Thurgau

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 25. September 2018

798

GRG Nr.	16	MO 9	154

Motion von Hanspeter Gantenbein und Peter Schenk vom 25. Oktober 2017 „Standesinitiative Gleiche Rechte und Pflichten für alle - keine Doppelbürgerschaften für Eingebürgerte“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die beiden Motionäre beantragen mit 50 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern eine Änderung des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (BüG; SR 141.0, in Kraft seit 1. Januar 2018) dahingehend, dass die Beibehaltung des bisherigen Bürgerrechts bzw. der bisherigen Bürgerrechte für neu eingebürgerte Personen in der Schweiz verunmöglicht werde. Inskünftig sollen sich eingebürgerte Personen vor der Erteilung des Schweizer Bürgerrechts für die Schweiz entscheiden und auf die Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft(en) verzichten. Das Verbot von Doppelbürgerschaften solle sowohl für die ordentlichen wie auch für die erleichterten Einbürgerungen gelten. Gefordert würden Integration und Identifikation mit der Schweiz sowie gleiche Rechte und Pflichten für alle. Schweizer Bürgerinnen und Bürger seien laut Bundesverfassung vor dem Gesetz alle gleich, was fortan auch für eingebürgerte Personen gelten solle.

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage

Mit der Änderung des Bürgerrechtsgesetzes vom 23. März 1990 wurde der frühere Art. 17 über das Doppelbürgerrecht aufgehoben. Seit Inkrafttreten dieser Revision am 1. Januar 1992 ist das Doppelbürgerrecht nach schweizerischer Gesetzgebung ohne Einschränkungen zulässig. Einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer können seit mehr als 25 Jahren bei einer Einbürgerung ihr Bürgerrecht behalten, wenn ihr Herkunftsstaat das Doppelbürgerrecht zulässt. Jeder Staat regelt seine Staatsangehörigkeit autonom. Von den EU-Staaten lassen heute die meisten Länder das Doppelbürgerrecht teilweise mit Einschränkungen zu.

Seit jeher in der Geschichte der Schweiz konnten Auslandschweizerinnen und -schweizer eine andere Staatsangehörigkeit annehmen, da die Schweiz früher ein klassisches Auswanderungsland war. Art. 17 BüG galt nur für die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Personen, nicht jedoch für die erleichterte Einbürgerung und die Wiedereinbürgerung, wofür der Bund zuständig war. Art. 17 BüG (Randtitel: Doppelbürgerrecht) lautete: „Wer sich einbürgern lassen will, hat alles zu unterlassen, was die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit bezweckt. Soweit es nach den Umständen zumutbar ist, soll auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet werden“. Der erste Satz von Art. 17 BüG bezog sich auf Angehörige derjenigen Staaten, deren Gesetzgebung als Folge des freiwilligen Erwerbs einer anderen Staatsangehörigkeit den automatischen Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit vorsah. Ihnen war untersagt, ein Gesuch um Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit zu stellen, falls dies überhaupt möglich war. Der zweite Satz von Art. 17 BüG bezog sich auf Angehörige derjenigen Staaten, deren Gesetzgebung als Folge des freiwilligen Erwerbs einer anderen Staatsangehörigkeit keinen automatischen Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit vorsah. Sie mussten auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten, „soweit es nach den Umständen zumutbar“ war. Nicht zumutbar war der Verzicht jeweils dann, wenn er nach dem Recht des Herkunftsstaates gar nicht möglich war sowie wenn er vernünftigerweise nicht verlangt werden konnte.

Massgebend für die Aufhebung von Art. 17 BüG waren für den Gesetzgeber verschiedene Gründe. Die Zahl der Einbürgerungen sei rückläufig. Die Wirtschaftsverbände hätten im Hinblick auf die europäische Gemeinschaft eine Erleichterung beim Doppelbürgerrecht gefordert. Das Erfordernis des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit sei bei der Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer hinderlich. Viele Doppelbürgerrechte entstünden durch Abstammung, die sich nicht vermeiden liessen. Seit 1. Januar 1985 erwerben Kinder aus national gemischten Ehen, die einen schweizerischen Elternteil haben, ohne Einschränkung das Schweizer Bürgerrecht. Rund 70 % der Auslandschweizerinnen und -schweizer seien Doppelbürgerinnen bzw. Doppelbürger.

Doppelbürgerinnen und -bürger haben alle Rechte und Pflichten, die das Schweizer Bürgerecht beinhaltet, wie wenn sie nur über ein einziges Bürgerrecht verfügten. Personen mit einem Doppelbürgerrecht sind bezüglich der Rechte und Pflichten den Schweizerinnen und Schweizer mit nur einem Pass gleichgestellt. Sie können z.B. das aktive und passive Wahlrecht ausüben, wie wenn sie nur das Schweizer Bürgerrecht hätten. Sonderregeln bestehen bei der Militärdienstpflicht. Der Doppelbürger ist militärdienstpflichtig, wird aber nicht in die Armee eingeteilt und nicht zu Dienstleistungen aufgeboten, wenn er im anderen Heimatstaat die militärischen Pflichten erfüllt oder Ersatzleistungen erbracht hat (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Militärgesetzes, MG; SR 510.10). Militärdienst für einen ausländischen Staat ohne Erlaubnis des Bundesrates ist strafbar (vgl. Art. 90 und 94 des Militärstrafgesetzes, MStG; SR 321.0), ausser er ist im anderen Staat niedergelassen (Art. 94 Abs. 2 MStG). Vorbehalten bleiben die Abkommen mit anderen Staaten über die gegenseitige Anerkennung der Erfüllung der Militärdienstpflicht (z.B. Abkommen mit Frankreich vom 16. November 1995; SR 0.141.134.92: Wahl des Staates zur Erfüllung der militärischen Pflichten).

Seit der Zulassung des Doppelbürgerrechts haben die Einbürgerungen in der Schweiz stark zugenommen. Diese Entwicklung ist auch in anderen Staaten zu beobachten. Seit z.B. auch Deutschland 2007 das Doppelbürgerrechtsverbot aufgehoben hat, haben sich die Einbürgerungen von deutschen Personen vervielfacht. In der Schweiz leben heute 916‘000 Schweizerinnen und Schweizer, die Doppelbürgerinnen oder -bürger sind. Von den 700‘000 Auslandschweizerinnen und -schweizern weisen 560‘000 Personen ein Doppelbürgerrecht auf. Jährlich wurden in den letzten Jahren rund 40‘000 Personen eingebürgert. Die meisten Doppelbürgerrechte entstehen nicht als Folge von Einbürgerungen, sondern durch Abstammung. Kinder aus national gemischten Ehen erben automatisch die Staatsbürgerschaften beider Elternteile. Seit 2017 ist für Diplomatinnen und Diplomaten der Schweiz nicht mehr ausschliesslich die schweizerische Staatsangehörigkeit vorgesehen, sondern es sind als Vertreterinnen und Vertreter der Schweiz im Ausland auch Doppelbürgerinnen und -bürger zugelassen. Der Bund ermöglicht zudem auch Personen mit Doppelbürgerrecht die Bekleidung der höchsten Ämter des Staates, so z.B. die Funktionen als Bundesräte, Bundesparlamentarier oder Staatsanwälte des Bundes.

II. Beurteilung der Motion

Der Bundesgesetzgeber geht davon aus, dass die Integration von Ausländerinnen und Ausländern besser gelingt, wenn sie die Staatsangehörigkeit ihres Wohnsitzstaates annehmen können. Den eingebürgerten Personen wird daher gestattet, die Nationalität ihres Herkunftsstaates zu behalten, was ihnen die langfristige Identifikation mit unserem Land erleichtern soll. Der Bund setzt zudem künftig auf eine verstärkte Integration der ausländischen Personen. Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern soll nämlich durch das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG vom 16. Dezember 2016; BBl 2016 8899), das am 1. Januar 2019 in Kraft treten wird, gegenüber bisher vermehrt gefördert und von den Ausländerinnen und Ausländern auch stärker gefordert werden. Die verschiedenen ausländerrechtlichen Bewilligungen setzen je nach Status eine entsprechend bessere Integration voraus. Abschluss der Integration bildet schliesslich die ordentliche Einbürgerung. Im total revidierten neuen Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014, in Kraft seit 1. Januar 2018, sind die Einbürgerungsvoraussetzungen vereinheitlicht und gegenüber dem früheren Recht verschärft worden.

Das Bürgerrechtsgesetz stellt neu hohe Anforderungen an die Integration. Für die ordentliche Einbürgerung ist eine Niederlassungsbewilligung vorausgesetzt. Gefordert werden im Weiteren eine erfolgreiche Integration und eine Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen. Eine erfolgreiche Integration verlangt zudem die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Fähigkeit der Verständigung in einer Landessprache im Alltag in Wort und Schrift, die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung und die Förderung sowie Unterstützung der Integration der Ehepartnerin oder des Ehepartners und der minderjährigen Kinder. Der Kanton Thurgau hat in seinem Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht vom 6. Dezember 2017 (KBüG; ABl Nr. 50 vom 15. Dezember 2017), in Kraft seit 1. Januar 2018, die Integrationskriterien zusätzlich verschärft und verlangt für die ordentliche Einbürgerung die Sprachbeherrschung

auf Niveau B1 schriftlich und B2 mündlich. Unser Kanton verfügt mit dem Kanton Schwyz damit über das strengste kantonale Bürgerrechtsgesetz in der Schweiz. Mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz sind nun zunächst Erfahrungen zu sammeln. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der gestiegenen Anforderungen vor allem an die Sprachbeherrschung die Zahl der Einbürgerungen in Zukunft eher zurückgehen wird.

In der Volksabstimmung vom 12. Februar 2018 über die Änderung des Bürgerrechtsgesetzes ist die erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation angenommen worden. Junge Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation können sich damit erleichtert einbürgern lassen, wenn sie gut integriert sind. Die entsprechende Änderung des Bürgerrechtsgesetzes vom 30. September 2016 (AS 2018 531) ist seit dem 15. Februar 2018 in Kraft.

Seit 2004 wurden in der Schweiz auf Bundesebene und auch auf kantonaler Ebene zahlreiche Vorstösse für die Abschaffung oder zumindest Einschränkung des Doppelbürgerrechtes eingereicht. Der Grosse Rat des Kantons Thurgau hat beispielsweise bereits am 24. April 2005 eine Standesinitiative gegen das Doppelbürgerrecht abgelehnt (vgl. die Behandlung der Motion 00/MO59/420 vom 10. März 2004 betreffend Standesinitiative zur Ergänzung des Bürgerrechtsgesetzes). Alle Vorstösse auf Bundes- und auf Kantonsebene erlitten bis in die jüngste Zeit klare Niederlagen. Der Nationalrat hat zuletzt am 20. September 2017 eine Motion gegen das Doppelbürgerrecht abgelehnt. Das geltende Doppelbürgerrecht wurde somit auf der politischen Ebene mehrfach unterstützt.

Bei den parlamentarischen Beratungen zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes wurde das seit 1992 bestehende Doppelbürgerrecht ebenfalls nicht in Frage gestellt. Die eidgenössischen Räte haben das Bürgerrechtsgesetz am 20. Juni 2014 verabschiedet. Ein Referendum dagegen wurde nicht erhoben. Das Doppelbürgerrecht wurde folglich auch auf diesem Wege nicht in Frage gestellt. Das neue Bürgerrechtsgesetz ist mit dem weiterhin zulässigen Doppelbürgerrecht seit 1. Januar 2018 in Kraft. Die in der vorliegenden Motion zum Ausdruck gebrachte Kritik am Doppelbürgerrecht konnte sich somit bisher nicht durchsetzen. Eine Standesinitiative aus dem Kanton Thurgau würde nach Auffassung des Regierungsrates an diesem Umstand ebenfalls nichts ändern.

Zuständig für die Regelung des Bürgerrechts und die Fragen des Doppelbürgerrechts sind der Bundesrat und die eidgenössischen Räte. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem am 1. Januar 2018 in Kraft gesetzten Bürgerrechtsgesetz klar manifestiert, dass er das Doppelbürgerrecht nicht abschaffen oder einschränken will. Die vorgeschlagene Standesinitiative widerspricht daher dem erst kürzlich geäusserten Willen der eidgenössischen Räte.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Thurgau

Die Präsidentin des Regierungsrates

Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach