Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament

Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

90.257 Parlamentarische Initiative (Ducret). Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer

90.257 - Note de synthèse

Résumé

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

Parlamentarische Initiative (Ducret). Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer

Rapport de la Commission des institutions politiques (CIP-CN): 09.09.1993 (FF 1993 III, 1318 / BBl 1993 III, 1388)
Avis du Conseil fédéral: 19.9.1994 (FF 1995 II, 469 / BBl 1995 II, 493)

Situation initiale

L'initiative parlementaire Ducret (C, GE) visait à abaisser de 12 ans à 6 ans la durée minimale de séjour en Suisse nécessaire pour pouvoir déposer une demande de naturalisation. Le Conseil national ayant donné suite à cette initiative, la Commission des institutions politiques, qui s'était majoritairement ralliée à l'initiative, s'est attelée à la mise sur pied d'un projet concret. Après que les cantons eurent refusé en votation populaire le 12 juin 1994 le projet de naturalisation facilitée des jeunes étrangers, la commission est tombée d'accord par 12 voix contre 7 sur un abaissement de la durée de séjour de 12 à 8 ans. Elle a proposé par ailleurs que les années passées en Suisse entre 10 et 20 ans révolus comptent double, la durée du séjour ne devant toutefois pas être inférieure à 6 ans. Matériellement, ce projet ne présente pas de différence par rapport à la situation actuelle.

Délibérations

CN	31.01.1992	BO 190 (donner suite)
CN	04.10.1995	BO 2076
CE	11.12.1996	BO 1135
CN	19.03.1997	BO 367
CE	29.04.1997	BO 390
CN	05.06.1997	BO 1016
CE	12.06.1997	BO 569
CN	18.06.1997	BO 1286 (selon décisions de la conférence de conciliation)
CE	18.06.1997	BO 657 (selon décisions de la conférence de conciliation)
CN / CE	20.06.1997	Votations finales (170:0 / 41:0)

Comme on pouvait s'y attendre, le projet a rencontré une certaine opposition au **Conseil national**, quelques députés brandissant même la menace du référendum. Tout en manifestant sa compréhension pour la proposition de la commission, le conseiller fédéral Arnold Koller s'est prononcé contre un abaissement de la durée du séjour, expliquant que la démocratie directe supposait le respect des décisions du peuple, même négatives. Le rapporteur Eugen David (C, SG) a répliqué en indiquant que la commission respectait précisément le verdict populaire, puisqu'il tenait compte davantage du «oui» du peuple que du «non» des cantons. Le National a suivi la majorité de la commission en rejetant par 113 voix contre 45 une proposition de non-entrée en matière émanant d'une minorité de la commission. Dans le cadre du vote final, le projet a été approuvé par 101 voix contre 46.

Au **Conseil des Etats**, la majorité de la Commission des institutions politiques a proposé de s'en tenir au droit en vigueur. Une minorité placée sous l'égide de Pierre Aeby (S, FR) a présenté une proposition visant à ce que les cantons puissent abaisser la durée du séjour de 12 ans à 8 ans. Déjà soumise au Conseil national, mais sans succès, cette proposition a été de nouveau rejetée par 21 voix contre 13.

Le **Conseil national** s'est décidé en faveur de la proposition de compromis – solution fédéraliste - précédemment rejetée. C'est d'abord la proposition de la minorité I qui l'a emporté (approbation du Conseil

des Etats) sur la proposition de la minorité II (s'en tenir à la décision actuelle). La Chambre du peuple s'est ensuite ralliée à la majorité par 94 voix contre 64.

Par la suite les deux Chambres ont maintenu leur décision, de sorte qu'une conférence de conciliation a dû se réunir. Celle-ci s'est prononcée en faveur de la décision du Conseil des Etats. De la sorte, rien ne change en ce qui concerne la durée de séjour pour obtenir la naturalisation. Par contre, environ 10 000 à 20 000 personnes, nées de mères suisses, pourront profiter de l'occasion offerte d'obtenir une naturalisation facilitée.

1. Uebersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations

× 86/90.257 *n* **Ducret. Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer** (03.10.1990)

Gemäss Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes und Artikel 27 des Geschäftsreglementes 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 sowie alle anderen Fristen der Wohnsitzdauer dieses Gesetzes 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.

NR/SR *Staatspolitische Kommission*

13.05.1991 Bericht der Kommission NR
31.01.1992 Nationalrat. Der Initiative wird Folge gegeben.

Siehe Geschäft 95.3078 Mo. SPK-NR (90.257)

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz)

09.09.1993 Bericht der Kommission NR (BBl 1993 III, 1388)
19.09.1994 Stellungnahme des Bundesrates (BBl 1995 II, 493)
04.10.1995 Nationalrat. Gemäss Anträgen der Kommission
11.12.1996 Ständerat. Abweichend.
19.03.1997 Nationalrat. Abweichend.
29.04.1997 Ständerat. Abweichend.
05.06.1997 Nationalrat. Abweichend.
12.06.1997 Ständerat. Abweichend.
18.06.1997 Nationalrat. Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
18.06.1997 Ständerat. Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.
20.06.1997 Nationalrat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.
20.06.1997 Ständerat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.
Bundesblatt 1997 III 931; Ablauf der Referendumsfrist: 9. Oktober 1997

× 86/90.257 *n* **Ducret. Acquisition de la nationalité suisse. Conditions de résidence** (03.10.1990)

Conformément aux articles 21bis 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.

CN/CE *Commission des institutions politiques*

13.05.1991 Rapport de la commission CN
31.01.1992 Conseil national. Décidé de donner suite à l'initiative.

Voir objet 95.3078 Mo. CIP-CN (90.257)

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité)

09.09.1993 Rapport de la commission CN (FF 1993 III, 1318)
19.09.1994 Avis du Conseil fédéral (FF 1995 II, 469)
04.10.1995 Conseil national. Conforme au projet de la commission
11.12.1996 Conseil des Etats. Divergences.
19.03.1997 Conseil national. Divergences.
29.04.1997 Conseil des Etats. Divergences.
05.06.1997 Conseil national. Divergences.
12.06.1997 Conseil des Etats. Divergences.
18.06.1997 Conseil national. Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
18.06.1997 Conseil des Etats. Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
20.06.1997 Conseil national. La loi est adoptée en votation finale.
20.06.1997 Conseil des Etats. La loi est adoptée en votation finale.
Feuille fédérale 1997 III 849; délai référendaire: 9 octobre 1997

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 Ausserrhoden), 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 Wirklichkeit 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 Kantonsebene 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 ungern 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 anderseits 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 unterschiedliche Wesensmerkmale 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 Kanadas 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

90.257

Parlamentarische Initiative (Ducret) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer

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

Zweite Phase – Deuxième étape

Siehe Jahrgang 1992, Seite 190 – Voir année 1992, page 190

Bericht und Gesetzentwurf der SPK-NR
vom 9. September 1993 (BBl III 1388)
Rapport et projet de loi de la CIP-CN
du 9 septembre 1993 (FF III 1318)

Stellungnahme des Bundesrates
vom 19. September 1994 (BBl 1995 II 493)
Avis du Conseil fédéral
du 19 septembre 1994 (FF 1995 II 469)

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

Neuer Antrag der Kommission
Mehrheit
Eintreten
Minderheit
(Steinemann, Ruf)
Nichteintreten

Nouvelle proposition de la commission
Majorité
Entrer en matière
Minorité
(Steinemann, Ruf)
Ne pas entrer en matière

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Wir behandeln hier eine parlamentarische Initiative, die seit nunmehr fünf Jahren vor diesem Rat anhängig ist, die parlamentarische Initiative Ducret betreffend Erwerb des Schweizer Bürgerrechts, Aufenthaltsdauer.
Dieses Geschäft hat deswegen eine sehr lange Behandlungsdauer hinter sich, weil am Bürgerrechtsgesetz vor zirka zwei Jahren, wie Sie wissen, eine Änderung vorgenommen werden sollte, indem eine erleichterte Einbürgerung für Jugendliche vorgesehen war. Über diese erleichterte Einbürgerung hat im Juni 1994 eine Volksabstimmung stattgefunden. Das Volk hat zu dieser erleichterten Einbürgerung ja gesagt, die Stände haben sie aber abgelehnt. Diese politische Ausgangslage hat in der Kommission nochmals zu einer sehr vertieften Auseinandersetzung mit dieser Initiative geführt.
Was will diese parlamentarische Initiative? Sie zielt in erster Linie darauf ab, die Frist der ordentlichen Einbürgerung, die

heute auf zwölf Jahre festgesetzt ist, auf sechs Jahre zu verkürzen. Für diese Frist – und das möchte ich vorwegschikken – ist wesentlich, dass sie dem Einbürgerungswilligen keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung in der Schweiz gibt. Es ist also nicht so, dass derjenige, der sich heute zwölf Jahre in der Schweiz aufgehalten hat, einen Rechtsanspruch darauf hätte, in der Schweiz eingebürgert zu werden. Diese schweizerische – oder bundesrechtliche – Einbürgerungsbewilligung ist nur eine Voraussetzung dafür, dass nachher im Kanton und in der Gemeinde überhaupt eingebürgert werden kann. Das heisst, ein Schweizerbürger wird der Bewerber erst dann, wenn auch die Gemeinde und der Kanton in ihrem Einbürgerungsverfahren zugestimmt haben. Und Sie wissen, dass die Kantone und Gemeinden in der Schweiz unabhängig vom bundesrechtlichen Erfordernis eigene Wohnsitz- und Eignungsvorschriften erlassen können, dies auch tun und für ihre entsprechenden Entscheide zum Teil sehr hohe Gebühren erheben. Mit andern Worten, die Einbürgerungshürden in der Schweiz sind auf drei Ebenen gestaffelt, und wir behandeln hier nur diejenige, die das Bundesrecht betrifft. Es ist auch nicht so, dass das Überwinden der Hürde des Bundesrechts überhaupt einen Einbürgerungsanspruch ergibt – das möchte ich unbedingt festgehalten haben –, sondern sie ist nur Voraussetzung, dass die Kantone und Gemeinden überhaupt einbürgern können.
Diese Frist will Kollege Ducret nun von 12 auf 6 Jahre herabsetzen. Das mag auf den ersten Blick als ein sehr grosser Schritt angesehen werden, ich bitte Sie aber zu bedenken, dass das Bürgerrechtsgesetz von 1903, der Vorgänger des heutigen Gesetzes, bereits eine bundesrechtliche Frist von 6 Jahren verlangt hatte. Mit anderen Worten: Von 1903 bis 1952 galt in der Schweiz eine Frist von 6 Jahren. 1952 – nach dem Zweiten Weltkrieg – hat der eidgenössische Gesetzgeber diese Frist auf 12 Jahre verdoppelt. Herr Ducret möchte mit seiner Initiative zurück zum alten Recht und die Frist von 6 Jahren wiedereinführen.
In diesem Zusammenhang ist auch noch auf den internationalen Vergleich hinzuweisen. Die Schweiz hat mit 12 Jahren die höchste Einbürgerungsdauer aller europäischen Länder in unserem Umfeld. Ich möchte einige Beispiele aufzählen: Für Frankreich, Italien, Belgien, Grossbritannien, Schweden, die Niederlande, Luxemburg, Finnland und Norwegen gilt eine Einbürgerungsfrist von 5 Jahren, wobei man bedenken muss, dass in jenen Ländern dann die zweite und dritte Hürde auf Kantons- und Gemeindestufe nicht mehr anschliessen. Portugal hat eine Frist von 6 Jahren, Dänemark eine von 7 Jahren. Lediglich Spanien, Österreich und Deutschland besitzen eine strengere Gesetzgebung, die Frist liegt im Moment bei 10 Jahren. Dieser Antrag liegt also grundsätzlich in der Richtung des europäischen Rechtes.
Die Kommission hatte sich vor der Volksabstimmung dem Anliegen von Kollege Ducret ursprünglich mehrheitlich angeschlossen. Nach der Volksabstimmung wurde die Diskussion neu aufgenommen, und die Kommission hat sich dann mit 12 zu 7 Stimmen auf den Vorschlag geeinigt, den Sie jetzt auf der Fahne vor sich haben, nämlich die Verkürzung der bundesrechtlichen Frist von 12 auf 8 Jahre. Die Festsetzung der ordentlichen Einbürgerungsfrist ist der Kernpunkt dieser Vorlage.
Weiter finden Sie in Artikel 15 Absatz 2 die Regelung der Doppelzählungen bei Jugendlichen. Hier wird eingefügt, dass auch bei Jugendlichen mindestens eine Dauer von 6 Jahren erfüllt sein muss, wenn wir diese Frist gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit jetzt auf 8 Jahre verkürzen. Das ist materiell keine Änderung gegenüber dem heutigen Zustand, wir wollen nur, dass diese 6 Jahre auf keinen Fall unterschritten werden, auch nicht bei Jugendlichen zwischen 10 und 20 Jahren. Diese 6 Jahre sollen in jedem Fall bundesrechtlich die Mindestgrenze sein.
Ich möchte nochmals ganz klar hervorheben, dass es sich nur um die bundesrechtliche Hürde handelt und dass die Kantone und Gemeinden noch ihre eigenen Hürden aufstellen. Aber – und das war die grundsätzliche Überlegung der Kommission – der Bund soll nicht so hohe Hürden für jene Kantone schaffen, die ihren Einwohnern im Grundsatz eine Einbürgerung nach kürzerer Aufenthaltsdauer ermöglichen wollen.
Der zweite Artikel, der zur Diskussion steht, ist Artikel 31. Hier geht es um eine geringfügige Änderung der Einbürgerungsfrist des Kindes eines schweizerischen Elternteils, das aber noch eine ausländische Staatsbürgerschaft hat. Hat ein ausländisches Kind einen schweizerischen Vater, soll die Einbürgerungsfrist nach Vollendung des 22. Altersjahres von 5 auf 3 Jahre verkürzt werden.
Diese Bestimmung, die in der Kommission unbestritten war und die auch vom Bundesrat nicht bestritten wird, zielt darauf ab, die Familieneinheit im Bürgerrecht möglichst zu wahren.
Schliesslich gibt Artikel 58a zu wenig Bemerkungen Anlass. In dieser Bestimmung wird eine redaktionelle Anpassung vorgenommen: Für Kinder, die im Ausland geboren wurden, wird in Absatz 2bis festgelegt, dass sie, unabhängig davon, ob sie im Ausland oder in der Schweiz gelebt haben, vorzeitig ein Gesuch um Einbürgerung stellen können.
Diese Bestimmungen sind der wesentliche Inhalt dieser Vorlage. Der wesentlichste Artikel ist Artikel 15. Wenn Herr Leuba seinen Abänderungsantrag formuliert und der Vertreter der Minderheit gesprochen hat, werde ich allenfalls noch auf jene Argumente eingehen.

Borel François (S, NE), rapporteur: Ce dossier est sur nos pupitres depuis quelques années déjà, puisque c'est le 3 octobre 1990 que l'initiative Ducret a été déposée et que vous y avez donné suite le 31 janvier 1992. Ensuite, la Commission des institutions politiques a rédigé un projet et vous a transmis un rapport qui date du 9 septembre 1993.
Pourquoi n'engager la discussion que maintenant? C'est parce la votation populaire à propos de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers devait avoir lieu, et qu'il convenait d'attendre le résultat de cette votation pour entrer en matière sur une modification de la législation, comme cela était demandé par l'initiative parlementaire Ducret.
Malheureusement, si le peuple suisse a accepté la naturalisation facilité des jeunes étrangers, les cantons l'ont refusée, ce qui a amené le Conseil fédéral à estimer qu'il fallait en rester au statu quo et la commission à réviser quelque peu sa position et à modifier son projet. Vous avez reçu un rapport écrit et je n'insisterai maintenant que sur les points où la commission a changé d'opinion entre le moment où ce rapport écrit a été rédigé et aujourd'hui.
Je rappellerai d'abord que le droit fédéral, qui fixe une durée minimale de séjour pour les étrangers demandant la naturalisation, n'accorde pas un droit à la naturalisation. Ce sont les communes, puis les cantons qui accordent la naturalisation. Ils sont libres de le faire, d'une part dans les cas particuliers, et d'autre part de fixer leurs propres critères, notamment la durée de séjour dans le pays, dans le canton, dans la commune. L'initiative parlementaire Ducret demandait de réduire de moitié la norme fédérale – passer de 12 ans à 6 ans – concernant la durée minimum de séjour des étrangers avant qu'ils puissent entamer une procédure de naturalisation. Ça peut sembler être un pas important. Je rappellerai simplement que l'initiative parlementaire Ducret propose d'en revenir à la situation que nous avions dans ce pays jusqu'en 1903. Revenir aux bonnes vieilles habitudes, ce n'est peut-être pas la moins mauvaise solution, et ça correspondrait en tout cas à la volonté exprimée par certains cantons de ne pas trop tarder avant de naturaliser certains ressortissants étrangers qui résident sur leur territoire.
C'est donc dans un esprit de fédéralisme que votre commission vous propose de donner partiellement suite à l'initiative parlementaire Ducret.
Pour ne pas donner l'impression de faire un pas trop important d'un coup, par 12 voix contre 7, la commission a décidé de ne réduire la durée de séjour exigée que de 12 ans à 8 ans, et non pas de 12 ans à 6 ans comme l'aurait souhaité la minorité.
Par contre, de manière très ferme, quasi à l'unanimité, la commission souhaite que la norme soit modifiée. Elle ne se rallie pas au point de vue du Conseil fédéral qui interprète le refus

des cantons comme la nécessité de ne rien toucher en matière de droit de la naturalisation ces prochaines années.
Je rappellerai, et c'est la conviction de la majorité de la commission, que le peuple suisse a accepté la naturalisation facilitée des jeunes étrangers, et que, si les cantons l'ont refusée, les considérations fédéralistes ont été pour beaucoup dans cette décision: les cantons veulent continuer à pouvoir légiférer comme ils l'entendent, y compris pour les jeunes étrangers. Or, cette norme fédérale que nous entendons modifier ne touche en rien les compétences cantonales, donc en rien le fédéralisme en matière de naturalisation.
C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission vous recommande d'entrer en matière sur son projet de ramener de 12 ans à 8 ans la durée du séjour en Suisse avant de pouvoir être naturalisé dans quelque canton que ce soit.
Nous avons aussi des modifications aux articles 31 et 58a. Mais là, la situation n'a pas changé par rapport au moment où nous avons rédigé le rapport écrit. Je vous renvoie donc à ce rapport.

Steinemann Walter (A, SG), Sprecher der Minderheit: Die SPK hat den Antrag auf Abschreibung dieser parlamentarischen Initiative mit 13 zu 5 Stimmen leider abgelehnt. Ich möchte Sie trotzdem bitten, und zwar aus voller Überzeugung, auf dieses Geschäft nicht einzutreten und das geltende Recht beizubehalten, wie es auch der Bundesrat wünscht.
Es gibt keinerlei zwingende Gründe, um von der heute gültigen und bewährten Regelung abzuweichen. In der Vergangenheit hatten wir verschiedene Volksentscheide zu ähnlichen Themen, bei denen jedesmal der klare Wille ersichtlich wurde, keine Erleichterungen für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts einzuführen respektive an der geltenden Regelung nichts zu verändern. Bitte nehmen Sie dies als Entscheidgrundlage, und zollen Sie den Volksentscheiden den nötigen Respekt, damit die Aussage «Die da oben in Bern machen doch sowieso, was sie wollen, Volksentscheide hin oder her» nicht immer wieder neu Gültigkeit bekommt.
Obwohl die Schweiz ein klares Einbürgerungsverfahren kennt, das den Ausländern vorschreibt, dass sie während mindestens 12 Jahren hier leben müssen, werden immer häufiger – auch von den Stimmberechtigten der Gemeinden – Gesuche von Ausländern abgelehnt, selbst dann, wenn diese sämtliche Voraussetzungen erfüllen. Eine Erklärung für den offensichtlichen Unmut in verschiedenen Gemeinden: Die Zahl der Einbürgerungswilligen verdoppelt sich fast innert Jahresfrist.
Nicht nur von uns, sondern vielerorts wird diese vorgesehene Erleichterung als viel zu grosszügig und zu weit gehend taxiert. Die Zunahme der Einbürgerungen ist jedoch nicht der einzige Grund für die Nein-Welle bei Abstimmungen über ähnliche Themen. In der Bevölkerung hat sich eine Angst ausgebreitet, die Angst nämlich, dass plötzlich fremde Leute aus fremden Kulturen und mit anderen Lebensgewohnheiten mitreden und mitbestimmen können, die oft überhaupt nicht integriert werden können oder wollen. Diese Angst empfinde ich als berechtigt, und sie muss von uns berücksichtigt werden. Auch spielen Namen von ausländischen Bewerbern, die kaum noch ausgesprochen werden können, sowie die Tatsache, dass lediglich bei etwa 5 Prozent der Bewerber ein steuerbares Vermögen aufgeführt wird, eine weitere Rolle.
Zu bedenken ist auch, dass bei uns – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – der Verzicht auf die bisherige Staatszugehörigkeit keine Voraussetzung für die Einbürgerung darstellt. Dies bringt für die einbürgerungswilligen Ausländer grosse Vorteile, die sogar über die Rechte von uns Schweizern hinausgehen können.
Wie wir hält es auch der Bundesrat in löblicher Weise für angebracht, die Dauer des gesetzlichen Wohnsitzerfordernisses bei 12 Jahren zu belassen, und zwar insbesondere aus folgenden Gründen:
1. Zahlreiche Bewerber, insbesondere Personen aus anderen Kulturkreisen, sind nach wenigen Jahren Aufenthalt in der Schweiz weder sozial noch kulturell eingegliedert – teilweise auch, weil sie es überhaupt gar nicht erst wollen.
2. Auch die ablehnende Haltung, d. h. die negative Akzeptanz einer kürzeren Frist bei vielen Kantonen und Gemeinden sowie insbesondere bei der Bevölkerung ist nicht unberücksichtigt zu lassen. Politisch sehr unklug ist es, gegen die teilweise erst kürzlich erfolgten Volksentscheide schon wieder Erleichterungen bei Einbürgerungen anzustreben. Bitte bedenken Sie: Es könnte sogar kontraproduktiv sein und im Ergebnis insgesamt, bei den Gemeinden nämlich, zu einer Erschwerung der Einbürgerungen führen. Am 12. Juni 1994 hat die Mehrheit der Kantone eine erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer abgelehnt und damit Bundesrat und Parlamentsmehrheit zurückgepfiffen.
Es wäre doch nicht akzeptabel, wenn so kurz nach diesem Ergebnis von einer Parlamentsmehrheit bei der ordentlichen Einbürgerung erneut eine Erleichterung, eine Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfrist, beschlossen würde.
3. Die angestrebte Halbierung der Frist ist, auch wenn die Reduktion jetzt nur bis auf eine Frist von acht Jahren vorgenommen werden soll, unverhältnismässig, unangebracht und politisch völlig neben der Realität und macht ein Referendum wiederum wahrscheinlich.
Ich halte die gesamthaft nicht entscheidende Erleichterung der Einbürgerung für absolut unnötig. Nur um die in unserem Land fast unerträglich hohen Ausländerzahlen kosmetisch bzw. statistisch zu reduzieren, wollen wir keinesfalls erleichterte Einbürgerungen.
Aus all den erwähnten Gründen bitte ich Sie, den Nichteintretensantrag der Minderheit, der zugleich der Haltung des Bundesrates entspricht, zu unterstützen und dadurch den Abstimmungsentscheiden zu dieser Thematik Rechnung zu tragen.

Ducret Dominique (C, GE): Faut-il vraiment sacrifier nos convictions sur l'autel du réalisme politique? Faut-il oublier que nous avons été élus pour trouver des solutions à nos problèmes de société, non pour les évacuer ou pour jouer aux autruches? Faut-il céder, aujourd'hui et constamment, à la menace du référendum? Faut-il, en définitive, renoncer à combattre sans avoir eu au moins la possibilité de convaincre ou de tenter de convaincre?
Toutes ces questions, je vous avoue me les être posées ces derniers temps, après que certains d'entre nous m'aient demandé si je jugeais vraiment opportun, à deux semaines des élections fédérales, de débattre d'un sujet éminemment brûlant puisqu'il touche aux étrangers, ces boucs émissaires de tous les maux qui accablent notre pays. Compte tenu du résultat des derniers scrutins populaires, il faut avouer que leur réponse n'est pas simple et qu'il y a sans doute de bonnes raisons de s'interroger et d'être troublés. Mais, si vous me le permettez, en cette avant-veille de mon dernier jour de mandat parlementaire, je suis résolu à faire face et à répondre aux détracteurs de mon projet et à ceux qui hésitent encore à le soutenir.
Je veux tout d'abord m'adresser au Conseil fédéral et lui dire ma surprise et ma déception. Sous le coup du traumatisme causé par l'échec de la votation populaire sur la naturalisation facilitée, je comprends, Monsieur le Conseiller fédéral, que vous ayez pu marquer momentanément un certain découragement et souhaité un moratoire sur toutes les réformes touchant au droit de la nationalité. Mais que plus d'une année plus tard, vous continuiez obstinément à vous ranger du côté de l'extrême droite, il y a là motif à découragement, mais aussi à révolte.
Monsieur le Conseiller fédéral, l'alliance que vous voulez sceller aujourd'hui, c'est le mariage de la carpe et du lapin. Si je ne connaissais pas votre sens aigu de la mesure et de la justice, je serais enclin à beaucoup de sévérité en vous voyant emboucher les mêmes trompettes que ceux dont vous dénoncez les erreurs et les outrances.
Puis, les rapporteurs l'ont fait tout à l'heure, il ne faut tout de même pas oublier que, le 12 juin de l'année dernière, 53 pour cent des citoyens ont accepté le projet qui leur était soumis. Seule la majorité des cantons n'a pas permis d'introduire la réforme proposée dans la constitution. L'Espace économique européen a été refusé pour bien moins que cela. Pour-

quoi, dès lors, craindre le résultat d'une votation populaire si, cette fois, gouvernement, Parlement, milieux intéressés s'engagent comme ils auraient dû le faire en juin 1994?
Ma deuxième réponse, c'est aux champions du Réduit national et du repli sur soi que je veux l'adresser. Dans tous vos discours, Messieurs Steinemann et Ruf, dans tous vos programmes, vous déclarez la main sur le coeur que vous rejetez les accusations de xénophobie qui sont lancées contre vous, qu'en réalité vous n'éprouvez aucun ressentiment à l'égard des étrangers, mais que vous vous contentez de dénoncer une immigration excessive.
Je vous le demande: que craignez-vous d'une réforme de la procédure de naturalisation qui ne vise d'autres buts que d'intégrer plus rapidement les résidents étrangers qui sont les plus assimilés et qui marquent, par un geste de respect et non d'hostilité à l'égard de notre pays, le souhait de faire partie de notre communauté? Dois-je vous rappeler que la réduction du délai fédéral de résidence sauvegarde totalement le droit souverain des cantons et des communes d'accorder la naturalisation aux seuls étrangers qui auraient été jugés dignes de cette faveur?
Le risque que vous évoquez d'une répercussion en forme d'accroissement du nombre des étrangers dans notre pays est inexistant. Quelques chiffres seulement: en Suisse, entre le 1er mai 1994 et le 30 avril 1995, il y a eu 14 670 naturalisations, ce qui représente 1,1 pour cent des étrangers résidant et travaillant dans notre pays. Par comparaison, ce chiffre est de 1,7 pour cent en France, 1,9 pour cent en Allemagne, 2,2 pour cent en Autriche, 3,2 pour cent en Grande-Bretagne, 4 pour cent aux Pays-Bas et 5,2 pour cent en Suède. Même si on peut s'attendre, dans les premières années, à une légère augmentation de ce pourcentage, il n'est pas douteux que, très rapidement, il se stabiliserait pour se situer dans une moyenne en tout état inférieure à celle des autres pays européens.
Ma troisième réponse, enfin, j'entends l'apporter aux hésitations et aux états d'âme de certains représentants du centre et de la droite modérée de notre Conseil. Qu'ils veuillent bien tenir compte qu'il y a peu – c'était en 1989 et 1990 – la Fédération des bourgeoisies et des corporations, l'Association des communes suisses, l'Union des villes suisses, la Commission fédérale des étrangers, l'Union syndicale, l'Usam, le Vorort et toutes les associations patronales du pays proclamaient d'un même élan que la Suisse devait tout mettre en oeuvre pour faciliter l'acquisition de la nationalité, tout particulièrement en réduisant le délai de résidence. Cette unanimité n'est-elle pas de nature à vous convaincre que vos craintes sont infondées?
Puis, nous qui nous sommes opposés aux diverses initiatives populaires visant à accorder le droit de vote aux étrangers, ne devrions-nous pas nous souvenir que nous avons toujours soutenu l'idée qu'il était préférable de faciliter l'accès à la citoyenneté suisse plutôt que de concéder un droit que nombreux d'entre eux ne demandent pas et n'exerceraient pas? Il y a là un devoir de cohérence et de respect des engagements pris qui devrait interpeller et amener les plus hésitants à se rallier au projet de la commission. C'est une question de crédibilité.
J'avais demandé, dans mon initiative parlementaire, de réduire de moitié la durée de résidence, la plus longue de toutes les législations des pays démocratiques, surtout si on veut bien y ajouter la durée de la procédure qui précède l'octroi de l'autorisation fédérale, soit deux à trois ans. La commission, faisant preuve d'une prudence extrême, a ramené cette limite à 8 ans. Je me range à cette proposition en espérant que vous accepterez de faire de même.
Quant à la proposition Leuba, je vous invite à la rejeter. Si on suivait le raisonnement de M. Leuba, alors serait-il sans doute préférable d'enlever toute compétence à la Confédération autres que des compétences de police. On en reviendrait ainsi à une conception plus fédéraliste du droit de la nationalité, ce qui me paraît singulièrement anachronique, si l'on veut bien admettre que l'on détient un passeport à croix blanche et non pas un passeport aux armes de Saint-Gall, du Tessin ou de Genève.
Je sais que ce combat sera difficile. Je vous invite en conséquence à faire preuve de courage pour l'affronter.

Ruckstuhl Hans (C, SG): Bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative Ducret stellt die CVP-Fraktion einmal mehr fest, dass wir mit unserer Einbürgerungsregelung eine unbefriedigende Lösung haben. Diese steht in engem Zusammenhang mit dem relativ hohen Ausländerbestand in unserem Land. Veränderungen der Gesetzgebung zugunsten von Ausländern sind zurzeit kaum durch Volksabstimmungen zu bringen. Die Ergebnisse der Abstimmung über die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer sowie die Abstimmung über die Änderung der Lex Friedrich, die nur entfernt etwas damit zu hat, bestätigen diese Feststellung.
Trotzdem ist aber eine Mehrheit der CVP-Fraktion der Meinung, dass menschliche Härten und Ungereimtheiten ausgemerzt werden sollten. Diese Mehrheit ist darum der Meinung, dass die beiden Punkte, die mit der parlamentarischen Initiative Ducret aufgegriffen werden, genehmigt werden sollten. Es geht um zwei Ziele:
1. Die Herabsetzung der bundesrechtlichen Wohnsitzfrist im ordentlichen Verfahren und
2. die verkürzte Frist zur erleichterten Einbürgerung junger Ausländer mit einem Schweizer Vater.
Die CVP-Fraktion ist für die Verkürzung dieser Fristen, weil es sich um Einbürgerungswillige handelt, die sich in unserem Land integriert haben, und weil durch diese Erleichterung kein Rechtsanspruch geltend gemacht werden kann. Die einbürgerungsberechtigen Behörden haben nach wie vor freie Hand, ob sie einbürgern wollen oder nicht. Es besteht also auch in diesem Zusammenhang keine Einbürgerungspflicht.
Eine Mehrheit unserer Fraktion bittet Sie deshalb, für den aufgrund der parlamentarischen Initiative Ducret ausgearbeiteten Entwurf zu stimmen und damit nicht zuletzt auch den unterschiedlichen Mentalitäten unserer Sprachregionen Rechnung zu tragen, damit diejenigen Regionen, welche von diesem Recht Gebrauch machen wollen, auch davon Gebrauch machen können.
Persönlich werde ich dem Antrag des Bundesrates zustimmen.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL): Die SVP-Fraktion beantragt Ihnen mehrheitlich, an der bundesrechtlichen Einbürgerungsfrist von zwölf Jahren festzuhalten, also bei Artikel 15 dem Bundesrat zuzustimmen, nicht der Kommissionsmehrheit – und auch nicht dem Antrag der Minderheit Steinemann auf Nichteintreten.
Wir sind mehrheitlich zu dieser Haltung gekommen, obschon es tatsächlich mehrere gute Gründe gibt, die bundesrechtliche Minimal-Wohnsitzfrist herabzusetzen. Herr Ducret hat diese erwähnt, und ich möchte speziell noch darauf hinweisen: die Einbürgerungspraxis in anderen, insbesondere europäischen Staaten ist anders, d. h., die Wohnsitzfrist ist deutlich kleiner. Aber man kann nicht immer mit anderen Staaten vergleichen, bekanntlich ist das für die Schweiz nicht sehr produktiv, um eine Volksmeinung zu beeinflussen, weil in anderen Staaten vielleicht ein anderes, kleineres Ausländerproblem besteht als bei uns. Wir sollten deshalb realistisch sein. Mit der Herabsetzung der Einbürgerungsfrist – es geht ja nur um die bundesrechtliche Voraussetzung, die im dreistufigen Verfahren den Gemeinden und Kantonen eine Einbürgerung überhaupt ermöglicht – lösen wir das Ausländerproblem nicht. Im Gegenteil, wir könnten es unnötigerweise schüren. Wie heikel diese Diskussionen sind, zeigte der negative Ausgang der Abstimmung über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer, eine Vorlage, die im Vergleich zu einer generellen Verkürzung der Einbürgerungsfrist des Bundes relativ harmlos und durchaus verständlich war. Dort haben sich aber schon, wie Sie bekanntlich wissen, Polemiken und Fremdenfeindlichkeit gezeigt. Allzuleicht könnte man infolge dieser generellen Herabsetzung der Einbürgerungsfrist kritisieren, man wolle das Ausländerproblem oder die Zahl der Ausländer statistisch verringern, um in den Büchern etwas besser dazustehen. In Tat und Wahrheit würden damit Ausländer nicht tatsächlich in unsere Lebensweise integriert.

Ob es uns nun passt oder nicht, wir sollten der Grundstimmung in der Bevölkerung Rechnung tragen. Die Befürchtungen einer Überfremdung sind ernst zu nehmen. Man sollte nicht provozieren, und man sollte insbesondere in einem Moment nicht provozieren, wo wir vor der schwierigen Aufgabe stehen, den freien Personenverkehr mit den europäischen Staaten in irgendeiner Form zuzulassen. Herr Ducret hat natürlich bei der Einreichung seiner Initiative 1990 nicht voraussehen können, dass die Diskussion über diese Verkürzung der Einbürgerungsfrist ausgerechnet mit der Frage der Freizügigkeit im Personenverkehr mit der Europäischen Union zusammenfallen könnte. Die zwölfjährige Minimalfrist für die Einbürgerung hat aber auch positive Seiten, und diese sollten wir nicht übersehen. Die längere Frist ist ein objektives Kriterium bezüglich Integration, damit man Gewähr hat, dass der Ausländer tatsächlich mit den schweizerischen Verhältnissen vertraut ist. Bei kürzeren Fristen muss man subjektiv prüfen, ob die Verbundenheit mit der Schweiz genügt oder ob immer noch die ausländische Herkunft allzu stark dominiert. Man hat also mit der längeren Frist eher Gewähr, dass man die Personen einbürgert, bei denen auch die Mitbürger der Überzeugung sind, dass die Einbürgerung richtig ist. Die längere Frist gibt auch den Kantonen weniger Möglichkeiten, zusätzliche Fristen und Bedingungen an die Einbürgerung zu knüpfen, und bietet eher Gewähr dafür, dass wir in der ganzen Schweiz ein einheitliches Verfahren haben.
In diesem Sinne beantragen wir Ihnen, auch den Antrag Leuba abzulehnen. Mit diesem Antrag würde Bundesrecht durch die kantonale Gesetzgebung abgeändert. Wenn man schon die achtjährige Frist will, soll man der Kommissionsmehrheit zustimmen. Die Kantone und Gemeinden wären auch dann frei, zusätzliche Fristen vorzuschreiben. Man hätte dann in allen Kantonen mindestens die gleichen bundesrechtlichen Voraussetzungen. Nach Antrag Leuba würde Bundesrecht in verschiedenen Kantonen unterschiedlich angewendet. Ich meine, das wäre nicht mehr Föderalismus, sondern Rechtswirrwarr. Wo der Bund zuständig ist, Recht zu setzen, ist er für einheitliches Gesetz verantwortlich; wo er dieses Recht nicht hat, werden im föderalistischen Sinne unterschiedliche kantonale Lösungen zugelassen oder sind sogar erwünscht.
Mit der Verkürzung der Wohnsitzfristen für ausländische Kinder einer schweizerischen Mutter oder eines schweizerischen Vaters, gemäss Artikel 31 und Artikel 58a, sind wir einverstanden. Sie sind eine Folge der erleichterten Einbürgerung von ausländischen Ehegatten, die mit einem Schweizer Bürger oder einer Schweizer Bürgerin verheiratet sind.
Die SVP-Fraktion beantragt Ihnen, einzutreten, bei Artikel 15 den Anträgen des Bundesrates zu folgen und den Änderungen gemäss Entwurf der Kommission in den Artikeln 31 und 58a zuzustimmen.

Fankhauser Angeline (S, BL): Die sozialdemokratische Fraktion unterstützt einstimmig den Antrag der Mehrheit der Kommission. Wir haben am Abend der Abstimmung über die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer festgestellt, dass wohl eine Mehrheit der Stände diese erleichterte Einbürgerung abgelehnt, aber eine stattliche Mehrheit der Bevölkerung sie angenommen hat. Interessant ist, dass die zustimmende Mehrheit in den Kantonen und Regionen am grössten war, wo es am meisten Ausländerinnen und Ausländer hat. Daraus kann man den Schluss ziehen, dass die Ausländerproblematik zum Teil innenpolitisch herbeigeredet wird.
Herr Bundesrat Koller, Sie haben am Abend der Lex-Friedrich-Abstimmung gesagt, wir hätten offensichtlich ein Ausländerproblem. Damit haben Sie die Türe zugeschlagen und meiner Meinung nach nichts dazu beigetragen, dass diese Problematik korrigiert und relativiert wird.
Herr Bundesrat, die Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz haben mit uns ein Problem, und zwar, weil wir uns sehr schwer damit tun, mit ihnen und ihren Familien zu leben, obwohl wir ihre Arbeitskraft schätzen. Um das sogenannte Ausländerproblem zu lösen, braucht es ein Engagement der Behörden. Es braucht Zeichen der Öffnung, es braucht mehr als Repression und Zwangsmassnahmen, es braucht eine andere Politik. Wir haben heute die Gelegenheit, ganz wenig zu korrigieren, einen Schritt in die richtige Richtung zu tun. Wir setzen eine Hürde ein wenig herab, flexibilisieren ein wenig die Einbürgerungsmöglichkeiten, geben Spielraum, machen in diesem Bereich, was wir im Prinzip überall machen wollen: deregulieren. Es ist ein Zeichen; andere würden vielleicht sagen, es sei ein mutiger Schritt – wenn man die Opposition hört, dann braucht es tatsächlich ein wenig Mut. Es ist ein Schritt der Vernunft.
Niemand wird sich einbürgern lassen müssen. Es ist ein Zeichen der Öffnung, um zu zeigen, dass wir die Problematik verstehen, dass wir wissen, dass die Leute, die in diesem Land mit Ausländerinnen und Ausländern leben, keine Probleme haben. Wenn sie Probleme haben, dann sind es soziale Probleme, und dafür braucht es eine andere Lösung als Hürden zur Einbürgerung.
Herr Steinemann, Sie haben bedauert, dass einige Ausländerinnen und Ausländer dank der Doppelbürgerschaft offenbar mehr Rechte hätten als wir. Das ist vielleicht eine ganz kleine Kompensation für den Wechsel zwischen den Kulturen, den diese Leute auf sich nehmen müssen. Aber ich frage Sie, Herr Steinemann: Wenn das schon ein Vorteil ist, haben Sie sich schon überlegt, in welchem Land Sie zusätzlich eine Staatsbürgerschaft erreichen könnten? Vielleicht schwingt da ein wenig Neid mit. Sehr viele Schweizerinnen und Schweizer versuchen im Moment mit allen Mitteln, diese zweite Staatsbürgerschaft zu erhalten, damit sie einen EU-Pass bekommen und somit freien Zugang zu anderen Arbeitsmärkten und Schulen haben. Auch das ist eine Realität und ein Privileg bestimmter Schweizerinnen und Schweizer.
Ich wäre sehr froh, wenn wir heute in diesem Saal eine Mehrheit für den Antrag der Kommissionsmehrheit bzw. die Anträge der Kommission finden würden. Wir sind mit diesen Anträgen einverstanden. Ich bitte Sie, machen Sie diesen Schritt, das ist in der heutigen politischen Situation ein positives Zeichen, das wir brauchen!

Bühlmann Cécile (G, LU): Die grüne Fraktion unterstützt einstimmig die Idee, die bis zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts erforderliche Aufenthaltsdauer zu verkürzen. Wir sind überzeugt, dass das schweizerische Einbürgerungsverfahren, welches das hindernisreichste und teuerste Europas ist, dazu beiträgt, Fremde über viel zu lange Zeit fremd bleiben zu lassen.
Die lange Aufenthaltsfrist ist allerdings nicht der einzige Grund, dass wir europaweit die kleinste Einbürgerungsquote haben. Der fehlende Rechtsanspruch ist ein weiteres Problem. So wurden in letzter Zeit in einer fatalen, in der Tendenz rassistischen Dreikreiselogik, welche die Menschen in eine erste, in eine zweite und in eine dritte Kategorie einteilt, Gesuche von Leuten ausserhalb des ersten Kreises abgelehnt. Das Beispiel Baar steht dafür.
Mit dem schwierigen schweizerischen Einbürgerungsverfahren wird erstens ein wesentlicher Schritt zur Integration verhindert und zweitens natürlich die Statistik verschlechtert. So erscheinen in unserer Ausländerstatistik Menschen, die bereits 10, 15, 20, 30 und mehr Jahre in der Schweiz leben, immer noch als Ausländerinnen und Ausländer, obwohl sie faktisch schon längst zu uns gehören.
Daran kann höchstens die politische Rechte ein Interesse haben, weil sie dadurch immer wieder mit den hohen Ausländerzahlen fremdenfeindliche Stimmung machen kann. Sie tut es zurzeit wieder laut und polemisch. Das Boot, das angeblich absaufen soll, ist zynischer Ausdruck davon. Herr Steinemann hat heute wieder die gleiche Leier gespielt. Es ist schade, dass Herr Koller jetzt von dieser Seite mit dem Nichteintretensantrag unterstützt wird.
Aber auch die 20-Prozent-Diskussion der CVP geht in die gleiche – fatale und falsche – Richtung. Ich hoffe, dass besonnene Leute der CVP wie Herr Ducret die Diskussion wieder von diesen populistischen Irrungen und Wirrungen wegbringen werden.
Heute haben wir nämlich Gelegenheit dazu, einen Schritt in die richtige Richtung zu tun. Die parlamentarische Initiative

Ducret gibt der CVP-Fraktion den Anstoss dazu. Diese Initiative will, wie wir gehört haben, die zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts notwendige Aufenthaltsdauer auf europäisches Durchschnittsmass herunterholen. Eigentlich hätte uns der Originalvorschlag Ducret, die Frist von zwölf auf sechs Jahre zu halbieren, besser gepasst. Wenn die Kommissionsmehrheit aber heute eine Frist von acht Jahren beantragt, können wir uns auch damit einverstanden erklären. Wir sind froh, wenn es in diesem Bereich endlich keinen Sonderfall Schweiz mehr gibt.
Nun beantragt der Bundesrat leider, zusammen mit der Minderheit Steinemann, entgegen der deutlichen Mehrheit der SPK, die Frist bei zwölf Jahren zu belassen. Der Bundesrat tut dies nicht etwa, weil ihm der Sonderfall Schweiz in dieser Frage behagen würde, im Gegenteil. Er sieht die Nachteile sehr wohl, die er bei den bilateralen Verhandlungen in Brüssel im Bereich der Personenfreizügigkeit hat. Wenn er nämlich dort mit der 18-Prozent-Ausländerquote argumentieren will, heisst es: «Bürgert eure Ausländerinnen und Ausländer endlich so ein, wie es der Rest von Europa auch tut, dann kommen eure Zahlen auch in vergleichbare Dimensionen.» Das hat uns Herr Koller selber erzählt.
Warum aber ist denn der Bundesrat jetzt plötzlich gegen diese Fristverkürzung? Eine einfache Antwort: aus lauter Angst vor der politischen Rechten, die in einem eventuellen Referendumsabstimmungskampf aus ihrer fremdenfeindlichen Position wiederum politisches Kapital schlagen könnte. Das ist auch nicht ausgeschlossen. Aber wenn wir wie das Kaninchen auf die Schlange auf die xenophoben Parteien starren, werden wir in dieser Frage keinen Schritt weiterkommen. Es ist auf jeden Fall die falsche Strategie, das haben wir im letzten Jahr deutlich erlebt. Wenn sich nämlich genügend Leute hinstellen und Position beziehen, schaffen wir es; das beweist die gewonnene Abstimmung zum Antirassismusartikel. Wenn wir das Feld aber den anderen überlassen, welche mit emotionalen Argumenten die Köpfe vernebeln, gewinnen diese, wie das bei der erleichterten Einbürgerung der Fall war. Sie wurde von der Mehrheit in diesem Parlament schlicht verschlafen, weil sich zuwenig Leute von uns, die hier der erleichterten Einbürgerung zugestimmt hatten, im Abstimmungskampf dann auch dafür eingesetzt haben. Immerhin, ein Volksmehr hatten wir, das ist der Trost.
Wir müssen die aufgeheizte, polemische Debatte, die von rechts um die Ausländerfrage geführt wird, wieder in unsere Hände nehmen und versachlichen. Keinen Fortschritt mehr zu wagen, auch mit dem Risiko, zu verlieren, finden wir verheerend. Das kommt einer Kapitulation der offenen, toleranten Schweiz gleich. Die Zustimmung zur Variante der Kommissionsmehrheit mit der achtjährigen Einbürgerungsfrist ist eine gute Gelegenheit zur Deblockierung, wir sollten sie nutzen.
Wir bitten Sie also: Unterstützen Sie die Kommissionsmehrheit, nicht den Nichteintretensantrag der Minderheit Steinemann, nicht den Antrag des Bundesrates und auch nicht den Antrag Leuba, diese Regelung den Kantonen zu überlassen; das gehört in die Hände des Bundes.

Meier Samuel (U, AG): Im Namen der LdU/EVP-Fraktion beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zu den verschiedenen Gesetzesänderungen gemäss dem Antrag der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission.
Zugegeben, wir haben heute nicht gerade über das dringlichste Problem, welches uns in diesem Lande beschäftigt, zu beschliessen. Wenn wir aber das Anliegen und die Zielsetzung dieser Vorlage in einen grösseren Zusammenhang stellen, dann kommen wir nicht um die Feststellung herum, dass wir mit dieser Neuerung einen wichtigen und notwendigen Schritt in Richtung Harmonisierung der Einbürgerungspraxis mit anderen Ländern machen können. Es geht mir nicht zuletzt auch darum, einen Schritt in Richtung Öffnung zu tun und ein Zeichen der Toleranz gegenüber all den integrationswilligen Ausländern zu setzen, die sich schon seit Jahren in unserem Land aufhalten und mit uns leben.
Wie gesagt, unsere Fraktion ist für Eintreten, und zwar mit folgender Begründung:
1. Es kann nicht als prioritäre Voraussetzung gelten, ob ein Ausländer acht oder zehn oder zwölf Jahre in unserem Lande gelebt hat. Vielmehr müssen Eignung und Integrationswilligkeit die beiden zentralen und massgeblichen Kriterien für eine Einbürgerung bleiben. Zugegeben, die Beurteilung der Eignung und die Beurteilung der Integrationswilligkeit sind sehr viel schwieriger zu bewerkstelligen als die Feststellung der eindeutig objektivierbaren Wohnsitzdauer. Aber wir dürfen uns die ganze Aufgabe auch nicht allzu einfach machen. Wir alle wissen nur allzugut, dass überdies die Auswirkungen der Wohnsitzfristen individuell sind. Manch ein Ausländer kann auch nach 20 Jahren Wohnsitz in der Schweiz kaum deutsch sprechen, während es andere nach zwei Jahren schon gut können. Ich meine daher, dass nicht die Wohnsitzdauer, sondern die Eignung und die Integrationswilligkeit die beiden hauptsächlichen Kriterien für oder gegen die Einbürgerung darstellen müssen.
2. Unser kompliziertes Einbürgerungsverfahren ist mitunter auch dafür verantwortlich, dass die Ausländerstatistik in unserem Land eine immer schlechtere wird. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung bleibt vergleichsweise hoch. Zwecks Förderung der Integration dieser Leute wird heute schon zum Ausländerstimm- und -wahlrecht auf Gemeindeebene oder in kirchlichen Angelegenheiten gegriffen. Gerade hier bietet sich aber mit der Herabsetzung der Wohnsitzfrist eine taugliche Alternative an. Dadurch kann der zahlenmässig relativ hohe Ausländeranteil unserer Bevölkerung etwas gemindert und die Integrationswilligkeit sowie die Integrationsfähigkeit dieser Leute gefördert werden.
Noch ein Wort zu den Änderungen bei der erleichterten Einbürgerung: Unsere Fraktion erachtet es als folgerichtig, dass auch im Bereich der erleichterten Einbürgerung gewisse Verkürzungen der Wohnsitzfristen vorgenommen werden. Es wäre geradezu stossend und unverhältnismässig, wenn für Kinder einer schweizerischen Mutter oder eines schweizerischen Vaters beinahe dieselben Wohnsitzfristen wie für Ausländer gelten würden.
Zum Schluss stellt sich mir noch die Frage nach der Akzeptanz der vorgesehenen Neuerung. Ich bin der Auffassung, dass die Reduktion der Wohnsitzfristen, wie sie uns die Kommission bzw. die Kommissionsmehrheit vorschlägt, massvoll ausgefallen ist. Wir können uns damit im internationalen Vergleich mit anderen Ländern durchaus messen; wir preschen hier nicht waghalsig vor. Im übrigen kann uns niemand unterstellen, wir missachteten den Volksentscheid vom 12. Juni 1994, denn die vorgesehene Gesetzesänderung, vor der wir heute stehen, verzichtet auf eine generelle Herabsetzung der Wohnsitzdauer bei der erleichterten Einbürgerung und beschränkt sich meines Erachtens auf das Wesentliche.
Noch zum Antrag Leuba: Ich möchte Sie bitten, den Antrag Leuba abzulehnen und statt dessen bei Artikel 15 Absatz 1 der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Ich denke, wir sollten im Bundesgesetz klare Vorgaben machen. Darüber hinaus verfügen die Kantone immer noch über eine gewisse Flexibilität, wie das heute schon der Fall ist.
Ich möchte Sie bitten, Eintreten auf die Vorlage zu beschliessen und den Gesetzesänderungen gemäss dem Antrag der Kommission bzw. der Mehrheit zuzustimmen.

Ruf Markus (D, BE): Unsere Fraktion unterstützt den Minderheitsantrag Steinemann. Zahlreiche gewichtige und überzeugende Gründe sprechen gegen die geplante Reduktion der eidgenössischen Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung.
Wir sind dem Bundesrat dankbar, dass er die Zeichen der eidgenössischen Abstimmung vom 12. Juni 1994 über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer – die Vorlage wurde bekanntlich vom Souverän verworfen – verstanden hat und nun seinerseits die verlangte Reduktion ablehnt.
Wir führen im einzelnen die folgenden Gründe an, die uns überzeugt zu einer Ablehnung des Antrages der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission führen:
1. Zunächst ist einmal der Aspekt der Assimilation von Einbürgerungswilligen zu beachten. Laut Artikel 14 Bürgerrechtsgesetz ist vor der Erteilung der eidgenössischen Ein-

bürgerungsbewilligung zu prüfen, ob der Bewerber «in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist» und ob er «mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist».
Richtigerweise führt der Bundesrat dazu in der Übersicht zu seiner Stellungnahme vom 19. September 1994 (S. 2) aus: «Zahlreiche Bewerberinnen und Bewerber – insbesondere Personen aus anderen Kulturkreisen – sind nach sechs Jahren Aufenthalt in der Schweiz sozial und kulturell noch zuwenig eingegliedert. Der Anteil an ablehnenden Entscheiden wäre wesentlich höher als heute; für viele Bewerberinnen und Bewerber würde der falsche Anschein geweckt, sie erfüllten die Einbürgerungsvoraussetzungen gleich nach Ablauf der bundesrechtlichen Frist.» Diese Feststellung gilt auch für den Antrag der Mehrheit der Kommission, der auf acht Jahre lautet.
Gut assimilierte, in der Schweiz aufgewachsene Jugendliche, die oft Zielgruppen von Bestrebungen in Richtung einer rascheren Einbürgerung darstellen, können sich bereits heute problemlos ordentlich einbürgern lassen, zumal die in der Schweiz verbrachte Zeit zwischen dem 10. und dem 20. Lebensjahr doppelt zählt. Auch alle übrigen, jahrelang in der Schweiz lebenden Ausländer können dies tun, vorausgesetzt, sie sind assimiliert und sie haben vor allem auch den Willen zur Einbürgerung. Man darf nicht vergessen, dass viele Ausländerinnen und Ausländer sich nicht einbürgern lassen wollen, weil ihre Bindung an das jeweilige Heimatland noch zu stark ist. Nach unserer Überzeugung ist die Assimilation eine zwingende Voraussetzung für die Einbürgerung.
2. Es geht einmal mehr um den Respekt der Behörden vor Abstimmungsentscheiden. Ich darf auch hier noch einmal den Bundesrat zitieren, der in der Übersicht zu seiner Stellungnahme ebenfalls schreibt: «Am 12. Juni 1994 hat die Mehrheit der Kantone eine erleichterte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer abgelehnt .... Es wäre politisch nicht klug, kurze Zeit nach diesem Ergebnis eine Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfrist bei der ordentlichen Einbürgerung vorzuschlagen ....» Dem ist nichts beizufügen, ausser dass das Nein vom 12. Juni 1994 als um so gewichtiger einzustufen ist, als die Gegner praktisch keine Mittel hatten, die Vorlage aktiv zu bekämpfen.
3. Von wesentlicher Bedeutung ist schliesslich der demographische Aspekt. Offensichtlich möchten verschiedene Kreise auf dem Weg vermehrter Einbürgerungen die Ausländerstatistiken beschönigen, um die anhaltende Neueinwanderung zu kaschieren.
In den letzten Jahren betrug der Einwanderungsüberschuss jährlich bekanntlich 40 000 bis 60 000 Personen. Der Ausländerbestand erhöhte sich in den Jahren 1984 bis 1995 um etwa 360 000 Personen, dies obwohl im gleichen Zeitrum rund 120 000 Personen eingebürgert wurden. Es ist klar, dass man auf diese Weise das Einwanderungsproblem verschleiern möchte. Dies ist jedoch kein Weg, der dazu führen kann, dass sich die Ausländerthematik entschärft. Nötig ist vielmehr, dass der Bundesrat endlich seine jahrzehntealten Stabilisierungsversprechen einhält.
Wir lehnen die beantragte Reduktion entschieden ab und sind überzeugt, dass uns das Schweizervolk folgen wird. Wir werden im Falle eines entsprechenden Beschlusses durch das Parlament das Referendum ergreifen und garantieren Ihnen, dass wir auch diese Abstimmung – erinnern Sie sich an die Lockerung der Lex Friedrich! – gewinnen werden.

Maspoli Flavio (D, TI): Il re è morto, viva il re! E parafrasando è possibile dire, il Paese ha detto no, viva il Parlamento.
Ma qui si vuole andare anche un po' oltre, non ci si accontenta più di agevolare la naturalizzazione facilitata, no, qui si vuole agevolare tutto, e secondo me si parte da presupposti sbagliati. Si sente sempre dire, si parla del problema degli stranieri in Svizzera. Orbene, tutti sappiamo che in Svizzera vivono o – scusate – tutti sappiamo che la percentuale di stranieri in Svizzera raggiunge circa il 20 per cento; il 18 per cento è fasullo, comunque diciamo tra il 18 e il 20 per cento. Contrariamente a quanto hanno preteso di sapere le colleghe Bühlmann e Fankhauser, a me non risulta che in Svizzera vi sia questo grande razzismo e vi sia questo grande odio nei confronti degli stranieri. E dunque partiamo da un problema più o meno fasullo per trovare una soluzione più o meno fasulla. Certo quello proposto dal collega Ducret è senza dubbio un tentativo per migliorare certi aspetti, almeno sulla carta, un tentativo nobile, lo riconosco, tentativo nobile, ma non per questo condivisibile in modo incondizionato. Anche perché se noi naturalizziamo persone che non sono integrate non risolviamo un bel niente, ma assolutamente niente, ammesso che il problema vi sia; io parto sempre dal presupposto che il problema non c'è. E a questo proposito, se mi permettete, vorrei raccontarvi una piccola storiella accaduta in America. A New York una maestra di scuola di una classe elementare ha detto: «Smettiamola con questo tremendo discorso tra bianchi e bambini di colore. Non ci sono più i bambini di colore perché adesso siamo tutti blu. E quando rientriamo dalla ricreazione, i blu scuri si siedono dietro e i blu chiari si siedono nei primi banchi.» Ecco, per dire che il problema non lo si risolve cambiando il passaporto.
Vi è poi un altro aspetto che a me personalmente, ma penso a tutto il nostro gruppo, dà un tremendo fastidio, e qual è questo aspetto: è quello della doppia nazionalità. Io non credo che si possa cambiare mentalità, si possa cambiare la nazionalità così come cambiamo la giacca o la cravatta. Cambiare la nazionalità vuol dire ragionare, vuol dire fare un passo importante nella vita di una persona. Io sarei nella posizione ideale: con il nonno napoletano potrei acquisire immediatamente la nazionalità italiana, e con la bisnonna turca molto probabilmente potrei acquisire anche quella di quel paese; e certamente troverei nel vasto parentado qualche germanico, di modo da poter essere anche tedesco. E poi cosa farei alla frontiera? Esibirei quattro passaporti, dicendo al doganiere, scelga lei quello che più preferisce o quello che più le aggrada. Ma l'importante, secondo me, è rispettare tutte le persone indipendentemente dalla nazione dalla quale esse provengono.
E a quel momento lì il problema non c'è più, non esiste più, perché è inutile, signora Bühlmann, che continui a raccontare le storie del razzismo, perché se razzisti ci sono, quelli siete voi, perché a noi non dà nessun fastidio rispettare qualcuno di un'altra nazionalità, non dobbiamo farlo svizzero prima di parlargli insieme. I discorsi della destra populista, i discorsi della destra che potrebbe avere chissà quale capitale di voti da questo oggetto che stiamo trattando: qui si tratta semplicemente di dire: «Ma cos'è la nazionalità? È qualcosa d'importante? La nazionalità è qualcosa legata alla persona, o è solo un pezzo di carta?» Se la nazionalità è solo un pezzo di carta, allora vendiamola addirittura al chiosco. Ognuno può andare a comprarsi il passaporto. Se la nazionalità però vuol dire riconoscersi nel paese di cui si esibisce il passaporto, allora non vedo perché bisogna fare tutte queste storie che stiamo facendo adesso.
Io ho pieno rispetto del collega che ha presentato questa mozione, so che i suoi intenti sono nobili, l'ho detto anche prima, ma io mi sento veramente qui in grado di appoggiare l'idea del collega Steinemann, e, semmai, nella denegata ipotesi che non dovesse passare la mozione Steinemann, allora voterei contro.

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG): Die freisinnig-demokratische Fraktion tritt für eine massvolle Reduktion der Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung ein. Deshalb hat sich die Fraktion 1992 für die parlamentarische Initiative Ducret eingesetzt, wobei sie zwar nicht für den damaligen Vorschlag einer Reduktion von 12 auf 6 Jahre, aber für eine solche von 12 auf 8 Jahre eingetreten ist.
In der Zwischenzeit ist allerdings die Ablehnung der erleichterten Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer durch die Stände – nicht durch das Volk – am 12. Juni 1994 erfolgt. Zwar handelt es sich dabei nicht um das gleiche, aber um ein ähnlich gelagertes Problem. Damit hat sich politisch auch die Ausgangslage für die Reduktion der Wohnsitzfrist verändert.
In seiner Stellungnahme vom 19. September 1994, also kurz nach dieser Ablehnung, kam auch der Bundesrat zum

Schluss, dass die Reduktion der Wohnsitzdauer bei der ordentlichen Einbürgerung zwar wünschbar, dass aber eine solche Vorlage im Moment politisch unklug sei. Die freisinnig-demokratische Fraktion schliesst sich der Argumentation des Bundesrates an. Sie ist zwar nach wie vor der Meinung, dass es sinnvoll sei, eine Reduktion dieser Wohnsitzdauer wenigstens längerfristig anzustreben, zumal ja die Kommissionsmehrheit auf ihren ursprünglichen Antrag zurückgekommen ist und die Frist von 6 auf 8 Jahre erhöht hat, so wie es die FDP-Fraktion seinerzeit beantragt hatte.
Wir müssen uns aber bewusst sein, dass das Ausländerproblem zurzeit sehr, sehr delikat ist. Es macht wenig Sinn, das Problem heute, so kurz nach einer verlorenen Abstimmung, schon wieder zu thematisieren. Wenn wir kurz nach einem negativen Volksentscheid wieder darauf zurückkommen würden, so läge der Vorwurf der Zwängerei sicherlich auf der Hand. Zudem wäre mit einem Referendum zu rechnen, welches zu Auseinandersetzungen mit unschönen Begleiterscheinungen führen würde. Das kann nicht unsere Idee sein. Überdies kommt dazu, dass eine allfällige Ablehnung einer solchen Regelung in einer Volksabstimmung zweifellos negative Auswirkungen auf die Akzeptanz einer liberalen Regelung des freien Personenverkehrs in den bilateralen Verhandlungen mit der EU hätte.
Wir sind der Auffassung, der Antrag Leuba hinsichtlich Föderalisierung – um das noch kurz zu erwähnen – sei nicht sinnvoll. Die Rechtsunsicherheit in dieser Frage würde vergrössert, Herr Nebiker hat das Notwendige dazu gesagt. Das Ausländerrecht ist für föderalistische Regelungen wenig geeignet.
Unsere Fraktion ist deshalb zur Auffassung gekommen, es sei richtig und sinnvoll, diese Problematik zurzeit ruhen zu lassen und dem Bundesrat in seiner Argumentation zu folgen. Ich möchte aber hier mit aller Deutlichkeit festhalten, dass ein Nichteintreten nicht heissen kann, dass die Freisinnigen in der Ausländerfrage der Politik von Freiheits-Partei und Schweizer Demokraten folgen, auch wenn sie heute, jedenfalls in ihrer Mehrheit, Nichteintreten beantragen. Wir sind ganz einfach der Meinung, der Sache sei besser gedient, wenn wir nicht versuchen, heute schon mit der Brechstange Änderungen herbeizuführen, die in einer Volksabstimmung entweder zum Scheitern verurteilt sind oder dann sicherlich zu unschönen Auseinandersetzungen führen.
Deshalb bitte ich Sie, dem Nichteintretensantrag zu folgen.

Moser René (A, AG): Die Fraktion der Freiheits-Partei unterstützt selbstverständlich den Nichteintretensantrag der Minderheit Steinemann.
Die parlamentarische Initiative aus dem Jahre 1990 ist nach der Volksabstimmung vom letzten Jahr unserer Meinung nach kein Thema mehr. Das hat uns gerade noch gefehlt, dass nach dem Nein vom 12. Juni 1994 quasi durch die Hintertür trotzdem die Erleichterung der Einbürgerung von Ausländern im Gesetz festgeschrieben werden soll! Das wäre staatspolitisch wirklich bedenklich. Ich höre die Kommentare in der Öffentlichkeit jetzt schon: Da würde doch von Taschenspielertricks geredet, wie wir das schon oft erlebt haben. Es würde gesagt: Das Volk oder – in diesem Fall – die Stände sagen nein, das Parlament widersetzt sich dem Abstimmungsausgang und beschliesst das Gegenteil. Aber eben: Was kümmert es den Mond, wenn ihn der Hund anbellt!
In der Stellungnahme des Bundesrates, der die Wohnsitzfrist ebenfalls auf zwölf Jahren belassen will, ist zwar zu lesen, dass auch er eine massvolle Reduktion als wünschbar erachte, dass er es aber angesichts der letzten Volksabstimmung nicht für klug halte, eine Herabsetzung dieser Frist zu beschliessen. Für einmal nimmt der Bundesrat die Signale aus dem Volk wahr und würdigt den Abstimmungsausgang.
Warum nun ausgerechnet die Staatspolitische Kommission des Nationalrates im Elfenbeinturm trotzdem eine erleichterte Einbürgerung durchsetzen will, ist mir wirklich schleierhaft. Offenbar liegt der Mehrheit dieser Kommission mehr daran, das Multikulturelle zu fördern, als die Meinung und Entscheidung des Schweizervolkes zu beachten. Die Frage sei doch gestattet, wem denn eigentlich diese Erleichterung der Einbürgerung dienlich ist. Die Beantwortung überlasse ich Ihnen.
Das Argument, unsere Nachbarländer hätten kürzere Fristen, ist nicht angebracht. Denn diese haben keinen vergleichbaren Ausländeranteil und müssen demzufolge auch keine Identitätsprobleme befürchten. Dazu kommt noch, dass die Nachbarländer keine Doppelbürgerschaft kennen. Ein Eingebürgerter bei uns muss dagegen nicht auf seine bisherige Staatsangehörigkeit verzichten.
Wir sehen – wie es schon Herr Steinemann gesagt hat – keinen Handlungsbedarf. Die heutige Bürgerrechtsregelung ist ausreichend und bedarf keiner Korrektur, auch wenn Frau Bühlmann jedem, der die Grenze überschreitet, das Bürgerrecht anbieten möchte. Wir brauchen auch keine neue Regelung, die möglicherweise darauf abzielt, die verfehlte Asyl- und Ausländerpolitik der letzten Jahre durch eine schnellere Einbürgerung zu vertuschen.
Frau Bühlmann und Frau Fankhauser werfen uns bei jeder Gelegenheit vor, wir seien diejenigen, welche Rassismus schüren; wir seien Brandstifter. Sie sprechen dann einfach vom Boot, aber nicht von dessen Inhalt. Es geht weder um ein Boot noch um einen Tanker, sondern ganz einfach um die Tatsache, dass es in diesem Land einen viel zu hohen Ausländeranteil gibt.
Die Fraktion der Freiheits-Partei ist für Nichteintreten. Sollte Eintreten beschlossen werden, wird sie Artikel 15 Absätze 1 und 2 gemäss der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission auf jeden Fall bekämpfen. Und sollte diese unglückliche Gesetzesänderung gar beschlossen werden, so lässt das nächste Referendum grüssen. Was dann das Volk dazu sagt, können Sie sich selbst vorstellen!

Leuba Jean-François (L, VD): Le groupe libéral est sans restriction pour l'entrée en matière sur cet objet, et il est aussi sans restriction pour l'abaissement de la durée de séjour en Suisse s'agissant de la demande de naturalisation.
On l'a déjà souligné à cette tribune, nos délais sont particulièrement longs. Je rappelle simplement, pour prendre l'exemple des quatre pays qui nous entourent, que l'Autriche et l'Allemagne ont toutes les deux des délais de 10 ans, que l'Italie a un délai de 10 ans, mais de 4 ans pour les ressortissants de l'Union européenne, et que la France a un délai de 5 ans. Avec 12 ans, la Suisse est très largement au-delà de tout ce qui se fait en Europe. La nationalité suisse n'est pas quelque chose de tellement extraordinaire par rapport à l'attachement que d'autres peuvent avoir à l'égard de leur propre pays pour qu'on puisse justifier un tel délai. C'est d'autant plus vrai que les autorités de naturalisation cantonales peuvent toujours refuser la naturalisation si, en dépit d'un séjour plus court, l'étranger ne montre pas qu'il est assimilé à nos moeurs et à nos coutumes. Nous devons donc être favorables à cet abaissement de la durée de résidence, en rappelant qu'il n'y a pas de naturalisation automatique en Suisse, comme la connaissent certains pays, que, chez nous, celui qui veut devenir Suisse doit le demander, et que c'est une raison de plus de prêter une oreille attentive à une telle demande.
M. Ducret l'a dit à juste titre: nous avons combattu l'extension du droit de vote aux étrangers, parce que nous sommes convaincus que l'acquisition de la nationalité suisse ou le fait d'être Suisse implique non seulement des droits, comme le droit de vote, mais aussi des devoirs, et que ces deux choses vont ensemble. Ce qui découle immédiatement de cette position, c'est que l'on ne doit pas rendre excessivement difficile l'acquisition de la nationalité suisse.
Les libéraux ont pris très clairement cette position et, au lendemain de la votation du 12 juin 1994, ils sont intervenus dans plusieurs parlements cantonaux pour demander l'assouplissement des règles cantonales s'agissant de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers. Ils l'ont fait d'autant plus facilement qu'en Suisse romande cet objet a passé avec de larges majorités.
C'est la raison pour laquelle le groupe libéral vous invite à entrer en matière.

En ce qui concerne l'article 15, je reviendrai, au moment de la discussion de détail, pour développer ma proposition, mais nous n'avons pas d'hésitation quant à la nécessité d'abaisser la durée de séjour nécessaire pour demander la naturalisation. Les propositions concernant les autres articles ne sont pas ou moins combattues et, dans ces conditions, je ne m'étendrai pas sur cet objet.

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Von verschiedenen Votanten ist auf die Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 hingewiesen worden. Diese Abstimmung – das muss hier wiederholt werden – hat folgendes Resultat erbracht: Es waren 1 114 158 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für jene Vorlage und 994 457 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gegen jene Vorlage. Zugestimmt haben die Kantone Zürich, Bern, Zug, Freiburg, Basel, Basel-Landschaft, Graubünden, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura; die übrigen Kantone haben abgelehnt. Sie entnehmen dieser Darstellung, dass es sich damals – das ist hier jetzt auch einmal festzuhalten, bisher wurde nicht darauf hingewiesen – um eine Verfassungsabstimmung handelte. Das Volk hat eine Verfassungsänderung abgelehnt.
Wir stehen hier aber vor einer Gesetzesänderung, und Sie wissen, dass für die Gesetzesänderung die einfache Volksmehrheit gilt. Mit anderen Worten ist mit der Ablehnung der Verfassungsänderung wohl gesagt worden, dass auf Verfassungsstufe keine Änderung vorgenommen werden soll. Aus diesem Volksentscheid – die Volksmehrheit, die Mehrheit der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger sprach sich für die Vorlage aus – kann man aber genausogut schliessen, das Volk sei der Meinung, dass auf Gesetzesstufe, also mit einfacher Mehrheit, jene Änderungen vorgenommen werden sollen, die im Rahmen des Gesetzes möglich sind, um die Integration etwas zu verbessern. Man kann also diesen Volksentscheid sehr wohl in dem Sinne auch als Auftrag interpretieren, diese Schritte auf Gesetzesstufe, also unterhalb der Verfassungsstufe, vorzunehmen, wie es Ihnen die Kommissionsmehrheit beantragt. Das möchte ich an die Adresse der Herren Fischer-Seengen, Ruf und Steinemann sagen, die sich ausdrücklich auf das Volk berufen haben.
Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mehrheit des Schweizervolkes, wenn wir die demokratischen Elemente in den Vordergrund stellen, zum Ausdruck gebracht hat, dass in diesem Bereich kleine Schritte angezeigt sind. Was Ihnen hier vorgeschlagen wird, ist nur ein ganz kleiner Schritt. Die entscheidende Hürde für das schweizerische Einbürgerungsrecht – das wissen Sie alle – sind die Gemeindeversammlungen, d. h. das demokratische Recht der Gemeinden, in vielen Fällen der Bürgergemeinden, auf der lokalen Ebene frei und in freier Willkür zu befinden, ob sie jemanden in ihr Bürgerrecht aufnehmen wollen. Dieses Recht, das wahrscheinlich das zentrale Element der schweizerischen Bürgerrechtsordnung ist, wird in keiner Weise angetastet. Was wir mit dem Bundesrecht tun, ist nur eines: Wir ermöglichen es jenen Gemeinden in diesem Lande – solche Gemeinden gibt es, es gibt mehr solche Gemeinden als hier dargestellt worden ist –, die im Bereich der Integration einen aktiven Beitrag leisten wollen, diesen Schritt auch zu tun. Nur das will diese Vorlage erreichen. In dem Sinne sind wir von der Kommissionsmehrheit überzeugt, dass wir diesen Schritt in diese Richtung tun müssen.
Ein Wort noch zur Statistik: In der Schweiz werden pro Jahr 15 000 Ausländerinnen und Ausländer eingebürgert. Dabei wissen Sie, dass beinahe die Hälfte der Ausländerinnen und Ausländer in diesem Lande schon über zwanzig Jahre hier sind und dass es im Interesse dieses Staates und dieser Gesellschaft absolut notwendig wäre, wenn wir eine bessere Integration ermöglichen könnten. Jene, die sagen, es müssten viele andere Schritte getan werden, es müsse zugewartet werden, oder – wie Herr Fischer-Seengen sagt – wir müssten bei der Personenfreizügigkeit die entscheidenden Schritte tun, sollten die Frage beantworten, wie diese Schritte dann getan werden sollen, wenn sie selbst mit kleinsten Schritten, wie sie nun vorgeschlagen werden, nicht einmal einverstanden sind.
Ich frage Herrn Fischer-Seengen und die FDP-Fraktion, wie Sie diesen Schritt tun wollen, wenn Sie nicht einmal mit solchen minimalen, kleinen Teilschritten, wie sie vorgeschlagen werden, einverstanden sind. Sie schaffen doch nicht die Grundlage für die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit in Europa, die Sie in der FDP offenbar wünschen, wenn Sie schon zu diesem kleinen Teilschritt, der Ihnen vorgeschlagen wird, nein sagen.
Letztes Argument: Es wird gesagt, wir sollten nicht bereits ein Jahr nach der Volksabstimmung wieder über diese Frage sprechen. Ich glaube, wenn die Mehrheit dieses Parlamentes überzeugt ist, dass zur Ausländerpolitik – neben der klaren Begrenzungspolitik, die wir haben und weiterführen müssen – auch eine Integrationspolitik gehört, dann müssen wir zu dieser Überzeugung stehen, wenn solche Entscheide anstehen und sie nicht im Einzelfall von uns weisen.
Ich ersuche Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, auf diese Vorlage einzutreten.

Borel François (S, NE), rapporteur: Nous allons entendre, tout à l'heure, le représentant du Conseil fédéral qui, et cela ne nous étonne pas, a très peu de courage en matière de politique à l'égard des étrangers, et qui va nous dire d'en rester à la situation actuelle, pour l'essentiel.
Je souhaiterais que le Parlement ait un peu plus de courage en la matière et admette qu'en ce qui concerne le droit des étrangers, il est permis de faire quelque chose dans ce pays en direction de l'ouverture. Là, je dirai tout de suite à M. Fischer-Seengen que son argumentation est contradictoire. S'il conclut que, lorsque les cantons ont dit non à une disposition, il faut, pendant un certain nombre d'années, ne plus toucher le droit des étrangers, il ne faut pas espérer le toucher en matière de libre circulation des personnes, si on pense qu'on ne peut le toucher en matière de naturalisation. Le domaine est le même, c'est le domaine délicat de la politique à l'égard des étrangers. Si vous pensez qu'on ne peut pas le toucher sous un aspect, on ne peut pas non plus le toucher sous un autre aspect. On ne peut pas prétendre obtenir quelque chose en la matière.
Plusieurs orateurs, MM. Ruf, Steinemann et Moser, ont parlé du non-respect de la volonté populaire. Ils ont déclaré qu'une fois de plus, le peuple pourra dire: «A Berne, ils font comme ils veulent.» Je ne peux pas vous empêcher de répandre des mensonges, et je ne peux pas empêcher un certain nombre de gens, dans ce pays, de croire à vos mensonges. L'objet sur lequel les cantons ont dit non n'est pas en rapport direct avec celui-ci, et surtout le peuple, majoritairement, a dit oui au projet relatif à la naturalisation facilitée des jeunes étrangers, en juin 1994. Le peuple et un certain nombre de cantons ont dit oui. Dans ces cantons, l'avis exprimé par l'Action nationale et par le Parti des automobilistes n'est «Gott sei Dank» pas encore majoritaire. C'est, dans un fédéralisme bien compris, le droit de ces cantons d'être un peu plus ouverts que d'autres à l'égard des étrangers qui résident sur leur territoire: c'est-à-dire abaisser la norme fédérale, permettre à ces cantons, dans un fédéralisme bien compris, où vos idées ne sont pas majoritaires, de résoudre les problèmes comme ils entendent le faire selon leurs sentiments.
J'ai entendu, de la part du porte-parole du groupe de l'Union démocratique du centre, l'avis selon lequel la majorité de son groupe se ralliait aux propositions du Conseil fédéral. Cela me réjouit, en ce sens que je constate qu'en matière de politique à l'égard des étrangers, l'axe qui se dessine entre Action nationale, «Auto-Partei» et «SVP» n'est pas soutenu par l'unanimité du groupe de l'Union démocratique du centre. C'est tant mieux; il existe encore une minorité au sein de ce groupe qui essaie d'avoir un certain esprit d'ouverture.
Ce qui me désespère par contre, c'est la confusion qui semble régner au sein du groupe radical-démocratique, qui d'abord, visiblement, sur le fond, semble se rallier à cet axe, et puis ensuite, confond les propositions. M. Fischer-Seengen a commencé par dire qu'il se ralliait aux propositions du Conseil fédéral, le Conseil fédéral propose d'entrer en matière, mais ne se rallie pas sur tous les points au projet de la commission, puis ensuite il a dit: «En conséquence, le groupe radical-

démocratique ne votera pas l'entrée en matière.» Alors il faudrait savoir: ou bien vous votez comme la minorité, emmenée par M. Steinemann, ou bien vous votez les propositions du Conseil fédéral. Mais vous ne pouvez pas dire que vous suivez le Conseil fédéral en votant la proposition de la minorité. Les propositions sont différentes.
Je vous invite, au nom de la majorité de la commission, à entrer en matière, à faire ce petit pas vers l'ouverture, c'est-à-dire de ramener de 12 ans à 8 ans la norme fédérale. Je vous rappelle que le droit communal de décider en toute liberté d'accorder ou non le droit de cité subsiste dans son entier, que notre pays restera fédéraliste et libre d'accepter, dans chacune de ses communes, les étrangers qu'il souhaite, et seulement ceux qu'il souhaite.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Moser René (A, AG): Ich möchte mir diese Polemik des welschen Kommissionssprechers in diesem Saal verbeten haben. Er kommt daher, hört nicht einmal richtig zu, was wir gesagt haben oder was insbesondere ich gesagt habe. Ich verbreite keine Lügen, ich habe nicht über das Volk gesprochen, ich habe über die Ausgangslage für die Volksabstimmung gesprochen. Dann sagen Sie noch, Gott sei Dank hätten wir als «Auto-Partei» hier keine Mehrheit – unsere Partei heisst jedoch Freiheits-Partei. Es ist eine Frechheit, hier so aufzutreten und uns zu diskreditieren. Beschränken Sie sich bitte in Zukunft auf Ihre Aufgabe als Kommissionssprecher und machen Sie nicht in Polemik parteipolitischer Natur.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat hat an sich durchaus Verständnis für das Anliegen der Kommissionsmehrheit, die eidgenössische Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung zu reduzieren, denn es trifft in der Tat zu, dass die zwölfjährige Wohnsitzfrist im internationalen Vergleich lang ist. Der Durchschnitt in Europa liegt bei sieben oder acht Jahren. Insbesondere Bewerberinnen und Bewerber aus einem uns verwandten Kulturkreis müssen heute in der Schweiz an sich zu lange auf ihre Einbürgerung warten. Wenn wir aber schon bei internationalen Vergleichen sind, müssen wir der Gerechtigkeit halber auch feststellen, dass natürlich die Schweiz in einem Punkt grosszügiger ist als mehrere europäische Länder, vor allem auch Deutschland. Wir verlangen seit der letzten Revision des Bürgerrechtsgesetzes den Verzicht auf das bisherige Bürgerrecht nicht mehr. Das Verbot des Doppelbürgerrechts haben wir bekanntlich bei der letzten Revision dieses Gesetzes aufgehoben. Die Aufhebung dieses Verbots hat denn auch zu einer wesentlichen Zunahme der Einbürgerungen in unserem Land geführt. Gegenüber den frühen neunziger Jahren mit dem alten Recht ist auch bei den ordentlichen Einbürgerungen heute praktisch eine Verdoppelung der Zahl festzustellen.
Wenn der Bundesrat in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 19. September letzten Jahres Bedenken und Widerstand gegen diese Reduktion von zwölf auf acht – damals noch sechs – Jahre angemeldet hat, so, wie gesagt, nicht in erster Linie aus inhaltlichen Gründen. Denn wir im Bundesrat sind der Meinung, dass die Gretchenfrage hier nicht lautet: «Seid Ihr für eine Reduktion von zwölf auf acht Jahre?», sondern: «Wie hältst Du es mit der direkten Demokratie?»
Sie kennen die Fakten. Wir haben in den letzten zehn Jahren zweimal Vorlagen betreffend die erleichterte Einbürgerung von Ausländern der zweiten Generation nicht durchgebracht, das letzte Mal eben im Juni des letzten Jahres. Das muss uns, glaube ich, bei der Beratung dieser Vorlage doch zu einigen Gedanken veranlassen.
Nach Meinung des Bundesrates besagt eben direkte Demokratie zweierlei: Auf der einen Seite kann eine Ablehnung einer Vorlage durch unser Volk und durch die Stände sicher nicht bedeuten, dass das Thema, das in der Volksabstimmung unterlegen ist, ein für allemal aus Abschied und Traktanden fällt. Unsere Bundesverfassung selber hält ja in Artikel 118 ausdrücklich fest, dass sogar die Verfassung jederzeit geändert werden kann. Und der politische Prozess muss deshalb grundsätzlich offen bleiben. Das ist die eine Seite der direkten Demokratie.
Aber – und das ist die zweite Seite – unseres Erachtens verlangt es die politische Klugheit, und ich würde sogar weitergehen und sagen, die politische Kultur der direkten Demokratie verlangt es, dass man einem negativen Volksentscheid im Verlaufe der Zeit auch einen gewissen Respekt entgegenbringt. Das ist der Hauptgrund, weshalb wir uns zum jetzigen Zeitpunkt gegen diese Vorlage wenden. Es ist doch offensichtlich: Wenn damals schon Vorlagen betreffend die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländern der zweiten Generation, die ja am besten in unser Land integriert sind, Schiffbruch erlitten haben, kann man argumentieren, verfassungsrechtlich gehe es nun um einfache Gesetzgebung, das andere Mal sei es um eine Verfassungsrevision gegangen. Aber Sie sind ein politisches Organ! Und wenn man politisch denkt, ist es nach der Ablehnung der Vorlagen betreffend die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer der zweiten Generation schwierig, ein Jahr später mit einer Vorlage für die erleichterte Einbürgerung nicht nur der besser integrierten, sondern aller Ausländer zu kommen. Es ist deshalb nicht mangelnder Mut, Herr Ducret. Ich habe in diesen Fragen genügend Mut bewiesen, als ich Ihnen beispielsweise den Antrag stellte, die Volksinitiative der Schweizer Demokraten ungültig zu erklären. Hier habe ich kein Defizit an Mut auszugleichen.
Unseres Erachtens verlangt es der Respekt vor diesem negativen Entscheid des letzten Jahres, dass wir die Reduktion von zwölf auf acht Jahre nicht vornehmen. Man würde uns das beim Volk mit Sicherheit als undemokratische Zwängerei auslegen. Sie haben es gehört – obwohl auch das für mich nicht entscheidend ist –: Es ist bereits wieder ein Referendum angekündigt, und das Risiko, dass wir auf diesem delikaten Gebiet der Einbürgerung sehr bald vor einem totalen Scherbenhaufen stehen, ist viel zu hoch.
Der Bundesrat ist der Meinung, dass wir um so mehr Grund haben, zurzeit von dieser Reduktion abzusehen, als ich schon letztes Jahr nach dem negativen Volksentscheid klar erklärt habe: Jetzt ist es Sache der Kantone, zu handeln. Die Schwierigkeiten, die wir auf dem Gebiete der Einbürgerung in unserem Land haben, stammen vor allem von der Kombination eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Wohnsitzfristen. Das ist die grösste Hürde für eine grosszügigere Einbürgerung.
Die Kantone haben die Möglichkeit zu handeln. Die welschen Kantone haben das bekanntlich in Form eines Konkordates schon gemacht. Es ist höchste Zeit, dass jene Kantone, auch der Deutschschweiz, die heute noch kantonale und kommunale Wohnsitzfristen von zehn und mehr Jahren haben, diese Fristen endlich reduzieren. Denn bei der heutigen Mobilität, auch der ausländischen Wohnbevölkerung, ist diese Hürde fast nicht zu nehmen: Man soll nicht nach einem Gemeinde- oder Kantonswechsel noch einmal zehn oder zwölf Jahre warten müssen, bis man die Voraussetzungen für die kantonale und kommunale Einbürgerung erfüllt. Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, dass der Respekt vor dem Entscheid des letzten Jahres verlangt, dass wir diesen Entscheid auf der Ebene des Bundesrechts zurzeit akzeptieren – wir werden später in einem grösseren Konzept wieder darauf zurückkommen müssen – und es jetzt in erster Linie Sache der Kantone ist, ihre kantonalen Einbürgerungsgesetze der heutigen interkantonalen Mobilität anzupassen.
Der zweite Teil Ihrer Vorlage bereitet diese politischen Schwierigkeiten nicht. Die Wohnsitzfrist für ausländische Kinder eines schweizerischen Elternteils, die das Schweizer Bürgerrecht noch nicht besitzen, soll dabei herabgesetzt werden. Der Bundesrat ist mit diesem Teil einverstanden, geht es doch hier in erster Linie darum, die Einbürgerungsvoraussetzungen für ausländische Kinder aus der Ehe einer Schweizerin oder eines Schweizers mit einem Ausländer oder einer Ausländerin an diejenigen des ausländischen Ehepartners einer Schweizerin oder eines Schweizers anzupassen. Bei diesem zweiten Teil machen wir keine Opposition.
Beim ersten Teil, bei der Reduktion der eidgenössischen Wohnsitzfrist, möchte ich Sie bitten, aus Respekt vor der di-

rekten Demokratie in unserem Land dem Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit nicht zuzustimmen.

Ducret Dominique (C, GE): Cela fait cinq ans, jour pour jour, que j'ai déposé mon initiative parlementaire. Depuis ce jour, on s'est ingénié à en reporter le débat, comme d'ailleurs celui sur toutes les propositions que j'ai faites en matière de naturalisation. Monsieur le Conseiller fédéral, déjà en 1993, avant la votation populaire, vous n'étiez pas favorable à cette modification. Aujourd'hui, vous invoquez la décision populaire pour justifier votre position. Permettez-moi de sourire! En réalité, le Conseil fédéral était opposé, pratiquement d'entrée de cause, à la réduction proposée.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Herrn Ducret einfach sagen, dass wir aus einem ganz bestimmten Grund dagegen waren. Damals hatte für den Bundesrat die erleichterte Einbürgerung der Ausländer der zweiten und dritten Generation erste Priorität. Es ist vollständig unbestritten, dass die grösste Ungerechtigkeit in diesem Lande vor allem darin besteht, dass wir die Angehörigen der zweiten und dritten Generation, die bestens in unser Land integriert sind, im Normalfall nicht erleichtert einbürgern können. Das war das Motiv; es war ein reines Problem der Prioritätensetzung.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit
(Eintreten) 113 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit
(Nichteintreten) 45 Stimmen

Le président: Trois de nos collègues ont leur anniversaire aujourd'hui. Il s'agit de MM. Hugo Fasel, Josef Kühne et Peter Schmid. Bonne fête à chacun! *(Applaudissements)*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel
Neuer Antrag der Kommission
Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz)
Änderung vom ....

Titre
Nouvelle proposition de la commission
Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité)
Modification du ....

Angenommen – Adopté

Ingress
Neuer Antrag der Kommission
Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 44 Absatz 2 der Bundesverfassung, nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 9. September 1993 und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 19. September 1994, beschliesst:

Préambule
Nouvelle proposition de la commission
L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 44 alinéa 2 de la constitution, vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 9 septembre 1993, vu l'avis du Conseil fédéral du 19 septembre 1994, arrête:

Angenommen – Adopté

Ziff. I Einleitung
Neuer Antrag der Kommission
Das Bürgerrechtsgesetz vom 29. September 1952 wird wie folgt geändert:

Ch. I introduction
Nouvelle proposition de la commission
La loi fédérale du 29 septembre 1952 sur la nationalité est modifiée comme suit:

Angenommen – Adopté

Art. 15 Abs. 1, 2
Neuer Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Das Gesuch um Bewilligung kann der Ausländer stellen, der während insgesamt acht Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches.
Abs. 2
Für die in Absatz 1 erwähnte Frist wird die Zeit, während welcher der Bewerber zwischen seinem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet. Die insgesamt in der Schweiz verbrachte Zeit muss aber mindestens sechs Jahre betragen.

Minderheit
(Steinemann, Ruf)
Unverändert

Antrag des Bundesrates
Unverändert

Antrag Leuba
Abs. 1
Das Gesuch um Bewilligung kann nur der Ausländer stellen, der während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches. Die Aufenthaltsdauer von zwölf Jahren kann durch die kantonale Gesetzgebung bis auf acht Jahre verkürzt werden.
Abs. 2
Gemäss Antrag der Mehrheit

Art. 15 al. 1, 2
Nouvelle proposition de la commission
Majorité
Al. 1
L'étranger peut demander l'autorisation à condition qu'il ait résidé en Suisse pendant huit ans en tout, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête.
Al. 2
Dans le calcul du délai mentionné au alinéa 1er, le temps que le requérant a passé en Suisse entre 10 et 20 ans révolus compte double. La résidence totale doit être d'au moins six ans.

Minorité
(Steinemann, Ruf)
Inchangé

Proposition du Conseil fédéral
Inchangé

Proposition Leuba
Al. 1
L'étranger ne peut demander l'autorisation que s'il a résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête. Le délai de résidence de douze ans peut être réduit par la législation cantonale jusqu'à huit ans.
Al. 2
Selon la proposition de la majorité

Steinemann Walter (A, SG), Sprecher der Minderheit: Die Entgleisungen, die sich der welsche Kommissionssprecher vor der Abstimmung über das Eintreten in unanständigster Weise erlaubte, qualifizierten ihn selber. Ich werde hier nicht darauf reagieren.

Zu Artikel 15: Ich bitte Sie nochmals, die Voraussetzungen für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nicht zu verändern und das geltende Recht, nämlich die Frist von zwölf Jahren, beizubehalten, so, wie es der Bundesrat auch möchte. Belassen Sie bitte Artikel 15 Absätze 1 und 2, wie sie bestehen.
Die bei der Begründung des Nichteintretensantrages erwähnten Punkte möchte ich nochmals kurz in Erinnerung rufen:
1. Zahlreiche Bewerber, insbesondere Personen aus anderen Kulturkreisen, können sich nach wenigen Jahren Aufenthalt in der Schweiz weder sozial noch kulturell eingliedern – teilweise können sie das auch nicht, weil sie das nicht wollen.
2. In der Volksabstimmung von 1994 lehnte die Mehrheit der Kantone erleichterte Einbürgerungen ab. Es ist daher nicht wünschbar, dass eine Parlamentsmehrheit jetzt etwas anderes beschliesst.
3. Die angestrebte Fristenreduktion ist unangebracht, politisch völlig neben der Realität und macht, wie schon angedeutet, ein Referendum sehr wahrscheinlich.
Ich erinnere Sie noch einmal daran: Nur um die hohen Ausländerzahlen zu reduzieren, wollen wir keine erleichterte Einbürgerungsvoraussetzung.
Ich bitte Sie, dem Bundesrat zu folgen und Artikel 15 Absätze 1 und 2 nicht zu verändern.

Leuba Jean-François (L, VD): J'ai présenté tout à l'heure les raisons pour lesquelles on pouvait espérer un raccourcissement de la durée de résidence exigée pour introduire une demande la naturalisation. J'ai voté en septembre 1993 pour la proposition de 8 ans. Mais, depuis, il s'est produit deux événements:
1. Il y a eu le vote du 12 juin 1994 où, sans doute, le peuple a, pour 53 pour cent, dit oui, c'est vrai, mais il s'agissait de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers, c'est-à-dire vraiment un problème d'une relative simplicité et pour lequel je me suis d'ailleurs engagé dans la campagne précédant la votation populaire. Néanmoins, le peuple n'a accepté qu'à 53 pour cent et la majorité des cantons ont dit non. C'est un fait dont on doit tenir compte.
On nous reprochera, bien sûr, de n'avoir pas fait de campagne pour – j'ai déjà entendu cet argument –, mais il n'y a pas eu de campagne contre non plus. Or, nous savons maintenant très bien que, sur le projet qui nous est présenté, il y aura une campagne contre. Nous le savons de manière sûre et nous voulons nous engager dans ce cul-de-sac. Cela ne me paraît pas raisonnable. Nous avons eu le rejet de l'assouplissement de la lex Friedrich, qui a montré l'extrême résistance des Suisses lorsqu'il s'agit de problèmes concernant les étrangers.
2. Le Conseil fédéral, aujourd'hui, s'oppose clairement au projet présenté. Nous avons entendu qu'une majorité du groupe de l'Union démocratique du centre et une majorité du groupe radical-démocratique s'opposent à cette proposition. Comment voulez-vous avoir le moindre espoir de gagner la votation devant le peuple avec une base de départ aussi fragile? Nous constatons, et nous l'avons constaté lors de la votation populaire du 12 juin 1994, que la Suisse romande est très favorable à un système allégeant la naturalisation des étrangers, alors que ces problèmes rencontrent en revanche une résistance certaine du côté de la Suisse alémanique. C'est la raison pour laquelle je me permets de vous proposer une solution qui devrait nous permettre de sortir de cette impasse. Il est inutile de se lancer contre un mur pour constater simplement que celui-ci est plus solide que celui qui se lance contre.
Je fais d'abord remarquer, sur le plan du fédéralisme, que ma proposition présente l'avantage de ne pas être un fédéralisme de blocage, mais d'être un fédéralisme de progrès. Les cantons ont la possibilité d'aller plus loin que le droit fédéral en vigueur ne le prévoit. On nous reproche souvent de dire que le fédéralisme sert seulement à cimenter les structures. Ce n'est pas du tout le cas avec cette solution. C'est véritablement le fédéralisme de l'avenir qui permet aux cantons d'innover, d'essayer des solutions qui ne peuvent pas être admises sur le plan fédéral. Cette solution est parfaitement conforme au droit fédéral. Nous avons un avis de droit de l'Office fédéral de la justice qui précise que si la loi fédérale, elle, donne cette possibilité aux cantons, il n'y a absolument aucun reproche à faire à cette solution.
Cette solution aurait l'avantage, d'empêcher pratiquement tout référendum. Pourquoi? parce qu'il est extrêmement difficile de lancer un référendum contre une disposition qui maintient le statu quo et qui laisse simplement les cantons y déroger. Comment veut-on expliquer aux citoyens que la solution qui consiste à maintenir le statu quo et permet aux cantons de choisir des solutions plus avancées et plus originales est impossible? Cela permettra précisément aux cantons qui le souhaitent, puisque nous constatons que la Suisse est divisée sur ce point – je vise ici les cantons romands –, d'améliorer le système par rapport au système actuel.
Nous avons le choix entre trois solutions:
1. la solution de la minorité ne change rien;
2. la solution de la majorité, qui aboutit en fin de compte à ce qu'on ne change rien, parce que quand le projet sera rejeté en votation populaire, comme le dit justement le Conseil fédéral, nous serons bloqués partout avec la durée de 12 ans;
3. la solution que je propose permettrait aux cantons qui souhaitent – et il y a des cantons qui le souhaitent de toute évidence – raccourcir cette durée de le faire.
J'ai la conviction absolue que les cantons romands feront usage de cette possibilité. J'ai aussi la conviction que cet exemple, donné dans une partie de la Suisse, s'étendra ensuite, parce qu'on verra que ça ne produit pas de catastrophe et qu'on peut fort bien admettre la naturalisation d'étrangers après 8 ans de résidence en Suisse.
C'est une politique des petits pas, que l'on peut évidemment critiquer parce qu'elle n'a pas de vue générale. Mais si cette politique des petits pas permet de trouver la solution au problème que nous devons résoudre, en dépit de l'opposition du Conseil fédéral qui ne veut rien changer, c'est véritablement la solution qui nous permet d'améliorer la situation actuelle, de l'améliorer modestement, mais progressivement dans l'ensemble de la Suisse.
Encore une fois, il faut être conscient que les arguments du représentant du Conseil fédéral sont pertinents à cet égard. Si nous présentons maintenant ce projet en votation populaire, nous allons vers un échec, j'en ai la conviction. Nous devons absolument éviter cet échec, parce que nous bloquerons alors pendant longtemps la situation. Il y a trop de signes qui montrent que notre peuple n'est pas, dans l'ensemble de la Suisse, d'accord avec une solution de ce genre, pour que nous puissions prendre ce risque. Il n'est pas interdit d'être intelligent, d'être tactique aussi lorsqu'on est devant un tel problème. Il me semble que la majorité veut poursuivre dans la même direction, comme si le peuple n'avait rien dit dans les dernières votations populaires, alors qu'il faut réfléchir, revenir à d'autres solutions qui nous permettent de résoudre progressivement ce problème des étrangers, que nous avons réellement dans notre pays.
Je vous prie dès lors d'appuyer ma proposition.

Le président: Le groupe socialiste communique qu'il soutiendra la majorité de la commission.

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Herr Bundesrat Koller hat hier als Hauptargument angeführt, es gehe um den Respekt vor der direkten Demokratie. Die Mehrheit der Kommission kann diese Betrachtungsweise, die sich auf die Volksabstimmung vom Juni 1994 bezieht, nicht teilen. Unserer Meinung nach geht es um die Gewichtung des damaligen Ständemehrs. Das ist die hier zu beurteilende Frage. Es geht nicht um Respekt oder «Nicht-Respekt» vor der direkten Demokratie. Wir respektieren die direkte Demokratie, nehmen aber zur Kenntnis, dass in dieser Frage eine relativ deutliche Volksmehrheit ja gesagt hat. Wir nehmen ebenfalls zur Kenntnis, dass eine Ständemehrheit nein gesagt hat. Es sind hier also zwei Entscheide abzuwägen, und in der Abwägung dieser Entscheide haben wir uns mehrheitlich für diesen kleinen Schritt auf Gesetzgebungsebene entschieden.
Der Bundesrat muss sich auch fragen lassen, und ich möchte diese Fragen hier auch stellen: Welche Schritte werden denn

in diesem Land in dieser Frage überhaupt noch getan? Wann soll hier gegen diese Ablehnungsfront überhaupt irgend etwas unternommen werden? Wann können wir nachher vor dem Volk glaubwürdig eine Europapolitik vertreten, wenn wir jetzt in dieser Frage eine weit vom europäischen Durchschnitt abweichende Regelung auf unabsehbare Dauer beibehalten wollen? Diese Fragen müssen doch vom Bundesrat beantwortet werden.
Ich persönlich, das muss ich Ihnen sagen, wäre gerne bereit, auf eine Position des Bundesrates einzuschwenken, die in dieser Frage eine Perspektive aufzeigt. Aber ohne jede Perspektive, ohne jeden Schritt in dieser Frage ist es richtig, wenn wir jetzt der Kommissionsmehrheit in diesem kleinen Schritt, der Ihnen im Entwurf vorgeschlagen wird, folgen.
Zum Antrag Leuba: Herr Leuba beantragt Ihnen, dass wir hier die Kantone entscheiden lassen sollen. Die Kommission hatte hier abzuwägen. Auf der einen Seite steht das Argument, dass es um Bundesrecht gehe, und Bundesrecht sollte landesweit gleich angewendet werden. Das ist ein wichtiger Grundsatz, und die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dieser Grundsatz habe den Vorrang.
Eine Minderheit in der Kommission, die von Kollege Leuba vertreten worden ist, hat dem zwei Argumente entgegengehalten, nämlich erstens: Mit diesem Antrag von Kollege Leuba respektieren wir das Ständemehr. D. h., genau dieses Argument, das der Bundesrat in allgemeinerer Form vorbringt, würde mit dem Antrag Leuba respektiert. Es würde nämlich den Ständen hier das Recht eingeräumt, diese bundesrechtliche Frist dort zurückzunehmen, wo sie es möchten, und die anderen Stände, die dazu nein sagen, könnten dazu weiterhin nein sagen. Das zweite Argument dieser Minderheit geht dahin, dass einem solchen Schritt, der noch etwas kleiner ist als der Schritt, den Ihnen die Kommissionsmehrheit vorschlägt, mehr Chancen vor dem Volk eingeräumt werden müssten. Das sind die beiden Argumente: auf der einen Seite Bundesrecht für die ganze Schweiz und auf der anderen Seite Respekt vor dem Ständemehr und mehr Chancen vor dem Volk. Die Mehrheit – ich habe es Ihnen gesagt – hat sich dafür entschieden zu sagen: Wir wollen das Bundesrecht in der ganzen Schweiz einheitlich handhaben. Ich persönlich könnte mich auch dem Antrag Leuba anschliessen.

Borel François (S, NE), rapporteur: Le Conseil fédéral nous recommande d'être prudents en la matière. La minorité, comme le Conseil fédéral, nous propose de maintenir le droit en vigueur. Je dirais qu'on constate dans ce pays qu'un certain nombre de citoyens ont peur des étrangers et que le Conseil fédéral a peur de ceux qui ont peur, ce qui fait que, plutôt que d'essayer d'avoir le courage d'expliquer une certaine politique, donc au moins de la formuler clairement, le Conseil fédéral essaie plutôt de partager la peur de certains vis-à-vis d'une politique d'ouverture à l'égard des étrangers, et, ce faisant, il torpille toute possibilité d'ouverture, y compris comme le souhaiterait M. Fischer-Seengen, en matière de libre circulation des personnes.
Je vous invite donc, au nom de la majorité de la commission, à rejeter la proposition de la minorité et à vous rallier à la solution des 8 ans.
M. Leuba fait une proposition et sa manière de la formuler la rend très sympathique. Il parle tout d'abord de situation bloquée où il faut essayer de trouver une solution autre que celles qui s'affrontent. C'est évidemment une bonne tactique que d'essayer de trouver autre chose pour passer entre deux fronts qui semblent se faire face. Il a parlé ensuite de fédéralisme de progrès. Comment ne pas être sensible à ces termes? Je dirais pourtant que nous pourrions nous rallier à la proposition de la majorité de la commission, et laisser à la réflexion de la deuxième Chambre la possibilité de revenir sur la proposition Leuba. Cette proposition vient peut-être un peu tardivement dans le débat devant notre Conseil. La commission n'a pas pu se prononcer à ce sujet. Mais nous avons un système bicaméral: laissons au Conseil des Etats l'opportunité de reprendre cette idée.
Je sais, Monsieur Leuba, que trois socialistes – Christiane Brunner, Yvette Jaggi et Bernard Soguel – menacent les trois sièges libéraux au Conseil des Etats, mais on peut espérer pour vous que, dans un des trois cas, ce sera aux radicaux que nous prendrons ce siège et non pas aux libéraux, et qu'il vous restera au moins une personne pour reprendre cette idée au Conseil des Etats.
Je voudrais encore brièvement m'excuser auprès de M. Moser. Il est vrai que j'ai parlé du «Parti des automobilistes» et que je n'ai pas utilisé votre nouvelle dénomination. Pour moi, le mot «liberté» est un très grand mot, un très beau mot, et j'ai encore beaucoup de peine pour l'instant à l'utiliser pour qualifier votre formation politique.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich kurz auf die Frage von Herrn David eingehen, ob der Bundesrat wirklich der Meinung sei, auf diesem Gebiet sei überhaupt nichts mehr zu tun.
Ich habe in meinem Referat klar gesagt, dass ein Nein des Volkes nicht bedeuten kann, dass man ein Thema überhaupt nicht mehr aufgreift. Ich glaube, wir haben das bewiesen. Wir haben vor zehn Jahren bei der erleichterten Einbürgerung der Ausländer der zweiten Generation eine Niederlage erlebt. Nach einigen Jahren haben wir dieses Thema wieder aufgenommen und Ihnen unseres Erachtens eine verbesserte Vorlage unterbreitet. Jetzt haben wir wieder verloren. Der Bundesrat ist durchaus der Meinung – und wir anerkennen, dass wir Einbürgerungsprobleme haben –, dass wir das wieder aufnehmen müssen. Wir werden demnächst sogar das Problem der dritten Ausländergeneration haben. Dort ist der heutige Rechtszustand besonders ungerecht und unbefriedigend. Wir werden Ihnen vor allem für dieses Problem in nicht allzu langer Zeit eine neue Vorlage unterbreiten müssen. Heute sind wir der Meinung, dass die politische Kultur – ich komme noch einmal darauf zurück – in diesem Land verlangt, dass nach einem klar negativen Entscheid, den wir auch nicht allzu juristisch, sondern politisch interpretieren müssen, eine gewisse – erlauben Sie mir diesen Ausdruck – Anstandsfrist einzuhalten ist, bis man erneut mit gleichartigen oder ähnlichen Vorschlägen kommt. Das zur Grundhaltung.
Herrn Leuba kommt zweifellos das Verdienst zu, dass er aus diesem Dilemma einen föderalistischen Ausweg sucht. Um seinen Antrag richtig zu würdigen, ist es vielleicht gut, wenn ich noch einmal kurz daran erinnere, dass das schweizerische Einbürgerungsverfahren dreistufig ist.
Der Bewerber muss zuerst im Besitz einer eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung sein. Diese stellt eine Voraussetzung dafür dar, dass er anschliessend in der Gemeinde und im Kanton eingebürgert werden kann. Das führt bei der heutigen Mobilität zu dieser besonders nachteiligen Kombination und Kumulation von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen. Auf Bundesebene haben wir jetzt 12 Jahre. Die kantonalen Wohnsitzfristen variieren heute zwischen 2 und 12 Jahren, wobei – das ist ja vor allem sehr nachteilig – die Wohnsitzdauer in einem anderen Kanton oder in einer anderen Gemeinde gewöhnlich nicht angerechnet wird. Eine Ausnahme stellen die welschen Kantone dar, die dieses Konkordat abgeschlossen haben. Deshalb eben die fatale Wirkung, dass vor allem Ausländer, die einen Wohnsitzwechsel vornehmen, für die Einbürgerung wirklich übermässig hohe Hürden zu überwinden haben.
Deshalb sagt der Bundesrat, dass nach dem negativen Entscheid vom 12. Juni 1994 jetzt in erster Linie die Kantone und die Gemeinden handeln sollten. Die welschen Kantone haben es gemacht, der Kanton Bern hat es auch in Aussicht gestellt. Ich glaube, das wäre der demokratische Weg.
Die Bedenken, die der Bundesrat gegenüber dem Vermittlungsantrag von Herrn Leuba hat, bestehen darin, dass das ganze System dann ungeheuer kompliziert wird und damit Gefahr läuft, vollständig unübersichtlich zu werden; denn dann haben wir verschiedene eidgenössische und daneben noch unterschiedliche kantonale und kommunale Wohnsitzfristen.
Wollen Sie das? Wäre es nicht gescheiter, jetzt an die Kantone zu appellieren und in einer nächsten Legislatur wieder auf das Grundsatzproblem auf Bundesebene zurückzukommen? Das ist die Meinung des Bundesrates.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire
Für den Antrag Leuba 111 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates/ der Minderheit 38 Stimmen

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag der Mehrheit 86 Stimmen
Für den Antrag Leuba 63 Stimmen

Art. 31 Abs. 2
Neuer Antrag der Kommission
Nach Vollendung des 22. Altersjahres kann das Kind ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es insgesamt drei Jahre in der Schweiz gewohnt hat und seit einem Jahr hier wohnt.

Art. 31 al. 2
Nouvelle proposition de la commission
Dès l'âge de 22 ans révolus, l'enfant peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a résidé en Suisse pendant trois ans en tout et qu'il y réside depuis une année.

Angenommen – Adopté

Art. 58a Abs. 2, 2bis (neu)
Neuer Antrag der Kommission
Abs. 2
Ist es mehr als 32 Jahre alt, so kann es ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es insgesamt drei Jahre in der Schweiz gewohnt hat und seit einem Jahr hier wohnt.
Abs. 2bis (neu)
Wohnt es im Ausland, so kann es ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es mit der Schweiz eng verbunden ist.

Art. 58 al. 2, 2bis (nouveau)
Nouvelle proposition de la commission
Al. 2
Dès l'âge de 32 ans révolus, l'enfant peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a résidé en Suisse pendant trois ans en tout et qu'il y réside depuis une année.
Al. 2bis (nouveau)
S'il réside à l'étranger, il peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a des liens étroits avec la Suisse.

Angenommen – Adopté

Ziff. II
Neuer Antrag der Kommission
Titel
Referendum und Inkrafttreten
Abs. 1
Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.
Abs. 2
Es tritt in Kraft am ersten Tag des zweiten Monats nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung.

Ch. II
Nouvelle proposition de la commission
Titre
Référendum et entrée en vigueur
Al. 1
La présente loi est sujette au référendum facultatif.
Al. 2
Elle entre en vigueur le premier jour du deuxième mois après l'expiration du délai de référendum non utilisé ou après son acceptation par le peuple.

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, par appel nominal
(Ref.: 1836)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aguet, Aregger, Bär, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berger, Bezzola, Borel François, Brügger Cyrill, Bugnon, Bühlmann, Caccia, Caspar-Hutter, Comby, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Ducret, Dünki, Eberhard, Eggenberger, Eggly, Epiney, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel Hugo, von Felten, Frainier, Friderici Charles, Gobet, Goll, Gonseth, Graber, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Grossenbacher, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Herczog, Hess Peter, Hollenstein, Hubacher, Jeanprêtre, Jöri, Kühne, Langenberger, Leemann, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Ernst, Loeb François, Maeder, Maitre, Marti Werner, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Misteli, Nabholz, Narbel, Oehler, Ostermann, Philipona, Robert, Ruffy, Rychen, Sandoz, Savary, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Schmidhalter, Schweingruber, Seiler Rolf, Singeisen, Stamm Judith, Steiger Hans, Steinegger, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Stucky, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Tschuppert Karl, Vollmer, Weder Hansjürg, Wick, Wiederkehr, Wittenwiler, Zbinden, Züger, Zwygart (101)

Dagegen stimmen – Rejettent le projet:
Allenspach, Binder, Borer Roland, Bürgi, Cavadini Adriano, Dettling, Dreher, Engler, Fehr, Fischer-Seengen, Frey Walter, Fritschi Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Hari, Hegetschweiler, Hess Otto, Hildbrand, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Maspoli, Maurer, Miesch, Moser, Müller, Nebiker, Neuenschwander, Raggenbass, Reimann Maximilian, Rohr, Ruckstuhl, Ruf, Schenk, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Vetterli, Wyss William (46)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Bührer Gerold, Gadient, Pini (3)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Aubry, Baumberger, Bignasca, Bircher Peter, Bischof, Blocher, Bodenmann, Bonny, Bortoluzzi, Brunner Christiane, Bundi, Camponovo, Carobbio, Cincera, Columberg, Cornaz, Couchepin, Diener, Dormann, Duvoisin, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Gysin, Iten Joseph, Keller Anton, Ledergerber, Leuenberger Moritz, Mamie, Matthey, Mauch Ursula, Mühlemann, Perey, Pidoux, Poncet, Rechsteiner, Rohrbasser, Rutishauser, Schmid Samuel, Schnider, Segmüller, Sieber, Spielmann, Spoerry, Suter, vakant I, Wanner, Weyeneth, Ziegler Jean, Zisyadis (49)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Frey Claude (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Mittwoch, 11. Dezember 1996
Mercredi 11 décembre 1996

08.50 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

90.257

Parlamentarische Initiative (Ducret) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer

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

Bericht und Gesetzentwurf der SPK-NR
vom 9. September 1993 (BBl III 1388)
Rapport et projet de loi de la CIP-CN
du 9 septembre 1993 (FF III 1318)

Stellungnahme des Bundesrates
vom 19. September 1994 (BBl 1995 II 493)
Avis du Conseil fédéral
du 19 septembre 1994 (FF 1995 II 469)

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1995
Décision du Conseil national du 4 octobre 1995

Antrag der Kommission
Eintreten
Proposition de la commission
Entrer en matière

Reimann Maximilian (V, AG), Berichterstatter: Wie Sie aus der Nummer dieses Geschäftes ersehen, handelt es sich hier um eine Art von politischem Ladenhüter. Diese Bezeichnung ist nicht abwertend gemeint, aber Geschäfte mit der Jahreszahl 90 sind zu einer echten Rarität geworden.
Erlauben Sie mir deshalb einleitend einen kurzen historischen Abriss, der zugleich auch zum besseren Verständnis der Beweggründe der Kommissionsmehrheit beiträgt:
Am 3. Oktober 1990 reichte der damalige Genfer Nationalrat Dominique Ducret eine parlamentarische Initiative ein, mit der er die ordentliche Einbürgerungsfrist von 12 auf 6 Jahre verkürzen wollte. Sein Hauptmotiv war, dass die zwölfjährige Frist in der Schweiz deutlich über dem europäischen Mittel von 7 bis 8 Jahren liege und deshalb gesenkt werden müsse.
Die Behandlung der Vorlage wurde in der Folge hinausgeschoben, weil eine Verfassungsvorlage über die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländern anstand. Diese Verfassungsvorlage wurde in der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 überraschend abgelehnt – überraschend deshalb, weil sie im Abstimmungskampf praktisch auf keinen nennenswerten Widerstand gestossen war. Zwar hatte ihr der Souverän mit 53 zu 47 Prozent zugestimmt, doch scheiterte sie mit 10 zu 13 am Ständemehr.
In der Folge hat sich der Nationalrat erneut der parlamentarischen Initiative Ducret angenommen. 1994 ging es – das sei nochmals präzisiert – um die erleichterte Einbürgerung eines bestimmten Teils der in Frage kommenden ausländischen Interessenten, also der jungen Ausländer der zweiten Generation. Beim Vorstoss Ducret nun geht es um die Fristverkürzung und damit um eine Erleichterung der Einbürgerung für alle Ausländer.
Dem Erstrat stellte sich somit primär die Frage der politischen Klugheit, so kurz nach einem negativen Volksentscheid auf eine Materie zurückzukommen, die, wenn auch mit etwas anderem Gehalt, am Ständemehr gescheitert war. Aus Respekt vor diesem Volksentscheid trat der Nationalrat zwar auf die parlamentarische Initiative ein, liess es aber nicht bei der Frist von 6 Jahren bewenden, sondern erhöhte diese auf 8 Jahre.
Mit 101 zu 46 Stimmen hiess das Plenum diese modifizierte Fassung gut. Ein Antrag von Nationalrat Leuba, die Einbürgerungsfrist zu kantonalisieren, war vorgängig abgelehnt worden. Sein Antrag hatte gelautet, die erforderliche Aufenthaltsdauer sei grundsätzlich bei 12 Jahren zu belassen, den Kantonen sei aber die Kompetenz zu geben, diese Frist bis auf 8 Jahre zu kürzen.

Wenn Sie nun einen Blick auf unsere Fahne werfen, ersehen Sie, dass dieser seinerzeitige Antrag von Herrn Leuba nun als Minderheitsantrag Aeby aufgeführt ist. Die vom Nationalratsplenum mehrheitlich überwiesene Fassung hat niemand in der Kommission aufgenommen, sie steht heute somit auch nicht zur Debatte. Auch einen entsprechenden Einzelantrag habe ich bis zur Stunde nicht zu Gesicht bekommen.
Es stehen sich in unserer Debatte also gegenüber: der von der Kommissionsmehrheit getragene und vom Bundesrat unterstützte Antrag, es beim geltenden Recht zu belassen, sowie der Minderheitsantrag Aeby, der in der Kommission knapp, mit 6 zu 5 Stimmen, abgelehnt worden ist.
Damit noch einige Ausführungen über die Beweggründe, die die Kommission zu ihrem Entscheid bewogen haben, es, zumindest vorläufig, beim geltenden Recht zu belassen: Auch innerhalb der Mehrheit überwog die Ansicht, dass das zwölfjährige Anwesenheitserfordernis auf absehbare Zeit nach unten zu revidieren sei. Sie hielt es aber nicht für opportun, bereits zwei Jahre nach Ablehnung der Verfassungsvorlage mit einer Gesetzesvorlage zu kommen, welche noch über die abgelehnte Vorlage hinausgeht. Auch eine analoge Abstimmung auf erleichterte Einbürgerung in der Stadt Zürich ist vor Jahresfrist im Verhältnis von 6 zu 4 abgelehnt worden. Jenes Zürcher Abstimmungsergebnis gemahnt deshalb zur Einsicht oder zur Nachsicht, weil der Kanton Zürich 1994 zu jenen zehn Ständen gehört hat, die der Verfassungsvorlage zugestimmt haben. Der Respekt vor dem Volksentscheid von 1994 war also einer – und für mich persönlich der gewichtigste – aller Gründe, die die Kommissionsmehrheit zu ihrem Entscheid bewogen haben, zumindest vorläufig nichts am geltenden Recht zu ändern.
Ein zweiter Grund: Wir fragen uns, ob es zweckmässig sei, die Voraussetzungen für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts zu kantonalisieren. Nicht zur Diskussion stehen hier die Voraussetzungen, die zum Erwerb des Gemeinde- oder des Kantonsbürgerrechts erfüllt werden müssen. Kantone und Gemeinden verfügen, unabhängig von den bundesrechtlichen Vorschriften, über eigene Wohnsitz- und Eignungsbedingungen. Um diese letzteren geht es nicht, sondern nur um die Frage, ob zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts von Kanton zu Kanton unterschiedliche Voraussetzungen geschaffen werden sollen.
Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass wir es bei einer einheitlichen Bundesregelung bewenden lassen sollten. Wir halten es weder für föderalistisch erwünscht noch der Rechtssicherheit dienend, wenn unser Land in einbürgerungsfreundliche und die Einbürgerung behindernde Kantone aufgesplittert werden sollte, was das Schweizer Bürgerrecht anbetrifft. Die ordentliche Einbürgerungsfrist sollte, bezogen auf das Schweizer Bürgerrecht, im ganzen Land dieselbe sein und bleiben.
Ich bitte Sie also, sich in diesem Kernpunkt der Vorlage, nämlich bei Artikel 15, der Kommissionsmehrheit anzuschliessen.
Unbestritten waren hingegen die anderen Punkte der Vorlage. Sie finden sie auf der Rückseite der Fahne. Danach sollen die Wohnsitzfristen bei der erleichterten Einbürgerung von ausländischen Kindern eines schweizerischen Elternteils verkürzt werden.
Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten, bei Artikel 15 dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit zu folgen und bei den Artikeln 31 und 58a der modifizierten Fassung von Nationalrat und Bundesrat zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Nationalrat hat im letzten Oktober im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiative Ducret mit 86 zu 63 Stimmen gegen den Willen des Bundesrates beschlossen, die Frist für die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung von 12 auf 8 Jahre herabzusetzen. Die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission Ihres Rates hat sich hingegen dem Bundesrat angeschlossen und sich für die Beibehaltung der Zwölfjahresfrist ausgesprochen.
Ich möchte das ganze Problem etwas in einen weiteren Rahmen stellen. Am 12. Juni 1994 ist eine Verfassungsänderung über die erleichterte Einbürgerung hier aufgewachsener ausländischer Jugendlicher klar am Ständemehr gescheitert. Es haben zwar 52,8 Prozent der Stimmenden klar zugestimmt, aber die Stände waren klar dagegen: 10 Standesstimmen dafür, 13 dagegen. Dieser negative Entscheid bedeutete damals eine herbe Enttäuschung für eine fortschrittlichere, dem europäischen Standard angenäherte Einbürgerungspolitik.
Die Enttäuschung war um so grösser, als bereits zehn Jahre vorher eine ganz ähnliche Vorlage mit noch klarerem Mehr abgelehnt worden war. Man hatte damals gemeint, dass diese erleichterte Einbürgerung der Ausländer der zweiten Generation im Jahre 1984 vor allem deshalb gescheitert sei, weil auch Flüchtlinge und Staatenlose inbegriffen waren. Wir haben das dann herausgenommen. Trotzdem wurde diese verbesserte Vorlage 1994 erneut abgelehnt.
Es war vor allem deshalb ein herber Rückschlag, weil es hier ja ausgerechnet um die erleichterte Einbürgerung von in unserem Land bestens integrierten, unsere Sprache sprechenden und bei uns aufgewachsenen Jugendlichen ging. Die Vox-Analyse dieser negativen Abstimmung hat gezeigt, dass vor allem ein Argument – ein vorwiegend emotionelles Argument – ausschlaggebend war, nämlich dasjenige, dass es schon zu viele Ausländer in der Schweiz habe und dass man deshalb nein gestimmt habe.
Die Bereitschaft, grosszügigere Einbürgerungsvorschriften anzunehmen, ist nach Auffassung des Bundesrates in diesen zwei Jahren nicht besser geworden. Ich verweise auf den negativen Ausgang der Abstimmung über die Einbürgerungsrichtlinien der Stadt Zürich; Herr Reimann hat schon darauf hingewiesen. Im Juni dieses Jahres wurde in der Stadt Zürich – wiederum zur grossen allgemeinen Überraschung – die Herabsetzung der Gemeindewohnsitzfrist von 6 auf 4 Jahre klar abgelehnt, obwohl vor der Abstimmung betont worden war, dass die eidgenössische Wohnsitzfrist für die Einbürgerung von 12 Jahren nach wie vor gelten würde. Dabei war der Kanton Zürich in der eidgenössischen Abstimmung einer der Stände, welcher die erleichterte Einbürgerung der Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation angenommen hatte.
Das sind die Gründe, weshalb der Bundesrat in seinem Legislaturprogramm 1995–1999 bewusst auf die Wiederaufnahme einer Verfassungsvorlage wie auch einer Gesetzesvorlage verzichtet hat. Ich habe schon am damaligen Abstimmungssonntag erklärt, es sei nun nach der Ablehnung der eidgenössischen Vorlage Aufgabe der Kantone und der Gemeinden, ihre Einbürgerungshürden – und die sind mindestens so gross wie die eidgenössischen – zu senken. Der Bund kann dem Parlament erst dann eine neue Vorlage unterbreiten, wenn die Kantone und Gemeinden gehandelt haben.
Erfreulicherweise hat eine grosse Zahl von Kantonen diesen Appell denn auch tatsächlich aufgenommen. Die sieben Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Genf, Neuenburg, Jura und Zürich – das waren durchwegs Kantone, welche bei den Ja-Standesstimmen waren – haben inzwischen ein Konkordat abgeschlossen, das weitgehende Erleichterungen für ausländische Jugendliche hinsichtlich Wohnsitz, Verfahren und Einbürgerungsgebühren vorsieht. So kann in diesen Kantonen heute ein junger Ausländer, der die eidgenössischen Voraussetzungen erfüllt – dort werden bekanntlich die Aufenthaltsjahre vom 10. bis 20. Altersjahr doppelt gezählt –, zwischen 16 und 25 Jahren ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn er während mindestens 5 Jahren die Schulen in der Schweiz besucht hat und seit 2 Jahren im Kanton wohnt. Die Gemeinden können nach diesem Konkordat keine zusätzlichen Wohnsitzvoraussetzungen aufstellen. Die Einbürgerung erfolgt gegen Entrichtung einer blossen Kanzleigebühr.
Im Gegensatz dazu muss der Bewerber in Kantonen, welche sich diesem Konkordat noch nicht angeschlossen haben und welche daher keine erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer der zweiten Generation kennen, die Wohnsitzvoraussetzungen sowohl der Gemeinden, bei denen die Wartefristen regelmässig etliche Jahre betragen können, als auch des Kantons, bei welchem sie im schweizerischen Durch-

schnitt 5 oder 6 Jahre betragen oder sogar länger dauern können, erfüllen. Zudem müssen Einbürgerungswillige in gewissen Kantonen oder Gemeinden Einbürgerungsgebühren von mehreren tausend Franken bezahlen.
Damit habe ich Ihnen klar aufgezeigt, welch grosse Handlungsmöglichkeiten die Kantone und Gemeinden auf dem Gebiete der Einbürgerung heute haben. Ich glaube, es ist nach der Ablehnung der eidgenössischen Vorlage wirklich eine erste Priorität, dass die Kantone und Gemeinden diese Handlungsmöglichkeiten nun tatsächlich nutzen.
Demgegenüber hat sich der Bundesrat entschlossen, Ihnen eine neue eidgenössische Vorlage erst in der nächsten Legislatur zu unterbreiten. Wir sind der Meinung, dass es der Respekt vor diesem negativen demokratischen Entscheid im Jahre 1994 verlangt, dass wir jetzt nicht wieder mit einer neuen Einbürgerungsvorlage kommen. Erst in einer dritten Phase wird sich dann das Problem der Harmonisierung der Einbürgerungsbedingungen in den Kantonen und Gemeinden stellen.
Damit nun einige Worte zur konkreten Vorlage: Es ist wie gesagt durchaus nicht so, dass der Bundesrat kein Verständnis für das materielle Anliegen hätte, das hinter dieser Initiative steht. Wenn wir Ihnen heute beantragen, am geltenden Recht festzuhalten, dann ist es wirklich aus einem Respekt vor dieser demokratischen Abstimmung vor zwei Jahren heraus. Ich glaube, wir haben allen Grund, zur politischen Kultur in unserem Lande Sorge zu tragen. Es würde nach Auffassung des Bundesrates von Volk und Ständen nicht verstanden, wenn wir schon zwei Jahre nach der Ablehnung dieser Verfassungsvorlage, welche die am besten integrierten Ausländerinnen und Ausländer in unserem Land betraf, nun mit einer generellen Erleichterung der Einbürgerungsvoraussetzungen für sämtliche Ausländer wiederum vors Parlament und nachher in eine Volksabstimmung gingen.
Ich erinnere Sie in diesem Zusammenhang nochmals an das negative Abstimmungsergebnis dieses Sommers in der Stadt Zürich. Wenn eine solche Änderung selbst in einer Grossstadt vom Volk abgelehnt wird, dürften analoge Bestrebungen auf Bundesebene mit grosser Wahrscheinlichkeit zum Scheitern verurteilt sein. Ein weiteres negatives Ergebnis können wir uns jedoch im heutigen Zeitpunkt nicht mehr leisten, denn dadurch würde eine dringend notwendige Verbesserung unseres Einbürgerungsrechts wahrscheinlich auf viele Jahre hinaus verhindert.
Im übrigen darf ich doch auf einen wichtigen, positiven Punkt in unserem Einbürgerungsrecht hinweisen. Im Vergleich mit Europa dürfen wir immerhin feststellen, dass die Schweiz in bezug auf das Doppelbürgerrecht im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten wie zum Beispiel Deutschland und Österreich eine sehr liberale Haltung einnimmt. Wir haben bei der letzten Gesetzesrevision ausdrücklich vorgesehen, dass Personen, die sich in der Schweiz einbürgern lassen wollen, ihre bisherige Staatsbürgerschaft beibehalten können. Das hat unter anderem auch dazu geführt, dass im Jahre 1995 die Zahl der Einbürgerungen im Vergleich zum Vorjahr um 14 Prozent zugenommen hat, und die Zahl der ordentlichen Einbürgerungen sogar um 35 Prozent.
Während wir also in bezug auf die Wohnsitzerfordernisse im europäischen Vergleich eher streng sind, haben wir in bezug auf die Möglichkeit des Erwerbs eines Doppelbürgerrechts in der Schweiz eine sehr liberale Regelung realisiert, die dazu geführt hat, dass die Zahl der Einbürgerungen in den letzten Jahren stark zugenommen hat.
Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, der Mehrheit der vorberatenden Kommission Ihres Rates sowie dem Bundesrat zu folgen und jetzt auf eine Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfrist bei der ordentlichen Einbürgerung zu verzichten.
Im Falle eines Referendums – ein solches ist bereits angekündigt – und eines erneuten negativen Volksentscheides würden wir in dieser wichtigen Frage in einer totalen Sackgasse landen.
Demgegenüber ist der zweite Teil der Vorlage, die Verkürzung der bundesrechtlichen Wohnsitzfristen im Bereiche der erleichterten Einbürgerung, unbestritten. Der zweite Teil dieser parlamentarischen Initiative bezweckt, die Wohnsitzfrist für die erleichterte Einbürgerung ausländischer Kinder eines schweizerischen Elternteils, die das Schweizer Bürgerrecht noch nicht besitzen, herabzusetzen. Ausländische Kinder einer Schweizerin aus der Ehe mit einem Ausländer müssen nach heutigem Recht strengere Voraussetzungen in bezug auf den Wohnsitz in der Schweiz erfüllen als der ausländische Ehepartner. Es rechtfertigt sich deshalb eine Anpassung der Regelung in dem Sinne, dass die erleichterte Einbürgerung auch bei einer engen Verbundenheit mit der Schweiz möglich sein soll. Insbesondere ausländische Kinder von Auslandschweizerinnen wären uns für eine entsprechende Gesetzesänderung sehr dankbar, und es würde auch aus diesem Grund wenig Sinn machen, die Vorlage mit einer sehr, sehr kontroversen, auch – nach Auffassung des Bundesrates – demokratiepolitisch bedenklichen Herabsetzung der eidgenössischen Wohnsitzfrist zu belasten.
Ich möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten, es in bezug auf die eidgenössische Wohnsitzfrist beim geltenden Recht zu belassen und dieser unbedingt notwendigen Erleichterung der Einbürgerung ausländischer Kinder von Auslandschweizerinnen zuzustimmen. Dieser Teil der Vorlage ist zweifellos unbestritten und wird möglichst rasch in Kraft gesetzt werden können.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts
Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 15 Abs. 1, 2
Antrag der Kommission
Abs. 1
Mehrheit
Unverändert
Minderheit
(Aeby, Paupe, Rhinow, Schmid Carlo)
Das Gesuch um Bewilligung kann nur der Ausländer stellen, der während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches. Die Aufenthaltsdauer von zwölf Jahren kann durch die kantonale Gesetzgebung bis auf acht Jahre verkürzt werden.

Abs. 2
Mehrheit
Unverändert
Minderheit
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 15 al. 1, 2
Proposition de la commission
Al. 1
Majorité
Inchangé
Minorité
(Aeby, Paupe, Rhinow, Schmid Carlo)
L'étranger ne peut demander l'autorisation que s'il a résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq

années qui précèdent la requête. Le délai de résidence de douze ans peut être réduit par la législation cantonale jusqu'à huit ans.

Al. 2
Majorité
Inchangé
Minorité
(Aeby, Paupe, Rhinow, Schmid Carlo)
Adhérer à la décision du Conseil national

Aeby Pierre (S, FR), porte-parole de la minorité: Comme hier, nous entendons des arguments, dans cette salle, qui consistent à dire: «Nous sommes tous d'accord – en l'occurrence, ici, il s'agit d'un régime plus souple de la naturalisation –, nous sommes pour l'ouverture, mais attention au peuple, attention au référendum!» Et sous cette menace, la classe politique a tendance à renoncer à ses responsabilité.
On a évoqué l'analyse de la votation populaire du 12 juin 1994 sur l'arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la Constitution fédérale (naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers). Monsieur le Président de la Confédération, vous avez parlé de «Vox-Analyse». Et ici, j'aimerais aussi, par rapport au résultat de la récente votation populaire sur l'initiative populaire «contre l'immigration clandestine», apporter une analyse un peu nuancée, sur la différence de sensibilité qu'on veut exagérer en permanence entre la Suisse romande et la Suisse alémanique.
On nous produit, dans la presse, de belles cartes avec les cantons, on met des couleurs, des pourcentages, et on donne une fausse image de la population suisse. Quelle est la sensibilité du citoyen suisse par rapport à la politique des étrangers, qu'il s'agisse de celle de la naturalisation, de celle de l'établissement ou du séjour, de celle de l'asile? Une majorité de Suisses, six Suisses sur dix, se retrouvent d'accord pour être tout à fait ou en tout cas relativement indifférents à cette politique. Six Suisses sur dix sont contents de notre politique des étrangers. Ils ont une façon pas très glorieuse de le dire, car ils ne fréquentent pas les urnes. Ils ne s'expriment pas. On aurait tort d'oublier ces six Suisses sur dix qui, par leur mutisme, disent aux autorités: «Ecoutez, pour nous ça va très bien, ça va même si bien qu'on n'éprouve aucun besoin de l'exprimer.»
Et alors sur les quatre Suisses qui restent, il y en a peut-être deux en Suisse alémanique et deux et demi en Suisse romande qui ont un esprit d'ouverture, un esprit actif, et les autres, le solde – je vous laisse faire la différence –, qui, eux, ont des réticences, des craintes, une position de repli par rapport à l'étranger. A mon sens, cette analyse volontairement forcée, mais qui est corroborée par les chiffres, montre qu'il y a lieu de ne faire preuve d'aucune frilosité.
Je rappelle que cette initiative parlementaire Ducret a été acceptée dans un premier temps et que c'est suite à la votation négative d'il y a deux ans que, tout à coup, les commissions compétentes de notre Parlement ont eu certaines craintes et nous proposent un exercice qui vraiment, à mon sens, ne reflète pas la responsabilité que nous sommes appelés à prendre.
Alors, dans la commission, nous avons été extrêmement sensibles à cet aspect des choses. Nous avons été partagés et le résultat, 6 voix contre 5, montre qu'il y a place pour une modification de la tendance, qu'il y a place, ici, ce matin, pour affirmer un esprit d'ouverture, peut-être le même esprit d'ouverture politique que celui que nous avons affirmé hier dans le débat sur les NLFA.
La proposition de la minorité est une proposition de compromis. Elle tient toute entière dans la deuxième phrase de l'article 15 alinéa 1er: «Le délai de résidence de 12 ans peut être réduit par la législation cantonale jusqu'à 8 ans.»
Il n'y a là, à mon sens, même si juridiquement la solution est un peu originale, pas de quoi bouleverser notre Etat fédéral. Il faut une législation cantonale, donc il faut que dans le canton se trouve une majorité consensuelle pour pouvoir ramener jusqu'à 8 ans ce délai de 12 ans. A mon sens, toutes les conditions sont réunies pour sauvegarder la paix et la sérénité sur ce dossier de la naturalisation en Suisse; et je n'ai nulle crainte de référendum; et je n'ai nulle crainte de mobilisation en masse de la population suisse sur cette phrase.
Alors, je vous exhorte à suivre la proposition de minorité et à accepter cette proposition de compromis qui marque tout de même un esprit d'ouverture de la Suisse par rapport à l'étranger, notamment par rapport à l'Europe, car nous savons malgré tout que les futurs Suisses concernés par cette disposition sont en très grande majorité des Européens.
J'espère que vous pourrez vous rallier à cette argumentation et suivre la proposition de la minorité.

Reimann Maximilian (V, AG), Berichterstatter: Ich habe volles Verständnis für die Beweggründe der Minderheit. In materieller Hinsicht – ich betone das nochmals, und Herr Bundesrat Koller hat es ebenfalls erwähnt – bestehen zwischen den Anhängern der Mehrheit und jenen der Minderheit auch keine nennenswerten Unterschiede. Beide Gruppen erachten die heutige Regelung mit 12 Jahren als zu hoch. Unterschiedlicher Meinungen ist man aber beim Timing – warum, ist ausreichend ausgeführt worden – und bei der Kantonalisierung, bei der Frage der Notwendigkeit, eine eidgenössische Frist zu kantonalisieren.
Aus all diesen Überlegungen bitte ich Sie: Folgen Sie dem Antrag der Mehrheit.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Kommissionsminderheit, angeführt von Herrn Aeby, empfiehlt Ihnen, dass die eidgenössische Einbürgerungsfrist von 12 Jahren kantonalisiert werden soll, so dass die Kantone die Möglichkeit haben, diese eidgenössische Frist bis auf 8 Jahre herabzusetzen. Wir beantragen Ihnen, diesem Antrag nicht zu folgen, weil wir keinerlei positives Verhältnis zwischen dem Gewinn und dem staatspolitischen Risiko dieses Antrages sehen. Sie wissen, dass das Einbürgerungsverfahren in unserem Staat schon reichlich kompliziert ist, denn das schweizerische Einbürgerungsverfahren ist dreistufig. Vorerst benötigt der Bewerber eine eidgenössische Einbürgerungsbewilligung. Diese stellt dann die Voraussetzung dar, dass er anschliessend in der Gemeinde und im Kanton eingebürgert werden kann. Eines der wichtigsten Erfordernisse ist nun auf allen drei Stufen, dass der Bewerber eine bestimmte Anzahl Jahre in der Schweiz, im Einbürgerungskanton und in der Einbürgerungsgemeinde gewohnt hat. Diese Regelung ist bereits sehr kompliziert, muss sich doch jeder, der sich um das Schweizer Bürgerrecht bewirbt, mit drei verschiedenen Wohnsitzfristen auseinandersetzen: mit der eidgenössischen, mit der kantonalen und mit der Gemeindefrist. Die Einführung einer Regelung, wonach die Kantone nicht nur die eigene, sondern in einem bestimmten Rahmen auch die eidgenössische Wohnsitzfrist festlegen könnten, würde unseres Erachtens zu einer allgemeinen Verwirrung führen. Die föderalistischen Tendenzen im Einbürgerungswesen würden dadurch sicher verstärkt. Es ist aber nicht in unserem Interesse, ein System, das heute schon sehr kompliziert ist, noch mehr zu komplizieren; zudem bringt diese Änderung nicht sehr viel.
Bei der grossen interkantonalen und interkommunalen Mobilität, natürlich auch der Ausländer, in der Schweiz sind heute diese Einbürgerungsfristen auf Gemeinde- und Kantonsebene mindestens so gewichtige Hürden, die ein Einbürgerungswilliger zu nehmen hat, wie diese eidgenössische Frist. Deshalb habe ich Ihnen im Eintreten dargelegt, dass es nach Auffassung des Bundesrates nun wirklich Sache der Kantone ist, in ihrem Bereich zu handeln. Mehrere Kantone haben das bereits gemacht. Es sind diese Konkordatskantone. Es gibt auch immer wieder Gemeinden, die es versuchen. Die Stadt Zürich hat dabei leider – wie gesagt – eine Niederlage erlitten. Nachdem die Kantone den Appell aber aufgenommen haben und nachdem wir ja nicht nur irgendwelche abstrakten Ängste im Volk haben, sondern auch einen klaren negativen Abstimmungsentscheid, fänden wir es schlecht, wenn wir nun hingingen und eine Lösung vorschlagen würden, die generell die Ausländer sogar besserstellen würde als die Ausländer der zweiten Generation. Die entsprechende Vorlage ist ja seinerzeit am Ständemehr gescheitert.

Vor allem ist für den Bundesrat entscheidend, dass dieser relativ kleine Gewinn, den wir durch die Kantonalisierung der eidgenössischen Vorschriften – die Möglichkeit der Verkürzung von 12 auf 8 Jahre – hätten, in keinem Verhältnis zum staatspolitischen Risiko steht, das wir damit eingehen. Wenn wir auf diesem Gebiet erneut eine Niederlage erleiden, dann ist die Einbürgerungsfrage auf Bundesebene auf Jahre hinaus blockiert, und das kann vernünftigerweise nicht der Wille des Parlamentes sein.
Das sind die wesentlichen Gründe, weshalb Ihnen der Bundesrat empfiehlt, die Kantone und die Gemeinden handeln zu lassen. Wir werden Ihnen zu Beginn der nächsten Legislatur wieder eine eidgenössische Vorlage unterbreiten. Die Priorität muss dort erneut bei den Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation liegen, da sie weitaus am besten in unserem Land integriert sind.
Ich möchte Sie daher bitten, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit 21 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 13 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit 23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 10 Stimmen

Art. 31 Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 31 al. 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 58a Abs. 2, 2bis
Antrag der Kommission
Abs. 2
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 2bis
Gemäss Antrag des Bundesrates

Art. 58a al. 2, 2bis
Proposition de la commission
Al. 2
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 2bis
Selon la proposition du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 29 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

90.257

Parlamentarische Initiative (Ducret) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer

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

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1995, Seite 2076 – Voir année 1995, page 2076

Beschluss des Ständerates vom 11. Dezember 1996
Décision du Conseil des Etats du 11 décembre 1996

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

Art. 15 Abs. 1, 2
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
Das Gesuch um Bewilligung kann nur der Ausländer stellen, der während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches. Die Aufenthaltsdauer von zwölf Jahren kann durch die kantonale Gesetzgebung bis auf acht Jahre verkürzt werden.
Abs. 2
Festhalten

Minderheit I
(Steinemann, Cavadini Adriano, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heberlein, Leu, Nebiker, Schmid Samuel)
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II
(Hubmann, Aeppli, Bühlmann, Vollmer, von Felten)
Festhalten

Art. 15 al. 1, 2
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
L'étranger ne peut demander l'autorisation que s'il a résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête. Le délai de résidence de douze ans peut être réduit par la législation cantonale jusqu'à huit ans.
Al. 2
Maintenir

Minorité I
(Steinemann, Cavadini Adriano, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heberlein, Leu, Nebiker, Schmid Samuel)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II
(Hubmann, Aeppli, Bühlmann, Vollmer, von Felten)
Maintenir

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: L'objet que nous discutons aujourd'hui est le produit d'une initiative parlementaire Ducret du 3 octobre 1990, qui a été acceptée par notre Conseil le 31 janvier 1992. La durée de cette affaire démon-

tre à la fois combien notre procédure est lourde dans le cas des initiatives parlementaires, mais aussi combien la matière est délicate.
Vous me permettrez tout d'abord de faire l'historique de la situation, car elle est complexe. La CIP-CN, dans sa séance du 9 septembre 1993, a décidé de suivre les propositions de M. Ducret, notre ancien collègue. Elle a donc proposé de modifier l'article 15 alinéa 1er, en réduisant de 12 à 6 ans la durée minimale de résidence en Suisse pour obtenir l'autorisation fédérale de naturalisation, tout en supprimant l'alinéa 2 qui prévoit que les années entre dix et vingt ans comptent double.
Le rapport, à l'époque, avait été adopté par 16 voix contre 1 et avec 2 abstentions. Il est vrai que dans l'examen de détail la minorité I (Fritschi Oscar), forte de cinq membres, avait proposé un délai de résidence de 8 ans, et la minorité II (Steinemann), forte d'un seul membre, voulait en rester au statu quo. Puis est survenue la votation du 12 juin 1994, qui concernait surtout les casques bleus, mais aussi la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers. Vous vous souvenez peut-être que le peuple avait approuvé la modification constitutionnelle à 53 pour cent des voix, mais qu'une majorité de cantons l'avait rejetée. Cela a amené le Conseil fédéral à proposer de rejeter la modification principale de l'initiative parlementaire Ducret, soit la réduction du délai de résidence, pour en rester à 12 ans.
Vu cet avis, la commission a remis l'ouvrage sur le métier. M. David a présenté une proposition qui essayait de tenir compte de l'avis très différencié des cantons dans la votation constitutionnelle en permettant aux cantons de ramener à 6 ou 8 ans le délai fédéral de résidence. Cette proposition, toutefois, a été retirée au profit de l'ancienne minorité I (Fritschi Oscar), qui était devenue majoritaire en raison du résultat de la votation fédérale. L'alinéa 2 était maintenu, mais exigeait pour les jeunes entre dix et vingt ans au moins 6 ans de résidence effective. La minorité Steinemann/Ruf proposait néanmoins toujours d'en rester au statu quo comme le prévoyait le Conseil fédéral.
L'affaire est venue devant notre Conseil le 4 octobre 1995. J'ai eu l'honneur de présenter une proposition individuelle qui reprenait la proposition David. (Il faut rendre à César ce qui est à César, même s'il n'est pas là!) Vous avez tout d'abord très nettement refusé le statu quo, par 111 voix contre 38. Ensuite, vous avez accepté de suivre la majorité de la commission qui voulait un abaissement de la durée de résidence à 8 ans, par 86 voix contre 63, en rejetant ma proposition. Le Conseil des Etats a été saisi de cet objet le 11 décembre 1996. Il a été plus sensible à la voix du Conseil fédéral que notre Conseil. Ce qui me paraît important, c'est que la décision de notre Conseil n'a même pas été reprise, mais M. Aeby, conseiller aux Etats, a soutenu une proposition analogue à celle que j'avais défendue devant notre Conseil. Finalement, la commission du Conseil des Etats a décidé, par 6 voix contre 5 à la proposition Aeby, le maintien du statu quo, soit 12 ans. Le Conseil des Etats en a fait de même, par 21 voix contre 13. Votre commission a été ressaisie de cet objet en février dernier. Après avoir éliminé la solution du Conseil des Etats, soit le statu quo, par 12 voix contre 5, elle a repris la proposition Aeby, par 11 voix contre 7, c'est-à-dire la solution antérieure de notre Conseil, soit la réduction générale à 8 ans. Vous retrouverez d'ailleurs ces deux minorités sur votre dépliant.
Après ce long exposé préliminaire, qui m'a paru cependant nécessaire parce que, d'une part, certains de nos collègues n'étaient pas là au début de ce long feuilleton, et, d'autre part, parce qu'il rend bien compte des sentiments qui nous habitent face à cette initiative, il convient de justifier la proposition de la majorité de la commission. La solution proposée est un véritable compromis, mais un bon compromis. Elle nous paraît la seule – et j'insiste là-dessus – qui ait des chances d'être acceptée par le Conseil des Etats si l'on ne veut pas en rester au statu quo. Partons de deux constatations.
La grande majorité de la commission est d'accord que la Suisse étant un des pays les plus restrictifs d'Europe en ce qui concerne la durée de séjour précédant une naturalisation, il serait souhaitable de raccourcir ce délai. Le Conseil fédéral partage cet avis. J'en veux pour preuve, non seulement l'acceptation du principe de l'initiative parlementaire Ducret par notre Conseil, mais aussi l'acceptation en commission du texte le plus radical, celui qui ramène à 6 ans le délai de résidence, et enfin le vote de notre Conseil en octobre 1995. D'ailleurs, la plupart des orateurs qui se sont exprimés en commission et au Conseil des Etats l'ont fait dans ce sens. Mais une majorité de votre commission et du Conseil des Etats est aussi consciente que, en cas de référendum – déjà annoncé si l'on prend la solution de 8 ans –, un abaissement général de la durée de résidence aurait de la peine à trouver un appui populaire et que le résultat de la votation serait très aléatoire. Ici aussi une décision négative serait préjudiciable à l'image de la Suisse à l'étranger.
La question se pose dès lors dans les termes suivants: comment manifester une volonté de faciliter la naturalisation sans courir le risque d'un vote populaire négatif sur l'ensemble de la Suisse? La solution nous paraît être celle que vous propose la majorité de la commission. En maintenant à 12 ans le principe de la durée de résidence minimum pour obtenir l'autorisation fédérale de naturalisation, on rend inattractif un référendum. Comment les auteurs du référendum pourraient-ils argumenter contre une loi qui ne change en principe rien au statu quo? En revanche, les cantons qui souhaitent une politique plus ouverte pourront, par une loi qui, elle, sera soumise au référendum cantonal, diminuer jusqu'à 8 ans la durée minimale de résidence. Cette solution est inattaquable sur le plan démocratique, comme sur le plan juridique.
Sur le plan démocratique, il est clair que la loi éventuellement votée par un Grand Conseil sera soumise au référendum cantonal. Ainsi, le peuple aura la possibilité de se prononcer dans chaque canton si le législateur cantonal décide de descendre au-dessous de 12 ans de résidence.
Sur le plan juridique, nous avons un avis de l'Office fédéral de la justice qui déclare expressément que, pourvu qu'une loi fédérale le prévoie, des solutions diversifiées peuvent être adoptées par les cantons, même si l'objet relève de la compétence fédérale.
Il convient encore de répondre à deux arguments que nous entendrons peut-être dans la bouche du Conseil fédéral:
1. La solution fédéraliste complique par trop un droit de la naturalisation qui l'est déjà considérablement en raison des exigences différentes de résidence posées par le droit cantonal et les règles communales. Mais, concrètement, la question ne se pose pas ainsi, sauf peut-être pour les professeurs de droit! L'étranger qui souhaite devenir suisse ne s'informe naturellement que de la durée de résidence exigée dans le canton où il réside. Il n'y a dans chaque canton qu'une seule durée pour obtenir l'autorisation fédérale, qu'elle soit de 12, 10 ou 8 ans. C'est cela qui intéresse le candidat, et pas la réglementation en vigueur dans les 25 autres cantons.
2. On craindra peut-être un tourisme de la naturalisation. Cette crainte est infondée. Les cantons et les communes ont déjà des délais différents et le problème du tourisme de la naturalisation n'existe pas, en tout cas pas d'une manière gênante.
En résumé, en maintenant à 12 ans le délai de principe de résidence, on ne force personne à déroger à la règle actuelle, mais en donnant aux cantons qui le désirent la possibilité de réduire ce délai jusqu'à 8 ans, on permet à ceux qui le souhaitent d'être un peu plus ouverts. On tient compte ainsi des différences de sensibilité qui peuvent exister entre un canton citadin et un canton plus rural, entre un canton romand et un canton alémanique à l'égard de ce problème. On ne fera violence à personne et on utilisera le fédéralisme pour faire une expérience. Si celle-ci ne se révèle pas concluante, on en restera là. Si, au contraire, comme la majorité le pense à vrai dire, on peut sans dommage pour l'identité helvétique raccourcir le délai, on aura apporté la preuve pratique aux citoyens réticents.
Cette proposition ne met véritablement pas l'unité du pays en danger. Nous vous invitons à la soutenir, car elle nous paraît seule capable de réunir une majorité au Conseil des Etats où, je le rappelle, le précédent projet de la commission de notre

Conseil, défendu par la minorité II (Hubmann), n'a même pas été repris. Cette solution représente une forme très modérée d'ouverture sans risque pratique de référendum.

Steinemann Walter (F, SG), Sprecher der Minderheit: Am 11. Dezember 1996 hat der Ständerat beschlossen, dem Antrag des Bundesrates, welcher geltendes Recht beibehalten will, zuzustimmen. Damit würde die ordentliche Einbürgerungsfrist von zwölf Jahren belassen. Die Mehrheit unserer SPK hat diese Regelung leider nicht unterstützt, sondern einer eher schwierigen Kantonalisierung, die Sie von Herrn Leuba soeben erklärt bekommen haben, zugestimmt.
Die Minderheit I schlägt Ihnen vor, im Differenzbereinigungsverfahren dem Ständerat und dem Bundesrat zu folgen, welche die Einbürgerungsfrist von zwölf Jahren beibehalten wollen.
Wir sind der Meinung, dass es zurzeit keinerlei zwingende Gründe gibt, von der heute geltenden und bewährten Regelung abzuweichen. Da wir uns in der Differenzbereinigung befinden, werde ich materiell nur noch einige wichtige Punkte beleuchten.
Insbesondere halten wir es nicht für opportun, bereits weniger als drei Jahre nach Ablehnung der Verfassungsgrundlage über die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländern mit einer Gesetzesvorlage zu kommen, welche noch bedeutend weiter geht als die abgelehnte Vorlage. Nicht nur der Respekt vor dem Volks- respektive Ständemehr ist für die Kommissionsminderheit ein gewichtiger Grund, sondern auch der Umstand, dass die Bereitschaft, grosszügigere Einbürgerungsfristen zu gewähren, in unserem Land in den vergangenen zweieinhalb Jahren keineswegs grösser geworden ist. Indem wir etwas erzwingen, können wir die Ängste in der Bevölkerung nicht ausräumen; das Volk ist dazu nicht bereit. Wenn Sie die politische Entwicklung betrachten, sehen Sie, dass die Chancen, in einer Volksabstimmung eine Fristverkürzung für Einbürgerungen zu erreichen, heute nicht günstiger sind.
Allein im Jahre 1996 sind mit den heutigen Voraussetzungen 20 077 Einbürgerungen erfolgt, also 15 Prozent mehr als 1995. Eine solche Entwicklung wird in weiten Teilen der Bevölkerung äusserst kritisch beurteilt.
Obwohl in einigen europäischen Staaten die Wohnsitzfristen für die Einbürgerung kürzer sind, müssen wir doch darauf hinweisen, dass diese Länder erstens keinen vergleichbaren Ausländeranteil haben und demzufolge auch keine Identitätsprobleme befürchten müssen und dass die Schweiz zweitens in bezug auf das Doppelbürgerrecht im Gegensatz zu anderen Staaten wie beispielsweise Deutschland und Österreich eine sehr liberale Haltung einnimmt. Der Verzicht auf die bisherige Staatszugehörigkeit ist bei uns nämlich keine Voraussetzung für eine Einbürgerung. Das bringt den eingebürgerten Ausländern grosse Vorteile, die über die Rechte von uns Schweizern hinausgehen können. Dies hat u. a. dazu geführt, dass die Zahl der ausserordentlichen Einbürgerungen in den letzten Jahren massiv zugenommen hat.
Wir sollten deshalb realistisch sein und nicht mit der Herabsetzung der Einbürgerungsfristen das Ausländerproblem lösen wollen. In der Bevölkerung besteht nämlich bei der Möglichkeit schnellerer Einbürgerung eine gewisse Angst, dass plötzlich fremde Leute aus fremden Kulturen mit anderen Lebensgewohnheiten mitreden und mitbestimmen, die überhaupt nicht integriert werden können oder wollen. Wir müssen dieser Grundstimmung in der Bevölkerung Rechnung tragen und die Befürchtung einer Überfremdung ernst nehmen.
In diesem Sinne werte ich auch die Ablehnung des Stimmrechts für Ausländer am letzten Sonntag im Kanton Freiburg, wo sich über 76 Prozent gegen eine entsprechende Vorlage gestellt haben. Zudem hätten den Ausländern dort auch noch alle öffentlichen und politischen Ämter im Kanton offenstehen sollen. Versuche, das Ausländerstimmrecht einzuführen, sind bereits in den Kantonen Waadt, Genf, Zürich, Basel, Bern, Aargau und Uri mit grossen Mehrheiten abgelehnt worden.
Von wesentlicher Bedeutung schliesslich ist der demographische Aspekt. Offensichtlich möchten verschiedene Kreise auf dem Weg vermehrter Einbürgerungen die Ausländerstatistiken beschönigen, um die immer noch anhaltende Neueinwanderung zu kaschieren. Dies ist jedoch ein völlig falscher Weg, um die Ausländerthematik zu entschärfen. Nötig ist, dass der Bundesrat seine jahrzehntealten Stabilisierungsversprechen jetzt endlich einhalten kann.
Aufgrund der vorerwähnten Einsichten und Beurteilungen hat sich die Minderheit I dem Ständerat angeschlossen. Wir möchten hier nicht wieder eine Differenz schaffen und bitten Sie, uns zu folgen.
Noch eine Bemerkung zur Mehrheit, die den Vorschlag von Herrn Leuba übernommen hat: Den Mehrheitsbeschluss beurteilen wir als unzweckmässig. Wir sind der Ansicht, dass man es bei einer einheitlichen Bundesregelung bewenden lassen sollte. Es wird weder föderalistisch gewünscht, noch würde diese Lösung der Rechtssicherheit dienen, wenn unser Land in einbürgerungsfreundliche und einbürgerungsbehindernde Kantone aufgesplittert würde. Bezogen auf das Schweizer Bürgerrecht muss doch im ganzen Land das gleiche gelten. Das Ausländerrecht ist für föderalistische Regelungen wirklich nicht geeignet.
Ein gleichlautender Antrag, wie ihn jetzt die Mehrheit präsentiert, ist im Ständerat übrigens mit 21 zu 13 Stimmen abgelehnt worden.
Ich bitte Sie, den Antrag der Mehrheit wie auch den Antrag der Minderheit II nicht zu unterstützen. Die Minderheit I, die Bundesrat und Ständerat folgen will, bittet Sie hiermit um Ihre Unterstützung.

Hubmann Vreni (S, ZH), Sprecherin der Minderheit: Im Namen der Minderheit II beantrage ich Ihnen, am Beschluss unseres Rates festzuhalten und die eidgenössische Wohnsitzfrist auf acht Jahre festzulegen.
Es gibt vier wesentliche Gründe für unseren Antrag:
1. ist die Wohnsitzfrist von zwölf Jahren eindeutig zu hoch; damit liegt die Schweiz weit über dem europäischen Durchschnitt;
2. stimmten Sie als Erstrat für eine Einbürgerungsfrist von acht Jahren, und das bei einem Stimmenverhältnis von 101 zu 46;
3. hatte der Initiant, Herr Dominique Ducret, eine Herabsetzung auf sechs Jahre verlangt; Ihr letzter Entscheid war also bereits ein Kompromiss;
4. ist eine Verbesserung unseres Einbürgerungsrechtes dringend notwendig; das hat Herr Bundespräsident Koller vor dem Ständerat deutlich gesagt.
Trotzdem – Sie haben es gesehen – hält der Bundesrat an der geltenden Wohnsitzdauer von zwölf Jahren fest. Er begründet seine Haltung mit politischer Klugheit. Er verweist, wie soeben die Berichterstatter auch, auf den negativen Ausgang der Volksabstimmungen von 1994 über die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern und von 1996 in der Stadt Zürich, wo die Einbürgerungsbestimmungen vereinfacht werden sollten. Es sei verfehlt – so der Bundesrat –, bereits wieder eine solche Vorlage zu bringen. Mit einer so ängstlichen und zögerlichen Haltung kommen wir nicht weiter. Es gibt keinen Grund, dass die Schweiz in bezug auf die Wohnsitzdauer ein Sonderfall bleiben muss.
In Ihrer Ansprache vom vorletzten Mittwoch haben Sie, Herr Bundespräsident Koller, darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg eine mutigere Haltung der Schweiz nötig und möglich gewesen wäre. Auch in der Frage der Einbürgerungsbestimmungen ist eine mutigere Haltung nötig und möglich. Wir teilen die Analyse des Bundesrates nicht, dass die negativen Volksentscheide einfach eine allgemeine Fremdenfeindlichkeit des Schweizervolkes aufzeigten.
1994 war es nicht das Volk, das die Vorlage zum Scheitern brachte. Die Stimmberechtigten sagten ja zur erleichterten Einbürgerung der zweiten Generation. Die Vorlage scheiterte am Ständemehr, und sie scheiterte, weil keine Kampagne stattgefunden hatte. Wenn die Parteien und wenn Sie sich, Herr Bundespräsident Koller, als Vertreter des Kantons Appenzell für die jungen Ausländerinnen und Ausländer in unserem Land eingesetzt hätten, wäre der positive Ausgang der Abstimmung sicher gewesen.

Ich wünsche mir, Herr Bundespräsident Koller, dass Sie sich als Vertreter des Bundesrates mit dem gleichen «feu sacré», mit dem Sie sich jetzt für die Bundesverfassungsreform einsetzen, für die Einbürgerungspolitik stark machen werden. Ich denke: Auch in unserem Land wären Wunder möglich!

Ducrot Rose-Marie (C, FR): Selon l'expression de M. Reimann, conseiller aux Etats, l'initiative Ducret est un «vieux rossignol» qu'on ressort de temps en temps du tiroir politique, image charmante qui ne convient que partiellement à cette initiative qui a bien sept ans d'âge, mais qui est de plus en plus d'actualité. Espérons qu'enfin elle trouve aujourd'hui preneur, même si l'on est obligé de la brader.
Etrange Parlement que le nôtre, tiraillé entre les envies d'ouverture et les tentatives de repli sur soi! Quand il s'agit d'accueillir, d'intégrer, d'incorporer tout ce qui n'est pas marqué au sceau de l'arbalète, nous freinons des quatre fers. Souvent le débat flotte sur la vague émotionnelle propice à quelque dérive.
Convient-il enfin d'introduire un régime de naturalisation plus souple en raccourcissant le délai de résidence? Le Conseil fédéral aurait volontiers consenti à ce geste d'ouverture s'il n'avait été échaudé par la votation populaire de juin 1994. La majorité du peuple a souscrit à une naturalisation facilitée des étrangers de la deuxième génération, mais la majorité des cantons a fait basculer le projet dans la boîte aux souvenirs. Le Conseil fédéral est très respectueux du peuple souverain, il ne veut donc pas remettre de sitôt l'ouvrage sur le métier. Il évoque quelques échecs cantonaux et communaux, mais aussi la menace d'un référendum dont l'issue serait fort improbable. Le Conseil fédéral nous rappelle que la Suisse donne la possibilité de la double nationalité, alors qu'il y a absence totale de réciprocité d'autres pays européens.
Le groupe PDC a analysé avec attention cet article 15 de la loi sur la nationalité, objet de nos divergences. Il relève que la Suisse n'est vraiment pas généreuse envers les candidats à la naturalisation. Par rapport à ses voisins, la Suisse est, de loin, la plus exigeante. La France, la Suède, l'Angleterre, la Belgique, appliquent des mesures très souples et exigent 5 ans de résidence préalable. Seule l'Allemagne fait excès de zèle.
La majorité du groupe PDC relève que les étrangers ont participé pleinement au développement de la communauté helvétique et qu'ils sont des rouages très importants de notre prospérité. La démarche de naturalisation n'est pas anodine. Elle implique du requérant une parfaite adéquation avec sa nouvelle patrie. Pour ces raisons, il convient d'être généreux envers ceux qui nous ont choisis.
Le groupe PDC est séduit par la dernière proposition de la Commission des institutions politiques, proposition à mettre au profit de M. Leuba qui, lors des débats du 4 octobre 1995 déjà, est arrivé à cet astucieux compromis. En demeurant en marge des émotions et des passions, laissons donc aux cantons le soin de fixer leurs propres critères avant naturalisation. Le délai de résidence pourrait être réduit de 12 à 8 ans par le biais de la législation cantonale. Le fédéralisme que nous pratiquons à large échelle permet ces solutions différenciées. Cette proposition pourrait faire progresser la cause de la naturalisation facilitée, et ce ne serait que bénéfice pour notre démocratie.
La majorité du groupe PDC se rallie donc à cet article 15 tel que proposé par la majorité de la Commission des institutions politiques, et accepte également que le temps passé en Suisse pour le requérant compte double entre dix et vingt ans révolus, et que la résidence totale puisse durer au moins 6 ans.
En conclusion, permettez-moi d'évoquer quelques souvenirs scolaires pour vous dire que les Helvètes sont venus tard sur cette terre suisse, et qu'on ne peut pas, nous tous, revendiquer un statut d'autochtones. Sur cette terre labourée par les migrations, nous sommes tous un peu des étrangers!

Heberlein Trix (R, ZH): Im Namen der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Beschluss des Ständerates und zum Entwurf des Bundesrates und damit zur Bereinigung der Differenz.
Die parlamentarische Initiative hat, aus ihrer Geschäftsnummer ersichtlich, bereits eine langjährige Geschichte. Das Anliegen der Verkürzung der im europäischen Vergleich äusserst langen Einbürgerungsfrist von zwölf Jahren ist sicher berechtigt. Kombiniert mit den kantonal unterschiedlich langen Wohnsitzfristen führt diese Regelung auch zu Erschwernissen, die nicht mehr vertretbar sind. Die Kantone haben jedoch inzwischen reagiert und nehmen ihre Kompetenzen wahr, indem sie die kantonalen Wohnsitzfristen anpassen und verkürzen.
Das heisst für uns jedoch nicht, dass es sinnvoll und wünschbar ist – wie dies im Antrag der Mehrheit vertreten wird –, kantonal unterschiedliche Regelungen für die Aufenthaltsdauer in der Schweiz festzulegen, die zwischen zwölf und acht Jahren liegen können. Dieser ursprünglich von Herrn Leuba eingereichte Antrag wurde im Nationalrat bereits in der ersten Runde abgelehnt und vom Ständerat nicht diskutiert.
Eine Föderalisierung der Einbürgerungsfristen dient weder der Rechtssicherheit, noch ist es wünschbar, die Schweiz in einbürgerungsfreundliche und einbürgerungsfeindliche Kantone aufzuteilen. Nach dem negativen Volksentscheid von 1994, also vier Jahre nach Einreichen der parlamentarischen Initiative, erscheint es der FDP-Fraktion nicht sinnvoll zu sein, bereits wieder eine Volksabstimmung zu diesem Thema durchziehen zu müssen – nicht aus Gründen der Fremdenfeindlichkeit, Frau Hubmann, wie Sie dies angetönt haben, sondern aus Respektierung des Ergebnisses der Volksabstimmung, auch wenn es «nur» das Ständemehr war.
Das zweite Anliegen der parlamentarischen Initiative, die Verkürzung der bundesrechtlichen Wohnsitzfristen im Bereich der erleichterten Einbürgerung, ist nach wie vor unbestritten.
Im Namen der FDP-Fraktion ersuche ich sie, der Minderheit I zuzustimmen, wenn auch unsere Gewichtung der Argumente nicht derjenigen von Herrn Steinemann entspricht.

Bühlmann Cécile (G, LU): Leider hat sich der Ständerat in dieser Sache zu sehr von den ängstlichen Aussagen des Bundesrates leiten lassen; er ist dem Nationalrat in seiner mutigen Haltung nicht gefolgt.
So sind denn auch aus den Protokollen über die Verhandlungen im Ständerat keine neuen Argumente ersichtlich als die Angst vor einer neuen Niederlage vor dem Volk wie bei der erleichterten Einbürgerung und der Vorwurf der Zwängerei. Beide sind aber nicht stichhaltig. Das Volk hat bei der erleichterten Einbürgerung – das wurde auch schon mehrmals erwähnt – ja gesagt. Es waren die Stände, die die Vorlage abgelehnt haben. Von wegen Zwängerei: Es gibt x Beispiele aus der Geschichte der schweizerischen Politik, die zeigen, dass ein Fortschritt nur in mehreren Anläufen erzielt werden kann; das Frauenstimmrecht ist wohl das prominenteste davon. Mir ist auch bei der Argumentation aufgefallen, dass praktisch niemand gesagt hat, unsere Einbürgerungsfristen seien nicht zu lang; mit Ausnahme der Rechtsaussenparteien, die ja nie für Fortschritte zugunsten von Migrantinnen und Migranten zu haben sind, weil sie sonst einen wichtigen Bestandteil ihrer Raison d'être verlieren würden.
Das taten auch Sie nicht, Herr Bundespräsident Koller. Im Gegenteil, Sie sagten wortwörtlich: «Rein sachlich wäre es durchaus wünschenswert, wenn die bundesrechtliche Wohnsitzfrist etwas verkürzt werden könnte.»
Auch Sie wissen, Herr Bundespräsident Koller, dass wir mit unseren zwölf Jahren weit über dem europäischen Durchschnitt von etwa acht Jahren liegen. Auch Sie wissen, dass das europäische Ausland einen insgesamt doppelt so schnellen Einbürgerungsrhythmus praktiziert wie die Schweiz, dass das mit ein Grund ist, dass unsere Ausländerzahlen statistisch höher sind als in anderen europäischen Staaten. Auch Sie wissen, dass in der Schweiz 560 000 Personen mit erfüllter Einbürgerungsfrist leben. Wären sie alle eingebürgert, wäre unser Ausländeranteil noch 11 Prozent. Auch Sie wissen, dass 4,2 Prozent aller Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz geboren sind. Es gibt also viele Hürden auf dem Weg zum Schweizer Bürgerrecht, die lange Wohnsitzfrist ist nur eine davon.

Das alles sagt man Ihnen ja inzwischen auch in Brüssel bei den bilateralen Verhandlungen über die Personenfreizügigkeit. Das haben Sie selber in der Kommission schon gesagt. Die Problemlage ist also erkannt; trotzdem will weder der Bundesrat noch der Ständerat handeln, und das aus purer Angst vor der Auseinandersetzung mit den Stimmberechtigten. Dabei würde gerade diese Auseinandersetzung wieder die Möglichkeit geben, eine öffentliche Debatte über die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung zu führen.
Das würde allerdings bedingen, dass Sie, meine Kolleginnen und Kollegen, sich dann dieser Auseinandersetzung wirklich stellen müssten und sie nicht verschlafen dürften, wie das bei der erleichterten Einbürgerung der Fall war. Nur so, mit Engagement, können wir einen längst fälligen Fortschritt in unserem europaweit hindernisreichsten Einbürgerungsprozedere erreichen. Andere Schritte wie der Rechtsanspruch und die Abschaffung der Einbürgerungsgebühren müssen selbstverständlich folgen.
Sie sehen: Es gibt gute Gründe, dem Ständerat und dem Bundesrat in dieser Frage nicht zu folgen und auf dem von uns bereits beschlossenen Kurs zu bleiben. Sollte dieser keine Mehrheit im Rat finden, so bitte ich Sie, wenigstens dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, welche als Kompromisslösung den Kantonen die Möglichkeit einräumen will, ihre Wohnsitzfristen selber bis auf acht Jahre verkürzen zu können. So würde das restriktive Bundesbern wenigstens jenen Kantonen nicht mehr vor der Sonne stehen, welche endlich einen Schritt in die richtige Richtung machen möchten.

Dreher Michael (F, ZH): Sie haben, ehrenwerte Kollegin Bühlmann, gesagt, wenn ich Sie richtig verstanden habe, dass nur die Rechtsaussenparteien für eine Regelung eintreten, wie sie die Minderheit I hier zur Debatte stellt. Wenn ich die Namen beim Antrag der Minderheit I richtig lese, sehe ich hier einen Vertreter der FPS-Fraktion, einen Vertreter der FDP-Fraktion, einen weiteren Vertreter der FDP-Fraktion, einen Vertreter der SVP-Fraktion, einen weiteren Vertreter der SVP-Fraktion, einen Vertreter der FDP-Fraktion, eine Vertreterin der FDP-Fraktion, einen Vertreter der CVP-Fraktion, einen Vertreter der SVP-Fraktion und noch einmal einen Vertreter der SVP-Fraktion. Sind das alles Rechtsaussenleute?

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich habe so argumentiert, dass inhaltlich eigentlich alle – mit Ausnahme der Rechtsaussenparteien – gesagt haben, dass die Einbürgerungsfristen zu lang sind. Die Nicht-Rechtsaussenparteien, die jetzt nicht eingeschwenkt haben, sind aus den von Bundespräsident Koller ins Feld geführten Gründen dagegen, nämlich aus der Angst heraus, bei der Volksabstimmung eine Niederlage einzustekken. So habe ich dies ausgeführt.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Le problème qui se pose aujourd'hui est un problème essentiellement politique et une appréciation des rapports des forces, en quelque sorte, au niveau de la population en Suisse.
Je pense que l'appréciation qui est faite par le Conseil fédéral, qui veut avec d'autres enterrer l'initiative parlementaire Ducret que nous avons pourtant admise depuis longtemps comme une bonne initiative et pour laquelle nous avons pris successivement des décisions favorables, c'est surtout faire preuve d'une appréciation extrêmement pessimiste en ce qui concerne ce rapport des forces politiques.
Il est vrai que dans la votation populaire concernant la naturalisation facilitée pour les générations récentes d'immigrés, nous avons encouru un échec, mais il faut dire que cet échec est surtout dû au fait que l'investissement des partis politiques, des forces politiques, y compris du Conseil fédéral – il le nie, je le sais, et il va de nouveau le nier –, a été insuffisant. Il n'y a pas eu de mobilisation sur cet objet et on a cru bien faire en faisant le moins de campagne possible. Je pense que si les forces politiques favorables à l'ouverture de la Suisse réussissent à s'unir, à donner une explication suffisante et convaincue, il est tout à fait possible de gagner cette bataille.
Au demeurant, je reconnais avec M. Leuba que la solution de la majorité de la commission est une solution qui, le cas échéant, peut même éviter un référendum. C'est une solution tout à fait raisonnable et, en cas de votation populaire, cette solution est, je ne dis pas très facile à défendre, mais c'est une solution en tout cas nettement plus avantageuse du point de vue d'une défense très large dans l'opinion publique.
Je vous invite donc, au nom du groupe socialiste, à vous rallier à la proposition de la minorité II (Hubmann), et en tout cas à celle de la majorité de la commission.

Steffen Hans (D, ZH): Die demokratische Fraktion wird der Minderheit I, also dem Ständerat und dem geltenden Recht, folgen. Ich teile die Meinung des Sprechers der Minderheit I, Herrn Steinemann, vollumfänglich. Ich muss deshalb diese Argumente nicht wiederholen.
Es geht um die Frage, ob die Aufenthaltsdauer von zwölf Jahren auf acht Jahre verkürzt werden soll. Ich komme aus dem gleichen Kanton wie Frau Hubmann, aber ich muss ehrlich sagen, dass ich ihre Argumente nicht nachvollziehen kann. Ich denke dabei insbesondere an die Stadt Zürich. Wir haben eine stetige Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung, auch jetzt noch. Es gibt in der Stadt Zürich Quartiere mit einem Ausländeranteil von gegen 50 Prozent, nicht zu sprechen vom Ausländeranteil in den Schulen, der bis zu 70, 80 und 90 Prozent geht. Diese Situation, insbesondere in Städten und Agglomerationen, hat zur Folge, dass Ghettos entstehen. In Ghettos wird von den ausländischen Minderheiten immer mehr ihre Herkunftssprache gesprochen. Mit anderen Worten: Eine sprachliche und eine kulturelle Integration werden erschwert; also dürfen wir doch nicht den Fehler machen, ausgerechnet in dieser Situation die Frist zu verkürzen. Insbesondere im Hinblick auf die entstehenden Ghettos müssen die Ausländer länger Zeit haben, um sich endlich einigermassen mit unseren Verhältnissen vertraut zu machen. Vergessen Sie zudem nicht: Es braucht auch eine Anpassung, ein Übernehmen unserer demokratischen Sicht des Staates. Eine Mitbeteiligung der Ausländer an unseren demokratischen Institutionen bedingt einen anspruchsvollen Lernprozess, und diesen kann man nicht durch eine verkürzte Aufenthaltsdauer erreichen.
Wir sind mit Herrn Bundespräsident Koller der Meinung, dass es, insbesondere kurz nach der Ablehnung der erleichterten Einbürgerung, nicht opportun ist, eine Kürzung der Aufenthaltsdauer vorzunehmen. Wir lehnen auch eine Kantonalisierung ab.
Wir empfehlen Ihnen, der Minderheit I zuzustimmen.

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Steffen, ist Ihnen bekannt, dass Ausländerinnen und Ausländer seit zwanzig, dreissig Jahren in der Stadt Zürich wohnen, arbeiten und Steuern bezahlen, dass sie es sich aber nicht leisten können, sich einzubürgern, weil die Einbürgerungsgebühren zu hoch sind?

Steffen Hans (D, ZH): Ich würde der Sozialdemokratischen Partei der Stadt Zürich empfehlen, Vorstösse einzureichen, dass man diese Kosten endlich einmal senkt.

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Die Mehrheit der Kommission steht bei dieser Vorlage nicht einfach dem Bundesrat oder dem Ständerat stur gegenüber. Die Hauptüberlegungen gehen eben dahin, dass man die Ziele des Bundesrates in der Ausländerpolitik tatsächlich umsetzen will. Die Ziele des Bundesrates, die wir voll unterstützen, sind die folgenden: erstens die Begrenzung der Zuwanderung; zweitens die Integration der seit langem hier lebenden Ausländer.
Die Mehrheit der Kommission ist überzeugt, dass wir beide Ziele verfolgen müssen, wenn wir eine Ausländerpolitik im Interesse dieses Landes betreiben wollen.
Der Vorschlag, der Ihnen unterbreitet wird, geht einen kleinen Schritt in Richtung Integration. Er öffnet insbesondere allen Kantonen, die den Willen haben, hier etwas mehr für die Integration zu tun, von der Bundesebene her den Weg dazu. Ich bitte Sie, daran zu denken, dass es die Kantone Zürich, Bern, Zug, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Graubünden und

fünf Westschweizer Kantone – nämlich die Kantone Freiburg, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura – sind, die hier einen Schritt weiter gehen möchten. Zehn Stände sind also der Meinung, dass man ein mehreres tun könnte.
Die Argumentation von Frau Heberlein, dass es falsch sei, diesen Entscheid zu föderalisieren, also den Kantonen hier mehr Rechte einzuräumen, können die Mehrheit der Kommission und ich nicht teilen.
Das Bürgerrecht in der Schweiz ist, wie Sie wissen, auf drei Ebenen geordnet, nämlich auf der Ebene des Bundes, auf der Ebene der Kantone und auf der Ebene der Gemeinden. Das Bürgerrecht ist also föderalisiert und sogar kommunalisiert. Mit dem Schritt, den wir hier tun, geben wir den Kantonen im Ergebnis nicht mehr Befugnisse. Der grössere Spielraum der Kantone bewegt sich im Rahmen der jetzigen Ordnung des dreistufigen Bürgerrechts. Entscheidend wird immer noch das Gemeinderecht sein, also das, was bezüglich der Einbürgerung einer Person auf Gemeindeebene entschieden wird.
Es ist falsch, wenn wir hier von der Bundesebene her die falschen Signale setzen – Signale gegen die Integration insbesondere der jungen Ausländer, welche hier aufgewachsen sind. Sie wissen, dass über die Hälfte der ausländischen Personen in der Schweiz, also über 500 000 Personen, seit mehr als zwanzig Jahren in unserem Land leben. Weil es uns nicht gelingt, diese seit sehr langer Zeit bei uns lebenden und arbeitenden Ausländer in unserem Land zu integrieren, haben wir Probleme.
Folgen Sie daher dem Antrag der Mehrheit. Es ist ein sehr kleiner Schritt in die richtige Richtung. Nichts tun wäre falsch; die Abstimmung vom 12. Juni 1994 ist keine Aufforderung an das Parlament und an den Bundesrat, nichts zu tun.
Die Minderheit II (Hubmann) will weiter gehen als die Mehrheit. Der Ständerat hat indessen eine Gesetzesänderung, wie sie die Minderheit II will, deutlich abgelehnt. Wir müssen uns auf den Ständerat zu bewegen. Aus diesen politischen Gründen empfiehlt ihnen die Mehrheit, den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Steinemann Walter (F, SG): Herr David, Sie haben gesagt, die Abstimmung von 1994 sei keine Aufforderung, nichts zu tun. Kann ich daraus schliessen, dass die Abstimmungsresultate für Sie eine Aufforderung sind, etwas zu tun?

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Wie Sie wissen, hat das Volk mit 1 114 000 zu 994 000 Stimmen der erleichterten Einbürgerung zugestimmt. Ebenso haben zehn Stände zugestimmt. In diesem Abstimmungsergebnis sehe ich eine Aufforderung, etwas vorzukehren, damit in diesen zehn Ständen, die zugestimmt und eine Volksmehrheit hinter sich haben, diese Schritte getan werden können.

Präsidentin: Die liberale Fraktion und die LdU/EVP-Fraktion lassen mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützen. Die SVP-Fraktion stimmt der Minderheit I zu.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: J'aimerais répondre très rapidement à trois objections qui ont été faites dans ce débat.
Tout d'abord, M. Steinemann a dit que le résultat du vote sur l'octroi du droit de vote et d'éligibilité dans le canton de Fribourg, avec une très forte majorité en faveur du rejet, démontrait qu'il n'y avait pas d'ouverture. J'aimerais dire que la conclusion qu'il faut en tirer, c'est exactement le contraire: on peut ne pas vouloir octroyer le droit de vote aux étrangers et être favorable justement à un abaissement des conditions de naturalisation pour que les étrangers aient les mêmes droits et les mêmes devoirs que les Suisses. C'est au contraire en vous opposant à cette facilitation que vous finirez par provoquer l'octroi du droit de vote aux étrangers, ce que sans doute vous ne voulez pas.
J'aimerais rappeler d'autre part à M. Steffen que les conditions de résidence sont une condition minimum, mais pas suffisante. Il faut, de surcroît, que l'étranger prouve son assimilation, son intégration, pour pouvoir être naturalisé. Toute votre argumentation, Monsieur Steffen, qui consiste à dire que les étrangers restent longtemps entre eux et ne sont donc pas assimilés n'est pas correcte, puisque, au-delà de ce délai minimum de résidence, s'ajoute encore la condition d'assimilation ou d'intégration.
Enfin, à Mme Heberlein je dirai que, dans ce domaine, comme l'a rappelé le rapporteur de langue allemande, les cantons ont déjà des solutions extrêmement variées. Je comprends qu'on puisse dire, dans des domaines où il est très important que le droit fédéral s'applique de manière unanime, qu'il ne faut pas introduire des solutions différenciées. Mais, dans ce domaine, que vous le vouliez ou non, les solutions sont déjà très différenciées selon les cantons. Par conséquent, leur restituer simplement ce droit de moduler l'autorisation fédérale en fonction de leur sensibilité propre, ce n'est pas une aggravation ou une brèche dans le droit fédéral.

Koller Arnold, Bundespräsident: Das grosse ungelöste Problem im schweizerischen Einbürgerungsrecht liegt zweifellos darin, dass wir nach wie vor keine Möglichkeit haben, junge Ausländerinnen und Ausländer, die hier aufgewachsen und in unsere Verhältnisse total integriert sind, erleichtert einzubürgern. Sie wissen: Wir haben dem Volk einen entsprechenden Vorschlag unter zwei Malen unterbreitet, das erste Mal im Jahre 1983, das zweite Mal am 12. Juni 1994, und leider haben das erste Mal Volk und Stände und das zweite Mal die Stände diese Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung abgelehnt.
Frau Hubmann, Sie sagen, ich hätte mich nur einsetzen müssen: Ich habe mich damals eingesetzt. Aber ich fühlte mich ziemlich allein gelassen, obwohl ich das Parlament – ich erinnere mich sehr wohl daran – gewarnt hatte, dass das eine schwierige Abstimmung werden würde. Aber ich fand mit dieser Warnung und mit diesem Appell an die Parlamentarierinnen und Parlamentarier wenig Gehör. Das einzige, was ich zugestehe: Die «Abstimmungskombination» war damals etwas unglücklich: Die Abstimmung stand leider auch in den Medien total im Schatten der Abstimmung über die Blauhelme, und das hat sicher die Diskussion etwas erschwert. Sie dürfen sich aber keine Illusionen machen: Jede künftige Abstimmung über eine Einbürgerungsvorlage wird in unserem Land nach wie vor schwierig sein.
Ich habe bereits am Abstimmungssonntag im Namen des Bundesrates klargemacht, jetzt sei es Sache der Kantone zu handeln. Denn ich glaube, man realisiert auch in diesem Rat noch nicht, wie gross heute noch die kantonalen und kommunalen Einbürgerungshindernisse sind. Dass heute mehr als die Hälfte der Kantone kantonale Wohnsitzfristen von fünf oder mehr Jahren vorschreiben, ist natürlich bei der interkantonalen Mobilität der Ausländer eine ungeheure Hürde. Deshalb habe ich am Abstimmungssonntag gesagt: Jetzt ist es Sache der Kantone zu handeln.
Glücklicherweise haben mehrere, gerade auch bevölkerungsreiche Kantone diesen Aufruf des Bundesrates tatsächlich ernst genommen. Die sieben Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Genf, Neuenburg, Jura und Zürich haben inzwischen ein Konkordat abgeschlossen, das weitgehende Erleichterungen für ausländische Jugendliche hinsichtlich Wohnsitzverfahren und Einbürgerungsgebühren vorsieht.
Heute kann in diesen Kantonen ein junger Ausländer, welcher die eidgenössischen Voraussetzungen erfüllt – für die erleichterte Einbürgerung der Jungen zählen ja bekanntlich die Jahre zwischen zehn und zwanzig doppelt –, um eine erleichterte Einbürgerung nachsuchen, wenn er während mindestens fünf Jahren die Schulen in der Schweiz besucht hat. Mehrere Kantone haben aus dieser Pattsituation, in die wir auf eidgenössischer Ebene hineingeraten sind, bereits die nötigen Schlussfolgerungen gezogen.
Im übrigen muss ich der Gerechtigkeit halber doch festhalten, dass die Einbürgerungen in unserem Land – wahrscheinlich aufgrund dieser Bemühungen der Kantone, aber vor allem auch wegen der Änderung des Bürgerrechtsgesetzes von 1992 – sehr stark zugenommen haben: Im Jahre 1990 waren es noch rund 6000, im Jahre 1991 waren es 5800, und 1996 waren es immerhin 20 000 Einbürgerungen,

wobei vor allem die Zahl der ordentlichen Einbürgerungen stark angestiegen ist.
Ganz entscheidend ist aber – das ist auch im internationalen Vergleich ein Vorteil, den wir nicht verschweigen wollen –, dass wir seit der Revision unseres Bürgerrechtsgesetzes das Doppelbürgerrecht zulassen, dies im Unterschied beispielsweise zu unseren Nachbarländern Deutschland und Österreich.
Nun zum «Kompromissantrag»: Ich räume der Mehrheit der Kommission gerne ein, dass ihr Antrag gutgemeint ist. Man will aus dieser misslichen Lage wenigstens noch etwas herausholen. Die Frage, die sich der Bundesrat einfach stellt, ist die: Lohnt es sich tatsächlich, für einen so kleinen Fortschritt, für diese Kantonalisierung der eidgenössischen Wohnsitzfrist, das Risiko einer erneuten Volksabstimmung einzugehen? Dazu kommt auch ein mehr inhaltliches Problem: Der Sinn der eidgenössischen Einbürgerungsvorschriften besteht doch gerade darin, dass sie für alle Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller in der gesamten Schweiz in der gleichen Weise gelten. Die Kantone haben ja dann immer noch die Möglichkeit, ihre Einbürgerungsvoraussetzungen – also die kantonalen und die kommunalen Wohnsitzfristen – nach Belieben und nach ihrem Gusto zu bestimmen.
Für den Bundesrat ist das schliesslich ausschlaggebend. Wir sehen einfach kein vernünftiges Verhältnis zwischen dem voraussehbaren Gewinn und dem eingegangenen Risiko, wenn der Kompromissvorschlag hier angenommen wird. Denn über eines müssen wir uns im klaren sein: Wenn wir auch bei diesem kleinen Fortschritt in einer Volksabstimmung noch einmal eine Niederlage erleiden würden, wären wir auf diesem Gebiet auf Jahre hinaus blockiert. Dass die Stimmung im Lande nicht besser geworden ist, hat im letzten Jahr die Abstimmung in der Stadt Zürich gezeigt, wo die städtischen Richtlinien vom Volke abgelehnt worden sind, obwohl man noch betont hat, dass die zwölfjährige eidgenössische Wohnsitzfrist bleiben wird.
Der Bundesrat ist daher der Meinung: Lassen wir jetzt doch die Kantone handeln! Die Kantone haben grosse Handlungsmöglichkeiten. Ich betone noch einmal: Die Mehrheit der Kantone kennt noch kantonale Wohnsitzfristen von fünf Jahren und mehr. Hier bestehen Reduktions- und Harmonisierungsmöglichkeiten. Der Bundesrat wird Ihnen in der nächsten Legislatur wiederum eine grosse Vorlage unterbreiten, für die es sich zu kämpfen lohnt. Für diesen kleinen Kompromiss, den wir hier schliessen würden, lohnt es sich nicht, das Risiko einer erneuten Volksabstimmung und einer erneuten Niederlage einzugehen.
Das sind die wesentlichen Gründe, weshalb ich Ihnen empfehle, dem Ständerat und dem Bundesrat zu folgen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I	86 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	73 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	64 Stimmen

Art. 58a Abs. 2bis
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 58a al. 2bis
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

90.257

Parlamentarische Initiative (Ducret) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer

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

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1996, Seite 1135 – Voir année 1996, page 1135

Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1997
Décision du Conseil national du 19 mars 1997

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

Art. 15 Abs. 1, 2
Antrag der Kommission
Mehrheit
Festhalten
Minderheit
(Aeby, Marty Dick, Rhinow)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 15 al. 1, 2
Proposition de la commission
Majorité
Maintenir
Minorité
(Aeby, Marty Dick, Rhinow)
Adhérer à la décision du Conseil national

Reimann Maximilian (V, AG), Berichterstatter: Die Kommission für Rechtsfragen hat an ihrer Sitzung vom 14. April 1997 mit einer relativ klaren Mehrheit von 7 zu 3 Stimmen beschlossen, an unserem Plenumsbeschluss, den wir in der Dezembersession 1996 gefasst hatten, festzuhalten. Wir wollen nicht während einer gewissen Übergangszeit oder für immer zwei Kategorien von Kantonen haben: solche, in denen man schon nach einer Aufenthaltsdauer von acht, neun oder zehn Jahren das Schweizer Bürgerrecht erwerben kann, und solche, die sich an das geltende Recht, an die zwölf Jahre, halten.
Die heutige zwölfjährige Wartefrist ist im internationalen Vergleich sicher eher etwas lang. Ich habe aber angetönt, dass

es sich dabei nur um eine Übergangsfrist handelt. Es ist also nur eine Frage der Zeit, bis das geltende Einbürgerungsrecht einer weiteren Revision unterzogen wird. Jedenfalls beabsichtigt der Bundesrat, eine solche in der nächsten Legislaturperiode an die Hand zu nehmen. Herr Bundespräsident Koller wird uns in seiner Stellungnahme dazu sicher noch einige Erläuterungen abgeben können. Ich bitte ihn darum.
Eine vorzeitige Partialrevision, die eine Kantonalisierung der Einbürgerungsfristen bringen würde, läge nicht im Interesse bzw. auf der Linie der Kommissionsmehrheit. Ziehen Sie daraus aber nicht den Schluss, dass die Kommissionsmehrheit die Grundsätze des Föderalismus aus den Augen verloren hätte und einem unbotmässigen Zentralismus huldigen würde. Deshalb nur ganz kurz eine Rekapitulation unserer drei Hauptargumente gegen den Beschluss des Nationalrates bzw. gegen den Antrag der Minderheit Aeby:
1. Wir halten dafür, dass der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts, wie eben im Geschäft zuvor die Lex Friedrich, eine nationale Angelegenheit sein und bleiben soll und für kantonal unterschiedliche Lösungen nicht geeignet ist. Wir wollen keine Aufspaltung unseres Landes in «einbürgerungsprogressive» und «einbürgerungskonservative» Kantone.
2. Wenn die zwölfjährige Wartefrist im internationalen Vergleich auch als relativ lang erscheint, soll nicht übersehen werden, dass wir seit 1992 das Doppelbürgerrecht generell zugelassen haben. Mit dieser grosszügigen Regelung heben wir uns von den meisten anderen europäischen Staaten deutlich ab.
3. Würden wir eine Gesetzesrevision auf Kantonalisierung des Einbürgerungsrechts gutheissen, dann wäre das Referendum zweifellos unausweichlich, und ein Nein an der Urne wäre so gut wie vorprogrammiert. Denken Sie nur an das Nein von 1994 gegenüber der erleichterten Einbürgerung von jungen Ausländern mit Wohnsitz in der Schweiz. Oder denken Sie an das klare Nein vom letzten Jahr in der Stadt Zürich gegen eine Verkürzung der für den Erwerb des Bürgerrechts erforderlichen Aufenthaltsdauer.
Aus all diesen Gründen hält es die Kommissionsmehrheit nicht für opportun, mit dieser parlamentarischen Initiative quasi mit dem Kopf durch die Wand gehen zu wollen. Wir programmieren damit höchstens einen Scherbenhaufen an der Urne, der uns auch davon abhalten müsste, das Einbürgerungsrecht in absehbarer Zeit überhaupt einer Revision zu unterziehen – beispielsweise im Hinblick auf die jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländer.
Bleiben Sie also Ihrem Beschluss vom letzten Dezember treu, und sagen Sie Nein zu einer überhasteten Kantonalisierung der Einbürgerungsfristen.

Aeby Pierre (S, FR), porte-parole de la minorité: J'imagine bien qu'il nous faudra une certaine dose d'audace ce matin pour nous rallier à la décision du Conseil national.
Il n'est pas inutile de rappeler ici certains points forts de cette histoire qui remonte à 1990. Ça fait donc sept ans que notre Parlement s'occupe d'une manière ou d'une autre de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers en Suisse. Je rappelle à ce propos que la Suisse a une population vieillissante et que cet apport de jeunes étrangers constitue pour nous une politique d'immigration qui vise avant tout l'intégration.
Je suis sûr – et les débats en commission me l'ont encore une fois prouvé – qu'il se trouve ici une large majorité pour souhaiter un délai plus court que les 12 ans qui figurent aujourd'hui dans la loi. Je rappellerai qu'en 1993 la Commission des institutions politiques du Conseil national avait voté à la quasi-unanimité (16 voix contre 1) un délai de 6 ans. Donc, une commission de notre Parlement a déjà voté en 1993 une durée de 6 ans. Vous me direz qu'entre-deux nous avons eu la votation du 12 juin 1994 où l'on avait soumis au peuple et aux cantons en même temps la question des casques bleus et la question de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers. On se réfère constamment aux résultats de cette votation.
On oublie que, si une majorité de cantons a refusé la naturalisation facilitée, la majorité du peuple suisse (53 pour cent) l'a acceptée.
Je pars du principe qu'on ne peut simplement admettre le statu quo aujourd'hui. Qu'est-ce que nous avons fait depuis quelques années avec cette initiative parlementaire Ducret? Rien, aucun résultat! Je crois que ce statu quo n'est pas défendable ni politiquement, ni vis-à-vis de l'opinion publique. Vous qui craignez un référendum au plan national à propos de cette disposition qui permettrait aux cantons les plus progressistes en matière de naturalisation facilitée des jeunes étrangers de passer de 12 ans à 8 ans, dites-vous bien que, pour passer à 8 ans, il faut modifier la législation cantonale et que celle-ci est, elle-même, soumise à référendum sur le plan cantonal. Je ne vois pas vraiment l'intérêt d'exercer le droit de référendum contre la législation fédérale, étant donné qu'elle n'impose absolument rien aux cantons et que les milieux restrictifs en la matière pourront se contenter, le cas échéant, de déposer des référendums au plan cantonal dans les cantons qui voudront introduire ces 8 ans. Je considère donc qu'on ne peut accepter l'argument de M. Reimann consistant à brandir le spectre du référendum comme devant nous paralyser et nous empêcher d'aller de l'avant dans cette affaire.
C'est vrai que c'est un peu imparfait d'avoir un droit de la nationalité qui pour les jeunes étrangers est un peu plus souple dans certains cantons que dans d'autres. Juridiquement, ça n'est pas extrêmement satisfaisant, mais nous sommes dans une phase transitoire. M. le président de la Confédération va certainement nous confirmer tout à l'heure qu'on va revoir de toute façon ces prochaines années toute cette législation sur les étrangers, sur la naturalisation. Nous y serons contraints, étant donné notre intégration progressive à l'Europe.
Dans ces circonstances, je considère que de laisser le choix aux cantons de raccourcir ce délai incroyablement long – le plus long du monde certainement, le plus long d'Europe en tout cas – est un signal que nous devons donner à notre population. Je ne crains absolument pas un référendum en la matière.
Dès lors, j'espère que nous n'allons pas maintenir une divergence pour la troisième fois et renvoyer l'ensemble de ce projet au Conseil national dans une navette absolument interminable, alors que sur le fond des choses il y a dans notre Conseil une majorité favorable à la naturalisation facilitée des jeunes étrangers. J'en veux pour preuve toutes les discussions que j'ai pu avoir avec plusieurs d'entre vous et au sein des commissions.
Je vous invite donc à suivre sans aucune crainte et en faisant preuve de courage politique la proposition de la minorité.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ich glaube, es ist wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass wir uns im Differenzbereinigungsverfahren befinden. Der Nationalrat hat inzwischen eine generelle Herabsetzung der bundesrechtlichen Wohnsitzfrist für die Einbürgerung von zwölf auf acht Jahre abgelehnt. Er macht nun aber einen Kompromissvorschlag, der dahin geht, dass die Kantone die Möglichkeit haben sollten, nicht etwa die kantonale, sondern die bundesrechtliche Wohnsitzfrist auf acht Jahre herabzusetzen.
Bereits im Nationalrat habe ich darauf hingewiesen, und ich möchte es hier wiederholen, dass das grosse ungelöste Problem im schweizerischen Einbürgerungsrecht zweifellos darin liegt, dass wir nach wie vor keine Möglichkeit haben, junge Ausländerinnen und Ausländer, die hier aufgewachsen und in unsere Verhältnisse total integriert sind, erleichtert einzubürgern. Das war ja die schlimme Folge der Volksabstimmung mit negativem Ausgang vom 12. Juni 1994.
Ich habe am Abend nach dieser Volksabstimmung gesagt, nach diesem negativen Volksentscheid, den wir zu akzeptieren hätten, sei es nun vor allem Sache der Kantone zu handeln. Denn Sie kennen den Aufbau unseres Bürgerrechts: Der Bund verlangt zwar gewisse Grundvoraussetzungen, eben beispielsweise diese zwölfjährige Wohnsitzfrist, aber nachher erfolgt die Einbürgerung ja in den Kantonen und in den Gemeinden. Die Kantone und Gemeinden haben in ihren kantonalen Einbürgerungsgesetzen nun ihrerseits wieder Wohnsitzfristen. Ich habe das durch die Verwaltung zusammenstellen lassen. Ich muss heute feststellen, dass über die Hälfte der Kantone kantonale Wohnsitzfristen von fünf bis

zehn Jahren haben. Das ist natürlich bei der interkantonalen Mobilität, die heute auch in bezug auf Ausländer besteht, eine ungeheure Hürde. Wenn Sie also einige Jahre in einem Kanton gewohnt und gearbeitet haben und dann den Kanton wechseln, gilt wiederum die neue kantonale und die neue Gemeindewohnsitzfrist.
Deshalb lag es doch nach dem negativen Volksentscheid in der Natur der Sache, dass jetzt vor allem die Kantone handeln und ihre kantonalen Bestimmungen ändern müssen, vor allem diese kantonalen Wohnsitzfristen, aber auch unverhältnismässige Einbürgerungs«gebühren», die da und dort immer noch verlangt werden.
Es ist somit wichtig, dass die Kantone jetzt in diesem Bereich handeln, und erfreulicherweise haben ja gerade jene Kantone, die die Vorlage damals angenommen haben, inzwischen auch gehandelt. Es sind vor allem bevölkerungsreiche Kantone, die meinem diesbezüglichen Aufruf inzwischen gefolgt sind. Die sieben Kantone Bern, Freiburg, Waadt, Genf, Neuenburg, Jura und Zürich haben inzwischen ein Konkordat abgeschlossen, welches weitgehende Erleichterungen für ausländische Jugendliche hinsichtlich Wohnsitzfristen, Einbürgerungsverfahren und Einbürgerungsgebühren vorsieht. Sie haben also inzwischen weitestgehend realisiert, was im kantonalen Bereich an Erleichterungen möglich ist.
Das hat übrigens – der Kommissionsberichterstatter hat das auch ausgeführt – inzwischen auch zu einer starken Zunahme der Zahl der Einbürgerungen in unserem Land geführt. Während wir vor der Revision unseres Bürgerrechtsgesetzes im Jahre 1992 pro Jahr etwa 6000 Einbürgerungen hatten, hatten wir letztes Jahr 20 000 Einbürgerungen. Das ist natürlich vor allem auch deshalb möglich geworden, weil wir das Doppelbürgerrecht gewähren, was viele unserer Nachbarstaaten – beispielsweise Deutschland, Österreich, aber auch die nordischen Staaten – nach wie vor nicht tun.
Es gibt also im schweizerischen Einbürgerungsrecht neben dieser klar negativen Seite durchaus auch positive neuere Entwicklungen.
Noch ein Wort zum Kompromissvorschlag: Ich gebe zu, er ist sicher gut gemeint. Weil man jetzt bei dieser nach wie vor schwierigsten Frage der erleichterten Einbürgerung der Ausländer der zweiten und dritten Generation nicht vorankommt, sagt man, dann sollte man wenigstens den Kantonen die Möglichkeit der Herabsetzung der Wohnsitzfrist für die ordentliche Einbürgerung gewähren. Aber das ist natürlich in sich systemwidrig. Wenn wir schon Bundesrechtsvorschriften erlassen, dann müssen diese vernünftigerweise auch einheitlich sein. Dass die Kantone eigene kantonale Wohnsitzfristen festlegen können, ist auch selbstverständlich, und die Gemeinden haben das gleiche Recht. Aber wenn wir schon mit Bundesrecht eine Wohnsitzvoraussetzung schaffen, dann muss diese doch in diesem Land vernünftigerweise einheitlich sein.
Der zweite Grund, weshalb ich der Meinung bin, dieser Kompromissvorschlag lohne das Risiko nicht: Er bietet, selbst wenn er realisiert wird, im Verhältnis zu den anderen Handlungsmöglichkeiten der Kantone eigentlich einen geringen Fortschritt. Andererseits bewirkt er erneut das Risiko eines Referendums.
Deshalb sagt der Bundesrat: Das Verhältnis von möglichem Gewinn und eingegangenem Risiko ist bei diesem Kompromissvorschlag eindeutig zu gross. Wir werden in der nächsten Legislatur mit einer neuen Vorlage kommen müssen, vor allem für dieses wichtigste Problem, das ungelöst ist: die erleichterte Einbürgerung der bei uns total integrierten jungen Ausländer der zweiten und jetzt auch schon der dritten Generation. In unserem Land leben etwa 300 000 dieser jungen Leute. Ich stelle das bei meinen eigenen Töchtern fest: Sie wissen ja nicht einmal, ob ihre Klassenkameraden und Klassenkameradinnen Schweizer oder Ausländer sind, so gut sind jene integriert; und doch können wir sie nach wie vor nicht erleichtert einbürgern.
Deshalb empfiehlt Ihnen der Bundesrat, diesen Kompromissvorschlag, der uns kaum weiterbrächte, der aber doch ein gewisses politisches Risiko beinhalten würde, nicht zu realisieren. Wir werden Ihnen in der nächsten Legislatur eine Vorlage bringen, die sich auf das ungelöste Hauptproblem konzentrieren wird.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	24 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	14 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

90.257

Parlamentarische Initiative (Ducret) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer

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

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 367 hiervor – Voir page 367 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 29. April 1997
Décision du Conseil des Etats du 29 avril 1997

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

Art. 15 Abs. 1, 2
Antrag der Kommission
Mehrheit
Festhalten
Minderheit
(Steinemann, Fischer-Hägglingen, Heberlein, Leu, Nebiker, Stamm Luzi, Tschuppert)
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 15 al. 1, 2
Proposition de la commission
Majorité
Maintenir
Minorité
(Steinemann, Fischer-Hägglingen, Heberlein, Leu, Nebiker, Stamm Luzi, Tschuppert)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Keller Rudolf (D, BL): Die Schweizer Demokraten haben beschlossen, das Referendum gegen die Kantonalisierung der Einbürgerungen zu lancieren. Ich erinnere Sie daran, dass wir im letzten Jahr ein entsprechendes Zürcher Referendum mit 62 Prozent Jastimmen gewonnen haben.
Wir sind nicht alleine. In einem Brief schreibt der Schweizerische Verband der Bürgergemeinden und Korporationen zum vorliegenden Vorschlag: «Bei einer liberaleren und weitergehenden Lösung wäre nicht auszuschliessen, dass sich unser Verband im Rahmen der politischen Entscheidung vehement dagegen zur Wehr setzen würde.»
Ich bitte Sie sehr eindringlich, sich sehr gut zu überlegen, was Sie hier und heute entscheiden, denn diese Abstimmung können wir gewinnen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Cet objet vient pour la troisième fois devant notre Conseil. Vous vous souvenez que M. Ducret avait proposé, dans un premier temps, d'abaisser à six ans le délai de résidence en Suisse pour acquérir la nationalité. La commission vous avait proposé huit ans. Devant le refus du Conseil des Etats d'accepter cette solution, nous avions choisi au deuxième passage la solution fédéraliste. Le Conseil des Etats a aussi repoussé cette solution par 24 voix contre 14.
Dès lors, la commission s'est demandé si elle devait se rallier au Conseil des Etats, c'est-à-dire ne donner aucune suite à l'initiative parlementaire Ducret. Finalement, votre commission a décidé, par 12 voix contre 7, de maintenir sa position. Les arguments que M. Koller, président de la Confédération, a développés devant le Conseil des Etats ont été examinés en commission.

Le premier argument, c'est que le Conseil fédéral a invité les cantons à assouplir leur propre législation en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité suisse. La majorité de votre commission considère que c'est très bien, mais insuffisant, et que c'est précisément aller dans le sens des recommandations du Conseil fédéral que d'assouplir les conditions aussi sur le plan fédéral.
Le deuxième argument, c'est que le Conseil fédéral prévoit, pour la prochaine législature, un raccourcissement des délais, notamment pour les jeunes étrangers. Nous disons une deuxième fois que c'est très bien, nous sommes d'accord, mais pourquoi ne pas faire un premier pas aujourd'hui?
Je rappelle que nous avons probablement une des législations les plus sévères de toute l'Europe quant aux conditions de résidence et que, si nous ne voulons pas être à la traîne, il s'agit véritablement de faire ici un premier pas, timide, mais qui nous permettra de faire un certain nombre d'expériences.
Restent les menaces de M. Keller. Je constate que les Démocrates suisses ont des conceptions démocratiques de plus en plus curieuses. La première consistait hier, nous l'avons vu, à nous dire que, puisqu'une initiative avait été déposée, il fallait l'introduire dans la loi actuelle, sans que le peuple se soit prononcé.
Aujourd'hui, on nous menace de lancer un référendum. Lancer un référendum, cela ne veut pas dire le gagner. M. Keller dit: nous allons gagner la votation! Il faut d'abord réunir 50 000 signatures, et réunir 50 000 signatures sur une disposition selon laquelle la loi actuelle n'est pas modifiée – on maintient le délai de douze ans, mais les cantons, eux, peuvent changer la loi –, lancer un référendum fédéral sur cet objet, c'est vraiment très difficile. Je souhaite beaucoup de chance à M. Keller pour expliquer aux citoyens qu'il faut lancer un référendum contre une loi qui n'est pas modifiée sur le plan fédéral quant au principe de la durée de douze ans, mais qui permet aux cantons, individuellement, de descendre à huit ans!
Dans ces conditions, la commission ne s'est pas prononcée sur les menaces des Démocrates suisses – notre Conseil n'aime guère les menaces, d'ailleurs – et elle vous prie de maintenir votre décision.
Je crois que le Conseil des Etats n'aura pas le mauvais goût, dirais-je, de provoquer une conférence de conciliation pour cet objet, et j'espère que, dans une dernière réflexion, il pourra se rallier à notre position.

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Wir stehen in dieser Frage vor grundsätzlichen politischen Überlegungen zur Ausländerpolitik. Wir alle wissen seit langem, dass die Integration der lange Zeit bei uns lebenden Ausländer für unser Land staatspolitisch von grösster Bedeutung ist. Dies gilt insbesondere für die Jungen, die hier geboren und aufgewachsen sind, die hier heiraten, die Kinder kriegen, welche ebenfalls hier aufwachsen, die Schulen besuchen usw. Wir wissen, dass es eine absolute Notwendigkeit ist, hier zu integrativen Schritten zu kommen.
Das Konzept, das Sie hier vor sich haben, geht dahin, ganz langsam kleine Schritte zu machen. Wir wollen den Kantonen schrittweise ermöglichen, die Einbürgerung vom Bundesrecht her besser durchzuführen, als dies heute der Fall ist. In jeder Region soll sich das dort bestehende Gefühl ausdrükken können, wie man diese Schritte wählen will.
Der Bundesrat wendet sich gegen diese Möglichkeit. Er stellt uns eine grosse Revision des Bürgerrechts in Aussicht. Ich freue mich natürlich darüber – das sage ich Ihnen offen, und die Kommission hat das auch zum Ausdruck gebracht –, dass der Bundesrat eine grosse Revision machen will.
Ich glaube aber, dass wir uns hier in einem Gebiet bewegen, wo es wahrscheinlich mindestens beides braucht, damit man überhaupt vorwärtskommt, wo es eben sicher auch die ganz kleinen Schritte braucht. Ich glaube, dass wir so einen kleinen Schritt – wie ihn dieser Antrag, der ja auf eine parlamentarische Initiative unseres Kollegen Ducret aus der CVP-Fraktion zurückgeht, vorsieht – machen müssen, insbesondere auch für die Westschweizer Kantone, die hier eine etwas andere Optik haben als die Deutschschweizer Kantone. Ich bitte Sie aus diesen grundsätzlichen politischen Überlegungen, die wir hier ganz klar machen müssen, an unserem Beschluss festzuhalten.
Ich hoffe, dass der Ständerat im letzten Durchgang auf diese Überlegungen einschwenken kann.

Steinemann Walter (F, SG), Sprecher der Minderheit: Schon zum wiederholten Mal, nämlich zum dritten Mal, beschäftigen wir uns mit Artikel 15 dieser Vorlage. Die Problematik ist jetzt von den Berichterstattern aus der Sicht der Kommissionsmehrheit beleuchtet worden. Da wir uns zum zweiten Mal in der Differenzbereinigung befinden, werde ich materiell nur noch zur bestehenden Differenz etwas sagen. Die Kommissionsminderheit beantragt Ihnen Zustimmung zum Beschluss des Ständerates – damit auch zum Antrag des Bundesrates – und gleichzeitig zur Bereinigung der Differenz.
Die Kantonalisierung der Einbürgerungsfristen ist vom Ständerat mit 24 zu 14 Stimmen abgelehnt worden. Er hat damit an seinem früheren Entscheid festgehalten. Seine Überlegungen entsprechen den Überlegungen der Minderheit, dass nämlich der Erwerb des Bürgerrechts eine nationale Angelegenheit darstellt. Im Gegensatz zu den beiden Berichterstattern glauben wir nicht, dass der Ständerat seinen klaren Beschluss ändern wird.
Es gilt auch zu verhindern, dass es in unserem Land während einer gewissen Übergangszeit oder für immer zu einer Aufspaltung in einbürgerungsprogressive und eher einbürgerungszurückhaltende Kantone kommt. Eine Föderalisierung der Einbürgerungsfristen erachten wir weder als sinnvoll noch als wünschbar. Damit würde man auch der Rechtssicherheit keinen Dienst erweisen.
Kantonal unterschiedliche Regelungen, bei denen die Aufenthaltsdauer zwischen 12 und 8 Jahren liegen könnte, wären in sich systemwidrig. Wenn wir schon eine bundesrechtliche Wohnsitzvoraussetzung schaffen, muss diese in unserem Land doch vernünftigerweise einheitlich sein.
Eine heutige Partialrevision, die eine Kantonalisierung der Einbürgerungsfristen bringen würde, läge weder in unserem Interesse noch im Interesse von verschiedenen anderen.
Beachten Sie bei Ihrem Entscheid bitte auch das von Herrn Keller soeben angekündigte Referendum.
Ich möchte noch einmal kurz die Gründe der Minderheit rekapitulieren:
1. Wir halten dafür, dass der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts eine nationale Angelegenheit sein und bleiben soll.
2. Wir wollen keine Aufspaltung unseres Landes in einbürgerungsfreundliche und eher einbürgerungskonservative Kantone.
3. Die im internationalen Vergleich eher längere Wartefrist wird sehr relativiert, weil wir seit 1992 das Doppelbürgerrecht generell zugelassen haben. Mit dieser sehr grosszügigen Regelung heben wir uns von den meisten anderen europäischen Staaten recht deutlich ab.
Ich bitte Sie im Namen der Minderheit um Zustimmung zum Antrag des Bundesrates bzw. zum Beschluss des Ständerates. Damit wäre auch die bestehende Differenz ausgeräumt.

Koller Arnold, Bundespräsident: Wir sind tatsächlich im dritten Umgang, und – Herr Leuba hat es gesagt – wenn Sie an Ihrem Beschluss festhalten, dann wird es wegen dieser Sache wahrscheinlich eine Einigungskonferenz geben. Ich möchte Ihnen zu bedenken geben, dass es, nachdem es bei diesem sicher gutgemeinten Kompromissvorschlag – das gestehe ich dem Urheber ohne weiteres zu – um eine Kompetenzerweiterung zuhanden der Kantone geht, doch etwas seltsam wäre, wenn ausgerechnet Ihr Rat, nachdem der Ständerat dagegen ist, gleichsam mit dem Brecheisen durchgreifen würde. Im übrigen möchte ich nicht auf alle Argumente des Bundesrates eingehen, warum wir diesen Antrag ablehnen.
Aber es ist ein Faktum, dass wir diese wichtige Abstimmung über die erleichterte Einbürgerung der Ausländer der zweiten und dritten Generation verloren haben. Ich habe noch am Abend des Abstimmungssonntags gesagt, dass es jetzt Sache der Kantone ist, zu handeln, denn sie haben ja auch sehr

viele Einbürgerungshürden; das gilt übrigens nicht nur für die Kantone, sondern auch für die Gemeinden. Nachdem wir mit einer Bundeslösung gescheitert sind, ist es doch jetzt nur recht und billig, wenn vor allem die Kantone die kantonalen Hürden abbauen. Glücklicherweise tun sie es auch, sie haben ein Konkordat geschlossen, und vor allem die Kantone mit hoher Bevölkerungsdichte haben wesentliche Hürden abgebaut, was dazu geführt hat, dass die Zahl der Einbürgerungen in den letzten Jahren stark zugenommen hat.
Der Bundesrat ist der Meinung, dass wir in der neuen Legislatur das dringende Problem der erleichterten Einbürgerung der Ausländer der zweiten und dritten Generation wieder anpacken müssen, und ich bin überzeugt, dass wir durchaus eine Chance haben. Aber Sie haben es gehört: Für diese kleine Vorlage ist das Referendum angedroht worden. Davor muss man zwar keine Angst haben. Aber für einen derartig kleinen Vorteil lohnt sich kein Referendumskampf; das lohnt sich wirklich nicht! Einen Referendumskampf werden wir wieder haben, sobald wir ein grosses Projekt bringen. Aber für diesen kleinen Vorteil einen Referendumskampf zu riskieren und vielleicht noch eine Niederlage, die uns auf Jahre hinaus blockieren würde, das wäre keine kluge Politik!
Deshalb bitte ich Sie, den Antrag der Mehrheit abzulehnen und dem Bundesrat und dem Ständerat zuzustimmen. Es kommt dazu, dass eine Kantonalisierung der «eidgenössischen Wohnsitzfrist» ein Widerspruch in sich ist. Wir haben ein eidgenössisches Einbürgerungsrecht, und deshalb braucht es für das ganze Land eine eidgenössische Frist. Die Kantone legen ihre Wohnsitzfristen fest, die Gemeinden die ihren. Sie sollen diese ändern, und in der nächsten Legislatur kommen wir wiederum mit einem grossen Projekt. Dafür wird es sich lohnen zu kämpfen. Für diesen geringen Vorteil hingegen einen Referendumskampf in Kauf zu nehmen macht doch keinen Sinn. Deshalb bitte ich Sie dringend, dem Ständerat zuzustimmen.

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Bundespräsident Koller, Sie haben soeben gesagt, Sie seien bereit, in der nächsten Legislatur eine neue Vorlage zur erleichterten Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern zu bringen. Wenn Sie in der letzten Kommissionssitzung der SPK anwesend gewesen wären – leider ist das sehr selten der Fall –, hätten Sie gehört, dass die Kommission mehrheitlich der Ansicht ist, dass diese Vorlage noch in dieser Legislatur kommen muss.
Ich denke: Es geht nicht an, dass wir diese Projekte immer hinausschieben. Am nächsten Wochenende wird im Kanton Zürich über eine Erleichterung der Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer abgestimmt. Ich wette mit Ihnen, Herr Bundespräsident, eine Flasche Champagner – und zwar vom feinsten –, dass der Kanton Zürich zu diesem Projekt ja sagen wird. Ich denke, ein etwas mutigeres Vorgehen würde die Situation deblockieren!

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	76 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	74 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

90.257

Parlamentarische Initiative (Ducret) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer

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

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 390 hiervor – Voir page 390 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. Juni 1997
Décision du Conseil national du 5 juin 1997

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

Art. 15
Antrag der Kommission
Festhalten

Antrag Aeby
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 15
Proposition de la commission
Maintenir

Proposition Aeby
Adhérer à la décision du Conseil national

Büttiker Rolf (R, SO), Berichterstatter: Die Kommission hat gestern morgen beschlossen, mich als Berichterstatter einzusetzen, weil Herr Reimann an der Sitzung nicht anwesend war.
Dieses Geschäft ist zum drittenmal im Ständerat. Es droht die Einigungskonferenz, denn die SPK beantragt mit 5 zu 3 Stimmen, am klaren Beschluss des Ständerates festzuhalten, der mit 24 zu 14 Stimmen zustande gekommen ist, und nicht dem Beschluss des Nationalrates zu folgen, der mit einem Zufallsmehr von 76 zu 74 Stimmen zustande gekommen ist. Festhalten bedeutet – wie bereits gesagt – Einigungskonferenz.
Die Kommission und der Bundesrat lehnen die vom Nationalrat ins Spiel gebrachte Kantonalisierung der Einbürgerungsfristen ab; dies aus drei Gründen:
1. Das eidgenössische Einbürgerungsrecht ist ganz klar eine nationale Angelegenheit. Die Kantonalisierung der «eidgenössischen Wohnsitzfristen» ist ein Widerspruch in sich. Sie ist kaum nachzuvollziehen. Im eidgenössischen Einbürgerungsrecht braucht es für das ganze Land eine einheitliche Frist. Die Kantone legen ihre Wohnsitzfristen fest, die Gemeinden die ihren. Es passt also nicht ins System hinein, wenn wir die Einbürgerungsfristen jetzt kantonalisieren.
2. Die im internationalen Vergleich eher lange Wartefrist wird doch sehr relativiert, weil wir seit 1992 das Doppelbürgerrecht generell zugelassen haben. Mit dieser sehr liberalen Regelung haben wir uns deutlich und positiv, im liberalen Sinne, von vielen europäischen Nachbarstaaten abgesetzt.
3. Der Bundesrat hat versprochen – das scheint mir ein wesentlicher Aspekt zu sein –, dass in der neuen Legislaturperiode, also in einem gewissen Abstand zur verlorenen Abstimmung über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung (erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer), das dringende Problem der erleichterten Einbürgerung für Ausländer der zweiten und dritten Generation wieder angepackt wird. Eine grosse Revision der Bürgerrechtsregelung ist also angekündigt; das ist durchaus richtig und wünschenswert.
Deshalb lohnt es sich hier und heute nicht, eine referendumsträchtige – das Referendum ist im Nationalrat angedroht worden – Kantonalisierung der Einbürgerungsfristen durchzuboxen. Sie können sich vorstellen, dass damit natürlich ein «Scherbenhaufen» entstünde und eine grosse Revision der Bürgerrechtsregelung verzögert würde; das wäre sicher nicht in unserem Sinne.
Die Kommission beantragt Ihnen, mit 5 zu 3 Stimmen, an unserem Beschluss festzuhalten, also auf eine Kantonalisierung der Wohnsitzfristen zu verzichten.
Herr Aeby wird nun die Gegenposition vertreten.

Aeby Pierre (S, FR): Nous sommes ce matin à la veille d'une Conférence de conciliation entre les deux Commissions des institutions politiques, celle du Conseil national et celle de notre Conseil.
Je crois d'abord – et la remarque s'adresse à M. Büttiker – qu'il est tout de même abusif de parler de majorité de hasard, «Zufallsmehr», si j'ai bien compris, lorsqu'un Conseil comme le Conseil national a pris trois fois de suite la même décision.
Je rappelle aussi que la solution du Conseil national est déjà une solution de compromis. Pourquoi vouloir une Conférence de conciliation alors qu'on est déjà dans le compromis? Et de quel compromis fondamental s'agit-il – et c'est important de se le rappeler? la solution des douze ans de délai contre la solution des huit ans, le droit actuel contre les huit ans. C'était un des principes de base de l'initiative parlementaire Ducret qui avait été soutenue au Parlement.
Je rappelle encore que, dans l'intervalle, il y a eu des votes populaires, qui ont été interprétés de façon assez unilatérale d'ailleurs et de façon extrêmement pessimiste, pour dire: non, revenons en arrière et faisons de l'examen de l'initiative parlementaire Ducret un exercice à blanc, un exercice vide, dont le résultat ne mérite absolument pas la longueur des débats que nous avons eus à ce propos.
Si ce projet de loi est adopté selon la décision du Conseil des Etats, l'exercice n'en aura vraiment pas valu la peine et si, d'aventure, cette loi devait simplement être rayée de la liste des objets à cause de l'issue de la Conférence de conciliation, je crois que le signal que nous donnerions serait totalement faux. Il s'agit de toute façon d'une solution transitoire. On sait que, durant la législature 1999 à 2003, nous allons raccourcir les délais, notamment pour les jeunes étrangers. On a encouragé les cantons à le faire, et un certain nombre de cantons se sont groupés pour faciliter cette naturalisation des jeunes étrangers. Aujourd'hui, même si l'orthodoxie juridique peut en souffrir, ce n'est pas une catastrophe de cantonaliser ce délai pendant une période transitoire. Au contraire, pourquoi pas, puisque précisément c'est un régime qui n'est pas appelé à durer, et qui est appelé à assurer une transition douce entre un régime sévère, un régime fermé, un régime en partie marqué par l'intolérance, et un régime plus souple que je souhaite que le Conseil fédéral et M. le président de la Confédération soutiennent à fond pour la prochaine législature. Je ne pourrais pas admettre qu'il suffise à un membre du groupe démocrate de monter à la tribune du Conseil national et de dire: «Je vais lancer un référendum», pour que les institutions de ce pays baissent la tête, pour ne pas dire la culotte!
En conséquence, j'espère que vous pourrez suivre la proposition de la minorité – une assez forte minorité d'ailleurs de ceux des membres de la commission qui ont pris la peine de se réunir hier matin – pour mettre fin à cette navette, à ces divergences et donner une issue honorable à l'initiative parlementaire Ducret qu'au fond tout le monde ou presque soutient dans cette salle, j'en ai acquis la conviction depuis longtemps.

Frick Bruno (C, SZ): Auf das Votum von Herrn Aeby möchte ich kurz in drei Punkten entgegnen:
1. Stimmt es, dass wir wegen Referendumsdrohungen vor der Öffentlichkeit «die Hosen herunterlassen»? Das ist nun doch die Sache zu einfach gesehen. Es geht nämlich hier nicht um die Frage des politischen Mutes, sondern es geht um die Frage des Kalkulierens der politischen Unwägbarkeiten. Die Situation wäre folgende, wenn das Referendum ergriffen würde: Wir stehen in einem politischen Umbruch; nachdem Einbürgerungsvorlagen in den letzten Jahren einen schweren Stand hatten, scheint nun aufgrund der kantonalen Abstimmungen die Tendenz ein bisschen zu wechseln, indem nämlich solche Vorlagen bei der Bevölkerung günstiger aufgenommen worden sind. Die jüngsten Abstimmungsergebnisse – auch im Kanton Zürich, wo die Tendenz zu wechseln scheint – beweisen das. Es fragt sich jetzt, ob wir «mit dem Brecheisen» relativ kurz nach der Abstimmung über die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer ein Referendum erzwingen sollen. Ginge die Abstimmung negativ aus, wäre der politische Schaden derart gross, dass wir über viele Jahre keine Vorlage über die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer mehr vorlegen könnten. Es ist eine Frage der politischen Risikoabwägung!
Ich glaube, wir tun gut daran, wenn wir die Zusicherung, die wir erhalten haben und die wir heute von Herrn Bundespräsident Koller bekräftigen lassen, nämlich dass er zu Beginn der nächsten Legislaturperiode eine neue Vorlage über die erleichterte Einbürgerung vorlegen wird, ernst nehmen. Dann gehen wir politisch den besseren Weg für eine sachgerechte Lösung. In der Sache selber – erleichterte Einbürgerungen – unterscheiden wir, Herr Aeby und ich, uns nicht.
2. Es ist die Frage zu beachten, ob ein Einbürgerungsnotstand besteht. In der Tat ist in den letzten sechs Jahren die Zahl der Einbürgerungen von 6000 jährlich auf rund 20 000 jährlich gestiegen, insbesondere weil die Schweiz nun das

Doppelbürgerrecht zulässt. Wir haben bereits in den letzten Jahren einen erheblichen Zuwachs an Einbürgerungen erzielt.
3. Es geht um die Übersichtlichkeit der Verfahren. Wenn Herr Aeby heute ausdrücklich sagt, es gehe nur darum, im Rahmen einer Übergangslösung die «eidgenössischen Einbürgerungsfristen» zu kantonalisieren, dann schaffen wir in den Kantonen eine vollendete Unübersichtlichkeit, namentlich wenn sie bei der nächsten Revision wieder zurückgenommen oder geändert werden. Wir wollen doch im Einbürgerungsverfahren einige Übersichtlichkeit wahren, die in den Kantonen und bei den Einbürgerungswilligen Klarheit schafft.
Es bleibt die Frage, ob es klug ist, eine Einigungskonferenz zu verlangen, indem wir an unserem Beschluss festhalten. Ich glaube, wir dürfen das. Welches die politische Abwägung ist, habe ich Ihnen eingangs gesagt. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass uns der Nationalrat, dessen Mehrheit auf eine reine Zufallsmehrheit geschrumpft ist, zustimmen wird und dass wir in der Einigungskonferenz eine klare Mehrheit erlangen. Denn vergessen wir nicht: Es geht bei der verbleibenden Differenz nur um eine von mehreren Fragen, die in der ganzen Vorlage noch enthalten sind. Alle übrigen Punkte werden wir bei einem positiven Ausgang der Einigungskonferenz rasch realisieren können. Darum glaube ich, ist es klug – auch für unsere Sache, in der ich materiell keine wesentlichen Differenzen feststelle –, wenn Sie der Kommission folgen und damit den Weg für eine durchdachte Revision freimachen, die uns bereits zu Beginn der nächsten Legislaturperiode durch Herrn Bundespräsident Koller vorgelegt werden kann.

Rochat Eric (L, VD): J'aimerais ici exprimer mon soutien aux propos que vient de tenir M. Aeby. Je crois que nous ne devons pas aller en Conférence de conciliation pour cet objet, et que nous devons adhérer à la décision du Conseil national. Il ne s'agit pas d'ouvrir les vannes de la Suisse à tous ceux qui trouveraient un intérêt à devenir suisses, nous devons être clair là-dessus. Il s'agit de permettre dans certaines circonstances à ceux qui le veulent d'affronter plus rapidement des procédures de naturalisation qui continuent, reconnaissons-le, à être difficiles, longues et même pénibles pour ceux qui s'y soumettent.
M. Frick vient de plaider pour une absence de différences entre les cantons sur cet objet. Mais les cantons sont très différents par rapport à cet objet: ils le sont par le nombre de personnes d'origine étrangère qui y habitent; ils le sont par la différence de volonté d'intégration de ces personnes; ils le sont par la proximité des langues que peuvent avoir les personnes qui, à l'intérieur de ces mêmes cantons, souhaitent leur naturalisation.
Je vous demande de permettre aux cantons, à tous ceux qui y habitent et qui souhaitent s'intégrer – pour une fois que ce n'est pas aux cantons de les intégrer! –, de pouvoir, dans le délai que les citoyens jugeront bon à l'intérieur du canton lui-même, lancer cette procédure et en subir les difficiles passages.

Koller Arnold, Bundespräsident: Dass beim eidgenössischen Einbürgerungsrecht – übrigens nicht nur beim eidgenössischen, sondern auch bei vielen kantonalen Einbürgerungsrechten – Reformbedarf besteht, ist auch dem Bundesrat klar. Aber es ist eben ein Faktum, dass wir in bezug auf das wichtigste Problem und den grössten Reformbedarf, den wir auf diesem Gebiet haben, nämlich die erleichterte Einbürgerung der Ausländer der zweiten und dritten Generation, 1994 in der Volksabstimmung eine Niederlage erlebt haben. Dies übrigens nicht zum ersten Mal: Schon 1982 wurde eine ähnliche Vorlage abgelehnt.
Ich glaube, als Demokraten müssen wir dieses direktdemokratische Faktum anerkennen. Ich bin immer der Meinung, dass es in diesem Land auch einen gewissen Respekt vor direktdemokratischen Entscheiden braucht – nicht in dem Sinne, dass ein Thema aus Abschied und Traktanden fällt, wenn Volk und Stände dagegen entschieden haben. Aber ich glaube, unsere direkte Demokratie gewinnt eigentlich wenig, wenn wir solche Entscheide nicht respektieren, gerade wenn sie uns unangenehm sind. Ich erinnere mich sehr gut daran, dass ich Sie während der Herbstsession 1993 in Genf ausdrücklich auf die politische Brisanz der Vorlage hinwies. Es kam dann doch zu dieser Niederlage. Die politische Kultur in unserem Land verlangt, dass wir solche Niederlagen auch für eine gewisse Zeit respektieren.
Es kommt dazu, Herr Rochat, was ich bereits am Sonntag abend nach der Abstimmung gesagt habe: Nach diesem negativen Entscheid sei es nun Sache der Kantone zu handeln. Es ist so, dass nicht nur der Bund eidgenössische Wohnsitzvorschriften aufstellt, sondern auch die Kantone stellen kantonale Wohnsitzvorschriften auf, und auch die Gemeinden stellen kommunale Wohnsitzvorschriften auf. Bei der heutigen interkommunalen und interkantonalen Mobilität sind diese kantonalen Hürden mindestens so gewichtig wie die eidgenössischen. Ich bin mit Ihnen einverstanden, wenn Sie sagen, dass auch die Stellungnahmen der Kantone in der eidgenössischen Abstimmung unterschiedlich waren. Aber dann liegt es doch auf der Hand, dass die Kantone handeln. Erfreulicherweise haben die Kantone sogar gehandelt. Die welschen Kantone haben ein Konkordat betreffend die Erleichterung der kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen abgeschlossen, dem sich jetzt erfreulicherweise sogar einige grössere deutschschweizerische Kantone angeschlossen habe. Das scheint mir in der direkten Demokratie eine vernünftige Politik zu sein.
Ich bin mit Herrn Büttiker der Meinung, dass es ein Widerspruch in sich selbst wäre, jetzt, nach der Ablehnung der wichtigsten Vorlage, gleichsam die «eidgenössische Wohnsitzfrist» kantonalisieren zu wollen. Wenn wir schon ein eidgenössisches Einbürgerungsrecht haben, muss doch die Eidgenossenschaft für die ganze Schweiz eine einheitliche Wohnsitzvorschrift festlegen. Die Kantone können dann in ihrem Bereich die kantonalen Fristen festlegen, und die Gemeinden legen ihre Fristen fest. Dieses System ist übrigens schon kompliziert genug. Wenn wir noch die «eidgenössische Wohnsitzfrist» kantonalisieren, wird dieser ganze «Wohnsitzfristen-Salat» praktisch unübersichtlich. Es scheint mir auch vom System her der falsche Weg zu sein. Es kommen, wie gesagt, die staatspolitischen Überlegungen dazu.
Im Verhältnis zu den Handlungsmöglichkeiten der Kantone gewinnen wir staatspolitisch mit dieser Kantonalisierung der «eidgenössischen Wohnsitzfrist» sehr, sehr wenig. Aber der Nutzen – selbst wenn das durchgeht und wir ein Referendum bestehen – ist relativ klein gegenüber dem riesigen Problem, das wir in bezug auf die erleichterte Einbürgerung der zweiten und dritten Generation nach wie vor haben.
Deshalb empfiehlt Ihnen der Bundesrat, den Antrag Aeby abzulehnen. Aber er versichert Ihnen zugleich, dass zu Beginn der nächsten Legislatur wiederum eine grosse Vorlage kommt, und dann bin ich auf Ihre Unterstützung angewiesen. Es wird auch dann nicht leicht sein. Aber dann treten wir wieder an; dann lohnt es sich auch.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	28 Stimmen
Für den Antrag Aeby	10 Stimmen

An die Einigungskonferenz – A la Conférence de conciliation

Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Mittwoch, 18. Juni 1997
Mercredi 18 juin 1997

08.40 h

Vorsitz – Présidence: Stamm Judith (C, LU)

90.257

Parlamentarische Initiative (Ducret) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer

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

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 1016 hiervor – Voir page 1016 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 12. Juni 1997
Décision du Conseil des Etats du 12 juin 1997

Antrag der Einigungskonferenz vom 18. Juni 1997
Proposition de la Conférence de conciliation du 18 juin 1997

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts
Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Der Nationalrat hat zu drei Malen beschlossen, den Kantonen eine Möglichkeit zu schaffen, Ausländer, die seit langer Zeit in der Schweiz leben, mit verkürzten Fristen einzubürgern. Der Ständerat hat diesen Vorschlag dreimal abgelehnt. An der heutigen Einigungskonferenz hat die ständerätliche Meinung mit 14 zu 8 Stimmen obsiegt.
Wir unterbreiten Ihnen damit als Ergebnis der Einigungskonferenz den Antrag, dem Ständerat zuzustimmen.
Ich selber bedaure, dass es zu diesem Entscheid gekommen ist. Wir sind damit in der Integrationsfrage nicht weitergekommen, sondern treten leider an Ort. Ich hoffe aber, dass wir mit der vom Bundesrat in Aussicht gestellten Vorlage über die Bürgerrechte dann weitere Schritte unternehmen können.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ich kann mich kurz fassen. Ich möchte Sie nur bitten, diesen Antrag jetzt nicht aus Enttäuschung abzulehnen, denn dann wäre die ganze Vorlage im Eimer. Wenn Sie dem Einigungsantrag zustimmen, profitieren von dieser Vorlage immerhin rund 10 000 bis 20 000 Kinder von schweizerischen Müttern. Es geht dabei um Personen, welche vor 1953 geboren wurden und bisher vom Erwerb des mütterlichen Bürgerrechts ausgeschlossen waren. Auslandschweizer Kreise warten sehnlichst auf diese Vorlage.

Art. 15
Antrag der Einigungskonferenz
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la Conférence de conciliation
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

90.257

Parlamentarische Initiative (Ducret) Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer

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

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 569 hiervor – Voir page 569 ci-devant

Antrag der Einigungskonferenz vom 18. Juni 1997
Proposition de la Conférence de conciliation du 18 juin 1997

Beschluss des Nationalrates vom 18. Juni 1997
Décision du Conseil national du 18 juin 1997

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

Art. 15
Antrag der Einigungskonferenz
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

Freitag, 20. Juni 1997
Vendredi 20 juin 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

Schlussabstimmungen
Votations finales

90.257

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

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 657 hiervor – Voir page 657 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 20. Juni 1997
Décision du Conseil national du 20 juin 1997

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts
Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes	41 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schlussabstimmungen
Votations finales

90.257

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

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 1286 hiervor – Voir page 1286 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 18. Juni 1997
Décision du Conseil des Etats du 18 juin 1997

Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts
Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 0911)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aeppli, Aguet, Aregger, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger,

Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Borel, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühlmann, Bührer, Burgener, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, de Dardel, Dettling, Diener, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadient, Giezendanner, Goll, Gonseth, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Ledergerber, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Lötscher, Maspoli, Maurer, Maury Pasquier, Meier Hans, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Nebiker, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Randegger, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Strahm, Straumann, Stucky, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zbinden, Ziegler, Zwygart (170)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Comby (1)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:
Alder, Bosshard, Cavalli, Columberg, Couchepin, David, Deiss, Dreher, Dupraz, Ehrler, Fehr Hans, Grendelmeier, Gross Jost, Gysin Remo, Haering Binder, Leuba, Maitre, Marti Werner, Meier Samuel, Meyer Theo, Ratti, Rechsteiner Paul, Scherrer Jürg, Schlüer, Stamm Luzi, Suter, Theiler, Tschäppät (28)

Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:
Stamm Judith (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats