

08.432

Parlamentarische Initiative
Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 30. Oktober 2014

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen Entwürfe zu einer Änderung der Bundesverfassung sowie des Bürgerrechtsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Cesla Amarelle

Übersicht

Personen der dritten Ausländergeneration sollen kraft ihrer Geburt in der Schweiz erleichtert eingebürgert werden können. Nachdem bereits ihre Grosseltern in die Schweiz eingewandert und ihre Eltern in der Schweiz aufgewachsen sind, sind sie faktisch keine Ausländerinnen und Ausländer mehr, sondern fühlen sich in der Regel als Schweizerinnen und Schweizer und werden auch als solche betrachtet.

Die Vorlage der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Nationalrates sieht im Unterschied zu der im Jahre 2004 knapp gescheiterten Vorlage aber keinen Automatismus der Einbürgerung aufgrund der Geburt in der Schweiz („ius soli“) vor; die Einbürgerung kann auf Gesuch hin erteilt werden, d.h. die Erteilung erfolgt nur im Nachgang einer willentlichen Erklärung der Eltern oder der betroffenen Person selbst.

Als Angehörige der dritten Ausländergeneration werden nur Personen anerkannt, deren Grosseltern und Eltern bereits ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in der Schweiz besessen haben oder besitzen und die selber über eine Niederlassungsbewilligung (Status C) oder eine Aufenthaltsbewilligung (Status B) verfügen. Weiter muss der Lebensmittelpunkt des oder der Einbürgerungswilligen zum Zeitpunkt der Geburt in der Schweiz liegen oder gelegen haben. Der Bundesbehörde bleibt es vorbehalten, eine Prüfung hinsichtlich der Einhaltung der Rechtsordnung sowie der Nichtgefährdung der inneren und äusseren Sicherheit durchzuführen und im Falle nachgewiesener Verstösse gegen die Rechtsordnung die Erteilung des Bürgerrechts zu verweigern.

Obwohl die vorgeschlagene Lösung keine automatische Einbürgerung bei Geburt im Sinne eines „ius soli“ vorsieht, wird die Erteilung des Bürgerrechts letztlich dennoch von der Geburt in der Schweiz abhängig gemacht. Die vorgeschlagene Änderung des Bürgerrechtsgesetzes setzt daher eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung voraus.

Die Kommission beabsichtigt mit ihrer Vorlage, im Bereich der Einbürgerungserleichterungen für die dritte Ausländergeneration eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung sicherzustellen. Die stark unterschiedlich ausgestalteten kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen für diese Personenkategorie werden zunehmend als stossend, rechtsungleich und zufällig empfunden.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Die parlamentarische Initiative Marra vom 9. Juni 2008

Die von Nationalrätin Ada Marra (S, VD) eingereichte und von 49 Ratsmitgliedern mitunterzeichnete parlamentarische Initiative fordert, dass Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation künftig auf Antrag ihrer Eltern oder der betroffenen Personen selbst eingebürgert werden.

In ihrer Begründung weist die Initiatorin darauf hin, dass in der Schweiz geborene Personen, deren Eltern ebenfalls bereits in der Schweiz geboren wurden und deren Grosseltern in die Schweiz eingewandert sind, nicht mehr als Ausländerinnen und Ausländer betrachtet werden können. Ein Grossteil der Personen der dritten Ausländergeneration beherrscht die Sprache ihrer Grosseltern nur mangelhaft und unterhält zumeist nur noch eine symbolische Beziehung zum Herkunftsland der Grosseltern. Unabhängig vom jeweiligen sozioökonomischen Hintergrund spielt sich ihr Leben in der Schweiz ab. Die Schweiz soll deshalb diese Personen, die Teil der Schweiz sind, als „ihre Kinder anerkennen“.

1.2 Vorprüfung durch die Staatspolitischen Kommissionen

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK) gab der parlamentarischen Initiative am 24. Oktober 2008 mit 15 zu 8 Stimmen bei einer Enthaltung Folge. Die Kommission des Ständerates stimmte diesem Beschluss am 15. Januar 2009 mit 8 Stimmen zu 1 Stimme bei 1 Enthaltung zu.

Nach der Ablehnung der Verfassungsgrundlage für ein Bürgerrecht kraft der Geburt für die dritte Ausländergeneration in der Volksabstimmung vom 26. September 2004 begrüsst die SPK das Vorhaben, zuhanden des Parlamentes eine Kommissionsvorlage auszuarbeiten. Der von der Initiatorin gewählte Ansatz wurde insbesondere deshalb als erfolgversprechend beurteilt, weil die Initiative im Gegensatz zur Vorlage von 2004 keinen Automatismus vorsieht. An die Stelle des 2004 abgelehnten automatischen Bürgerrechtserwerbs bei Geburt für die dritte Ausländergeneration soll für die betreffenden Personen ein Gesuchs- bzw. Antragsrecht der Eltern oder des Kindes treten, von dem zum Zeitpunkt der Geburt oder auch später Gebrauch gemacht werden kann. Somit verfolgt die parlamentarische Initiative letztlich dieselbe Stossrichtung, die in den parlamentarischen Beratungen zur 2004 abgelehnten Verfassungsvorlage über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation von einer starken Minderheit des Nationalrates und von der Kommissionsmehrheit des Ständerates erfolglos vertreten worden war. Die Einschränkung des Automatismus durch die Einführung eines besonderen Gesuchsrechts dürfte nach Ansicht der Kommission bei Volk und Ständen bessere Erfolgchancen haben.

Minderheiten beider Kommissionen lehnten die parlamentarische Initiative mit dem Argument ab, dass in den letzten 20 Jahre bereits dreimal (1983, 1994 und 2004)

ähnliche Verfassungsvorlagen zur erleichterten Einbürgerung an der Urne abgelehnt worden seien. Dieser Ausdruck des Volkswillens gebiete es, von einer Umsetzung dieser parlamentarischen Initiative abzusehen. Mittels des bestehenden gesetzlichen Instrumentariums würden bereits genügend Einbürgerungen vorgenommen. Da die Geburt in der Schweiz als Grundvoraussetzung für die Einbürgerung gelte, sei dies faktisch ein Automatismus, da es keine Ablehnungsansprüche gebe und der Schweizerbürgerin oder dem Schweizerbürger die Möglichkeit einer freien Entscheidung genommen werde. Schliesslich solle auch jede Ausländerin und jeder Ausländer selbst entscheiden können, ob sie oder er das Schweizer Bürgerrecht auf dem ordentlichen Weg erwerben wolle.

1.3 Umsetzung der Initiative durch die SPK

1.3.1 Mandatierung einer Subkommission

An ihrer Sitzung vom 20. Februar 2009 beschloss die SPK, zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative eine Subkommission mit 7 Mitgliedern (*Tschümperlin*, Geissbühler, Hiltbold, Hodgers, Hutter Jasmin, Marra, Schmidt Roberto) einzusetzen. Die SPK stellte dem Büro des Nationalrates einen entsprechenden Antrag, der Zustimmung fand.

Zur Erfüllung ihres Auftrags trat die Subkommission zwischen Mai und September 2009 zu insgesamt drei Sitzungen zusammen. An einer ersten Sitzung fielte sie erste Richtungsentscheide, die an zwei weiteren Sitzungen konkretisiert wurden. Am 10. September 2009 verabschiedete die Subkommission mit 5 Stimmen zu 1 Stimme ihre Vorlage zuhanden der Plenarkommission.

1.3.2 Verabschiedung des Vorentwurfs zuhanden der Vernehmlassung

An ihrer Sitzung vom 5. November 2009 stimmte die Plenarkommission dem Vorentwurf zur Änderung der Bundesverfassung und des Bürgerrechtsgesetzes sowie dem von der Subkommission ausgearbeiteten Berichtsentwurf mit 16 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu. Sie schickte die Vorlage bis am 15. Februar 2010 in die Vernehmlassung.

1.3.3 Vernehmlassungsergebnisse und Verabschiedung der Vorlage zuhanden des Nationalrates

Bei der SPK des Nationalrates gingen 51 Antworten ein. Die meisten Vernehmlassungsteilnehmer (39, darunter 21 Kantone, die FDP, die CVP, die SP und die Grünen) äusserten sich grundsätzlich positiv zur Vorlage. Sie begrüsst namentlich, dass dieser Entwurf im Gegensatz zu jenem von 2004 keine automatische Einbürgerung mehr vorsieht, da die Staatsbürgerschaft in ihren Augen weiterhin nur auf Verlangen verliehen werden soll. Zudem würden die vorgeschlagenen Änderungen gewährleisten, dass die Einbürgerung der dritten Ausländergeneration – im Gegensatz zu heute – schweizweit einheitlich geregelt ist. Ein Teil dieser Vernehmlasser (12, darunter 8 Kantone, die CVP und die FDP)

äusserte jedoch auch Bedenken. Zum einen ist es ihrer Meinung nach schwierig, die formalen Erfordernisse für eine erleichterte Einbürgerung zu überprüfen, zum anderen möchten sie, dass in der Gesetzesbestimmung der Integration besondere Bedeutung beigemessen wird.

Die weiteren 12 Vernehmlassungsteilnehmer (darunter 5 Kantone, die SVP und die EDU) lehnen den Vorentwurf ab, weil er in ihren Augen den Willen des Volkes nicht respektiert, das sich bereits gegen drei ähnliche Vorlagen ausgesprochen hat. Sie führen zudem an, dass die geltende Gesetzesregelung insbesondere mit der Doppelzählung der Aufenthaltsdauer zwischen dem 10. und 20. Altersjahr bereits eine Erleichterung vorsieht. Sie sind der Auffassung, dass die Vorlage aus der Einbürgerung einen reinen Verwaltungsakt macht und einen massiven Eingriff in die Entscheidungsbefugnis der Gemeinden darstellt. Auch sind sie der Meinung, dass die Änderungen mit der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes koordiniert werden sollten.

Die SPK des Nationalrates nahm an ihrer Sitzung vom 15. April 2010 Kenntnis von den Vernehmlassungsergebnissen. Sie kam angesichts der Vernehmlassungsergebnisse zum Schluss, dass der Bericht zu ergänzen sei und erteilte diesen Auftrag mit 15 zu 10 Stimmen der Subkommission.

An ihrer Sitzung vom 24. Juni 2010 änderte die Subkommission den Entwurf. In Absatz 1 passte sie den deutschen Wortlaut der französischen und der italienischen Version an, welche beide für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation die Kann-Formulierung verwenden. Dies ermöglicht den Behörden in Fällen, da Zweifel über die Integration bestehen, das Einbürgerungsgesuch einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Was den Nachweis des Aufenthaltsrechts eines Grosselternteils anbelangt, muss der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin nach Auffassung der Subkommission nur glaubhaft machen, dass ein Grosselternteil bereits eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz hatte. Sie hat Absatz 1 Buchstabe b entsprechend geändert, präzisiert allerdings im Bericht, dass die Einzelheiten auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Die Subkommission hat ausserdem gewisse Punkte in Bezug auf die Anhörung der Kantone, die kantonalen Gesetzgebungen über die erleichterte Einbürgerung sowie über die Integrationsvermutung näher erläutert. So erwähnt sie im Bericht, dass die Kantone das Recht haben, bei allen erleichterten Einbürgerungen angehört zu werden. Kantone, die jungen Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung bereits heute Einbürgerungserleichterungen gewähren, können diese weiterführen, sofern dabei die bestehenden bundesrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Ebenso weist der Bericht darauf hin, dass die Einbürgerungserleichterungen nicht nur für die dritte Generation, sondern auch für die nachfolgenden Generationen gelten. Zur Integrationsvermutung hält der Bericht fest, diese könne zwar im Einzelfall widerlegt werden, doch stelle dies eine Ausnahme dar.

In der Folge hat die Kommission die weitere Behandlung der parlamentarischen Initiative verschoben, um das Ergebnis der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (11.022) abzuwarten. Nachdem die Eidgenössischen Räte das neue Bürgerrechtsgesetz am 20. Juni 2014 angenommen haben (BB1 2014 5133) und die Referendumsfrist ungenutzt abgelaufen ist, hat die Kommission an ihrer Sitzung vom 30. Oktober 2014 die Anträge ihrer Subkommission angenommen und die

beiden Erlassentwürfe mit 14 zu 7 (Vorlage 1) bzw. 15 zu 7 Stimmen (Vorlage 2) zuhanden des Rates verabschiedet.

1.4 Die Bestrebungen für einen Bürgerrechtserwerb bei Geburt und für erleichterte Einbürgerungen im historischen Überblick

Seit der Gründung des Bundesstaates 1848 bildeten die Voraussetzungen für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts immer wieder Gegenstand von – mitunter emotional geprägten – politischen Auseinandersetzungen. Nachfolgend sollen die wichtigsten rechtlichen Entwicklungen in Bezug auf die Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern durch Geburt in der Schweiz bzw. durch Erwerb im Rahmen eines erleichterten Einbürgerungsverfahrens dargestellt werden.

1.4.1 Bestrebungen bis zu den frühen 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts¹

Die Anfänge des Ringens um eine Privilegierung bzw. Vereinfachung der Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer reichen bis in das späte 19. und beginnende 20. Jahrhundert. Vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis zum Vorabend des 1. Weltkrieges 1914 verzeichnete die Schweiz vor dem Hintergrund der zunehmenden Industrialisierung einen markanten Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung. So stieg deren Anteil an der Gesamtbevölkerung bis 1910 auf knapp 15% an. Um dem von Teilen der Bevölkerung als bedrohlich empfundenen Anstieg des Ausländeranteils entgegenzuwirken, sah das „Bundesgesetz vom 25. Juni 1903 betreffend die Erwerbung des Schweizer Bürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe“ Massnahmen vor, die den Bürgerrechtserwerb durch Kinder der sogenannten zweiten Ausländergeneration fördern sollten. Die Kantone wurden ermächtigt, Kindern von im Kanton wohnhaften Ausländern das Bürgerrecht von Gesetzes wegen zu verleihen, sofern die Mutter schweizerischer Herkunft war oder die Eltern bei der Geburt des Kindes wenigstens fünf Jahre im Kanton gewohnt hatten.

Da kein Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hatte, beauftragte der Nationalrat den Bundesrat im Jahre 1910, die Einbürgerung der in der Schweiz geborenen und wohnenden Ausländerinnen und Ausländer zu erleichtern. 1920 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen entsprechenden Entwurf. Durch eine Verfassungsänderung sollte der Gesetzgeber die Befugnis erhalten, Kindern ausländischer, in der Schweiz wohnhafter Eltern bei Geburt das Schweizer Bürgerrecht zu erteilen, sofern die Mutter von Abstammung Schweizerin oder ein Elternteil in der Schweiz geboren war.

Nach der deutlichen Ablehnung einer Volksinitiative, welche die Einbürgerung allgemein erschweren, dafür aber den Bundesgesetzgeber ermächtigen wollte, den in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländern generell das Schweizer Bürgerrecht zu gewähren, unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im Jahre 1922 einen neuen Entwurf, der sich auf den Bürgerrechtserwerb für Kinder einer Mutter

¹ Zusammenfassung Kap. 1.3.1 aus: BBl 1982 II, S. 127-129

schweizerischer Herkunft und eines Ausländers beschränkte. 1928 wurde die entsprechende Verfassungsänderung angenommen. Danach konnte die Bundesgesetzgebung bestimmen, dass das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizer Bürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizer Bürgerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz wohnten. Weil die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer damals wieder rückläufig war, sah man jedoch vom Erlass einer Ausführungsgesetzgebung vorläufig ab.

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts² (BüG) verwirklichte der Bund seine verfassungsmässige Kompetenz teilweise, indem er für Kinder von Schweizerinnen, die mit Ausländern verheiratet sind, eine erleichterte Einbürgerung schuf, sofern die Mutter gebürtige Schweizerin war und die Kinder seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz lebten. Junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer erhielten im Verfahren um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung eine Vorzugsstellung, indem für sie verkürzte eidgenössische Wohnsitzfristen eingeführt wurden.

Mit der Revision von 1976 wurde die Verfassungsgrundlage vollständig umgesetzt. In der Folge erwarben die Kinder einer schweizerischen Mutter und ihres ausländischen Ehemannes bei Geburt das Schweizer Bürgerrecht, wenn die Mutter von Abstammung Schweizerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz wohnten. Eine Übergangsbestimmung gab den vor der Revision geborenen Kindern die Möglichkeit, sich auf die neuen Bestimmungen zu berufen, sofern sie bei Inkrafttreten des Gesetzes weniger als 22 Jahre alt waren und innert Jahresfrist ein entsprechendes Gesuch stellten. Mehr als 45 000 Kinder machten davon Gebrauch.

1.4.2 Ablehnung von Verfassungsänderungen durch Volksabstimmungen von 1983 und 1994

Die erleichterte Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern blieb auch nach der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes von 1952 ein umstrittener Gegenstand der Bundespolitik. Davon zeugt u.a. auch eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen der späten 60er- und 70er-Jahre³. 1982 präsentierte der Bundesrat der Bundesversammlung eine Vorlage, mit der ein neuer Anlauf zur Schaffung einer Verfassungsgrundlage für die erleichterte Einbürgerung dieser Personengruppe genommen werden sollte.⁴ Der im Dezember 1983 zur Abstimmung gebrachte Bundesbeschluss vom 24. Juni 1983 über die Erleichterung gewisser Einbürgerungen⁵ sah einen neuen Verfassungsartikel vor, nach dem der Bund unter der Voraussetzung einer erfolgreichen Integration die Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer sowie von Flüchtlingen und Staatenlosen hätte erleichtern können. Die Vorlage wurde jedoch am 4. Dezember 1983 durch das Volk

² SR 141.0

³ BB1 1982 II, S. 137-138

⁴ 82.019 Botschaft über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung; BB1 1982 125

⁵ BB1 1983 703

mit 55,2% Nein-Stimmen und durch die Stände mit 16 ⁴/₂ Nein gegen 4 ²/₂ Ja verworfen⁶.

Zwölf Jahre später legte der Bundesrat dem Parlament eine weniger umfassende Vorlage mit ähnlicher Stossrichtung vor, wobei nun namentlich Personen mit Flüchtlingsstatus von der Regelung ausgenommen werden sollten⁷. Der vom Parlament gegenüber dem Entwurf des Bundesrates unverändert verabschiedete Bundesbeschluss wollte in Artikel 44 der Bundesverfassung festschreiben, dass der Bund die Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer erleichtert. Diese Vorlage wurde im Juni 1994 zwar vom Volk mit 52,8% der Stimmen angenommen, scheiterte jedoch mit 9 ²/₂ Ja zu 11 ⁴/₂ Nein am Ständemehr.

1.4.3 Die Verfassungsvorlagen von 2004

In Umsetzung von neuen parlamentarischen Vorstössen unterbreitete der Bundesrat am 21. November 2001 dem Parlament mit der „Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes“⁸ (01.076) seine vorläufig letzte Vorlage, welche die Einführung von Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen und Ausländer zum Ziel hatte. Im Zentrum der Vorlage standen Entwürfe zur erleichterten Einbürgerung für Personen der zweiten Ausländergeneration sowie für den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation.

1.4.3.1 Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation

Bezüglich des Bürgerrechtserwerbs der dritten Ausländergeneration gingen Bundesrat und Parlament von der Vorstellung aus, dass diese Personen noch intensiver mit der Schweiz verbunden sind als ihre in der Schweiz aufgewachsenen Eltern. In der Schweiz geborene Kinder ausländischer Eltern sollten deshalb das Schweizer Bürgerrecht von Gesetzes wegen mit der Geburt in der Schweiz erwerben. Um ein in gewissem Umfang abgeschwächtes „ius soli“ einzuführen, schlug der Bundesrat eine Änderung der Bundesverfassung (Entwurf B1) vor, wonach in Artikel 38 (Erwerb und Verlust der Bürgerrechte) in die Regelungskompetenzen des Bundes neu auch die „Geburt in der Schweiz“ aufgenommen werden sollte. Im darauf beruhenden Entwurf für eine Ausführungsgesetzgebung (Entwurf B2), welcher ebenfalls Gegenstand der Botschaft war, wurde die Verfassungsbestimmung konkretisiert. Als Bedingung für die Anwendung eines solchen Bürgerrechtserwerbs schlug der Bundesrat vor, dass ein Elternteil mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten hatte und im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit fünf Jahren über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügte.

⁶ BBl 1984 614

⁷ 92.079 Botschaft über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer, BBl 1992 545

⁸ BBl 2002 1911

In der Eintretensdebatte im Nationalrat in der Herbstsession 2002 wurde von verschiedenen Seiten betont, wie wichtig eine tiefgreifende Reform der Bürgerrechtsregelung sei. Die Einbürgerungsziffer sei in der Schweiz tiefer als anderswo, weil die Einbürgerungskriterien streng und die Verfahren langwierig seien. Verschiedene Anträge auf Nichteintreten und Rückweisung an den Bundesrat wurden verworfen. Der Nationalrat hiess die Verfassungsvorlage zur Einbürgerung der dritten Generation, wie sie der Bundesrat vorgelegt hatte, in der Gesamtabstimmung mit 111 zu 31 Stimmen gut. Im Ständerat war das Eintreten nicht bestritten; der Rat nahm die Vorlage mit 23 zu 2 Stimmen an.

Bei der Beratung des Entwurfes zu den Ausführungsbestimmungen im Bürgerrechtsgesetz standen hingegen verschiedene Anträge zur konkreten Ausgestaltung des Bürgerrechtserwerbs bei Geburt zur Diskussion. Während der Bundesrat und eine Minderheit der Nationalratskommission einen weitgehenden Automatismus anstrebten, verlangte eine zweite Minderheit, dass die Eltern für ihr Kind ein besonderes Einbürgerungsgesuch stellen sollten. Den beiden Minderheitsanträgen stand der Antrag der Kommissionsmehrheit gegenüber, nach dem den Eltern zum Zeitpunkt der Geburt die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, auf den Bürgerrechtserwerb zu verzichten, mit der Option, dass das Kind zum Zeitpunkt der Mündigkeit die Verzichtserklärung der Eltern widerrufen können sollte. Der Nationalrat stimmte schliesslich äusserst knapp – mit 80 zu 80 Stimmen und mit Stichentscheid der Präsidentin – dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu und verabschiedete den Entwurf in der Gesamtabstimmung mit 117 zu 37 Stimmen.

In der Sommersession 2003 stimmte der Ständerat dem Grundsatz der Einbürgerung bei Geburt ebenfalls zu. Die Kommissionsmehrheit wollte die Einbürgerung von einer ausdrücklichen Erklärung der Eltern im Jahr nach der Geburt des Kindes abhängig machen. Der Ständerat stimmte jedoch mit 24 zu 13 Stimmen der Minderheit zu, welche in leicht modifizierter Form die Lösung des Nationalrates für eine Verzichtserklärung vorschlug. In der Differenzvereinigung schloss sich der Nationalrat der Fassung des Ständerates an.

In der Schlussabstimmung wurden die Entwürfe im Nationalrat mit 149 zu 40 (Entwurf B1) und mit 147 zu 40 Stimmen (Entwurf B2) angenommen. Der Ständerat nahm in der Schlussabstimmung sogar beide Vorlagen einstimmig mit jeweils 38 Stimmen an.

1.4.3.2 Erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation

Auch zum zweiten zentralen Anliegen seiner Botschaft von 2001, Einbürgerungserleichterungen für die zweite Ausländergeneration, unterbreitete der Bundesrat dem Parlament den Entwurf einer Verfassungsvorlage (Entwurf A1) sowie der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung (Entwurf A2).

Ein neuer Absatz 2^{bis} in Artikel 38 BV sollte den Bund ermächtigen, die Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone zu erleichtern. Die Verfassungsvorlage wurde in der Schlussabstimmung vom Nationalrat mit 140 zu 41 und vom Ständerat gar einstimmig mit 40 Stimmen angenommen. Der entsprechende Entwurf für eine Ausführungsgesetzgebung im BüG sah vor, die Bedingungen für die Einbürgerung

von ausländischen Jugendlichen der zweiten Generation in der ganzen Schweiz zu vereinheitlichen. Falls sie mindestens fünf Jahre ihrer obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten hatten und seither hier wohnten, sollten junge Ausländerinnen und Ausländer zwischen der Vollendung ihres 15. und des 24. Altersjahres die erleichterte Einbürgerung beantragen können. Als Bedingung war ein Wohnsitz in der Einbürgerungsgemeinde von mindestens zwei Jahren vorgesehen. Die grosse Kammer veränderte die Vorlage nur leicht. Sie folgte einem Kommissionsantrag und fügte als weiteres Einbürgerungskriterium die Kenntnis einer Landessprache ein. Das Gesuch sollte zudem zwischen dem 14. (statt dem 15.) und dem vollendeten 24. Lebensjahr eingereicht werden. Verschiedene Anträge, die auf eine Verschärfung der Voraussetzungen für den Bürgerrechtserwerb abzielten, wurden verworfen. Im Rahmen der Vorlage stimmten der Nationalrat und nach ihm auch der Ständerat zudem dem Antrag des Bundesrates zu, die Wohnsitzfristen für alle gesuchstellenden Personen von zwölf auf acht Jahre zu senken. In der Schlussabstimmung nahm der Nationalrat die Vorlage mit 144 zu 42 Stimmen an. Der Ständerat verabschiedete sie einstimmig mit 40 Stimmen.

1.4.3.3 Ablehnung beider Verfassungsvorlagen durch Volk und Stände

Obschon sich beide Räte deutlich für den Bürgerrechtserwerb bei Geburt für die dritte Ausländergeneration und für Einbürgerungserleichterungen für die zweite Ausländergeneration ausgesprochen hatten, scheiterten nach einem aufwendigen und emotionalen Abstimmungskampf beide Verfassungsvorlagen in der obligatorischen Volksabstimmung vom 26. September 2004. Während der Bundesbeschluss über den Bürgerrechtserwerb der dritten Generation durch das Volk mit 51,6% Nein-Stimmen abgelehnt wurde und mit 6 ½ Ja zu 14 ½ Nein auch am Ständemehr scheiterte, wurde die Vorlage zur erleichterten Einbürgerung der zweiten Generation durch das Volk mit 56,8% Nein-Stimmen und durch die Kantone mit 5 ½ Ja zu 15 ½ Nein abgelehnt. Die durch das Parlament bereits ausgearbeiteten Ausführungsgesetzgebungen waren somit hinfällig geworden und wurden nicht dem Referendum unterstellt.

1.4.4 Die Haltung des Bundesrates zur erleichterten Einbürgerung im Bürgerrechtsbericht von 2005

Im Dezember 2005 veröffentlichte das Bundesamt für Migration seinen Bericht über hängige Fragen des Bürgerrechts⁹, worin im Nachgang der 2004 an der Urne gescheiterten Verfassungsvorlagen im Sinne einer Auslegeordnung ein Berichtsteil den Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation gewidmet wurde. Indem der Bundesrat am 9. März 2007 den Bürgerrechtsbericht des BFM ohne Änderungen zur Kenntnis nahm, signalisierte er indirekt seine Zustimmung zu den im Bericht enthaltenen Überlegungen und Wertungen.

⁹ Bericht des Bundesamtes für Migration vom 20.12.2005 über hängige Fragen des Bürgerrechts

Der Bürgerrechtsbericht erachtete eine Neuauflage der Revision aufgrund des Abstimmungsergebnisses „in voraussehbarer Zukunft“ für nicht möglich. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz allgemeine Erleichterungen vorsehen können, die zur Vereinfachung der Einbürgerung der zweiten und dritten Ausländergeneration beitragen.

In Bezug auf die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation wurde festgehalten, dass die Kantone unter aktuellem Bundesrecht keinen automatischen Erwerb bei Geburt vorsehen können. Allerdings zeigte der Bürgerrechtsbericht auf, wie sich die Kantone durch ihre Gesetzgebung einem Bürgerrechtserwerb bei Geburt faktisch annähern können, nämlich durch ein möglichst einfaches, unbürokratisches Verfahren im Zeitpunkt, in welchem diese Kinder die minimalen bundesrechtlichen Wohnsitzvoraussetzungen erfüllen, also bei Vollendung des elften Lebensjahres. So wies der Bericht auf die Möglichkeit hin, dass der Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts durch einseitige Erklärung erfolgen könnte. Eine weitere Möglichkeit zur Erleichterung bestände für den kantonale Gesetzgeber darin, dass dem Kind der dritten Ausländergeneration mit der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung automatisch das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht erteilt werden könnte. Dies wäre deshalb möglich, weil die Kantone und Gemeinden nicht verpflichtet sind, zusätzlich zu den Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundes noch eigene Wohnsitz- und Eignungsvoraussetzungen vorzusehen.

1.5 Das geltende Recht

Mit Ausnahme der Doppelzählung der Wohnsitzdauer nach Artikel 15 Absatz 2 BÜG sieht das geltende Bundesrecht nach wie vor keine Einbürgerungserleichterungen für Kinder ausländischer Eltern vor. Dies gilt sowohl für Personen der zweiten wie auch für solche der dritten Generation. Ebensovienig kennt es einen Bürgerrechtserwerb bei Geburt. Das schweizerische Recht kennt drei Einbürgerungsarten: die ordentliche Einbürgerung, die erleichterte Einbürgerung und die Wiedereinbürgerung.

Entsprechend den drei Staatsebenen von Gemeinde, Kanton und Bund ist das *ordentliche Einbürgerungsverfahren* dreistufig aufgebaut. Zuständig für dieses Verfahren 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. Er erteilt jedoch die vorgängig zur definitiven Einbürgerung in Kanton und Gemeinde erforderliche eidgenössische Einbürgerungsbewilligung. Diese wird verweigert, sofern die bundesrechtlichen Voraussetzungen von Artikel 14 und 15 des Bürgerrechtsgesetzes (SR 141.0) nicht gegeben sind (12-jähriger Wohnsitz in der Schweiz, Eingliederung, Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen, Beachten der schweizerischen Rechtsordnung, keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz). Die Bundesgesetzgebung kommt Jugendlichen insofern entgegen, als die in der Schweiz zwischen der Vollendung des 10. und des 20. Altersjahres verbrachte Zeit doppelt gezählt wird, wodurch das Erfordernis des 12-jährigen Wohnsitzes in der Schweiz oft massiv reduziert wird.

Die *erleichterte Einbürgerung* ist insbesondere für ausländische Ehepartner einer Schweizerin oder eines Schweizers sowie für ausländische Kinder eines schweizerischen Elternteils möglich und liegt in der Zuständigkeit des Bundes. Der Heimatkanton wird vor der Einbürgerung angehört. Eigentliche Einbürgerungserleichterungen für Personen der dritten Ausländergeneration gibt es unter dem geltenden Bürgerrechtsgesetz nicht. Die Kantone sind jedoch im Rahmen des geltenden Bundesrechts frei, in ihrem kantonalen Recht umfassende Einbürgerungserleichterungen für Personen der dritten Ausländergeneration vorzusehen.

Vor dem Hintergrund der in der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 gescheiterten Vorlage betreffend erleichterter Einbürgerung für junge Ausländer haben die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Waadt bereits am 16. Dezember 1994 eine Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer unterzeichnet. Später ist auch der Kanton Zürich der Konvention beigetreten. Die beteiligten Kantone haben sich mit der Unterzeichnung 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 verpflichtet. Zudem haben seither weitere Kantone Einbürgerungserleichterungen speziell für junge Ausländerinnen und Ausländer eingeführt.

1.6 Aktuelle Zahlen zur erleichterten Einbürgerung

Im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Ermächtigungsnorm in Artikel 38 Absatz 1 der Bundesverfassung sieht das Bürgerrechtsgesetz für verschiedene Personenkategorien eine erleichterte Einbürgerung vor. Es sind dies ausländische Ehegatten eines Schweizers oder einer Schweizerin (Art. 27 und 28 BüG), ausländische Kinder, die einen schweizerischen Elternteil haben (Art. 31a, 31b, 58a und 58c BüG), Personen, bei welchen irrtümlich angenommen worden ist, sie seien im Besitz des Bürgerrechts (Art. 29 BüG) und schliesslich auch staatenlose Kinder (Art. 30 BüG).

Im Jahr 2008 wurden in der Schweiz gesamthaft 9 425 Personen erleichtert eingebürgert. Davon entfielen 7 476 Einbürgerungen auf ausländische Ehegatten von Schweizern und Schweizerinnen. Die erleichtert eingebürgerten Personen stammten in erster Linie aus Deutschland, gefolgt von Italien und Frankreich. Seit 2003 ist die Zahl der erleichterten Einbürgerungen mehr oder weniger konstant geblieben.

Die Anzahl der erleichterten Einbürgerungen minderjähriger Personen bewegte sich in den vergangenen Jahren zwischen 670 und 830 (2008: 700 Einbürgerungen von Personen unter 18 Jahren). Bei den ordentlichen Einbürgerungen variierten die Zahlen zwischen 10 000 und 15 000 (2008: 13 864)¹⁰. Allerdings lässt sich aus der Statistik nicht eruieren, wie gross der Anteil jener Personen ist, die sich als Ausländerin oder Ausländer der dritten Generation qualifizieren lassen.

Da keine statistischen Erhebungen über die Anzahl Personen, welche von der vorgesehenen Erleichterung profitieren könnten, vorliegen, muss von Annahmen ausgegangen werden: Im Jahre 2008 wurden in der Schweiz 19 605 Kinder mit

¹⁰ Gemäss Statistik des BFM, Tabelle Nr. 672_00CH_A_D_2002-12_12M R, vom 13.08.2009.

ausländischer Nationalität geboren¹¹. 15 717, d.h. 80% davon, gehören der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung an und verfügen somit im Normalfall über eine B- oder C-Bewilligung¹². Nach einer groben Schätzung dürften rund 40% dieser Kinder die Voraussetzungen für die Gesuchstellung erfüllen. Somit ist mit jährlich ca. 5 000 bis 6 000 potenziellen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern zu rechnen. Da es für die Gesuchstellung keine Altersgrenze gibt, kann theoretisch angenommen werden, dass im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung rund 100 000 Personen die Voraussetzungen zur erleichterten Einbürgerung erfüllen. Für diese Schätzung wurde die Entwicklung des Ausländerbestandes in den letzten Jahren sowie die bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens voraussichtlich erfolgten ordentlichen Einbürgerungen einbezogen.

2 Grundzüge der Vorlage

Die Staatspolitische Kommission präsentiert eine Vorlage, welche den jungen Ausländerinnen und Ausländern unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf das Bürgerrecht durch Geburt in der Schweiz gewähren soll. Der Entwurf umfasst – wie bereits die Vorlage des Bundesrates von 2001 – eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (Entwurf 2), die auf einer Ergänzung der Bundesverfassung (Entwurf 1) aufbaut. Anders als der 2004 abgelehnte Vorschlag verzichtet jedoch die Kommission auf die Einführung eines Automatismus und gestaltet die Einbürgerung der dritten Generation als erleichterte Einbürgerung aus, die an bestimmte Bedingungen geknüpft wird.

Einerseits schlägt die Kommission vor, die Gewährung des Bürgerrechts bei Geburt von der Gesuchstellung durch Eltern oder – nach Erreichen der Volljährigkeit – von der Einreichung eines Gesuchs der einzubürgernden ausländischen Person selbst abhängig zu machen. Durch ein solches Gesuch wird nicht zuletzt die eindeutige Absicht und der Wille dokumentiert, dass sich die Person in der schweizerischen Gesellschaft vollständig integriert, resp. dass die ausländischen Eltern eines Kindes die Integration in ihrer Erziehung nach Kräften fördern werden. Dadurch verfolgt die Kommission eine Stossrichtung, die in den Beratungen des Nationalrates zur Ausführungsgesetzgebung der 2004 abgelehnten Verfassungsvorlage durch eine starke Minderheit vertreten und durch Stichentscheid der damaligen Präsidentin nur knapp gescheitert war.

Andererseits müssen strenge formale Eigenschaften erfüllt werden, damit überhaupt Anspruch auf eine Einbürgerung kraft der Geburt in der Schweiz geltend gemacht werden kann. Als Angehörige oder Angehöriger der dritten Ausländergeneration werden ausschliesslich Personen anerkannt, deren Grosseltern und Eltern bereits eng mit der Schweiz verbunden waren oder sind. So muss mindestens ein Grosselternteil bereits ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz besessen haben und zudem mindestens ein Elternteil in der Schweiz geboren worden oder vor dem 12. Altersjahr in die Schweiz eingewandert sein. Weiter muss der Lebensmittelpunkt des betreffenden Kindes zum Zeitpunkt seiner Geburt in der Schweiz liegen oder gelegen haben.

¹¹ Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/06/blank/data/01.html>, Statistik "Lebendgeburten nach detaillierter Staatsangehörigkeit des Kindes".

¹² Vgl. hierzu "Ausländer- und Asylstatistik, Teil 2: Retrospektive Ergebnisse, 2008/2", des Bundesamtes für Migration.

Schliesslich muss der oder die Angehörige der dritten Ausländergeneration über eine Aufenthaltsbewilligung (Status B) oder Niederlassungsbewilligung (Status C) verfügen, was in der Regel dem Status der Eltern entspricht. Der Vorschlag der SPK beinhaltet somit kein reines „ius soli“, d.h. ein Recht auf Einbürgerung bei Geburt im Inland, wie es beispielsweise die USA kennen.

Durch diese Definition der dritten Ausländergeneration ist die Vorlage bedeutend restriktiver gefasst als die Ausführungsgesetzgebung zur 2004 abgelehnten Verfassungsvorlage. Hier waren als Kriterien lediglich vorgesehen, dass ein Elternteil mindestens fünf Jahre seiner obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten hat und im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit fünf Jahren eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt.

Während die formalen Erfordernisse eng gefasst werden, entsprechen die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen denjenigen der erleichterten Einbürgerung. Auf eine Alterslimite wird bewusst verzichtet. Die Regelung ist somit grundsätzlich für Ausländerinnen und Ausländer jeden Alters anwendbar, sofern diese ihre Ansprüche glaubhaft machen können. Durch die Anknüpfung an den Aufenthaltsstatus B oder C geht der Gesetzgeber de facto von einer „Integrationsvermutung“ aus. Diese Vermutung kann im Einzelfall widerlegt werden. Daher hat die Bundesbehörde in erster Linie eine Prüfung hinsichtlich der Einhaltung der Rechtsordnung sowie der Nichtgefährdung der inneren und äusseren Sicherheit durchzuführen. Damit ist letztlich auch die Kompetenz verbunden, einer Person das Bürgerrecht zu verweigern, wenn sich aufgrund nachgewiesener Verstösse gegen die Rechtsordnung zeigt, dass die Person trotz ihrer Zugehörigkeit zum Personenkreis der dritten Ausländergeneration unzureichend integriert ist.

Obwohl durch die Notwendigkeit zur Gesuchstellung und durch die strengen Voraussetzungen bezüglich der Verbundenheit der Eltern und der Grosseltern mit der Schweiz nicht von einem „ius soli“ im engeren Sinne gesprochen werden kann, erfolgt die Zuerkennung des Bürgerrechts letztlich dennoch kraft der Geburt in der Schweiz. Die vorgeschlagene Änderung des Bürgerrechtsgesetzes wird deshalb nur möglich, wenn die Bundesfassung in Artikel 38 – neben Abstammung, Heirat und Adoption – um den neuen Regelungstatbestand der Geburt in der Schweiz ergänzt wird.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Bundesbeschluss über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation (Entwurf 1)

Art. 38 Erwerb und Verlust der Bürgerrechte

In *Absatz 1* von Artikel 38 BV wird die verfassungsmässige Grundlage dafür geschaffen, dass der Bund den Erwerb der Bürgerrechte für Personen der dritten Ausländergeneration regeln kann. Unter geltendem Verfassungsrecht ist der Bund einzig zur Regelung des Bürgerrechtserwerbs auf der Grundlage einer entsprechenden Abstammung, einer Heirat oder einer Adoption ermächtigt. Dies ist Ausdruck des bisher vorrangig geltenden Einbürgerungsprinzips des "ius sanguinis".

Nun will aber die Vorlage eine geringfügige Erweiterung der Einbürgerungsmöglichkeit, namentlich zugunsten von Personen der dritten Generation schaffen, was auf dem Prinzip des "ius soli" gründet. Da dieses Prinzip als solches bislang in der geltenden Bundesverfassung nicht vorgesehen ist, muss die Verfassung entsprechend erweitert und revidiert werden¹³. Zu diesem Zweck wird die Ermächtigungsnorm von Artikel 38 Absatz 1 BV dahingehend ergänzt, dass der Bund nicht nur den Erwerb der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie den Verlust des Schweizer Bürgerrechts und die Wiedereinbürgerung, sondern neu auch den Erwerb der Bürgerrechte durch Geburt in der Schweiz regeln kann. Diese Erweiterung der zulässigen Erwerbstatbestände erlaubt es, den Bürgerrechtserwerb am Umstand einer Geburt in der Schweiz anzuknüpfen.

In *Absatz 2* wird sodann der einschränkende Begriff der "Mindestvorschriften" durch jenen der "Grundsätze" ersetzt.

Gemäss traditioneller Auffassung wurde die in dieser Bestimmung enthaltene Bundeskompetenz unter Berücksichtigung des Grundsatzes der schonenden Kompetenzausübung und der Garantie der Eigenständigkeit der Kantone in der Vergangenheit eng ausgelegt. Heute ist hingegen weitgehend anerkannt, dass der Bund trotz des aktuell geltenden Wortlautes von Artikel 38 Absatz 2 BV ermächtigt ist, im Sinne einer einheitlichen gesamtschweizerischen Einbürgerungspraxis gegenüber den Kantonen verbindliche Grundsätze zu erlassen¹⁴. Gestützt auf Artikel 38 BÜG hat der Bund von dieser Kompetenz beispielsweise mit dem Erlass einer Gebührenverordnung (Verordnung über die Gebühren zum Bürgerrechtsgesetz, SR 141.21) – namentlich auch für die ordentlichen Verfahren – Gebrauch gemacht. Allerdings wird diese Auffassung in der Rechtslehre auch heute nicht einhellig vertreten. So wird unter anderem kritisiert, dass der Bund mit seiner Gebührenregelung seine Kompetenzen überschritten und unzulässigerweise die zuweilen prohibitiven Einbürgerungstaxen gewisser Gemeinden beseitigt habe¹⁵.

Bereits in der Abstimmungsvorlage vom 2004 war eine entsprechende Anpassung dieses Verfassungswortlautes vorgesehen. Zwar blieb ein Anpassungsbedarf im Vorfeld der Abstimmung unbestritten. Die vorgesehene Aktualisierung scheiterte aber in der Folge an der Volksabstimmung vom 26. September 2004, wo sie zusammen mit der Vorlage zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation als Gesamtpaket verworfen wurde. In der damaligen Botschaft wurde hinsichtlich des Anpassungsbedarfs des Verfassungswortlautes folgendes ausgeführt: "Da der Bund im Bereiche der ordentlichen Einbürgerung bereits heute über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt, welche den Erlass von gewissen grundsätzlichen Leitlinien umfasst, ist es im Sinne der Klarheit geboten, den Begriff der "Mindestvorschriften" durch denjenigen der "Grundsätze" zu ersetzen¹⁶.

¹³ Vgl. etwa in: René Rhinow/Markus Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009, Rz. 299, S. 57.

¹⁴ B. Ehrenzeller et al., Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich 2008, Rz. 7 zu Art. 38 Abs. 2 BV, S. 752; J.-F. Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. I, S. 286.

¹⁵ Vgl. etwa Rz. 13 zu Art. 38 BV in: Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007.

¹⁶ BBl 2002 1927

Doch selbst wenn angenommen werden darf, dass die Bestimmung von Artikel 38 Absatz 2 BV eine Zuständigkeitsnorm zur Gesetzgebung im Rahmen von Grundsätzen beinhaltet, kann darin nur eine Kompetenznorm *sui generis* gesehen werden. Insbesondere beinhaltet sie keine Bundeszuständigkeit zur ausschliesslichen Regelung bestimmter Personenkategorien, welche dem kantonalen Gesetzgeber auf diese Weise entzogen werden. In diesem Sinne hat die vorgesehene Bundesregelung der dritten Generation Auswirkungen auch auf den Bereich der ordentlichen Einbürgerung, welche – je nach Rechtsauffassung – über jene des Erlasses von blossen Mindestvorschriften des Bundes hinausgehen. Dementsprechend sollte–im Zug der aktuellen Verfassungsrevision die Gelegenheit genutzt werden, allfällige Unklarheiten zu beseitigen und den fraglichen Wortlaut sowohl für den Bereich der erleichterten wie auch für den durch die Neuregelung mitbetroffenen Bereich der ordentlichen Einbürgerungen juristisch korrekt an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Absatz 3 Buchstabe a legt fest, dass die Personen der dritten Ausländergeneration im Verfahren der erleichterten Einbürgerung eingebürgert werden sollen. Zuständig für die Einbürgerung dieser Personen ist der Bund. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die betreffende Personenkategorie das Bürgerrecht im Rahmen einer gesamt-schweizerisch einheitlichen Verfahrenspraxis erwerben kann. *Absatz 3 Buchstabe b* übernimmt unverändert den Wortlaut des bisherigen Absatzes 3.

3.2 Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Entwurf 2)

Art. 24a Personen der dritten Ausländergeneration

Das Kind ausländischer Eltern soll auf Gesuch hin einen Anspruch auf Einbürgerung haben, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Nebst den formalen Erfordernissen an das Gesuch und den Wirkungen der Einbürgerung hat das Gesetz den Begriff der dritten Ausländergeneration zu klären. So soll der Zugang zur erleichterten Einbürgerung nur möglich sein, wenn die Grosseltern, die Eltern und auch die betroffenen Personen selbst gewisse formale Eigenschaften vorweisen können. Im Gegenzug wird bei der betroffenen Person die Pflicht zum Nachweis materieller Einbürgerungsvoraussetzungen durch eine Integrationsvermutung ersetzt. Vertiefte Abklärungen hinsichtlich der Integration werden nur dann vorgenommen, wenn im Laufe des Verfahrens Hinweise auf eine mangelhafte Integration (beispielsweise eine Verletzung der Rechtsordnung) aufgetaucht sind.

Die allgemeinen Einbürgerungserfordernisse der erleichterten Einbürgerung nach Artikel 20 BüG sind anwendbar. Das heisst, die Einhaltung der Rechtsordnung und die Nichtgefährdung der inneren und äusseren Sicherheit können geprüft werden und bei ungünstigem Resultat kann die Einbürgerung verweigert werden. Dies ist dann der Fall, wenn eine Person zahlreiche Vorstrafen hat oder wenn ihr Leumund in finanzieller Hinsicht fragwürdig ist. Die Details sind im Rahmen einer Ausführungsverordnung zu regeln.

Da sich die Integrationsvermutung dieser Personenkategorie um so mehr rechtfertigt, je länger sich eine Person in der Schweiz aufgehalten hat, wurde von einer Altersbeschränkung abgesehen. Dies bedeutet, dass die Auswirkungen je nach Alter

im Zeitpunkt der Gesuchstellung eine unterschiedliche Wirkung auf die Einbürgerungswilligen haben können. So unterstehen beispielsweise die einbürgerungswilligen Männer allenfalls der militärischen oder zivildienstlichen Dienstpflicht. Wenn sie das Schweizer Bürgerrecht nach dem vollendeten 25. Altersjahr erwerben, entfallen die Stellungspflicht und die allgemeine Dienstpflicht, dafür gelten jedoch die gesetzlichen Bestimmungen zum Wehrpflichtersatz. Gleiches gilt auch für die Rechte über die Ausübung der politischen Rechte. Solche unterschiedlichen Auswirkungen der Einbürgerung rechtfertigen für sich allein aber keine Zulassungsbeschränkung zur Gesuchstellung auf der Basis einer Alterslimite.

In Anwendung von Artikel 31 BÜG können minderjährige Personen unter 16 Jahren das Gesuch nur durch den gesetzlichen Vertreter einreichen. Hat die einzubürgernde Person das 16. Altersjahr erreicht, muss der Antrag zusätzlich mit ihrer schriftlichen Willenserklärung ergänzt sein. Ab 18 Jahren können die betreffenden Personen der dritten Ausländergeneration das Einbürgerungsgesuch allein stellen.

Wie bei allen erleichterten Einbürgerungen wird der Kanton angehört (Art. 25 BÜG). Ein bundesrechtliches Anhörungsrecht der Gemeinden gibt es jedoch nicht. Es steht den Kantonen frei, ob und wie sie die Gemeinden bei der Erstellung von Erhebungsberichten einbeziehen und ob sie diese anhören. Dem Kanton und der Gemeinde steht jedoch in jedem Fall ein Beschwerderecht gegen Einbürgerungsentscheide des Bundes zu.

Die nachfolgend aufgeführten Elemente verstehen sich als kumulative Anforderungen an eine erleichterte Einbürgerung.

Absatz 1 Buchstabe a legt fest, dass mindestens ein Grosselternteil der betreffenden Person ein Aufenthaltsrecht besitzt oder besessen hat oder hier geboren sein muss. Massgebend ist ein gefestigter Aufenthalt in Übereinstimmung mit den ausländerrechtlichen Bestimmungen. Ein bloss vorübergehender kurzer Aufenthalt bzw. eine Durchreise als Tourist kann daher nicht genügen. Die Details sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Der Nachweis des Aufenthaltsrechts des Grosselternteils muss glaubhaft gemacht werden, etwa durch das Vorlegen einer ausländerrechtlichen Bewilligung, ein Wohnsitzzeugnis des jeweiligen Aufenthaltsortes oder durch das Vorlegen eines AHV-Ausweises.

Buchstabe b verlangt, dass mindestens ein Elternteil der betreffenden Person in der Schweiz geboren worden ist oder vor dem 12. Altersjahr eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besessen hat. Mit zwölf Jahren haben die Jugendlichen einen grossen Teil der obligatorischen Schulzeit noch vor sich. Die gesetzliche Alterslimite von 12 Jahren lässt sich denn auch in weiteren altersabhängigen Bestimmungen des Ausländerrechts finden (u.a. Regelung des Kindernachzuges in Art. 42 Abs. 4 sowie Art. 43 Abs. 3 des Ausländergesetzes, AuG, SR 142.20). Allen Bestimmungen liegt die Annahme zugrunde, dass eine wirkungsvolle Integration aufgrund der obligatorischen Schulpflicht durch den täglichen Austausch mit Gleichaltrigen in der Regel gleichsam „automatisch“ erfolgt.

Die Buchstaben c und d halten fest, dass die einzubürgernde Person in der Schweiz geboren sein und zusätzlich über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügen muss.

Die Einbürgerungserleichterungen gelten nicht nur für die dritte Generation, sondern auch für die nachfolgenden Generationen. Entscheidend ist jeweils nur, dass Artikel 24a Buchstaben a bis d erfüllt sind.

Bezüglich des Sachverhaltselements des Geburtsorts ist darauf hinzuweisen, dass den Zufälligkeiten des Geburtszeitpunktes in vernünftiger Mass Rechnung getragen werden darf.

Absatz 2 regelt die Wirkung der Einbürgerung. Der Erwerb soll zwar kraft der Geburt erfolgen. Das Bürgerrecht wird aber nicht automatisch mit der Geburt erworben. Es ist daher folgerichtig, dass nicht der Wohnsitz bzw. Aufenthaltsort im Zeitpunkt der Geburt zum Heimatort wird, sondern jener im Zeitpunkt der Erteilung des Bürgerrechts, was in der Regel mit jenem im Zeitpunkt der Gesuchstellung identisch sein dürfte. Die Regelung rechtfertigt sich auch angesichts des Umstandes, dass damit das Bürgerrecht desjenigen Kantons sowie derjenigen Gemeinde erworben wird, in welcher in den allermeisten Fällen die massgebende Integrationsphase für die einzubürgernde Person stattgefunden hat.

Kantone, die selber im Rahmen des ordentlichen Einbürgerungsverfahrens Einbürgerungserleichterungen für ausländische Jugendliche der zweiten und der dritten Generation kennen, bleibt es unbenommen, diese Regelungen parallel zur neuen erleichterten Einbürgerung nach Artikel 24a BÜG beizubehalten. Dabei gilt wie bisher der Vorbehalt der Respektierung des Bundesrechts, d.h. der Bestimmungen über die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung (Art. 9 ff BÜG.). Die heute in vielen Kantonen bestehenden Einbürgerungserleichterungen für Jugendliche der zweiten Generation bleiben somit erhalten.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die neuen Bestimmungen werden zur Folge haben, dass – weil es keine Alterslimite für die Gesuchstellung gibt – nach dem Inkrafttreten der Revision sehr viele Personen die Voraussetzungen für eine Gesuchstellung erfüllen werden. Einer groben Schätzung zufolge könnten dies durchaus etwa 100 000 Personen sein, wobei zusätzlich pro Jahr schätzungsweise 5 000 bis 6 000 Personen hinzukommen (vgl. Ziff. 1.6). Gemäss Schätzungen dürften heute rund 700 000 Personen die aktuell geltenden Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen. In dieser Zahl dürften auch die gemäss den neuen Bestimmungen einbürgerungsberechtigten Personen mitenthalten sein. Allerdings dürfte sich eine gewisse Verlagerung von den ordentlichen Verfahren zu jenen der erleichterten Einbürgerung ergeben. Schliesslich hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass jeweils nur ein kleiner Prozentsatz der einbürgerbaren Personen von der Einbürgerung Gebrauch macht. Einzig in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten der neuen Regelung dürfte es zu einer Zunahme von Einbürgerungen kommen. Dieser Trend wird sich jedoch bald normalisieren und wieder abflachen, so dass vor allem in den ersten drei bis vier Jahren dem zuständigen Bundesamt zusätzliche Ressourcen (ca. drei Personen) zur Verfügung gestellt werden müssten. Ohne entsprechende personelle Aufstockung müssten vorübergehend längere Erledigungszeiten in Kauf genommen werden, was nicht im Interesse der Betroffenen liegen kann.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Es stellt sich die Frage, ob und wenn ja wie die Voraussetzungen betreffend die erleichterte Einbürgerung auf einfache Art und Weise abgeklärt werden können. Dies gilt namentlich für den nachzuweisenden Aufenthalt der Eltern und der Grosseltern. Die Einzelheiten können später auf dem Verordnungsweg geregelt werden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Bewerberin oder der Bewerber bzw. der Elternteil, welcher das Gesuch stellt, selbst die Beweislast für den Aufenthaltsnachweis von Kind, Eltern und Grosseltern trägt und somit das Vorliegen der Voraussetzungen von Artikel 24a Buchstaben a bis c nachweisen muss. Am schwierigsten dürfte der Inlandaufenthalt eines Grosselternteils nachzuweisen sein, zumindest dann, wenn dieser verstorben oder ausgewandert ist. Der Elternteil hingegen, der schon vor der Vollendung des 12. Altersjahres ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in der Schweiz besessen haben muss, dürfte diesen Nachweis auf einfache Weise erbringen können. Noch weniger Probleme sind wohl mit dem Nachweis der Geburt in der Schweiz und jenem des Aufenthaltsrechts verbunden.

5 Verhältnis zum europäischen und internationalen Recht

Die vorgeschlagenen Änderungen der Bundesverfassung und des Bürgerrechtsgesetzes entsprechen weitgehend dem Staatsangehörigkeitsrecht vieler europäischer Staaten, wobei jedoch zu bemerken ist, dass im Bereich der Staatsangehörigkeit jeder europäische Staat autonome Regelungen kennt. Es gibt kein einheitliches europäisches Staatsangehörigkeitsrecht. Die Europäische Staatsangehörigkeitskonvention vom 6. November 1997 (STE166)¹⁷, welche am 1. März 2000 in Kraft getreten ist und der bereits viele Staaten beigetreten sind, stellt die erste internationale Kodifikation der wesentlichen Grundsätze und Regeln im Bereich des Bürgerrechts dar. Die Vorlage steht im Einklang mit dieser Konvention, für welche ein Beitritt der Schweiz zur Zeit durch die Verwaltung abgeklärt wird. Die Vorlage steht ebenfalls im Einklang mit Artikel 24 Absatz 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte¹⁸, wonach jedes Kind das Recht hat, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben.

6 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die in dieser Vorlage vorgeschlagene Änderung des Bürgerrechtsgesetzes hat ihre verfassungsmässige Grundlage in Artikel 38 der Bundesverfassung. Die Gesetzesänderung bedingt eine vorgängige Verfassungsrevision und eine entsprechende Volksabstimmung. Bei einem positiven Ausgang der Abstimmung über die Verfassungsrevision kann das Bürgerrechtsgesetz – unter Vorbehalt des fakultativen Referendums – in Kraft treten.

¹⁷ Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit
<http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/166.htm>

¹⁸ SR 0.103.2 http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_103_2/a24.html

Bundesbeschluss über die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration

vom ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates
vom 30. Oktober 2014 ¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²,
beschliesst:

I

Die Bundesverfassung³ wird wie folgt geändert:

Art. 38 Erwerb und Verlust der Bürgerrechte

¹ Der Bund regelt den Erwerb der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat, Adoption und Geburt in der Schweiz. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts und die Wiedereinbürgerung.

² Er legt Grundsätze fest über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

³ Er erleichtert die Einbürgerung von:

- a. Personen der dritten Ausländergeneration;
- b. staatenlosen Kindern.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Minderheit (Fehr Hans, Amaudruz, Brand, Bugnon, Joder, Miesch, Rutz Gregor)
Nichteintreten

¹ BBl 2014 ...

² BBl 2014 ...

³ SR 101

**Bundesgesetz
über das Schweizer Bürgerrecht
(Bürgerrechtsgesetz; BüG)
(Erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten
Ausländergeneration)**

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung¹,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates
vom 30. Oktober 2014²
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...³,
beschliesst:*

I

Das Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 24a Personen der dritten Ausländergeneration

¹ Das Kind ausländischer Eltern kann auf Gesuch erleichtert eingebürgert werden, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Mindestens ein Grosselternteil ist in der Schweiz geboren worden, oder es wird glaubhaft gemacht, dass er ein Aufenthaltsrecht besass.
- b. Mindestens ein Elternteil ist in der Schweiz geboren worden oder hat vor dem vollendeten zwölften Altersjahr in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung oder eine Niederlassungsbewilligung erworben.
- c. Das Kind ist in der Schweiz geboren worden.
- d. Das Kind besitzt eine Aufenthalts- oder eine Niederlassungsbewilligung.

² Das eingebürgerte Kind erwirbt das Bürgerrecht des Kantons und der Gemeinde am Wohnsitzort zum Zeitpunkt des Bürgerrechtserwerbs.

1 SR 101
2 BBl 2014 ...
3 BBl 2014 ...
4 BBl 2014 5133

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es wird nach Annahme des Bundesbeschlusses vom ...⁵ über die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration durch Volk und Stände im Bundesblatt veröffentlicht.

³ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Minderheit (Fehr Hans, Amaudruz, Brand, Bugnon, Joder, Miesch, Rutz Gregor)

Nichteintreten

⁵ BBl 2014 ...