

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Montag, 10. März 2014
Lundi, 10 mars 2014

15.15 h

11.022

Bürgerrechtsgesetz. Totalrevision

Loi sur la nationalité. Révision totale

Differenzen – Divergences

Botschaft des Bundesrates 04.03.11 (BBI 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)
Nationalrat/Conseil national 26.11.13 (Differenzen – Divergences)
Ständerat/Conseil des Etats 10.03.14 (Differenzen – Divergences)

Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht Loi fédérale sur la nationalité suisse

Art. 9

Antrag der Mehrheit
Abs. 1 Bst. b, Abs. 2
Festhalten

Antrag der Minderheit

(Föhn, Engler, Minder, Niederberger, Schwaller)
Abs. 1 Bst. b
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 9

Proposition de la majorité
Al. 1 let. b, al. 2
Maintenir

Proposition de la minorité

(Föhn, Engler, Minder, Niederberger, Schwaller)
Al. 1 let. b
Adhérer à la décision du Conseil national

Cramer Robert (G, GE), pour la commission: Ce n'est pas tout à fait la première fois que nous nous occupons de la loi sur la nationalité. Nous en sommes maintenant à traiter les divergences avec le Conseil national pour la seconde fois. Vous le constaterez en consultant le dépliant, pour l'essentiel la commission vous propose de maintenir nos précédentes décisions.

Je commence donc par l'article 9. Au fond, cet article montre bien où se trouvent les divergences. Pour la commission, compte tenu de nos précédentes décisions, il faut adhérer au projet du Conseil fédéral, non seulement au texte, mais surtout aux principes qui sont sous-jacents. De quoi s'agit-il? A la suite d'un certain nombre de décisions du Tribunal fédéral, il s'agit de s'efforcer d'avoir dans tout le pays des conditions qui soient à peu près les mêmes en matière d'octroi de la nationalité, en d'autres termes de réduire une partie des différences d'appréciation que l'on peut constater entre les cantons.

Pour y parvenir, un principe de base est fixé, qui veut que l'intégration soit un processus, et que celui-ci se déroule en plusieurs étapes. Ce processus commence au moment de l'octroi de l'autorisation de séjour. Lorsque le permis B est accordé à l'étranger, un premier contrôle est fait et des exigences initiales sont posées en ce qui concerne son intégration. Un deuxième contrôle, bien plus important, est effectué au moment de l'octroi de l'autorisation d'établissement, donc du permis C. C'est la raison pour laquelle la nouvelle loi sur la nationalité indique que le préalable au dépôt d'une demande d'octroi de la nationalité est d'être titulaire d'un permis d'établissement. Celui-ci, mis à part le fait qu'il confirme que l'étranger a passé un certain temps en Suisse, indique surtout que ce dernier satisfait à un certain nombre d'exigences en matière d'intégration. Je relève tout cela, car cette question est au centre de la divergence à l'article 9 alinéa 1 lettre b.

Dans cette disposition, le Conseil fédéral proposait qu'avant de pouvoir déposer une demande de naturalisation, il fallait pouvoir apporter la preuve d'un séjour de huit ans en Suisse. Pourquoi huit ans en Suisse au lieu de douze ans comme c'est le cas actuellement précisément? Parce que ce qui importait c'était à la fois d'apporter cette preuve de séjour de huit ans en Suisse et d'être titulaire d'une autorisation d'établissement, dont l'octroi sera plus exigeant qu'actuellement. Le Conseil national a décidé d'étendre la durée de ce séjour de huit à dix ans et d'y ajouter une seconde clause: «d'ont trois ans sur les cinq ans ayant précédé le dépôt de la demande». Le Conseil national a donc prévu une double condition. Dans un souci de trouver un compromis, notre conseil a proposé d'en rester aux huit ans mais a accepté d'entrer en matière sur la deuxième condition posée par le Conseil national, c'est-à-dire trois ans sur les cinq ans. Malheureusement, ce souci de trouver un compromis n'a pas été entendu et le Conseil national a décidé d'en rester aux deux conditions supplémentaires qu'il a ajoutées au projet du Conseil fédéral, alors que nous étions d'ores et déjà disposés à accepter l'une d'elles.

Sur ce point, la commission, par un vote un peu serré, vous recommande, par 6 voix contre 5 et 2 abstentions, d'en rester à notre précédente décision, soit celle que nous avons prise le 25 septembre 2013.

Föhn Peter (V, SZ): Wir sind bei Artikel 9. Es geht hier um die Diskussion über die Festlegung der Anzahl Jahre des Aufenthaltes in der Schweiz. Wir wissen, dass der Bundesrat als formelle Voraussetzung vorgeschlagen hat, dass die Bewerber einen Aufenthalt von mindestens acht Jahren nachweisen müssen, damit sie in der Schweiz eingebürgert werden dürfen. Der Nationalrat hat einem Kompromiss mit zehn Jahren zugestimmt, während der Ständerat das letzte Mal dem bundesrätlichen Entwurf mit acht Jahren gefolgt ist. Heute ist es genau gleich: Mit einem Minderheitsantrag beantragen wir, dem Nationalrat zu folgen.

Vielelleicht noch ein Wort zu den Stimmenverhältnissen: Der Ständerat hat das letzte Mal sehr knapp, mit 22 zu 21 Stimmen, diesen acht Jahren zugestimmt. Die SPK-SR hat ihrerseits auch wieder äusserst knapp, mit 6 zu 5 Stimmen, dem Antrag auf Festhalten am Beschluss des Ständerates zugestimmt.

Ich nehme an, dass auch Sie in der Zwischenzeit wieder einige Gespräche geführt haben. Ich war in mehrere Gespräche involviert, zum Teil zufällig, zum Teil freiwillig, zum Teil aber auch aus tiefer Besorgnis, insbesondere mit Leuten, welche mit der Integration täglich zu tun haben. Die Verantwortlichen der Kantone, insbesondere auch meines Kantons, möchten dringend, dass wir es zumindest bei zehn Jahren belassen. Wir wissen auch: Etliche Kantone, auch mein Kanton, hätten es lieber gesehen, wir wären sogar bei zwölf Jahren – wie das bis anhin der Fall war – geblieben. Meine Minderheit stellt den Antrag, dass wir dem Nationalrat folgen, das heißt, dass die Bewerber nachweislich zehn Jahre in der Schweiz gelebt haben müssen.

Noch einmal: Die Verantwortlichen, die mit diesen Kreisen zu tun haben, fühlen sich, wenn die Rückmeldungen richtig

sind, vielerorts nicht nur frustriert, sondern sie fühlen sich geradezu überfordert und von der Politik im Stich gelassen – ich spreche hier von den Integrationsverantwortlichen, den Verantwortlichen bei der Polizei, dem RAV, im Gesundheitswesen. Diese Zeichen müssen wir ernst nehmen. Ich erinnere hier einmal mehr auch an die letzte Abstimmung: Beim Volk sieht es in dieser Frage nicht viel anders aus.

Ich möchte Sie dringend fragen: Wollen wir diesem Gesetz zum Erfolg verhelfen? Ich glaube nämlich nicht, dass der Nationalrat nachgeben wird. Wollen wir zum Erfolg kommen, müssen wir hier dem Nationalrat folgen.

Ich bitte Sie dringend, gemäss dem Antrag der Minderheit dem Nationalrat zu folgen, das heisst, die Vorlauffrist bei zehn Jahren festzulegen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich bin froh, dass wir die Diskussion über diese Frage noch einmal führen können. Herr Ständerat Föhn hat soeben gesagt, die Kreise, mit denen er gesprochen habe, hätten sich gewünscht, man würde bei zwölf Jahren bleiben. Aber «zwölf Jahre wie bis anhin» ist eben falsch. Wir haben heute als Voraussetzung, um ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können, zwölf Jahre, aber darin eingerechnet sind zum Beispiel auch die Jahre, die jemand als Asylbewerber hier verbracht hat. Heute kann man mit einer Aufenthaltsbewilligung ein Einbürgerungsgesuch stellen, mit dem neuen Gesetz kann man das nicht mehr; das ist ein grundlegender Unterschied. Die formelle Voraussetzung, die man erfüllen muss, um überhaupt ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können, soll neu die sein, dass man eine Niederlassungsbewilligung hat; das ist etwas völlig anderes. Das ist der Wechsel, der mit dieser Gesetzesrevision gemacht wird. Deshalb ist es eben falsch, «zwölf Jahre wie bis anhin» zu sagen.

Ich bin froh, dass ich das noch einmal kurz ausführen darf. Wir haben gesagt, wir wollen als Voraussetzung, die erfüllt sein muss, um überhaupt ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können, dass eine Niederlassungsbewilligung erteilt worden ist. Wenn Sie wissen, was es bedeutet, eine Niederlassungsbewilligung zu bekommen, wissen Sie auch, dass sehr viele neue Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um überhaupt ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können: Die Wohnsitzfrist muss erfüllt sein, die betreffende Person muss zehn Jahre im Land sein; sie darf keine Straftaten begangen haben; sie darf nicht sozialhilfeabhängig sein. Es müssen also sehr viele Bedingungen erfüllt sein. Es werden zum Beispiel auch bereits die Sprachkenntnisse geprüft. Erst dann bekommt sie überhaupt eine Niederlassungsbewilligung. Das ist neu in diesem Gesetz, dass wir sagen, es gibt eine höhere Hürde als heute. Und erst dann kann sie überhaupt ein Einbürgerungsgesuch stellen, ist dann aber noch nicht eingebürgert.

Weil wir diese neue Hürde einführen wollen, macht es Sinn, dass derjenige, der sich Mühe gibt, der aus eigener Anstrengung diese Erfordernisse früher und schneller erfüllt als jemand anders, dann auch schneller ein Einbürgerungsgesuch soll stellen können. Wir sind es in unserem Land ja gewohnt, dass diejenigen, die sich bemühen und anstrengen, auch belohnt werden. Das ist etwas, was wir in unserem Land als Wert kennen – und genau das wollen wir.

Deshalb hat der Bundesrat Ihnen vorgeschlagen – Sie haben das schon einmal so entschieden, und die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen das wieder –, Folgendes zu sagen: Wer sich bemüht – aber nur diejenigen! – und diese höhere Hürde früher nimmt, der soll auch früher ein Einbürgerungsgesuch stellen können. Dies, weil man in Zukunft die Integration in den Vordergrund stellen und nicht einfach die Jahre abzählen möchte, um dann zu sagen, ja, nach zehn oder zwölf Jahren könne man ein Gesuch stellen, unbesiehen des Integrationsgrades.

Sie haben so entschieden. Der Nationalrat hat nicht einen Kompromiss gemacht, sondern es verhält sich folgendermassen: Wenn Sie sich für diese zehn Jahre entscheiden, wie es der Nationalrat vorschlägt, hat die einbürgerungswillige Person keinen Anreiz mehr. Ich höre von Ihnen eigentlich immer wieder: Diejenigen, die sich anstrengen, soll man

belohnen, bei denjenigen, die sich nicht anstrengen, soll man die Hürden eben so hoch setzen, dass sie sich anstrengen müssen – und jetzt wollen Sie ausgerechnet denjenigen, die sich bemühen und selber Anstrengungen unternehmen, sagen: Es nützt euch überhaupt nichts, ihr müsst trotzdem noch zehn Jahre warten!

Ich bitte Sie in diesem Sinne, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu folgen. Denn wir wollen, dass gerade bei der Integration die Anstrengungen der einzelnen Personen honoriert werden. In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit zu folgen und bei acht Jahren zu bleiben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 22 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 19 Stimmen

(1 Enthaltung)

Art. 12

Antrag der Kommission

Abs. 1 Bst. c

c. ... sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen;

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Imoberdorf

Abs. 1 Bst. c

Festhalten

Art. 12

Proposition de la commission

Al. 1 let. c

c. l'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit, et

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Imoberdorf

Al. 1 let. c

Maintenir

Cramer Robert (G, GE), pour la commission: Si je me permets d'intervenir avant que Monsieur Imoberdorf développe sa proposition, c'est parce que celle-ci a déjà fait l'objet d'une discussion.

A l'article 12 alinéa 1, la question qui est posée est la suivante: quels sont les critères que l'on doit retenir pour considérer qu'une intégration est réussie? L'un des critères prévus est une bonne aptitude à communiquer dans une langue nationale. Sur ce point, il faut voir que nous sommes partis d'une formulation du Conseil fédéral qui prévoyait: «c. l'aptitude à communiquer dans une langue nationale». Le Conseil national en tant que conseil prioritaire a décidé d'ajouter les exigences de «bien» communiquer, «dans une langue nationale» et «à l'oral et à l'écrit». Lorsque notre conseil a examiné le projet pour la première fois, il a estimé qu'il était excessif d'exiger «à l'oral et à l'écrit». En revanche, il a retenu les idées qu'il fallait «bien» communiquer et «dans une langue nationale». Le Conseil national n'a pas voulu changer d'opinion.

Sur ce point, nous avons eu une longue discussion en commission. Elle a été d'autant plus longue que la décision du Conseil national est paradoxale. En effet, il considère que celui qui est victime d'illettrisme pourra dans un bon nombre de cas se prévaloir de l'article 12 alinéa 2. On pourra considérer ainsi que sa situation personnelle devrait permettre de le dispenser du fait de communiquer à l'écrit. Si l'obligation de communiquer à l'écrit ne s'applique pas aux personnes illettrées, on peut se demander qui elle concerne. C'est donc une exigence un peu mystérieuse qui est ajoutée par le Conseil national.

Cela étant, suite à cette discussion, un certain nombre de votes a eu lieu. Le premier consistait à maintenir notre décision; c'est ce que nous suggère la proposition Imoberdorf.

Ici, par 8 voix contre 5, nous avons estimé qu'il fallait chercher une nouvelle solution.

Cette nouvelle solution est celle qui a été suggérée en commission par une proposition Stöckli qui s'est efforcée de trouver une voie entre celle du Conseil national et celle du Conseil des Etats; c'est le texte qui vous est présenté par la commission. On retient l'idée qu'il faut pouvoir communiquer au quotidien dans une langue nationale oralement et par écrit. Mais alors, on enlève les termes «bien communiquer». Ce compromis vous est proposé par la commission, par 8 voix contre 4 et 1 abstention.

Imoberdorf René (CE, VS): Bei der Revision des Bürgerrechtsgesetzes haben wir meiner Meinung nach die wichtigste Forderung aufgenommen, nämlich die Niederlassungsbewilligung als Bedingung, um überhaupt Schweizer werden zu können. Das ist eine klare Verschärfung. Und ich bin auch für die Integrationskriterien, wie sie in Artikel 12 festgelegt worden sind, außer eben bei der Sprache. Ich bin der Meinung, dass es zu weit geht, wenn sich jemand «in Wort und Schrift» in einer unserer Landessprachen ausdrücken können muss.

Ich war fünf Jahre lang Präsident der Einbürgerungskommission meiner Gemeinde, und wir behandelten etwa 20 bis 50 Gesuche jährlich. Was die Kriterien für eine erfolgreiche Integration der Gesuchsteller betraf, wendeten wir genau die Integrationskriterien an, wie sie heute nun, zum Glück, in Artikel 12 ins revidierte Bürgerrechtsgesetz aufgenommen worden sind. Was die Sprache betrifft, begnügten wir uns aber damit, dass sich die Person mündlich in einer unserer Landessprachen verständigen können musste. Und wir achteten meistens darauf, dass sie sich sogar «gut» verständigen konnte. Einige Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller konnten gar nicht schreiben, weil sie das nie gelernt hatten oder weil sie das eben vergessen hatten. Natürlich, die neue Generation, die in der Schweiz aufgewachsen ist, sie kann in der Regel schreiben und lesen, also sich schriftlich und mündlich ausdrücken. Aber für viele andere wäre eine Einbürgerung so nicht möglich, obwohl sie sonst vielleicht alle Integrationskriterien nach Artikel 12 erfüllen würden.

Ich bin klar der Meinung, dass es in Richtung Verschulung gehen würde, wenn schriftliche Sprachtests in einer unserer Landessprachen eingeführt werden müssten; man müsste das ja dann irgendwie testen. Die Bedingung, sich in einer unserer Landessprachen auch schriftlich ausdrücken zu können, wäre für viele ein unüberbrückbares Hindernis für eine erfolgreiche Einbürgerung.

Ich möchte Sie bitten, bei der Version unseres Rates zu bleiben.

Stöckli Hans (S, BE): Wir haben diese Frage hier ja schon einmal diskutiert. Damals haben wir mit 22 zu 20 Stimmen der Lösung zugestimmt, die jetzt von Kollege Imoberdorf wieder beantragt wird. In der Zwischenzeit hat sich der Nationalrat aber wieder klar gegen das Weglassen der Schrift ausgesprochen. Auch die Aussagen der Bundesrätin in der Kommission haben uns zur Haltung geführt, dass es tatsächlich nicht falsch ist, wenn man als Einbürgerungskriterium auch die Fähigkeit der schriftlichen Verständigung verlangt. Wir verlangen aber – und das ist eben der Unterschied zum Nationalrat – nicht eine Verständigung in Wort und Schrift in einer guten Form, sondern lediglich eine generelle Fähigkeit. Die Unterscheidung zwischen Wort und Schrift wird dann auch noch im Rahmen der Verordnung ausgedeutscht.

Dementsprechend habe ich Verständnis für den Antrag Imoberdorf. Aber die Kommission war sich einig, dass man den von ihr beschlossenen Kompromiss annehmen sollte, damit wir in diesem Punkt einen Schritt weiterkommen. Lieber Kollege Imoberdorf, Ihr Antrag ist gut gemeint, aber ich kann ihn nicht mehr unterstützen.

Niederberger Paul (CE, NW): In diesem Zusammenhang verweise ich auf Absatz 2 dieses Artikels 12, welchen der Nationalrat geändert hat. Dort steht ja, «gewichtigen persön-

lichen Umständen» sei Rechnung zu tragen. Gerade die Fähigung zur Schriftlichkeit kann man unter diesen persönlichen Umständen subsumieren. Hier kann man bis zu einem gewissen Grad eine Türe offen halten.

Deshalb bitte ich Sie, mit der Kommission zu stimmen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es stehen hier zwei Fragen zur Diskussion. Die eine ist die, ob sich jemand, der sich einbürgern lassen will und ein Einbürgerungsgesuch stellt, in Wort und Schrift verständigen können muss oder ob es nur um die gesprochene Sprache geht. Wie bereits erwähnt wurde, hat der Bundesrat zwar nicht selber vorgeschlagen, dass auch schriftliche Sprachkenntnisse gefordert werden, er kann es aber unterstützen. Ich glaube, man darf mit Fug und Recht sagen, dass zur Ausübung der politischen Rechte gewisse minimale schriftliche Sprachkenntnisse vorhanden sein müssen. Natürlich stellt sich dann die Frage, ob man die Sprache gut oder weniger gut können muss. Wir haben uns in der Kommission so geäussert, dass ohnehin in einer Verordnung festgelegt werden muss, wie die Kenntnisse sein müssen. Man kann sich durchaus vorstellen, dass die mündlichen Kenntnisse etwas weiter gehen als die schriftliche Ausdrucksfähigkeit. Herr Ständerat Niederberger hat es soeben erwähnt: Wir haben noch Absatz 2, der vom Nationalrat eingefügt wurde, wonach gewichtigen persönlichen Umständen Rechnung getragen werden kann. Ich glaube, auf dieser Basis ist es vertretbar, dass man Kenntnisse in Wort und Schrift in einer unserer Landessprachen verlangt, wenn sich jemand einbürgern lassen will.

Die zweite Frage ist die, ob diese Kenntnisse gut sein müssen oder ob man das Wort «gut» weglässt. Ich denke, es war ein guter Kompromiss Ihrer Kommission, das Wort «gut» wegzulassen und damit zum Ausdruck zu bringen, dass einfach Kenntnisse in Wort und Schrift in einer Landessprache vorhanden sein müssen, mit dem Hinweis, dass das in der Verordnung geregelt wird. Damit bringt man zum Ausdruck, dass es minimale Kenntnisse sind, vor allem was das Schriftliche anbelangt.

Ich möchte Sie noch an etwas anderes erinnern. Es geht hier auch um die Kohärenz verschiedener Gesetze. Ihr Rat hat in der letzten Session das Ausländer- und Integrationsgesetz beraten, und Sie haben dort festgelegt – ich bin eigentlich sehr erfreut darüber –: Wer eine Niederlassungsbewilligung will, muss sich gut in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen können. Sie haben das Wort «gut» also bereits selber so verabschiedet. Jetzt ist es zwar ein bisschen fragwürdig, wenn man sagt, für die Einbürgerung sei das «gut» nicht mehr erforderlich, aber das ist ein Kompromiss zwischen dem, was Ihr Rat ursprünglich wollte, und dem, was der Nationalrat möchte, nämlich dass man Kenntnisse in Wort und Schrift verlangt. Dass man jetzt das «gut» weglässt, ist ein klassischer Kompromiss.

In diesem Sinn empfehle ich Ihnen, Ihrer Kommission zu folgen und den Einzelantrag Imoberdorf abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 25 Stimmen

Für den Antrag Imoberdorf ... 16 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Art. 17 Abs. 2 Bst. c

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 17 al. 2 let. c

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 18

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Festhalten

Abs. 2

... bleiben bei einem Wegzug in eine andere Gemeinde oder einen anderen Kanton dann zuständig, wenn sie die Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss den Artikeln 11 und 12 abschliessend geprüft haben.

Antrag der Minderheit

(Engler, Föhn, Lombardi, Minder, Niederberger, Schwaller)

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 18*Proposition de la majorité***Al. 1**

Maintenir

Al. 2

... un autre canton, pour autant qu'ils aient terminé l'examen des conditions de la naturalisation visées aux articles 11 et 12.

Proposition de la minorité

(Engler, Föhn, Lombardi, Minder, Niederberger, Schwaller)

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Cramer Robert (G, GE), pour la commission: L'article 18 porte sur la question de savoir quelle doit être la durée de séjour minimale que l'on doit passer dans un canton ou dans une commune avant de déposer une demande de naturalisation. Le droit actuel prévoit que les cantons s'organisent comme ils le souhaitent. Le Conseil fédéral prévoit dans son projet d'en rester à ce système fédéraliste en disant que si la législation cantonale fixe une durée de séjour minimale, celle-ci doit être de trois ans au plus. Donc il faut tout d'abord que le canton décide qu'une durée de séjour minimale est nécessaire. Le Conseil national a pour sa part considérablement modifié cette exigence. Il a considéré que la législation cantonale devait prévoir une durée de séjour minimale, donc ce n'est plus une faculté accordée aux cantons mais une obligation faite aux cantons. Il a prévu que la durée de séjour minimale devait être de trois ans en tout cas et de cinq ans au plus.

Lorsque notre conseil a examiné le projet pour la première fois, il a décidé d'en rester à la proposition fédéraliste du Conseil fédéral, qui permet à chaque canton de s'organiser comme il le souhaite, tout en prévoyant un système d'égalité de traitement en adoptant le principe de la durée de séjour de trois ans au plus.

Pour sa part, le Conseil national entend toujours s'écartier de cette formulation qui respecte le fédéralisme. Les discussions dans notre commission ont montré que nous étions divisés puisque le résultat du vote sur ce point a été de 6 voix contre 6 et 1 abstention, c'est la voix de la présidente qui a fait la décision.

Je tiens encore à signaler que, dans la situation dans laquelle nous sommes aujourd'hui en Suisse, il y a un certain nombre de cantons qui prévoient une durée de séjour inférieure à trois ans. On peut notamment citer les cantons de Berne, de Zurich, de Schaffhouse, du Jura et de Genève. C'est la raison pour laquelle en ma qualité de rapporteur, je ne peux que vous recommander de vous rallier à la solution fédéraliste du Conseil fédéral, c'est-à-dire de suivre la majorité.

Engler Stefan (CE, GR): Ich möchte Sie bitten, bezüglich Artikel 18 Absatz 1 der Minderheit zu folgen und sich damit bei dieser Differenz dem Nationalrat anzuschliessen. Es handelt sich hier um eine formelle Voraussetzung für die Einbürgerung. Die bundesrätliche Fassung von Artikel 18 Absatz 1 lässt es zu, dass die Kantone auf eine Mindestaufenthaltsdauer vor Einreichung des Gesuchs um Einbürgerung ganz verzichten können. Sehen sie eine solche aber vor, darf diese nicht mehr als drei Jahre betragen. In der Fassung des Nationalrates wird verlangt, dass, wer sich einbür-

gern lassen will, sich mindestens drei bis fünf Jahre im Kanton aufgehalten haben muss.

Die Minderheit ist der Meinung, dass es sich durchaus rechtfertigen lässt, von den Einbürgerungswilligen einen Aufenthalt im Kanton von mindestens drei Jahren zu verlangen, bevor ein Einbürgerungsgesuch gestellt werden kann. Dies aus folgenden Gründen: Diese Zeit soll den Einbürgerungswilligen dazu dienen, sich mit den Lebensgewohnheiten im Einbürgerungskanton vertraut zu machen und sich lokal zu integrieren. Wie, wenn nicht nach einer angemessenen «Eingewöhnungszeit», sollen sich die Einbürgerungsbehörden ein Bild davon machen, ob die einbürgerungswillige Person auch so integriert ist, wie vom Gesetz als materielle Voraussetzung für die Einbürgerung verlangt? Die Mindestaufenthaltsdauer, die der Nationalrat vorsieht, ist so betrachtet nicht nur zweckmässig, sie ist auch nötig und dazu noch verhältnismässig, indem die obere Limite für eine Aufenthaltspflicht bei fünf Jahren festgelegt wurde. Damit wurde der nach oben offene Spielraum der Kantone bereits beträchtlich beschnitten. Diese Einschränkung scheint mir indessen gerechtfertigt, zumal damit auch das Erfordernis der beruflichen Mobilität und einer gewissen schweizweiten Harmonisierung Beachtung findet und der Einbürgerungstourismus dadurch nicht noch gefördert wird.

Es werden mit der Fassung des Nationalrates deutlich mehr Kantone gezwungen werden, die geltende Mindestaufenthaltsdauer nach unten zu korrigieren, als umgekehrt Kantone gezwungen werden, sie von zwei auf drei Jahre zu erhöhen. So gibt es heute – Sie können diese Statistik auf der Website des Bundesamtes für Migration nachlesen – eine Spitzengruppe von drei Kantonen, die Mindestaufenthaltsdauern von acht bis zwölf Jahren kennen. Dann gibt es eine mittlere Gruppe von zwölf Kantonen, die Mindestaufenthaltsdauern von fünf oder sechs Jahren kennen, und schliesslich gibt es noch die dritte Gruppe von Kantonen, die zwei oder drei Jahre Mindestaufenthaltsdauer kennen. Von dieser letzten Gruppe sind es gerade einmal fünf – sie wurden von Kollega Cramer genannt –, die weniger als drei Jahre Mindestaufenthaltsdauer im Kanton vor der Einreichung des Einbürgerungsgesuches verlangen.

Alles in allem scheint mir die Pflicht, sich zuerst mit den Verhältnissen im Einbürgerungskanton über eine gewisse Zeitdauer vertraut zu machen, dann aber auch die Möglichkeit der Einbürgerungsbehörden, über eine gewisse Zeitdauer feststellen zu können, ob die Integrationskriterien erfüllt werden, Grund genug dafür, der Minderheit und damit dem nationalrätlichen Beschluss zu folgen.

Ich bitte Sie also, der Minderheit zu folgen.

Stöckli Hans (S, BE): Ich bin etwas erstaunt, dass wir hier in der Ständekammer den Kantonen vorschreiben wollen, welche formellen Voraussetzungen in ihre Gesetzgebung aufgenommen werden sollen.

Das Bundesgericht kritisierte nicht, dass man kurze Dauern als Einbürgerungsvoraussetzungen in den Kantonen hatte, sondern dass man lange Dauern hatte. Kollege Engler hat vorhin die Kantone erwähnt, die bis zu zehn Jahre vorsehen. Die Lösung des Bundesrates ist sehr föderalistisch, weil sie besagt, dass Vorschriften, wenn solche gemacht werden, eine bestimmte Dauer – drei Jahre – nicht überschreiten dürfen. Sie aber, Herr Engler, wollen mit Ihrem Antrag die Kantone dazu verpflichten, dass sie in ihrer Gesetzgebung mindestens drei Jahre vorsehen. Kollege Cramer hat bereits erwähnt, dass es immerhin fünf Kantone gibt, die heute diese Frist nicht kennen. Das heisst, Sie möchten in die Höhe der Kantone eingreifen, um sie zu verpflichten, zusätzliche Voraussetzungen zu schaffen. Diese Voraussetzung haben wir ja bei der letzten Beratung klar abgelehnt: Mit 24 zu 13 Stimmen hat der Ständerat damals die Version des Bundesrates gutgeheissen.

Wenn wir, Herr Kollege Engler, auf die Überlegungen des Nationalrates eintreten möchten, dann sollten wir das nicht tun, indem wir die Mindesthöhe festlegen, sondern wir sollten die maximale Höhe festlegen. Wenn es zu einem Kompromiss kommt, wird dieser also darin bestehen, dass man

die Variante des Bundesrates, der eine maximale Dauer von drei Jahren vorsieht, auf fünf Jahre anhebt.

Dementsprechend bitte ich den Ständerat, bei seiner vorherigen Haltung zu bleiben und die Lösung des Bundesrates vorzusehen. Es ist dann allenfalls im Rahmen der nächsten Behandlung noch möglich, einen Kompromiss zu suchen, indem man, wie ich es vorhin erwähnt habe, die Maximaldauer, die in den Kantonen vorgesehen werden kann, von drei auf fünf Jahre heraufsetzt.

Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es wurde gesagt: Heute gibt es kantonale Wohnsitzfristen zwischen zwei und zwölf Jahren, und man war sich einig, dass das so nicht geht. Je nachdem, in welchem Kanton man wohnt, ist die Wohnsitzfrist eine ganz andere. Die Unterschiede sind zu gross, man möchte hier eine Harmonisierung.

Ich darf Ihnen sagen, dass das, was Ihnen der Bundesrat vorschlägt, in der Vernehmlassung auf breite Akzeptanz gestossen ist: Zwanzig Kantone haben eine definierte Obergrenze unterstützt. Die Frage ist jetzt, was man vorschreiben will. Mit dem Beschluss des Nationalrates sagt man nicht nur, wie lange die Mindestaufenthaltsdauer des Kantons maximal sein darf, sondern man setzt auch noch eine Untergrenze. Kein Kanton hat jedoch verlangt, dass der Bund vorschreibt, wie lange die Mindestaufenthaltsdauer sein muss, die Kantone sind eigentlich der Meinung, dass sie das selber herausfinden können. Wenn sie nun der Meinung sind, zwei Jahre würden genügen, um festzustellen, ob jemand integriert ist und ob die Voraussetzungen erfüllt sind, dann frage ich mich schon, ob das Parlament ihnen wirklich sagen muss, zwei Jahre seien nicht genug, sie könnten das gar nicht beurteilen, es müssten mindestens drei Jahre sein. Hier stellt sich schon die Frage, ob man den Kantonen auch noch die Mindestaufenthaltsdauer vorschreiben soll, obwohl sie das gar nicht gefordert haben. Hingegen haben es die Kantone breit unterstützt, dass man eine maximale Mindestaufenthaltsdauer festlegt. Da schlagen wir Ihnen drei Jahre vor, was wie gesagt breite Unterstützung gefunden hat. Ich sage Ihnen einfach, wie es in der Vernehmlassung getönt hat. Von daher frage ich mich, ob Sie wirklich gegen die Kantone legiferieren wollen.

Etwas möchte ich zuhanden des Amtlichen Bulletins allerdings noch hinzufügen, weil die Formulierung des Nationalrates etwas unklar ist – wir haben es in der Kommission aber, glaube ich, geklärt –: Eine «Mindestaufenthaltsdauer von drei bis fünf Jahren» bedeutet, dass die Mindestaufenthaltsdauer mindestens drei und maximal fünf Jahre beträgt. Das müsste vielleicht noch geklärt werden, aber ich glaube, inhaltlich gibt es da keine Differenzen mehr.

Der Antrag der Kommissionsmehrheit bzw. Ihr ursprünglicher Entscheid ist aus Sicht des Bundesrates die bessere Lösung. Ich bitte Sie deshalb, bei Ihrem ursprünglichen Entscheid zu bleiben und den Bundesrat zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 22 Stimmen
 Für den Antrag der Minderheit ... 18 Stimmen
 (1 Enthaltung)

Art. 20 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 20 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 33 Abs. 1 Bst. b

Antrag der Mehrheit

Festhalten

Antrag der Minderheit

(Föhn, Engler, Minder)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 33 al. 1 let. b

Proposition de la majorité

Maintenir

Proposition de la minorité

(Föhn, Engler, Minder)

Adhérer à la décision du Conseil national

Cramer Robert (G, GE), pour la commission: A l'article 33 alinéa 1 lettre b, il est question de la durée de séjour qui est prise en compte lors du dépôt d'une demande de naturalisation. Le projet du Conseil fédéral prévoit de reconnaître la durée de séjour qui aura été passée au titre d'une admission provisoire. Le Conseil national propose de biffer cet élément. Notre conseil a jusqu'ici toujours décidé en faveur de la version du Conseil fédéral. Pourquoi? Pour une raison extrêmement simple: il ne sert à rien de dire qu'il faut avoir passé huit ans en Suisse pour demander la naturalisation, comme le prévoit l'article 9, si dans le même temps, on ne veut pas reconnaître la durée du séjour passé au bénéfice de l'admission provisoire. Il faut comprendre qu'indépendamment de l'admission provisoire, le premier titre de séjour qu'aura une personne souhaitant acquérir la nationalité suisse est le permis d'établissement. Dans tous les cas, il faut un permis d'établissement pour pouvoir demander la nationalité suisse. Très concrètement, cela signifie qu'une personne qui passera un certain nombre d'années au bénéfice de l'admission provisoire et qui obtiendra ensuite peut-être un permis d'établissement pourra demander la nationalité suisse sur la base de son permis d'établissement.

Si vous estimez que le temps passé au bénéfice de l'admission provisoire ne compte pas, cela signifie que le décompte commencera au moment de l'octroi du permis d'établissement. Ce n'est donc plus huit ans de séjour en Suisse que l'on va demander avant de pouvoir déposer une demande, mais probablement quinze ou vingt ans. Le problème se pose là. Il faut se souvenir que la règle fondamentale de tout ce nouveau droit sur la nationalité est l'intégration, qui est jugée au moment du dépôt de la demande. Les questions de délai sont formelles. Cela n'a pas beaucoup de sens de rendre ces questions formelles lourdes de façon exagérée avant même d'examiner le fond du dossier, c'est-à-dire de passer à l'examen des qualités du candidat et de son intégration.

C'est la raison pour laquelle la Commission des institutions politiques, par une décision claire de 7 voix contre 3 et 2 abstentions, vous propose d'en rester au texte du Conseil fédéral et au texte issu de nos débats du 25 septembre dernier.

Föhn Peter (V, SZ): Für mich stellt sich auch bei diesem Artikel die Frage, ob wir diesem Gesetz zum Erfolg verhelfen wollen oder eben nicht. Es ist für mich schon eine wichtige Angelegenheit; am liebsten würde ich eine Grundsatzdiskussion betreffend diesen Status der vorläufigen Aufnahme führen.

Ich denke hier insbesondere an die Personen aus dem Balkan, die heute noch mit dem Status der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz leben – das kann es grundsätzlich doch nicht sein! Wenn Syrer heute diesen Status bekommen, ist das absolut verständlich und richtig, denn eine vorläufige Aufnahme bedeutet nichts anderes, als dass diese Leute wieder in ihr Land zurückkehren müssen, wenn dort Ruhe eingekehrt ist. Es ist nach wie vor ein Asylantenstatus. Die vorläufige Aufnahme darf also nie darauf ausgerichtet sein, dass die Mehrheit dieser Leute hier in der Schweiz bleiben darf und gar noch unmittelbar eingebürgert werden könnte. Meiner Meinung nach werden diese Personen sonst doppelt belohnt. Ihre Aufenthaltsbewilligung wird eigentlich mit dem Ziel verlängert, dass sie wieder zurückkehren. Heute hätten gerade die Personen aus dem Balkan einen

Auftrag, in ihrem Land Aufbauarbeit zu leisten; dann müssten wir vielleicht ein bisschen weniger machen. Man ist ihnen schon entgegengekommen, indem sie in diesen Status versetzt wurden. Sonst soll sich jeder Asylant um den Status der vorläufigen Aufnahme bemühen, dann geht es ihm am besten. Dann kann er sich diese Jahre anrechnen lassen und sich wesentlich schneller einbürgern lassen.

Ich bitte Sie, hier dem Nationalrat zu folgen. Das ist nämlich ein Knackpunkt für unsere Leute, für die Leute allgemein. Es ist sehr einfach zu erklären und vor allem mit Zahlen zu belegen. Die Zahl der Leute aus dem Balkan, die noch im Status der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz leben, hat mich äusserst überrascht; es sind nicht nur einige Dutzend oder einige Hundert, es sind wesentlich mehr, und es versteht wohl niemand, dass dem so ist.

Deshalb bitte ich Sie dringend, hier der Minderheit und dem Nationalrat zu folgen.

Janiak Claude (S, BL): Wenn ich Herrn Föhn höre, habe ich immer den Eindruck, wir sprächen von etwas ganz anderem. Wer sich einbürgern lassen will, muss eine Niederlassungsbewilligung haben; bis man diese bekommt, braucht es einiges, das wissen Sie. Jetzt geht es hauptsächlich darum, ein Zeichen gegenüber der Jugend zu setzen. Mit der Voraussetzung einer Niederlassungsbewilligung sind die Hürden für eine Einbürgerung bereits hoch; man will nun insbesondere auch bei Jugendlichen dafür sorgen, dass sie früh von der Möglichkeit profitieren können, sich einbürgern zu lassen.

Sie, Herr Föhn, reden immer von den Leuten aus dem Balkan. Es gibt auch Leute aus dem Balkan, die eine Niederlassungsbewilligung haben und die anständig sind, die sich nichts haben zuschulden kommen lassen, die integriert sind. Da liegt doch nicht das Problem. Wir reden hier von den formellen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit man ein Gesuch stellen kann; anschliessend muss man erst noch zeigen, dass man integriert ist. Wie da die Voraussetzungen sind, wissen wir auch.

Es ist ein ganz schlechtes Zeichen, wenn man diese Anrechnung abschafft, insbesondere auch Jugendlichen gegenüber. Dann wird die Hürde noch einmal sehr viel höher. Wir haben doch alles Interesse daran, dass Jugendliche eingebürgert werden. Sie müssen, wenn sie ein Gesuch stellen – ich habe es bereits gesagt –, alle materiellen Voraussetzungen, über die wir schon mehrfach gesprochen haben, erfüllen.

Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zu folgen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich möchte nochmals in Erinnerung rufen, wie die heutige gesetzliche Lage aussieht: Wenn eine Person heute ein Einbürgerungsgesuch stellt, was sie nach zwölf Jahren tun kann, dann ist zum Beispiel die Zeit, die sie als Asylbewerberin in der Schweiz verbracht hat – das dauert zum Teil lange, wie man weiß –, anrechenbar. Es sind auch die Jahre anrechenbar, die sie als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz gelebt hat. Alle Jahre, die sie mit einem rechtmässigen Aufenthaltsstatus – «rechtmässig», sage ich – in der Schweiz verbracht hat, sind anrechenbar.

Das will der Bundesrat ändern. Er hat Ihnen vorgeschlagen, dass die Jahre, in denen ma-rechtmässig als Asylbewerber hier ist, nicht mehr angerechnet werden können. Die Frage, ob auch die Jahre, die man als vorläufig Aufgenommener hier ist, nicht mehr angerechnet werden können, ist der Konflikt. Sie haben da letztes Mal wie der Bundesrat entschieden, dass diese Zeit anrechenbar bleiben soll. Warum ist das sinnvoll? Mit dem 2008 in Kraft getretenen Ausländergesetz hat das Parlament entschieden, dass der Rechtsstatus der vorläufig Aufgenommenen verbessert werden soll. Der Bund bezahlt den Kantonen heute für jeden vorläufig Aufgenommenen eine Integrationspauschale. Warum macht er das? Er macht es, weil er davon ausgeht, dass viele der vorläufig Aufgenommenen eben doch längere Zeit hierbleiben. Ich komme nachher auf die Kriegssituation zurück, die Herr Föhn erwähnt hat. Man hat damals auch ent-

schieden, dass man den Familiennachzug zulassen will. Das ist ein ganz klares Zeichen. Den Familiennachzug zulassen heisst, die Person bleibt nicht bloss noch drei, vier Monate oder ein halbes Jahr hier und geht dann zurück; vielmehr geht man eben davon aus, dass es eine Zeit dauert. Man hat auch gesagt, solche Personen sollen erwerbstätig sein dürfen. Es war also eine klare Aussage des Parlamentes, dass der Status der vorläufigen Aufnahme nicht als kleine Verlängerung angeschaut wird, die erfolgt, bevor die Leute wieder weg sind.

Warum wird jemand überhaupt vorläufig aufgenommen? Es handelt sich um Personen, welche die Asylgründe gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention nicht erfüllen, wonach sie persönlich an Leib und Leben bedroht sind. Glauben Sie, dass die Leute, die jetzt aus Syrien fliehen, alle persönlich an Leib und Leben bedroht sind? Es ist so, dass heute viele Menschen aus Syrien fliehen, ohne dass sie individuell verfolgt sind. Sie fliehen aber aus einer Situation, in der sie nicht mehr leben können.

Die Flüchtlingslager in den Nachbarstaaten Syriens werden zu 70 Prozent von Frauen und Kindern bewohnt. Ja, es kann sein, und es ist so, dass die meisten dieser Kinder nicht individuell an Leib und Leben bedroht sind und deshalb den Flüchtlingsstatus nicht erfüllen würden. Wenn sie die Flucht aber bis hierher schaffen, dann ist es auch eine Tatsache, dass sie in den nächsten Wochen, Monaten und wahrscheinlich auch Jahren nicht zurückgehen. Wenn wir wissen, dass sie hier sind und voraussichtlich noch längere Zeit hier sein werden, dann ist es in unserem Interesse – das Parlament hat 2008 auch so entschieden –, sie nicht einfach in einer Asylunterkunft zu behalten und so zu tun, als ob sie nächstens zurückgehen. Es ist vielmehr in unserem Interesse, ihnen zu sagen: «Okay, ihr seid jetzt einmal hier. Ihr seid nicht individuell an Leib und Leben bedroht, deshalb bekommt ihr den Flüchtlingsstatus nicht. Wir gehen aber davon aus, dass ihr längere Zeit hierbleibt, und deshalb wollen wir, dass ihr euch auch integriert.» Das tun auch die meisten Leute.

Herr Ständerat Föhn sagt, dass es immer noch Leute aus dem Balkan gibt, die hier sind. Ja, es gab auf dem Balkan Dörfer, die gar nicht mehr existieren. Sie können den Leuten zwar sagen, sie sollen jetzt zurückgehen und helfen, Aufbauarbeiten zu leisten, es ist aber eine Tatsache, dass es heute auch Situationen gibt, in denen eine Rückführung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Diese drei Kriterien sind jeweils zu beachten.

Sie sagen, dass diese Jahre der Integration wichtig sind und dass wir etwas dafür tun, weil wir wissen, dass diese Leute in vielen Fällen längere Zeit hierbleiben. Sagen wir es auch ehrlich: Ein Teil von Ihnen wird immer hierbleiben. Frühestens nach zehn Jahren bekommen sie dann eine Niederlassungsbewilligung. Herr Ständerat Janiak hat es gesagt: Sie brauchen eine Niederlassungsbewilligung. Dann stellen sie nach dreizehn Jahren oder vielleicht nach fünfzehn Jahren ein Einbürgerungsgesuch – und dann sagt man ihnen, dass die Zeit der vorläufigen Aufnahme jetzt neu nicht mehr angezählt wird, obwohl sie sich auch in dieser Zeit angestrengt haben, um überhaupt eine Niederlassungsbewilligung zu bekommen.

Die Verschärfung, dass wir die Zeit, während der jemand als Asylbewerber hier gelebt hat, nicht mehr anrechnen, kann ich unterstützen. Jetzt aber, weil einem die vorläufige Aufnahme schon lange ein Dorn im Auge ist, zu sagen, man putze diese vorläufige Aufnahme einfach weg, ist keine ko-härente Politik. Es ist mir bewusst, dass im Nationalrat und auch bei Ihnen immer wieder zur Diskussion steht, diesen Status der vorläufigen Aufnahme anzuschauen. Man fragt sich, ob man hier die richtigen Signale gibt, ob man das, was möglich ist, macht, um die Leute auch wieder zurückzuführen, wenn die vorläufige Aufnahme nicht mehr gerechtfertigt ist. Ich habe gesagt, dass wir bereit sind, diesen Status anzuschauen. Man kann nun aber nicht einfach in einem Gesetz sagen, dass diese Zeit nicht mehr anrechenbar sei, nur weil Sie den Status der vorläufigen Aufnahme einmal generell anzuschauen wollen.

Die nationalrätliche SPK hat eine Subkommission eingesetzt, welche daran ist, diesen Status anzuschauen. Ich bitte Sie schon sehr, das hier jetzt nicht einfach plötzlich in einem Gesetz zu verankern! In diesem Sinne, auch im Sinne der Kohärenz und der richtigen Signale, die Sie immer geben wollen, sagen Sie doch den vorläufig Aufgenommenen, die sich bemühen, sich zu integrieren: Eure Zeit, eure Bemühungen werden angerechnet, wenn ihr dannzumal, nach fruestens zehn oder sogar zwölf Jahren, überhaupt ein Einbürgerungsgesuch stellen könnten.

Ich bitte Sie, die Mehrheit Ihrer Kommission und damit den Bundesrat zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen
 Für den Antrag der Minderheit ... 14 Stimmen
 (0 Enthaltungen)

Art. 36 Abs. 5, 6

Antrag der Kommission
 Festhalten

Art. 36 al. 5, 6

Proposition de la commission
 Maintenir

Angenommen – Adopté

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

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

Antrag der Kommission
 Festhalten

Ch. II ch. 1 art. 61 al. 1 let. e

Proposition de la commission
 Maintenir

Angenommen – Adopté

11.431

Parlamentarische Initiative
Rechsteiner Paul.
Rehabilitierung
administrativ versorger Menschen
Initiative parlementaire
Rechsteiner Paul.
Réhabilitation des personnes
placées par décision administrative

Zweitrat – Deuxième Conseil

Bericht RK-NR 06.09.13 (BBI 2013 8639)
 Rapport CAJ-CN 06.09.13 (FF 2013 7749)
 Stellungnahme des Bundesrates 13.11.13 (BBI 2013 8937)
 Avis du Conseil fédéral 13.11.13 (FF 2013 8019)
 Nationalrat/Conseil national 04.12.13 (Erstrat – Premier Conseil)
 Ständerat/Conseil des Etats 10.03.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
 Nationalrat/Conseil national 11.03.14 (Differenzen – Divergences)
 Nationalrat/Conseil national 21.03.14 (Schlussabstimmung – Vote final)
 Ständerat/Conseil des Etats 21.03.14 (Schlussabstimmung – Vote final)

Rehabilitiert werden sollen all jene Menschen, die bis zur Aufnahme der Bestimmungen über den fürsorgerischen Freiheitsentzug ins ZGB im Jahre 1981 von Verwaltungsbehörden zwangsweise, ohne Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde, in für sie oftmals ungeeignete Institutionen – vielfach Strafanstalten – eingewiesen wurden. Davon waren vor allem Jugendliche betroffen, denen Arbeitsscheu, ein lasterhafter Lebenswandel oder Liederlichkeit nachgesagt wurden. Anknüpfungspunkt für so rigide Massnahmen, die der Nach- oder Arbeitserziehung dienen sollten, war eine behauptete sozial auffällige, als störend empfundene Lebensweise.

Was können wir aus der heutigen Perspektive, mit dem Wissen von heute und den aktuellen gesellschaftlichen Wertvorstellungen, als Gesetzgeber für die Betroffenen überhaupt noch tun? Stellvertretend für die Politik und damit auch für den Gesetzgeber haben die Bundesrätinnen Widmer-Schlumpf und Sommaruga an Gedenkanlässen die Opfer einfühlsam um Verzeihung und damit um Entschuldigung für erlittenes Leid und Unrecht gebeten, das ihnen aus der Anwendung früheren Rechts widerfahren ist. Sie, Frau Bundesrätin Sommaruga, haben dabei die Betroffenheit von heute sehr treffend auf den Punkt gebracht, indem Sie ausführten: «Es geht hier also nicht nur um Opfer und Täter. Es geht um uns alle. Denn Wegschauen ist auch eine Handlung. Wer wegschaut und nicht wissen will, stellt sich blind. Und nichts ist gefährlicher für eine Gesellschaft als blinde Flecken. Eine Gesellschaft, die sich den unangenehmen Kapiteln ihrer Vergangenheit nicht stellt, läuft aber Gefahr, dieselben Fehler wieder zu machen – heute oder morgen. Das heisst: Wie reif eine Gesellschaft ist, zeigt sich daran, wie sie mit ihrer Vergangenheit umgeht. Deshalb soll dieser Tag auch ein Bekenntnis sein: ein Bekenntnis zum Hinschauen und ein Aufruf gegen das Verdrängen und Vergessen.» Sie haben mit dieser Formulierung treffend zum Ausdruck gebracht, weshalb uns das alle und auch heute noch etwas angeht.

Wir sind uns aber alle einig: Mit dem heutigen Verständnis von Fürsorge und Begleitung gefährdet Kinder und Jugendlicher sind diese die Persönlichkeitsrechte der Minderjährigen missachtenden Verfahren und Vollzugsformen von damals in keiner Art zu vereinbaren. Sie sind wohl nur mit den damaligen Moralvorstellungen erklärbar und wirken ansonsten nur höchst befremdlich. Anstatt Verständnis, menschliche Wärme und Beistand – so äusserte sich der Präsident der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz anlässlich des Gedenkanlasses in Hindelbank – erfuhren die damaligen Schutzbedürftigen unter diesem Regime Zurückweisung, Isolation und Bestrafung für nichtbegangenes Unrecht. Sie hatten nebst der ohnehin schwer zu tragenden persönlichen Bürde schwierigster Lebensumstände die Isolation in einem straforientierten Umfeld und die damit verbundene Stigmatisierung auszuhalten – für sich allein schon eine unerträgliche Erfahrung.

Der Gesetzgeber hat denn zwischenzeitlich auch Abhilfe geschaffen und entsprechend unseren modernen Vorstellungen die gesetzlichen Grundlagen auf verschiedenen Ebenen angepasst. Administrative Versorgungen sind seit spätestens 1981 nicht mehr möglich. Der Schutz und die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen wurden mit dem Inkrafttreten des neuen Kindesrechts im Jahre 1978 umfassend geregelt. Der Rechtsschutz der Betroffenen wurde kontinuierlich ausgebaut. Die Rechte der Kinder und Jugendlichen sind auf überstaatlicher Ebene in der von der Schweiz ratifizierten UN-Kinderrechtskonvention sowie auf Verfassungs- und Gesetzesstufe verankert und garantiert. Die Anhörung der Betroffenen geniesst heute formalrechtlich einen hohen Stellenwert. Mit dem erst jüngst erfolgten Inkrafttreten des neuen Erwachsenen- und Kinderschutzrechts werden zudem neu auch interdisziplinäre Fachbehörden für die Entscheidungen im Kindes- ebenso wie im Erwachsenenschutzrecht zuständig sein.

Das alles ändert indessen bei den verschiedenen Betroffenen nichts am im Rahmen der damaligen Ordnung und in Ausübung – sagen wir es einmal so – verirrter Moralvorstellungen verursachten Leid. Worte können diese Verletzungen

Engler Stefan (CE, GR), für die Kommission: Über den Weg einer parlamentarischen Initiative verlangte unser Ständeratskollege Paul Rechsteiner im Jahre 2011, damals noch Mitglied des Nationalrates, den Erlass eines Gesetzes zur Rehabilitierung sogenannt administrativ versorger Menschen.