

Christian Bennekou Matthiesen

Fra: Christina Hjorth Korup <chrkor@um.dk>
Sendt: 23. januar 2019 13:25
Til: Udlændinge-og Integrationsministeriet; Signe Brink; Thomas Viskum Lytken Larsen; Folkeret og Menneskeret (JTFM)
Cc: Søren Halskov; Jeppe Sunddal Conradsen; Lone Skak-Nørskov; Jesper Fritz Schou-Knudsen; Rasmus Fries Sørensen; Alexandra Christine Johansen; Stefan Wolf Clausen; Tobias Pichard Christensen; Thomas Vikner; Peter Skøtt; Christian Vogel; Bertel Dons Christensen; Peter Toftlund; Dan Brømsøe Termansen; Marlene Vincentz Jensen; Nicolai Holm Larsen; lhw@uim.dk; Friis Arne Petersen; Berlin Indberetning Berlin (Bern sideakkr.): Afdækning af andre landes erfaringer med screening for ansøgere med antidemokratiske holdninger mv. før tildeling af statsborgerskab - svar på instruktion (UM id: 3954078)
Emne:
Vedhæftede filer: Fact Sheet Rechtsgrundlagen und Praxis zur Respektierung der Werte der BV.pdf; Respektierung der Werte der BV.pdf; Fragekatalog zum Erhebungsbericht.pdf; Ausbürgerung terroristischer Kämpfer.pdf
Opfølgingsflag: Opfølgning
Flagstatus: Afmærket

Berlin (Bern sideakkr.): Afdækning af andre landes erfaringer med screening for ansøgere med antidemokratiske holdninger mv. før tildeling af statsborgerskab

Ref. JTFM-instruktion af 12.12.2018

Nedenfor følger besvarelsen for Schweiz, som er modtaget af chefen for den schweiziske justits- og politidepartement, Michael Heckendorn, og oversat til dansk v. ambassaden.

Besvarelsen fra Tyskland følger snarest muligt.

1) Does Switzerland have any legislation or other procedures for screening an applicant's sentiment on various matters, such as anti-democratic sentiments, when granting a nationality by naturalisation? Which international obligations regulate acquisition of nationality by naturalisation in the country?

Screening af ansøgers sindelag og værdiholdninger, som er uforenelige med den schweiziske grundlov, foretages under en personlige samtale i rammerne af ansøgningsproceduren. For myndighederne er det afgørende, at der anvendes alment gyldige principper om en retsstatslig korrekt og fair fremgangsmåde. Internationale forpligtelser, som ville gå længere end principperne i den schweiziske retsorden, er man ikke bekendt med og er ikke styrende. Der henvises til diverse dokumenter (factsheet retsgrundlag og praksis, respekt for værdier i grundloven, spørgsmål til screening af en ansøgers sindelag, se vedlagte originaldokumenter).

2) How is the nationality acquired by naturalization (administrative or by the parliament passing a bill like in Denmark)? If administrative procedure; is it an administrative employee who assesses an applicant's sentiment and can this assessment be a decisive factor in the overall question of granting nationality?

Statsborgerskabsretten i Schweiz indeholder tre led. Der kræves billigelse fra det føderale niveau, fra bopælskantonen og i visse tilfælde fra bopæls sognet. På alle niveauer sker naturalisation i henhold til principperne for retsstatslig forvaltningsskik. Dette indebærer, at tildeling af indfødsret i sidste ende er en administrativ afgørelse og udstedes i form af en bestemmelse, der kan anfægtes. Kantonerne (eller sognene) er fritstillet fsva.

organiseringen og fastlæggelsen af de indfødsretsmyndigheder, der skal være ansvarlige for processen (myndighed inden for den udøvende magt, den lovgivende magt eller en kommission). Afgørelsen skal dog kunne afprøves ved domstolene og skal i tilfælde af en afvisning kunne underkastes en retlig begrundelse. Afgørelsen må ikke være diskriminerende, indeholde retlige skævheder eller være vilkårlig. Uddybende informationer om forløbet findes på følgende side (på tysk):

<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/buergerrecht/einbuengerung.html>

- 3) *If any legislation or other procedures for screening an applicant's sentiment, what specific sentiments are screened and assessed (anti-democratic or others)? What type of questions are asked/addressed (examples)? In addition, how is this information provided, for example through interviews, questionnaires, background checks, social medias, observations from public fora etc., and are all applicants screened or is it only a limited number of applicants based on spot checks? In addition, the Ministry kindly asks to provide information on how the information from screenings is included in the overall question of granting a nationality and how the results from screenings are weighed against the additionally requirements for acquiring nationality by naturalisation? In addition, is the result of a screening based on a specific and individual assessment on each applicant (estimations)?*

Indholdet af de spørgsmål, som stilles i den personlige samtale, fremgår af de vedlagte bilag. Svarere noteres og danner basis for afgørelsen om tildeling eller afvisning af indfødsret. Hvis der ved domstolene indbringes en klage over afgørelsen, bliver disse notater inddraget. Det afgørende dokument ved sager om forenklet naturalisation er den undersøgelsesrapport, som kantonerne udarbejder på vegne af det føderale niveau. Skabelonen for en sådan undersøgelsesrapport findes her (på tysk):

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/buergerrecht/mustererhebungsbericht-d.pdf>)

- 4) *Finally, is it possible to start a case on deprivation of nationality if it – after the granting – turns out that the applicant is of another sentiment than the one concluded during the acquisition process, or if the applicant simply has changed his/her opinions afterwards?*

Tidspunktet for en holdningsytring, der modsætter sig naturalisation, er her afgørende. Sker det inden eller under en løbende ansøgningsprocedure, dvs. før myndighederne har truffet deres afgørelse, kan det ske ved henvisning til bekæmpelse af misbrug, jf. art. 36 i indfødsretslovgivningen (procedure om ugyldighed). Sker holdningsytringen først efter tildeling af schweizisk statsborgerskab, skal myndighederne handle på baggrund af art. 42 (annullering). Se også vedlagte bilag, som er et tekstuddrag om fratagelse af statsborgerskab for terroristiske krigere.

Ambassaden Berlin / Christina Hjorth Korup



3003 Bern-Wabern, November 2017

Fact Sheet: Aktuell massgebende Rechtsgrundlagen und Praxis zum Begriff der Respektierung der Werte der Bundesverfassung bei der Einbürgerung

1. Allgemeine Bemerkungen

Bereits nach geltender Praxis zählt die Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung zu den Integrationskriterien, die im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens geprüft werden. In Artikel 12 des neuen BüG und Artikel 5 BüV, welche am 1.1.2018 in Kraft treten, wird der Begriff der Respektierung der Werte der Bundesverfassung nun gesetzlich verankert und konkretisiert.

Beim Begriff der Respektierung der Werte der Bundesverfassung handelt es sich um einen *unbestimmten Rechtsbegriff*. Die Bestimmung bezweckt beispielsweise, Personen von der Einbürgerung auszuschliessen, die politischen oder religiösen Extremismus unterstützen oder das Gewaltmonopol des Staates anzweifeln, aber auch solche, die Zwangsheiraten befürworten und durchführen, die Scharia gegenüber der schweizerischen Rechtsordnung bevorzugen oder die persönliche Freiheit von Familienmitgliedern unterdrücken. Das breit gefasste Kriterium lässt den Behörden einen äusserst weiten Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Frage, ob eine einbürgerungswillige Person die Werte der Bundesverfassung respektiert und damit als erfolgreich integriert zu erachten ist. Die Überprüfung dieser Einbürgerungsvoraussetzung dürfte in der Praxis nicht einfach sein. Die neuen Bestimmungen erlauben es den Kantonen zudem auch weiterhin, weitere Konkretisierungen vorzunehmen.

In der Praxis muss in jedem Fall eine Gesamtwürdigung unter Berücksichtigung der individuellen Situation der gesuchstellenden Person erfolgen.

2. Die neue gesetzliche Regelung

Art. 12 BüG Integrationskriterien

- 1 Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere:
- im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
 - in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung;**
 - in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen;
 - in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung; und
 - in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.

Art. 5 BÜV Respektierung der Werte der Bundesverfassung

(Art. 12 Abs. 1 Bst. b, 20 Abs. 1 und 26 Abs. 1 Bst. d BÜG)

1 Als Werte der Bundesverfassung gelten namentlich folgende Grundprinzipien, Grundrechte und Pflichten:

- a. die rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die freiheitlich demokratische Grundordnung der Schweiz;
- b. die Grundrechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Meinungsfreiheit;
- c. die Pflicht zum Militär- oder zivilen Ersatzdienst und zum Schulbesuch.

3. Botschaft des Bundesrates zum BÜG (Ziffer 1.2.2.4, S. 2833)

<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/2825.pdf>

4. Erläuternder Bericht zur BÜV vom April 2016 (S. 14 und 15)

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/buev/entw-ber-d.pdf>

5. Handbuch Bürgerrecht

<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/buergerrecht.html>

6. Die Respektierung der Werte der Bundesverfassung im Ausländerrecht

- Art. 4 Abs. 1 AuG (*Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz*).
- Voraussetzungen zur Erteilung einer vorzeitigen Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 4 AuG i.V.m. Art. 62 Abs. 1 Bst. a VZAE, *Die Niederlassungsbewilligung kann bei einer erfolgreichen Integration erteilt werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer namentlich die rechtsstaatliche Ordnung und die Werte der Bundesverfassung respektiert*)
- Art. 77 Abs. 4 Bst. a VZAE bei der Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung nach Auflösung der Familiengemeinschaft: *Eine erfolgreiche Integration nach Absatz 1 Buchstabe a sowie nach Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe a AuG liegt vor, wenn die Ausländerin oder der Ausländer namentlich die rechtsstaatliche Ordnung und die Werte der Bundesverfassung respektiert*
- Art. 4 Bst. a VIntA: *Der Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zu ihrer Integration zeigt sich namentlich in der Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung*
- Art. 58a Bst. b des neuen Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG):

Siehe auch SEM-Weisungen im Ausländerbereich (Ziffer 5.6.12.1.1, S. 229 Respektierung der Werte der Bundesverfassung)

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-d.pdf>

7. Rechtsprechung, parlamentarische Vorstösse und und Lehre

7.1. Schulpflicht / Schwimmunterricht

Nachdem das Bundesgericht im Jahr 1993 noch entschied, dass die Dispensation für den gemischtgeschlechtlichen Schwimmunterricht an der öffentlichen Schule für ein muslimi-

sches Mädchen zu gewähren sei

http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F119-IA-178%3Ade&lang=de&type=show_document&zoom=IN, änderte es diese Rechtsprechung im

Jahr 2008 und führte aus, dass die Integrationsfrage zwischenzeitlich ein grösseres Gewicht erhalten habe. Das öffentliche Interesse zur Teilnahme am Schwimmunterricht für zwei muslimische Kinder sei höher zu gewichten als ihr privates Interesse an einer Nichtteilnahme

http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F135-I-79%3Ade&lang=de&type=show_document. Das Bundesgericht bestätigte diese Haltung in

weiteren Entscheiden (z. B. Urteil 2C_666/2011 vom 7. März 2012 und 2C_1079/2012 vom 11. April 2013). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bekräftigte mit seinem Urteil vom 10. Januar 2017 die Schweizer Praxis, wonach die öffentliche Schule eine wichtige Rolle im Bereich der sozio-kulturellen Integration einnehme – insbesondere für ausländische Kinder. Die Verhängung einer Geldbusse gegen Eltern, die ihre Kinder nicht am gemischtgeschlechtlichen Schwimmunterricht in der öffentlichen Schule teilnehmen liessen, stelle keinen Verstoss gegen die Religionsfreiheit dar.

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-170346"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (deutsche Zusammenfassung EGMR-Urteil vom 10. Januar 2017: <http://sui-generis.ch/article/view/sg.31/518Kopftuch>).

Siehe auch Humanrights: Übersicht der Bundesgerichtspraxis zur Dispensation vom Schwimmunterricht: <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/gruppen/religioese/dispens-schwimmunterricht-verweigert>

1.1. Tragen eines Kopftuchs

Gemäss den Entscheiden des Bundesgerichts wird das Diskriminierungsverbot verletzt, wenn die Einbürgerung eines Ehepaares oder einer Einzelperson einzig mit der Begründung verweigert wird, dass die Frau ein Kopftuch trägt. Das Tragen des Kopftuches von Frauen, die sich zum Islam bekennen, sei Ausdruck eines religiösen Bekenntnisses, welches durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) geschützt ist. Das Tragen eines Kopftuchs kann aber zu einer Ablehnung der Einbürgerung führen, wenn auf Grund weiterer Umstände eine Haltung zum Ausdruck kommt, die grundlegenden schweizerischen Wertvorstellungen zu Rechtsstaat und Demokratie widerspreche.

- BGE 134 I 49, naturalisation ordinaire. Le simple port du foulard, en tant que symbole religieux, ne permettrait pas non plus de refuser une naturalisation car il ne traduisait pas en soi une attitude de manque de respect à l'égard des valeurs démocratiques et constitutionnelles
http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F134-I-49%3Ade&lang=de&type=show_document
- BGE 134 I 56, ordentliche Einbürgerung. Die Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers infolge eines religiösen Bekenntnisses und der Befolgung von religiösen Gebräuchen durch die Ehefrau lässt sich durch keinerlei qualifizierte und objektive Gründe rechtfertigen.
http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F134-I-56%3Afr&lang=fr&type=show_document
<http://swissblawg.ch/2008/03/1d112007-keine-verweigerung-der.html>
http://www.servat.unibe.ch/dfr/bger/080227_1D_12-2007.html
- BGE 123 I 296. Das gegenüber einer in einer öffentlichen Schule tätigen Lehrerin (Schweizerin) ausgesprochene Kopftuchverbot entspricht einem überwiegenden öffentlichen Interesse (insbesondere der konfessionellen Neutralität und dem Religionsfrieden in der Schule) und ist verhältnismässig.
http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F123-I-296%3Ade&lang=de&type=show_document
- BGE 142 I 49 (Schülerin mit Hijab). In einer öffentlichen Schule, die für atheistische,

aber auch verschiedene religiöse Bekenntnisse offen ist, erweist sich das Kopftuchverbot als unverhältnismässig.

<http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight docid=atf%3A%2F%2F142-149%3Afr&lang=fr&type=show document>

- BGE 132 I 167, ordentliche Einbürgerung. Die Beschwerdeführerin verkehrt vorab im Kreise ihrer Familie bzw. im Kreise von muslimischen Landsfrauen und der Moschee in Basel und geht nicht auf die hiesige Bevölkerung zu.

<http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight docid=atf%3A%2F%2F132-1-167%3Ade&lang=de&type=show document>

1.2. Handschlag

Zwei Schüler aus Therwil BL wollen der Lehrerin aus religiösen Gründen nicht die Hand zur Begrüssung reichen. Ein Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass die Baselbieter Schulen trotz Religionsfreiheit einen Händedruck einfordern und die Sanktionsmöglichkeiten des Bildungsgesetzes anwenden können. Die Integration von Ausländern überwiege die Religionsfreiheit der Schüler.

<https://www.nzz.ch/schweiz/fall-therwil-kein-handschlag-trotz-rechtsgutachten-ld.112342>

- Leitfaden Kanton Genf vom 19. August 2016
<http://ge.ch/dip/actualites/laicite-lecole>
- Bundesrätin Simonetta Sommaruga: „Der Händedruck gehört zu unserer Kultur“
<https://www.nzz.ch/schweiz/aktuelle-themen/simonetta-sommaruga-der-haendedruck-gehoert-zu-unserer-kultur-ld.11627>

1.3. Zwangsheirat

- BGE 134 II 1 E. 4.3.

<http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight docid=atf%3A%2F%2F134-II-1%3Ade&lang=de&type=show document> und 5C_526/2014 vom 10.6.2015:
http://www.servat.unibe.ch/dfr/bger/150610_2C_526-2014.html

1.4. Angehörigkeit zu einer extremistischen Organisation (FIS)

- BGE 1D_8/2010, ordentliche Einbürgerung
http://www.servat.unibe.ch/dfr/bger/110125_1D_8-2010.html

1.5. Parlamentarische Vorstösse / Volksinitiative Verhüllungsverbot

- Motion vom 9. März 2010 (10.3067 Einführung einer Charta bei Einbürgerungen
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20103067>). Im Vernehmlassungsentwurf zur BÜV war die Loyalitätserklärung in Artikel 5 Absatz 2 BÜV noch vorgesehen, aufgrund der Stellungnahmen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens hat der Bundesrat diese aber wieder fallen gelassen.
- Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“ zustande gekommen
<https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis465t.html>

1.6. Lehre

In der Lehre wirft die Anknüpfung an bestimmte, strafrechtlich nicht relevante Meinungen und Verhaltensweisen grundlegende Fragen auf.

- Barbara von Rütte, Anwaltsrevue 2017, S. 202, Das neue Bürgerrechtsgesetz



Swisslex_Anwaltsrevue
2017 S. 202.pdf

2. Prof. Andreas Kley, Die Werte der Bundesverfassung, ZBI 116/2015, S. 565 ff.



Swisslex_ZBI
116_2015 S. 565.pdf

3. Peter Übersax, Das Bundesgericht und das Bürgerrechtsgesetz mit einem Blick auf das neue Recht, Basler Juristische Mitteilungen, Nr. 4, Juli 2016, S. 169 ff. und S. 202 ff (siehe Ausdruckseiten 24 und 25)



Swisslex_BJM
2016 S. 169.pdf

4. Umsetzung in der Praxis

- Zukünftigen Regelung im Kanton Zürich

Siehe kantonale Bürgerrechtsverordnung vom 23. August 2017, § 15 Abs. 1 lit. e, Begründung S. 40

https://www.zh.ch/bin/ktzh/rrb/beschluss.pdf?rrbNr=741&name=KBueV_23.8.17&year=2017& charset =UTF-8.

Die Kenntnis der Werte der Bundesverfassung kann im Einbürgerungsgespräch oder im Grundkenntnistest geprüft werden. Die Frage nach der Respektierung der Werte kann im Einbürgerungsgespräch angesprochen werden, wenn Anhaltspunkte vorliegen, die auf eine Nichtrespektierung schliessen lassen. Eine Loyalitätserklärung darf nicht verlangt werden.

- Zukünftige Regelung im Kanton Bern

Kantonale Bürgerrechtsverordnung vom 20. September 2017, Artikel 10

<https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1336?locale=de>

Die Respektierung der verfassungsmässigen Grundwerte können in der Praxis namentlich mittels einer Erklärung geprüft werden. Die schriftliche Selbstdeklaration stellt das Bekenntnis der Ausländerinnen und Ausländer zu diesen Grundwerten dar. Konkrete Ereignisse, die belegen, dass Ausländerinnen und Ausländer diese Grundwerte nicht beachten, können eine Abweisung des Gesuchs rechtfertigen.

5. Überlegungen des SEM zur praktischen Umsetzung im Einbürgerungsverfahren

Welche Fragen können einer gesuchstellenden Person im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens gestellt werden um zu beurteilen, ob sie die Werte der Bundesverfassung respektiert? Der beiliegende Fragenkatalog (ab Seite 6) und das Factsheet geben eine Übersicht über mögliche Fragen im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens.



Fragenkatalog
Werte BV.doc



Werte der BV
Factsheet Zye.do...



Bern-Wabern, November 2017

Respektierung der Werte der Bundesverfassung

Die Überprüfung dieser Einbürgerungsvoraussetzung dürfte in der Praxis nicht immer einfach sein. Es handelt sich um nicht alltägliche Fragen zum schweizerischen Bundesstaatsrecht, welche für gewisse, wenn nicht sogar für die Mehrheit der Gesuchsteller, schwierig zu beantworten sein werden. Erschwerend kommt hinzu, dass auf das mündliche Sprachniveau B1 Rücksicht genommen werden muss.

Der Gesetzgeber möchte insbesondere die in Art. 5 BÜV aufgeführten „Werte der Bundesverfassung“ (Grundprinzipien, Grundrechte und Pflichten) überprüft haben. Grundsätzlich kann die Einhaltung bzw. Respektierung der Grundrechte und –freiheiten im Integrationsprozess erkannt werden. Trotzdem erscheint es sinnvoll, die Punkte 1-4 immer abzufragen.

Anlässlich unserer Diskussionen haben sich zwei Varianten zur Überprüfung durchgesetzt:

Variante 1: Möglichst offene und einfache Fragen zum Punkt 1 (Werte der Schweiz) stellen, die Person frei sprechen lassen und bei Bedarf leitend (Beispiele/Themen sind unter Punkt 1 aufgeführt) eingreifen. Anschliessend mit den Fragen 2-4 fortfahren.

Variante 2: Ebenfalls möglichst einfache aber konkretere Fragen zu den in der Verordnung aufgeführten Grundrechten und Prinzipien stellen.

Beispiel: Was bedeutet für Sie Meinungsfreiheit, Gleichberechtigung von Frau und Mann? Haben Sie Unterschiede zwischen Mann und Frau gegenüber Ihrem Heimatstaat bemerkt? Was bedeutet für Sie Religionsfreiheit? Was bedeutet für Sie Recht auf Leben (Staat schützt das Leben aller Menschen, Folterverbot, Todesstrafe)? Was verstehen Sie unter Demokratie? Wie ist die staatliche Macht in der Schweiz verteilt (Gewaltenteilung)? Was bedeutet für Sie Freiheit in Bezug auf Ihre Rechte? Was verstehen Sie unter persönlicher Freiheit (selbstbestimmte Gestaltung des Lebens: Jede Person bestimmt selbst über ihren Beruf, ihre Religion, Meinung, Wohnort, Familienleben, Studium etc.)?

1. Werte der Schweiz (sollte immer gefragt werden)

Mögliche offene Einstiegsfragen, die auf allgemeine Antworten abzielen: Was zeichnet für Sie die Schweiz aus? Was schätzen Sie an der Schweiz? *Eventuell Vergleich mit Heimatstaat oder anderen Ländern ziehen lassen.*

Mögliche Antworten: Die nachfolgenden Antworten können bei Bedarf als Anhaltspunkte verwendet und der gesuchstellenden Person auch einzeln genannt werden:

- **Neutralität**
- **Unabhängigkeit/Selbstbestimmung** (Jede Person darf ihr eigenes Leben (Glaube, Tradition, Interessen, Sexualität) so leben, wie sie das möchte, solange sie nicht gegen das Gesetz verstösst)
- **Eigenverantwortung**
- Zusammenhalt trotz **Multikulturalität**: verschiedene Schweizer Landesregionen (d/f/i/r), Sprachenvielfalt (d/f/i/r), verschiedene Glaubensrichtungen (reformierter und katholischer Glaube); Rücksichtnahme auf Minderheiten (die Stärke eines Staates zeigt sich im Umgang mit den Schwächsten), humanitäre Tradition
- **Demokratie**: Möglichkeit der Beteiligung am gesellschaftlichen Entscheidungsprozess (Stimm- und Wahlrecht, Referendum/Initiative/ Unterschriftensammlung), Gewaltenteilung
- **Sozialstaat**: (Schulobligatorium, Zugang zu Bildung für alle, gutes Gesundheitssystem, Altersvorsorge, Arbeit (tiefe Arbeitslosenquote, Arbeitslosenversicherung), weitere Versicherungen, Sozialhilfe (niemand muss auf der Strasse leben) etc.
- **Chancengleichheit** (Bsp.: alle Kinder dürfen (müssen) zur Schule und haben die theoretische Möglichkeit, auch (günstig) weiterführende Schulen / Hochschulen zu besuchen oder eine Berufsausbildung zu machen.)
- **Solidaritätsprinzip**
- **Rechtsstaat** (Staat darf nur gestützt auf Gesetz handeln und hält sich an Gesetze, Gesetze werden umgesetzt; auch der Bürger muss sich an die hier geltenden Gesetze halten; Gesetze werden auf alle Menschen gleich angewendet und die Rechte der Bürger werden gleich geschützt; Gleichheit aller Menschen; Selbstjustiz ist verboten) → *Staat steht nicht unter ständigem Verdacht, korrupt zu sein, Vertrauen in den Staat von Seiten der Bevölkerung*
- **Gleichberechtigung** (Bspw. gleiche Rechte für Mann und Frau)
- **Sicherheit** (Wird durch den Staat gewährleistet; Bereitschaft der Bürger, Konflikte gewaltfrei im Rahmen der Gesetze zu lösen)
- **Freiheit**
- **Naturschutz/Denkmalpflege** (Sauberkeit, Abfalltrennung)
- Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit
- **Steuern**: Mit den Steuergeldern werden verschiedene Bereiche im öffentlichen Sektor finanziert. Dadurch erhält die Wohnbevölkerung im übertragenen Sinne etwas zurück (z.B. Bildung)
- **Schutz des Eigentums**
- Gut ausgebauter öffentlicher Verkehr
- **Trennung von Staat und Kirche**

2. Gewaltmonopol (sollte immer gefragt werden)

- a. Wer ist in der Schweiz für die Strafverfolgung bzw. Sicherheit zuständig?
Der Staat (Staatsanwaltschaft, Polizei, Gerichte)
Wer glaubt, dass eine Behörde oder eine Privatperson Rechte verletzt hat, kann zu einem Gericht gehen. Gerichte kontrollieren, ob die Behörde das Gesetz eingehalten hat und können bestimmte Streitigkeiten zwischen Privatpersonen entscheiden. Selbstjustiz ist verboten. Man darf eine andere Person nicht selbst bestrafen, wenn sie gegen das Gesetz verstossen hat. Auch Freunde oder Verwandte dürfen nicht die Person bestrafen, die gegen ein Gesetz verstossen hat.
- b. Wenn Sie in der Schweiz ein Delikt beobachten oder selbst Opfer davon werden, bei wem meldet man sich dann?

Polizei

- c. Nehmen wir an, dass Sie familienintern Probleme haben (bspw. häusliche oder familiäre Gewalt in Form von Drohungen, Beschimpfungen, Tätlichkeiten, Körperverletzung etc.), an wen wenden Sie sich?

Polizei

- d. Jemand schuldet Ihnen Geld. Was machen Sie? An wen wenden Sie sich?
Mahnen allenfalls betreiben; Betreibungsamt

3. Welche Rechte und Pflichten erwerben Sie als Schweizer Bürger/Bürgerin? (sollte immer gefragt werden)

Der Schweizer hat folgende Rechte:

- politische Rechte (Stimm- und Wahlrecht)
- konsularischer Schutz im Ausland
- Niederlassungsfreiheit
- Recht, immer wieder in die Schweiz zurückzukehren
- Ausweisungsverbot
- Auslieferungsverbot

Den Schweizer treffen folgende Pflichten:

- Wehrpflicht der Männer/ziviler Ersatzdienst
- Eventuell Stimmen zählen (bei Wahlen)
- Steuer-, Versicherungs- und Schulpflicht (gilt auch für Ausländer)

4. Wie unterstützen Sie (Ihren Ehegatten/Ihre Ehegattin und) Ihre Kinder bei ihrer Integration in die Schweizer Verhältnisse? (sollte immer gefragt werden)

Bei Zweifel an der Respektierung der Werte sind vertiefende Fragen zu stellen. Diese sollten unseres Erachtens jedoch zielgerichtet sein und nur wenn entsprechende Hinweise ersichtlich sind, gestellt werden. So sind zum Beispiel Fragen nach der Häufigkeit eines Moscheebesuchs nicht unbedingt hilfreich, da sie die Glaubensfreiheit betreffen.



Fragekatalog zur Unterstützung der Kantone für den Erhebungsbericht

Deutsch

Geografie

1. In welchem Kanton wohnen Sie?
2. Welches ist der Hauptort Ihres Wohnkantons?
3. Wie sieht das Wappen Ihres Wohnkantons aus?
4. Wie lautet das Autokennzeichen Ihres Wohnkantons?
5. Welchen Bürgerort/Heimatort werden Sie mit der Einbürgerung erwerben?
6. Welches ist der Heimatort/Bürgerort Ihres Ehegatten/Ihrer Ehegattin?
7. In welchem Kanton befindet sich der Heimatort?
8. Welches ist der Hauptort des genannten Kantons?
9. Wie sieht das Schweizer Wappen aus?

10. Wie viele Kantone gibt es in der Schweiz?

11. Nennen Sie die Halbkantone.

12. Nennen Sie die Landessprachen und einen jeweiligen Kanton dazu.

13. Nennen Sie je 3 französischsprachige und 3 deutschsprachige Kantone.

14. Nennen Sie 3 mehrsprachige Kantone.

15. Nennen Sie 2 Schweizer Flüsse.

16. Nennen Sie 3 Schweizer Seen.

17. Nennen Sie 3 Schweizer Berge.

18. Welches ist flächenmässig der grösste Kanton der Schweiz?

19. Wie viele Einwohner hat die Schweiz?

20. Nennen Sie die Nachbarländer der Schweiz.

21. Welche Stadt steht für die Pharmaindustrie?

22. Welche Stadt steht für internationale Organisationen?

23. Nennen Sie 3 internationale Flughäfen der Schweiz.

Politik

1. Welches ist die Hauptstadt der Schweiz?

2. In welcher Stadt befindet sich das Bundeshaus?

3. Welches ist der Nationalfeiertag der Schweiz?

4. Ist die Schweiz Mitglied der EU?

5. Welche Staatsform hat die Schweiz?

6. Was ist das Landeskennzeichen der Schweiz? Was bedeutet dieses?

7. Wie viele Bundesräte hat die Schweiz?

8. Nennen Sie die Namen der Bundesräte / Departemente; Stand 2017/muss natürlich angepasst werden.

9. Wer wählt den Bundesrat?

10. Wer ist dieses Jahr Bundespräsident/in?

11. Wie lange ist der/die Bundespräsident/in jeweils im Amt?

12. Was ist die vereinigte Bundesversammlung?

13. Was bedeutet National- und Ständerat?

14. Nennen Sie 3 politische Parteien.

15. Ab welchem Alter ist man als Schweizerbürger stimm- und wahlberechtigt?

16. Die Schweiz - so auch das Schweizer Bürgerrecht - ist dreistufig, das heisst, sie ist in drei „Verwaltungsebenen“ gegliedert. Welche?

17. Was bedeutet der Begriff Gewaltentrennung?

18. Was ist Föderalismus?

19. Was ist ein Referendum? Was ist eine Initiative?

Gesellschaft / Kultur

1. Nennen Sie 3 Schweizer Sehenswürdigkeiten.

2. Nennen Sie 3 Museen.

3. Nennen Sie 3 Grossanlässe (Musik, Sport, Kultur etc.).

4. Nennen Sie 2 traditionelle Schweizer Sportarten.

5. Nennen Sie 3 typische schweizerische Gerichte/Speisen.

6. Nennen Sie 2 Schweizer Käsesorten.

7. Nennen Sie 3 Persönlichkeiten der Schweiz (Musik, Sport, Kultur etc.).

8. Nennen Sie 2 typische schweizerische Musikinstrumente.

9. Nennen Sie 3 Schweizer Supermärkte.

10. Nennen Sie 2 schweizerische/lokale Zeitungen (nicht 20min, nicht Blick am Abend).

11. Was bedeutet die Abkürzung SBB?

12. Welche Religion ist in der Schweiz am Meisten verbreitet?

13. Ist die Armee für die Schweizer Männer obligatorisch?

14. Was ist Ovomaltine? Was Rivella?

15. Nennen Sie bekannte Schweizer Schokoladenmarken.

16. Kennen Sie eine Notfallnummer (Polizei/Ambulanz/Notruf/Rega)?

Geschichte

1. Wann wurde die Schweiz nach allgemeiner Auffassung gegründet?

2. Welche 3 Kantone haben die Schweiz gegründet?

3. Wie wird dieser Gründungsakt bzw. diese Vereinbarung genannt?

4. Wie heisst das Dokument, in welchem diese Vereinbarung festgehalten wurde?

5. Welche Sagenfigur, die zum Gründungsmythos der Eidgenossenschaft wurde, erscheint im Zusammenhang mit einer Armbrust und einem Apfel?

6. Was ist das Schweizerische rote Kreuz? Wer hat es gegründet?

[Redacted]

7. Seit wann dürfen Schweizerinnen (Frauen) in der Schweiz abstimmen?

[Redacted]

8. Können Sie etwas zu Calvin und Zwingli sagen?

[Redacted]

9. Können Sie etwas zum Sonderbundskrieg (1847) sagen?

[Redacted]

10. Welcher ist der jüngste Kanton der Schweiz?

[Redacted]

Respektierung der Werte der Bundesverfassung

[Redacted]

Werte der Schweiz

Einstiegsfragen: Was zeichnet für Sie die Schweiz aus? Was schätzen Sie an der Schweiz? Eventuell Vergleich mit Heimatstaat oder anderen Ländern ziehen lassen.

Mögliche Antworten: (Die nachfolgenden Antworten können bei Bedarf als Anhaltspunkte verwendet werden; können bei Bedarf dem Gesuchsteller /der Gesuchstellerin auch einzeln genannt werden [Bsp.: Was können Sie mir über die soziale Sicherheit (Sozialstaat) in der Schweiz erzählen?]):

- 1. [Redacted]
- 2. [Redacted]
- 3. [Redacted]
- 4. [Redacted]
- 5. [Redacted]
- 6. [Redacted]
- 7. [Redacted]
- 8. [Redacted]
- 9. [Redacted]
- 10. [Redacted]
- 11. [Redacted]
- 12. [Redacted]
- 13. [Redacted]
- 14. [Redacted]
- 15. [Redacted]
- 16. [Redacted]
- 17. [Redacted]
- 18. [Redacted]
- 19. [Redacted]
- 20. [Redacted]
- 21. [Redacted]
- 22. [Redacted]
- 23. [Redacted]
- 24. [Redacted]
- 25. [Redacted]
- 26. [Redacted]
- 27. [Redacted]
- 28. [Redacted]
- 29. [Redacted]
- 30. [Redacted]
- 31. [Redacted]
- 32. [Redacted]
- 33. [Redacted]
- 34. [Redacted]
- 35. [Redacted]
- 36. [Redacted]
- 37. [Redacted]
- 38. [Redacted]
- 39. [Redacted]
- 40. [Redacted]
- 41. [Redacted]
- 42. [Redacted]
- 43. [Redacted]
- 44. [Redacted]
- 45. [Redacted]
- 46. [Redacted]
- 47. [Redacted]
- 48. [Redacted]
- 49. [Redacted]
- 50. [Redacted]

Gewaltmonopol (sollte immer gefragt werden)

Wer ist in der Schweiz für die Strafverfolgung zuständig?

[Redacted]

Gehen die Kinder zur Schule?

Falls ja, in welche Klasse gehen sie?

Gehen sie gerne zur Schule?

Was gefällt ihnen dort am besten?

Geht Ihr Kind gerne in den Sport- resp. Schwimmunterricht?

Wenn nicht, welche Gründe führen bei Ihrem Kind zu dieser ablehnenden Haltung?
Was sagen Sie als Elternteil dazu?

Wie ist Ihr Verhältnis zum Lehrer/zur Lehrerin/ zu den Schulbehörden?

Wie ist das Verhältnis Ihres Kindes/Ihrer Kinder zum Lehrer/zur Lehrerin?

Bietet Ihre Schule auch Schullager, wie bspw. Projektwochen und Skilager an?

Gehen Ihre Kinder gerne dorthin?

Hat Ihr Kind Hobbies? (*Ausführen lassen*)

Wer geht an den Elternabend?

Wer übernimmt die Kinderbetreuung? (Wenn nicht gemeinsam, fragen, weshalb nicht aufgeteilt.)

Was unternehmen Sie in Ihrer Freizeit?

Was unternimmt Ihr Ehemann/Ihre Ehefrau in seiner/ihrer Freizeit?

Haben Sie gemeinsame Hobbies?

Machen Sie manchmal auch etwas alleine für sich?

Geht Ihre Ehefrau/Ihr Ehemann einer Arbeit nach?

Falls nein, warum nicht?

Falls ja, wieviel Prozent und wo?

Wer fällt bei Ihnen zu Hause die Entscheidungen?

.....

Beispiel: Fragen zur Religion

Welcher Religionsgemeinschaft gehören Sie an?

Wie leben Sie Ihren Glauben aus?

Gehen Sie *in die Moschee*? Falls ja, wie oft?

Gehen Ihre Ehefrau/Ihr Ehemann/Ihre Kinder auch *in die Moschee*? (Häufigkeit?)

Wurden Sie und/oder Ihre Familie aufgrund Ihrer Religion im Alltag schon einmal mit Schwierigkeiten konfrontiert? (*Welche? Was unternehmen Sie dagegen?*)

Hatten Ihre Kinder in der Schule schon Schwierigkeiten aufgrund Ihrer Religionszugehörigkeit? (*Welche? Was wird dagegen unternommen?*)

Wie ist Ihr Verhältnis zum Lehrer/zur Lehrerin/ zu den Schulbehörden?

Wie ist das Verhältnis Ihres Kindes/Ihrer Kinder zum Lehrer/zur Lehrerin?

Wer geht an den Elternabend?

Bietet Ihre Schule auch Schullager, wie bspw. Projektwochen und Skilager an?

Gehen Ihre Kinder gerne dorthin?

Geht Ihr Kind gerne in den Sport- resp. Schwimmunterricht?

Wenn nicht, welche Gründe führen bei Ihrem Kind zu dieser ablehnenden Haltung?
Was sagen Sie als Elternteil dazu?

Welche Werte geben Sie Ihrem Kind/Ihren Kindern mit auf den Weg?

Was wünschen Sie sich beruflich, familiär und allgemein für Ihr Kind/Ihre Kinder?

.....



Ausbürgerung terroristischer Kämpfer

Möglichkeiten nach der geltenden und nach der revidierten Bürgerrechtsgesetzgebung

JÜRGEN MARCEL TIEFENTHAL*

73

In der geltenden Bürgerrechtsgesetzgebung gibt es eine umstrittene Norm, die den Entzug des Schweizer Bürgerrechts betreffend Doppelbürger regelt. Sie wurde jüngst in Zusammenhang mit einem ausgeprägten «Dschihadisten» durch die Verwaltungspraxis wiederentdeckt. Mit dem totalrevidierten Bürgerrechtsgesetz und der vom Bundesrat im Juni 2016 erlassenen Ausführungsverordnung liegen erstmals konkret definierte Kriterien vor, die eine Ausbürgerung von terroristischen Kämpfern ermöglichen. Dennoch bestehen weiterhin Spannungsfelder und zentrale Rechtsfragen bleiben ungeklärt.

Il existe dans la législation sur la nationalité actuellement en vigueur une norme controversée qui régit le retrait de la nationalité suisse aux doubles nationaux. Cette norme a été récemment redécouverte par la pratique administrative en relation avec un « djihadiste » ayant quitté le pays. La loi sur la nationalité entièrement révisée et l'ordonnance d'exécution arrêtée en juin 2016 par le Conseil fédéral fournissent pour la première fois des critères concrets qui permettent de faire perdre la nationalité aux combattants terroristes. Certaines problématiques et questions juridiques restent cependant non résolues.

Inhaltsübersicht

- I. Ausgangslage
- II. Historischer Hintergrund der Ausbürgerung
 - A. Gezielt eingesetztes Machtinstrument der NS-Diktatur
 - B. Einfluss auf die Schweizer Bundesgesetzgebung
- III. Schweizer Bürgerrecht nach geltendem Recht
 - A. Einheit und Rechtsnatur
 - B. Vermittelte Rechte und Pflichten
 - C. Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen
 - D. Tragende Prinzipien
 - E. Erwerb und Verlust des Bürgerrechts
- IV. Totalrevision der Bürgerrechtsgesetzgebung
 - A. Erkannter Reformbedarf
 - B. Wichtigste Gesetzesänderungen und Neuerungen
 - C. Ausführungsrecht
- V. Zum Entzug des Schweizer Bürgerrechts im Besonderen
 - A. Entzug nach geltendem Recht (Art. 48 BÜG)
 1. Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte, Sinn und Zweck der Norm
 2. Bisherige Verwaltungspraxis mit Hinweisen auf eine zeitgemässe Auslegung
 3. Parlamentarischer Vorstoss: Stellungnahme beider Räte und Ausgang
 4. Schlussfolgerungen (mit Bezug auf ein Kurzgutachten zuhanden des SEM)
 - B. Entzug nach neuem Recht (Art. 42 nBÜG i.V.m. Art. 30 nBÜV)
 1. Übernahme der bislang geltenden Gesetzesgrundlage
 2. Konkretisierung im Ausführungsrecht
 3. Schlussfolgerungen
- VI. Ausbürgerung – Spannungsfelder und ungeklärte Rechtsfragen
 - A. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen
 - B. Divergierende Rechtslage und Staatenpraxis
 1. Ausbürgerungsgründe
 2. Aktuelle Entwicklungen in ausgewählten Staaten
 - C. Problematische Aspekte bei der Ausbürgerung von Doppelbürgern
 1. Vorbemerkungen
 2. Fallkonstellationen und mögliche Lösungsansätze
 - D. Unvermeidbares Dilemma

I. Ausgangslage

Seit längerem, namentlich aber aufgrund der in jüngerer Zeit in Frankreich, Belgien und Deutschland verübten terroristischen Anschläge mit islamistischem Hintergrund, wird in der Politik vieler europäischer Länder über die Ausbürgerung sog. «Foreign Fighters»¹ (vordergründig solche mit Doppelbürgerschaft) debattiert. Personen, die zu terroristischen Zwecken ins Ausland reisen, um dort an Kampfhandlungen in bewaffneten Konflikten teilzunehmen oder sich in einem Terrorcamp ausbilden lassen, um daraufhin ins Heimatland zurückzukehren, stellen unbestritten für jede freiheitliche Zivilgesellschaft ein ernsthaftes Sicherheitsrisiko dar. Deshalb stellen sich Politiker die Frage, inwiefern es rechtlich zulässig ist, diesen potenziell gefährlichen Personen ihre Staatsbürgerschaft zu entziehen oder, falls die betreffende nationale Rechtsordnung eine Ausbürgerung nicht zulassen sollte, wie man eine solche mit entsprechenden Gesetzesänderungen sicherstellen könnte.² Auch in der Schweizer Politik hat es bislang diesbezüglich mehrere parlamentarische Vorstösse gegeben, mittels derer versucht worden ist, eingebürgerten Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft

* JÜRGEN MARCEL TIEFENTHAL, Dr. iur., Uster, wissenschaftliche Forschungstätigkeit.

¹ Es handelt sich hier um den allgemeinen Fachbegriff. Im deutschen Sprachgebrauch nennt man solche Personen «terroristische Kämpfer» bzw. «terroristische Kämpfer in bewaffneten Konflikten».

² In der Schweizer Bürgerrechtsgesetzgebung ist stets vom «Entzug des Bürgerrechts» die Rede; der Begriff «Ausbürgerung» wird sprachlich hierfür oftmals synonym verwendet und steht somit gleichermassen für die Aberkennung bzw. den Entzug der betreffenden Staatsbürgerschaft.

unter bestimmten Voraussetzungen das Schweizer Bürgerrecht wieder zu entziehen, so etwa vor ein paar Jahren aufgrund von Straffälligkeit. Die jüngste politische Initiative setzte die Teilnahme an terroristischen Aktivitäten oder Kampfhandlungen in der Schweiz oder im Ausland oder nachweislich freiwillig geleistete Kampfdienste in einer fremden Armee resp. einer armeeähnlichen, ideologisch motivierten Gruppierung voraus. Sämtliche bislang behandelten Vorstösse sind allerdings vom Bundesparlament abgelehnt worden.

Demgegenüber hat der Bundesrat – beinahe unbeachtet von der Öffentlichkeit – mit der am 17. Juni 2016 verabschiedeten Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung; nBüV)³, die zusammen mit dem neuen totalrevidierten Bürgerrechtsgesetz (nBüG)⁴ auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten wird, erstmals in der Geschichte des Schweizerischen Bundesstaates konkrete Kriterien bzw. Voraussetzungen definiert, die den Entzug des Schweizer Bürgerrechts (bei Personen mit Doppelbürgerschaft) festlegen und einen solchen rechtfertigen sollen. Die neuen Rechtsgrundlagen basieren u.a. auf den Empfehlungen eines Kurzgutachtens zum Entzug des Bürgerrechts nach derzeit noch geltendem Recht⁵. Der vorliegende Aufsatz versucht die umstrittene Thematik in die relevanten Zusammenhänge zu stellen, analysiert und beurteilt im Speziellen die neue Rechtsgrundlage und zeigt zudem die wesentlichen Konfliktfelder bzw. Zielkonflikte auf, die sich unweigerlich zwischen gesellschaftlicher Lebenswirklichkeit und völkerrechtlichen Ansprüchen auf tun.

II. Historischer Hintergrund der Ausbürgerung

A. Gezielt eingesetztes Machtinstrument der NS-Diktatur

Ausbürgerungen werden historisch stets mit Diktaturen und mit Notrecht in Verbindung gebracht. Erstmals konsequent hatte sich das «Dritte Reich» der Praxis der Ausbürgerung bedient, vor allem, um gegen Juden, Oppositio-

nelle und andere unliebsame Personen (z.B. Schriftsteller, Wissenschaftler)⁶ vorzugehen.⁷ Als Rechtsgrundlage diente das «Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit vom 14. Juli 1933»⁸. Gestützt auf dieses Gesetz veröffentlichte das Nationalsozialistische Regime unzählige Ausbürgerungslisten. Gesamthaft wurden auf diese Weise nahezu 40'000 Personen unter dem NS-Regime bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges systematisch ausgebürgert.⁹ Mit den «Nürnberger Gesetzen» behielten deutsche Juden zwar noch ihre deutsche Staatsangehörigkeit; allerdings waren sie faktisch keine gleichberechtigten Staatsbürger mehr. Aufgrund der «11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941»¹⁰ verloren nämlich Juden bei Überschreitung der deutschen Reichsgrenze umgehend und definitiv ihre deutsche Staatsbürgerschaft.¹¹

B. Einfluss auf die Schweizer Bundesgesetzgebung

Die Bundesgesetzgebung auf dem Gebiet des Bürgerrechts ging bis zum Zweiten Weltkrieg vom Grundsatz der «Unverlierbarkeit des Bürgerrechts» aus.¹² Dement-

⁶ Bekannte Opfer von der Ausbürgerung durch das NS-Regime waren u.a. Heinrich Mann, Thomas Mann, Hannah Arendt, Willy Brandt, Bertold Brecht, Albert Einstein.

⁷ Gesetzliche Regelungen zur Ausbürgerung wurden jedoch bereits während des Ersten Weltkrieges in gewissen Ländern eingeführt (so u.a. in Deutschland, Frankreich und Grossbritannien); zumindest das Ansinnen zur gesetzlichen Verankerung der Ausbürgerung bestand dannzumal gleichfalls in der Schweiz (vgl. NICOLE SCHWALBACH, Ausbürgerung zur Zeit des Zweiten Weltkrieges, in: Brigitte Studer/Gérald Arlettaz/Regula Argast [Hrsg.], Das Schweizer Bürgerrecht: Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart, Zürich 2008, 268).

⁸ Der Wortlaut des Gesetzestextes, vgl. Internet: http://www.documentarchiv.de/ns/1933/deutsche-staatsangehoerigkeit_ges.html (Abruf 1.12.2016).

⁹ Zum Ganzen MICHAEL HEPP (Hrsg.), Die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger 1933–45 nach den im Reichsanzeiger veröffentlichten Listen, 3 Bände, München (et al.) 1985–1988.

¹⁰ Der Wortlaut des Verordnungstextes ist abrufbar unter: <http://www.verfassungen.de/de/de33-45/reichsbuerger35-v11.htm> (Abruf 1.12.2016).

¹¹ Die kommunistische bzw. realsozialistische DDR-Diktatur (SED-Führung) griff ebenfalls zum Mittel der Ausbürgerung, um politische Oppositionelle zu unterdrücken und auszugrenzen. Gestützt auf § 13 des Staatsbürgerschaftsgesetzes vom 20. Februar 1967 (Wortlaut des Gesetzestextes ist abrufbar unter: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/staatsbuergerschaft67.htm>; Abruf 1.12.2016) aberkannte der Ministerrat der DDR den betreffenden unliebsamen Personen die Staatsbürgerschaft wegen grober Verletzung staatsbürgerlicher Pflichten oder politische Gefangene wurden in der Haft gar genötigt, einen Antrag auf Entlassung aus der Staatsbürgerschaft zu stellen.

¹² BBl 1951 II 669 ff., 679; ZACCARIA GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, 140; vgl. dazu ferner SCHWALBACH (FN 7), 266.

³ Die Bürgerrechtsverordnung ist in der amtlichen Sammlung publiziert: AS 2016 2577 ff. (neu: SR 141.01).

⁴ Der Text des totalrevidierten Bürgerrechtsgesetzes (nach abgelaufener Referendumsfrist) ist in der amtlichen Sammlung publiziert: AS 2016 2561 ff.

⁵ ALBERTO ACHERMANN, Kurzgutachten zum Entzug des Bürgerrechts nach Artikel 48 BÜG, Zuhanden des Staatssekretariats für Migration, Bern 2015, Internet: [http://static.nzz.ch/files/0/7/0/Kurzgutachten+Achermann_Entzug+Bürgerrecht+\(2\)_1.18775070.pdf](http://static.nzz.ch/files/0/7/0/Kurzgutachten+Achermann_Entzug+Bürgerrecht+(2)_1.18775070.pdf) (Abruf 1.12.2016).

sprechend finden sich weder im ersten «*Bundesgesetz betreffend die Erteilung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe vom 3. Juli 1876*»¹³ noch im zweiten, darauf folgenden «*Bundesgesetz betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe vom 25. Juni 1903*»¹⁴, welches bis zum Inkrafttreten des gegenwärtig geltenden «*Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (Bürgerrechtsgesetz; BüG)*»¹⁵ bestand, keine Norm betreffend den Entzug des Bürgerrechts (Ausbürgerung).¹⁶

Im Zuge des Vollmachtenregimes während des Zweiten Weltkriegs vollzog die Landesregierung mit zwei Beschlüssen eine Abkehr vom Grundsatz der Unverlierbarkeit des Bürgerrechts. Mit «*Bundesratsbeschluss über die Abänderung der Vorschriften über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts vom 20. Dezember 1940*»¹⁷ erging eine Notverordnung, durch welche neu die Möglichkeit geschaffen wurde, Doppelbürgern das Schweizer Bürgerrecht zu entziehen, und zwar, wenn «*das Verhalten eines Doppelbürgers den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist*». ¹⁸ Laut Bundesrat sollte diese Ausbürgerung nach Art. 3 der Notverordnung nur auf Auslandschweizer anwendbar sein.¹⁹ Der zweite, spätere «*Bundesratsbeschluss über die Ausbürgerung vom 18. Mai 1943*»²⁰ bestätigte dieses Normverständnis des Bundesrates. Nach Art. 1 dieses Beschlusses entfiel für den Entzug des Bürgerrechts bei Auslandschweizern

nun erstaunlicherweise sogar das Erfordernis der doppelten Staatsbürgerschaft.²¹ Die Voraussetzungen für eine Ausbürgerung wurden nun etwas präziser umschrieben, indem hierfür «*ein schweres Vergehen gegen die Sicherheit oder die politische Unabhängigkeit der Schweiz*» verlangt wurde.

Die Einführung der Ausbürgerung als staatliche Schutz- und Präventivmassnahme im Rahmen der Vollmachtenbeschlüsse des Bundesrates während des Zweiten Weltkrieges steht in direktem Zusammenhang mit der damals realen nationalsozialistischen Bedrohung. Der Entzug des Schweizer Bürgerrechts fand insbesondere bei Personen Anwendung, die sich nationalsozialistisch betätigten, dabei aktiv im In- oder Ausland gegen die Schweiz tätig waren und auf diese Weise die Sicherheit des Landes gefährdeten. Die von NICOLE SCHWALBACH historisch umfassend aufgearbeitete Ausbürgerungspraxis belegt denn auch, dass in den Fällen betreffend Entzug des Bürgerrechts bei Doppelbürgern grösstenteils Sachverhalte vorliegen, in denen sich die betroffenen Personen zum Schaden der Schweiz nationalsozialistisch betätigten.²² Demgegenüber richteten sich Ausbürgerungsentscheide, die sich auf den Bundesratsbeschluss aus dem Jahr 1943 stützten, ohne Ausnahme gegen Personen, die sich der Spionage, des Nachrichtendienstes und ähnlichen Aktivitäten gegen die Schweiz schuldig gemacht hatten und in Abwesenheit zu langjährigen Freiheitsstrafen bis hin zur Todesstrafe verurteilt worden waren.²³

III. Schweizer Bürgerrecht nach geltendem Recht

A. Einheit und Rechtsnatur

Laut Art. 37 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV)²⁴ ist Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des entsprechenden Kantons besitzt. Es ist dabei unerheblich, ob die betreffende Person das Schweizer Bürgerrecht von Ge-

¹³ AS 2 150 ff.

¹⁴ AS 19 690 ff.

¹⁵ SR 141.0 (Datum des Inkrafttretens: 1. Januar 1953).

¹⁶ Gestützt auf die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung war es den Kantonen auch verwehrt, eigene Regelungen betreffend den Verlust des Schweizer Bürgerrechts zu erlassen (vgl. dazu ferner GIACOMETTI [FN 12], 98 f., 141 f.).

¹⁷ AS 56 2027 ff.

¹⁸ Gemäss Art. 3 Abs. 1 der Notverordnung. Dieser Wortlaut wurde später praktisch unverändert in das heute noch geltende Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952 übernommen (vgl. Art. 48 BüG).

¹⁹ BBl 1941 372 ff., 385. Zugleich wurde für zwei weitere Sachverhalte die Möglichkeit des Entzugs des Bürgerrechts geschaffen: So nämlich dann, wenn eine eingebürgerte Person sich das Schweizer Bürgerrecht erschlichen hatte, oder sie sich mit ihrem Verhalten offenkundig unschweizerischer Gesinnung erwiesen hatte; diesfalls sollte die Nichtigerklärung ihres Bürgerrechts innert fünf Jahren erfolgen können (Art. 2 Abs. 1 der Notverordnung; geändert und inhaltlich bestätigt mit «Bundesratsbeschluss über die Abänderung der Vorschriften über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts vom 11. November 1941» [AS 57 1257 ff.] sowie gültig bis zur Inkraftsetzung des BüG am 1. Januar 1953).

²⁰ AS 59 398 ff.; der zweite Bundesratsbeschluss blieb nach einer Verlängerung um weitere zwei Jahre bis im Mai 1947 in Kraft (AS 61 291) und wurde später nicht in die ordentliche Gesetzgebung (BüG) überführt.

²¹ Der Bundesrat verfolgte mit der Ausbürgerung von Schweizer Bürgern ohne Doppelbürgerrecht gestützt auf seinen Beschluss von 1943 die Absicht, eigenen Staatsangehörigen, die gegen ihr Heimatland agierten, und sich der Schweizer Justiz entzogen hatten, zumindest durch Aberkennung habhaft zu werden; die Ausbürgerung sollte allerdings nicht als Strafe ausgestaltet werden, denn allfällige Lücken im Strafrecht müssten auch im Rahmen des StGB geschlossen werden (vgl. Näheres zum Ganzen SCHWALBACH [FN 7], 285 f.).

²² SCHWALBACH (FN 7), 281.

²³ SCHWALBACH (FN 7), 286.

²⁴ SR 101.

setzes wegen (d.h. durch Abstammung)²⁵ oder durch Einbürgerung erworben hat. Infolgedessen besitzt jeder und jede Schweizer Staatsangehörige drei Bürgerrechte: das Gemeindebürgerrecht, das Kantonsbürgerrecht und das Schweizer Bürgerrecht, welche gemeinsam eine untrennbare Einheit bilden. So ist es denn auch unmöglich, lediglich eines oder allenfalls zwei dieser drei Bürgerrechte zu besitzen.²⁶ Schliesslich widerspiegelt sich im dreigliedrigen Bürgerrecht auch der historisch entwickelte föderalistische Staatsaufbau des schweizerischen Bundesstaates.²⁷

Die Bundesverfassung sagt zwar nichts zur Frage der Zulässigkeit der Doppelbürgerschaft, d.h. dazu, ob eine Person neben der Schweizer Staatsbürgerschaft gleichzeitig eine andere Staatsangehörigkeit besitzen darf. Bei näherer Betrachtung erweist sich jedoch, dass die darauf gestützte schweizerische Bürgerrechtsgesetzgebung nicht auf die Verhinderung der Doppelbürgerschaft ausgerichtet ist,²⁸ sondern vielmehr darauf abzielt, die Staatenlosigkeit zu vermeiden.²⁹

Die Rechtsnatur des Schweizer Bürgerrechts ist umstritten. Es herrschen unterschiedliche Auffassungen darüber, ob es sich beim Bürgerrecht um ein Rechtsverhältnis, ein Persönlichkeitsrecht oder gar ein Grundrecht handelt.³⁰ Ungeachtet der divergierenden Ansichten besteht darin Einigkeit, dass das Schweizer Bürgerrecht den Status der Staatsangehörigkeit verleiht und damit verbunden der bzw. dem Betroffenen besondere Rechte und Pflichten vermittelt.³¹

B. Vermittelte Rechte und Pflichten

Das Institut der Staatsbürgerschaft stellte ursprünglich die Grundlage für das sog. «Recht auf Rechte» dar, eine Formel, die auf HANNAH ARENDT zurückgeht.³² Der zunehmende Einfluss internationaler Grundrechtskataloge führte allerdings auch in der schweizerischen Rechtsordnung zu einer Relativierung dieses Instituts.³³ Dementsprechend schliesst auch die Bundesverfassung ausländische Staatsangehörige lediglich in seltenen Ausnahmefällen vom persönlichen Schutzbereich von Grundrechten aus.

Gestützt auf die Staatsbürgerschaft werden folgende Grundrechte ausschliesslich Schweizerbürgerinnen/-bürgern vermittelt:

- *Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV)*: Das Recht, sich an jedem Ort in der Schweiz niederzulassen (Abs. 1); das Recht, die Schweiz zu verlassen oder in die Schweiz einzureisen (Abs. 2).
- *Ausweisungs- und Auslieferungsverbot (Art. 25 Abs. 1 BV)*: Der Schutz vor der Ausweisung aus der Schweiz sowie der Auslieferung an eine ausländische Behörde (nur mit Einverständnis der betroffenen Person).
- *Diplomatischer Schutz im Ausland*: Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht hierzu keine völkerrechtliche Verpflichtung; laut dem höchsten Gericht fliesst die Kompetenz aus Art. 184 BV (früher Art. 102 Ziff. 8 aBV³⁴); allerdings besteht hierauf keinerlei Rechtsanspruch.³⁵
- *Politische Rechte (Art. 34 i.V.m. Art. 136 ff. BV)*: Das Recht auf politische Partizipation in Bundessachen (d.h. Teilnahme an Nationalratswahlen und Abstimmungen des Bundes, Ergreifen und Unterzeichnen von Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten), sofern die/der Betroffene das 18. Altersjahr zurückgelegt hat und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist.³⁶

²⁵ Vgl. Art. 1 BÜG.

²⁶ ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. A., Zürich/Basel/Genf 2016, N 1308; ferner KARL HARTMANN/LAURENT MERZ, Einbürgerung: Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, N 12.3, in: Peter Uebersax/Beat Rudin/Thomas Hugi Yar/Thomas Geiser (Hrsg.), Ausländerrecht, Ausländerinnen und Ausländer im öffentlichen Recht, Privatrecht, Strafrecht, Steuerrecht und Sozialrecht der Schweiz, 2. A., Basel 2009.

²⁷ FELIX HÄFNER/DENISE BUSER, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen u. Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. SGK-HÄFNER/BUSER), Art. 37 BV N 3 (m.w.Verw.).

²⁸ Zum Ganzen ausführlich KATHARINA MAUERHOFER, Mehrfache Staatsangehörigkeit – Bedeutung und Auswirkungen aus Sicht des schweizerischen Rechts, Diss., Basel 2004, 126 ff.

²⁹ MAUERHOFER (FN 28), 297; zur Vermeidung der Staatenlosigkeit: vgl. dazu Näheres unten III.D. sowie VI.A.

³⁰ RENÉ SCHAFFHAUSER, Bürgerrechte, 328, N 39 (m.w.H.), in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001.

³¹ Statt vieler ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, L'Etat, 3. A., Bern 2013, N 404 ff.

³² HANNAH ARENDT, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft, 7. A., München 2000, 617.

³³ Exemplarisch sei hier auf Art. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) verwiesen, wonach grundsätzlich «allen ihrer [die Vertragsparteien] Hoheitsgewalt unterstehenden Personen» die in der EMRK verbrieften Rechte zustehen.

³⁴ AS 1, 1–37 (aBV 1874; ersetzt durch BV 1999).

³⁵ Vgl. BGE 130 I 312 E. 1.1 m.H. auf VPB 61 (1997) Nr. 75, E. 2.

³⁶ Die enge Verknüpfung der politischen Rechte mit der Schweizer Staatsangehörigkeit ergibt sich aus historischen Gründen: vgl. dazu Näheres bei MAUERHOFER (FN 28), 55 ff. So sind die Kantone befugt, ausländischen Staatsangehörigen auf kantonaler und kommunaler Ebene politische Mitbestimmungsrechte zu gewähren (siehe Art. 39 Abs. 1 BV); auf kantonaler Ebene tun dies die Kantone Jura

Mit dem Schweizer Bürgerrecht sind aber gleichfalls Pflichten verbunden, nämlich im Besonderen die Pflicht zum Militärdienst nach Art. 59 Abs. 1 BV (jedoch nur für Schweizer) und allenfalls die Pflicht zum Zivildienst (Art. 61 Abs. 3 BV und Art. 11 des Bevölkerungs- und Zivildienstgesetzes [BZG]³⁷). Laut Art. 94 des Militärstrafgesetzes (MStG)³⁸ ist es zudem jedem Schweizer untersagt, fremden Militärdienst zu leisten. Auf Stufe der kantonalen und kommunalen Rechtsordnungen finden sich weitere Bürgerpflichten. Betreffende Regelungen sind allerdings nur in einem sehr engen Rahmen möglich (vgl. Art. 37 Abs. 2 BV), so z.B. die kantonalesgesetzlich statuierte Stimm- und Teilnahmepflicht in Bezug auf eidgenössische, kantonale und kommunale Abstimmungen und Wahlen sowie Gemeindeversammlungen im Kanton Schaffhausen^{39, 40}.

C. Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen

Art. 38 BV legt die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen betreffend Erwerb und Verlust der Bürgerrechte fest.

Der Bund ist für die Regelung der folgenden Bereiche zuständig:

- Erwerb des Bürgerrechts durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie bei staatenlosen Kinder;
- Verlust des Bürgerrechts aus anderen Gründen;
- Wiedereinbürgerung;
- Erlass von Minimalvorschriften für die Einbürgerung durch die Kantone und Erteilung der entsprechenden Einbürgerungsbewilligung.

Die Kantone ihrerseits sind verantwortlich für:

- Erwerb des Bürgerrechts *aus anderen als familienrechtlichen Vorgängen* (d.h. durch Abstammung, Heirat und Adoption) sowie bei staatenlosen Kinder;
- Beachtung der bundesrechtlichen Minimalvorschriften.

und Waadt (vgl. Art. 3 Loi sur les droits politiques [RSJU 161.1] und Art. 2 lit. c LDP/VD [RSV 141]).

³⁷ SR 520.1.

³⁸ SR 321.0.

³⁹ Siehe Art. 9 des Wahlgesetzes (SHR 160.100).

⁴⁰ Eine Aufführung weiterer Beispiele von Bürgerpflichten im kantonalen Recht finden sich namentlich bei RAINER J. SCHWEIZER, Bürgerpflichten im Recht der Kantone, in: Markus Rüssli/Julia Hänni/Reto Häggi Furrer (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, 301 ff.

D. Tragende Prinzipien

Das geltende Schweizer Bürgerrecht ist von mehreren Prinzipien geprägt. Es basiert allem voran auf dem bedeutsamen Grundsatz des sog. «*ius sanguinis*» (Recht des Blutes; Abstammungsprinzip), wonach für den Erwerb des Bürgerrechts die Abstammung massgebend ist. Ein Staat, der sein Bürgerrecht hingegen nach dem sog. «*ius soli*» (Recht des Bodens; Geburtsorts- oder Territorialprinzip) richtet, verleiht seine Staatsbürgerschaft allen Kindern, die auf seinem Staatsgebiet geboren werden (so z.B. die Vereinigten Staaten von Amerika), und zwar ungeachtet der Staatsbürgerschaft deren Eltern.⁴¹

Einen wichtigen Aspekt des Schweizer Bürgerrechts stellt zudem die Vermeidung von Staatenlosigkeit dar. Mit diesem Prinzip wird auch dem Ziel im «*Übereinkommen zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit vom 13. September 1973*»⁴² entsprochen, welches von der Schweiz ratifiziert wurde.⁴³ Folglich scheint eine Ausbürgerung bzw. ein Entzug des Schweizer Bürgerrechts nach geltendem Bürgerrecht (vgl. Art. 48 BüG) grundsätzlich nur bei Doppelbürgern möglich zu sein.⁴⁴

Schliesslich ist die Integration als ebenso wesentliches Prinzip bzw. als spezifische Voraussetzung zur ordentlichen wie auch erleichterten Einbürgerung (Art. 14 bzw. Art. 26 Abs. 1 lit. a BüG) zu nennen. Der Begriff wird jedoch nicht näher präzisiert; Art. 14 BüG setzt für die Eignung – auf das Erfordernis der Integration bezogen – wörtlich lediglich voraus, dass der Bewerber/die Bewerberin insbesondere «*in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist*» (lit. a) und «*mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist*» (lit. b). Zumal im Ausländerrecht ein gleichlauten-

⁴¹ Zu den beiden Begriffen: vgl. RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. A., Basel 2009, N 298 f. Anlässlich einer Volksabstimmung (26. September 2004) scheiterte der Versuch einer Einführung eines beschränkten *ius soli* für Ausländer und Ausländerinnen der dritten und nachfolgenden Generationen; zumal es für deren Einführung eine Verfassungsänderung erfordert, konnte eine solche auch auf dem Weg der Totalrevision des BüG nicht eingeführt werden (vgl. BBI 2011 2825 ff., 2846 [Botschaft zur Totalrevision des BüG]).

⁴² SR 0.141.0.

⁴³ Zur Vermeidung der Staatenlosigkeit: vgl. auch Art. 4 lit. b des Europäischen Übereinkommens vom 6. November 1997 über die Staatsangehörigkeit (SEV Nr. 166); allerdings hat die Schweiz dieses Übereinkommen nicht ratifiziert. Im Übrigen sieht das geltende Bürgerrecht (Art. 30 BüG i.V.m. Art. 38 Abs. 3 BV) die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung für staatenlose minderjährige Kinder vor; vorausgesetzt, das betroffene Kind hat insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gelebt, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs.

⁴⁴ Vgl. dazu eingehend unten V.A.1. bis V.A.4.

der Integrationsbegriff existiert, führt dies bisweilen zu Verständnisschwierigkeiten und sogar Missverständnissen, weshalb der Gesetzgeber im totalrevidierten Bürgerrechtsgesetz eine Klarstellung der Schlüsselbegriffe anstrebte und die Integration nicht nur im Gesetzestext präziserte, sondern gleichfalls in der Ausführungsverordnung entsprechend konkretisierte.⁴⁵

Hingegen ist das Prinzip «*Einheit der Familie*», welches noch während langer Zeit geschlechterspezifische Unterschiede in der Bürgerrechtsregelung begründete, zunehmend in ein rechtspolitisches Spannungsverhältnis zur Gleichberechtigung von Frau und Mann geraten. Im Rahmen der Neuregelung des zivilrechtlichen Namensrechts (Name von Ehegatten und Kindern) wurden gleichzeitig auch die Bestimmungen über den Erwerb des Bürgerrechts geändert und das einheitliche Bürgerrecht für die Familie aufgegeben. Seit 1. Januar 2013 gilt die Regelung von Art. 161 ZGB⁴⁶, wonach jeder Ehegatte sein Kantons- und Gemeindebürgerrecht behält, sowie im Weiteren die Regelung von Art. 271 ZGB, wonach das Kind das Kantons- und Gemeindebürgerrecht desjenigen Elternteils erhält, dessen Namen es trägt.⁴⁷

E. Erwerb und Verlust des Bürgerrechts

Der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts erfolgt entweder von Gesetzes wegen (Art. 1–7 BüG) oder durch Einbürgerung (Art. 12–41 BüG). Von Gesetzes wegen erfolgt dies in erster Linie durch Abstammung (Art. 1 BüG), und zwar, wenn die Mutter und/oder der verheiratete Vater Schweizer/-in ist, oder wenn der unverheiratete Schweizer Vater das Kind anerkennt; ebenfalls geschieht dies von Gesetzes wegen im Falle der Adoption eines minderjährigen ausländischen Kindes durch eine Schweizer Bürgerin bzw. einen Schweizer Bürger (Art. 7 BüG).

Erfolgt der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts mittels Einbürgerung, so unterscheidet das Gesetz zwischen der sog. «*ordentlichen Einbürgerung*» (Art. 12–16 BüG), der «*erleichterten Einbürgerung*» (Art. 26–32 BüG) sowie der «*Wiedereinbürgerung*» (Art. 18–25 BüG). Die Einbürgerung im ordentlichen Verfahren setzt eine Einbürgerungsbewilligung des Bundes voraus. Sie hat sodann sowohl durch den Wohnsitzkanton als auch die

Wohnsitzgemeinde zu erfolgen und richtet sich nach dem betreffenden kantonalen Verfahrensrecht (Art. 15a BüG). Kanton und Gemeinde sind dabei verpflichtet, ihren jeweiligen Entscheid zu begründen (Art. 15b BüG). Die Kantone dürfen im Rahmen der bundesrechtlichen Mindestvorschriften zusätzliche Voraussetzungen für die Erteilung des Bürgerrechts aufstellen.⁴⁸

Die erleichterte Einbürgerung betrifft insbesondere ausländische Ehegatten eines Schweizer Bürgers bzw. einer Schweizer Bürgerin.⁴⁹ Die Eignung der einzubürgern Person wird auch hier vorausgesetzt (Art. 26 BüG), wobei es laut Bundesgericht hierauf keinen Rechtsanspruch gibt.⁵⁰ Die Zuständigkeit für die erleichterte Einbürgerung liegt beim Bund; die zuständige Bundesbehörde ist das Staatssekretariat für Migration (SEM), das den Kanton vor seiner Entscheidung anhört (Art. 32 BüG). Dasselbe Verfahren gilt auch für die Fälle der Wiedereinbürgerung, welche diejenigen Personen betrifft, die wegen ihrer Geburt im Ausland (aus entschuldlichen Gründen) ihr Schweizer Bürgerrecht verwirkt haben (Art. 21 BüG), oder solche, die aus dem Schweizer Bürgerrecht entlassen worden sind (Art. 23 BüG).

Der Verlust des Schweizer Bürgerrechts erfolgt entweder von Gesetzes wegen (Art. 8–11 BüG) oder durch behördlichen Beschluss (Art. 42–48 BüG). Von Gesetzes wegen trifft dies zu, wenn das Kindesverhältnis zum Elternteil, der dem Kind das Schweizer Bürgerrecht vermittelt hat, aufgehoben wird (Art. 8 BüG), durch Adoption eines Ausländers (Art. 8a BüG) oder durch Verwirkung bei einem im Ausland geborenen Kind eines schweizerischen Elternteils, welches noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzt (Art. 10 BüG).

⁴⁵ BBl 2011 2825 ff., 2831 f.; zu den Integrationskriterien: vgl. Art. 12 nBüG und Art. 2–8 nBüV.

⁴⁶ SR 210.

⁴⁷ Vgl. zum Ganzen BBl 2009 7573 ff., 7581; AS 2012 2569 ff.

⁴⁸ Vgl. BGE 138 I 305 E. 1.4.3; ausführlich zu den bundesrechtlichen Mindestvorschriften und deren Beachtung: vgl. SGK-HAFNER/BUSER (FN 27), Art. 38 BV N 8 ff. (insb. N 11 ff.). Die unterschiedlichen kantonalen Voraussetzungen für die ordentliche Einbürgerung sind eine Folge des föderalistischen Staatsaufbaus; der Verfassungsgeber hat von einer Änderung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen und der Schaffung einer umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Einbürgerungsfragen abgesehen (DIES. [FN 27], Art. 38 BV N 8).

⁴⁹ Zu den besonderen Fällen erleichterter Einbürgerung: vgl. Art. 29 BüG (irrtümlich angenommenes Schweizer Bürgerrecht), Art. 30 BüG (staatenloses Kind), Art. 31a BüG (ausländisches Kind, das nicht in die Einbürgerung eines Elternteils einbezogen worden ist) und Art. 31b BüG (ausländisches Kind, der das Schweizer Bürgerrecht verloren hat).

⁵⁰ BGE 129 II 401 E. 2.5.

IV. Totalrevision der Bürgerrechtsgesetzgebung

A. Erkannter Reformbedarf

Nachdem das geltende Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952 (BüG) in der Vergangenheit durch zahlreiche Revisionen geändert worden war, worunter dessen Verständlichkeit und Lesbarkeit immer mehr gelitten haben, hat sich – insbesondere vor dem Hintergrund des totalrevidierten Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG)⁵¹ – ein grösserer Reformbedarf abgezeichnet. Neben der Vereinfachung und Harmonisierung der Einbürgerungsverfahren und der Angleichung des Integrationsbegriffs an das geänderte Ausländerrecht sollten auch grundsätzliche Neuerungen eingeführt werden, die jedoch – wie bereits einzelne frühere Anpassungen bzw. Neuerungen – keiner Verfassungsrevision bedürften.⁵² Nach einer langen, intensiven parlamentarischen Debatte einigten sich National- und Ständerat sozusagen in letzter Minute und folgten dem Antrag der Einigungskonferenz. Die beiden Räte verabschiedeten am 20. Juni 2014 das totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz (nBüG) in ihrer jeweiligen Schlussabstimmung.⁵³

B. Wichtigste Gesetzesänderungen und Neuerungen

Der Bundesrat hat anlässlich der Verabschiedung der neuen Ausführungsverordnung beschlossen, das vollständig revidierte Bürgerrechtsgesetz (nBüG) und die neue Bürgerrechtsverordnung (nBüV) auf den 1. Januar 2018 in Kraft zu setzen, zumal Anpassungen des kantonalen Rechts und der kantonalen Organisationsstrukturen erforderlich sind.⁵⁴ Das neue, totalrevidierte Gesetz sieht namentlich folgende Neuerungen vor:

Formelle Voraussetzungen für das Schweizer Bürgerrecht (ordentliche Einbürgerung): Die antragstellende Person

- muss bei der Gesuchstellung zwingend im Besitz der Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) sein (Art. 9 Abs. 1 lit. a nBüG) und
- hat bei der Gesuchstellung einen Aufenthalt von insgesamt mindestens zehn Jahren in der Schweiz, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs, nachzuweisen (Art. 9 Abs. 1 lit. b nBüG).⁵⁵

Materielle Voraussetzungen für das Schweizer Bürgerrecht (ordentliche Einbürgerung): Die antragsstellende Person

- muss erfolgreich integriert sein (Art. 11 lit. a nBüG),
- hat sich mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut gemacht (Art. 11 lit. b nBüG) und
- darf keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen (Art. 11 lit. c nBüG).

Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Vorschriften:

- Die kantonalen Gesetze müssen künftig eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vorsehen (Art. 18 nBüG).

Eine erfolgreiche Integration misst sich insbesondere an den folgenden Kriterien (Art. 12 i.V.m. Art. 11 lit. a nBüG):

- Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 12 lit. a nBüG);
- Respektierung der Werte der Bundesverfassung (Art. 12 lit. b nBüG);
- Sprachkompetenz im Alltag in einer Landessprache in Wort und Schrift (Art. 12 lit. c nBüG);
- Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 12 lit. e nBüG); und
- Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird (Art. 12 lit. e nBüG).

Verschärfung der materiellen Voraussetzungen bei der erleichterten Einbürgerung (Art. 20 nBüG):

- Die Integrationskriterien von Art. 12 Abs. 1 lit. a und b nBüG, d.h. sowohl die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als auch die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, müssen zwingend erfüllt sein.

⁵¹ SR 142.20.

⁵² SGK-HAFNER/BUSER (FN 27), Art. 38 BV N 6 und 10 (m. Verw.).

⁵³ Zum Ganzen AB 2014 N 1299 (135 zu 60 Stimmen, bei 2 Enthaltungen) und AB 2014 S 678 (29 zu 12 Stimmen, bei 4 Enthaltungen); zum Schlussabstimmungstext: vgl. BBl 2014 5133 ff.

⁵⁴ «Neues Bürgerrechtsgesetz tritt am 1. Januar 2018 in Kraft», Medienmitteilungen, Der Bundesrat, 17.6.2016, Internet: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/ref_2016-06-172.html (Abruf 1.12.2016); zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung: vgl. ferner Staatssekretariat für Migration (SEM), Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Ausführungserlass zum revidierten Bürgerrechtsgesetz, April 2016, 9.

⁵⁵ Für die Berechnung der Aufenthaltsdauer nach Art. 9 Abs. 1 lit. b nBüG wird die von der antragsstellenden Person zwischen dem vollendeten 8. und 18. Lebensjahr in der Schweiz verbrachte Zeit doppelt gerechnet. Sollte eine vorerst vorläufig aufgenommene Person später eine Einbürgerung beantragen, so wird die Hälfte der Aufenthaltsdauer unter dem Status der vorläufigen Aufnahme angerechnet (Art. 33 Abs. 1 lit. b nBüG).

C. Ausführungsrecht

Die neue vom Bundesrat verabschiedete Bürgerrechtsverordnung (nBüV) verfolgt vor allem das Ziel, die für eine Einbürgerung massgebenden Integrationskriterien aus Art. 12 nBüG näher zu konkretisieren (vgl. Art. 2–8 nBüV). Der Bundesrat hat namentlich auch die Praxis bei bestehenden Vorstrafen und bei Abhängigkeit von der Sozialhilfe angepasst bzw. substantiiert. Strafurteile sind bereits unter geltendem Recht ein Einbürgerungshindernis und der Bund verweigert eine Einbürgerung, wenn ein Eintrag im Strafregister-Informationssystem VOSTRA besteht (vgl. dazu Art. 4 Abs. 2–5 nBüV). Eine Einbürgerung soll künftig nicht möglich sein, wenn eine einbürgerungswillige Person in den letzten drei Jahren vor Gestellung Sozialhilfe in Anspruch genommen hat oder während des Einbürgerungsverfahrens sozialhilfeabhängig gewesen ist; wer jedoch die in den drei Jahren unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs bezogene Sozialhilfe zurückerstattet hat, ist von dieser Regelung ausgenommen (Art. 7 Abs. 3 nBüV). Im Übrigen regelt die neue BüV an verschiedenen Stellen die Zusammenarbeit des zuständigen Staatssekretariats für Migration (SEM) mit anderen Bundesstellen und den kantonalen Einbürgerungsbehörden, legt Verfahrensfristen für die zuständigen Behörden fest (Art. 22 f. nBüV) und integriert eine Gebührenregelung, die derzeit in Form der geltenden Gebührenverordnung BüG (GebV-BüG)⁵⁶ besteht (Art. 24–29 nBüV).⁵⁷

V. Zum Entzug des Schweizer Bürgerrechts im Besonderen

A. Entzug nach geltendem Recht (Art. 48 BüG)

1. Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte⁵⁸, Sinn und Zweck der Norm

Im geltenden Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952 findet sich unter dem Untertitel «b. Entzug» des Ti-

tels «Verlust durch behördlichen Beschluss» die Bestimmung von Art. 48 BüG mit folgendem Wortlaut:

Art. 48 BüG

Das Bundesamt kann mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons einem Doppelbürger das Schweizer, Kantons- und Gemeindebürgerrecht entziehen, wenn sein Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist.

Der Wortlaut dieser Norm ist bis heute – abgesehen von einer rein organisationsrechtlichen Anpassung⁵⁹ – unverändert geblieben.

In historischer wie teleologischer Hinsicht gibt die «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts vom 9. August 1951»⁶⁰ Aufschluss über die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers bzw. den Sinn und Zweck der gegenwärtig (noch) geltenden Norm. Sowohl im Allgemeinen Teil der Botschaft wie auch im Besonderen Teil zu Begründung und Erläuterung der einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs bekräftigt die Botschaft des Bundesrates, was bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung hervorgeht: Doppelbürgern soll das Schweizer Bürgerrecht entzogen werden können, wenn die Voraussetzungen gemäss der besagten Norm vorliegen, d.h. das Verhalten der betreffenden Person mit Doppelbürgerschaft den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist – dies im Gegensatz zu einer Person, die einzig Schweizerbürger ist, denn diese würde durch einen solchen Entzug des Schweizer Bürgerrechts staatenlos.⁶¹ Damit wurde an die Stossrichtung der beiden Bundesratsbeschlüsse der Jahre 1940 und 1943 angeknüpft mit Ausnahme des Verzichts auf die Regelung über die Möglichkeit des Entzugs des Bürgerrechts bei Bürgern, die ausschliesslich die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzen. Die Botschaft verrät, dass der Bundesrat ursprünglich gar die Absicht verfolgte, die Schwelle für einen Entzug des Schweizer Bürgerrechts bei Doppelbürgern noch tiefer anzusetzen, nämlich deren Ausbürgerung sogar auch dann zu ermöglichen, wenn «deren Verhalten oder Tätigkeit klar darauf schliessen lässt, das sie sich eindeutig für den andern Hei-

⁵⁶ SR 141.21. Die Gebührentarife für eine erleichterte Einbürgerung, Wiedereinbürgerung und Nichtigerklärung der Einbürgerung sowie für die Erstellung des kantonalen Erhebungsberichts sind teilweise erhöht worden.

⁵⁷ Vgl. zum Ganzen ausführlich Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Erläuternder Bericht, Entwurf zur Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz, April 2016.

⁵⁸ Zur Entstehungsgeschichte: vgl. dazu bereits die historischen Hinweise oben II.B. wie auch die Ausführungen mit diversen Verweisungen bei ACHERMANN (FN 5), 4 ff.

⁵⁹ Am 22. März 2002 wurde im Rahmen der Anpassung verschiedener Organisationsbestimmungen des Bundesrechts die bis dorthin beim «Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement» gelegene Verfügungskompetenz neu dem «Bundesamt» (heute: Staatssekretariat für Migration SEM) zugewiesen (AS 2003 187 ff., 191).

⁶⁰ BBl 1951 II 669 ff.

⁶¹ BBl 1951 II 669 ff., 678, 704. Im Rahmen des erläuternden Berichts zur neuen Bürgerrechtsverordnung betont der Bundesrat mit Bezug auf die Entstehungsgeschichte von Art. 48 BüG, dass mit dem Entzug des Schweizer Bürgerrechts die Neutralität bzw. Souveränität der Schweiz geschützt werden sollte (EJPD [FN 57], 33).

matstaat entschieden haben und für die Schweiz als Bürger tatsächlich verloren sind»⁶². Schliesslich verzichtete der Bundesrat aber auf eine entsprechende Ergänzung der Norm im Gesetzesentwurf, zumal die mit dem Entwurf betraute Expertenkommission sich einstimmig gegen dessen Ansinnen ausgesprochen hatte.⁶³

2. Bisherige Verwaltungspraxis mit Hinweisen auf eine zeitgemässe Auslegung

Der geltende Art. 48 BÜG kam in der Verwaltungspraxis des Bundes bis zur Einreichung der «Parlamentarischen Initiative (14.450) betreffend den Entzug des Schweizer Bürgerrechts für Söldner»⁶⁴ von Nationalrat Toni Brunner (SVP) am 26. September 2014 erstaunlicherweise seit Inkraftsetzung des BÜG am 1. Januar 1953 (während fast 63 Jahren) nicht ein einziges Mal zur Anwendung.⁶⁵ Es scheint, dass diese Norm in völlige Vergessenheit geraten ist und erst jüngere Entwicklungen (Bürgerkriege in Syrien und Irak) bzw. auf die Thematik bezugnehmende politische Vorstösse wohl dazu führten, dass die zuständige Bundesbehörde in einem jüngst Aufsehen erregenden Fall betreffend einen italienisch-schweizerischen Doppelbürger – einen mutmasslichen Dschihadisten aus Winterthur, der sich als Söldner der Terrororganisation «Islamischer Staat» (IS) angeschlossen hatte und mittlerweile gestorben sein soll⁶⁶ –, erst Art. 48 BÜG entdeckte und ein Verfahren um Entzug von dessen Schweizer Bürgerrecht einleitete.⁶⁷

⁶² BBl 1951 II 669 ff., 704.

⁶³ BBl 1951 II 669 ff., 705.

⁶⁴ Eingehend zur Parlamentarischen Initiative (14.450): vgl. sogleich unten V.A.3.

⁶⁵ Die gesetzliche Möglichkeit zur Ausbürgerung von Doppelbürgern bestand bereits während des Vollmachtenregimes: Zwei bis 1947 geltende Bundesratsbeschlüsse sahen vor, das Schweizer Bürgerrecht bei «unschweizerischem Verhalten» oder bei einem Sicherheitsrisiko zu entziehen (AS 1943 398, AS 1945 291), was während des Zweiten Weltkrieges scheinbar in 23 Fällen auch Anwendung fand; ein letztes Mal im Nachkriegsjahr 1947 (so laut Ständerat Andrea Caroni in der ständerätlichen Vorprüfungsdebatte, der implizit auf die aufgearbeitete Praxis während der Zeit des Vollmachten-Regimes von SCHWALBACH [FN 7], 274, 281 u. 284, Bezug zu nehmen scheint: AB 2016 S 505).

⁶⁶ Mit Bezug zur Praxis betreffend das Phänomen sog. «terroristischer Kämpfer»: vgl. auch ACHERMANN (FN 5), 10 f.

⁶⁷ Zur Eröffnung des Verfahrens betreffend Entzug des Schweizer Bürgerrechts im oben erwähnten Fall: vgl. Notifikation im Bundesblatt mit Aufforderung zur Stellungnahme (BBl 2016 3836). Der Bund hat sich beim Vorgehen im vorliegenden Fall an der Stellungnahme des Bundesrates zur «Motion Romano (14.3705), Aberkennung des Schweizer Bürgerrechtes bei Dschihadisten mit Doppelbürgerschaft», orientiert. Dieser stützte sich dabei auf die Beratungen des Bürgerrechtsgesetzes ab (BBl 1951 II 669 ff.) und kam zum Schluss, dass der geltende Art. 48 BÜG dann zur An-

Die faktisch bis dahin inexistente Verwaltungspraxis zum Entzug des Schweizer Bürgerrechts nach Art. 48 BÜG wirft die grundlegende Frage auf, weshalb einer solchen Rechtsnorm – trotz ihres unmissverständlichen Wortlautes – derart lange die Anwendung versagt geblieben ist. Es ist zu bezweifeln, dass in 63 Jahren kein einziger Sachverhalt betreffend einen Doppelbürger vorgelegen hat, bei welchem die Voraussetzungen nach Art. 48 BÜG erfüllt gewesen und folglich ein Entzug der Schweizer Staatsbürgerschaft gerechtfertigt gewesen wäre – so etwa namentlich während des Kalten Krieges gegenüber Kommunisten oder gegenüber Sympathisanten mit Kontakten zu ausländischen Extremistengruppen (RAF, Rote Brigaden, ETA usw.). Es besteht vielmehr der Verdacht, dass die Behörden resp. der Bundesrat nicht daran interessiert war(en), diese bestehende, sozusagen «schlafende» Norm, ins öffentliche Bewusstsein zu rufen und deren Anwendung entsprechend rechtfertigen zu müssen.

3. Parlamentarischer Vorstoss: Stellungnahme beider Räte und Ausgang

Die von Nationalrat Toni Brunner (SVP) eingereichte Parlamentarische Initiative verlangte eine Ergänzung des geltenden Art. 48 BÜG um einen zweiten Absatz mit dem folgenden Wortlaut: «Bei einer Teilnahme an terroristischen Aktivitäten oder Kampfhandlungen in der Schweiz oder im Ausland ist der Entzug zwingend.» Der zwingend zu erfolgende Entzug des Schweizer Bürgerrechts wurde damit begründet, dass Schweizer Bürger, insbesondere Doppelbürger, sich vermehrt an der Planung, Vorbereitung und Ausführung terroristischer Aktionen oder Kampfhandlungen beteiligten und derzeit Kriegswillige nach Syrien, nach Irak und in weitere Länder pilgerten, um auf Seiten von Organisationen wie der «al-Nusra-Front» oder dem «Islamischen Staat»⁶⁸ an Kampfhandlungen oder terroristischen Aktionen teilzunehmen. Kehreten solche Söld-

wendung kommen kann, wenn die betreffende Person Delikte wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen den Staat begangen hat. Jedoch hielt er es für unverhältnismässig, einem Doppelbürger bereits dann das Schweizer Bürgerrecht zu entziehen, wenn dieser sich in einem anderen Staat niederlassen und dort in der regulären Armee Militärdienst leisten würde. Zudem erachtete der Bundesrat es als problematische Unterscheidung, eine Ausbürgerung nur bei eingebürgerten Personen vorzusehen und demgegenüber z.B. Doppelbürger, die das Schweizer Bürgerrecht durch Abstammung erhalten hätten, davon auszuschliessen (vgl. zum Ganzen Stellungnahme des Bundesrates vom 5. November 2014, Internet: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20143705> [Abruf 1.12.2016]).

⁶⁸ Vormals «Islamischer Staat in Irak und Syrien» (Isis).

ner in die Schweiz zurück, ginge von diesen ein enormes Gefahrenpotenzial für den Staat und seine Bevölkerung aus.⁶⁹

Der Nationalrat behandelte die parlamentarische Initiative am 7. Dezember 2015 (über ein Jahr nach deren Einreichung). Der Initiant machte im Rat geltend, dass dschihadistische Söldner als Schweizer Bürger nicht tragbar wären und den Vollzugsbehörden in solchen Fällen auch keinerlei Ermessensspielraum gegeben werden dürfte.⁷⁰ Dieser Automatismus war auch einer der Gründe, weshalb die vorberatende Staatspolitische Kommission sich gegen die Initiative ausgesprochen hatte; nach deren Ansicht würde sich der Gesetzgeber zur Judikative aufschwingen und damit das Prinzip der Gewaltenteilung verletzen. Es wurde auf das derzeit laufende Ausbürgerungsverfahren gegen den bekannten dschihadistischen Doppelbürger aus Winterthur verwiesen; der Kommissionssprecher (Nationalrat Kurt Fluri) betonte die bereits zur Verfügung stehende Möglichkeit der Ausbürgerung nach geltendem Recht und die ausreichenden Mittel des geltenden Strafrechts.⁷¹ Trotz der geschilderten Bedenken nahm der Nationalrat die parlamentarische Initiative mit 102 zu 85 Stimmen (bei vier Enthaltungen) an.⁷²

Der Ständerat lehnte am 14. Juni 2016 die parlamentarische Initiative von SVP-Nationalrat Toni Brunner mit 27 zu 12 Stimmen (bei einer Enthaltung) ab, womit der Vorstoss definitiv erledigt war.⁷³ Die kleine Kammer erachtete eine neue Regelung für unnötig, zumal eine Ausbürgerung bereits bei geltender Rechtslage möglich sei, wenn ein Doppelbürger den Interessen der Schweiz schade, wie gerade auch ein aktuell laufendes Verfahren gegen einen Dschihadreisenden zeige, stellte der Kommissionssprecher (Ständerat Andrea Caroni) der Staatspolitischen Kommission fest; er sprach der parlamentarischen Initiative immerhin das Verdienst zu, dass die Verwaltung, wohl auch dank ihr, eine bereits bestehende Norm wiederentdeckt hätte. In diesem Zusammenhang verwies der Kommissionssprecher auf den Katalog von Ausbürgerungsgründen, der im Entwurf der neuen Ausführungsverordnung zum Bürgerrechtsgesetz vorliege, wobei er gleichzeitig zu bedenken gab, dass Ausbürgerungen das Problem nicht wirklich lösten, zumal nur Doppelbürger ausgebürgert werden könnten und sich die Frage stelle, ob mit einer Ausbürgerung nicht eine Prob-

lematik einfach auf einen anderen Staat übertragen werde. Zwar würde die Kommission Ausbürgerungen nicht ablehnen, sie stelle sich aber klar gegen einen gesetzlich verankerten Automatismus.⁷⁴

4. Schlussfolgerungen (mit Bezug auf ein Kurzgutachten zuhanden des SEM)

In Übereinstimmung mit dem Kurzgutachten von Prof. ALBERTO ACHERMANN ist festzustellen, dass es sich bei der geltenden Rechtsgrundlage von Art. 48 BÜG dem Wortlaut nach um eine relativ offene Formulierung («*Verhalten, welches den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist*») handelt, die nur ungenügend substantiiert ist. Die Gesetzesmaterialien belegen unbestritten den Ursprung der Norm, welche in der Bedrohungslage der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges zu verorten ist. Mit Ausnahme eines derzeit laufenden Ausbürgerungsverfahrens existiert jedoch über Jahrzehnte hinweg keine Anwendungspraxis der zuständigen Bundesbehörde zu Art. 48 BÜG. In Anbetracht der Tragweite eines Entzugs des Bürgerrechts überlässt die geltende Bestimmung der Verwaltungsbehörde einen erheblichen, wenn nicht gar zu weiten Ermessensspielraum. Der Gutachter fordert deshalb *de lege ferenda* zu Recht klarer und detaillierter definierte Tatbestandselemente (Tatbeitrag, Gehilfenschaft, Vorliegen einer rechtskräftigen Verurteilung im Inland/Ausland etc.) für einen Entzug des Bürgerrechts, und zwar zumindest auf Normenhierarchiestufe einer Verordnung.⁷⁵ Im Weiteren plädiert er auch für die Regelung der Rechtsfolgen einer Ausbürgerung: Dabei handelt es sich um Fragen wie beispielsweise, ob ein Entzug des Bürgerrechts gleichermassen eingebürgerte Familienangehörige miteinschliesst oder ob es einen Unterschied macht, ob die betroffene ausgebürgerte Person ihr Schweizer Bürgerrecht damals durch behördlichen Beschluss oder von Gesetzes wegen erworben hat.⁷⁶

In Beantwortung der «*Motion Romano (14.3705), Aberkennung des Schweizer Bürgerrechtes bei Dschihadisten mit Doppelbürgerschaft*»⁷⁷ führte der Bundesrat aus, das Bürgerrecht könne dann entzogen werden, wenn die betreffende Person Delikte wie Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264 ff. StGB), Kriegsverbrechen (Art. 264b ff. StGB) oder Verbrechen gegen den Staat und die Landesverteidigung (Art. 265 ff. StGB) begangen hat. Aufgrund des Wortlautes von Art. 48

⁶⁹ Vgl. zum Ganzen Informationen abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20140450> (Abruf 1.12.2016).

⁷⁰ AB 2015 N 2077 (Votum Toni Brunner).

⁷¹ Zum Ganzen AB 2015 N 2078 (Votum Kurt Fluri).

⁷² AB 2015 N 2079 (Abstimmung).

⁷³ AB 2016 S 506 (Abstimmung).

⁷⁴ Zum Ganzen AB 2016 S 505 f. (Votum Andrea Caroni).

⁷⁵ ACHERMANN (FN 5), 19 u. 22.

⁷⁶ ACHERMANN (FN 5), 19 ff.

⁷⁷ Vgl. dazu ferner bereits oben V.A.2. (FN 67).

BüG dürfte ein solches Verhalten wohl einen Entzug des Schweizer Bürgerrechts rechtfertigen, denn die potenzielle Gefahr, die von Schweizer Doppelbürgern ausgeht, die sich während ihres Aufenthalts in Kriegsgebieten radikalisiert haben und in die Schweiz zurückkehren, sowie von solchen, die an bewaffneten Konflikten im Ausland teilgenommen haben, werden durch den Wortlaut von Art. 48 BüG gedeckt, und zwar auch dann, wenn die genannten Straftaten nicht direkt gegen die Schweiz gerichtet sind. Allerdings stellen sich im Falle der Ausbürgerung terroristischer Kämpfer weitere Fragen, die mit dem Grundsatz der Vermeidung der Staatenlosigkeit (Konstellationen von Doppel- oder Mehrfachstaatsangehörigkeiten, die zu Anwendungsschwierigkeiten führen können) verbunden sind und unter der gegenwärtigen Rechtslage ungelöst bleiben.⁷⁸

B. Entzug nach neuem Recht (Art. 42 nBüG i.V.m. Art. 30 nBüV)

1. Übernahme der bislang geltenden Gesetzesgrundlage

Bereits die bundesrätliche Botschaft zum neuen Bürgerrechtsgesetz hat vorgesehen, die bestehende Norm (Art. 48 BüG) unverändert zu übernehmen. Es wird betont, dass nur ein *«erhebliches nachteiliges Verhalten»* den Entzug des Schweizer Bürgerrechts rechtfertigen könne und demzufolge die Messlatte sehr hoch angesetzt sei, so dass ein bloss *«nachteiliges Verhalten»* nicht genüge. Der Entzug des Bürgerrechts sei als *«ultima ratio»* gedacht; so läge bislang kein einziger Fall eines Entzugs gestützt auf die geltende Rechtsgrundlage vor. Diese sei insbesondere für Kriegszeiten gedacht gewesen, argumentiert der Bundesrat und führt das Beispiel eines Doppelbürgers auf, der Kriegsverbrechen oder Landesverrat begangen hatte. Die Beibehaltung der Norm begründet er mit dem Anwendungsbeispiel eines Schweizer Doppelbürgers, der einen Terroranschlag verüben sollte.⁷⁹ Die definitiv verabschiedete Version von Art. 42 nBüG entspricht – abgesehen von einer redaktionellen sprachlichen Anpassung – dem Wortlaut des geltenden Art. 48 BüG.⁸⁰

2. Konkretisierung im Ausführungsrecht

Mit Art. 30 nBüV wird Art. 42 nBüG konkretisiert. Gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse wurde die Verordnungsvorlage u.a. in diesem Punkt angepasst bzw. ergänzt.⁸¹ Der erste Absatz definiert einen Katalog von Straftatbeständen, mit deren Begehung eine Person die Interessen oder das Ansehen der Schweiz in erheblicher Weise beeinträchtigt. Der zweite Absatz setzt hierfür grundsätzlich eine rechtskräftige Verurteilung voraus.

Der Entzug des Bürgerrechts stellt trotz seines strafähnlichen Charakters eine von der Strafe unabhängige verwaltungsrechtliche Massnahme bzw. Sanktion dar, die sich auf schweizerisch-ausländische Doppelbürger beschränkt, die in schwerwiegender Weise gegen die Interessen der Schweiz aktiv geworden sind und damit die Sicherheit des Landes gefährden. Die zuständige Bundesbehörde für den Entzug ist das SEM, das vorher die Zustimmung des betreffenden Heimatkantons einholen muss. Der Verordnungsgeber nimmt im erläuternden Bericht zu Art. 30 nBüV explizit Bezug auf die Entstehungsgeschichte der (noch) geltenden bzw. der neuen Gesetzesbestimmung (Art. 48 BüG bzw. Art. 42 nBüG) und verweist auf deren eigentlichen Zweck, nämlich den Schutz der Neutralität bzw. Souveränität der Schweiz. Art. 48 BüG beruht ursprünglich auf einer Notverordnung des Bundesrates aus dem Zweiten Weltkrieg, die insbesondere aufgrund der damaligen nationalsozialistischen Bedrohung geschaffen wurde.⁸²

Art. 30 Abs. 1 nBüV definiert in Form einer Aufzählung von konkreten Tatbeständen des Strafgesetzbuches (StGB)⁸³, mit deren Begehung bzw. Erfüllung *«die Interessen oder das Ansehen der Schweiz in erheblicher Weise beeinträchtigt»* werden und damit die Voraussetzung für die verwaltungsrechtliche Sanktion des Entzugs des Schweizer Bürgerrechts bilden.

Begehung eines Verbrechens oder Vergehens nach Art. 30 Abs. 1 lit. a nBüV:

- Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eigenschaft (Art. 266 StGB);
- gegen die Sicherheit der Schweiz gerichtete ausländische Unternehmungen und Bestrebungen (Art. 266^{bis} StGB);
- verbotener politischer/wirtschaftlicher/militärischer Nachrichtendienst (Art. 272–274 StGB);

⁷⁸ Vgl. dazu Näheres unten VI.C.2.

⁷⁹ Zum Ganzen BBl 2011 2825 ff., 2865.

⁸⁰ Zum Wortlaut des verabschiedeten Art. 42 nBüG: siehe BBl 2014 5133 ff., 5144. Das bezeichnete zuständige Bundesamt (BFM) hat inzwischen seinen Namen geändert (neu: SEM), was bis zum Inkrafttreten des Gesetzes per 1. Januar 2018 gewiss noch redaktionell korrigiert werden wird.

⁸¹ EJPd (FN 57), 6.

⁸² Vgl. dazu bereits eingehend oben II.B. (m.Verw.); ferner explizit EJPd (FN 57), 33.

⁸³ SR 311.0.

- Angriffe auf die verfassungsmässige Ordnung (Art. 275 StGB);
- staatsgefährliche Propaganda (Art. 275^{bis} StGB);
- rechtswidrige Vereinigung (Art. 275^{ter} StGB).⁸⁴

Begehung eines schweren Verbrechens nach Art. 30 Abs. 1 lit. b nBüV:

- im Rahmen von terroristischen Aktivitäten;
- im Rahmen von gewalttätigem Extremismus;
- im Rahmen von der organisierten Kriminalität.⁸⁵

Begehung eines besonders schweren Verbrechens nach Art. 30 Abs. 1 lit. c nBüV, welches die internationale Gemeinschaft als Ganzes betrifft:

- Völkermord (Art. 264 StGB);
- Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264a StGB);
- schwere Verletzung der Genfer Konventionen vom 12. August 1949 (Art. 264c StGB); oder
- ein anderes Kriegsverbrechen (Art. 264d–264h StGB).⁸⁶

Dauerhafte Gefährdung der guten Beziehungen der Schweiz zu einem fremden Staat nach Art. 30 Abs. 1 lit. d nBüV:

- durch die Beleidigung des fremden Staates (Art. 296 StGB).⁸⁷

Schliesslich setzt der Entzug des Bürgerrechts gestützt auf Art. 42 nBüG grundsätzlich ein entsprechendes rechtskräftiges Urteil voraus (vgl. Art. 30 Abs. 2 nBüV). In Ausnahmefällen ist ein Entzug allerdings auch ohne rechtskräftige Verurteilung der betreffenden Person möglich, nämlich dann, wenn ein Strafverfahren aufgrund

tatsächlicher Umstände (z.B. eines fehlenden, funktionierenden Justizsystems oder in Bürgerkriegsgebiete) oder aus beweisrechtlichen Gründen (namentlich wegen fehlenden politischen Willens oder mangelnder Rechtshilfe seitens des Tatortstaates) nicht erfolgreich zum Abschluss gebracht werden kann. Der zweite Absatz greift insbesondere das Konzept des «not willing or able» des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes (IGH)⁸⁸ auf, wonach die Strafflosigkeit eines Täters, die daraus resultiert, dass ein Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, ein Strafverfahren zu führen oder einem ausländischen Rechtshilfeersuchen zu entsprechen, nicht zu einer Bestrafung des Täters führen soll.⁸⁹

3. Schlussfolgerungen

Mit der Konkretisierung von Art. 42 nBüG in Art. 30 nBüV ist der Ordnungsgeber der hauptsächlichen Forderung des Kurzgutachtens zuhanden des SEM nachgekommen und hat eine genügende, d.h. hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage für eine Ausbürgerung bzw. einen Entzug des Bürgerrechts (bei Doppelbürgern) geschaffen. Durch die genaue Nennung spezifischer Straftatbestände (Abs. 1) sind die Voraussetzungen für die Anwendung der Gesetzesnorm geklärt. Dem Grundsatz nach ist eine rechtskräftige Verurteilung erforderlich, allerdings mit dem Verzicht in jenen Fällen, in denen eine strafrechtliche Verfolgung aussichtslos wäre (Abs. 2).

Dagegen unterlässt der Ordnungsgeber die Unterscheidung, ob die betreffende Person mit Doppelbürgerrecht ihr Schweizer Bürgerrecht von Gesetzes wegen (durch Abstammung) erworben hat oder ihr dieses durch behördlichen Beschluss erteilt worden ist. Angesichts der Schwere des Verbrechens, welches überhaupt für einen Entzug der Schweizer Staatsbürgerschaft Voraussetzung bilden soll, erscheint die Differenzierung nach der Art, wie das Schweizer Bürgerrecht verliehen worden ist – wie vom Gutachter gefordert – jedoch von untergeordneter Bedeutung, so dass die Gleichbehandlung aller ausländisch-schweizerischen Doppelbürgern gerechtfertigt erscheint.

Im Falle von Doppelbürgern, deren Familienangehörige ein von ihnen abgeleitetes Bürgerrecht besitzen, stellt sich die wesentliche Frage, ob sich der Entzug ihres Schweizer Bürgerrechts auch auf deren Familienangehörigen erstrecken soll. Im Gegensatz zur Nichtigerklärung der Einbürgerung, die sich auf Art. 41 BÜG stützt resp. auf Art. 36 nBüG stützen wird, äussern sich weder die gelten-

⁸⁴ Die aufgeführten Strafbestimmungen des 13. Titels des StGB dienen dem Schutz der schweizerischen Gebietshoheit und der Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz; laut erläuterndem Bericht des Bundesrates zur nBüV wird mit dem Verweis auf diese zum einen der Entstehungsgeschichte von Art. 48 BÜG bzw. Art. 42 nBüG Rechnung getragen (Entzug wegen Landesverrat), zum anderen werden Handlungen gegen die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz konkretisiert (EJPD [FN 57], 33).

⁸⁵ Die drei Straftatbestände sind bereits in Art. 3 lit. a–c nBüV (Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz) aufgelistet, die im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen für eine Einbürgerung Gegenstand sind. Der Ordnungsgeber hält explizit fest, dass jedoch für den Entzug des Bürgerrechts höhere Massstäbe gälten als bei einer Einbürgerung (EJPD [FN 57], 33).

⁸⁶ Die geschützten Rechtsgüter und die Deliktsarten rechtfertigen einen Entzug der Staatsangehörigkeit (EJPD [FN 57], 33).

⁸⁷ Art. 296 StGB schützt in erster Linie die Interessen der Schweizer Aussenpolitik; letztendlich geht es um die Gewährleistung der Sicherheit der Schweiz und die Wahrung des Friedens, die durch eine Beleidigung gegenüber einem fremden Staat gefährdet werden könnte (EJPD [FN 57], 33 f.).

⁸⁸ SR 0.312.1.

⁸⁹ Siehe zum Konzept Art. 17 des Römer Statuts des IGH.

de noch die neue Rechtsgrundlage zu den Auswirkungen der Ausbürgerung für die betroffenen Familienangehörigen. Da sich für den Entzug ähnliche Rechtsfragen wie im Fall der Nichtigerklärung einer Einbürgerung stellen, hätte sich der Gesetzgeber sinnvollerweise analog an der Praxis zum geltenden Art. 41 BÜG resp. am Wortlaut des neuen Art. 36 Abs. 4 nBÜG orientieren können.⁹⁰ Die neue Gesetzesnorm über die Nichtigerklärung übernimmt nämlich sinngemäss die vom zuständigen Staatssekretariat für Migration entwickelten und vom Bundesverwaltungsgericht bestätigten Richtlinien (Praxis) betreffend die Erstreckung der Nichtigerklärung der Einbürgerung auf Familienangehörige.⁹¹ Dessen ungeachtet verbleibt sowohl bei geltender als auch künftiger Rechtslage keinerlei Raum für eine Erstreckung der Ausbürgerung auf Familienangehörige mit abgeleitetem Bürgerrecht – was einer Art «*Sippenhaft*» gleichkäme –, ausser diese hätten sich selbst an den schweren Verbrechen nach Art. 30 Abs. 1 nBüV beteiligt.⁹²

VI. Ausbürgerung – Spannungsfelder und ungeklärte Rechtsfragen

A. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen

Mit besonderem Blick auf den Aspekt der doppelten bzw. mehrfachen Staatsbürgerschaft steht fest, dass das geltende Völkerrecht den Entzug des Bürgerrechts nicht von vornherein verbietet, obschon die Staatenlosigkeit als solche völkerrechtlich unbestritten als unerwünscht gilt, was namentlich durch die Stossrichtung verschiedener internationaler Übereinkommen zum Ausdruck kommt. Dennoch verpflichtet das Völkerrecht die Staaten, im Rahmen ihrer Souveränität bestimmte Schranken in Bezug auf den Entzug der Staatsbürgerschaft zu beachten (v.a. den

Schutz vor willkürlicher Behandlung⁹³ sowie vor Diskriminierung⁹⁴). So können laut jüngerer Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) Fragen der Staatsangehörigkeit sogar unter den Schutzbereich des Rechts auf Privatleben von Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) subsumiert werden und infolgedessen i.V.m. Art. 14 EMRK auch jegliche Diskriminierungen im Rahmen des Entzugs der Staatsangehörigkeit als unzulässig gelten.⁹⁵ Diese Tendenz in der EGMR-Rechtsprechung unterstreicht die zunehmende Bedeutung der Staatsangehörigkeit als Menschenrecht.⁹⁶ Wie bereits erwähnt stellt die Vermeidung der Staatenlosigkeit als völkerrechtliches Prinzip gleichermaßen eines der tragenden Prinzipien dar, von welchem sich die schweizerische Bürgerrechtsgesetzgebung leiten lässt. Diesem Prinzip kommt jedoch keine absolute Geltung zu, und zwar sowohl im völkerrechtlichen Kontext als auch in der schweizerischen Rechtsordnung. Die Schweiz unterstützt das Ansinnen der Vermeidung Staatenlosigkeit, was sie namentlich durch die Ratifikation des «*Übereinkommen vom 13. September 1973 zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit*» bekräftigt hat. Dagegen ist sie anderen internationalen Abkommen nicht beigetreten, so namentlich dem «*Übereinkommen vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit*»⁹⁷, welches in Art. 8 Abs. 1 explizit den Entzug der Staatsangehörigkeit verbietet, wenn die Person dadurch staatenlos wird. Allerdings sieht sogar dieses Übereinkommen Ausnahmen

⁹⁰ Das Bundesgericht überlässt es explizit der Rechtspraxis, in welchen Fällen von der Nichtigkeit der Einbürgerung der Familienmitglieder abzusehen ist, zumal Art. 41 Abs. 3 BÜG keine ausdrücklichen Kriterien dafür nennt. Es betont aber, dass sich die Behörden von der BV sowie von Sinn und Zweck des BÜG leiten zu lassen haben, ob im Einzelfall eine Erstreckung der Nichtigkeit der erschlichenen Einbürgerung auf Familienangehörige als angemessen oder unangemessen zu betrachten ist (zum Ganzen BGE 135 II 161 E. 5.3).

⁹¹ Staatssekretariat für Migration SEM (Hrsg.), Handbuch Bürgerrecht, Kap. 6, Ziff. 6.6., S. 10; vgl. auch BVGer, C-5957/2012, 24.7.2012, E. 11; vgl. im Übrigen interessanter Hinweis von ACHERMANN (FN 5), 20 (m.Verw.).

⁹² Vgl. betreffend Art. 48 BÜG im Ergebnis gl.M. ACHERMANN (FN 5), 21.

⁹³ Vgl. dazu bereits das Verbot zum willkürlichen Entzug der Staatsangehörigkeit (Art. 15 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte); ferner das Verbot, jemandem willkürlich das Recht zu entziehen, in sein eigenes Herkunftsland einzureisen (Art. 12 Abs. 4 des UNO-Pakts II [SR 0.103.2]); Schutz vor Ausweisung aus dem eigenen Herkunftsland (Art. 3 des IV. Zusatzprotokolls zur EMRK; nicht von der Schweiz ratifiziert).

⁹⁴ Zur staatlichen Pflicht der Beachtung des Diskriminierungsverbotes nicht nur beim Erwerb des Bürgerrechts, sondern gleichermaßen bei dessen Entzug: vgl. WALTER KÄLIN/JÖRG KÜNZLI, Universeller Menschenrechtsschutz, Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 3. A., Basel 2013, 590 f.; vgl. ferner Bezüge zum Verbot der Diskriminierung hinsichtlich Rechtsvorschriften über Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung in Art. 1 Abs. 2 der Rassendiskriminierungskonvention (SR 0.104) oder über Erwerb, Wechsel oder Beibehaltung der Staatsangehörigkeit bei Frauen in Art. 9 der Frauendiskriminierungskonvention (SR 0.108).

⁹⁵ Zur neueren EGMR-Praxis: vgl. insbesondere EGMR, Nr. 53124/09, *Genovese vs. Malta*, 11.10.2011.

⁹⁶ Vgl. zum Ganzen die Ausführungen von ACHERMANN (FN 5), 11 ff. (m.v.Verw.).

⁹⁷ Der Wortlaut des Übereinkommens ist abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/staatenlosigkeit/staatenl-uebereinkommen_Verminderung.pdf (Abruf 1.12.2016).

für einen Entzug vor, so dass in gewissen Fällen trotzdem Personen staatenlos werden können.

B. Divergierende Rechtslage und Staatenpraxis

1. Ausbürgerungsgründe

Die Staatenpraxis kennt eine Vielzahl von Entzugsgründen der Staatsbürgerschaft, die unterschiedlich geregelt sind. Diese können – abhängig vom jeweiligen Staat – entweder eine Staatenlosigkeit zur Folge haben, oder, im Falle einer sich daraus ergebenden Staatenlosigkeit, explizit keine Anwendung finden, wie dies teilweise z.B. auch im Falle der Schweiz zutrifft. Heutzutage verfügen die meisten Staaten in ihrer Rechtsordnung über gesetzlich statuierte Gründe, die einen Entzug der Staatsbürgerschaft zur Folge haben.

Zu den bedeutendsten Entzugsgründen zählen namentlich:

- familienrechtliche Vorgänge;
- Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit;
- Verzicht auf eine bestehende Staatsangehörigkeit;
- Betrug beim Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit (mit Folge derer Nichtigerklärung);
- Wohnsitz im Ausland (nach einer gewissen Frist je nach Staat);
- Landesverrat;
- Illoyalität;
- Militärdienstleistung für einen fremden Staat;
- Unterstützung eines feindlichen Staates (z.B. durch Spionage);
- Begehung bestimmter Arten von schweren Verbrechen (z.B. im Ausland oder auch im Inland, während einer Frist nach erfolgter Einbürgerung).⁹⁸

2. Aktuelle Entwicklungen in ausgewählten Staaten

Die meisten Staaten setzen für einen Entzug des Bürgerrechts voraus, dass die betroffene Person dadurch nicht staatenlos wird. Einige Staaten nehmen jedoch eine explizite Differenzierung zwischen eingebürgerten Personen und Personen, welche das Bürgerrecht durch Abstammung erhalten haben, vor. Dies trifft nicht zu für die

Schweiz, die in ihrer Gesetzgebung nur von «Doppelbürgern» spricht.⁹⁹ Im Gegensatz zur international feststellbaren Tendenz, auf eine rechtskräftige Verurteilung als rechtliche Voraussetzung der Ausbürgerung zu verzichten, hat der Ordnungsgeber in der Schweiz diese Voraussetzung als Grundsatz explizit verankert und gleichzeitig die Ausnahmen hiervon festgelegt.¹⁰⁰

Die zunehmende Bedrohung durch Terrorismus und der einhergehenden Gefahr der Radikalisierung durch den «Islamischen Staat», der zum «Dschihad» gegen den Westen im In- und Ausland aufruft, haben in den letzten Jahren zahlreiche Staaten dazu bewegt, die gesetzlichen Gründe für die Ausbürgerung zu ändern bzw. entsprechende Pläne in den jeweiligen nationalen politischen Gesetzgebungsprozess einzubringen.¹⁰¹ Hierzu sind exemplarisch folgende Staaten zu nennen:

(a) *Grossbritannien*: Nach den Bombenanschlägen auf die Londoner U-Bahn im Juli 2005 sind mehrmals die Gesetze zur Ausbürgerung verschärft worden. Seit 2006 ist eine Nichtigerklärung einer Staatsbürgerschaft durch den Innenminister möglich, wenn dies dem öffentlichen Wohlergehen dient. Das Ministerium vertritt die Ansicht, dass es sich bei der Staatsbürgerschaft um ein Privileg und kein Recht handle. Nach einer Änderung des «Nationality Act» am 29. Juli 2014 durch den «Immigration Act» ist es im Vereinigten Königreich erlaubt, eingebürgerten Personen bei Vorliegen eines Verhaltens, das den Staatsinteressen schadet, die britische Staatsangehörigkeit zu entziehen, sofern es gute Gründe zur Annahme gibt, dass die betreffenden Personen die Möglichkeit besitzen, eine andere Staatsangehörigkeit zu erwerben.¹⁰²

(b) *Kanada*: Mit der Änderung des «Canadian Citizenship Act» im Juni 2015 wurde die gesetzliche Grundlage erlassen, aufgrund derer Doppelbürgern, die wegen Terrorismus, Landesverrats oder der Spionage für fremde Regierungen verurteilt worden sind, die Staatsbürgerschaft zu entziehen ist.¹⁰³

⁹⁹ Siehe den Wortlaut sowohl in Art. 48 BÜG als auch in Art. 42 nBÜG.

¹⁰⁰ Siehe Art. 30 Abs. 2 nBÜV.

¹⁰¹ Zur Veranschaulichung der neueren Rechtsentwicklungen: vgl. statt vieler ALISON HARVEY, Recent Developments on Deprivation of Nationality on Grounds of National Security and Terrorism Resulting in Statelessness, in: Immigration, Asylum and Nationality Law 28, Nr. 4/2014, 336 ff.; ferner die diversen Beiträge auf dem EUDO-Forum, Internet: <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/1268-the-return-of-banishment-to-the-new-denationalisation-policies-weaken-citizenship> (Abruf 1.12.2016).

¹⁰² Dazu eingehend HARVEY (FN 101), 345 f.

¹⁰³ Siehe «Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29, Part II (Loss of Citizenship), Section 10, Revocation by Minister – convictions relating

⁹⁸ Die hier aufgeführten Entzugsgründe finden sich als Suchkriterien in der Datenbank des «European Union Observatory on Citizenship» (EUDO), Internet: <http://www.eudo-citizenship.eu/databases/modes-of-loss> (Abruf 1.12.2016).

(c) *Niederlanden*: Das Parlament hat im Mai 2016 einem Gesetzesentwurf zugestimmt, laut dem terroristische Kämpfer mit doppelter Staatsangehörigkeit, die aus dem Dschihad zurückkehren, künftig ausgebürgert werden können. Personen, die sich einer terroristischen Organisation angeschlossen haben, gelten laut Justizministerium als unerwünschte Ausländer. Es bedarf keiner Verurteilung; das Justizministerium entscheidet über den Entzug der Staatsbürgerschaft.¹⁰⁴

(d) *Portugal*: Das Staatsangehörigkeitsgesetz Portugals wurde am 22. Juni 2015 revidiert und gibt der Staatsanwaltschaft das Recht, bei Personen, von denen eine Bedrohung für die nationale Sicherheit ausgeht oder die in terroristische Aktivitäten verwickelt sind, Einspruch gegen deren Einbürgerung oder Bürgerrechtserwerb durch Heirat einzulegen, und zwar, ohne dass die betreffende Person ein Verbrechen begangen haben muss.¹⁰⁵

(e) *Frankreich*: Die Regierung Frankreichs beabsichtigte nach den terroristischen Anschlägen in Paris vom November 2015 ein Gesetz zur Ausbürgerung von Doppelbürgern, die seit ihrer Geburt Franzosen sind, zu erlassen. Nach heftigem Widerstand und dem Rücktritt der Justizministerin im Januar 2016 zog die Regierung schliesslich ihr Vorhaben zurück. Derzeit ermöglicht die Gesetzgebung lediglich einen Entzug des französischen Bürgerrechts bei eingebürgerten Franzosen (Doppelbürgern), die bereits wegen terroristischer Straftaten verurteilt worden sind.¹⁰⁶

(f) *Deutschland*: Das deutsche Grundgesetz verbietet grundsätzlich die Ausbürgerung, wenn die Folge eine Staatenlosigkeit ist. In den letzten Jahren, namentlich nach den jüngsten Anschlägen im Bundesland Bayern, wird in der deutschen Politik vor allem über eine Ausweitung des Bürgerrechtsentzugs bei Bürgern mit doppelter

Staatsangehörigkeit diskutiert.¹⁰⁷ Soweit kann nach deutschem Recht eine Ausbürgerung bei Doppelbürgern nur erfolgen, wenn die betreffende Person ohne Genehmigung in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates eintritt, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt.¹⁰⁸

(g) *Türkei*: In jüngerer Zeit sorgte der türkische Präsident Recep Tayyip Erdogan erstmals im Frühling 2016 in Zusammenhang mit der Ergreifung von Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus für Aufsehen, als er ankündigte, ein Gesetz auf den Weg zu bringen, das ermöglichen soll, Unterstützern von Terrororganisationen die türkische Staatsbürgerschaft abzuerkennen. Er machte dabei deutlich, dass seine Worte sich auf die Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) bezogen und kritische Akademiker, Journalisten und Politiker zu deren Unterstützern zählten; zwischen ihnen und Terroristen, die Bomben legten, gäbe es keinen Unterschied, zumal sie dasselbe Ziel verfolgten wie die Terrororganisation. Es gäbe keine Verpflichtung, Leute mitzutragen, die ihren Staat und ihr Volk verraten würden.¹⁰⁹

(h) *Vereinigte Staaten von Amerika*: In den USA besteht keine gesetzliche Regelung zur Ausbürgerung, denn die Verfassung verbietet sie.¹¹⁰ Die Regierung Obama soll deshalb in Anspruch nehmen, eigene Staatsbürger ohne Prozess per Drohne im Ausland hinzurichten. So sorgte der Fall des 16-jährigen Abdulrahman al-Awlaki, geboren in Denver (Colorado) und Sohn eines radikalen Predigers, für grosses mediales Aufsehen. Der Jugendliche wurde – ohne Bekanntgabe eines Grundes – in einem Strassencafé im Jemen aus der Luft getötet.¹¹¹

to national security (2/b)»; vgl. Internet: <http://eudo-citizenship.eu/news/citizenship-news/1402-canadian-government-now-able-to-revoke-citizenship-of-dual-citizens-convicted-of-terrorism> (Abruf 1. Dezember 2016); Näheres zur Kontroverse: vgl. Internet: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=3d3d0efa-08db-4098-af85-84678bdc0e10> (Abruf 1.12.2016).

¹⁰⁴ Siehe Gesetzesentwurf Nr. 34'016 (Niederlande): vgl. hierauf den Hinweis von ACHERMANN (FN 5), 14.

¹⁰⁵ Siehe «Lei Orgânica no. 8/2015 de 22 de junho, Artigo 6 (1/e), Artigo 9 (d)»; vgl. Internet: <http://eudo-citizenship.eu/news/citizenship-news/1413-portugal-includes-anti-terrorist-measures-in-nationality-act> (Abruf 1.12.2016).

¹⁰⁶ Siehe «Code civil, Livre 1^{er}: Des personnes, Titre 1^{er} bis: De la nationalité française, Chapitre IV: De la perte, de la déchéance et de la réintégration dans la nationalité française, Section 1: De la perte de la nationalité française, Article 23».

¹⁰⁷ Der deutsche Bundesinnenminister Thomas de Maizière hat im Rahmen seines am 11. August 2016 verkündeten Massnahmenkataloges zur Terrorbekämpfung u.a. in Aussicht gestellt, Deutschen, die an Kampfhandlungen im Ausland teilnehmen und eine weitere Staatsbürgerschaft besitzen, künftig die deutsche Staatsbürgerschaft entziehen zu können: vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/thomas-de-maiziere-innenminister-will-sicherheits-gesetze-verschaerfen-a-1107183.html> (Abruf 1.12.2016).

¹⁰⁸ Siehe § 28 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG).

¹⁰⁹ Zum Ganzen Berichterstattung in NZZ online von INGA ROGG, NZZ online vom 6.4.2016, Internet: <http://www.nzz.ch/international/europa/kurdenkonflikt-in-der-tuerkei-erdogan-will-seine-gegner-ausbuergern-ld.12047> (Abruf 1.12.2016).

¹¹⁰ Siehe dazu «Zusatzartikel XIV der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika» (1868 in Kraft getreten).

¹¹¹ Näheres zu diesem Fall: vgl. zusammengetragene Quellen auf: https://en.wikipedia.org/wiki/Abdulrahman_al-Awlaki (Abruf 1.12.2016).

C. Problematische Aspekte bei der Ausbürgerung von Doppelbürgern

1. Vorbemerkungen

Die Schweizer Rechtsordnung verbietet die Doppel- bzw. Mehrfachstaatsbürgerschaft nicht.¹¹² Damit gehört die Schweiz zu einer deutlichen Minderheit von nur rund 60 Staaten, die eine mehrfache Staatsangehörigkeit rechtlich zulassen.¹¹³ In Bezug auf die Fragestellung der Möglichkeiten zur Ausbürgerung von terroristischen Kämpfern lässt der Schweizer Gesetzgeber eine solche lediglich für den eingeschränkten Personenkreis der Doppelbürger zu (vgl. Art. 48 BÜG resp. Art. 42 nBÜG). Demzufolge kann die Schweiz sich ihrer eigenen Staatsangehörigen, die einzig über ein Schweizer Staatsbürgerschaft durch Abstammung verfügen, oder solche, die in den Besitz ihrer Schweizer Staatsbürgerschaft mittels Einbürgerung gekommen sind, aber gleichzeitig von ihrem Herkunftsstaat gezwungen wurden, auf ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft zu verzichten¹¹⁴, nicht mittels Ausbürgerung «entledigen». Gleiches gilt für Schweizer Staatsbürger, die ursprünglich staatenlos waren (wie insbesondere staatenlose Kinder und anerkannte Flüchtlinge) und später eingebürgert worden sind.¹¹⁵

2. Fallkonstellationen und mögliche Lösungsansätze

Im schweizerischen Rechtskontext (nach nBÜG) können sich in Bezug auf terroristische Kämpfer mit Doppel-/Mehrfachstaatsbürgerschaften folgende unterschiedliche

Konstellationen einstellen, die in der Praxis zu Anwendungsschwierigkeiten führen:

- *Schweizerisch-ausländischer Doppelbürger*: Ein Schweizer Staatsangehöriger (Abstammung), der sich in Frankreich einbürgern liess, lebt in Deutschland und begeht eine Straftat gemäss Art. 30 Abs. 1 nBÜV i.V.m. Art. 42 nBÜG (z.B. Beteiligung an Kriegsverbrechen in Syrien).
- *Ausländisch-schweizerischer Doppelbürger*: Ein in der Schweiz eingebürgerter Ausländer (z.B. Franzose) begeht eine Straftat gemäss Art. 30 Abs. 1 nBÜV i.V.m. Art. 42 nBÜG (z.B. Beteiligung an Kriegsverbrechen in Syrien).
- *Schweizerisch-ausländischer Doppelbürger (ohne Bezug zur zweiten Staatsbürgerschaft)*: Ein Schweizer Staatsangehöriger (Abstammung) erwirbt durch Heirat eine zweite Staatsbürgerschaft (z.B. französische oder niederländische), ohne aber jemals in diesem Staat gelebt zu haben, und begeht eine Straftat gemäss Art. 30 Abs. 1 nBÜV i.V.m. Art. 42 nBÜG (z.B. Beteiligung an Kriegsverbrechen in Syrien).

In all den oben beschriebenen Fallkonstellationen sind die Voraussetzungen für eine rechtlich zulässige Ausbürgerung erfüllt. Sofern der jeweils andere Staat, von welchem die betroffene Person die zweite Staatsbürgerschaft besitzt, über eine ähnliche Rechtsnorm zum Entzug des Bürgerrechts verfügt, könnte dieser gleichfalls das Bürgerrecht aberkennen. Damit könnte die Person mit ursprünglich zwei Staatsangehörigkeiten letztlich sogar staatenlos werden, was sowohl das Völkerrecht als auch die schweizerische Rechtsordnung zu vermeiden versucht. Infolgedessen hängt es im konkreten Einzelfall davon ab, welcher Staat zuerst die Ausbürgerung verfügt. Es scheint in der Praxis unvermeidbar, dass es im Einzelfall zu einer Art Wettlauf der Ausbürgerung zwischen zwei oder allenfalls mehreren Staaten kommen kann. Mangels einer global gültigen Vereinbarung ist es möglich, dass in den oben erläuterten Konstellationen eine Person sogar staatenlos wird: dann nämlich, wenn der andere beteiligte Staat (wie die Schweiz) keine absolut geltende verfassungsrechtliche bzw. gesetzliche Verpflichtung kennt, die Staatenlosigkeit zu vermeiden. Dementsprechend besteht im Kontext der Schweizer Bürgerrechtsgesetzgebung auch die Idee zu verlangen, dass neben der zu erfüllenden tatbestandsmässigen Voraussetzung (Begehung eines gesetzlichen Straftatbestandes) ein Bürgerrechtsentzug nur dann erfolgen darf, wenn die betroffene Person zu einem anderen Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, über eine effektive, engere Beziehung verfügt. Eine solche Beurteilung könnte praktisch anhand der Aufenthaltsdauer

¹¹² Vgl. dazu Näheres SEM (FN 91), Kap. 5, Ziff. 5.1, S. 1 ff.

¹¹³ Ein internationaler Vergleich fällt aufgrund der Komplexität der Thematik schwer, zumal die Gesetzgebung der einzelnen Staaten sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Ein wohl nicht mehr ganz aktueller Überblick aus dem Jahr 2009 nennt 120 Staaten, die sich das Recht zur Ausbürgerung zumindest vorbehalten, wenn einer ihrer Staatsbürger eine ausländische Staatsbürgerschaft erwirbt, und 61 Staaten, die eine mehrfache Staatsangehörigkeit gewähren (vgl. WILLIAM THOMAS WORSTER, *International Law and the Expulsion of Individuals with more than one Nationality*, UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs 14/2009, 457 ff.).

¹¹⁴ So etwa einige europäische Staaten wie z.B. Dänemark, die Tschechische Republik, Estland, Spanien, Lettland, Litauen und Norwegen.

¹¹⁵ Ganz anders verhält es sich zwar bei Personen, denen das Schweizer Bürgerrecht wegen Verdachts auf Scheinehe entzogen worden ist (Nichtigerklärung gestützt auf Art. 41 BÜG). Bei Vorliegen dieses Sachverhalts wird eine allfällige Staatenlosigkeit der betroffenen Person(en) schlicht in Kauf genommen; dennoch kann die Schweiz eine solche staatenlos gewordene Person ohne geregelten Aufenthalt *de facto* nirgendwohin ausweisen bzw. ausschaffen.

und des Familienlebens erfolgen.¹¹⁶ Eine andere Lösung könnte das per Abstammungsprinzip erworbene Bürgerrecht stärker gewichten und deshalb die Verantwortung für die betroffene Person diesem Staat belassen, so dass bei einer Doppelbürgerschaft das Recht zur Ausbürgerung vorrangig demjenigen Staat, welcher der betroffenen Person das Bürgerrecht durch Einbürgerung verliehen hat, vorbehalten wäre.¹¹⁷

D. Unvermeidbares Dilemma

Im Rahmen der Ausbürgerung von Personen mit zwei Staatsangehörigkeiten liegt in zweifacher Hinsicht ein juristisches bzw. politisches Dilemma vor:

Erstens steht das Grundrecht bzw. rechtsstaatliche Prinzip der Gleichbehandlung dem völkerrechtlichen Grundsatz der Vermeidung der Staatenlosigkeit, welcher auch als tragendes Prinzip der Schweizer Bürgerrechtsgesetzgebung gilt, gegenüber. Die beiden Prinzipien sind im konkreten Einzelfall nicht wirklich miteinander vereinbar. Werden nämlich nur diejenigen terroristischen Kämpfer ausgebürgert, die auch eine zweite Staatsbürgerschaft besitzen, wird dadurch das rechtsstaatliche Prinzip, alle Bürger gleich zu behandeln, verletzt. Wird hingegen das Gleichbehandlungsgebot respektiert, sind infolgedessen zwingend sämtliche terroristischen Kämpfer auszubürgern – und zwar, dessen ungeachtet, ob nun die betreffende Person Doppelbürger ist oder nicht. Allerdings wird damit unweigerlich das völkerrechtliche Prinzip, niemanden zum Staatenlosen machen zu dürfen, verletzt. Das zu diesen beiden miteinander nicht zu vereinbarenden Positionen Ausgeführte ist im schweizerischen Kontext jedoch insofern zu relativieren, als dass zum einen in der Lehre umstritten ist, ob es sich bei der Einbürgerung um ein Grundrecht handelt, zum anderen in der Schweizer Rechtsordnung dem völkerrechtlichen Prinzip der Vermeidung der Staatenlosigkeit keine absolute Geltung zukommt. Schliesslich bestehen in jeder Rechtsordnung begründete Ungleichbehandlungen, so etwa bekanntermassen im Falle der Schweizer Rechtsordnung in Art. 59 Abs. 1 BV, wonach die Militärdienstpflicht ausschliesslich für Schweizer Bürger gilt.

Zweitens stellt sich mit direktem Bezug auf die öffentliche Sicherheit der Schweizer Bevölkerung die Frage, ob es legitim ist, wenn die Schweiz einem ursprünglichen

Doppelbürger (z.B. Dschihad-Rückkehrer), dem im Vorfeld bereits von seinem Herkunftsland die Staatsbürgerschaft entzogen wurde, die Einreise mittels Ausbürgerung willkürlich verweigert und durch eine solche spezielle Form der Fernhaltung den ratifizierten UNO-Pakt II verletzt. Im Rahmen einer Rechtsgüterabwägung stehen sich das individuelle Grundrecht des Einzelnen und die Schutzpflicht des Staates gegenüber. Geht nun im konkreten Einzelfall von der betreffenden Person eine reale terroristische Gefahr aus, so kann eine Fernhaltung mittels Ausbürgerung als probates und rechtlich legitimes Mittel bezeichnet werden, und zwar sowohl aus menschenrechtlicher Sicht (gestützt auf Art. 10 BV) als auch aus gefahrenabwehrspezifischer bzw. sicherheitspolitischer Sicht. Die traurige Realität der in jüngerer Zeit verübten Terroranschläge in den Nachbarländern Frankreich und Deutschland hat aufgezeigt, dass eine solche Bedrohung latent auch für das Schweizer Territorium besteht. Deshalb bedarf es zwingend einer Klärung der Frage, wer letztlich rechtlich zuständig wäre bzw. in der politischen Verantwortung stünde, sollte der Staat – wider besseres Wissen – einen potenziellen Gefährder nicht präventiv mittels Ausbürgerung ferngehalten und damit die erfolgreiche Ausführung eines Terroranschlages auf Schweizer Territorium verhindert haben. Selbstredend müsste eine präventiv erfolgte Ausbürgerung einer potenziell gefährlichen Person aus sicherheitspolitischer Sicht gegenüber der internationalen Gemeinschaft umgehend kommuniziert werden, so dass die betreffende Person nicht vom Radar der Nachrichtendienste und der Sicherheitsbehörden verschwinden könnte und zur unkontrollierbaren Gefahr für alle würde.

¹¹⁶ So explizit vorgeschlagen im besagten Kurzgutachten von ACHERMANN (FN 5), 18 f.

¹¹⁷ Weiterführende Fragen zu den Folgen eines Ausbürgerungsent-scheidens in den genannten Fallkonstellationen sind separat zu behandeln.

Christian Bennekou Matthiesen

Fra: Frederik Due Rabenschlag <frerab@um.dk>
Sendt: 22. januar 2019 16:15
Til: Udlændinge-og Integrationsministeriet; Signe Brink
Cc: Nicolai Holm Larsen; lhw@uim.dk; thomla@um.dk; Folkeret og Menneskeret (JTFM); Sagsbehandlere (INTERNAL) DL; René Dinesen
Emne: Wien: Svar på instruktion vedr. Østrig: Afdækning af andre landes erfaringer med screening for ansøgere med antidemokratiske holdninger mv. før tildeling af statsborgerskab med frist den 22. januar 2019. (UM id: 3950514)

Opfølgningsflag: Opfølgning
Flagstatus: Afmærket

Wien, d. 22. januar 2019

Svar på instruktion vedr. screening for ansøgere med antidemokratiske holdninger mv. før tildeling af statsborgerskab. Østrig.

F2-sagsnummer: 2018-45944

I Østrig er håndhævelsen af reglerne om statsborgerskab underlagt forbundslandenes kompetencer, hvorfor proceduren herfor kan variere fra forbundsland til forbundsland.

Ansøgninger om østrigsk statsborgerskab indgives til forbundsregeringen i det forbundsland, som ansøgeren er bosiddende i. Der træffes administrativ afgørelse i sagerne.

Grundlæggende skal ansøgeren opfylde en række betingelserne for at få tildelt statsborgerskabet; heriblandt skal ansøgeren afgive et løfte om, at han bekender sig til de østrigske love og demokratiske værdier.

Det er almindelig praksis, at der under ansøgningsproceduren afholdes personlige interviews mellem ansøgeren og ansatte i myndigheden samt skriftlige prøver, under hvilke ansøgerens kendskab til og syn på demokratiske værdier, fx ligestilling og retsstaten, testes. Den konkrete procedure varierer som nævnt fra forbundsland til forbundsland. Det er som udgangspunkt alle ansøgere, der testes.

Oplysningerne om ansøgerens (anti)demokratiske holdninger indgår som et element i en samlet vurdering, idet der også lægges vægt på en række andre forhold (bl.a. tysksproglige kompetencer, omfanget af ophold i Østrig, økonomisk situation, retskaffenhed, almenvællets interesser, statens interesser).

Frakendelse af statsborgerskab hører ligeledes til forbundslandenes kompetence, som i praksis kan indlede en administrativ sag herom.

Ambassaden har været i kontakt med det østrigske indenrigsministerium. Endvidere kan information om det østrigske statsborgerskab findes på [denne hjemmeside](#).

Wien / Frederik Due Rabenschlag

Til: Bruxelles hovedpostkasse (bruamb@um.dk), Haag (haaamb@um.dk), Dublin (dubamb@um.dk), Wien (vieamb@um.dk), Rom (romamb@um.dk), Paris (paramb@um.dk), Warszawa (wawamb@um.dk), Berlin (beramb@um.dk), London (lonamb@um.dk), Stockholm (stoamb@um.dk), Oslo (oslamb@um.dk), Madrid (madamb@um.dk), Lissabon (lisamb@um.dk), Helsinki (helamb@um.dk), Canberra (cbramb@um.dk), Ottawa (ottamb@um.dk), Washington (wasamb@um.dk)

Cc: Mette Nørgaard Dissing-Spandet (metdis@um.dk), Lars Bjørn Holbøll (labhol@um.dk), JTFM-Menneskerettigheder (INTERNAL) DL (Distributionsliste), Signe Brink (SIB@uim.dk), Nicolai Holm Larsen (nhl@uim.dk), lhw@uim.dk (lhw@uim.dk)

Fra: Thomas Viskum Lytken Larsen (thomla@um.dk)

Titel: Sv: Instruktion: Afdækning af andre landes erfaringer med screening for ansøgere med antidemokratiske holdninger mv. før tildeling af statsborgerskab med frist den 22. januar 2019.

Sendt: 13-12-2018 10:58:52

Kære alle

I stedet for at mange af jer sidder og oversætter spørgsmålene nedenfor til [engelsk](#), så har jeg aftalt med UIM, at de fremsender spørgsmålene på engelsk til jer, så der bliver brugt den samme terminologi og alle ikke sidder og bruger tid på det. Nedenstående kan I så bruge som baggrund for evt. samtaler.

UIM fremsender spørgsmålene en af dagene.

Tak til UIM - og Warszawa for ideen.

/Thomas

Til: Bruxelles hovedpostkasse (bruamb@um.dk), Haag (haaamb@um.dk), Dublin (dubamb@um.dk), Wien (vieamb@um.dk), Rom (romamb@um.dk), Paris (paramb@um.dk), Warszawa (wawamb@um.dk), Berlin (beramb@um.dk), London (lonamb@um.dk), Stockholm (stoamb@um.dk), Oslo (oslamb@um.dk), Madrid (madamb@um.dk), Lissabon (lisamb@um.dk), Helsinki (helamb@um.dk), Canberra (cbramb@um.dk), Ottawa (ottamb@um.dk), Washington (wasamb@um.dk)

Cc: Mette Nørgaard Dissing-Spandet (metdis@um.dk), Lars Bjørn Holbøll (labhol@um.dk), JTFM-Menneskerettigheder (INTERNAL) DL (Distributionsliste), Signe Brink (SIB@uim.dk), Nicolai Holm Larsen (nhl@uim.dk), lhw@uim.dk (lhw@uim.dk)

Fra: Thomas Viskum Lytken Larsen (thomla@um.dk)

Titel: Instruktion: Afdækning af andre landes erfaringer med screening for ansøgere med antidemokratiske holdninger mv. før tildeling af statsborgerskab med frist den 22. januar 2019.

Sendt: 12-12-2018 14:13:26

Instruktion: Afdækning af andre landes erfaringer med screening for ansøgere med antidemokratiske holdninger mv. før tildeling af statsborgerskab. Frist 22. januar 2019.

Der søges information om **Belgien, Nederlandene, Irland, Østrig, Italien, Frankrig, Polen, Tyskland, Storbritannien, Sverige, Norge, Spanien, Schweiz, Luxembourg, Portugal, Finland, Australien, New Zealand, Canada og USA's** erfaringer med screening for ansøgere med antidemokratiske holdninger mv. før tildeling af statsborgerskab.

Til ambassaderne i Bruxelles, Haag, Dublin, Wien, Rom, Paris, Warszawa, Berlin, London, Stockholm, Oslo, Madrid, Lissabon, Helsinki, Canberra, Ottawa og Washington

På vegne af Udlændinge- og Integrationsministeriet anmodes ambassaderne om at belyse, hvorvidt der er regler eller anden procedure for at afdække en ansøgers holdninger til diverse spørgsmål, herunder antidemokratiske holdninger, i forbindelse med erhvervelse af statsborgerskab:

1. Regeringen har den 29. juni 2018 indgået en aftale med Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti om nye retningslinjer for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation. I den forbindelse er aftaleparterne blevet enige om, at der skal iværksættes en undersøgelse af andre landes erfaringer med screening for ansøgere med antidemokratiske holdninger mv. før tildeling af statsborgerskab.

2. Udlændinge- og Integrationsministeriet skal således anmode om svar på, hvorvidt der er nationale regler eller anden procedure for en afdækning af en ansøgers holdninger til diverse spørgsmål, herunder antidemokratiske holdninger, i forbindelse med erhvervelse af statsborgerskab. I den forbindelse skal ministeriet også bede om svar på, hvilke internationale forpligtelser, der danner rammerne for de krav, som staten kan stille til ansøgere om statsborgerskab.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere bede om svar på, hvorvidt erhvervelse af statsborgerskab sker ved naturalisation (administrativt eller ved, at parlamentet vedtager en lov som i Danmark), herunder om det i tilfælde af administrativ erhvervelse, vil være overladt til en administrativ medarbejder at vurdere en ansøgers holdning, herunder om denne vurdering kan være afgørende for erhvervelsen.

I tilfælde af, at der er nationale regler eller anden procedure for afdækning af en ansøgers holdninger i forbindelse med erhvervelsen, bedes det herudover belyst, hvilke holdninger der afdækkes, herunder om det eksempelvis er antidemokratiske holdninger. Hvad vil der helt konkret blive spurgt til (eksempler)? I den forbindelse skal ministeriet også bede om svar på, hvordan oplysningerne tilvejebringes, eksempelvis via interviews, spørgeskema, baggrundsundersøgelser, opslag på sociale medier, offentlige ytringer mv., og om oplysningerne skal tilvejebringes for samtlige ansøgere, eller om det alene er udvalgte ansøgere, der undersøges, eksempelvis på baggrund af stikprøver. Udlændinge- og Integrationsministeriet skal herudover bede om svar på, hvordan de tilvejebragte oplysninger indgår i den endelige vurdering af tildeling af statsborgerskab, herunder hvilken vægt svarene har over for de øvrige krav for statsborgerskab. Er der nogen fast standard for vurderingen, eller vil det være en konkret og individuel vurdering i form af et skøn for hver enkelt ansøger?

Endelig skal Udlændinge- og Integrationsministeriet bede om svar på, hvorvidt der kan indledes en frakendelsessag af statsborgerskabet, hvis det efterfølgende kan konstateres, at den pågældende ikke har den holdning, der var bestemmende for erhvervelsen af statsborgerskabet, eller den pågældende har skiftet holdninger efter erhvervelsen.

Andre relevante aspekter af spørgsmålet må gerne belyses i besvarelsen.

3. Ambassaden anmodes om at sende svar på instruktionen **senest 22. januar 2019**. Svaret bedes sendt direkte til Udlændinge- og Integrationsministeriet (uim@uim.dk) og sib@uim.dk samt i kopi til nhl@uim.dk og lhw@uim.dk.

Spørgsmål vedrørende instruktionen kan rettes til **Nicolai Holm Larsen i Udlændinge- og Integrationsministeriet** på + 45 61 98 34 87 eller nhl@uim.dk.

JTFM - Thomas Viskum Lytken Larsen

THOMAS VISKUM LYTKEN LARSEN / THOMLA@UM.DK
HEAD OF SECTION / INTERNATIONAL LAW AND HUMAN RIGHTS
DIRECT +45 3392 0073 / MOBILE +45 6168 0447

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
ASIATISK PLADS 2 / DK-1448 KØBENHAVN K
TLF. +45 3392 0000

[HOW WE PROCESS PERSONAL INFORMATION](#)