



Motion der SVP-Fraktion betreffend Standesinitiative für eine Ergänzung im Bürgerrechtsgesetz (BüG): Künftig soll keine Doppelbürgerschaft mehr möglich sein

(Vorlage Nr. 3183.1 - 16479)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 19. Oktober 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion des Kantons Zug hat am 4. Dezember 2020 die im Betreff genannte Motion eingereicht. Am 28. Januar 2021 überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat die Motion zu Bericht und Antrag. Wir unterbreiten Ihnen unseren Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	Ausgangslage	1
1.1.	Motionsanliegen	1
1.2.	Geltendes Recht	1
1.3.	Standesinitiativen	2
2.	Ähnliche politische Vorstösse aus der jüngeren Vergangenheit	2
3.	Stellungnahme der Auslandschweizer-Organisation und des Verbands der Bürgergemeinden des Kantons Zug	3
4.	Würdigung	4
5.	Antrag	5

1. Ausgangslage

1.1. Motionsanliegen

Die SVP-Fraktion verlangt mit der Motion die Einreichung einer Standesinitiative. Mit dieser soll erreicht werden, dass der Bund das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) dahingehend ändert, dass künftig keine Doppelbürgerschaften infolge Einbürgerung mehr möglich sein sollen. Somit streben die Motionäre kein generelles Verbot der Doppelbürgerschaft an, jedoch sollen einbürgerungswillige Personen auf ihre bisherige Staatsangehörigkeit verzichten und so ihren Integrationswillen beweisen. Die Motionäre erachten es insbesondere als problematisch, dass gefährdende Personen und Terroristen nicht ausgewiesen werden können, weil sie eingebürgerte Doppelbürger sind.

1.2. Geltendes Recht

Als Doppelbürgerin oder Doppelbürger gilt, wer mindestens zwei verschiedene Staatsangehörigkeiten besitzt. Das Doppelbürgerrecht wurde im Jahr 1992 mit der Streichung des früheren Art. 17 des Bundesgesetzes über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (aBüG; SR 141.0) ermöglicht. Danach hatte, wer sich einbürgern lassen wollte, alles zu unterlassen, was die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit bezweckte. Soweit es nach den Umständen zumutbar war, sollte auf die bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet werden. Auch auf kantonaler Ebene gibt es keine Bestimmungen, die einem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts unter Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit entgegenstünden.

1.3. Standesinitiativen

Nach Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) hat jeder Kanton das Recht, mit einer Standesinitiative vorzuschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass zuhanden der Bundesversammlung ausarbeitet. Die Standesinitiative muss begründet werden und die Begründung muss die Zielsetzungen des Erlasses enthalten. Das Verfahren für Standesinitiativen wird im Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) geregelt. Eine Standesinitiative muss, damit sie erfolgreich ist, diverse institutionelle Hürden überwinden und gilt daher als aufwändig, wobei ihr Ausgang unklar bleibt. In der Praxis spielen Standesinitiativen deshalb eine untergeordnete Rolle. Zuständig für die Einreichung einer Standesinitiative beim Bund ist im Kanton Zug der Kantonsrat (§ 41 Abs. 1 Bst. r der Verfassung des Kantons Zug [KV; BGS 111.1]).

2. Ähnliche politische Vorstösse aus der jüngeren Vergangenheit

Das Thema Doppelbürgerschaft wurde in der Vergangenheit sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene immer wieder aufgegriffen und debattiert, weshalb nachfolgend kurz darauf eingegangen wird:

Nationalrat Lukas Reimann reichte am 21. März 2014 die Motion 14.3220 «Optionsmodell statt automatisches Doppelbürgerrecht für zukünftige Einbürgerungen» ein. Er verlangte, dass dem Parlament eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes zu unterbreiten sei, mit welcher zukünftige Doppelbürgerschaften aufgrund von Einbürgerungen eingeschränkt und durch ein Optionsmodell ersetzt werden sollen. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Zur Begründung führte er unter anderem aus, dass in der Praxis das Doppelbürgerrecht seit seiner Einführung im Jahr 1992 zu keinen erheblichen Problemen geführt habe. Das uneingeschränkte Doppelbürgerrecht habe sich bewährt und sei Ausdruck der Konsensdemokratie und der Fähigkeit der Schweiz, unterschiedliche kulturelle Gruppen integrieren zu können. Die Motion wurde vom Parlament nicht innerhalb der vorgesehenen zweijährigen Frist behandelt und daher abgeschrieben. In leicht modifizierter Form brachte Lukas Reimann die Motion nochmals vor (16.3240), wobei der Nationalrat diese am 20. September 2017 ablehnte.

Im Kanton Nidwalden übermittelte das Landratsbüro dem Regierungsrat am 20. November 2014 eine Motion betreffend eine Standesinitiative zur Abschaffung von Doppelbürgerschaften bei Einbürgerungen (Nr. 346) von Landrat Martin Zimmermann und Mitunterzeichnenden. Der Nidwaldner Regierungsrat beantragte dem Landrat die Ablehnung der Motion. Es gebe im Kanton Nidwalden keine Probleme, welche durch die vorliegende Standesinitiative gelöst werden könnten. Zudem würden stichhaltige kantonale Argumente fehlen, mit welchen eine Standesinitiative untermauert werden könnte. Der Landrat folgte dem Antrag des Regierungsrats und lehnte die Motion am 2. September 2015 ab.

Im Kanton Zug reichten Vertreter der SVP-Fraktion am 23. Juni 2015 eine Motion (Nr. 2528) mit demselben Anliegen wie die vorliegende Motion ein. Die Motionäre verlangten, das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz dahingehend zu ergänzen, dass künftig keine Doppelbürgerschaften infolge Einbürgerung mehr möglich sein sollen. Der Regierungsrat beantragte die Nichterheblicherklärung der Motion. Insbesondere wies er den Vorwurf einer zu laschen Einbürgerungspolitik zurück. Nicht integrierte, der Sprache nicht mächtige oder gar straffällige Personen hätten bereits nach geltender Bürgerrechtsgesetzgebung nicht eingebürgert werden können. Zudem würden die kommunalen und kantonalen Einbürgerungsbehörden sorgfältige

Abklärungen vornehmen. Weiter hielt der Regierungsrat fest, dass die Doppelbürgerschaft kein Zeichen fehlender Integration, sondern Konsequenz der internationalen Mobilität sei. Der Kantonsrat folgte dem regierungsrätlichen Antrag und erklärte die Motion am 25. August 2016 mit 42 zu 15 Stimmen für nicht erheblich.

Mit der Motion 15.4142 «Abschaffung des Doppelbürgerrechts bei zukünftigen Einbürgerungen» beantragte Nationalrat Erich Hess am 16. Dezember 2015 eine Änderung des Bürgerrechtsgesetzes, wonach neueingebürgerte Personen auf das bisherige Bürgerrecht verzichten müssten. Eine doppelte Staatsbürgerschaft verursache nicht nur Loyalitätskonflikte, sondern auch konkrete rechtliche Probleme und Rechtsunsicherheiten (Zuständigkeitsfragen, Sozialmissbrauch etc.). Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Insbesondere sei die Doppelbürgerschaft bei den parlamentarischen Beratungen zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes nicht infrage gestellt worden. Der Nationalrat lehnte die Motion am 12. Juni 2017 mit 110 zu 63 Stimmen ab.

Unter dem Titel «Gleiche Rechte und Pflichten für alle – Keine Doppelbürgerschaften für Eingebürgerte» reichten am 25. Oktober 2017 im Kanton Thurgau die Kantonsräte Hanspeter Gantenbein und Peter Schenk eine Motion (16/MO 9/154) ein. Die Motionäre forderten, dass sich einbürgernde Personen vor der Erteilung des Schweizer Bürgerrechts für die Schweiz entscheiden und damit auf die bisherige Staatsbürgerschaft verzichten sollen. Der Regierungsrat beantragte die Nichterheblicherklärung der Motion. Er wies insbesondere darauf hin, dass das erst kürzlich in Kraft getretene totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz verschärft worden sei und hohe Anforderungen an die Integration stelle. Der Kanton Thurgau habe sogar noch strengere Anforderungen im Zusammenhang mit den Sprachkenntnissen beschlossen. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrats und erklärte die Motion am 24. Oktober 2018 mit 67 zu 53 Stimmen für nicht erheblich.

Am 17. Dezember 2020 lancierte Nationalrat Lukas Reimann die parlamentarische Initiative «Optionsmodell statt automatisches Doppelbürgerrecht» (20.501). Eine Person, die sich neu einbürgern lassen wolle, müsse im Falle einer Einbürgerung die bestehende bzw. bestehenden Staatsbürgerschaften aufgeben. Neben den bereits in seinen vorhergehenden Vorstössen vorgebrachten Argumenten machte er zusätzlich geltend, dass die Schweiz gefährdende Personen, ja sogar verurteilte oder unter Beobachtung stehende Terroristen nicht aus dem Land ausweisen könne. Müssten sich diese Personen zwischen der Schweiz und ihrem Herkunftsland entscheiden, würde dies zu weniger Einbürgerungen solcher Gefährder und dadurch zu mehr Sicherheit und weniger Folgekosten führen. Die parlamentarische Initiative wurde im Nationalrat noch nicht behandelt (Stand Juni 2021).

3. Stellungnahme der Auslandschweizer-Organisation und des Verbands der Bürgergemeinden des Kantons Zug

Die Auslandschweizer-Organisation (ASO) lehnt ein Verbot des Doppelbürgerrechts ab. Die vorgeschlagene Anpassung einer einzigen Nationalität würde sich auf eine Vielzahl von Auslandschweizerinnen und -schweizern nachteilig auswirken. Je nach Land sei die Erlangung des dortigen Bürgerrechts von grosser Wichtigkeit, z.B. zur Ausübung gewisser wirtschaftlicher Tätigkeiten. Auch gebe es Länder, in denen durch Heirat oder Geburt automatisch die dortige Staatsbürgerschaft erlangt werde. Es gebe eine Vielzahl von Gründen, warum eine zweite Staatsangehörigkeit für das Leben im Ausland angezeigt sei. Die ASO betont, dass das schweizerische Bürgerrechtsgesetz hohe Anforderungen an die Integration stelle. Die Schweiz habe denn auch im internationalen Vergleich sehr restriktive Bedingungen. Schliesslich gelinge

die Integration von Ausländerinnen und Ausländer auf lange Sicht hinaus besser, wenn sie die Staatsangehörigkeit ihres Wohnsitzstaates annehmen könnten.

Auch der Verband der Bürgergemeinden des Kantons Zug ist gegen die Abschaffung des Doppelbürgerrechts. Die Bürgergemeinden nahmen ihren Auftrag sehr ernst und prüften die Einbürgerungsvoraussetzungen genau. Das Vorbringen der Motionäre, wonach immer wieder Einbürgerungen von nicht integrierten, der Sprache nicht mächtigen oder gar straffällig gewordenen Personen vorgenommen würden, treffe demnach für den Kanton Zug nicht zu. Der Verband der Bürgergemeinden betont, durch die immer stärkere Regulierung der Einbürgerungen werde das Ermessen der Einbürgerungsgemeinden unnötig eingeschränkt. Aufgrund der grossen Erfahrung und der personellen Kontinuität der Bürgerrätinnen und Bürgerräte würde das Ermessen zielgerichtet und seriös ausgeübt. Immer neue gesetzgeberische Aktivitäten stünden dem entgegen. Der Verband der Bürgergemeinde fügt an, um dem Anliegen der Motionäre nachzukommen, müsste vielmehr die Aberkennung des Schweizer Bürgerrechts erleichtert werden.

4. Würdigung

Der Regierungsrat steht der vorliegenden Motion ablehnend gegenüber: Die Motionäre machen geltend, es würden immer wieder kriminelle und gefährliche Personen eingebürgert, die aufgrund der schweizerischen Staatsbürgerschaft nicht mehr ausgeschafft werden könnten. Am 1. Januar 2018 ist das revidierte eidgenössische Bürgerrechtsgesetz in Kraft getreten. Mit dem neuen Gesetz wurden die Anforderungen an eine Einbürgerung heraufgesetzt. In Bezug auf die Integration gelten somit strengere Vorgaben. Insbesondere werden bessere Sprachkenntnisse verlangt. Auch werden Vor- und Jugendstrafen strenger beurteilt. Mitunter kann ein Einbürgerungsgesuch erst nach Entfernung der Vorstrafen im Strafregister akzeptiert werden, sofern die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind.¹ Ziel dieser Verschärfungen ist es, dass nicht integrierte, straffällige oder der Sprache nicht mächtige Personen eben gerade nicht eingebürgert werden. Die Einbürgerungsbehörden auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene nehmen die entsprechenden Abklärungen sorgfältig vor. Indessen kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Person nach ihrer Einbürgerung eine Straftat begeht.

Des Weiteren sind seit dem 1. Oktober 2016 die Gesetzesbestimmungen zur Ausschaffungsinitiative der SVP in Kraft, welche eine härtere Gangart bei der Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer vorsehen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass vor der Einführung des Verbots des Doppelbürgerrechts zuerst die bestehenden Möglichkeiten des geltenden Rechtssystems genutzt und kriminelle Ausländerinnen und Ausländer konsequent ausgeschafft werden, womit der Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft für diese keine Option mehr darstellt.

Der Regierungsrat ist nicht der Ansicht, dass es für eine erfolgreiche Integration erforderlich ist, sich von seiner bisherigen Staatsbürgerschaft zu trennen oder dass ein Doppelbürgerrecht a priori eine erfolgreiche Integration verhindert. Vielmehr soll die Einbürgerung das Ziel einer erfolgreichen Integration sein.² Integration darf aber nicht bedeuten, mit seinen Wurzeln brechen zu müssen. Damit würde ein falsches Zeichen gesetzt, welches aus Sicht des Regierungsrats die Integration in die Gesellschaft gerade nicht fördert. Denn angesichts der zunehmenden Globalisierung und der immer grösser werdenden Mobilität wird es immer mehr Personen geben, welche sich mit mehr als einer Nationalität verbunden fühlen. Gerade der Kanton Zug mit seiner internationalen Ausrichtung sollte von seinen zahlreichen, gut integrierten

¹ Vgl. Handbuch Bürgerrecht des Staatssekretariats für Migration (Version gültig ab 1.1.2020), Ziff. 321/113 ff.

² Bericht des Bundesamtes für Migration über hängige Fragen des Bürgerrechts vom 20.12.2005, Ziff. 6.7.3.

ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern nicht verlangen, dass sie für eine Einbürgerung ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben müssen.

Aus den genannten Gründen sollte aus Sicht des Regierungsrats der globalorientierte Kanton Zug keine Standesinitiative zur Abschaffung des Doppelbürgerrechts lancieren. Zudem gab es in jüngster Vergangenheit bereits zahlreiche politische Bestrebungen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene mit dem Ziel der Abschaffung des Doppelbürgerrechts, welche gescheitert sind. Die Umstände haben sich seither nicht geändert. Es ist daher äusserst fraglich, ob eine Standesinitiative des Kantons Zug grössere Erfolgchancen hätte. Ausserdem ist ohnehin bereits eine sehr ähnliche parlamentarische Initiative auf Bundesebene hängig. Der Regierungsrat erachtet es daher nicht als sinnvoll, eine entsprechende Standesinitiative zu lancieren.

5. Antrag

Dem Kantonsrat wird gemäss Vorlage Nr. 3183.1 - 16479 beantragt, die Motion der SVP-Fraktion betreffend Standesinitiative für eine Ergänzung im Bürgerrechtsgesetz (BüG), dass künftig keine Doppelbürgerschaft mehr möglich sein soll vom 4. Dezember 2020 nicht erheblich zu erklären.

Zug, 19. Oktober 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart