der Schweiz vorgesehen war. Falls die Herabsetzung der Wohnsitzfrist ohne gleichzeitige erleichterte Einbürgerung für Jugendliche der zweiten Generation eingeführt wird, müsste jedoch die Doppelzählung beibehalten werden, da sonst in der Schweiz aufgewachsene Jugendliche gegenüber dem geltenden Recht schlechter gestellt würden. Falls eine generelle Wohnsitzfrist von acht Jahren eingeführt würde, könnte dies bei Anwendung der Doppelzählung jedoch eine Mindestwohnsitzfrist von nur vier Jahren zur Folge haben. Diese müsste als zu gering für eine Einbürgerung angesehen werden. Dem könnte eine Bestimmung Rechnung tragen, nach welcher zwar grundsätzlich die Doppelzählung weitergeführt wird, die Aufenthaltsdauer in der Schweiz aber mindestens fünf Jahre betragen muss.

#### *4.8.1.2 Variante 2:*

##### *Wiederaufnahme der Revisionsvorlage zur Festlegung von bundesrechtlichen maximalen Wohnsitzfristen für Kantone und Gemeinden*

Die Abstimmung vom 26. September 2004 hat in erster Linie gezeigt, dass das Stimmvolk Erleichterungen des Bürgerrechtserwerbs für die zweite und dritte Ausländergeneration ablehnt. Im Zusammenhang mit den in vielen Kantonen be-

reits eingeführten Einbürgerungserleichterungen für die zweite Generation dürfte aus dem Abstimmungsresultat jedoch ebenfalls hervorgehen, dass einheitliche bundesrechtliche Regeln als solche in diesem Bereich abgelehnt werden.

Vor diesem Hintergrund wäre es problematisch, bereits kurz nach der erwähnten Abstimmung den Kantonen und Gemeinden bundesrechtlich geregelte maximale Wohnsitzfristen für die Einbürgerung in Kanton und Gemeinde vorzuschreiben. Das Anliegen, nur die kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen zu harmonisieren, dürfte allerdings weniger stark umstritten sein als eine Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfrist von gegenwärtig zwölf auf zehn oder acht Jahre. Die Problematik der durch hohe kantonale und kommunale Wohnsitzfristen eingeschränkten Mobilität sowie das Bedürfnis nach einer bundesrechtlichen Lösung in diesem Bereich werden von der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst hervorgehoben.

Im durch die Ablehnung der Verfassungsvorlage gegenstandslos gewordenen Gesetz war vorgesehen, dass die Kantone in ihren Gesetzen nur noch Wohnsitzfristen von höchstens drei Jahren für die Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde hätten vorsehen können. Sollte diese Revision zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgenommen werden, wäre auch eine andere Lösung denkbar - zum Beispiel eine Höchstfrist für die Kantone von sechs und eine für die Gemeinden von drei Jahren.

#### 4.8.1.3 Variante 3:

*Wiederaufnahme der Revisionsvorlage zur Herabsetzung der bundesrechtlichen Wohnsitzvoraussetzungen sowie gleichzeitig zur Festlegung von bundesrechtlichen maximalen Wohnsitzfristen für Kantone und Gemeinden (Kombination von Varianten [4.8.1.1.](#) und [4.8.1.2.](#))*

Eine Wiederaufnahme der Revisionsvorlage sowohl in Bezug auf die Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfristen als auch auf die Festlegung von bundesrechtlichen maximalen Wohnsitzfristen für Kantone und Gemeinden wäre aus den bereits unter Variante 1 erwähnten Gründen kurz- und mittelfristig nicht zu empfehlen.

#### 4.8.1.4 Variante 4:

*Bundesrechtliche Wohnsitzfrist von mindestens acht Jahren, welche von den Kantonen bis auf zwölf Jahre erhöht werden könnte*

Es wäre denkbar, die bundesrechtliche Wohnsitzfrist zwar auf acht Jahre zu senken, es jedoch gleichzeitig den Kantonen zu erlauben, diese auf bis zu zwölf Jahre zu erhöhen. Eine solche Lösung würde allerdings nicht zur Vereinfachung des ohnehin schon komplizierten föderalistischen Einbürgerungssystems beitragen, und die unter Variante 1 geäußerten Bedenken betreffend eine kurz- oder mittelfristige Realisierung gelten auch hier.

#### 4.8.1.5 Variante 5:

*Die Kantone setzen aus eigenem Antrieb die kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen herab*

Die Regelung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen obliegt den Kantonen und – im Rahmen des kantonalen Rechts – den Gemeinden. Im Vorfeld der Volksabstimmung wurde auch von Gegnern der Vorlage darauf hingewiesen, dass zu hohe kantonale und kommunale Wohnsitzfristen zur Einbürgerung unge-

rechtfertigte Hindernisse für die Mobilität der Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber darstellen. Es liegt in erster Linie an den Kantonen und Gemeinden, hier Abhilfe zu schaffen. Etliche Kantone und Gemeinden sind in diesem Bereich bereits tätig geworden (vgl. [Anhang 11](#)). Sehr hohe kantonale und kommunale Wohnsitzfristen stellen wegen der grossen Mobilität der heutigen Bevölkerung in der Regel ein weit höheres Hindernis für eine Einbürgerung dar als die bundesrechtliche Wohnsitzfrist von zwölf Jahren.

#### **4.9 Empfehlungen**

Auf eine bundesrechtliche Regelung betreffend Reduktion des Wohnsitzerfordernisses des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sollte aus den oben erwähnten Gründen zurzeit verzichtet werden. Hingegen wird den Kantonen, welche noch lange kantonale und kommunale Wohnsitzfristen kennen, empfohlen, diese zu reduzieren. Die Kantone und – im Rahmen des kantonalen Rechts – die Gemeinden, welche heute noch mittlere und lange Wohnsitzfristen kennen, haben nämlich schon jetzt die Möglichkeit, in ihrer Gesetzgebung eine Herabsetzung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen vorzunehmen und so weit wie möglich nicht mehr als beispielsweise drei Jahre Wohnsitz in ihrem Gebiet als Voraussetzung zur Einbürgerung zu verlangen.

### **5. Teil: Einbürgerungen auf Gemeindeebene und Beschwerderecht**

#### **5.1 Die Einbürgerung im Spannungsfeld zwischen verfassungsmässigen Grundsätzen und der Gemeindeautonomie**

In früheren Jahren wurde in Lehre und Praxis überwiegend die Auffassung vertreten, dass Einbürgerungsentscheide keiner Begründung bedürften, weil auf die Einbürgerung kein Rechtsanspruch bestehe und den Behörden bei der Beurteilung von Einbürgerungsgesuchen ein sehr weites Ermessensspielraum zukomme. Dieses Verständnis deckte sich mit der Bejahung einer umfassend verstandenen Gemeindeautonomie<sup>11</sup>. Demgegenüber wird in der neueren Rechtslehre der Einbürgerungsentscheid als Teil eines rechtsstaatlichen Verfahrens verstanden, mit welchem - je nach Auffassung - Urnenentscheide systembedingt nicht oder nur bedingt vereinbar sind.

Den gegensätzlichen Auffassungen liegt eine unterschiedliche Qualifizierung des eigentlichen Einbürgerungsaktes zugrunde. Je nachdem wird die Einbürgerung als ein politischer Akt gesehen, der keiner weiteren Begründung bedarf, da er durch ein politisch souveränes Organ zustande kam. Folgerichtig wurde daher auf Gemeindeebene auch die Legislative als zuständig erklärt, welche abschliessend über Einbürgerungen zu befinden hatte. Die andere Auffassung erkennt in der Einbürgerung ein Entscheidungsverfahren zur Regelung des rechtlichen Status von Einzelpersonen. Das Verfahren endet mit Erteilung des Bürgerrechts oder Abweisung des Gesuchs, das heisst einer individuell-konkreten Anordnung, die alle Merkmale einer Verfügung erfüllt. Materiell geht es demzufolge um einen Akt

---

<sup>11</sup> Im Bereich des Einbürgerungsrechts hat das Bundesgericht allerdings bereits 1984 im Fall der Bürgergemeinde Zermatt (BGE 110 Ia 197) eine Verletzung der Gemeindeautonomie verneint. Damals hatte die kantonale Rechtsmittelinstanz eine Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs, welches ohne triftige, in der Person der Gesuchstellerin liegende Gründe erging, aufgehoben und die Einbürgerung verfügt.

der Rechtsanwendung, welcher unter Beachtung rechtsstaatlicher Vorgaben, insbesondere unter Einhaltung übergeordneten Verfassungsrechts zustande kommen muss.

Im Jahre 2003 hat das Bundesgericht in zwei wegweisenden Entscheiden zu diesen Fragen Stellung genommen.

## **5.2 Die zwei Entscheide des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003**

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Einbürgerungsverfahren in den Kantonen und Gemeinden widersprach das Bundesgericht in zwei Urteilen vom 9. Juli 2003<sup>12</sup> der Ansicht, welche die Einbürgerung als politischen Akt verstand, der keiner Begründung bedürfe und keiner Überprüfung zugänglich sei. Ausdrücklich qualifizierte es das Einbürgerungsverfahren als einen Akt der Rechtsanwendung und führte zugleich aus, welche rechtsstaatlichen Anforderungen damit verbunden sind.

Gemäss Bundesgericht kommen den Parteien eines Einbürgerungsverfahrens alle Verfahrensgarantien eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens zu. Dies gilt auch dann, wenn der Entscheid durch ein politisches Gremium gefällt wird. Denn bei einer Volksabstimmung handeln die über Einbürgerungsgesuche abstimmen- den Stimmbürger als Organ der Gemeinde und nehmen in dieser Funktion staatliche Verwaltungsaufgaben wahr. Laut Bundesgericht vermag auch das Stimm- und Wahlrecht keinen Anspruch auf Anerkennung eines Abstimmungsergebnisses zu gewährleisten, das materiell rechtswidrig ist, weil es Grundrechte Einzelner verletzt oder aus einem anderen Grund gegen die Rechtsordnung verstösst<sup>13</sup>. Dies gilt selbst dann, wenn dem Gesuchsteller kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung zukommt.<sup>14</sup>

Konkret hat eine Einbürgerungsbewerberin oder ein Einbürgerungsbewerber nach dem Bundesgericht Anspruch auf rechtliches Gehör. Dies ergibt sich aus Artikel 29 Absatz 2 BV<sup>15</sup>. Darüber hinaus folgt aus dieser Bestimmung in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 2 BV<sup>16</sup> die Pflicht der Behörden, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen.

Im Weiteren sind bei einer Einbürgerung durch das Stimmvolk die Stimmenden gemäss Artikel 35 Abs. 2 BV<sup>17</sup> an die Grundrechte gebunden und müssen den Grundsatz des Diskriminierungsverbots beachten. Ungleiche Behandlungen unterstehen einer besonders qualifizierten Begründungspflicht.

---

<sup>12</sup> BGE 129 I 217 ff; 129 I 232 ff.

<sup>13</sup> BGE 129 I 225 f.

<sup>14</sup> BGE 129 I 239

<sup>15</sup> Unter der Marginalie „Allgemeine Verfahrensgarantien“ bestimmt Art. 29 Abs. 2 BV: „Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör“.

<sup>16</sup> Der Rechtsgleichheitsartikel von Art. 8 BV legt in Absatz 2 fest: „Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.“

<sup>17</sup> Art. 35 Abs. 2 BV lautet: „Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen“.

Damit ergibt sich bei einer durch Volksentscheid durchgeführten Einbürgerung eine weitere Problematik. Denn zum einen gewährleistet Artikel 34 Absatz 2 BV<sup>18</sup> den Schutz der freien Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten, woraus bei Einbürgerungen eine eigentliche Informationspflicht der Behörden fließt. Zum andern garantiert die Bundesverfassung in Artikel 13<sup>19</sup> das Recht auf eine Privat- und persönliche Geheimsphäre, was insbesondere auch den Schutz auf Geheimhaltung der persönlichen Daten umfasst. Nach Ansicht des Bundesgerichts beinhaltet die Einreichung eines Bürgerrechtsgesuchs zwar die Einwilligung eines Einbürgerungswilligen, die persönlichen Daten den Mitgliedern der zuständigen Behörde zugänglich zu machen. Als unverhältnismässig bezeichnete das Bundesgericht aber im konkreten Fall der Stadt Zürich die Vervielfältigung und Verteilung schützenswerter Daten an die Stimmberechtigten<sup>20</sup>.

Vorab die Einhaltung der an ein rechtsstaatliches Verfahren gesetzten Vorgaben an eine rechtsgenügende Begründung führte dazu, dass die Zulässigkeit von Urnenabstimmung bei Einbürgerungen verneint wurde.

In späteren Entscheiden hat das Bundesgericht seine beiden Leitentscheide vom Juli 2003 zwar bestätigt, zugleich aber auch weitere Präzisierungen vorgenommen. So stellte es mit Urteil vom 12. Mai 2004<sup>21</sup> fest, dass eine kantonale Verordnung, welche an der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung für Einbürgerungen festhält, nicht von vornherein ungeeignet ist, verfassungskonforme Einbürgerungsentscheide der Gemeinden zu ermöglichen.<sup>22</sup>

### 5.3 Weiterentwicklung der Einbürgerungsverfahren in Kanton und Gemeinde

Im Anschluss an die ergangenen Bundesgerichtsurteile haben diverse Kantone für den Bürgerrechtsbereich ihre Entscheidorgane neu festgelegt und die Verfahren im Sinne der Bundesgerichtsurteile neu geordnet. Im Einzelnen zeigt sich folgende Situation:

Zehn Kantone (AG, AR, GL, GR, OW, SZ, SG, UR, ZG, ZH) haben ihre Rechtsgrundlagen angepasst. Weiterhin zulässig sind **Urnenabstimmungen** nur noch in einer Gemeinde des Kantons BS für Gesuche ohne Rechtsanspruch, sofern dies von der Gemeindeversammlung beschlossen wird. Dies ist in der Praxis allerdings noch nie vorgekommen. In GR, wo lediglich zwei Gemeinden die Urnenabstimmung praktizierten, besteht neu ein Moratorium.

Die **Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament als zuständig** erklärt haben vor dem Bundesgerichtsentscheid BE (rund 2/3 der Gemeinden), BS (für Gesuche ohne Rechtsanspruch), FR (zum Teil), GL (für Gesuche ohne

---

<sup>18</sup> Artikel 34 Absatz 2 BV lautet: „Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe“.

<sup>19</sup> Art. 13 Abs. 2 BV lautet: „Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten.“

<sup>20</sup> BGE 129 I 245 Ziff. 4.

<sup>21</sup> BGE 130 I 140 ff.

<sup>22</sup> Im konkreten Fall hatte die Gemeindeversammlung der Gemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil einen ablehnenden Antrag des Gemeinderats gutheissen. Damit ergebe sich auch die Begründung des Gemeindeversammlungsbeschlusses aus der Antragsbegründung des Gemeinderats, folgte das Bundesgericht.

Rechtsanspruch), GR (ca. zur Hälfte), JU, LU<sup>23</sup>, NW, SH, SO (grossmehrheitlich), SG, TG, TI (für Gesuche ohne Rechtsanspruch), UR, VD, VS, ZG (für Gesuche ohne Rechtsanspruch) und ZH (für Gesuche ohne Rechtsanspruch, sofern hierfür gemeindeintern die Zuständigkeit nicht schon vorgängig an die Exekutivbehörden delegiert worden ist<sup>24</sup>).

Seit 2003 haben weitere Kantone und Gemeinden zum System der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments als Entscheidungsinstanz gewechselt. Nebst OW, SZ, SG auch GL (fast alle Gemeinden), LU und UR (neu alle Gemeinden).

Im gleichen Zeitraum wurde die Kompetenz zu Einbürgerungen teilweise auch **an die Exekutivbehörde delegiert**. Schon vor 2003 war die Exekutivbehörde in AR (ausländische Jugendliche der zweiten Generation), BS (für Gesuche mit Rechtsanspruch), FR (für Ausländer der zweiten Generation), GE, GL (ausländische Jugendliche der zweiten Generation), GR (rund 50 % der Fälle), NE, NW (für Kinder und Jugendliche), SO (in rund 4 % der Fälle), TI (ausländische Jugendliche der zweiten Generation), ZG (Ausländer der zweiten Generation) und ZH (in der Schweiz geborene oder zwischen 16- und 25jährige Einbürgerungswillige, die während fünf Jahren die Schule in einer Landessprache besucht haben) zuständig. Im Gefolge der Diskussionen kamen nun auch noch die Kantone VD und ein Teil der Gemeinden des Kantons ZH (per Mai 2006 haben 60 von insgesamt 171 zürcherischen Gemeinden die Einbürgerungskompetenz an den Gemeinde- bzw. den Stadtrat delegiert) hinzu.<sup>25</sup>

Generell hat sich im Gefolge der Bundesgerichtsentscheide bei der Frage der zuständigen Instanz für Einbürgerungen eine verstärkte Entwicklung weg vom Souverän, hin zu Fachgremien beziehungsweise Exekutivbehörden ergeben. Die Urnenabstimmung wird de facto in keinem Kanton mehr durchgeführt. Weit verbreitet ist hingegen das System der Gemeindeversammlung (oder des Gemeindeparlaments bei grösseren Gemeinden) als zuständige Instanz für Einbürgerungen.

#### 5.4 Zur Problematik der Urnenabstimmungen über Einbürgerungen

Speziell bei Urnenabstimmungen ist die Begründungspflicht der Behörden in besonderem Masse in Frage gestellt. Im konkreten Fall der Stadt Zürich kam das Bundesgericht zum Schluss, dass eine Begründung bei Volksabstimmungen, die an der Urne erfolgen, systembedingt nicht möglich ist.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> In einigen Gemeinden entscheidet eine vom Volk gewählte Kommission

<sup>24</sup> vgl. hierzu Anhänge [3](#) und [10](#)

<sup>25</sup> Am 15. Juni 2005 hat der Grosse Rat des Kantons Bern eine Reform des Einbürgerungsrechts beschlossen, wonach nicht mehr Gemeindeversammlungen, sondern die Exekutive (Gemeinderäte) für Einbürgerungen zuständig sind. Die Mehrheit der Stimmenden hat einer entsprechenden Änderung am 25. September 2005 zugestimmt.

Mit der neuen Kantonsverfassung des Kantons Zürich, die am 1. Januar 2006 in Kraft trat, steht den Gemeinden die Möglichkeit offen, die Einbürgerungskompetenz auch an eine selbstständige Kommission zu delegieren. Per Mai 2006 haben 6 Zürcher Gemeinden davon Gebrauch gemacht.

<sup>26</sup> BGE 129 I 243, Ziff. 3.7. Im Weiteren weist das Bundesgericht darauf hin, dass selbst eine nachträgliche Begründung durch eine Gemeindebehörde diesen rechtsstaatlichen Mangel nicht auszugleichen vermöge. Immerhin lässt es ausdrücklich offen, ob und inwiefern Einbür-

Einen weiteren Widerspruch zur geltenden Verfassung erkannte das Bundesgericht sodann im Recht der Stimmbürger auf eine vollständige Information über den Abstimmungsgegenstand und dem Recht der Gesuchstellenden auf Schutz ihrer Privatsphäre.<sup>27</sup>

Offen blieben damit aber die Frage nach der Zulässigkeit von Urnenabstimmungen in kleineren Gemeinden und die allenfalls erforderlichen Voraussetzungen zur Sicherstellung einer rechtsgenügenden Begründung.

## 5.5 Zur Frage des Beschwerderechts

Weiterhin ungelöst war bislang auch die Frage des Beschwerderechts gegen Einbürgerungsentscheide. Der Entwurf des Bundesrates und die Fassung des Nationalrates für eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes<sup>28</sup> enthielt ursprünglich eine Regelung des Beschwerderechts gegen Einbürgerungsentscheide (Art. 51 Abs. 3, 51a, 58d sowie Ziff. II). Der Nationalrat hatte zudem schon im Vorfeld der bundesrätlichen Botschaft eine parlamentarische Initiative für ein Beschwerderecht ([01.455](#) SPK-NR. Beschwerderecht gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide) mit identischem Wortlaut zur Vorlage des Bundesrates vorbereitet und in der Frühjahrsession 2002 gutgeheissen.

In der Sommersession 2003 klammerte jedoch der Ständerat das Beschwerderecht explizit aus der Gesetzesrevision aus. Unter dem Eindruck der Bundesgerichtsurteile vom Juli 2003 schloss sich der Nationalrat in der Herbstsession 2003 dem Streichungsbeschluss des Ständerates an. Er tat dies aber nicht, weil er wie der Ständerat das Beschwerderecht an sich ausschliessen wollte, sondern weil er eine gesetzliche Regelung aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als unnötig erachtete. Schliesslich wurde im Rahmen der Absichtserklärung, als Gesetzgeber die Rechtslage klären zu wollen, die parlamentarische Initiative Pfisterer angekündigt.

In der Schlussabstimmung vom 17. Juni 2005 hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über das Bundesgericht<sup>29</sup> verabschiedet. Dieses beurteilt gemäss Artikel 82 BGG namentlich Beschwerden in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Zwar wird laut der Ausnahmebestimmung von Artikel 83 lit. b BGG eine Beschwerde gegen Entscheide über die ordentliche Einbürgerung für unzulässig erklärt. Hingegen sind gemäss Artikel 113 BGG subsidiäre Verfassungsbeschwerden gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen zulässig. Mit ihnen wird die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt. Vorausgesetzt wird dabei ein rechtlich geschütztes Interesse (Art. 115 BGG). Nach aktueller Gerichtspraxis wird dies den beschwerdeführenden Personen insbesondere in jenen Fällen zugestanden, wo ihnen das kantonale Recht einen Rechtsanspruch zur Einbürgerung eingeräumt hat<sup>30</sup>. Im Bereich der Einbürgerung können somit Be-

---

gerungsentscheide der Stimmbürger an einer Gemeinde- oder Bürgerversammlung der verfassungsrechtlichen Begründungspflicht genügen können.

<sup>27</sup> Im konkreten Fall schien dem Bundesgericht unter Berücksichtigung der in Frage stehenden Verhältnisse der Stadt Zürich kein angemessener Ausgleich zwischen den sich gegenüberstehenden Grundrechtspositionen möglich. Vgl. BGE 129 I 246 Ziff. 4.4.

<sup>28</sup> vgl. [01.076](#) Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes, BBl 2002 1911.

<sup>29</sup> Bundesgerichtsgesetz, BGG; BBl 2005 4045

<sup>30</sup> BGE 121 I 267, 270. Offen ist, ob vor dem Hintergrund von Artikel 115 BGG diese Praxis beibehalten wird.

schwerden wegen Verletzung des Diskriminierungsverbotes weiterhin beim Bundesgericht eingereicht werden; hingegen setzt die Rüge der Verletzung des Willkürverbots einen kantonalen Rechtsanspruch voraus. Ausgenommen sind hingegen Beschwerden an das Bundesgericht gegen Verfügungen des Bundes, welche die Bewilligung der ordentlichen Einbürgerung betreffen. Diese Entscheide können nur vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Im Weiteren werden die Kantone in Artikel 86 Absatz 2 BGG i.V. mit Artikel 114 BGG verpflichtet, obere Gerichte als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts einzusetzen. Dies deckt sich mit der im Rahmen der Justizreform neu geschaffenen Verfassungsnorm<sup>31</sup>. Gemäss Artikel 110 BGG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass diese Instanzen selbst oder eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüfen und das massgebende Recht von Amtes wegen anwenden. Immerhin erlaubt ihnen Artikel 86 Absatz 3 für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einzusetzen. Letztlich hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung festzulegen, ob Entscheide im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung einen solchen überwiegend politischen Charakter im Sinne des BGG aufweisen.

## **5.6 Politische Vorstösse im Nachgang zu den Bundesgerichtsurteilen vom Juli 2003**

### **5.6.1 Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“**

Am 6. April 2004 lancierte die Schweizerische Volkspartei (SVP) die Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“. Der Initiativtext sieht folgende Änderung der Bundesverfassung vor:

Art. 38 Abs. 4 (neu)

<sup>4</sup> Die Stimmberechtigten jeder Gemeinde legen in der Gemeindeordnung fest, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Der Entscheid dieses Organs über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist endgültig.

Nach Ansicht der Initianten hat das Bundesgericht mit dem Verbot von Urneneinbürgerungen die demokratische Ordnung des Landes auf den Kopf gestellt. Die SVP will diesen Entscheid mit ihrem Vorstoss korrigieren und künftige Fehlinterpretationen in Einbürgerungsfragen verhindern. Gleichzeitig sollen damit auch Masseneinbürgerungen gestoppt werden.<sup>32</sup>

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) kam in der Folge zum Schluss, das Resultat einer allfälligen Volksabstimmung nicht abzuwarten, sondern möglichst rasch einen konkreten Gesetzesvorschlag auszuarbeiten, welcher im Sinne eines indirekten Gegenentwurfes der Volksinitiative gegenübergestellt werden kann.

Am 18. November 2005 hat die SVP die Volksinitiative mit den nötigen gesammelten Unterschriften eingereicht.

---

<sup>31</sup> Artikel 29a BV

<sup>32</sup> vgl. im Internet unter: [www.svp.ch](http://www.svp.ch) (Zugriff vom 18. Juni 2005).

## 5.6.2 Parlamentarische Vorstösse

### a) Parlamentarische Initiative Pfisterer

Am 3. Oktober 2003 reichte Ständerat Thomas Pfisterer eine parlamentarische Initiative zum Bürgerrechtsgesetz ([03.454s](#) Bürgerrechtsgesetz. Änderung) in Form einer allgemeinen Anregung ein. Die Initiative fordert, das Bürgerrechtsgesetz für die ordentliche Einbürgerung in dem Sinne zu ändern, dass erstens die Kantone selbständig entscheiden können, ob Einbürgerungen dem Volk im Rahmen von Gemeindeversammlungen oder Urnenabstimmungen oder der Volksvertretung (Parlament) unterbreitet werden. Zweitens soll die Gesetzgebung so angepasst werden, dass das Bundesgericht keinen Entscheid auf eine ordentliche Einbürgerung fällen, sondern lediglich Rügen auf Verletzung verfassungsmässiger Verfahrensgarantien prüfen kann. Die parlamentarische Initiative wurde von 31 Ständerätinnen und Ständeräten mitunterzeichnet.

Die SPK-S bestätigte in ihrem Vorprüfungsbericht, dass bezüglich den kantonalen und kommunalen Einbürgerungsverfahren die Rechtslage durch den Gesetzgeber geklärt werden müsse und dies nicht dem Bundesgericht überlassen werden dürfe. Es gelte, eine gesetzgeberische Lösung zu suchen, die sowohl der traditionellen Einbürgerungsdemokratie zahlreicher Kantone und Landesregionen als auch den Anforderungen des Rechtsstaates gerecht werde. Die SPK-S beantragte mit 10 zu 1 Stimmen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Am 9. Dezember 2003 wurde das Geschäft im Ständerat beraten, welcher der parlamentarischen Initiative mit 25 gegen 9 Stimmen Folge gab. Der Rat folgte der Argumentation seiner Kommission, dass die Verfahren bei Gemeindeabstimmungen durch flankierende gesetzliche Bestimmungen so auszugestalten seien, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Bei der Umsetzung müsse insbesondere auch geprüft werden, ob der Einbürgerungsentscheid auf kantonaler und kommunaler Ebene ein politischer Akt oder ein Verwaltungsakt sei oder ob er als Entscheid sui generis, als neuer, eigenständiger Entscheidtypus konzipiert werden könne. Die im Februar beziehungsweise August 2004 durchgeführten Anhörungen von Rechtsexperten zeigte, dass durchaus verschiedene Ansichten hinsichtlich Qualifikation und Umsetzung der parlamentarischen Initiative bestehen.<sup>33</sup> So war Professor Andreas Auer der Meinung, dass das durch die Initiative angestrebte Ziel allenfalls durch eine Verfassungsänderung nicht aber durch eine Gesetzesänderung erreicht werden könne. Anderer Ansicht war Professor Bernhard Ehrenzeller, der in der Einbürgerung einen „Doppelcharakter“ erkannte, das heisst sowohl einen politischen Akt wie auch einen individuell-konkreten Rechtsanwendungs- resp. Verwaltungsakt. Gleichwohl bedürften die Entscheide einer Begründung, was aber auch nachträglich möglich sein müsse. Bundesrichter Giuseppe Nay widersprach dem und lehnte unter Hinweis auf das Bundesgericht die Möglichkeit einer nachträglichen Begründung ab. Auch Professor Rainer Schweizer verwies auf den Umstand, dass ein begründeter Einbürgerungsentscheid bei den verschiedenen direktdemokratischen Abstimmungsformen beim fakultativen Referendum durch einen vorgängigen, begründeten Antrag erfolgen könne. Bei der Gemeindeversammlung müsse dieser Ablehnungsantrag vom Gemeindepräsidenten beziehungsweise der Präsidentin in die Versammlung eingebracht werden, damit die Elemente für die schriftliche Begründung vorgebracht

---

<sup>33</sup> vgl. hierzu Vorentwurf und erläuternder Bericht vom 16. November 2004, S. 7, Ziff. 1.4.3 f.

seien. Dies sei bei der Urnenabstimmung am schwierigsten, da es bei der obligatorischen Abstimmung keinen begründeten Ablehnungsantrag gebe.

Im Dezember 2004 wurde ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf den Kantonen, den politischen Parteien und interessierten Organisationen und Verbänden zur Stellungnahme unterbreitet. Unter Berücksichtigung des Vernehmlassungsergebnisses wurden der Gesetzesentwurf sowie der erläuternde Bericht von der SPK-S überarbeitet.

Die Vorlage der SPK-S vom 27. Oktober 2005 beinhaltet den Grundsatz, dass die Zuständigkeit über die Einbürgerungsverfahren im Kanton und in der Gemeinde den Kantonen zukommt. Im Weiteren schreibt der Gesetzesentwurf fest, dass ablehnende Einbürgerungsentscheide einer Begründung bedürfen und dagegen ein Beschwerderecht auf kantonaler Ebene möglich sein muss. Welches Entscheidorgan eine Einbürgerung vornimmt und durch welches Verfahren eine Begründung eines Ablehnungsentscheids beizubringen ist, lässt der Gesetzesentwurf bewusst offen. Vorgesehen wird einzig, dass ein Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten nur dann zur Abstimmung unterbreitet werden darf, wenn vorgängig ein begründeter Ablehnungsantrag vorliegt. Schliesslich werden die Kantone verpflichtet, die Privatsphäre der Einbürgerungswilligen so zu schützen, dass nur die für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen notwendigen Daten bekannt gegeben werden dürfen und bei deren Auswahl der Adressatenkreis zu berücksichtigen ist.

Der Bundesrat hat der Vorlage der SPK-S am 2. Dezember 2005, der Ständerat am 14. Dezember 2005 zugestimmt.

#### *b) Parlamentarische Initiative Joder*

Im Nachgang zu den Bundesgerichtsurteilen vom 9. Juli 2003 reichte Nationalrat Rudolf Joder (SVP) am 3. Oktober 2003 eine parlamentarische Initiative ein ([03.455n](#) Pa.Iv. Joder. Einbürgerung. Mehr Freiheit für Gemeinden und Kantone). Er verlangt, dass die Gemeinden und Kantone bei der Zusicherung ihres eigenen Bürgerrechtes autonom sind und sowohl das zuständige Einbürgerungsorgan als auch das entsprechende Verfahren festlegen können. Im Gegensatz zur Pa.Iv. Pfisterer soll jedoch eine inhaltliche Überprüfung durch gerichtliche Instanzen ganz ausgeschlossen werden. Am 3. Oktober 2005 entschied der Nationalrat entgegen dem Antrag seiner Staatspolitischen Kommission mit 104 zu 73 Stimmen der Initiative keine Folge zu geben.

#### *c) Parlamentarische Initiative Markwalder*

Die zweite, im Nationalrat eingereichte parlamentarische Initiative, datiert vom 8. Oktober 2004 und hat eine etwas andere Stossrichtung ([04.471](#) Pa.Iv. Markwalder. Bürgerrechtsgesetz. Teilrevision). Gemäss Initiativtext soll das Bürgerrechtsgesetz im Bereich der ordentlichen Einbürgerung derart ergänzt werden, dass die Kantone in der Bestimmung des Einbürgerungsverfahrens mit Ausnahme der Volksabstimmung grundsätzlich frei sind. Letztere sollen hingegen unzulässig sein. Einbürgerungsentscheide im Rahmen von Gemeindeversammlungen sind sodann nur zulässig, wenn die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt sind und die Begründung der Einbürgerungsentscheide sichergestellt werden kann. Schliesslich sollen Personen, deren Einbürgerungsgesuch abgelehnt worden ist, berechtigt sein, beim Bundesgericht wegen Verletzung ihrer verfas-

sungsmässigen Rechte Beschwerde zu führen. Mit Blick auf die durch die parlamentarische Initiative Pfisterer ausgelösten Gesetzgebungsarbeiten hat die zuständige Nationalratskommission die Prüfung der Initiative Markwalder vorläufig ausgesetzt.

### 5.6.3 Vorstösse auf kantonaler Ebene

Die Bundesgerichtsurteile fanden auch in denjenigen Kantonen grosse Beachtung, in welchen die Einbürgerungsentscheide traditionsgemäss als politische Akte im Rahmen von Gemeindeversammlungen, Gemeindeparlamenten oder an der Urne gefällt werden. Eine kantonale Lösung mit Signalwirkung hat der Kanton Bern vorgenommen, indem er für Einbürgerungen die jeweiligen Exekutivbehörden für zuständig erklärt hat.<sup>34</sup> Auch die Kantone Waadt und Appenzell Ausserrhoden haben seit den Bundesgerichtsurteilen die Gemeindeexekutiven für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig erklärt.<sup>35</sup> Weitere Kantone streben demgegenüber eine Klärung der neu entstandenen Fragen durch eine Änderung von eidgenössischem Verfassungs- oder Gesetzesrecht an.

Drei Standesinitiativen aus den Kantonen Schwyz, Luzern und Aargau formulieren im Kerngehalt dieselben Anliegen wie die parlamentarischen Initiativen aus dem National- und dem Ständerat.

#### a) Standesinitiative des Kantons Schwyz

Die am 10. November 2003 eingereichte Standesinitiative des Kantons Schwyz ([03.317s](#) Einbürgerungsverfahren) verlangt, dass die Erteilung des Bürgerrechtes ein politischer Akt bleibt und nicht gerichtlich erzwungen werden kann. Die kantonale Verfahrenshoheit soll gewährleistet bleiben. Schliesslich soll das Verfahren fair ausgestaltet werden und die Würde und Persönlichkeitsrechte der einbürgerungswilligen Personen gewährleisten. Da sich der Gehalt der Standesinitiative über weite Strecken mit jener der parlamentarischen Initiative Pfisterer deckt, hat der Ständerat als Erstrat der Initiative am 13. Dezember 2004 Folge gegeben.

#### b) Standesinitiative des Kantons Luzern

Die am 28. Juni 2004 eingereichte Standesinitiative des Kantons Luzern ([04.306s](#) Anpassung der gesetzlichen Grundlagen betreffend Einbürgerung) verlangt, dass die Kantone einheitliche, faire und transparente Verfahren garantieren, Einbürgerungsentscheide durch Gemeindeversammlungen und Gemeindeparlamente weiterhin möglich bleiben und das Schweizer Bürgerrecht nicht gerichtlich erzwungen werden kann. Angesichts der im Rahmen der parlamentarischen Initiative

---

<sup>34</sup> Mit einer Mehrheit von 60% (Gesetzesänderung) haben die Stimmberechtigten des Kantons Bern am 25. September 2005 die von der SVP bekämpfte Bürgerrechtsvorlage gutgeheissen. Im Kanton Bern fällt damit die Zuständigkeit für die Erteilung des kommunalen Bürgerrechts neu den Exekutivbehörden der Gemeinden zu. Diese haben auch die Pflicht, einen allfällig negativen Einbürgerungsentscheid zu begründen. Mit einer Mehrheit von 65% haben die Stimmberechtigten sodann eine Verfassungsänderung angenommen, wonach auf kantonaler Ebene nicht mehr der Grosse Rat (Legislative), sondern der Regierungsrat für Einbürgerungen zuständig ist. Der Regierung wurde zugleich das Recht eingeräumt, diese Kompetenz an die zuständige Direktion zu delegieren.

<sup>35</sup> vgl. [Anhang 9](#)

Pfisterer anstehenden Gesetzgebungsarbeiten hat die SPK die Vorprüfung der Standesinitiative vorläufig ausgesetzt.

c) Standesinitiative des Kantons Aargau

Die am 10. November 2004 eingereichte Standesinitiative des Kantons Aargau ([04.309](#) Einbürgerungen) verlangt eine Änderung von Artikel 38 Absatz 4 der Bundesverfassung. Auf diesem Weg soll es den Stimmberechtigten jeder Gemeinde erlaubt sein, in der Gemeindeordnung festzulegen, welches Organ das Gemeindebürgerrecht erteilt. Zudem soll der über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts gefällte Entscheid dieses Organs endgültig sein. Auch hier hat die SPK die Vorprüfung der Standesinitiative vorläufig ausgesetzt.

## 5.7 Schlussfolgerungen

Im Bereich der ordentlichen Einbürgerung kommen den Kantonen grosse Spielräume hinsichtlich der Verfahren, der Bestimmung der zuständigen Einbürgerungsorgane und der Ausgestaltung der Rechtsweggarantie zu. Die bundesgerichtliche Praxis hat diese zugunsten der Grundrechte eingeschränkt. Es wurde dabei klar aufgezeigt, dass Einbürgerungen in Form von Urnenabstimmungen vorab in grösseren Gemeinden nicht praktikabel sind und sich allzu viele Unklarheiten hinsichtlich der Einhaltung rechtsstaatlicher Vorgaben (Schutz der Privatsphäre, Begründungspflicht negativer Einbürgerungsentscheide, Anspruch auf Rekursmöglichkeiten) ergeben. Einige Kantone haben sich in der Folge für eigene Lösungen eingesetzt und ihre Einbürgerungsverfahren angepasst. Bei der Festlegung der zuständigen Einbürgerungsinstanzen zeigte sich dabei eine klare Tendenz, nicht nur Gemeindeversammlungen und Gemeindeparlamente, sondern auch Exekutivbehörden als Einbürgerungsinstanzen einzusetzen. Die Mehrheit der Einbürgerungen auf Gemeindeebene erfolgen heute durch die Exekutivbehörden (alle Einbürgerungen in den Kantonen AR, BE, GE, NE, VD; die Einbürgerungen junger Ausländerinnen und Ausländer in den Kantonen BS, FR, GL, GR, SO, TI, ZH, ZG). Ist die Legislative für die Einbürgerung zuständig, handelt es sich um die Gemeindeversammlung oder – sofern ein Gemeindeparlament existiert – das Gemeindeparlament. Urnenabstimmungen über Einbürgerungen werden nicht mehr durchgeführt.

## 6. Teil: Doppelbürgerrecht<sup>36</sup>

### 6.1 Begriff und Ausgangslage

Doppelbürger ist, wer mindestens zwei verschiedene Staatsangehörigkeiten besitzt. Doppelbürgerrecht und mehrfache Staatsangehörigkeit werden deshalb nachfolgend sinngleich behandelt.

Das Doppelbürgerrecht wird zurzeit von der Schweiz nicht bekämpft. Schweizerinnen und Schweizer, die sich im Ausland einbürgern lassen wollen, müssen von

---

<sup>36</sup> Herr Dr. Robert Baumann vom Bundesamt für Justiz hat am 4. November 2004 eine zwölfseitige Analyse zum Doppelbürgerrecht unter dem Titel „Mehrfache Staatsangehörigkeit: Analyse der Vor- und Nachteile“ verfasst. Die darin enthaltenen Ausführungen werden im Folgenden mit berücksichtigt.

der Schweiz aus nicht auf das Schweizer Bürgerrecht verzichten. Im Gegenzug müssen Ausländerinnen und Ausländer, welche bei uns eingebürgert werden, ebenfalls nicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten.

Jeder Staat regelt seine Staatsangehörigkeit autonom. So gibt es Staaten, deren Angehörige ihre angestammte Nationalität verlieren, wenn sie sich in einem andern Land einbürgern lassen (Beispiel: Österreicher, der sich in der Schweiz einbürgern lässt)<sup>37</sup>; ebenso gibt es Staaten, welche die Einbürgerung im betreffenden Land nur dann ermöglichen, wenn auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet oder zumindest eine dahingehende Erklärung abgegeben wird (Beispiel: Schweizer, der sich in Österreich einbürgern lassen möchte).

Das Thema „Doppelbürgerrecht“ weckt oft grosse Emotionen. Es ist allerdings auch sehr komplex und soll daher in diesem Bericht eingehend dargestellt werden, wobei sowohl die Argumente der Gegner als auch diejenige der Befürworter aufgelistet werden.

Die weitaus meisten Doppelbürgerrechte entstehen als Folge von national gemischten Ehen durch die Weitergabe des Bürgerrechts der Eltern an ihre Kinder. In nahezu allen Staaten sind heute Mann und Frau bezüglich der Weitergabe der Staatsangehörigkeit an ihre Kinder gleich gestellt.

Von den in der Schweiz lebenden Doppelbürgern haben 148'800 (30 %) die italienische Nationalität, 147'600 (das heisst ebenfalls knapp 30 %) diejenige eines anderen Nachbarlandes. 50'400 Doppelbürger, das heisst gut 10 %, haben die Nationalität von Grossbritannien, den USA oder Spanien. Aus Ex-Jugoslawien stammen ca. 18'500 beziehungsweise knapp 4 %, aus Afrika 15'600 beziehungsweise 3,2 % der in der Schweiz wohnhaften Doppelbürger.

Seitdem die Schweiz das Doppelbürgerrecht bei der Einbürgerung zulässt, haben sich die ordentlichen Einbürgerungen mehr als verfünffacht, nämlich von 4'994 ordentlichen Einbürgerungen im Jahr 1991 auf 27'342 im Jahr 2004. Diese Zunahme der Einbürgerungen ist jedoch nicht nur auf die Zulassung des Doppelbürgerrechts zurückzuführen, sondern auch auf die grosszügigere Einbürgerungspraxis zahlreicher Gemeinden und Kantone, die politische Situation in gewissen Herkunftsstaaten und die allgemeine Wirtschaftslage<sup>38</sup>.

Für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer gilt seit jeher, dass sie von der Schweiz aus gesehen eine zusätzliche Staatsangehörigkeit erwerben dürfen, ohne dadurch das Schweizer Bürgerrecht zu verlieren oder darauf verzichten zu müssen. Rund 71 %, das heisst rund 443'000 von rund 623'000 im Ausland lebenden Schweizern besitzen das Doppelbürgerrecht.<sup>39</sup> Dies ist erstaunlich und zeigt, dass diejenigen Staaten, welche das Doppelbürgerrecht bekämpfen, diese Verpflichtung in der Praxis oft nicht umsetzen. Anders ist es nicht zu erklären, dass pro Jahr weniger als hundert Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer aus dem Schweizer Bürgerrecht entlassen werden, obwohl die Entlassung bei Wohnsitz im Ausland bei Besitz oder Zusicherung einer anderen Staatsangehörigkeit nach Artikel 42ff des Bürgerrechtsgesetzes ohne zusätzliche Voraussetzungen problemlos möglich ist.

---

<sup>37</sup> s. hierzu [Anhang 12](#)

<sup>38</sup> vgl. dazu KATHARINA MAUERHOFER, Mehrfache Staatsangehörigkeit – Bedeutung und Auswirkungen aus Sicht des schweizerischen Rechts, Diss. Basel 2004, S. 136

<sup>39</sup> Auslandschweizerstatistik, Stand 31. Dezember 2004

8,6 % aller Schweizerinnen und Schweizer sind Doppelbürger. Davon sind 59,9 % Frauen und 40,8 % Männer. 50,2 % der Doppelbürger haben das Schweizer Bürgerrecht durch Abstammung, 49,8 % durch Einbürgerung oder den inzwischen abgeschafften Bürgerrechtserwerb durch Heirat erworben<sup>40</sup>.

Am 5. Mai 2004 reichte Frau Jasmin Hutter im Nationalrat eine Motion ein, worin der Bundesrat beauftragt wurde, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher die doppelte Staatsbürgerschaft in der Schweiz ausgeschlossen werde. In der Begründung ist dabei von einer Rückkehr zur gesetzlichen Regelung vor 1992 die Rede. In Ziff. 6.6.1. wird ausführlich auf die erwähnte Motion eingegangen.

## 6.2 Historischer Überblick

Nach Artikel 43 Absatz 2 der **Bundesverfassung von 1848** durfte „kein Kanton das Bürgerrecht Ausländern erteilen, wenn sie nicht aus dem früheren Staatsverband entlassen werden“. Es handelte sich hierbei um die einzige Vorschrift über die Einbürgerung von Ausländern. Bürgerte ein Kanton einen Ausländer ein, der nicht die Entlassung aus seinem früheren Staatsverband nachwies, erklärte der Bundesrat die Einbürgerung als ungültig. In der Praxis führte die Regelung des Bundes dazu, dass Angehörige bestimmter Staaten sich in der Schweiz gar nicht einbürgern lassen konnten, da eine Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit nach ihrem Heimatrecht gar nicht möglich war. Dies galt beispielsweise für Engländer. Die Vorschrift des Bundes stellte somit wegen ihres Hinweises auf ausländisches Recht eine Einschränkung der Handlungsfreiheit der Bundes- und Kantonsbehörden dar.

Die Strenge, mit der nach Artikel 43 Absatz 2 BV darüber zu wachen war, dass der eingebürgerte Ausländer seine frühere Staatsangehörigkeit verloren habe, stand schliesslich auch in einem logischen Widerspruch zu dem im gleichen Artikel in Absatz 1 enthaltenen Grundsatz der „Unverlierbarkeit“ des Schweizer Bürgerrechts, wonach der Schweizer, der eine ausländische Staatsangehörigkeit erwarb, ohne auf die schweizerische zu verzichten, Doppelbürger wurde.

Die **Bundesverfassung von 1874** (Artikel 44 Absatz 2) sah vor, dass die Bedingungen für die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer sowie diejenigen, unter denen ein Schweizer zum Zwecke des Erwerbs einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf sein Bürgerrecht verzichten kann, durch die Bundesgesetzgebung geordnet werden.

Das **Bürgerrechtsgesetz vom 3. Juli 1876** sah für die Einbürgerung eine eidgenössische Wohnsitzfrist von mindestens zwei Jahren vor und überliess es den Kantonen, diese Frist noch zu verlängern. Der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit war keine Voraussetzung für die Einbürgerung mehr; hingegen erteilte der Bundesrat die Bewilligung nur dann, wenn die Verhältnisse des Bewerbers zu seinem Heimatstaat keine Nachteile für die Eidgenossenschaft mit sich brachten. Man begnügte sich in der Folge damit, Personen, welche neben dem Schweizer Bürgerrecht noch dasjenige eines fremden Staates besaßen, solange sie dort wohnten, die Rechte und den Schutz eines Schweizer Bürgers zu versagen.

---

<sup>40</sup> gemäss Volkszählung vom 5. Dezember 2000; vgl. dazu MAUERHOFER, S. 141

Das **Bundesgesetz betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe vom 25. Juni 1903** sah betreffend Wohnsitz und Doppelbürgerrecht eine analoge Regelung wie das frühere Gesetz vor. Im Bundesgesetz vom 26. Juni 1920 wurde die Wohnsitzfrist von zwei auf sechs Jahre erhöht; in Bezug auf das Doppelbürgerrecht änderte sich hingegen nichts.

Der als Folge des zweiten Weltkriegs am 20. Dezember 1940 ergangene, am **11. November 1941** ersetzte und bis Ende 1952 gültige **Bundesratsbeschluss über Änderung der Vorschriften über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts** sah in Artikel 3 Absatz 1 vor, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement einem Doppelbürger, dessen Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist, das Schweizer Bürgerrecht entziehen kann. Artikel 3 Absatz 2 sah zudem vor, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement von einem in der Schweiz wohnhaften Doppelbürger verlangen konnte, dass er sich der andern Staatsangehörigkeit entledigte. Es konnte ihm das Bürgerrecht entziehen, wenn er trotz vorhandener Möglichkeit nicht selber auf die fremde Staatsangehörigkeit verzichtet oder sich um die Beibehaltung derselben bemüht hatte. Es fällt auf, dass trotz des Krieges nicht von allen Einbürgerungsbewerbern der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verlangt wurde. Die Formulierung von Artikel 3 Absatz 2 erlaubte es dem Bund, je nach Situation im Einzelfall eine flexible Lösung zu finden und allenfalls den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für die Einbürgerung zu verlangen.

Das **Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) vom 29. September 1952**, in Kraft seit dem 1. Januar 1953, löste den Bundesratsbeschluss ab. Hier wird erstmals der Begriff der „ordentlichen Einbürgerung“ verwendet. Das Verfahren ist dreistufig: Die Einbürgerung in einem Kanton und in einer Gemeinde ist nur gültig, wenn eine Einbürgerungsbewilligung des Bundes vorliegt.

Artikel 17 BÜG regelte das Doppelbürgerrecht. Wer sich einbürgern lassen wollte, musste demnach alles unterlassen, was die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit bezweckte. Soweit es nach den Umständen zumutbar war, musste auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet werden. Die Bestimmung galt nur für ordentliche, nicht jedoch für erleichterte Einbürgerungen und Wiedereinbürgerungen, wofür der Bund zuständig war.

Der erste Satz von Artikel 17 BÜG bezog sich auf Angehörige derjenigen Staaten, deren Gesetzgebung als Folge des freiwilligen Erwerbs einer andern Staatsangehörigkeit den automatischen Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit vorsah. Ihnen war untersagt, ein Gesuch um Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit zu stellen, falls dies überhaupt möglich war.

Der zweite Satz von Artikel 17 BÜG bezog sich auf Angehörige derjenigen Staaten, deren Gesetzgebung als Folge des freiwilligen Erwerbs einer andern Staatsangehörigkeit keinen automatischen Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit vorsah. Sie mussten - „soweit es nach den Umständen zumutbar war“ - auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten. Nicht zumutbar war der Verzicht jeweils dann, wenn er nach dem Recht des Herkunftsstaates gar nicht möglich war, sowie wenn er vernünftigerweise gar nicht verlangt werden konnte (zum Beispiel im Falle von ausserordentlich hohen Entlassungsgebühren, beim Verlust von Grundeigentum im Herkunftsstaat, usw.).

Das zuständige Bundesamt verlangte jeweils in allen Fällen vor der Einbürgerung eine Erklärung der Bewerberin oder des Bewerbers, worin sie beziehungsweise er sich verpflichtete, unmittelbar nach der Einbürgerung auf die bisherige Staatsangehörigkeit zu verzichten; andernfalls könne die Einbürgerung wegen Erschleichens nach Artikel 41 BÜG nichtig erklärt werden. Alle betroffenen Personen wurden nach erfolgter Einbürgerung im Kanton vom Bundesamt nochmals angeschrieben mit der Aufforderung, den Nachweis über die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit zu erbringen. Wer nicht reagierte, wurde in der Folge nochmals gemahnt. Das ganze Verfahren war mit einem enormen bürokratischen Aufwand verbunden. Trotzdem hat das Bundesamt immer wieder die Erfahrung machen müssen, dass viele Doppelbürger zwar auf die angestammte Staatsangehörigkeit verzichten, jedoch kurz darauf beim früheren Heimatstaat eine Wiedereinbürgerung beantragt haben, wodurch sie die frühere Staatsangehörigkeit zurück erwerben konnten. Gegen solche Missbräuche gibt es ohne einen immensen bürokratischen Zusatzaufwand kein probates Mittel. Auch andere Staaten, welche heute das Doppelbürgerrecht bekämpfen, kennen dieses Problem.

Mit Doppelbürgern befasste sich eine weitere Bestimmung, Artikel 48 BÜG, welche die Möglichkeit vorsah, einem Doppelbürger das Bürgerrecht zu entziehen, wenn sein Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig war. Es handelt sich um eine analoge Bestimmung, wie sie schon im Bundesbeschluss von 1941 enthalten war. Die Bestimmung gilt auch heute noch, hat jedoch in der Praxis keine Bedeutung mehr. Sie ist vor allem für Kriegszeiten gedacht. So könnte beispielsweise einem Kriegsverbrecher, der neben seiner ursprünglichen Staatsangehörigkeit auch noch das Schweizer Bürgerrecht besitzt, dieses entzogen werden. Die Bestimmung kann aber im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung wieder eine gewisse Bedeutung erlangen.

Eine überraschende Änderung der Bestimmungen über das Doppelbürgerrecht erfolgte im Zuge der Bürgerrechtsrevision, welche in erster Linie das Bürgerrecht der Ehegatten betraf, am **23. März 1990 (in Kraft seit dem 1. Januar 1992)**<sup>41</sup>. Das Doppelbürgerrecht war ursprünglich gar kein Thema dieser Revision. Im Parlament fand vorerst bloss eine Diskussion über Artikel 17 BÜG statt, dessen Aufhebung abgelehnt wurde. Das Doppelbürgerrecht wurde jedoch im Differenzbereinigungsverfahren wieder aufgegriffen. Der Ständerat hat schliesslich der Streichung von Artikel 17 BÜG einstimmig zugestimmt, worauf sich auch der Nationalrat mit offensichtlicher Mehrheit ebenfalls für die Aufhebung von Artikel 17 BÜG aussprach. Es war alt Bundesrat Arnold Koller, welcher ein Rückkommen auf die Bestimmung über das Doppelbürgerrecht beantragte. Aufgrund der folgenden Entwicklungen hatte sich aus seiner Sicht eine Neubeurteilung des Einbürgerungshindernisses aufgedrängt:

- Die Zahl der Einbürgerungen sei rückläufig, wie ein Nationales Forschungsprogramm gezeigt habe.
- In einer Eingabe hätten die schweizerischen Wirtschaftsverbände eine Erleichterung beim Doppelbürgerrecht gefordert und dies mit der Entwicklung des Europäischen Wirtschaftsraums begründet.
- In einer Motion über die erleichterte Einbürgerung für die zweite Ausländergeneration vom Herbst 1989 werde auch darauf hingewiesen, dass das Erfor-

---

<sup>41</sup> Details hierzu finden sich bei MAUERHOFER, S. 131ff

dernis des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung junger Ausländer hinderlich sei.

- Zudem gebe es schon zahlreiche Doppelbürger. „Wir haben schon lange gelernt, mit dem Doppelbürgerrecht zu leben.“ Einerseits würden schon heute zahlreiche Kinder aus gemischten Ehen als Doppelbürger geboren; es sei bislang zu keinen nennenswerten Problemen gekommen. Andererseits habe man mit der vorliegenden Revision bereits einen Einbruch in das Einbürgerungshindernis hingenommen, indem die ausländischen Ehegatten künftig bei der erleichterten Einbürgerung ihre bisherige Staatsangehörigkeit beibehalten dürften.
- Das Problem, wonach Doppelbürgern gegenüber ihrem anderen Heimatstaat kein diplomatischer Schutz gewährt werden könne, sei inzwischen nicht mehr gleich brisant. Seit der „entscheidenden Wendung“ in den osteuropäischen Staaten habe dieses Argument der Aufhebungsgegner an Gewicht verloren.

### 6.3 Übersicht über das zurzeit geltende Recht

Der Bund ist zuständig zur Regelung von Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie des Verlusts aus anderen Gründen sowie der Wiedereinbürgerung (Art. 38 Abs. 1 BV). Er erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung (Art 38 Abs. 2 BV). Im Übrigen sind die Kantone zur Regelung der Einbürgerung im so genannten ordentlichen Verfahren zuständig.

Gestützt auf die Kompetenzzuweisungen von Artikel 38 BV hat der Bund das Bürgerrechtsgesetz (BüG) erlassen<sup>42</sup>. Das Doppelbürgerrecht ist mit der Aufhebung von Artikel 17 des Bürgerrechtsgesetzes per 1. Januar 1992 ohne Einschränkungen erlaubt<sup>43</sup>. Auch auf kantonaler Ebene bestehen heute keine Bestimmungen mehr, die dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts unter Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit entgegenstünden, obschon dies unter der geltenden Kompetenzordnung weiterhin möglich wäre<sup>44</sup>. Ebenso wenig verbieten völkerrechtliche Abkommen eine schweizerisch-ausländische Doppelbürgerschaft<sup>45</sup>. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass der andere Staat als Voraussetzung für den Erwerb der Staatsangehörigkeit den Verzicht auf die bisherige Staatszugehörigkeit verlangt.

### 6.4 Verträge über die gegenseitige Zulassung des Doppelbürgerrechts

1998 ratifizierte die Schweiz im Rahmen eines Notenwechsels mit Italien einen Vertrag, in welchem sich die Behörden der beiden Staaten gegenseitig verpflichten

---

<sup>42</sup> Bundesgesetz über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, vom 29. September 1952; SR 141.0

<sup>43</sup> AS 1991 1034; BüG 17 lautete in der Fassung vom 29. September 1952 (AS 1952 1087): „Wer sich einbürgern lassen will, hat alles zu unterlassen, was die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit bezweckt. Soweit es nach den Umständen zumutbar ist, soll auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet werden.“ Vgl. dazu KATHARINA MAUERHOFER, Mehrfache Staatsangehörigkeit – Bedeutung und Auswirkungen aus Sicht des schweizerischen Rechts, Diss. Basel 2004, S. 129 ff.

<sup>44</sup> Mauerhofer, S. 136

<sup>45</sup> Mauerhofer, S. 126

teten, den Erwerb des Bürgerrechts des einen Staates nicht vom Verzicht auf das Bürgerrecht des anderen Staates abhängig zu machen. Der Vertrag erwuchs am 6. Dezember 2001 in Rechtskraft.

Ein Abkommen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland über die mehrfache Staatsangehörigkeit und die Wehrpflicht der Doppelstaater ist zurzeit in Vorbereitung.

## 6.5 Doppelbürgerrecht: Kollisionsregeln

Sofern keine Sonderregelung besteht, wird für die Staatsangehörigkeit von schweizerisch-ausländischen Doppelbürgern auf das Schweizer Bürgerrecht abgestellt<sup>46</sup>. Doppelbürger üben grundsätzlich alle Rechte aus und erfüllen alle Pflichten, wie wenn sie nur Schweizer Bürger wären. Sie können zum Beispiel das aktive und passive Wahlrecht ausüben, wie wenn sie nur das Schweizer Bürgerrecht hätten.

Sonderregeln bestehen bei der *Wehrpflicht*. Der Doppelbürger ist wehrpflichtig, wird aber nicht in die Armee eingeteilt und nicht zu Dienstleistungen aufgeboten, wenn er im anderen Heimatstaat die militärischen Pflichten erfüllt oder Ersatzleistungen erbracht hat (MG 5 I<sup>47</sup>); im Unterschied zu den Ausländern muss er aber die Wehrpflichtersatzabgabe zahlen und allenfalls Zivildienst leisten<sup>48</sup>. Militärdienst im ausländischen Heimatstaat ist strafbar (MStG 90 und 94), ausser er sei im anderen Staat niedergelassen (MStG 94 II). Weitgehend ist die Problematik in Staatsverträgen geregelt<sup>49</sup>.

Beim *diplomatischen Schutz* ist nach einer allgemein anerkannten Regel des Völkergewohnheitsrechts derjenige Staat zuständig, zu dem der Mehrfachbürger den stärkeren effektiven Bezug aufweist<sup>50</sup>. Hält sich die betroffene Person aber in einem ihrer Heimatstaaten auf, darf grundsätzlich der andere Heimatstaat nicht zu ihren Gunsten intervenieren (so genannte Ausschlussregel). Allerdings kann bei gewissen schweren und wiederholten Verstössen gegen das Völkerrecht (wie zum Beispiel bei Verletzung des Folterverbots oder der Menschenrechte) konsularisch und unter Umständen auch diplomatisch interveniert werden<sup>51</sup>.

Anspruch auf *Sozialhilfe für Auslandschweizer* haben Doppelbürger in der Regel nur, wenn die ausländische Staatsangehörigkeit nicht vorherrscht (BSFG 6)<sup>52</sup>.

Beim *Karrieredienst beim EDA*, wozu der diplomatische und der konsularische Dienst sowie der Sekretariats- und Fachdienst gehört, können Doppelbürger nur

---

<sup>46</sup> Mauerhofer, S. 86 u. 149

<sup>47</sup> Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995; SR 510.10

<sup>48</sup> vgl. Mauerhofer, S. 200 ff.

<sup>49</sup> s. SR 0.141.116.3, 0.141.126.3, 0.141.133.6, 0.141.134.92, 0.141.134.921, 0.141.145.4; s. auch Mauerhofer, S. 93 ff.

<sup>50</sup> Dieser Grundsatz wurde vom IGH im umstrittenen Urteil Nottebohm von 1955 angewandt; Mauerhofer, S. 284

<sup>51</sup> MAUERHOFER, S. 287

<sup>52</sup> Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG) vom 21. März 1973; SR 852.1; vgl. MAUERHOFER, S. 272 ff.

dann unbefristet angestellt werden, wenn sie die ausländische Staatsangehörigkeit nicht aufgeben können<sup>53</sup>.

Im *Privat- und Zivilprozessrecht* gilt bei Inlandsachverhalten das Territorialitätsprinzip – nicht die Heimat, sondern der Wohnsitz ist entscheidend. Bei internationalen Sachverhalten gilt, dass zur Bestimmung des Gerichtsstands bei einer Person mit mehrfacher Staatsangehörigkeit ausschliesslich die schweizerische Staatsangehörigkeit massgebend (IPRG 23 I) ist. Sonst ist das Recht desjenigen Staates, mit dem sie am engsten verbunden ist, anwendbar (IPRG 23 II); in der Regel wird dies der Wohnsitzstaat sein<sup>54</sup>. Es gibt aber Ausnahmen im Bereich des Personen-, Familien- und Erbrechts. Eine alternative Zuständigkeit des Heimat- oder Wohnsitzstaats besteht für Namensänderungen, Eheschliessungen, Kindsanerkennungen, für Wirkungen des Kindsverhältnisses sowie bei erbrechtlichen Streitigkeiten (IPRG 38 II, 43 II, 71 I, 80, 87 II). Das Recht des Heimatstaates kann anwendbar sein beim Namensrecht, bei Eheschliessungen, den güterrechtlichen Verhältnissen, Kindsan- und -aberkennungen und für die Verfügungsfähigkeit (IPRG 37 II, 39, 44 II, 52 II, 67, 94).

## 6.6 Vorstösse

### 6.6.1 [04.3226](#) Motion Hutter Jasmin, Ausschluss des Doppelbürgerrechts

Am 5. Mai 2004 reichte Jasmin Hutter (SVP/SG) im Nationalrat eine Motion ein, die den Bundesrat beauftragte, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher die doppelte Staatsbürgerschaft in der Schweiz ausgeschlossen wird<sup>55</sup>.

Der von 38 Mitgliedern des Nationalrates unterzeichnete Vorstoss hat folgenden Wortlaut:

*Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher die doppelte Staatsbürgerschaft in der Schweiz ausgeschlossen wird.*

*Zur Begründung führte die Motionärin Folgendes aus:*

*„Eine Staatsbürgerschaft enthält Rechte und Pflichten. Eine doppelte Staatsbürgerschaft ist vom Grundsatz her fragwürdig, weil sie meist ein opportunistisches Prinzip verfolgt: Man sucht die Vorteile der jeweiligen Staatsbürgerschaften und bekennt sich nicht mehr klar zu einem Heimatland. Eine Rosinenpickerei muss verhindert werden. Wer um ein Bürgerrecht ersucht, soll den Entscheid treffen, in welchem Land er seinen Lebensmittelpunkt haben will und daher bereit sein, die ausländische Staatsbürgerschaft aufzugeben.*

*Die doppelte Staatsbürgerschaft verursacht nicht nur Loyalitätskonflikte, sondern auch konkrete rechtliche Probleme. Als Beispiel kann hier beispielsweise die Kurdendemonstration in der Bundeshauptstadt genannt werden, an denen auch eingebürgerte Kurden teilnahmen. Dabei stellt sich die Frage, ob sie dies als Bürger ihres Landes oder als Bürger der Schweiz tun, und welche Konsequenzen dies für die Strafverfolgung haben soll.*

*Um diese konkreten Konflikte und Probleme zu verhindern, kennt auch die Mehrheit der Staaten keine doppelte Staatsbürgerschaft. Auch in der Schweiz wurde das Doppelbürgerrecht erst 1992 eingeführt. Eine Rückkehr zur alten Praxis drängt sich auf Grund der*

---

<sup>53</sup> Art. 15 der Verordnung des EDA zur Bundespersonalverordnung (VBPV-EDA) vom 20. September 2002; SR 172.220.111.343.3

<sup>54</sup> Mauerhofer, S. 236

<sup>55</sup> abrufbar auf [http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2004/d\\_gesch\\_20043226.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2004/d_gesch_20043226.htm)

*gemachten Erfahrungen auf und entspricht den Erwartungen einer Mehrheit der Bevölkerung.“*

Der Bundesrat lehnte am 16. Februar 2005 die Motion mit folgender Begründung ab:

*„Der frühere Artikel 17 des Bürgerrechtsgesetzes, der sich nur auf die ordentliche, nicht jedoch auf die erleichterte Einbürgerung bezog, lautete wie folgt:*

*Wer sich einbürgern lassen will, hat alles zu unterlassen, was die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit bezweckt. Soweit es nach den Umständen zumutbar ist, soll auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet werden.*

*Nicht zumutbar für einen Bewerber war der Verzicht jeweils dann, wenn er nach dem Recht des Herkunftsstaates gar nicht möglich war, sowie wenn er vernünftigerweise nicht verlangt werden konnte. Seit dem 1.1.1992 ist Artikel 17 des Bürgerrechtsgesetzes aufgehoben; das Doppelbürgerrecht ist seither nach der schweizerischen Gesetzgebung ohne Einschränkungen zulässig.*

*Massgebend für die Aufhebung waren für den Gesetzgeber insbesondere die folgenden Gründe:*

*Seit dem 1. Juli 1985 erwerben Kinder aus national gemischten Ehen, welche einen schweizerischen Elternteil haben, ohne Einschränkung das Schweizer Bürgerrecht. Die Kinder aus solchen Ehen sind nahezu ausnahmslos Doppelbürger. Beinahe jede dritte Ehe, welche heute geschlossen wird, ist binational. Durch Abstammung entstehen deshalb bereits sehr viele Doppelbürgerrechte, die sich nicht vermeiden lassen.*

*Integrationspolitische Überlegungen waren ebenfalls ein Grund für die Zulassung des Doppelbürgerrechts. Insbesondere für Jugendliche der zweiten Generation stellt die Aufgabe der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern die Preisgabe eines Teils ihrer Identität und damit das grösste Einbürgerungshindernis dar.*

*Rund 71 % der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sind Doppelbürger. Schweizer Bürgerinnen und Bürger, welche im Ausland eine andere Staatsangehörigkeit erwerben, müssen seit jeher aufgrund des schweizerischen Rechts nicht auf das Schweizer Bürgerrecht verzichten.*

*Die mit dem Doppelbürgerrecht verbundenen Probleme wie insbesondere die Erfüllung der militärischen Pflichten konnten bisher in den meisten Fällen ohne Schwierigkeiten gelöst werden; zudem gibt es mit mehreren Staaten entsprechende Abkommen.*

*Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wird bis Ende des Jahres 2005 einen Bericht erstellen, worin auf die wichtigsten zurzeit im Bereiche des Bürgerrechts hängigen Probleme eingegangen und dazu Stellung genommen wird. Der Bericht wird u. a. die Themen Wohnsitzfristen, Einbürgerungen auf Gemeindeebene und Doppelbürgerrecht aufgreifen. Die im Vorstoss aufgeworfenen Fragen werden erst in diesem Zeitpunkt einer Gesamtbeurteilung unterzogen werden können.“*

## **6.6.2 Vorstösse auf kantonaler Ebene**

### **6.6.2.1 Kanton Thurgau: Standesinitiative, abgelehnt**

Mit Eingabe vom 10. März 2004 stellte der Kantonsrat Armin Eugster (CVP) im Parlament des Kantons Thurgau den Antrag, eine Standesinitiative zur Ergänzung des Bundesgesetzes über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts einzureichen. Die Motion (00/MO 59/420) wurde von 30 Mitgliedern des Kantonsrates mit unterzeichnet. Konkret wird gefordert, dass Bewerberinnen oder Bewerber für das Schweizer Bürgerrecht auf ihre bisherige Staatsangehörigkeit zu verzichten haben.

Das Bundesamt für Migration hatte im Januar 2005 Gelegenheit, zur Standesinitiative des Kantons Thurgau Stellung zu nehmen. Es verwies dabei auf die Motion Hutter, welche dasselbe Thema aufgreife und zu welcher der Bundesrat nächstens Stellung nehmen werde (vgl. [Ziff. 6.6.1](#)).

Der Kantonsrat des Kantons Thurgau hat schliesslich die Standesinitiative am 24. April 2005 abgelehnt.

#### *6.6.2.2 Kanton Basel-Landschaft: Motion Thüring, abgelehnt*

Georges Thüring (SVP) reichte im Landrat des Kantons Basel-Landschaft am 10. Juni 2004 die Motion „Doppeltes Bürgerrecht nur noch in Ausnahmefällen!“ ein<sup>56</sup>.

Der Regierungsrat sollte mit dieser Motion beauftragt werden, so rasch als möglich eine Vorlage auszuarbeiten, wonach der Kanton Basel-Landschaft die Bundesbehörden mittels einer Standesinitiative auffordert, die Bundesverfassung und das Bürgerrechtsgesetz insofern abzuändern respektive zu ergänzen, dass Ausländer mit dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts ihre bisherige Staatsangehörigkeit niederlegen müssen und das doppelte Bürgerrecht künftig nur noch in klar definierten Ausnahmefällen zugelassen wird.

Am 23. September 2004 lehnte der Landrat die Überweisung der Motion an den Regierungsrat ab<sup>57</sup>.

## **6.7 Auswirkungen eines Verbots mehrfacher Staatsangehörigkeit**

### **6.7.1 Allgemeines**

Den Gegnern des Doppelbürgerrechts geht es in erster Linie darum, dass Personen, die sich einbürgern lassen wollen, auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten müssen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich denn auch in erster Linie auf diesen Sachverhalt. Gleichzeitig wird jedoch auch zur Frage eines generellen Doppelbürgerrechtsverbots und insbesondere zu derjenigen eines Doppelbürgerrechtsverbots für Ausländerschweizerinnen und Auslandschweizer Stellung genommen.

Wäre ein Verzicht auf die ausländische Staatsangehörigkeit nicht möglich oder unzumutbar, müsste eine Mehrfachbürgerschaft weiterhin zugelassen werden (so der inzwischen aufgehobene Art. 17 des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952).

Das Verbot mehrfacher Staatsangehörigkeit würde die Betroffenen zwingen, zwischen der schweizerischen und der ausländischen Staatsangehörigkeit zu wählen. Zu unterscheiden sind die Auswirkungen des eidgenössischen Bürgerrechts, des kantonalen Heimatrechts und des Gemeindebürgerrechts. Die Auswirkungen werden durch das Recht von Bund, Kantonen und Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten festgelegt. Die Hauptwirkung des Schweizer Bürgerrechts liegt in der Vermittlung der politischen Rechte<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> <http://www.baselland.ch/docs/parl-lk/vorstoesse/2004/2004-138.htm>

<sup>57</sup> [http://www.baselland.ch/docs/parl-lk/protokolle/2004/p2004-09-23/teil\\_17.htm](http://www.baselland.ch/docs/parl-lk/protokolle/2004/p2004-09-23/teil_17.htm)

<sup>58</sup> YVO HANGARTNER, Grundsätzliche Fragen des Einbürgerungsrechts, AJP 8/2001, S. 951

## 6.7.2 Rechtliche Konsequenzen

### 6.7.2.1 *Bei Annahme des Schweizer Bürgerrechts*

Wenn sich die betroffenen Personen für das Schweizer Bürgerrecht entschieden, würden sie die aus der ausländischen Staatsangehörigkeit fließenden Rechte und Pflichten verlieren. Zu denken ist dabei insbesondere an die politischen Rechte und die Wehrpflicht.

Vom Schweizer Recht her wären die Konsequenzen unbedeutend: Der nunmehrige Nur-Schweizer dürfte keine militärischen Pflichten in einem anderen Staat mehr erfüllen, selbst wenn er dort niedergelassen wäre. Er hätte in jedem Fall Anspruch auf diplomatischen Schutz und Sozialhilfe für Auslandschweizer. Er könnte unbefristet in den Karrieredienst des EDA eintreten. Im internationalen Privat- und Zivilprozessrecht wäre durch seine Person keine ausländische Heimatzuständigkeit im Personen-, Familien- und Erbrecht mehr gegeben.

### 6.7.2.2 *Bei Annahme der ausländischen Staatsangehörigkeit*

Bedeutender sind die Konsequenzen bei Aufgabe des Schweizer Bürgerrechts. Die betroffene Person verlöre alle Rechte, die nur Schweizern zustehen:

*Politische Rechte:* Für in der Schweiz lebende Personen wäre der Verlust der politischen Rechte die einschneidendste Konsequenz. Nur Schweizer sind Wähler und wählbar, können Volksinitiativen unterschreiben und Referenden verlangen und über Revisionen der Bundesverfassung und der Bundesgesetze abstimmen. Auf kantonaler Ebene geben einzig die Kantone NE und JU den Ausländern politische Rechte: In NE haben seit fünf Jahren im Kanton niedergelassene Ausländer das Wahlrecht. Im Kanton JU haben Ausländer, welche seit zehn Jahren im Kanton wohnhaft sind, das Stimm- und Wahlrecht (ausgenommen Verfassungsabstimmungen). Auf Gemeindeebene gewähren die Kantone AR, FR, GR, JU, NE und VD den Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte.

*Recht auf Zuflucht:* Alle Schweizer finden unter allen Umständen in der Schweiz Zuflucht, sie werden ohne ihr Einverständnis nicht ausgeliefert (IRSG 7 I<sup>59</sup>). Die Schweiz ist ausserdem verpflichtet, Staatsangehörigen, die sich im Ausland befinden, die Einreise in die Schweiz zu gestatten. Dieser Anspruch ist auch völkerrechtlich anerkannt<sup>60</sup>. Artikel 121 Absatz 2 der BV sieht vor, dass Ausländerinnen und Ausländer aus der Schweiz ausgewiesen werden können, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden. Für Schweizerinnen und Schweizer ist eine solche Ausweisung nicht vorgesehen. Auch aus Artikel 55 des Strafgesetzbuches (StGB) geht hervor, dass eine Landesverweisung nur für Ausländerinnen und Ausländer möglich ist (StGB 55).

*Recht auf diplomatischen Schutz:* Die Schweiz muss ihre Staatsangehörigen gegen eine ungerechte Behandlung im Ausland schützen. Die Behörden sind je-

---

<sup>59</sup> Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) vom 20. März 1981; SR 351.1

<sup>60</sup> vgl. die Hinweise bei MAUERHOFER, S. 40-41

doch frei, die geeignetste Art zu wählen und sogar jegliche Demarchen zu unterlassen, falls sie dies für richtig halten<sup>61</sup>.

*Individualrechte:* Grundsätzlich geniessen die Ausländer diese ebenso wie die Schweizer. Etliche Rechte werden allerdings nur niedergelassenen Ausländern garantiert. Die Niederlassungsfreiheit steht nur Schweizern zu (BV 24). Ausländer haben nur ein Recht, welches annähernd BV 24 entspricht, wenn sie den Wirkungen eines Niederlassungsabkommens beziehungsweise des Freizügigkeitsabkommens mit der EU unterstehen und eine Niederlassungsbewilligung besitzen. Auf die Wirtschaftsfreiheit können sich nur Ausländer mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung auf Grund der Bundesgesetzgebung oder eines internationalen Abkommens berufen<sup>62</sup>.

*Sozialversicherungen:* Die Unterschiede zwischen Ausländern und Schweizern sind laufend abgebaut worden, einzelne bleiben jedoch bestehen. So haben zum Beispiel Ausländer aus Nichtvertrags-Staaten nur Anspruch auf eine AHV-Rente, solange sie ihren Wohnsitz in der Schweiz haben (AHVG 18). Gleiches gilt für die Leistungen der IV; ausserdem müssen sie während mindestens eines Jahres Beiträge bezahlt oder sich während 10 Jahren in der Schweiz aufgehalten haben (IVG 6 II). Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben Ausländer nur, wenn sie bestimmte Wohnsitzfristen erfüllen (ELG 2 II). Ausserordentliche Renten der AHV/IV sind auf Schweizer Bürger beschränkt (AHVG 42, IVG 39). In einigen Kantonen haben nur Schweizer Eltern Anspruch auf Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder<sup>63</sup>.

*Weitere Bereiche:* Der Erwerb von Grundeigentum ist Ausländern nur unter den Voraussetzungen des Bewilligungsgesetzes<sup>64</sup> erlaubt. Zum Erwerb der Hauptwohnung am Wohnsitz brauchen Ausländer dabei keine Bewilligung (BewG 2 II b). Der Erwerb von Liegenschaften in der Schweiz durch EU-Bürgerinnen und -Bürger wird im Rahmen der bilateralen Verträge ebenfalls gelockert. Die Mehrheit des Verwaltungsrates der Aktiengesellschaft und der Verwaltung der Genossenschaft muss Schweizer sein (OR 708 I; mit einer Ausnahme für Holdings; OR 895 I). Bestimmten ausländischen Staatsangehörigen ist der Erwerb und das Tragen von Waffen verboten<sup>65</sup>. Die Stellen der öffentlichen Verwaltung können auf Schweizer beschränkt werden<sup>66</sup>.

Andererseits wäre eine Person bei Aufgabe des Schweizer Bürgerrechts auch von allen Pflichten befreit, die nur Schweizern obliegen:

*Wehrpflicht:* Nur die Schweizer müssen Militärdienst oder zivilen Ersatzdienst leisten oder die Wehrpflichtersatzabgabe zahlen (BV 59 I - III). Auch völkerrechtlich wäre es nicht zulässig, einen Ausländer zum Militärdienst zu zwingen. Niedergelassene Ausländer können nur freiwilligen Zivildienst leisten, der nicht

---

<sup>61</sup> s. dazu MAUERHOFER, S. 283 ff.

<sup>62</sup> Zum Zugang zur Anwaltstätigkeit s. BGE 119 Ia 39 ff., E. 4 und 5

<sup>63</sup> Mauerhofer, S. 254

<sup>64</sup> Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) vom 16. Dezember 1983; SR 211.412.41

<sup>65</sup> Art. 9 der Verordnung über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffenverordnung, WV) vom 21. September 1998; SR 514.541)

<sup>66</sup> vgl. die Hinweise bei MAUERHOFER, S. 161 ff

als Erfüllung der Wehrpflicht gilt; die Kantone entscheiden über die Aufnahme. Es besteht kein Rechtsanspruch (BZG 15 I d und II)<sup>67</sup>.

*Treuepflicht:* Sie ist die erste Pflicht. Ihre schwersten Verletzungen werden streng bestraft. Erhebt ein Schweizer in einem Krieg die Waffen gegen die Eidgenossenschaft oder tritt er in eine feindliche Armee ein, wird er mit lebenslanglichem Zuchthaus oder mit Zuchthaus bestraft (MStG 90<sup>68</sup>). Der Schweizer, der ohne Erlaubnis des Bundesrates in fremden Militärdienst eintritt, wird mit Gefängnis bestraft; besitzt er noch eine andere Staatszugehörigkeit und ist er im andern Staate niedergelassen, bleibt er straflos (MStG 94).

*Bürgerliche Pflichten:* Nur Schweizer können verpflichtet werden, einem Wahlbüro anzugehören oder das Amt eines Stimmzählers oder Geschworenen zu übernehmen. Pflichten, die mit der Eigenschaft des Einwohners verbunden sind, wie die Feuerwehr und seit dem 1. Januar 2000 das Amt des Vormunds (ZGB 382 I), gelten auch für Ausländer.

*Steuerpflicht:* Sie richtet sich grundsätzlich nach dem Wohnsitz. Bei den direkten Bundessteuern werden Ausländer unter Umständen nur nach Aufwand besteuert, und einzelne Kantone gewähren Ausländern zum Teil massive Erleichterungen<sup>69</sup>.

### 6.7.3 Andere Konsequenzen

Falls Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber vor die Wahl gestellt würden, entweder auf das Schweizer Bürgerrecht oder auf die andere Staatsangehörigkeit zu verzichten, würden viele dieser Personen – insbesondere EU-Angehörige – auf den Schweizer Pass verzichten, was zu einem Anstieg der ausländischen Bevölkerung führen würde. Dies stünde im Gegensatz zur aktuellen Politik des Bundesrates, wonach die Einbürgerung ein Mittel der Integration ist<sup>70</sup>.

Würde der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit von sämtlichen rund 495'000 in der Schweiz lebenden Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern<sup>71</sup> verlangt, ergäbe sich dadurch ein noch grösserer Anstieg der ausländischen Bevölkerung, insbesondere wenn man bedenkt, dass rund 331'000 (70,9 %) dieser Doppelbürgerinnen und Doppelbürger die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates besitzen. Da es keine Datenbank über die in der Schweiz wohnhaften Doppelbürger gibt, liesse sich eine dermassen weit gehende Regelung in der Praxis ohnehin nicht durchsetzen.

Von den insgesamt 623'057 registrierten Auslandschweizern haben 442'643 (71 %) eine weitere Staatsangehörigkeit<sup>72</sup>. Falls sie vor die Wahl gestellt würden, entweder auf das Schweizer Bürgerrecht oder auf die andere Staatsangehörigkeit

---

<sup>67</sup> Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) vom 4. Oktober 2002 (SR 520.1); Aubert, Rz. 995; Mauerhofer, S. 64 ff.

<sup>68</sup> Militärstrafgesetz (MStG) vom 13. Juni 1927; SR 321.0

<sup>69</sup> siehe Art. 14 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990; SR 642.11; vgl. Beobachter 20/2004, abrufbar unter [http://www.beobachter.ch/artikel.asp?session=448A70BB-3187-47F9-9CA4-316BCFBEBF0A6&category\\_id=100&DocumentID=2580&AssetID=7892](http://www.beobachter.ch/artikel.asp?session=448A70BB-3187-47F9-9CA4-316BCFBEBF0A6&category_id=100&DocumentID=2580&AssetID=7892) (Stand 3. November 2004)

<sup>70</sup> Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 2003; BBI 2002 II 1915

<sup>71</sup> gemäss Volkszählung vom 5. Dezember 2000; MAUERHOFER, S. 141

<sup>72</sup> Auslandschweizerstatistik, Stand 31. Dezember 2004

zu verzichten - was in bisherigen parlamentarischen Vorstössen nicht ausdrücklich verlangt wurde -, würden viele von ihnen – insbesondere diejenigen, die in EU-Staaten wohnen – das Schweizer Bürgerrecht aufgeben wollen oder müssen. Die „Fünfte Schweiz“ würde geschwächt.

## **6.8 Vor- und Nachteile des Verbots mehrfacher Staatsangehörigkeit**

### 6.8.1 Vorteile eines Verbots und Gegenargumente

#### *6.8.1.1 Politische Argumente*

„*Stimme, wo du lebst!*“

Doppelbürger bestimmen über politische Themen mit, die sie wegen ihrer örtlichen Abwesenheit nicht betreffen.

Die Einbürgerung wird oft als Abschluss des Integrationsprozesses bezeichnet. Es wird daher nicht unbedingt gern gesehen, dass eingebürgerte Personen nach ihrer Einbürgerung in der Schweiz nach wie vor in Angelegenheiten ihres Herkunftsstaates abstimmen dürfen. Dieselbe Problematik gibt es im umgekehrten Sinne jedoch auch für die rund 443'000 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, welche noch eine zusätzliche Staatsangehörigkeit besitzen.

Das Stimmrecht der im Ausland wohnhaften Doppelbürger wurde deshalb auch schon als demokratietheoretisch problematisch und teilweise als inakzeptabel bezeichnet. Das Stimmrecht im Ausland ist nach dieser Auffassung nur als vorübergehende Erscheinung legitim, nämlich für Personen, die auf Zeit im Ausland leben.<sup>73</sup>

Doppelbürger mit Stimm- und Wahlrecht bestimmen über politische Themen mit, die sie wegen ihrer örtlichen Abwesenheit zu wenig kennen und über die sie sich zu wenig informieren können<sup>74</sup>.

Doppelbürger mit Wohnsitz im Ausland lassen sich viel weniger häufig als Nuschweizer mit Wohnsitz im Ausland als Stimmbürger registrieren<sup>75</sup>; nur die Interessierten gehen stimmen und wählen.

#### *Das Doppelbürgerrecht führt zu Interessenkonflikten*

Ausländische Doppelbürger könnten bei Wahlen und Abstimmungen Interessen ihres anderen Heimatstaates berücksichtigen. So könnte es zu einer Beeinflussung der Schweizer Politik durch das Ausland kommen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob eine entsprechende Gefahr nicht auch dann vorhanden wäre, wenn die betroffenen Personen nicht Doppelbürger, sondern nur Schweizer wären.

Die Beeinflussung durch die Medien und Interessengruppen fällt nach anderer Ansicht weit mehr ins Gewicht; eine allfällige Beeinflussung durch Doppelbürger ist vernachlässigbar<sup>76</sup>. Interessenkonflikte gehören zudem zum Alltag der Demokratie (zum Beispiel der Bauunternehmer, der sich im Gemeinderat für tiefe Steu-

---

<sup>73</sup> Hangartner, S. 964

<sup>74</sup> In der Botschaft über die politischen Rechte der Auslandschweizer wurde dies als „etwas störend“ bezeichnet: BBI 1975 I 1295-1296; WENGER, S. 1189; MAUERHOFER, S. 57 u. 157

<sup>75</sup> Mauerhofer, S. 169

<sup>76</sup> Nachweis bei Mauerhofer, S. 157

ern, aber auch für ein teures Bauprojekt einsetzt, von dem er sich Aufträge für seine Firma erhofft)<sup>77</sup>.

### *Das Doppelbürgerrecht verursacht Loyalitätskonflikte*

Diese Ansicht vertritt beispielsweise Frau Nationalrätin JASMIN HUTTER. Zu denken sei an den Wehrdienst oder Wahlen und Abstimmungen<sup>78</sup>. Der Bundesrat schrieb in der Botschaft zum BüG von 1952: „Wer durch Einbürgerung in die schweizerische Volksgemeinschaft eintreten will, soll dies vorbehaltlos tun“<sup>79</sup>. Und Alt-Nationalrat MARKUS RUF (NA [nun SD] BE) sprach sich gegen die Revision von 1990 aus, weil man sich nur in einem Heimatstaat vollständig assimilieren und identifizieren könne<sup>80</sup>. Eine Wertung zwischen verschiedenen Loyalitäten kommt allerdings auch in der Politik regelmässig vor und ist nicht auf die Frage des Bürgerrechts beschränkt. Dies gilt insbesondere in der föderalen Schweiz, wo sich Gemeinde-, Kantons- und Bundesinteressen widersprechen können (s. zum Beispiel das Referendum der Kantone gegen die Wohneigentumsbesteuerung, die bei ihnen und den Gemeinden zu Steuerausfällen geführt hätte)<sup>81</sup>. Geht man zudem davon aus, dass ein grosser Teil der eingebürgerten Personen auch nach der Einbürgerung nach wie vor ihre Herkunft weder verleugnen will noch kann, stellt sich die Frage, inwiefern es für die Entstehung eines allfälligen Loyalitätskonflikts eine Rolle spielt, ob die betreffende Person die bisherige Staatsangehörigkeit noch besitzt oder aufgegeben hat. Dennoch ist es denkbar, dass der Besitz einer zusätzlichen Staatsangehörigkeit die Beziehungen zum bisherigen Heimatstaat fördert. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn zwischen den Heimatstaaten eines Doppelbürgers Konflikte bestehen. Eskalieren diese zu einer militärischen Auseinandersetzung, muss sich der Doppelbürger gegebenenfalls für den einen und gegen den anderen Heimatstaat entscheiden. Historisch gesehen ist der militärische Konfliktfall das Hauptproblem des Doppelbürgerrechts. Im Zusammenhang mit den Terroranschlägen in London vom 7. Juli 2005, die 55 Tote und 700 Verletzte forderten, muss man sich auch fragen, inwiefern der gewalttätige Extremismus nicht durch das Doppelbürgerrecht gefördert werden kann. An den Attentaten waren islamistische Fundamentalisten beteiligt, die seit früher Jugend an in England wohnten. Sie waren nie speziell aufgefallen, sondern konnten als in die Gesellschaft eingegliedert betrachtet werden. Als Erklärung für ihre Hinwendung zum Terrorismus wurde insbesondere die persönliche Zerrissenheit zwischen den westlichen Werten des Wohnsitzstaates und denjenigen der islamischen Welt und dem Herkunftsstaat ihrer Eltern erwähnt. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass eine solche Identitätskrise insbesondere bei Personen mit labilem Charakter zur Radikalität des Terrorismus führen kann. Die Einbürgerung in Verbindung mit der Möglichkeit, die bisherige Staatsangehörigkeit beibehalten zu können, kann den Extremismus von Personen fördern, die sich in einem Loyalitätskonflikt befinden. Dies gilt in verstärkter Masse dann, wenn jemand neben dem Schweizer Bürgerrecht noch die Nationalität eines

---

<sup>77</sup> Wenger, S. 1189

<sup>78</sup> so die stellvertretende Generalsekretärin der SVP Schweiz, ALIKI M. PANAYIDES; s. [http://www.svp.ch/print.html?page\\_id=1274&l=2](http://www.svp.ch/print.html?page_id=1274&l=2) (abgerufen am 4. April 2005)

<sup>79</sup> BBI 1951 II 669

<sup>80</sup> Mauerhofer, S. 133

<sup>81</sup> Wenger, S. 1189

Staates besitzt, welcher sich nicht vom Terror distanziert oder diesen sogar unterstützt.

*Der Schweizerpass wird missbraucht, insbesondere von Personen islamischen Glaubens*

Dies wird geltend gemacht von BRUNO STEIGER (Schweizer Demokraten, Landrat BL). In vielen Fällen werde ein Schweizer Pass nur beantragt, um anschliessend unsere sozialen Institutionen zu missbrauchen. Dadurch werde unsere Volkswirtschaft geschädigt und „das Ansehen unseres Landes unglaublich“<sup>82</sup>. Diese Argumente können sich aber nicht auf konkrete Fakten stützen. Die Staatsangehörigkeit ist jedenfalls unbeachtlich für den Erhalt von Sozialleistungen. Auslandsschweizer erhalten nur Sozialhilfe, wenn das Schweizer Bürgerrecht vorherrscht.

*Doppelbürgerschaft ist opportunistisch*

So Nationalrätin JASMIN HUTTER: Man suche die Vorteile der jeweiligen Staatsbürgerschaft und bekenne sich nicht mehr klar zu einem Heimatland. Eine Rosenpickerei müsse verhindert werden. Wie dargestellt sind die rechtlichen Unterschiede zwischen Doppelbürgern und Nur-Bürgern in der Tat aber gering. Hauptunterschied sind die politischen Rechte.

*Die Mehrheit der Staaten kennt keine doppelte Staatsbürgerschaft*

Es trifft zu, dass weltweit rund die Hälfte der Staaten in ihrer Gesetzgebung zumindest Fälle kennt, in denen gegen das Doppelbürgerrecht vorgegangen wird<sup>83</sup>. Das Thema ist jedoch sehr komplex, und die Gesetzgebung der einzelnen Staaten ist sehr unterschiedlich.

Gegen Doppelbürgerrechte, die durch Abstammung entstehen, kann ein einzelner Staat in der Regel gar nicht vorgehen. Die meisten Staaten kennen die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Weitergabe der Staatsangehörigkeit an ihre Kinder. Dadurch entstehen automatisch Doppelbürgerrechte. Ein Beispiel: Kinder aus national gemischten Ehen, welche eine schweizerische Mutter haben, erhalten seit dem 1. Juli 1985 automatisch mit ihrer Geburt das Schweizer Bürgerrecht. Sie erhalten jedoch nahezu immer auch die Staatsangehörigkeit ihres Vaters, da mit Ausnahme einiger Staaten, welche das ius soli kennen, alle Länder eine diesbezügliche Regelung kennen.

### 6.8.1.2 Rechtliche Argumente

*Mehrfache Staatsangehörigkeit führt in internationalen privatrechtlichen Sachverhalten zu Schwierigkeiten bei der Bestimmung von Gerichtsstand und anwendbarem Recht. Dies verursacht Rechtsstreit*

Diese Aussage trifft heute nicht mehr zu. Es gibt klare Kollisionsregeln (diesbezüglich gibt es verschiedene Abkommen, z. B. das Lugano-Übereinkommen, SR 0.275.11). Nach schweizerischem Recht ist grundsätzlich der Wohnsitz entschei-

---

<sup>82</sup> s. [http://www.bl.ch/docs/parl-lk/protokolle/2004/p2004-09-23/teil\\_17.htm](http://www.bl.ch/docs/parl-lk/protokolle/2004/p2004-09-23/teil_17.htm) (abgerufen am 4. April 2005)

<sup>83</sup> [www.geocities.com/jusjih/dncdp.html](http://www.geocities.com/jusjih/dncdp.html) (auf diese Seite verweist die SVP: [http://www.svp.ch/print.html?page\\_id=1274&l=2](http://www.svp.ch/print.html?page_id=1274&l=2)) (besucht am 2. November 2004)

dend, nicht die Heimat. Ein Rechtsstreit wird kaum je durch kollisionsrechtliche Fragen ausgelöst.

*Mehrstaatigkeit verursacht Konflikte zwischen Staaten in Bezug auf die Personalhoheit, insbesondere in den Bereichen Wehrpflicht und diplomatischer Schutz*

Auch hier gibt es klare Kollisionsregeln. Ein Doppelbürger könnte allenfalls vom diplomatischen Schutz durch die Schweiz ausgeschlossen sein; seit der Öffnung Osteuropas hat diese Frage jedoch an Bedeutung verloren<sup>84</sup>. Was die Wehrpflicht anbelangt, werden Doppelbürger in der Regel in demjenigen Staat zur Erfüllung der militärischen Pflichten herangezogen, in dem sie leben. Die Schweiz kennt den Grundsatz, dass Personen, welche in einem anderen Staat die militärischen Pflichten erfüllt oder Ersatzleistungen erbracht haben, in der Schweiz nicht mehr in die Armee eingeteilt und zu Dienstleistungen aufgeboten werden. Wer als Doppelbürger in der Schweiz lebt, zieht es im Normalfall vor, die militärischen Pflichten hier zu erfüllen. Andernfalls würde er sich nach schweizerischem Militärrecht strafbar machen.

*Die Auslieferung von Doppelbürgern stellt ein Problem dar*

Dieses Argument entspricht nicht den Erfahrungen in der Praxis. Die Schweiz behandelt Doppelbürger wie Schweizer. Doppelbürger-spezifische Probleme bestehen nicht. Es entspricht einem internationalen Rechtsgrundsatz, dass eigene Bürger nicht ausgeliefert werden, und zwar auch dann nicht, wenn sie Doppelbürger sind.

*Die doppelte Staatsbürgerschaft verursacht konkrete rechtliche Probleme*

Als Beispiel werden Demonstrationen von Doppelbürgern gegen ihren bisherigen Heimatstaat aufgeführt. Es stelle sich die Frage, ob demonstrierende Doppelbürger als Ausländer oder als Schweizer an einer Veranstaltung teilgenommen haben, und was dies für Konsequenzen bei der Strafverfolgung haben solle. Das Schweizerische Strafgesetzbuch gibt aber eine klare Antwort: Es ist ungeachtet der Nationalität auf jeden anwendbar, der in der Schweiz ein Verbrechen oder Vergehen verübt (StGB 3 I). Und ganz allgemein gilt, dass nach einem völkerrechtlich anerkannten Grundsatz der Heimatstaat die ausländische Staatsangehörigkeit nicht beachten muss<sup>85</sup>.

## 6.8.2 Nachteile eines Verbots und Gegenargumente

### 6.8.2.1 *Politische Argumente*

*Das Verbot einer mehrfachen Staatsbürgerschaft ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand und grossen Kosten verbunden*

Würde sich der Bund damit begnügen, Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber eine Erklärung unterzeichnen zu lassen, wonach sie nach der Einbürgerung zum Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verpflichtet sind, wäre

---

<sup>84</sup> so ALT BUNDESRAT KOLLER anlässlich der Revision von 1990; Amtl. Bull. StR 1990 II 122; NR 1990 II 496; s. die Übersicht bei MAUERHOFER, S. 135

<sup>85</sup> KAY HAILBRONNER/GÜNTER RENNER, Staatsangehörigkeitsrecht, 3. Aufl., München 2003, S. 108-112

der Verwaltungsaufwand relativ gering. Würde hingegen in jedem einzelnen Fall nach erfolgter Einbürgerung die Einhaltung der Verpflichtung überprüft, wäre dies ziemlich aufwändig. Verfahren betreffend Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung sind heute für den Bund mit der Erteilung der Bewilligung abgeschlossen. Bestünde nach der Einbürgerung die Verpflichtung zum Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit und müsste diese vom Bund überwacht werden (inkl. Einleitung von Verfahren betreffend Nichtigerklärung der Einbürgerung in den Fällen, in denen sich die eingebürgerte Person weigert, auf die bisherige Staatsangehörigkeit zu verzichten), hätte dies einen grossen zusätzlichen administrativen Aufwand zur Folge. Im Endeffekt würde dies bedeuten, dass der Bund für die Überprüfung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit wohl zusätzliche Ressourcen in der gleichen Grössenordnung aufwenden müsste wie für die Überprüfung sämtlicher jährlich rund 20'000 Gesuche um ordentliche Einbürgerung.

#### *Die mehrfache Staatsangehörigkeit lässt sich vom Staat gar nicht effektiv unterbinden*

Die Erfahrungen des zuständigen Bundesamtes aus den Jahren vor der Aufhebung des Doppelbürgerrechtsverbots zeigen, dass die Überwachung mit grossen Schwierigkeiten verbunden war. Keine Probleme gab es mit denjenigen eingebürgerten Personen, die sich korrekt verhielten, nach der Einbürgerung in der Schweiz auf Aufforderung des zuständigen Bundesamtes hin ein Gesuch um Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit stellten und dem Bundesamt schliesslich die Entlassungsurkunde zustellten. Es bestehen allerdings zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten, die in der Praxis nicht verhindert werden können. So haben sich eingebürgerte Personen nach der Einbürgerung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit entlassen lassen und dem Bund den entsprechenden Beschluss zugestellt. Damit waren sie ihrer Verpflichtung nachgekommen. Doch zahlreiche der betroffenen Personen haben kurz danach ein Gesuch um Wiedereinbürgerung gestellt, was auch bei Wohnsitz in der Schweiz möglich war, womit sie erneut zu Doppelbürgern wurden. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass auch die Schweiz dasselbe Vorgehen zulässt. Nach dem neuen, am 1.1.2006 in Kraft tretenden Artikel 23 Absatz 2 des Bürgerrechtsgesetzes kann derjenige, der aus dem Schweizer Bürgerrecht entlassen wurde, um eine andere Staatsangehörigkeit zu erwerben, auch bei Wohnsitz im Ausland ein Wiedereinbürgerungsgesuch stellen. Solche Wiedereinbürgerungen lassen sich in der Praxis nicht bekämpfen, es sei denn, man würde mit grossem Aufwand auch nach erfolgter Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit sämtliche betroffenen Personen nochmals anschreiben und von ihnen eine Bescheinigung darüber, dass sie die bisherige Staatsangehörigkeit nicht zurück erworben haben, verlangen.

Nicht unterbinden lassen sich im Weiteren auch diejenigen Doppelbürgerrechte, die durch Abstammung entstehen, es sei denn, man würde vom Grundsatz abweichen, dass Vater und Mutter in gleicher Weise ihre Nationalität an die Kinder weitergeben können.

Nicht möglich ist schliesslich eine Abklärung darüber, ob ein Ausländer tatsächlich nur eine oder sogar noch zusätzliche Staatsangehörigkeiten besitzt. In der Regel sind Mehrfachbürger bei den ausländerrechtlichen Behörden nur unter einer Staatsangehörigkeit registriert.

Es stellt sich aus den erwähnten Gründen die Frage, ob eine Tolerierung des Doppelbürgerrechts schliesslich nicht die effektivere und gerechtere Lösung gegenüber allen Bürgern wäre.

*Es gibt keine Probleme mit Doppelbürgern<sup>86</sup>*

Soweit ersichtlich gibt es keine Fakten, die auf Schwierigkeiten hinweisen. Die mit dem Doppelbürgerrecht verbundenen Probleme wie insbesondere die Erfüllung der militärischen Pflichten konnten bisher in den meisten Fällen ohne Schwierigkeiten gelöst werden; zudem gibt es mit mehreren Staaten entsprechende Abkommen. Das schweizerische Militärstrafrecht verbietet es seinen Bürgern, in einem anderen Staat militärische Pflichten zu erfüllen, wenn sie nicht dort niedergelassen sind. Wer vor seiner Einbürgerung in seinem Herkunftsstaat schon militärische Pflichten erfüllt oder Ersatzleistungen erbracht hat, wird nach der schweizerischen Militärgesetzgebung in der Schweiz nicht mehr in die Armee eingeteilt und zu Dienstleistungen aufgeboten.

*Doppelbürger sind gut für die Wirtschaft*

Anlässlich der Revision von 1990 hatten die Wirtschaftsverbände im Hinblick auf die EG eine Erleichterung beim Doppelbürgerrecht gefordert<sup>87</sup>. Mehrfachbürger, die sich auch im Ausland niederlassen können, sind ein Vorteil für ein Unternehmen. Diese Behauptung ist aber soweit ersichtlich nicht wissenschaftlich untermauert. Zudem hat das Argument in der Zwischenzeit wegen der bilateralen Verträge mit der EU an Bedeutung verloren.

*Viele Auslandschweizer waren und sind unter dem Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse oder wegen drohender Ausweisung gezwungen, die ausländische Staatsangehörigkeit zu erwerben*

Dies war ein Grund, weshalb die Einbürgerung nicht zum Verlust des Schweizer Bürgerrechts führen sollte<sup>88</sup>. Inzwischen hat sich die Lage aber – insbesondere dank den Abkommen mit der EU – entschärft. Auch ohne EU-Pass können Schweizer im EU-Raum beruflich tätig sein.

*Die Auslandschweizer tragen viel zum Ansehen und zu den Interessen der Schweiz bei*

Die Beziehung zu ihnen sollte nicht abgeschnitten werden. Viele wären nämlich gezwungen, das ausländische Bürgerrecht zu wählen. Die ASO (Auslandschweizer-Organisation) sieht in der Motion von Nationalrätin JASMIN HUTTER einen schweren Schlag gegen die Fünfte Schweiz und die Interessen und den Geist unseres Landes. Bei rund 71 % Doppelbürgern würde die Umsetzung der Motion die Bindungen zu den Auslandschweizern zerschneiden. Die Bedeutung der Fünftens Schweiz für die aussenwirtschaftlichen Beziehungen, für die Wahrnehmung und das Ansehen der Schweiz und für den kulturellen Austausch ist un-

---

<sup>86</sup> so schon ALT BUNDESRAT KOLLER anlässlich der Revision von 1990; Amtl. Bull. StR 1990 II 122; NR 1990 II 496; s. die Übersicht bei MAUERHOFER, S. 135

<sup>87</sup> so BUNDESRAT KOLLER anlässlich der Revision von 1990; Amtl. Bull. StR 1990 II 122; NR 1990 II 496; s. die Übersicht bei MAUERHOFER, S. 135

<sup>88</sup> Sten. Bull. NR 1951, S. 807; MAUERHOFER, S. 128

bestritten<sup>89</sup>. Diese Problematik wurde jedoch durch die Abkommen mit der EU entschärft. Der Argumentation der ASO ist entgegenzuhalten, dass Frau Nationalrätin JASMIN HUTTER in ihrer Motion eine Rückkehr zum Zustand vor 1992 fordert. Das heisst nur, dass diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, welche sich in der Schweiz im ordentlichen Verfahren einbürgern lassen, auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten müssten. Die Auslandschweizer wären somit von der Motion gar nicht betroffen.

*Man darf die kulturellen und familiären Bindungen der Doppelbürger nicht kappen*

Kappt man die kulturellen und familiären Bindungen der Doppelbürger, widerspricht dies liberalen Grundsätzen. Die Regierungsrätin von Basel-Landschaft, SABINE PEGORARO (FDP), begründete die ablehnende Haltung der Regierung zur Motion THÜRING folgendermassen: „Heute wird bei der Einbürgerung nicht mehr die Assimilation, das heisst der Verzicht auf die bisherige Identität und Staatsangehörigkeit, sondern die Integration angestrebt.“ Und JEAN-PHILIPPE MAITRE (NR CVP/GE) sagte: „On peut, comme ma fille, être profondément patriote et avoir deux nationalités.“<sup>90</sup> Dem kann man die oben angeführten Argumente für ein Verbot entgegenhalten. Man könnte ferner auch damit argumentieren, dass Doppelbürgerrechte, die durch Abstammung entstehen, zwingend seien; für eine Einbürgerung brauche es hingegen eine restlose Identifikation mit dem neuen Staat. Durch den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit werde ein entsprechendes Zeichen gesetzt.

*Ein Verbot würde zu weniger Einbürgerungen führen*

Die ordentlichen Einbürgerungen sind seit der Abschaffung des Verbots um mehr als das Fünffache gestiegen. Das Verbot der mehrfachen Staatsangehörigkeit war per 1992 auch deshalb aufgehoben worden, weil die Einbürgerungsziffern rückläufig waren. Im Herbst 1989 war deshalb eine Motion eingereicht worden, die Ausländern der zweiten Generation bei achtenswerten Gründen die Beibehaltung der früheren Staatsangehörigkeit erlauben wollte<sup>91</sup>. Die Einbürgerung ist ein zentrales Element der Integration<sup>92</sup>.

Es trifft sicher zu, dass ein Verbot des Doppelbürgerrechts zu weniger Einbürgerungen führen würde. Davon wären insbesondere die schon wegen ihrer Sprache bei uns meist sehr gut integrierten Bürger aus unseren Nachbarländern betroffen. Personen aus weiter entfernten Kulturkreisen macht es oft wesentlich weniger aus, auf die bisherige Staatsangehörigkeit zu verzichten, als Bürgern aus EU-Ländern. Zudem kann ein grosser Teil der Einbürgerungsbewerber nach ihrem Heimatrecht gar nicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten (Bewerber aus dem Kosovo; Männer zwischen 16 und 60 Jahren aus Serbien und Montenegro; Ausländer der zweiten Generation aus der Türkei, die den Militärdienst nicht geleistet haben; Bewerber aus gewissen arabischen Staaten). Der Verzicht würde daher in erster Linie Personen aus westlichen Staaten treffen, welche zum grossen Teil auf eine Einbürgerung verzichten würden. Zudem müsste der

---

<sup>89</sup> [http://www.aso.ch/deutsch/213\\_5.htm](http://www.aso.ch/deutsch/213_5.htm) (abgerufen am 1. November 2004)

<sup>90</sup> Le Temps vom 1. Oktober 2004, S. 9

<sup>91</sup> MAUERHOFER, S. 134-135

<sup>92</sup> Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 2003; BBl 2002 II 1915

Staatsvertrag mit Italien, der die gegenseitige Anerkennung des Doppelbürgerrechts beinhaltet, gekündigt werden. Im Endergebnis würde dies bedeuten, dass absolut und prozentual weniger Personen als heute eingebürgert würden, welche seit ihrer Kindheit eine schweizerische Landessprache sprechen und daher in der Regel bei uns sehr gut integriert sind.

Gegen das Argument des Rückgangs der Einbürgerungen könnte eingewendet werden, dies sei ein Scheinargument, weil die Integration nicht besser werde, wenn die Betroffenen nicht mehr in der Ausländerstatistik erschienen. Es entspricht allerdings der allgemeinen Erfahrung, dass die Integration von Ausländerinnen und Ausländern auf lange Sicht hinaus besser gelingt, wenn sie die Staatsangehörigkeit ihres Wohnsitzstaates annehmen können.

#### *Die Globalisierung führt zu mehreren Identitäten gleichzeitig*

Als Folge der Globalisierung leben viele Personen nicht mehr in der angestammten Heimat und haben ihren Lebensmittelpunkt im Ausland. Durch das Doppelbürgerrecht können sie ihre historischen Wurzeln dennoch behalten, wie dies in der Schweiz für den Heimatort üblich ist. Der Staat kann das nicht verhindern, auch wenn er die Doppelbürgerschaft nicht mehr zulässt. So meint GEORG KOHLER, Professor für politische Philosophie an der Universität Zürich: „Moderne Gesellschaften stecken permanent in Identitätskrisen. Auch wir Schweizerinnen und Schweizer müssen lernen, verschiedene Identitäten gleichzeitig auszubilden. So bin ich Landberner geblieben, obwohl ich seit Jahrzehnten in Zürich lebe, und bin gleichzeitig auch Europäer geworden“. Bei der Debatte zur Abschaffung von Artikel 17 BÜG führten die Nationalräte PAUL RECHSTEINER (SP/SG) und PIERRE AGUET (SP/VD) aus, diese doppelte Identität sei etwas Natürliches und Bereicherndes. Nationalrätin MONIKA STOCKER (Grüne/ZH) und Nationalrat MAXIMILIAN REIMANN (SVP/AG) verwiesen auf die Auslandschweizerkolonien, denen man ja auch erlaube, mit der Schweiz weiterhin verbunden zu bleiben<sup>93</sup>.

#### *Die Ermöglichung der Doppelbürgerschaft ist Ausdruck der schweizerischen Tradition der Konsens-Demokratie und der Fähigkeit der Schweiz, unterschiedliche kulturelle Gruppen zu integrieren*

Einer der Gründe, weswegen die Schweiz traditionell weniger Schwierigkeiten mit dem Doppelbürgerrecht als andere Staaten hat, besteht wohl auch darin, dass jeder Schweizer aufgrund der Dreistufigkeit des Schweizer Bürgerrechts mehrere Bürgerrechte hat und insbesondere über kulturelle Grenzen hinweg Bürgerrechte verschiedener Kantone haben kann.<sup>94</sup>

#### *6.8.2.2 Rechtliche Argumente*

##### *Der Bund muss die Beziehungen zwischen den Auslandschweizern und der Heimat fördern*

Dieser Grundsatz ist in Artikel 40 BV verankert. Ein Verbot des Doppelbürgerrechts erschwert diesen Verfassungsauftrag (so die AUSLANDSCHWEIZER-

---

<sup>93</sup> s. Mauerhofer, S. 132

<sup>94</sup> es gibt aber Kantone, welche den Verlust ihres Bürgerrechts vorsehen, wenn ein Bürger sonst mehr als zwei oder drei Bürgerrechte besitzen würde

ORGANISATION [ASO])<sup>95</sup>. Artikel 40 BV schliesst jedoch ein Doppelbürgerrechtsverbot nicht aus. Zudem kann das Doppelbürgerrechtsverbot so ausgestaltet werden, dass die Auslandschweizerinnen und -schweizer gar nicht davon betroffen sind: Dies wäre dann der Fall, wenn nur von Ausländerinnen und Ausländer, die sich in der Schweiz einbürgern lassen möchten, der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verlangt würde, währenddem Schweizerinnen und Schweizer im Ausland nach wie vor eine zusätzliche Staatsangehörigkeit beantragen könnten, ohne dabei Gefahr zu laufen, das Schweizer Bürgerrecht dadurch automatisch zu verlieren.

## 6.9 Internationaler Rechtsvergleich

Das Bundesamt für Migration führt seit langer Zeit eine Tabelle über die Staaten, deren Bürger durch Einbürgerung in der Schweiz ihre Staatsangehörigkeit nach Heimatrecht automatisch verlieren oder beibehalten dürfen<sup>96</sup>.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die allermeisten Staaten, welche für ihre Angehörigen im Falle des Erwerbs einer zusätzlichen Staatsangehörigkeit den Verlust der bisherigen Nationalität vorsehen, das Doppelbürgerrecht auch im eigenen Land bekämpfen, das heisst von Ausländerinnen und Ausländern, welche sich im entsprechenden Staat einbürgern lassen wollen, den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verlangen.

Von den EU-Staaten bekämpfen Deutschland, Österreich, Dänemark, die Niederlande (mit Ausnahme von Ehepartnern und jungen Ausländern), Luxemburg, die Tschechische Republik (mit Ausnahme von Ehepartnern), Estland und Norwegen das Doppelbürgerrecht sowohl bei der Einbürgerung im Inland wie auch im Ausland, wobei nicht immer mit letzter Konsequenz. So können beispielsweise Staatsangehörige von Deutschland und Österreich bei Einbürgerung in einem anderen Staat ein Gesuch um Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit stellen, wobei die Praxis je nach betroffenem Bundesland unterschiedlich sein kann. Deutschland lässt das Doppelbürgerrecht bei Angehörigen eines anderen EU-Staates zu, sofern dieser das Doppelbürgerrecht ebenfalls zulässt.

Die übrigen EU-Staaten Frankreich, Italien, Finnland, Schweden, Portugal, Ungarn, Island, Irland, Malta, Grossbritannien und Slowakei bekämpfen das Doppelbürgerrecht nicht und lassen es auch dann zu, wenn sich eine Ausländerin oder ein Ausländer in einem dieser Staaten einbürgern lässt.

Ein EU-Staat (Belgien) bekämpft das Doppelbürgerrecht nur bei der Einbürgerung seiner Staatsangehörigen im Ausland. Griechenland, Spanien, Lettland, Liechtenstein, Polen und Slowenien bekämpfen das Doppelbürgerrecht nur bei der Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen im Inland. Spanien verlangt dabei von Einbürgerungsbewerbern nur, dass sie schriftlich auf das Bürgerrecht des Heimatstaates verzichten, sieht aber von einer entsprechenden Kontrolle ab. In Spanien eingebürgerte Personen bleiben damit Doppelbürger, wenn der bisherige Heimatstaat nicht den automatischen Verlust ihres Bürgerrechts vorsieht.

In allen europäischen Staaten, welche das Doppelbürgerrecht bei der Einbürgerung bekämpfen, wird der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit nur ver-

---

<sup>95</sup> [http://www.aso.ch/deutsch/213\\_5.htm](http://www.aso.ch/deutsch/213_5.htm) (abgerufen am 1. November 2004)

<sup>96</sup> s. dazu <http://www.bfm.admin.ch/index.php?id=139> sowie Anhang 12

langt, falls dieser möglich und zumutbar ist. Dies entspricht der europäischen Staatsangehörigkeitskonvention (Art. 16).

## **6.10 Lösungsvarianten**

### **6.10.1 Doppelbürgerrecht zulassen (bisherige Regelung)**

Die Frage des Doppelbürgerrechts wird immer ein Politikum bleiben, es wird immer Gegner und Befürworter geben. Für die Beibehaltung der heutigen Regelung, das heisst der Zulassung des Doppelbürgerrechts, spricht vor allem der Umstand, dass es damit bis heute keine nennenswerten Probleme gegeben hat. Würde das Doppelbürgerrechtsverbot wieder eingeführt, hätte dies zur Folge, dass der prozentuale Anteil der Einbürgerungen von Personen aus EU-Staaten abnehmen, derjenige der Einbürgerungen von Personen aus anderen Ländern hingegen zunehmen würde. Dies ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass wie bereits erwähnt diverse Angehörige aus Balkanstaaten im Gegensatz zu Ausländerinnen und Ausländern aus unseren Nachbarländern nicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten können. Gerade aus diesen Staaten haben sich jedoch in den letzten Jahren viele Personen einbürgern lassen.

### **6.10.2 Doppelbürgerrecht bei ordentlichen Einbürgerungen verbieten (Rückkehr zur Regelung vor 1992)**

Der Verzicht würde bei ordentlichen Einbürgerungen verlangt, sofern er möglich und zumutbar ist. Etliche Einbürgerungsbewerber können jedoch nach ihrem Heimatrecht gar nicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten. Der Verzicht würde in erster Linie Personen aus westlichen Staaten treffen, welche zum grossen Teil auf eine Einbürgerung verzichten würden. Zudem müsste der Staatsvertrag mit Italien, der die gegenseitige Anerkennung des Doppelbürgerrechts beinhaltet, gekündigt werden. Der zusätzliche Staatsvertrag mit Deutschland, der kurz vor dem Abschluss steht, könnte ebenfalls nicht mehr abgeschlossen werden.

### **6.10.3 Doppelbürgerrecht bei ordentlichen Einbürgerungen in jedem Fall verbieten, keine Ausnahmen**

Bei dieser Variante würde zusätzlich zur vorherigen Variante nicht mehr geprüft, ob ein Verzicht zumutbar ist oder nicht. Dies hätte zur Folge, dass Bewerberinnen und Bewerber aus Staaten, welche ihre Angehörigen generell nicht aus der bisherigen Staatsangehörigkeit entlassen, gar nicht mehr eingebürgert werden könnten. Ausnahmen vom Verzicht würden nicht mehr gewährt, und zwar selbst dann nicht, wenn zum Beispiel jemand für die Entlassung Fr. 10'000.-- bezahlen müsste. Ohne ihr Verschulden würden zudem Angehörige bestimmter Staaten generell von der Möglichkeit der Einbürgerung ausgeschlossen.

### **6.10.4 Zustand vor 1992 wieder herstellen, zusätzlich jedoch auch bei erleichterten Einbürgerungen und Wiedereinbürgerungen den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verlangen**

Dies würde insbesondere ausländische Ehepartnerinnen und Ehepartner von Schweizerinnen und Schweizern betreffen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass ausländische Ehepartner von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, die in ihrem ausländischen Heimatstaat wohnen, oft nicht auf ihr angestammtes

Bürgerrecht verzichten können. Ihnen müsste daher wie den in der Schweiz wohnhaften Bewerberinnen und Bewerbern, die rechtlich nicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten können, die Beibehaltung des anderen Bürgerrechts gestattet werden.

#### 6.10.5 Doppelbürgerrecht bei ordentlichen Einbürgerungen, erleichterten Einbürgerungen und Wiedereinbürgerungen in jedem Fall verbieten, keine Ausnahmen

Bei dieser Variante würde nicht mehr geprüft, ob ein Verzicht zumutbar ist oder nicht. Dies hätte zur Folge, dass Bewerberinnen und Bewerber aus Staaten, welche ihre Angehörigen generell nicht aus der bisherigen Staatsangehörigkeit entlassen, gar nicht mehr eingebürgert werden könnten. Ausnahmen vom Verzicht würden nicht mehr gewährt.

#### 6.10.6 Doppelbürgerrecht generell verbieten, das heisst zusätzlich auch für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, welche eine zusätzliche Staatsangehörigkeit annehmen möchten

Nach heutigem Recht verlieren Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die sich im Ausland einbürgern lassen, das Schweizer Bürgerrecht nicht; sie müssen zudem auch nicht darauf verzichten. Eine solche Bestimmung gab es in der bisherigen Geschichte der Schweiz noch nie und wurde bisher auch noch nie ernsthaft gefordert. Politisch hätte eine solche Regelung mit Sicherheit einen äusserst schweren Stand. Eine solche Regelung könnte auch nicht umfassend erzwungen werden, eine Kontrolle wäre in der Praxis sehr schwierig. Viele Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer würden eine andere Staatsangehörigkeit annehmen, ohne dies den schweizerischen Behörden zu melden.

#### 6.10.7 Verzicht nur für Angehörige aus bestimmten Staaten verlangen

Nach Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Ein ausschliesslich auf Personen bestimmter Staaten beschränktes Doppelbürgerrechtsverbot würde eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots von Artikel 8 Absatz 2 BV darstellen.

Aufgrund des dualen Zulassungssystems gewährt die Schweiz Angehörigen von EU-Staaten eine bessere Rechtsstellung bei der Zulassung als Angehörigen anderer Staaten. Es stellt sich die Frage, ob in Analogie dazu eine Bevorzugung nach der Staatsangehörigkeit nicht auch im Bereich des Doppelbürgerrechts möglich wäre. Das duale Zulassungssystem wird als rechtskonform erachtet, weil es auf einer multilateralen Vereinbarung beruht, in welcher die Zulassung generell geregelt wird. Eine nicht auf einer solchen multilateralen Vereinbarung beruhende Besserstellung gewisser Doppelbürger gegenüber anderen könnte sich daher nicht auf die Analogie zum dualen Zulassungssystem berufen.

Man könnte sich jedoch fragen, ob die bilateralen Verträge mit der EU als solche nicht eine Besserstellung von Angehörigen von EU-Staaten gegenüber Angehörigen von anderen Staaten im Bereich des Doppelbürgerrechts rechtfertigen wür-

den. In diesem Zusammenhang sei auf den Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht<sup>97</sup> verwiesen, welcher die Grundlage für die anschliessende Revision des Bürgerrechtes darstellte. Darin wurde eine Sonderbehandlung von EU-Staatsangehörigen im Bereich des Bürgerrechts - ohne Abschluss eines Vertrages mit der EU über entsprechende Bürgerrechtsfragen - als wahrscheinlich nach Artikel 8 Absatz 2 BV diskriminierend und problematisch mit Bezug auf das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung bezeichnet. Ein duales System zur Bekämpfung des Doppelbürgerrechts wäre zudem der gleichen Kritik bezüglich der Anti-Rassismus-Konvention ausgesetzt wie das in der Zwischenzeit aufgegebenes "3-Kreise-Modell" bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern.

#### 6.10.8 Doppelbürgerrecht verbieten, Ausnahmen durch Abschluss von Staatsverträgen vorsehen

Einer der grössten Nachteile des Doppelbürgerrechtsverbots besteht darin, dass davon ausgerechnet Staatsangehörige, welche aus dem westeuropäischen Kulturkreis - insbesondere aus den Nachbarländern - stammen, betroffen sind. Es bestünde die Möglichkeit, mit den betroffenen Staaten bilaterale Abkommen über die Zulassung des Doppelbürgerrechts abzuschliessen. Der Vorteil einer solchen Lösung bestünde darin, dass nach Abschluss der Abkommen insbesondere diejenigen Ausländerinnen und Ausländer nach der Einbürgerung auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten müssten, welche aus einem anderen Kulturkreis stammen. Der Abschluss diverser bilateraler Abkommen wäre allerdings ein mühsamer Weg, und es ergäbe sich dadurch eine ungleiche Behandlung der Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber je nach Herkunftsstaat.

#### 6.10.9 Die Kantone können in ihren Gesetzen den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit als Einbürgerungsvoraussetzung vorsehen

Es stellt sich die Frage, ob es möglich ist, dass einzelne Kantone in ihrer eigenen Gesetzgebung als Voraussetzung für die Einbürgerung den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit vorsehen könnten. Nach traditioneller Auffassung besitzen die Kantone diese Kompetenz<sup>98</sup>. Aus folgenden Gründen dürfte dies aus heutiger Sicht jedoch problematisch sein:

- Die Einführung eines Verzichtserfordernisses würde sowohl zwischen den Kantonen als auch innerhalb des gleichen Kantons zu einer uneinheitlichen Regelung führen. Für Einbürgerungsverfahren, die durch den Bund (Abstammung, Adoption, erleichterte Einbürgerung) abschliessend geregelt sind, würde die doppelte Staatsangehörigkeit im Gegensatz zur ordentlichen Einbürgerung zulässig bleiben. Die sachliche Notwendigkeit für diese Differenzierung ist fraglich. Auf Bundesebene wurde die Voraussetzung des Verzichts auf die doppelte Staatsbürgerschaft 1992 aufgehoben. Von Bedeutung war damals unter anderem, dass vor allem Bürger aus europäischen Staaten, die die Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllt hätten, sich aufgrund des Verzichtserfordernisses nicht einbürgern liessen. Zudem wurde ebenfalls von

---

<sup>97</sup> Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, Bundesamt für Ausländerfragen, Dezember 2000, S. 16.

<sup>98</sup> HANGARTNER, AJP/PJA 8 / 2001, S. 964

den Wirtschaftsverbänden die Zulassung des doppelten Bürgerrechts ange-regt.

- Für die Kantone wäre es viel schwieriger als für den Bund, die Zumutbarkeit des Verzichts zu überprüfen und die Einhaltung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit nach erfolgter Einbürgerung zu überwachen.
- Bei der Nichtigerklärung einer Einbürgerung nach Artikel 41 BÜG wegen Nichteinhaltens der Verpflichtung zum Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit könnten die Kantone nicht auf die Unterstützung des Bundes zählen, da keine Einbürgerungsvoraussetzung des Bundes in Frage stünde.
- Die Zulassung des Doppelbürgerrechts aufgrund von Staatsverträgen (zurzeit mit Italien, in Zukunft eventuell mit Deutschland) hätte in jedem Fall Vorrang vor abweichendem kantonalem Recht.

## **6. 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

### **6.11.1 Schlussfolgerungen**

Die Rechtsstellung der niedergelassenen Ausländer ist zunehmend derjenigen der Schweizer Bürger angeglichen worden. Der grundlegende Unterschied liegt bei der Ausübung der politischen Rechte. Problematisch ist das Doppelbürgerrecht insofern, als politische Rechte allenfalls in mehreren Staaten ausgeübt werden können.

Im Übrigen ist das Bürgerrecht vor allem von politisch-psychologischer Bedeutung. Weil die Schweiz in keine Kriege mehr verwickelt ist, fehlen dramatische Interessen- und Loyalitätskonflikte<sup>99</sup>. Zudem bleiben solche Konflikte auch bestehen, wenn das rechtliche Band zur früheren Heimat zerschnitten worden ist.

Die Entwicklung seit dem 1. Januar 1992, dem Datum der Aufhebung des Doppelbürgerrechtsverbots, zeigt, dass es seither keine nennenswerten Probleme gegeben hat, die auf das Doppelbürgerrecht zurückzuführen wären.

Es bleibt somit eine politische Frage, ob die unter anderem auch als Folge der Zulassung des Doppelbürgerrechts in den letzten Jahre erfolgte Zunahme der Einbürgerungen erwünscht ist oder nicht. Diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, welche seit vielen Jahren in der Schweiz wohnhaft sind und in unserem Land ein definitives Aufenthaltsrecht haben, sind zu einem festen Bestandteil unserer Bevölkerung geworden, ob sie eingebürgert sind oder nicht. Indem die Schweiz ihnen gestattet, auch nach der Einbürgerung in unserem Land die Nationalität ihres Herkunftsstaates beizubehalten, zwingt man sie nicht, auf einen Teil ihrer bisherigen Identität zu verzichten. Dies wird von den Betroffenen mit Wohlwollen registriert und dürfte ihnen langfristig die Identifikation mit der Schweiz erleichtern.

Die andere Auffassung, wonach der Bewerber sozusagen als „Tatbeweis“ für seine Integration auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten muss, vermag weniger zu überzeugen, vor allem auch dann, wenn man zum Vergleich die Situation der Auslandschweizer heranzieht. Ihnen hat man trotz Wohnsitz im Aus-

---

<sup>99</sup> Hangartner, S. 964

land und trotz des Umstandes, dass drei von vier Auslandschweizern Doppelbürger sind, auf eidgenössischer Ebene das Stimm- und Wahlrecht erteilt. Sie dürfen ohne weiteres eine zusätzliche Staatsangehörigkeit annehmen, ohne dass sie dadurch das Schweizer Bürgerrecht verlieren. Trotzdem zweifelt niemand an der Loyalität der Auslandschweizer zu unserem Land. Es wäre inkonsequent, Ausländerinnen und Ausländer, welche das Schweizer Bürgerrecht erwerben wollen, anders zu behandeln als Schweizerinnen und Schweizer, welche eine ausländische Staatsangehörigkeit erwerben wollen. Dieser logische Konflikt könnte nur dadurch gelöst werden, dass Schweizerinnen und Schweizer, die eine zusätzliche Staatsangehörigkeit erwerben möchten, dadurch das Schweizer Bürgerrecht automatisch verlieren würden oder darauf verzichten müssten, was wiederum auf eine grosse Opposition der Auslandschweizerkreise stossen würde. Zudem könnte eine solche Regelung unmöglich konsequent umgesetzt werden.

Dass auch Doppelbürger in der Schweiz perfekt integriert sein können, zeigt sich insbesondere bei Kindern aus national gemischten Ehen. Jede dritte Ehe ist binational. Dies bedeutet, dass im Durchschnitt jedes dritte bei uns geborene Kind nicht nur das Schweizer Bürgerrecht, sondern zusätzlich noch eine andere Staatsangehörigkeit erwirbt. Dennoch sind diese Kinder gleich gut bei uns integriert wie diejenigen Kinder, die nur als Schweizer Bürger aufwachsen. Zweifellos ist ein zentrales Kriterium der Einbürgerung die Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse. Es ist auch wichtig, dass die Kantone dieses Erfordernis ernst nehmen und vor der Einbürgerung die nötigen diesbezüglichen Abklärungen vornehmen. Dieses Element ist wichtiger als der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit, um so mehr als letzterer mit einer grossen Bürokratie verbunden ist und dadurch umgangen werden kann, dass die bisherige Nationalität nach dem Verzicht wieder angenommen werden kann, ohne dass die Schweizer Behörden davon Kenntnis erhalten. Die Leidtragenden wären somit ausgerechnet diejenigen Personen, welche sich korrekt und ehrlich verhalten und das Doppelbürgerrechtsverbot nicht zu umgehen versuchen.

Aus den Ausführungen unter 6.8.1 geht zwar hervor, dass mit dem Doppelbürgerrecht durchaus auch Nachteile verbunden sind, welche rechtfertigen würden, es zu bekämpfen. In der Praxis zeigt es sich jedoch, dass eine effiziente Bekämpfung des Doppelbürgerrechts gar nicht möglich ist, einerseits deshalb, weil Angehörige diverser Staaten gar nicht auf ihre bisherige Staatsangehörigkeit verzichten können, andererseits auch deshalb, weil die Bekämpfung des Doppelbürgerrechts zu einem grossen bürokratischen Aufwand führt und zudem relativ leicht umgangen werden kann.

Ein mit dem Verbot des Doppelbürgerrechts verbundener Rückgang der Zahl der Einbürgerungen würde nichts daran ändern, dass die betroffenen Personen nach wie vor Bestandteil der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz wären, allerdings ohne die Rechte und Pflichten von Schweizer Bürgern. Die Integration der betroffenen Personen in unserem Land würde daher erschwert, was zu einer Zunahme von sozialen Konflikten führen kann. Vor allem ausländische Jugendliche hätten bei einer Erschwerung ihrer Einbürgerung grössere Schwierigkeiten bei der Stellensuche, was ihre Unzufriedenheit vergrössern könnte.

### 6.11.2 Empfehlungen

Es wird daher empfohlen, die mit dem Doppelbürgerrecht verbundenen Fragen zurzeit offen zu lassen.

## **7. Teil: Missbrauchsbekämpfung im Einbürgerungsbereich**

### **7.1 Definition einer missbräuchlich erfolgten Einbürgerung**

Von einer missbräuchlich erfolgten Einbürgerung kann man dann sprechen, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist. Der eingebürgerten Person muss somit bekannt gewesen sein, dass die Voraussetzungen für die Einbürgerung im Zeitpunkt des Entscheides nicht erfüllt waren.

Bund und Kantone haben daher ein Interesse daran, dass der Bewerber von Anfang an die grundlegenden Einbürgerungsvoraussetzungen kennt und schriftlich zur Kenntnis nimmt, dass eine Einbürgerung nach Artikel 41 des Bürgerrechtsgesetzes unter bestimmten Voraussetzungen nichtig erklärt werden kann.

### **7.2 Missbrauchsbekämpfung vor der Einbürgerung**

Eine der wichtigsten Einbürgerungsvoraussetzungen überhaupt ist das *Beachten der schweizerischen Rechtsordnung*. So stehen etwa ungelöschte Vorstrafen mit Ausnahme von Bagatelldelikten einer Einbürgerung entgegen.

Wer sich einbürgern lässt, muss daher in der Regel eine Erklärung unterzeichnen, worin er bestätigt, dass keine ungelöschten Vorstrafen gegen ihn bestehen und dass in der Schweiz oder in anderen Staaten keine Strafverfahren gegen ihn hängig sind. Ferner muss die Bewerberin oder der Bewerber bestätigen, dass sie oder er in den letzten fünf Jahren die Rechtsordnung der Schweiz sowie seines jeweiligen Aufenthaltsstaates beachtet und auch über diese fünf Jahre hinaus keine gravierenden Delikte begangen hat, weswegen sie oder er auch heute noch mit einer Strafverfolgung oder einer Verurteilung rechnen muss. Auch über allfällige Betreibungen und Verlustscheine muss Auskunft erteilt werden. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller wird am Schluss der Erklärung darauf aufmerksam gemacht, dass nach den gesetzlichen Bestimmungen nur eingebürgert werden kann, wer die schweizerische Rechtsordnung beachte. Sinngemäss gelte dies natürlich auch für Straftaten, die im Ausland begangen wurden, sofern es sich dabei um Tatbestände handelt, die auch in der Schweiz mit einer Freiheitsstrafe geahndet werden. Die Bewerberin oder der Bewerber nimmt ausdrücklich davon Kenntnis, dass aufgrund von Artikel 41 Absatz 1 des Bürgerrechtsgesetzes die Möglichkeit besteht, die Einbürgerung im Falle von falschen Angaben innert fünf Jahren nichtig zu erklären.

Diese Erklärung hat bereits eine präventive Wirkung, indem sie viele straffällig gewordene Bewerberinnen und Bewerber bereits am Anfang von der Einreichung eines Einbürgerungsgesuches abhält. Bei falschen Angaben besteht zudem später für den Bund oder - bei ordentlichen Einbürgerungen - auch für die Kantone die Möglichkeit, die Einbürgerung innert fünf Jahren nach Artikel 41 BÜG nichtig zu erklären.

Häufiger werden Missbräuche jedoch im Bereiche der *erleichterten Einbürgerung ausländischer Ehepartner von Schweizerinnen oder Schweizern* festgestellt. Diese müssen nicht wie andere Einbürgerungsbewerber zwölf Jahre lang warten, bis sie ein Einbürgerungsgesuch stellen können, sondern können unter einfachen Voraussetzungen (fünf Jahre Wohnsitz in der Schweiz, davon das letzte Jahr vor der Gesuchstellung, drei Jahre eheliche Gemeinschaft mit dem Schweizer Bürger) ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung nach Artikel 27 BÜG stellen. Für diese erleichterten Einbürgerungen ist der Bund zuständig; der Kanton wird angehört. Sind die Voraussetzungen der erleichterten Einbürgerung erfüllt, so besteht ein Rechtsanspruch mit Beschwerdemöglichkeit (sowohl des Bewerbers gegen negative als auch des Kantons beziehungsweise der betroffenen Gemeinde gegen positive Entscheide des Bundesamtes für Migration).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt es nicht, dass die Ehepartner miteinander verheiratet sind; vielmehr muss eine tatsächliche, stabile eheliche Gemeinschaft vorliegen, denn es entsprach dem Willen des Gesetzgebers, die Einheit des Bürgerrechts der Ehegatten im Hinblick auf die gemeinsame Zukunft unter erleichterten Bedingungen zu ermöglichen. Zudem trägt nur die tatsächliche eheliche Gemeinschaft zu einer schnelleren Integration der ausländischen Ehegatten in die schweizerischen Verhältnisse bei.

In der Folge sei ein typisches Beispiel eines Missbrauchsfalls erwähnt: In der Praxis kommt es vor, dass die Ehe mit Schweizerinnen und Schweizern von Anfang an nur der Sicherung des Aufenthalts in der Schweiz sowie zu einem späteren Zeitpunkt der Einbürgerung in unserem Land dienen. Ein typischer Missbrauchsfall liegt etwa dann vor, wenn ein Asylbewerber, der kurz nach der Ablehnung seines Asylgesuches eine wesentlich ältere Schweizerin geheiratet hat und sich damit der Wegweisung entziehen konnte, sich nach drei Jahren Ehe und fünf Jahren Wohnsitzdauer in der Schweiz als ausländischer Ehegatte einer Schweizerin erleichtert einbürgern und kurz danach von seiner schweizerischen Ehefrau wieder scheiden lässt. Bei dieser Konstellation führt das Bundesamt aufgrund seiner Erfahrungen stets detaillierte Abklärungen durch. Dabei kommt den kantonalen Erhebungen eine wesentliche Bedeutung zu. Der Bund ist den Kantonen dankbar, in solchen Verdachtsfällen detaillierte Berichte zu erstellen und das Vorhandensein einer tatsächlichen, stabilen ehelichen Gemeinschaft zu überprüfen. Zudem werden jeweils auch Referenzpersonen befragt.

Vor der erleichterten Einbürgerung ausländischer Ehepartner von Schweizerinnen und Schweizern wird beiden Ehepartnern eine Erklärung betreffend die eheliche Gemeinschaft zugestellt. Darin müssen beide Ehegatten bestätigen, dass sie in einer tatsächlichen, ungetrennten, stabilen ehelichen Gemeinschaft an derselben Adresse zusammenleben und dass weder Trennungs- noch Scheidungsabsichten bestehen. Der Bewerber oder die Bewerberin nimmt dabei zur Kenntnis, dass die erleichterte Einbürgerung nicht möglich ist, wenn vor oder während des Einbürgerungsverfahrens einer der Ehegatten die Trennung oder Scheidung beantragt hat oder keine tatsächliche eheliche Gemeinschaft mehr besteht. Werde dies dem Bundesamt für Migration verheimlicht, könne die erleichterte Einbürgerung innert fünf Jahren nach Artikel 41 des BÜG nichtig erklärt werden.

Dieses Vorgehen ermöglicht es dem Bund, bereits vor der Einbürgerung sozusagen die „Notbremse“ zu ziehen, wenn die beiden Ehepartner die Erklärung nicht unterzeichnen können.

Im Rahmen des Möglichen geht somit das Bundesamt für Migration schon im Vorfeld einer Einbürgerung gegen allfällige Missbräuche vor. Dabei wird im Rahmen des Machbaren abgeklärt, ob zwischen den Ehegatten eine tatsächliche, stabile eheliche Gemeinschaft besteht. Trotzdem wäre es eine Illusion zu glauben, es liessen sich sämtliche Missbräuche verhindern, wie die Ausführungen im nächsten Kapitel zeigen.

### **7.3 Missbrauchsbekämpfung nach erfolgter Einbürgerung durch Nichtigerklärung derselben**

Nach Artikel 41 Absatz 1 BÜG kann die Einbürgerung vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons nichtig erklärt werden, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist. Unter den gleichen Voraussetzungen kann eine ordentliche Einbürgerung auch von der kantonalen Behörde nichtig erklärt werden (Art. 41 Abs. 2 BÜG).

Der Hauptanwendungsfall von Artikel 41 BÜG liegt dann vor, wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer nach Artikel 27 BÜG eingebürgert worden ist und kurz danach die Trennung oder Scheidung erfolgt. Solche Fälle werden dem Bund oft gemeldet, sei es vom Kanton selber, von der Einwohnergemeinde, dem Zivilstandsamt oder dem schweizerischen Ehepartner. Das Bundesamt für Migration eröffnet jeweils ein Verfahren betreffend Nichtigerklärung der Einbürgerung. Es ist dabei sehr aufwändig, den Beweis dafür zu erbringen, dass sich die eingebürgerte Person das Schweizer Bürgerrecht erschlichen hat. Das Bundesamt nimmt hierzu in die Akten des Ehescheidungsverfahrens Einsicht. Zudem werden häufig die Akten des kantonalen Migrationsamtes und eines allfälligen früheren Asylverfahrens der betroffenen Person beigezogen. Sodann werden die schweizerischen Ex-Ehegatten und gegebenenfalls weitere Personen im Auftrag des Bundesamtes von den kantonalen Behörden befragt.

Den betroffenen Personen wird im Verfahren mehrmals das rechtliche Gehör gewährt. Vor einer Nichtigerklärung holt das Bundesamt die Zustimmung des jeweiligen Heimatkantons ein.

Gegen einen Entscheid des Bundesamtes betreffend Nichtigerklärung einer Einbürgerung steht den Betroffenen der Rechtsmittelweg an den Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und danach an das Schweizerische Bundesgericht offen.

Wesentlich seltener müssen Verfahren betreffend Nichtigerklärung der Einbürgerung eingeleitet werden, weil der Bewerber vor seiner Einbürgerung die schweizerische Rechtsordnung nicht beachtet hat. Dies ist nicht weiter erstaunlich, da das Bundesamt für Migration jeweils kurz vor der Einbürgerung überprüft, ob gegen den Bewerber ein Strafverfahren hängig ist oder ob ungelöschte Vorstrafen bestehen.

2004 wurden insgesamt 116 Verfahren betreffend Nichtigerklärung von Einbürgerungen eröffnet. Dabei wurden 36 Einbürgerungen nichtig erklärt. 77 Verfahren mussten eingestellt werden, weil der Nachweis des Erschleichens der Einbürgerung nicht erbracht werden konnte.

Das Bundesamt hat die kantonalen und kommunalen Behörden mit verstärkter Information auf die Möglichkeiten der Bekämpfung missbräuchlicher Einbürgerungen

rungen hingewiesen, sodass heute allfällige Missbräuche in grösserem Umfang als noch vor wenigen Jahren gemeldet werden.

## **7.4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

### **7.4.1 Schlussfolgerungen**

Auch wenn nebst den Fällen, von denen das Bundesamt für Migration Kenntnis erhält, noch von einer Dunkelziffer auszugehen ist, so stellen die missbräuchlichen Einbürgerungen im Verhältnis der gesamten Einbürgerungen einen äusserst geringen Anteil dar. Die dem Bundesamt für Migration insbesondere von den Kantonen gemeldeten Fälle haben allerdings in den letzten Jahren stark zugenommen. Das Bundesamt misst daher der Missbrauchsbekämpfung im Hinblick auf die präventive Wirkung keine geringe Bedeutung bei. Dies stärkt zudem die Akzeptanz vorab der erleichterten Einbürgerung bei den kantonalen und kommunalen Behörden sowie bei der Bevölkerung. Eine effiziente Missbrauchsbekämpfung vor und nach der Einbürgerung bedingt jedoch genügende personelle Ressourcen nicht nur beim Bund, sondern auch bei den kantonalen und kommunalen Behörden. Der Bund ist auf möglichst umfassende, qualitativ gute kantonale Erhebungsberichte angewiesen. Leider gibt es heute hinsichtlich der Qualität der Berichte je nach Kanton erhebliche Unterschiede, obwohl der Bund gegenüber den Kantonen die Anforderungen an die Qualität der Berichte wiederholt in Rundschreiben definiert hat.

Grundsätzlich wäre es zu begrüßen, wenn Missbräuchen bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt, nämlich bei der Verhinderung missbräuchlicher Eheschliessungen, entgegengewirkt werden könnte. In seiner Botschaft zur Revision des Ausländergesetzes<sup>100</sup> hat der Bundesrat einen neuen Artikel 97a des Zivilgesetzbuches (ZGB) vorgeschlagen. Demnach tritt die Zivilstandsbeamtin oder der Zivilstandsbeamte auf ein Gesuch um Eheschliessung nicht ein, wenn die Braut oder der Bräutigam offensichtlich keine Lebensgemeinschaft begründen, sondern die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern umgehen will.

Wie lassen sich die Probleme im Bereiche der Missbrauchsbekämpfung lösen? Denkbar sind folgende Varianten:

### **7.4.2 Lösungsvarianten**

#### **7.4.2.1 *Verlängerung der Frist zur Nichtigklärung von Einbürgerungen***

Drei Bundesämter und das Grenzwachtkorps haben am 23. Juni 2004 einen Bericht zur illegalen Migration herausgegeben und dabei Massnahmen zu deren Bekämpfung vorgeschlagen<sup>101</sup>. Im Bereiche des missbräuchlichen Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts wurde vorgeschlagen, die Widerrufsmöglichkeit bei erschlichenen Einbürgerungen zu verlängern. Denkbar wäre etwa eine neue Regelung von Artikel 41 des Bürgerrechtsgesetzes, wonach eine Einbürgerung nicht mehr wie bisher nur innert fünf Jahren nach der Einbürgerung nichtig erklärt werden konnte, sondern wonach innert fünf Jahren nach der Einbürgerung ein Verfahren betreffend deren Annullierung eröffnet werden könnte. Damit würde die

---

<sup>100</sup> BBI 2002 3892

<sup>101</sup> s. im Internet unter <http://www.bfm.admin.ch/index.php?id=276>

Gefahr der Verjährung gebannt. Das gleiche Resultat kann erreicht werden durch die Einführung einer relativ kurzen Verjährungsfrist (zum Beispiel zwei Jahre seit Kenntnis des rechtserheblichen Sachverhalts), welche durch jede Untersuchungshandlung unterbrochen wird. Ein solches Verfahren hat zudem den Vorteil, dass Verfahrensschritte innert nützlicher Frist vorzunehmen sind.

Bei dieser Variante stellt sich jedoch sofort die Zusatzfrage, ob ein Verfahren betreffend Nichtigklärung beliebig lange dauern kann. Schon aus Gründen der Rechtssicherheit muss diese Frage verneint werden. Da Nichtigkeitsverfahren oft sehr arbeitsaufwändig sind und zusätzliche Abklärungen erforderlich machen, können sie gegebenenfalls bis zu drei Jahren dauern. Diesem Umstand könnte im Gesetz dadurch Rechnung getragen werden, dass die Frist zur Nichtigklärung durch das Bundesamt für Migration seit der Einbürgerung höchstens acht Jahre betragen darf.

#### *7.4.2.2 Geltende gesetzliche Regelung nicht ändern*

Die geltende gesetzliche Regelung ist zwar nicht optimal, erlaubt es jedoch, eine Einbürgerung innert fünf Jahren nichtig zu erklären. Man könnte für die Beibehaltung dieser Regelung anführen, dass sie genügt, um die grössten Missbräuche zu bekämpfen. Nicht gelöst wird damit allerdings die Problematik der krassen Missbrauchsfälle, die nach fünf Jahren verjähren. Gelegentlich wird der Missbrauch dem Bundesamt für Migration erst mehrere Jahre nach der Einbürgerung bekannt, so dass wegen des komplexen Verfahrens die Nichtigklärung nicht mehr rechtzeitig - das heisst vor Ablauf von fünf Jahren nach der Einbürgerung - verfügt werden kann.

#### *7.4.2.3 Verzicht auf Nichtigklärungen von Einbürgerungen*

Verfahren betreffend Nichtigklärungen von Einbürgerungen sind sehr arbeitsaufwändig, da eine Einbürgerung nach Artikel 41 des Bürgerrechtsgesetzes nur annulliert werden kann, wenn der eingebürgerten Person mit Sicherheit nachgewiesen werden kann, dass sie sich die Einbürgerung erschlichen hat. Die Aufhebung dieser Bestimmung hätte jedoch zur Folge, dass Missbräuche nur noch im Vorfeld der Einbürgerung bekämpft werden könnten. Wer den Behörden bewusst falsche Angaben macht, um in den Genuss des Schweizer Passes zu gelangen, hätte inskünftig nichts mehr zu befürchten. Eine solche Lösung würde Missbräuchen somit Tür und Tor öffnen.

#### 7.4.3 Empfehlungen

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass sich eine Verschärfung von Artikel 41 des Bürgerrechtsgesetzes, das heisst der Missbrauchsbekämpfung im Einbürgerungsbereich, rechtfertigt.

Unter dem bisherigen Artikel 41 Absatz 1 des Bürgerrechtsgesetzes (BüG) kann die Einbürgerung vom Bundesamt mit Zustimmung der Behörden des Heimatkantons zwar innert fünf Jahren nichtig erklärt werden, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist; wird der Missbrauch jedoch erst kurz vor Ablauf dieser Frist bekannt, ist es wegen der drohenden Verjährung nicht mehr möglich, ein komplexes Nichtigkeitsverfahren durchzuführen. Dies ist unbefriedigend.

Im Licht der Empfehlungen im Bericht zur illegalen Migration sollte Artikel 41 BÜG daher in dem Sinne geändert werden, dass die Einleitung eines Verfahrens spätestens innert zwei Jahren, nachdem das Bundesamt vom rechtserheblichen Sachverhalt Kenntnis erhalten hat, erfolgen soll. Die zweijährige Verjährungsfrist wird durch jede Untersuchungshandlung unterbrochen. Das Verfahren muss spätestens innert acht Jahren nach erfolgter Einbürgerung abgeschlossen sein.

Diese Gesetzesänderung hätte auch Auswirkungen auf die Missbrauchsbekämpfung durch die Kantone, welche in ihrem Zuständigkeitsbereich nach Artikel 41 Absatz 2 des Bürgerrechtsgesetzes ordentliche Einbürgerungen nichtig erklären können.

Bundesamt für Migration

## **A N H Ä N G E:**

- Vox-Analyse Abstimmung 26. Sept. 2004 ([Anhang 1](#))
- Gegenrechtskonvention junge Ausländer ([Anhang 2](#))
- Kantone Rechtsvergleich junge Ausländer ([Anhang 3](#))
- Europa Rechtsvergleich junge Ausländer ([Anhang 4](#))
- Motion Emilie Schindelholz JU ([Anhang 5](#))
- Projet de loi GE ([Anhang 6](#))
- Historische Entwicklung Einbürgerungsverfahren ([Anhang 7](#))
- Reihenfolge der Erteilung des Bürgerrechts ([Anhang 8](#))
- Zuständigkeit der Gemeindebehörden ([Anhang 9](#))
- Zuständigkeit der kantonalen Behörden ([Anhang 10](#))
- Kantonale Wohnsitzfristen ([Anhang 11](#))
- Verlust des Bürgerrechts durch Einbürgerung ([Anhang 12](#))

### Wichtiger Hinweis:

Die Anhänge beruhen auf Informationen, die dem Bundesamt für Migration im November 2005 zur Verfügung standen. Es sei darauf hingewiesen, dass die internationale sowie die kantonale und kommunale Gesetzgebung im Einbürgerungsbereich recht häufig Änderungen erfahren. Somit ist es möglich, dass bis zur Zeitpunkt der Publikation des Berichts einzelne Anhänge (v.a. Anhänge 3, 4, sowie 8-12) nicht mehr völlig aktuell sind.

## Anhang 1

### Die Hauptergebnisse der VOX-Analyse zu den Volksabstimmungen vom 26. September 2004<sup>102</sup>

Am 26. September 2004 stimmte das Schweizer Stimmvolk über vier Vorlagen ab. Dabei handelte es sich um die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation, den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation, die Initiative „Postdienste für alle“ sowie um die Änderung des Erwerbssatzgesetzes (für Dienstleistende und bei Mutterschaft), kurz Mutterschaftsversicherung. Einzig die Mutterschaftsversicherung wurde angenommen, und zwar von 55,4 %. Die beiden Einbürgerungsvorlagen lehnten 56,8 % beziehungsweise 51,6 % des Stimmvolkes ab. Die Post-Initiative wurde von 50,2 % verworfen.

Allen vier Vorlagen wurde eine überdurchschnittlich hohe persönliche Bedeutung zugemessen. Dies dürfte eine Erklärung für die verhältnismässig hohe Stimmbeteiligung von 53,2 % sein. Die höchste persönliche wie auch nationale Bedeutung sprachen die Befragten der Mutterschaftsversicherung zu. Die beiden Einbürgerungsvorlagen wurden ebenfalls als überdurchschnittlich wichtig erachtet. Sie waren es auch, die den Befragten auf Grund eines hitzig geführten Abstimmungskampfes am Besten in Erinnerung blieben. Im Vergleich zu den anderen drei Vorlagen erhielt die Post-Initiative weniger hohe Bedeutungswerte und wurde bei der Erinnerungsfrage auch weniger häufig genannt.

Die Mutterschaftsversicherung, über die schon wiederholt abgestimmt worden war, bereitete den Stimmberechtigten nur wenig Mühe bei der Entscheidungsfindung. Das traf auch für die beiden Einbürgerungsvorlagen zu, welche auf Grund vorgefasster Meinungen und tief verankerter Wertevorstellungen beurteilt wurden. Bei der Post-Initiative hingegen rangen die Stimmberechtigten mühevoller und auch länger um einen definitiven Entscheid.

#### Die Einbürgerungsvorlagen

Der Links/Rechts-Gegensatz bildete bei diesen Vorlagen, die sich hinsichtlich des Abstimmungsprofils und der Entscheidungsmotive kaum unterscheiden, die massgebliche Konfliktlinie. Stimmende, die sich politisch rechts einstuften und mit der SVP sympathisierten, haben die beiden Bundesbeschlüsse deutlich verworfen. Der ideologisch geprägte Konfliktcharakter der Abstimmung spiegelte sich auch in den persönlichen Einstellungen zur Frage nach der Chancengleichheit der ausländischen und schweizerischen Bevölkerung wider: Diejenigen, die der Meinung waren, dass Schweizerinnen und Schweizer gegenüber Ausländerinnen und Ausländern bevorzugt werden sollten, verwarfen die Einbürgerungsvorlagen klar (89 % beziehungsweise 83 %). Persönliche Merkmale wie Alter und Geschlecht sowie die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen soziodemographischen Gruppen wirkten sich nicht oder nur schwach auf den Stimmentscheid aus. Die Stimmberechtigten in der Deutschschweiz sprachen sich viel deutlicher gegen die Bundesbeschlüsse aus als diejenigen in der Westschweiz. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich Personen aus der Romandie Ausländerinnen und Ausländern gegenüber generell weniger abwehrend verhalten.

---

<sup>102</sup> publiziert im Internet unter <http://www.polittrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/042609d.html>

Die Analyse der Entscheidungsmotive und der Argumente zeigt, dass hauptsächlich die persönliche Einstellung der Befragten gegenüber der ausländischen Wohnbevölkerung für die Nein- oder Ja-Stimme ausschlaggebend war. Personen, die von den Ausländerinnen und Ausländern ein positives Bild haben, sie als gut integriert oder gar als Schweizerinnen oder Schweizer bezeichnen, stimmten den Vorlagen mehrheitlich zu. Befragte, die demgegenüber eine negative Sichtweise vertraten, die ausländische Wohnbevölkerung als nicht integriert betrachteten oder negative Erfahrungen mit ihr gemacht hatten, verwarfen die Bundesbeschlüsse. Auch die Befürchtung, dass mit der Annahme der Vorlagen die Schweizer Identität untergraben werden könnte, führte zu einem Negativentscheid.

Im Vergleich zu 1994, als ebenfalls über eine Verfassungsänderung betreffend die erleichterte Einbürgerung abgestimmt wurde, nahm 2004 der Nein-Stimmen-Anteil bei beinahe allen gesellschaftlichen und politischen Gruppen leicht zu. Deutlicher als bei den anderen Parteianhängerschaften hat der Nein-Stimmen-Anteil bei der SVP-Wählerschaft zugenommen, welche zudem seit 1994 stark angewachsen ist. Dies ist neben dem Umstand, dass die SVP heuer ein Nein empfahl und die Vorlagen aktiv bekämpfte, einer der Gründe für das deutlichere Nein zu den Einbürgerungsvorlagen.

## **Anhang 2**

### **Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer**

Die Regierungen der dieser Konvention beitretenden Kantone vereinbaren was folgt:

1. Jeder beitretende Kanton verpflichtet sich, für Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, welche im Zeitpunkt der Gesuchstellung 16 bis 25 Jahre alt sind, ein vereinfachtes Einbürgerungsverfahren vorzusehen oder das bestehende Einbürgerungsverfahren zu ergänzen.
2. Jeder beitretende Kanton anerkennt die Dauer des Wohnsitzes, die die junge Ausländerin oder der junge Ausländer in einem anderen beitretenden Kanton verbracht hat.
3. Jeder beitretende Kanton verpflichtet sich, die kantonale Einbürgerungsgebühr, die die junge Ausländerin oder der junge Ausländer zu entrichten hat, soweit wie möglich zu reduzieren.
4. Die vorstehenden Bestimmungen gelten für junge Ausländerinnen und Ausländer, die einerseits ihr Gesuch zwischen dem 16. und 25. Altersjahr stellen und anderseits
  - während mindestens fünf Jahren eine Schule nach schweizerischem Lehrplan besucht haben;
  - während mindestens zwei Jahren im Kanton, in welchem sie ihr Gesuch stellen, gewohnt haben (wovon ein Jahr in den zwei Jahren vor der Gesuchstellung);
  - ihren Wohnsitz während der Dauer des Verfahrens in der Schweiz haben.

Die übrigen kantonalrechtlichen Bestimmungen bleiben vorbehalten.

5. Jeder beitretende Kanton verpflichtet sich, sein internes Recht im Sinne der vorstehenden Ziffern 1–4 innerhalb von zwei Jahren nach dem Beitritt zur vorliegenden Konvention zu ändern.

Ein beigetretener Kanton wird von den aus dieser Konvention fließenden Verpflichtungen befreit, wenn die kantonale Legislative oder das Stimmvolk die mit der vorliegenden Konvention erforderlich werdenden Gesetzesänderungen ablehnt.

6. Jeder beitretende Kanton kann die vorliegende Konvention mit vorgängiger Benachrichtigung der übrigen beigetretenen Kantone unter Einhaltung einer Frist von mindestens sechs Monaten kündigen.
7. Jeder der vorliegenden Konvention nicht beigetretene Kanton kann gegenüber einem beigetretenen Kanton, der sodann die übrigen beigetretenen Kantone benachrichtigt, schriftlich erklären, dieser beitreten zu wollen.

Die unter Ziffer 5 oben festgelegten Verpflichtungen werden mit dem Beitrittsdatum wirksam.

16. Dezember 1994

Folgende Kantone sind dieser Konvention beigetreten: BE, FR, GE, JU, NE, VD, ZH

### Anhang 3 Kantonaler Rechtsvergleich über die Einbürgerungsvoraussetzungen für junge Ausländerinnen und Ausländer

| Kanton | Erleichterung   | Bemerkungen   |
|--------|---|---|
| AG     | Grundsatz: Einreichung Einbürgerungsgesuch frühestens nach dreijährigem, ununterbrochenem Wohnsitz in der Einbürgerungsgemeinde und gesamthaft fünf Jahren im Kanton. Für Gesuchsteller, die das 23. Altersjahr noch nicht zurückgelegt und mindestens fünf Jahre ihrer Schulbildung (Volksschule, Mittelschule, Berufsschule) in der Schweiz erworben haben, genügt der ununterbrochene dreijährige Wohnsitz in derselben Gemeinde (Art. 5 Abs. 2 KBüG).<br>Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, unter: <a href="http://www.ag.ch/sar/">http://www.ag.ch/sar/</a>   |   |
| AR     | Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechtes für Bewerberinnen und Bewerber, die in den letzten 8 Jahren ununterbrochen im Kanton gewohnt und die Schulen grösstenteils in der Schweiz besucht haben, sofern sie die allgemeinen Voraussetzungen erfüllen (vgl. Artikel 3 und Art. 11 Abs. 2 Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht), unter: <a href="http://www.bgs.ar.ch/">http://www.bgs.ar.ch/</a> .   | Das Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht wird zzt. revidiert.<br><a href="http://www.ar.ch/Vernehmlassungen/wifoe/MMWFG.pdf">http://www.ar.ch/Vernehmlassungen/wifoe/MMWFG.pdf</a> |
| BS     | § 17 Bürgerrechtsgesetz (BüRG), in Kraft seit 11. 03. 2001:<br><i>„Einen Anspruch auf Einbürgerung in derjenigen Gemeinde, in der sie wohnen, haben</i><br>a) ...<br>b) <i>Ausländerinnen und Ausländer, die seit drei Jahren im Kanton und seit einem Jahr in der Gemeinde wohnen und den Nachweis über eine Schulbildung nach einem schweizerischen Lehrplan während mindestens fünf Jahren erbringen, sofern sie ihr Gesuch bis zum vollendeten 23. Altersjahr stellen,</i><br>c) <i>alle anderen Ausländerinnen und Ausländer, die seit insgesamt mindestens 15 Jahren, wovon die letzten 5 Jahre ohne Unterbruch, im Kanton und seit drei Jahren in der Gemeinde wohnen.</i><br><i>Für die Frist von 15 Jahren nach Abs. 1 lit. c wird die Zeit, während welcher die BewerberInnen zwischen ihrem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr im Kanton gelebt haben, doppelt gezählt.“ Zu beachten sind auch die allgemeinen Vorschriften der §§11ff</i><br>unter: <a href="http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html">http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html</a> | Gesetzesrevision vom 11.2.2001  |
| BE     | Bürgerrechtserwerb für Jugendliche, welche die obligatorische Schulbildung mehrheitlich oder ganz nach einem schweizerischen Lehrplan erworben haben und das Gesuch   |   |

|           |   |  |
|-----------|---|--|
|           | zwischen dem 15. und 25. Altersjahr stellen und seit mindestens 2 Jahren in der Gemeinde wohnen oder gewohnt haben (Dispensierung möglich). Niedrige Pauschalgebühr. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung. (Art. 8, 12 und 16 Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht KBüG, (unter: <a href="http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.sta.be.ch/belex/d/hinweise.asp">http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.sta.be.ch/belex/d/hinweise.asp</a> )   |  |
| <b>FR</b> | Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der 2. Generation bei Wohnsitz im Kanton während mindestens 2 Jahren, wovon mindestens 1 Jahr in den letzten 2 Jahren vor der Gesuchseinreichung. Keine Einbürgerungsgebühr für Bewerberinnen und Bewerber, welche bei der Einreichung des Gesuchs noch nicht 25 Jahre alt sind.<br><br>(Art. 3, 8 und 18 Gesetz über das freiburgische Bürgerrecht (BRG)/ Loi sur le droit de cité fribourgeois (LDFC) vom 15. 11. 1996 unter: <a href="http://www.fr.ch/sleg_bdlf/simple.aspx">http://www.fr.ch/sleg_bdlf/simple.aspx</a> )        |  |
| <b>GE</b> | Kanzleigegebühr, Verfahrenserleichterungen, Bürgerrechtserwerb nach Wohnsitz von 2 Jahren, wovon ein Jahr vor der Gesuchseinreichung (Loi sur la nationalité genevoise LNat, unter: <a href="http://www.ge.ch/legislation/">http://www.ge.ch/legislation/</a> )   |  |
| <b>GL</b> | Anspruch auf Einbürgerung nach 20-jährigem Wohnsitz in der Schweiz, 15-jährigem Wohnsitz im Kanton und 5-jährigem Wohnsitz (ununterbrochen) in der Gemeinde, sofern der Anspruch innert zweier Jahre geltend gemacht wird (Doppelzählung der Frist zwischen dem 10. und dem 20. Altersjahr). Verfahrenserleichterungen in diesen Fällen. (Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 2. Mai 1993, unter: <a href="http://gs.gl.ch/pdf/i/gs_i_c_12_2.pdf">http://gs.gl.ch/pdf/i/gs_i_c_12_2.pdf</a> )  |  |
| <b>GR</b> | Ausländerinnen und Ausländer, die seit 20 Jahren (seit 16 Jahren bei Geburt in der Schweiz) ununterbrochen in der gleichen Gemeinde des Kantons wohnen, haben einen Rechtsanspruch auf Erteilung oder Zusicherung des Gemeindebürgerrechts, wenn sie die übrigen gesetzlichen Eignungsvoraussetzungen erfüllen.<br><br>(Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechtes, unter: <a href="http://www.navigator.ch/gr/lpext.dll?f=templates&amp;fn=main-hit-h.htm&amp;2.0">http://www.navigator.ch/gr/lpext.dll?f=templates&amp;fn=main-hit-h.htm&amp;2.0</a> ) | Bürgerrechtsgesetz befindet sich zzt. in Totalrevision, Infos unter: <a href="http://www.gr.ch/cgi-shl/as_web.exe?staka25.ask+D+81844">http://www.gr.ch/cgi-shl/as_web.exe?staka25.ask+D+81844</a> |

|           |   |   |
|-----------|---|---|
| <b>JU</b> | <p>Verfahrenserleichterungen, Gebührenermässigung, Bürgerrechtserwerb nach Wohnsitz von 2 Jahren (für alle Ausländer, nicht nur für unter 25-Jährige).</p> <p>(Loi sur le droit de cité du 9. 11. 1978, sowie Décret concernant l'admission au droit de cité communal et cantonal et la libération des liens de ce droit de cité, unter: <a href="http://rsju.jura.ch/">http://rsju.jura.ch/</a> )</p>              | <p>Motion Emilie Schindelholz (Nr. 757), welche die Frage aufwirft, ob auf kantonaler Ebene diejenigen Erleichterungen für Ausländer der 2. und 3. eingeführt werden können, welche vom Bund im Hinblick auf die Volksabstimmung vom 26.9.2004 vorgesehen waren.</p>                                      |
| <b>NE</b> | <p>Gleich wie Fribourg. Als Ausländer der zweiten Generation gelten auch Kinder, welche in der Schweiz den grössten Teil ihrer obligatorischen Schulzeit absolviert haben. (Loi sur le droit de cité neuchâtelois, unter: <a href="http://rsn.ne.ch/ajour_62/dati/f/s/1310.htm">http://rsn.ne.ch/ajour_62/dati/f/s/1310.htm</a> )</p>   |   |
| <b>NW</b> | <p>Verfahrenserleichterungen, doppelte Anrechnung der Wohnsitzjahre im Kanton im Alter von 10 bis 20 Jahren.</p> <p>(Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts, unter: <a href="http://www.nw.ch/">http://www.nw.ch/</a>)</p>  |   |
| <b>SG</b> | <p>Verfahrenserleichterungen, Gebührenermässigung, Bürgerrechtserwerb nach Wohnsitz von 5 Jahren, wovon 2 Jahre unmittelbar vor der Gesuchseinreichung (Doppelzählung zwischen dem vollendeten 10. und 20. Altersjahr). (Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechtes, unter: <a href="http://www.gallex.ch/gallex/1/fs121.1.html">http://www.gallex.ch/gallex/1/fs121.1.html</a>)</p> | <p>Totalrevidiertes Bürgerrechtsgesetz wurde am 28. Nov. 2004 vom Volk abgelehnt, einige Elemente werden nun per Dringlichkeitsverordnung eingeführt (bspw. ausländische und staatenlose Jugendliche unter 20 Jahren haben Rechtsanspruch auf Einbürgerung, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen).</p> |
| <b>SO</b> | <p>Anspruch auf Einbürgerung in der Gemeinde nach 10-jährigem ununterbrochenem Wohnsitz in der Gemeinde, falls Schulen grösstenteils in der Schweiz besucht wurden und das Gesuch vor der Vollendung des 25. Altersjahres gestellt wird. (Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, unter: <a href="http://www.so.ch/extappl/bgs/index.htm">http://www.so.ch/extappl/bgs/index.htm</a> )</p>                |   |
| <b>TI</b> | <p>Erleichterte Einbürgerung für Ausländerinnen und Ausländer, die seit Geburt ununter-</p>   |   |

|           |   |  |
|-----------|---|--|
|           | <p>brochen im Tessin wohnen und das Gesuch zwischen dem 12. und dem 22. Altersjahr stellen. (Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale, unter: <a href="http://www.ti.ch/CAN/temi/rl/">http://www.ti.ch/CAN/temi/rl/</a>)</p>   |  |
| <b>VD</b> | <p>Einbürgerung nach mindestens 2 Jahren beziehungsweise nach 2 Jahren Wohnsitz vor der Gesuchseinreichung in der Gemeinde für Bewerberinnen und Bewerber der zweiten Generation (vollendetes 14. bis 24. Altersjahr). Die kantonale Wohnsitzvoraussetzung beträgt 2 Jahre. Weitere Voraussetzungen: 5 Jahre Schulbildung in der Schweiz, ermässigte niedrige Pauschalgebühr.</p> <p>(Loi sur le droit de cité vaudois, unter: <a href="http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.html">http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.html</a>; siehe auch <a href="http://www.population.vd.ch/naturalisation/cantonale.html">http://www.population.vd.ch/naturalisation/cantonale.html</a>)</p> |  |
| <b>ZH</b> | <p>Rechtsanspruch auf Einbürgerung in der Gemeinde für die in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländer sowie für nicht in der Schweiz geborene Jugendliche zwischen 16 und 25 Jahren, die in der Schweiz mindestens 5 Jahre eine Volks- oder Mittelschule in einer Landessprache besucht haben und seit 2 Jahren im Kanton wohnen. Gebührenermässigung.</p> <p>(Verordnung über das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht, unter: <a href="http://www2.zhlex.zh.ch/Appl/zhlex_r.nsf/WebView/DE5E9F9D84A4B6B9C1256F1E002C0B6B/\$File/141.11_25.10.78_46.pdf">http://www2.zhlex.zh.ch/Appl/zhlex_r.nsf/WebView/DE5E9F9D84A4B6B9C1256F1E002C0B6B/\$File/141.11_25.10.78_46.pdf</a>)</p>             |  |
| <b>ZG</b> | <p>Rechtsanspruch auf Einbürgerung in der Gemeinde für junge, in der Schweiz geborene und aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer nach mindestens fünfjährigem Wohnsitz im Kanton, sofern das Gesuch vor dem 22. Altersjahr gestellt wird.</p> <p>(Gesetz betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts, unter: <a href="http://www.zug.ch/bgs/data/121-3.pdf">http://www.zug.ch/bgs/data/121-3.pdf</a>)</p>   |  |

### Kantone, welche keine Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländer vorsehen

|           |  |   |
|-----------|--|---|
| <b>AI</b> | Bisher keine Erleichterungen für junge AusländerInnen<br>(Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht, unter:<br><a href="http://www2.ai.ch/cgi-bin/lexdb/lexdb.pl?FUNC=USER&amp;WHAT=SUB_THEMES&amp;TH_NR=1&amp;DOC=111a">http://www2.ai.ch/cgi-bin/lexdb/lexdb.pl?FUNC=USER&amp;WHAT=SUB_THEMES&amp;TH_NR=1&amp;DOC=111a</a> )   |   |
| <b>BL</b> | Bisher keine Erleichterungen für junge AusländerInnen<br>(Bürgerrechtsgesetz. <a href="http://www.baselland.ch/index.htm">http://www.baselland.ch/index.htm</a> )  |   |
| <b>OW</b> | Keine speziellen Erleichterungen für junge AusländerInnen, es gelten jedoch die Erleichterungen gemäss Art. 15 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG), für die Frist von 12 Jahren Wohnsitz in der Schweiz wird die Zeit zwischen dem 10. und dem 20. Lebensjahr doppelt gerechnet.<br>(Gesetz über den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts, unter: <a href="http://www.ow.ch/">http://www.ow.ch/</a> ) |   |
| <b>LU</b> | Bisher keine Erleichterungen für junge AusländerInnen<br>(Bürgerrechtsgesetz, unter: <a href="http://srl.lu.ch/sk/srl/default/first.htm">http://srl.lu.ch/sk/srl/default/first.htm</a> )   |   |
| <b>TG</b> | Bisher keine Erleichterungen für junge AusländerInnen<br>(Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, unter:<br><a href="http://www.rechtsbuch.tg.ch/rechtsbuch/default.cfm">http://www.rechtsbuch.tg.ch/rechtsbuch/default.cfm</a> )  |   |
| <b>SH</b> | Bisher keine Erleichterungen für junge AusländerInnen.<br>(Bürgerrechtsgesetz, unter: <a href="http://www.rechtsbuch.sh.ch/">http://www.rechtsbuch.sh.ch/</a> )  | Bürgerrechtsgesetz zzt. in Revision wegen Anpassung der Gebührenregelung zugleich vereinfachtes Verfahren für Ausländerinnen und Ausländer der 2. Generation vorgesehen |
| <b>SZ</b> | Bisher keine Erleichterungen für junge AusländerInnen<br>(Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts, unter<br><a href="http://www.sz.ch/gesetze/G100/110_100.pdf">http://www.sz.ch/gesetze/G100/110_100.pdf</a> )   |   |
| <b>UR</b> | Bisher keine Erleichterungen für junge AusländerInnen<br>(Gesetz über den Erwerb des Landrechts des Kantons Uri:<br><a href="http://www.ur.ch/rechtsbuch/start.htm">http://www.ur.ch/rechtsbuch/start.htm</a> )  |   |
| <b>VS</b> | Bisher keine Erleichterungen für junge AusländerInnen (Loi sur le droit de cité valaisan, unter:<br><a href="http://www.vs.ch/Home2/EtatVS/vs_public/public_lois/default.asp?Language=fr&amp;FolderId=452">http://www.vs.ch/Home2/EtatVS/vs_public/public_lois/default.asp?Language=fr&amp;FolderId=452</a> )  |   |

### Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer

Die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Waadt haben am 16. Dezember 1994 eine Gegenrechtskonvention über die Voraussetzungen der Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer unterzeichnet, der nachträglich auch der Kanton Zürich beigetreten ist. mit Unterzeichnung der Konvention verpflichteten sich diese Kantone unter anderem zur Einführung eines erleichterten Einbürgerungsverfahrens für Bewerberinnen und Bewerber zwischen 16 und 25 Jahren, sowie zur Anerkennung der in einem anderen Konventionskanton verbrachten Wohnsitzdauer für die Einbürgerung.

#### Quellen:

- CD-Rom der Eidg. Ausländerkommission zu den Einbürgerungsvorlagen vom 26. September 2004
- Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 2001, SR 01.076
- Erläuterungen des Bundesrates zu der Volksabstimmung vom 26. September 2004, „Bürgerrecht der zweiten und dritten Generation“ Hrsg. Bundeskanzlei

Bundesamt für Migration  
Sektion Bürgerrecht

## Anhang 4 Europäischer Rechtsvergleich über die Einbürgerungsvoraussetzungen, insb. für junge Ausländerinnen und Ausländer

|                 | <b>Normale Wohnsitzfrist für die Einbürgerung</b> | <b>Besondere Bestimmungen insb. für junge Ausländerinnen und Ausländer</b>   |
|-----------------|---|--|
| Belgien         | 5 Jahre   | Bürgerrechtserwerb bei Geburt im Land, sofern Elternteil im Land geboren wurde und bei Geburt des Kindes seit 5 Jahren dort wohnt.<br><br>Option zwischen 18 und 22 Jahren bei Geburt im Land und Wohnsitz zwischen 14 und 18 Jahren oder Wohnsitz von insgesamt 9 Jahren.<br><br>Erleichterte Einbürgerung durch Erklärung zwischen 18 und 30 Jahren bei Geburt im Land und Wohnsitz seit Geburt.               |
| Deutschland     | 8 Jahre   | Erleichterte Einbürgerung zwischen 16 und 23 Jahren nach Wohnsitz von 8 Jahren, wenn 6 Jahre die Schule im Bundesgebiet besucht wurde, davon mindestens 4 Jahre in allgemeinbildender Schule.<br><br>Bürgerrechtserwerb bei Geburt im Land, wenn ein Elternteil seit 8 Jahren im Land wohnt.<br><br>Option zwischen der deutschen und ausländischen Staatsangehörigkeit zwischen dem 18. und dem 23. Altersjahr. |
| Dänemark        | 7 Jahre   | Bürgerrechtserwerb durch Erklärung zwischen 18 und 23 Jahren, nach Wohnsitz von 10 Jahren.   |
| Estland*        | 6 Jahre   | Minderjährige unter 15 Jahren auf Antrag der Eltern. 5 Jahre ständiger und rechtmässiger Aufenthalt in Estland.  |
| Finnland        | 5 Jahre   | Bürgerrechtserwerb durch Erklärung zwischen 21 und 23 Jahren.  |
| Frankreich      | 5 Jahre   | Bürgerrechtserwerb durch Geburt im Land, wenn bereits ein Elternteil im Land geboren wurde.<br><br>Bürgerrechtserwerb im Zeitpunkt der Volljährigkeit, bei Geburt im Land sowie Wohnsitz im Land während 5 Jahren seit dem 11. Altersjahr.<br><br>Bürgerrechtserwerb durch Erklärung ab dem 13. Altersjahr bei Geburt im Land und Wohnsitz von mindestens 5 Jahren seit dem 8. Altersjahr.                       |
| Griechenland    | 8 Jahre   | Keine Mindestwohnsitzfrist für im Land geborene und wohnende Personen.   |
| Grossbritannien | 5 Jahre   | Bürgerrechtserwerb bei Geburt im Land, sofern ein Elternteil seit 5 Jahren dort wohnt.   |
| Irland          | 4 Jahre   | Bürgerrechtserwerb bei Geburt im Land, sofern ein Elternteil seit 3 Jahren dort wohnt.   |
| Island          | 5 Jahre   | Bürgerrechtserwerb durch Erklärung zwischen 21 und 23 Jahren, nach Wohnsitz von 5 Jahren vor 16. Altersjahr und seitherigem Wohnsitz.  |

|             | <b>Normale Wohnsitzfrist für die Einbürgerung</b>   | <b>Besondere Bestimmungen insb. für junge Ausländerinnen und Ausländer</b>  |
|-------------|---|---|
| Italien     | 10 Jahre, 4 Jahre für Angehörige der EG             | Bürgerrechtserwerb durch Erklärung bei Erlangung der Volljährigkeit, bei Geburt im Land und seitherigem Wohnsitz.<br>Erleichterte Einbürgerung bei Geburt im Land und Wohnsitz von 3 Jahren, Gesuchstellung bis spätestens 1 Jahr nach Erlangen der Volljährigkeit. |
| Italien     | 10 Jahre, 4 Jahre für Angehörige der EG             | Bürgerrechtserwerb durch Erklärung bei Erlangung der Volljährigkeit, bei Geburt im Land und seitherigem Wohnsitz.<br>Erleichterte Einbürgerung bei Geburt im Land und Wohnsitz von 3 Jahren, Gesuchstellung bis spätestens 1 Jahr nach Erlangen der Volljährigkeit. |
| Lettland*   | 5 Jahre   | Erleichterte Einbürgerung, die an die Einbürgerung der Eltern anknüpft für Kinder unter 15 Jahren, welche ständig in Lettland leben.  |
| Litauen*    | 10 Jahre  |   |
| Malta*      | 6 Jahre   | 12 Monate vor dem Gesuch ununterbrochener Wohnsitz in Malta und nicht weniger als 4 Jahre in den letzten 6 Jahren vor dem Gesuch.   |
| Niederlande | 5 Jahre   | Automatischer Erwerb der im Land geborenen 2. Ausländergeneration.  |
| Norwegen    | 7 Jahre   | Bürgerrechtserwerb durch Erklärung zwischen 21 und 23 Jahren, wenn seit Alter von 16 Jahren 5 Jahre im Land wohnhaft.   |
| Österreich  | 10 Jahre, 4 Jahre für Angehörige der EG und des EWR | Bei Minderjährigen kann vom Erfordernis des mindestens 10-jährigen ununterbrochenen Hauptwohnsitzes in Österreich abgesehen werden.   |
| Polen*      | 5 Jahre   |   |
| Portugal    | 6 Jahre   | Bürgerrechtserwerb bei Geburt im Land, sofern Elternteil seit 6 Jahren dort wohnhaft.   |
| Schweden    | 5 Jahre   | Bürgerrechtserwerb durch Erklärung vor 18 Jahren für seit 5 Jahren im Land wohnende Kinder, zwischen 18 und 20 Jahren für seit dem 13. Altersjahr im Land lebende Personen.   |
| Slowakei*   | 5 Jahre   | Ununterbrochener Wohnsitz seit mindestens 5 Jahren.   |
| Slowenien*  | 10 Jahre  | Während 10 Jahren tatsächlicher fester Wohnsitz in Slowenien, davon ununterbrochen die letzten 5 Jahre vor dem Gesuch.  |
| Spanien     | 10 Jahre  | Erleichterte Einbürgerung, sofern im Land geboren und seit 1 Jahr dort wohnhaft.  |
| Tschechien* | 5 beziehungsweise 10 Jahre                          | Ununterbrochener Wohnsitz seit mindestens 5 Jahren beziehungsweise 10 Jahre ununterbrochener Aufenthalt und ständiger Wohnsitz in Tschechien.   |
| Ungarn*     | 8 Jahre   | 8 Jahre ununterbrochener Wohnsitz. Erleichterte Einbürgerung (5 Jahre laufender Wohnsitz) für eine Person, die ihren Wohnsitz in Ungarn während ihrer Minderjährigkeit begründet hat.   |
| Zypern*     | 7 Jahre   | Vor Gesuch 12 Monate ununterbrochener Wohnsitz.   |

## **Anhang 5**

### **Emilie Schindelholz (CS-POP) Motion No 757 du 23 février 2005**

#### **Naturalisations: suivons la volonté populaire**

Le 26 septembre dernier, contrairement à la majorité du peuple suisse, les Juras-siens ont accepté clairement les deux objets prévoyant d'accorder la naturalisation facilitée pour les étrangers de la deuxième et de la troisième génération. Ils ont ainsi soutenu la quasi totalité des partis politiques jurassiens qui voulaient faire de ce pays un lieu accueillant qui sache reconnaître l'engagement et la volonté d'intégration des étrangers établis ici depuis leur naissance. Aussi, afin de prendre en compte la vo-lonté populaire exprimée, nous demandons au Gouvernement de proposer au Par-lement les modifications de la législation cantonale, en conformité avec le droit fédé-ral, permettant d'accorder plus facilement la nationalité suisse aux ressortissants étrangers de la deuxième et troisième génération établis dans notre Canton.

*Au vote, la motion no. 757 a été acceptée par 43 voix contre 3.*

[http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju\\_journal\\_deb/JOURNAL\\_DE\\_B\\_2005\\_02.pdf](http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_journal_deb/JOURNAL_DE_B_2005_02.pdf)

## **Anhang 6**

### **Projet de loi GE**

#### **Secrétariat du Grand Conseil**

*Projet présenté par les députés:*

*Mme et MM. Mark Muller, Claude Aubert, Jean Rémy Roulet, Ivan Slatkine, Christian Luscher, Jean-Michel Gros, Janine Hagmann, Patrice Plojoux, Edouard Cuendet, Pierre Weiss, Renaud Gautier, Bernard Annen, Alain Meylan, Michel Halpérin et Olivier Vaucher*

*Date de dépôt: 29 octobre 2004*

*Messagerie*

#### **PL 9417**

#### **Projet de loi**

#### **sur la naturalisation facilitée**

*(Modification de la loi sur la nationalité genevoise du 13 mars 1992 - A 4 05)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

#### **Article 1**

La loi sur la nationalité genevoise, du 13 mars 1992, est modifiée comme suit :

#### **Art. 11, al. 1bis (nouveau) et al. 2 (nouvelle teneur)**

1bis L'étranger de deuxième ou de troisième génération domicilié à Genève qui remplit les conditions du droit fédéral peut demander la nationalité genevoise sans avoir à justifier d'une durée de résidence dans le canton.

2 Le candidat peut présenter une demande de naturalisation quel que soit le titre de séjour dont il bénéficie.

#### **Art. 12, 1er phrase (nouvelle teneur) et lettre f (abrogée)**

A moins qu'il n'appartienne à la troisième génération, le candidat étranger doit en outre remplir les conditions suivantes :

PL 9417 2/6

#### **Art. 14, al. 1 (nouvelle teneur)**

1 Le Conseil d'Etat délègue au département chargé d'appliquer la présente loi la compétence de procéder à une enquête pour s'assurer que les conditions des articles 11 et 12 sont remplies.

### **Art. 15 Préavis du conseil administratif ou du maire (nouvelle teneur)**

L'étranger âgé de moins de 25 ans et l'étranger de deuxième génération doivent obtenir, sous la forme d'un préavis sommairement motivé en cas de refus, le consentement du conseil administratif ou du maire de la commune qu'il a choisie.

### **Art. 16bis (nouveau)**

Aucun préavis n'est nécessaire pour l'étranger de troisième génération.

### **Art. 18, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 (abrogé)**

3 S'il admet la demande d'un étranger âgé de moins de 25 ans ou d'un étranger de deuxième ou troisième génération qui satisfait aux conditions légales, sa décision est définitive.

### **Art. 19, al 2 (nouvelle teneur)**

2 Lorsque le Conseil d'Etat admet une demande malgré un préavis négatif du conseil municipal, respectivement du conseil administratif ou du maire statuant sur délégation au sens de l'article 16, alinéa 2, la commune peut demander au Grand Conseil qu'il se prononce sur ce refus.

### **Art. 20, al. 3 (nouvelle teneur)**

Le Conseil d'Etat entérine la décision par arrêté.

### **Art. 22 Emoluments (nouvelle teneur)**

1 L'étranger doit verser un émolument destiné à couvrir les frais de procédure, dont le montant est fixé dans le règlement d'application de la présente loi.

2 Cet émolument est exigible au moment de l'introduction de la demande et reste acquis à l'Etat, quelle que soit la décision prise au sujet de la requête.

3 Le règlement d'application peut prévoir un émolument réduit pour tenir compte de l'âge et de la situation financière du candidat.

3/6 PL 9417

### **Art. 25, al. 2 (nouvelle teneur)**

2 L'enfant qui atteint sa majorité avant la naturalisation de ses parents peut, à sa demande, continuer à être inclus dans la procédure.

## **Art. 53, al. 4 et 5 (nouveau)**

### ***Etranger de deuxième génération***

4 Dans la présente loi, le terme « étranger de deuxième génération » désigne l'étranger:

- a) ayant accompli cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse ;
- b) ayant résidé en Suisse depuis la fin de la scolarité obligatoire jusqu'au moment du dépôt de la demande ;
- c) dont l'un des parents est ou a été titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou d'un autre droit de séjour durable;

Les séjours temporaires à l'étranger à des fins de formation ne constituent pas une interruption de la durée de résidence.

### ***Etranger de troisième génération***

5 Dans la présente loi, le terme « étranger de troisième génération » désigne l'étranger :

- a) né en Suisse ;
- b) ayant accompli cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse ;
- c) ayant résidé en Suisse depuis la fin de la scolarité obligatoire jusqu'au moment du dépôt de la demande ;
- d) et dont l'un des parents a accompli au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse et était titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement depuis cinq ans au moment de la naissance de l'enfant.

## **Article 2 Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle.

PL 9417 4/6

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et

Messieurs les députés,

### **1. Généralités**

La Suisse compte aujourd'hui près d'un million et demi d'étrangers. Plus de la moitié d'entre eux sont nés ou vivent dans notre pays depuis plus de dix ans.

Le 26 septembre 2004, le peuple et les cantons suisses ont refusé de modifier la loi fédérale sur la nationalité et de rendre la naturalisation plus simple pour les étrangers de deuxième génération et automatique pour la troisième génération. Néanmoins, la Suisse romande a dans sa grande majorité accepté cette modification. A Genève, l'acceptation a été respectivement de 67,8 % pour le premier projet et de 72,4 %

pour le second. Cela démontre une claire volonté de faciliter la naturalisation de jeunes et d'adultes qui, d'ores et déjà intégrés dans notre société et Suisses dans les faits, doivent pouvoir l'être sur le papier aussi. Le but de ce projet de loi est donc d'introduire dans la loi genevoise toutes les possibilités d'allègement autorisées par le droit fédéral, afin de faciliter la naturalisation d'étrangers intégrés à notre société. Il s'agit donc pour les deuxième et troisième générations de simplifier la procédure et de supprimer les délais de résidence. Par ailleurs, les conditions de fond sont allégées pour la troisième génération. Ce projet de loi permet également une mise en conformité avec le droit fédéral. En effet, le parlement suisse a adopté le 3 octobre 2003 une autre modification de la loi fédérale sur la nationalité. Ces modifications entreront en vigueur début 2006 car le délai référendaire a expiré sans être utilisé. Elles concernent principalement les émoluments perçus lors d'une procédure de naturalisation. A partir de 2006, les cantons et les communes ne pourront percevoir que des émoluments se limitant à la couverture des frais. Bien entendu, les conditions prévues par le droit fédéral demeurent, à savoir les délais de résidence fédéraux, les conditions d'intégration à la communauté suisse ainsi que le respect de la législation.

5/6 PL 9417

## **2. Commentaires article par article**

### ***Art.11 al. 1 bis***

Le but de ce nouvel alinéa est d'introduire dans la loi genevoise des conditions de naturalisation facilitées pour les étrangers de deuxième et troisième génération. En effet, il supprime pour ces catégories d'étrangers l'obligation d'avoir résidé sur le sol genevois depuis deux ans.

### ***Art.12 let. f***

Cette nouvelle disposition instaure une forme de naturalisation simplifiée pour les étrangers de troisième génération. Ces derniers sont dispensés d'avoir à remplir d'autres conditions que celles qu'impose le droit fédéral. La lettre f est abrogée car elle est redondante avec la lettre a.

### ***Art.14 al. 1***

Le but de cette modification est de permettre une enquête plus rapide et qui se borne aux questions essentielles à la procédure.

### ***Art. 15***

Il s'agit d'intégrer les étrangers de deuxième génération dans cette procédure de préavis « facilitée ».

### **Art 16 bis**

Une disposition moins contraignante a été inscrite pour les étrangers de troisième génération qui sont dispensés de préavis communal.

### **Art. 18 al. 3 et 4 et art. 19 al. 2**

Les modifications de cet article découlent des modifications introduites aux articles 15 et 16 bis.

### **Art. 20 et 22**

Il s'agit ici de la modification de la loi genevoise induite par l'entrée en vigueur de la version révisée de la loi fédérale sur la nationalité. Elle concerne la question des émoluments qui ne peuvent dépasser un montant destiné à couvrir les frais de procédure.

### **Art. 25 al. 2**

Le but de la modification de cet alinéa est de permettre aux enfants qui deviennent majeur au cours de la procédure de naturalisation d'être compris dans une éventuelle décision favorable. Le droit genevois actuel exclut ces enfants de la décision finale, les obligeant à relancer une nouvelle procédure, avec toutes les contraintes de temps et de financement que cela comporte.

PL 9417 6/6

### **Art. 53 al. 4 et 5**

Ces nouveaux alinéas contiennent les définitions concernant les étrangers de deuxième et troisième générations. Ces définitions sont celles continues dans les projets de lois fédéraux approuvés par Genève et rejetés au niveau suisse lors de la votation du 26 septembre 2004. Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous remercions de réserver un accueil favorable au présent projet de loi.

## Anhang 7

### Entwicklung des Verfahrens bei der ordentlichen Einbürgerung

#### 1. Die Entwicklung des Einbürgerungsverfahrens seit 1848<sup>103</sup>

Die nachfolgenden Darlegungen sollen insbesondere die Rolle des Bundes bei der ordentlichen Einbürgerung seit 1848 aufzeigen. Der historische Überblick soll zeigen, welche Verpflichtungen bei der ordentlichen Einbürgerung die Bundesgesetzgebung den Kantonen jeweils auferlegt hat. Dabei werden auch materielle Erfordernisse erwähnt, da sie ebenfalls einen Einfluss auf den Ablauf des Verfahrens zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden haben können. Innerhalb der nachfolgend beschriebenen Bundesvorschriften konnten die Kantone und - nach Massgabe des kantonalen Rechts - die Gemeinden seit jeher das Verfahren betreffend die ordentliche Einbürgerung frei regeln.

Nach Artikel 43 Absatz 2 der **Bundesverfassung von 1848** durfte „kein Kanton das Bürgerrecht Ausländern erteilen, wenn sie nicht aus dem früheren Staatsverband entlassen werden“. Es handelte sich hierbei um die einzige Vorschrift über die Einbürgerung von Ausländern. Bürgerte ein Kanton einen Ausländer ein, der nicht die Entlassung aus seinem früheren Staatsverband nachwies, erklärte der Bundesrat die Einbürgerung als ungültig.

Einzelne Kantone waren bei den Einbürgerungen sehr grosszügig. Es kam vor, dass Ausländer sich nur einbürgern liessen, um in der Schweiz die Ehescheidung zu erlangen, die in ihrer Heimat unzulässig war. Nach dem Krieg 1870/1871 lag für Franzosen und Deutsche vielfach der Beweggrund zur Einbürgerung in der Absicht, sich der heimatlichen Militärpflicht zu entziehen.

Interessant ist, dass es 1848 keine eidgenössischen Wohnsitzfristen für die Einbürgerung gab. Es wurde somit den Kantonen überlassen, nach welcher Frist Ausländer die Einbürgerung beantragen konnten.

In die **Bundesverfassung von 1874** wurde die Bestimmung aufgenommen, dass die Bedingungen für die Erteilung des Bürgerrechtes an Ausländer sowie diejenigen, unter denen ein Schweizer zum Zwecke der Erwerbung eines ausländischen Bürgerrechtes auf sein Bürgerrecht verzichten kann, durch die Bundesgesetzgebung geregelt wird (Artikel 44).

Das danach entworfene Bundesgesetz ging von der Überlegung aus, dass das schweizerische Bürgerrecht dreifacher Natur sei; es beziehe sich nämlich auf Gemeinde, Kanton und Bund; allen diesen drei Interessenten müsse bei der Begründung desselben ein Mitwirkungsrecht eingeräumt werden; im Gegensatz zum früheren System wurde nun die Tätigkeit des Bundes in den Vordergrund gerückt, weil ihn wegen der Beziehung zum Ausland die Ablösung des Bewerbers vom früheren Staatsverband am meisten, ja ausschliesslich berührte.

Das **Bürgerrechtsgesetz vom 3. Juli 1876** sah vor, dass vor der Einbürgerung eines Ausländers, erfolge dieselbe durch Einkauf oder schenkungsweise, die Bewilli-

---

<sup>103</sup> Wichtigste Quelle zur Entwicklung vor 1953: Zeitschrift für schweizerisches Recht, Sonderheft „Das Schweizerbürgerrecht“, herausgegeben von Prof. Max Gutzwiller, Fribourg, Band 71, 1952, Heft 6

gung des Bundesrates einzuholen sei. Um sicher zu sein, dass der Bewerber das Schweizer Bürgerrecht nicht nur augenblicklicher Opportunität zuliebe nachsuche, schlug der Bundesrat vor, zu fordern, dass der Bewerber während mindestens einem Jahr seinen Wohnsitz in der Schweiz gehabt habe; das Gesetz verlangte weitergehend mindestens *2 Jahre Wohnsitz* und überliess es den Kantonen, diese Frist noch zu verlängern. Damit sollte den grössten Missbräuchen, insbesondere anstössiger „Verschacherung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts“, ein Riegel geschoben werden.

Die Stellung des Bundes gegenüber dem Ausland sicherte die Vorschrift, dass der Bundesrat die Bewilligung nur erteile, wenn die Verhältnisse des Bewerbers zu seinem Heimatstaat so beschaffen seien, dass aus seiner Aufnahme der Eidgenossenschaft voraussichtlich keine Nachteile erwachsen. Man liess damit das oft stossende Erfordernis fallen, dass der Bewerber nachweise, dass er aus dem bisherigen Staatsverband entlassen sei. Zudem begnügte man sich damit, solchen Personen, die neben dem Schweizer Bürgerrecht dasjenige eines fremden Staates hatten, diesem Staate gegenüber, solange sie dort wohnten, die Rechte und den Schutz eines Schweizer Bürgers zu versagen.

Das **Bundesgesetz betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe vom 25. Juni 1903** sah nach wie vor bloss einen zweijährigen Mindestwohnsitz in der Schweiz vor. Der Bundesrat überprüfte die Beziehungen des Bewerbers zum bisherigen Heimatstaat sowie dessen sonstige persönliche und Familienverhältnisse. Er konnte die Bewilligung verweigern, wenn diese Beziehungen oder diese Verhältnisse so beschaffen waren, dass aus der Einbürgerung des Gesuchstellers der Eidgenossenschaft Nachteile erwachsen wären.

Die wichtigste neue Bestimmung war Artikel 5, welcher die Kantone ermächtigte, die im Kanton geborenen Kinder von Ausländern ohne weiteres dann in das Kantons- und ein Gemeindebürgerrecht aufzunehmen, wenn ihre Mutter schweizerischer Herkunft war oder wenn die Eltern zur Zeit der Geburt des Kindes wenigstens fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hatten. Schon vor Erlass dieser Bestimmung hatten die Kantone Basel-Stadt, Genf und Zürich die Aufnahme junger Ausländer ins Schweizer Bürgerrecht erleichtert. Aus heutiger Sicht ist es interessant festzustellen, dass der Bund schon vor mehr als 100 Jahren Einbürgerungserleichterungen für ausländische Jugendliche der zweiten Generation vorsah; allerdings waren die Kantone frei, darüber zu entscheiden, ob sie diese Einbürgerungserleichterungen vorsehen wollten oder nicht. Nach der Ablehnung der Verfassungsvorlagen über die zweite und die dritte Ausländergeneration am 26. September 2004 haben wir heute eine ähnliche Situation: Die Kantone können selber darüber entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Einbürgerungserleichterungen für ausländische Jugendliche vorsehen wollen, und mehr als die Hälfte der Kantone hat bis heute davon auch Gebrauch gemacht.

Schliesslich sah das Gesetz auch noch vor, dass eine bundesrätliche Einbürgerungsbewilligung innert fünf Jahren nichtig erklärt werden konnte, wenn es sich herausstellte, dass die im Gesetz hiefür aufgestellten Bedingungen nicht erfüllt gewesen waren; der Bundesrat und die Kantone konnten die schon erteilte Einbürgerung jederzeit nichtig erklären, wenn sie auf betrügerische Weise erlangt worden war.

Eine wichtige Änderung brachte das **Bundesgesetz vom 26. Juni 1920** mit sich, das insbesondere durch strengere Anforderungen an den Wohnsitz bessere Gewähr für

die „schweizerische Gesinnung“, die „Assimilation“ der Bürgerrechtsbewerber zu schaffen suchte.

Andererseits erleichterten mehrere Kantone die Einbürgerung dadurch, dass sie das Bürgerrecht nicht nur in einer Burgergemeinde, sondern auch in einer Einwohnergemeinde als Grundlage des Kantonsbürgerrechts anerkannten (Genf, Bern, Luzern, Tessin, Aargau). Damit fielen die meist hohen, von den Burgergemeinden geforderten, für die Mehrzahl der Bewerber unerschwinglichen Einkaufsgelder weg, die sich darauf gründeten, dass der Neubürger dadurch den Mitgenuss der Burgergüter und die allfällige Armenunterstützung erwarb; wo aber die wohnörtliche an die Stelle der heimatlichen Armenpflege getreten war, stellten sich die Einkaufsgelder als reiner, einseitiger, durch keine Gegenleistung der Burgergemeinde begründeter Gewinn dar, sofern der Aufgenommene nicht im Gemeindebezirk wohnte.

Im Jahre 1930 betrug der Anteil an Ausländern an der Gesamtbevölkerung 8,7 %. Er war somit seit 1920 um 1,7 % gesunken, Dennoch führte der Wille, der Überfremdungsgefahr für die Zukunft wirksam vorzubeugen, am 20. Mai 1928 zu einer Abänderung von Artikel 44 BV. Es wurde dadurch ermöglicht, durch die Bundesgesetzgebung in bestimmten Fällen das *ius soli* einzuführen, nämlich zu bestimmen, dass das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizer Bürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizerbürgerin ist und die Eltern zur Zeit seiner Geburt in der Schweiz ihren Wohnsitz haben; die Einbürgerung sollte in diesen Fällen in der früheren Heimatgemeinde der Mutter erfolgen.

Der als Folge des zweiten Weltkriegs am 20. Dezember 1940 (ersetzt am **11. November 1941**) bis Ende 1952 gültige **Bundesratsbeschluss über Änderung der Vorschriften über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts** verschärfte die Bedingungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung durch den Bund. Diese konnte nach Artikel 1 Absatz 2 nur erteilt werden, wenn die Bundesbehörde „die volle Überzeugung gewonnen hat, dass der Bewerber den schweizerischen Anschauungen und Verhältnissen angepasst ist, und wenn nach Charakter und Gesinnung von ihm erwartet werden kann, dass er ein zuverlässiger Schweizer werde“.

Das **Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts** vom 29. September 1952, in Kraft seit dem 1. Januar 1953, löste den Bundesratsbeschluss ab. Erstmals wird hier der Begriff der „ordentlichen Einbürgerung“ verwendet. Nach Artikel 12 Absatz 1 wird das Schweizer Bürgerrecht im ordentlichen Verfahren mit der Einbürgerung in einem Kanton und in einer Gemeinde erworben. Nach Artikel 12 Absatz 2 ist die Einbürgerung nur gültig, wenn eine Einbürgerungsbewilligung der Bundesbehörde vorliegt.

Die Bewilligung wurde nach Artikel 13 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement für einen bestimmten Kanton erteilt, war auf drei Jahre befristet und konnte verlängert werden; das Departement konnte die Befugnis zur Erteilung der Bundesbewilligung an eine Abteilung übertragen. Die Bewilligung konnte hinsichtlich des Einbezuges von Familienmitgliedern geändert werden. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement konnte die Bewilligung vor der Einbürgerung widerrufen, wenn ihm Tatsachen bekannt wurden, bei deren Bekanntsein sie nicht erteilt worden wäre.

Die erwähnten Grundsätze gelten alle heute noch; für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ist jedoch seit dem 1.1.1992 nicht mehr das Eidge-

nössische Justiz- und Polizeidepartement, sondern das zuständige Bundesamt verantwortlich.

Vor der Erteilung der Bewilligung war nach Artikel 14 die Eignung zur Einbürgerung zu prüfen; diese Untersuchung sollte „ein möglichst umfassendes Bild von der Persönlichkeit des Bewerbers und seiner Angehörigen“ geben. Letzteres Kriterium wurde per 1.1.1992 gestrichen und durch eine präzisere Umschreibung des Begriffs der „Eignung“ ersetzt (Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse, Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen, Beachten der schweizerischen Rechtsordnung, Nichtgefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz).

Das Gesetz von 1952 enthielt mit Artikel 17 neu eine Bestimmung über das Doppelbürgerrecht. Wer sich einbürgern lassen wollte, musste demnach alles unterlassen, was die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit bezweckte. Soweit es nach den Umständen zumutbar war, musste auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet werden. Die Bestimmung galt nur für ordentliche, nicht jedoch für erleichterte Einbürgerungen und Wiedereinbürgerungen, wofür der Bund zuständig war. Artikel 17 wurde per 1.1.1992 aufgehoben. Seither bekämpft die Schweiz das Doppelbürgerrecht nicht mehr; es ist ohne jede Einschränkung erlaubt. Auf die Thematik des Doppelbürgerrechts wird im Übrigen im fünften Teil dieses Berichts näher eingegangen.

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat sich der Ablauf der Einbürgerungsverfahren ständig weiter entwickelt. Einerseits haben auch die Kantone und Gemeinden ihre Gesetzgebung überarbeitet, andererseits hat sich die Art und Weise des Zusammenspiels der Verfahren des Bundes, des Kantons und der Gemeinde in den letzten Jahren stark verändert. Dabei stand der Gedanke der Verfahrensökonomie im Vordergrund.

Vor der letzten grossen Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 23. März 1990, welche zur Hauptsache das Bürgerrecht der Ehegatten umfasste und am 1.1.1992 in Kraft trat, lief das Verfahren bei der ordentlichen Einbürgerung grundsätzlich wie folgt ab:

Die Bewerberin oder der Bewerber reichte beim zuständigen Bundesamt ein Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ein inkl. sämtliche benötigten Unterlagen wie Geburtschein, Eheschein und andere Zivilstandsurkunden sowie Wohnsitzzeugnisse, welche einen zwölfjährigen Wohnsitz in der Schweiz belegten. In der Folge führte das Bundesamt eine formelle Prüfung der Unterlagen durch. Dabei mussten oft fehlende Papiere nachverlangt werden. Waren die Unterlagen vollständig, wurde das Gesuch an die kantonale Behörde gesandt mit dem Auftrag, einen Erhebungsbericht zu erstellen<sup>104</sup>.

In den meisten Fällen führte die kantonale Behörde noch eine zusätzliche formelle Prüfung des Gesuches durch, was zu unnötigen Doppelspurigkeiten führte.

---

<sup>104</sup> Bis Ende 1991 gab es diesbezüglich keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage; erst per 1.1.1992 wurde mit Artikel 37 eine Bestimmung ins Bürgerrechtsgesetz eingefügt, welche ausdrücklich festhielt, dass die eidgenössische Behörde den Einbürgerungskanton mit denjenigen Erhebungen beauftragen kann, die für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen nötig sind.

Nach Erhalt des kantonalen Erhebungsberichts führte das zuständige Bundesamt jeweils noch eine materielle Prüfung des Gesuches durch (inkl. Überprüfung des Strafregisters sowie Einholen der Stellungnahme der damaligen Bundespolizei, heute Dienst für Analyse und Prävention). Waren die Voraussetzungen erfüllt, erteilte es die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung. Diese ist drei Jahre lang gültig und kann bei Bedarf verlängert werden. Da nach Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung jeweils noch das teilweise lange und umständliche kantonale und kommunale Verfahren durchgeführt werden musste, war es oft notwendig, die Einbürgerungsbewilligung zu verlängern, was wiederum einen unnötigen Zusatzaufwand verursachte (Einholen eines Ergänzungsberichts, neuerliche materielle Prüfung des Gesuches). Einen recht grossen Aufwand verursachten diejenigen Gesuche, welche der Kanton oder die Gemeinde, nicht jedoch der Bund ablehnte. Der Bund musste in diesen Fällen den Bewerberinnen und Bewerbern jeweils erklären, weshalb die kantonale oder kommunale Behörde das Gesuch ablehnte, und ihnen den Rückzug des Gesuches empfehlen. Da kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung bestehe, nütze ihnen im Falle der Ablehnung des Gesuches durch den Kanton oder die Gemeinde die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung nichts.

Die letzte grössere Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 23. März 1990<sup>105</sup>, welche auf den 1. Januar 1992 in Kraft trat, führte zu einer starken Zunahme der eingehenden Einbürgerungsgesuche. Diese war einerseits auf die Aufhebung Bekämpfung des Doppelbürgerrechts, andererseits auf die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung für ausländische Ehepartner von Schweizerinnen und Schweizern zurückzuführen. Die starke Gesuchszunahme veranlasste den Bund, zusammen mit den Kantonen nach Lösungen für eine Vereinfachung des Einbürgerungsverfahrens zu suchen. Im Vordergrund stand dabei das Verfahren der ordentlichen Einbürgerung.

## **2. Verfahrensvereinfachungen auf kantonaler Ebene**

Das traditionelle Verfahren sieht vor, dass beim Bund zuerst ein Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung gestellt wird, wobei Gemeinde und Kanton angehört werden. Erst nach Durchführung des in sich abgeschlossenen Bewilligungsverfahrens erfolgt das Einbürgerungsverfahren in der Gemeinde. Dieses traditionelle Verfahren führt zu einem erheblichen Aufwand für den Bund und hat eine Verlängerung des gesamten Einbürgerungsverfahrens zur Folge.

Der Bund hat deshalb in den letzten Jahren mit so vielen Kantonen wie möglich das Verfahren vereinfacht. Im Vordergrund stand dabei der Gedanke, dass das Verfahren nicht beim Bund, sondern beim Kanton oder der Gemeinde beginnen sollte. Es macht Sinn, wenn die lokalen Behörden das Gesuch entgegennehmen, es auf die Vollständigkeit der Unterlagen prüfen und anschliessend einen Erhebungsbericht einholen. Erst dann soll das Gesuch dem zuständigen Bundesamt zugestellt werden.

Mit etlichen Kantonen - darunter befinden sich insbesondere auch diverse grosse Kantone wie Zürich, Bern, Basel-Stadt, Waadt und Genf - konnte in den letzten Jahren das Verfahren zur Erteilung der Bundesbewilligung in diesem Sinne erheblich rationalisiert werden. Ende 2000 forderte der Bund die restlichen Kantone auf, ebenfalls Verfahrensvereinfachungen einzuführen. Diesem Aufruf sind bis heute fast alle

---

<sup>105</sup> AS 1991 1034 1043

Kantone nachgekommen. Der typische Ablauf eines vereinfachten Verfahrens, der nicht überall identisch ist, sieht folgendermassen aus:

Bei der Gemeinde oder beim Kanton wird ein einheitliches Gesuch zum Erwerb des Gemeindebürgerrechts, des Kantonsbürgerrechts sowie der Bundesbewilligung eingereicht. Nach Erteilung des Gemeindebürgerrechts gelangen die Akten an den Bund, der auf Grund der Gemeindeakten mit geringem Aufwand in der Lage ist, die Bundesbewilligung zu erteilen. Der Bund sendet anschliessend die Akten dem Kanton zur Erteilung des Kantonsbürgerrechts. Da die Gemeinde die grösste Einbürgerungshürde darstellt, hat dieses Verfahren den Vorteil, dass in der Gemeinde abgelehnte Gesuche in der Regel nicht mehr an den Bund gelangen, da die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung der gesuchstellenden Person nichts nützt, wenn die Gemeinde das Gesuch ohnehin ablehnen will.

Die Anstrengungen der Kantone in den letzten Jahren, in Zusammenarbeit mit dem Bund das Einbürgerungsverfahren zu vereinfachen, verdienen grosse Anerkennung insbesondere deshalb, weil diese Änderungen auf Antrag des Bundes hin von den Kantonen freiwillig eingeführt wurden, ohne dass es hierfür einer vorgängigen Revision des Bürgerrechtsgesetzes bedurft hätte.

Der allgemeine Trend zeigt daher immer mehr in Richtung Straffung des Verfahrens und Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen Bund und Kantonen. Zudem hat sich in den letzten Jahren immer mehr die Einsicht durchgesetzt, dass die Rolle des Bundes primär darin besteht, im Sinne einer Aufsichtsfunktion dafür zu sorgen, dass Kantone und Gemeinden die bundesrechtlichen Erfordernisse bei der Einbürgerung beachten.

## Anhang 8 Erteilung des Bürgerrechts

Reihenfolge der Erteilung des Bürgerrechts in Gemeinde, Kanton und Bund

|    | Erster Entscheid  | Zweiter Entscheid | Dritter Entscheid |
|----|-------------------|-------------------|-------------------|
| AG | Gemeinde          | Bund              | Kanton            |
| AI | Bund              | Gemeinde          | Kanton            |
| AR | Gemeinde          | Bund              | Kanton            |
| BE | Gemeinde          | Kanton            | Bund              |
| BL | Gemeinde und Bund | Kanton            |                   |
| BS | Gemeinde          | Bund              | Kanton            |
| FR | Bund              | Gemeinde          | Kanton            |
| GE | Gemeinde und Bund | Kanton            |                   |
| GL | Bund              | Gemeinde          | Kanton            |
| GR | Gemeinde          | Bund              | Kanton            |
| JU | Gemeinde          | Bund              | Kanton            |
| LU | Gemeinde          | Bund              | Kanton            |
| NE | Bund              | Gemeinde          | Kanton            |
| NW | Bund              | Gemeinde          | Kanton            |
| OW | Bund              | Gemeinde          | Kanton            |
| SG | Gemeinde          | Bund              | Kanton            |
| SH | Bund              | Gemeinde          | Kanton            |
| SO | Gemeinde          | Bund              | Kanton            |
| SZ | Bund              | Gemeinde          | Kanton            |
| TG | Bund              | Gemeinde          | Kanton            |
| TI | Gemeinde          | Bund              | Kanton            |
| UR | Bund              | Gemeinde          | Kanton            |
| VD | Gemeinde          | Kanton            | Bund              |
| VS | Gemeinde          | Bund              | Kanton            |
| ZG | Bund              | Gemeinde          | Kanton            |
| ZH | Gemeinde          | Kanton            | Bund              |

## Anhang 9 Zuständigkeit der Gemeindebehörden in Einbürgerungsfragen

| Kanton | Volk an der Urne                                |                              | Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament  |  | Exekutivbehörden  |  | Bemerkungen   |
|--------|---|------------------------------|--|--|---|--|---|
|        | Vor dem<br>09.07.2003                           | Nach dem<br>09.07.2003       | Vor dem<br>09.07.2003  | Nach dem<br>09.07.2003   | Vor dem<br>09.07.2003   | Nach dem<br>09.07.2003   |   |
| AG     | Sofern ein Referendum gegen Gemeindeversammlung | Kein Referendum mehr möglich | Ja   | Ja   |   |  |   |
| AI     |   |                              |  |  |   |  | Das Gemeindebürgerrecht von Appenzell wird vom Grosse Rat, dasjenige von Oberegg vom Bezirksrat erteilt.  |
| AR     | Ja  | Nein                         |  |  | - Bei Rechtsanspruch<br>- Falls in der Gemeindeordnung an den Gemeinderat delegiert | Ja   |   |
| BE     |   |                              | Ja, wobei ein Drittel der Gemeinden Zuständigkeit an Gemeinderat (Exekutive) delegiert haben | Ja, wobei ein Drittel der Gemeinden Zuständigkeit an Gemeinderat (Exekutive) delegiert haben |   |  | Ab 01.01.2006: Exekutivbehörde  |
| BL     |   |                              | Ja   | Ja   |   |  | Seit 01.01.2001 ist grundsätzlich die Gemeindeversammlung zuständig, mit der Möglichkeit, die Einbürgerungskompetenz der Exekutive zu übertragen. |
| BS     |   |                              | Falls kein Rechtsanspruch besteht: in zwei Gemeinden (in Stadt das Parlament)                | Falls kein Rechtsanspruch besteht: in zwei Gemeinden (in Stadt das Parlament)                | Bei Rechtsanspruch  | Bei Rechtsanspruch   |   |
| FR     |   |                              | Oui  | Oui  | Oui, dans le cas des étrangers de la 2 <sup>ème</sup> génération                    | Oui, dans le cas des étrangers de la 2 <sup>ème</sup> génération |   |
| GE     |   |                              |  |  |   |  | Les communes n'ont pas de pouvoir de décision et ne peuvent que formuler un préavis.  |
| GL     | Teils   | Nein                         | Teils  | Fast alle (in wenigen)   | Bei Rechtsanspruch  | Bei Rechtsan-  |   |

|           |                        |   |  | Gemeinden blockierte<br>Verfahren)                                     |                            | spruch                     |  |
|-----------|------------------------|---|--|--|----------------------------|----------------------------|--|
| <b>GR</b> | 2 Gemeinden            | 2 Gemeinden (Moratorium bis zur Überarbeitung der Rechtsgrundlagen) | ca. 50 %   | ca. 50 %   | ca. 50 %                   | ca. 50 %                   |  |
| <b>JU</b> |                        |   | Oui  | Oui  |                            |                            |  |
| <b>LU</b> | 3 Gemeinden            | Keine   | In 98 Gemeinden Gemeindeversammlung; in 4 Gemeinden Gemeindeparlamente | In 94 Gemeinden Gemeindeversammlung; in 2 Gemeinden Gemeindeparlamente | Keine                      | Keine                      |  |
| <b>NE</b> |                        |   |  |  | Oui                        | Oui                        |  |
| <b>NW</b> |                        |   | Für Erwachsene   | Für Erwachsene   | Für Kinder und Jugendliche | Für Kinder und Jugendliche |  |
| <b>OW</b> | teilweise              | Nein  | Teilweise  | Alle   |                            |                            |  |
| <b>SG</b> | vereinzelt             | Nein  | Ja   | Ja   |                            |                            |  |
| <b>SH</b> |                        |   | Ja   | Ja   |                            |                            |  |
| <b>SO</b> |                        |   | In 96 % der Fälle  | In 96 % der Fälle  | In 4 % der Fälle           | In 4 % der Fälle           |  |
| <b>SZ</b> | In 25 von 30 Gemeinden | Nein  |  | Ja   |                            |                            |  |
| <b>TG</b> |                        |   | Ja   | Ja   |                            |                            |  |
| <b>TI</b> |                        |   | Sì   | Sì   | In caso di diritto         | In caso di diritto         |  |
| <b>UR</b> | 7 Gemeinden            | Nein  | 13 Gemeinden   | In allen Gemeinden   |                            |                            |  |
| <b>VD</b> |                        |   | Oui  | Oui  |                            | Oui*                       | *<br>dès le 01.05.2005   |
| <b>VS</b> |                        |   | Oui  | Oui  |                            |                            |  |
| <b>ZG</b> |                        |   | Ja   | Ja   | Bei Rechtsanspruch         | Bei Rechtsanspruch         |  |
| <b>ZH</b> |                        |   | Ja   | Ja   | Bei Rechtsanspruch         | Bei Rechtsanspruch         | Das kantonale Recht räumte den Gemeinden stets die Möglichkeit einer Kompetenzdelegation an ihre Exekutive ein. Mehr als ein Drittel haben davon Gebrauch gemacht. |



## Anhang 10 Zuständigkeit der kantonalen Behörden für die ordentliche Einbürgerung

| Kanton | Legislative    | Exekutive                          | Bemerkungen                   |
|--------|----------------|------------------------------------|-------------------------------|
| AG     | Grosser Rat    |                                    |                               |
| AI     | Grosser Rat    |                                    |                               |
| AR     |                | Regierungsrat                      |                               |
| BE     |                | Regierungsrat oder Direktion       | Ab 1.1.2006                   |
| BL     | Landrat        |                                    |                               |
| BS     | Grosser Rat    | Regierungsrat bei Rechtsanspruch   |                               |
| FR     | Grosser Rat    |                                    |                               |
| GE     |                | Conseil d'Etat                     |                               |
| GL     |                | Regierungsrat                      |                               |
| GR     |                | Regierungsrat                      |                               |
| JU     |                | Gouvernement                       |                               |
| LU     |                | Justiz- und Sicherheitsdepartement |                               |
| NE     |                | Conseil d'Etat                     |                               |
| NW     |                | Landrat                            | Justizdirektion für Unmündige |
| OW     | Kantonsrat     |                                    |                               |
| SG     |                | Regierungsrat                      |                               |
| SH     | Kantonsrat     |                                    |                               |
| SO     |                | Regierungsrat                      |                               |
| SZ     | Kantonsrat     |                                    |                               |
| TG     |                | Regierungsrat                      |                               |
| TI     | Gran Consiglio |                                    |                               |
| UR     | Landrat        |                                    |                               |
| VD     |                | Conseil d'Etat                     |                               |
| VS     | Grosser Rat    |                                    |                               |
| ZG     | Kantonsrat     |                                    |                               |
| ZH     |                | Direktion des Innern               |                               |

## Anhang 11

### Die kantonalen Wohnsitzfristen bei der ordentlichen Einbürgerung

#### 1. Kantone mit kurzen Wohnsitzfristen (zwei bis drei Jahre)

| <i>Kanton</i> | <i>Mindestdauer des Wohnsitzes</i>   |
|---------------|--|
| AR            | 3 Jahre in der Gemeinde  |
| BE            | 2 Jahre, Ausnahmen möglich   |
| FR            | 3 Jahre im Kanton  |
| GE            | 2 Jahre  |
| JU            | 2 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde, Ausnahmen möglich  |
| LU            | mindestens 3 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde, wovon unmittelbar vor der Gesuchseinreichung mind. 1 Jahr ununterbrochen  |
| NE            | die 3 letzten Jahre vor der Gesuchseinreichung ununterbrochen im Kanton  |
| SH            | 2 Jahre im Kanton und in der Einbürgerungsgemeinde   |
| VD            | 3 Jahre im Kanton, max. 3 Jahre in der Gemeinde. Wer die kantonale Frist erfüllt, kann das Gesuch bei der Gemeinde einreichen, wenn er mindestens 2 Jahre in der Gemeinde wohnte |
| ZH            | mindestens 2 Jahre ununterbrochen in der Einbürgerungsgemeinde   |

#### 2. Kantone mit mittleren Wohnsitzfristen (fünf oder sechs Jahre)

|    |   |
|----|---|
| AG | 5 Jahre im Kanton, drei Jahre ununterbrochen vor Gesuchseinreichung in der Einbürgerungsgemeinde                              |
| AI | 5 Jahre im Kanton   |
| BL | 5 Jahre im Kanton, max. 5 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde  |
| BS | 5 Jahre im Kanton, max. 5 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde  |
| GL | 6 Jahre im Kanton, wovon die letzten drei ununterbrochen in der Einbürgerungsgemeinde   |
| GR | 6 Jahre im Kanton, wovon 3 in den letzten 5 Jahren und mind. 4 in der Gemeinde, wovon zwei unmittelbar vor Gesuchseinreichung |
| OW | 5 Jahre   |
| SG | 5 Jahre im Kanton   |
| SO | 6 Jahre im Kanton   |
| SZ | In der Regel 5 Jahre in einer Schwyzer Gemeinde   |
| TG | 6 Jahre im Kanton, wovon mind. 3 Jahre ununterbrochen in der politischen Gemeinde   |
| TI | 5 Jahre im Kanton, 3 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde, wovon die 2 letzten Jahre ununterbrochen vor der Gesuchseinreichung  |
| VS | 5 Jahre im Kanton, wovon 1 in den letzten 3 Jahren vor Gesuchseinreichung   |
| ZG | 5 Jahre im Kanton, wovon die letzten 3 Jahre ununterbrochen in der Einbürgerungsgemeinde                                      |

#### 3. Kantone mit langen Wohnsitzfristen (zehn bis zwölf Jahre)

|    |                                   |
|----|-----------------------------------|
| NW | 12 Jahre, 3 Jahre in der Gemeinde |
| UR | 10 Jahre ununterbrochen im Kanton |

## Anhang 12 Verlust des Bürgerrechts durch Einbürgerung

| Staaten, deren Bürger durch Einbürgerung in der Schweiz ihre Staatsangehörigkeit <b>automatisch verlieren</b> 1) |                                 | Staaten, deren Bürger durch Einbürgerung in der Schweiz ihre Staatsangehörigkeit <b>nicht verlieren</b> 1) |                                |
|--|---------------------------------|--|--------------------------------|
| Andorra  | Mali                            | Afghanistan  | Mazedonien                     |
| Äthiopien  | Mauretanien                     | Ägypten  | Moldau                         |
| Belarus (Weissrussland)  | Mauritius                       | Albanien   | Mongolei                       |
| Belgien  | Mexiko (unklar!)                | Algerien   | Neuseeland <sup>3)</sup>       |
| Bolivien   | Mosambik                        | Argentinien  | Palästinensische Herkunft/Peru |
| Bosnien-Herzegowina  | Nepal                           | Armenien <sup>3)</sup>   | Polen                          |
| Botsuana   | Nicaragua                       | Aserbajdschan  | Portugal                       |
| Brasilien <sup>4)</sup>  | Niederlande <sup>5)</sup>       | Australien   | Rumänien                       |
| Burundi  | Nigeria                         | Bangladesch  | Russland                       |
| China (Volksrepublik)  | Norwegen                        | Bulgarien  | San Marino                     |
| Dänemark   | Österreich <sup>2)</sup>        | Chile  | Schweden                       |
| Deutschland <sup>2)</sup>  | Pakistan                        | China (Taiwan)   | Serbien und Montenegro         |
| Dschibuti  | Panama                          | Costa Rica   | Seychellen                     |
| Ecuador <sup>4)</sup>  | Paraguay                        | Dom. Republik  | Sierra Leone                   |
| Elfenbeinküste   | Philippinen                     | El Salvador  | Singapur                       |
| Estland  | Ruanda                          | Finnland   | Slowakei                       |
| Gabun  | Sambia                          | Frankreich   | Slowenien                      |
| Georgien   | Senegal                         | Gambia   | Spanien <sup>6)</sup>          |
| Ghana  | Somalia                         | Griechenland   | St. Lucia                      |
| Haiti  | Sri-Lanka                       | Guatemala  | Sudan                          |
| Honduras   | Südafrika                       | Hongkong   | Syrien                         |
| Indien   | Südkorea                        | Iran <sup>3)</sup>   | Tadschikistan                  |
| Indonesien   | Tansania                        | Irland   | Tibetische Herkunft            |
| Irak <sup>2)</sup>   | Thailand                        | Israel   | Togo                           |
| Island   | Tonga                           | Italien  | Tschad                         |
| Japan  | Trinidad und Tobago             | Jemen  | Türkei                         |
| Kamerun  | Tschechische Rep. <sup>7)</sup> | Jordanien  | Turkmenistan                   |
| Kapverden  | Tunesien <sup>3)</sup>          | Kambodscha   | Ungarn                         |
| Republik Kasachstan  | Uganda                          | Kanada   | Uruguay                        |
| Kenia  | Ukraine                         | Kolumbien  | USA                            |
| Kongo, Dem.Rep.  | Venezuela                       | Koreanische Volksrep. <sup>3)</sup>  | Vereinigtes Königreich*        |
| Kongo, Republik/Brazz.   |                                 | Kroatien   | Vietnam                        |
| Kuba   |                                 | Laos   | Zypern                         |
| Kuwait   |                                 | Lettland <sup>4)</sup>   |                                |
| Liberia  |                                 | Libanon  |                                |
| Libyen   |                                 | Liechtenstein  |                                |
| Luxemburg  |                                 | Litauen  |                                |
| Madagaskar   |                                 | Malta  |                                |
| Malaysia <sup>3)</sup>   |                                 | Marokko  |                                |

- 1) Diese Liste beruht auf Informationen, die dem Bundesamt für Migration (BFM) am 01. Juni 2005 zur Verfügung standen. Für die Richtigkeit kann **keine Gewähr** übernommen werden. Verbindliche Informationen können ausschliesslich die zuständigen Behörden der einzelnen Staaten erteilen (in der Schweiz die entsprechenden diplomatischen oder konsularischen Vertretungen).
- 2) Angehörige dieser Staaten können in gewissen Fällen bei ihren Heimatbehörden ein Gesuch um um Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit stellen. Genauere Auskünfte erteilen die entsprechenden diplomatischen oder konsularischen Vertretungen.
- 3) Die bisherige Staatsangehörigkeit geht zwar nicht automatisch verloren, kann jedoch aberkannt werden.
- 4) Verlust in bestimmten Fällen möglich.
- 5) Ausländer der 2. Generation und die Ehepartner verlieren die niederländische Staatsangehörigkeit nicht.
- 6) Die spanische Staatsangehörigkeit wird bei Abgabe einer Beibehaltserklärung beibehalten.
- 7) Die Ehepartner verlieren die tschechische Staatsangehörigkeit nicht.

\* (Grossbritannien und Nordirland)