année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess **Revision der Bürgerrechtsregelung für die «dritte Generation»**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Revision der Bürgerrechtsregelung für die «dritte Generation», 2001 - 2004*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 12.10.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik 1
Grundlagen der Staatsordnung 1
Rechtsordnung 1
Bürgerrecht 1

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats

DFJP	Département fédéral de justice et police
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Bürgerrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.03.2001
HANS HIRTER

Der Ständerat überwies in der Frühjahrssession die im Vorjahr vom Nationalrat gutgeheissene Motion Hubmann (sp, ZH; Mo. 98.3582) für die automatische Einbürgerung von in der Schweiz aufgewachsenen Ausländern lediglich in Postulatsform. Zum Zeitpunkt dieses Entscheids lief schon die Vernehmlassung über ein umfassenderes **Projekt des EJPD zur Revision der Einbürgerungsbestimmungen**. Ende 2001 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament seine Vorschläge. Er beantragte, wie bereits in der am Ständemehr gescheiterten Vorlage von 1994, eine Vereinheitlichung der erleichterten Einbürgerung für in der Schweiz aufgewachsene Jugendliche. Kinder von in der Schweiz wohnhaften Ausländerpaaren, bei denen mindestens ein Elternteil in der Schweiz aufgewachsen ist (sog. 3. Generation), sollen bei der Geburt automatisch eingebürgert werden. Für die ordentliche Einbürgerung soll die Wohnsitzfrist von zwölf auf acht Jahre verkürzt und die Gebühren auf die reinen Verwaltungskosten reduziert werden. Zudem möchte der Bundesrat ein Beschwerderecht gegen Ablehnungsentscheide von kommunalen Behörden einführen. Um ein allfälliges Debakel in der Volksabstimmung zu vermeiden, gliederte der Bundesrat seine Vorschläge in drei separate Revisionspakete (automatische Einbürgerung, erleichterte und ordentliche Einbürgerung, Beschwerderecht); sowohl für die erleichterte als auch für die automatische Einbürgerung sind zudem Verfassungsrevisionen erforderlich. In der vorangegangenen Vernehmlassung hatte sich die SVP gegen die meisten Neuerungen gewehrt; die SD lehnten die ganze Revision ab. Die CVP sprach sich gegen die automatische Einbürgerung der 3. Generation aus und schlug vor, dass in diesen Fällen das Bürgerrecht nur auf Antrag der Eltern ohne weitere Formalitäten erteilt werden soll. [1]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.09.2002
HANS HIRTER

Der Nationalrat nahm in der Sommersession die Beratungen über die Ende 2001 vom Bundesrat vorgeschlagene **Revision der Einbürgerungsbestimmungen** auf und setzte sie in der Herbstsession fort. Nichteintretensanträge von Maspoli (lega, TI) und Hess (sd, BE) wurden mit 125:32 Stimmen abgelehnt. Eine von der SVP unterstützte Kommissionsminderheit bekämpfte die vom Bundesrat im Hinblick auf eventuelle Referenden und Volksabstimmungen vorgenommene Unterteilung der Reform in einzelne Teilvorlagen. Sie beantragte die Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, anstelle der vorliegenden drei Gesetzesrevisionen (automatische Einbürgerung, erleichterte und ordentliche Einbürgerung, Beschwerderecht) und zwei Verfassungsrevisionen (erleichterte resp. automatische Einbürgerung) nur je eine Vorlage auf Gesetzes- und Verfassungsebene vorzulegen. Auch dieser Rückweisungsantrag wurde mit 122:36 Stimmen deutlich verworfen.

In der **Detailberatung** geriet die vom Bundesrat vorgeschlagene und von der CVP und den Liberalen unterstützte Verkürzung der **minimalen Wohnsitzdauer** für die ordentliche Einbürgerung von zwölf auf acht Jahre von zwei Seiten unter Beschuss, konnte sich aber durchsetzen: SP und Grüne verlangten eine Reduktion auf sechs Jahre, die SVP und eine klare Mehrheit der FDP wollten die bisherigen zwölf Jahre beibehalten. Bei den Bestimmungen über die **erleichterte Einbürgerung** von in der Schweiz aufgewachsenen Ausländern lehnte der Rat die von der SVP beantragte Verschärfung ab, dass diese nur für Personen gelten soll, die in der Schweiz geboren sind, und nicht auch für diejenigen, welche mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert haben. In der Gesamtabstimmung unterstützten die SP, die FDP, die CVP, die GP und die LP die neuen Bestimmungen über die ordentliche und die erleichterte Einbürgerung ohne Gegenstimme, die SVP lehnte sie mit 38:5 Stimmen ab.

Bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Neuerung, dass **Kinder der so genannt dritten Generation** automatisch eingebürgert werden sollen, war der Widerstand stärker. Gemäss der Definition des Bundesrates handelt es sich dabei um Kinder, bei denen mindestens ein Elternteil während fünf Jahren die obligatorischen Schulen in der Schweiz besucht hat und bei der Geburt des Kindes seit mindestens fünf Jahren eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt. Die SVP lehnte diese Neuerung

rundweg ab. Bei der CVP und der FDP gab es Bedenken, dass damit die Rechte der Eltern beeinträchtigt würden. Beispielsweise würden damit bei Familien aus Staaten, welche die Doppelbürgerschaft verbieten, die Kinder automatisch eine andere Staatsangehörigkeit erhalten als ihre Eltern. Die FDP sprach sich deshalb für ein Recht auf Einbürgerung aus, das aber nicht automatisch erteilt würde, sondern nur auf Gesuch der Eltern. Durchgesetzt hat sich schliesslich die von der CVP vorgeschlagene Variante, dass die Eltern bei der Geburt auf die Bürgerrechtserteilung verzichten können, und das Kind diese Erklärung bei Erreichen der Volljährigkeit widerrufen kann. Schliesslich stimmte der Nationalrat dem Beschwerderecht gegen als willkürlich oder diskriminierend empfundene kommunale Einbürgerungsentscheide gegen den Widerstand der SVP und einer Mehrheit der FDP-Fraktion zu. Nach Abschluss der Beratungen erklärte die SVP-Fraktion, dass sie gegen alle drei Gesetzesrevisionen das Referendum ergreifen werde. [2]

ANDERES
DATUM: 17.06.2003
HANS HIRTER

Der **Ständerat** befasste sich als Zweitrat mit der Ende 2001 vom Bundesrat vorgeschlagenen **Revision der Einbürgerungsbestimmungen**. Er nahm gegenüber der Version des Nationalrats einige Ergänzungen und Präzisierungen vor. Bei der automatischen Einbürgerung von Kindern der sogenannten 3. Generation drang die Kommissionsmehrheit mit ihrem Antrag, dass die Eltern mit der Erteilung des Bürgerrechts ausdrücklich einverstanden sein müssen, nicht durch. Bundesrätin Metzler hatte gegen dieses Konzept insbesondere vorgebracht, dass in einigen Staaten (u.a. Österreich) diese Positiverklärung die Kinder von der Beibehaltung der Staatsbürgerschaft ihrer Eltern (doppelte Staatsangehörigkeit) ausschliessen würde. Das vom Nationalrat gutgeheissene Beschwerderecht gegen als willkürlich oder diskriminierend empfundene Einbürgerungsentscheide strich die kleine Kammer mit 26 zu 15 Stimmen wieder. Gleichzeitig lehnte sie auch die von der grossen Kammer im Vorjahr überwiesene parlamentarische Initiative der SPK-NR für ein Beschwerderecht gegen als willkürlich empfundene negative Entscheide über die Einbürgerung ab. [3]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.10.2003
HANS HIRTER

In der **Differenzbereinigung** stimmte der Nationalrat der Version der kleinen Kammer zu. Dabei beantragte die bürgerliche Kommissionsmehrheit insbesondere, auf das **Beschwerderecht zu verzichten**. Sie begründete dies mit dem in der Zwischenzeit erfolgten Bundesgerichtsurteil, wonach sich dieses Beschwerderecht bereits auf die neue Bundesverfassung stützen könne. Eine explizite Erwähnung auf Gesetzesstufe sei deshalb nicht erforderlich. Dem widersprachen die Vertreter der SP und der GP in der SPK, welche mit einem Minderheitsantrag eine klare Bestätigung des Bundesgerichtsurteils auch auf Gesetzesstufe forderten. Ebenfalls eine Regelung des Beschwerderechts, allerdings dessen Verbot, forderte die SVP. Da es sich bei den Einbürgerungen um politische und nicht um administrative Entscheidungen handle, solle auch eine Beschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen sein. Beide Anträge wurden ebenso abgelehnt wie der Antrag Fischer (fdp, AG), welcher das Beschwerderecht beibehalten, jedoch auf die Überprüfung der korrekten und fairen Durchführung des Verfahrens beschränken wollte. Vor der Schlussabstimmung wurde im Ständerat nochmals betont, dass der Verzicht auf das Beschwerderecht in beiden Kammern aus diametral entgegengesetzten Gründen erfolge. Zur Bekräftigung dieser Position gab der Ständerat in der Dezembersession auf Antrag seiner Kommission mit 25 zu 9 Stimmen einer parlamentarischen Initiative Pfisterer (fdp, AG) Folge, welche das Beschwerderecht auf die faire und korrekte Durchführung des Verfahrens beschränkt und den Entscheid über das für kommunale Einbürgerungsakte zuständige Organ den Kantonen überlässt.

Die vom Parlament in der Herbstsession verabschiedete neue Bürgerrechtsregelung enthält folgende **wichtige Neuerungen**: Verkürzung der **minimalen Wohnsitzdauer** für die ordentliche Einbürgerung von zwölf auf acht Jahre, Vereinheitlichung und Lockerung der Vorschriften über die **erleichterte Einbürgerung** von in der Schweiz aufgewachsenen Ausländern sowie die automatische Einbürgerung von **Kindern der so genannt dritten Generation**, wobei die Eltern bei der Geburt auf die Bürgerrechtserteilung an das Kind verzichten können. In der Schlussabstimmung über die beiden Verfassungs- und die drei Gesetzesrevisionen stimmte im Nationalrat die SVP fast geschlossen mit Nein; bei demjenigen Gesetz, worin auf eine explizite Regelung des Beschwerderechts verzichtet wurde (BG über den Verlust und Erwerb des schweizerischen Bürgerrechts), befand sich auch rund ein Drittel der FDP-Fraktion in der Opposition. Der Vertreter der Schweizer Demokraten kündigte das Referendum gegen die Gesetzesrevisionen an. Im Ständerat herrschte Einstimmigkeit mit Ausnahme

beim BG über den Verlust und Erwerb des schweizerischen Bürgerrechts (Beschwerderecht). [4]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.09.2004
HANS HIRTER

Am 26. September kamen zwei der vom Parlament im Vorjahr verabschiedeten Einbürgerungsvorlagen in die Volksabstimmung. Die eine strebte eine Vereinheitlichung und Lockerung der Vorschriften über die **erleichterte Einbürgerung** von in der Schweiz aufgewachsenen Ausländern an. Hier ging es primär darum, die von einigen Kantonen (GE, VD, FR, NE, JU, BE, BS und ZH) nach der Ablehnung einer ähnlichen Vorlage im Jahre 1994 eingeführten Lockerungen (Gebührenreduktion, kürzere Wohnfristen) zu vereinheitlichen und auf die ganze Schweiz auszudehnen. Die zweite Vorlage postulierte die automatische Einbürgerung von **Kindern der dritten Generation**. Gemeint waren damit Kinder, deren Eltern die schweizerische Staatsbürgerschaft nicht haben, von denen aber mindestens ein Elternteil in der Schweiz zur Schule gegangen ist und seit minimal fünf Jahren über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügt.

Wie nicht anders zu erwarten war, kam es zu einer von den Gegnern dominierten heftigen und emotionalen Kampagne. Dabei waren die Befürworter insofern im Hintertreffen, als der Einsatz und die Werbung nicht nur der FDP, der CVP und der Unternehmerverbände, sondern auch der Linken und der Gewerkschaften sehr zurückhaltend waren. Erst kurz vor der Abstimmung, als klar wurde, dass die in frühen Meinungsumfragen prognostizierte Zustimmung kaum eintreten würde, riefen die Parteivorsitzenden der FDP, der CVP, der SP und der GP in einem gemeinsamen Inserat zu einem Ja auf. Von der Wirtschaft beteiligte sich nur der Arbeitgeberverband, nicht aber Economiesuisse an der Kampagne. Der zuständige Departementsvorsteher Blocher, welcher als Nationalrat gegen die Neuerungen votiert hatte, beschränkte sich darauf, über die Zustimmung des Bundesrats zu informieren sowie die Vor- und Nachteile der neuen Verfassungsbestimmungen darzulegen. Immerhin setzten sich praktisch sämtliche gedruckten Medien in ihrem redaktionellen Teil für die Bürgerrechtsvorlagen ein.

Auf der anderen Seite malten die SVP, die SD und diverse gegnerische Komitees die Gefahr einer „Masseneinbürgerung" von nicht assimilierten Einwanderern aus fremden Kulturen an die Wand. Ihre Plakate und Inserate weckten den Eindruck, dass kriminelle Ausländer problemlos zu einem Schweizerpass kommen würden und brachten die gehäuft auftretenden Geschwindigkeitsexzesse von jugendlichen Autofahrern aus dem ehemaligen Jugoslawien in einen Zusammenhang mit den Abstimmungsvorlagen. Die Walliser Jungsektion der SVP ging sogar soweit, auf Plakaten zu suggerieren, dass mit der neuen Regelung auch der islamistische Terrorist Bin Laden das Schweizer Bürgerrecht erhalten würde. Ein weiteres Argument der SVP und der SD war, dass es dem Bundesrat und den anderen Parteien nur darum gehe, mittels Masseneinbürgerungen die Ausländerstatistik zu manipulieren und damit ihren Kampf für eine restriktive Einwanderungspolitik zu behindern.

Bei einer hohen Stimmbeteiligung von fast 54% lehnten Volk und Stände am 26. September beide Einbürgerungsvorlagen ab: die erleichterte Einbürgerung von in der Schweiz aufgewachsenen Ausländern mit 1'106'529 zu 1'452'453 Stimmen (56,8% Nein), die automatische Einbürgerung von Kindern der dritten Generation etwas knapper mit 1'238'912 zu 1'322'587 Stimmen (51,6% Nein) . Zustimmung fand die erste Vorlage in den Kantonen Basel-Stadt, Freiburg, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura, die zweite zusätzlich noch in Bern. Am grössten war die Opposition mit Nein-Stimmenanteilen zwischen 70 und 75% in kleinen Innerschweizer Kantonen (UR, SZ, OW, NW und GL) sowie in Appenzell-Innerrhoden und Thurgau. Der Gegensatz zwischen zustimmender Romandie und ablehnender Deutschschweiz wurde dadurch etwas gemildert, als neben Basel auch die meisten anderen grossen deutschsprachigen Städte (u.a. Bern, Biel, Luzern, Zürich) zugestimmt hatten. Auffallend waren am Ergebnis zwei Dinge: erstens, dass mit Ausnahme von Basel-Stadt alle Deutschschweizer Kantone, welche 1994 der erleichterten Einbürgerung für die zweite Generation noch zugestimmt hatten (ZH, BE, ZG, BL und GR), nun ebenfalls Nein-Mehrheiten aufwiesen; und zweitens, dass die Vorlage für die zweite Generation, welche auf Bundesebene eingeführt hätte, was für rund die Hälfte der Schweiz bereits seit rund zehn Jahren gilt, stärker abgelehnt wurde, als die grundlegende Neuerung der automatischen Bürgerrechtserteilung an die sogenannte dritte Generation. Die Vox-Analyse zeigte, dass das Abstimmungsverhalten zu einem guten Teil von der grundsätzlichen Einstellung zu Ausländern sowie von persönlichen positiven oder negativen Erfahrungen im Zusammenleben mit diesen geprägt gewesen war. Eine weitere Konfliktlinie bestand zwischen Links und Rechts: Die

Linke hatte den beiden Vorlagen zugestimmt, während Personen, die sich als rechts stehend bezeichneten, mehrheitlich dagegen waren. Sympathisanten der SP stimmten zu mehr als 80% dafür, Sympathisanten der SVP lehnten zu über 90% ab; die Anhängerschaft der FDP und der CVP war je hälftig gespalten.

Abstimmung vom 26. September 2004

Bundesbeschluss über die erleichterte Einbürgerung (2. Generation)

Beteiligung: 53,8%
Ja: 1'106 529 (43,2%) / 5 1/2 Stände
Nein: 1'452'453 (56,8%) / 15 5/2 Stände

Parolen: Ja: SP, FDP (2*), CVP, GP, LP, EVP; SGB, Travail.Suisse, Arbeitgeberverband.
Nein: SVP, SD, EDU, Lega, FP.
keine Parole: Economiesuisse, SGV, SBV.
* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Bundesbeschluss über die automatische Einbürgerung (3. Generation)

Beteiligung: 53,8%
Ja: 1'238'912 (48,4%) / 6 1/2 Stände
Nein: 1'322'587 (51,6%) / 14 5/2 Stände

Parolen: Ja: SP, FDP (3*), CVP, GP, LP, EVP; SGB, Travail.Suisse, Arbeitgeberverband.
Nein: SVP, SD, EDU, Lega, FP.
keine Parole: Economiesuisse, SGV, SBV.
* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen [5]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.12.2004
HANS HIRTER

Das Reformpaket Bürgerecht hatte aus zwei Verfassungs- und drei Gesetzesvorlagen bestanden. Nach der Ablehnung der beiden Verfassungsrevisionen in der Volksabstimmung fielen auch die zwei zugehörigen Gesetzesänderungen aus den Traktanden. Darin wäre unter anderem auch die Verkürzung der **minimalen Anwesenheitsdauer in der Schweiz** von zwölf auf acht Jahre und der Wohnsitzdauer in der Gemeinde auf drei Jahre für die ordentliche Einbürgerung enthalten gewesen. Die **dritte Gesetzesänderung** war nicht mit dem Referendum bekämpft worden und kann, da sie sich auf geltendes Verfassungsrecht abstützt, in Kraft gesetzt werden. Sie schreibt vor, dass auf allen drei Entscheidungsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) **nur noch kostendeckende Einbürgerungsgebühren** zulässig sind. Die Gemeinden haben damit kein Recht mehr, einkommensabhängige „Einkaufssummen", welche bisher bis zu mehr als zehntausend Franken ausmachen konnten, zu verlangen. Da diese Einnahmen bei Gemeinden und Kantonen für 2005 bereits budgetiert waren, sahen die Bundesbehörden eine Inkraftsetzung auf Anfang 2006 vor. [6]

1) AB SR, 2001, S. 24 f. ; BBl, 2002, S. 1911 ff.; Presse vom 22.11.01. Zur Vernehmlassung siehe Presse vom 4.1., 1.2. und 28.6.01; Bund, 15.5.01; LT, 18.5.01. Zur SVP siehe auch Bund, 31.7.01.
2) AB NR, 2002, S. 981 ff. und 1155 ff. Presse vom 17.9.02. Vgl. SPJ 2001, S. 20.
3) AB SR, 2003, S. 620 ff. und 636 (pa.Iv.). Vgl. SPJ 2002, S. 25 f.
4) AB NR, 2003, S. 1466 ff. Zum Entscheid der NR-Kommission bezüglich Beschwerderecht siehe auch Presse vom 22.8.03. Konsequenterweise verzichtete der NR ebenfalls auf die Weiterbehandlung seiner vom StR abgelehnten pa.Iv. für eine gesetzliche Verankerung des Beschwerderechts (AB NR, 2003, S. 1475).; AB NR, 2003, S. 1746 f.; AB SR, 2003, S. 1032 f.; BBl, 2003, S. 6599 (Verfassungsgrundlagen für Revision des BG für die 2. Generation), 6601 (Verfassungsgrundlagen für Revision des BG für die 3. Generation) und 6743 ff. Die Referendumsfrist für die Gesetzesrevision bezüglich der 2. (inkl. Reduktion der Wohnsitzfrist von 12 auf 8 Jahre) und der 3. Generation beginnt erst nach deren Publikation, welche nach der Annahme der Verfassungsänderungen in der obligatorischen Volksabstimmung erfolgen wird.; AB SR, 2003, S. 1032 f. und 1151 ff. (pa.Iv.). Eine pa.Iv. und eine Standesinitiative mit ähnlicher Stossrichtung reichten auch NR Joder (svp, BE) resp. der Kanton Schwyz ein (03.455 resp. 03.317; NLZ, 23.10.03).
5) Allenspach, Dominik / Kopp, Laura / Milic, Thomas, Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung vom 26. September 2004.; BBl, 2004, S. 6641 ff.; Bund und NZZ, 14.8.04; NF, 11.9.04 (JSVP-VS). Siehe auch das Inserat eines von NR Schlüer (svp, ZH) repräsentierten gegnerischen Komitees, welches mit Grafiken suggerierte, bei Annahme der Bürgerrechtsvorlagen werde in 30 Jahren die Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung muslimisch sein (NZZ und TA, 4.9.04; LT, 7.9.04). Zur Kritik von Politikern der bürgerlichen Parteien und des Direktors des Arbeitgeberverbandes an der SVP-Propaganda siehe u.a. LT, 21.9.04 sowie als Replik darauf SVP-Präsident Maurer in NLZ, 21.9.04.; Das zuständige Bundesamt (IMES) ging von etwa 15 000 zusätzlichen Einbürgerungen pro Jahr in der Anfangsphase und deutlich weniger in späteren Jahren aus (BZ, 7.8.04).; Presse vom 24.8.04; AZ, Bund und NZZ, 11.9.04.; Presse von Anfang Juli bis 25.9.04.; TA, 19.8. und 23.9.04; Blick und Bund, 24.9.04 (Parteispitzen). Zur Kampagne siehe Presse vom 26.7.-25.9.04. Zu den Befragungen im Vorfeld siehe BaZ, 28.9.04.
6) BZ, 6.2.04; NZZ, 28.9.04. Zu den bisherigen Gebühren siehe AZ, 6.9.04.