

Abstimmungsvorlagen vom 26. September 2004

Revision der Bürgerrechtsregelung

23. August 2004 Nummer 30 5. Jahrgang

dossierpolitik

Junge Ausländer(-innen) sollen erleichtert das Schweizer Bürgerrecht erhalten

Das Schweizer Stimmvolk befindet am 26. September über zwei Vorlagen zur Revision des Bürgerrechts. Im Zentrum stehen Erleichterungen für Angehörige der zweiten Ausländergeneration und der Bürgerrechtserwerb durch Geburt für Kinder der dritten Generation. Ausserdem ist die Vereinheitlichung und Vereinfachung von ordentlichen Einbürgerungen in den Vorlagen enthalten. Die Mehrheit der Kantone und Gemeinden wie auch der Parteien und Verbände befürwortet die Vorlagen, denn es besteht Handlungsbedarf: Zum einen ist die Einbürgerungspraxis in der Schweiz zurzeit sehr uneinheitlich. Zum anderen sollen die sozial und kulturell gut integrierten ausländischen Jugendlichen durch ihre Einbürgerung vermehrt am politischen Leben in der Schweiz beteiligt werden.

Zwei Verfassungs- und drei Gesetzesänderungen

Die vorliegende Bürgerrechtsreform gliedert sich in zwei Verfassungs- und drei Gesetzesvorlagen: Die zwei Bundesbeschlüsse zur erleichterten Einbürgerung hat das Parlament am 3. Oktober 2003 verabschiedet. Am 26. September 2004 entscheidet nun das Volk über die beiden Verfassungsänderungen. Das eidgenössische Parlament hat in seinen Beratungen die Ausführungsgesetze zur Verfassungsrevision bereits beschlossen, womit klar ist, wie die Detailbestimmungen aussehen. Nach der Annahme der Verfassungsänderungen durch das Stimmvolk im September kann gegen die zwei daran gekoppelten Ausführungsgesetze im Bürgerrechtsgesetz (BüG) das fakultative Referendum ergriffen werden. Weil die dritte Gesetzesrevision keine Verfassungsänderung benötigt und bis zum Ablauf der Frist kein Referendum ergriffen wurde, steht diese nun nicht mehr zur Debatte. In Art. 38 Abs. 1 wird der Erwerb des Bürgerrechts durch Personen (teilweise) schweizerischer Herkunft und die Höhe von Gebühren bei der Einbürgerung geregelt, was bedeutet, dass die Behörden (Bund, Kantone, Gemeinden) künftig für ihre Entscheide höchstens kostendeckende Gebühren verlangen dürfen.

Vorlage 1: Vereinfachungen und erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation

Die erste zur Abstimmung kommende Verfassungsänderung verleiht dem Bund die Kompetenz, Grundsätze statt wie bisher Mindestvorschriften bei der Regelung von Einbürgerungen aufzustellen. Neben der Vereinfachung des Verfahrens zur ordentlichen Einbürgerung betrifft dies vor allem die erleichterte Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation. Junge Einbürgerungswillige sollen zwischen dem 14. und dem 24. Altersjahr ein Gesuch um er-

leichterte Einbürgerung stellen können, wenn sie mindestens fünf Jahre ihrer obligatorischen Schulbildung in der Schweiz absolviert haben und seither über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügen. Ausserdem müssen sie mindestens zwei Jahre Wohnsitz in der Einbürgerungsgemeinde haben. Darüber hinaus müssen sie in der Schweiz integriert, mit den Lebensverhältnissen hier vertraut sein, Kenntnisse über eine Landessprache verfügen sowie die schweizerische Rechtsordnung beachten. Durch die Einbürgerung darf ausserdem keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz entstehen.

Die Vorlagen im Wortlaut

Die vorliegende Revision der Bürgerrechtsregelung basiert auf einer Änderung der Bundesverfassung (Art. 38 Abs. 1 bis 2bis) und zieht Modifikationen des Bürgerrechtsgesetzes (BüG) nach sich.

Die Bundesverfassung wird folgendermassen geändert:

Art. 38 Abs. 2 und 2bis (neu)

2 Er (der Bund) legt die Grundsätze für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone fest.

2bis Er erleichtert die Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone.

Art. 38 Abs. 1 (neu)

1 Der Bund regelt den Erwerb der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption sowie durch Geburt in der Schweiz, wenn mindestens ein Elternteil hier aufgewachsen ist. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts und die Wiedereinbürgerung.

Das Verfahren der ordentlichen Einbürgerung – also aller anderen Einbürgerungen – wird durch die Verfassungsänderung und die damit verbundene Gesetzesrevision stark vereinfacht: Das Bewilligungsverfahren des Bundes wird durch ein Zustimmungsrecht ersetzt. Der Bund soll die vom Kanton und von der Gemeinde zu prüfenden Gesuche nicht mehr selber behandeln, sondern sich darauf beschränken, die Zustimmung zu erteilen oder zu verweigern. Die Kantone und Gemeinden sind somit weiterhin zuständig für die Einbürgerungsverfahren. Zudem wird die Wohnsitzerfordernis für ordentliche Einbürgerungen neu festgelegt: Auf Bundesebene wird sie von zwölf auf acht Jahre gesenkt, in Kantonen und Gemeinden werden sie auf höchstens drei Jahre beschränkt.

Vorlage 2: Bürgerrechtserwerb durch Geburt der dritten Generation

Mit der zweiten Verfassungsänderung wird das «*ius soli*» für Kinder der dritten Ausländergeneration eingeführt: In der Schweiz geborene Kinder ausländischer Eltern – die in den meisten Fällen selber hier aufgewachsen sind – sollen das Schweizer Bürgerrecht bei ihrer Geburt erhalten. Bedingung dafür ist, dass ein Elternteil mindestens fünf Jahre der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz durchlaufen hat und zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes seit fünf Jahren hier wohnhaft ist (über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz verfügt). Das Parlament wollte die Möglichkeit offen lassen, dass die Eltern bis zum ersten Lebensjahr ihres Kindes eine Verzichtserklärung auf Einbürgerung abgeben können. Diese kann das Kind bei Volljährigkeit widerrufen und die erleichterte Einbürgerung beantragen.

Nicht abgestimmt wird mit den beiden Vorlagen über das ursprünglich im Parlament diskutierte Beschwerderecht gegen negative Einbürgerungsentscheide. Das umstrittene Beschwerderecht, bei dem ein negativer Einbürgerungsentscheid gerichtlich angefochten werden kann, ist zwar vom Bundesrat in der Botschaft verankert worden, bei den Beratungen im Parlament jedoch zuletzt durchgefallen. Auch die Frage der Volksabstimmungen zu Einbürgerungsgesuchen wird mit der vorliegenden Revision der Bürgerrechtsregelung nicht behandelt. Zu beiden Themen sind im Parlament Vorstösse hängig.

Warum eine Revision?

Die Einbürgerungspolitik ist heute in der Schweiz nicht einheitlich geregelt, das Bundesrecht kennt keine erleichterte Einbürgerung. 1983 und 1994 sind zwei Vorlagen zur erleichterten Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer auf Bundesebene gescheitert – 1994 allerdings

Was sind Ausländerinnen und Ausländer der „zweiten“ und „dritten“ Generation?

Zweite Generation: Personen ausländischer Herkunft, die die Mehrheit der obligatorischen Schulzeit (fünf Jahre) in der Schweiz absolviert haben.

Dritte Generation: Personen ausländischer Herkunft, die in der Schweiz geboren sind oder von denen mindestens ein Elternteil in der Schweiz geboren ist oder seit mindestens fünf Jahren eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt.

nicht am Volksmehr, sondern am Ständemehr (13 zu 10 Stände bei einem Volksmehr von 53 Prozent). In der Folge haben 14 Kantone die erleichterte Einbürgerung eingeführt. Dieses Vorgehen hat sich, laut dem Bericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht des EJPD, bewährt.¹ Stossend an der heutigen Situation ist jedoch, dass die Einbürgerungspraxis von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist. Die für die Einbürgerung erforderlichen Wohnsitzfristen wie auch die Höhe der jeweiligen Gebühren variieren stark. So zahlen beispielsweise in der Schweiz aufgewachsene Jugendliche im Kanton Waadt eine Gebühr von 100 Franken für die erleichterte Einbürgerung, während für eine ordentliche Einbürgerung in der Regel 10'000 und bis zu 50'000 Franken bezahlt werden müssen. Es bestehen ausserdem viele unnötige Doppelspurigkeiten, weil der Bund bei ordentlichen Einbürgerungen die gleichen Sachverhalte nochmals überprüft, die bereits von den Kantonen, bzw. den Gemeinden geprüft worden sind.

Bundesrat und Parlament wollen diese Mängel mit der vorliegenden Revision der Bürgerrechtsregelung beheben. Dabei wird der Fokus insbesondere auf die jugendlichen Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation und deren erleichterte Einbürgerung gerichtet. Sie sollen damit die Chance bekommen, gleichwertig am gesellschaftlichen und politischen Leben der Schweiz teilzunehmen – mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten. Wie alle anderen Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerber sollen auch sie nur dann eingebürgert werden, wenn sie die im revidierten Bürgerrechtsgesetz verankerten Bedingungen erfüllen. Diese Voraussetzungen werden im Verfahren sorgfältig geprüft.

Auswirkungen der neuen Bürgerrechtsregelung

Nach Schätzungen des Imes (Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung) dürften mit der

¹ Vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht (2000) www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/aktuell/buergerrecht/weitere_infos/schlussbericht_d.pdf

neuen Bürgerrechtsregelung jährlich 7500 bis 15'000 Einbürgerungsgesuche gestellt werden – ungefähr je ein Drittel in jeder Generation (ordentliche Einbürgerung Erwachsener, bzw. zweite und dritte Ausländergeneration). Fast 117'000 Jugendliche und junge Erwachsene könnten zum jetzigen Zeitpunkt von einer erleichterten Einbürgerung

profitieren. Im vergangenen Jahr wurden 37'000 Personen eingebürgert, davon fast 10'000 im erleichterten Verfahren als Ehegatten.

Eine Studie von Avenir Suisse zu den demografischen Auswirkungen der geplanten Revision des Schweizer Bürgerrechts zeigt, dass in jedem Fall – auch wenn die Revi-

Kantonal geregelte Wohnsitzfristen und Gebühren für die erleichterte bzw. die ordentliche Einbürgerung

Kanton	Einbürgerung von jugendlichen Ausländerinnen und Ausländern		Ordentliche Einbürgerung	
	Erforderliche Wohnsitzfrist im Kanton (Jahre)	Höchstgebühr (Franken)	Erforderliche Wohnsitzfrist im Kanton (Jahre)	Höchstgebühr (Franken)
AG		750	5	5'000
AI			5	Mindestlohn oder $\frac{1}{12}$ des Jahreseinkommens
AR	8		3	2'000
BE	Mindestens 2 Jahre in Gemeinde	200	2	10'000
BL		500	5	Mindestens 500, maximal $\frac{1}{12}$ des steuerbaren Einkommens
BS	5	600	5	10'000
FR	2	2'000 (keine Gebühr für Bewerber unter 25 Jahren)	3	10'000
GE	2	300 (Kanzleigegebühr)	2	2'200
GL	15		6	6'000
GR	20		6	3'000
JU	2	600	2 (in Gemeinde)	2'000
LU			3	10'000
NE	2	(wie FR)	3	10'000
NW			12	7'500
OW			5	bis etwa 15'000
SG	5	Tarifermässigung	5	Grundtaxe 300 (plus Zuschläge)
SH		750	2 (in Kanton und Gemeinde)	5'000
SO	10 (in Gemeinde)		6	18'000
SZ			5 (in Gemeinde)	3'000
TG		200	6	10'000
TI	seit Geburt		5	10'000
UR		Tarifermässigung	10	10'000
VD	2	100 (niedrige Pauschalgebühr)	5	500
VS			5	15'000
ZG	5		5	10'000
ZH	2	Tarifermässigung	2	50'000

Quelle: Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht (2000)

sion nicht angenommen werden sollte – die Zahl der Einbürgerungen tendenziell zurückgehen wird. Mit dem revidierten Gesetz wird der Ausländeranteil in der Schweiz jedoch rascher sinken.²

Die Befürworter und Gegner der Vorlagen

Die Fraktionen der FDP, der CVP und der SP sowie der Grünen und der EVP haben bei den Beratungen im Parlament die beiden Einbürgerungsvorlagen befürwortet. Für die bürgerlichen Parteien ist es vor allem wichtig, dass die bislang bürokratischen Doppelspurigkeiten, die lange Verfahrensdauer wie auch die unterschiedliche Handhabung von Einbürgerungen in Kantonen und Gemeinden vereinheitlicht werden. Andererseits betonen sie, dass längerfristig anwesende und gut integrierte junge Ausländerinnen und Ausländer über den Erwerb des Schweizer Passes auch vermehrt in die staatspolitische Verantwortung genommen werden können. Der Grossteil der SVP-Fraktion sowie die Vertreter der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi lehnten die Vorlagen im Parlament ab. Die im Gesetz festgehaltenen Anforderungen für eine erleichterte Einbürgerung sind für sie zu wenig hoch und zu wenig strikt. Als stossend wird der Umstand empfunden, dass ein Kind der dritten Generation bei seiner Geburt automatisch eingebürgert werden kann, auch wenn es der Fall sein sollte, dass ein Elternteil eben erst in die Schweiz eingewandert ist.

Die Diskussion um das Beschwerderecht als «Nebenschauplatz»

Die beiden Vorlagen zur erleichterten Einbürgerung der zweiten und dritten Generation haben einen relativ unbeschwerlichen Weg durch das eidgenössische Parlament hinter sich, der Konsens schien fraktionsübergreifend – bis auf die SVP und die Exponenten der Lega dei Ticinesi und der Schweizer Demokraten – vorhanden zu sein. Einziger Knackpunkt in den Ratsdebatten war das ursprünglich im Gesetzesentwurf verankerte Beschwerderecht gegen willkürliche und diskriminierende Einbürgerungsentscheide. Der Bundesrat und die Mehrheit im Nationalrat setzten sich dafür ein, dass gegen willkürliche Entscheide ein Rekursverfahren bei einem Obergericht oder beim Bundesgericht eingereicht werden kann. Die Beratungen des Parlaments endeten dennoch mit der Streichung eben dieses Beschwerderechts aus dem Gesetzesentwurf, nachdem die Ständeratskommission beantragt hatte, die Regelung

zu streichen. Dies mit der Begründung, dass unter Berufung auf das Willkür- und Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung ein Rekurs ans Bundesgericht möglich bleibe. In der Sommersession 2003 entschied sich dann auch der zuständige Rat gegen das Beschwerderecht. Auch Nationalratskommission und Nationalrat fügten sich schliesslich dem Entscheid des Ständerats und koppelten das umstrittene Beschwerderecht ab. Das zuvor im Sommer 2003 veröffentlichte Urteil des Bundesgerichts, dass Einbürgerungsabstimmungen an der Urne verfassungswidrig seien, trug mit zum Entscheid des Parlaments bei. Auch die damalige Justizministerin Ruth Metzler, die immer für das Rekursrecht eingetreten war, stellte sich schliesslich hinter diese Lösung. Damit wurde das Bürgerrechtspaket um eine strittige Frage entlastet und das Geschäft konnte in der Herbstsession 2003 rasch abgeschlossen werden.

² Vgl. Avenir Suisse (2003): Einbürgerungspolitik und ihre demografischen Auswirkungen.

www.avenirsuisse.ch/download.php?id=917

Kommentar

Die Einbürgerungspraxis in der Schweiz ist uneinheitlich und durch Doppelspurigkeiten geprägt. Eine Person mit ausländischem Pass, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt, kann in gewissen Kantonen bereits nach zwei Jahren, in einem anderen Kanton aber erst nach zwölf Jahren die Einbürgerung beantragen. Entscheidet sich ein hier aufgewachsener Ausländer für eine Einbürgerung, so muss er während des ganzen Verfahrens in derselben Gemeinde wohnhaft bleiben. Dies behindert die Mobilität dieser Arbeitskräfte. Mobilität ist aber ein Schlüsselfaktor für unsere Wirtschaft. Mit der anstehenden Revision der Bürgerrechtsregelung wird der Umstand der ungleichen Wohnsitzfristen für Einbürgerungen behoben.

Der Aufwand für eine Einbürgerung von ausländischen Jugendlichen, die hier aufgewachsen sind, unsere Sprache sprechen, hier zur Schule gehen und gut integriert sind, ist zudem unverhältnismässig gross. Bisweilen hält dieser Aufwand jugendliche Ausländerinnen und Ausländer gar davon ab, sich einbürgern zu lassen. Diese Ausländerinnen und Ausländer leisten jedoch wichtige Beiträge für die Schweiz und sollen von der Schweiz gleichermassen als vollwertige Bürgerinnen und Bürger mit allen Rechten und Pflichten akzeptiert werden. Wer sich um ein Bürgerrecht bewirbt, ist willens, den letzten Schritt zu einer vollständigen Integration zu machen. Aus Sicht der Wirtschaft gilt es zudem, das Potenzial der jungen Arbeitskräfte, die hier ausgebildet worden sind, auch hier zu nutzen.

Sabina Sturzenegger

Rückfragen:

derrer@arbeitgeber.ch