



Zusammenfassung des Berichts des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts 20.12.2005

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	1
1.1	Weshalb ein Bericht über Fragen des Bürgerrechts?	1
1.2	Erarbeitung des Berichts	1
1.3	Kurze Darstellung des geltenden Rechts	1
1.4	Die wichtigsten Anliegen der abgelehnten Revisionsvorschläge (erleichterter Bürgerrechtserwerb für Jugendliche der zweiten und der dritten Generation)	2
1.4.1	Vorlage über die erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation	3
1.4.2	Vorlage über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation.....	3
2.	Hängige Fragen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3
2.1	Ausländische Jugendliche der zweiten und der dritten Generation	3
2.2	Verfahrensvereinfachungen	4
2.3	Wohnsitzfristen.....	5
2.4	Einbürgerungen auf Gemeindeebene und Beschwerderecht.....	5
2.5	Doppelbürgerrecht	6
2.6	Missbrauchsbekämpfung	10

1. Ausgangslage

1.1 Weshalb ein Bericht über Fragen des Bürgerrechts?

Am 26. September 2004 haben Volk und Stände eine Verfassungsänderung betreffend Erleichterungen des Bürgerrechtserwerbs für ausländische Jugendliche der zweiten und der dritten Generation abgelehnt. Bereits im Vorfeld dieser Abstimmung und auch nachher gab es auf Bundes- und kantonaler Ebene verschiedene politische Vorstösse zu diesem Thema, teilweise mit unterschiedlicher Stossrichtung. Der Bundesrat hat deshalb das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, bis Ende 2005 einen Bericht über hängige Fragen des Bürgerrechts zu verfassen.

1.2 Erarbeitung des Berichts

Das Bundesamt für Migration hat darauf eine Arbeitsgruppe gebildet, welche sich aus interessierten Stellen des Bundes und einigen Kantonen zusammensetzte. Darin vertreten waren 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).

Im Bericht werden neben den Anregungen der Mitglieder der Arbeitsgruppe auch diejenigen der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst, welche zur Stellungnahme zum Bericht eingeladen wurde und in welcher die meisten kantonalen Einbürgerungsbehörden vertreten sind, berücksichtigt.

1.3 Kurze Darstellung des geltenden Rechts

Das schweizerische Staatsangehörigkeitsrecht zeichnet sich durch folgende Besonderheiten aus:

Dreistufiges Verfahren bei der ordentlichen Einbürgerung

Zuständig für die ordentliche Einbürgerung sind der Kanton und die Gemeinde. Die Kantone stellen eigene Wohnsitz- und Eignungsvorschriften auf. Sie regeln autonom, inwieweit die Gemeinden selber noch zusätzliche entsprechende Erfordernisse aufstellen können. Der Bund selber hat keine Kompetenz, einen Kanton oder eine Gemeinde zu einer Einbürgerung zu zwingen oder ein bestimmtes Verfahren (Entscheidinstanz, Beschwerdeinstanz) vorzuschreiben. Hingegen ist jede Einbürgerung nur gültig, sofern eine Einbürgerungsbewilligung des Bundes vorliegt. Diese wird erteilt, wenn die Bewerberin oder der Bewerber seit mindestens zwölf Jahren in der Schweiz wohnt (die zwischen der Vollendung des 10. und des 20. Lebensjahres in der Schweiz verbrachten Jahre werden dabei doppelt gerechnet), die schweizerische Rechtsordnung beachtet, die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet und bei uns integriert ist.

Im Jahre 2004 wurden gut 27'000 Personen in der Schweiz im ordentlichen Verfahren eingebürgert.

Erleichterte Einbürgerung mit Zuständigkeit des Bundes

Wird an ein familienrechtliches Ereignis (Abstammung von einem schweizerischen Elternteil, Heirat eines Ausländers oder einer Ausländerin mit einer Schweizerin beziehungsweise einem Schweizer) angeknüpft, erfolgt die Einbürgerung ausschliesslich durch den Bund. Es handelt sich in diesen Fällen um erleichterte Einbürgerungen, wobei der Kanton vorher angehört wird. Im Vordergrund steht die erleichterte Einbürgerung des ausländischen Ehepartners einer Schweizerin oder eines Schweizers.

Im Jahre 2004 wurden rund 9'500 Personen erleichtert eingebürgert.

Beschwerderecht in der Regel nur bei erleichterten Einbürgerungen

Ein allgemeines Beschwerderecht besteht nur bei den erleichterten Einbürgerungen sowie den - zahlenmässig unbedeutenden - Wiedereinbürgerungen. In beiden Fällen ist der Bund für die Einbürgerung zuständig. Nicht nur die Bewerberin oder der Bewerber, sondern auch der Kanton kann Entscheide des Bundesamtes für Migration anfechten. Bei ordentlichen Einbürgerungen besteht ein allgemeines Beschwerderecht nur dann, wenn das kantonale Recht dies vorsieht (Ausnahme: Beschwerderecht gegen diskriminierende Entscheide gemäss Praxis des Bundesgerichts zu Art. 8 Abs. 2 BV). Drei Kantone haben bisher ein allgemeines Beschwerderecht eingeführt (VD, BE, GE).

Doppelbürgerrecht

Ausländerinnen und Ausländer, welche sich in der Schweiz einbürgern lassen, müssen seit dem 1.1.1992 nicht mehr auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten. Das Doppelbürgerrecht ist somit nach schweizerischem Recht erlaubt. Trotzdem verlieren viele Ausländerinnen und Ausländer, die sich in der Schweiz einbürgern lassen, ihre Staatsangehörigkeit automatisch aufgrund ihres Heimatrechts. Vor 1992 mussten Ausländerinnen und Ausländer, die sich im ordentlichen Verfahren einbürgern liessen, auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten, sofern dies nach den Umständen zumutbar war.

1.4 Die wichtigsten Anliegen der abgelehnten Revisionsvorschläge (erleichterter Bürgerrechtserwerb für Jugendliche der zweiten und der dritten Generation)

Am 26. September 2004 hat das Volk eine Revision der Bundesverfassung zu den Themen "Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation" sowie "Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation" verworfen. Auch eine Mehrheit der Stände war gegen die beiden Vorlagen.

Angenommen wurde hingegen eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes, welche die Einführung von bloss kostendeckenden Gebühren sowie Einbürgerungserleichterungen für Personen schweizerischer Herkunft zum Gegenstand hatte.

1.4.1 Vorlage über die erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation

Die Bundesverfassung hätte durch diese Vorlage dahingehend geändert werden sollen, dass der Bund die Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone erleichtern kann.

Für den Fall der Annahme der Verfassungsänderung sah die gesetzliche Regelung für junge Ausländerinnen und Ausländer einen Anspruch auf die erleichterte Einbürgerung vor. Voraussetzung hierfür wäre das Absolvieren von mindestens fünf Jahren der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz gewesen. Die Verfassungsvorlage wurde von 56,8 % der Stimmenden verworfen.

1.4.2 Vorlage über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation

Die Bundesverfassung hätte vorsehen sollen, dass der Bund neu auch den Bürgerrechtserwerb durch Geburt in der Schweiz regeln kann, wenn mindestens ein Elternteil hier aufgewachsen ist.

Für den Fall der Annahme sah die gesetzliche Regelung vor, dass das in der Schweiz geborene Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizer Bürgerin oder Bürger 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 wurde von 51,6 % der Stimmenden verworfen.

2. Hängige Fragen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

2.1 Ausländische Jugendliche der zweiten und der dritten Generation

Nach dem Scheitern der beiden bundesrechtlichen Vorlagen stellt sich die Frage nach der künftigen Rolle des Bundes und der Kantone in diesem Bereich.

Am 26. September 2004 wurde zum dritten Mal eine Änderung der Bundesverfassung, welche die Einführung einer erleichterten Einbürgerung für in der Schweiz aufgewachsene Jugendliche der zweiten Generation vorsah, in einer Volksabstimmung verworfen. Volk und Stände wollten auch nicht, dass Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation unter bestimmten Voraussetzungen das Schweizer Bürgerrecht mit ihrer Geburt erwerben können. Aufgrund dieses Abstimmungsergebnisses ist eine Neuauflage der Revision in absehbarer Zukunft ausgeschlossen. 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 ihrem internen Recht und im Rahmen des geltenden Bundesrechts weitgehende Einbürgerungserleichterungen für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation einführen.

Betreffend die erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation können die Kantone die im Herbst 2004 vom Bund vorgeschlagene Regelung übernehmen und somit Einbürgerungserleichterungen für ausländische Jugendliche, welche mindestens während fünf Jahren unsere Schulen besucht haben, vorsehen.

Die vorgeschlagene Regelung für Ausländerinnen und Ausländer der *dritten Generation* kann hingegen nicht ohne weiteres übernommen werden. Indessen könnten die Kantone im Rahmen des geltenden Rechts Einbürgerungserleichterungen für diese Personen vorsehen, so zum Beispiel die Möglichkeit, die Einbürgerung in einem unbürokratischen Verfahren bereits ab dem 11. Altersjahr beantragen zu können.

2.2 Verfahrensvereinfachungen

In der Verfassungsvorlage über die Einbürgerung der zweiten Generation war zusätzlich vorgesehen gewesen, die etwas schwerfällige eidgenössische Einbürgerungsbewilligung durch das Institut des Zustimmungsrechts des Bundes zu ersetzen. Nach dem Scheitern der Verfassungsvorlage bleibt die Frage bestehen, ob der Ablauf des Einbürgerungsverfahrens zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden auf andere Weise optimiert werden kann.

Es lohnt sich nicht, eine neue Verfassungsänderung auszuarbeiten, welche allein den Zweck hat, die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung durch ein Zustimmungsrecht des Bundes zu ersetzen. Das Bundesamt für Migration hat mit den meisten Kantonen Vereinbarungen abgeschlossen, welche im Endergebnis dazu führen, dass sich die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung kaum mehr von einem Zustimmungsrecht des Bundes unterscheidet. Die heute geltende Regelung kann somit beibehalten werden.

Es wird den Kantonen empfohlen, das ihrige dazu beizutragen, um das Verfahren zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden so einfach wie möglich zu gestalten. Ein minimaler 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. Dies wird in den Kantonen Bern, Waadt und Zürich bereits heute so gehandhabt.

Der Bund soll wie bisher bei Gesuchen um ordentliche Einbürgerung im Normalfall nur noch abklären, ob auf Bundesebene Informationen vorliegen, welche die Einbürgerung ausschliessen (Abklärung über die Beachtung der Rechtsordnung und das Nichtvorliegen eines Sicherheitsrisikos). Die Überprüfung der übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen (Erfüllen der Wohnsitzvoraussetzungen; Integration; Vertrautsein mit den schweizerischen Verhältnissen; Erfüllung der Verpflichtungen im Bereich von Betreuung und Konkurs sowie der Steuerpflicht) wird bereits heute weitgehend den Kantonen und Gemeinden überlassen. Die Einbürgerungsvoraussetzungen des kantonalen Rechts stimmen in diesem Bereich mit denjenigen des Bundes überein.

2.3 Wohnsitzfristen

Die Schweiz kennt mit 12 Jahren eine im internationalen Vergleich gesehen lange Wohnsitzfrist. Wäre die Revision der Bundesverfassung über die erleichterte Einbürgerung ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation angenommen worden, hätte die darauf folgende Gesetzesänderung zusätzlich zur erleichterten Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer auch eine Reduktion der eidgenössischen Wohnsitzfrist von zwölf auf acht Jahre beinhaltet. Eine entsprechende Änderung des Bürgerrechtsgesetzes könnte auch heute noch erfolgen, da hierfür keine vorausgehende Revision der Bundesverfassung notwendig ist.

Kurz nach der oben erwähnten Volksabstimmung wurde im Nationalrat eine Motion eingereicht, wonach die bundesrechtliche Wohnsitzfrist von zwölf auf acht Jahre gesenkt werden soll und Kantone und Gemeinden bei der ordentlichen Einbürgerung höchstens noch Wohnsitzfristen von bis zu drei Jahren vorsehen können. Der Bundesrat lehnte die Motion ab, wies jedoch gleichzeitig darauf hin, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bis Ende 2005 einen Bericht über die im Bereich des Bürgerrechts hängigen Fragen erstellen und darin auch auf die Frage des Wohnsitzes eingehen werde.

Nach dem negativen Ausgang der Abstimmung vom 26. September 2004 ist anzunehmen, dass zurzeit auch eine Senkung der Wohnsitzfristen politisch nicht opportun wäre, dies umso weniger, als hier Einbürgerungserleichterungen zur Debatte stehen, welche nicht nur die zweite und die dritte Generation, sondern insbesondere auch Ausländerinnen und Ausländer, die erst lange nach ihrer Geburt in die Schweiz gekommen sind, betreffen.

Weniger umstritten als eine Senkung der eidgenössischen Wohnsitzfrist von zwölf auf acht oder zehn Jahre dürfte eine Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen sein. Es ist in der Tat stossend, wenn jemand, der seit zwölf Jahren in der Schweiz wohnt, wegen eines Umzugs in einen anderen Kanton in der Mehrheit der Fälle erneut fünf bis zwölf Jahre warten muss, um ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können. Selbst ein Umzug innerhalb des Kantons kann zur Folge haben, dass die betroffene Person während vieler Jahre kein Einbürgerungsgesuch mehr stellen kann. Dies ist nicht mehr zeitgemäss und steht im Gegensatz zur heute herrschenden Mobilität der Bevölkerung. Das Bedürfnis nach einer bundesrechtlich einheitlichen Lösung in diesem Bereich wird insbesondere von der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst hervorgehoben.

Den Kantonen, welche nach wie vor lange kantonale und kommunale Wohnsitzfristen kennen, wird empfohlen, diese zu reduzieren. Diejenigen Kantone und – im Rahmen des kantonalen Rechts – diejenigen Gemeinden, welche heute noch mittlere und lange Wohnsitzfristen kennen, haben nämlich schon jetzt die Möglichkeit, in ihrer Gesetzgebung die kantonalen bzw. kommunalen Wohnsitzfristen herabzusetzen und beispielsweise höchstens drei Jahre Wohnsitz als Voraussetzung für die Einbürgerung zu verlangen.

2.4 Einbürgerungen auf Gemeindeebene und Beschwerderecht

Das Bundesgericht hat in zwei Urteilen vom 9. Juli 2003 unter anderem entschieden, dass Urnenabstimmungen über Einbürgerungen nicht mehr zulässig seien.

Das Einbürgerungsverfahren sei kein politischer Akt, sondern ein Verwaltungsakt. Auch wenn kein eigentlicher Anspruch auf Einbürgerung bestehe, dürften keine diskriminierenden Entscheide gefällt werden. Ablehnende Entscheide seien zu begründen.

Die beiden Bundesgerichtsentscheide haben eine rege Diskussion ausgelöst. Auf Bundesebene sind zwei parlamentarische Initiativen zu diesem Thema hängig. Hinzu kommen drei kantonale Standesinitiativen. Am 18. November 2005 hat zudem die Schweizerische Volkspartei (SVP) die Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“ eingereicht.

Im Mittelpunkt des Interesses stand gegen Ende des Jahres 2005 vor allem die parlamentarische Initiative Pfisterer. Die Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (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.

2.5 Doppelbürgerrecht

Bereits einige Monate vor der erwähnten Volksabstimmung wurde im Nationalrat eine Motion mit dem Titel „Ausschluss des Doppelbürgerrechts“ eingereicht. Sie wurde vom Bundesrat unter Hinweis auf den vorliegenden Bericht abgelehnt.

Im Bericht wird aufgezeigt, dass Doppelbürgerrechte auf verschiedene Art entstehen können. Ein Drittel der heutigen von Schweizerinnen und Schweizern eingegangenen Ehen sind binational. Zudem gilt heute in nahezu allen Ländern der Grundsatz, dass die Eltern in Bezug auf die Weitergabe ihrer Nationalität an ihre Kinder gleichberechtigt sind. Dies führt jedoch dazu, dass alle diese Kinder Doppelbürger werden. Es existieren keine statistischen Zahlen darüber, ob mehr Doppelbürgerrechte durch Abstammung oder durch Einbürgerung entstehen; doch ist anzunehmen, dass dieses Verhältnis recht ausgeglichen ist.

Die Schweiz hat ihren eigenen Bürgerinnen und Bürgern mit Wohnsitz im Ausland seit jeher gestattet, zusätzlich zur schweizerischen eine weitere Staatsangehörigkeit anzunehmen. Von den rund 623'000 Auslandschweizerinnen und -schweizern besitzen denn auch rund 443'000, d.h. ca. 71 %, eine zusätzliche Staatsangehörigkeit.

Die im Nationalrat zum Thema Doppelbürgerrecht von Jasmin Hutter (SVP) eingereichte Motion wendet sich von ihrem Ansatz her nicht gegen die Doppelbürgerrechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer oder die durch Abstammung entstandenen Doppelbürgerrechte, sondern gegen diejenigen Doppelbür-

gerrechte, welche durch Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern entstehen.

Die Arbeitsgruppe hat zu einem allfälligen Verbot des Doppelbürgerrechts diverse Varianten untersucht und sich auch sonst verschiedene Gedanken zur Thematik gemacht:

a) Erfahrungen mit dem Doppelbürgerrecht

Die Erfahrungen mit den Auslandschweizer Doppelbürgerinnen und -bürgern, den in der Schweiz eingebürgerten Personen sowie den Kindern aus national gemischten Ehen zeigen, dass das Doppelbürgerrecht zu keinen nennenswerten Schwierigkeiten geführt hat. Die Arbeitsgruppe, der auch Repräsentanten der Kantone Zürich, Aargau, Luzern und Waadt angehörten, kam daher einstimmig zum Schluss, dass sich keine Änderung der heute in diesem Bereich geltenden Gesetzgebung aufdrängt.

b) Mit dem Doppelbürgerrecht verbundene Probleme

Doppelbürgerrechte können jedoch im Einzelfall zu einem Loyalitätskonflikt führen. Dies ist insbesondere der Fall, 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 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 verstärktem Masse dann, wenn jemand neben dem Schweizer Bürgerrecht noch die Nationalität eines Staates besitzt, welcher sich nicht vom Terror distanziert oder diesen sogar unterstützt.

c) Unterschiedliche Behandlung je nach Herkunftsstaat?

Geprüft wurde die Idee, Bewerberinnen und Bewerber je nachdem, aus welchem Staat sie stammen, hinsichtlich Zulassung des Doppelbürgerrechts unterschiedlich zu behandeln. Da eine solche Lösung das Diskriminierungsverbot verletzt, wurde sie fallen gelassen.

d) Keine Einbürgerung von Personen, welche nicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten können?

Ein grosser Teil der Bewerberinnen und Bewerber hat aufgrund der Gesetzgebung ihres Herkunftsstaates gar nicht die Möglichkeit, auf die bisherige Staatsangehörigkeit zu verzichten (z.B. 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). Die konsequente Umsetzung des Doppelbürgerrechtsverbots würde dazu führen, dass Personen aus den betroffenen Staaten gar nicht mehr eingebürgert werden könnten, und zwar auch dann nicht, wenn sie in der Schweiz geboren wurden, bestens integriert sind und während Jahrzehnten hier gelebt haben. Gleichzeitig würden jedoch wie bisher Kinder aus national gemischten Ehen (z.B. Vater Kosovare, Mutter Schweizerin) gestützt auf den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau hinsichtlich Weitergabe der Staatsangehörigkeit an ihre Kinder sowohl die Staatsangehörigkeit der Mutter als auch diejenige des Vaters erwerben. Es wäre schwer verständlich, wenn der Staat seiner Handlungsfreiheit, gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer einzubürgern, nur deshalb beraubt würde, weil der Herkunftsstaat den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit nicht erlaubt. Es gibt keinen das Doppelbürgerrecht bekämpfenden europäischen Staat, welcher Personen nur deshalb nicht einbürgert, weil sie aufgrund ihres Heimatrechts nicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten können.

e) Statistische Auswirkungen

Die Konsequenz aus den bisherigen Überlegungen besteht darin, dass bei einer Einführung des Doppelbürgerrechtsverbots der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit nur von denjenigen Ausländerinnen und Ausländern verlangt werden sollte, welche von ihrem Heimatrecht her auch die rechtliche Möglichkeit dazu haben. Dies würde jedoch bedeuten, dass in erster Linie ausgerechnet Ausländerinnen und Ausländer aus westeuropäischen Staaten - vor allem aus unseren Nachbarländern - nach der Einbürgerung auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten müssten.

In absoluten Zahlen gesehen würde ein Verbot des Doppelbürgerrechts zweifellos zu weniger Einbürgerungen führen. Die Erfahrung mit Personen italienischer Herkunft zeigt, dass die Einbürgerungsbereitschaft von Bewerberinnen und Bewerbern aus unseren Nachbarländern um rund das Dreifache steigt, wenn sie nach der Einbürgerung ihre bisherige Staatsangehörigkeit beibehalten können. Bei einer Bekämpfung des Doppelbürgerrechts würden somit prozentual gesehen mehr Personen aus Drittstaaten eingebürgert als heute, währenddem der Anteil von eingebürgerten Ausländerinnen und Ausländern aus dem EU-Raum zurückgehen würde – insbesondere auch deshalb, weil sich die betroffenen Personen aufgrund der bilateralen Verträge mit der EU ohnehin bei uns aufhalten und in der Schweiz arbeiten können.

f) Doppelbürgerrechtsverbot führt zu grossem bürokratischen Aufwand und lässt sich leicht umgehen

Die Verpflichtung, nach der Einbürgerung in der Schweiz auf die bisherige Staatsangehörigkeit zu verzichten, macht nur dann Sinn, wenn deren Einhaltung

auch überwacht wird. Dies würde zu einem grossen bürokratischen Aufwand führen. Die Erfahrungen mit dem vor dem 1.1.1992 bestehenden Doppelbürgerrechtsverbot haben gezeigt, dass die Verpflichtung zum Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit in zahlreichen Fällen dadurch umgangen werden kann, dass vorerst zwar auf die bisherige Nationalität verzichtet, diese jedoch später wieder angenommen wird, ohne dass die Schweizer Behörden davon Kenntnis erhalten. Kein Staat ist verpflichtet, einem anderen Staat den Erwerb oder Verlust einer Staatsangehörigkeit zu melden. Solchen Missbräuchen wäre nur mit einem grossen bürokratischen Aufwand beizukommen.

g) Entzug des Schweizer Bürgerrechts nur gegenüber Doppelbürgern möglich

Artikel 48 des Bürgerrechtsgesetzes sieht vor, dass das Bundesamt für Migration mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons einem Doppelbürger das Schweizer, Kantons- und Gemeindebürgerrecht entziehen kann, wenn sein Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist. Würde beispielsweise eine eingebürgerte Person einen Terroranschlag begehen, könnte ihr - besässe sie noch eine zusätzliche Staatsangehörigkeit - nach geltendem Recht das Schweizer Bürgerrecht entzogen werden. Dies wäre jedoch dann nicht mehr möglich, wenn die fragliche Person nach der Einbürgerung auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet hätte und somit nur noch Schweizer wäre. Der Entzug des Schweizer Bürgerrechts ist somit nur gegenüber Doppelbürgern möglich, da die betroffenen Personen andernfalls staatenlos würden.

h) Internationaler Rechtsvergleich

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 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 allen europäischen Staaten, welche das Doppelbürgerrecht bei der Einbürgerung bekämpfen, wird der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit nur verlangt, falls dieser möglich und zumutbar ist.

Das Doppelbürgerrecht hat bisher zu keinen nennenswerten Schwierigkeiten geführt, obwohl es im Einzelfall mit Nachteilen verbunden sein kann. In der Praxis zeigt es sich zudem, 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. Es wird deshalb empfohlen, keine Änderung des geltenden Rechts vorzunehmen.

2.6 Missbrauchsbekämpfung

Von einer missbräuchlich erfolgten Einbürgerung kann man dann sprechen, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist.

Am 23. Juni 2004 hat das Bundesamt für Migration (damals noch Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung, IMES) in einem Bericht zur illegalen Migration unter anderem auch auf missbräuchliche Einbürgerungen hingewiesen. Vorgeschlagen wurde in diesem Zusammenhang eine Verlängerung der Frist für einen allfälligen Widerruf der Einbürgerung, wobei Details allerdings unerwähnt blieben. Der vorliegende Bericht geht daher näher auf diesen Punkt ein.

Gestützt auf den 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. Dieser Umstand ist für die Behörden unbefriedigend.

Im Lichte der im Bericht zur illegalen Migration festgehaltenen Empfehlungen sollte Artikel 41 BüG daher in dem Sinne geändert werden, dass die Einleitung eines Verfahrens spätestens innert zwei Jahren, nachdem das Bundesamt vom rechts-erheblichen Sachverhalt Kenntnis erhalten hat, erfolgen soll. Die zweijährige Verjährungsfrist wird dabei 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.