

## Elfte Sitzung – Onzième séance

Mittwoch, 25. September 2013

Mercredi, 25 septembre 2013

08.45 h

11.022

### Bürgerrechtsgesetz. Totalrevision

### Loi sur la nationalité. Révision totale

#### Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 04.03.11 (BBJ 2011 2825)

Message du Conseil fédéral 04.03.11 (FF 2011 2639)

Nationalrat/Conseil national 13.03.13 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 13.03.13 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 16.09.13 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 19.09.13 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 25.09.13 (Fortsetzung – Suite)

### Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht Loi fédérale sur la nationalité suisse

#### Art. 33

##### Antrag der Mehrheit

##### Abs. 1

...

b. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

...

##### Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Antrag der Minderheit

(Föhn, Minder)

##### Abs. 1 Bst. b

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 33

##### Proposition de la majorité

##### Al. 1

...

b. Adhérer au projet du Conseil fédéral

...

##### Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

##### Proposition de la minorité

(Föhn, Minder)

##### Al. 1 let. b

Adhérer à la décision du Conseil national

**Cramer** Robert (G, GE), pour la commission: Vous voyez qu'il y a à l'alinéa 1 lettre b une proposition de majorité et une proposition de minorité. La majorité vous propose d'en rester à la version du Conseil fédéral et, donc, de considérer que le temps passé au titre de l'admission provisoire compte lors du calcul de la durée du séjour en Suisse. La minorité vous propose, comme le Conseil national l'a décidé, de biffer cette disposition.

Aux yeux de la majorité de la commission, biffer cette disposition revient à accorder une importance excessive à ces questions de durée du séjour. Je rappelle que pour pouvoir devenir citoyen suisse à teneur de cette nouvelle loi, il y a deux conditions essentielles: la première est d'être au béné-

fice d'un permis d'établissement, et la seconde d'être bien intégré. En réalité, ces deux conditions portent sur l'intégration parce que être au bénéfice d'un permis d'établissement signifie aussi se soumettre à un certain examen quant à l'intégration au moment de la délivrance dudit permis, ensuite il y a l'examen auquel procèdent les autorités de naturalisation.

C'est cela qui est important dans le processus de naturalisation: l'intégration. Si l'on suivait les arguments de la minorité, cela signifierait en réalité changer totalement les conditions prévues par la loi en ce qui concerne la durée du séjour. Vous vous souvenez qu'à l'article 9, nous avons décidé que pour pouvoir déposer une demande de naturalisation, il fallait être en Suisse depuis huit ans au moins.

Mais si l'on biffe la possibilité d'être huit ans au moins au bénéfice d'une admission provisoire, cela signifie être huit ans au moins au bénéfice d'un autre titre, notamment d'une autorisation d'établissement. Ceci signifie concrètement, pour celui qui est au bénéfice d'une admission provisoire, qu'il devrait tout d'abord attendre d'avoir un de ces autres titres – et pour avoir un de ces autres titres, il doit attendre généralement une dizaine d'années – et ensuite seulement, au bénéfice de cet autre titre, attendre de nouveau les huit ans prévus par la loi, c'est-à-dire attendre 18 à 20 ans. Cela signifie que pour une catégorie d'étrangers, on double en réalité la durée d'attente, ce que n'a pas voulu votre commission. Elle considère en effet que ce ne sont pas les critères formels qui font un citoyen suisse, mais tout au contraire les critères d'intégration, et elle a fortement insisté dans les débats sur cette révision de loi sur les critères d'intégration tels qu'ils ressortent de l'exigence de l'autorisation d'établissement et de la liste des critères d'intégration que nous avons adoptée ensemble.

La commission est pratiquement unanime sur ce point et vous recommande, par 10 voix contre 2, d'en rester à la version du Conseil fédéral.

**Föhn** Peter (V, SZ): In Artikel 33 geht es um den Aufenthalt. Der Nationalrat hat Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe b gestrichen. Es geht hier um nichts anderes als um die vorläufige Aufgenommenen. Der Bundesrat will die Dauer einer vorläufigen Aufnahme mitzählen. Wir haben einige Punkte, die der Nationalrat eingebracht hat, rückgängig gemacht. Wir haben die Frist beim Aufenthalt von 10 auf 8 Jahre heruntergesetzt; ich denke an die Doppelzählung der Jahre bei den Jugendlichen; auch bei den Sprachkenntnissen sind wir gegenüber dem Nationalrat viel weicher geworden. Auch bei der vorliegenden Bestimmung hat die Kommission einen anderen Entscheid gefällt und ist dem Bundesrat gefolgt, indem sie Buchstabe b mit der vorläufigen Aufnahme nicht streichen will.

Gerade bei dieser Bestimmung wurde mir von kantonalen Praktikern ans Herz gelegt, den Hebel anzusetzen, die vorläufige Aufnahme nicht anzurechnen. Heute gibt es sogar welche – ich weiss, dass es das nachher nicht mehr geben wird –, die einzig und allein mit dem Status der vorläufigen Aufnahme direkt eingebürgert werden können. Man kann grundsätzlich nichts machen, wenn sie alle anderen Bedingungen erfüllen. Ich muss einmal mehr betonen: Für mich ist nur schon die Massnahme der vorläufigen Aufnahme zweifelhaft. Ich frage: Warum können heute noch 4000 Personen aus dem Bereich des ehemaligen Jugoslawien nicht zurückgeschickt werden und unter dem Status der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz leben? Von diesen knapp 4000 sind 2900 schon über sieben Jahre in der Schweiz. Das muss mir einmal jemand erklären. Dass man heute diesen Status im Zusammenhang mit Syrien anwendet, da habe ich nichts dagegen. Aber wenn dort wieder Ruhe einkehrt, muss man diese Personen wieder zurückschicken dürfen, ansonsten weiss ich nicht, was diese vorläufige Aufnahme eigentlich soll.

Ich bitte Sie dringend, hier der Minderheit zu folgen. Ich sage noch einmal, das haben mir kantonale Praktiker ans Herz gelegt: Es ist für mich – und für sie auch – eine weitere Art

der erleichterten Einbürgerung, und wir dürfen diese Einbürgerungen nicht noch attraktiver machen, als sie schon sind. Ich bitte Sie dringend, hier der Minderheit, das heisst dem Nationalrat, zu folgen.

**Stöckli Hans** (S, BE): Herr Föhn hat Recht, heute ist es möglich, dass man allein mit dem Status des vorläufig Aufgenommenen ins Bürgerrecht der Schweiz eintreten kann. Es ist richtig, dass die Frist heute angerechnet wird, und es ist auch richtig, dass allein die vorläufige Aufnahme als Grund für die Bürgerrechtserteilung ausreicht, weil die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nicht als Voraussetzung im Gesetz verankert ist. Aber, Herr Föhn, Sie verkennen mit Ihrem Appell, dass das Gesetz nun geändert werden soll. Das Gesetz wird materielle Hürden bezüglich Integration und formelle Hürden bezüglich Bewilligungen neu aufsetzen. Eine vorläufig aufgenommene Person kann dann frühestens nach fünf Jahren die Aufenthaltsbewilligung kriegen und frühestens nach nochmals fünf Jahren, d. h. insgesamt nach zehn Jahren, die Niederlassungsbewilligung erhalten.

Setzen Sie sich aber durch, Herr Föhn, würde das Folgendes bedeuten: Wenn ihr Aufenthalt als solcher nicht angerechnet wird, würde sich die Frist für die vorläufig Aufgenommenen, wie es der Kommissionspräsident schon gesagt hat, dramatisch verlängern, bis sie ins Einbürgerungsverfahren eintreten könnten. Es kann durchaus sein, dass bis heute nicht alles rund gelaufen ist und dass Ihre Informanten, die sogenannten kantonalen Praktiker, Sie darauf hingewiesen haben, dass man diese Zeit nicht anrechnen soll. Aber mit der neuen Schwelle, die wir mit dem Ausweis C einführen, wird diesem Anliegen absolut Rechnung getragen. Es hat keinen Sinn, dass man auf die Frage der Frist nun doppelt-gemoppelt antworten will.

Die klare Mehrheit der Kommission beantragt, dass man gemäss Entwurf des Bundesrates die Zeit der vorläufigen Aufnahme nach wie vor an die notwendige Aufenthaltsdauer in der Schweiz anrechnet, die neben der materiellen Voraussetzung der Integration und der formellen Voraussetzung des Ausweises C eine weitere Voraussetzung darstellt.

**Bruderer Wyss Pascale** (S, AG): Nur noch zwei, drei Sätze zur Ergänzung des Votums von Hans Stöckli. Er hat den Kontext erwähnt, der wichtig ist. Ich möchte noch etwas erwähnen, was die Integrationsleistungen bei vorläufig Aufgenommenen anbelangt. Wir erwarten solche Integrationsleistungen von vorläufig Aufgenommenen. Der Bund zahlt Integrationsbeiträge an die Kantone, um eben genau diese Integrationsleistungen auch zu unterstützen. Dieser Kontext zeigt, in welche Richtung es bei den vorläufig Aufgenommenen eben gehen soll und weshalb hier die Anrechnung wichtig ist.

**Sommaruga Simonetta**, Bundesrätin: Die heutige Ausgangslage ist wie erwähnt die, dass jemand, der in der Schweiz vorläufig aufgenommen ist, nach zwölf Jahren ein Einbürgerungsgesuch stellen kann. Theoretisch ist es auch möglich, dass ein Asylbewerber, der seit zwölf Jahren in der Schweiz ist, ein Einbürgerungsgesuch stellt. Das kommt allerdings in der Praxis nicht vor. Es gibt verschiedene Kantone, die das explizit ausgeschlossen haben. Es gibt auch Kantone, die in ihrer Gesetzgebung ausgeschlossen haben, dass vorläufig aufgenommene Personen ein Einbürgerungsgesuch stellen können.

Mit der formellen Hürde der C-Bewilligung und der zusätzlichen materiellen Voraussetzung, dass nur ein Einbürgerungsgesuch stellen kann, wer gut und erfolgreich integriert ist – gemäss den Kriterien, die Sie in Artikel 11 und 12 festgehalten haben –, hat man die Hürden da wie erwähnt erhöht. Deshalb wäre es falsch und nicht nachvollziehbar, jetzt von diesem Konzept abzuweichen. Sie haben dieses Konzept bestätigt, indem hier mit der C-Bewilligung für den Aufenthaltsstatus ausländerrechtlich eine hohe Hürde gesetzt wurde; dessen bin ich mir bewusst. Wir haben die Kriterien für die erfolgreiche Integration jetzt klar und deutlich festge-

legt, deshalb sollte man bei der Anzahl Jahre nicht noch eine zusätzliche Hürde einbauen.

Die neue Regelung, wie sie im Bürgerrechtsgesetz vom Bundesrat vorgeschlagen wird, ist insbesondere eine Verschärfung für die Jugendlichen – das muss ich deutlich sagen –, da Jugendliche mit der Doppelanrechnung natürlich eher die Möglichkeit gehabt hätten, nach zwölf Jahren ein Einbürgerungsgesuch zu stellen. Dass jetzt auch für die Jugendlichen die C-Bewilligung als Voraussetzung gilt, ist für sie eine Hürde. Aber ich glaube, man kann dazu stehen. Sie haben ja erfreulicherweise die Doppelanrechnung doch wieder eingeführt. Von daher glaube ich, ist das vertretbar.

Frau Ständerätin Bruderer Wyss hat etwas Wichtiges gesagt: Das Parlament hat beim Ausländerrecht entschieden – das Ausländergesetz ist im Jahr 2008 in Kraft getreten –, dass der Status der vorläufig Aufgenommenen insgesamt verbessert werden soll, indem man ihnen eine Bewilligung gibt, erwerbstätig zu sein, indem man den Kantonen für die vorläufig Aufgenommenen eine Integrationspauschale bezahlt, indem für die vorläufig Aufgenommenen auch der Familiennachzug zulässig ist. Es ist widersprüchlich, wenn man im Ausländergesetz für die vorläufig Aufgenommenen diese Verbesserungen macht, ihnen aber die Jahre der vorläufigen Aufnahme nicht anrechnen will.

Ich bitte Sie, bei der Mehrheit Ihrer Kommission zu bleiben und somit dem Bundesrat zu folgen. Wir haben hier wirklich ein kohärentes Konzept, das sich vertreten lässt.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 12 Stimmen

#### **Art. 34, 35**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 36**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Cramer Robert** (G, GE), pour la commission: Il n'y a pas eu de discussion sur ce point. Nous nous rallions à la décision du Conseil national.

**Sommaruga Simonetta**, Bundesrätin: Ich möchte an der Fassung des Bundesrates festhalten. Ich bitte Sie hier, einige Überlegungen noch einmal zu machen. Ich habe etwas die Vermutung, dass vielleicht in der Kommission die Zusammenhänge hier nicht bis ganz zuletzt durchdacht worden sind, wenn ich mir das zu sagen erlauben darf. Es gibt nämlich hier noch einen Zusammenhang mit Artikel 61 des Ausländergesetzes. Ich möchte Ihnen das kurz darlegen: Es geht hier um die Nichtigerklärung einer Einbürgerung, und zwar geht es ausschliesslich um den Fall, wo eine Einbürgerung durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen für nichtig erklärt worden ist. Der Bundesrat möchte hier bei Absatz 5 festhalten, dass man ein erneutes Einbürgerungsgesuch dann frühestens nach zwei Jahren stellen kann. Eine solche Wartefrist haben Sie heute – im geltenden Recht – nicht. Der Bundesrat schlägt Ihnen vor, dass man mit Absatz 5 eben eine zweijährige Wartefrist einführt. Bei Absatz 6 will er aber, dass diese Wartefrist für Kinder nicht gilt – ich kann das nachher gerne noch kurz ausführen.

Warum schlägt Ihnen der Bundesrat das vor? Die heutige Praxis, gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes, ist faktisch so, dass die Person ihren früheren ausländerrechtlichen Status übernimmt, wenn eine Nichtigerklärung ihrer Einbürgerung erfolgt ist; wenn sie also vorher eine

C- oder eine B-Bewilligung hatte, dann erhält sie wieder diesen früheren ausländerrechtlichen Status, also eine C- oder B-Bewilligung. Der Bundesrat möchte diese Praxis, also die heutige Rechtsprechung des Bundesgerichtes, im Gesetz festhalten.

Der Nationalrat will das nicht. Der Nationalrat möchte, indem er diese Absätze gestrichen und dann auch bei Artikel 61 des Ausländergesetzes entsprechend legiferiert hat, dass eine Person, die eine Nichtigerklärung erhält, dann eigentlich ein bewilligungsloses Wesen wird, dass sie also nachher überhaupt keinen aufenthaltsrechtlichen Status mehr hat. Das möchte der Bundesrat nicht. Was machen Sie denn faktisch mit diesen Personen? Sie können sagen, sie müssten dann ausreisen, aber faktisch haben Sie in der Schweiz eine Person ohne aufenthaltsrechtlichen Status, und damit lösen Sie kein einziges Problem.

Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, dass man gemäss der heutigen Rechtsprechung des Bundesgerichtes eben zum früheren aufenthaltsrechtlichen Status zurückgehen und eine Wartefrist von zwei Jahren einführen soll, die eine Person verstreichen lassen muss, um überhaupt wieder ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können. Wie gesagt, für die Kinder machen wir hier eine Ausnahme, weil es sinnvoll sein kann, dass ein Kind auch früher wieder ein Einbürgerungsgesuch stellen kann, denn das Ganze kann ein Kind rasch einmal in ausserordentlich schwierige Situationen bringen. In Kombination mit der Änderung von Artikel 62 und 63 des Ausländergesetzes möchten wir die heute geltende Rechtsprechung abbilden. Die Lösung des Nationalrates scheint uns wirklich unbefriedigend zu sein.

Deshalb bitte ich Sie sehr, hier dem Bundesrat zu folgen. Wenn das Anliegen jetzt etwas überraschend kommt – es tut mir leid! –, bitte ich Sie, hier wenigstens eine Differenz zu schaffen, damit man das dann in Ruhe noch einmal anschauen kann. Das ist das Mindeste, was ich Sie jetzt zu tun bitte. Wenn Sie dem Nationalrat folgen, haben Sie keine Differenz mehr, und dann haben wir eine Situation, mit der wir nach meiner Überzeugung kein einziges Problem gelöst haben.

Deshalb wäre ich froh, wenn Sie hier dem Bundesrat folgen und eine Differenz schaffen könnten. Dann geben Sie mindestens die Möglichkeit, diese Kombination – Artikel 36 Bürgerrechtsgesetz und Artikel 61 Ausländergesetz – noch einmal in Ruhe anzuschauen.

**Cramer Robert** (G, GE), pour la commission: Madame la conseillère fédérale, tout ce que vous venez de dire est extrêmement convaincant. Je regrette simplement que rien de tout cela n'ait été dit en commission: quand nous avons examiné cet article, notre collègue Abate est intervenu sur la question de savoir à partir de quand une décision d'annulation déployait ses effets, ce qui a donné lieu à un bref échange de nature technique. Mis à part cela, nous n'avons rien entendu d'autre, de sorte que nous avons adhéré sans vote à la décision du Conseil national.

Ceci dit, pourquoi ne pas créer une divergence avec le Conseil national, de manière à ce que nous puissions réexaminer ce point tranquillement en commission? Il y aura probablement d'autres divergences sur ce projet de loi. A titre personnel, je n'ai pas d'objection à ce que nous créions une divergence en nous ralliant à la position du Conseil fédéral. Je regrette simplement que toutes ces informations n'aient pas été données en commission.

*Abs. 5, 6 – Al. 5, 6*

**Il presidente** (Lombardi Filippo, presidente): Il Consiglio federale propone di mantenere il proprio testo.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag des Bundesrates ... 31 Stimmen

Für den Antrag der Kommission ... 12 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

## **Art. 37–52**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

## **Aufhebung und Änderung des geltenden Rechts Abrogation et modification du droit en vigueur**

### **Ziff. I**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### **Ch. I**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

### **Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates mit Ausnahme von:

*Ziff. 1 Art. 61 Abs. 1 Bst. e*

Streichen

### **Ch. II**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

à l'exception de:

*Ch. 1 art. 61 al. 1 let. e*

Biffer

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes ... 31 Stimmen

Dagegen ... 5 Stimmen

(5 Enthaltungen)

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

*Proposition du Conseil fédéral*

Classer les interventions parlementaires selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté*