

## Siebente Sitzung – Septième séance

Freitag, 31. Januar 1992, Vormittag  
Vendredi 31 janvier 1992, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Nebiker

90.257

### Parlamentarische Initiative (Ducret) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer Initiative parlementaire (Ducret) Acquisition de la nationalité suisse. Conditions de résidence

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

#### Wortlaut der Initiative vom 3. Oktober 1990

Gemäss Artikel 21sexies des Geschäftsverkehrsgesetzes und Artikel 27 des Geschäftsreglements des Nationalrates ersuche ich mit einer parlamentarischen Initiative in Form einer allgemeinen Anregung um Abänderung des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts. Die Wohnsitzdauer für die ordentliche Einbürgerung soll von zwölf auf sechs Jahre gesenkt und alle anderen Fristen der Wohnsitzdauer dieses Gesetzes sollen um die Hälfte verkürzt werden, um so unsere Gesetzgebung an jene des Grossteils der westlichen, insbesondere der europäischen Länder anzugleichen. Damit soll auch dem Wunsch zahlreicher Kreise und Behörden unseres Landes nachgekommen werden, die verlangen, dass der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts erleichtert wird.

#### Texte de l'initiative du 3 octobre 1990

Conformément aux articles 21sexies LREC et 27 RCN, je propose, par une initiative parlementaire conçue en termes généraux, de modifier la loi sur la nationalité en réduisant le délai de résidence de la naturalisation ordinaire de douze ans à six ans et en réduisant de moitié tous les autres délais de résidence de cette loi pour s'adapter à la législation de la majorité des pays occidentaux, européens tout particulièrement, et concrétiser ainsi le souhait manifesté par de nombreux milieux et autorités de notre pays qui demandent que l'acquisition de la nationalité suisse soit facilitée.

Frau **Jeanprêtre** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates, welcher dieses Geschäft zur Prüfung zugewiesen wurde, gab am 22. April 1991 Nationalrat Ducret Gelegenheit, sich zu seiner parlamentarischen Initiative zu äussern (Art. 21quinquies Geschäftsverkehrsgesetz, SR 171.11).

#### Begründung des Initianten (Zusammenfassung)

##### 1. Geschichtlicher Rückblick

Die Bundesverfassung von 1848 hatte das Schweizer Bürgerrecht an das kantonale Bürgerrecht geknüpft und den Kantonen die Kompetenz übertragen, die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Bürgerrechts festzulegen.

Mit der Bundesverfassung von 1874 wurde der Bund ermächtigt, die Bedingungen für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts festzulegen.

Aufgrund dieser Kompetenz knüpfte das Bundesgesetz vom 3. Heumonat 1876 betreffend die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe die Gültigkeit der Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts an die vorherige Bewilligung durch den Bundesrat. Dabei wurde auch eine Bestimmung eingeführt, nach der ein Bewerber bestimmte Minimalbedingungen erfüllen muss, um eine Bewilligung zur Erwerbung eines schweizerischen Kantons- und Gemeindebürgerrechts zu erhalten; dabei war den Kantonen freigestellt, diese Bedingungen zu erschweren. Eine dieser Bedingungen enthielt erstmals die Forderung, die Bewerber müssten seit zwei Jahren in der Schweiz ihren ordentlichen Wohnsitz haben.

Diese gesetzliche Forderung wurde im übrigen bei der Gesetzesrevision vom 25. Juni 1903 beibehalten.

Angesichts der starken Zunahme von Immigranten und Flüchtlingen Ende des Ersten Weltkriegs wurde die Wohnsitzdauer im Jahre 1917 auf vier Jahre erhöht. 1920 wurde die Bestimmung eingeführt, nach der die Bewerber in den zwölf Jahren vor Einreichung des Bewilligungsgesuchs mindestens sechs Jahre in der Schweiz ihren ordentlichen Wohnsitz haben mussten.

Schon damals sind aber in der Schweiz geborene Ausländer, die bis zum erfüllten zwanzigsten Lebensjahr mindestens zehn Jahre in der Schweiz zugebracht hatten, vom Gesetz günstiger behandelt worden. Sie konnten die Bewilligung erhalten, wenn sie in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs mindestens drei Jahre in der Schweiz tatsächlich gewohnt hatten. In jedem Fall musste der Gesuchsteller die letzten beiden Jahre vor Einreichung des Gesuchs fortdauernd in der Schweiz gewohnt haben. Ebenso auffällig ist die Tatsache, dass vor dieser Revision die von der Gesetzgebung geforderte ordentliche Wohnsitzdauer für die Einbürgerung im Vergleich mit den westlichen Gesetzgebungen zu den kürzesten zählte. Zu den Staaten mit einer grosszügigeren Regelung gehörten lediglich Portugal (ein Jahr), Oesterreich und Deutschland (kein Wohnsitzerfordernis); die anderen Gesetzgebungen forderten eine feste Wohnsitzdauer von drei (Griechenland, Schweden, Norwegen und Finnland), fünf (Italien, Grossbritannien und Amerika) oder zehn Jahren (Frankreich und Spanien).

In der Fassung von 1920 blieb das Bundesgesetz über die Erwerbung des Schweizer Bürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe bis 1940 in Kraft. In seiner Botschaft vom 9. August 1951 zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts erinnert der Bundesrat daran, dass die Erfüllung der gesetzlichen Frist der Wohnsitzerfordernisse bloss eine der verschiedenen Voraussetzungen zur Einbürgerung darstelle; deren wichtigste bleibe stets die Eignung. Durch die Festsetzung einer Mindestwohnsitzdauer wolle der Gesetzgeber den Behörden und der schweizerischen Umgebung des Bewerbers die Möglichkeit geben, dessen Bindung an unser Land besser kennenzulernen, denn die Rechte und Pflichten eines Schweizer Bürgers könnten einem Ausländer nicht bereits dann gewährt werden, sobald er in der Schweiz Wohnsitz nehme. Der Bundesrat empfiehlt dann, nach Anhörung der Kantone und unter Hinweis darauf, dass die Gemeinden und Kantone strengere Bedingungen für die Einbürgerung festsetzen können, dem Vorschlag der Expertenkommission zu folgen und die Mindestfrist für die Wohnsitzdauer auf zwölf Jahre festzusetzen, was den durchschnittlichen Erfordernissen der Kantone zur damaligen Zeit entsprach.

Bleibt hinzuzufügen, dass aufgrund dieses Entwurfs, der von der Bundesversammlung am 29. September 1952 verabschiedet worden war, auch die erleichterte Einbürgerung, die in bestimmten Fällen zur Anwendung gelangt (Kinder einer Schweizerin z. B.), in der schweizerischen Bürgerrechtsgesetzgebung verankert wurde.

##### 2. Geltendes Recht

Seit Inkrafttreten dieses Gesetzes, d. h. seit vierzig Jahren, bestimmt also Artikel 15 die Frist der Wohnsitzdauer, die vor Ein-

reichung des Gesuchs um eine eidgenössische Bewilligung zu beachten ist. Hinzu kommt, dass die Kantone und Gemeinden von der Möglichkeit, die Bedingungen für die ordentliche Einbürgerung zu verschärfen, ausgiebig Gebrauch gemacht und Bedingungen eingeführt haben, welche den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts für Ausländer, die nicht während einer bestimmten Zeit auf Kantonsgebiet gewohnt haben, stark erschweren; die Frist für die Wohnsitzdauer beträgt je nach Kanton ein Jahr (Appenzell Ausserrhodens), zehn Jahre (Obwalden, Zug, Aargau, Uri, St. Gallen) oder gar zwölf Jahre (Nidwalden, Graubünden). Dabei sind die zusätzlichen und unterschiedlichen Forderungen der Gemeinden nicht mitberücksichtigt.

Anlässlich der kürzlichen Debatte in der Bundesversammlung über die Gesetzesrevision aufgrund der Aenderung der Bürgerrechtsregelung in der Verfassung im Jahre 1984 wurde im Ständerat der Vorschlag gemacht, die Frist für die Wohnsitzdauer sei von zwölf auf sechs Jahre hinabzusetzen. Dieser Vorschlag wurde in erster Linie deshalb zurückgewiesen, weil es in dem damals diskutierten Entwurf um die Anpassung unserer Gesetzgebung an den Grundsatz der Gleichstellung von Mann und Frau ging und nicht um eine grundlegende Revision des Schweizer Bürgerrechts.

### 3. Begründung

Es ist unbestritten, dass der Schweizer Pass heute zunehmend an Attraktivität verliert, da immer mehr Ausländer, insbesondere Jugendliche, sich von der Idee eines europäischen Bürgerrechts angezogen fühlen. So ist die Zahl der Einbürgerungen in der Schweiz konstant rückläufig und von 9380 im Jahre 1985 auf 7718 im Jahre 1989 gesunken.

Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der ausländischen Bevölkerung (Aufenthaltsbewilligung, Niederlassungsbewilligung, Mitarbeiter internationaler Organisationen) um 1,2 Prozent von 960 000 auf 1 066 000, was am Ende 1989 einem Bevölkerungsanteil von 16 Prozent entsprach.

In einer Zeit, in der aus den einzelnen Nationen ein Gesamteuropa entsteht, in dem der Grossteil der Einwohner unseres Kontinents Europäer sind, bevor sie Deutsche, Franzosen oder Italiener sind, und in der die Frage, ob Ausländer nicht auch ausserhalb ihres Herkunftsstaats am öffentlichen Leben zu beteiligen wären, immer eindringlicher gestellt wird, ist es von entscheidender Bedeutung, dass unsere Gesetzgebung im Bereich des Bürgerrechts gelockert und vereinfacht wird, da sie zweifellos die strengste aller bestehenden Gesetzgebungen darstellt.

Erwähnenswert ist auch der Vergleich mit Kanada und den USA, wo das Bürgerrecht nach drei respektive nach fünf Jahren Aufenthalt verliehen wird.

Die gesetzlich geforderte Wohnsitzdauer, nach deren Ablauf ein ausländischer Staatsbürger ein Gesuch um Einbürgerung stellen kann, variiert in den europäischen Ländern zwischen fünf (Frankreich, Italien, Belgien, Grossbritannien, Schweden, Niederlande, Luxemburg, Finnland und Norwegen), sechs (Portugal) und sieben Jahren (Dänemark). Lediglich Spanien, Oesterreich und Deutschland besitzen augenblicklich eine strengere Gesetzgebung; sie verlangen eine Aufenthaltsdauer von zehn Jahren.

In einigen Ländern stellt das Gesetz geringere Wohnsitzerfordernisse an die Bewerber. Dies gilt dann, wenn die Bewerber aus Ländern stammen, mit denen das betreffende Land besondere Beziehungen unterhält (z. B. Lateinamerika und Portugal mit Spanien; die skandinavischen Länder mit Dänemark, Schweden usw.), oder wenn sie aus einem Land stammen, in dem die gleiche Sprache gesprochen wird (z. B. Frankreich). Das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts verlangt, wie gesagt, dass der Bewerber zwölf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, bevor er ein Gesuch um Einbürgerung stellen kann. Allerdings wird für die Frist von zwölf Jahren, während welcher der Bewerber zwischen seinem vollendeten 10. und 20. Altersjahr in der Schweiz gelebt hat, die Zeit doppelt gerechnet; ebenso die Zeit, während welcher er in ehelicher Gemeinschaft mit einer gebürtigen Schweizerin in der Schweiz gelebt hat.

Gäbe es nur diese eidgenössische Regelung der zwölfjährigen Frist, so wäre die Situation vielleicht haltbar. Die Wirklich-

keit sieht aber ganz anders aus, weil zu den Regelungen der Bundesgesetzgebung auch noch die Regelungen der Kantone und Gemeinden hinzukommen. Dies führt dazu, dass das Gesuch um den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts zu einem Hindernislauf wird, der selbst die motiviertesten Bewerber entmutigt.

Diese Ueberlagerung der Gesetzgebung von Bund, Kantonen und Gemeinden hat abwegige Auswirkungen und führt zu erschütternden Situationen.

Solche gesetzgeberischen Besonderheiten mögen zum Zeitpunkt, als sie diskutiert und verabschiedet wurden, noch begründet gewesen sein. Heute scheinen sie angesichts der ständig wachsenden Mobilität der Werktätigen und der Bevölkerung nicht mehr verständlich.

Hinzu kommt, dass unsere langwierigen und komplizierten Einbürgerungsverfahren dazu führen, dass der Anteil der ausländischen Bevölkerung künstlich hoch gehalten wird. In zahlreichen Kantonen wird heute über das passive und aktive Wahlrecht für Ausländer auf Gemeinde- und sogar Kantons-ebene diskutiert. Wäre es da nicht sinnvoller, ihre Integration zu fördern, indem man ihnen den Erwerb der Staatsangehörigkeit erleichtert, statt ihnen bloss das Wahlrecht zu gewähren, was von einem bedeutenden Teil der Bevölkerung ungerne gesehen wird? Allerdings soll damit nicht angezweifelt werden, dass der Erwerb des Bürgerrechts eine positive und freiwillige Entscheidung der Person voraussetzt, die aktiv am öffentlichen Leben teilhaben möchte. Es ist daher dringend notwendig, die Bedingungen und Kriterien für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts in unserer Gesetzgebung so weit wie möglich, insbesondere, was die Fristen der Wohnsitzdauer betrifft, mit den Gesetzgebungen der anderen europäischen Länder in Einklang zu bringen. Gerade dazu kann der Vorschlag, der dieser parlamentarischen Initiative zugrunde liegt, einen Beitrag leisten.

### *Erwägungen der Kommission*

In einer allgemeinen Aussprache hielt die Kommission fest, dass sie den Ausführungen des Initianten grundsätzlich zustimmt. Sie hält eine Verkürzung der schweizerischen Einbürgerungsfristen insbesondere im Hinblick auf eine bessere und raschere Integration der Ausländerinnen und Ausländer in unserem Land wie auch aufgrund der wünschenswerten Harmonisierung der europäischen Verhältnisse für wichtig und erstrebenswert.

Sie weist allerdings darauf hin, dass bei der Ausarbeitung einer solchen Gesetzesänderung die Verkürzung der Fristen betreffend die ausserordentliche Einbürgerung speziell geprüft werden muss, da bei genereller Halbierung unter Umständen unverhältnismässig kurze Fristen resultieren könnten.

Abzuklären wäre sodann im besonderen auch, ob das Bundesrecht für die ganze Schweiz verbindliche Fristen setzen sollte, damit Verkürzungen der Minimalvorschriften nicht durch kantonale und kommunale Verschärfungen wieder hinfällig würden.

Mme **Jeanprêtre** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national chargée d'étudier cette affaire, a entendu M. Ducret le 22 avril 1991 (art. 21quinquies, loi sur les rapports entre les conseils, RS 171.11).

### *Développement de l'auteur de l'initiative (condensé)*

#### 1. Rappel historique

La Constitution fédérale de 1848 avait rattaché la nationalité suisse au droit de cité cantonal et donné aux cantons la compétence de fixer les conditions liées à l'acquisition et à la perte de leur droit de cité.

Par la Constitution de 1874, la Confédération reçut le pouvoir de fixer les conditions minimales pour la naturalisation des étrangers.

En application de cette compétence, la loi fédérale du 3 juillet 1876 sur l'octroi et la renonciation à la nationalité suisse fit dépendre la validité de la naturalisation dans le canton et la com-

mune de l'accord préalable de la Confédération. C'est à cette occasion que fut introduite, dans la loi, l'obligation de se soumettre à certaines conditions minimales pour obtenir une autorisation fédérale de naturalisation, liberté étant laissée aux cantons de les aggraver cas échéant. Parmi ces conditions fut alors imposée, pour la première fois, l'exigence que les requérants aient leur domicile fixe en Suisse depuis au moins deux ans. Cette exigence fut d'ailleurs confirmée lors de la révision de la loi intervenue le 25 juin 1903.

A la fin de la guerre 1914 à 1918 et en raison de l'accroissement considérable du nombre des immigrés et réfugiés, la durée du délai du stage fut portée à quatre ans, en 1917, puis, en 1920, à six ans au moins au cours des douze années précédant la requête.

Il doit être remarqué qu'à cette époque déjà, les étrangers nés en Suisse ou qui avaient résidé dans notre pays pendant dix ans au moins avant l'âge de 20 ans, bénéficiaient d'un régime de faveur puisque l'exigence de domicile était ramenée à trois ans au cours des cinq années précédant la requête, dont deux ans immédiatement avant le dépôt de celle-ci.

Il est également intéressant de souligner qu'avant cette révision, le délai de la naturalisation ordinaire en Suisse était parmi les plus courts de ceux des législations occidentales. Les seuls Etats qui se contentaient de conditions moins sévères étaient alors le Portugal (un an), ainsi que l'Autriche et l'Allemagne (aucune condition de délai); les autres législations exigeaient, quant à elles, un domicile stable variant entre trois ans (Grèce, Suède, Norvège et Finlande), cinq ans (Italie, Grande-Bretagne et USA) et dix ans (France et Espagne).

C'est dans sa teneur de 1920 que la loi sur la naturalisation et la renonciation à la nationalité suisse resta en vigueur jusqu'à la fin des années 40. Dans son message du 9 août 1951 relatif au projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, le Conseil fédéral rappelle que la réalisation de l'exigence légale d'un délai de stage n'est qu'une des diverses conditions de la naturalisation dont les principales demeurent toujours celles de l'assimilation et de la moralité. En fixant une durée minimale de domicile, le législateur entend permettre à l'autorité et à l'entourage du requérant de mieux connaître son attachement au pays, car les droits et obligations d'un citoyen suisse ne sauraient être conférés à un étranger dès qu'il prend résidence sur notre territoire. En conséquence, et tout en soulignant que les cantons et les communes sont libres d'imposer des conditions plus sévères, le Conseil fédéral propose après consultation des gouvernements cantonaux, de s'en tenir à la proposition de la commission d'experts et de fixer la durée minimale de résidence à douze ans, celle-ci correspondant aux exigences moyennes des législations cantonales de l'époque. Il faut encore ajouter que c'est dans ce projet, adopté par les Chambres fédérales le 29 septembre 1952, que le droit de la nationalité a introduit le principe de la naturalisation facilitée dans un certain nombre de situations qui le justifient (enfants nés d'une mère suisse, par exemple).

## 2. Droit en vigueur

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, c'est-à-dire depuis quarante ans, c'est son article 15 qui détermine le délai de résidence qui doit être respecté avant de déposer une demande d'autorisation fédérale. Il faut toutefois préciser que les cantons et les communes ont généreusement profité de la faculté qui leur était laissée d'aggraver les conditions d'octroi de la naturalisation ordinaire en adoptant des dispositions qui restreignent les possibilités d'obtention de la nationalité suisse pour les étrangers qui n'ont pas résidé sur leur territoire pendant une durée variant, selon les cantons, d'une année (Appenzell Rh. ext.) à dix ans (Obwald, Zoug, Argovie, Uri, St-Gall), voire même douze ans (Nidwald, Grisons), ceci sans compter les exigences supplémentaires et variables imposées par les communes.

Lors du récent débat devant les Chambres portant sur les modifications apportées à la loi en suite de la révision, en 1984, du droit de la nationalité dans la Constitution fédérale, la proposition a été faite de réduire la durée du délai de résidence de douze ans à dix ans devant le Conseil des Etats, respectivement à huit ans devant le Conseil national. Si celle-ci a été rejetée, c'est principalement en raison du fait que le projet alors à

l'étude portait sur l'adaptation de la législation au principe de l'égalité des droits entre hommes et femmes, et non sur une révision plus fondamentale du droit de la nationalité.

## 3. Exposé des motifs

S'il est une vérité que personne ne saurait contester aujourd'hui, c'est que le passeport suisse perd de son attractivité car les étrangers, tout particulièrement les jeunes, sont de plus en plus nombreux à être attirés par la nationalité européenne. C'est ainsi que le nombre de naturalisations est en baisse régulière depuis 1985 puisqu'il se situe, cette année-là, à 9380 et qu'il a été ramené, en 1989, à 7718.

Dans le même temps, la population étrangère (permis de séjour, permis d'établissement et fonctionnaires internationaux) a passé de 960 000 à 1 066 000, soit une progression de 1,2 pour cent pour représenter, à fin 1989, le 16 pour cent de la population résidente permanente.

Au jour où l'Europe se fait au-dessus des nations, où la majeure partie des citoyens de notre continent seront européens avant d'être allemands, français ou italiens, ou, enfin, il est de plus en plus question de donner aux étrangers la faculté de participer à la vie publique hors du pays dont ils sont ressortissants, il apparaît essentiel d'assouplir et de simplifier notre législation en matière de naturalisation, celle-ci étant incontestablement la plus sévère qui soit.

A titre comparatif, il est intéressant de relever qu'au Canada, la qualité de citoyen est octroyée après trois ans de séjour et après cinq ans aux USA.

En Europe, la législation de la majeure partie des pays du continent requiert cinq ans de résidence (France, Italie, Belgique, Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, Luxembourg, Finlande et Norvège), voire six ans (Portugal), ou encore sept ans (Danemark) avant de donner la possibilité à un ressortissant étranger de demander à être naturalisé. Seules restent pour l'instant plus exigeantes l'Espagne, l'Autriche et l'Allemagne qui demandent dix ans de séjour.

Dans certaines législations, les conditions de résidence sont assouplies pour les ressortissants des Etats entretenant des relations privilégiées avec le pays en question (Amérique latine et Portugal pour l'Espagne, pays nordiques pour le Danemark, la Suède etc.) ou lorsque le requérant est originaire d'un pays de même origine linguistique (France, par exemple).

Comme relevé ci-dessus, la loi fédérale sur la perte et l'acquisition de la nationalité suisse exige douze ans de séjour pour pouvoir demander à devenir citoyen suisse, étant précisé que les années passées avant l'âge de vingt ans révolus ou le temps vécu en communauté conjugale avec une femme suisse de naissance compte double.

Si encore il n'y avait que cette règle fédérale des douze ans de séjour, la situation serait peut-être admissible; mais il en va tout différemment du fait qu'aux règles résultant de la législation fédérale, s'ajoutent des exigences émanant de réglementations cantonales, voire même communales, ce qui a pour effet de transformer la demande de naturalisation suisse en un véritable parcours du combattant à même de décourager les plus motivés des candidats.

Cette superposition des législations fédérales, cantonales et communales a des effets pervers qui aboutissent à des situations choquantes.

Si ces particularités législatives pouvaient être fondées à l'époque où la plupart de ces lois ont été discutées et adoptées, aujourd'hui, elles apparaissent incompréhensibles et injustifiées au regard de la mobilité toujours grandissante de la main-d'oeuvre et des populations.

A cela s'ajoute le fait que nos procédures de naturalisation, longues et compliquées, ont pour effet de maintenir artificiellement un taux élevé de population étrangère. Au jour où il est question, dans de nombreux cantons, de donner le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers en matière communale, voire même sur le plan cantonal, il apparaît préférable de mieux les intégrer en facilitant leur accession à la citoyenneté suisse plutôt que de leur donner purement et simplement le droit de vote, ce qui est mal ressenti par une importante partie de la population, sans préjudice du fait que l'acquisition de la citoyenneté demande un acte positif et volontaire à la personne qui souhaite participer activement à la vie publique.

Il est donc urgent d'harmoniser, dans toute la mesure du possible, les conditions et critères de naturalisation de notre législation avec celle des autres pays européens, tout particulièrement en ce qui concerne les délais de résidence. La proposition faisant l'objet de la présente initiative parlementaire est précisément de celles qui peuvent contribuer à atteindre cet objectif.

#### *Considérations de la commission*

Dans une discussion d'ordre général, la commission a décidé de donner suite aux principes de l'initiative. Elle est d'avis qu'il est important et souhaitable de réduire le délai de résidence de la naturalisation ordinaire, en particulier pour intégrer plus vite et mieux les étrangères et les étrangers dans notre pays et pour répondre aux souhaits d'une harmonisation aux conditions européennes.

Elle fait cependant remarquer que lorsque la loi sera modifiée, il faudra tout particulièrement examiner la réduction des délais relatifs à la naturalisation extraordinaire qui risquent de devenir excessivement courts s'ils sont réduits de moitié. Il faudra établir la nécessité de fixer dans la loi fédérale des délais obligatoires pour éviter que des prescriptions cantonales et communales plus strictes rendent caduques la réduction des prescriptions minimales.

#### *Antrag der Kommission*

Mit 15 zu 2 Stimmen (3 Enthaltungen) beantragt die Kommission, der Initiative Folge zu geben.

#### *Antrag Giger*

Der Initiative keine Folge geben

##### *Schriftliche Begründung*

(für den Fall, dass das Geschäft in Kategorie V beraten wird)  
Seit der Gründung des Bundesstaates ist die Bürgerrechtsgesetzgebung bezüglich Wohnsitzdauer laufend verschärft worden; ein letztes Mal 1951. Der Grund lag unter anderem darin, dass unser Land europäisch gesehen die kürzeste Wohnsitzdauer verlangte und andererseits der Anteil ausländischer Wohnbevölkerung weiter zunahm.

Die parlamentarische Initiative strebt in der Einbürgerungsfrage europäische Normen an. Der Initiant macht denn auch geltend, dass der Schweizer Pass zunehmend an Attraktivität verliere und sich immer mehr Ausländer von einem europäischen Bürgerrecht angezogen fühlten. Es ist schwer verständlich, warum wir Schweizer mit der dichtesten Wohnbevölkerung und dem grössten Ausländeranteil (ausser dem Fürstentum Liechtenstein) in der Frage der Bürgerrechtsgesetzgebung Pionierdienste zu leisten haben. Der Initiant stellt meines Erachtens zu sehr auf städtische Verhältnisse und erst noch auf solche mit internationalem Charakter ab. In ländlichen Gegenden, wo die Ausländer nicht in der Anonymität grossstädtischer Verhältnisse untergehen, stellen sich hingegen ganz andere Probleme. Würde man der parlamentarischen Initiative stattgeben, würde sich der Druck auf das Schweizer Bürgerrecht weiter verstärken.

Der Initiant gibt denn auch zu, dass es auch Länder gibt wie beispielsweise Deutschland und Oesterreich, welche mit 10 Jahren Wohnsitzdauer eine strengere Gesetzgebung als die übrigen europäischen Länder haben. Abwegig ist auch der Hinweis auf Kanada und die USA mit drei respektive fünf Jahren Aufenthaltsdauer, handelt es sich in diesen Fällen auch heute noch um klassische Einwanderungsländer.

Wichtigste Voraussetzung für die Einbürgerung ist den Aussagen des Bundesrates zufolge nach wie vor die Eignung. Der Bewerber soll assimiliert und mit Sprache und Kultur unseres Landes vertraut sein und eine gesunde Einstellung zu unserem Staatswesen haben. Ob dies in jedem Fall mit sechs Jahren Wohnsitzdauer zutreffen wird, möchte ich aufgrund meiner Erfahrung bezweifeln.

Es dürfte für uns heute sicher verfrüht, wenn nicht abwegig sein, sich nach europäischen Einbürgerungsnormen auszurichten. Gerade in dieser delikaten Frage der Bürgerrechtsvereinheitlichung weisen viele Länder zu unterschiedlichen Wesensmerkmalen auf. Europäisch gesehen gäbe es vordringlichere Probleme, welche international normiert werden sollten.

Eine Erleichterung der Einbürgerung durch Herabsetzung der Wohnsitznahme von zwölf auf sechs Jahre ist deshalb abzulehnen.

#### *Antrag Steffen*

Der Initiative keine Folge geben

##### *Schriftliche Begründung*

(für den Fall, dass das Geschäft in Kategorie V beraten wird)  
Es mag sein, dass der Schweizer Pass nicht mehr dieselbe Attraktivität hat wie früher, aber das Schweizer Bürgerrecht gewährt unter anderem das Recht der direkten Mitbestimmung in Gemeinde, Kanton und Bund. Hier hebt sich die Schweiz von ihrem europäischen Umfeld ab. Mitbestimmen kann allerdings nur, wer mit dem direkt-demokratischen System vertraut ist und zudem sehr gute Kenntnisse einer Landessprache besitzt. Da genügt eine oberflächliche Umgangssprache nicht. Aus diesem und anderen Gründen stösst auch die Gewährung des Stimm- und Wahlrechtes an Ausländer auf Widerstand.

Hätten wir die Staatsform der parlamentarischen Demokratie wie im übrigen Europa, wo die Mitbestimmung des Volkes darin besteht, alle vier Jahre die Volksvertreter zu wählen, könnte einer angemessenen Verkürzung der Frist der Wohnsitzdauer zugestimmt werden.

Vergleiche mit den Verhältnissen in traditionellen Einwanderungsländern wie Kanada und USA sind abzulehnen, denn dort findet eine sehr sorgfältige Selektion von Einwanderungswilligen vor ihrer Immigration statt, während bei uns die Rekrutierung von Arbeitskräften recht formlos geschieht; anders ausgedrückt: In Kanada und USA findet der «Hindernislauf» vor der Einwanderung statt.

Eine Verkürzung der Einbürgerungsfristen trägt nichts zu einer besseren und rascheren Integration von Ausländerinnen und Ausländern bei; es müsste eher eine gegenteilige Auswirkung befürchtet werden. Wer nach zwölf Jahren Anwesenheit in der Schweiz noch immer keine Landessprache spricht, wird kaum auf Termin eingebürgert. Würden die Fristen auf die Hälfte gekürzt, wäre erst ein bescheidener Grad der sprachlichen und kulturellen Integration eines Einbürgerungswilligen erreicht. Eine verfrühte Einbürgerung könnte den Integrationsprozess sogar unterbrechen und würde der Bildung sprachlicher und kultureller Ghettos Vorschub leisten, wie sie in Städten Kanada und der USA feststellbar sind.

Nicht vergessen sollte man die Zunahme von Doppelbürgern. Diese erfahren gegenüber den Schweizer Bürgern eine Privilegierung, welche mit dem Gleichheitsartikel der Bundesverfassung nicht zu vereinbaren ist.

Rasche und erleichterte Einbürgerung als Mittel zur Senkung der Ausländerzahlen muss abgelehnt werden.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose par 15 voix contre 2 (3 abstentions) de donner suite à l'initiative.

#### *Proposition Giger*

Ne pas donner suite à l'initiative

#### *Proposition Steffen*

Ne pas donner suite à l'initiative

#### *Ordnungsantrag Giger*

Beratung des Geschäfts in Kategorie III

#### *Motion d'ordre Giger*

Classer l'objet en catégorie III

**Giger:** Ich bitte Sie, die parlamentarische Initiative Ducret über den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nicht in Kategorie V, sondern in Kategorie III zu behandeln. Es geht um die Verkürzung der Wohnsitzdauer für die Einbürgerung von 12 auf 6 Jahre. Ich bin der Auffassung, dass ein Geschäft von so grosser Tragweite nicht einfach diskussionslos überwiesen werden kann. Als Präsident einer Bürgergemeinde – sie sind bekanntlich im Kanton St. Gallen sowie in anderen Kantonen erstinstanzlich für die Einbürgerung zuständig – spreche ich

aus Erfahrung. Mit der Ueberweisung dieser parlamentarischen Initiative würde sich der Druck auf das Schweizer Bürgerrecht noch weiter verstärken. Ich verweise auf meine schriftliche Begründung, welche jedoch nicht vollständig ist, da mir nur eine Seite zur Verfügung steht.

Ich möchte festhalten, dass ich kein Gegner der Einbürgerung bin, im Gegenteil. Ich habe in meinem Dorf bereits vor 20 Jahren eine Einbürgerungswelle ausgelöst, und wie schon oft habe ich auf dieses Frühjahr hin nebst zahlreichen Schweizer Familien auch drei ausländischen Familien die Einbürgerung zugesagt, d. h. ich habe sie bereits traktandiert.

Ich ersuche Sie deshalb, der Verschiebung von Kategorie V nach Kategorie III zuzustimmen. Meine nähere Begründung haben Sie, wie gesagt, auf dem Tisch.

#### Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Giger	24 Stimmen
Dagegen	60 Stimmen

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Folge geben)	73 Stimmen
Für den Antrag Giger/Steffen (keine Folge geben)	39 Stimmen

87.207

## Standesinitiative Freiburg Asylbewerber

### Initiative du canton de Fribourg Requérants d'asile

Beschluss des Ständerates vom 9. März 1989

Décision du Conseil des Etats du 9 mars 1989

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

#### Wortlaut der Initiative vom 7. Dezember 1987

Der Kanton Freiburg lädt die Bundesversammlung ein, noch einmal die Möglichkeiten zu prüfen, die zu einer Globallösung für die seit mehreren Jahren in der Schweiz lebenden Asylbewerber und ihre Familien führen könnten.

#### Texte de l'initiative du 7 décembre 1987

Le canton de Fribourg invite les Chambres fédérales à reprendre l'examen des moyens qui pourraient conduire à une solution d'ensemble pour les requérants d'asile et leur famille résidant en Suisse depuis plusieurs années.

Herr **Hess** Peter unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Der Grosse Rat des Kantons Freiburg beschloss am 18. November 1987 auf Antrag des Regierungsrates, der Bundesversammlung eine Standesinitiative mit dem Begehren einzureichen, noch einmal die Möglichkeiten zu prüfen, die zu einer Globallösung für die seit mehreren Jahren in der Schweiz lebenden Asylbewerber und ihre Familien führen könnten. Der Freiburger Regierungsrat reichte am 7. Dezember 1987 diese Standesinitiative ein.

2. Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates prüfte die Standesinitiative am 22. Mai und am 30. August 1989. Sie hält dazu folgendes fest:

2.1 Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Ständerates beschloss am 11. Mai 1988 mit 5 zu 4 Stimmen, dieser Initiative Folge zu geben. Sie hielt es insbesondere aus folgenden Gründen für zweckmässig, dass der Bundesrat eine Globallösung für Asylbewerber, die seit mehreren Jahren in der Schweiz leben, erneut prüft:

– Mit der Revision des Asylgesetzes, die für die Zukunft eine klare und strikte Asylpolitik vorsieht, eröffnet sich die Möglichkeit einer etwas grosszügigeren Lösung für die früher eingetroffenen Flüchtlinge, welche sich hier eingelebt haben. Gewisse Härtefälle – namentlich für Flüchtlinge, die sich, weil ihr Gesuch nicht rechtzeitig behandelt wurde, eine Existenz aufgebaut haben – könnten mit einer Globallösung aus der Welt geschafft werden.

– Eine Globallösung würde den Abbau des Pendenzenbergs ermöglichen. Auch könnten in der Folge neue Fälle rasch behandelt werden, was die Attraktivität der Schweiz für «unechte Flüchtlinge» mindern würde.

2.2 Gemäss Artikel 36 Absatz 2 des Geschäftsreglementes des Ständerates wurde in der Folge dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

2.3 Der Bundesrat beschloss am 14. November 1988, den eidgenössischen Räten die Standesinitiative des Kantons Freiburg zur Ablehnung zu empfehlen. Er begründet diese negative Haltung wie folgt (Zusammenfassung): «Die von der Standesinitiative anvisierte Globallösung ist nicht geeignet, den Pendenzenabbau rascher voranzutreiben und damit die Behörden des Bundes und der Kantone wirkungsvoll zu entlasten. Sie stellt das gegenteilige Vorgehen dar, für das sich die Mehrheit der Kantone, der Bundesrat und das Parlament entschieden haben. Die von den eidgenössischen Räten beschlossenen personellen, administrativen und gesetzlichen Massnahmen sind umgesetzt und wirken sich schon heute auf den Pendenzenabbau aus. Diese Feststellung blieb auch anlässlich der schweizerischen Asylkonferenz mit den Kantonsregierungen und Hilfswerken vom 10. November 1988 in Bern unwidersprochen. Einer Globallösung für die seit mehreren Jahren in der Schweiz lebenden Asylbewerber und deren Familien stehen demnach nicht nur rechtsstaatliche, sondern auch föderalistische Bedenken entgegen. Schliesslich stellen sich auch grundsätzliche Fragen hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Stabilisierungspolitik in der Ausländerpolitik, zumal die Attraktivität der Schweiz als Einwanderungsland weiter gesteigert wird und angesichts der heutigen ausserordentlich hohen Gesuchseingänge in Zukunft ähnliche Globallösungen nicht ausgeschlossen werden könnten.»

2.4 Am 27. Februar 1989 befasste sich die ständerätliche Kommission ein zweites Mal mit diesem Geschäft.

Sie beschloss, an ihrem Antrag vom 11. Mai 1988 festzuhalten und den Bundesrat gemäss der Standesinitiative Freiburg zu ersuchen, die Möglichkeiten einer Globallösung erneut zu prüfen.

2.5 Am 9. März 1989 führte Bundesrat Koller im Ständerat aus, dass die Idee der Globallösung seit dem Jahre 1985 sehr intensiv in den eidgenössischen Räten, mit den Kantonen sowie den interessierten Kreisen diskutiert wurde. Für den Bundesrat war für seine Stellungnahme neben rechtsstaatlichen Bedenken immer massgeblich, dass sich alle Jahre hindurch eine klare Mehrheit der Kantone gegen eine solche Globallösung ausgesprochen hatte. Es schien immer, eine Globallösung würde sich nur realisieren lassen, wenn die Kantone zur Mitwirkung bereit wären. Diese Haltung der Kantone wurde das letzte Mal an der Asylkonferenz im November letzten Jahres bestätigt.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass eine Globallösung heute aus drei Gründen nicht in Frage komme: Erstens lässt sich das humanitäre Anliegen der Globallösung mit der heute gehandhabten individuellen Erledigung der Asylgesuche besser verwirklichen; zweitens kommt die Idee der Globallösung heute eindeutig zu spät, weil die alten Pendenzen weitgehend abgetragen sind; drittens würde eine Globallösung nur neue Schwierigkeiten bereiten.

Dass eine grosszügige Haltung bei der Behandlung dieser alten Asylgesuche gezeigt wird, belegt die Zahl der erteilten humanitären Bewilligungen: Im Jahr 1986 wurden 610 humanitäre Bewilligungen erteilt, im Jahr 1987 deren 892 und im letzten Jahr 2036. Dem humanitären Anliegen kann folglich mit dem von Bundesrat und Parlament beschlossenen Weg der individuellen Gesucherledigung bedeutend besser, gezielter und persönlicher Rechnung getragen werden.

Glücklicherweise ist es im letzten Jahr gelungen, von den al-

## **Parlamentarische Initiative (Ducret) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts.**

### **Aufenthaltsdauer**

## **Initiative parlementaire (Ducret) Acquisition de la nationalité suisse. Conditions de résidence**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.257
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.01.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	190-194
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 911

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.