



Erläuternder Bericht

zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG)

Vorbemerkungen

Das aktuell geltende Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG, SR 141.0) datiert vom 29. September 1952. Es ist in der Vergangenheit durch zahlreiche Revisionen mit verschiedener Stossrichtung geändert worden, worunter die Verständlichkeit und Lesbarkeit zunehmend gelitten haben. Ein grösserer Reformbedarf hat sich vor dem Hintergrund des totalrevidierten Ausländerrechts abgezeichnet. Zudem zeigte sich in zunehmendem Masse, dass nicht nur die Terminologie und die Begriffe neu definiert oder an die geänderten Erlasse angepasst, sondern auch grundsätzliche Neuerungen im Bürgerrechtsgesetz (BüG) eingeführt werden müssen.

Bei der geplanten Gesetzesrevision ist ein Grossteil des geltenden Bürgerrechtsgesetzes betroffen. Es handelt sich daher um eine Totalrevision. Diese verfolgt in der Hauptsache folgende Ziele:

- Herstellung einer weitgehenden Kohärenz mit dem neuen Ausländergesetz (AuG) bezüglich Anforderungen an den Integrationsgrad und die Sprachkenntnisse;
- Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen (gemäss Bericht EJPD zur Jugendgewalt und Bundesratsbeschluss betr. Bericht Integrationsmassnahmen vom 30. Juni 2007) und damit einhergehende Sicherstellung, dass nur gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer das Schweizer Bürgerrecht erhalten;
- Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen (Beschluss des Bundesrats vom 9. März 2007 im Zusammenhang mit dem Bericht über hängige Fragen des Bürgerrechts);
- Reduktion des administrativen Gesamtaufwandes durch Vereinfachung und Harmonisierung der Abläufe und Klärung der Rollen von Kanton und Bund im Einbürgerungsverfahren.

Erst zu einem späteren Zeitpunkt sollen im Anschluss an die Gesetzesrevision die erforderlichen Vollzugsbestimmungen in einer Bürgerrechtsverordnung (BüV) ausgearbeitet werden.

Bericht

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Nach der Ablehnung der Gesetzes- und Verfassungsvorlage vom 26. September 2004 betreffend Erleichterung des Bürgerrechtserwerbs für ausländische Jugendliche der zweiten und der dritten Generation war eine Standortbestimmung notwendig, um die verschiedenen politischen Anliegen im Bürgerrechtsbereich zu evaluieren und die weiteren gesetzgeberischen Schritte in die Wege zu leiten. Der Bundesrat hat zu diesem Zweck das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, bis Ende 2005 einen Bericht über hängige Fragen des Bürgerrechts zu verfassen. Am 9. März 2007 hat der Bundesrat vom Bericht einschliesslich der darin enthaltenen Empfehlungen Kenntnis genommen.

Am 24. September 2006 hat sich das Volk mit grosser Mehrheit für das revidierte Ausländergesetz (Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer, AuG, SR 142.20) sowie das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) ausgesprochen. Die beiden Erlasse führten dazu, dass an Ausländerinnen und Ausländer neue Anforderungen, insbesondere hinsichtlich der Integration und der Sprachkenntnisse, gestellt werden. Das Einbürgerungsverfahren, welches als letzter Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration angesehen werden kann, muss diese Entwicklung berücksichtigen. So soll die Einbürgerung im ordentlichen Verfahren in Zukunft erst nach der Erteilung eines nachhaltigen Aufenthaltsrechts möglich sein. Dies bedingt, dass mit Blick auf die Integration der einbürgerungswilligen Personen mindestens eine gleich hohe bzw. eine höhere Integrationsleistung verlangt wird, als dies das Ausländerrecht für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung vorsieht.

Schliesslich haben die Diskussionen über die Jugendgewalt, welche in einen Bericht des EJPD vom 11. April 2008 mündeten, sowie das Anliegen vernünftiger Verfahrensvereinfachungen und -straffungen zu weiteren Änderungswünschen im Bereich des Bürgerrechts geführt.

1.2 Grundzüge der Vorlage

1.2.1 Verfahrensvereinfachungen

1.2.1.1 Einheitlicher Verfahrensablauf

Aktuell sind die Einbürgerungsverfahren in den Kantonen stark unterschiedlich gestaltet. Insbesondere im Bereich der ordentlichen Einbürgerungen, welche in der Zuständigkeit der Kantone liegen, hat sich der Bund gegenüber den Kantonen bislang stark zurückgehalten. Dies im Einklang mit Artikel 38 Absatz 2 Bundesverfassung, welcher festlegt, dass der Bund einzig Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone erlässt. Dementsprechend bestimmt das jeweilige kantonale Recht in unterschiedlicher Weise, wo das Einbürgerungsgesuch einzureichen ist, welches Gesuchsformular dabei verwendet werden muss und wie und in welcher Phase die Unterlagen dem

Bund zu unterbreiten sind. So kann es nach der heutigen Regelung vorkommen, dass das zuständige Bundesamt über die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung befinden muss, obwohl der Kanton oder die Gemeinde einer Einbürgerung ablehnend gegenüberstehen. Dies ist schwerfällig und nicht sinnvoll. Demgegenüber können Leerläufe weitgehend vermieden werden, wenn die Einbürgerungsgesuche bei einer vom Kanton bezeichneten Behördenstelle eingereicht werden und die Gesuchsunterlagen anschliessend nur dann dem Bund unterbreitet werden, wenn Kanton und Gemeinde eine Einbürgerung befürworten. Die Einbürgerungsbewilligung erhält damit faktisch den Charakter einer Zustimmung des Bundes zur kantonalen und kommunalen Einbürgerung.

Die Neuregelung wird nicht zu einer Verschiebung der Entscheidkompetenz zwischen Kanton und Bund führen. Vielmehr muss nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes noch der definitive Einbürgerungsentscheid einer kantonalen Behörde erfolgen. Dies führt sodann dazu, dass die Rechtsmittelfrist gegen kantonale Einbürgerungsentscheide nicht schon mit der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes zu laufen beginnt, sondern erst mit dem Entscheid des Kantons. Es kann vorkommen, dass zwischen der kantonalen Zusicherung und dem kantonalen Entscheid eine gewisse Zeit vergeht, in welcher unerwartet neue Elemente über eine einbürgerungswillige Person bekannt werden. Sind diese neu ans Tageslicht getretenen Elemente derart gewichtig, dass sie gegen eine Einbürgerung sprechen (z.B. ein neu eröffnetes Strafverfahren), soll dem zuständigen Kanton die Möglichkeit offenstehen, entgegen seiner ursprünglich ergangenen Zusicherung einen negativen Entscheid zu fällen. Wie nach bisherigem Recht, kann auch gegen diesen Ablehnungsentscheid allenfalls ein Rechtsmittel eingelegt werden.

1.2.1.2 Prüfprogramm

Im geltenden Recht besteht keine verbindliche Rollenklärung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Prüfbereiche bei einer Eignungsabklärung einer einbürgerungswilligen Person. Dementsprechend sind Doppelspurigkeiten und Missverständnisse nicht ausgeschlossen. Allfällige Kompetenzkonflikte sollen daher im Rahmen der Gesetzesrevision durch eine verbindliche Klärung der Schnittstellen beseitigt werden. In diesem Sinne treffen die neuen Bestimmungen eine klare Zuständigkeitsregel dort, wo eine gemeinsame Verantwortung der Abklärungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. der Beachtung der Rechtsordnung besteht. Ausgangspunkt bildet die Datenhoheit über die betroffenen Bereiche. So verfügen die Kantone und Gemeinden regelmässig über Informationen, welche nicht im VOSTRA (Datenbank über Vorstrafen und hängige Strafverfahren) figurieren (wie beispielsweise verhängte Massnahmen der Jugendanwaltschaft gegenüber einem Gesuchsteller, Fehlverhalten eines jugendlichen Einbürgerungswilligen in der Schule oder seitens der Eltern den Schulbehörden gegenüber, Angaben über Betreibungen oder Steuerschulden sowie Hinweise auf eine Vernachlässigung von familienrechtlichen Pflichten). Folgerichtig muss die Hauptverantwortung dieser Abklärungen den Kantonen bzw. Gemeinden zugeordnet werden. Hingegen soll der Bund im Sinne von Artikel 11 BÜG immer dann die Prüfverantwortung tragen, wo es um Fragen des Strafrechts (hängige und abgeschlossene Strafverfahren im In- und Ausland) oder um Fragen der inneren und äusseren Sicherheit geht.

1.2.1.3 Einführung von Ordnungsfristen

Wie unter dem geltenden Recht soll das zuständige Bundesamt in seinen Einbürgerungsverfahren (erleichterte Einbürgerung, Wiedereinbürgerung) die Kantone mit den für den Einbürgerungsentscheid erforderlichen Erhebungen beauftragen können. Zurzeit gibt es, was die benötigte Dauer für die Erstellung von Erhebungsberichten betrifft, grosse kantonale Unterschiede. Je nach dem beteiligtem Kanton kann somit ein bundesrechtliches Verfahren erheblich länger dauern. Im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung sowie einer Steuerungsmöglichkeit zugunsten der kantonalen Stellen soll eine Ordnungsfrist einen zeitlichen Rahmen für die Erstellung der Erhebungsberichte setzen. Die konkreten Zeitvorgaben sollen auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Selbstverständlich wird dabei zu berücksichtigen sein, dass es nach wie vor sehr komplexe Fälle geben wird, in welchen die Erhebungen wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen werden als im Normalfall.

1.2.1.4 Neuordnung Gebührenregelung

In der Verordnung über die Gebühren zum Bürgerrechtsgesetz (GebV-BüG, SR 141.21) sind die Tarife und Zahlungsmodalitäten für die Einbürgerungsverfahren enthalten. Da der Bund bei seinen Verfahren für Inlandgesuche erst nachträglich Rechnung stellt, kann es vorkommen, dass die neu eingebürgerte Person die Gebühr nicht entrichtet und trotzdem das Bürgerrecht erhält. Es soll im Sinne einer einheitlichen und praktikablen Lösung – die schon heute bei den Auslandgesuchen zur Anwendung gelangt – möglich werden, die Gebühren für Inlandgesuche als Vorauszahlung einzunehmen. Der Gestuchsteller oder die Gestuchstellerin soll daher künftig seinem oder ihrem eingereichten Gesuch mit den bisher verlangten Gesuchsunterlagen zusätzlich einen Beleg über die geleistete Zahlung beifügen.

Die vorgesehenen neuen Abläufe und Aufgabenverteilungen können zu einem Mehraufwand bei den Kantonen und Gemeinden führen. Diesem Umstand ist durch eine angemessene Abgeltung zugunsten der Kantone und Gemeinden Rechnung zu tragen. Eine Kompetenzregelung im Gesetz erlaubt eine entsprechende Anpassung der Gebührenregelung, wobei für die Gebührenerhebung weiterhin der Grundsatz der Kostendeckung gilt.

1.2.2 Eignungsvoraussetzungen

1.2.2.1 Integrationsbegriff

Schon unter heutigem Recht ist eine erfolgreiche Integration eine unabdingbare Voraussetzung für die ordentliche und erleichterte Einbürgerung. Der Begriff wird jedoch weder im Gesetz noch in einer Verordnung näher präzisiert. Verständnisschwierigkeiten und sogar Missverständnisse sind mit dem Gebrauch der gleichlautenden Schlüsselbegriffe im Ausländer- bzw. Einbürgerungsrecht verbunden. Eine Klarstellung der Begriffe ist daher geboten.

Die neu vorgesehene Formulierung im Gesetz entspricht inhaltlich zwar weitgehend dem heutigen Recht. Dabei wird jedoch der Integrationsbegriff dem Ausländerrecht

angeleglichen. Er setzt sich im Wesentlichen zusammen aus den Bestandteilen der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung, der Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen, sowie im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung. Dieser letztere Begriff entspricht weitgehend Artikel 4 Buchstabe d der geltenden Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 (VIntA, SR 142.205).

1.2.2.2 Sonderfall: Unverschuldetes Unvermögen zur Integration

In seinem Entscheid vom 16. Dezember 2008 hat das Bundesgericht im Fall einer körperlich behinderten Person, welche aufgrund ihrer Behinderung sozialhilfebedürftig war und damit das Einbürgerungserfordernis der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit nicht erfüllen konnte, entschieden, dass durch die Anwendung derselben Voraussetzungen wie für Nichtbehinderte ein Einbürgerungshindernis vorliege, welches einbürgerungswillige behinderte Personen diskriminiere. Das Gericht hat in der Folge die Beschwerde gutgeheissen und den Einbürgerungsentscheid zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen (BGE 135 I 49 ff). Neben jenen Fällen, in welchen Personen mit körperlicher oder geistiger Behinderung betroffen sind, können auch Personen mit altersbedingter Lernschwäche oder anderen intellektuellen Einschränkungen die vorgesehenen Einbürgerungsvoraussetzungen kaum erfüllen. Der Situation solcher Personen ist im Einbürgerungsverfahren angemessen Rechnung zu tragen. Bei einer Person, die Sozialhilfe bezieht, kann nicht grundsätzlich darauf geschlossen werden, dass sie die Integrationskriterien nicht erfüllt. Dies ist nur dann anzunehmen, wenn der Sozialhilfebezug auf einem Selbstverschulden der einbürgerungswilligen Person beruht, was dann der Fall ist, wenn kein Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben besteht.

1.2.2.3 Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Neu wird unter dem Integrationsbegriff das Kriterium der "öffentlichen Sicherheit und Ordnung" subsumiert, worunter namentlich auch das Einhalten der schweizerischen Rechtsordnung verstanden wird. Inhalt und Bedeutung dieser vom Ausländerrecht übernommenen Terminologie (vgl. Art. 80 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE, SR 142.201) sind in der neuen Bürgerrechtsverordnung zu konkretisieren (zur Begriffsklärung siehe auch Ausführungen des erläuternden Berichts zur Revision von Art. 62 AuG; demzufolge beinhaltet die "öffentliche Sicherheit" die Unverletzlichkeit der Rechtsgüter der Einzelnen sowie der Einrichtungen des Staates, während unter dem Begriff der "öffentlichen Ordnung" die objektive Rechtsordnung sowie die Gesamtheit der ungeschriebenen Ordnungsvorstellungen, deren Befolgung nach der herrschenden sozialen und ethischen Anschauung als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens anzusehen ist, verstanden wird). Negative Anwendungsbeispiele wären demzufolge dort anzunehmen, wo ein Familienvater oder eine Familienmutter die Beschneidung der Tochter oder Kinderverlöbnisse organisiert, oder wo die Eltern ihre Kinder zum Eingehen einer Zwangsehe verpflichten. Eine mangelhafte Integration unter diesem Oberbegriff kann sich aber auch in einer

fehlenden Kooperation mit den Behörden (Sozialhilfe, Schulbehörden etc.) manifestieren. Abschliessend lässt sich sagen, dass der Begriff der "öffentlichen Sicherheit und Ordnung" das Beachten der schweizerischen Rechtsordnung nicht nur zwingend mit einschliesst, sondern sogar darüber hinausgeht.

1.2.2.4 Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung

Auch die Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung und der universellen Werte des internationalen Menschenrechtsschutzes als Bestandteil der Integration ist in der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz zu konkretisieren. Eine Verletzung kann u.a. darin liegen, dass das Gewaltmonopol des Staates oder die Gleichstellung von Mann und Frau abgelehnt wird.

Eine spezielle Ausprägung fehlenden Respekts gegenüber den Prinzipien zeigt sich zuweilen im politischen oder religiösen Extremismus. So sollen jene Personen wegen ungenügender Integration von der Einbürgerung ausgeschlossen werden, welche sich einer Organisation mit extremer politischer Ausrichtung angeschlossen haben und sich durch ihr Verhalten oder Äusserungen zu deren Werten bekennen. Die Ausschlussgründe sollen ebenfalls auf Verordnungsstufe aufgeführt und konkretisiert werden.

1.2.2.5 Verständigung in einer Landessprache

Hinsichtlich der Sprachkenntnisse verlangt der Bund die Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen. Demgegenüber soll es den Kantonen auch künftig überlassen bleiben, ob sie in ihrer Gesetzgebung weitergehende Kenntnisse, beispielsweise Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Sprache, festschreiben wollen. Diese Kompetenzaufteilung steht im Einklang mit Artikel 38 Absatz 2 der Bundesverfassung, wonach der Bund nur Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone erlassen und die Einbürgerungsbewilligung erteilen darf. Die Zurückhaltung des Bundes rechtfertigt sich auch angesichts des Umstandes, dass er selber bei den erleichterten Einbürgerungen, für welche er zuständig ist, nur die Kenntnis einer Landessprache und nicht derjenigen der am Wohnort gesprochenen Sprache verlangt. Eine andere Lösung wäre zudem bei den Auslandgesuchten um erleichterte Einbürgerung nicht möglich, da hier zwar eine enge Verbundenheit mit der Schweiz geprüft wird, die Bezugnahme auf eine Ortsprache mangels eines inländischen Wohnsitzes aber nicht möglich ist. Abhängig vom Ergebnis der Diskussionen und Stellungnahmen wird der Bund im Rahmen der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz verbindlich festlegen, welche Anforderungen an die Sprachkenntnisse verlangt werden. Dabei soll sichergestellt werden, dass die gesuchstellende Person eine Landessprache so gut versteht und sich darin hinreichend gut ausdrücken kann, dass sie sich im Alltag angemessen verständigen kann und in der Lage ist, die politischen Rechte auszuüben.

1.2.2.6 Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung

Beim weiteren Integrationskriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung ist zu beachten, dass dem von der einbürgerungswilligen Person zum Ausdruck gebrachten Willen eine erhebliche Bedeutung zukommt. So gilt das Erfordernis nicht nur bei Vorliegen eines ungekündigten Arbeitsverhältnisses als erbracht, sondern in speziellen Fällen, auch wenn:

- der Nachweis von Bemühungen für die Suche einer Arbeitsstelle erbracht wird,
- der Nachweis aktueller Bildungstätigkeit (z.B. Lehrlingsvertrag) oder entsprechender Bemühungen belegt wird,
- Temporärarbeitende (Aushilfe-/ Temporärjobs) den Willen nachweisen, selbstverantwortlich zu leben.

1.2.2.7 Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen

Nebst den eigentlichen Integrationskriterien bildet das Element des Vertrautseins mit den schweizerischen Lebensverhältnissen einen weiteren Bestandteil der verlangten Eignung zur Einbürgerung. Ein Vertrautsein ist etwa dann gegeben, wenn die einbürgerungswillige Person regelmässige Kontakte zu den am Wohnort lebenden Schweizerinnen und Schweizern pflegt oder sich zugunsten eines lokal verwurzelten Vereins engagiert. Ein Ausdruck des Vertrautseins mit den lokalen Gegebenheiten zeigt sich auch in den Kenntnissen über die lokale Geografie, Geschichte oder Staatskunde.

1.2.3 Zulassung zum Einbürgerungsverfahren

1.2.3.1 Aufenthaltsstatus und Wohnsitz

Mit Blick auf die Herstellung einer weitgehenden Kohärenz zwischen Bürger- und Ausländerrecht sind auch die formellen Voraussetzungen zum Bürgerrechtsverfahren neu zu regeln. Auszugehen ist dabei vom Grundsatz, dass das Bürgerrecht als letzter Integrationsschritt die höchsten Anforderungen an die Integration stellen darf. Folgerichtig wird daher für die Einbürgerung der stabilste ausländerrechtliche Status, das heisst die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), vorausgesetzt. Damit bleiben namentlich Personen mit einer N- oder F-Bewilligung (d.h. Asylsuchende oder vorläufig aufgenommene Personen) vom Einbürgerungsverfahren ausgeschlossen, da ihrem Aufenthaltsrecht nicht die erforderliche Dauerhaftigkeit und Stabilität zukommt. Doch auch Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) wird zugemutet, vor der Einreichung eines Bürgerrechtsgesuchs für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung sorgen zu müssen.

Die diesem Konzept zugrunde liegenden Zielsetzungen entsprechen weitgehend jenen der parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion, welche verlangt, dass nur eingebürgert werden kann, wer über eine Niederlassungsbewilligung verfügt (06.485 Parlamentarische Initiative. Keine Einbürgerung ohne vorher erteilte Niederlassungsbewilligung). Mittlerweile haben die Kommissionen beider Kammern der parlamentarischen Initiative Folge gegeben. Angesichts der laufenden Gesetzesrevi-

sion hat die SPK-N am 21. November 2008 beschlossen, das Geschäft vorläufig zu sistieren.

Bei dieser Ausgangslage ist auch die geltende Regelung der zwölfjährigen Wohnsitzfrist (im Einklang mit dem AuG wird im Folgenden der Begriff der "Aufenthaltsdauer" verwendet) neu zu regeln. Denn das formelle Kriterium eines bestimmten Zeitablaufs, in welchem Integrationsleistungen im Allgemeinen erbracht werden, kann für jene Personen demotivierend wirken, welche vorzeitig eine gute Integration vollzogen haben. Sie sollen nicht behindert oder von ihrer Integrationsbereitschaft abgehalten werden. Im Gegenteil soll ein Anreiz auf rasche Integration entstehen, und es sollen jene Personen belohnt werden, die dank ihrer überdurchschnittlich grossen Anstrengung nach kurzer Zeit einen hohen Integrationsgrad erlangt haben. Deshalb sollen diese Personen bereits nach acht Jahren Aufenthalt zum Einbürgerungsverfahren zugelassen werden. Personen, bei welchen die Integration länger dauert, werden mit der Einreichung eines Gesuchs zuwarten müssen, bis sie in Anwendung des Ausländerrechts (vgl. Art. 34 AuG) nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz eine Niederlassungsbewilligung erhalten werden.

Mit der neuen Regelung kann das Ziel, wonach nur erfolgreich integrierte Personen eingebürgert werden, noch besser verfolgt werden. Zugleich führt sie zu einer Aufwertung der Verfahren zur Erteilung des C-Ausweise, ohne dass der den Kantonen beim Entscheid über die Erteilung der Niederlassungsbewilligung gewährte Spielraum eingeschränkt wird.

1.2.3.2 Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Aufenthaltsdauer

In seinem Beschluss zum Bericht über hängige Fragen des Bürgerrechts vom 9. März 2007 hat der Bundesrat erklärt, dass er sich für eine Harmonisierung der kantonalen Wohnsitzfristen (nachfolgend wird im Einklang mit dem AuG der Begriff der "Aufenthaltsdauer" verwendet) innert nützlicher Frist einsetze. Sollte dies nicht möglich sein, erwäge er eine bundesrechtlich einheitliche Lösung. Dabei sind je nach Konkretisierungsgrad zwei verschiedene Lösungen denkbar:

Variante 1:

Angeichts juristischer Bedenken hinsichtlich der zulässigen Regelungskompetenz des Bundes wurde in Variante 1 auf die Nennung einer festen Obergrenze verzichtet. Stattdessen ist die Regelungsabsicht allgemein umschrieben worden. Dementsprechend obliegt es bei dieser Variante den Kantonen, die Bestimmung zu konkretisieren.

Gleiches gilt auch für eine bundesrechtliche Regelung über die Anrechenbarkeit der Aufenthaltsdauer bei Wohnsitzwechseln. Absicht der Anrechenbarkeit ist es, der heutigen Mobilität angemessen Rechnung zu tragen.

Variante 2:

Im Sinne einer Rechtsvereinheitlichung wäre eine definierte Obergrenze für die kantonale und kommunale Aufenthaltsdauer am praktikabelsten. Es wird deshalb im Rahmen dieser Variante eine Obergrenze von drei Jahren vorgeschlagen.

Bezüglich der Anrechenbarkeit von Aufenthalten bei Wohnsitzwechseln wird festgelegt, dass nach dreijährigem Aufenthalt in einer andern Gemeinde des Kantons

eine einbürgerungswillige Person bereits nach Ablauf einer einjährigen Wartefrist ein Gesuch einreichen kann.

1.2.3.3 Wartefrist für die Gesuchseinreichung

Bei einer verfükten Nichtigerklärung der Einbürgerung, welche aufgrund falscher Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist, soll die betreffende Person nicht umgehend ein neues Einbürgerungsgesuch einreichen können. Es wird ihr daher von Gesetzes wegen eine zweijährige Wartefrist auferlegt. Deren Fristenlauf beginnt erst mit Eintreten der Rechtskraft, d.h. nach der Beurteilung allfälliger Beschwerden gegen die Nichtigerklärung.

1.2.4 Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen

1.2.4.1 Amtshilfe

Zuweilen beschwerten sich Einbürgerungsbehörden in den Kantonen, dass ihnen relevante Informationen durch andere Behördenstellen vorenthalten werden. Am 20. Dezember 2006 hat NR Marcel Scherer eine Motion "Einbürgerungen nur mit klaren Einbürgerungsgrundlagen" (06.3875) eingereicht, worin er den Bundesrat auffordert, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die es den Einbürgerungsbehörden ermöglicht, auf alle zur Verfügung stehenden Informationen greifen zu können, wie z.B. Leumundsberichte, Strafregister, hängige Untersuchungen, etc. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 21. Februar 2007 die Annahme der Motion beantragt. Im Bericht Jugendgewalt des EJPD vom 11. April 2008 wurde zur besseren Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch Kantone und Gemeinden eine geeignete Massnahme darin erkannt, dass die teilweise mangelnden Abklärungen der Einbürgerungsbehörden über den Integrationsgrad der Gesuchsteller sich dadurch verbessern liessen, wenn den Einbürgerungsbehörden empfohlen werde, vermehrt Abklärungen bei Polizei, Gerichts- und Schulbehörden durchzuführen. Dabei sei insbesondere den Jugendstrafen verstärkt Beachtung zu schenken (a.a.O., S. 45). Zudem wurde zur Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Einbürgerungsbehörden und den übrigen von Integrationsfragen betroffenen Behörden angeregt, es sei im Bürgerrechtsgesetz die Schaffung eines Zugriffsrechts für die Einbürgerungsbehörden auf die Daten kantonaler und kommunaler Behörden zu prüfen (a.a.O., S. 53). Mit der vorgesehenen Bestimmung wird diesen Anliegen Rechnung getragen.

1.2.4.2 Gesuchsprüfung Jugendlicher bei Familiengesuchen

Ab dem zwölften Altersjahr ist die Eignung einer einbürgerungswilligen Person auch dann mit separaten Erhebungen zu prüfen, wenn sie in ein Familiengesuch miteinbezogen wird. Die Altersgrenze steht u.a. im Einklang mit Artikel 43 Absatz 3 AuG, worin sich je nach dem Alter der in die Schweiz nachgezogenen Kinder eine unterschiedliche Beurteilung des Bleiberechts ergibt. Wichtig ist insbesondere, dass die Kantone auch Erhebungen bei den Schulbehörden vornehmen (siehe oben Ziff. 1.2.4.1).

1.2.5 Vereinfachungen bei Wiedereinbürgerungen

1.2.5.1 Voraussetzungen

Analog der Integrationsvoraussetzung für die erleichterte oder ordentliche Einbürgerung sind die Kriterien bei der Wiedereinbürgerung zu klären. Grundsätzlich wird eine erfolgreiche Integration bei Aufenthalt in der Schweiz und eine enge Verbundenheit mit der Schweiz bei Aufenthalt im Ausland verlangt. Dieser Begriff wird schon unter heutigem Recht bei verschiedenen Bestimmungen über die erleichterte Einbürgerung und die Wiedereinbürgerung verwendet (Art. 21 Abs. 2, Art. 23 Abs. 2, Art. 28, Art. 31b, Art. 58a Abs. 1 und 3, Art. 58c Abs. 2 BÜG). Neu soll er bei der Wiedereinbürgerung das allgemeine Erfordernis der "Verbundenheit" ersetzen und gesetzlich verankert werden. Im Rahmen einer Ausführungsverordnung soll der Begriff präziser umschrieben und konkretisiert werden.

Im heutigen Bürgerrechtsgesetz gibt es drei verschiedene Arten der Wiedereinbürgerung, je nachdem ob die gesuchstellende Person das Bürgerrecht durch Verwirkung (Art. 21 BÜG), durch Entlassung (Art. 23 BÜG) oder durch die Heirat mit einem Ausländer nach dem bis Ende 1991 geltenden Recht (Art. 58 BÜG) verloren hat. Die Voraussetzungen sind dabei teilweise unterschiedlich. Es rechtfertigt sich eine Vereinfachung dieser Regelung. Eine einzige Bestimmung für Personen, welche das Schweizer Bürgerrecht verloren haben (unabhängig davon, ob die betroffenen Personen das Bürgerrecht durch Verwirkung, Entlassung oder Heirat verloren haben), genügt.

Wer das Bürgerrecht verloren hat, kann demnach innerhalb von zehn Jahren ein Gesuch um Wiedereinbürgerung stellen. Nach Ablauf dieser Frist besteht immer noch die Möglichkeit einer Wiedereinbürgerung, doch ist in diesen Fällen ein dreijähriger Aufenthalt in der Schweiz vorgesehen. Diese Verschärfung der heutigen Regelung ist berechtigt angesichts des Umstandes, dass die betroffenen Personen nach dem Verlust des Schweizer Bürgerrechts mindestens zehn Jahre Zeit gehabt haben, die Wiedereinbürgerung bei enger Verbundenheit mit der Schweiz auch bei Wohnsitz im Ausland zu beantragen. Dabei ist auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass im Gegensatz zu früher die seinerzeitig vorhandenen Erschwernisse der Kommunikation zu gewissen Ländern oder Weltgegenden weitgehend beseitigt und einer weltweit modernen Informations- und Kommunikationsgesellschaft Platz gemacht haben. Dementsprechend ist für den Nachweis einer engen Bindung zur Schweiz umso mehr zu verlangen, je länger ein Kontakt zu den Schweizer Behörden bzw. zur Schweiz unterblieben ist.

1.3 Weitere Bürgerrechtsthemen

1.3.1 Widerruf von Bewilligungen und anderen Verfügungen

Gemäss Bundesgerichtsentscheid vom 12. November 2008 (BGE 135 I 7 ff) bleibt nach der Nichtigklärung einer erleichterten Einbürgerung der betroffenen Person die Rechtsstellung aus einer vorher erteilten Niederlassungsbewilligung erhalten, sofern inzwischen keine Erlöschens- oder Widerrufsgründe eingetreten sind. Die

Bestimmung nimmt die vom Bundesgericht aufgezeigte Gesetzeslücke zum Anlass, die sich daraus ergebenden Fragen durch eine verständliche Regelung zu klären (vgl. Art. 62 und 63 AuG). Das Anliegen entspricht ebenfalls in weiten Teilen der Motion Müller vom 2. Juni 2009 (09.3489 Aufenthaltsstatus des Ausländers nach Nichtigerklärung des Bürgerrechts).

1.3.2 Beitritt zur europäischen Staatsangehörigkeitskonvention sowie zur Konvention zur Vermeidung von Staatenlosigkeit bei Staatennachfolge

Ausserhalb des eigentlichen Gesetzestextes zum BüG, thematisch aber damit zusammenhängend, stellt sich die Frage eines Beitritts zur europäischen Staatsangehörigkeitskonvention vom 6. November 1997 (STE 166) und zur Konvention zur Vermeidung von Staatenlosigkeit bei Staatennachfolge (STE 200). Es ist an der Zeit, dass die Schweiz einen Beitritt zu diesen beiden Konventionen prüft. Die Schweiz ist dem Europarat 1963 beigetreten. Eine unbegründete Sistierung eines Beitrittsverfahrens - obwohl das innerstaatliche Recht dies erlaubt - würde den Satzungen des Europarats zuwiderlaufen. Die Schweiz legt grossen Wert auf eine Zusammenarbeit mit dem Europarat in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte.

Die Staatsangehörigkeitskonvention stellt die erste internationale Kodifikation der wesentlichen Grundsätze im Bereich des Bürgerrechts dar. Eines ihrer Hauptziele ist das Verbot von Diskriminierungen bei der Einbürgerung. Da die Schweiz bis Ende 2008 kein bundesrechtlich verankertes Beschwerderecht gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide kannte und in diesem Bereich kein Vorbehalt gemacht werden kann, konnte die Schweiz dieser Konvention nicht beitreten. Mit dem Inkrafttreten der Revision des Bürgerrechts per 1. Januar 2009 (SR 141.0, Art. 15b i.V.m. Art. 51) wurde auf kantonaler Ebene ein Beschwerderecht gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide eingeführt. Damit steht einem Beitritt der Schweiz zur Staatsangehörigkeitskonvention nichts mehr im Wege. Die Konvention enthält zwar auch dann noch Bestimmungen, die mit dem schweizerischen Recht nicht völlig übereinstimmen, die aber Vorbehalte zulassen, sofern sie Sinn und Zweck der Konvention nicht widersprechen. So sind beispielsweise ein Vorbehalt bezüglich mündigen Staatenlosen und Erklärungen zum dreistufigen Einbürgerungsverfahren und zur Wehrpflicht notwendig.

Die Konvention zur Vermeidung von Staatenlosigkeit bei Staatennachfolge vom 19. Mai 2006 sieht vor, dass Personen, die zum Zeitpunkt der Staatennachfolge die Staatsangehörigkeit des Vorgängerstaates besaßen und infolge der Staatennachfolge staatenlos geworden sind, das Recht auf Staatsangehörigkeit des Nachfolgestaates besitzen. Obwohl die Schweiz nicht unmittelbar betroffen ist - die Konvention ist vor allem bei der Übertragung eines Gebiets von einem Staat an einen anderen, der Vereinigung von Staaten, der Auflösung eines Staates oder der Abtrennung eines oder mehrerer Gebietsteile von Bedeutung - würde der Beitritt die Haltung der Schweiz im Kampf gegen die Staatenlosigkeit auf internationaler Ebene unterstreichen.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 1. Titel: Erwerb und Verlust von Gesetzes wegen

2.1.1 1. Kapitel: Erwerb von Gesetzes wegen

Art. 1 *Durch Abstammung*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 1 des heutigen Bürgerrechtsgesetzes.

Art. 2 *Kantons- und Gemeindebürgerrecht*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 4 des heutigen Bürgerrechtsgesetzes.

Art. 3 *Findelkind*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 6 des heutigen Bürgerrechtsgesetzes. In formaler Hinsicht wurde der Wortlaut von Absatz 1 an die Grundsätze einer geschlechtsneutralen Formulierung angepasst.

Art. 4 *Adoption*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 7 des heutigen Bürgerrechtsgesetzes.

2.1.2 2. Kapitel: Verlust von Gesetzes wegen

Art. 5 *Durch Aufhebung des Kindesverhältnisses*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 8 des heutigen Bürgerrechtsgesetzes.

Art. 6 *Durch Adoption*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 8a des heutigen Bürgerrechtsgesetzes. Hingegen wurde der bisherige Absatz 1 neu an die Grundsätze einer geschlechtsneutralen Formulierung angepasst.

Art. 7 *Bei Geburt im Ausland*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 10 des heutigen Bürgerrechtsgesetzes.

Art. 8 *Kantons- und Gemeindebürgerrecht*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 11 des heutigen Bürgerrechtsgesetzes.

2.2 2. Titel: Erwerb und Verlust durch behördlichen Beschluss

2.2.1 1. Kapitel: Erwerb durch behördlichen Beschluss

2.2.1.1 1. Abschnitt: Ordentliche Einbürgerung

Art. 9 Formelle Voraussetzungen

Die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes setzt voraus, dass die gesuchstellende Person eine Niederlassungsbewilligung besitzt und einen Aufenthalt von insgesamt acht Jahren in der Schweiz nachweisen kann, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuches. Für zusätzliche, grundsätzliche Überlegungen zu dieser Bestimmung sei auf Ziff. 1.2.3.1 verwiesen.

Art. 10 Berechnung der Aufenthaltsdauer

Bei Jugendlichen

Eine Doppelzählung der Aufenthaltsdauer zwischen der Vollendung des 10. und des 20. Altersjahres für Jugendliche gibt es bereits unter heutigem Recht.

Bei Ehegatten und registrierter Partnerschaft

Nach bisherigem Recht galten verkürzte Aufenthaltsfristen, wenn beide Ehepartner im Zeitpunkt der Eheschliessung ausländische Staatsangehörige waren und später einer von ihnen die Einbürgerung beantragte. Diese galten einerseits für die gemeinsame Gesuchstellung (altArtikel 15 Absatz 3 BüG), andererseits für die individuelle Gesuchstellung nach der Einbürgerung des einen Ehepartners (altArtikel 15 Absatz 4 BüG). Eine Aufrechterhaltung dieser Regelung rechtfertigt sich nicht, da das neue Recht den Fokus vermehrt auf die Integration legt und gleichzeitig die Aufenthaltsdauer von zwölf auf acht Jahre verkürzt wird. Es ist daher beiden Ehepartnern zuzumuten, mit der Gesuchstellung so lange zuzuwarten, bis beide acht Jahre Aufenthalt in der Schweiz verbracht haben. Jeder Ehepartner kann anschliessend ein individuelles Gesuch stellen.

Eine Sonderregelung rechtfertigt sich hingegen nach wie vor bei eingetragenen Partnerschaften in denjenigen Fällen, in denen im Zeitpunkt der Eintragung der Partnerschaft einer der beiden Partner das Schweizer Bürgerrecht besass. Für die eingetragene Partnerin einer Schweizer Bürgerin oder den eingetragenen Partner eines Schweizer Bürgers genügt demnach wie unter bisherigem Recht eine Aufenthaltsdauer von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung, sofern sie oder er seit drei Jahren in eingetragener Partnerschaft mit der Schweizer Bürgerin oder dem Schweizer Bürger lebt.

Art. 11 Materielle Voraussetzungen

Materielle Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes sind eine erfolgreiche Integration (Bst. a), das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen (Bst. b) sowie keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz durch die Antragstellerin oder den Antragsteller (Bst. c). Zu den Eignungskriterien nach den Buchstaben a und b sei auf die Ausführungen in Ziff. 1.2.2 verwiesen.

Die Nichtgefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (Bst. c) ist ein Erfordernis, welches schon unter heutigem Recht gilt und wie bisher nicht durch Kantone und Gemeinden, sondern durch den Bund überprüft werden soll. Trotzdem sind die Kantone verpflichtet, allfälligen Hinweisen in diesem Bereich nachzugehen, wenn sie überprüfen, inwiefern die Bewerberin oder der Bewerber die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet.

Art. 12 Integrationskriterien

Die Terminologie des Bürgerrechts wird jener des Ausländerrechts angeglichen. So wird der Begriff der Eingliederung durch denjenigen der "erfolgreichen Integration" ersetzt und näher präzisiert. Eine erfolgreiche Integration zeigt sich gemäss Artikel 12 insbesondere im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, in der Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung, in der Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen und im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder dem Erwerb von Bildung.

Das Kriterium der Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung deckt sich inhaltlich mit dem Begriff, der im Entwurf für eine Änderung des AuG als indirekter Gegenvorschlag zur Ausschaffungsinitiative vorgeschlagen wurde und der ein Bekenntnis zu den Grundwerten der Bundesverfassung forderte.

Für nähere Überlegungen sei auf das Kapitel 1.2.2 verwiesen.

Eine körperliche oder geistige Behinderung kann dazu führen, dass eine Person aus Gründen, die sie nicht zu verantworten hat, die Integrationskriterien, die in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c und d BüG genannt werden, nicht oder nur teilweise erfüllen kann. Dies ist etwa der Fall bei kognitiven Beeinträchtigungen, die das Erlernen einer Landessprache und die Möglichkeit, sich in einer solchen zu verständigen, aber auch die Teilhabe am Wirtschaftsleben oder den Erwerb von Bildung im Allgemeinen erschweren oder verunmöglichen. Gleiches gilt z.B. bei Beeinträchtigungen, die zu einer Einschränkung der Erwerbsfähigkeit führen, oder bei Behinderungen, die auf benachteiligende Rahmenbedingungen etwa auf dem Arbeitsmarkt oder im Bildungsbereich zurückzuführen sind. Liegt eine solche Einschränkung aufgrund einer Behinderung vor, kann das Einfordern der Integrationskriterien zu einer Benachteiligung von Personen mit Behinderungen beim Erwerb des Bürgerrechts führen; in einigen Fällen mag die Einschränkung Personen mit einer Behinderung gar vollständig von der Möglichkeit, das Bürgerrecht zu erwerben, ausschliessen. Sofern sich eine Benachteiligung nicht mit qualifizierten Gründen rechtfertigen lässt, stellt dies eine nach Artikel 8 Absatz 2 BV unzulässige (indirekte) Diskriminierung aufgrund einer Behinderung dar, wie das Bundesgericht im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit als Voraussetzung einer Einbürgerung festgestellt hat (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 16. Dezember 2008, BGE 135 I 49 ff.). Zudem berücksichtigt diese Regelung das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, welches am 3. Mai 2008 in Kraft getreten ist und welchem die Schweiz beabsichtigt beizutreten. Dieses universelle Vertragsinstrument konkretisiert die bestehenden Menschenrechte von Personen mit Behinderungen und bezweckt, ihre Chancengleichheit in der Gesellschaft zu fördern.

Artikel 12 Absatz 2 BüG verpflichtet daher dazu, bei der Anwendung der in Artikel 12 Absatz 1 Buchstaben c und d genannten Integrationskriterien der Situation von

diesen Personen angemessen Rechnung zu tragen und im Einzelfall zu prüfen, ob und in welchem Mass auf diese Kriterien zurückgegriffen werden darf.

Für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung müssen zwar die Voraussetzungen der Artikel 11 und 12 BüG erfüllt sein. Diese werden aber von den zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden geprüft. Das BFM prüft im Normalfall nur das Beachten der schweizerischen Rechtsordnung, d.h. das Vorliegen von Vorstrafen oder hängigen Strafverfahren (neu im Oberbegriff der "öffentlichen Sicherheit und Ordnung" enthalten; vgl. Art. 12), sowie die Nichtgefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit. Dies entspricht weitgehend der aktuellen Praxis sowie den Überlegungen im Bürgerrechtsbericht. Durch die Formulierung "insbesondere" wird jedoch zum Ausdruck gebracht, dass der Bund in speziellen Fällen gewissermassen "die Notbremse ziehen kann"; dies wäre beispielsweise der Fall, wenn eine Bewerberin oder ein Bewerber offensichtlich ungenügend integriert ist und der Kanton somit eine ungenügende Prüfung der Eignungsvoraussetzungen nach Artikel 11 BüG vorgenommen hat. Der Bund hat damit die Möglichkeit, die Einbürgerungsbewilligung zu verweigern, wenn nicht alle Voraussetzungen erfüllt sind.

Dass die Bewilligung für einen bestimmten Kanton erteilt wird, ergibt sich bereits aus dem neu formulierten Artikel 14 BüG.

Eine Befristung und Verlängerung der Bewilligung entfällt unter dem neuen System, da sie erst am Schluss des Verfahrens nach den Entscheiden von Gemeinde und Kanton erteilt wird und der Kanton anschliessend innert einer Frist von sechs Monaten den definitiven Einbürgerungsentscheid fällen muss.

Art. 13 *Einbürgerungsverfahren*

Das Gesuch ist inskünftig immer beim Kanton oder bei der Gemeinde einzureichen. Dies wird bereits heute von nahezu allen Kantonen so gehandhabt. Nach Absatz 1 bezeichnet der Kanton die Behörde, bei welcher das Einbürgerungsgesuch einzureichen ist. Dies kann eine kantonale oder eine kommunale Behörde sein.

Absatz 2 sieht vor, dass das Einbürgerungsgesuch nach Zusicherung des Bürgerrechts durch den Kanton und, falls das kantonale Recht dies vorsieht, durch die Gemeinde an das zuständige Bundesamt weitergeleitet wird. Damit soll ausgeschlossen werden, dass Einbürgerungsgesuche, welchen der Kanton oder die Gemeinde ablehnend gegenüberstehen, an den Bund weitergeleitet werden.

Absatz 3 sieht schliesslich vor, dass das Bundesamt die Einbürgerungsbewilligung des Bundes erteilt, sofern alle formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Bewilligung wird der kantonalen Einbürgerungsbehörde zum Entscheid über die Einbürgerung zugestellt.

Art. 14 *Kantonaler Einbürgerungsentscheid*

In Absatz 1 wird festgehalten, dass die zuständige kantonale Behörde den Einbürgerungsentscheid innert sechs Monaten nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes treffen muss. Damit lässt sich weitgehend vermeiden, dass nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung neue Umstände eintreten, bei deren Kenntnis der Bund die Bewilligung nicht erteilt hätte. Nach Ablauf der Frist verliert die Bewilligung ihre Gültigkeit, und die Bewerberin oder der Bewerber kann später ein neues Gesuch einreichen, wenn sie oder er die Voraussetzungen erfüllt.

In der Einbürgerungsbewilligung des Bundes wird vermerkt, dass während des Einbürgerungsverfahrens geborene, und daher in der Bewilligung noch nicht erwähnte Kinder in die Einbürgerung ihrer Eltern einbezogen werden, ohne dass ein Nachtrag der Bewilligung nötig ist. Auf diese Weise wird ein zusätzlicher administrativer Aufwand vermieden.

Absatz 2 sieht vor, dass die zuständige kantonale Behörde die Einbürgerung ablehnt, wenn ihr nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes nachträglich Tatsachen bekannt werden, aufgrund welcher die Einbürgerung nicht zugesichert worden wäre. Hier stehen die Kantone in der Pflicht, da das bundesrechtliche Verfahren abgeschlossen ist. Ein allfälliger Widerruf der Einbürgerungsbewilligung würde zu einem unnötig aufgeblähten und komplizierteren Verfahren führen. Es genügt, wenn der Kanton der gesuchstellenden Person in solchen Fällen den Rückzug des Gesuches nahelegt und nötigenfalls eine beschwerdefähige negative Verfügung erlässt. Absatz 3 hält fest, dass das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht und somit das Schweizer Bürgerrecht erst nach Eintritt der Rechtskraft des kantonalen Einbürgerungsentscheides erworben werden.

Art. 15 *Verfahren im Kanton*

Der Wortlaut dieser Bestimmung entspricht jenem von Artikel 15a des bisherigen BüG.

Art. 16 *Begründungspflicht*

Der Wortlaut dieser Bestimmung entspricht jenem von Artikel 15b des bisherigen BüG.

Art. 17 *Schutz der Privatsphäre*

Der Wortlaut dieser Bestimmung entspricht jenem von Artikel 15c des bisherigen BüG. Der Begriff der Wohnsitzdauer in Absatz 2 Buchst. b wurde dabei aus Gründen der Kohärenz mit dem AuG durch denjenigen der "Aufenthaltsdauer" ersetzt. Auch der Wortlaut von Absatz 1 Buchstabe c entspricht dem Ausländerrecht und wurde gegenüber der bisherigen Formulierung leicht verändert (Ersatz von «Integration in die schweizerischen Verhältnisse» durch «erfolgreiche Integration», vgl. auch Bemerkungen in Kapitel 1.2.2).

Art. 18 *Kantonale und kommunale Aufenthaltsdauer*

Variante 1

Nach Artikel 38 Absatz 2 der Bundesverfassung erlässt der Bund nur Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung.

Der in Artikel 38 Absatz 2 der Bundesverfassung verwendete Begriff der "Mindestvorschriften" wird in der Rechtslehre verschieden ausgelegt. Ein kleinerer Teil interpretiert diesen Begriff restriktiv und vertritt die Auffassung, der Bund solle sich Zurückhaltung in Bezug auf die grundsätzlichen kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen, zu welchen auch die Festlegung der Aufenthaltsdauer gehört, auferlegen.

Angesichts dieser geäußerten juristischen Bedenken hinsichtlich der zulässigen Regelungskompetenz des Bundes wird in der ersten Variante zu Artikel 18 auf die Nennung einer festen Obergrenze verzichtet, was jedoch die Bestimmung etwas schwammig erscheinen lässt. Die Kantone können aber selber entsprechende Fristen auf kantonaler und kommunaler Stufe vorsehen. Andernfalls, oder falls die Fristen nicht angemessen sind, besteht eine Beschwerdemöglichkeit auf kantonaler Ebene.

Dementsprechend sieht diese Variante vor, dass, sofern die Kantone eine Mindestaufenthaltsdauer im Kanton oder in der Gemeinde verlangen, die Dauer, die für eine erfolgreiche Integration üblicherweise erforderlich ist, nicht übersteigen soll.

Beträgt die im Kanton geforderte Mindestaufenthaltsdauer mehr als drei Jahre, ist nach Absatz 2 die in einem andern Kanton unmittelbar vor der Ankunft verbrachte Aufenthaltsdauer angemessen anzurechnen.

Beträgt die in der Gemeinde geforderte Mindestaufenthaltsdauer mehr als ein Jahr, ist die Aufenthaltsdauer in einer anderen Gemeinde des Kantons unmittelbar vor der Ankunft in der Gemeinde angemessen anzurechnen.

Die neue Regelung anerkennt die heutigen Bedürfnisse des Einzelnen und der Wirtschaft nach Mobilität und nimmt ein Anliegen auf, welches bereits Gegenstand des Berichts des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts vom 20. Dezember 2005 war. Im neuen Ausländergesetz wurde dieses Anliegen im Übrigen ebenfalls berücksichtigt; für Personen mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung wurde deshalb ein Anspruch auf Kantonswechsel geschaffen (Art. 37 AuG).

Gleiches gilt auch für eine bundesrechtliche Regelung über die Anrechenbarkeit der Aufenthaltsdauer bei Wohnsitzwechsel (vgl. Abs. 2 und 3). Diese verfolgt die Absicht, der heutigen Mobilität angemessen Rechnung zu tragen.

Variante 2

Aus Gründen der Lesbarkeit und Verständlichkeit, und weil ein massgeblicher Teil der Rechtslehre heute die Meinung vertritt, dass der in Artikel 38 Absatz 2 der Bundesverfassung verwendete Begriff der "Mindestvorschriften" nicht eng auszulegen sei (die Doktrin interpretiert diese Bestimmung in dem Sinne, dass der Bund die Kompetenz besitzt, "Grundsätze" zu erlassen), wird in dieser Variante gesamtschweizerisch eine Obergrenze von drei Jahren für die kantonale und kommunale Aufenthaltsdauer festgelegt.

Keiner der beiden Varianten steht in Widerspruch zur Bundesverfassung. Die Auswertung der in der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen wird zeigen, welcher Variante der Vorzug gegeben wird.

Art. 19 *Ehrenbürgerrecht*

Der Wortlaut dieser Bestimmung entspricht jenem von Artikel 16 des bisherigen BÜG unter Berücksichtigung der Grundsätze einer geschlechtsneutralen Formulierung.

Art. 20 *Materielle Voraussetzungen*

Wie bei der ordentlichen Einbürgerung ist es auch bei der erleichterten Einbürgerung sinnvoll, eine "erfolgreiche Integration" zu verlangen. Es kann daher weitgehend auf die diesbezüglichen Ausführungen in Artikel 11 bzw. 12 BüG verwiesen werden.

In der Praxis ist zu berücksichtigen, dass der Grad der Integration in einem vernünftigen Verhältnis zur Anwesenheitsdauer in der Schweiz stehen muss. Für die ordentliche Einbürgerung wird im Normalfall eine wesentlich längere Aufenthaltsdauer in der Schweiz vorausgesetzt als für eine erleichterte Einbürgerung. Dies gilt es bei der Überprüfung der Integration zu berücksichtigen, wenn es um eine erleichterte Einbürgerung geht. So können insbesondere an die Sprachkenntnisse nicht die gleich hohen Anforderungen gestellt werden wie bei der ordentlichen Einbürgerung. Trotzdem sind Kenntnisse einer schweizerischen Landessprache grundsätzlich auch bei erleichterten Einbürgerungen zu verlangen. Details können auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Die Sonderregelung von Artikel 12 Absatz 2 für Personen, welche die Integrationskriterien von Buchstabe c und d aus psychischen oder physischen Gründen nicht erfüllen können, gilt nicht nur für die ordentliche, sondern auch für die erleichterte Einbürgerung.

Artikel 20 Absatz 2 sieht vor, dass die Bewerberin oder der Bewerber die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden darf. Dieser Grundsatz gilt für alle Einbürgerungsarten in analoger Weise (vgl. Art. 11 Bst. c sowie Art. 26 Abs. 1 Bst. e).

Artikel 20 Absatz 3 BüG hält fest, dass für Bewerberinnen und Bewerber, die keinen Aufenthalt in der Schweiz haben, die Voraussetzungen von Absatz 1 und 2 sinngemäss gelten. Dies entspricht weitgehend dem bisherigen Artikel 26 Absatz 2. Die Details bedürfen noch der Konkretisierung in der neuen Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz.

Art. 21 *Ehegatte einer Schweizerin oder eines Schweizlers*

Die bisherigen Artikel 27 und 28 BüG werden neu in einem Artikel zusammengefasst. Inhaltlich entspricht die neue Regelung dem bisherigen Recht.

Wer eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, kann nach der Eheschliessung mit einer Schweizerin oder einem Schweizer ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen. Besitzen die Ehegatten bei der Eheschliessung beide eine ausländische Staatsangehörigkeit und erwirbt einer der Ehegatten nach der Eheschliessung das Schweizer Bürgerrecht, ist es für den anderen Ehegatten nicht möglich, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung zu stellen. Die gesuchstellende Person muss seit drei Jahren mit dem gleichen Ehegatten in ehelicher Gemeinschaft leben und sich insgesamt fünf Jahre in der Schweiz aufgehalten haben, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs. Für die Beurteilung der Frage, ob ein Gesuch nach Artikel 21 Absatz 1 oder 2 behandelt werden soll, ist der Aufenthaltsort im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung massgebend. Leben die Ehegatten im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung beispielsweise in der Schweiz, verlegen ihren Wohnsitz aber

während des Verfahrens ins Ausland, ist das Gesuch nach Absatz 1 zu beurteilen. Im umgekehrten Fall ist Absatz 2 anwendbar.

Wer im Ausland lebt oder gelebt hat, muss während sechs Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem gleichen Ehegatten leben und mit der Schweiz eng verbunden sein. Dies heisst nicht, dass der Ehegatte bereits seit sechs Jahren im Besitz des Schweizer Bürgerrechts sein muss; er kann es vielmehr auch erst vor kurzem durch erleichterte Einbürgerung oder Wiedereinbürgerung aufgrund der Abstammung von einem schweizerischen Elternteil erworben haben (nicht jedoch durch ordentliche Einbürgerung oder erleichterte Einbürgerung, welche nicht auf der Abstammung von einem schweizerischen Elternteil beruht).

Auf Gesuche um erleichterte Einbürgerung nach Artikel 21 kann nicht eingetreten werden, wenn der schweizerische Ehegatte vor der Einreichung des Gesuchs gestorben ist. Stirbt der schweizerische Ehegatte während des Einbürgerungsverfahrens kann ausnahmsweise auf das Gesuch eingetreten werden, wenn nicht erhebliche Zweifel bestehen, dass vor dem Versterben des schweizerischen Ehegatten eine stabile eheliche Gemeinschaft bestanden hat. Zudem setzt die erleichterte Einbürgerung in diesen Fällen voraus, dass die gesuchstellende Person im Zeitpunkt des Todes ihres schweizerischen Ehegatten die entsprechenden Fristen (Aufenthaltsdauer und Dauer der ehelichen Gemeinschaft) erfüllt. Hat sich der ausländische Ehegatte in der Zwischenzeit wieder mit einer Ausländerin oder einem Ausländer verheiratet, ist eine erleichterte Einbürgerung nicht möglich.

Wie unter altem Recht erwirbt die eingebürgerte Person grundsätzlich sämtliche Kantons- und Gemeindebürgerrechte des schweizerischen Ehegatten, sofern sie nicht ausdrücklich erklärt, nur ein Kantons- und Gemeindebürgerrecht erwerben zu wollen. Dies wurde in der Praxis schon unter altem Recht so gehandhabt, führte jedoch zu einem komplizierten Verfahren (Verzichtserklärungen, welche eingeholt und den betroffenen Kantonen zugestellt werden mussten). Die Gesetzesrevision sieht hierfür eine weitere Verfahrensvereinfachung vor (vgl. Art. 41).

Allerdings kann der ausländische Ehemann, welcher von der Möglichkeit Gebrauch macht, nur ein Kantons- und Gemeindebürgerrecht anstatt alle Kantons- und Gemeindebürgerrechte seiner schweizerischen Ehefrau zu erwerben, ungewollt auf die Bürgerrechte der gemeinsamen Kinder einwirken. Dies ist dort der Fall, wo die gemeinsamen, unmündigen Kinder vor der Einbürgerung ihres Vaters von ihrer schweizerischen Mutter mehrere Bürgerrechte von Gesetzes wegen erworben haben (Art. 1 Abs. 1 lit. a und Art. 2 Abs. 1 BüG). Denn mit der Geburt haben die Kinder sämtliche Kantons- und Gemeindebürgerrechte, welche ihrer Mutter besessen hat, erhalten. Erklärt nun der Vater anlässlich seiner Einbürgerung, nur eines von mehreren Kantons- und Gemeindebürgerrechten seiner schweizerischen Ehefrau erwerben zu wollen, verlieren die gemeinsamen, unmündigen Kinder ab dem Zeitpunkt der Einbürgerung des Vaters gemäss Artikel 2 Absatz 3 BüG nachträglich alle Kantons- und Gemeindebürgerrechte, auf welche ihr Vater verzichtet hat (vgl. Art. 271 Abs. 1 ZGB).

Art. 22 *Irrtümlich angenommenes Schweizer Bürgerrecht*

Wie unter dem bisherigen Artikel 29 soll unter dem neuen Artikel 22 BüG jemand, der sich während wenigstens fünf Jahren im guten Glauben für eine Schweizer Bürgerin oder einen Schweizer Bürger hielt, und während dieser Zeit von kantona-

len oder Gemeindebehörden tatsächlich als solcher behandelt worden ist, erleichtert eingebürgert werden können. Die bisherigen Bestimmungen von Artikel 29 Absatz 3 BüG (Bewerber hat schon Militärdienst geleistet) und Absatz 4 (sinngemässe Anwendung der Bestimmung auf ausländische Personen, welche das Bürgerrecht nach Art. 8 des bisherigen BüG verloren haben) können aufgehoben werden. Sie sind nicht nötig, da diese Fälle bereits weitgehend durch den neuen Artikel 22 Absatz 1 BüG abgedeckt sind und zudem ausserordentlich selten sind. Nach Absatz 2 erhält die eingebürgerte Person das Kantons- und Gemeindebürgerrecht des für den Irrtum verantwortlichen Kantons. Dieser bestimmt auch, welches Gemeindebürgerrecht erworben wird.

Art. 23 *Staatenloses Kind*

Die Bestimmung regelt Fälle nach Artikel 30 des bisherigen BüG. Staatenlose Kinder (blosse Schriftenlosigkeit genügt nicht) sind auch unter geltendem Recht unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status nach einer rechtmässigen Wohnsitzdauer von fünf Jahren zum Verfahren zugelassen. Aufgrund der Neuregelung der formellen Voraussetzungen in Artikel 9 ist eine entsprechende Anpassung erforderlich. In Absatz 2 wird neu festgehalten, dass jeder Aufenthalt in Übereinstimmung mit den ausländerrechtlichen Vorschriften an die Aufenthaltsdauer angerechnet wird. Darunter werden alle Aufenthaltstitel verstanden (zum Beispiel auch eine B-, F- oder N-Bewilligung, und nicht nur die in Art. 33 Abs. 2 erwähnten Aufenthaltstitel).

Ist es für ein unmündiges ausländisches Kind de jure zwar möglich, die Staatsangehörigkeit seines Heimatlandes zu erwerben, wird ihm dies aber in der Praxis faktisch verunmöglicht, kann es ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung nach Artikel 23 stellen. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn das Recht des Heimatlandes vorsieht, dass das in der Schweiz geborene Kind, dessen Eltern den Flüchtlingsstatus besitzen, in das Heimatland einreisen und dort eine gewisse Zeit Wohnsitz nehmen muss, damit es die Staatsangehörigkeit des Heimatlandes erwerben kann. Da es den Eltern als anerkannte Flüchtlinge nicht gestattet ist, mit dem Heimatland in Kontakt zu treten, muss davon ausgegangen werden, dass das Kind faktisch keine Möglichkeit hat, die Staatsangehörigkeit seines Heimatlandes zu erwerben und somit de facto staatenlos ist. Es rechtfertigt sich daher, ihm die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung nach Artikel 23 zu gewähren.

Art. 24 *Kind eines eingebürgerten Elternteils*

Die Bestimmung übernimmt die Regelung des bisherigen Artikel 31a BüG und beinhaltet keine materiellen Neuerungen.

Art. 25 *Zuständigkeit und Verfahren*

Absatz 1 übernimmt die Regelung des bisherigen Artikel 32 BüG.

Neu ist die Regelung in Absatz 2. Demnach regelt der Bundesrat den Ablauf des Verfahrens und kann festlegen, dass Personen mit Aufenthalt in der Schweiz das Gesuch um erleichterte Einbürgerung bei der Einbürgerungsbehörde des Wohnortes einreichen müssen, welche die Erhebungen vornimmt und das Gesuch anschliessend an das Bundesamt weiterleitet.

Durch die neue Regelung wird eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass das Gesuch bei der zuständigen Einbürgerungsbehörde des Wohnkantons eingereicht werden kann. Eine solche Regelung würde zu einer Straffung des Verfahrens führen und hätte zur Folge, dass der Bund nicht zuerst das Gesuch entgegennehmen, formell prüfen und anschliessend zur Durchführung der Erhebungen an den Kanton weiter leiten müsste, bevor dieser das Gesuch wieder an den Bund zurückschickt. Obgleich insgesamt der Verfahrensaufwand minimiert wird, kann den Kantonen durch dieses Verfahren ein gewisser Mehraufwand entstehen, der durch eine Anhebung der Gebühren abgegolten werden müsste. Eine entsprechende Anpassung der Gebührenregelung hat im Rahmen der Vollzugsverordnung zu erfolgen.

2.2.1.3 3. Abschnitt: Wiedereinbürgerung

Art. 26 Voraussetzungen

Die Bestimmung regelt Fälle nach Artikel 18 des bisherigen BüG, wobei neu eine erfolgreiche Integration bei Aufenthalt in der Schweiz (Abs. 1 Bst. a) und eine enge Verbundenheit mit der Schweiz bei Aufenthalt im Ausland (Abs. 1 Bst. b) verlangt wird. Wer die Schweiz nur vom Hörensagen her kennt und zu unserem Land nur oberflächliche Beziehungen unterhält, kann nicht wiedereingebürgert werden. Das Kriterium der engen Verbundenheit bei Auslandgesuchen entspricht den Integrationskriterien bei Inlandgesuchen, womit dem Grundsatz der Gleichbehandlung Rechnung getragen wird. Die Anforderungen an das Kriterium der engen Verbundenheit werden in der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz näher umschrieben werden müssen.

In den meisten Fällen, wird das Wiedereinbürgerungsgesuch im Ausland gestellt.

Art. 27 Nach Verwirkung und Verlust des Bürgerrechts

Die Bestimmung regelt als Sammelartikel jene Fälle von Artikel 21 sowie 23 und 58 des bisherigen BüG.

Neu ist eine Aufenthaltsdauer von drei Jahren in der Schweiz erforderlich, wenn die zehnjährige Verwirkungsfrist zur Einreichung eines Wiedereinbürgerungsgesuchs unbenutzt abgelaufen ist.

Art. 28 Wirkung

Die Bestimmung regelt jene Fälle von Artikel 24 des bisherigen BüG.

Art. 29 Zuständigkeit

Die Bestimmung regelt jene Fälle von Artikel 25 des bisherigen BüG.

Art. 30 *Einbezug der Kinder*

Die Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 33 des bisherigen BüG. Der bisherige Begriff "in der Regel" wurde fallen gelassen, da ihm die notwendige normative Kraft fehlt. Die Regelung erlaubt auf begründetes und schriftliches Gesuch des gesetzlichen Vertreters, dass das unmündige Kind vom Einbezug in die Einbürgerung der Bewerberin oder des Bewerbers ausgenommen werden kann (beispielsweise bei drohendem Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit). Der Schutz des Kindesinteresses steht in diesen Ausnahmefällen im Vordergrund.

Art. 31 *Unmündige*

Die Bestimmung entspricht Artikel 34 des bisherigen BüG unter Berücksichtigung der Grundsätze einer geschlechtsneutralen Formulierung.

Art. 32 *Mündigkeit*

Die Bestimmung entspricht Artikel 35 des bisherigen BüG.

Art. 33 *Aufenthalt*

Die Bestimmung entspricht Artikel 36 des bisherigen BüG unter Berücksichtigung der Grundsätze einer geschlechtsneutralen Formulierung und einer terminologischen Modernisierung (der Begriff "fremdenpolizeiliche Vorschriften" wird durch "ausländerrechtliche Vorschriften" ersetzt). In Absatz 2 wird bestimmt, dass der Aufenthaltsstatus mit einer C-, B- und F-Bewilligung an die Aufenthaltsdauer angerechnet wird.

Art. 34 *Kantonale Erhebungen*

Die Bestimmung regelt Fälle nach Artikel 37 des bisherigen BüG.

Absatz 1 hält fest, dass – sofern die formellen Voraussetzungen von Artikel 9 gegeben sind – die zuständige kantonale Behörde die für die Beurteilung des Gesuchs gemäss Artikel 11 Buchstaben a und b (erfolgreiche Integration, Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen) notwendigen Erhebungen durchführt. Der Kanton kann solche Erhebungen auch an eine kommunale Behörde delegieren, sofern diese aufgrund der Grösse der Gemeinde in der Lage ist, die Erhebungen im Detail durchzuführen.

Die Qualität der heutigen Erhebungsberichte ist sehr unterschiedlich. Es ist daher eine verbesserte gesetzliche Grundlage für die Erstellung von Erhebungsberichten zu schaffen. Daraus soll einerseits hervorgehen, dass der Bund bei Bedarf ergänzende oder detailliertere Berichte nachverlangen kann. Andererseits soll transparent gemacht werden, dass auch im Rahmen von Verfahren betreffend Nichtigerklärungen von Einbürgerungen kantonale Erhebungsberichte angefordert werden können. Bereits unter heutigem Recht werden die kantonalen Behörden in diesem Zusammenhang insbesondere um die Befragung von schweizerischen Ehepartnern von erleichtert eingebürgerten ausländischen Personen ersucht.

Auch bei Nichtigkeitsverfahren geht es um die Beurteilung von Einbürgerungsvoraussetzungen, allerdings erst nach einer erfolgten Einbürgerung. Stellt sich aufgrund der Erhebungen heraus, dass die Voraussetzungen für die Einbürgerung im Zeitpunkt des Entscheides nicht gegeben waren, kann diese unter den Voraussetzungen von Artikel 36 BÜG nichtig erklärt werden.

Es rechtfertigt sich im Gesetz ausdrücklich festzuhalten, dass der Bund einheitliche Richtlinien für die Erstellung von Erhebungsberichten erlassen kann. Bei der ordentlichen Einbürgerung wird sich der Bund jedoch Zurückhaltung auferlegen und keinen Einfluss auf die Form der Erhebungsberichte, sondern nur auf die Anforderungen an deren Qualität ausüben. Bei der erleichterten Einbürgerung und der Wiedereinbürgerung soll dem Bund hingegen die Möglichkeit gegeben werden, standardisierte Erhebungsberichts-Formulare einzuführen.

Der Bund soll zudem neu die Möglichkeit erhalten, Ordnungsvorschriften für die Erstellung von Erhebungsberichten für diejenigen Einbürgerungen vorzusehen, für welche er zuständig ist. Diese Fristen können in der neu zu schaffenden Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz festgelegt werden und sollen dazu beitragen, dass ein Einbürgerungsverfahren nicht übermässig lange dauert.

Art. 35 *Erhebung und Vorauszahlung der Gebühren*

Die Bestimmung entspricht Artikel 38 des bisherigen BÜG, wobei die Bestimmung in Absatz 2, wonach mittellosen Bewerberinnen und Bewerbern die Gebühr erlassen wird, ersatzlos gestrichen wird.

Absatz 2 des bisherigen Artikels 38 BÜG ist eine Norm, welche den Bundesrat ermächtigt, die einzelnen Gebühren und die Zahlungsmodalitäten in einer Verordnung zu regeln. Die Regelung, wonach mittellosen Bewerberinnen und Bewerbern die Gebühr erlassen wird, soll aufgehoben werden, zumal die massgebenden Regelungen bereits in der Allgemeinen Gebührenverordnung enthalten sind (SR 172.041.1). Kommt hinzu, dass die Einbürgerungsgebühren nur kostendeckend sein dürfen; sie dürfen daher nicht derart hoch sein, dass sie von einer gesuchstellenden Person nicht bezahlt werden können. Zudem wurde in der Praxis nur höchst selten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Eine zusätzliche Vereinfachung kann erreicht werden, indem, analog der heutigen Handhabung bei Auslandfällen, eine Vorauszahlung für erleichterte Einbürgerungen und Wiedereinbürgerungen eingeführt wird. Eine solche Regelung würde es erlauben, auf Gesuche um erleichterte Einbürgerung nur einzutreten, sofern die Bewerberin oder der Bewerber ihre oder seine geleistete Vorauszahlung mittels eines Einzahlungsbelegs nachweist.

Die vorgesehenen neuen Abläufe und Aufgabenverteilungen können zu einem Mehraufwand bei den Kantonen und Gemeinden führen. Diesem Umstand ist durch eine Erhöhung der Gebühren zu Gunsten der Kantone und Gemeinden Rechnung zu tragen. Eine Kompetenzregelung im Gesetz erlaubt eine entsprechende Anpassung der Gebührenregelungen, wobei auch hier für die Gebührenerhebung der Grundsatz der Kostendeckung gilt.

Art. 36 *Nichtigerklärung*

Die Bestimmung regelt den Bereich von Artikel 41 des bisherigen BÜG.

Absatz 1 bestimmt neu, dass in Missbrauchsfällen keine Zustimmung des Heimatkantons mehr verlangt wird. Dadurch wird eine bislang bloss formale Regelung beseitigt.

Die Absätze 2, 3 und 4 übernehmen die bisherige Regelung.

Absatz 5 regelt die neu eingeführte Wartefrist für die Einreichung eines neuen Gesuchs, wenn der Gesuchsteller vorgängig eines Missbrauchs überführt werden konnte. Eine zweijährige Strafwartefrist scheint angemessen. Denn nebst der Verfahrensdauer bei den Bundesbehörden, den Beschwerdeinstanzen und der Verlängerung der Frist von fünf auf acht Jahren, innerhalb welcher eine Einbürgerung für nichtig erklärt werden kann (siehe Abs. 2), wird zwischen dem missbräuchlichen Verhalten und der Sanktion in der Regel jeweils eine Zeitspanne von 12 oder mehr Jahren liegen.

Es rechtfertigt sich nicht, die zweijährige Wartefrist auch auf Familienmitglieder anzuwenden, die kein Verschulden an der Nichtigerklärung der Einbürgerung haben (vgl. Absatz 6). Dies gilt beispielsweise für ein zehnjähriges Kind, welches durch die Nichtigerklärung der Einbürgerung seines schweizerischen Vaters staatenlos geworden ist.

Im Weiteren soll mit Absatz 7 eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, wonach das BFM ermächtigt wird, bei einer Nichtigerklärung der Einbürgerung den Entzug der Ausweise (Schweizer Pass bzw. Identitätskarte) zu verfügen. Die Kantone sind für den Vollzug zuständig. Die bisherige Regelung, wonach die Kantone nach dem Eintritt der Rechtskraft der Nichtigerklärung nochmals eine beschwerdefähige Verfügung betreffend Entzug der Ausweise erlassen müssen, verursacht einen hohen administrativen Aufwand und kann durch Ergreifung von Rechtsmitteln ungebührlich in die Länge gezogen werden.

Die ausländerrechtlichen Folgen der Nichtigerklärung einer Einbürgerung werden in Artikel 62 und 63 des AuG (SR 142.20) geregelt.

2.2.2 2. Kapitel: Verlust durch behördlichen Beschluss

2.2.2.1 1. Abschnitt: Entlassung

Art. 37 Entlassungsgesuch und -beschluss

Die Bestimmung entspricht Artikel 42 des bisherigen BüG.

Art. 38 Einbezug der Kinder

Die Bestimmung entspricht Artikel 44 des bisherigen BüG.

Art. 39 Entlassungsurkunde

Die Bestimmung entspricht Artikel 45 des bisherigen BüG unter Berücksichtigung der Grundsätze einer geschlechtsneutralen Formulierung in den Absätzen 3 und 4.

Art. 40 **Gebühren**

Die Bestimmung entspricht Artikel 46 des bisherigen BüG. Auf die Einführung einer bundesrechtlichen Gebühr für die Zustellung der Entlassungsurkunde wird verzichtet, da der Bund lediglich eine Briefkastenfunktion innehat und deren Einführung in keinem Verhältnis zum Aufwand stehen würde. Der bisherige Artikel 46 Absatz 3 wird daher ersatzlos gestrichen.

Art. 41 **Mehrfaches kantonales Bürgerrecht**

Nach dem bisherigen Artikel 47 BüG hat bei Bürgerinnen und Bürgern mehrerer Kantone jeder einzelne Heimatkanton über die Entlassung der betreffenden Person zu entscheiden. Hingegen waren die Entlassungsurkunden gemeinsam zuzustellen. Die Zustellung einer einzigen Entlassungsurkunde bewirkte den Verlust des Schweizer Bürgerrechts und aller Kantons- und Gemeindebürgerrechte, selbst dann, wenn irrtümlicherweise ein anderer Heimatkanton nicht über die Entlassung entschieden hatte. Die Umsetzung dieser Regelung war sehr schwerfällig und führte zu einem unnötigen bürokratischen Aufwand. Eine zusätzliche Erschwernis bildete der Umstand, dass Entlassungsgesuche nur bei Wohnsitz im Ausland via eine schweizerische Vertretung gestellt werden können (Ausnahme: Liechtenstein).

Der neue Artikel 42 BüG sieht deshalb vor, dass bei Schweizerinnen und Schweizern mit Bürgerrecht mehrerer Kantone das Gesuch bei einem der Heimatkantone eingereicht werden kann. Entscheidet ein Heimatkanton über die Entlassung, bewirkt die Zustellung des Entscheides den Verlust des Schweizer Bürgerrechts sowie aller Kantons- und Gemeindebürgerrechte. Der Kanton, welcher über die Entlassung entschieden hat, informiert von Amtes wegen die übrigen Heimatkantone. Diese haben nach Artikel 48 Absatz 2 ein Beschwerderecht.

2.2.2.2 **2. Abschnitt: Entzug**

Art. 42 **Voraussetzungen**

Die Bestimmung entspricht Artikel 48 des bisherigen BüG.

2.3 3. Titel: Feststellungsverfahren

Art. 43 **Zuständigkeit**

Die Bestimmung entspricht Artikel 49 des bisherigen BüG.

2.4 4. Titel: Bearbeitung von Personendaten und Amtshilfe

Art. 44 **Datenbearbeitung**

Die Bestimmung entspricht Artikel 49a des bisherigen BüG.

Art. 45 Datenbekanntgabe

Die Bestimmung entspricht Artikel 49b des bisherigen BüG.

Art. 46 Amtshilfe

Diese Bestimmung ist neu.

Zur Rechtsgrundlage

Gemäß Artikel 44 Absatz 2 der Bundesverfassung leisten Bund und Kanton einander Amts- und Rechtshilfe (siehe Ehrenzeller, St.Galler Kommentar, zu Art. 44 BV, Rz 21ff.). Damit stellt sich in gesetzgeberischer Hinsicht die Frage, ob die verfassungsrechtliche Grundlage genügt oder zusätzlich eine spezifische Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz notwendig ist. Nach einer überwiegend vertretenen Auffassung wird zwar eine allgemeine Amtshilfepflicht zwischen den verschiedenen Behörden des Bundes und der Kantone bejaht, da ohne diese die öffentliche Verwaltung nicht funktionieren würde. Allerdings gilt diese Pflicht nicht uneingeschränkt, sondern nur im Rahmen der allgemeinen Verfahrensgrundsätze, namentlich der Verhältnismässigkeit. Dementsprechend ist die Amtshilfe, vorbehaltlich anders lautender Vorschriften, auf Ersuchen und im Einzelfall zu leisten. Das Amtshilfegesuch ist zu begründen, und die ersuchte Behörde muss gestützt darauf prüfen, ob der Amtshilfebehandlung überwiegende öffentliche oder private Interessen beziehungsweise besondere Geheimhaltungsbestimmungen entgegenstehen (sogenannte institutionelle oder materielle Schranken der Amtshilfe). Aufgrund der in Frage stehenden Rechtsgüter ist aber eine Konkretisierung der Amtshilfe und Amtshilfepflicht erforderlich.

Datenschutz und Amtshilfe

Als Schranken der Amtshilfe fallen insbesondere das Amtsgeheimnis und der Datenschutz in Betracht. Obwohl der Datenschutz viele Berührungspunkte mit dem Amtsgeheimnis hat, weist er doch in eine andere Richtung. Datenschutz ist Persönlichkeitsschutz und bezweckt den Schutz natürlicher und juristischer Personen vor unrechtmässigem Umgang mit ihren Daten. Datenschutz fokussiert somit auf die Rechte der betroffenen Personen als Grundrechtsträger. Dies bedeutet, dass vor der Gewährung der Amtshilfe jeweils sorgfältig zu prüfen ist, ob die Datenbekanntgabe rechtmässig sowie verhältnismässig ist, und ob keine Gründe für eine Einschränkung vorliegen.

Umfang und Inhalt der Amtshilfe

Im Einzelfall hat die Bundesbehörde die gesetzliche Aufgabe, die Erhebungen betreffend Leumund und für den Entscheid der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durchzuführen. Dabei umfassen diese Erhebungen nicht nur den strafrechtlichen beziehungsweise betreibungsrechtlichen Leumund, sondern auch Auskünfte über die Integration und Vertrautheit der ausländischen Staatsangehörigen mit den schweizerischen Verhältnissen. Zum letzten Punkt braucht es gegebenenfalls die Angaben von anderen Behörden, die eine solche Prüfung erst möglich machen.

Die mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten Behörden sind in Einzelfällen und auf schriftliches und begründetes Gesuch hin verpflichtet, alle Angaben, die im Zusam-

menhang mit der Einbürgerung (ordentliche Einbürgerung, erleichterte Einbürgerung und Wiedereinbürgerung) sowie der Nichtigklärung einer Einbürgerung, der Entlassung aus dem Bürgerrecht oder dessen Entzug erforderlich sind, bekanntzugeben. Dies gilt nicht nur für die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden, sondern auch für andere Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden wie beispielsweise Schul-, Vormundschafts-, Sozialhilfe-, Strafuntersuchungs- und Zivilstandsbehörden. Liegt eine gesetzliche Grundlage zur Bekanntgabe vor, ist keine formelle behördliche Entbindung von der Schweigepflicht notwendig. Die betroffenen Behörden und Amtsträger entscheiden selbstständig, die Daten bekanntzugeben oder nicht. Sie unterstehen dem Amtsgeheimnis gemäss Artikel 320 StGB (Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0). Kommt es zu einer Bekanntgabe der Daten, machen sich die Behörden in diesem Fall nicht strafbar, weil die gesetzliche Amtshilfe als Rechtfertigungsgrund gilt.

Zurzeit laufen Revisionsarbeiten für die Verordnung vom 12. April 2006 über das zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung, SR 142.513).

2.5 5. Titel: Rechtsschutz

Art. 47 *Beschwerde vor einem kantonalen Gericht*

Die Bestimmung entspricht Artikel 50 des bisherigen BüG.

Art. 48 *Beschwerde auf Bundesebene*

Die Bestimmung entspricht Artikel 51 des bisherigen BüG.

2.6 6. Titel: Schlussbestimmungen

2.6.1 1. Kapitel: Vollzug sowie Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Art. 49 *Vollzug*

Die Bestimmung entspricht Artikel 54 des bisherigen BüG. Der bisherige Absatz 2 wird gestrichen, da das Ausweisgesetz (SR 143.1) bereits eine hinreichende gesetzliche Grundlage darstellt.

Art. 50 *Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts*

Die Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts werden im Anhang geregelt.

2.6.2 2. Kapitel: Übergangsbestimmungen

Art. 51 *Nichtrückwirkung*

Die Bestimmung entspricht Artikel 57 des bisherigen BüG. Allerdings erfährt sie inhaltlich eine Änderung im Sinne einer Übergangsregelung. Vor dem Inkrafttreten

dieses Gesetzes eingereichte Gesuche werden demnach bis zum Entscheid über das Gesuch nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts behandelt. Wird beispielsweise noch unter altem Recht ein Gesuch nach Artikel 31b BüG (Kind eines Elternteils, der das Schweizer Bürgerrecht verloren hat), eingereicht, wird dies auch unter neuem Recht noch weiterbehandelt, obwohl dieses für diesen Personenkreis keine erleichterte Einbürgerung mehr vorsieht.

Art. 52 *Erleichterte Einbürgerung für das Kind eines schweizerischen Elternteils*

Die Bestimmung regelt Fälle von Artikel 58a und 58c des bisherigen BüG. Eine erleichterte Einbürgerung des Enkelkindes aus der Ehe der schweizerischen Grossmutter und einem Ausländer, wie sie noch nach dem bisherigen Artikel 58a Absatz 3 BüG vorgesehen war, soll nicht mehr möglich sein. Eine Aufhebung dieser Regelung ist gerechtfertigt, wenn man bedenkt, dass es sich bei Artikel 58a BüG ursprünglich um eine Übergangsbestimmung für vor dem 1. Juli 1985 geborene Kinder handelte. Der Bezug der betroffenen Personen zum Schweizer Bürgerrecht ist wie derjenige nach dem alten Artikel 31b BüG – Kinder eines Elternteils, der das Schweizer Bürgerrecht schon vor der Geburt des Kindes verloren hat – heute nicht mehr dermassen bedeutsam, dass sich die Zulassung zur erleichterten Einbürgerung rechtfertigt.

2.6.3 3. Kapitel: Referendum und Inkraftsetzung

Art. 53

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum, und der Bundesrat wird das Inkrafttreten festlegen.

Anhang: Aufhebung und Änderung des bisherigen Rechts

Das Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952 wird integral aufgehoben und durch das neue ersetzt.

Das geltende AuG wird in zwei Bestimmungen geändert. Diese betreffen den Widerruf von Bewilligungen und andere Verfügungen. Die zuständigen Behörden entscheiden, welchen ausländerrechtlichen Status die betroffene Person nach einer Nichtigerklärung ihrer Einbürgerung erhält. Sodann muss auch das Ausweisgesetz, das den Entzug der Ausweise nach der Nichtigerklärung der Einbürgerung regelt, angepasst werden.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Gesetzesänderungen haben keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund. Im Zusammenhang mit Nichtigerklärungen von Einbürgerungen und

Nichteintretensentscheiden können sich aber Gebührenanpassungen für den Bund ergeben. Dementsprechend sind die mit der Einbürgerung anfallenden kostendeckenden Gebühren zu überprüfen, und es ist die Gebührenhöhe neu festzulegen.

4 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Vorlage steht in Übereinstimmung mit dem europäischen Recht, insbesondere mit dem Europäischen Übereinkommen vom 6. November 1997 über die Staatsangehörigkeit (STE 166) und der Konvention zur Vermeidung von Staatenlosigkeit bei Staatennachfolge (STE 200) denen die Schweiz beizutreten beabsichtigt.

5 Verfassungsmässigkeit

Die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zum BüG haben ihre Rechtsgrundlage in Artikel 37 und 38 Absatz 2 BV.