

08.432

**Parlamentarische Initiative**  
**Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen**  
**Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen**  
**Kommission des Nationalrates**

vom 5. November 2009

---

## Übersicht

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

*Die Vorlage der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Nationalrates sieht im Unterschied zu der im Jahre 2004 knapp gescheiterten Vorlage aber keinen Automatismus der Einbürgerung aufgrund der Geburt in der Schweiz („ius soli“) vor; es braucht einen Antrag und damit eine willentliche Erklärung der Eltern oder der betroffenen Person selbst.*

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

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

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

# **1 Entstehungsgeschichte**

## **1.1 Die parlamentarische Initiative Marra vom 9. Juni 2008**

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

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

## **1.2 Vorprüfung durch die Staatspolitischen Kommissionen**

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

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

Minderheiten beider Kommissionen lehnten die parlamentarische Initiative mit dem Argument ab, dass in den letzten 20 Jahre bereits dreimal (1983, 1994 und 2004) ähnliche Verfassungsvorlagen zur erleichterten Einbürgerung an der Urne abgelehnt worden seien. Dieser Ausdruck des Volkswillens gebiete es, von einer Umsetzung dieser parlamentarischen Initiative abzusehen. Mittels des bestehenden gesetzlichen Instrumentariums würden bereits genügend Einbürgerungen vorgenommen. Da die Geburt in der Schweiz als Grundvoraussetzung für die Einbürgerung gelte, sei dies

faktisch ein Automatismus, da es keine Ablehnungsansprüche gebe und der Schweizerbürgerin oder dem Schweizerbürger die Möglichkeit einer freien Entscheidung genommen werde. Schliesslich solle auch jede Ausländerin und jeder Ausländer selbst entscheiden können, ob sie oder er das Schweizer Bürgerrecht auf dem ordentlichen Weg erwerben wolle.

### **1.3 Umsetzung der Initiative durch die SPK**

#### **1.3.1 Mandatierung einer Subkommission**

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

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

#### **1.3.2 Verabschiedung durch die Plenarkommission**

Am 5. November 2009 beriet die SPK den Vorentwurf ihrer Subkommission und schickte diesen mit 16 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen bis am 15. Februar 2010 in die Vernehmlassung.

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

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

#### **1.4.1 Bestrebungen bis zu den frühen 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts<sup>1</sup>**

Die Anfänge des Ringens um eine Privilegierung bzw. Vereinfachung der Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer reichen bis in das späte 19. und beginnende 20. Jahrhundert. Vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis zum Vorabend des 1. Weltkrieges 1914 verzeichnete die Schweiz vor dem Hintergrund der zunehmenden Industrialisierung einen markanten Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung. So stieg deren Anteil an der Gesamtbevölkerung bis 1910 auf

<sup>1</sup> Zusammenfassung Kap. 1.3.1 aus: BBl 1982 II, S. 127-129

knapp 15% an. Um dem von Teilen der Bevölkerung als bedrohlich empfundenen Anstieg des Ausländeranteils entgegenzuwirken, sah das „Bundesgesetz vom 25. Juni 1903 betreffend die Erwerbung des Schweizer Bürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe“ Massnahmen vor, die den Bürgerrechtserwerb durch Kinder der sogenannten zweiten Ausländergeneration fördern sollten. Die Kantone wurden ermächtigt, Kindern von im Kanton wohnhaften Ausländern das Bürgerrecht von Gesetzes wegen zu verleihen, sofern die Mutter schweizerischer Herkunft war oder die Eltern bei der Geburt des Kindes wenigstens fünf Jahre im Kanton gewohnt hatten.

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

Nach der deutlichen Ablehnung einer Volksinitiative, welche die Einbürgerung allgemein erschweren, dafür aber den Bundesgesetzgeber ermächtigen wollte, den in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländern generell das Schweizer Bürgerrecht zu gewähren, unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im Jahre 1922 einen neuen Entwurf, der sich auf den Bürgerrechtserwerb für Kinder einer Mutter schweizerischer Herkunft und eines Ausländers beschränkte. 1928 wurde die entsprechende Verfassungsänderung angenommen. Danach konnte die Bundesgesetzgebung bestimmen, dass das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizer Bürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz wohnten. Weil die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer damals wieder rückläufig war, sah man jedoch vom Erlass einer Ausführungsgesetzgebung vorläufig ab.

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts<sup>2</sup> (BüG) verwirklichte der Bund seine verfassungsmässige Kompetenz teilweise, indem er für Kinder von Schweizerinnen, die mit Ausländern verheiratet sind, eine erleichterte Einbürgerung schuf, sofern die Mutter gebürtige Schweizerin war und die Kinder seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz lebten. Junge, in der Schweiz aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer erhielten im Verfahren um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung eine Vorzugsstellung, indem für sie verkürzte eidgenössische Wohnsitzfristen eingeführt wurden.

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

<sup>2</sup> SR 141.0

ein entsprechendes Gesuch stellten. Mehr als 45 000 Kinder machten davon Gebrauch.

#### **1.4.2 Ablehnung von Verfassungsänderungen durch Volksabstimmungen von 1983 und 1994**

Die erleichterte Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern blieb auch nach der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes von 1952 ein umstrittener Gegenstand der Bundespolitik. Davon zeugt u.a. auch eine Reihe von parlamentarischen Vorstößen der späten 60er- und 70er-Jahre<sup>3</sup>. 1982 präsentierte der Bundesrat der Bundesversammlung eine Vorlage, mit der ein neuer Anlauf zur Schaffung einer Verfassungsgrundlage für die erleichterte Einbürgerung dieser Personengruppe genommen werden sollte.<sup>4</sup> Der im Dezember 1983 zur Abstimmung gebrachte Bundesbeschluss vom 24. Juni 1983 über die Erleichterung gewisser Einbürgerungen<sup>5</sup> sah einen neuen Verfassungsartikel vor, nach dem der Bund unter der Voraussetzung einer erfolgreichen Integration die Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer sowie von Flüchtlingen und Staatenlosen hätte erleichtern können. Die Vorlage wurde jedoch am 4. Dezember 1983 durch das Volk mit 55,2% Nein-Stimmen und durch die Stände mit 16 <sup>4</sup>/<sub>2</sub> Nein gegen 4 <sup>2</sup>/<sub>2</sub> Ja verworfen<sup>6</sup>.

Zwölf Jahre später legte der Bundesrat dem Parlament eine weniger umfassende Vorlage mit ähnlicher Stossrichtung vor, wobei nun namentlich Personen mit Flüchtlingsstatus von der Regelung ausgenommen werden sollten<sup>7</sup>. Der vom Parlament gegenüber dem Entwurf des Bundesrates unverändert verabschiedete Bundesbeschluss wollte in Artikel 44 der Bundesverfassung festschreiben, dass der Bund die Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer erleichtert. Diese Vorlage wurde im Juni 1994 zwar vom Volk mit 52,8% der Stimmen angenommen, scheiterte jedoch mit 9 <sup>2</sup>/<sub>2</sub> Ja zu 11 <sup>4</sup>/<sub>2</sub> Nein am Ständemehr.

#### **1.4.3 Die Verfassungsvorlagen von 2004**

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

<sup>3</sup> BBl 1982 II, S. 137-138

<sup>4</sup> 82.019 Botschaft über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung; BBl 1982 125

<sup>5</sup> BBl 1983 703

<sup>6</sup> BBl 1984 614

<sup>7</sup> 92.079 Botschaft über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer, BBl 1992 545

<sup>8</sup> BBl 2002 1911

### **1.4.3.1 Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation**

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

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

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

In der Sommersession 2003 stimmte der Ständerat dem Grundsatz der Einbürgerung bei Geburt ebenfalls zu. Die Kommissionmehrheit wollte die Einbürgerung von einer ausdrücklichen Erklärung der Eltern im Jahr nach der Geburt des Kindes abhängig machen. Der Ständerat stimmte jedoch mit 24 zu 13 Stimmen der Minderheit zu, welche in leicht modifizierter Form die Lösung des Nationalrates für

eine Verzichtserklärung vorschlug. In der Differenzbereinigung schloss sich der Nationalrat der Fassung des Ständerates an.

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

### **1.4.3.2 Erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation**

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

Ein neuer Absatz 2<sup>bis</sup> in Artikel 38 BV sollte den Bund ermächtigen, die Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone zu erleichtern. Die Verfassungsvorlage wurde in der Schlussabstimmung vom Nationalrat mit 140 zu 41 und vom Ständerat gar einstimmig mit 40 Stimmen angenommen. Der entsprechende Entwurf für eine Ausführungsgesetzgebung im BüG sah vor, die Bedingungen für die Einbürgerung von ausländischen Jugendlichen der zweiten Generation in der ganzen Schweiz zu vereinheitlichen. Falls sie mindestens fünf Jahre ihrer obligatorischen Schulbildung in der Schweiz erhalten hatten und seither hier wohnten, sollten junge Ausländerinnen und Ausländer zwischen der Vollendung ihres 15. und des 24. Altersjahres die erleichterte Einbürgerung beantragen können. Als Bedingung war ein Wohnsitz in der Einbürgerungsgemeinde von mindestens zwei Jahren vorgesehen. Die grosse Kammer veränderte die Vorlage nur leicht. Sie folgte einem Kommissionsantrag und fügte als weiteres Einbürgerungskriterium die Kenntnis einer Landessprache ein. Das Gesuch sollte zudem zwischen dem 14. (statt dem 15.) und dem vollendeten 24. Lebensjahr eingereicht werden. Verschiedene Anträge, die auf eine Verschärfung der Voraussetzungen für den Bürgerrechtserwerb abzielten, wurden verworfen. Im Rahmen der Vorlage stimmten der Nationalrat und nach ihm auch der Ständerat zudem dem Antrag des Bundesrates zu, die Wohnsitzfristen für alle gesuchstellenden Personen von zwölf auf acht Jahre zu senken. In der Schlussabstimmung nahm der Nationalrat die Vorlage mit 144 zu 42 Stimmen an. Der Ständerat verabschiedete sie einstimmig mit 40 Stimmen.

### **1.4.3.3 Ablehnung beider Verfassungsvorlagen durch Volk und Stände**

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



15<sup>5/2</sup> Nein abgelehnt. Die durch das Parlament bereits ausgearbeiteten Ausführungsgesetzgebungen waren somit hinfällig geworden und wurden nicht dem Referendum unterstellt.

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

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

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

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

### **1.5 Das geltende Recht**

Mit Ausnahme der Doppelzählung der Wohnsitzdauer nach Artikel 15 Absatz 2 BÜG sieht das geltende Bundesrecht nach wie vor keine Einbürgerungserleichterungen für Kinder ausländischer Eltern vor. Dies gilt sowohl für Personen der zweiten wie auch für solche der dritten Generation. Ebensowenig kennt es einen Bürgerrechtserwerb bei Geburt. Das schweizerische Recht kennt drei Einbürge-

<sup>9</sup> Bericht des Bundesamtes für Migration vom 20.12.2005 über hängige Fragen des Bürgerrechts

rungsarten: die ordentliche Einbürgerung, die erleichterte Einbürgerung und die Wiedereinbürgerung.

Entsprechend den drei Staatsebenen von Gemeinde, Kanton und Bund ist das *ordentliche Einbürgerungsverfahren* dreistufig aufgebaut. Zuständig für dieses Verfahren sind der Kanton und die Gemeinde. Die Kantone stellen eigene Wohnsitz- und Eignungsvorschriften auf. Sie regeln autonom, inwieweit die Gemeinden selber noch zusätzliche entsprechende Erfordernisse aufstellen können. Der Bund selber hat keine Kompetenz, einen Kanton oder eine Gemeinde zu einer Einbürgerung zu zwingen. Er erteilt jedoch die vorgängig zur definitiven Einbürgerung in Kanton und Gemeinde erforderliche eidgenössische Einbürgerungsbewilligung. Diese wird verweigert, sofern die bundesrechtlichen Voraussetzungen von Artikel 14 und 15 des Bürgerrechtsgesetzes (SR 141.0) nicht gegeben sind (12-jähriger Wohnsitz in der Schweiz, Eingliederung, Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen, Beachten der schweizerischen Rechtsordnung, keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz). Die Bundesgesetzgebung kommt Jugendlichen insofern entgegen, als die in der Schweiz zwischen der Vollendung des 10. und des 20. Altersjahres verbrachte Zeit doppelt gezählt wird, wodurch das Erfordernis des 12-jährigen Wohnsitzes in der Schweiz oft massiv reduziert wird.

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

Vor dem Hintergrund der in der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 gescheiterten Vorlage betreffend erleichteter Einbürgerung für junge Ausländer haben die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Waadt bereits am 16. Dezember 1994 eine Gegenrechtskonvention über die kantonalen Voraussetzungen für die Einbürgerung junger Ausländer unterzeichnet. Später ist auch der Kanton Zürich der Konvention beigetreten. Die beteiligten Kantone haben sich mit der Unterzeichnung unter anderem zur Einführung eines erleichterten Einbürgerungsverfahrens für Bewerberinnen und Bewerber zwischen 16 und 25 Jahren sowie zur Anerkennung der in einem anderen Konventionskanton verbrachten Wohnsitzdauer für die Einbürgerung verpflichtet. Zudem haben seither weitere Kantone Einbürgerungserleichterungen speziell für junge Ausländerinnen und Ausländer eingeführt.

## **1.6 Aktuelle Zahlen zur erleichterten Einbürgerung**

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

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

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

Da keine statistischen Erhebungen über die Anzahl Personen, welche von der vorgesehenen Erleichterung profitieren könnten, vorliegen, muss von Annahmen ausgegangen werden: Im Jahre 2008 wurden in der Schweiz 19 605 Kinder mit ausländischer Nationalität geboren<sup>11</sup> 15 717, d.h. 80% davon, gehören der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung an und verfügen somit im Normalfall über eine B- oder C-Bewilligung<sup>12</sup>. Nach einer groben Schätzung dürften rund 40% dieser Kinder die Voraussetzungen für die Gesuchstellung erfüllen. Somit ist mit jährlich ca. 5 000 bis 6 000 potenziellen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern zu rechnen. Da es für die Gesuchstellung keine Altersgrenze gibt, kann theoretisch angenommen werden, dass im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung rund 100 000 Personen die Voraussetzungen zur erleichterten Einbürgerung erfüllen. Für diese Schätzung wurde die Entwicklung des Ausländerbestandes in den letzten Jahren sowie die bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens voraussichtlich erfolgten ordentlichen Einbürgerungen einbezogen.

## **2 Grundzüge der Vorlage**

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

Einerseits schlägt die Kommission vor, die Gewährung des Bürgerrechts bei Geburt von der Antragstellung durch Eltern oder – nach Erreichen der Volljährigkeit – von der Einreichung eines Antrags der einzubürgernden ausländischen Person selbst abhängig zu machen. Durch einen solchen Antrag wird nicht zuletzt die eindeutige Absicht und der Wille dokumentiert, dass sich die Person in der schweizerischen

<sup>10</sup> gemäss Statistik des BFM, Tabelle Nr. 672\_00CH\_A\_D\_2002-12\_12M R, vom 13.08.2009.

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

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

Gesellschaft vollständig integriert, resp. dass die ausländischen Eltern eines Kindes die Integration in ihrer Erziehung nach Kräften fördern werden. Dadurch verfolgt die Kommission eine Stossrichtung, die in den Beratungen des Nationalrates zur Ausführungsgesetzgebung der 2004 abgelehnten Verfassungsvorlage durch eine starke Minderheit vertreten und durch Stichentscheid der damaligen Präsidentin nur knapp gescheitert war.

Andererseits müssen strenge formale Eigenschaften erfüllt werden, damit überhaupt Anspruch auf eine Einbürgerung kraft der Geburt in der Schweiz geltend gemacht werden kann. Als Angehörige oder Angehöriger der dritten Ausländergeneration werden ausschliesslich Personen anerkannt, deren Grosseltern und Eltern bereits eng mit der Schweiz verbunden waren oder sind. So muss mindestens ein Grosselternteil bereits ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz besessen haben und zudem mindestens ein Elternteil in der Schweiz geboren worden oder vor dem 12. Altersjahr in die Schweiz eingewandert sein. Weiter muss der Lebensmittelpunkt des betreffenden Kindes zum Zeitpunkt seiner Geburt in der Schweiz liegen oder gelegen haben. Schliesslich muss der oder die Angehörige der dritten Ausländergeneration über eine Aufenthaltsbewilligung (Status B) oder Niederlassungsbewilligung (Status C) verfügen, was in der Regel dem Status der Eltern entspricht. Der Vorschlag der SPK beinhaltet somit kein reines „ius soli“, d.h. ein Recht auf Einbürgerung bei Geburt im Inland, wie es beispielsweise die USA kennen.

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

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

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

### **3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **3.1 Bundesbeschluss über die erleichterte Einbürgerungen junger Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation**

*Art. 38 Abs. 1, 2 und 2bis Erwerb und Verlust der Bürgerrechte*

In *Absatz 1* von Artikel 38 BV wird die verfassungsmässige Grundlage dafür geschaffen, dass der Bund den Erwerb der Bürgerrechte für Personen der dritten Ausländergeneration regeln kann. Unter geltendem Verfassungsrecht ist der Bund einzig zur Regelung des Bürgerrechtserwerbs auf der Grundlage einer entsprechenden Abstammung, einer Heirat oder einer Adoption ermächtigt. Dies ist Ausdruck des bisher vorrangig geltenden Einbürgerungsprinzips des "ius sanguinis". Nun will aber die Vorlage eine geringfügige Erweiterung der Einbürgerungsmöglichkeit, namentlich zugunsten von Personen der dritten Generation schaffen, was auf dem Prinzip des "ius soli" gründet. Da dieses Prinzip als solches bislang in der geltenden Bundesverfassung nicht vorgesehen ist, muss die Verfassung entsprechend erweitert und revidiert werden<sup>13</sup>. Zu diesem Zweck wird die Ermächtigungsnorm von Artikel 38 Absatz 1 BV dahingehend ergänzt, dass der Bund nicht nur den Erwerb der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie den Verlust des Schweizer Bürgerrechts und die Wiedereinbürgerung, sondern neu auch den Erwerb der Bürgerrechte durch Geburt in der Schweiz regeln kann. Diese Erweiterung der zulässigen Erwerbstatbestände erlaubt es, den Bürgerrechtserwerb am Umstand einer Geburt in der Schweiz anzuknüpfen.

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

Gemäss traditioneller Auffassung wurde die in dieser Bestimmung enthaltene Bundeskompetenz unter Berücksichtigung des Grundsatzes der schonenden Kompetenzausübung und der Garantie der Eigenständigkeit der Kantone in der Vergangenheit eng ausgelegt. Heute ist hingegen weitgehend anerkannt, dass der Bund trotz des aktuell geltenden Wortlautes von Artikel 38 Absatz 2 BV ermächtigt ist, im Sinne einer einheitlichen gesamtschweizerischen Einbürgerungspraxis gegenüber den Kantonen verbindliche Grundsätze zu erlassen<sup>14</sup>. Gestützt auf Artikel 38 BÜG hat der Bund von dieser Kompetenz beispielsweise mit dem Erlass einer Gebührenverordnung (Verordnung über die Gebühren zum Bürgerrechtsgesetz, SR 141.21) – namentlich auch für die ordentlichen Verfahren – Gebrauch gemacht. Allerdings wird diese Auffassung in der Rechtslehre auch heute nicht einhellig vertreten. So wird unter anderem kritisiert, dass der Bund mit seiner Gebührenregelung seine Kompetenzen überschritten und unzulässigerweise die zuweilen prohibitiven Einbürgerungstaxen gewisser Gemeinden beseitigt habe<sup>15</sup>.

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

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

<sup>15</sup> vgl. etwa Rz. 13 zu Art. 38 BV in: Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007.

Bereits in der Abstimmungsvorlage vom 2004 war eine entsprechende Anpassung dieses Verfassungswortlautes vorgesehen. Zwar blieb ein Anpassungsbedarf im Vorfeld der Abstimmung unbestritten. Die vorgesehene Aktualisierung scheiterte aber in der Folge an der Volksabstimmung vom 26. September 2004, wo sie zusammen mit der Vorlage zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation als Gesamtpaket verworfen wurde. In der damaligen Botschaft wurde hinsichtlich des Anpassungsbedarfs des Verfassungswortlautes folgendes ausgeführt: "Da der Bund im Bereiche der ordentlichen Einbürgerung bereits heute über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt, welche den Erlass von gewissen grundsätzlichen Leitlinien umfasst, ist es im Sinne der Klarheit geboten, den Begriff der "Mindestvorschriften" durch denjenigen der "Grundsätze" zu ersetzen<sup>16</sup>.

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

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

### **3.2 Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Entwurf B)**

#### *Art. 31c (neu) Erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration*

Das Kind ausländischer Eltern soll auf Antrag einen Anspruch auf Einbürgerung haben, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Nebst den formalen Erfordernissen an den Antrag und den Wirkungen der Einbürgerung hat das Gesetz den Begriff der dritten Ausländergeneration zu klären. So soll der Zugang zur erleichterten Einbürgerung nur möglich sein, wenn die Grosseltern, die Eltern und auch die betroffenen Personen selbst gewisse formale Eigenschaften vorweisen

<sup>16</sup> BBl 2002 1927

können. Im Gegenzug wird bei der betroffenen Person die Pflicht zum Nachweis materieller Einbürgerungsvoraussetzungen durch eine Integrationsvermutung ersetzt. Vertiefte Abklärungen hinsichtlich der Integration werden nur dann vorgenommen, wenn im Laufe des Verfahrens Hinweise auf eine mangelhafte Integration (beispielsweise eine Verletzung der Rechtsordnung) aufgetaucht sind.

Die allgemeinen Einbürgerungserfordernisse der erleichterten Einbürgerung nach Artikel 26 BÜG sind anwendbar. Das heisst, die Einhaltung der Rechtsordnung und die Nichtgefährdung der inneren und äusseren Sicherheit können geprüft werden und bei ungünstigem Resultat kann die Einbürgerung verweigert werden. Dies ist dann der Fall, wenn eine Person zahlreiche Vorstrafen hat oder wenn ihr Leumund in finanzieller Hinsicht fragwürdig ist. Die Details sind im Rahmen einer Ausführungsverordnung zu regeln.

Da sich die Integrationsvermutung dieser Personenkategorie um so mehr rechtfertigt, je länger sich eine Person in der Schweiz aufgehalten hat, wurde von einer Altersbeschränkung abgesehen. Dies bedeutet, dass die Auswirkungen je nach Alter im Zeitpunkt der Antragstellung eine unterschiedliche Wirkung auf die Einbürgerungswilligen haben können. So unterstehen beispielsweise die einbürgerungswilligen Männer allenfalls der militärischen oder zivildienstlichen Dienstpflicht. Wenn sie das Schweizer Bürgerrecht nach dem vollendeten 25. Altersjahr erwerben, entfallen die Stellungspflicht und die allgemeine Dienstpflicht, dafür gelten jedoch die gesetzlichen Bestimmungen zum Wehrpflichtersatz. Gleiches gilt auch für die Rechte über die Ausübung der politischen Rechte. Solche unterschiedlichen Auswirkungen der Einbürgerung rechtfertigen für sich allein aber keine Zulassungsbeschränkung zur Antragstellung auf der Basis einer Alterslimite.

In Anwendung von Artikel 34 BÜG können Personen unter 16 Jahren den Antrag nur durch den gesetzlichen Vertreter einreichen. Hat die einzubürgernde Person das 16. Altersjahr erreicht, muss der Antrag zusätzlich mit ihrer schriftlichen Willenserklärung ergänzt sein. Ab 18 Jahren können die betreffenden Personen der dritten Ausländergeneration den Einbürgerungsantrag allein stellen.

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

*Absatz 1* Buchstabe a legt fest, dass mindestens ein Grosselternteil der betreffenden Person ein Aufenthaltsrecht besitzt oder besessen hat oder hier geboren sein muss. Massgebend ist ein gefestigter Aufenthalt in Übereinstimmung mit den ausländerrechtlichen Bestimmungen. Ein bloss vorübergehender kurzer Aufenthalt bzw. eine Durchreise als Tourist kann daher nicht genügen.

Buchstabe b verlangt, dass mindestens ein Elternteil der betreffenden Person in der Schweiz geboren worden ist oder vor dem 12. Altersjahr eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besessen hat.

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

Hinsichtlich der Geburt ist für alle drei Generationen anzumerken, dass nicht der Ort des Geburtseignisses als vielmehr der Ort des Lebensmittelpunkts im Zeitpunkt der Geburt massgebend ist. Ein kurzfristiger Auslandsaufenthalt mit einer Geburt

ausserhalb der Landesgrenzen bildet daher nicht ein grundsätzliches Hindernis für eine erleichterte Einbürgerung gemäss Gesetzesvorlage.

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

## **4 Auswirkungen**

### **4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

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

### **4.2 Vollzugstauglichkeit**

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

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Bewerberin oder der Bewerber bzw. der Elternteil, welcher das Gesuch stellt, selbst die Beweislast für den Aufenthaltsnachweis von Kind, Eltern und Grosseltern trägt und somit das Vorliegen der Voraussetzungen von Artikel 31c Buchstaben a bis c nachweisen muss. Am schwierigsten nachzuweisen dürfte das Aufenthaltsrecht eines Grosselternanteils in der Schweiz sein, zumindest dann, wenn dieser verstorben oder ausgewandert ist. Der



Elternteil hingegen, der schon vor der Vollendung des 12. Altersjahres ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in der Schweiz besessen haben muss, dürfte diesen Nachweis auf einfache Weise erbringen können. Noch weniger Probleme sind wohl mit dem Nachweis der Geburt in der Schweiz und jenem des Aufenthaltsrechts verbunden.

## **5 Verhältnis zum europäischen und internationalen Recht**

Die vorgeschlagenen Änderungen der Bundesverfassung und des Bürgerrechtsgesetzes entsprechen weitgehend dem Staatsangehörigkeitsrecht vieler europäischer Staaten, wobei jedoch zu bemerken ist, dass im Bereich der Staatsangehörigkeit jeder europäische Staat autonome Regelungen kennt. Es gibt kein einheitliches europäisches Staatsangehörigkeitsrecht. Die Europäische Staatsangehörigkeitskonvention vom 6. November 1997 (STE166)<sup>17</sup>, welche am 1. März 2000 in Kraft getreten ist und der bereits viele Staaten beigetreten sind, stellt die erste internationale Kodifikation der wesentlichen Grundsätze und Regeln im Bereich des Bürgerrechts dar. Die Vorlage steht im Einklang mit dieser Konvention, für welche ein Beitritt der Schweiz zur Zeit durch die Verwaltung abgeklärt wird. Die Vorlage steht ebenfalls im Einklang mit Artikel 24 Absatz 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte<sup>18</sup>, wonach jedes Kind das Recht hat, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben.

## **6 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

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

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

<sup>18</sup> SR 0.103.2 [http://www.admin.ch/ch/d/sr/0\\_103\\_2/a24.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_103_2/a24.html)

# **Bundesbeschluss über die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration**

vom ...

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates  
vom ...]<sup>1</sup>  
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...<sup>2</sup>,  
beschliesst:*

## I

Die Bundesverfassung<sup>3</sup> wird wie folgt geändert:

### *Art. 38* Erwerb und Verlust der Bürgerrechte

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

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

<sup>3</sup> Er erleichtert die Einbürgerung von:

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

## II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

*Minderheit (Geissbühler, Bugnon, Fehr Hans, Joder, Reimann Lukas, Miesch, Perrin, Schibli)*

*Nichteintreten*

<sup>1</sup> BBl 2010 ...  
<sup>2</sup> BBl 2010 ...  
<sup>3</sup> SR 101

**Bundesgesetz  
über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts  
(Bürgerrechtsgesetz; BüG)  
(Erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten  
Ausländergeneration)**

**Änderung vom ...**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates  
vom ...<sup>1</sup>  
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...<sup>2</sup>,  
beschliesst:*

**I**

Das Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952<sup>3</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 31c (neu)*

Erleichterte  
Einbürgerung  
von Personen  
der dritten  
Ausländer-  
generation

<sup>1</sup> Das Kind ausländischer Eltern wird durch den Bund auf Antrag erleichtert eingebürgert, wenn:

- a. mindestens ein Grosselternteil in der Schweiz geboren worden ist oder ein Aufenthaltsrecht besitzt oder besessen hat; und
- b. mindestens ein Elternteil in der Schweiz geboren worden ist oder vor dem vollendeten zwölften Altersjahr in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung oder eine Niederlassungsbewilligung erworben hat; sowie
- c. das Kind in der Schweiz geboren worden ist; und
- d. das Kind eine Aufenthalts- oder eine Niederlassungsbewilligung besitzt.

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

1 BBl 2010 ...  
2 BBl 2010 ...  
3 SR 141.0

## II

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Es wird nach Annahme des Bundesbeschlusses vom ...<sup>4</sup> über die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration durch Volk und Stände im Bundesblatt veröffentlicht.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten

*Minderheit (Geissbühler, Bugnon, Fehr Hans, Joder, Reimann  
Lukas, Miesch, Perrin, Schibli)*

*Nichteintreten*

<sup>4</sup> BBl 2010 ...

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Staatspolitische Kommission  
CH-3003 Bern

[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
[spk.cip@pd.admin.ch](mailto:spk.cip@pd.admin.ch)

An die

- politischen Parteien
- Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete
- Dachverbände der Wirtschaft
- die interessierten Kreise

09. November 2009

**08.432 n Parlamentarische Initiative. Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen  
Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK) hat am 5. November 2009 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und die Parlamentsdienste beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den Dachverbänden der Wirtschaft sowie bei weiteren interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren zum beiliegenden Vorentwurf durchzuführen.

Die Frist für die Vernehmlassung endet am **15. Februar 2010**.

Durch die Vorlage sollen Personen der dritten Ausländergeneration erleichtert eingebürgert werden können. Nachdem bereits ihre Grosseltern in die Schweiz eingewandert und ihre Eltern in der Schweiz aufgewachsen sind, sind sie faktisch keine Ausländerinnen und Ausländer mehr, sondern fühlen sich in der Regel als Schweizerinnen und Schweizer. Die Vorlage sieht im Unterschied zu der im Jahre 2004 knapp gescheiterten Vorlag aber keinen Automatismus der Einbürgerung aufgrund der Geburt in der Schweiz („ius soli“) vor; es braucht einen Antrag und damit eine willentliche Erklärung der Eltern oder der betroffenen Person selbst. Obwohl die vorgeschlagene Lösung keine automatische Einbürgerung bei Geburt im Sinne eines „ius soli“ vorsieht, wird die Erteilung des Bürgerrechts letztlich dennoch von der Geburt in der Schweiz abhängig gemacht. Die vorgeschlagene Änderung des Bürgerrechtsgesetzes setzt daher eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung voraus.



In der Beilage erhalten Sie die Vorentwürfe für die Änderung der Bundesverfassung bzw. die betreffende Gesetzesänderung mit einem erläuternden Bericht. Zusätzliche Exemplare der Vernehmlassungsunterlagen können über die Internetadresse <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html> bezogen werden.

Wir bitten Sie höflich, Ihre Stellungnahme bis zum genannten Zeitpunkt an folgende Adresse zu richten: **Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste, 3003 Bern** (Tel. 031 322 99 44, Fax 031 322 98 67, E-Mail [spk.cip@pd.admin.ch](mailto:spk.cip@pd.admin.ch)).

Mit freundlichen Grüßen

Gerhard Pfister, Kommissionspräsident

Beilagen:

- Vernehmlassungsentwurf und erläuternder Bericht (d,f,i)

*ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG: d*

*VD, NE, GE, JU: f*

*BE, FR, VS: d,f*

*TI: d,f,i*

- Liste der Vernehmlassungsadressaten (d,f,i)

## **Vernehmlassung**

**08.432 n Pa.Iv. Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen**

## **Procedure de consultation**

**08.432 n Iv.pa. La Suisse doit reconnaître ses enfants**

## **Procedura di consultazione**

**08.432 n Iv.pa. La Svizzera deve riconoscere i propri figli**

## **Liste der Vernehmlassungsadressaten**

**Liste des destinataires**

**Elenco dei destinatari**

Art. 4 Abs. 3 Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061)

1. Kantone / Cantons / Cantoni.....2
2. In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / partiti rappresentati nell' Assemblea federale.....3
3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna.....4
4. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui oeuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia.....5
5. Weitere interessierte Kreise / autres cercles intéressés / altri diretti interessati.....5

**Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten**  
**Liste des destinataires**  
**Elenco dei destinatari**

1. Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Zürich	Kaspar Escher-Haus 8090 Zürich
Staatskanzlei des Kantons Bern	Postgasse 68 3000 Bern 8
Staatskanzlei des Kantons Luzern	Bahnhofstrasse 15 6002 Luzern
Standeskanzlei des Kantons Uri	Postfach 6460 Altdorf 1
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	Postfach 6431 Schwyz
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	Rathaus 6060 Sarnen
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	Rathaus 6370 Stans
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	Rathaus 8750 Glarus
Staatskanzlei des Kantons Zug	Postfach 156 6301 Zug
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	Rue des Chanoines 17 1701 Fribourg
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	Rathaus 4509 Solothurn
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	Rathaus, Postfach 4001 Basel
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	Rathausstrasse 2 4410 Liestal
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	Rathaus 8200 Schaffhausen
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	Regierungsgebäude Postfach 9102 Herisau
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	Marktgasse 2 9050 Appenzell
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	Regierungsgebäude 9001 St. Gallen
Regierungsrat des Kantons Graubünden	Reichsgasse 35 7001 Chur
Staatskanzlei des Kantons Aargau	Regierungsgebäude 5000 Aarau



Staatskanzlei des Kantons Thurgau	Regierungsgebäude 8510 Frauenfeld
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	Piazza Governo 6501 Bellinzona
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	Château cantonal 1014 Lausanne
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	Palais du Gouvernement 1950 Sion
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	Château 2001 Neuchâtel
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	Rue de l'Hôtel-de-Ville 2 1211 Genève 3
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	Rue du 24-Septembre 2 2800 Delémont
Konferenz der Kantonsregierungen	Sekretariat Amthausgasse 3 Postfach 444 3000 Bern 7

2. In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / partiti rappresentati nell' Assemblea federale

Alternative Kanton Zug	Postfach 4805 6304 Zug
BDP Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz PBD Parti Bourgeois-Démocratique Suisse	Sekretariat Postfach 119 3000 Bern 6
CSP Christlich-soziale Partei PCS Parti chrétien-social PCS Partito cristiano sociale PCS Partida cristian-sociala	Urs Perler Bodenmattstrasse 140 3185 Schmitten
CVP Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz PDC Parti démocrate-chrétien suisse PPD Partito popolare democratico svizzero PCD Partida cristiandemocrata svizra	Postfach 5835 3001 Bern
EDU Eidgenössisch-Demokratische Union UDF Union Démocratique Fédérale UDF Unione Democratica Federale	Postfach 3601 Thun
EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz PEV Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV Partida evangelica da la Svizra	Postfach 3467 8021 Zürich
FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali PLD. Ils Liberals	Sekretariat Fraktion und Politik Neuengasse 20 Postfach 6136 3011 Bern
Grüne Partei der Schweiz Les Verts Parti écologiste suisse I Verdi Partito ecologista svizzero La Verda Partida ecologica svizra GB Grünes Bündnis	Waisenhausplatz 21 3011 Bern

AVeS: Alliance Verte et Sociale AVEs: Alleanza Verde e Sociale	
Grünliberale Partei Schweiz	Postfach 367 3000 Bern 7
Lega dei Ticinesi	Norman Gobbi casella postale 64 6776 Piotta
PdAS Partei der Arbeit der Schweiz PST Parti suisse du Travail – POP PSdL Partito svizzero del Lavoro PSdL Partida svizra da la lavur	25, Vieux-Billard 1211 Genève 8
SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz PS Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero PS Partida socialdemocrata da la Svizra	Postfach 7876 3001 Bern
SVP Schweizerische Volkspartei UDC Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro PPS Partida Populara Svizra	Postfach 8252 3001 Bern

3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Schweizerischer Gemeindeverband	Postfach 3322 Urtenen-Schönbühl
Schweizerischer Städteverband	Florastrasse 13 3000 Bern 6
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete	Postfach 7836 3001 Bern

4. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faïtières de l'économie qui oeuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia

economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss business federation	Postfach 8032 Zürich
Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) Union suisse des arts et métiers (USAM) Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)	Postfach 3001 Bern
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	Postfach 8032 Zürich
Schweiz. Bauernverband (SBV) Union suisse des paysans (USP) Unione svizzera dei contadini (USC)	Haus der Schweizer Bauern Laurstrasse 10 5200 Brugg
Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) Association suisse des banquiers (ASB) Associazione svizzera dei banchieri (ASB) Swiss Bankers Association	Postfach 4182 4002 Basel
Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)	Postfach 3000 Bern 23
Kaufmännischer Verband Schweiz (KV Schweiz) Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse) Società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera)	Postfach 1853 8027 Zürich
Travail.Suisse	Postfach 5775 3001 Bern

5. Weitere interessierte Kreise / autres cercles intéressés / altri diretti interessati

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM Sekretariat EKM	Quellenweg 6 3003 Bern-Wabern
Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst KAZ Geschäftsstelle	Rathausgasse 84 3000 Bern 7
Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen Frau Beatrice Rancetti, Präsidentin	Amthausgasse 7 4410 Liestal
Auslandschweizer-Organisation Organisation des Suisse de l'étranger	Alpenstrasse 26 3006 Bern
UNHCR Frau Susin Park, Leiterin Verbindungsbüro Schweiz u. Liechtenstein	94, rue de Montbrillant 1202 Genf
Egalité Handicap Herrn Tarek Naguib, lic. iur.	Marktgasse 31 3011 Bern