

01.076

Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes

vom 21. November 2001

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft mit dem Antrag auf Zustimmung fünf Entwürfe zu einer Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung und im Bürgerrechtsgesetz.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 1995 | P | 95.3099 | Harmonisierung der Einbürgerungskriterien der Kantone und Gemeinden (N 23.6.95, Ducret) |
| 1997 | P | 97.3190 | Bedingungen für den Wiedererwerb des Schweizer Bürgerrechts (N 20.6.97, Staatspolitische Kommission NR 96.2028) |
| 2001 | P | 98.3582 | Einbürgerungen erleichtern (N 14.6.00, S 6.3.01, Hubmann) |
| 2000 | M | 99.3573 | Vollzug des Bürgerrechtsgesetzes vom 29.9.1952, Dauer des Einbürgerungsverfahrens (22.3.00, Geschäftsprüfungskommission NR; S 25.9.00) |
| 2000 | P | 99.3590 | Entflechtung der Staatsangehörigkeit und des Bürgerrechtes (N 24.03.2000, Jossen) |

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. November 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

11630

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

In den Jahren 1983 und 1994 wurde in Volksabstimmungen eine Verfassungsänderung betreffend die erleichterte Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer abgelehnt. Die Vorlage von 1994 scheiterte bloss am Ständemehr. Seither haben viele Kantone ihre Gesetzgebung im Sinne der damaligen Vorschläge des Bundes ausgestaltet. Die Situation hat sich somit geändert, und die Zeit ist heute reif für die Einführung von gesamtschweizerischen Einbürgerungs erleichterungen für ausländische Jugendliche.

Das Thema «Einbürgerung» ist seit jeher mit Emotionen verbunden. Dies hat sich auch in den letzten Jahren gezeigt, als eine ausgiebige Diskussion über die schweizerische Einbürgerungsregelung stattfand. Der Bundesrat hat diverse parlamentarische Vorstösse entgegengenommen und eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche verschiedene Revisionsvorschläge geprüft hat. Nach Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens sieht er in folgenden Bereichen eine Änderung der Bürgerrechtsregelung vor:

Erleichterte Einbürgerung für Personen der zweiten Generation

Durch eine Revision der Bundesverfassung ist dem Bund die Kompetenz zu erteilen, eine erleichterte Einbürgerung für junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer vorzusehen. In der darauf beruhenden Gesetzesrevision, welche ebenfalls Gegenstand dieser Botschaft ist, werden die Voraussetzungen dazu festgelegt. Ausländische Jugendliche sollen in der ganzen Schweiz unter einheitlichen Bedingungen erleichtert eingebürgert werden können. Falls sie mindestens fünf Jahre ihrer obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten haben und seither hier wohnen, sollen sie zwischen der Vollendung des 15. und des 24. Altersjahres die erleichterte Einbürgerung beantragen können. Bedingung ist grundsätzlich ein Wohnsitz in der Einbürgerungsgemeinde von mindestens zwei Jahren. Etliche Kantone kennen bereits heute eine ähnliche Regelung.

Bürgerrecht für Personen der dritten Generation

Personen der dritten Ausländergeneration sind noch intensiver mit der Schweiz verbunden als ihre in der Schweiz aufgewachsenen Eltern. In der Schweiz geborene Kinder ausländischer Eltern sollen deshalb das Schweizer Bürgerrecht von Gesetzes wegen mit der Geburt in der Schweiz erwerben. Um eine solche Regelung einführen zu können, braucht es eine Änderung der Bundesverfassung. In der darauf beruhenden Gesetzesrevision, welche ebenfalls Gegenstand dieser Botschaft ist, wird die Verfassungsbestimmung konkretisiert. Bedingung für den Bürgerrechtserwerb durch Geburt in der Schweiz ist, dass zumindest ein Elternteil mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten hat und im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit fünf Jahren über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügt.

Beschwerdemöglichkeit gegen Ablehnungen von Einbürgerungen durch die Gemeinde

Nach der geltenden Einbürgerungsregelung können Gemeinden und Kantone Einbürgerungen jederzeit ohne Angabe von Gründen ablehnen. Gegen Entscheide, welche gegen das in der Bundesverfassung verankerte Verbot der Diskriminierung und der Willkür verstossen, sehen die Bestimmungen des Bundesrechts keine Rechtsmittelmöglichkeit vor. Dieser Zustand ist rechtsstaatlich bedenklich und stellt den gravierendsten Mangel im schweizerischen Einbürgerungsrecht dar. Der Bundesrat schlägt daher eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes in dem Sinne vor, dass gegen willkürliche Entscheide ein Rechtsmittel wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte vorgesehen wird. Den Kantonen bleibt dabei wie bereits heute freigestellt, ob sie weiter gehen und einen allgemeinen Rechtsschutz im Bereich der Einbürgerung vorsehen wollen.

Harmonisierung der Einbürgerungsgebühren

In der Praxis werden heute für Einbürgerungen zum Teil «Einkaufssummen» verlangt, welche in einzelnen Fällen Beträge in der Höhe von mehreren Monateinkommen ausmachen können. Dies kann dazu führen, dass Personen, welche die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen, lediglich aus finanziellen Gründen von einer Einbürgerung absehen. Das ist stossend. Durch eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes soll erreicht werden, dass Kantone und Gemeinden für kantonale und kommunale Einbürgerungen nur noch Gebühren erheben dürfen, welche die Kosten des Verfahrens decken.

Verfahrensvereinfachungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden

Im Bereich des Einbürgerungsrechts gibt es zu viele Doppelspurigkeiten. So hat es keinen Sinn mehr, dass der Bund bei der ordentlichen Einbürgerung dieselben Voraussetzungen im Detail überprüft, welche ebenfalls durch den Kanton und die Gemeinde überprüft werden. Es reicht aus, wenn im Gesetz die bundesrechtlichen Mindestvorschriften umschrieben werden und festgelegt wird, in welchen Fällen der Bund die Zustimmung zu einer Einbürgerung verweigern kann. Die Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen soll dabei weitgehend den Kantonen überlassen werden. Das nicht mehr zeitgemässe umständliche Verfahren, wonach vor einer Einbürgerung in der Gemeinde und im Kanton der Bund eine eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilen muss, kann somit durch das flexiblere und einfachere Instrument des Zustimmungsrechts des Bundes ersetzt werden. Der Bund wird die Zustimmung zu einer Einbürgerung insbesondere dann verweigern, wenn die gesuchstellende Person die schweizerische Rechtsordnung nicht beachtet oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet.

Diese Neuregelung bedarf einer Verfassungsänderung sowie der Revision des Bürgerrechtsgesetzes. Beides ist in dieser Botschaft enthalten.

Weitere Gesetzesänderungen

Die eidgenössische Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung ist mit zwölf Jahren im internationalen Vergleich sehr lang. Der Bundesrat schlägt daher eine Herabsetzung auf acht Jahre vor. Gleichzeitig rechtfertigt sich auch die Herabsetzung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen auf höchstens drei Jahre, da die Mobilität der Bevölkerung in den letzten Jahren gegenüber früher stark zugenommen hat.

Der Bundesrat schlägt im Weiteren u.a. folgende Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes vor:

Das ausserhalb der Ehe geborene Kind eines schweizerischen Vaters soll inskünftig das Schweizer Bürgerrecht automatisch mit der Geburt erwerben. Staatenlose Kinder sollen nach einem Wohnsitz von fünf Jahren in der Schweiz erleichtert eingebürgert werden können. Die im Gesetz noch vorhandene unterschiedliche Behandlung von Schweizerinnen, die ihr Bürgerrecht vor 1991 automatisch durch Heirat mit einem Schweizer erworben haben, gegenüber denjenigen Schweizerinnen, welche ihr Bürgerrecht durch Einbürgerung, Abstammung oder Adoption erworben haben, macht heute keinen Sinn mehr und ist daher aufzuheben.

Europäische Staatsangehörigkeitskonvention

Sollten alle oder die meisten der in dieser Botschaft erwähnten Verfassungs- und Gesetzesänderungen von den eidgenössischen Räten und in den nachfolgenden Abstimmungen angenommen werden, so könnte die Schweiz der Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention beitreten. Dabei bestünde die Möglichkeit, zu einzelnen Punkten Vorbehalte anzubringen. Der Beitritt der Schweiz zu dieser Konvention ist allerdings nicht Gegenstand dieser Botschaft.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Die Legislaturziele 1999–2003 sehen im Migrationsbereich insbesondere ein neues Ausländergesetz, eine verstärkte Integration der Ausländerinnen und Ausländer sowie eine neue Vorlage über die erleichterte Einbürgerung vor.

Die Annahme des bilateralen Abkommens mit der EU über die Freizügigkeit und die Ablehnung der Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» (18%-Initiative) im Jahr 2000 bestätigten die Migrationspolitik des Bundesrates.

Am 15. Juni 2001 hat der Bundesrat von der Vernehmlassung für ein neues Ausländergesetz, welche kontrovers ausgefallen ist, Kenntnis genommen und das EJPD beauftragt, bis Ende 2001 eine Botschaft auszuarbeiten.

Am 1. Oktober 2000 ist die Integrationsverordnung in Kraft getreten. Damit sind die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die finanzielle Unterstützung von Integrationsprojekten durch den Bund gegeben. Im Jahr 2001 wurden erstmals Bundesbeiträge für die Integration gewährt.

Zum Bereich der Integration gehört als zentrales Element auch die Einbürgerung.

Am 4. Dezember 1983 sowie am 12. Juni 1994 wurde in Volksabstimmungen eine Verfassungsänderung betreffend die erleichterte Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer abgelehnt. Die Vorlage aus dem Jahre 1994 wurde zwar von der Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen, scheiterte jedoch am Ständemehr. In der Zwischenzeit haben etliche Kantone, in denen die Vorlage angenommen wurde, ihre eigene Gesetzgebung gestützt auf eine Gegenrechtskonvention im Sinne der Verfassungsvorlage revidiert. Auch andere Kantone haben erhebliche Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen und Ausländer eingeführt.

Auf Grund der langen Dauer des Einbürgerungsverfahrens sowohl beim Bund wie auch bei Kantonen und Gemeinden wurde der Bundesrat durch eine Motion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 19. November 1999 beauftragt, Verfahrensvereinfachungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der Einbürgerung in Betracht zu ziehen.

In verschiedenen Schweizer Gemeinden wurden in den letzten Jahren anlässlich von Volksabstimmungen oder Beschlüssen der Einwohner- oder Bürgergemeinde die Einbürgerungsgesuche von zahlreichen Personen, darunter auch Gesuche von vielen Familien, abgelehnt. Besonders stossend erschien dabei, dass die betroffenen Personen nicht in der Lage waren, wegen Verletzung des verfassungsmässig gewährleisteten Willkür- und Diskriminierungsverbotes Beschwerde zu erheben. Im Anschluss daran wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingereicht, welche vom Bundesrat die Erarbeitung einer neuen Vorlage zur Regelung der im Bereich des Bürgerrechts anstehenden Probleme verlangten (vgl. Ziff. 1.10).

Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) weist in ihrem am 27. März 2000 veröffentlichten Bericht über die Integration der Migranten und Migrantinnen in der

Schweiz darauf hin, dass die Einbürgerungsfrage zu einem zentralen staats- und gesellschaftspolitischen Thema vorgerückt sei. Im Bericht werden insbesondere Einbürgerungserleichterungen für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation befürwortet.

Dem Bericht kann im Wesentlichen entnommen werden, dass die Einbürgerung als eine Stufe fortgeschrittener Integration bezeichnet werden kann. Auch wurde von der EKA festgestellt, dass die Ablehnung der Vorlage betreffend erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer im Jahre 1994 in integrationspolitischer Hinsicht negative Folgen hatte, da die davon betroffene ausländische Bevölkerung die geringe Aufnahmebereitschaft der Schweizer Bürgerinnen und Bürger zu spüren bekommen hatte. Es seien aber auch positive Zeichen gesetzt worden. So seien insbesondere im Zusammenhang mit der erleichterten Einbürgerung von ausländischen Ehegatten von Schweizer Bürgern und der Anerkennung des Doppelbürgerrechts Verbesserungen zu verzeichnen. Auch hätten sich die ordentlichen Einbürgerungen seither verdreifacht und auch bei der erleichterten Einbürgerung sei ein erheblicher zahlenmässiger Anstieg zu verzeichnen. Nicht zuletzt hätten mehrere Kantone im Nachgang zur Volksabstimmung von 1994 eigene Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen und Ausländer eingeführt. Ausserdem seien die Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt, Bern und Zürich dem Westschweizer Konkordat vom 16. Dezember 1994 beigetreten. Ähnlich gerichtete Bestrebungen seien auch in anderen Kantonen festzustellen.

Des Weiteren wird im Bericht darauf hingewiesen, dass bei einer übermässigen Zurückhaltung hinsichtlich der Einbürgerung von ausländischen Personen eine gesellschaftliche Zweiteilung in Vollbürger und so genannte Hintersassen drohe. Beim letzteren Personenkreis könne es sich auch um Personen handeln, deren Familien unter Umständen schon seit Generationen in der Schweiz leben würden. Bei einer Weiterführung einer restriktiven Einbürgerungspraxis würden die Ausländerstatistiken Neugeborene in der Schweiz zudem als fremde Staatsangehörige ausweisen, unabhängig davon, ob ihre Eltern oder Grosseltern selber bereits hier zur Welt gekommen seien. Dadurch werde die Ausländerstatistik zusehends wirklichkeitsfremd.

Viele ausländische Personen der zweiten und dritten Generation würden unter anderem wegen der langen Dauer des Einbürgerungsverfahrens darauf verzichten, Einbürgerungsgesuche einzureichen. Ausserdem würden die Einbürgerungsverfahren den heutigen Anforderungen nach beruflicher und geografischer Mobilität nicht mehr gerecht und müssten dringend angepasst werden. Ein normales Einbürgerungsverfahren sollte in weniger als zwei Jahren abgeschlossen werden.

Am 30. April 1999 hat der damalige Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, die Einsetzung einer Arbeitsgruppe Bürgerrecht verfügt und ihr den Auftrag erteilt, bis Ende 2000 einen Bericht auszuarbeiten, in welchem die anstehenden Revisionspunkte im Bereich des Bürgerrechts zu untersuchen und dem EJPD Lösungsvorschläge zu unterbreiten seien.

Das Mandat der Arbeitsgruppe umfasste anfänglich nur die Ausarbeitung einer neuen Vorlage über Einbürgerungserleichterungen für junge integrierte Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation sowie die Herabsetzung der Einbürgerungsgebühren. Es wurde nach und nach ausgedehnt auf Beschwerdemöglichkeiten gegen Ablehnungen von Einbürgerungen, auf Verfahrensvereinfachungen

im Bereich der Einbürgerung und auf den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention.

Die Arbeitsgruppe unterbreitete der Vorsteherin des EJPD ihre Vorschläge am 18. Dezember 2000.

1.2 Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und der dritten Generation

1.2.1 Allgemeines

Unter Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation versteht man in der Schweiz aufgewachsene, zumeist auch hier geborene Kinder ausländischer Eltern, die ihre Schulbildung ganz oder mehrheitlich in der Schweiz erworben haben. Sie haben in der Regel viel weniger Mühe, sich in die schweizerischen Verhältnisse einzuleben, als ihre Eltern. Dennoch müssen sie vielfach dasselbe langwierige Einbürgerungsverfahren durchlaufen, weil das geltende Recht keine bundesrechtlich geregelte erleichterte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer kennt. Diese können das Schweizer Bürgerrecht nur im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erwerben. Zuvor bedarf es jedoch nach geltendem Recht einer Einbürgerungsbewilligung des Bundes (Art. 12 des Bürgerrechtsgesetzes [BüG], SR 141.0) Der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts setzt voraus, dass die Erfordernisse des Bundes, des Kantons und der Gemeinde erfüllt sind.

Noch stossender ist es, dass nach heutigem Recht sogar Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation in vielen Kantonen den Weg der ordentlichen Einbürgerung beschreiten müssen. Es handelt sich hier um in der Schweiz geborene Kinder, deren Vater oder Mutter der zweiten Generation angehört und somit als Kind von in die Schweiz eingewanderten Eltern in der Schweiz aufgewachsen ist. Dieser Elternteil muss dabei die Mehrheit der obligatorischen Schulbildung in unserem Land absolviert haben.

Zu den heute geltenden bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Einbürgerung ausländischer Jugendlicher der zweiten und dritten Generation gehört vorerst ein zwölfjähriger Wohnsitz in der Schweiz, wobei die zwischen dem 10. und dem 20. Altersjahr in der Schweiz verbrachte Zeit doppelt gerechnet wird (heutiger Art. 15 Abs. 1 und 2 BüG). Ferner muss die Bewerberin oder der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den hiesigen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein, die schweizerische Rechtsordnung beachten und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden (heutiger Art. 14 BüG).

Mit der Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung kann die Bewerberin oder der Bewerber ein Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht des Kantons und der Gemeinde stellen. In Ergänzung der bundesrechtlichen Vorschriften können die Kantone und Gemeinden in ihren Erlassen zusätzliche und strengere Erfordernisse hinsichtlich des Wohnsitzes, der Einbürgerungsgebühren, der Integration, der Lebensführung und des Charakters vorsehen. Ausländische Jugendliche, welche sämtliche Erfordernisse des Bundes, des Kantons und der Gemeinde erfüllen, haben dennoch in den meisten Kantonen keinen Anspruch auf Einbürgerung, dies selbst dann, wenn sie seit ihrer Geburt in der Schweiz wohnen. Ihre Einbürgerungsgesuche

können somit – sofern einzelne Kantone in ihrer Gesetzgebung nicht etwas anderes vorsehen – nach freiem Ermessen gutgeheissen oder abgelehnt werden.

Die Einbürgerungsgebühren wurden in den letzten Jahren in vielen Kantonen gesenkt, sodass oft nur noch kostendeckende Kanzleigeühren erhoben werden. Trotzdem gibt es immer noch Kantone, welche auch für ausländische Jugendliche Einbürgerungsgebühren von bis zu mehreren Tausend Franken vorsehen.

Die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Waadt haben am 16. Dezember 1994 eine Gegenrechtskonvention über die Voraussetzungen der Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer unterzeichnet, der nachträglich auch der Kanton Zürich beigetreten ist (siehe Anhang 3). Die Konvention sieht das folgende vereinfachte Verfahren vor:

- Jeder Kanton führt ein erleichtertes Einbürgerungsverfahren für Bewerberinnen und Bewerber zwischen 16 und 25 Jahren ein.
- Jeder Kanton anerkennt für die Einbürgerung die in einem anderen Konventionskanton verbrachte Wohnsitzdauer.
- Die kantonale Einbürgerungsgebühr für junge Bewerberinnen und Bewerber wird so weit wie möglich reduziert.

Davon profitieren Bewerberinnen und Bewerber, die:

- während mindestens fünf Jahren die Schulen in der Schweiz besucht haben;
- während mindestens zweier Jahre im Kanton, in dem sie ihr Gesuch einreichen, gewohnt haben, wovon ein Jahr in den letzten zwei Jahren vor Gesuchseinreichung;
- während der Dauer des Verfahrens in der Schweiz wohnen.

Zudem haben folgende Kantone Einbürgerungserleichterungen speziell für junge Ausländerinnen und Ausländer eingeführt: Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Glarus, Graubünden, Nidwalden, St. Gallen, Solothurn, Tessin, Zug (siehe Anhang 2).

Unbefriedigend an der heutigen Regelung sind insbesondere die teilweise recht langen Wohnsitzfristen der einzelnen Kantone. So kennt auch heute noch eine Mehrzahl der Kantone Wohnsitzfristen von mindestens fünf oder sechs Jahren (vgl. Anhang 4). Bei der heutigen Mobilität der Bevölkerung wechseln die Eltern ausländischer Jugendlicher oft den Wohnort bzw. den Wohnkanton, was für ihre Kinder zur Folge haben kann, dass sie fünf Jahre oder länger warten müssen, bis sie überhaupt ein Einbürgerungsgesuch stellen können. In einzelnen Kantonen kommt als zusätzliches Hindernis noch eine hohe Einbürgerungsgebühr hinzu.

Seit rund zwanzig Jahren wird nach einer Lösung gesucht, um für die betroffenen ausländischen Jugendlichen Einbürgerungserleichterungen einzuführen. Die vom Volk 1983 abgelehnte Verfassungsrevision (vgl. Ziff. 1.1) sah nebst der erleichterten Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern auch die erleichterte Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen vor. Übereinstimmende Abstimmungskommentare und Analysen kamen zum Schluss, dass die Vorlage damals nicht wegen der erleichterten Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern abgelehnt wurde. Massgebend war vielmehr der Umstand, dass gleichzeitig eine altersunabhängige erleichterte Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen vorgesehen war. Die im Jahre 1994 gescheiterte

Verfassungsrevision, welche nur noch die erleichterte Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer vorsah, wurde von der Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen, scheiterte jedoch am Ständemehr.

Weil in der Zwischenzeit etliche Kantone, in denen die Vorlage angenommen wurde, ihre eigene Gesetzgebung gestützt auf eine Gegenrechtskonvention (vgl. Anhang 3) im Sinne der Verfassungsvorlage revidiert und auch andere Kantone erhebliche Einbürgerungserleichterungen für junge Ausländerinnen und Ausländer eingeführt haben, ist die Zeit nun reif für eine weitere Vorlage des Bundes. Es ist nicht mehr haltbar, dass auch heute noch Gesuche von jungen, bei uns aufgewachsenen ausländischen Jugendlichen in einzelnen Gemeinden und Kantonen ohne jede Begründung und ungerechtfertigt abgelehnt werden können.

Im Rahmen der Beratungen zur parlamentarischen Initiative Ducret (90.257; Erwerb des Schweizer Bürgerrechts, Aufenthaltsdauer) unterbreitete der Bundesrat 1997 dem Parlament ein Konzept für die Weiterentwicklung der Bürgerrechtsgesetzgebung. Danach sollte den eidgenössischen Räten in der Legislaturperiode 1999–2003 die Ausarbeitung einer neuen Verfassungsvorlage über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer vorgeschlagen werden.

Die Dringlichkeit einer Revision der heutigen Regelung zeigt sich auch darin, dass zwei aktuelle parlamentarische Vorstösse (vgl. Ziff. 1.10) vom Bundesrat die Erarbeitung einer neuen Verfassungs- und Gesetzesvorlage für eine erleichterte Einbürgerung von ausländischen Jugendlichen verlangen.

1.2.2 Einführung einer erleichterten Einbürgerung für ausländische Jugendliche der zweiten Generation

1.2.2.1 Verfassungsrevision

Nach Artikel 38 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) regelt der Bund den Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem die Wiedereinbürgerung. Nach Artikel 38 Absatz 2 BV erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Die Kompetenz des Bundes, die erleichterte Einbürgerung ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation abschliessend zu regeln, geht über den Begriff der «Mindestvorschriften» hinaus. Eine solche Regelung bedarf daher einer Revision der Bundesverfassung. Zudem ist eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes nötig, welche ebenfalls in dieser Botschaft enthalten ist.

1.2.2.2 Gesetzesrevision

Ausländische Jugendliche der zweiten Generation, die im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sind, sollen das Schweizer Bürgerrecht neu durch erleichterte Einbürgerung erwerben können, sofern sie fünf Jahre der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten und bis zur Gesuchstellung in der Schweiz gewohnt haben. Mindestens ein Elternteil muss eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen oder besessen haben.

Eine Regelung, wonach junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation, die in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind, das Schweizer Bürgerrecht kurz vor oder nach der Mündigkeit durch Abgabe einer einfachen Erklärung erwerben können, fand im Vernehmlassungsverfahren keine Zustimmung und wurde deshalb nicht mehr weiter geprüft.

1.2.3 Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation durch Geburt in der Schweiz

1.2.3.1 Allgemeines

Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation sind noch mehr als ihre Eltern oder ihr Elternteil – Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation – mit der Schweiz verbunden. Sie haben Eltern, die nicht erst als Erwachsene in unser Land eingewandert sind, sondern bereits ihre Kindheit und Jugendzeit in der Schweiz verbracht haben. Sie werden noch weniger als ihre Eltern die Absicht haben, in ihr Ursprungsland zurückzukehren. Sie sind in einem noch höheren Ausmass als ihre Eltern mit der Schweiz verbunden und zu einem ständigen Bestandteil der schweizerischen Bevölkerung geworden. Dem sollte schon bei der Geburt Rechnung getragen werden. Wenn sie das Schweizer Bürgerrecht bei Geburt erwerben, können sie bereits ihre Kindheit und die gesamte Schulzeit im Bewusstsein verbringen, Schweizer Bürger zu sein, und müssen nicht bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit mit dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts zuwarten. Dies hat eine weitere Verstärkung ihrer Bindungen zur Schweiz zur Folge. Der Staat, in welchem die Kinder der dritten Ausländergeneration aufwachsen, hat eine grössere Verpflichtung, diesen seine Staatsangehörigkeit zu vermitteln, als der Herkunftsstaat der Eltern.

Die vorstehenden Überlegungen führen zum Schluss, dass der Bürgerrechtserwerb der Kinder der dritten Ausländergeneration nicht mehr durch eine Einbürgerung (also durch einen Erwerb des Bürgerrechts als Folge einer Prüfung eines individuellen Gesuchs und eines Willensaktes) geschehen sollte, sondern sich dem Erwerb des Bürgerrechts durch Abstammung annähern sollte, auf der ausschliesslichen Basis der objektiven Verbundenheit des Kindes mit der Schweiz.

Der Bürgerrechtserwerb durch Geburt im Land würde auch in Übereinstimmung mit der Entwicklung in anderen europäischen Staaten stehen (vgl. Anhang 7), in welchen entsprechende Regelungen u.a. ebenfalls auf dem Gedanken beruhen, dass der Wohnsitzstaat – und nicht mehr der Herkunftsstaat der Vorfahren – die hauptsächliche Verantwortung für die Gewährung der Staatsangehörigkeit an Ausländer der dritten Generation tragen soll. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Regelung im Bürgerrechtsgesetz von 1903 hingewiesen, welche den Kantonen die Einführung des *Ius Soli* erlaubte; davon wurde allerdings kein Gebrauch gemacht.

Schliesslich sei noch darauf hingewiesen, dass in dieser Botschaft kein reines «*Ius Soli*» vorgeschlagen wird, wie es z.B. in den USA existiert. Nach amerikanischer Auffassung führt nämlich jede Geburt im Land, selbst die zufällige, zum Erwerb des Bürgerrechts; unabhängig von jeglicher zusätzlichen Bedingung erfolgt somit ein automatischer Bürgerrechtserwerb. Der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts bei Ge-

burt soll auf Personen der dritten Generation beschränkt werden. Er soll nur möglich sein, wenn die Eltern des Kindes die Mehrheit der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten haben und im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit mehreren Jahren in der Schweiz wohnen. Es handelt sich somit um einen Bürgerrechtserwerb von Gesetzes wegen unter bestimmten Voraussetzungen.

1.2.3.2 Verfassungsrevision

Der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Personen der dritten Ausländergeneration, unter bestimmten Bedingungen bei Geburt in der Schweiz, fällt nicht unter den Bürgerrechtserwerb durch Abstammung, Heirat, Adoption oder Wiedereinbürgerung, bei welchen der Bund nach Artikel 38 Absatz 1 BV eine abschliessende Regelungskompetenz besitzt. Dem Bund muss daher in diesem Bereich eine entsprechende Kompetenz zur Gesetzgebung übertragen werden, womit eine Revision der Bundesverfassung erforderlich ist.

Die erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation sowie der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts für ausländische Jugendliche der dritten Generation durch Geburt in der Schweiz sollen in zwei separaten Bundesbeschlüssen geregelt werden. Dies wird erlauben, dass bei der Volksabstimmung über die Verfassungsrevision getrennt zu den Vorlagen Stellung genommen werden kann.

1.2.3.3 Gesetzesrevision

Wer als Kind eines ausländischen Elternteils, welcher bereits der zweiten Generation angehört und somit mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten hat, geboren wird, soll das Schweizer Bürgerrecht mit der Geburt in der Schweiz erwerben. Zumindest ein Elternteil muss seit fünf Jahren im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sein.

1.3 Rechtsmittel gegen die Ablehnung eines Gesuchs um ordentliche Einbürgerung

1.3.1 Beschwerdewege im geltenden Recht

1.3.1.1 Gegen die Ablehnung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung

Nach Artikel 38 Absatz 2 BV und Artikel 12 Absatz 2 des Bürgerrechtsgesetzes (BüG, SR 141.0) ist für die ordentliche Einbürgerung einer ausländischen Person vorerst eine Einbürgerungsbewilligung des Bundes erforderlich. Diese Bewilligung ist Voraussetzung, um in einem bestimmten Kanton und einer bestimmten Gemeinde eingebürgert werden zu können. Verweigert das Bundesamt für Ausländerfragen die Bewilligung, so kann die ausländische Person dagegen Beschwerde beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement führen (Art. 51 Abs. 1 BüG; Art. 44 ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, VwVG, SR 172.021). Weist

das Departement die Beschwerde ab und verweigert es damit seinerseits die Bewilligung, so steht der ausländischen Person kein Rechtsmittel mehr zur Verfügung. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht ist nämlich ausgeschlossen. (Art. 100 Abs. 1 Bst. c des Bundesrechtspflegegesetzes, OG, SR 173.110). Die Beschwerde an den Bundesrat steht lediglich dem betroffenen Kanton zur Verfügung (Art. 51 Abs. 3 BÜG; Art. 74 Bst. e VwVG).

1.3.1.2 Gegen den ablehnenden Einbürgerungsentscheid eines Kantons oder einer Gemeinde

Wurde die Bewilligung des Bundes erteilt, so setzt sich das Einbürgerungsverfahren auf kantonaler Ebene fort. Die Voraussetzungen, welche zu erfüllen sind, werden vom kantonalen Recht festgelegt; im Allgemeinen räumt es kein Recht auf den Erwerb des Gemeindebürgerrechts ein. Das kantonale Recht bestimmt auch, welches Verfahren zu durchlaufen ist. Dieses verlangt im Allgemeinen einen Entscheid einer Gemeindebehörde und danach denjenigen einer kantonalen Behörde. Die meisten Kantone kennen kein Beschwerderecht gegen kommunale und kantonale Entscheide auf dem Gebiet der ordentlichen Einbürgerung (vgl. Anhang 6). Die ausländische Person, welche die Ablehnung ihres Gesuchs um ordentliche Einbürgerung durch die Gemeinde oder den Kanton als diskriminierend oder willkürlich erachtet, verfügt gewöhnlich über kein Rechtsmittel auf kantonaler Ebene, mit welchem sie überprüfen lassen kann, ob ihre Grundrechte respektiert wurden. Als Ausnahme kann namentlich der Kanton Basel-Landschaft erwähnt werden, in welchem die Entscheide über die ordentliche Einbürgerung wegen Verletzung der verfassungsmässigen Rechte beim Verfassungsgericht angefochten werden können (vgl. Entscheid des Verfassungsgerichts vom 29. März 2000 N^o 98/324–328).

Die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht (Art. 84 ff. OG) steht gegen jede letztinstanzliche Verfügung einer kantonalen oder kommunalen Behörde offen, insbesondere wegen Verletzung der verfassungsmässigen Rechte. Die Ablehnung eines Gesuchs um ordentliche Einbürgerung kann demnach bereits unter geltendem Recht Gegenstand einer staatsrechtlichen Beschwerde sein. Allerdings ist in der Praxis der Zugang zum Bundesgericht beschränkt durch die Anforderungen an die Beschwerdelegitimation, die das Bundesgericht aus Artikel 88 OG abgeleitet hat. Gemäss der Rechtsprechung ist für die Beschwerdelegitimation namentlich erforderlich, dass der Beschwerdeführer ein rechtliches Interesse hat. Für die meisten der verfassungsmässigen Rechte leitet sich dieses rechtlich geschützte Interesse direkt aus dem Grundrecht ab. Daher hätte eine ausländische Person, welche rügt, durch die Veröffentlichung ihrer persönlichen Daten in einem für die Stimmbürger einer Gemeinde bestimmten Bulletin sei ihre Privatsphäre verletzt worden, gestützt auf Artikel 13 Absatz 2 BV ein rechtlich geschütztes Interesse an der Prüfung dieser Rüge und der Bestätigung einer Verletzung (vgl. nicht publizierte Entscheid des Bundesgerichts N^o 1P.3 /2001, E. 1). Dagegen hat das Bundesgericht am 20. März 2000 entgegen dem Wortlaut von Artikel 9 BV und den entsprechenden Materialien an seiner Rechtsprechung festgehalten, wonach das verfassungsrechtliche Willkürverbot für sich allein nicht ein rechtlich geschütztes Interesse verschafft (BGE 126 I 81, E. 2c); folglich ist eine Person, deren Gesuch um ordentliche Einbürgerung abgelehnt worden ist, nur dann zur Beschwerde ans Bundesgericht wegen Willkür berechtigt, wenn das kantonale Recht ihr ein Recht auf Einbürgerung einräumt. Gleich verhält

es sich, wenn der Beschwerdeführer die Gleichheit vor dem Gesetz geltend macht (Art. 8 Abs. 1 BV; BGE 112 Ia 172 E. 3c). Bis heute hat sich das Bundesgericht hingegen nicht dazu geäußert, ob die Beschwerdebefugnis an die gleichen Bedingungen wie bei der Willkürbeschwerde geknüpft ist, wenn der Beschwerdeführer das Diskriminierungsverbot anruft (Art. 8 Abs. 2 BV).

1.3.2 Die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie

Am 12. März 2000 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss über die Reform der Justiz angenommen (BBl 2000 2990). Mit diesem Bundesbeschluss wird ein neuer Artikel 29a in die Bundesverfassung eingefügt, welcher den Zugang zu einem Gericht garantiert. Gemäss dem ersten Satz dieser Bestimmung hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Das bedeutet, dass wenigstens eine richterliche Behörde die Sachverhalts- und Rechtsfragen umfassend überprüfen können muss (Botschaft, BBl 1997 I 523). Der zweite Satz von Artikel 29a BV erlaubt allerdings Bund und Kantonen, durch Gesetz «in Ausnahmefällen» die richterliche Beurteilung auszuschliessen. Gemäss den Materialien darf nur dann ein Ausnahmefall angenommen werden, wenn spezifische Gründe dafür vorliegen. Solche können etwa mangelnde Justiziabilität oder Gründe der Gewaltentrennung im Zusammenhang mit der besonderen Ausgestaltung der demokratischen Mitwirkungsrechte in einem Kanton sein (vgl. Botschaft BBl 1997 I 524). Im Ständerat erklärte allerdings der Berichterstatter, der Gesetzgeber sollte diesen Ausnahmekatalog nicht zu eng fassen, um zu verhindern, dass die Rechtsweggarantie zu einer Verpolitisierung der Justiz führt (AB 1998 S 257).

Die Rechtsweggarantie wird ergänzt durch Artikel 191b BV-Justizreform, welcher die Kantone verpflichtet, richterliche Behörden für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen zu bestellen. Im Gegensatz zum geltenden Artikel 98a OG ist Artikel 191b BV auch auf Entscheide anwendbar, welche in Anwendung des kantonalen öffentlichen Rechts ergangen sind.

Die Artikel 29a und 191b BV-Justizreform sind noch nicht in Kraft. Der Bundesbeschluss über die Reform der Justiz sieht nämlich vor, dass die Bundesversammlung – wie bei der Totalrevision der Bundesverfassung – das Inkrafttreten bestimmt. Laut Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202) soll der Bundesbeschluss über die Reform der Justiz gleichzeitig mit dem zukünftigen Bundesgesetz über das Bundesgericht in Kraft treten. Folgt die Bundesversammlung dem Vorschlag des Bundesrates, ist nicht mit einem Inkrafttreten vor dem Jahr 2005 zu rechnen.

1.3.3 Die Rechtswege gemäss Botschaft über die Totalrevision der Bundesrechtspflege

Am 28. Februar 2001 hat der Bundesrat seine Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202) vorgestellt. Diese Botschaft enthält namentlich einen Entwurf eines Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG), welches das geltende Bundesrechtspflegegesetz ersetzen soll, sowie einen Entwurf eines Bundesge-

setzes über das Bundesverwaltungsgericht (VGG). Diese beiden Entwürfe ändern das System der schweizerischen Rechtsprechung merklich, auch hinsichtlich der Rechtswege bei der ordentlichen Einbürgerung.

Verfügungen des Bundesamtes für Ausländerfragen, mit denen die Zustimmung des Bundes verweigert wird (Art. 12 Abs. 2 BüG), sollen von der betroffenen Person beim zukünftigen Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können (Art. 27 und 29 Bst. c VGG). Dieses wird frei prüfen können, ob das Bundesrecht eingehalten wird; Gegenstand der Überprüfung wird auch die Überschreitung und der Missbrauch des Ermessens, die unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Zweckmässigkeit sein können (Art. 49 VwVG i.V.m. Art. 33 VGG). Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts kann anschliessend ans Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 77 Bst. a und 80 Abs. 1 Bst. a BGG). Der heute geltende Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 100 Abs. 1 Bst. c OG) soll also aufgegeben werden. Das Bundesgericht wird damit die Einhaltung des Bundesrechts frei überprüfen können; der Überprüfung unterliegt auch die Einhaltung der durch die Bundesverfassung oder einen Staatsvertrag garantierten Grundrechte. Das Bundesgericht wird jedoch Feststellungen des Sachverhalts nur überprüfen, wenn diese vom Bundesverwaltungsgericht in Verletzung von Bundesrecht erfolgt sind (Art. 90 und 92 BGG).

Die Ablehnung eines Gesuchs um ordentliche Einbürgerung durch eine kantonale oder kommunale Behörde wird in letzter Instanz mittels Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden können (Art. 77 Bst. a und 80 Abs. 1 Bst. d BGG). Die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts wird jener gleichen, welche es heute im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde hat: Es wird die Verletzung von Bundesrecht frei überprüfen können, einschliesslich die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten, jedoch nicht die Verletzung des kantonalen Rechts unterhalb der Verfassungstufe (Art. 90 BGG). Die Feststellung des Sachverhalts wird das Bundesgericht nur dann überprüfen, wenn die Vorinstanz dabei Bundesrecht verletzte, insbesondere, wenn sie den Sachverhalt willkürlich feststellte (Art. 92 BGG).

In Konkretisierung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV gemäss Justizreform) verlangt der Entwurf eines Bundesgesetzes über das Bundesgericht von den Kantonen im Prinzip, dass sie obere Gerichte einsetzen, welche als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts entscheiden, wenn die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen steht (Art. 80 Abs. 2 BGG). Wenn das obere kantonale Gericht (gewöhnlich das Verwaltungsgericht) die erste gerichtliche Beschwerdeinstanz ist, wird es den Sachverhalt frei überprüfen und das massgebende Recht – das kantonale Recht eingeschlossen – von Amtes wegen anwenden können (Art. 103 BGG). Ist das obere kantonale Gericht zweite gerichtliche Beschwerdeinstanz, so wird es zumindest die gleiche Überprüfungsbefugnis wie das Bundesgericht haben müssen (Art. 104 Abs. 3 BGG). Der Entwurf eines Bundesgesetzes über das Bundesgericht gestattet jedoch den Kantonen, für Entscheide mit «vorwiegend politischem Charakter» eine nichtrichterliche Behörde als letzte kantonale Instanz vorzusehen (Art. 80 Abs. 3 BGG). Damit wird der im zweiten Satz von Artikel 29a BV (gemäss der Justizreform) verwendete Begriff «Ausnahmefälle» konkretisiert.

1.3.4

Konzept: eine beschränkte Bundeslösung

Der Bundesrat schlägt eine neue Regelung der zur Verfügung stehenden Rechtsmittel gegen Entscheide vor, die ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung ablehnen. Diese neue Regelung ist als eine in materieller und zeitlicher Hinsicht begrenzte Regelung konzipiert worden.

Mit Bezug auf die kommunalen und kantonalen Entscheide erweist sich die vorgeschlagene Regelung als materiell begrenzt, weil sie im Wesentlichen darauf abzielt, die Einhaltung der verfassungsmässigen Rechte zu garantieren. Für einen Rechtsstaat ist es nämlich von grösster Bedeutung, willkürliche und diskriminierende Verweigerungen der Einbürgerung in Zukunft auszuschliessen. Die vorgeschlagene Regelung überlässt es dagegen den Kantonen, die Überprüfung der Beachtung der kantonalen Gesetzgebung über die Einbürgerung zu regeln.

Die vorgeschlagene Regelung ist auch in zeitlicher Hinsicht begrenzt. Sie lehnt sich an das geltende Rechtsmittelsystem an und hat hauptsächlich zum Ziel, den Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über die Reform der Justiz einerseits und der Totalrevision der Bundesrechtspflege andererseits zu überbrücken. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass nicht auf den Entwurf für das Bundesgesetz über das Bundesgericht gewartet werden sollte, bis garantiert ist, dass die Einhaltung der Grundrechte bei ablehnenden Entscheiden über Gesuche um ordentliche Einbürgerung durch ein Gericht überprüft werden kann.

1.4

Einbürgerungsgebühren

Das aktuelle Bundesrecht enthält keine Bestimmungen über die Harmonisierung von kantonalen Einbürgerungsgebühren. Kantone und je nach kantonalem Recht auch die Gemeinden können somit beliebig hohe Einbürgerungsgebühren vorsehen.

Die Gebührenregelungen in den einzelnen Kantonen sind sehr uneinheitlich. In etlichen Kantonen und Gemeinden werden schon heute bloss kostendeckende Einbürgerungsgebühren erhoben. In verschiedenen anderen Kantonen und Gemeinden werden jedoch immer noch so genannte «Einkaufssummen» verlangt, die in keinem vernünftigen Verhältnis zum Aufwand der Behörden stehen. So kann es durchaus vorkommen, dass für eine Einbürgerung ein Betrag von mehreren Monatslöhnen zu entrichten ist (s. Anhang 5; aufgelistet werden hier allerdings die Höchst- und nicht die durchschnittlichen Gebühren). Die Einbürgerung wird somit in einzelnen Fällen zum Privileg für Ausländerinnen und Ausländer, die sich eine solche finanziell leisten können.

Die im Verhältnis zu anderen Staaten vielfach übersetzt hohen Einbürgerungsabgaben sind historisch durch den Umstand erklärbar, dass früher die Heimatgemeinde für die Unterstützung ihrer Bürger aufkommen musste. Durch den Übergang der Unterstützungspflicht von der Heimat- auf die Wohngemeinde haben hohe Einbürgerungsabgaben heute ihre Berechtigung verloren.

Zudem ist wohl anzunehmen, dass die im Verhältnis zum Ausland vielfach sehr hohen Einbürgerungsabgaben einen wesentlichen Grund für die relativ geringe Einbürgerungsbereitschaft der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer darstellen.

Wer seit vielen Jahren bei uns lebt, gut integriert ist und die schweizerische Rechtsordnung beachtet, sollte sich eine Einbürgerung nicht mehr quasi erkaufen müssen; vielmehr sollte ihm das Schweizer Bürgerrecht gegen eine Gebühr, welche den Aufwand der Behörden deckt, zuerkannt werden. Die Einbürgerung integrierter Ausländerinnen und Ausländer rechtfertigt sich nicht wegen der damit verbundenen Einkaufssumme, sondern weil sie dem Interesse unseres Landes entspricht.

Die Botschaft sieht daher vor, dass Kantone und Gemeinden nur noch Gebühren erheben dürfen, welche die Kosten des Einbürgerungsverfahrens decken.

Um eine solche Regelung einzuführen, bedarf es der Änderung des Bürgerrechtsgesetzes.

1.5 Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung

1.5.1 Doppelspurigkeiten im Verfahren

Bei der ordentlichen Einbürgerung wird das Schweizer Bürgerrecht durch die Einbürgerung in der Gemeinde und im Kanton erworben, sofern eine eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vorliegt; der Bund erlässt nur Mindestvorschriften über die Einbürgerung (Art. 38 Abs. 2 BV, Art. 12 BüG).

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

Mit etlichen Kantonen konnte in den letzten Jahren das Verfahren zur Erteilung der Bundesbewilligung erheblich rationalisiert werden (AG, BS, BE, GE, LU, OW, SO, TI, VD, ZG, ZH). Ende 2000 forderte das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) die restlichen Kantone auf, ebenfalls Verfahrensvereinfachungen einzuführen. Diesem Aufruf sind diverse Kantone nachgekommen (AI, AR, BL, GL, GR, NE, NW, SG, VS). Der typische Ablauf eines vereinfachten Verfahrens, der nicht überall identisch ist, sieht folgendermassen aus:

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

Positiv ist zu vermerken, dass zurzeit ein grosser Teil der ordentlichen Einbürgerungen nach dem vereinfachten Verfahren erfolgt. Namentlich die meisten grösseren Kantone haben die oben erwähnten Verfahrensvereinfachungen eingeführt.

Das schweizerische Einbürgerungsverfahren ist wegen seiner Dreistufigkeit bereits sehr kompliziert und in seiner jetzigen Form nicht mehr zeitgemäss. Dies hat auch

eine Spezialkommission des Nationalrates in einem entsprechenden Vorstoss festgestellt, und sie hat den Bundesrat darum ersucht, Verfahrensvereinfachungen vorzusehen (vgl. Ziff. 1.10).

Die Tatsache, dass der Bund dank Mithilfe verschiedener Kantone das Verfahren in den letzten Jahren vereinfacht hat, zeigt auf, dass die Tendenz immer mehr in Richtung Straffung des Verfahrens und Vermeidung von Doppelspurigkeiten geht. In den letzten Jahren hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass die Rolle des Bundes primär darin besteht, im Sinne einer Aufsichtsfunktion dafür zu sorgen, dass Kantone und Gemeinden die bundesrechtlichen Erfordernisse bei der Einbürgerung beachten. Das umständliche Verfahren betreffend Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ist hierzu nicht nötig; vielmehr genügt es, dass der Bund zu einer Einbürgerung der Gemeinde oder eines Kantons seine Zustimmung erteilt. Dadurch wird das Verfahren kürzer, einfacher und effizienter.

1.5.2 Verfassungsrevision

Nach Artikel 38 Absatz 2 BV erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Es bedarf somit einer Verfassungsänderung, damit das Erfordernis der Erteilung der Einbürgerungsbewilligung aus der geltenden Bundesverfassung gestrichen werden kann.

Nach der traditionellen Auffassung der Bundesbehörden wurde die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Mindestvorschriften im Bereich der Einbürgerung restriktiv interpretiert (siehe Botschaft des Bundesrates über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer, BBl 1992 VI 545 [550 f.]). Die herrschende Lehre hat jedoch seit langem die Ähnlichkeiten, welche zwischen dem Erlass von Mindestvorschriften und dem Erlass von Grundsätzen bestehen, hervorgehoben (J.-F. Aubert, «Traité de droit constitutionnel suisse», n° 705; A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, «Droit constitutionnel suisse», Band 1, n° 987). Im Übrigen hat das Bundesgericht betont, dass die Kantone die Einbürgerung von Ausländern im Rahmen dieser Mindestvorschriften zu regeln haben (BGE 125 III 209 [212]). Die Kompetenz des Bundes, Mindestvorschriften zu erlassen, beschränkt sich also nicht darauf, Mindestvorschriften für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung festzulegen (Botschaft des Bundesrates betreffend die neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 224). Die Gleichstellung von «Mindestvorschriften» mit «Grundsätzen» ist aber nicht eindeutig (vgl. Ausführungen anlässlich der Anhörungen der SPK des Nationalrats, Ziff. 2.4.5). Ein massgeblicher Teil der Lehre vertritt heute die Meinung, dass «Mindestvorschriften» nicht eng auszulegen sind. Die neueste Doktrin interpretiert diese Verfassungsbestimmung in dem Sinne, dass der Bund die Kompetenz hat, Grundsätze zu erlassen (A. Auer, op. cit., n° 386; J.-F. Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. I, S. 286).

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 ersetzen.

Neben der Verfassungsrevision ist zur Einführung von Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes nötig, welche in dieser Botschaft ebenfalls enthalten ist.

1.5.3 Gesetzesrevision

Im Bereiche der ordentlichen Einbürgerung soll sich der Bund inskünftig auf ein Zustimmungsrecht beschränken; das schwerfällige Verfahren betreffend Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ist somit nicht mehr nötig und kann abgeschafft werden. Dadurch wird eine Straffung des Einbürgerungsverfahrens erreicht, und es werden unnötige Doppelspurigkeiten beseitigt, da bereits Kanton und Gemeinde überprüfen, ob jemand die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt. Dies kann dadurch erreicht werden, dass sich der Bund in erster Linie darauf beschränkt, durch Ausüben eines Zustimmungsrechts Einbürgerungen von Personen, welche die schweizerische Rechtsordnung nicht beachten oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, zu verhindern. Das vorgeschlagene Verfahren wird in Absprache mit verschiedenen Kantonen im Rahmen der heutigen gesetzlichen Regelung bereits bei einem grossen Teil der ordentlichen Einbürgerungen angewendet.

Im Vernehmlassungsverfahren war noch nicht von einem Zustimmungs-, sondern von einem Einspruchsrecht des Bundes die Rede. Bei der Ausarbeitung der Botschaft hat es sich jedoch gezeigt, dass die beabsichtigte Vereinfachung des Verfahrens in Übereinstimmung mit den anderen Revisionspunkten der Botschaft nur über die Einführung eines Zustimmungsrechts verwirklicht werden kann. Der Hauptzweck der Revision der heutigen Regelung besteht einerseits darin, einen Gesetzestext zu schaffen, welcher mit der bereits heute üblichen Praxis in den meisten Kantonen übereinstimmt; hier hat die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung ohnehin praktisch nur noch eine formelle Bedeutung, welche das Verfahren unnötig aufbläht. Es geht darum, die Kontrolle des Bundes vom Anfang des Verfahrens an sein Ende zu verlegen. Dies heisst, dass zumindest das kommunale Verfahren, welches die schwierigste Etappe im Bereich der Einbürgerung darstellt, abgeschlossen sein sollte. Die Kontrolle des Bundes soll sich in erster Linie auf diejenigen Fälle beschränken, in denen die Voraussetzungen für die Einbürgerung offensichtlich nicht erfüllt sind. Dieses Ziel kann durch die Einführung eines Zustimmungsrechts erreicht werden. Ein Einspruchsrecht wäre rechtlich komplizierter zu regeln und damit verbunden gewesen, dass die Kantone die bundesrechtlichen Voraussetzungen direkt hätten anwenden müssen, sodass sich daraus ein direktes, umfassendes Beschwerderecht für die Bewerberinnen und Bewerber ergeben hätte; dies war jedoch in der Vernehmlassung klar abgelehnt worden.

Die bisherigen Kompetenzen der Kantone und Gemeinden im Einbürgerungsbereich werden durch die Einführung eines Zustimmungsrechts nicht eingeschränkt; das Verfahren wird jedoch schlanker und dadurch schneller. Der Bund behält nach wie vor seine Aufsichtsfunktion, zu deren Ausübung jedoch die Möglichkeit der Verweigerung der Zustimmung zu einer Einbürgerung genügt. Insbesondere wenn Strafverfahren hängig oder ungelöschte Vorstrafen (keine Bagatellfälle) vorhanden sind oder wenn die gesuchstellende Person die innere oder äussere Sicherheit der

Schweiz gefährdet, wird der Bund einschreiten und die Einbürgerung durch Ausübung seines Zustimmungsrechts verhindern.

1.6 Wohnsitzfristen bei der ordentlichen Einbürgerung

Die bundesrechtliche Wohnsitzfrist bei der ordentlichen Einbürgerung beträgt zwölf Jahre, wobei die zwischen der Vollendung des 10. und des 20. Altersjahres in der Schweiz vollbrachte Zeit doppelt gerechnet wird. Diese Frist ist im internationalen Vergleich sehr lang (s. Anhang 4). Selbst nach einer Herabsetzung auf acht Jahre, wie dies in dieser Botschaft vorgeschlagen wird, hätte die Schweiz immer noch eine der längsten Wohnsitzfristen in Europa. Die Besonderheit des schweizerischen Einbürgerungsverfahrens hat zur Folge, dass es neben den eidgenössischen auch noch kantonale und kommunale Wohnsitzfristen gibt, welche zusätzlich zur eigenössischen erfüllt sein müssen. Mehr als die Hälfte der Kantone kennt noch Wohnsitzfristen von fünf oder mehr Jahren. Wechselt eine ausländische Person den Wohnkanton, so kann dies zur Folge haben, dass sie trotz langjährigem Wohnsitz in der Schweiz noch fünf Jahre oder länger warten muss, bis sie ein Einbürgerungsgesuch stellen kann.

Die bundesrechtliche Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung soll von zwölf auf acht Jahre herabgesetzt werden. Die Kantone können neu eigene Wohnsitzfristen von bis zu drei Jahren vorsehen. Höhere kantonale und kommunale Fristen sollen nicht mehr möglich sein. Dadurch wird der heutzutage herrschenden grossen Mobilität der Bevölkerung angemessen Rechnung getragen.

Die Herabsetzung der eigenössischen und der kantonalen Wohnsitzfristen bedarf einer Änderung des Bürgerrechtsgesetzes.

Eine vom Bundesrat zur Diskussion gestellte Herabsetzung der Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung für Flüchtlinge und Staatenlose auf sechs Jahre wurde wegen des kontrovers ausgefallenen Vernehmlassungsverfahrens nicht mehr weiter verfolgt.

1.7 Weitere wichtige Punkte der Vorlage

Ausserhalb der Ehe geborene Kinder eines schweizerischen Vaters sollen das Schweizer Bürgerrecht nicht mehr durch erleichterte Einbürgerung, sondern wie diejenigen einer schweizerischen Mutter automatisch mit der Geburt erwerben.

Staatenlose Kinder sollen nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz erleichtert eingebürgert werden können.

Der in der Gesetzgebung gemachte Unterschied zwischen Schweizerinnen, welche ihr Bürgerrecht durch Abstammung, Adoption oder Einbürgerung erworben haben, sowie Schweizerinnen, die ihr Bürgerrecht durch Heirat erworben haben, hat nach einer längeren Übergangszeit seine Berechtigung verloren und ist daher aufzuheben.

Im Bereiche der erleichterten Einbürgerung sowie der Wiedereinbürgerung gibt es kleinere Änderungen, welche im besonderen Teil dieser Botschaft im Detail beschrieben werden.

Die erwähnten Änderungen erfordern eine Revision des Bürgerrechtsgesetzes.

1.8 Unterteilung der Vorlage in zwei Bundesbeschlüsse zur Verfassungsrevision und drei Bundesgesetze zur Gesetzesrevision

1.8.1 Vorbemerkung

Es wäre denkbar gewesen, die vorliegende Botschaft lediglich auf die Revision der Bundesverfassung zu beschränken und erst nach der Volksabstimmung über die Verfassungsrevision die Ausführungsgesetzgebung sowie die Anpassung weiterer Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes an die Hand zu nehmen. Im Bestreben, alle im Bereich des Bürgerrechts anhängigen Revisionspunkte ohne Verzug regeln zu können, hat sich der Bundesrat jedoch entschlossen, die Verfassungs- und die Gesetzesrevision zusammenzulegen und in einer einheitlichen Botschaft den Räten zu unterbreiten. Die vorliegende Botschaft umfasst daher gleichzeitig die Verfassungs- und die darauf beruhende Gesetzesrevision.

1.8.2 Zwei Bundesbeschlüsse zur Verfassungsrevision

Bereits im Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht wurde darauf hingewiesen, dass die Einbürgerungserleichterungen für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation vom Revisionspunkt des Bürgerrechtserwerbs für Personen der dritten Ausländergeneration abgekoppelt werden sollten. Dadurch könne vermieden werden, dass die Ablehnung der einen Vorlage die andere gefährden würde. Bereits im Jahre 1983 wurden mehrer Bürgerrechtsfragen voneinander abgekoppelt. Volk und Ständen wurde damals einerseits eine Vorlage über die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Bereiche des Bürgerrechts, andererseits auch eine Vorlage über die erleichterte Einbürgerung für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation sowie für Flüchtlinge und Staatenlose unterbreitet. Die erste Vorlage wurde damals angenommen, die zweite jedoch verworfen.

Die Unterteilung der Verfassungsrevision in zwei Vorlagen hat auch den Vorteil, dass Stimmbürgerinnen und Stimmbürger differenziert zu den beiden inhaltlich verschiedenen Revisionspunkten Stellung nehmen können.

Der Bundesrat schlägt in dieser Botschaft darum vor, zwei Bundesbeschlüsse zur Verfassungsrevision zu erlassen:

- einen Bundesbeschluss über die ordentliche Einbürgerung (Art. 38 Abs. 2 BV) und über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation (Art. 38 Abs. 2^{bis} BV) - Entwurf A1.
- einen Bundesbeschluss über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation (Art. 38 Abs. 1 BV) - Entwurf B1.

1.8.3 Drei Bundesgesetze zur Änderung des Bürgerrechtsgesetzes

Zu beiden Änderungen der Bundesverfassung gehört je eine entsprechende Revision des Bürgerrechtsgesetzes. Hinzu kommt noch eine weitere Änderung des Bürgerrechtsgesetzes, welche diejenigen Bestimmungen umfasst, welche keine vorgängige Revision der Bundesverfassung erfordern.

1.8.3.1 Erleichterte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation / Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung (Entwurf A2)

Die Verfassungsänderung betreffend die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation sowie über Verfahrensvereinfachungen bei der ordentlichen Einbürgerung erfordert eine nachfolgende Revision des Bürgerrechtsgesetzes, worin die erleichterte Einbürgerung bei uns aufgewachsener ausländischer Jugendlicher, die Einführung eines Zustimmungsrechts des Bundes an Stelle der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung, die Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfrist von zwölf auf acht Jahre sowie die kantonalen Höchstwohnfristen enthalten sind.

Das Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung ist erst möglich, nachdem Volk und Stände vorgängig der entsprechenden Verfassungsrevision zugestimmt haben.

1.8.3.2 Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation (Entwurf B2)

Die Verfassungsänderung, die den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation durch Geburt in der Schweiz einführt, erfordert eine entsprechende Revision des Bürgerrechtsgesetzes.

Das Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung ist nur möglich, nachdem Volk und Stände vorgängig der entsprechenden Verfassungsrevision zugestimmt haben.

1.8.3.3 Bürgerrechtserwerb von Personen schweizerischer Herkunft, Gebühren und Beschwerderecht (Entwurf C)

Die restlichen Revisionspunkte (Wiedereinbürgerung, Einbürgerungsgebühr, Rechtsschutz, übrige Bestimmungen, Schluss- und Übergangsbestimmungen) bilden die dritte Änderung des Bürgerrechtsgesetzes. Sie bedingen keine vorgängige Änderung der Bundesverfassung.

1.8.4 Gemeinsame oder zeitlich gestaffelte Behandlung der Vorlage im Parlament

Mit Bezug auf die Behandlung der Vorlage im Parlament gibt es verschiedene Möglichkeiten.

Variante 1

Die beiden Bundesbeschlüsse zur Verfassungsrevision und die drei Gesetzesrevisionen könnten zeitlich gestaffelt im Parlament beraten werden. Man könnte sich zuerst auf die Behandlung der Beschlüsse zur Verfassungsrevision beschränken und die drei Gesetzesrevisionen erst nach der Abstimmung über die Verfassungsänderungen an die Hand nehmen. Dies hätte den Vorteil, dass die Verfassungsänderungen betreffend die Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation nicht mit der zusätzlichen Diskussion über politisch heikle Punkte, die in den Gesetzesrevisionen enthalten sind (Reduktion der Einbürgerungsgebühren; Herabsetzung der Wohnsitzfristen für die Einbürgerung; Beschwerderecht) belastet würden. Zudem könnte bei einer nachträglichen Behandlung der Gesetzesrevisionen der im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision geführten Diskussion Rechnung getragen werden.

Ein zusätzliches Argument für die erst nachträgliche Behandlung der Gesetzesrevisionen würde sich ergeben, wenn der dringlichste der in den Gesetzesrevisionen enthaltenen Revisionspunkt – die Einführung eines Beschwerderechts gegen willkürliche und diskriminierende Abweisungen von Einbürgerungen – vorgängig geregelt würde. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats arbeitet zurzeit eine entsprechende parlamentarische Initiative aus.

Variante 2

Die beiden Bundesbeschlüsse zur Verfassungsrevision und die drei Gesetzesrevisionen könnten gleichzeitig im Parlament behandelt werden. Dies hätte den Vorteil, dass alle miteinander verbundenen Rechtsfragen zeitgleich und sachlich kohärent in einem gesetzgeberischen Verfahren geregelt würden. Damit könnte ein unnötiger Aufwand vermieden werden, der entstehen würde, wenn sich das Parlament zweimal mit weitgehend identischen Fragen – einmal bei der Verfassungsrevision, ein zweites Mal bei der Behandlung der Ausführungsgesetzgebung – beschäftigen müsste. Zudem hätte die gleichzeitige Revision der Verfassung und der damit verbundenen Gesetze den Vorteil, dass bereits bei der Verfassungsrevision Klarheit über den Inhalt der Ausführungsgesetzgebung bestehen würde.

Angesichts der Dringlichkeit der Vorlage dürfte sich die gleichzeitige parlamentarische Behandlung der zwei Bundesbeschlüsse zur Verfassungsrevision und der drei Bundesgesetze rechtfertigen. Damit ist Variante 2 der Vorzug zu geben.

1.8.5 Zwei Publikationen im Bundesblatt

Für diese Revision können zwei verschiedene Publikationen im Bundesblatt vorgesehen werden:

- Eine erste Publikation der beiden Bundesbeschlüsse zur Änderung der Bundesverfassung (Entwürfe A1 und B1, vgl. Ziff. 1.8.2). Die beiden Bundesbe-

schlüsse unterstehen dem obligatorischen Referendum. Sofern die Gesetzesrevision, die keiner Verfassungsrevision bedarf (Entwurf C, vgl. Ziff. 1.8.3.3), in diesem Zeitpunkt bereits abschliessend behandelt ist, kann sie ebenfalls publiziert werden. Sie untersteht dabei dem fakultativen Referendum.

- Eine zweite Publikation der beiden Gesetzesänderungen, welche auf der revidierten Verfassung beruhen (Entwürfe A2 und B2, vgl. Ziff. 1.8.3.1 und 1.8.3.2). Sie kann erst nach der Genehmigung der Verfassungsrevision durch Volk und Stände erfolgen. Auch hier ist es möglich, das fakultative Referendum dagegen zu ergreifen.

1.9 Ergebnisse des Vorverfahrens

1.9.1 Arbeitsgruppe Bürgerrecht

1.9.1.1 Einsetzung der Arbeitsgruppe

Nachdem der Bundesrat dem Parlament die Ausarbeitung einer neuen Verfassungsvorlage über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer angekündigt hatte, verfügte der ehemalige Departementschef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) am 30. April 1999 formell die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, welche sich mit der genannten Frage befassen sollte. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretern von verschiedenen Departementen und aus je einem Vertreter der Kantone Bern, Aargau und (seit Mai 2000) Luzern sowie einem externen Fachexperten zusammen. Von Seiten des EJPD waren das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA), das Bundesamt für Justiz (BJ), die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) sowie das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) in der Arbeitsgruppe vertreten. Das EDA war durch den Auslandschweizerdienst sowie die Direktion für Völkerrecht, das VBS durch die Untergruppe Personelles der Armee vertreten.

1.9.1.2 Mandate der Arbeitsgruppe

Das der Arbeitsgruppe vom ehemaligen Departementschef am 30. April 1999 erteilte Mandat hatte die Ausarbeitung einer neuen Verfassungsvorlage über die erleichterte Einbürgerung junger integrierter Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation zum Inhalt. Ferner wurde der Arbeitsgruppe der Auftrag erteilt, die Herabsetzung der Einbürgerungsgebühren zu prüfen.

Das Mandat der Arbeitsgruppe wurde später – auch als Folge diverser parlamentarischer Vorstösse – durch den Bundesrat dahin gehend erweitert, dass diese ebenfalls die Einführung einer Beschwerdemöglichkeit gegen ablehnende Einbürgerungsent-scheide zu prüfen hatte.

Weitere parlamentarische Vorstösse hatten zur Folge, dass die Arbeitsgruppe schliesslich auch weitere Fragen wie Verfahrensvereinfachungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, die Entflechtung von Staatsangehörigkeit und Bürgerrecht sowie den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention prüfte.

1.9.1.3 **Beschlüsse der Arbeitsgruppe zu den einzelnen Revisionspunkten**

Die Arbeitsgruppe hat ihre Überlegungen in ihrem Schlussbericht¹, welcher dem EJPD Ende Dezember 2000 unterbreitet wurde, festgehalten. Sie hat schliesslich in ihren Beschlüssen folgende Änderungen des geltenden Einbürgerungsrechts befürwortet:

- erleichterte Einbürgerung für junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation (Umschreibung der allgemeinen Voraussetzungen durch den Bund, Zuständigkeit der Kantone)
- Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Personen der dritten oder einer nachfolgenden Ausländergeneration bei Geburt in der Schweiz, sofern mindestens ein Elternteil Ausländer der zweiten Generation ist und somit die Mehrheit der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten hat und seit fünf Jahren hier wohnt
- Harmonisierung der Einbürgerungsgebühren in dem Sinne, dass Kantone und Gemeinden für Einbürgerungen nur noch kostendeckende Gebühren vorsehen dürfen
- Einführung einer Beschwerdemöglichkeit gegen Ablehnungen von Einbürgerungen durch die Gemeinde (Beschwerdemöglichkeit wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte oder allgemeine Beschwerdemöglichkeit gegen Ablehnungen von Einbürgerungen; beide Varianten seien in die Vernehmlassung zu geben)
- Verfahrensvereinfachungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der Einbürgerung; Ersetzung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durch ein Einspruchsrecht des Bundes
- Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung von zwölf auf acht Jahre
- Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung von integrierten Flüchtlingen und Staatenlosen auf sechs Jahre
- Festlegung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen für die ordentliche Einbürgerung auf höchstens drei Jahre
- Erleichterte Einbürgerung von staatenlosen Kindern ohne Festlegung eines Mindestalters nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz
- Beitritt der Schweiz zur Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention
- Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens über die erwähnten Punkte.

¹ Zu bestellen beim Bundesamt für Ausländerfragen (BFA). Im Internet findet sich der Schlussbericht unter <http://www.auslaender.ch>

1.10

Vernehmlassungsverfahren

Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht wurde am 31. Januar 2001 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und am 5. Februar 2001 in die Vernehmlassung gegeben. Insgesamt haben 119 Vernehmlassungsadressaten Stellung genommen, nämlich 26 Kantone, 12 Parteien und 81 interessierte Organisationen.

Mit Ausnahme eines Kantons befürworteten alle Kantone sowie alle Bundesratsparteien und die deutliche Mehrheit der übrigen Vernehmlasser die erleichterte Einbürgerung für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation durch den Bund. Die Mehrheit der Vernehmlasser spricht sich zudem dafür aus, dass der Bund hierfür eine einheitliche Regelung festlegt. An diesem Revisionsvorhaben wird deshalb festgehalten. Hingegen ist lediglich eine Minderheit der Vernehmlasser dafür, dass der Bund für die Einbürgerung der zweiten Ausländergeneration die Grundsätze festlegt.

Lediglich eine Minderheit der Kantone und der Bundesratsparteien befürwortet, dass die in der Schweiz geborenen Ausländer das Schweizer Bürgerrecht durch einfache Erklärung erwerben sollen. Eine Weiterverfolgung dieses Revisionsvorschlages rechtfertigt sich deshalb nicht, auch wenn eine deutliche Mehrheit der übrigen Vernehmlasser für eine solche Lösung ist.

Eine deutliche Mehrheit der Vernehmlasser spricht sich für grosszügigere Einbürgerungsbedingungen für die Angehörigen der dritten Ausländergeneration aus.

Zehn Kantone sprechen sich für den Bürgerrechtserwerb durch Personen der dritten Ausländergeneration bei Geburt in der Schweiz aus. Bei den Bundesratsparteien ist das Ergebnis ausgewogen. Hingegen wird dieser Vorschlag von einer Mehrheit der übrigen Vernehmlasser angenommen. Neun Kantone schlagen ebenfalls den Bürgerrechtserwerb bei Geburt vor, allerdings nur dann, wenn die Eltern eine diesbezügliche einfache Erklärung abgeben. Die vorliegende Botschaft schlägt den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation bei Geburt von Gesetzes wegen vor, erwähnt aber auch die Möglichkeit, den Erwerb an die Zustimmung der Eltern zu binden.

Die Mehrheit der Kantone und der übrigen Vernehmlasser ist für die Reduzierung der Einbürgerungsgebühren auf ein kostendeckendes Niveau. Ebenso sind zwei Bundesratsparteien für die Reduzierung der Gebühren. An diesem Revisionsvorhaben ist deshalb festzuhalten.

Die Mehrheit der Vernehmlasser stimmt auch der Einführung eines Beschwerderechts zu. Die deutliche Mehrheit der Kantone und zwei Bundesratsparteien sprechen sich für die Mindestlösung aus, wonach für die Anfechtung von kantonalen und kommunalen Entscheiden über Einbürgerungsgesuche eine Beschwerde an eine zuständige kantonale Gerichtsbehörde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte geführt werden kann. Bei den Berufsverbänden und Wirtschaftsorganisationen ist das Verhältnis zwischen Befürwortern und Gegnern ausgeglichen. Hingegen lehnt eine Mehrheit der übrigen Vernehmlasser diesen Vorschlag ab. Die erweiterte Lösung, wonach für die Anfechtung von kantonalen und kommunalen Entscheiden über Einbürgerungsgesuche das kantonale Recht ein Rechtsmittel an eine verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz vorsieht, wird von einer Minderheit der Kantone und Bundesratsparteien bevorzugt. Demnach wird die mehrheitlich befürwortete Lösung weiterverfolgt.

Der Vorschlag, wonach auf das Erfordernis der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung verzichtet werden und diese durch ein Einspruchsrecht des Bundes ersetzt werden soll, wird von einer deutlichen Mehrheit der Vernehmlasser angenommen. In der Botschaft wird festgehalten, weshalb aus rechtlichen Gründen auf das Einspruchsrecht verzichtet und dieses durch ein Zustimmungsrecht des Bundes ersetzt werden muss.

Auch die Vorschläge zu weiteren Änderungen des Bürgerrechts fanden Anklang. Die deutliche Mehrheit der Vernehmlasser spricht sich dafür aus, dass ein unmündiges, anerkanntes Kind eines schweizerischen Vaters und einer ausländischen Mutter das Schweizer Bürgerrecht mit der Anerkennung erwirbt. Ferner befürwortet eine deutliche Mehrheit die erleichterte Einbürgerung eines staatenlosen Kindes nach einer fünfjährigen Wohnsitzdauer in der Schweiz. Die Mehrheit will zudem die Kürzung der eidgenössischen Einbürgerungsfrist von zwölf auf acht Jahre. Ebenso befürwortet die Mehrheit die Limitierung der kantonalen bzw. kommunalen Wohnsitzfrist auf drei Jahre. Die Mehrheit spricht sich dafür aus, dass minderjährige ausländische Kinder nach fünf Jahren Wohnsitz in der Schweiz erleichtert eingebürgert werden können, wenn sie nicht in die Einbürgerung eines Elternteils einbezogen wurden. An diesen Revisionspunkten wird demnach weiter festgehalten.

Im Weiteren befürwortet eine deutliche Mehrheit den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention. Dieses Thema ist allerdings nicht Gegenstand dieser Botschaft. Sollten jedoch alle oder die meisten Revisionsanliegen angenommen werden, so könnte die Schweiz in der Folge der Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention beitreten.

Der Vorschlag, die eidgenössische Wohnsitzfrist für integrierte Flüchtlinge und Staatenlose auf sechs Jahre festzulegen, wurde von den Vernehmlassern mit Skepsis aufgenommen und fand nur eine knappe Zustimmung. Dieser Revisionspunkt wird deshalb fallen gelassen, und diese Personen werden der ordentlichen Wohnsitzfrist unterstellt.

Die Mehrheit der Kantone spricht sich auch für die vorgeschlagenen weiteren Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes aus. Diese Änderungen betreffen die Artikel 18 Buchstabe c, 21, 23 und 58 des Bürgerrechtsgesetzes. Schliesslich sind auch die Vorschläge, die erleichterte Einbürgerung von Kindern eines Elternteils, der Schweizerin oder Schweizer war, zu ermöglichen sowie die Unterscheidung zwischen Schweizerinnen durch Abstammung, Adoption und Einbürgerung und Schweizerinnen durch Heirat aufzuheben, bei den Vernehmlassern auf klare Zustimmung gestossen.

1.11 Parlamentarische Vorstösse

1.11.1 Parlamentarische Vorstösse, die abgeschlossen werden können

Folgende parlamentarischen Vorstösse können abgeschlossen werden, da ihnen im Rahmen der vorliegenden Revision Rechnung getragen wurde:

95.3099 Postulat Ducret vom 7. März 1995

Harmonisierung der Einbürgerungskriterien der Kantone und Gemeinden

Der Bundesrat wird aufgefordert, die Harmonisierung der Einbürgerungskriterien und -bedingungen der Kantone und Gemeinden zu prüfen, d.h. namentlich die erforderliche Aufenthaltsdauer, Gebühren und Bedingungen sowie das Vorgehen, ohne jedoch dabei die Entscheidungsvollmachten der Kantone und Gemeinden im Bürgerrecht in Frage zu stellen.

97.3190 Postulat Staatspolitische Kommission NR vom 17. April 1997

Bedingungen für den Wiedererwerb des Schweizer Bürgerrechts

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob eine Gesetzesänderung vorzuschlagen ist, die darauf abzielt, für Personen oder deren Vorfahren, die das Schweizer Bürgerrecht verloren haben, die Bedingungen für dessen Wiedererwerb zu lockern bzw. die Regelungen über den Verlust des Schweizer Bürgerrechtes zu entschärfen.

98.3582 Motion Hubmann vom 15. Dezember 1998

Einbürgerungen erleichtern

Die Motionärin verlangt die sofortige Einführung einer erleichterten Einbürgerung für Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation auf Grund einer einheitlichen bundesrechtlichen Regelung. Sie schlägt vor, dass in der Schweiz geborene und aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer auf Gesuch hin das Schweizer Bürgerrecht erhalten sollen. Ausländer, welche die gesamte Schulzeit in der Schweiz verbracht haben, sollen auf Gesuch hin erleichtert eingebürgert werden. Ferner verlangt die Motion die Herabsetzung der bundesrechtlichen Wohnsitzfrist bei der ordentlichen Einbürgerung von zwölf auf sechs Jahre und eine Harmonisierung und generelle Reduktion der Einbürgerungsgebühren.

99.3573 Motion GPK-NR vom 19. November 1999

Vollzug des Bürgerrechtsgesetzes. Dauer des Einbürgerungsverfahrens

Mit dieser Motion wird der Bundesrat ersucht, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um die Pendenzen bei den Einbürgerungsgesuchen abzubauen und die Behandlungsdauer der Gesuche auf ein zumutbares Mass zu reduzieren. Das komplizierte dreistufige Einbürgerungsverfahren solle vereinfacht werden.

99.3590 Postulat Jossen vom 8. Dezember 1999

Entflechtung der Staatsangehörigkeit und des Bürgerrechtes

Der Bundesrat wird ersucht, die Entflechtung von Bürgerrecht und Staatsangehörigkeit zu prüfen und einen Bericht zu erstellen, der namentlich die Voraussetzungen zum Erwerb der Staatsbürgerschaft in anderen Ländern und die unterschiedliche Praxis in verschiedenen Schweizer Kantonen aufzeigt, und die Ergebnisse gegebenenfalls in die laufenden Revisionsvorlagen einfließen zu lassen.

1.11.2 Weiterhin hängige Vorstösse

Folgende parlamentarischen Vorstösse wurden noch nicht behandelt und können somit noch nicht abgeschrieben werden:

00.3049 Motion Nabholz vom 13. März 2000

Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zu unterbreiten, die eine einheitliche Regelung für die erleichterte Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer vorsieht.

00.3052 Motion Garbani vom 15. März 2000

Einbürgerungsverfahren

Der Bundesrat wird eingeladen, Massnahmen zu treffen, um das Risiko willkürlicher und diskriminierender Prüfung von Einbürgerungsgesuchen auszuschalten. Das Verfahren soll auf allen Stufen den Regeln des Verwaltungsrechts unterstellt werden, und gegen alle Entscheide soll es eine Rechtsmittelmöglichkeit geben.

00.3086 Motion Grüne Fraktion vom 22. März 2000

Einführung des Rechtsanspruchs auf Einbürgerung

Der Bundesrat wird gebeten, bei der bevorstehenden Revision des Bürgerrechtsgesetzes den Rechtsanspruch auf Einbürgerung für alle Einbürgerungswilligen einzuführen.

00.3092 Motion Aeppli vom 22. März 2000

Gewährleistung der Grundrechte im Einbürgerungsverfahren

Der Bundesrat hat für die Realisierung der Grundrechte auf allen Stufen staatlichen Handelns zu sorgen. Im Zusammenhang mit dem Erwerb des Bürgerrechts soll ein diskriminierungsfreies Verfahren sichergestellt werden. Der Bundesrat wird ersucht, zu diesem Zweck die nötigen Massnahmen auf Gesetzes- und eventuell auf Verfassungsebene vorzubereiten.

00.3226 Motion Spezialkommission NR 00.016 vom 29. Mai 2000

Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Einbürgerungsverfahrens

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Vorlage zu unterbreiten, welche sicherstellt, dass Einbürgerungsentscheide ohne Verletzung der von der Verfassung gewährleisteten Grundrechte, insbesondere des Diskriminierungs- und des Willkürverbotes, durchgeführt werden. Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang und in Beachtung der verfassungsmässig festgelegten Kompetenzordnung auch eine Ergänzung der Verfahrensvorschriften in dem Sinne, dass eine Begründungspflicht für Einbürgerungsentscheide sowie ein Rechtsmittel für die Anfechtung von Einbürgerungsentscheiden vorgesehen werden.

00.3054 Motion der SP-Fraktion vom 15. März 2000

Beitritt der Schweiz zur Staatsangehörigkeitskonvention

Mit diesem Vorstoss wird der Bundesrat eingeladen, die nötigen Massnahmen zu treffen, damit die Schweiz möglichst bald der Staatsangehörigkeitskonvention des Europarates beitreten kann.

- 2** **Besonderer Teil**
- 2.1** **Bundesbeschluss über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation (Entwurf A1)**
- 2.1.1** **Zustimmung des Bundes an Stelle der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung; Änderung von Artikel 38 Absatz 2 BV**

Damit ein Zustimmungsrecht des Bundes an Stelle der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung eingeführt werden kann, braucht es vorerst eine Änderung der Bundesverfassung. Der bisherige Artikel 38 Absatz 2 BV hält nämlich fest, dass der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone erlässt und die Einbürgerungsbewilligung erteilt. Diese Bestimmung soll in dem Sinne neu formuliert werden, dass der Bund Grundsätze für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone festlegt. Das Erfordernis der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung wird gestrichen. Erst nach dieser Verfassungsrevision sind die weiter hinten beschriebenen Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes möglich. Es ist sinnvoll, gleichzeitig mit dem Verzicht auf die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung den etwas unklaren Begriff der «Mindestvorschriften» durch denjenigen der «Grundsätze» zu ersetzen. Dadurch wird der herrschenden Lehre Rechnung getragen, wonach der Bund bereits heute über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt, welche den Erlass von gewissen grundsätzlichen Leitlinien umfasst.

2.1.2 **Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer; Artikel 38 Absatz 2^{bis} BV (neu)**

Nach dem neuen Artikel 38 Absatz 2^{bis} der Bundesverfassung erleichtert der Bund die Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern. Der Bund erhält dadurch die Möglichkeit zur abschliessenden bundesrechtlichen Regelung der Einbürgerung dieser Personen. Die Einzelheiten werden durch die Revision des Bürgerrechtsgesetzes geregelt.

Von der Systematik her gehört die neue Regelung in Artikel 38 BV, welcher die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Bürgerrechts zum Gegenstand hat. Da es sich um eine Einschränkung der in Absatz 2 geregelten hauptsächlichen Zuständigkeit der Kantone zur Einbürgerung handelt, ist sie in einem neuen Absatz 2^{bis} aufzuführen.

2.2 Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation und Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung (Entwurf A2)

2.2.1 Ordentliche Einbürgerung

2.2.1.1 Grundsatz (Art. 12)

Durch Einbürgerung im ordentlichen Verfahren wird das Schweizer Bürgerrecht erworben mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde. Dieser bereits heute in Artikel 12 Absatz 1 enthaltene Grundsatz bleibt bestehen. Die Zuständigkeit für die ordentliche Einbürgerung bleibt somit nach wie vor bei den Kantonen und Gemeinden.

Der neue Absatz 2 sieht vor, dass die Einbürgerung nur gültig ist, wenn die Zustimmung des zuständigen Bundesamtes vorliegt. Diese Zustimmung tritt somit an die Stelle der Einbürgerungsbewilligung.

Der Bund wird wie heute auch inskünftig die Möglichkeit haben, die Einbürgerung von Personen, welche die durch den Bund vorgeschriebenen eidgenössischen Wohnsitz- und Eignungsvoraussetzungen (vgl. Art. 14 und 15) nicht erfüllen, zu verhindern.

2.2.1.2 Zustimmung des Bundes (Art. 13)

Nach Artikel 13 Absatz 1 ist die Einbürgerung in einem Kanton dem Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) zur Zustimmung zu unterbreiten. Artikel 13 Absatz 2 sieht vor, dass das BFA die Zustimmung bereits nach der Einbürgerung in der Gemeinde einholen kann. Dies bedeutet, dass in allen Fällen zumindest das Verfahren vor der Gemeinde abgeschlossen sein muss. Die vorgeschlagene Regelung trägt damit den Besonderheiten der Ausgestaltung des Einbürgerungsverfahrens in den einzelnen Kantonen Rechnung. Wünschbar wäre es jedoch, wenn die Kantone in ihren Gesetzen vorsehen könnten, dass jeweils auch das Verfahren vor der kantonalen Behörde abgeschlossen ist, bevor die Zustimmung des Bundes eingeholt wird. Wird die Einbürgerung durch die Gemeinde oder den Kanton abgelehnt, erübrigt sich die Einholung einer Zustimmung des Bundes. Dessen Rolle beschränkt sich einzig darauf, zu einer bereits erfolgten Einbürgerung in einer Gemeinde oder dem Kanton seine Zustimmung zu erteilen oder allenfalls zu verweigern. Es ist eine einfache und effiziente Lösung, wenn sich der Bund nur mit Gesuchen von Bewerberinnen und Bewerbern auseinandersetzen muss, deren Einbürgerung auf Gemeinde- und Kantonsebene befürwortet wird. Nach heutigem Recht ist dies nicht so: Erfüllt jemand die Voraussetzungen für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung, so hat er hierauf einen rechtlich geschützten Anspruch, und zwar auch dann, wenn Gemeinde oder Kanton die Einbürgerung ablehnen. Dies macht jedoch deshalb keinen Sinn, weil im ordentlichen Verfahren jemand nur Schweizerin oder Schweizer werden kann, wenn auch der Kanton und die Gemeinde mit der Einbürgerung ein-

verstanden sind; einen bundesrechtlich geregelten Rechtsanspruch gibt es im Bereich der ordentlichen Einbürgerung nicht.

Wird die Zustimmung des Bundes bereits nach der Einbürgerung der Gemeinde eingeholt, ist sie auf drei Jahre befristet (Art. 13 Abs. 2). Erfolgt die Einbürgerung später, so muss somit vorher erneut eine Zustimmung des Bundes eingeholt werden.

Nach Artikel 13 Absatz 3 erteilt das BFA die Zustimmung, wenn die Bewerberin oder der Bewerber die Voraussetzungen gemäss den Artikeln 14 (Eignung) und 15 (Wohnsitz) erfüllt. Die Prüfung der Integrationsvoraussetzungen überlässt der Bund jedoch weitgehend den Kantonen bzw. je nach kantonalem Recht auch den Gemeinden. Da die lokalen Behörden besser als der Bund beurteilen können, ob jemand an seinem Wohnort integriert ist (d.h. das Erfordernis der Integration und des Vertrautseins mit den Verhältnissen und Lebensformen in der Schweiz gemäss Art. 14 erfüllt), wird sich der Bund bei der Verweigerung der Zustimmung wegen mangelnder Integration somit jeweils eine grosse Zurückhaltung auferlegen und nur dann davon Gebrauch machen, wenn sich herausstellt, dass die gesuchstellende Person in der Schweiz offensichtlich nicht integriert ist. Wichtiger ist es, dass der Bund seine Zustimmung verweigern kann, wenn jemand das bundesrechtliche Wohnsitzerfordernis (Art. 15) nicht erfüllt, die schweizerische Rechtsordnung nicht beachtet oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet (Art. 14 Bst. c und d).

«Zustimmung» bedeutet nicht, dass der Bund sämtliche Wohnsitz- und Eignungsvoraussetzungen im Detail überprüfen muss; er kann dies tun, und er kann sich dabei auf eine summarische Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen beschränken. Doch insbesondere bei eindeutigen Verstössen gegen die schweizerische Rechtsordnung sowie in Fällen, in denen die Bewerberin oder der Bewerber die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet, wird der Bund seine Zustimmung zur Einbürgerung verweigern. In diesem Zusammenhang sei auf Artikel 35 Absatz 3 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren² verwiesen, wonach die Behörde auf Begründung und Rechtsmittelbelehrung verzichten kann, wenn sie den Begehren der Parteien voll entspricht und keine Partei eine Begründung verlangt.

Nach Artikel 13 Absatz 3 erteilt das BFA die Zustimmung, wenn die Bewerberin oder der Bewerber «insbesondere» die Voraussetzungen gemäss den Artikeln 14 und 15 erfüllt. Die Voraussetzungen für die Zustimmung des Bundes werden somit in den Artikeln 14 und 15 nicht abschliessend umschrieben. Es sind wie nach geltendem Recht Sonderfälle denkbar, in welchen aus anderen Gründen – z.B. Gefährdung der internationalen Beziehungen der Schweiz – eine Einbürgerung verweigert werden kann.

Durch die Einführung einer blossen Zustimmung des Bundes entfällt die bisherige Gebühr für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung.

Damit der Bund sein Zustimmungsrecht richtig ausüben kann, ist es unumgänglich, dass er von den kantonalen und kommunalen Behörden die Informationen erhält, welche für die Überprüfung massgebend sind.

Eine besondere Bestimmung über den Widerruf der Zustimmung, wie sie der heutige Artikel 13 Absatz 5 betreffend die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung vorsieht, ist nicht nötig. Analog dem Ausländerrecht wird es für den Bund möglich

² SR 172.021

sein, die Zustimmung vor der Einbürgerung zu widerrufen, wenn nachträglich neue Tatsachen bekannt werden, in deren Kenntnis die Zustimmung nicht erteilt worden wäre.

Einzelheiten in Bezug auf die Zustimmung des Bundes sind in der neu zu erlassenden Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz zu regeln.

2.2.1.3 Eignung (Art. 14)

Da der Bund neu keine Einbürgerungsbewilligung mehr erteilt, wird Artikel 14 dahin gehend geändert, dass den Kantonen der Auftrag erteilt wird, in ihren Gesetzen vorzusehen, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber zumindest die in dieser Bestimmung erwähnten Eignungsvoraussetzungen erfüllen muss. Dieselbe Überlegung gilt auch für den nachfolgenden Artikel 15, welcher das Wohnsitzerfordernis regelt.

Wie nach geltendem Recht ist vor der Einbürgerung zu prüfen, ob die Bewerberin oder der Bewerber dazu geeignet ist. Der Begriff der Eignung wird in Artikel 14 näher umschrieben.

Die bisherige Formulierung in Artikel 14 Buchstabe a, wonach jemand als Voraussetzung für eine Einbürgerung in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sein sollte, wird durch den moderneren Begriff der Integration ersetzt. Eine Bewerberin oder ein Bewerber muss somit nach Artikel 14 Buchstaben a und b in der Schweiz integriert und mit den Verhältnissen und Lebensformen in der Schweiz vertraut sein. Dies bedeutet, dass wie bisher zwischen den Voraussetzungen der Integration und des Vertrautseins unterschieden wird. Währenddem mit dem Begriff der Integration das Einleben bzw. die Eingliederung in das gesellschaftliche Leben in der Schweiz umschrieben wird, schafft das zusätzliche Erfordernis des Vertrautseins, welches insbesondere die Sprachkenntnisse umfasst, die besondere Voraussetzung, um als künftige Bürgerin bzw. als künftiger Bürger der Schweiz an politischen Entscheidungsprozessen mitzuwirken.

Integration (Bst. a) bedeutet die Aufnahme der ausländischen Person in die schweizerische Gemeinschaft und die Bereitschaft der Person, sich in das gesellschaftliche Umfeld einzufügen, ohne deswegen ihre Eigenart und Staatsangehörigkeit preiszugeben.³ Die Integration wird heute allgemein als gegenseitiger Annäherungsprozess zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung betrachtet, welcher sowohl die Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraussetzt (vgl. Art. 3 Integrationsverordnung, SR 142.205). Bereits nach geltender Einbürgerungspraxis wird von einer Bewerberin oder einem Bewerber keineswegs verlangt, die Identität preiszugeben und «in eine andere Haut zu schlüpfen». Aus diesem Grunde stehen noch vorhandene Beziehungen zum Herkunftsstaat – etwa im Rahmen gelebter familiärer Beziehungen oder als Folge noch vorhandenen Grundbesitzes – einer Einbürgerung nicht entgegen. Der Begriff der Integration ist auch aus diesem Grunde demjenigen der Assimilation vorzuziehen, welcher heute als überholt gilt.

³ Vgl. hierzu auch Eidgenössische Ausländerkommission, Die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz, Bern 1999, S. 10 f.; Expertenkommission Migration, Ein neues Konzept der Migrationspolitik, Bern 1997, S. 34 f.

Da das gesellschaftliche Verständnis und die Vorstellungen über das Vorhandensein einer entsprechenden Integrationsbereitschaft und -fähigkeit im Laufe der Zeit einem Wandel unterworfen sind, lassen sich entsprechende Kriterien im Gesetz nicht abstrakt und abschliessend festlegen. Auf eine erfolgreich verlaufene Integration weisen aber – nebst dem Vorhandensein eines guten Leumunds (vgl. auch Bst. c) und von Möglichkeiten der Kommunikation mit der Umwelt (vgl. auch Bst. b) – etwa die Fähigkeit zu einer selbstständigen Lebensführung sowie Interesse und Teilhabe am öffentlichen und sozialen Leben (z.B. in den Bereichen Kultur und Sport; Partizipation an Veranstaltungen im Quartier oder Dorf usw.) hin. Im Bereich des Bürgerrechts ergibt sich ein wesentlicher indirekter Massstab für eine genügende Integration sodann aus der eidgenössischen Wohnsitzvoraussetzung (vgl. Art. 15).

Zusätzlich wird von einer Bewerberin oder einem Bewerber verlangt, dass sie oder er mit den Verhältnissen und Lebensformen in der Schweiz vertraut ist (Bst. b). Dazu gehören zum einen Kenntnisse einer der Landessprachen, aber auch ein entsprechendes Wissen über schweizerische Sitten und Gebräuche. Um als Bürgerin bzw. Bürger im politischen System der Schweiz mitwirken zu können, sind auch Kenntnisse über die Grundlagen der politischen und sozialen Ordnung notwendig. Auf keinen Fall ist mit dem Vertrautsein jedoch gemeint, dass Personen, die sich einbürgern lassen wollen, weit gehende Kenntnisse der Schweizer Geschichte oder der Staatskunde haben und beispielsweise eine entsprechende Prüfung ablegen müssen, auch wenn einzelne Gemeinden solche Einbürgerungsvoraussetzungen kennen. In den bundesrechtlichen Bestimmungen dürfen von einer einbürgerungswilligen Ausländerin oder einem einbürgerungswilligen Ausländer nicht mehr Kenntnisse der Geschichte und der Staatskunde verlangt werden als von einem schweizerischen Durchschnitt.

Die Einbürgerung setzt ferner voraus, dass die Bewerberin oder der Bewerber die schweizerische Rechtsordnung beachtet (Bst. c). Erforderlich ist namentlich ein guter strafrechtlicher Leumund. Auch der betriebsrechtliche Leumund kann im Zusammenhang mit der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung berücksichtigt werden. Von einer Bewerberin oder einem Bewerber ist sodann zu erwarten, dass sie oder er sich zu den demokratischen Institutionen unseres Landes bekennt. Auch das Nichtbeachten von zivilrechtlichen Verpflichtungen (z.B. der Verpflichtung zur Zahlung von Unterhaltsbeiträgen oder Alimenten) kann eine Verletzung der schweizerischen Rechtsordnung darstellen.

«Beachten der schweizerischen Rechtsordnung» bedeutet in der Praxis insbesondere, dass keine hängigen Strafverfahren sowie keine ungelöschten unbedingten oder bedingten Freiheitsstrafen vorliegen dürfen; in Bagatellfällen ist die Einbürgerung trotzdem möglich. Die Beachtung der finanziellen Verpflichtungen (hängige Betreibungen und Steuerschulden) sollen in der Regel den kommunalen und kantonalen Behörden überlassen werden.

Eine Einbürgerung muss im Interesse unseres Staates unterbleiben, wenn eine gesuchstellende Person durch ihr Verhalten die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet (Bst. d). Ist die entsprechende Gefährdung nur vorübergehender Natur, so kann die Einbürgerung bewilligt werden, sobald kein Sicherheitsrisiko mehr besteht.

Im Interesse einer Gleichbehandlung der Bewerberinnen und Bewerber sowie einer liberalen Einbürgerungspolitik wäre es wünschbar, wenn möglichst viele Kantone

und Gemeinden auf zusätzliche eigene Eignungsvoraussetzungen verzichten würden, damit die Hürden für die betroffenen Personen nicht allzu hoch sind. Sind die bundesrechtlichen Eignungsvoraussetzungen erfüllt, so besteht eine hohe Gewähr dafür, dass einer Ausländerin bzw. einem Ausländer das Schweizer Bürgerrecht zu Recht erteilt wird, da sie oder er sich korrekt verhält und integriert und mit den hiesigen Verhältnissen vertraut ist.

2.2.1.4 Wohnsitz (Art. 15)

Herabsetzung der Wohnsitzfrist, Regelung für Ehegatten (Art. 15 Abs. 1 - 3)

Nach Artikel 15 Absatz 1 kann nur eingebürgert werden, wer eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzt und während insgesamt acht Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei Jahre in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches.

Nach dem geltenden Recht dauert es in der Schweiz im internationalen Vergleich mit zwölf Jahren ausserordentlich lange, bis die Einbürgerung beantragt werden kann. Die meisten westeuropäischen Staaten kennen Wohnsitzfristen zwischen fünf und acht Jahren, einige wenige solche von zehn Jahren (vgl. Anhang 7). Eine Wohnsitzfrist von zwölf Jahren ist somit heute nicht mehr zeitgemäss. Dabei ist mitzubetrachten, dass die Mobilität der Bevölkerung heute erheblich grösser ist als zur Zeit des Inkrafttretens des Bürgerrechtsgesetzes im Jahre 1953. Das Gesuch um Einbürgerung in einem Kanton und in einer Gemeinde soll neu stellen können, wer während insgesamt acht Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei Jahre in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches.

Wegen der in dieser Botschaft vorgeschlagenen erleichterten Einbürgerung für ausländische Jugendliche der zweiten Generation rechtfertigt sich die im bisherigen Artikel 15 Absatz 2 vorgesehene Doppelzählung der Wohnsitzfrist zwischen der Vollendung des 10. und des 20. Lebensjahres nicht mehr.

Die in Artikel 15 Absätze 2 und 3 erwähnte Wohnsitzregelung für ausländische Ehegatten entspricht der geltenden Regelung in Artikel 15 Absätze 3 und 4. Sie gewährt in Analogie zur erleichterten Einbürgerung von ausländischen Ehepartnern von Schweizerinnen und Schweizern (Art. 27) einem Ehegatten bei der gemeinsamen Einbürgerung eine Wohnsitzreduktion auf fünf Jahre, wenn der andere die volle achtjährige Wohnsitzfrist erfüllt und die Ehe drei Jahre gedauert hat (Abs. 2). Dasselbe gilt, wenn ein Ehegatte während der Ehe bereits allein ordentlich eingebürgert wurde und der andere nachträglich ein Gesuch um Einbürgerung stellt (Abs. 3).

Erfordernis des Besitzes einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung

Artikel 36 des Bürgerrechtsgesetzes, welcher nicht Gegenstand dieser Revision ist, definiert als Wohnsitz im Sinne dieses Gesetzes «Anwesenheit in der Schweiz in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften». Jeder legale Aufenthalt in der Schweiz gilt als fremdenpolizeilich zulässiger Aufenthalt. Über einen solchen Aufenthalt verfügt daher grundsätzlich diejenige ausländische Person, die eine Jahresaufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (Ausweise B und C), eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) oder eine Saisonaufenthaltsbewilligung

(Ausweis A) besitzt oder deren Anwesenheit im Rahmen eines Asylverfahrens (Ausweis N) oder einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) geregelt ist. All diese Aufenthalte zählen für die Erfüllung der eidgenössischen Wohnsitzfrist. Der legale Aufenthalt muss zudem auch im Zeitpunkt der Einbürgerung bestehen.

Nach der geltenden Praxis ist daher die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung auch an vorläufig aufgenommene Bewerberinnen und Bewerber (Inhaber eines Ausländerausweises F), welche die bundesrechtlichen Wohnsitzfristen erfüllen, möglich. Hingegen wird an Personen mit Ausweis N (noch nicht abgeschlossenes Asylverfahren) die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung im Normalfall trotz Erfüllung der eidgenössischen Wohnsitzfrist nicht erteilt, da angenommen wird, es sei für sie zumutbar, den Ausgang des Asylverfahrens abzuwarten.

Neu wird nun in Anbetracht der Herabsetzung der bundesrechtlichen Wohnsitzfrist von zwölf auf acht Jahre vorgeschlagen, dass zwar nach wie vor alle legalen Aufenthalte in der Schweiz, d.h. u.a. auch diejenigen von vorläufig aufgenommenen Personen und von Asylsuchenden, für die Berechnung des bundesrechtlichen Wohnsitzerfordernisses berücksichtigt werden können; die Einbürgerung soll jedoch inskünftig nur noch möglich sein, wenn die Bewerberin oder der Bewerber im Zeitpunkt des Entscheides über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht verfügt. Bisher konnten vielfach Inhaber einer Bewilligung F, die klar die Wohnsitz- und Integrationsvoraussetzungen zur Einbürgerung erfüllten, nur über den Bürgerrechtserwerb zu einem gesicherten Aufenthaltsstatus in der Schweiz gelangen. Ihre Einbürgerung erfolgte daher u.U., weil sie nicht in der Lage waren, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Die aktuellen Revisionen von Bürgerrechtsgesetz, Ausländergesetz und Asylgesetz sollten zum Anlass genommen werden, eine grössere Kohärenz zwischen Bürgerrecht, Ausländerrecht und Asylrecht herzustellen.

Wie bereits unter geltendem Recht soll die Einbürgerung auch möglich sein für Mitglieder diplomatischer Missionen, ständiger Vertretungen und konsularischer Posten sowie Beamte internationaler Organisationen. Dasselbe soll auch für ihre Familienangehörigen gelten. Sie verfügen über einen entsprechenden Ausweis des EDA und haben gestützt darauf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in der Schweiz.

Kantonale und kommunale Wohnsitzerfordernisse (Art. 15 Abs. 4)

Neun Kantone kennen kantonale Wohnsitzfristen zwischen zwei und drei Jahren, fünfzehn Kantone solche zwischen fünf und sechs sowie zwei Kantone gar solche zwischen zehn und zwölf Jahren (s. Anhang 4). Solche riesigen Unterschiede sind stossend; wer bereits das eidgenössische Wohnsitzerfordernis von acht Jahren erfüllt, sich einbürgern lassen will und in einem Kanton mit einer langen Wohnsitzfrist wohnt, erleidet dadurch erhebliche Nachteile gegenüber einbürgerungswilligen Personen, die in einem Kanton mit einer kurzen Wohnsitzfrist leben. In der heutigen Zeit kommt der Mobilität der Bevölkerung eine immer grössere Bedeutung zu. So ist es oft auch aus beruflichen Gründen nötig, in eine neue Wohngemeinde und damit verbunden eventuell auch in einen neuen Wohnkanton zu ziehen. Es ist unverständlich, wenn dadurch unter Umständen bestens integrierte Familien, welche die Einbürgerungsvoraussetzungen des Bundes bereits problemlos erfüllen, unter Umständen noch sechs, acht oder sogar zehn Jahre warten müssen, bis sie die Einbürgerung beantragen können. Aus diesen Gründen sollen inskünftig Kantone und Ge-

meinden in ihren Gesetzen zwar nach wie vor eigene Wohnsitzfristen vorsehen können; diese sollen jedoch höchstens drei Jahre betragen (Art. 15 Abs. 4). Ob die Gemeinden überhaupt eigene Wohnsitzerfordernisse aufstellen dürfen, richtet sich wie bisher nach kantonalem Recht.

2.2.1.5 Ehrenbürgerrecht (Art. 16)

In Artikel 16 wird lediglich die Erwähnung der eidgenössischen Bewilligung durch die Zustimmung des Bundes ersetzt.

2.2.2 Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation

2.2.2.1 Grundsatz

Junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation, welche die erleichterte Einbürgerung beantragen, müssen die allgemeinen Eignungsvoraussetzungen für die erleichterte Einbürgerung gemäss Artikel 26 erfüllen (vgl. Ausführungen zu Art. 26 unter Ziff. 2.5.3.1). Dies ist der Fall, wenn sie in der Schweiz integriert sind, die schweizerische Rechtsordnung beachten und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden.

2.2.2.2 Voraussetzungen (Art. 28a)

Ausländische Jugendliche der zweiten Generation sollen neu das Schweizer Bürgerrecht durch erleichterte Einbürgerung erhalten können. Voraussetzung ist nach Artikel 28a Absatz 1, dass die gesuchstellende Person mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten hat, vom Ende der obligatorischen Schulzeit bis zur Einreichung des Gesuchs in der Schweiz gewohnt hat und dass ein Elternteil eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzt oder besass. Auch die gesuchstellende Person selber muss eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzen; im Weiteren sei auf die Ausführungen unter Ziff. 2.2.1.4 verwiesen.

In der Praxis muss der Nachweis, ob eine Bewerberin oder ein Bewerber der zweiten Ausländergeneration angehört, auf möglichst einfache Weise erbracht werden können. Dies wäre nicht der Fall, wenn das Kriterium, wonach die gesuchstellende Person «die Mehrheit der obligatorischen Schulbildung» in der Schweiz erhalten hat, ins Gesetz aufgenommen würde. Die obligatorische Schulbildung dauert zwar in den meisten Kantonen neun Jahre; kleinere Abweichungen der Dauer sind jedoch möglich. Im Interesse einer einfachen und rechtsgleichen Lösung, welche keine je nach Kanton unterschiedlichen Möglichkeiten der Berechnung offen lässt, rechtfertigt es sich, fünf Jahre obligatorische Schulbildung in der Schweiz vorzusehen. In der Gegenrechtskonvention vom 16. Dezember 1994 über die Voraussetzungen der Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer (s. Anhang 3), der die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Zürich beigetreten sind, ist

ebenfalls eine obligatorische Schulbildung von fünf Jahren vorgesehen. Zudem wurde im Vernehmlassungsverfahren verschiedentlich der Wunsch nach einer klaren Definition geäussert. Zu den Details des Nachweises des schweizerischen Schulbesuchs sei auf die Ausführungen unter Ziff. 2.4.1 verwiesen. Voraussetzung für die Gesuchstellung ist auch, dass sowohl die Bewerberin oder der Bewerber als auch zumindest ein Elternteil im Besitze einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder eines anderen dauerhaften Aufenthaltsrechts ist. Damit wird das Erfordernis zum Ausdruck gebracht, dass die gesuchstellende Person zusammen mit mindestens einem Elternteil in die Schweiz eingewandert ist und hier ein definitives Aufenthaltsrecht hat. Die Gesuchstellung soll auch möglich sein, wenn ein Elternteil früher eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht besass; dies ist dann möglich, wenn der Elternteil gestorben ist oder wenn er die Schweiz verlassen hat, das Kind jedoch in unserem Land geblieben ist. Dies soll nichts daran ändern, dass das Kind immer noch als Ausländerin oder Ausländer der zweiten Generation zu betrachten ist.

In Artikel 28a Absatz 1 wird zusätzlich festgehalten, dass die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer voraussetzt, dass diese mit den Verhältnissen und Lebensformen in der Schweiz vertraut sind. Somit sind die Eigenschaftserfordernisse in diesen Fällen dieselben wie die in Artikel 14 festgehaltenen bundesrechtlichen Erfordernisse bei der ordentlichen Einbürgerung. In der Praxis wird es jedoch in der Regel so sein, dass eine junge Ausländerin oder ein junger Ausländer der zweiten Generation mit den schweizerischen Verhältnissen bestens vertraut ist; für Details sei auf den Kommentar weiter unten zu Artikel 28a Absatz 5 verwiesen.

Artikel 28a Absatz 2 enthält den Grundsatz, dass vorübergehende Auslandsaufenthalte zu Ausbildungszwecken den Wohnsitz nicht unterbrechen sollen. Dieser Grundsatz ändert nichts am Erfordernis des mindestens fünfjährigen obligatorischen Schulbesuches in der Schweiz.

Absatz 3 hält fest, dass die Gesuchstellung zwischen der Vollendung des 15. und des 24. Altersjahres zu erfolgen hat. Ausländische, bei uns aufgewachsene Jugendliche können somit kurz vor oder unmittelbar nach der Vollendung der obligatorischen Schulbildung die erleichterte Einbürgerung beantragen. Oft ist dieser Zeitpunkt mit dem Beginn einer Lehre identisch. Die Gesuchstellung kann bis zur Vollendung des 24. Altersjahres, d.h. bis zum 24. Geburtstag, erfolgen. Somit kann ein Bewerber, der sich erst einbürgern lassen will, wenn er keinen Militärdienst mehr leisten muss, nicht mehr im erleichterten, sondern nur noch im ordentlichen Verfahren nach den Artikeln 12 ff. eingebürgert werden. Erfolgt eine erleichterte Einbürgerung, kann die Aushebung für die Armee noch im 25. Altersjahr erfolgen.

Nach Absatz 4 kann die Bewerberin oder der Bewerber das Gesuch um erleichterte Einbürgerung beim Kanton und der Gemeinde stellen, in welchen sie oder er seit mindestens zwei Jahren wohnt oder vorher gewohnt hat. Wohnt die gesuchstellende Person zum Beispiel erst seit kurzem in einer neuen Gemeinde, so kann sie das Gesuch in derjenigen Gemeinde stellen, in der sie vorher mindestens zwei Jahre gewohnt hat.

Absatz 5 enthält die gesetzliche Vermutung, dass junge Ausländerinnen und Ausländer die Voraussetzungen der Integration in der Schweiz (Art. 26 Abs. 1 Bst. a) und des Vertrautseins mit den Verhältnissen und Lebensformen in der Schweiz

(Art. 28 Abs. 1 Bst. d) erfüllen. Auf Grund ihres Schulbesuchs sprechen sie eine schweizerische Landessprache, kennen sie die hiesigen Verhältnisse und sind sie im Normalfall damit bestens vertraut. Diese Vermutung kann jedoch im Einzelfall widerlegt werden.

Abschliessend sei noch festgehalten, dass es sich bei der bundesrechtlichen Regelung der erleichterten Einbürgerung um eine abschliessende Regelung handelt; die Kantone haben keine Möglichkeit, noch zusätzliche eigene Voraussetzungen für die erleichterte Einbürgerung ausländischer Jugendlicher vorzusehen.

Weitere Details zur erleichterten Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer sind in der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz zu regeln.

2.2.2.3 Keine Übergangsbestimmung zu Artikel 28a

Es wäre denkbar, eine Übergangsregelung vorzusehen, wonach Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation, welche das 24. Altersjahr überschritten haben, innert einer gewissen Frist ebenfalls die erleichterte Einbürgerung nach Artikel 28a beantragen könnten. Es handelt sich dabei um eine Ermessensfrage, die in Abwägung der Umstände zu beurteilen ist.

In der vorliegenden Botschaft wird jedoch von einer solchen Bestimmung abgesehen. Kein Kanton, dessen Recht eine erleichterte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer vorsieht, kennt eine entsprechende Übergangsregelung. Insbesondere enthält die Gegenrechtskonvention vom 16. Dezember 1994 (vgl. Anhang 3) keine Übergangsbestimmung. Die Gesuchstellung zur erleichterten Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation wurde im Hinblick auf die militärische Aushebung auf das Alter von 24 Jahren beschränkt. Der von einer Übergangsbestimmung erfasste Personenkreis würde eine sehr grosse Zahl von Personen (schätzungsweise rund 100 000 bis 200 000) umfassen. Die in dieser Botschaft vorgeschlagene Revision der Bürgerrechtsregelung bringt bereits viele Verbesserungen gegenüber dem heutigen Recht. Diese dringend notwendigen Änderungen sollten nicht durch die Aufnahme einer weit reichenden Übergangsbestimmung unnötig gefährdet werden.

2.2.2.4 Zuständigkeit (Art. 32)

Artikel 32 Absatz 1 entspricht dem heutigen Artikel 32, worin die Zuständigkeit des Bundes für die erleichterte Einbürgerung des geltenden Rechts festgelegt wird. Der Grund für die Bundeszuständigkeit liegt zur Hauptsache darin, dass bei den erleichterten Einbürgerungen des geltenden Rechts nicht das Bürgerrecht des Wohnortes, sondern z.B. dasjenige des schweizerischen Ehepartners oder des schweizerischen Elternteils erworben wird, die meist nicht an ihrem Heimatort und zum Teil auch im Ausland wohnen. Wie bei der Wiedereinbürgerung (Art. 18 ff.) kann in diesen Fällen, in welchen die Beziehungen zum Heimatkanton und zur Heimatgemeinde keine Bedeutung haben, eine rechtsgleiche Rechtsanwendung nur durch die Bundeszuständigkeit gewährleistet werden.

Artikel 32 Absatz 1 enthält ebenfalls in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht den Grundsatz, dass bei der erleichterten Einbürgerung, für die der Bund zuständig ist, der Kanton vor dem Entscheid anzuhören ist. Gemeint ist derjenige Kanton, dessen Bürgerrecht erworben wird. Erwirbt jemand mehrere kantonale Bürgerrechte, ohne ausdrücklich zu erklären, dass er auf den Erwerb eines oder mehrerer der betroffenen Kantons- oder Gemeindebürgerrechte verzichten möchte, sind sämtliche betroffenen Kantone anzuhören. Selbstverständlich kann der Kanton auf das Recht der Anhörung verzichten, was bereits heute in der grossen Mehrzahl der Fälle praktiziert wird.

Artikel 32 Absatz 2 enthält die Regelung, dass der Kanton über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer nach Artikel 28a entscheidet. Das Bundesamt wird vorher angehört. Die Zuständigkeit des Kantons ergibt sich daraus, dass die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer am aktuellen oder früheren Wohnort erfolgt. Damit sind die Behörden des Einbürgerungskantons am besten in der Lage zu beurteilen, ob die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind. Der Kanton kann wie bei der ordentlichen Einbürgerung die Erteilung des Gemeindebürgerrechts der Gemeinde überlassen.

Gegen Ablehnungen von Entscheiden über die erleichterte Einbürgerung durch Kanton und Gemeinde steht den Bewerbern die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Verfügung (Art. 51 Abs. 1). Auch das Bundesamt ist gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide zur Beschwerde berechtigt (Art. 51 Abs. 2).

2.2.2.5 Rechtsmittel

Artikel 51 Absatz 4 (neu)

Für die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation sollen inskünftig der Kantone zuständig sein (Art. 28a und 32 Abs. 2). Vor dem kantonalen Einbürgerungsentscheid wird das Bundesamt für Ausländerfragen angehört (Art. 32 Abs. 2). Um eine kohärente Anwendung der erleichterten Einbürgerungsvoraussetzungen zu gewährleisten, muss das Bundesamt im Falle der Verletzung von Bundesrecht die Möglichkeit haben, ein kantonales Rechtsmittel gegen kantonale Entscheide zu ergreifen.

2.2.2.6 Publikations- und Referendumsklausel

Sofern die Gesetzesrevision gleichzeitig mit der damit verbundenen Verfassungsrevision im Parlament behandelt wird (Ziff. 1.8.4), ist in Anknüpfung an die bisherige Praxis vorzusehen, dass die Gesetzesrevision erst dann im Bundesblatt publiziert und die Referendumsfrist erst dann ausgelöst wird, wenn die für die Gesetzesrevision erforderliche Verfassungsänderung von Volk und Ständen gutgeheissen worden ist. Andernfalls würden Referendumswillige zum Sammeln von Unterschriften gezwungen, bevor sie wissen, ob dies überhaupt nötig ist.

Hierzu kann einerseits die Referendumsklausel mit einer Bedingung versehen werden, wonach das Gesetz erst zur Eröffnung der Referendumsfrist im Bundesblatt zu publizieren ist, wenn über die verfassungsrechtliche Basis Klarheit herrscht (vgl.

BBl 1984 III 119; 1985 I 1525 und 1533). Andererseits ist es auch möglich, durch eine authentische Interpretation durch den Gesetzgeber vor der Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten (AB 1999 N 2309, S 993) und in Briefwechseln zwischen Bundeskanzlei und Ratspräsidenten festzuhalten, dass die Gesetzesvorlage erst nach der Annahme der Verfassungsgrundlage durch Volk und Stände dem Referendum ausgesetzt werden soll.

Im Hinblick auf eine möglichst einfache Lösung schlägt die Botschaft vor, die Publikations- und Referendums Klausel gegebenenfalls mit der Bedingung zu versehen, dass dieses Gesetz erst bei Annahme des Bundesbeschlusses über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation (Entwurf A1) durch Volk und Stände im Bundesblatt publiziert wird. Es kann somit nicht in Kraft treten, wenn die für die Gesetzesänderung erforderliche Verfassungsrevision von Volk und Ständen abgelehnt wird.

2.3 Bundesbeschluss über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation (Entwurf B1) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Geburt in der Schweiz (Art. 38 Abs. 1 BV)

In Artikel 38 Absatz 1 BV wird die verfassungsmässige Grundlage dafür geschaffen, dass der Bund den Erwerb der Bürgerrechte der Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation regeln kann. Die Bestimmung wird dahin gehend erweitert, dass der Bund nicht nur den Erwerb der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie den Verlust des Schweizer Bürgerrechts und die Wiedereinbürgerung regeln kann, sondern neu auch den Erwerb der Bürgerrechte durch Geburt in der Schweiz, wenn mindestens ein Elternteil hier aufgewachsen ist. Diese Formulierung erlaubt es, im Bürgerrechtsgesetz näher zu umschreiben, was unter in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern (zweite Generation) und ihren in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Kindern (dritte Generation) zu verstehen ist.

2.4 Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation (Entwurf B2)

2.4.1 Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Geburt in der Schweiz (Art. 2)

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, den Begriff der «dritten Generation» zu definieren. Fest steht, dass mindestens ein Elternteil dieser Kinder Ausländerin oder Ausländer der zweiten Generation sein muss. Unter «Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation» versteht man Personen, die in der Schweiz geboren wurden, oder Personen, welche die gesamte oder den grössten Teil der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert haben. Nach der Definition der Eidgenös-

sischen Ausländerkommission (EKA) gehören zur zweiten Generation diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, welche die Mehrheit der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten haben. Der Bundesrat stützt sich auf diese Definition der EKA. Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation sind demnach Kinder, die in der Schweiz geboren wurden und zumindest einen Elternteil haben, welcher der zweiten Generation angehört und somit die Mehrheit der Schulen in der Schweiz besucht hat. Das Kriterium der «Mehrheit der obligatorischen Schulbildung» wurde nach der Vernehmlassung bei der Formulierung der Gesetzesbestimmung dadurch umschrieben, dass mindestens ein Schulbesuch von fünf Jahren in der Schweiz notwendig ist. Somit können keine Auslegungsschwierigkeiten entstehen. Die Dauer der obligatorischen Schulbildung beträgt zwar im Normalfall neun Jahre; kantonale Unterschiede sind jedoch möglich.

Beim Vorschlag, der in die Vernehmlassung ging, wurde noch zusätzlich verlangt, dass der Elternteil der zweiten Generation im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz wohnt. Diesem Element wird bei der Formulierung der Gesetzesbestimmung dadurch Rechnung getragen, dass von mindestens einem Elternteil verlangt wird, seit mindestens fünf Jahren im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung zu sein.

Im neuen Artikel 2 Absatz 1 des Bürgerrechtsgesetzes wird demnach festgehalten, dass das in der Schweiz geborene Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizer Bürgerin oder Bürger ist, sofern ein Elternteil mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten hat und im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit fünf Jahren eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt.

Es handelt sich dabei um Kriterien, welche in der Praxis einfach überprüft werden können.

Die Geburt in der Schweiz lässt sich anhand eines schweizerischen Geburtsscheines auf einfache Weise feststellen.

Die fünfjährige Schulbildung kann auf Grund von Bestätigungen der betroffenen schweizerischen Schulbehörden nachgewiesen werden. Artikel 62 der Bundesverfassung statuiert, dass für das Schulwesen die Kantone zuständig sind. Diese sollen für einen ausreichenden Grundschulunterricht sorgen, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung und Aufsicht. Die obligatorische Schulbildung im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 muss auf der Basis eines im betreffenden Kanton anerkannten Lehrplans erfolgen. Als Folge der kantonalen Schulhoheit gibt es keinen gesamtschweizerischen Lehrplan. Privatschulen unterstehen dem kantonalen Recht und sehen deshalb die gleichen Auflagen sowie denselben Lehrplan wie öffentlich-rechtliche Schulen vor. Dies gilt auch für diejenigen internationalen Schulen, welche dem kantonalen Recht unterstehen. An diesen Schulen wird somit ebenfalls in einer schweizerischen Landessprache unterrichtet. Anders ist dies jedoch bei internationalen Schulen, welche vom Kanton nicht anerkannt werden oder nicht mehr unter die obligatorische Schulbildung fallen, was bei internationalen Gymnasien der Fall ist. Eine Lehre kann ebenfalls nicht an das Erfordernis der fünfjährigen Schulbildung angerechnet werden, da sie erst im Anschluss an die obligatorische Schulbildung erfolgt.

In der Praxis kann der Nachweis der obligatorischen Schulbildung mittels eines Formulars erbracht werden, welches die geeigneten Fragen enthält. Die diesbezüglichen Details sind in der Zivilstandsverordnung (ZstV, SR 211.112.1) zu regeln. In

der Regel sollen die schriftlichen Antworten auf die Fragen des Formulars für den Entscheid genügen, wobei im Formular ausdrücklich auf die strafrechtlichen Folgen einer falschen Erklärung hinzuweisen ist (Art. 253 StGB, SR 311.0, Erschleichen einer falschen Beurkundung). Nur in Zweifelsfällen sind geeignete schriftliche Nachweise einzufordern. Aus datenschutzrechtlichen Gründen (Leistungsprofile als besonders schützenswerte Daten) sollte auf Schulzeugnisse möglichst verzichtet werden.

Der Nachweis, dass ein Elternteil im Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit mindestens fünf Jahren über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügt, ist ebenfalls leicht zu erbringen. Auf den Nachweis, dass zumindest ein Grosselternteil in die Schweiz eingewandert ist (erste Generation) wurde bewusst verzichtet, da ein solcher kaum praktikabel wäre und es nur wenige Fälle geben wird, in denen Kinder ohne ihre Eltern in der Schweiz aufwachsen und hier die Schulen besuchen.

In der Zivilstandsverordnung soll festgehalten werden, dass für den Entscheid darüber, ob ein Kind von Geburt an das Schweizer Bürgerrecht besitzt, das Zivilstandsamt des schweizerischen Geburtsorts zuständig sein soll.

Erwähnt sei noch die spezielle Situation der Kinder von Mitgliedern diplomatischer Missionen und konsularischer Posten. Sie sind auf Grund von Artikel II der Fakultativprotokolle vom 18. April 1961⁴ bzw. vom 24. April 1963⁵ über den Erwerb der Staatsangehörigkeit zu den Wiener Übereinkommen über diplomatische bzw. konsularische Beziehungen vom Bürgerrechtserwerb von Gesetzes wegen bei Geburt ausgenommen. Die beiden Übereinkommen wurden von der Bundesversammlung am 23. März 1990 genehmigt und sind seit dem 12. Juli 1992 in Kraft.

In Artikel 2 Absatz 2 wird geregelt, dass das Kind das Bürgerrecht des Kantons und der Gemeinde erwirbt, in welchen der in Absatz 1 erwähnte Elternteil im Zeitpunkt der Geburt des Kindes wohnt.

Einzelheiten zum Erwerb durch Geburt in der Schweiz sind in der im Zusammenhang mit der Revision zu erlassenden Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz zu regeln.

Auf Grund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens hätte der Bundesrat ebenfalls vorschlagen können, den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Geburt in der Schweiz an das zusätzliche Erfordernis zu knüpfen, dass die Eltern eine zustimmende Erklärung hinsichtlich des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts abgeben müssen. Für eine solche Lösung würde sprechen, dass die Eltern darüber entscheiden könnten, ob sie den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts als im Interesse ihrer Kinder liegend ansehen (z.B. in Bezug auf die militärischen Pflichten). Die Eltern könnten ihre subjektive Verbundenheit zur Schweiz auch als für ihre Kinder massgebend betrachten. Folgende Argumente sprechen allerdings gegen ein Zustimmungsrecht der Eltern:

- Die Grundlage des Bürgerrechtserwerbs des Kindes ist die objektive Verbundenheit des Kindes mit der Schweiz und nicht die subjektive Verbundenheit der Eltern mit unserem Land.

⁴ SR 0.191.012

⁵ SR 0.191.022

- Erwirbt das Kind das Schweizer Bürgerrecht von Gesetzes wegen durch Geburt, so erwirbt es gleichzeitig durch Abstammung das Bürgerrecht des Ursprungsstaates der Eltern. Die Bürgerrechtsgesetzgebung etlicher Länder sieht vor, dass das Kind das ursprüngliche Bürgerrecht der Eltern verliert, wenn diese ihre Zustimmung zur Einbürgerung erteilen müssen. Die Zustimmungsverpflichtung der Eltern könnte diese somit davon abhalten, ihr Einverständnis zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts zu erteilen.
- Die Situation des Kindes der dritten Ausländergeneration, welches das Schweizer Bürgerrecht bei der Geburt erwirbt, unterscheidet sich nicht von derjenigen, in welcher ein Elternteil Schweizer und der andere Ausländer ist. Das Kind erwirbt in diesem Fall durch Geburt das Bürgerrecht beider Elternteile. Der Bürgerrechtserwerb ist nicht von der Zustimmung der Eltern abhängig.
- Nach unserer Kenntnis gibt kein Land, das den Bürgerrechtserwerb durch Geburt im Land vorsieht, den Eltern eine Wahlmöglichkeit. Dies ergibt sich aus dem rein objektiven Charakter der Geburt als Verknüpfungskriterium. Die Eltern haben hingegen oft eine Wahlmöglichkeit, wenn das Verknüpfungskriterium in der Abstammung liegt und das Kind im Ausland geboren wird.

Im Hinblick auf die richtungsweisende Bedeutung des Bürgerrechtserwerbs bei Geburt und in Berücksichtigung der erwähnten Argumente wird im vorliegenden Entwurf auf das zusätzliche Erfordernis der Erklärung verzichtet, auch wenn eine andere Lösung denkbar ist.

2.4.2 Publikations- und Referendums Klausel

Sofern die Gesetzesrevision gleichzeitig mit der damit verbundenen Verfassungsrevision im Parlament behandelt wird (Ziff. 1.8.4), soll die Referendumsfrist erst dann ausgelöst werden, wenn die erwähnte Verfassungsänderung (Entwurf B1) von Volk und Ständen gutgeheissen worden ist (vgl. Ziff. 2.2.2.6). Das vorliegende Gesetz kann somit gegebenenfalls erst im Bundesblatt publiziert werden, wenn die dafür erforderliche Verfassungsrevision von Volk und Ständen angenommen worden ist.

2.5 Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz [BüG]) Bürgerrechtserwerb von Personen schweizerischer Herkunft, Gebühren und Beschwerderecht (Entwurf C)

2.5.1 Bürgerrechtserwerb durch Abstammung (Art. 1)

2.5.1.1 Keine Unterscheidung mehr zwischen «Schweizerinnen durch Abstammung, Adoption und Einbürgerung» und «Schweizerinnen durch Heirat» (Art. 1 Abs. 1)

Nach heutigem Recht (in Kraft seit dem 1. Juli 1985) erwirbt das Kind einer Schweizerin, welche ihr Bürgerrecht durch Abstammung, Adoption oder Einbürgerung erworben hat, in allen Fällen automatisch mit der Geburt das Schweizer Bürgerrecht. Für das Kind einer Schweizerin, welche das Schweizer Bürgerrecht seinerzeit automatisch durch Heirat mit einem Schweizer Bürger erworben hatte, besteht seit erwähntem Datum eine Sonderregelung. Das Kind aus der nachfolgenden Ehe einer solchen Schweizerin mit einem Ausländer kann danach das Schweizer Bürgerrecht nur erwerben, wenn es durch die Geburt keine andere Staatsangehörigkeit erwerben kann oder vor seiner Mündigkeit staatenlos wird (Art. 57a). Stammt das Kind einer Schweizerin durch Heirat hingegen aus einer ausserehelichen Beziehung, erwirbt es nach geltendem Recht das Schweizer Bürgerrecht automatisch mit der Geburt (Art. 1 Abs. 1 Bst. b).

Per 1. Januar 1992 wurde Artikel 2, wonach die Ausländerin auf Grund der Heirat mit einem Schweizer Bürger dessen Bürgerrecht erwarb, aufgehoben.⁶ Die erwähnte Sonderregelung für ihre Kinder hat dadurch den Charakter einer übergangsrechtlichen Bestimmung angenommen und immer mehr an Bedeutung verloren. Es rechtfertigt sich daher aus heutiger Sicht, diese eher künstliche Unterscheidung zwischen «Schweizerinnen durch Abstammung, Adoption und Einbürgerung» sowie «Schweizerinnen durch Heirat» aufzugeben. Somit kann auch klar zum Ausdruck gebracht werden, dass es keine verschiedenen Kategorien von Schweizerinnen gibt. Diese Änderung ist um so mehr gerechtfertigt, als etliche der betroffenen Personen inzwischen seit langer Zeit in der Schweiz leben und ohnehin die Voraussetzungen für eine ordentliche Einbürgerung erfüllen würden.

Die Aufhebung der Sonderregelung für Schweizerinnen durch Heirat und ihre Kinder hat zur Folge, dass der geltende Artikel 58b, welcher solchen Kindern die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung gewährte, gestrichen werden kann (vgl. Ziff. 2.5.6.2 und 2.5.6.3). Ebenfalls kann die Sonderbehandlung ehemaliger Schweizerinnen durch Heirat bei der Wiedereinbürgerung (Art. 58) fallen gelassen werden (vgl. Ziff. 2.5.6.1).

⁶ BG vom 23. März 1990 (AS 1991 1034 1043)

2.5.1.2

Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Geburt für ausserhalb der Ehe geborene Kinder eines schweizerischen Vaters (Art. 1 Abs. 2)

Seit dem 1. Januar 1992 gibt es für ausserhalb der Ehe geborene Kinder eines schweizerischen Vaters die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung nach Artikel 31. Die Voraussetzungen dieses Artikels sind nicht streng; so genügt es beispielsweise, wenn das Kind dauernde enge persönliche Beziehungen zum Vater nachweist, wenn es seit einem Jahr in Hausgemeinschaft mit ihm lebt oder wenn es seit einem Jahr in der Schweiz wohnt. Die Praxis ist in Anlehnung an den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau noch weiter gegangen und hat bereits die Gesuchstellung durch den Vater als genügende Voraussetzung für die erleichterte Einbürgerung angesehen. Nach Vollendung des 22. Altersjahres ist die erleichterte Einbürgerung immer noch möglich, wenn das Kind insgesamt drei Jahre in der Schweiz wohnhaft war und seit einem Jahr hier wohnt. Die Regelung des geltenden Rechts beruht auf dem Gedanken, dass die Verhinderung des Bürgerrechtserwerbs bei ausserhalb der Ehe geborenen Kindern, die keine Beziehungen zum Vater oder zur Schweiz haben, von grösserer Bedeutung sei als der Gedanke der Gleichberechtigung.

Einen direkten Erwerb der Staatsangehörigkeit des anerkennenden Vaters sehen nach «patriarchaler» Tradition die Staaten des «Code Napoléon» vor (Frankreich, Italien, Spanien). Norwegen, Finnland und Österreich kennen keinen direkten Erwerb. Deutschland führte in Erfüllung des Verfassungsauftrags zur Beseitigung jeglicher Benachteiligung von Kindern miteinander nicht verheirateter Eltern gegenüber Kindern miteinander verheirateter Eltern den direkten Erwerb ein (Vorbehalt der Begründung des Kindesverhältnisses vor dem 23. Lebensjahr). Schweden hat mit der am 1. Juli 2001 in Kraft getretenen Revision des Staatsangehörigkeitsrechts den automatischen Bürgerrechtserwerb für in Schweden geborene Kinder und den Bürgerrechtserwerb durch einfache Erklärung für im Ausland geborene Kinder des anerkennenden Vaters eingeführt. Eine im Verhältnis zum bisherigen Recht restriktivere Regelung ist in den Niederlanden geplant (Bekämpfung von Missbräuchen: Kriterium einer dreijährigen Familiengemeinschaft mit dem Anerkennenden).

In der Vernehmlassung hat sich eine grosse Mehrheit dafür ausgesprochen, die erleichterte Einbürgerung für die erwähnten Kinder aufzuheben und durch einen Bürgerrechtserwerb durch Geburt bzw. durch Anerkennung des Kindes durch den schweizerischen Vater zu ersetzen. Vorausgesetzt wird dabei, dass es sich um eine Anerkennung handelt, welche ein volles Kindesverhältnis begründet und daher in den schweizerischen Zivilstandsregistern eingetragen werden kann. Somit kann die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau in Bezug auf die Weitergabe des Bürgerrechts an die Kinder vollständig hergestellt werden.

2.5.2

Wiedereinbürgerung

2.5.2.1

Grundsatz (Art. 18)

Nach dem bisher geltenden Artikel 18 ist die Wiedereinbürgerung u.a. dann nicht möglich, wenn jemand «der Wiedereinbürgerung offensichtlich unwürdig ist». Dies war nach der bisherigen Praxis dann der Fall, wenn jemand schwer wiegende straf-

bare Handlungen begangen hat, die auch in der Schweiz mit einer längeren Freiheitsstrafe geahndet werden. Das Kriterium der «offensichtlichen Unwürdigkeit» soll nun ersetzt werden durch dasjenige des «Beachtens der schweizerischen Rechtsordnung», wie es bereits bei der ordentlichen (Art. 14) sowie bei der erleichterten Einbürgerung (Art. 26) vorgesehen ist. Der Grund für diese Anpassung liegt darin, dass die Ungleichbehandlung von Personen, welche auf Grund der Wiedereinbürgerung, und von solchen, welche durch die auf der Abstammung beruhende erleichterte Einbürgerung das Schweizer Bürgerrecht erwerben, aufgehoben werden soll.

Bei Wohnsitz im Ausland ist das Erfordernis des Beachtens der schweizerischen Rechtsordnung «sinngemäss» anzuwenden (Art. 18 Abs. 2). Es wird deshalb in diesen Fällen wie auch bei den erleichterten Einbürgerungen jeweils – sofern erhältlich – ein Strafregisterauszug des ausländischen Aufenthaltsstaates verlangt. Liegt ein Straftatbestand vor, der auch in der Schweiz zu einer derartigen Verurteilung führen würde, dass eine Wiedereinbürgerung nicht möglich wäre, ist die Voraussetzung des Beachtens der schweizerischen Rechtsordnung nicht erfüllt.

2.5.2.2 Wiedereinbürgerung bei Verwirkung wegen Geburt im Ausland (Art. 21 Abs. 2)

Wer das Schweizer Bürgerrecht gemäss Artikel 10 Absatz 1 im Alter von 22 Jahren verwirkt hat, kann nach dem geltenden Artikel 21 Absatz 1 während zehn Jahren (bis zum 32. Altersjahr) ein Gesuch um Wiedereinbürgerung stellen. Nach dem 32. Altersjahr kann er nach dem geltenden Artikel 21 Absatz 2 nur dann wieder eingebürgert werden, wenn er seit drei Jahren in der Schweiz wohnt.

Diese Bestimmung hat eine Ungleichbehandlung von Kindern schweizerischer Väter gegenüber Kindern einer schweizerischen Mutter, die mehr als 32 Jahre alt sind, zur Folge. Falls die Kinder der schweizerischen Mutter gemäss Artikel 58a BüG ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, ist kein dreijähriger schweizerischer Wohnsitz, sondern bloss eine enge Verbundenheit mit der Schweiz Voraussetzung. Im Weiteren ist nicht einzusehen, weshalb ausländische Ehepartnerinnen und -partner von Schweizerinnen und Schweizern bei Wohnsitz im Ausland das Schweizer Bürgerrecht nach sechsjähriger Ehedauer und enger Verbundenheit mit der Schweiz erwerben können, während Personen, die bereits einmal Schweizer Bürger waren, auch dann nicht wieder eingebürgert werden können, wenn sie mit der Schweiz eng verbunden sind, sofern sie ein bestimmtes Alter überschritten haben.

Bei der Abklärung der «engen Verbundenheit» mit der Schweiz wird in der Praxis auf Kriterien wie Aufenthalte in der Schweiz, Kontakte zu in der Schweiz lebenden Personen, Kenntnis einer schweizerischen Landessprache und Mitmachen in Auslandschweizervereinigungen abgestellt. Dabei erfolgt eine Gesamtwürdigung der Umstände, wobei z.B. grosse Distanzen zwischen der Schweiz und dem Wohnsitzstaat und damit verbundene Schwierigkeiten der Kontaktnahme mit der Schweiz zu Gunsten der Bewerberinnen und Bewerber berücksichtigt werden.

2.5.2.3 Wiedereinbürgerung nach Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht (Art. 23)

Nach dem heute geltenden Artikel 23 kann jemand, der aus dem Schweizer Bürgerrecht entlassen wurde, ein Gesuch um Wiedereinbürgerung stellen, wenn er oder sie seit einem Jahr in der Schweiz wohnt.

Normalerweise stellen nur diejenigen Personen ein Gesuch um Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht, welche als Voraussetzung für den Erwerb oder die Beibehaltung einer anderen Staatsangehörigkeit nach der Gesetzgebung dieses Staates auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten müssen. Die Schweiz selber bekämpft das Doppelbürgerrecht seit 1992 nicht mehr. Viele andere ausländische Staaten kennen eine analoge Regelung (z.B. Frankreich und Grossbritannien; vgl. Anhang 9).

Staaten können ihre Haltung gegenüber dem Doppelbürgerrecht ändern. Als Beispiel sei Italien erwähnt. Dort mussten bis 1998 Schweizerinnen und Schweizer, welche zur Ausübung ihres Berufes (z.B. als Arzt oder Lehrerin) auf die italienische Staatsangehörigkeit angewiesen waren, als Voraussetzung zu deren Erwerb auf das Schweizer Bürgerrecht verzichten. Seither ist die Einbürgerung in Italien nicht mehr an die Aufgabe des Schweizer Bürgerrechts geknüpft. Ehemalige Schweizerinnen und Schweizer, die vor 1998 auf das Schweizer Bürgerrecht verzichten mussten und immer noch in Italien leben, haben aber nach geltendem Recht keine Möglichkeit der Wiedereinbürgerung. Im Ausland wohnende Personen, welche auf Grund der Bekämpfung des Doppelbürgerrechts auf das Schweizer Bürgerrecht verzichtet haben, sollten daher auch bei Wohnsitz im Ausland ein Gesuch um Wiedereinbürgerung stellen können.

Der geltende Artikel 23 ist somit um einen zusätzlichen Absatz 2 zu erweitern. Erfolgte die Entlassung, weil die Bewerberin oder der Bewerber für den Erwerb oder die Beibehaltung einer anderen Staatsangehörigkeit auf das Schweizer Bürgerrecht verzichten musste, so kann die betroffene Person das Gesuch auch bei Wohnsitz im Ausland stellen, wenn sie mit der Schweiz eng verbunden ist. Somit ergibt sich wie bei Artikel 21 auch hier eine Angleichung an die Bestimmungen von Artikel 28 (Ehegatte einer Auslandschweizerin oder eines Auslandschweizers) und 58a (Kinder von Schweizerinnen).

2.5.3 Erleichterte Einbürgerung

2.5.3.1 Voraussetzungen (Art. 26)

Nach dem bisherigen Artikel 26 Absatz 1 setzte die erleichterte Einbürgerung nach Artikel 27 voraus, dass der die Bewerberin oder der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist, die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet. Für Gesuche um erleichterte Einbürgerung nach den übrigen Bestimmungen – davon sind insbesondere im Ausland wohnhafte Personen betroffen – wurde festgehalten, dass Artikel 26 Absatz 1 sinngemäss gelte.

Der neu formulierte Artikel 26 Absatz 1 ist einfacher formuliert und gilt vom Wortlaut her für alle erleichterten Einbürgerungen von Personen mit Wohnsitz in der

Schweiz. In Absatz 2 wird festgehalten, dass die Voraussetzungen von Absatz 1 für Bewerberinnen und Bewerber, die nicht in der Schweiz wohnen, sinngemäss gelten. Die neue Formulierung in Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a, wonach die Bewerberin oder der Bewerber «in der Schweiz integriert» sein muss (bisherige Formulierung: «in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert»), wurde in Anpassung an die Formulierung in Artikel 14 gewählt (vgl. Ausführungen unter Ziff. 2.2.1.3).

2.5.3.2 **Staatenloses Kind** **(Art. 30 neu; Aufhebung des bisherigen Art. 30)**

Nach unserem Recht haben staatenlose Kinder keinen Anspruch auf Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Die revidierte Bundesverfassung erteilt dem Bund jedoch den Auftrag zur Einführung einer erleichterten Einbürgerung für staatenlose Kinder (Art. 38 Abs. 3 BV).

Nach dem neuen Artikel 30 des Bürgerrechtsgesetzes kann ein staatenloses unmündiges Kind ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung. Ist es in der Schweiz geboren, so kann es demnach – über seinen gesetzlichen Vertreter – ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es fünf Jahre alt ist. Die Bestimmung ist ebenfalls anwendbar auf Kinder, die im Hinblick auf eine Adoption in die Schweiz geholt wurden und deren Adoption nicht zu Stande kam, sofern das Kind auf Grund des Rechts des Herkunftsstaates dessen Staatsangehörigkeit verloren hat.

Die Staatenlosigkeit muss in diesem Zusammenhang als Staatenlosigkeit im rechtlichen Sinne definiert werden. Blosser Schriftenlosigkeit genügt nicht. Der neue Artikel 30 stützt sich auf Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, nach welchem jeder Mensch das Recht auf eine Staatsangehörigkeit hat.⁷ Er entspricht auch Artikel 7 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes⁸, nach welchem das Kind das Recht hat, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben. Dies wird der Schweiz erlauben, den zu diesem Artikel gemachten Vorbehalt zurückzuziehen. Durch diese Änderung wird das schweizerische Recht ebenfalls in Übereinstimmung gebracht mit Artikel 24 Absatz 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte⁹, nach welchem jedes Kind das Recht hat, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben.

Der bisherige Artikel 30, wonach Ausländerinnen und Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz, die das Schweizer Bürgerrecht auf Grund eines Staatsvertrages durch Option hätten erwerben können, dies jedoch aus entschuldigen Gründen nicht frist- oder formgerecht getan haben, erleichtert eingebürgert werden können, hat nach der Aufhebung des entsprechenden Vertrages mit Frankreich im Jahr 1989 keine Bedeutung mehr und kann daher gestrichen werden.

⁷ Resolution 217 A (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948

⁸ Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107

⁹ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.132.2

2.5.3.3

Kind eines schweizerischen Vaters (Aufhebung von Art. 31)

Der geltende Artikel 31 sieht die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung für ausserhalb der Ehe geborene Kinder eines schweizerischen Vaters vor. Die Bestimmung wird durch die Änderung von Artikel 1 (s. Ausführungen unter Ziff. 2.5.1.1) überflüssig und kann somit aufgehoben werden. Für die vor dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung geborenen Kinder ist eine Übergangsbestimmung vorgesehen (Art. 58c, vgl. Ziff. 2.5.6.4).

2.5.3.4

Kind eines eingebürgerten Elternteils (Art. 31a neu)

Es gibt ab und zu Fälle, in denen ausländische Kinder einen schweizerischen Elternteil haben und trotzdem kein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen können. Dies kann insbesondere dann stossend sein, wenn ein unmündiges Kind nicht in die Einbürgerung seiner Eltern einbezogen werden konnte, weil es zur Zeit der Einbürgerung eines Elternteils im Ausland lebte oder erst seit kurzer Zeit in der Schweiz wohnte.

Das ausländische Kind, das nicht in die Einbürgerung eines Elternteils einbezogen wurde, soll deshalb inskünftig vor Vollendung des 22. Altersjahres ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen können, wenn es insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung (Art. 31a Abs. 1). Diese Wohnsitzfrist entspricht der Frist, die für die erleichterte Einbürgerung von ausländischen Ehepartnerinnen und Ehepartnern von Schweizerinnen und Schweizern gilt (Art. 27). Die Altersgrenze von 22 Jahren wurde im Hinblick darauf festgelegt, dass auch andere Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes darauf abstellen (Art. 10 Abs. 1 und der noch geltende Art. 31). Das Kind erwirbt das Bürgerrecht des schweizerischen Elternteils (Art. 31a Abs. 2).

2.5.3.5

Kind eines Elternteils, der das Schweizer Bürgerrecht verloren hat (Art. 31b, neu)

Das Kind eines Elternteils, das geboren wurde, nachdem der Elternteil aus dem Schweizer Bürgerrecht entlassen wurde, hat nach geltendem Recht keine Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung, auch wenn es eng mit der Schweiz verbunden ist. Seine vor der Entlassung geborenen Geschwister haben aber zeitlebens die Möglichkeit der Wiedereinbürgerung, da sie als Schweizerinnen oder Schweizer geboren wurden. Dasselbe gilt für das Kind einer Mutter, die bei der Heirat das Schweizer Bürgerrecht unter dem vor 1992 geltenden Recht verloren hat und vor ihrer Wiedereinbürgerung gestorben ist. Solche Fälle sind stossend und haben mit der Ende 1997 erfolgten Änderung von Artikel 58a BüG, wonach eine erleichterte Einbürgerung für das ausländische Kind einer schweizerischen Mutter bei enger Verbundenheit mit der Schweiz möglich ist, eine grössere zahlenmässige Bedeutung erhalten.

Es rechtfertigt sich daher, für die erwähnten Kinder Einbürgerungs erleichterungen einzuführen. Das ausländische Kind, welches das Schweizer Bürgerrecht nicht erwerben konnte, weil ein Elternteil vor der Geburt des Kindes das Schweizer Bürgerrecht verloren hat, soll demnach erleichtert eingebürgert werden können, wenn es eng mit der Schweiz verbunden ist (Art. 31*b* Abs. 1). Das Kind erwirbt das Bürgerrecht, das der schweizerische Elternteil zuletzt besass (Art. 31 Abs. 2).

2.5.4 Gemeinsame Bestimmungen

2.5.4.1 Erhebungen (Art. 37)

Die heutige Formulierung von Artikel 37, wonach der Bund «den Einbürgerungskanton» mit den Erhebungen beauftragen kann, die für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen nötig sind, ist missverständlich, sind doch bei den erleichterten Einbürgerungen sowie bei den Wiedereinbürgerungen der Wohnkanton – welcher die Erhebungen durchführen muss – und der Einbürgerungskanton oft nicht identisch. Die Neuformulierung von Artikel 37 entspricht der bereits geltenden Praxis, ist jedoch präziser: Die Bundesbehörden können demnach die *kantonale Einbürgerungsbehörde* mit den Erhebungen beauftragen, die für die Beurteilung der eidgenössischen Einbürgerungsvoraussetzungen nötig sind.

2.5.4.2 Gebühr (Art. 38)

Der bisherige Artikel 38 sieht vor, dass die eidgenössischen Behörden für ihre Entscheide eine Kanzleigebür erheben. Es handelt sich hierbei um eine Gebühr, welche die Verfahrenskosten deckt. Im neuen Artikel 38 Absatz 1 wird festgehalten, dass auch die Kantone und Gemeinden für ihre Entscheide höchstens kostendeckende Gebühren erheben können. Dieser Grundsatz gilt somit auf kantonaler und kommunaler Ebene sowohl für die ordentlichen Einbürgerungen als auch für die erleichterten Einbürgerungen junger Ausländerinnen und Ausländer. Der Grundsatz, dass mittellosen Bewerberinnen und Bewerbern die Gebühr zu erlassen ist, gilt nach wie vor nur für die Bundesbehörden. Die Kantone können in diesem Bereich eine andere Lösung vorsehen.

Im Weiteren sei auf die Ausführungen unter Ziff. 1.4 im Allgemeinen Teil verwiesen.

2.5.4.3 Bürger- oder Korporationsgüter (Aufhebung von Art. 40)

Der heutige Artikel 40 sieht vor, dass die Einbürgerung nach den Artikeln 18–30 alle Rechte einer Gemeindebürgerin oder eines Gemeindebürgers, jedoch keinen Anteil an den Bürger- oder Korporationsgütern verleiht, soweit nicht die kantonale Gesetzgebung etwas anderes bestimmt. Da Artikel 37 Absatz 1 der Bundesverfassung diesen Grundsatz ebenfalls erwähnt, ist Artikel 40 überflüssig geworden; er kann somit aufgehoben werden.

2.5.5 Rechtsmittel

2.5.5.1 Artikel 51

Artikel 51 Absatz 1

Die Rechtsmittel gegen Entscheide der Bundesbehörden in Sachen erleichterte Einbürgerung, Verlust des Bürgerrechts sowie Wiedereinbürgerung bleiben unverändert. Die vom Bundesamt für Ausländerfragen gefällten Entscheide (vgl. Art. 32 Abs. 1 BüG) können beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement mit Beschwerde angefochten werden (Art. 51 Abs. 1 BüG, Art. 44 ff. VwVG) und danach mit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 51 Abs. 1 BüG und Art. 97 ff. OG).

Artikel 51 Absatz 3

Der Bundesrat schlägt vor, in Zukunft die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zuzulassen gegen die Entscheide, welche das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement auf Beschwerde hin gegen Verfügungen des Bundesamtes für Ausländerfragen im Zusammenhang mit der Zustimmung des Bundes über die ordentliche Einbürgerung fällt (vgl. auch die Änderung von Art. 100 Abs. 1 Bst. c OG). Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV gemäss Justizreform) verlangt, dass eine richterliche Behörde diese Entscheide überprüfen kann. Die Zulassung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erlaubt es, die Anforderungen der Rechtsweggarantie vollumfänglich zu erfüllen, denn das Bundesgericht wendet das massgebliche Bundesrecht, einschliesslich die verfassungsmässigen Rechte (Art. 104 Bst. a OG), von Amtes wegen an und überprüft wegen des Fehlens einer Rekurskommission den Sachverhalt frei (Art. 104 Bst. b und 105 OG). Der zusätzliche Arbeitsaufwand, der durch diese neue Aufgabe verursacht wird, dürfte sehr gering sein, denn das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat in den vergangenen fünf Jahren auf Beschwerde hin lediglich drei Entscheide auf diesem Gebiet gefällt. Die Schaffung einer neuen eidgenössischen Rekurskommission oder die Kompetenzzuweisung an eine bestehende Rekurskommission rechtfertigt sich daher nicht; dies auch im Hinblick auf das Projekt, das in einigen Jahren als erste eidgenössische Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen des Bundesamtes für Ausländerfragen ein Bundesverwaltungsgericht einführen will.

Wegen der Zulassung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde muss Absatz 3 von Artikel 51 BüG gestrichen werden: Das Departement wird nicht mehr endgültig entscheiden, und die Beschwerde an den Bundesrat wird nicht mehr offen stehen (vgl. Art. 74 Bst. a VwVG). Die Streichung von Artikel 51 Absatz 3 BüG führt dazu, dass zur Beschwerde gegen den Entscheid des Departements nicht mehr nur der Kanton legitimiert ist (Art. 103 Bst. c OG und Art. 51 Abs. 2 BüG), sondern auch die betroffene Gemeinde (Art. 103 Bst. c OG und Art. 51 Abs. 2 BüG) und vor allem die abgewiesene Einzelperson (Art. 103 Bst. a OG).

Randtitel

In der französischen Fassung muss der Randtitel von Artikel 51 BüG angepasst werden, da es sich bei der Beschwerde nicht mehr ausschliesslich um eine Verwal-

tungsbeschwerde handelt. In der deutschen und in der italienischen Fassung bleibt dagegen der Randtitel unverändert.

2.5.5.2 **Artikel 51a: Beschwerde gegen kantonale Einbürgerungsentscheide (neu)**

Diese neue Bestimmung handelt von den Rechtsmitteln gegen die Entscheide kantonalen Behörden, einschliesslich der kommunalen Behörden, auf dem Gebiet der ordentlichen Einbürgerung. Absatz 1 regelt und klärt den Zugang ans Bundesgericht mittels staatsrechtlicher Beschwerde, während die Absätze 2 und 3 die Kantone verpflichten, einen Beschwerdeweg an ein kantonales Gericht einzuführen.

Absatz 1: Staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht

Wie oben (unter Ziff. 1.3.1.2) ausgeführt wurde, steht die staatsrechtliche Beschwerde bereits heute offen gegen kantonale Entscheide auf dem Gebiete der ordentlichen Einbürgerung. Die Person, deren Gesuch um Einbürgerung von einer kantonalen Behörde abgewiesen wurde, kann den Entscheid der letzten kantonalen Instanz beim Bundesgericht mittels staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte anfechten. Der Zugang zum Bundesgericht ist allerdings wegen den durch die Rechtsprechung aus Artikel 88 OG abgeleiteten Anforderungen hinsichtlich der Beschwerdelegitimation und speziell hinsichtlich des Vorliegens eines rechtlich geschützten Interesses deutlich beschränkt. Gemäss dieser Rechtsprechung hat die Person, welche die Beschwerdegründe der Willkür (Art. 9 BV) oder der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 8 Abs. 1 BV) vorbringt, nur dann ein rechtlich geschütztes Interesse, wenn das Gesetz ihr ein Recht auf Einbürgerung einräumt (vgl. BGE 126 I 81 E. 2c; 112 Ia 172 E. 3c). Dabei handelt es sich zusammen mit dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) um die hauptsächlichsten Beschwerdegründe, die gegen die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs vorgebracht werden können, wenn das kantonale Recht den Behörden einen grossen Ermessensspielraum lässt (vgl. Entscheid des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 29. März 2000, N° 98/324-98/328, Ziff. 7.2.1–7.5). Um zu verhindern, dass das Bundesgericht Beschwerden, in denen diese Beschwerdegründe vorgebracht werden, als unzulässig erklärt, schlägt der Bundesrat vor, in Artikel 51a Absatz 1 BÜG zu spezifizieren, dass die Person, deren Gesuch um Einbürgerung abgelehnt worden ist, berechtigt ist, in einer staatsrechtlichen Beschwerde diese Beschwerdegründe vorzubringen. Im Grunde wird mit diesem Absatz 1 die Bedeutung konkretisiert, welche die Bundesversammlung Artikel 9 BV hat geben wollen, nämlich dass das Recht auf Schutz vor Willkür selbst ein rechtlich geschütztes Interesse verleiht (vgl. Amlt. Bull. S 1998 39). Bei dieser Betrachtung erhält Artikel 51a Absatz 1 BÜG eine deklaratorische Bedeutung. Wohl könnte man daran denken, diesen Absatz 1 durch die im Rahmen der Vorarbeiten gemachten Erklärungen (Bericht der Kommission, Voten im Plenum) zu ersetzen. Da jedoch das Bundesgericht entschieden hat, dass einzig eine Änderung durch den Gesetzgeber ein Abweichen von der bisherigen Auslegung von Artikel 88 OG bewirken könnte (BGE 126 I 81 E. 6), würden die Materialien nicht ausreichen, um sicherzustellen, dass das Bundesgericht der ausländischen Person nicht mehr die Legitimation zur Beschwerde gegen einen negativen Einbürgerungsentscheid mit der Begründung abspricht, die Gesetzgebung

gebe ihr keinen Anspruch auf die Einbürgerung. Artikel 51a Absatz 1 BÜG ist damit auch eine Bestimmung konstitutiver Natur, die ein rechtlich geschütztes Interesse zur Geltendmachung der in Frage kommenden Beschwerdegründe zuerkennt.

Hinsichtlich anderer Beschwerdegründe, die geeignet sind, von der Person, deren Gesuch auf Einbürgerung abgelehnt worden ist, vor Bundesgericht geltend gemacht zu werden (z.B. Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör [Art. 29 Abs. 2 BV], der Anspruch auf Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten [Art. 13 Abs. 2 BV]), rechtfertigt sich eine besondere Regelung der Beschwerdebefugnis nicht. Für die meisten Grundrechte, einschliesslich der Verfahrensgarantien, leitet sich nach der Rechtsprechung das rechtliche Interesse direkt aus der Verfassung ab. Anders ausgedrückt, die Rechtsprechung anerkennt bereits heute auf der Grundlage von Artikel 88 OG die Beschwerdelegitimation derjenigen Person, welche diese Beschwerdegründe geltend macht. Es ist daher nicht notwendig, Artikel 51a Absatz 1 BÜG diesbezüglich zu spezifizieren.

Hinsichtlich des Beschwerdegrundes der Diskriminierung (Art. 8 Abs. 2 BV) hat die Rechtsprechung die Frage noch nicht entschieden, ob sich die Beschwerdelegitimation entsprechend der Praxis zum Willkürverbot bestimmt oder ob das Diskriminierungsverbot in der Verfassung ein rechtlich geschütztes Interesse im Sinne von Artikel 88 OG zuerkennt. Insofern als das Gebot der Nicht-Diskriminierung für den Fall, dass das Recht der Behörde einen weiten Ermessensspielraum einräumt, einen wesentlichen Grundsatz darstellt, rechtfertigt es sich, Artikel 51 Absatz 1 BÜG dahin gehend zu präzisieren, dass die Person, welche diese Rüge gegen die Verweigerung der ordentlichen Einbürgerung vorbringt, berechtigt ist, sie als Beschwerdegrund geltend zu machen.

Absatz 2: Pflicht zur Schaffung eines Beschwerdewegs an ein Gericht

Im geltenden Recht steht gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (Art. 86 Abs. 1 OG). Sieht das kantonale Recht keine Rechtsmittel vor (wie dies auf dem Gebiet der ordentlichen Einbürgerung in den meisten Kantonen der Fall ist), so kann der Entscheid der kommunalen oder kantonalen Behörde direkt ans Bundesgericht weitergezogen werden. Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege verlangt von den Kantonen nicht, dass für Angelegenheiten, welche Gegenstand einer staatsrechtlichen Beschwerde sein können, ein Rechtsweg geschaffen wird; dies im Unterschied zu den Angelegenheiten, die der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen (Art. 98a OG). Indessen lässt das Bundesrecht den Kantonen bei der Organisation ihrer öffentlich-rechtlichen Rechtspflege selbst vor Inkrafttreten der verfassungsrechtlichen Rechtsweggarantie (Art. 29a BV gemäss Justizreform) nicht völlige Regelungsfreiheit. Es sei insbesondere auf Artikel 6 Ziffer 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) hingewiesen, welcher die Kantone verpflichtet, für weite Bereiche des kantonalen öffentlichen Rechts den Zugang zu einem Gericht vorzusehen.

Der Bundesrat schlägt in Artikel 51a Absatz 2 BÜG vor, die Kantone zu verpflichten, für Entscheide über die ordentliche Einbürgerung einen Rechtsmittelweg an ein Gericht vorzusehen. Bei Fehlen einer solchen Bestimmung wäre es das Bundesgericht, welches für die meisten Kantone als erste richterliche Instanz, ja selbst als erste Beschwerdeinstanz, entscheiden würde (vgl. oben Ziff. 1.1.1). Dies stünde im

Widerspruch zum verschiedentlich von den Bundesbehörden geäusserten Wunsch, das Bundesgericht zu entlasten (vgl. den Bundesbeschluss über die Reform der Justiz, BBl 1999 8633; die Teilrevision des OG, AS 2000 2719; die Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 über die Totalrevision der Bundesrechtspflege). Die Überprüfung der Einhaltung des Bundesrechts und des kantonalen Rechts durch die kantonalen und kommunalen Entscheide ist in erster Linie durch die Kantone selbst sicherzustellen.

Von den Kantonen nur zu verlangen, einen Rechtsmittelweg vorzusehen, würde nicht ausreichen. Der Rechtsweg muss in letzter kantonomer Instanz vor eine richterliche Behörde führen. Da kantonale Entscheide über die Einbürgerung häufig durch die Regierung oder das kantonale Parlament gefällt werden, besitzt einzig ein Gericht die Unabhängigkeit und die nötige Autorität, um unabhängig von der Behörde, welche den angefochtenen Entscheid gefällt hat über Einbürgerungsentscheide zu befinden, welche die Grundrechte verletzen. Die richterliche Behörde im Sinne von Artikel 51a Absatz 2 BÜG muss nicht notwendigerweise ein kantonales Verwaltungsgericht sein. Es kann sich beispielsweise auch um eine Rekurskommission handeln. Indessen ist es notwendig, dass diese Kommission die Stellung einer richterlichen Behörde hat, damit ihre Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive und der Legislative garantiert ist.

Wenn der vorgeschlagene Artikel 51a Absatz 2 BÜG verlangt, dass ein Gericht als letzte kantonale Instanz entscheidet, so lässt er den Kantonen die volle Freiheit hinsichtlich der Vorinstanzen. Dies gilt zweifellos für die Beschwerdeinstanzen: Die Kantone können beispielsweise vorsehen, dass die kommunalen Einbürgerungsentscheide der Beschwerde an eine kantonale Verwaltungsbehörde unterliegen, bevor die Beschwerde ans Gericht zulässig ist. Die kantonale Autonomie bleibt auch gewahrt bezüglich des Verfahrens vor der Behörde, welche über ein Einbürgerungsgesuch zu entscheiden hat. Artikel 51a BÜG schliesst nicht aus, dass diese Zuständigkeit beispielsweise der kommunalen Wählerschaft zugewiesen wird. Zudem geht aus Artikel 51a BÜG nicht hervor, dass ein Entscheid, der mit Beschwerde an eine kantonale richterliche Behörde weitergezogen werden kann, begründet sein müsse. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Aufgabe dieser richterlichen Behörde schwieriger sein wird, wenn der Entscheid nicht von der Instanz begründet werden kann, welche ihn gefällt hat, weil es sich dabei um die Stimmberechtigten der Gemeinde handelt. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass es Aufgabe des kantonalen Rechts ist, festzulegen, in welchem Umfang ein bei einer kantonalen Gerichtsbehörde anfechtbarer Entscheid begründet sein muss. Für das Bundesgericht ist das Vorhandensein einer Begründung des ersten Entscheides von geringerer Wichtigkeit, da der kantonale Gerichtsentscheid begründet sein muss.

Absatz 3:

Minimalstandard hinsichtlich der Prüfungsbefugnis und des Beschwerderechts

Artikel 51a Absatz 3 BÜG ist Ausdruck des Grundsatzes der Verfahrenseinheit: Die Kantone müssen garantieren, dass einerseits die dem Bundesgericht unmittelbar vorgehende Instanz keine weniger weit gehende Prüfungsbefugnis als dieses hat und dass andererseits jede Person, die befugt ist, mit Beschwerde ans Bundesgericht zu gelangen, auch bei der Vorinstanz beschwerdebefugt ist. Artikel 51a Absatz 3 BÜG übernimmt damit für die staatsrechtliche Beschwerde die in Artikel 98a Absatz 3 OG für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltende Regelung.

Bezüglich der Prüfungsbefugnis verlangt Artikel 51a Absatz 3 BÜG, dass die für die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht zulässigen Beschwerdegründe auch von derjenigen kantonalen richterlichen Behörde überprüft werden können müssen, welche als letzte kantonale Instanz entscheidet. Bei Entscheiden über die ordentliche Einbürgerung ist vorrangig an den Beschwerdegrund der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten (Art. 84 Abs. 1 Bst. a OG) zu denken, nämlich der Grundrechte, die durch die Bundesverfassung, die Kantonsverfassung oder durch einen Staatsvertrag wie die EMRK garantiert sind. Es ist indessen nicht ausgeschlossen, dass eine ausländische Person auch die Verletzung politischer Rechte geltend machen könnte, wenn der Entscheid über ihr Einbürgerungsgesuch von der kommunalen Wählerschaft gefällt wird (vgl. Art. 85 Bst. a OG; die Rechtsprechung anerkennt auch das Recht zur Beschwerde wegen Verletzung der politischen Rechte eines Wahlkandidaten, selbst wenn dieser kein Stimmrecht hat, BGE 119 Ia 167 E.1). Selbst die Rüge der Verletzung von internationalen Verträgen (Notenaustausch zwischen der Schweiz und Italien zur Erleichterung des Erwerbs des Doppelbürgerrechts, SR 0.141.145.4) oder von Konkordaten ist denkbar (Art. 84 Abs. 1 Bst. b und c OG). Andere Rügen, welche im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde erhoben werden können (vgl. Art. 84 Abs. 1 Bst. d und Art. 85 Bst. b und c OG), kommen bei einer Beschwerde gegen eine Verweigerung der ordentlichen Einbürgerung nicht in Betracht. Man könnte daran denken, diese Beschwerdegründe ausdrücklich vom Anwendungsbereich von Artikel 51a Absatz 3 BÜG auszunehmen; dafür besteht jedoch kein echtes Bedürfnis, und es würde die Formulierung dieser Bestimmung merklich komplizieren.

Artikel 51a Absatz 3 BÜG legt einen Mindeststandard fest. Dieser wird nicht nur respektiert, wenn das kantonale Rechtsmittel mit der staatsrechtlichen Beschwerde vergleichbar ist, also im Wesentlichen beschränkt ist auf die Beschwerdegründe der Verfassungsmässigkeit, sondern auch wenn die Entscheide über die ordentliche Einbürgerung mit einer Art von Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen werden können, also vor eine Instanz, welche die Befugnis hat, den Sachverhalt und das Recht uneingeschränkt zu überprüfen. Die wenigen Kantone, welche eine selbstständige Verfassungsgerichtsbarkeit kennen, könnten es, wie der Kanton Basel-Landschaft, so regeln, dass diese Gerichtsbarkeit Entscheide auf dem Gebiet der ordentlichen Einbürgerung erfasst. Die andern Kantone können wählen zwischen der Öffnung des Zugangs zur Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Schaffung eines besonderen Rechtsmittels für Entscheide über die ordentliche Einbürgerung. Folglich wird durch Artikel 51a Absätze 2 und 3 BÜG die Organisationsautonomie der Kantone nur in bescheidenem Masse eingeschränkt.

Die Vorschrift von Artikel 51a Absatz 3 BÜG über das Beschwerderecht dürfte in der Praxis kaum eine Rolle spielen. Auf kantonomer Ebene ist das Beschwerderecht gewöhnlich in einem erweiterten Umfang als bei der staatsrechtlichen Beschwerde vor Bundesgericht anerkannt. Sollte indessen ein Kanton für Einbürgerungsentscheide ein mit der staatsrechtlichen Beschwerde verwandtes Rechtsmittel einführen, dann verhindert Absatz 3, dass die kantonale Gerichtsbehörde sich durch Artikel 51a Absatz 1 BÜG als nicht gebunden betrachten könnte und so der Person, die keinen Anspruch auf Einbürgerung hat, das Recht absprechen könnte, den Beschwerdegrund der Willkür oder der Diskriminierung geltend zu machen.

Artikel 51a Absatz 3 BÜG äussert sich nicht über die Entscheidungsbefugnis der kantonalen Gerichtsbehörde. Diese Entscheidungsbefugnis hängt hauptsächlich von

der Überprüfungsbefugnis ab, die das kantonale Recht der richterlichen Behörde zuerkennt. Wenn diese nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte überprüfen kann, dann beschränkt sich ihre Entscheidungsbefugnis darauf, den angefochtenen Entscheid aufzuheben. Ist die richterliche Behörde ermächtigt, den Sachverhalt und die Rechtsfragen frei zu überprüfen, so kann sie grundsätzlich den angefochtenen Entscheid selbst abändern; dem steht nur entgegen, dass der weite Ermessensspielraum, welcher gewöhnlich durch das kantonale Recht den kommunalen und kantonalen Behörden beim Entscheid über Einbürgerungsgesuche eingeräumt wird, die Möglichkeit des Gerichts beschränkt, den angefochtenen Entscheid abzuändern.

Zu bemerken ist ferner, dass den Kantonen eine Frist von einem Jahr für den Erlass der Vollzugsbestimmungen zu Artikel 51a Absatz 2 und 3 BÜG eingeräumt wird (vgl. Art. 58d BÜG und der dazugehörige Kommentar).

Das Schicksal von Artikel 51a BÜG beim Inkrafttreten der verfassungsmässigen Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) sowie des Bundesgesetzes über das Bundesgericht

Als befristete Regelung muss Artikel 51a BÜG, so wie er in der vorliegenden Botschaft dargestellt ist, an das neue im Entwurf zu einem Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG) vorgesehene Rechtsmittelsystem angepasst werden. Der Bundesrat hat diesen Gesetzesentwurf in seiner Botschaft vom 28. Februar 2001 (BB1 2001 4480) vorgestellt. Diese Änderung würde die Streichung von Artikel 51a Absätze 1 und 3 BÜG zur Folge haben. Die Zulässigkeitsbedingungen der zukünftigen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten werden Artikel 51a Absatz 1 BÜG nämlich überflüssig machen. Die Beschwerdelegitimation vor dem Bundesgericht wird einzig ein schutzwürdiges Interesse (Art. 83 Abs. 1 Bst. c BGG) und nicht mehr ein rechtliches Interesse voraussetzen, wie es im geltenden Recht erforderlich ist. Die Zulässigkeit der Beschwerden, welche die Verletzung von Artikel 8 und 9 BV rügen, stellt somit kein besonderes Problem mehr dar. Was den Artikel 51a Absatz 3 BÜG betrifft, wird dieser durch Artikel 104 Absätze 1 und 3 BGG ersetzt werden: Die letzte kantonale gerichtliche Instanz muss folglich mindestens die gleiche Überprüfungsbefugnis besitzen wie das Bundesgericht und die Beschwerdelegitimation jeder Person zuerkennen, welche auch berechtigt wäre, eine Beschwerde beim Bundesgericht zu erheben. Die Streichung von Artikel 51a Absatz 3 BÜG hat im Übrigen den Vorteil, dass das Problem der Einhaltung von Artikel 29a BV auf das im Entwurf zum BGG vorgesehene System übertragen wird. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass Artikel 51a Absatz 3 BÜG nicht den Anforderungen von Artikel 29a BV, erster Satz, genügt. Tatsächlich liegt der durch diesen Absatz 3 festgelegte Minimalstandard (im Wesentlichen eine Überprüfung der Verfassungsmässigkeit) unterhalb jenem von Artikel 29a erster Satz BV (freie Überprüfung des Sachverhalts und des Rechts). Der Gesetzesentwurf zum Bundesgesetz über das Bundesgericht konkretisiert Artikel 29a BV, indem er zwischen Entscheiden, welche einen vorwiegend politischen Charakter aufweisen, und anderen Entscheiden unterscheidet. Weist der Entscheid keinen vorwiegend politischen Charakter auf, müssen die Kantone auf Grund der Artikel 80 Absatz 2 und 103 BGG eine Beschwerde an ein Gericht mit einer umfassenden Überprüfungsbefugnis (mit Bezug auf den Sachverhalt und die Rechtsfragen) vorsehen. Weist der Entscheid hingegen einen vorwiegend politischen Charakter auf, können die Kantone die Beschwerde an eine kantonale richterliche Behörde ausschliessen (Art. 80 Abs. 3 BGG). Es muss daher den Kantonen, welche eine umfassende rechtliche Überprüfung der Anwendung des kantona-

len Rechts ausschliessen wollen, überlassen werden, ob sie den vorwiegend politischen Charakter der ablehnenden Entscheide im Zusammenhang mit einer ordentlichen Einbürgerung legitimieren wollen. Setzen die Kantone ihr eigenes Recht um, wird Artikel 29a BV für sie unmittelbar anwendbar. Es ist somit in erster Linie an den kantonalen Gesetzgebern, dafür zu sorgen, dass die verfassungsmässige Rechtsweggarantie respektiert wird (Art. 35 Abs. 2 BV).

Obwohl der Entwurf für ein BGG den Kantonen erlaubt, den Rechtsweg an ein Gericht auszuschliessen, wenn der Entscheid einen vorwiegend politischen Charakter aufweist (Art. 80 Abs. 3 BGG), ist der Bundesrat der Auffassung, dass Artikel 51a Absatz 2 BÜG, so wie er in der vorliegenden Botschaft dargestellt ist, beibehalten werden muss. Diese Bestimmung verpflichtet die Kantone nämlich, im Falle von ablehnenden Entscheiden über Gesuche um ordentliche Einbürgerung eine Beschwerde an ein kantonales Gericht vorzusehen. Durch die Beibehaltung dieser Bestimmung wird vermieden, dass die Kantone sich auf das BGG abstützen und damit einen geringeren Rechtsschutz als der in Artikel 51a BÜG vorgesehene einführen können. Der Rechtsweg an ein kantonales Gericht muss gewährleistet sein, damit die Einhaltung der Grundrechte nicht nur in letzter Instanz durch das Bundesgericht, sondern bereits zuvor durch ein kantonales Gericht überprüft werden kann. Die im BÜG festgelegte Verpflichtung der Kantone, ein Rechtsmittel an ein kantonales Gericht vorzusehen, stellt die Anwendbarkeit von Artikel 29a zweiter Satz BV und Artikel 80 Absatz 3 BGG nicht in Frage. Ausgehend vom Prinzip *a maiori ad minorem* kann der Gesetzgeber in den von Artikel 29a zweiter Satz BV anvisierten Ausnahmefällen den Rechtsweg beibehalten, die Überprüfungsbefugnis des Gerichts jedoch einschränken. Dies geht auch aus Artikel 103 BGG hervor. Die Verpflichtung, dem kantonalen Gericht eine umfassende Überprüfungsbefugnis in Bezug auf die Sachverhaltsfeststellung und die Rechtsfragen zu gewähren, ist nur in den Fällen vorgesehen, in welchen das BGG selbst eine kantonale richterliche Behörde vorschreibt.

Zusammenfassend ist der Bundesrat der Auffassung, dass der Entwurf für ein BGG, über welchen im Parlament bereits diskutiert wird, den Bundesgesetzgeber davon dispensieren wird, über die Frage des vorwiegend politischen Charakters einer Einbürgerungsentscheidung zu legiferieren. Es wird Sache der Kantone sein, die Überprüfungsbefugnis der zuständigen kantonalen richterlichen Behörde festzulegen und damit für die Einhaltung von Artikel 29a BV zu sorgen.

2.5.5.3 Art. 58d: kantonale Rechtsmittelbestimmungen

Da Artikel 51a Absätze 2 und 3 BÜG für die meisten Kantone zur Folge haben wird, dass sie die Regelung des Rechtswegs auf dem Gebiet der ordentlichen Einbürgerung ändern müssen, muss ihnen ein Minimum an Zeit für die Änderung der einschlägigen Gesetze eingeräumt werden. Deshalb räumt ihnen Artikel 58d BÜG eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten der Revision ein. Mit dieser Frist wird die Rechtssicherheit gefördert. Sie hat ausserdem den Vorteil, dass mit ihr dem Bundesrat erlaubt wird, die vorliegende Revision rasch in Kraft zu setzen und damit sicherzustellen, dass die Legitimation zur Einreichung einer staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht nicht mehr mit der Begründung verneint werden kann, das kantonale Recht gewähre keinen Anspruch auf Einbürgerung. Eine Person, deren Gesuch

um ordentliche Einbürgerung willkürlich oder in diskriminierender Weise abgelehnt worden ist, hätte dadurch den Vorteil, dass ab Inkrafttreten der Revision ein rechtlicher Schutz durch das Bundesgericht sichergestellt wäre.

Mit dem Ablauf der einjährigen Übergangsfrist würde Artikel 51a Absätze 2 und 3 BÜG direkt anwendbar. Wäre bis zu diesem Zeitpunkt die kantonale Gesetzgebung nicht angepasst worden, dann müsste eine kantonale richterliche Behörde sich für zuständig erklären, über eine Beschwerde gegen einen Einbürgerungsentscheid zu entscheiden. Dies entspricht der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Artikel 33 des Raumplanungsgesetzes (SR 700) und zu Artikel 6 Absatz 1 der EMRK (Entscheid des Bundesgerichts N° 1P.145/2001 E.8 und 9; BGE 119 Ia 88, 98 E. 7). Da Artikel 51a Absatz 3 BÜG einen Minimalstandard setzt, würde sich die Prüfungsbefugnis der kantonalen Behörde nach den allgemeinen Grundsätzen des kantonalen Rechts bestimmen. Dies bedeutet, dass bei Fehlen eines besonderen Rechtsmittels für die Geltendmachung der bei der staatsrechtlichen Beschwerde zulässigen Beschwerdegründe, namentlich der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten, die kantonale Gerichtsbehörde dieselbe Prüfungsbefugnis haben wird wie bei den andern Beschwerden gegen Entscheide, die in Anwendung von kantonalem Recht ergangen sind. Das heisst, dass die kantonale Gerichtsbehörde das Recht und den Sachverhalt grundsätzlich frei überprüfen können wird.

Sollte das kantonale Recht nicht fristgerecht angepasst worden sein und sollte sich keine kantonale richterliche Behörde für zuständig erklären, eine Beschwerde gegen einen Entscheid über die ordentliche Einbürgerung zu beurteilen, so wird die betroffene Person eine staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht wegen Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts oder wegen Rechtsverweigerung einreichen können. Das Bundesgericht wird daraufhin die Sache an den Kanton zurückweisen können, damit seine richterlichen Behörden bestimmen, welche von ihnen auf Grund von Artikel 51a BÜG zuständig ist, über die Beschwerde zu entscheiden.

2.5.6 Schluss- und Übergangsbestimmungen

2.5.6.1 Wiedereinbürgerung ehemaliger Schweizerinnen (Art. 58)

Nach geltendem Recht kann die ehemalige Schweizerin, die das Schweizer Bürgerrecht vor 1992 durch Heirat verloren hat, nur wieder eingebürgert werden, wenn sie das Gesuch innerhalb von zehn Jahren stellt. Nach Ablauf dieser Frist kann sie das Gesuch nur stellen, wenn ein Härtefall vorliegt.

Angesichts der in der Praxis extensiven Interpretation des Härtefalls und angesichts der seit längerer Zeit verwirklichten Gleichstellung von Mann und Frau im Bereich des Bürgerrechts sollte in diesen Übergangsfällen auf die Befristung der Gesuchstellung verzichtet und Absatz 2 von Artikel 58 BÜG gestrichen werden. Aus heutiger Sicht ist es nicht mehr gerechtfertigt, dass die betroffenen Frauen das Schweizer Bürgerrecht unter altem Recht als Folge der Heirat mit einem Ausländer verloren haben. Die Wiedereinbürgerung soll daher generell immer dann zugelassen werden, wenn die allgemeinen Voraussetzungen der Wiedereinbürgerung erfüllt sind.

Wie bereits unter Ziff. 2.5.1.1 erwähnt, rechtfertigt es sich nicht mehr, die eher künstliche Unterscheidung zwischen «Schweizerinnen durch Abstammung, Adoption und Einbürgerung» sowie «Schweizerinnen durch Heirat» aufrechtzuerhalten. Somit kann auch klar zum Ausdruck gebracht werden, dass es keine verschiedenen Kategorien von Schweizerinnen gibt. Diese Änderung ist umso mehr gerechtfertigt, als etliche der betroffenen Personen inzwischen seit langer Zeit in der Schweiz leben und ohnehin die Voraussetzungen für eine ordentliche Einbürgerung erfüllen würden. Ehemalige Schweizerinnen durch Heirat sollen deshalb inskünftig unter denselben Voraussetzungen wieder eingebürgert werden können wie ehemalige Schweizerinnen, welche ihr früheres Bürgerrecht durch Abstammung, Adoption oder Einbürgerung erworben haben.

Nach dem neuen Artikel 58 Absatz 1 kann die Frau, die vor dem 1. Januar 1992 durch Heirat oder Einbezug in die Entlassung des Ehemannes das Schweizer Bürgerrecht verloren hat, ein Gesuch um Wiedereinbürgerung stellen. Nach Absatz 2 gelten die Artikel 18, 24, 25 und 33–41 sinngemäss. Die Wiedereinbürgerung setzt somit auch in diesen Fällen voraus, dass die Bewerberin mit der Schweiz verbunden ist, die schweizerische Rechtsordnung beachtet und die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

2.5.6.2 Erleichterte Einbürgerung für das Kind einer schweizerischen Mutter (Art. 58a)

Da mit dieser Revision die Art und Weise, wie eine Schweizerin ihr Bürgerrecht erworben hat, irrelevant wird (vgl. Ziff. 2.5.1.1), führt dies auch zu einer Anpassung der Übergangsbestimmung von Artikel 58a.

Der neue Artikel 58a Absatz 1 sieht somit vor, dass das ausländische Kind, das vor dem 1. Juli 1985 geboren wurde und dessen Mutter vor oder bei der Geburt des Kindes das Schweizer Bürgerrecht besass, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen kann, wenn es mit der Schweiz eng verbunden ist. Durch die neue Formulierung wird erreicht, dass neu auch ausländische Kinder einer Schweizerin, welche ihr Bürgerrecht durch Heirat mit einem Schweizer Bürger erworben hat, unter diese Bestimmung fallen. Zudem wurde Artikel 58a durch die Streichung des Wohnsitzerfordernisses in der Schweiz erheblich vereinfacht. Dieses hatte ohnehin seinen Sinn verloren, da seit der letzten Revision von Artikel 58a¹⁰ die erleichterte Einbürgerung unabhängig vom Alter und vom Wohnsitz bei enger Verbundenheit mit der Schweiz immer möglich war. Auch die unterschiedliche Regelung je nachdem, ob das Gesuch vor oder nach der Vollendung des 32. Altersjahres gestellt wird, hat ihre Bedeutung verloren, da in beiden Fällen schon bisher das Gesuch bei enger Verbundenheit mit der Schweiz gestellt werden konnte. Sie wird daher nicht mehr aufrecht-erhalten.

Das Kind erwirbt das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht, das die Mutter besitzt oder zuletzt besass, und damit das Schweizer Bürgerrecht (Abs. 2, entspricht der geltenden Regelung im heutigen Art. 58a Abs. 3).

Artikel 58a Absatz 3 hält fest, dass – falls das Kind eigene Kinder hat – diese ebenfalls ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen können, wenn sie eng mit der

¹⁰ Durch das BG vom 20. Juni 1997, in Kraft seit 1. Dezember 1997 (AS 1997 2370 2371)

Schweiz verbunden sind. Dies entspricht der bereits heute geltenden Praxis, wie sie seit langem im Sinne der Lückenfüllung angewendet wird.

Absatz 4 entspricht ebenfalls der bisherigen Regelung und enthält einen Verweis auf die Anwendbarkeit des in Artikel 26 enthaltenen Grundsatzes über die erleichterte Einbürgerung sowie auf die für alle Einbürgerungsarten geltenden gemeinsamen Bestimmungen.

2.5.6.3 Erleichterte Einbürgerung für Kinder von Schweizerinnen durch Heirat (Aufhebung von Artikel 58b)

Aus den unter Ziffer 2.7.2 erwähnten Gründen ist Artikel 58b gegenstandslos geworden und kann somit aufgehoben werden.

2.5.6.4 Erleichterte Einbürgerung für das ausserhalb der Ehe geborene Kind eines schweizerischen Vaters (Art. 58c)

Artikel 58c ist die Übergangsbestimmung zum neuen Artikel 1 Absatz 2 und entspricht weitgehend dem geltenden, in dieser Revision zu streichenden Artikel 31. Nach Artikel 58c Absatz 1 kann das ausserhalb der Ehe geborene Kind eines schweizerischen Vaters, welches die Voraussetzungen der erwähnten Bestimmung erfüllt, jedoch vor dem Inkrafttreten dieser Gesetzesrevision geboren wurde, vor der Vollendung des 22. Altersjahres ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen. Ist es mehr als 22 Jahre alt, so kann es nach Absatz 2 ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung auch dann noch stellen, wenn es mit der Schweiz eng verbunden ist. Absatz 3 enthält einen Verweis auf die Anwendbarkeit des in Artikel 26 enthaltenen Grundsatzes über die erleichterte Einbürgerung sowie auf die für alle Einbürgerungsarten geltenden gemeinsamen Bestimmungen.

2.5.7 Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes (OG)

Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe c OG wird aufgehoben, damit gegen die Verfügungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über die Erteilung der Zustimmung des Bundes zur ordentlichen Einbürgerung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht möglich wird. Die Beschwerde wird nicht nur von der ausländischen Person (Art. 103 Bst. a OG), sondern auch vom Kanton oder der betroffenen Gemeinde (Art. 103 Bst. c OG und Art. 51 Abs. 2 BüG) eingereicht werden können.

3

Auswirkungen

3.1

Finanzielle und personelle Auswirkungen

3.1.1

Auf den Bund

Die Verfahrensvereinfachungen im Bereiche der ordentlichen Einbürgerung führen zur Abschaffung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung und zu deren Ersatz durch ein blosses Zustimmungsrecht des Bundes. Dieser Umstand und das Bestreben, Einbürgerungen zu fördern, rechtfertigen es nicht mehr, Bundesgebühren für die ordentliche Einbürgerung zu erheben. Ein grosser Teil der heutigen ordentlichen Einbürgerungen betrifft junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer, die in Zukunft von den Kantonen erleichtert eingebürgert werden und für welche der Bund keine Gebühr mehr erheben kann. Dem Bund werden damit jährlich Gebühren von ca. 2,5 Millionen Franken entgehen. Diese Rechtsänderungen für sich allein würden bloss die Einsparung einer Stelle mit sich bringen, wenn man davon ausgeht, dass bereits heute im Rahmen des geltenden Rechts wesentliche Verfahrensvereinfachungen bestehen. Da jedoch gleichzeitig infolge der Senkung der eidgenössischen Wohnsitzfrist von zwölf auf acht Jahre sowie der Einführung einer erleichterten Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer – auch in diesen Fällen wird der Bund zu den Einbürgerungen Stellung nehmen und gegebenenfalls sein Beschwerderecht ausüben – eine erhebliche Zunahme der Gesuchseingänge zu erwarten ist, führt dies zu einem zusätzlichen Stellenbedarf von ca. zwei Stellen. Die Verfahrensvereinfachungen für sich allein in Verbindung mit der Herabsetzung der Frist für die Gesuchstellung und der Einführung einer erleichterten Einbürgerung für ausländische Jugendliche führen somit zu einem zusätzlichen Bedarf von ca. einer Stelle.

Die weiteren Vereinfachungen und neuen Bestimmungen im Bereiche der erleichterten Einbürgerung und der Wiedereinbürgerung werden zu einer Gesuchszunahme führen, welche zurzeit nur schwer abzuschätzen ist. Es ist mit einem zusätzlichen Bedarf von ca. einer Stelle zu rechnen. Es ist zudem mit zusätzlichen Einnahmen durch Einbürgerungsgebühren von rund 200 000 Franken zu rechnen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass – sollten sämtliche in dieser Botschaft enthaltenen Verfassungs- und Gesetzesänderungen angenommen werden – mit einem personellen Mehrbedarf von rund zwei Stellen zu rechnen ist (Fr. 200 000.– plus Arbeitgeberbeiträge). Die dafür benötigten Ressourcen werden grundsätzlich departementsintern aufgefangen. Diesen Grundsatz hat der Bundesrat bereits in seinem Beschluss vom 19. August 1998 zu den Sparvorgaben NOVE DUE gefällt, indem er die erzielten Einsparungen in der Reserve der Departemente belassen hat, damit diese die benötigten Ressourcen selber alimentieren und an ihre Ämter zuteilen können.

Zudem ist mit einem grösseren Gebührenaussfall bei den ordentlichen und mit geringen Mehreinnahmen bei der erleichterten Einbürgerung und der Wiedereinbürgerung zu rechnen. Die finanziellen Mindereinnahmen für den Bund dürften sich gegenüber heute somit auf etwas mehr als 2,5 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Nachzutragen bleibt, dass nach der Änderung der Bürgerrechtsregelung auch die Gebührenverordnung zum Bürgerrechtsgesetz zu revidieren ist.

3.1.2 Auf die Kantone und Gemeinden

Die finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden können je nach dem heute bestehenden Verfahren sehr unterschiedlich sein. Auf Kantone, welche schon heute ihr Verfahren wesentlich vereinfacht und bereits kostendeckende Einbürgerungsgebühren eingeführt haben, werden sich die Änderungen finanziell und personell kaum auswirken. Hingegen wird es für diejenigen Kantone und Gemeinden, welche sehr hohe «Einkaufssummen» an Stelle von kostendeckenden Gebühren kennen, grössere finanzielle Auswirkungen geben. Die Vereinfachung der Einbürgerungsverfahren dürfte jedoch in etlichen Kantonen und Gemeinden auch dazu führen, dass unnötige Kosten eingespart werden können.

3.1.3 Finanzielle Auswirkungen bezüglich Rechtsmittel

Wenn die vorgeschlagene Revision des Bürgerrechtsgesetzes den Rechtsweg an ein Gericht für Entscheide auf dem Gebiet der ordentlichen Einbürgerung öffnet, schreibt sie nicht die Schaffung neuer richterlicher Behörden auf Bundesebene oder Kantonsebene vor. Sie wird also durch die bestehenden Gerichte umgesetzt werden können. Sie verursacht deshalb dem Bund keine nennenswerten zusätzlichen Kosten. Gleiches gilt für die Kantone, es sei denn, diese ziehen es vor, für Beschwerden gegen die Entscheide auf dem Gebiet der ordentlichen Einbürgerung eine besondere richterliche Behörde zu bestellen.

3.2 Auswirkungen auf die Informatik

Die Einbürgerungsvorlage hat zurzeit keine voraussehbaren speziellen Auswirkungen auf den Informatikbereich.

3.3 Statistische Auswirkungen

Die neue Vorlage wird zu einer Zunahme der Einbürgerungen führen. Den statistischen Erhebungen des Bundesamtes für Statistik kann entnommen werden, dass Ende 2000 rund 327 500 in der Schweiz geborene ausländische Personen in unserem Land lebten. Im Weiteren haben rund 110 500 nicht in der Schweiz geborene Personen mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz verbracht. Diese Zahlen beziehen sich auf Personen sämtlicher Alterskategorien. Die vorliegende Revision betrifft jedoch Personen zwischen dem 15. und 24. Altersjahr. Zudem muss unterschieden werden zwischen dem erleichterten Bürgerrechtserwerb von Personen der zweiten Ausländergeneration und dem Bürgerrechtserwerb von Gesetzes wegen für Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation. Zurzeit existieren keine entsprechenden statistische Grundlagen. Es ist daher heute sehr schwer abschätzbar, wie viele Ausländerinnen und Ausländer als Folge der Erleichterungen beim Bürgerrechtserwerb für junge Ausländerinnen und Ausländer pro Jahr zusätzlich das Schweizer Bürgerrecht erwerben werden. Als Richtwert gehen wir von ca. 5000 bis 10 000 Personen aus.

4

Legislaturplanung

Die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer wurde im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 vom 1. März 2000 unter Ziel 11 «Neuorientierung der Ausländerpolitik» als Richtliniengeschäft angekündigt (BBl 2000 2302). Die übrigen Punkte wurden vom Bundesrat auf Grund der Entwicklung in den letzten Jahren erst später in die Vorlage aufgenommen.

5

Verhältnis zum europäischen und internationalen Recht

Die vorgeschlagenen Änderungen der Bundesverfassung und des Bundesgesetzes entsprechen in ihren Grundzügen weitgehend dem Staatsangehörigkeitsrecht vieler anderer europäischer Staaten, wobei jedoch festzuhalten ist, dass im Einbürgerungsbereich jeder europäische Staat autonome Regelungen kennt; es gibt somit kein einheitliches europäisches Staatsangehörigkeitsrecht, und auch die Unionsbürgerschaft gemäss Artikel 17–22 EG-Vertrag knüpft an die Staatsangehörigkeit der EU-Mitgliedsstaaten an.

Obwohl in der Schweiz das Verhältnis der jährlichen Einbürgerungen zur Gesamtbevölkerung im europäischen Vergleich sehr hoch ist (4,2%), kennt unser Land mit 2,2 Prozent eine der tiefsten Einbürgerungsquoten in Europa (vgl. Anhang 8). Unter der Einbürgerungsquote versteht man das Verhältnis der pro Jahr erfolgten Einbürgerungen zur ausländischen Wohnbevölkerung.

Die Schweiz hat im europäischen Vergleich mit zwölf Jahren eine der längsten Wohnsitzfristen. Die meisten Staaten kennen Fristen, welche unter der in dieser Botschaft vorgeschlagenen Frist von acht Jahren liegen (s. Anhang 7). Sehr viele europäische Staaten kennen auch Einbürgerungserleichterungen für ausländische Jugendliche der zweiten Generation sowie den Erwerb der Staatsangehörigkeit bei Geburt im Land (s. ebenfalls Anhang 7). In der Ausgestaltung dieser Regelungen gibt es grosse Unterschiede; oft sind jedoch die Bestimmungen des ausländischen Rechts grosszügiger als diejenigen, welche in dieser Botschaft vorgeschlagen werden. Ausser der Schweiz kennen im Weiteren nahezu alle europäischen Staaten bloss kostendeckende Einbürgerungsgebühren sowie die Möglichkeit, gegen ablehnende Einbürgerungsentscheide Beschwerde zu führen.

Nach Artikel 7 der Konvention über die Rechte des Kindes hat das Kind das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben. Die Schweiz hat zu dieser Bestimmung einen Vorbehalt gemacht, den sie nach der in dieser Botschaft vorgeschlagenen Revision zurückziehen kann, weil der neue Artikel 30a des Bürgerrechtsgesetzes eine erleichterte Einbürgerung für staatenlose Kinder vorsieht. Damit wird zudem dem Auftrag der Bundesverfassung (Art. 38 Abs. 3 BV) Rechnung getragen. Im Weiteren wird das schweizerische Recht ebenfalls völlig in Übereinstimmung mit Artikel 24 Absatz 3 des Internationalen Paktes über zivile und bürgerliche Rechte gebracht, nach welchem jedes Kind das Recht hat, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben. Zudem wird dadurch auch den Grundsätzen der Konvention der UNO über die Verminderung der Staatenlosigkeit Rechnung getragen. Auch für Staaten, die wie die Schweiz dieser Konvention nicht beigetreten sind, gilt sie als wichtige Richtschnur zur Be-

kämpfung der Staatenlosigkeit. Viele Staaten sehen jedoch auf Grund gewisser überholter Bestimmungen davon ab, ihr beizutreten.

Die Europäische Staatsangehörigkeitskonvention vom 6. November 1997, der bereits viele Staaten beigetreten sind, enthält unter den Bestimmungen, die keinen Vorbehalt zulassen, ein Diskriminierungsverbot auf Grund der nationalen Herkunft. Solange ein entsprechendes Diskriminierungsverbot nicht klar nach dem schweizerischen Recht geltend gemacht werden kann, ist es nicht möglich, der Konvention beizutreten.

Daneben enthält die Konvention verschiedene Bestimmungen, welche mit dem schweizerischen Recht nicht übereinstimmen, aber Vorbehalte zulassen, sofern sie Sinn und Zweck der Konvention nicht widersprechen (Bürgerrechtserwerb durch Anerkennung; Wohnsitzfrist von höchstens zehn Jahren für die Einbürgerung; erleichterte Einbürgerung für staatenlose Kinder; Einbürgerungserleichterungen für Ausländer der zweiten Generation sowie für Flüchtlinge und Staatenlose; allgemeines Beschwerderecht und Begründungspflicht bei Ablehnungen von Einbürgerungen; vernünftige Einbürgerungsgebühren und vernünftiger Zeitraum für die Gesundheitsbehandlung; Regelung des Militärdienstes der Doppelbürger).

Sollten die in dieser Botschaft vorgeschlagenen Änderungen der Bundesverfassung und des Bürgerrechtsgesetzes angenommen werden, so wäre ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention möglich. Auch bei einer teilweisen Annahme der vorgeschlagenen Änderungen ist ein Beitritt nicht ausgeschlossen. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Schweiz gemäss ihrer Praxis bei der Unterzeichnung internationaler Konventionen jeweils bestrebt ist, möglichst wenig Vorbehalte anzubringen.

Die vorliegende Revision erfolgt jedoch nicht deshalb, damit die Schweiz der Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention beitreten kann. Viel wichtiger ist es, stossende Mängel des heutigen Einbürgerungssystems (keine Möglichkeit, sich gegen willkürliche Entscheide zu wehren; keine erleichterte Einbürgerung für ausländische Jugendliche der zweiten Generation, übermässig hohe Einbürgerungsgebühren, sehr lange Wohnsitzfristen des Bundes und der Kantone, kompliziertes Einbürgerungsverfahren) zu beheben.

6 Verfassungsmässigkeit

6.1 Allgemeine Bemerkung

Alle in dieser Vorlage vorgeschlagenen Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes haben ihre verfassungsmässige Grundlage in Artikel 38 der Bundesverfassung. Bei allen Gesetzesänderungen, welche eine vorgängige Verfassungsrevision erforderlich machen, findet sich in dieser Botschaft ein entsprechender Hinweis. In diesen Fällen ist jeweils vorerst eine Volksabstimmung betreffend die Änderung des entsprechenden Verfassungsartikels notwendig, bevor die Änderung des Bürgerrechtsgesetzes – hier besteht zusätzlich noch die Möglichkeit des fakultativen Referendums – in Kraft treten kann.

Die Zulassung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen der Bundesbehörden hinsichtlich der Zustimmung zur ordentlichen Einbürgerung (Art. 51 Abs. 3 BüG und Art. 100 Abs. 1 Bst. c OG) stützt sich auf Artikel 190 Absatz 1 BV (Art. 189 Abs. 1 BV gemäss Justizreform).

Die Vorschrift über die staatsrechtliche Beschwerde bei kantonalen Entscheiden auf dem Gebiet der ordentlichen Einbürgerung (Art. 51a Abs. 1 BüG) stützt sich auf Artikel 189 Absatz 1 Buchstabe a BV (Art. 189 Abs. 1 gemäss Justizreform). Die Verpflichtung der Kantone, einen Rechtsweg an eine richterliche Behörde zu schaffen (Art. 51a Abs. 2 und 3 BüG), hat sowohl in Artikel 38 als auch in Artikel 189 BV eine Grundlage.

Artikel 38 Absatz 2 BV gibt dem Bund die Kompetenz, Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone zu erlassen. Gemäss den Materialien bedeutet diese Kompetenz, dass der Bund den Auftrag hat, in diesem Bereich Mindestvorschriften zu erlassen, die eine minimale Gleichbehandlung garantieren sollen (Botschaft. BBl 1997 I 223). Selbst wenn der Bundesrat im Jahre 1982 und 1992 vernehmen liess, dass die Einführung eines Rechtsweges auf kantonalen Ebene eine Änderung der Bundesverfassung voraussetze (BBl 1982 II 135, 1992 VI 551), kann heute mit Blick auf die neue Bundesverfassung angenommen werden, dass die Kompetenz des Bundes auch den Erlass der Mindestvorschriften umfasst, die zur Sicherstellung der Wahrung der Grundrechte unerlässlich sind. Artikel 35 Absatz 2 BV verpflichtet nämlich den Bund, bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zur Verwirklichung der Grundrechte beizutragen. Wenn der Bundesgesetzgeber den Kantonen als Mindeststandard die Wahrung der Grundrechte durch ein Gericht als Verpflichtung auferlegt (Art. 51a Abs. 2 und 3 BüG), dann handelt es sich dabei um den Erlass einer Mindestvorschrift, mit welcher Artikel 35 Absatz 2 BV im Bereich der ordentlichen Einbürgerung konkretisiert wird.

Die zweite verfassungsrechtliche Grundlage kann in Artikel 189 Absatz 1 Buchstabe a BV gefunden werden. Diese Bestimmung überträgt dem Bundesgericht die Kompetenz, über Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte zu entscheiden. Der Bundesgesetzgeber kann folglich die Voraussetzungen des Zugangs zum Bundesgericht regeln: Das schliesst ausser den Voraussetzungen der Zulässigkeit der Beschwerden die Möglichkeit ein, einen Mindeststandard hinsichtlich der kantonalen Vorinstanzen festzulegen. Eine solche Kompetenz ist nicht nur über Artikel 98a OG für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeübt worden, sondern punktuell auch für die staatsrechtliche Beschwerde mit Bezug auf Entscheide, die sich im Wesentlichen auf kantonales öffentliches Recht abstützen (Art. 9 Abs. 2 des Binnenmarktgesetzes, SR 943.02).

Mit dem Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über die Reform der Justiz leitet sich die Kompetenz des Bundes, Vorschriften über kantonale Behörden zu erlassen, welche Vorinstanzen des Bundesgerichts sind, aus Artikel 191*b* Absatz 1 BV ab. Diese Bestimmung auferlegt den Kantonen die Pflicht, richterliche Behörden für die Beurteilung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten zu bestellen. Sie wird durch ein Bundesgesetz konkretisiert werden können (vgl. Art. 80 Abs. 2 und 3, Art. 103–105 des Entwurfs eines Bundesgesetzes über das Bundesgericht). Artikel 191*b* BV wird ergänzt werden mit der Rechtsweggarantie (Art. 29*a* BV). Die Änderungen von Artikel 51a BÜG, die im Anschluss an das Inkrafttreten von Artikel 29*a* BV und des zukünftigen Bundesgesetzes über das Bundesgericht erforderlich werden, wurden vorstehend bereits erörtert (Abschnitt 2.5.5.2 in fine).

11630

Anhänge

- | | |
|-----------|---|
| Anhang 1 | Einbürgerungsarten in der Schweiz |
| Anhang 2 | Kantonaler Rechtsvergleich über die Einbürgerungsvoraussetzungen für junge Ausländerinnen und Ausländer |
| Anhang 3 | Gegenrechtskonvention zwischen den Kantonen BE, FR, GE, JU, NE, VD, ZH |
| Anhang 4 | Kantonale Wohnsitzfristen |
| Anhang 5 | Höchstgebühren für die Einbürgerung in den einzelnen Kantonen |
| Anhang 6 | Kantonale Rechtsmittel |
| Anhang 7 | Europäischer Rechtsvergleich über die materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere für junge Ausländerinnen und Ausländer |
| Anhang 8 | Einbürgerungsquoten in verschiedenen europäischen Staaten |
| Anhang 9 | Staaten, deren Bürger durch Einbürgerung in der Schweiz (nicht) automatisch die Staatsangehörigkeit verlieren |
| Anhang 10 | Einbürgerungen in der Schweiz seit 1978 |
| Anhang 11 | Grafische Darstellung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz |
| Anhang 12 | Statistische Zahlen über die ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz |
| Anhang 13 | Statistische Zahlen über die im Ausland geborenen Ausländer nach Staatsangehörigkeit und Alter |
| Anhang 14 | Statistische Zahlen über die in der Schweiz geborenen Ausländer nach Staatsangehörigkeit und Alter |

Übersicht über die Einbürgerungsarten in der Schweiz

	Ordentliche Einbürgerung	erleichterte Einbürgerung	Wiedereinbürgerung
Gesuchsteller/innen sind	Personen, welche seit zwölf Jahren in der Schweiz wohnen ¹¹	insbesondere ausländische Ehefrauen und Ehemänner von schweizerischen Ehepartnern ¹² sowie ausländische Kinder eines schweizerischen Elternteils ¹³	ehemalige Schweizerinnen und Schweizer, welche das Schweizer Bürgerrecht durch Verwirkung, Heirat oder Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht verloren haben
Einnreichung des Gesuches	– je nach Kanton bei Bund, Kanton oder Gemeinde	– Bund	– Bund
Kompetenz für den Entscheid	– Bund ¹⁴ – Kanton – Gemeinde	– Bund	– Bund
Beschwerderecht	i. d. R. nein ¹⁵	ja	ja
Voraussetzungen Stufe Bund	– 12 Jahre Wohnsitz – Eingliederung – Vertrautsein – Beachten Rechtsordnung – keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit	– Eingliederung – Beachten Rechtsordnung – keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit – zusätzliche Voraussetzungen je nach Gesetzesartikel	– Verbundenheit mit der Schweiz – der Wiedereinbürgerung nicht offensichtlich unwürdig – keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit – zusätzliche Voraussetzungen je nach Gesetzesartikel

11 Doppelzählung der zwischen der Vollendung des 10. und des 20. Lebensjahres in der Schweiz vollbrachten Jahre

12 erleichterte Einbürgerung nach Artikel 27 BÜG nach Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz (davon das letzte vor der Gesuchstellung) sowie nach drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit Schweizer Bürger/in oder erleichterte Einbürgerung nach Artikel 28 BÜG nach sechs Jahren ehelicher Gemeinschaft und enger Verbundenheit mit der Schweiz (also auch bei Wohnsitz im Ausland möglich)

13 von einem Schweizer Vater anerkannte Kinder einer ausländischen Mutter sowie vor dem 1.7.1985 im Ausland geborene Kinder einer schweizerischen Mutter und eines ausländischen Vaters, die noch nicht Schweizer Bürger sind

14 Dreistufiges Verfahren: Bund erteilt Bewilligung, Einbürgerung erfolgt jedoch durch Kanton und Gemeinde

15 Ausnahme: Beschwerde gegen Nichterteilen der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung möglich; bei Gutheissung besteht jedoch kein Anspruch auf Einbürgerung im Kanton oder der Gemeinde

	Ordentliche Einbürgerung	erleichterte Einbürgerung	Wiedereinbürgerung
Voraussetzungen Stufe Kanton ¹⁶	<ul style="list-style-type: none"> – Wohnsitze Voraussetzungen – eigene kantonale Eignungsvoraussetzungen 	<ul style="list-style-type: none"> – keine, nur Anhörungs- und Beschwerde-recht 	<ul style="list-style-type: none"> – keine, nur Anhörungs- und Beschwerde-recht
Voraussetzungen Stufe Gemeinde ¹⁷	<ul style="list-style-type: none"> – Wohnsitze Voraussetzungen – eigene kommunale Eignungsvoraussetzungen 	<ul style="list-style-type: none"> – keine, nur Anhörungs- und Beschwerde-recht 	<ul style="list-style-type: none"> – keine, nur Anhörungs- und Beschwerde-recht

¹⁶ können je nach Kanton sehr unterschiedlich sein

¹⁷ können sehr unterschiedlich sein und bewegen sich innerhalb der Schranken der kantonalen Gesetzgebung

Kantonaler Rechtsvergleich über die Einbürgerungsvoraussetzungen für junge Ausländerinnen und Ausländer

Kanton	Erleichterung
Appenzell Ausserrhodan	Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts für Bewerberinnen und Bewerber, die in den letzten 8 Jahren ununterbrochen im Kanton gewohnt und die Schulen grösstenteils in der Schweiz besucht haben.
Basel-Stadt	Rechtsanspruch auf Einbürgerung nach dreijährigem Wohnsitz in der Gemeinde für Bewerberinnen und Bewerber, die seit insgesamt mindestens 15 Jahren, wovon die letzten 5 Jahre ohne Unterbruch, im Kanton wohnen. Gesetzesrevision in Vorbereitung.
Bern	Bürgerrechtserwerb für Jugendliche, welche die obligatorische Schulbildung mehrheitlich oder ganz nach einem schweizerischen Lehrplan erworben haben und das Gesuch zwischen dem 15. und 25. Altersjahr stellen und seit mindestens 2 Jahren in der Gemeinde wohnen oder gewohnt haben (Dispensierung möglich). Niedrige Pauschalgebühr.
Fribourg	Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der 2. Generation bei Wohnsitz im Kanton während mindestens 2 Jahren, wovon mindestens 1 Jahr in den letzten 2 Jahren vor der Gesuchseinreichung. Keine Einbürgerungsgebühr für Bewerberinnen und Bewerber, welche bei der Einreichung des Gesuchs noch nicht 25 Jahre alt sind.
Genf	Kanzleigegebühr, Verfahrenserleichterungen, Bürgerrechtserwerb nach Wohnsitz von 2 Jahren, wovon 1 Jahr vor der Gesuchseinreichung.
Glarus	Anspruch auf Einbürgerung nach 20-jährigem Wohnsitz in der Schweiz, 15-jährigem Wohnsitz im Kanton und 5-jährigem Wohnsitz (ununterbrochen) in der Gemeinde, sofern der Anspruch innert zweier Jahre geltend gemacht wird (Doppelzählung der Frist zwischen dem 10. und dem 20. Altersjahr). Verfahrenserleichterungen in diesen Fällen.
Graubünden	Ausländerinnen und Ausländer, die seit 20 Jahren (seit 16 Jahren bei Geburt in der Schweiz) ununterbrochen in der gleichen Gemeinde des Kantons wohnen, haben einen Rechtsanspruch auf Erteilung oder Zusage des Gemeindebürgerrechts, wenn sie die übrigen gesetzlichen Eignungsvoraussetzungen erfüllen.
Jura	Verfahrenserleichterungen, Gebührenermässigung, Bürgerrechtserwerb nach Wohnsitz von 2 Jahren.
Neuenburg	Wie Fribourg.

Kanton	Erleichterung
Nidwalden	Verfahrenserleichterungen, doppelte Anrechnung der Wohnsitzjahre im Kanton im Alter von 10 bis 20 Jahren, Kanzleigebühr.
St. Gallen	Verfahrenserleichterungen, Gebührenermässigung, Bürgerrechtserwerb nach Wohnsitz von 5 Jahren, wovon 2 Jahre unmittelbar vor der Gesuchseinreichung (Doppelzählung zwischen dem vollendeten 10. und 20. Altersjahr).
Solothurn	Anspruch auf Einbürgerung in der Gemeinde nach 10-jährigem ununterbrochenem Wohnsitz in der Gemeinde, falls Schulen grösstenteils in der Schweiz besucht wurden und das Gesuch vor der Vollendung des 25. Altersjahres gestellt wird.
Tessin	Erleichterte Einbürgerung für Ausländerinnen und Ausländer, die seit Geburt ununterbrochen im Tessin wohnen und das Gesuch zwischen dem 12. und dem 22. Altersjahr stellen.
Waadt	Einbürgerung nach 2 Jahren Wohnsitz für Bewerberinnen und Bewerber unter 25 Jahre wovon 1 Jahr in den letzten 2 Jahren vor der Gesuchseinreichung. Weitere Voraussetzungen: Schulbildung in der Schweiz, niedrige Pauschalgebühr.
Zürich	Rechtsanspruch auf Einbürgerung in der Gemeinde für die in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländer sowie für nicht in der Schweiz geborene Jugendliche zwischen 16 und 25 Jahren, die in der Schweiz mindestens 5 Jahre eine Volks- oder Mittelschule in einer Landessprache besucht haben und seit 2 Jahren im Kanton wohnen. Gebührenermässigung.
Zug	Rechtsanspruch auf Einbürgerung in der Gemeinde für junge, in der Schweiz geborene und aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer nach mindestens fünfjährigem Wohnsitz im Kanton, sofern das Gesuch vor dem 22. Altersjahr gestellt wird.

Quellen:

1. *«Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz»*

herausgegeben im April 1998 durch:

- Schweizerischer Gemeindeverband, Solothurnstrasse 22, Postfach, 3322 Schönbühl
- Schweizerischer Städteverband, Florastrasse 13, Postfach, 3000 Bern 6
- Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen, Kramgasse 70, Postfach, 3000 Bern 8
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), Quellenweg 9, 3003 Bern - Wabern

2. *«Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern»*

herausgegeben im Dezember 1999 durch:

- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR, GS EDI, 3003 Bern
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), Quellenweg 9, 3003 Bern - Wabern
- Bundesamt für Ausländerfragen BFA, Quellenweg 15, 3003 Bern

Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer

(Übersetzung aus dem Französischen durch das Bundesamt für Ausländerfragen)

Die Regierungen der dieser Konvention beitretenden Kantonen vereinbaren, was folgt:

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

Die übrigen kantonalrechtlichen Bestimmungen bleiben vorbehalten.

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

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

6. Jeder beitretende Kanton kann die vorliegende Konvention mit vorgängiger Benachrichtigung der übrigen beigetretenen Kantone unter Einhaltung einer Frist von mindestens sechs Monaten kündigen.

7. Jeder der vorliegenden Konvention nicht beigetretene Kanton kann gegenüber einem beigetretenen Kanton, der sodann die übrigen beigetretenen Kantone benachrichtigt, schriftlich erklären, dieser beitreten zu wollen.

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

16. Dezember 1994

Die kantonalen Wohnsitzfristen bei der ordentlichen Einbürgerung

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

Kanton	Mindestdauer des Wohnsitzes
AR	3 Jahre im Kanton
BE	2 Jahre, Ausnahmen möglich
FR	3 Jahre im Kanton
GE	2 Jahre
JU	2 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde
LU	mindestens 3 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde
NE	die 3 letzten Jahre vor der Gesuchseinreichung ununterbrochen im Kanton
SH	2 Jahre im Kanton und in der Einbürgerungsgemeinde
ZH	mindestens 2 Jahre ununterbrochen in der Einbürgerungsgemeinde

2. Kantone mit langen Wohnsitzfristen (zehn bis zwölf Jahre)

Kanton	Mindestdauer des Wohnsitzes
NW	12 Jahre, 3 Jahre in der Gemeinde
UR	10 Jahre ununterbrochen im Kanton

3. Kantone mit mittleren Wohnsitzfristen (fünf oder sechs Jahre)

Kanton	Mindestdauer des Wohnsitzes
AG	5 Jahre im Kanton, 3 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde
AI	5 Jahre im Kanton
BL	5 Jahre im Kanton
BS	5 Jahre im Kanton, wovon die letzten 3 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde
GL	6 Jahre im Kanton, wovon die letzten 3 in der Einbürgerungsgemeinde
GR	6 Jahre im Kanton
OW	5 Jahre
SG	5 Jahre im Kanton
SO	6 Jahre im Kanton

Kanton	Mindestdauer des Wohnsitzes
SZ	In der Regel 5 Jahre in einer Schwyzer Gemeinde
TG	6 Jahre im Kanton, wovon 3 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde
TI	5 Jahre im Kanton, 3 Jahre in der Einbürgerungsgemeinde
VD	5 Jahre im Kanton, 1 bis 5 Jahre in der Gemeinde
VS	5 Jahre im Kanton
ZG	5 Jahre im Kanton, wovon die letzten 3 Jahre ununterbrochen in der Einbürgerungsgemeinde

Quelle: «Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz»

herausgegeben im April 1998 durch:

- Schweizerischer Gemeindeverband, Solothurnstrasse 22, Postfach, 3322 Schönbühl
- Schweizerischer Städteverband, Florastrasse 13, Postfach, 3000 Bern 6
- Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen, Kramgasse 70, Postfach, 3000 Bern 8
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), Quellenweg 9, 3003 Bern - Wabern

Übersicht über die Höchstgebühren für die Einbürgerung in den einzelnen Kantonen

Kanton	Kommunale Höchstgebühren für die ordentliche Einbürgerung in Sfr.	Kommunale Höchstgebühren für in der Schweiz aufgewachsene ausländische Jugendliche in Sfr.
AG	Fr. 5000.–	Fr. 750.–
AI	Mindestlohn oder $\frac{1}{12}$ des Jahreseinkommens	–
AR	Fr. 2000.–	–
BE	Fr. 10 000.–	Fr. 200.–
BL	min. Fr. 500.– max. $\frac{1}{12}$ des steuerbaren Jahreseinkommens	Fr. 500.–
BS	Fr. 10 000.–	Fr. 600.–
FR	Fr. 10 000.–	Fr. 2000.–
GE	Fr. 2200.– (Kanton)	Fr. 300.– (Kanton)
GL	Fr. 6000.–	–
GR	Fr. 3000.–	–
JU	Fr. 2000.–	Fr. 600.–
LU	Fr. 10 000.–	–
NE	Fr. 10 000.–	–
NW	Fr. 7500.–	–
OW	bis ca. Fr. 15 000.–	–
SG	Grundtaxe: Fr. 300.– + Zuschläge je nach Einkommen	–
SH	Fr. 5000.–	Fr. 750.–
SO	Fr. 18 000.– (Höchstsatz)	–
SZ	Fr. 3000.–	–
TG	Fr. 10 000.–	Fr. 200.–
TI	Fr. 10 000.–	–
UR	Fr. 10 000.–	Tarifermässigung
VD	Fr. 500.–	Fr 100.–
VS	Fr. 15 000.–	–
ZG	Fr. 10 000.–	–
ZH	Fr. 50 000.–	Tarifermässigung

Quelle: «Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz»

herausgegeben im April 1998 durch:

- Schweizerischer Gemeindeverband, Solothurnstrasse 22, Postfach, 3322 Schönbühl
- Schweizerischer Städteverband, Florastrasse 13, Postfach, 3000 Bern 6

- Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen, Kramgasse 70, Postfach, 3000 Bern 8
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), Quellenweg 9, 3003 Bern - Wabern

Tabellarische Übersicht über die kantonalen Rechtsmittel gegen Einbürgerungsentscheide

Kanton	Rechtsmittel
AG	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Rechtsmittel gegen Entscheide der Gemeindeversammlung, des Einwohnerrats, des Grossen Rats und der Einbürgerungskommission – Beschwerdemöglichkeit gegen Beschlüsse des Gemeinderats und gegen Verfügungen des Departements des Innern
AI	Keine
AR	Bei Rechtsanspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts Rekurs an Regierungsrat
BE	Keine Beschwerdemöglichkeit ausgenommen bei Verfahrensmängeln
BL	Keine
BS	<ul style="list-style-type: none"> – Rekurs an Regierungsrat gegen Entscheide der Bürgergemeinde bezüglich Einbürgerungen nach § 17 KBüG – Einspruch gegen Einwände des Kantons oder der Bürgergemeinde zur Erteilung der eidgenössischen Bewilligung (§ 12 VO)
FR	Keine
GE	Grosser Rat kann Entscheide des Staatsrats auf Gesuch der Gemeinde oder des Gesuchstellers hin überprüfen. Wird der ablehnende Entscheid bestätigt, kann der Gesuchsteller sein Gesuch nach Ablauf eines Jahres nochmals stellen
GL	Gegen Entscheide des Gemeinderats und der Direktion des Innern kann beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden. Gegen Entscheide des Regierungsrats kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden
GR	Keine Beschwerdemöglichkeit - auch für die Gemeinde - gegen Entscheide des Service de l'état civil des habitants
JU	Recours de l'intéressé et de la commune contre une décision du Service de l'état civil et des habitants
LU	Keine
NE	Lehnt der Gemeinderat die Einbürgerung ab, hat die Bewerberin das Recht, innert 60 Tagen den Staatsrat um die Erlaubnis, sich in einer anderen Gemeinde einbürgern zu lassen, zu ersuchen. Dieses Recht kann nur einmal ausgeübt werden.
NW	Einspracherecht jedes Aktivbürgers innerhalb von 20 Tagen nach Veröffentlichung des Gesuchs im Amtsblatt. Kein Rechtsmittel für Gesuchsteller

Kanton	Rechtsmittel
OW	Keine
SG	Keine
SH	Keine
SO	Auf Gemeindeebene nach Gemeindegesetz (Aufnahmepflicht, wenn Ausländer die Voraussetzungen erfüllt und in den letzten 10 Jahren ununterbrochen in der Gemeinde gelebt hat, die Schulen grösstenteils in der Schweiz besucht hat und das Gesuch vor dem vollendeten 25. Altersjahr gestellt wird)
SZ	Keine
TG	Keine (aber vorläufige Klärung auf Grund eines zurzeit hängigen Rekurses beim Departement für Justiz)
TI	– Kein Rechtsmittel gegen Entscheide der Gemeindelegislative und des Grossen Rats. – Rekurs gegen Entscheide des Staatsrats an kant. Appellationsgericht
UR	Entscheide des Regierungsrats über Gesuche, die den gesetzlichen Voraussetzungen nicht entsprechen, können beim Landrat mit Rekurs angefochten werden
VD	Keine. Der Gesuchsteller hat aber das Recht, angehört zu werden, wenn die objektiven Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind
VS	Wird das Bürgerrecht ohne gerechtfertigte Gründe abgelehnt, kann die Bewerberin oder der Bewerber beim Staatsrat Beschwerde führen
ZG	Beschwerde gegen Entscheide des Bürgerrats, der Bürgerversammlung und der Direktion des Innern
ZH	– Bei Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht eine Rekursmöglichkeit. – Entscheide des Grossen Gemeinderats oder der Gemeindeversammlungen können bezüglich Verfahrensvorschriften und übergeordnetes Recht weitergezogen werden

Quelle: «Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz»

herausgegeben im April 1998 durch:

- Schweizerischer Gemeindeverband, Solothurnstrasse 22, Postfach, 3322 Schönbühl
- Schweizerischer Städteverband, Florastrasse 13, Postfach, 3000 Bern 6
- Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen, Kramgasse 70, Postfach, 3000 Bern 8
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), Quellenweg 9, 3003 Bern - Wabern

Europäischer Rechtsvergleich

Einbürgerungsvoraussetzungen für junge Ausländer

Land	Normale Wohnsitzfrist für die Einbürgerung	Besondere Bestimmungen für junge Ausländer
Belgien	5 Jahre	<p>Bürgerrechtserwerb bei Geburt im Land, sofern ein Elternteil im Land geboren wurde und bei Geburt des Kindes seit 5 Jahren dort wohnt.</p> <p>Option zwischen 18 und 22 Jahren bei Geburt im Land und Wohnsitz zwischen 14 und 18 Jahren oder Wohnsitz von insgesamt 9 Jahren.</p> <p>Erleichterte Einbürgerung durch Erklärung zwischen 18 und 30 Jahren bei Geburt im Land und Wohnsitz seit Geburt.</p>
Deutschland	8 Jahre	<p>Erleichterte Einbürgerung zwischen 16 und 23 Jahren nach Wohnsitz von 8 Jahren, wenn 6 Jahre die Schule im Bundesgebiet besucht wurde, davon mindestens 4 Jahre in allgemeinbildender Schule.</p> <p>Bürgerrechtserwerb bei Geburt im Land, wenn ein Elternteil seit 8 Jahren im Land wohnt.</p> <p>Option zwischen der deutschen und ausländischen Staatsangehörigkeit zwischen dem 18. und dem 23. Altersjahr.</p>
Dänemark	7 Jahre	<p>Bürgerrechtserwerb durch Erklärung zwischen 21 und 23 Jahren, nach Wohnsitz von 5 Jahren vor 16. Altersjahr und seitherigem Wohnsitz.</p>
Finnland	5 Jahre	<p>Wie Dänemark.</p>
Frankreich	5 Jahre	<p>Bürgerrechtserwerb durch Geburt im Land, wenn bereits ein Elternteil im Land geboren wurde.</p> <p>Bürgerrechtserwerb im Zeitpunkt der Volljährigkeit, bei Geburt im Land sowie Wohnsitz im Land während 5 Jahren seit dem 11. Altersjahr.</p> <p>Bürgerrechtserwerb durch Erklärung ab dem 13. Altersjahr bei Geburt im Land und Wohnsitz von mindestens 5 Jahren seit dem 8. Altersjahr.</p>

Land	Normale Wohnsitzfrist für die Einbürgerung	Besondere Bestimmungen für junge Ausländer
Griechenland	8 Jahre	Keine Mindestwohnsitzfrist für im Land geborene und wohnende Personen.
Grossbritannien	5 Jahre	Bürgerrechtserwerb bei Geburt im Land, sofern ein Elternteil seit 5 Jahren dort wohnt.
Irland	4 Jahre	Bürgerrechtserwerb bei Geburt im Land.
Island	5 Jahre	Wie Dänemark.
Italien	10 Jahre, 4 Jahre für Angehörige der EU	Bürgerrechtserwerb durch Erklärung bei Erlangung der Volljährigkeit, bei Geburt im Land und seitherigem Wohnsitz. Erleichterte Einbürgerung bei Geburt im Land und Wohnsitz von 3 Jahren, Gesuchstellung bis spätestens 1 Jahr nach Erlangen der Volljährigkeit.
Niederlande	5 Jahre	Automatischer Erwerb der 2. im Land geborenen Ausländergeneration.
Norwegen	7 Jahre	Bürgerrechtserwerb durch Erklärung zwischen 21 und 23 Jahren, wenn seit dem 16. Altersjahr 5 Jahre im Land wohnhaft.
Österreich	10 Jahre, 4 Jahre für Angehörige der EU und des Europäischen Wirtschaftsraumes	
Portugal	6 Jahre	Bürgerrechtserwerb bei Geburt im Land, sofern Elternteil seit 6 Jahren dort wohnhaft.
Schweden	5 Jahre	Wie Dänemark, Gesetzesrevision in Vorbereitung. Bürgerrechtserwerb durch Erklärung für im Land geborene oder vor dem 13. Altersjahr eingereiste Kinder nach Wohnsitz von 5 Jahren. Erklärung muss vor dem 20. Altersjahr abgegeben werden.
Spanien	10 Jahre	Erleichterte Einbürgerung, sofern im Land geboren und seit 1 Jahr dort wohnhaft.

Einbürgerungsquoten in verschiedenen europäischen Staaten

Land	Jahr	Bevölkerungstotal	Total der ausländischen Wohnbevölkerung	Anzahl Einbürgerungen	Einbürgerungsquote gemessen an der ausländischen Wohnbevölkerung	Einbürgerungsquote gemessen an der Gesamtbevölkerung
Schweiz	2000	7 206 100 ¹⁸	1 422 300 ¹⁹	30 452	2,141%	0,4226%
Österreich	2000	8 110 200	757 900	24 300	3,206%	0,3%
Schweden	2000	8 882 792	477 312	43 474	9,108%	0,489%
Italien ²⁰	2000	57 884 017	1 464 589	11 566	0,79%	0,02%
Norwegen	2000	4 503 000	184 337	9 500	5,154%	0,211%
Frankreich	1999	58 520 688	3 263 186	136 435	4,181%	0,233%
Belgien ²¹	1999	10 213 752	891 980	24 196	2,713%	0,237%
Deutschland	1999	82 163 500	7 336 100	143 300	1,953%	0,174%
Grossbritannien (UK) ²¹	1999	59 501 000	2 018 000	97 120	4,813%	0,163%

¹⁸ Provisorische Angaben.

¹⁹ Provisorische Angaben.

²⁰ Italien kennt zusätzlich den Bürgerrechtserwerb durch Option. Diese Einbürgerungen sind folglich in den entsprechenden Statistiken nicht enthalten.

²¹ Belgien und UK kennen zusätzlich den automatischen Bürgerrechtserwerb (Jus Soli). Diese automatischen Einbürgerungen sind in den entsprechenden Statistiken folglich nicht enthalten.

Land	Jahr	Bevölkerungstotal	Total der ausländischen Wohnbevölkerung	Anzahl Einbürgerungen	Einbürgerungsquote gemessen an der ausländischen Wohnbevölkerung	Einbürgerungsquote gemessen an der Gesamtbevölkerung
Dänemark	1999	5 319 000	256 276	12 416	4,845%	0,233%
Niederlande ²²	1998	15 760 200	662 000	59 200	8,943%	0,376%

Quellen: Statistikämter der entsprechenden Länder und Botschaftsauskünfte in der Schweiz.

²² Die Niederlande kennen zusätzlich den automatischen Bürgerrechtserwerb (*Ius Soli*). Diese automatischen Einbürgerungen sind in den entsprechenden Statistiken folglich nicht enthalten.

Staaten, deren Bürger durch Einbürgerung in der Schweiz ihre Staatsangehörigkeit automatisch verlieren²³

Äthiopien	18	Luxemburg	18
Andorra	18	Madagaskar	21
Australien	18	Malaysia**	
Belarus (Weissrussl.)		Mali	21
Belgien	18	Mexiko	18
Bolivien	21	Mosambik	18
Brasilien	21	Nepal	
Burundi	21	Neuseeland**	21
China (Volksrepublik)	18	Nicaragua	21
Costa Rica	18	Niederlande	18
Dänemark	18	Nigeria	21
Deutschland*	18	Norwegen	18
Dom. Republik	18	Österreich*	19
Ecuador***	18	Pakistan	18
Elfenbeinküste	21	Panama	21
Estland		Paraguay	22
Finnland	18	Peru	
Gabun	21	Philippinen	21
Georgien		Rwanda	18
Ghana	21	Sambia	16
Haiti	21	Senegal	21
Honduras	21	Somalia	18
Indien		Spanien*	18
Indonesien	18	Südkorea	20
Irak	18	Südafrika	21
Island		Sri-Lanka	18
Japan	20	Tansania	18
Kamerun	21	Thailand	20
Kapv. Republik	18	Trinidad Tobago	18
Kenia	21	Tonga	
Kongo	21	Tschechien	18
Kuba	18	Tunesien**	20
Kuwait		Uganda	21
Liberia	21	Ukraine	
Libyen	21	Venezuela	18
Litauen			

* / ** / *** = Siehe Erklärungen am Schluss des Anhangs 9

²³ Diese Liste beruht auf Informationen, die dem Bundesamt für Ausländerfragen am 21. August 2001 zur Verfügung standen. Für die Richtigkeit kann keine Gewähr übernommen werden. Verbindliche Informationen können ausschliesslich die zuständigen Behörden der einzelnen Staaten erteilen (in der Schweiz die entsprechenden diplomatischen oder konsularischen Vertretungen). Dort, wo es bekannt ist, wird das Volljährigkeitsalter aufgeführt.

Staaten, deren Bürger durch Einbürgerung in der Schweiz ihre Staatsangehörigkeit nicht verlieren²⁴

Afghanistan		Polen	18
Ägypten	21	Portugal	18
Albanien	18	Rumänien	18
Algerien	19	Russland	
Argentinien	21	San Marino	21
Bosnien-Herzegowina		Schweden	18
Bulgarien	18	Seychellen	
Chile	21	Sierra Leone	21
China (Taiwan)	20	Singapur	21
El Salvador	21	Slowakei	
Frankreich	18	Slowenien	
Gambia	21	St. Lucia	
Griechenland	18	Sudan	21
Grossbritannien	18	Syrien	18
Guatemala	18	Togo	
Hongkong	21	Tschad	20
Iran		Türkei	18
Irland		Ungarn	18
Israel	18	Uruguay	21
Italien	18	USA	18
Jemen	18	Vietnam	18
Jordanien	18	Zypern	18
Jugoslawien	18		
Kambodscha			
Kanada			
Kasachstan			
Kolumbien	21		
Kroatien			
Laos	18		
Lettland	18		
Libanon	18		
Liechtenstein	20		
Malta	18		
Marokko	21		
Mazedonien			
Moldau	18		
Nordirland	18		

²⁴ Diese Liste beruht auf Informationen, die dem Bundesamt für Ausländerfragen am 21. August 2001 zur Verfügung standen. Für die Richtigkeit kann keine Gewähr übernommen werden. Verbindliche Informationen können ausschliesslich die zuständigen Behörden der einzelnen Staaten erteilen (in der Schweiz die entsprechenden diplomatischen oder konsularischen Vertretungen). Dort, wo es bekannt ist, wird das Volljährigkeitsalter aufgeführt.

- * Angehörige dieser Staaten können in gewissen Fällen bei ihren Heimatbehörden ein Gesuch um Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit stellen. Genauere Auskünfte erteilen die entsprechenden diplomatischen oder konsularischen Vertretungen.
- ** Die bisherige Staatsangehörigkeit geht zwar nicht automatisch verloren, kann jedoch aberkannt werden.
- *** Verlust nur bei nicht gebürtigen Equadorianern

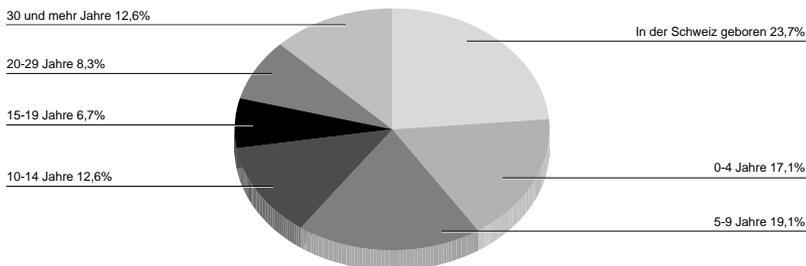
Einbürgerungen, Wiedereinbürgerungen und erleichterte Einbürgerungen seit 1978 (Gesamtübersicht)

Jahr	Einbürgerungsbewilligungen		Kantonale Einbürgerungen		Wiedereinbürgerungen		Erleichterte Einbürgerungen		Gesamttotal der Eingebürgerten	
	Entscheide	Personen	Personen	Personen	Personen	Personen	Personen	Personen	Personen	Personen
1978	4 348	8 188	8 586	393	810	9 789				
1979	4 950	8 320	8 475	456	839	9 770				
1980	5 075	8 156	8 780	380	915	10 075				
1981	5 052	8 439	7 848	547	597	8 992				
1982	5 565	9 448	8 689	436	636	9 761				
1983	5 436	8 564	8 034	392	636	9 062				
1984	5 890	8 924	7 821	533	734	9 088				
1985	5 817	8 350	8 331	614	435	9 380				
1986	5 156	7 131	7 423	584	85	8 092				
1987	4 894	6 721	6 781	650	121	7 552				
1988	4 567	5 916	6 558	911	126	7 595				
1989	4 620	5 891	6 445	871	402	7 718				
1990	4 116	5 283	5 127	719	337	6 183				
1991	4 194	5 611	4 994	549	329	5 872				
1992	3 467	5 006	5 380	323	4 500	10 203				
1993	5 093	8 021	6 216	313	6 373	12 902				
1994	7 867	12 506	8 340	343	6 575	15 258				
1995	7 285	11 871	11 257	254	5 942	17 453				
1996	7 618	12 913	12 548	326	7 203	20 077				
1997	8 529	13 692	12 912	288	6 260	19 460				

Jahr	Einbürgerungsbewilligungen		Kantonale Einbürgerungen		Wiedereinbürgerungen		Erleichterte Einbürgerungen		Gesamttotal der Eingebürgerten	
	Entscheide	Personen	Personen	Personen	Personen	Personen	Personen	Personen	Personen	Personen
1998	9 794	15 736	14 278	248	7 179	21 705				
1999	9 924	16 135	14 634	246	6 818	21 698				
2000	12 419	19 914	20 418	275	9 759	30 452				
Total	141 676	220 736	209 875	10 651	67 611	288 137				

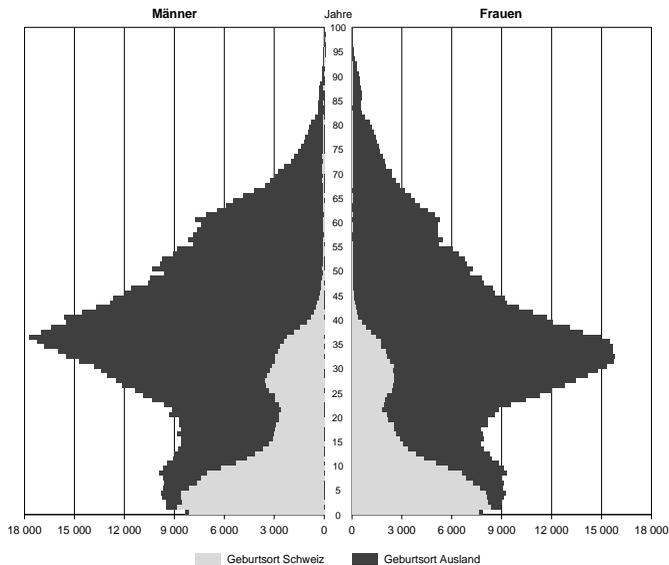
Grafische Darstellung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz

A4.1 Aufenthaltler* und Niedergelassene nach Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz am 31.12.2000



*inkl. Kurzaufenthalter (>=12 Monate)

A4.2 Jahresaufenthalter* und Niedergelassene nach Geburtsort, Alter und Geschlecht am 31. Dezember 2000



* inkl. Kurzaufenthalter (> = 12 Monate)

Quelle: Bundesamt für Statistik

Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz – Bericht 2001

Aufenthalter und Niedergelassene²⁵ nach Staatsangehörigkeit, Geburtsort und Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz 2000

Staatsangehörigkeit	Total		Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz						
	in der Schweiz geboren		im Ausland geboren						
	0-4 Jahre	5-9 Jahre	10-14 Jahre	15-19 Jahre	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30+ Jahre		
Total	1 384 382	327 539	237 168	263 895	174 677	92 282	56 719	57 753	174 349
Europa	1 241 341	309 681	176 369	235 998	157 263	82 521	51 608	55 810	172 091
EU / EFTA - Staaten	799 650	211 021	111 834	97 430	82 012	51 933	35 502	46 036	163 882
Deutschland	108 815	13 862	32 800	14 496	9 582	5 854	3 965	4 339	23 917
Frankreich	59 813	8 025	17 529	8 293	5 740	3 915	2 603	3 096	10 612
Italien	319 641	122 168	13 288	14 724	15 987	17 095	16 208	24 480	95 691
Österreich	28 912	4 728	4 554	2 946	2 252	1 350	1 148	1 532	10 402
Portugal	134 675	27 518	19 300	41 309	32 076	10 855	2 090	914	613
Spanien	83 405	25 269	4 117	7 019	10 178	8 210	6 039	8 131	14 442
Übrige Staaten	64 389	9 451	20 246	8 643	6 197	4 654	3 449	3 544	8 205
Nicht EU / EFTA - Staaten	441 691	98 660	64 535	138 568	75 251	30 588	16 106	9 774	8 209
Ex-Jugoslawien	337 335	70 543	43 840	124 593	61 236	19 701	8 266	4 662	4 494
Türkei	79 476	26 629	7 951	9 648	12 428	8 867	7 010	4 701	2 242
Übrige Staaten	24 880	1 488	12 744	4 327	1 587	2 020	830	411	1 473

25 Inkl. Kurzaufenthalter (≥12 Monate)

Staatsangehörigkeit	Total	in der Schweiz geboren		im Ausland geboren							
		Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz									
		0-4 Jahre	5-9 Jahre	10-14 Jahre	15-19 Jahre	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30+ Jahre			
Afrika	31 970	4 400	12 765	7 286	3 567	2 312	877	397	366		
Amerika	45 500	2 782	24 463	8 918	3 085	2 752	1 510	909	1 081		
Nordamerika	16 919	1 154	9 539	2 395	1 200	757	522	480	872		
Südamerika	28 581	1 628	14 924	6 523	1 885	1 995	988	429	209		
Asien	62 909	10 485	21 956	11 352	10 605	4 614	2 634	587	676		
Ozeanien	2 430	122	1 577	320	146	73	77	43	72		
Staatenlos, unbekannt	232	69	38	21	11	10	13	7	63		

Quelle: Bundesamt für Statistik

Im Ausland geborene Ausländer²⁶ nach Staatsangehörigkeit und Alter 2000

Staatsangehörigkeit	Bestand am 31. Dezember							
	Total	0-4 Jahre	5-9 Jahre	10-14 Jahre	15-19 Jahre	20-24 Jahre	25-34 Jahre	35+ Jahre
Total	1 056 843	7 920	23 388	45 098	55 665	73 864	229 556	621 352
Europa	931 660	5 908	19 834	39 556	47 629	62 035	187 099	569 599
EU / EFTA - Staaten	588 629	4 008	7 764	12 135	16 173	25 719	108 214	414 616
Deutschland	94 953	1 037	1 496	1 649	1 731	3 809	20 161	65 070
Frankreich	51 788	682	1 093	1 184	1 356	2 672	12 208	32 593
Italien	197 473	436	910	1 704	2 454	4 066	21 004	166 899
Österreich	24 184	185	223	241	308	636	4 148	18 443
Portugal	107 157	510	2 212	5 191	7 306	9 281	30 439	52 218
Spanien	58 136	120	328	832	1 558	2 649	8 829	43 820
Übrige Staaten	54 938	1 038	1 502	1 334	1 460	2 606	11 425	35 573
Nicht EU / EFTA - Staaten	343 031	1 900	12 070	27 421	31 456	36 316	78 885	154 983
Ex-Jugoslawien	266 792	1 275	10 732	24 702	26 799	28 356	55 602	119 326
Türkei	52 847	179	638	1 652	3 480	5 538	15 018	26 342
Übrige Staaten	23 392	446	700	1 067	1 177	2 422	8 265	9 315
Afrika	27 570	289	678	1 284	1 461	2 447	10 516	10 895

²⁶ Aufenthaltler und Niedergelassene (inkl. Kurzaufenthalter ≥ 12 Monate)

Staatsangehörigkeit	Bestand am 31. Dezember							
	Alter	0-4 Jahre	5-9 Jahre	10-14 Jahre	15-19 Jahre	20-24 Jahre	25-34 Jahre	35+ Jahre
	Total							
Amerika	42 718	978	1 695	2 306	2 853	3 657	13 168	18 061
Nordamerika	15 765	540	742	744	944	919	3 475	8 401
Südamerika	26 953	438	953	1 562	1 909	2 738	9 693	9 660
Asien	52 424	668	1 094	1 876	3 596	5 603	17 971	21 616
Ozeanien	2 308	74	86	73	119	113	773	1 070
Staatenlos, unbekannt	163	3	1	3	7	9	29	111

Quelle: Bundesamt für Statistik

In der Schweiz geborene Ausländer²⁷ nach Staatsangehörigkeit und Alter 2000

Staatsangehörigkeit	Bestand am 31. Dezember							
	Alter	0-4 Jahre	5-9 Jahre	10-14 Jahre	15-19 Jahre	20-24 Jahre	25-34 Jahre	35+ Jahre
Total	327 539	83 014	70 718	40 953	27 576	24 082	55 098	26 098
Europa	309 681	75 006	64 995	38 531	26 579	23 777	54 838	25 955
EU / EFTA - Staaten	211 021	36 603	32 612	24 165	19 238	20 403	52 310	25 690
Deutschland	13 862	3 096	1 969	1 148	849	995	2 974	2 831
Frankreich	8 025	2 122	1 457	991	682	512	1 147	1 114
Italien	122 168	13 123	13 889	12 908	12 120	13 466	38 345	18 317
Österreich	4 728	541	432	341	329	388	1 389	1 308
Portugal	27 518	11 875	9 711	4 213	1 100	316	243	60
Spanien	25 269	3 481	3 546	3 363	3 242	3 885	6 598	1 154
Übrige Staaten	9 451	2 365	1 608	1 201	916	841	1 614	906
Nicht EU / EFTA - Staaten	98 660	38 403	32 383	14 366	7 341	3 374	2 528	265
Ex-Jugoslawien	70 543	31 205	24 874	8 591	3 428	1 281	1 084	80
Türkei	26 629	6 734	7 139	5 546	3 749	2 042	1 361	58
Übrige Staaten	1 488	464	370	229	164	51	83	127
Afrika	4 400	1 975	1 367	673	272	48	44	21

²⁷ Aufenthaltler und Niedergelassene (inkl. Kurzaufenthalter ≥ 12 Monate)

Staatsangehörigkeit	Bestand am 31. Dezember							
	Alter							
	Total	0-4 Jahre	5-9 Jahre	10-14 Jahre	15-19 Jahre	20-24 Jahre	25-34 Jahre	35+ Jahre
Amerika	2782	1149	605	476	251	130	105	66
Nordamerika	1 154	460	254	154	86	60	84	56
Südamerika	1 628	689	351	322	165	70	21	10
Asien	10 485	4 818	3 712	1 246	463	117	99	30
Ozeanien	122	61	20	7	6	9	11	8
Staatenlos, unbekannt	69	5	19	20	5	1	1	18

Quelle: Bundesamt für Statistik

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	1912
1 Allgemeiner Teil	1915
1.1 Ausgangslage	1915
1.2 Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und der dritten Generation	1917
1.2.1 Allgemeines	1917
1.2.2 Einführung einer erleichterten Einbürgerung für ausländische Jugendliche der zweiten Generation	1919
1.2.2.1 Verfassungsrevision	1919
1.2.2.2 Gesetzesrevision	1919
1.2.3 Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation durch Geburt in der Schweiz	1920
1.2.3.1 Allgemeines	1920
1.2.3.2 Verfassungsrevision	1921
1.2.3.3 Gesetzesrevision	1921
1.3 Rechtsmittel gegen die Ablehnung eines Gesuchs um ordentliche Einbürgerung	1921
1.3.1 Beschwerdewege im geltenden Recht	1921
1.3.1.1 Gegen die Ablehnung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung	1921
1.3.1.2 Gegen den ablehnenden Einbürgerungsentscheid eines Kantons oder einer Gemeinde	1922
1.3.2 Die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie	1923
1.3.3 Die Rechtswege gemäss Botschaft über die Totalrevision der Bundesrechtspflege	1923
1.3.4 Konzept: eine beschränkte Bundeslösung	1925
1.4 Einbürgerungsgebühren	1925
1.5 Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung	1926
1.5.1 Doppelspurigkeiten im Verfahren	1926
1.5.2 Verfassungsrevision	1927
1.5.3 Gesetzesrevision	1928
1.6 Wohnsitzfristen bei der ordentlichen Einbürgerung	1929
1.7 Weitere wichtige Punkte der Vorlage	1929
1.8 Unterteilung der Vorlage in zwei Bundesbeschlüsse zur Verfassungsrevision und drei Bundesgesetze zur Gesetzesrevision	1930
1.8.1 Vorbemerkung	1930
1.8.2 Zwei Bundesbeschlüsse zur Verfassungsrevision	1930
1.8.3 Drei Bundesgesetze zur Änderung des Bürgerrechtsgesetzes	1931
1.8.3.1 Erleichterte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation / Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung (Entwurf A2)	1931
1.8.3.2 Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation (Entwurf B2)	1931

1.8.3.3	Bürgerrechtserwerb von Personen schweizerischer Herkunft, Gebühren und Beschwerderecht (Entwurf C)	1931
1.8.4	Gemeinsame oder zeitlich gestaffelte Behandlung der Vorlage im Parlament	1932
1.8.5	Zwei Publikationen im Bundesblatt	1932
1.9	Ergebnisse des Vorverfahrens	1933
1.9.1	Arbeitsgruppe Bürgerrecht	1933
1.9.1.1	Einsetzung der Arbeitsgruppe	1933
1.9.1.2	Mandate der Arbeitsgruppe	1933
1.9.1.3	Beschlüsse der Arbeitsgruppe zu den einzelnen Revisionspunkten	1934
1.10	Vernehmlassungsverfahren	1935
1.11	Parlamentarische Vorstösse	1936
1.11.1	Parlamentarische Vorstösse, die abgeschrieben werden können	1936
1.11.2	Weiterhin hängige Vorstösse	1937
2	Besonderer Teil	1939
2.1	Bundesbeschluss über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation (Entwurf A1)	1939
2.1.1	Zustimmung des Bundes an Stelle der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung; Änderung von Artikel 38 Absatz 2 BV	1939
2.1.2	Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer; Artikel 38 Absatz 2 ^{bis} BV (<i>neu</i>)	1939
2.2	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation und Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung (Entwurf A2)	1940
2.2.1	Ordentliche Einbürgerung	1940
2.2.1.1	Grundsatz (Art. 12)	1940
2.2.1.2	Zustimmung des Bundes (Art. 13)	1940
2.2.1.3	Eignung (Art. 14)	1942
2.2.1.4	Wohnsitz (Art. 15)	1944
2.2.1.5	Ehrenbürgerrecht (Art. 16)	1946
2.2.2	Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation	1946
2.2.2.1	Grundsatz	1946
2.2.2.2	Voraussetzungen (Art. 28a)	1946
2.2.2.3	Keine Übergangsbestimmung zu Artikel 28a	1948
2.2.2.4	Zuständigkeit (Art. 32)	1948
2.2.2.5	Rechtsmittel	1949
2.2.2.6	Publikations- und Referendums Klausel	1949

2.3 Bundesbeschluss über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation (Entwurf B1) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Geburt in der Schweiz (Art. 38 Abs. 1 BV)	1950
2.4 Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation (Entwurf B2)	1950
2.4.1 Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Geburt in der Schweiz (Art. 2)	1950
2.4.2 Publikations- und Referendums Klausel	1953
2.5 Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz [BüG]) Bürgerrechtserwerb von Personen schweizerischer Herkunft, Gebühren und Beschwerderecht (Entwurf C)	1954
2.5.1 Bürgerrechtserwerb durch Abstammung (Art. 1)	1954
2.5.1.1 Keine Unterscheidung mehr zwischen «Schweizerinnen durch Abstammung, Adoption und Einbürgerung» und «Schweizerinnen durch Heirat» (Art. 1 Abs. 1)	1954
2.5.1.2 Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Geburt für ausserhalb der Ehe geborene Kinder eines schweizerischen Vaters (Art. 1 Abs. 2)	1955
2.5.2 Wiedereinbürgerung	1955
2.5.2.1 Grundsatz (Art. 18)	1955
2.5.2.2 Wiedereinbürgerung bei Verwirkung wegen Geburt im Ausland (Art. 21 Abs. 2)	1956
2.5.2.3 Wiedereinbürgerung nach Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht (Art. 23)	1957
2.5.3 Erleichterte Einbürgerung	1957
2.5.3.1 Voraussetzungen (Art. 26)	1957
2.5.3.2 Staatenloses Kind (Art. 30 <i>neu</i> ; Aufhebung des bisherigen Art. 30)	1958
2.5.3.3 Kind eines schweizerischen Vaters (Aufhebung von Art. 31)	1959
2.5.3.4 Kind eines eingebürgerten Elternteils (Art. 31a <i>neu</i>)	1959
2.5.3.5 Kind eines Elternteils, der das Schweizer Bürgerrecht verloren hat (Art. 31b, <i>neu</i>)	1959
2.5.4 Gemeinsame Bestimmungen	1960
2.5.4.1 Erhebungen (Art. 37)	1960
2.5.4.2 Gebühr (Art. 38)	1960
2.5.4.3 Bürger- oder Korporationsgüter (Aufhebung von Art. 40)	1960
2.5.5 Rechtsmittel	1961
2.5.5.1 Artikel 51	1961
2.5.5.2 Artikel 51a: Beschwerde gegen kantonale Einbürgerungsentscheide (<i>neu</i>)	1962
2.5.5.3 Art. 58d: kantonale Rechtsmittelbestimmungen	1967
2.5.6 Schluss- und Übergangsbestimmungen	1968
2.5.6.1 Wiedereinbürgerung ehemaliger Schweizerinnen (Art. 58)	1968
2.5.6.2 Erleichterte Einbürgerung für das Kind einer schweizerischen Mutter (Art. 58a)	1969

2.5.6.3 Erleichterte Einbürgerung für Kinder von Schweizerinnen durch Heirat (Aufhebung von Artikel 58b)	1970
2.5.6.4 Erleichterte Einbürgerung für das ausserhalb der Ehe geborene Kind eines schweizerischen Vaters (Art. 58c)	1970
2.5.7 Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes (OG)	1970
3 Auswirkungen	1971
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	1971
3.1.1 Auf den Bund	1971
3.1.2 Auf die Kantone und Gemeinden	1972
3.1.3 Finanzielle Auswirkungen bezüglich Rechtsmittel	1972
3.2 Auswirkungen auf die Informatik	1972
3.3 Statistische Auswirkungen	1972
4 Legislaturplanung	1973
5 Verhältnis zum europäischen und internationalen Recht	1973
6 Verfassungsmässigkeit	1974
6.1 Allgemeine Bemerkung	1974
6.2 Rechtsmittel	1975
Anhänge 1–14	1977
Bundesbeschluss über die ordentliche Einbürgerung sowie über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation. Entwurf A1	2010
Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation / Verfahrensvereinfachungen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung) Entwurf A2	2011
Bundesbeschluss über den Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation. Entwurf B1	2014
Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation) Entwurf B2	2015
Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtserwerb von Personen schweizerischer Herkunft, Gebühren und Beschwerderecht) Entwurf C	2017