



Stans, 12. Mai 2015

Nr. 346

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Martin Zimmermann, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnenden betreffend einer Standesinitiative zur Abschaffung von Doppelbürgerschaften bei Einbürgerungen

1 Sachverhalt

Mit Schreiben 20. November 2014 übermittelte das Landratsbüro dem Regierungsrat eine Motion von Landrat Martin Zimmermann, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnenden betreffend eine Standesinitiative zur Abschaffung von Doppelbürgerschaften bei Einbürgerungen.

Gemäss der Motion soll der Regierungsrat eine Standesinitiative zur Abschaffung von Doppelbürgerschaften bei Einbürgerungen vorbereiten, „welche die folgenden Ziele verfolgt:

- Doppelbürgerschaften sind im Rahmen von Einbürgerungen neu nicht mehr möglich. Wenn eine Person die Schweizer Staatsbürgerschaft annehmen will, muss sie zwingend ihre alte Staatsbürgerschaft aufgeben.
- Personen, bei welchen die leiblichen Eltern verschiedene Staatsbürgerschaften (CH/andere) besitzen, entscheiden bei Erreichen des 18. Altersjahres, welche Staatsbürgerschaft sie annehmen wollen.“

Zur weiteren Begründung wird auf den Motionstext verwiesen (siehe Anhang).

2 Erwägungen

2.1 Grundlagen

Die grundsätzlichen Aspekte der mit der Motion aufgeworfenen Fragen werden im Bericht vom Dezember 2005 des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts ausführlich erörtert (vgl.

http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/pressemitteilung/2006/pm_2006_05_02/bericht_buergerr echt-d.pdf).

2.1.1 Grundsätze und Bedeutung

Schweizerinnen und Schweizer, die sich im Ausland einbürgern lassen wollen, müssen von der Schweiz aus nicht auf das Schweizer Bürgerrecht verzichten. Im Gegenzug müssen Ausländerinnen und Ausländer, welche bei uns eingebürgert werden, ebenfalls nicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichten.

Jeder Staat regelt seine Staatsangehörigkeit autonom. So gibt es Staaten, deren Angehörige ihre angestammte Nationalität verlieren, wenn sie sich in einem andern Land einbürgern lassen (Beispiel: Österreicher, der sich in der Schweiz einbürgern lässt); ebenso gibt es Staaten, welche die Einbürgerung im betreffenden Land nur dann ermöglichen, wenn auf die bis-

herige Staatsangehörigkeit verzichtet oder zumindest eine dahingehende Erklärung abgegeben wird (Beispiel: Schweizer, der sich in Österreich einbürgern lassen möchte).

Die weitaus meisten Doppelbürgerrechte entstehen als Folge von national gemischten Ehen durch die Weitergabe des Bürgerrechts der Eltern an ihre Kinder. In nahezu allen Staaten sind heute Mann und Frau bezüglich der Weitergabe der Staatsangehörigkeit an ihre Kinder gleich gestellt.

2.1.2 Rechtliches zum Doppelbürgerrecht bei Einbürgerungen

Das Doppelbürgerrecht wurde in der heutigen Regelung mit der Streichung des früheren Art. 17 BÜG ermöglicht („Art. 17 Doppelbürgerrecht: „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“).

Diese Änderung erfolgte mit der BÜG-Revision vom 23. März 1990 (in Kraft seit dem 1. Januar 1992). Eine Streichung war in dieser Revision ursprünglich nicht vorgesehen gewesen. Der Vorsteher des EJPD (BR Koller) argumentierte im Parlament für eine Streichung des Einbürgerungshindernisses, da die Zahl der Einbürgerungen rückläufig sei, die Wirtschaftsverbände eine Erleichterung beim Doppelbürgerrecht gefordert hätten und das Erfordernis des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit bei der Einbürgerung junger Ausländer hinderlich sei. Zudem gebe es schon zahlreiche Doppelbürger und die Schweiz habe schon lange gelernt, mit dem Doppelbürgerrecht zu leben. Das Problem, wonach Doppelbürgern gegenüber ihrem anderen Heimatstaat kein diplomatischer Schutz gewährt werden könne, sei inzwischen nicht mehr gleich brisant. Seit der Wende in den osteuropäischen Staaten habe dieses Argument der Aufhebungsgegner an Gewicht verloren.

In Beantwortung einer Motion zur Wiedereinführung des Einbürgerungshindernisses führte der Bundesrat zur Ablehnung am 16. Februar 2005 u.a. an, massgebend für die Aufhebung sei für den Gesetzgeber insbesondere gewesen, dass seit dem 1. Juli 1985 Kinder aus national gemischten Ehen, welche einen schweizerischen Elternteil haben, ohne Einschränkung das Schweizer Bürgerrecht erwerben würden. Die Kinder aus solchen Ehen seien nahezu ausnahmslos Doppelbürger. Beinahe jede dritte Ehe, welche heute geschlossen werde, sei binational. Durch Abstammung entstünden deshalb bereits sehr viele Doppelbürgerrechte, die sich nicht vermeiden liessen. Integrationspolitische Überlegungen seien ebenfalls ein Grund für die Zulassung des Doppelbürgerrechts gewesen. Insbesondere für Jugendliche der zweiten Generation stelle die Aufgabe der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern die Preisgabe eines Teils ihrer Identität und damit das grösste Einbürgerungshindernis dar. Die mit dem Doppelbürgerrecht verbundenen Probleme wie insbesondere die Erfüllung der militärischen Pflichten seien bisher in den meisten Fällen ohne Schwierigkeiten gelöst worden; zudem gebe es mit mehreren Staaten entsprechende Abkommen.

Auch auf kantonaler Ebene bestehen heute keine Bestimmungen mehr, die dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts unter Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit entgegenstünden, obschon dies unter der geltenden Kompetenzordnung weiterhin möglich wäre.

Ebenso wenig verbieten völkerrechtliche Abkommen eine schweizerisch-ausländische Doppelbürgerschaft. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass der andere Staat als Voraussetzung für den Erwerb der Staatsangehörigkeit den Verzicht auf die bisherige Staatszugehörigkeit verlangt. Hingegen hat sich die Schweiz im Jahr 1998 mit Italien vertraglich verpflichtet, den Erwerb des Bürgerrechts des einen Staates nicht vom Verzicht auf das Bürgerrecht des anderen Staates abhängig zu machen

2.1.3 Kollisionsregeln

Sofern keine Sonderregelung besteht, wird für die Staatsangehörigkeit von schweizerisch-ausländischen Doppelbürgern auf das Schweizer Bürgerrecht abgestellt. Doppelbürger üben grundsätzlich alle Rechte aus und erfüllen alle Pflichten, wie wenn sie nur Schweizer Bürger wären. Sie können zum Beispiel das aktive und passive Wahlrecht ausüben, wie wenn sie nur das Schweizer Bürgerrecht hätten.

Sonderregeln bestehen bei der Wehrpflicht: Der Doppelbürger ist wehrpflichtig, 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; im Unterschied zu den Ausländern muss er aber die Wehrpflichtersatzabgabe zahlen und allenfalls Zivildienst leisten. Militärdienst im ausländischen Heimatstaat ist strafbar, ausser der Doppelbürger sei im anderen Staat niedergelassen. Weitgehend ist die Problematik in Staatsverträgen geregelt.

Beim diplomatischen Schutz ist nach einer allgemein anerkannten Regel des Völkergewohnheitsrechts derjenige Staat zuständig, zu dem der Mehrfachbürger den stärkeren effektiven Bezug aufweist. Hält sich die betroffene Person aber in einem ihrer Heimatstaaten auf, darf grundsätzlich der andere Heimatstaat nicht zu ihren Gunsten intervenieren (so genannte Ausschlussregel). Allerdings kann bei gewissen schweren und wiederholten Verstössen gegen das Völkerrecht (wie zum Beispiel bei Verletzung des Folterverbots oder der Menschenrechte) konsularisch und unter Umständen auch diplomatisch interveniert werden.

Im Privat- und Zivilprozessrecht gilt bei Inlands Sachverhalten das Territorialitätsprinzip – nicht die Heimat, sondern der Wohnsitz ist entscheidend. Bei internationalen Sachverhalten gilt, dass zur Bestimmung des Gerichtsstands bei einer Person mit mehrfacher Staatsangehörigkeit ausschliesslich die schweizerische Staatsangehörigkeit massgebend ist. Sonst ist das Recht desjenigen Staates, mit dem sie am engsten verbunden ist, anwendbar; in der Regel wird dies der Wohnsitzstaat sein. Es gibt aber Ausnahmen im Bereich des Personen-, Familien- und Erbrechts. Eine alternative Zuständigkeit des Heimat- oder Wohnsitzstaats besteht für Namensänderungen, Eheschliessungen, Kindsanerkennungen, für Wirkungen des Kindsverhältnisses sowie bei erbrechtlichen Streitigkeiten. Das Recht des Heimatstaates kann anwendbar sein beim Namensrecht, bei Eheschliessungen, den güterrechtlichen Verhältnissen, Kindsan- und -aberkennungen und für die Handlungsfähigkeit. Für die einzelnen Bestimmungen sei auf das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht verwiesen.

2.2 Zur Frage der Ungleichbehandlung

Eine „Ungleichbehandlung zu jenen Personen, welche nur eine Staatsbürgerschaft besitzen“ (vgl. Motion) kann unter Hinweis auf das oben stehende (E. 2.1.2) nicht erkannt werden. Personen, die neben der Schweizerischen noch eine weitere Staatsangehörigkeit haben, haben in der Schweiz grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten wie alle anderen Schweizerinnen und Schweizer. Sie werden weder besser noch schlechter behandelt.

Dass ein ausländischer Staat diese Personen ebenfalls als Bürger behandelt, mag ein faktischer Vorteil sein. Solche Fälle wird es aber auch weiterhin geben, auch wenn eine entsprechende Standesinitiative umgesetzt würde. Beispielsweise erhält das Kind von schweizer Eltern automatisch die US-Amerikanische Staatsbürgerschaft, wenn es auf dem Territorium dieses Landes geboren wird. Solche Fälle werden durch die Motion nicht abgedeckt.

2.3 Keine Möglichkeit mehr, das Bürgerrecht zu entziehen

Gemäss der geltenden Gesetzgebung (Art. 48 BÜG) kann das Bundesamt für Migration mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons einem Doppelbürger das Schweizer, Kantons- und Gemeindebürgerrecht entziehen, wenn sein Verhalten den Interessen oder dem Anse-

hen der Schweiz erheblich nachteilig ist. Zudem kann eine erfolgte Einbürgerung nichtig erklärt werden, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist (Art. 41 BÜG).

Die Möglichkeit, einer Person das Bürgerrecht zum Beispiel aus sicherheitspolitischen Überlegungen zu entziehen und sie auszuweisen, würde mit einer Umsetzung der Motion bzw. der entsprechenden Standesinitiative verloren gehen. Ebenfalls könnte eine erfolgte Einbürgerung, die unter Angabe falscher Tatsachen erschlichen worden ist, nicht mehr nichtig erklärt werden, da es unzulässig ist, eine Person in die Staatenlosigkeit zu entlassen. Es ist fraglich, ob dies letztlich im Sinne des Motionärs ist.

2.4 Geführte Diskussionen auf eidgenössischer Ebene

Am 16. September 2008 hat Nationalrätin Jasmin Hutter eine Motion (Mo.08.3457) mit folgendem Wortlaut eingereicht: „Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher zukünftige Doppelbürgerschaften aufgrund Einbürgerungen eingeschränkt werden.“ Der Bundesrat hat die Motion zur Ablehnung empfohlen. Der Nationalrat hat die Motion am 3. März 2010 mit 121 zu 63 Stimmen abgelehnt.

Im Eidgenössischen Parlament wird die Frage der Doppelbürgerschaft bei Einbürgerungen bereits diskutiert. Eine Motion von Nationalrat Lukas Reimann (Mo.14.3220) fordert: „Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes zu unterbreiten, mit welcher zukünftige Doppelbürgerschaften aufgrund Einbürgerungen eingeschränkt und durch ein Optionsmodell ersetzt werden. Insbesondere sollen Staatsangehörige von Ländern, welche Schweizer Staatsbürgern keine Doppelbürgerschaft ermöglichen, ihrerseits auch kein Doppelbürgerrecht erhalten.“ Auch beim Nidwaldner Nationalrat Peter Keller steht dieses Thema im Fokus. Er hat eine Motion (Mo.14.3734) mit dem Titel „Keine doppelte Staatsbürgerschaft für Schweizer Diplomaten“ eingereicht. Beide Motionen wurden in den eidgenössischen Räten noch nicht behandelt; eine Diskussion zu der vom Motionär eingebrachten Thematik steht also im Bundesparlament bevor.

Einerseits zeigt sich somit aufgrund des Ergebnisses der Behandlung, dass eine Standesinitiative, wie sie sich der Motionär vorstellt, im eidgenössischen Parlament kaum Chancen hätte. Andererseits kann aber auch festgestellt werden, dass die Thematik der Doppelbürgerschaften auch weiterhin auf der eidgenössischen Traktandenliste bleibt. Einer Standesinitiative aus Nidwalden bedarf es dazu nicht.

2.5 Spezifische Bedeutung für den Kanton Nidwalden

Die Regelung der Doppelbürgerschaft hat bislang im Kanton Nidwalden zu keinen Problemen geführt. Von den in der Motion angesprochenen „gehäuften Beispielen von Doppelbürgern, die in ihrem Heimatland ungerechtfertigt Sozialleistungen aus der Schweiz beziehen“ sind dem Regierungsrat keine bekannt. Immerhin ist dazu festzuhalten, dass Leistungen der Sozialhilfe an den Wohnsitz in einer Gemeinde gebunden sind. Diese werden von vornherein nicht über die Gemeindegrenze hinaus ausbezahlt, geschweige denn ins Ausland. Der Anspruch auf Leistungen der Sozialversicherungen steht in keinem Zusammenhang mit der (doppelten oder einfachen) Staatsbürgerschaft eines Bezügers oder einer Bezügerin. Vielmehr hängt der Rechtsanspruch von einer erfüllten Beitragspflicht und - je nach Versicherung – weiteren versicherungsspezifischen Voraussetzungen ab.

2.6 Staatpolitische Überlegungen zum Instrument der Standesinitiative

Die in der vorliegenden Motion angesprochene Frage der Doppelbürgerschaft widerspiegelt keine spezifischen Nidwaldner Interessen. Der Kanton Nidwalden kennt keine Probleme, welche durch die Gutheissung der Motion bzw. durch die Abschaffung der Doppelbürgerschaft gelöst würden. Daher ist es auch aus staatpolitischen Überlegungen nicht opportun, ohne Not eine Standesinitiative zu diesem Thema einzureichen.

2.7 Fazit

Aus Sicht des Regierungsrats gibt es im Kanton Nidwalden keine Probleme, welche eine Standesinitiative, wie sie von der Motion verlangt wird, lösen könnte. Zudem fehlen stichhaltige kantonale Argumente, mit welchen eine solche Standesinitiative untermauert werden könnte.

Zusammenfassend sieht der Regierungsrat daher keine Veranlassung für den Kanton Nidwalden, beim Bund mittels einer Standesinitiative zur Frage der Doppelbürgerschaft zu intervenieren und beantragt dem Landrat, die Motion abzulehnen.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrat Martin Zimmermann, Ennetbürgen, abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landratsbüro
- Landrat Martin Zimmermann, Ennetbürgen

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

