



## Evaluation des résultats de consultation

06.414n Initiative parlementaire Lustenberger

**Révision de la loi sur la nationalité. Annulation.  
Délai plus long pour annuler une naturalisation**

Novembre 2007



# Table des matières

**PREMIÈRE PARTIE** .....FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.

- 1. INTRODUCTION** ..... FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.
- 2. REGISTRE DES PARTICIPANTS À LA CONSULTATION**FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.

**DEUXIÈME PARTIE:** .....FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.

- 1. EVALUATION DES PRISES DE POSITION ET PROPOSITIONS DES PARTIES CONSULTÉES**  
FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.

1.1.	Prises de position favorables	5
1.1.1.	Cantons	5
1.1.2.	Partis politiques	13
1.1.3.	Organisations économiques	14
1.1.4.	Autres parties consultées	14
1.2.	Prises de position défavorables	15
1.2.1.	Cantons	16
1.2.2.	Partis politiques	18
1.2.3.	Organisations économiques	20
1.2.4.	Autres parties consultées	20

- 2. ANNEXE**.....  
APERÇU SYNOPTIQUE: RÉSUMÉ SYNOPTIQUE DES PRISES DE POSITION



## PREMIÈRE PARTIE

### 1. Introduction

Le 24 mars 2006, le conseiller national Ruedi Lustenberger a déposé une initiative parlementaire portant sur la loi sur la nationalité (06.414 n Loi sur la nationalité. Délai plus long pour annuler une naturalisation) sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. L'initiative vise à modifier l'article 41, alinéa 1 de la loi sur la nationalité<sup>1</sup> (LN) et à prévoir un délai plus long que le délai actuel de cinq ans pour annuler la naturalisation obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels.

Réunie le 4 juillet 2006, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire et a décidé, par 13 voix contre 8, d'y donner suite. Le 30 octobre 2006, la CIP du Conseil des Etats s'est ralliée sans opposition à la décision de son homologue.

L'initiative parlementaire exprime la nécessité d'une réglementation, déjà mentionnée par l'ODM en 2005 dans son rapport concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité<sup>2</sup>, disponible sur internet. Ce rapport énumère les différentes sortes d'abus, présente les mesures existantes pour lutter contre ces abus et en propose de nouvelles. Contrairement à l'initiative parlementaire Lustenberger, qui ne se prononce pas sur la durée de prolongation du délai d'annulation de la naturalisation, le rapport de l'ODM proposait déjà de faire passer ce délai de cinq à huit ans.

Le 2 juillet 2007, La Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national a lancé une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques, des associations suisses des Communes, des Villes et des Régions de Montagne ainsi que des organisations économiques. Le délai a couru jusqu'au 15 octobre 2007.

L'objet de la consultation portait sur la modification de l'article 41 LN. Selon l'actuel article 41, alinéa 1 LN, l'office peut, avec l'assentiment de l'autorité du canton d'origine, annuler dans les cinq ans la naturalisation obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels. Selon la proposition de la CIP, la naturalisation peut être annulée dans un délai de deux ans après que l'office fédéral a eu connaissance de l'état de fait pertinent, mais au plus tard huit ans après l'octroi de la nationalité suisse. Un nouveau délai de prescription de deux ans commence à courir après tout acte d'instruction signalé à la personne naturalisée. Les délais sont suspendus pendant les procédures de recours.

L'évaluation détaillée des prises de position engrangées montre que le projet présenté a suscité beaucoup d'intérêt. Dans le dépouillement des réponses, nous avons tenté de tenir compte dans la mesure du possible de toute la diversité des réponses et suggestions exprimées.

---

<sup>1</sup> RS 141.0; RO 1952 1115

<sup>2</sup> Rapport de l'Office fédéral des migrations du 20 décembre 2005 concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité, p. 64 s.



## 2. Registre des participants à la consultation

### ***Cantons:***

<b>AG</b>	Aargau
<b>AI</b>	Appenzell Innerrhoden
<b>AR</b>	Appenzell Ausserrhoden
<b>BE</b>	Bern
<b>BL</b>	Basel-Landschaft
<b>BS</b>	Basel-Stadt
<b>FR</b>	Freiburg
<b>GE</b>	Genf
<b>GL</b>	Glarus
<b>GR</b>	Graubünden
<b>JU</b>	Jura
<b>LU</b>	Luzern
<b>NE</b>	Neuenburg
<b>NW</b>	Nidwalden
<b>OW</b>	Obwalden
<b>SG</b>	St. Gallen
<b>SH</b>	Schaffhausen
<b>SO</b>	Solothurn
<b>SZ</b>	Schwyz
<b>TG</b>	Thurgau
<b>TI</b>	Tessin
<b>UR</b>	Uri
<b>VD</b>	Waadt
<b>VS</b>	Wallis
<b>ZG</b>	Zug
<b>ZH</b>	Zürich

### ***Partis politiques :***

<b>FDP</b>	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
<b>SP</b>	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
<b>SVP</b>	Schweizerische Volkspartei
<b>Grüne Partei der Schweiz</b>	
<b>CVP</b>	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz

### ***Organisations économiques:***

<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>TS</b>	Travail.Suisse



***Autres parties consultées: (Bundesstellen, Konferenzen und Vereinigungen, Hilfswerke und Flüchtlingsorganisationen, Kirchen, Wirtschaftsorganisationen und Berufsverbände, Ausländerdienste mit bestehenden Leistungsverträgen sowie interessierte Organisationen):***

<b>SGemeindeV</b>	Schweizerischer Gemeindeverband
<b>SSV</b>	Schweizerischer Städteverband
<b>Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen</b>	
<b>KAZ</b>	Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst
<b>BINATIONAL AUGENAUF</b>	Interessengemeinschaft Binational
<b>CARITAS</b>	Caritas Schweiz
<b>CSP</b>	Centre social protestant Vaud
<b>DJS</b>	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz
<b>FIZ</b>	Fraueninformationszentrum
<b>SFH</b>	Schweizerische Flüchtlingshilfe
<b>frabina</b>	Beratungsstelle für Frauen und binationale Paare
<b>Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten</b>	
<b>SEK</b>	Schweizerischer evangelischer Kirchenbund
<b>UNIA</b>	Gewerkschaft UNIA

***Renonciation à une prise de position:***

#### **Konferenz der Kantonsregierungen**

<b>AdG</b>	Alliance de Gauche
<b>Alternative Kanton Zug</b>	
<b>CSP</b>	Christlich-soziale Partei
<b>EDU</b>	Eidgenössisch-Demokratische Union
<b>EVP</b>	Evangelische Volkspartei
<b>GB</b>	Grünes Bündnis
<b>Grünliberale Zürich</b>	
<b>Lega</b>	Lega dei Ticinesi
<b>LPS</b>	Liberale Partei der Schweiz
<b>PdAS</b>	Partei der Arbeit Schweiz
<b>SD</b>	Schweizer Demokraten
<b>economiesuisse</b>	Verband der Schweizer Unternehmen
<b>SAV</b>	Schweizerischer Arbeitgeberverband
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gewerbeverband
<b>SBV</b>	Schweizerische Bankiervereinigung
<b>SBV</b>	Schweizerischer Bauernverband
<b>KV Schweiz</b>	Kaufmännischer Verband Schweiz
<b>SAB</b>	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete
<b>BVGer</b>	Bundesverwaltungsgericht
<b>BGer</b>	Schweizerisches Bundesgericht



## DEUXIÈME PARTIE:

### 1. Evaluation des prises de position et propositions des parties consultées

#### 1.1. Prises de position favorables

- *21 cantons approuvent la réglementation proposée (AG, AI, AR, BE, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS). AG, GR, SG und TG proposent la mise à disposition de ressources personnelles supplémentaires pour la Confédération. AG und BL demandent un dédommagement financier pour les auditions effectuées par les cantons dans le cadre d'une procédure en annulation de la naturalisation.*
- *Trois partis politiques (UDC, PRD, PDC) se prononcent en faveur de la modification. L'UDC demande même une extension du délai de prescription pour une annulation de la naturalisation de 5 à 10 ans au lieu de 8 ans seulement.*
- *La Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil, l'Association suisse des officiers de l'état civil ainsi que l'Association des Communes suisses approuvent la réglementation proposée, tandis que les opinions sont partagées au sein de l'Union des Villes (prises de position favorables et défavorables). Dans le sens d'une mesure préventive dans la lutte contre les abus, l'Association suisse des officiers de l'état civil pourrait imaginer une augmentation de trois à cinq ans de la durée de la communauté conjugale avec le conjoint suisse.*

#### 1.1.1 Cantons

##### AG:

Es ist staatspolitisch bedenklich, dass die Nichtigerklärung von Einbürgerungen von ausländischen Staatsangehörigen, namentlich von erleichterten Einbürgerungen von ausländischen Ehegatten von Schweizerinnen oder Schweizern, allzu oft an der fünfjährigen Verjährungsfrist scheitert. Die vorgeschlagene Erstreckung der Frist auf acht Jahre, in Kombination mit der Vorschrift, dass während eines Beschwerdeverfahrens die Frist still steht, kann die Situation verbessern. Es ist allerdings zu befürchten, dass mit der Fristerstreckung allein nicht ausreichend Abhilfe geschaffen werden kann. Der Zielerreichung würde es besser dienen, wenn auf Bundesebene mehr Fachpersonal für Nichtigerklärungen zur Verfügung gestellt würde. Ausserdem wäre es hilfreich, wenn in Absatz 1 von Artikel 41 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) das Erfordernis des „Erschleichens“ gestrichen würde. Für die Nichtigerklärung der Einbürgerung muss es genügen, wenn die falschen Angaben oder die Verheimlichung von erheblichen Tatsachen zur Einbürgerung geführt haben. Das qualifizierende Erfordernis des „Erschleichens“ schafft in der Praxis unnötige Abgrenzungsschwierigkeiten. Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass das zuständige Bundesamt in letzter Zeit vermehrt Abklärungen im Zusammenhang mit Nichtigerklärungen von Einbürgerungen durch die Kantone vornehmen lässt. Im Unterschied zu den Wiedereinbürgerungen und erleichterten Einbürgerungen besteht keine explizite gesetzliche Grundlage für ein solches Vorgehen. In aller Regel sind heikle Befragungen durchzuführen, die auf Seiten der Befragenden hohe Kompetenzen voraussetzen. Wenn der Bund diese Befragungen und weiteren Abklärungen nicht mehr selber durchführen kann oder will, müsste die Regelung der Nichtigerklärung mit einer Bestimmung ergänzt werden, die das Bundesamt ermächtigt, die Kantone mit den erforderlichen Abklärungen zu beauftragen.



Für die Durchführung von Abklärungen im Zusammenhang mit Nichtigerklärungen von Einbürgerungen erhalten die Kantone vom Bund gegenwärtig keinerlei Entschädigung. Wenn an den Abklärungen durch die Kantone festgehalten wird, ist eine gesetzliche Grundlage für eine kostendeckende Entschädigung der Kantone für ihre Abklärungen und Befragungen notwendig.

Anträge:

- Mehr Personal für das BFM, um Verjährungen zu vermeiden.
- Erfordernis des "Erschleichens" aus Artikel 41 BÜG streichen.
- Regelung der Nichtigerklärung durch Bestimmung ergänzen, wonach der Bund ermächtigt wird, die Kantone mit den erforderlichen Abklärungen zu beauftragen.
- Kantone sind für ihre Abklärungen und Befragungen zu entschädigen (gesetzliche Grundlage muss eingeführt werden).

**AI:**

Mit den vorgeschlagenen Änderungen im Bürgerrechtsgesetz können offensichtliche Missbräuche mit den richtigen Instrumenten effizienter bekämpft werden. Die Ständekommission unterstützt deshalb die Formulierungsvorschläge gemäss den vorliegenden Entwürfen. Sie erachtet es zudem als richtig und vertretbar, die Frist in Art. 41 Abs. 1<sup>bis</sup> von acht auf zehn Jahre zu erhöhen.

**AR:**

Einverstanden.

**BE:**

Einverstanden, keine Bemerkungen.

**BL:**

Einverstanden. Diese Rechtsänderung dürfte sich auch präventiv auswirken und trägt dazu bei, Missbrauchsfälle aufzudecken oder gar zu verhindern.

Kantone, die im Auftrag des Bundes Befragungen der betroffenen Personen durchführen, sollten für diesen Aufwand entschädigt werden, da diese Befragungen anspruchsvoll und aufwändig sind. Teilweise muss die kantonale Einbürgerungsbehörde juristische Fachpersonen beiziehen, insbesondere wenn die betroffenen Personen anwaltlich vertreten sind. Im Rahmen dieser Revision soll für die Kantone deshalb eine Entschädigung vorgesehen werden.

Antrag BL:

- Kantone sind für ihre Aufwendungen (Befragungen von Personen) finanziell zu entschädigen.

**FR:**

Nous relevons à cet égard que le canton de Fribourg a dénoncé systématiquement les cas d'abus constatés à partir du début des années 2000. A l'heure actuelle encore, le Service



fribourgeois de l'état civil et des naturalisations découvre des situations qui paraissent abusives, mais qui sont prescrites en raison du délai actuel de 5 ans (délai de prescription absolue). La pratique du canton de Fribourg, stricte, a permis de constater que certaines personnes vivant dans des situations relevant de l'abus de droit évitent de divorcer de leur conjoint suisse pour ne pas attirer l'attention du service en charge des naturalisations sur leur situation. Cela ne les empêche toutefois pas de vivre, parfois auprès d'un autre partenaire, jusqu'à l'écoulement du délai de prescription qui est maintenant bien connu. Il s'ensuit que ce n'est généralement qu'après l'écoulement du délai de prescription que les divorces interviennent, et que ce n'est qu'à ce moment là aussi que les autorités constatent l'ouverture de procédures matrimoniales en vue d'un nouveau mariage avec un autre compagnon ou une autre compagne, avec parfois même la présence d'enfants du couple nés pendant le mariage avec l'ancien conjoint suisse. Dès lors, au regard de ces expériences, le Conseil d'Etat se déclare favorable à la proposition de révision de l'article 41 al. 1 et 1<sup>bis</sup> LN, qui étend à 8 ans le délai de prescription absolue pour prononcer l'annulation d'une naturalisation obtenue sur la base de déclarations mensongères ou d'une dissimulation de faits essentiels.

#### **GL:**

Die Stossrichtung und Vorschläge der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates werden unterstützt. Negative Erfahrungen in jüngerer Zeit bei den für die Einbürgerung und die Fremdenpolizei zuständigen Behörden haben aufgezeigt, dass durchaus ein Handlungsbedarf zur Eindämmung von Missbräuchen im Bereich Scheinehen etc. besteht. Eine Verfeinerung und Ausdehnung des Instrumentariums zur Bekämpfung unerwünschter Tendenzen ist nötig, nicht zuletzt auch im Interesse jener ausländischen Personen, welche sich ordnungsgemäss einbürgern lassen und dabei erheblichen Integrations- und Assimilierungsaufwand auf sich nehmen.

#### **GR:**

Es ist unbestritten, dass es zur effizienten Missbrauchsbekämpfung einer Verlängerung der Verjährungsfrist bedarf. Ebenfalls ist der Feststellung zuzustimmen, wonach Nichtigkeitsverfahren sehr aufwändig sind. Der erforderliche Aufwand für die Nichtigkeitsverfahren gemäss Art. 41 BÜG ist vergleichbar mit dem Aufwand der kantonalen Ausländerbehörde für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung gemäss Art. 9 Abs. 4 ANAG. Aufgrund der Erfahrungen im Bereich des Ausländerrechts sowie der langen Dauer von Nichtigkeitsverfahren gemäss Art. 41 BÜG auf Bundesebene bestehen erhebliche Zweifel, dass die Missbrauchsbekämpfung mit den aktuellen personellen und finanziellen Ressourcen effizient und konsequent betrieben werden kann. Der Missbrauchsbekämpfung ist aufgrund ihrer präventiven Wirkung grosse Bedeutung zuzumessen. Es darf nicht sein, dass eine effektive und gezielte Missbrauchsbekämpfung mangels Ressourcen von vornherein zum Scheitern verurteilt ist. In diesem Zusammenhang ist auf die aktuelle Problematik in Bezug auf die Folgen einer Nichtigerklärung der erleichterten Einbürgerung hinzuweisen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung erhält die Person nach einer Nichtigerklärung nicht grundsätzlich den Aufenthaltstatus, den sie im Zeitpunkt vor der erleichterten Einbürgerung hatte (Bundesgerichtsentscheid 2A.244/2006). Aufgrund eines langen, ordnungsgemässen Aufenthaltes können jedoch Ansprüche auf eine Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung vorhanden sein. Dies bedeutet, dass die Ausländerbehörde zu prüfen hat, ob die Bewilligung erteilt, verlängert oder entzogen wird. Dies führt in der Praxis dazu, dass das Bundesgericht bei derselben Person eine Nichtigerklärung schützt, eine Entfernungsmassnahme der Ausländerbehörde jedoch aufhebt (vgl. Entscheide des Bundesgerichtes 5A.9/2003 i.V. mit 2A.221/2005). Hinzu



kommt noch, dass aufgrund der langen Dauer der Rechtsmittelverfahren die zeitlichen Voraussetzungen für eine ordentliche Einbürgerung regelmässig noch während der Rechtshängigkeit erfüllt werden und ein entsprechendes Einbürgerungsgesuch bei der zuständigen Behörde eingereicht wird. Sofern sich die Person während ihres gesamten Aufenthaltes in der Schweiz - mit Ausnahme der Erschleichung des Schweizer Bürgerrechts - wohl verhalten und integriert hat, wird es praktisch unmöglich, die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts wegen Nichtbeachtung der Rechtsordnung abzulehnen. In der Folge erhält sie einige Jahre später doch noch das Schweizer Bürgerrecht. Dies bedeutet wiederum, dass Personen, deren Einbürgerung nichtig erklärt wurde, kaum je tatsächliche Konsequenzen für ihr rechtsmissbräuchliches Verhalten, wie beispielsweise die Wegweisung aus der Schweiz, zu tragen haben. Diese unbefriedigende Situation kann nicht im Sinne einer effizienten und konsequenten Missbrauchsbekämpfung liegen. Eine Missbrauchsbekämpfung macht nur Sinn, wenn die Nichtigkeit der Einbürgerung entsprechende Konsequenzen zur Folge hat. Die vorgeschlagene Regelung vermag diesem Anspruch nicht zu genügen. Aus diesem Grund beantragen wir eine gesetzliche Regelung zu schaffen, dass mit dem Entscheid über die Nichtigklärung der Einbürgerung eine erneute Bewilligungserteilung - unabhängig von geltend gemachten Ansprüchen - ausgeschlossen wird.

Zusammenfassend gibt es somit zwei Anträge des Kantons GR:

- Mehr personelle Ressourcen für den Bund.
- Nichtigklärung soll dazu führen, dass die betroffene Person keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung mehr erhält.

#### **JU:**

Les exemples cités dans le rapport y relatif nous sont aussi connus. Le Gouvernement estime également que seule une lutte systématique contre les abus permettra à terme de mieux faire accepter les naturalisations par l'opinion. Aussi est-il favorable à la prolongation du délai pendant lequel il est possible d'annuler la naturalisation.

**LU:** Einverstanden. Keine Bemerkungen.

#### **NW:**

Einverstanden.

#### Anträge

- Ausdehnung der Verjährungsfrist von fünf auf zehn statt nur auf acht Jahre würde - in Kombination mit der vorgeschlagenen Zweijahres-Regelung - den Missbrauch noch effektiver eindämmen.  
(Die Erschleichung einer Einbürgerung ist ein betrugsähnlicher Vorgang - beim Betrug gemäss Art. 146 Strafgesetzbuch (StGB) beträgt die Verjährungsfrist gemäss Art. 97 Abs. 1 lit. b StGB gar 15 Jahre. Nebenbei sei erwähnt, dass unter diesem Aspekt auch strafrechtliche Überlegungen einzubringen wären, so auch die Gehilfenschaft durch den/die Ex-Ehegatten/in. Der strafrechtliche Einbezug bewirkte ebenfalls eine weitere Eindämmung des Missbrauchs).
- Analog der Regelung in Art. 97 Abs. 3 StGB wird angeregt, die Verjährung in jedem Fall nicht eintreten zu lassen, wenn vor Ablauf der (absoluten) Verjährungsfrist eine erstin-



stanzliche Entscheidung ergangen ist.

- Weiter wird angeregt, die neuen Bestimmungen auch auf laufende Verfahren anzuwenden. Dies würde allerdings eine Anpassung der Übergangsbestimmungen im BÜG bedingen (vgl. Art. 57 BÜG).

**OW:**

Einverstanden. Damit dürfte auch den zuständigen Behörden der Kantone mehr Zeit für die Prüfung der Zustimmung zur Nichtigklärung verbleiben.

**SG:**

Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung im Bereich des Bürgerrechts werden ebenfalls befürwortet. Diese Massnahmen genügen für sich allein aber nicht. Die Nichtigkeitsverfahren sind zugegebenermassen sehr aufwändig. Dass diese Verfahren - insbesondere auch bei Ergreifung der Rechtsmittel - mehrere Jahre dauern, ist mehr als unbefriedigend. Selbst wenn Verfahren innert der heute gültigen Fünfjahresfrist durch eine Nichtigklärung des Bundesamtes für Migration abgeschlossen werden, darf nicht vergessen werden, dass sich diese Personen bis zum rechtskräftigen Entscheid zwischen fünf bis zehn Jahren - in Einzelfällen sogar mehr als zehn Jahre - in der Schweiz aufgehalten haben. Aufgrund der fortgeschrittenen Integration wird man diesen Personen als fremdenpolizeiliche Härtefälle den weiteren Aufenthalt gestatten müssen. Es ist störend, dass eine solche Erlaubnis trotz eines missbräuchlichen Verhaltens erteilt werden muss. Folglich sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass die Verfahren auch bei einer Erhöhung der absoluten Verjährungsfrist ohne Verzug erledigt werden. Gerade bei der Nichtigklärung sind wir aufgrund bisheriger Erfahrungen und Einschätzungen überzeugt, dass eine Erhöhung der personellen Ressourcen beim Bundesamt für Migration zur Beschleunigung der Verfahren führen würde. Weiter müsste unseres Erachtens geprüft werden, inwieweit ausländerrechtliche Konsequenzen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem erstinstanzlichen Entscheid über die Nichtigkeit der Einbürgerung direkt durchgesetzt werden können.

Anträge:

- Erhöhung der personellen Ressourcen beim BFM zwecks Beschleunigung von Verfahren.
- Prüfen, inwieweit ausländerrechtliche Konsequenzen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem erstinstanzlichen Entscheid über die Nichtigkeit der Einbürgerung direkt durchgesetzt werden können.

**SO:**

Die Fristausdehnung für die Nichtigklärung der Einbürgerung, wie sie in der Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (BÜG, Artikel 41 Absatz 1 und Absatz 1<sup>bis</sup> des Vorentwurfs) vorgesehen ist, stösst auf breite Zustimmung. Der Kanton Solothurn ist in etlichen Fällen ebenfalls von Nichtigkeitsverfahren betroffen. Dieses steht in engem Zusammenhang mit dem Thema Scheinehe. Oft führen die ausländischen Ehegatten, welche infolge der Ehe mit einem Schweizer Ehepartner eingebürgert werden, ein „Doppelspiel“. Nach Erlangung des Schweizer Bürgerrechts scheidet „man“ sich von der Schweizer Person und holt aus dem ursprünglichen Heimatland die andere Person in die Schweiz, zu welcher ebenfalls - notabene während der ganzen Ehedauer in der Schweiz - eine Beziehung unterhalten wurde. Leider kann



die Behörde, welche das Nichtigkeitsverfahren einleiten will, die Umstände der Scheinehe oft erst sehr spät entdecken. Die Verjährungsfrist ist dann jeweils kurz vor dem Ablauf. Ein Verfahren einzuleiten, lohnt sich diesfalls in der Regel nicht mehr. Es wird auch vermehrt festgestellt, dass Personen, welche sich rechtsmissbräuchlich verhalten, bewusst die Verjährungsfrist ausreizen, indem sie den Rechtsmittelweg bzw. die Verfahrensdauer ausschöpfen. Auf diese Weise ist es den Behörden nicht mehr möglich, die Einbürgerung, welche unter Vortäuschung einer echten Ehe erlangt wurde, als nichtig zu erklären. Mit der Fristausdehnung würde ein weiteres griffiges Werkzeug zur Verfügung gestellt, die Scheinehe unattraktiv zu machen. Es braucht eine konsequente Verfolgung des Missbrauchs und taugliche Mittel dazu, damit die Akzeptanz der erleichterten Einbürgerung erhalten bzw. verbessert wird. Dazu würde wohl auch gehören, dass das Bundesamt für Migration (BFM) im Verfahren der erleichterten Einbürgerung die fremdenpolizeilichen Dossiers bezieht. In vielen Fällen würden bereits hier Hinweise auf Rechtsmissbrauch festgestellt werden können und es würde unter Umständen gar nicht zu einer Einbürgerung kommen. Wir konnten kürzlich zur Kenntnis nehmen, dass im Konsultationsentwurf des Bundesamtes für Justiz vom 29.06.2007 betreffend Massnahmen gegen die Jugendgewalt entsprechende Schritte zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen Einbürgerungs- und Ausländerbehörden vorgeschlagen worden sind.

#### **SH:**

Auch wenn die Zahl von Nichtigkeitsverfahren des Bürgerrechtserwerbs verhältnismässig klein ist, wird der Vorschlag zur Änderung von Art. 41 Abs. 1 beziehungsweise zu einem neuen Art. 41 Abs. 1<sup>bis</sup> des Bürgerrechtsgesetzes begrüsst. Verfahren betreffend die Nichtigkeit von Einbürgerungen sind aufwändig, und die Beschaffung der erforderlichen Beweise erfordert oft längere Zeit. Es besteht deshalb ein öffentliches Interesse, dass in den Ausnahmefällen, in denen die Einbürgerung erschlichen worden ist, ausreichende Möglichkeiten bestehen, den Missbrauch durch Nichtigkeitsverfahren des Bürgerrechts zu bekämpfen. Dem kommt die vorgesehene Einführung einer relativen Verjährungsfrist von zwei Jahren seit Kenntnis des rechtserheblichen Sachverhalts entgegen. Zudem erscheint die Ausdehnung der absoluten Verjährungsfrist auf acht Jahre angemessen, umso mehr als die Fristen während eines Beschwerdeverfahrens stillstehen sollen.

#### **SZ:**

Die Erstreckung der Verjährungsfrist bei Art. 41 des Bürgerrechtsgesetzes wird als notwendig erachtet, auch wenn die Zahl von Nichtigkeitsverfahren im Kanton Schwyz klein ist. Im Zusammenhang mit der Anerkennung von ausländischen Zivilstandsfällen konnte wiederholt festgestellt werden, dass nach Art. 27 BÜG erleichtert eingebürgerte Ausländer später als fünf Jahre nach ihrer Einbürgerung Zivilstandsfälle meldeten (Wiederverhehlung mit dem früheren ausländischen Ehepartner, Anerkennung von Kindern mit der früheren ausländischen Ehefrau, welche während der Ehe mit der schweizerischen Ehegattin gezeugt wurden). Wären diese Zivilstandsfälle früher gemeldet worden, hätte dies zur Nichtigkeitsverfahren der - erleichterten - Einbürgerung führen müssen.

#### Anträge:

- Analog der Regelung in Art. 97 Abs. 3 StGB ist zu prüfen, die Verjährung in jedem Fall nicht eintreten zu lassen, wenn vor Ablauf der - absoluten - Verjährungsfrist eine erstinstanzliche Entscheidung ergangen ist.



- Des Weiteren wird angeregt, die neuen Bestimmungen auch auf laufende Verfahren anzuwenden. Dies würde allerdings eine Anpassung der Übergangsbestimmungen im BÜG erfordern (vgl. Art. 57 BÜG).

#### **TG:**

Eine Erhöhung der Verjährungsfrist von fünf auf acht Jahre genügt nur dann, wenn das Bundesamt für Migration (BFM) die Nichtigerklärung von Einbürgerungen ohne Verzug erledigen kann. Dies benötigt indessen auch ausreichende personelle Ressourcen. Letzteres ist umso notwendiger, als sich Personen, die von einem Nichtigkeitsverfahren betroffen waren, bis zu einem rechtskräftigen Entscheid der Bundesbehörden oft zwischen fünf und zehn Jahren oder in Einzelfällen sogar noch länger in der Schweiz aufgehalten haben. In der Praxis führte dies dann dazu, dass diesen Personen trotz einer Nichtigerklärung der Einbürgerung der weitere Aufenthalt in der Schweiz als ausländerrechtlicher Härtefall gemäss Art. 13 lit. f der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) gestattet werden musste. Wir erachten es als stossend, wenn in solchen Fällen zwar ein missbräuchliches Verhalten festgestellt wird, das den Entzug des Bürgerrechts nach sich zieht, dann aber trotzdem eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erteilt werden muss.

#### Antrag:

- Zusätzliche personelle Ressourcen für das BFM.

#### **TI:**

Per quanto ci concerne condividiamo senza riserve la modifica proposta, siccome il nostro Consiglio, prendendo lo spunto da un caso concreto, già il 27 giugno 2006 aveva scritto al Dipartimento federale di giustizia e polizia chiedendo di modificare il termine stabilito dal vigente art. 41 LCit).

Siamo comunque coscienti che l'adozione, da parte del Parlamento federale, del nuovo testo non consentirà di sanzionare tutti i casi di abuso in materia di naturalizzazione che dovesse emergere; è comunque del resto impensabile, per la sicurezza del diritto oltre che per ragioni pratiche, prevedere la possibilità di intervenire in materia senza limitazione di tempo.

#### **UR:**

Einverstanden.

#### Anträge:

- Eine Ausdehnung auf zehn Jahre, in Kombination mit der vorgeschlagenen Zweijahresregelung, würde den Missbrauch noch effektiver eindämmen.  
[Die Erschleichung einer Einbürgerung ist ein betrugsähnlicher Vorgang und dort beträgt die Verjährungsfrist gar 15 Jahre (Art. 97 Abs. 1 lit. b StGB).]
- Wir regen ferner an, dass analog den Bestimmungen in Artikel 97 Absatz 3 StGB auf die Verjährung in jedem Fall nicht einzutreten ist, wenn vor Ablauf der absoluten Verjährungsfrist eine erstinstanzliche Entscheidung ergangen ist.
- Im Weiteren sollen die neuen Bestimmungen auch bei den laufenden Verfahren angewendet werden können. Das würde allerdings eine Anpassung bei den Übergangsbestimmungen im BÜG bedingen (vgl. Art. 57 BÜG).



**VD:**

Plutôt que de renoncer à soutenir les modifications de l'art. 41 de la loi sur la nationalité (LN) telles qu'elles sont proposées par l'initiative parlementaire, comme certains des milieux consultés l'auraient souhaité en raison du nombre peu élevé de cas, il apparaît au contraire plus conforme au but recherché par la loi de réagir activement contre les naturalisations entachées de fraude. Une lutte systématique contre les abus ne peut en effet que contribuer largement à mieux faire accepter les naturalisations par l'opinion publique, ce d'autant plus lorsque celle-ci constate que l'autorité réagit fermement lorsque la naturalisation est obtenue sur la base de déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels. Le Conseil d'Etat constate également, dans la mesure où la naturalisation peut être annulée s'il y a de fausses déclarations ou s'il y a dissimulation de faits essentiels dans la procédure de naturalisation, qu'il s'avère nécessaire dans ces cas de donner à l'autorité les moyens de lutter efficacement contre ces abus qui ne sont pas toujours découverts immédiatement, ce que le système légal actuel ne permet pas de réaliser. Dès lors, le Conseil d'Etat et, d'une manière générale, un grand nombre des entités cantonales qui ont été consultées, estiment que la modification de l'article 41 LN proposée par l'initiative parlementaire et qui vise de porter le délai à huit ans pour annuler une naturalisation est souhaitable. De la même façon, le principe tendant à ce qu'un nouveau délai de deux ans commence à courir après tout acte d'instruction signalé à la personne naturalisée est également une mesure adaptée à la situation, car il n'est pas toujours possible, selon les expériences faites, de clore les procédures en annulation de la naturalisation dans les deux ans après avoir eu connaissance des faits, les instructions étant longues et complexes, surtout lorsqu'il s'agit d'administrer des moyens de preuve importants durant la procédure en annulation.

**VS:**

Tous les cantons connaissent malheureusement des cas, trop fréquents, où la naturalisation facilitée a été obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels. Ces cas sont systématiquement dénoncés et nous pouvons constater avec satisfaction que l'autorité fédérale compétente prend actuellement cette problématique au sérieux. Nous approuvons entièrement la proposition qui est faite d'allonger le délai de prescription que nous souhaiterions voire même passer à dix ans.

Un cas particulièrement choquant que nous vous résumons ci-dessous vous convaincra de la justesse de notre position.

Une personne étrangère, en séjour illégal, épouse une Suisseuse (Suisseuse par un premier mariage) au début de l'année 1991. L'époux obtient la naturalisation suisse en vertu de l'art. 27 LN le 28.05.1996. Le divorce est prononcé le 20.10.2005. L'ex-époux se remarie en 2006 dans son pays d'origine avec une compatriote restée au pays avec leurs six enfants communs, nés respectivement en 1991 (année du mariage avec l'épouse Suisseuse), 1993, 1995, 1998, 2000 et 2006. L'épouse Suisseuse était certainement de connivence. Mais l'époux a pu devenir suisse grâce à son mariage alors qu'il entretenait des relations suivies durant quinze ans avec celle qui est devenue sa deuxième épouse et dont il a eu six enfants, dont les trois nés après l'acquisition de la nationalité suisse par leur père sont également devenus suisses.

Une action en annulation n'a pas pu être déposée en 2006 pour cause de prescription.



Même la prolongation du délai de prescription à huit ans est insuffisante pour lutter contre certains dossiers, particulièrement choquants.

En conclusion, nous ne pouvons qu'approuver la prolongation du délai de prescription et souhaitons qu'il soit fixé en définitive à dix ans.

Permettez-nous d'ajouter une remarque supplémentaire. La proposition mise en consultation vise à lutter contre des abus constatés. Il nous semble judicieux de saisir cette occasion pour parler également prévention. L'art. 26 LN subordonne très clairement l'acquisition de la nationalité suisse par la naturalisation facilitée à la condition que le requérant se soit intégré en Suisse, qu'il se conforme à la législation suisse et qu'il ne compromette pas la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Or dans la pratique, l'on constate que la Confédération accorde la naturalisation facilitée sans contrôler l'intégration des requérants. Aucun rapport de la part des cantons n'est exigé. Davantage de rigueur dans l'examen des dossiers de naturalisation facilitée et l'exigence de rapports plus détaillés concernant l'intégration permettraient de déceler des cas d'abus avant l'octroi de la nationalité.

#### Proposition:

- Le délai de prescription doit être fixé à 10 ans au lieu de 8 ans.
- Au niveau de la prévention, la condition de l'intégration doit être examinée avec plus de rigueur déjà pendant la procédure de naturalisation au moyen de rapports plus détaillés concernant l'intégration.

### 1.1.2. Partis politiques

#### **SVP:**

Die Ausdehnung der heute fünfjährigen Frist für die Nichtigerklärung von Einbürgerungen ist im Interesse einer konsequenten Missbrauchsbekämpfung zwingend nötig.

Auch die Einführung einer differenzierten Regelung der Verjährungsfrist wird von der SVP begrüsst. **Im Gegensatz zur Staatspolitischen Kommission fordert die SVP jedoch eine Verdoppelung der Nichtigerklärungsfrist auf zehn Jahre, wie dies auch in der Petition Sensogiovane.ch (06-18) gefordert wurde.** Für eine Einschränkung auf genau acht Jahre wurden keine stichhaltigen Gründe vorgebracht.

Eine Ausdehnung der Frist auf zehn Jahre würde einerseits die Möglichkeiten zur Missbrauchsüberführung erweitern und andererseits die präventive Wirkung noch verstärken. Tolerierte Missbräuche aufgrund zu kurzer Verjährungsfristen dürfen nicht länger in Kauf genommen werden.

Allerdings darf danach bei der Bekämpfung des Missbrauchs in diesem Bereich nicht Halt gemacht werden, sondern es müssen noch weitere Schritte an die Hand genommen werden.

#### Antrag:

- Verdoppelung der Nichtigerklärungsfrist von fünf auf zehn Jahre



#### **FDP:**

Die geltende Regelung im Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG), wonach Einbürgerungen innerhalb von fünf Jahren für nichtig erklärt werden können, wenn ein Missbrauch vorliegt, vermag in einzelnen Fällen nicht zu greifen. Dies deshalb, weil Missbrauchsfälle nach ihrem Bekanntwerden bereits verjährt sind oder noch vor Abschluss der behördlichen Untersuchungen verjähren.

Der Erlassentwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates sieht deshalb vor, die Frist für die Nichtigkeitserklärung von Einbürgerungen auf acht Jahre zu erstrecken. Die vorgeschlagene Änderung soll es ermöglichen, klare Missbrauchsfälle, von welchen die Behörden erst einige Jahre nach der Einbürgerung Kenntnis erhalten, auch dann zu sanktionieren, wenn die heute geltende Fünfjahresfrist verstrichen ist. Zudem sollen Nichtigkeitsverfahren nicht unnötig verzögert werden.

#### **CVP:**

Die CVP Schweiz begrüsst die vorgeschlagene Änderung des Bürgerrechtsgesetzes, die eine Fristverlängerung für Nichtigkeitserklärungen von unrechtmässig erfolgten Einbürgerungen vorsieht.

### **1.1.3. Organisations économiques**

Keine befürwortenden Stellungnahmen.

### **1.1.4. Autres parties consultées**

#### **Schweizerischer Städteverband (SSV) (befürwortender Teil)**

Die Stellungnahmen innerhalb des SSV sind kontrovers ausgefallen, ohne dass sich eine Mehrheit für oder gegen die vorgeschlagenen Revisionsanträge ausmachen lässt. Die Befürworter der Revision unterstreichen, dass eine Ausdehnung der Frist zur Nichtigkeitserklärung von Einbürgerungen gerade auch bei erleichterten Einbürgerungen ausländischer Ehepartner und Ehepartnerinnen, die durch Falschangaben (Scheinehen) erlangt wurden, aus praktischen Gründen sinnvoll ist.

#### **Konferenz der Kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst KAZ**

Die kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst und die ihnen untergeordneten Zivilstandsämter sind durch den neuen Art. 41 Abs.1 und 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG; SR 141.0) direkt betroffen. Die KAZ hat keine Einwände gegen die vorgeschlagenen Änderungen der Gesetzgebung im Zusammenhang mit den beiden parlamentarischen Initiativen vorzubringen. Unter dem Aspekt eines zweckmässigen und verfahrensökonomischen Ehevorbereitungsverfahrens resp. Vorverfahrens zur Beurkundung von Partnerschaften und einer wirksamen Bekämpfung von missbräuchlichen Einbürgerungen werden die Gesetzesänderungen sogar ausdrücklich begrüsst.



### Anträge:

- Aufstockung des Personals der Sektion Bürgerrecht des BFM würde einer zweckmässigen Missbrauchsbekämpfung genau so oder sogar mehr dienen als die Fristerstreckung für Nichtigklärungen auf 8 Jahre. Die Missbrauchsbekämpfung ist verstärkt im Bereiche des Vollzugs und nicht primär im Bereich der Gesetzgebung voranzutreiben.
- Kantone sollen für ihre Aufwendungen im Nichtigkeitsverfahren entschädigt werden. Hiefür sowie für die Delegation von Abklärungsaufgaben durch den Bund (Befragungen) ist eine klare gesetzliche Grundlage zu schaffen.

### **Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen (SVZ):**

Die heute geltende Gesetzesbestimmung in Art. 41 Abs. 1 BÜG wird im Grundsatz bestehen bleiben, was begrüsst wird. Allerdings würde sich der SVZ wünschen, dass im Abs. 1 das Wort "erschlichen" durch eine andere Umschreibung ersetzt würde. Das qualifizierende Element des „Erschleichens“ sollte fallen gelassen werden. Die Nichtigklärung soll schon dann möglich sein, wenn die Einbürgerung durch falsche Angaben oder durch Verheimlichung erheblicher Tatsachen erwirkt worden ist. Neu wird dieser Artikel allerdings mit Art. 41 Abs. 1<sup>bis</sup> erweitert, und zwar mit einer differenzierteren Regelung der Verjährungsfrist. Der Vorschlag der Kommission, eine Einbürgerung zeitlich erweitert - bis spätestens nach 8 Jahren - als nichtig erklären zu können, wird unterstützt. Damit können klare Missbrauchsfälle, die erst nach Jahren ans Licht kommen, von den Behörden noch geahndet werden, wenn die heute im Gesetz vorgesehene Fünfjahresfrist schon verstrichen wäre. Diese Erweiterung gilt selbstverständlich auch für die Nichtigklärungen von ordentlichen Einbürgerungen durch die Kantone.

### Empfehlung:

- Als Massnahme zur Verhinderung von Missbräuchen bei den erleichterten Einbürgerungen gemäss Art. 27 Abs. 1 Bst. c BÜG könnte sich der Verband eine Erhöhung von drei auf fünf Jahren Ehegemeinschaft mit dem Schweizer Bürger vorstellen.

### Antrag:

- Erfordernis des "Erschleichens" in Artikel 41 BÜG sollte gestrichen werden. Falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen sollte für die Nichtigklärung genügen.

### **Schweizerischer Gemeindeverband (SGemeindeV):**

Eine Ausdehnung der Frist zur Nichtigklärung von Einbürgerungen ist insbesondere auch bei erleichterten Einbürgerungen ausländischer Ehepartner und Ehepartnerinnen, die durch Falschangaben (Scheinehen) erlangt wurden, aus praktischen Gründen sinnvoll. Der Schweizerische Gemeindeverband befürwortet diese neuen gesetzlichen Bestimmungen.

## **1.2. Prises de position défavorables**

- *Cinq cantons rejettent la réglementation proposée (BS, GE, NE, ZG, ZH). BS réclame davantage de ressources personnelles pour la Confédération ainsi qu'un dédommagement financier pour les auditions effectuées dans le cadre de*



*procédures en annulation de la naturalisation. ZG ne se prononce pas en faveur d'une augmentation du délai de cinq ans mais souhaite une réglementation qui prévoit la perte du droit de séjour en Suisse suite à l'annulation de la naturalisation.*

- *Deux partis politiques (PS et Les Verts) rejettent la nouvelle réglementation.*
- *Parmi les organisations économiques, l'Union syndicale suisse et Travail.Suisse désapprouvent la modification.*
- *11 autres parties consultées (Association BINATIONAL, AUGENAUF, CARITAS, Centre social protestant Vaud CSP, JDS, FIZ, OSAR, fabrina, Conférence Suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes, Fédération des Eglises protestantes de Suisse, Syndicat UNIA) rejettent la modification.*

### 1.2.1 Cantons

#### BS

Der vorgeschlagenen Änderung von Art. 41 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG) (Fristverlängerung für die Nichtigerklärung von Einbürgerungen) erachten wir nicht für zweckmässig. Die Erstreckung der Verjährungsfrist von fünf auf acht Jahre scheint keine geeignete Massnahme, um Missbräuchen in diesem Bereich wirksam entgegenzutreten. Offenkundig handelt es sich um wenige Einzelfälle bei denen die Verjährung eingetreten ist oder eintreten droht. Die geringe Wirkung steht aus der Sicht von BS in keinem Verhältnis zu den negativen Auswirkungen, die mit der Verlängerung verbunden sind. Aus der Migrationsforschung ist hinlänglich bekannt, dass Personen umso verletzlicher und anfälliger für Konflikte und Gewalt werden, je instabiler/unsicherer ihr Aufenthalt im Migrationsland ist. Dies trifft in besonderem Mass auf Personen zu, die von ihrem Partner/ihrer Partnerin Gewalt erfahren. Zwar betrifft die Regelung sowohl Frauen als auch Männer. Von häuslicher Gewalt betroffen sind jedoch überwiegendst Frauen. Nach einer Scheidung von ihrem Ehemann nach Erwerb des Schweizer Bürgerrechts setzen sich diese Frauen dem Missbrauchsverdacht aus. Eine zusätzliche Fristerstreckung zur Nichtigerklärung einer erleichterten Einbürgerung verlängert die dadurch entstehende Unsicherheit noch, weil die Frau befürchten muss, dem Vorwurf der Scheinehe ausgesetzt zu werden, was den Entzug der Schweizer Staatsbürgerschaft und des Aufenthaltsrechts in der Schweiz nach sich ziehen könnte. Hinzu kommt, dass gerade Frauen, die sich mit einer Scheidung aus einer gewalttätigen oder konfliktbehafteten Ehe zu befreien versuchen, Gefahr laufen aus Rache von ihrem Ex-Partner angeschwärzt zu werden.

#### Anträge BS:

- Genügend Fachpersonal für das BFM bereitstellen, damit die Untersuchungen möglichst rasch durchgeführt werden können. Dies dient dem Schutz der Betroffenen wie auch der gesamten Gesellschaft.
- Finanzielle Entschädigung für die Kantone betreffend Aufwand im Zusammenhang mit der Befragung von Personen im Nichtigkeitsverfahren, da diese Befragungen anspruchsvoll und aufwändig sind, insbesondere wenn die betroffenen Personen anwaltlich vertreten sind.

#### GE:

Nous ne pouvons pas davantage approuver le projet de modification de la loi sur la nationalité visant à prolonger le délai pendant lequel il est possible d'annuler une naturalisation, qui



suscite de très sérieuses réserves de notre part, et cela pour les principaux motifs suivants:

*a) Moyen inadéquat*

Il se dégage du projet un soupçon d'improbité qui pèse autant sur l'immense majorité des naturalisés honnêtes que sur la petite minorité des naturalisés fraudeurs. Ce soupçon, de même que son impact en Suisse et à l'étranger, ne semble guère justifié par l'ampleur du phénomène. Pour 10'000 naturalisations facilitées accordées annuellement, environ 0,5% d'annulations sont prononcées (cf. rapport page 5, chiffre 1.4.2.). Il est nettement préférable que le législateur intensifie les normes procédurales permettant l'adoption d'actes administratifs conformes au droit plutôt que d'étendre les possibilités pour l'autorité de mettre à mal ex nunc et a posteriori une décision entrée en force depuis plusieurs années.

*b) Vecteur d'insécurité juridique*

La possibilité de voir sa naturalisation annulée crée une situation d'insécurité du droit pour la personne concernée, pour son éventuelle famille et pour la collectivité. La modification législative proposée prolongerait considérablement cette situation, ce qui ne paraît pas souhaitable. L'insécurité du droit s'étend, en augmentant le délai d'annulation des naturalisations, à un cercle plus large de personnes directement concernées. Le taux de succès des procédures est relativement faible (cf. rapport page 5, chiffre 1.4.2.). Rallonger le délai d'annulation des naturalisations de 5 à 8 ans (soit un délai inhabituel en droit suisse), ne ferait qu'empirer le taux en question, étant donné les problèmes de preuves, et risquerait de causer des lenteurs administratives, tout en induisant des coûts de procédure supplémentaires.

Enfin, l'extension envisagée augmenterait le risque de créer des apatrides. En effet, les étrangers qui sont contraints de renoncer à leur ancienne nationalité deviendraient apatrides en cas d'annulation de la naturalisation suisse, ce qui serait en contradiction avec la convention relative au statut des apatrides (RS 0142.40) et qui créerait une situation d'inégalité.

**NE:**

La prolongation du délai de 5 à 8 ans pendant lequel il est possible d'annuler une naturalisation n'apparaît fondamentalement pas justifiée compte tenu du faible nombre de cas d'abus avérés. On peut craindre au contraire que cette mesure, combinée à l'augmentation du taux des divorces dans la population suisse et étrangère, notamment durant les 5 à 7 premières années des unions conjugales, pourrait provoquer une augmentation substantielle des contrôles sans pour autant améliorer significativement la situation.

**ZG:**

Anträge:

- Die neuen Bestimmungen von Artikel 41 Abs. 1 und Artikel 41 Abs. 2bis BÜG seien zu streichen.
- Es sei gesetzlich zu verankern, dass gleichzeitig mit der Nichtigerklärung des Schweizer Bürgerrechts auch die Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz grundsätzlich endigt.

Begründung:

Die Erstreckung der Verjährungsfristen gemäss Artikel 41 BÜG ist aus Sicht der Regierung nicht notwendig, da für die geringe Zahl von Nichtigerklärungen von (ordentlichen) Einbürgerungen die bisherigen Verjährungsfristen ausreichen. In den meisten Fällen ging es dabei um verheimlichte Straftaten, welche vor der Einbürgerung nicht bekannt waren. Die Frist von



5 Jahren ist somit für die Entdeckung von Missbräuchen absolut genügend. Im Übrigen könnte bei einer Erstreckung der Fristen der irrtümliche Eindruck entstehen, dass bei vielen Einbürgerungen Missbrauch betrieben wird. Dies ist jedoch gemäss unseren Erfahrungen nur in absolut seltenen Ausnahmen der Fall.

Weder im Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) noch im Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) wurde dieser Aspekt berücksichtigt. Wird das Schweizer Bürgerrecht nichtig erklärt, muss im Anschluss an das Verfahren betreffend Nichtigerklärung die zuständige kantonale Behörde für Ausländerinnen und Ausländer in einem zusätzlichen Verfahren über den Aufenthaltsstatus befinden. Wird der Rechtsweg ausgeschöpft, kann dieses zweite Verfahren auch wieder jahrelang dauern. Werden Nichtigerklärung und Aberkennung des Aufenthaltsrechts verfahrensmässig verknüpft, ist ein effizienteres Verfahren gewährleistet. Es sind auch Regelungen vorzusehen, wonach in klaren Ausnahmefällen die Aufenthaltsberechtigung aufrechterhalten wird.

#### **ZH:**

Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen (Ziff. 1.4.2, S. 5), dass das Bundesamt für Migration in den Jahren 2003 bis 2006 insgesamt 158 Nichtigerklärungen verfügte. Bei jährlich durchschnittlich 10'000 erleichterten Einbürgerungen beträgt der Anteil der Nichtigerklärungen somit rund 0,4%. Die Zahl der Nichtigerklärungen von ordentlichen Einbürgerungen ist - jedenfalls im Kanton Zürich - ebenfalls sehr gering.

Angesichts dessen sowie unter Berücksichtigung, dass im erläuternden Bericht im Weiteren ausgeführt wird, die Verschärfung der Missbrauchsbekämpfung wäre auch unter dem heutigen Recht möglich, würde jedoch die Bereitstellung der hierfür erforderlichen personellen Ressourcen bedingen (Ziff. 4.1.1 S. 9), erachten wir die Ausdehnung der Verjährungsfrist von fünf auf acht Jahre als nicht notwendig.

Für den Fall, dass die Ausdehnung der Verjährungsfrist erfolgt, regen wir an, analog zu Art. 97 Abs. 3 StGB (SR 311.0) vorzusehen, dass die Verjährung nicht eintritt, wenn vor Ablauf der Verjährungsfrist eine erstinstanzliche Entscheidung ergangen ist. Im Weiteren wäre aus der Sicht von ZH zu prüfen, die neuen Bestimmungen auch auf laufende Verfahren anzuwenden. Dies würde allerdings eine Anpassung der Übergangsbestimmungen zum BÜG bedingen (vgl. Art. 57 BÜG).

### **1.2.2. Partis politiques**

#### **Les Verts**

Les Verts ne peuvent pas adhérer à l'initiative parlementaire demandant une augmentation du délai pendant lequel il est possible d'annuler une naturalisation: arguant, au même titre de la Commission des institutions politiques, du nombre très réduit de cas de fraude et jugeant que le délai actuel de cinq ans est suffisant. Vouloir lutter contre les abus alors que leur nombre est minime participe à nouveau à marginaliser une catégorie de population spécifique.

Cela étant dit, l'art. 41, al. 3 LN devrait au moins être modifié de manière à tenir compte des droits de l'enfant et de leur protection.



Proposition:

- Article 41, al. 3 LN devrait être modifié de manière à tenir compte des droits de l'enfant et de leur protection.

**PS:**

Par cette proposition, on renforce la possibilité de retirer la nationalité suisse aux personnes naturalisées et l'on tend ainsi à conférer à l'institution de la naturalisation des effets coercitifs en matière de droit des étrangers. Durcir la politique migratoire en recourant au levier de la naturalisation est tout simplement une mesure contre productive sous l'angle de l'intégration, et ce en raison du sentiment de refus d'acceptation et donc du découragement ainsi suscité. Une fois que les conditions d'intégration sont réalisées en plus des autres conditions, la naturalisation doit devenir le plus vite possible définitive sous peine de perdre de son sens. Il vaut mieux investir dans une homogénéité et un sérieux des pratiques ainsi que donner des moyens à l'intégration la plus rapide possible que de durcir, une fois encore, un droit qui est déjà le plus rigoureux d'Europe.

Un tel système pousserait à diminuer les investigations portant sur les conditions d'intégration à la société suisse et d'accoutumance à son mode de vie et à ses usages car on saurait qu'en cas de besoin on disposerait d'un délai suffisant pour revenir en arrière et pour retirer ce que l'on avait octroyé sur la base d'investigations trop fragiles.

L'annulabilité d'une décision de naturalisation de nombreuses années après l'octroi de cette dernière pose deux problèmes. D'une part en cas d'annulation on devrait systématiquement se poser la question de savoir si les conditions d'octroi du droit à la nationalité suisse ont été rigoureusement appliquées. En d'autres termes, l'autorité compétente a-t-elle mis en oeuvre suffisamment de moyens lui permettant de s'assurer que toutes les conditions d'obtention de la naturalisation étaient remplies. En second lieu il convient de se poser la question du respect du principe de la sécurité du droit, à savoir quelles sont les conséquences juridiques pour la personne intéressée, mais aussi pour les tiers de l'annulation survenant sept ou huit ans après sa délivrance d'une, décision conférant la nationalité suisse.

Le projet CIP-N soumis à consultation contient le dessein de perpétuer les distinctions entre citoyens suisses de longue date et citoyens naturalisés, ce qui constitue au demeurant une violation de la recommandation no. 7 de la Commission fédérale contre le racisme (CFR). Une application homogène du droit actuel selon des principes procéduraux d'ordre administratif serait la meilleure garantie de délivrance de la nationalité suisse n'étant pas entachées du soupçon de l'abus.

Proposition:

Il est préférable que le législateur applique les normes procédurales déjà en place permettant l'adoption d'actes administratifs conforme au droit, plutôt que d'étendre les possibilités pour l'autorité de mettre à mal ex nunc a posteriori une décision entrée en force depuis plusieurs années.



### 1.2.3. Organisations économiques

#### **Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB):**

Der SGB erachtet die 5-jährige Frist für die Prüfung von vermeintlichen Missbrauchsfällen als ausreichend. Bei Verdacht auf rechtsmissbräuchliche Eheschliessung dürfte der Beweis des Missbrauchs aufgrund der neuen Gesetzesänderungen, die das AuG im ZGB und in den entsprechenden Verordnungen ZStV sowie in der VZAE nach sich zieht, innerhalb von fünf Jahren vom BFM erbracht werden können.

#### **Travail.Suisse:**

Nous nous demandons toutefois s'il est judicieux de prolonger le délai de cinq à huit ans pour examiner rétroactivement, par une procédure longue et fastidieuse, le caractère abusif de la naturalisation. Comme, en plus, peu nombreux sont les cas qui ne peuvent pas être réglés en cinq ans, la modification législative proposée n'aurait qu'un faible effet sur le plan quantitatif.

La prolongation du délai pourrait en effet conduire à multiplier les enquêtes de façon disproportionnée. On devrait mieux attendre quelques années et dresser un premier bilan de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers et de la révision du CC.

#### Proposition:

- Il nous semble préférable de donner - comme c'est prévu par la nouvelle loi sur les étrangers et la révision partielle du CC - à l'officier d'état civil les moyens de s'opposer aux mariages abusifs entre citoyens suisses et étrangers. Il vaut donc mieux mettre les moyens nécessaires à la disposition de l'officier de l'Etat civil plutôt que de mener de longues enquêtes compliquées et tardives qui, finalement, coûtent cher aux contribuables.

### 1.2.4. Autres parties consultées

#### **Schweizerischer Städteverband (SSV) (ablehnender Teil)**

Die Stellungnahmen in unserem Verband sind kontrovers ausgefallen, ohne dass sich eine Mehrheit für oder gegen die vorgeschlagenen Revisionsanträge ausmachen lässt. Die Gegner der Revision erachten die Fristerstreckung von fünf auf acht Jahre als unverhältnismässig. Integrationspolitische Erwägungen lassen es zweifelhaft erscheinen, das Damoklesschwert des Bürgerrechtsentzugs aufgrund von zurückliegenden Ungereimtheiten weiter aufrecht zu erhalten.

#### **Centre social protestant Vaud (CSP Vaud):**

Le rapport lui-même, la proportion de naturalisations annulées est extrêmement faible: 0.5% d'annulations en 2006 (point 1.4.2 Ampleur du problème, p. 5). Cette information contredit en soi la pertinence de renforcer les moyens de lutte contre les abus. En effet, si le phénomène ne correspond pas à une réalité statistique, on est en droit de se demander dans quelle mesure un renforcement des dispositions d'annulation de la naturalisation ne contribue pas en



soi à renforcer le soupçon général sur les naturalisations, plutôt que de «mieux faire accepter les naturalisations par l'opinion», comme l'affirme le rapport en plusieurs endroits.

### **CARITAS:**

Caritas Schweiz lehnt die Ausdehnung dieser Frist auf acht Jahre ab. Einmal ist erst kürzlich - und zwar im Rahmen der Totalrevision des ANAG - eine Änderung des Zivilgesetzbuches verabschiedet worden, mit der Scheinehen entschieden bekämpft werden sollen: So wird es ab dem 1.1.2008 für die Zivilstandesämter möglich sein, eine Eheschliessung zu verweigern, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die Ehe nur eingegangen werden soll, um ausländerrechtliche Regelungen zu umgehen (Art. 97a ZGB). Der Gesetzgeber hat sich von dieser gesetzlichen Massnahme eine Verringerung der Scheinehen versprochen. Aus dem erläuternden Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates geht sodann hervor, dass bereits heute nur eine geringe Anzahl von Fällen von einem Verfahren zur Nichtigerklärung der Einbürgerung betroffen sind und auch mit der neuen Regelung zahlenmässig nur eine geringe Zunahme zu erwarten sein wird, da die Nichtigerklärung bereits mit der heutigen gesetzlichen Regelung in fast allen Fällen im Rahmen der Fünfjahresfrist verfügt werden kann. Zudem kann dem Bericht zufolge die Missbrauchsbekämpfung bereits im Rahmen der heutigen gesetzlichen Regelung verschärft werden (Ziff. 4.1.1 des Berichts). Mit anderen Worten: Der erläuternde Bericht kommt eigentlich zum Schluss, dass diese Gesetzesänderung gar nicht nötig ist, weil bereits mit den heutigen Bestimmungen Missbräuche ausreichend bekämpft werden können. Es liegt sodann im Interesse aller Beteiligten, dass derartige Verfahren rasch abgeschlossen werden können und somit wieder Klarheit über die Verhältnisse geschaffen wird. Unseres Erachtens besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

### Antrag:

- Anstatt die Verjährungsfrist auszudehnen, wäre es sinnvoller, allenfalls zusätzliches Personal einzustellen, um derartige Fälle rasch behandeln zu können. Dies hat das Bundesamt für Migration offenbar auch schon gemacht.

### **Schweizerischer evangelischer Kirchenbund (SEK - FEPS):**

Wie viele zusätzliche Missbrauchsfälle pro Jahr dank den verlängerten Fristen aufgedeckt werden könnten, bleibt aufgrund der lückenhaften statistischen Angaben höchst ungewiss. Die vorgeschlagene Verlängerung der Fristen für die Nichtigkeitserklärungen scheint deshalb willkürlich.

Der SEK würde es demgegenüber begrüssen, wenn eine vereinheitlichte Einbürgerungspraxis der Kantone und die erleichterte Einbürgerung von Jugendlichen gefordert würden.

### **Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ):**

Das FIZ hält eine fünfjährige Frist für die Prüfung vermeintlicher Missbrauchsfälle für ausreichend. Es ist nicht nachvollziehbar, warum es einer Behörde nach acht Jahren möglich sein soll, Missbrauchsfälle festzustellen, welche sie nicht innerhalb von fünf Jahren ebenso ermitteln kann. Die mit der parlamentarischen Initiative verbundene Regelung ist nicht verhältnismässig. Binationale Paare würde sie einer erheblichen Rechtsunsicherheit aussetzen und damit eine grosse Belastung bedeuten. Während Jahren müssten die Betroffenen davon



ausgehen, von den Behörden kontrolliert und beobachtet zu werden. Die vorgeschlagene Fristverlängerung würde damit zu einem unverhältnismässig starken Eingriff in die Rechts- und Privatsphäre der Betroffenen führen.

Es muss auch die spezifische Situation von Frauen, die von ihrem Partner Gewalt erfahren, berücksichtigt werden. Von der Problematik häuslicher Gewalt sind im überwiegenden Masse Frauen als Geschädigte betroffen. Mit einer Scheidung von ihrem Ehemann nach Erwerb des Schweizer Bürgerrechts setzen sich diese Frauen dem Verdacht des Missbrauchs aus, auch wenn häusliche Gewalt dazu geführt hat, dass die Ehegemeinschaft aufgelöst wurde. Eine Verlängerung der Frist, in der die Einbürgerung nichtig erklärt werden kann, würde die Rechtsunsicherheit und Belastung der gewaltbetroffenen Frauen unverhältnismässig erhöhen. Sie müssten befürchten, dem Vorwurf der Scheinehe ausgesetzt zu werden, wenn sie sich vom Partner trennen, und sind dann vom Entzug der Schweizer Staatsbürgerschaft und von Wegweisung bedroht. Hinzu kommt, dass Frauen, die sich mit einer Trennung aus einer gelebten, gewalttätigen Ehe zu lösen versuchen, besondere Gefahr laufen, aus Rache von ihrem Ex-Partner der Scheinehe beschuldigt zu werden.

#### **Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH):**

Die parlamentarische Initiative ist abzulehnen, da die vorgeschlagene Regelung nicht verhältnismässig ist. Die im Bericht der SPK-SR vorgebrachten Argumente vermögen nicht zu überzeugen. Insbesondere ist nicht einsichtig, warum es einer Behörde innerhalb von acht Jahren möglich sein soll, Missbrauchsfälle zu ermitteln und zu ahnden, welche sie nicht auch innert fünf Jahren entsprechend behandeln kann. Der Bericht gibt hier keine überzeugende Erklärung ab.

#### **IG Binational:**

Die Regelung ist nicht verhältnismässig. Es ist nicht einsichtig, weshalb ein Tatbestand, den die Behörden innerhalb von 5 Jahren nicht nachweisen konnten, nach 8 Jahren nachweisbar sein soll. Der Bericht gibt hierzu keine überzeugende Erklärung. Ausserdem ist ein Vorfall, je länger er zurückliegt, desto schwieriger zu beweisen, da sich die Beweisführung sehr oft auf Indizien stützt. Dies erhöht zusätzlich die Willkür der Entscheide. Die Frist von 8 Jahren ist zudem willkürlich und unverhältnismässig, sie liegt ausserhalb der normalen rechtlichen Fristen.

Die meisten Entzüge des Bürgerrechts der letzten Jahre betrafen die erleichterten Einbürgerungen von binationalen Paaren, denen "nachgewiesen" wurde, dass sie nicht, wie beim Gesuch angegeben, in einer "tatsächlichen, ungetrennten, stabilen ehelichen Gemeinschaft" lebten, und keine Trennungs- und Scheidungsabsichten bestanden. Wenn binationale Paare sich nach 5 Jahren scheiden lassen, dann entsprechen sie den schweizerischen Gepflogenheiten, so lange dauert nämlich eine schweizerische Ehe im Durchschnitt. Die Statistiken zeigen jedoch, dass die Scheidungsraten bei binationalen Ehen im Durchschnitt tiefer sind. Die Verlängerung der Überprüfungsfrist stellt für uns Betroffene eine tatsächliche Belastung und Unsicherheit dar. Schon jetzt müssen Binationale, v.a. Schweizer-DrittstaaterInnen-Paare, ständig beweisen, dass sie die besseren Ehen führen und sich gegen Diskriminierungen und Vorverurteilungen wehren. Der neue Gesetzesartikel ist ein weiterer Baustein dazu und stellt für die Betroffenen einen unverhältnismässig starken Eingriff dar.



### **Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG):**

Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie so viele Jahre nach der Eheschliessung festgestellt werden soll, ob es sich bei einer Ehe um eine Scheinehe gehandelt hat. Die Initiative gibt hierzu keinerlei Anhaltspunkte.

Für Nicht-EU-Bürger/innen ist die Ehe praktisch die einzige Möglichkeit für einen legalen Aufenthalt in der Schweiz. Die Einbürgerung bedeutet für sie deshalb die Absicherung eines zuvor unsicheren, vom Ehegatten/von der Ehegattin und der Stabilität der Beziehung abhängigen Aufenthaltsstatus. Das Fehlen eines zivilstandsunabhängigen Aufenthaltsrechts ist ein deutliches Beispiel für die Vernachlässigung geschlechtsspezifischer Aspekte in der Ausländergesetzgebung, welche in der vorliegenden Initiative noch markanter zu Tage tritt. Grundsätzlich schafft die Bindung des Aufenthaltsrechts an den Verbleib beim Ehemann/bei der Ehefrau ein Abhängigkeitsverhältnis der ausländischen Partnerin zu ihrem Schweizer Partner resp. des ausländischen Partners zu seiner Schweizer Partnerin. Mit einer Erstreckung der Frist wird das Abhängigkeitsverhältnis noch zusätzlich verstärkt und verlängert. Aus der Migrationsforschung ist hinlänglich bekannt, dass Personen umso verletzlicher und anfälliger für Konflikte und Gewalt werden, je instabiler/unsicherer ihr Aufenthalt im Migrationsland ist. Ausserdem steht die Verlängerung dieser Unsicherheit, welche die Regelung gemäss Initiative mit sich bringen würde, in Widerspruch zur Forderung nach Integration. Denn die Integrationsbemühungen von Migrantinnen und Migranten stehen in direktem Zusammenhang mit der Sicherheit ihres Aufenthaltsrechts. Obiges trifft in besonderem Mass auf Personen zu, die von ihrem Partner/ihrer Partnerin Gewalt erfahren. Zwar betrifft die Regelung sowohl Frauen und Männer. Von häuslicher Gewalt betroffen sind jedoch in der überwiegenden Zahl der Fälle Frauen. Nach einer Scheidung von ihrem Ehemann nach Erwerb des Schweizer Bürgerrechts setzen sich diese Frauen dem Missbrauchsverdacht aus. Eine zusätzliche Fristerstreckung zur Nichtigerklärung einer erleichterten Einbürgerung verlängert die dadurch entstehende Unsicherheit noch, weil die Frau befürchten muss, dem Vorwurf der Scheinehe ausgesetzt zu werden, was den Entzug der Schweizer Staatsbürgerschaft und des Aufenthaltsrechts in der Schweiz nach sich ziehen könnte. Hinzu kommt, dass gerade Frauen, die sich mit einer Scheidung aus einer gewalttätigen oder konfliktbehafteten Ehe zu befreien versuchen, Gefahr laufen, aus Rache von ihrem Ex-Partner angeschwärzt zu werden. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass zwei Drittel der Emigrierenden, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz kommen, Frauen sind. Entsprechend machen auch häufiger Frauen von der erleichterten Einbürgerung Gebrauch als Männer und wären in grösserem Ausmass von einer verschärften Regelung betroffen. Fazit: Obige Überlegungen machen deutlich, dass die beiden Initiativen die bereits im neuen AuG enthaltene Tendenz zur Vernachlässigung geschlechtlicher Machtverhältnisse zu Ungunsten der Frauen noch verstärken. Die Initiative wird deshalb entschieden abgelehnt.

### **augenauf Bern:**

Der Bericht der SPK erklärt nicht, wieso es den Behörden in acht Jahren möglich sein soll, Missbrauchsfälle aufzuklären, um welche sie sich nicht auch in einer Fünfjahresfrist kümmern können. Vergleichsmässig schwerwiegend betrifft es hingegen die Eheleute: Für sie stellt die Verlängerung der Frist eine tatsächliche Belastung und grosse Unsicherheit dar. Die einseitige Abhängigkeit und die daraus möglicherweise resultierende Unausgeglichenheit erschwert die Beziehung binationaler Ehepaare. Die unsichere Situation hindert Eheleute ausländischer Herkunft daran, sich in der hiesigen Gesellschaft zu verwurzeln und beschnei-



det die Integration. Diese Fristverlängerung schafft eine nicht zumutbare Unsicherheit und führt zu einem unverhältnismässigen Eingriff in die Freiheitsrechte der betroffenen Eheleute.

#### **UNIA:**

Die Gewerkschaft Unia erachtet die 5-jährige Frist für die Prüfung von vermeintlichen Missbrauchsfällen als ausreichend. Bei Verdacht auf rechtsmissbräuchliche Eheschliessung muss der Beweis des Missbrauchs aufgrund der neuen Gesetzesänderungen, die das AuG im ZGB und in den entsprechenden Verordnungen ZStV sowie in der VZAE nach sich zieht, innerhalb von fünf Jahren vom BFM erbracht werden können. Ansonsten läuft der Gesetzgeber Gefahr, an der gesellschaftlichen Realität vorbei zu legislieren. In unserer schnelllebigen Zeit und in einer Gesellschaft in der bald jede zweite Ehe geschieden wird, ist eine Achtjahres-Frist unverhältnismässig. Die Gefahr, dass eine „normale“ Scheidung „bestraft“ wird, wird zu gross. Integrierte Bürger und Bürgerinnen mit Migrationshintergrund würden noch mehr zu Bürger zweiter Klasse degradiert. Aus den oben aufgeführten Gründen wird ersichtlich, dass die Gewerkschaft Unia die Änderung des BüG nicht gutheisst.

#### **frabina:**

Es ist nicht nachvollziehbar, warum nach acht Jahren einer Einbürgerung eine Scheinehe bewiesen werden soll, wenn dies den Behörden nicht schon innerhalb von fünf Jahren möglich war. Binationale Paare werden mit dieser vorgesehenen Massnahme einem erhöhten Druck ausgesetzt, weil sie damit rechnen müssen, über Jahre behördlich und nachbarschaftlich beobachtet zu werden. Dies wirkt sich erfahrungsgemäss nicht konstruktiv auf eine Beziehung und auf die Integration in ihrem neuen Heimatland aus. Besonders berücksichtigt unsere Argumentation ausländische Frauen, die in ihrer Ehe Gewalt erfahren. Ihnen wird mit der Fristausdehnung für die Nichtigerklärung einer Einbürgerung die Situation sehr erschwert. Wehrt sie sich gegen die Gewaltanwendung, in dem sie diese öffentlich macht und zeigt ihren Ehemann nach Erhalt der Schweizer Bürgerrechte an, ist sie in der Folge seiner Argumentation ausgeliefert, dass ihre Absicht eine Scheinehe gewesen sein muss. Kann sie sich gegen seine Vorwürfe nicht wehren, da sie in der schwächeren Position ist, muss sie die Schweiz auch nach Jahren in eine ungewisse Zukunft verlassen. Aus den genannten Gründen lehnt es die frabina ab, dass auf die in Initiative 06.414 vorgeschlagenen Änderungen eingetreten wird.

#### **Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS):**

Die DJS wenden sich aus einer grundsätzlichen Überlegung entschieden gegen die Vorlage: Migrantinnen und Migranten sind in der Schweiz mit umfassenden und in aller Regel enorm restriktiven Gesetzgebungen und Ausführungsvorschriften konfrontiert, welche in ihrer Gesamtheit überwiegend diskriminierenden und ausgrenzenden Charakter haben. Die DJS setzen sich demgegenüber unmissverständlich für eine die Grundrechte wahrende und die Menschenrechte achtende Migrationsgesetzgebung ein.

In der Praxis der Mitglieder des DJS hat es sich gezeigt, dass die Verfahren betreffend Nichtigerklärung von erleichterten Einbürgerungen von der beim BFM zuständigen Abteilung ausserordentlich langsam und umständlich instruiert werden. Aus Sicht der DJS ist dieser - seit Jahren dauernde - Zustand wohl nur mit Sparmassnahmen - Stichwort Stellenplafonierung - zu erklären und nicht allein mit den vom Bericht der SPK-NR als „ausserordentlich aufwändig“ bezeichneten Nichtigkeitsverfahren. Im Weiteren müssen die DJS festhalten,



dass die vom Bundesgericht entwickelte Praxis die Anforderungen an die Beweisführung für das Vorliegen von Nichtigkeitsgründen - verglichen mit anderen Beweisverfahren - verhältnismässig tief ansetzt. Dies wird vom Bundesgericht vermutlich als Korrektiv für die grundsätzlich eher schwierige Beweisführung gesehen.

Angesichts der Praxis des BFM stellt sich die Frage, ob die neue Regelung nicht in erster Linie den Bedürfnissen der Verwaltung dient. Dies gilt umso eher, da der Bericht der SPK-N selbst einräumt, dass die Erstreckung der Verjährungsfrist lediglich eine zahlenmässig geringe Zunahme der Verfahren zur Folge habe. Weiter erscheint es fraglich, ob die neue Regelung das Ziel, angeblich krasse Missbrauchsfälle eher zu erfassen, nicht ohnehin verpasst, da diese - wie der Bericht selber ebenfalls festhält - meistens erst viel später behördlich erfasst werden. Zu berücksichtigen ist im vorliegenden Zusammenhang auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Frage der heute geltenden Frist von fünf Jahren zur Nichtigkeitsklärung: Das Bundesgericht hat diesbezüglich kurz und bündig festgehalten, dass eine innerhalb von fünf Jahren seit Erteilung des Bürgerrechts erfolgte Nichtigkeitsklärung durch die Ausübung des Rekursrechts nicht der Verjährung unterliegt, also Rechtskraft entfaltet.

Schliesslich stellt sich auch hier die Frage, ob aus den vom BFM genannten Zahlen überhaupt ein Handlungsbedarf abzuleiten ist. Aus der Sicht der DJS ist zu befürchten, dass ein weiteres Mal nur symbolisch (oder eben parteipolitisch) legiferiert wird und die Erhöhung von fünf auf acht Jahre einen rein willkürlichen Charakter aufweist.

Der Grundsatz, wonach ein einmal erteiltes Bürgerrecht im Zweifelsfall zu schützen ist, ergibt sich nicht allein aus dem Grundsatz von Treu und Glauben, an welchen sich auch die Verwaltung halten muss. Das bereits heute aufwändige und jahrelang dauernde Verfahren der „erleichterten Einbürgerung“, spricht ebenfalls gegen eine Verlängerung der Frist von fünf Jahren. Auch die erwähnte Bundesgerichtspraxis, welche mit in anderen Rechtsgebieten geltenden Verjährungsregeln nicht zu vergleichen ist und der Verwaltung einen grosszügigen Spielraum lässt, spricht gegen eine Verlängerung der Frist zur Nichtigkeitsklärung.

Antrag:

- Anstelle der Verlängerung der Verjährungsfrist von fünf auf acht Jahre wäre allein die Ergänzung der aktuellen Bestimmung durch eine klarere Verjährungsregelung erforderlich.