

**Art. 340 ch. 1***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***B****Militärstrafgesetz****Code pénal militaire***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates (unter Berücksichtigung der Änderungen in Art. 130, 171b und 176 Abs. 1bis)

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats (en tenant compte des modifications aux art. 130, 171b et 176 al. 1bis)

Frau **Blunschy**, Berichterstatterin: Ich beantrage Ihnen, die Differenzen beim Militärstrafgesetz *in globo* zu behandeln. Es geht ja lediglich darum, dass die Formulierungen nun analog den Bereinigungen, wie wir sie beim bürgerlichen Strafgesetzbuch beschlossen haben, angepasst werden. Die einzigen Änderungen gegenüber den Kommissionsbeschlüssen sind folgende: Artikel 130 Ziffer 1bis und 2 MilStGB müssten nun aufgrund unseres Entscheides zum Antrag Cotti betreffend Artikel 139 StGB berichtigt werden, weil Festhalten beschlossen wurde. Bei Artikel 171b MilStGB Absatz 2 muss die Formulierung gemäss dem zum Beschluss erhobenen Antrag Petitpierre (Art. 260 bis Abs. 2 StGB) vorgenommen werden. Im übrigen würde es überall bei den Anträgen der Kommission bleiben. Nachdem keine anderen Anträge gestellt worden sind, möchte ich Sie bitten, die Differenzen zu diesem Gesetz gesamthaft zu behandeln.

Mme **Girard**, rapporteur: La commission vous propose d'adopter en bloc le projet B (code pénal militaire), étant donné qu'il ne s'agit que de divergences de peu d'importance aux articles 130 et 171. En ce qui concerne ce dernier article, il faut évidemment aussi tenir compte des décisions que nous venons de prendre au sujet des propositions de MM. Petitpierre et Cotti.

**Le président:** Est-il fait d'autres propositions?

Je constate que ce n'est pas le cas. L'ensemble du projet B (code pénal militaire) est ainsi adopté.

*Angenommen – Adopté*

79.223

**Parlamentarische Initiative. Bundesverfassung Schweizer Bürgerrecht (Weber-Altdorf)****Initiative parlementaire. Constitution fédérale. Nationalité suisse (Weber-Altdorf)**

Bericht und Beschlussentwurf vom 29. April 1980 (BBI II, 1424)

Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Februar 1981 (BBI I, 1172)

Rapport et projet d'arrêté du 29 avril 1980 (FF II 1446)

Avis du Conseil fédéral du 18 février 1981 (FF I, 1193)

79.226

**Parlamentarische Initiative. Selbständige Einbürgerung der Ehefrau (Pagani)****Initiative parlementaire. Naturalisation indépendante de la femme mariée (Pagani)**

81.221

**Parlamentarische Initiative. Einbürgerung der ausländischen Ehefrau (Meier Fritz)****Initiative parlementaire. Naturalisation de l'épouse étrangère (Meier Fritz)***Parlamentarische Initiative Pagani**Initiative parlementaire Pagani*

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

Am 18. Juni 1979 reichte Nationalrat Pagani eine parlamentarische Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein.

Sie lautet: «Gestützt auf Artikel 21bis GVG wird beantragt, den Artikel 32 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts aufzuheben.»

Artikel 32 lautet:

<sup>1</sup> Die Ehefrau kann nur mit dem Ehemann zusammen eingebürgert werden. Sie wird in seine Einbürgerung einbezogen, wenn sie schriftlich zustimmt.

<sup>2</sup> Absatz 1 gilt nicht, wenn die Ehegatten gerichtlich dauernd getrennt worden sind oder seit drei Jahren getrennt leben.

Französischer Wortlaut – Texte français:

«Conformément à l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, il est proposé d'abroger l'article 32 de la loi du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse.»

L'article 32 a la teneur suivante:

<sup>1</sup> La femme mariée ne peut être naturalisée qu'avec son mari. Elle est comprise dans la naturalisation de son mari lorsqu'elle y consent par écrit.

<sup>2</sup> Le premier alinéa n'est pas applicable lorsque les époux sont séparés de corps pour une durée indéterminée ou séparés de fait depuis trois ans.

Die mit der Vorprüfung der Initiative beauftragte Kommission hörte am 18. September 1980 die Argumente des Initianten an. Herr Pagani begründet seinen Vorstoss vor allem damit, dass die geltende Regelung, wonach die Ehefrau nur mit dem Ehemann zusammen eingebürgert werden kann, dem Grundsatz der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau widerspreche. Artikel 32 sei 1951 in das BÜG aufgenommen worden, um die Einheit der Familie zu bewahren. Heute benachteilige diese Bestimmung die Frau. Eine Ausländerin, welche die Voraussetzungen für die Ein-

bürgerung erfüllt, verliere bei der Heirat mit einem Ausländer die während Jahren erworbenen Vorteile. Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass für den einzelnen Ehegatten die Möglichkeit der selbständigen Einbürgerung geschaffen werden sollte. Angesichts der vom Bundesrat bis Ende 1981 in Aussicht genommenen Revisionsarbeiten über Bürgerrechtsfragen kam sie nach einlässlicher Diskussion jedoch zum Schluss, nicht selber gesetzgeberisch tätig zu werden. Sie beantragt daher einstimmig dem Rat, der Initiative keine Folge zu geben und sie abzuschreiben. Mit 11 zu 4 Stimmen beschloss sie hingegen, den Bundesrat mit einer Motion zu beauftragen, eine Revision des Bundesgesetzes vom 29. Dezember 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (SR 141.0; BÜG) zu unterbreiten, wonach die ausländischen Ehegatten einzeln oder gemeinsam eingebürgert werden können.

#### Antrag

Die Kommission beantragt,

- der Initiative Pagni keine Folge zu geben und sie abzuschreiben;
- ihre Motion zu überweisen.

#### Proposition

La commission propose

- de ne pas donner suite à l'initiative Pagni et de la classer;
- d'approuver et de transmettre sa motion.

#### Motion der Kommission. Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts. Revision.

Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten eine Revision des BÜG vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts zu unterbreiten, wonach die selbständige Einbürgerung eines einzelnen ausländischen Ehegatten möglich ist.

#### Motion de la commission. Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. Revision.

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres un projet de revision de la LF du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse de manière à rendre possible la naturalisation séparée de chacun des époux étrangers.

#### Erwägungen der Kommission

1. Die Kommission befürwortet eine Regelung, die den ausländischen Ehegatten die Möglichkeit gibt, einzeln oder gemeinsam das Schweizer Bürgerrecht zu erwerben. Mit der blosen Streichung von Artikel 32 BÜG lässt sich jedoch der Gedanke des Initianten nicht verwirklichen. Für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts kann der Bundesgesetzgeber nur Mindestvorschriften erlassen. Eine Bestimmung, wonach die ausländischen Ehegatten unabhängig voneinander eingebürgert werden können, müsste daher nach der Streichung von Artikel 32 BÜG vorerst noch in die kantonalen Gesetzgebungen Eingang finden. Die Streichung von Artikel 32 BÜG hätte auch zur Folge, dass jeder Ehegatte zum selbständigen Einbürgerungsbeerber würde und die Mindestvoraussetzungen für die Einbürgerung erfüllen müsste. Das würde im konkreten Fall bedeuten, dass – wenn nur ein Ehegatte die genügende Wohnsitzdauer aufweist – die Ehegatten zuwarten müssten, bis auch der zweite Ehegatte diese Mindestbedingung erfüllt, oder das Einbürgerungsverfahren zweimal nacheinander einleiten müssten. Sowohl der Initiant als auch die Kommission vertreten aber die Auffassung, dass neben der zu schaffenden getrennten Einbürgerung die gemeinsame Einbürgerung der ausländischen Ehegatten als Regel beibehalten werden sollte. Die Kommission geht schliesslich nicht nur vom Fall aus, dass eine Ausländerin sich vorerst allein einbürgern möchte, weil sie im Gegensatz zu ihrem Ehegatten, die

Voraussetzung für die Einbürgerung bereits erfüllt. Die neue Bestimmung soll namentlich auch den gegenteiligen Fall erfassen, d. h. die ausländische Ehefrau, die aus wichtigen Gründen das Schweizer Bürgerrecht nicht erwerben will und nach geltendem Recht mit dem Ehemann eingebürgert werden muss.

2. Im Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik hat der Bundesrat für die erste Hälfte der laufenden Legislaturperiode eine Vorlage über die hängigen Bürgerrechtsfragen angekündigt. Wie er im Bericht zur parlamentarischen Initiative über Bundesverfassung und Schweizer Bürgerrecht ausführt, stehen die Vorarbeiten vor ihrem Abschluss. Dabei kommen insbesondere folgende Probleme zur Sprache:

- Die Gleichberechtigung der Geschlechter: sie soll auch hinsichtlich des Schweizer Bürgerrechts verwirklicht werden. Mann und Frau sollen nicht nur bei der Weitergabe des Schweizer Bürgerrechts durch Abstammung die gleiche Rechtsstellung erhalten, sondern auch bei der Heirat mit einem ausländischen Ehepartner.
- Die Einbürgerung der jugendlichen Ausländer, die seit der Geburt in der Schweiz leben oder ihre Jugendjahre zum grossen Teil hier verbracht haben.
- Die Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen, die bei uns Aufnahme gefunden haben.

3. Die Kommission hat sich gefragt, ob sie den Entwurf für eine Revision des BÜG im Sinne der parlamentarischen Initiative ausarbeiten soll. Wenn die Arbeiten des Bundesrates zur Revision von Artikel 44 BV und die entsprechenden gesetzlichen Änderungen innert nützlicher Frist ausgeführt werden, kann auf eine sofortige Revision des BÜG im vorgeschlagenen Sinne verzichtet werden. Der Bundesrat soll daher mit einer Motion beauftragt werden, im Rahmen dieser Arbeiten den Räten eine Revision des BÜG zu unterbreiten, wonach die selbständige Einbürgerung eines einzelnen ausländischen Ehegatten möglich ist.

#### Parlamentarische Initiative Meier Fritz

##### Initiative parlementaire Meier Fritz

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

Am 2. März 1981 reichte Nationalrat Fritz Meier eine parlamentarische Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein. Sie lautet:

«Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes und Artikel 27 des Geschäftsreglementes des Nationalrates beantrage ich, den Artikel 3 Absätze 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts wie folgt zu ändern:

#### Artikel 3

1 «Die ausländische Ehefrau erwirbt erst fünf Jahre nach der Eheschliessung mit einem Schweizer Bürger das Schweizer Bürgerrecht.

2 Wird die Ehe nach Ablauf von fünf Jahren ungültig erklärt, so behält die Ehefrau, die sich bei der Trauung in gutem Glauben befunden hat, das Schweizer Bürgerrecht»

#### Französischer Wortlaut – Texte français:

«Conformément à l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils et à l'article 27 du règlement du Conseil national, je propose de modifier comme il suit l'article 3, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse:

#### Article 3

1 L'épouse étrangère n'acquiert le droit de cité suisse que cinq ans après qu'elle a contracté mariage avec un citoyen suisse.

2 Si le mariage est déclaré nul au bout de cinq années, l'épouse qui était de bonne foi au moment du mariage conserve le droit de cité suisse.

Die mit der Vorprüfung der Initiative beauftragte Kommission, welche auch drei weitere parlamentarische Initiativen zu Bürgerrechtsfragen vorzubereiten hatte, tagte am 6. Mai 1981 in Bern. Sie hörte den Initianten an und gab den Vertretern des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes Gelegenheit, sich zu diesem Vorstoss zu äussern. Die Kommission geht einstimmig davon aus, dass eine Revision von Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG; SR 141.0), wie sie der Initiant verlangt, der Vorschrift von Artikel 54 Absatz 4 der Bundesverfassung (BV) widerspricht.

Artikel 54 Absatz 4 BV lautet:

«Durch den Abschluss der Ehe erwirbt die Frau das Heimatrecht des Mannes.»

Sie kommt zum Schluss, dass der parlamentarischen Initiative schon deshalb aus formellen Gründen keine Folge zu geben sei. In materieller Hinsicht weist die Kommission zudem daraufhin, dass der Bundesrat in seiner für Ende 1981 angekündigten Vorlage über Bürgerrechtsfragen sich bereits mit dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts bei der Heirat mit einem ausländischen Ehepartner befasst.

#### Antrag

Die Kommission beantragt einstimmig, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben und sie abzuschreiben.

#### Proposition

La commission propose à l'unanimité de ne pas donner suite à l'initiative et de la classer.

#### Erwägung der Kommission

Nach den Ausführungen des Initianten zielt die parlamentarische Initiative in erster Linie darauf ab, den Kreis der Personen, die das Schweizer Bürgerrecht automatisch erwerben, einzuschränken oder zumindest zu verhindern, dass dieser Kreis erweitert werde. Der Initiant befürchtet, dass im Zeichen der Gleichberechtigung von Mann und Frau erwogen werden könnte, den Ausländern, die eine Schweizerin heiraten, mit der Heirat ebenfalls das Schweizer Bürgerrecht zu verleihen. Es sei in den letzten Jahren, insbesondere seitens von Asiatinnen, auch häufig vorgekommen, dass die Institution der Ehe für einen schnellen und «billigen» Erwerb des Schweizer Bürgerrechts missbraucht wurde.

Herr Meier weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass z. B. die USA die Verleihung der Staatsbürgerschaft an eine Ausländerin bei der Heirat mit einem amerikanischen Bürger nicht kennen.

Die Kommission stellt zunächst fest, dass eine Gesetzesänderung im Sinne des Initianten verfassungswidrig ist und erst nach der Revision von Artikel 54 Absatz 4 BV in Erwägung gezogen werden könnte. Eine solche Verfassungsrevision stellt der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative über Bundesverfassung und Schweizer Bürgerrecht vom 18. Februar 1981 (BB1 1981 1172) für die erste Hälfte der laufenden Legislaturperiode in Aussicht.

Die Kommission hat mit 14 zu 2 Stimmen beschlossen, mit der Behandlung der Initiative nicht bis zum Vorliegen der angekündigten bundesrätlichen Vorlage über Bürgerrechtsfragen zu warten. Sie vertritt die Auffassung, dass das Parlament im umfassenden Bürgerrechtsbereich, der zurzeit Gegenstand fortgeschrittener Arbeiten der Verwaltung ist, nicht gesetzgeberisch tätig werden sollte. Es wird bei der Beratung der bundesrätlichen Vorlage Gelegenheit haben, im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Aufhebung von Artikel 54 Absatz 4 BV zu diesem Punkt Stellung zu nehmen.

Das Argument des Initianten, die parlamentarische Initiative wolle verhindern, dass Ausländerinnen die Ehe mit einem Schweizer zum einzigen Zweck des Bürgerrechtserwerbs eingehen, ist nicht stichhaltig. Artikel 120 Absatz 4 des gel-

tenden Zivilgesetzbuches sieht vor, dass eine Ehe nichtig ist, «wenn die Ehefrau nicht eine Lebensgemeinschaft begründen, sondern die Vorschriften über die Einbürgerung umgehen will».

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Initiative von Nationalrat Fritz Meier ein Anliegen zur Diskussion stellt, dem eine gewisse politische Bedeutung zukommt. Dies um so mehr, als der Bundesrat zugesichert hat, diese Frage im Zusammenhang mit der angekündigten Revision von Artikel 54 Absatz 4 BV genau zu prüfen. Er sieht dabei übrigens eine ähnliche Lösung vor. Gegen die vorgeschlagene Idee sind in der Kommission, die jedoch ihre Stellungnahme zur bundesrätlichen Botschaft nicht präjudizieren will, bereits gewisse Bedenken geäussert worden.

#### Antrag der sozialdemokratischen Fraktion

Rückweisung an die Kommission mit der Auflage, über die Initiative zusammen mit der Initiative Christinat (Nr. 79.230) Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

#### Proposition du groupe socialiste

Renvoi à la commission avec mandat de rapporter sur cette initiative en même temps que sur celle de Mme Christinat (n° 79.230) et de soumettre des propositions.

M. Zbinden, rapporteur: Le problème de l'acquisition du droit de cité par la femme en général et du transfert de la nationalité suisse par la mère suisse en particulier suscite depuis plusieurs années de vives discussions et d'amers reproches à l'égard de la législation suisse. Nous sommes appelés à traiter aujourd'hui de quatre initiatives parlementaires qui visent une adaptation de notre droit en la matière. Une première initiative concerne les conditions auxquelles la mère suisse mariée à un étranger peut transférer sa nationalité suisse à son enfant. Pour ces cas, l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution pose deux conditions, soit l'origine suisse de la mère par filiation et le domicile suisse des parents au moment de la naissance de l'enfant.

Cette initiative parlementaire, déposée le 23 mars 1979 par notre ancien collègue Weber-Altdorf, propose une revision constitutionnelle de l'article 44. L'initiative visait donc à supprimer l'une des deux conditions d'une telle acquisition légale de la nationalité suisse, soit le domicile en Suisse des parents au moment de la naissance de l'enfant.

Par une deuxième initiative parlementaire du 1<sup>er</sup> octobre 1979, Mme Christinat propose de supprimer, par une simple revision de la loi du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, les deux exigences posées, soit l'origine suisse de la mère et le domicile suisse des parents. Selon les décisions de la commission, cette deuxième initiative sera traitée dès que la revision constitutionnelle sera intervenue.

Une troisième initiative parlementaire de notre ancien collègue Pagani, déposée le 18 juin 1979, préconise, par une revision de la loi, la suppression de l'article 32 de la loi sur la nationalité suisse, qui dispose que la femme mariée ne peut être naturalisée qu'avec son mari.

Une quatrième initiative parlementaire du 2 mars 1981 enfin, dont l'auteur est notre collègue Fritz Meier, veut, également par une revision de la loi, fixer à la femme étrangère contractant mariage avec un Suisse un délai d'attente de cinq ans pour acquérir le droit de cité suisse.

Au sujet des trois initiatives parlementaires à traiter aujourd'hui, vous avez tous reçu trois différents rapports écrits.

Votre commission a délibéré sur les quatre initiatives au cours de six séances, de septembre 1979 à mai 1981, lors desquelles elle a entre autres pris connaissance de plusieurs rapports écrits et entendu trois experts. Nous sommes en mesure de vous faire les propositions suivantes. Tout d'abord au sujet des trois initiatives tendant à la revision de la loi:

L'initiative de Mme Christinat vise deux buts. Par une simple revision de l'article 5 de la loi fédérale sur la nationalité suisse et sans revision constitutionnelle, elle propose la

suppression des deux conditions exigées pour le transfert de la nationalité suisse à son enfant par la mère suisse mariée à un étranger, soit, je le répète, l'origine suisse de la mère et le domicile suisse des parents. Ainsi, une mère suisse mariée à un étranger pourrait, sans adaptation de la constitution, automatiquement transmettre la nationalité suisse à son enfant. Le deuxième point de l'initiative concernait les dispositions de droit transitoire de l'article 57, 6<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur la nationalité suisse. Cette proposition a été retirée par Mme Christinat en séance de commission.

Votre commission a décidé le 18 septembre 1980, par 11 voix contre 4, de suspendre l'examen de cette initiative jusqu'à la décision populaire sur la revision constitutionnelle demandée par l'initiative Weber. En effet, nous estimons que les deux conditions critiquées de l'article 5 de la loi en vigueur sont imposées par l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution et que nous devons donc préalablement reviser cet article constitutionnel avant d'entrer en matière sur la proposition Christinat. Si vous décidez de suivre la voie de la revision constitutionnelle, il faudra attendre le vote populaire et, en cas d'acceptation, nous traiterons l'initiative Christinat et nous ferons alors procéder à la revision préconisée de la loi.

L'initiative parlementaire Pagani, quant à elle, a été déposée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Elle demande l'abrogation pure et simple de l'article 32 de la loi sur la nationalité suisse. Cet article dispose que la femme mariée ne peut être naturalisée qu'avec son mari et que la femme est comprise dans la naturalisation de son mari lorsqu'elle y consent par écrit. Il est vrai que la réglementation actuelle, selon laquelle la femme mariée ne peut être naturalisée qu'avec son mari, est contraire au principe de l'égalité des droits entre hommes et femmes et qu'il y a lieu de modifier la loi sur ce point.

Un autre argument plaide en faveur de l'abrogation de cette disposition. En effet, si une femme étrangère, habitant depuis douze ans la Suisse et réunissant toutes les conditions pour être naturalisée, épouse un étranger qui ne répond pas à ces exigences, elle perd ses avantages acquis et doit attendre que son mari ait atteint les douze années de présence en Suisse puisqu'elle ne peut pas être naturalisée seule, sans mari. Notre commission estime que les époux doivent pouvoir se naturaliser séparément. Or, il ne suffit pas d'abroger l'article 32 pour atteindre ce but. La Confédération ne pouvant édicter que des normes minimales et faute de dispositions fédérales, les cantons devraient régler dans les lois cantonales la naturalisation séparée ou conjointe des époux étrangers. L'abrogation pure et simple de l'article 32 aura un autre inconvénient, c'est que les époux devront engager des procédures de naturalisation séparées, voire successives. Telles sont les raisons pour lesquelles la commission estime ne pas pouvoir donner suite à l'initiative Pagani. Elle vous propose par contre de transmettre une motion au Conseil fédéral tendant à rendre possible la naturalisation séparée des époux étrangers, dans le cadre d'une revision générale de la loi. Le Conseil fédéral a annoncé une telle revision dans le rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale et dans son rapport du 18 février 1981 sur l'initiative parlementaire Weber. On pourra ainsi éviter une revision ponctuelle et régler le problème dans le cadre d'une revision plus générale de la loi. La commission vous propose donc de ne pas donner suite à l'initiative Pagani et de la classer ainsi que d'approuver et de transmettre sa motion.

L'initiative parlementaire Fritz Meier, déposée sous forme de projet rédigé de toutes pièces, propose de modifier l'article 3, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, de la loi sur la nationalité suisse, dans le sens que la femme étrangère qui épouse un Suisse n'acquiert la nationalité suisse que cinq ans après le mariage et que, lorsque le mariage est déclaré nul après un délai de cinq ans, la femme qui l'a contracté de bonne foi conserve la nationalité suisse. Notre commission a entendu les arguments de l'auteur de l'initiative ainsi que l'avis du Département de justice et police. Nous devons constater

que la revision préconisée à l'article 3 de la loi est en contradiction avec la disposition constitutionnelle de l'article 54, 4<sup>e</sup> alinéa, qui prescrit sans ambiguïté que la femme acquiert par le mariage le droit de cité et de bourgeoisie de son mari. C'est une première raison impérative de ne pas donner suite à l'initiative et de la classer.

Il y aurait donc d'abord lieu de reviser l'article 54 de la constitution. Une telle revision est préconisée dans le rapport du Conseil fédéral du 18 février 1981. L'ensemble des problèmes du droit de cité, de la naturalisation et de l'acquisition de la nationalité suisse pourra être réexaminé dans le cadre de cette revision globale sur le plan d'abord constitutionnel et ensuite législatif.

Au sein de la commission, une certaine réticence s'est manifestée contre l'idée proposée par l'initiative. Nous aurons là aussi l'occasion de nous déterminer sur le fond, au vu des propositions du Conseil fédéral annoncées pour fin 1981. Nous ne voulons pas préjuger de notre prise de position. La commission vous propose ainsi de ne pas donner suite à l'initiative Meier Fritz et de la classer.

La dernière et la plus importante initiative tend à une revision constitutionnelle. Il s'agit de l'initiative parlementaire Weber-Altdorf. Vous savez que tout enfant d'un père suisse marié à une Suissesse ou à une étrangère acquiert dès sa naissance la nationalité suisse. Ce principe est énoncé à l'article 133 du code civil suisse ainsi qu'à l'article 1<sup>er</sup> de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. Le mari suisse transmet sa nationalité à l'épouse étrangère par le mariage et, depuis 1973, l'enfant adoptif reçoit, de par la loi, la nationalité de son père adoptif. La nationalité suisse ne peut en principe être transmise par la mère à son enfant, sauf s'il s'agit d'un enfant naturel d'une mère suisse non mariée.

Jusqu'en 1977, une femme suisse mariée à un étranger, même si elle conservait sa nationalité suisse, ne pouvait en aucun cas la transférer à son enfant.

Dans le cadre de la revision du droit de filiation, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1978, la loi sur la nationalité suisse a été modifiée et le législateur a fait enfin application de l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, datant de 1928. Selon cet article, la mère suisse, mariée à un étranger, transmet la nationalité suisse à son enfant à condition que la mère soit d'origine suisse par filiation et que les parents soient domiciliés en Suisse au moment de la naissance de l'enfant. Par arrêt du 29 juin 1979, le Tribunal fédéral a élargi l'interprétation de la notion «d'origine suisse par filiation» en ce sens qu'il considère comme «mère d'origine suisse» non seulement la mère qui a acquis la nationalité suisse par naissance mais aussi celle qui a été naturalisée avec ses parents ou celle qui a été naturalisée par la procédure facilitée; était donc exclue la mère devenue Suissesse par mariage ou par naturalisation ordinaire.

Les femmes suisses, mariées à des étrangers, vivant à l'étranger, jugent cette réglementation discriminatoire. En effet, les enfants des femmes étrangères mariées à un Suisse deviennent automatiquement suisses alors que ces mères suisses, mariées à un étranger, éduquent leurs enfants avec beaucoup d'amour pour leur pays d'origine et garantissent un attachement particulier à la Suisse. Très souvent, le père suisse vivant à l'étranger, marié à une étrangère, ne réussit pas de la même façon à maintenir les liens de ses enfants avec sa patrie puisque les enfants sont d'ordinaire plus attachés au pays de leur mère.

La commission est unanime à admettre qu'il s'agit là d'une injustice au détriment de la femme suisse mariée à un étranger et vivant à l'étranger et qu'il faut instituer un régime qui permette à cette mère suisse de transmettre sa nationalité à son enfant. Des milliers de Suissesses à l'étranger attendent que le législateur suisse corrige cette injustice et qu'il introduise la faculté de transférer la nationalité suisse par la mère. J'ai reçu personnellement plusieurs centaines de lettres de Suissesses qui se trouvent avec leurs enfants à l'étranger dans cette situation inconfortable. Une telle revision des dispositions actuelles a déjà été préconisée en 1972 par la commission d'experts dite



Kaufmann, chargée de se prononcer sur la révision de la loi sur la nationalité suisse. La commission des Suisses à l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique a exprimé la même revendication lors d'une séance en 1978. En mars 1979, notre ancien collègue M. Weber-Altdorf a déposé l'initiative dont nous parlons.

Sur le fond du problème, c'est-à-dire la volonté d'accorder aux mères suisses mariées à un étranger et vivant à l'étranger le droit de transférer la nationalité suisse à leurs enfants, il y a unanimité au sein de la commission. Nous estimons donc devoir donner suite à l'initiative Weber-Altdorf tout en la modifiant dans le sens d'un élargissement – j'y reviendrai plus tard.

La commission s'est alors demandé s'il fallait une révision constitutionnelle ou si l'on pouvait se limiter à une révision de la loi. Nous avons longuement discuté en commission avec les juristes de l'administration et avec trois éminents experts juristes de cette question: savoir si, pour atteindre notre but, on pouvait se limiter à une simple révision de la loi sur la nationalité suisse ou s'il fallait reviser la constitution à l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa. La commission s'est prononcée par 11 voix contre 2 en faveur d'une révision constitutionnelle, les deux voix minoritaires estimant qu'il suffisait de reviser la loi.

Nous devons tenir compte des données constitutionnelles suivantes: l'article 44, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution attribue à la Confédération la compétence de légiférer sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. Traditionnellement, cet alinéa a été interprété restrictivement dans le sens que la Confédération est compétente pour fixer des conditions minimales pour l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, ou pour la naturalisation. Les cantons et les communes sont libres d'octroyer ou non la nationalité suisse à un étranger. La souveraineté des cantons est donc sauvegardée quant à la naturalisation. Je me réfère à l'avis de droit du professeur Müller du 23 août 1978, page 6, à son mémoire du 14 janvier 1980, page 9, et à un avis de droit du professeur Jean-François Aubert du 30 avril 1970, pages 2 et 6.

L'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution a été introduit en 1928. Il voulait autoriser la Confédération à obliger les cantons et les communes à reconnaître la nationalité suisse aux enfants nés d'une mère qui était d'origine suisse mais qui avait, à cette époque, obligatoirement perdu cette nationalité par le mariage avec un étranger. Cette disposition avait été adoptée pour lutter contre l'emprise étrangère. L'idée de l'alinéa 3 de l'article 44 n'a été réalisée que vingt-cinq ans après, en 1952 et seulement partiellement, par l'introduction de la naturalisation facilitée. Ce n'est que dans le cadre de la révision du droit de filiation, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1978, que le législateur a pleinement fait application de la faculté qui lui était donnée par l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa.

Déjà en 1952 et plus tard en 1977, lorsqu'on a légiféré sur cette disposition constitutionnelle, la doctrine, l'administration et notre Parlement ont toujours interprété restrictivement cet article 44, 3<sup>e</sup> alinéa, dans le sens que cette disposition est un cas d'application de l'alinéa 2 et qu'elle introduit une possibilité limitée de transférer la nationalité suisse par la mère.

Si donc on veut élargir les possibilités de transférer également la nationalité suisse par la mère à celles qui sont mariées à un étranger et vivent à l'étranger ou à celles qui ont acquis la nationalité suisse autrement que par filiation, il faut reviser l'alinéa 3 et supprimer les conditions particulières et limitatives qui y sont fixées.

Le professeur Müller, dans son avis de droit de 1978, la commission d'experts Kaufmann dans son rapport de 1972, aux pages 77 et 102, l'administration dans le cadre de la révision du droit de filiation, et le Parlement ont tous estimé que l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa, ne constituait pas une base constitutionnelle suffisante pour modifier la loi dans le sens préconisé. Par contre, deux des trois experts que la commission a entendus estiment qu'une révision de la constitution n'est pas nécessaire et qu'il suffit de reviser directe-

ment la loi. Ils affirment que l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution règle l'acquisition du droit de cité *jure soli*, que le transfert de la nationalité suisse par la mère est une acquisition *jure sanguinis* et qu'elle n'est pas limitée par l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa. Selon certains, la compétence générale accordée au législateur fédéral à l'alinéa 2 permet de réaliser directement, par une révision de la loi, le but recherché en faveur de la mère suisse mariée à un étranger.

D'autres experts disent tout simplement que rien dans la constitution ne s'oppose à la révision de la loi. Certains experts pensent même que la révision de la loi peut se fonder sur l'article 64, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, qui autorise la Confédération à légiférer en matière de droit civil, c'est-à-dire sur l'acquisition de la nationalité suisse par filiation. La commission n'a pas suivi ces avis. Elle estime que dans une question de droit constitutionnel, le législateur ne peut pas sans plus modifier diamétralement le sens d'une disposition constitutionnelle que lui a donné jusqu'à maintenant une grande partie de la doctrine et le législateur lui-même. Il y a en outre des aspects d'ordre politique que les experts sont unanimes à reconnaître. En effet, avec cette révision envisagée de la loi, nous touchons à la souveraineté des cantons, c'est-à-dire au droit des cantons et des communes de disposer de leur droit de cité. Cette souveraineté doit être respectée et certains cantons et bon nombre de communes y veillent particulièrement, surtout dans ce domaine. La modification proposée change fondamentalement le système de transfert du droit de cité. Selon le droit coutumier et la pratique suivie jusqu'à nos jours, c'était le père qui transférait le droit de cité. Nous proposons maintenant un changement, en accordant un même droit à la mère suisse mariée à un étranger. Ce changement doit, à notre avis, être entériné par un vote du peuple et des cantons. Pour toutes ces raisons et malgré certaines opinions contraires, la majorité de la commission estime qu'il est indispensable de passer par une révision de la constitution, c'est-à-dire de l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa.

En ce qui concerne l'article que nous vous proposons, le texte primitivement soumis par notre ancien collègue M. Weber-Altdorf ne nous donnait pas satisfaction puisqu'il maintenait la condition de l'origine suisse de la mère par filiation. Nous sommes unanimes à penser, et l'auteur de l'initiative y a expressément consenti, que les deux conditions de transfert de la nationalité suisse – l'origine suisse de la mère et le domicile suisse des parents – doivent être supprimées.

Nous vous proposons ainsi d'adopter un nouvel alinéa 3 de l'article 44 qui permet d'instituer dans la loi l'égalité de droit entre père et mère concernant le transfert de la nationalité. Le texte proposé contient les deux principes suivants: lorsque les deux parents sont Suisses, leur enfant sera ressortissant suisse dès sa naissance. Ce principe est clair, net et incontesté. Lorsqu'un seul des parents est Suisse, c'est la législation qui fixera les conditions auxquelles cet enfant pourra acquérir la nationalité suisse. Nous pensons que si la famille fondée sur un mariage «mixte» habite la Suisse, l'enfant doit acquérir d'office la nationalité suisse. Mais si cette famille est domiciliée à l'étranger, il y a lieu de prévoir un droit d'option en faveur des parents et de l'enfant jusqu'à un âge déterminé. Il y aura aussi lieu d'introduire des dispositions qui limitent le nombre des doubles nationaux.

Comme vous l'avez constaté, il y a en outre une proposition du Conseil fédéral. En effet, notre commission a transmis son rapport du 29 avril 1980 sur l'initiative «Constitution fédérale. Nationalité suisse» au Conseil fédéral pour avis. Vous êtes en possession de cet avis écrit du Conseil fédéral du 18 février 1981. Vous constaterez que celui-ci approuve le principe d'une modification de la constitution, mais qu'il s'oppose à la procédure préconisée d'une révision ponctuelle. Il estime que d'autres problèmes liés à la nationalité suisse sont encore pendants, par exemple la naturalisation des jeunes étrangers, deuxième génération, des réfugiés ou des apatrides. Le Conseil fédéral déclare,

dans son avis, que les travaux préparatoires d'une revision globale des articles 44, 45 et 54 de la constitution sont déjà avancés, et qu'il présentera un projet y relatif encore en 1981. Le Conseil fédéral a d'emblée introduit une procédure de consultation auprès des cantons, des partis et des organisations intéressées. Il semble que les cantons tout spécialement préfèrent la voie proposée par le Conseil fédéral, c'est-à-dire une revision globale de l'article 44 et non pas une revision ponctuelle.

Votre commission a pris connaissance des propositions du Conseil fédéral lors de la séance du 6 mai 1981 et du résultat de cette procédure de consultation dans celle de ce jour. Par 13 voix contre 3, elle a décidé de maintenir sa proposition visant à une revision ponctuelle immédiate et de rejeter l'idée d'une revision globale. Nous pensons que le problème des femmes suisses à l'étranger et mariées à un étranger doit trouver une solution sans tarder, et que l'examen des questions de naturalisation des étrangers risque de mettre en cause la solution proposée pour les Suissesses à l'étranger. Ce que la commission désire, c'est engager, enfin, la procédure de suppression des conditions discriminatoires de la constitution à l'égard des Suissesses à l'étranger.

En résumé, la commission vous propose donc

1. d'approuver le projet de revision de l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution et de classer l'initiative Weber;
2. de rejeter la proposition du Conseil fédéral tendant à différer le traitement de l'initiative Weber;
3. de suspendre l'examen de l'initiative Christinat;
4. de ne pas donner suite à l'initiative Pagani et de la classer, mais d'approuver et de transmettre la motion de la commission;
5. de ne pas donner suite à l'initiative Meier Fritz et de la classer.

**Müller-Aargau, Berichterstatter:** Wenn eine ad hoc-Kommission fast zu einer ständigen wird, so zeigt sich, dass ein neuralgischer Punkt der Bundesverfassung zur Debatte steht und ein Artikel gebieterisch und wahrscheinlich auch umfassend nach Revision drängt.

Die Revision von Artikel 44 zum Thema Schweizer Bürgerrecht ist dringend. Eine Flut von Problemen strömt heran, und die zuständigen Stellen werden von Gesuchen aller Art überschwemmt.

Die grosse Zahl ausländischer Gastarbeiter, die bei uns bleiben wollen, die Massen von Jugendlichen, die bei uns als Schweizer aufgewachsen sind und eigentlich «Papierausländer» sind, verlangen nach neuen Regelungen bezüglich Einbürgerungsverfahren. Heiraten zwischen Ausländern und Schweizern in Kombination mit dem neuen Kindsrecht, dem neuen Eherecht und gleichen Rechten für Mann und Frau bringen Probleme der Gleichbehandlung beider Elternteile, ihrer Kinder, Probleme des Bürgerrechts, des Doppelbürgerrechts und Heimatorts.

Mit Recht stellt sich hier die Grundsatzfrage: Totalrevision des Artikels bei Einbezug aller anstehenden Fragen oder Behandlung von Detailfragen nach Prioritäten.

Zur Rechtsentwicklung: Ursprünglich wurde das Bürgerrecht nur aufgrund familienrechtlicher Tatsachen, d. h. durch Abstammung, Legitimation und Eheschliessung übertragen, und zwar durch Abstammung und Legitimation durch den Vater und durch Eheschliessung durch den Mann. Das *ius sanguinis*, vermittelt durch den Vater, bestimmte alleine das Bürgerrecht des Kindes.

Selbst die ausserehelichen Kinder eines schweizerischen Vaters erwarben dessen Bürgerrecht, wenn ihnen durch privatrechtliche Akte die Rechte von ehelichen Kindern verschafft wurden.

Am 1. April 1973 ist ein Einbruch in das bisherige System erfolgt. Artikel 267a ZGB, das neue Adoptionsrecht, vermittelt dem adoptierten Kinde die Stellung eines ehelichen Kindes. Damit wird das *ius sanguinis* (Bürgerrecht kraft Abstammung) teilweise aufgegeben.

Seit dem 1. Januar 1978, mit dem neuen Kindschaftsrecht,

wird das Prinzip des *ius soli* (Bürgerrecht kraft Gebietshoheit) ins schweizerische Bürgerrecht eingeführt.

Die Partialrevision von Artikel 44 BV vom 20. Mai 1928 hat dem Bundesgesetzgeber die Ermächtigung erteilt, den Kindern einer Mutter, die von Abstammung Schweizer Bürgerin war (und wenn die Eltern zur Zeit der Geburt des Kindes ihren Wohnsitz in der Schweiz hatten) das schweizerische Bürgerrecht zuzuerkennen.

Das Ausführungsgesetz dazu ist erst fast 50 Jahre später geschaffen worden, im Bundesgesetz vom 29. September 1952 und 1. Januar 1978, wonach das Kind einer schweizerischen Mutter und ihres ausländischen Ehemannes von Geburt an das Kantons- und Gemeindebürgerrecht der Mutter und damit das Schweizer Bürgerrecht erwirbt, wenn die Eltern zur Zeit der Geburt ihren Wohnsitz in der Schweiz hatten.

Diese Klausel, dass die Eltern zur Zeit der Geburt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben müssen, kann zu grosser Ungerechtigkeit führen, da bei der heutigen Fluktuation der Bevölkerung dieser Umstand sehr zufällig ist.

Die Expertenkommission Kaufmann hatte schon in ihrem Bericht vom 25. Juli 1972 (S. 40) der Geburt in der Schweiz keinerlei Bedeutung zugemessen.

Tatsächlich hat der Ort des Aufwachsens, das Milieu, die Erziehung, vor allem vermittelt von der Mutter, einen unverhältnismässig grösseren Einfluss auf das Kind als selbst die Abstammung.

Zu den Vorstössen: Auslöser der Kommissionsarbeit war die parlamentarische Initiative Weber-Altdorf vom 23. März 1979, die mit einer Revision von Artikel 44 die Voraussetzungen schaffen wollte, dass das Kind einer Mutter, die vorher Schweizerin war, mit der Geburt das Schweizer Bürgerrecht erwirbt.

In die gleiche Richtung stiess eine parlamentarische Initiative von Frau Christinat: Sie sucht dasselbe Ziel zu erreichen mit einer blossen Revision von Artikel 5 und 57 Absatz 6 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes, ohne das vorgängig eine Revision von Artikel 44 BV vorgenommen würde.

Dazu gesellte sich eine parlamentarische Initiative Pagani, die verlangt, dass Artikel 32 des Bürgerrechtsgesetzes aufgehoben wird, was bedeutet, dass die Ehefrau für sich selbstständig die Einbürgerung beantragen kann, auch wenn der Ehemann Ausländer bleibt.

Seit die Kommission ihre Arbeit aufgenommen hat, ist eine neue parlamentarische Initiative von Herrn Meier Fritz eingegangen, die eine Revision von Artikel 3 Bürgerrechtsgesetz verlangt, um die automatische Einbürgerung der Ausländerin bei der Heirat mit einem Schweizer aufzuheben.

Zur Arbeit der Kommission: Die Kommission ist unter dem Präsidium von Herrn Zbinden zu sechs Sitzungen zusammengetreten. In einem ersten Arbeitsgang beschäftigte sie sich mit den beiden Initiativen Weber-Altdorf und Christinat. Herr Weber, damals schon nicht mehr Mitglied dieses Rates, hatte Gelegenheit, seine Initiative vor der Kommission zu begründen.

Über die Auslandschweizerkommission der NHG ist er auf die Benachteiligung von Kindern schweizerischer Mütter, verheiratet mit einem Ausländer und im Ausland lebend, aufmerksam gemacht worden.

Durch die Bestimmung, dass die Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz Wohnsitz haben müssen, werden die Kinder bezüglich Schweizer Bürgerrecht benachteiligt, ja, es ist gar möglich, dass Kinder der gleichen Familie, je nach Geburtsort, verschiedener Nationalität sind. Ein Rechtsgutachten, in Auftrag gegeben durch das Auslandschweizersekretariat, kam zum Schluss, dass die ungleiche Behandlung nur durch eine Verfassungsrevision beseitigt werden könne.

Die Kommission hat neben dem Initianten die Vertreter der Verwaltung, Herrn Oskar Schürch, Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen, sowie Herrn Maurice Jaccard, Minister, Chef des Auslandschweizerdienstes, angehört.

Frau Christinat ging bei ihrer Initiative davon aus, dass eine Gesetzesrevision zur Gleichbehandlung der Kinder in Ehe-

bei der ein Elternteil Ausländer ist, durch blosser Gesetzesrevision vollzogen werden kann. Auch sie konnte Gutachten von bekannten Experten zitieren, die der Meinung sind, dass die Revision von Artikel 44 BV vom 20. Mai 1928, bei der die beiden Bedingungen eingeführt wurden, dass die Mutter von Abstammung Schweizer Bürgerin sein muss und die Eltern zur Zeit der Geburt des Kindes ihren Wohnsitz in der Schweiz haben müssen, nicht den Zweck hatte, Kindern grundsätzlich durch mütterliche Abstammung das Schweizer Bürgerrecht zu vermitteln. Diese Bestimmung hatte nur den Zweck, die damals drohende sogenannte «künstliche» Überfremdung zu bekämpfen.

Mit der Neuregelung des Bürgerrechts der Kinder von schweizerischen Müttern, in Kraft gesetzt am 1. Januar 1978, hat der Gesetzgeber aber die Einbürgerung erleichtern wollen.

Die Bestimmung von 1928, dass die Eltern zur Zeit der Geburt des Kindes in der Schweiz Wohnsitz haben müssen, sei bei der Gesetzgebung fälschlicherweise als *ius soli*, also Bürgerrecht kraft Gebietshoheit, interpretiert worden, obwohl es damals nur das Prinzip des *ius sanguinis*, also das Bürgerrecht kraft Abstammung gab. So sei diese Klausel als Restriktion in die neugefasste erleichterte Einbürgerung von Kindern schweizerischer Mütter gleichsam eingeschmuggelt worden. Diese Bedingung aber sei ungerechtfertigt. Der Gesetzgeber habe jetzt Gelegenheit, seine damaligen Versäumnisse nachzuholen respektive die damalige Fehlinterpretation zu korrigieren. Daher handle es sich konsequenterweise nicht um eine Revision der Verfassung, sondern lediglich um eine Richtigstellung im Gesetz.

Angesichts dieser kontroversen Situation beschloss die Kommission mehrere Experten anzuhören. Zur Frage der Notwendigkeit einer Verfassungsrevision äusserten sich die Herren Prof. Etienne Grisel, Lausanne, Blaise Knapp, Genf, und Herr Bundesrichter Otto K. Kaufmann, ebenso Herr Prof. Jörg P. Müller, Bern, in einem schriftlichen Memorandum. Herr Zbinden, Präsident der Kommission, hat Ihnen gleich vorher die Feinheiten dieser Untersuchungen vorgebracht. Entgegen einer Mehrheit der Experten bejahte die Kommission mit 11 zu 2 Stimmen die Notwendigkeit einer Verfassungsrevision und hat damit die Initiative Christinat zurückgestellt.

Die Gründe lagen nicht nur darin, dass zu dieser Mehrheit von Gutachten nach Ansicht mehrerer Kommissionsmitglieder ebenso wichtige Gegengutachten beizubringen wären. Das Gutachten, die das Auslandschweizersekretariat der Neuen Helvetischen Gesellschaft 1978 erstellen liess, und die Expertenkommission Kaufmann kamen zum gleichen Schluss: eine Verfassungsrevision ist notwendig.

Der Entscheid der Kommission war aber vor allem von politischen Überlegungen getragen. Bei kaum einem Verfassungsartikel sind die Detailbestimmungen und die entsprechende rechtliche Praxis auch dem vielgenannten «einfachen Bürger» bekannt. Beim heutigen Einbürgerungsverfahren wird er nämlich laufend damit konfrontiert. Er hat Gesuche zu prüfen und diskutiert darüber, bevor er in der Gemeindeversammlung darüber offen abstimmt. Bei Einbürgerungsgesuchen hat nun der Wohnsitz der Eltern bei der Geburt eines Kindes, dessen Vater Ausländer ist, mehrere Jahre eine Rolle gespielt. Die Interpretation von Absatz 3 ist bei der Revision von 1978 auch von den eidgenössischen Räten unwidersprochen geblieben und von breiten Volkskreisen nie kritisiert worden. Es wird als gefährlich erachtet, wenn in einer so delikaten Sache durch Rechtsgelehrte oder das Bundesgericht gängige Normen umgestürzt werden, selbst dann, wenn tatsächlich eine irrtümliche Interpretation herausgetüftelt werden könnte. Entschieden aber muss man sich gegen die Unterstellung wehren, dass hier ein Musterbeispiel von Eigengesetzlichkeit der Verwaltungspraxis sichtbar werde, wie Publikationen zu diesem Thema ausgeführt hatten. Wesentlich bei dieser Frage ist, dass auch die Kantone und Gemeinden bei Änderungen von Artikel 44 BV konsultiert werden, denn die Einbürgerung spielt sich vor allem auf der untersten Ebene

unseres Staatswesens ab. Gerade weil die Einbürgerungsverfahren bei Ausländern sich auf Gemeindeebene abspielen und recht kompliziert und hürdenreich sind, reagiert man dort besonders empfindlich auf verwaltungstechnische Einbürgerungsverfahren ohne Volksmitsprache. Was gestern noch hohe Hürde war, kann doch nicht über Nacht gleichsam verschwinden.

Aus diesen politischen Überlegungen kam die Kommission mehrheitlich zum Schluss, diese Korrektur nicht nur im Gesetz, sondern vorerst vorgängig in der Verfassung vorzunehmen. Einstimmig hat die Kommission festgestellt, dass das Problem dringend ist und so rasch als möglich gelöst werden muss. Dem Anliegen selbst hat niemand opponiert. Die Kommission kam mehrheitlich zum Schluss, dass sie in dieser Frage entsprechend der Form der parlamentarischen Initiative auf Verfassungsebene selbständig gesetzgeberisch tätig werden soll.

Nach langen Debatten schlug sie zuhanden des Bundesrates folgende Fassung von Artikel 44 Absatz 3 vor:

«Das Kind schweizerischer Eltern ist von Geburt an Schweizer Bürger. Ist nur ein Elternteil Schweizer Bürger, bestimmt die Bundesgesetzgebung, unter welchen Voraussetzungen es dessen Bürgerrecht erwirbt.»

Zum vorgeschlagenen Artikel wurde zuhanden des Bundesrates der ausführliche Bericht vom 29. April 1980 erstellt.

In der Stellungnahme des Bundesrates lehnt dieser es ab, die sich im Gange befindliche Revision von Artikel 44 BV vorerst auf die Teilfrage des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts für die Kinder schweizerischer Mütter zu beschränken. Denn die Arbeiten, die eine umfassende Neuregelung des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts zum Ziele haben, befinden sich kurz vor dem Abschluss. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Übertragung des Bürgerrechts durch Abstammung, die Wirkungen der Eheschliessung auf das Schweizer Bürgerrecht sowie die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländern, Flüchtlingen und Staatenlosen sollten gleichzeitig geregelt werden. Der Bundesrat beantragt deshalb eine Rückstellung der parlamentarischen Initiative bis zum Vorliegen seines Vorschlages, den er noch im Verlaufe dieses Jahres den Räten zuleiten will. Gleichzeitig hat der Bundesrat die Kommission darüber orientiert, wie Artikel 44 BV nach seiner Version etwa aussehen würde.

In einer letzten Sitzung hat die Kommission mit 13 zu 3 Stimmen beschlossen, an ihrem Beschluss und Bericht vom 29. April 1980 festzuhalten und dem Rat die ausgearbeitete Revision von Absatz 3 zu beantragen. Sie befürchtet, dass dieses vordringliche Anliegen mit einer umfassenden Revision der Verfassungsbestimmungen über weitere Bürgerrechtsfragen gefährdet würde.

Die Diskussion über die «Mitenand»-Initiative hat uns erneut gezeigt, dass auch die Einbürgerungspraxis Emotionen zu wecken imstande ist und daher Veränderungen vorsichtig und in mehreren Etappen vorgenommen werden müssen. Das Schweizervolk hat in letzter Zeit mehrmals gezeigt, dass es sogenannte grosszügige Revisionen nicht mehr akzeptieren will. Der Bundesrat hat aber im Sinne, einen neuen Artikel 44 BV vorzuschlagen, der fast alle vorher in der Verfassung geregelten Fragen und Hürden auf die Gesetzesebene verschiebt.

«Der Bund regelt den Erwerb und den Verlust der Bürgerrechte durch Heirat, Abstammung und Adoption sowie den Verlust und den Wiedererwerb des Schweizer Bürgerrechts.»

Weiter: «Die Kantone sind zuständig für die Einbürgerung. Der Bund stellt Grundsätze auf für die Einbürgerung von Ausländern und kann für die Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländern sowie von Flüchtlingen und Staatenlosen Erleichterungen vorschreiben.»

Ein solcher Ermächtigungsartikel wird kaum widerstandslos geschluckt werden. Indirekt liegen daher alle in Diskussion stehenden Anliegen schon bei der Revision von Artikel 44 BV zur Diskussion.

Widerstand wird sich von verschiedenster Seite, und zwar zu ganz verschiedenen Anliegen, formieren. Ein Kumulation



von Nein-Stimmen ist wahrscheinlich und wird diese Vorlage gefährden. Packen wir also jenes Anliegen, das die Kommission als vordringlich beurteilt, in dieses Gesamtpaket, ist eine Ablehnung aus Gründen, die mit unserer Sache nichts zu tun haben, sehr gut möglich.

Persönlich wäre ich sogar sehr froh darüber, vor einer weiteren Revision von Artikel 44 BV gleichsam eine Testabstimmung über diese gewichtige Frage der Einbürgerung der Kinder einer mit einem Ausländer verheirateten Schweizerin durchzuführen.

Diese Abstimmung würde uns deutlicher zeigen als alle Vernehmlassungen, was wir in dieser Sache tun können und was nicht. Von einer Verzögerung der andern Anliegen, wie der Bundesrat dies in seiner Stellungnahme annimmt, kann keine Rede sein. Dass eine Reihe von Anliegen dann auch bei der Gesetzgebung referendumsträftig sein werden, spricht nur für das Vorziehen unseres Anliegens, wie die Kommission dies vorschlägt.

Manches erscheint hier im Rate, bei Kommissionen und Fraktionen unbestritten zu sein und vermag doch beim Souverän dann ganz andere Stimmungen zu erzeugen und Bewegungen auszulösen.

Wenn wir vor lauter Tapferkeit am Schluss nichts anderes haben als das Bisherige, so müsste man eher von Fahrlässigkeit sprechen.

Sicher ist, dass diese Frage viel eher eine Volksabstimmung rechtfertigt als viele Verfassungsretouches, die wir schon vorgenommen haben und wo es gelegentlich fast unanständig erschien, die Stimmbürger deswegen an die Urne zu bemühen.

Wir unterscheiden in der Kommission deutlich zwischen Dringlichkeit 1. und 2. Ordnung. Ein etappenweises Vorgehen in der Frage des Bürgerrechtes scheint uns daher angezeigt.

Aus diesem Grunde hat auch die Kommission die weiteren Anliegen zu diesem Thema, die ebenfalls in der Form der parlamentarischen Initiative eingereicht worden sind, zwar als Probleme anerkannt, aber in die weitere Behandlung von Artikel 44 BV verwiesen.

Es handelt sich erstens um die Initiative Pagani, die eine selbständige Einbürgerung der ausländischen Ehefrau vorsieht. Nach geltendem Recht kann diese nämlich nur mit dem Ehemann zusammen eingebürgert werden. Die Kommission hat einstimmig beschlossen, der Initiative in dieser Form keine Folge zu geben. Mit 11 zu 4 Stimmen will sie aber den Bundesrat mit einer Motion beauftragen, eine Revision des Bundesgesetzes über den Erwerb und den Verlust des Schweizer Bürgerrechtes zu unterbreiten, wonach die ausländischen Ehegatten einzeln oder gemeinsam eingebürgert werden können.

Es handelt sich zweitens um die Initiative Fritz Meier, die den automatischen Erwerb des Schweizer Bürgerrechtes durch die Ausländerin bei der Heirat betrifft, keine Folge zu geben, da sie gegen Artikel 54 der BV verstösst und das aufgeworfene Problem offenbar Gegenstand der bundesrätlichen Vorarbeiten über eine allgemeine Bürgerrechtsrevision ist.

Damit sei nur angedeutet, was alles bei einer Gesamtrevision von Artikel 44 und der entsprechenden Gesetzgebung auf uns zukommt.

Es gibt Politiker, die finden, dass mit der Annahme des Prinzips «Gleiche Rechte für Mann und Frau» in Artikel 4 eine völlig neue Situation entstanden sei. Nach deren Meinung wird die Situation Verfassungs- oder Gesetzesrevision noch klarer zugunsten der letzteren entschieden. Der Auftrag, alle Bestimmungen so rasch wie nur möglich an diesen Grundsatz anzupassen, würde allein für den Gesetzesweg sprechen, um so mehr, als zu diesem begrenzten Anliegen kein Referendum zu erwarten sei.

Damit würde ein gefährlicher Präzedenzfall geschaffen. Gewisse Verfassungsbestimmungen und vor allem solche, die durch die Rechtswissenschaft nachträglich als nicht ganz klar deklariert werden, könnten mit dem Hinweis auf dieses Beispiel ohne Änderung der Verfassungsnorm im Gesetz geändert werden.

Hier kann ich nur mit Prof. Kägi, Zürich, ausrufen: Volksabstimmung – im Zweifelsfalle immer!

Fassen wir zusammen:

1. Die Kommission ist einstimmig der Meinung, dass die Kinder einer Schweizerin bei der Einbürgerung gleich behandelt werden müssen wie die Kinder des Schweizer, wenn der andere Elternteil Ausländer ist.

Daher beantragt die Kommission Eintreten auf die Vorlage.

2. Die Kommission ist mehrheitlich der Ansicht, dass diesem Anliegen grössere Dringlichkeit zukommt als allen anderen Problemen, die zur Revision von Artikel 44 BV anstehen und vom Bundesrat genannt werden.

3. Im Gegensatz zu Frau Christinat, die allein mit einer Gesetzesrevision das Problem lösen möchte, ist die Kommission mehrheitlich der Meinung, dass vorgängig eine Verfassungsänderung notwendig sei. Mit der Ausarbeitung von Artikel 44 Absatz 3 durch die Kommission wird eine parlamentarische Initiative Weber-Altdorf erfüllt und kann klassiert werden.

4. Im Gegensatz zum Bundesrat, der dieses Anliegen in eine Gesamtrevision von Artikel 44 einpacken will und ein Vorziehen dieser sogenannten kleinen Verfassungsrevision ablehnt, sieht die Kommission darin eine Gefährdung des vordringlichen Anliegens, und ich werde diese Abstimmung zusätzlich als Test für die künftige Arbeit am Artikel 44. Die Kommission ist dieser Meinung, obwohl ihr heute ein Auszug aus der Vernehmlassung bei den Kantonen zur Frage der Gesamtrevision von Artikel 44 zugestellt worden ist und dort sichtbar wird, dass eine Mehrheit der Kantone ein solches Einpacken in eine Gesamtrevision begrüsst.

5. Die Abstimmung vom 14. Juni 1981 hat am Kommissionsentscheid nur soviel geändert, dass unser Anliegen noch dringender geworden ist und die Behandlung noch speditiver zu erfolgen hat. Sowohl eine Zurückweisung an die Kommission als auch eine Vertagung auf die Gesamtrevision von Artikel 44 leistet der Sache einen Bärendienst. Daher auch Ablehnung eines solchen Rückweisungsantrages an die Kommission.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Antrag der Kommission und Ablehnung aller anderen Anträge, eingeschlossen vor allem derjenige des Bundesrates.

**Leuenberger:** Die sozialdemokratische Fraktion beantragt Rückweisung an die Kommission, damit der Rat über die Initiative Christinat verhandeln und beschliessen kann. Der Inhalt und die Idee der Initiative Christinat wurde kurz von den beiden Referenten skizziert: Die erleichterte Einbürgerung soll unterschiedslos für Kinder aller Schweizerinnen gelten, und zwar ungeachtet, ob diese ihrerseits durch Abstammung oder Einbürgerung Schweizerinnen geworden sind. Die Bedingung des Wohnsitzes in der Schweiz soll ebenfalls wegfallen, so wie das die Initiative Weber-Altdorf auch will.

Der wichtigste Inhalt der Initiative Christinat ist aber eindeutig der, dass keine Verfassungsänderung, sondern eine blosse Gesetzesänderung durchgeführt werden soll. Die Kommission hat sich dieses Problems angenommen, und sie hat es auf eine recht sonderbare Art und Weise gelöst. Die Kommission hat nämlich beschlossen, die Behandlung der Initiative Christinat zu sistieren. Sie hat nicht beschlossen – und da bin ich jetzt ein bisschen verwirrt worden durch die Anträge des Herrn Präsidenten –, dem Rat zu beantragen, sie zu suspendieren, sondern die Kommission selbst hat die Behandlung dieser Initiative suspendiert. Ich habe das hier im Protokoll vorliegen; ich gebe es dem Herrn Präsidenten zu lesen (Seite 8 unten), damit er mir glaubt.

Gegen dieses Vorgehen hat nun die sozialdemokratische Fraktion sehr grundsätzliche Bedenken. Kann eine Kommission eine parlamentarische Initiative selbständig sistieren, also in den Kühlschrank legen, und dem Rat verbieten, den Kühlschrank aufzutun, indem sie die Behandlung gar nicht in den Rat bringt? Die Kommission nimmt so dem Rat die



Möglichkeit, selbst materiell zu entscheiden, und es ist die Kommission, die den materiellen Entscheid selbstständig fällt. Das ist besonders hier der Fall, wo durch das Abwarten der weiteren Entwicklung der Gesetzgebung die Verhältnisse sich derart ändern, dass schlussendlich der Rat vor vollendeten Tatsachen steht.

Die Initiative Christinat wollte ja gerade die Dringlichkeit besonders betonen, und die Dringlichkeit des Anliegens ist von niemandem – auch von den beiden Referenten vorher – bestritten. Die Frage wäre auch: Wie lange kann eine solche Kommission eine Initiative sistieren? Kann sie das bis zum Sankt Nimmerleinstag machen, und der Rat kann dann überhaupt nie entscheiden? Dieses Vorgehen finden wir nicht in Ordnung. Wir sind der Meinung: Eine Kommission kann nicht suspendieren, sondern sie muss die Initiative hier in den Rat bringen, damit dieser ja oder nein sagen kann. Wie der Rat hier entscheidet, ist dann eine weitere Frage.

Natürlich wehren wir uns auch für die materielle Behandlung der Initiative Christinat, weil wir der Meinung sind, die Lösung auf dem Gesetzesweg sei die einzig richtige.

Juristisch gibt es heute keine Differenzen mehr darüber, dass die Änderung auf dem Gesetzesweg richtig wäre. Bundesrichter Grisel, Prof. Müller und Prof. Knapp haben diese klare Einstellung zutage gebracht. Es ist nicht richtig – und das muss ich den beiden Berichterstatlern auch ein bisschen ankreiden –, wenn heute lang und breit ein Gutachten aus dem Jahre 1978 von Prof. Müller zitiert wird und nicht gleichzeitig gesagt wird, dass derselbe Prof. Müller heute, 1981, dann eine andere Meinung hat. Es kommt selbstverständlich darauf an, was dieser Gutachter heute findet, ganz abgesehen davon, dass die anderen Gutachter ja auch diese Meinung vertreten. Richtig ist, dass vorher eine andere juristische Meinung vorgeherrscht hat. Deswegen sind die heutigen Hinweise auf diese vergangene Zeit nicht richtig. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid eine eindeutige Rüge an den Gesetzgeber, also an uns, erlassen, indem es deutlich sagte, eine Verfassungsänderung wäre gar nicht möglich. Ich zitiere wörtlich aus diesem Bundesgerichtsentscheid: «... dass der Gesetzgeber sich auf eine falsche Annahme gestützt hat bezüglich der ihm von der Verfassung auferlegten Beschränkung». Deutlicher kann man es ja nicht mehr sagen!

Der letzte und hauptsächlichste Grund ist natürlich die Abstimmung vom 14. Juni 1981, wo Artikel 4 BV geändert wurde. Seit unser Volk und die Stände die Verfassung so geändert haben, dass gleiche Rechte für Mann und Frau konstitutionalisiert sind, kann es überhaupt keine vernünftigen Zweifel mehr darüber geben, dass eine weitere Verfassungsänderung vollkommen überflüssig ist. Aber zugegeben: darüber müsste man hier im Rat diskutieren können. Indem die Kommission aber diese Initiative ins Tiefkühlfach legte, können wir nicht einmal darüber diskutieren. Dieser Zustand geht nicht an!

Auch wir sind gegen eine Gesamtrevision, wie der Bundesrat sie vorschlägt. Wir unterstützen die diesbezüglichen Ausführungen, wie sie von den Berichterstatlern getätigt wurden. Aber wir haben ein bisschen Angst: Auch wenn wir uns darüber einig sind, dass nicht alle Anliegen in einem Aufwasch gemacht werden können, so kann es faktisch trotzdem soweit kommen, und wir werden faktisch eine Art Gesamtrevision nicht verhindern können. So, wenn das weitere Vernehmlassungsverfahren verzögert wird und die Verwaltung die Absicht verfolgt, es müsse alles miteinander vors Volk kommen. Dass sie diese Auffassung vertritt, ist ja deutlich geworden. Wenn dann so umstrittene Anliegen wie die Naturalisation eines Ausländers, der eine Schweizerin heiratet, gleichzeitig zur Diskussion stehen, dann wird in diesem negativen Sog das unbestrittene Anliegen für Kinder einer Schweizer Mutter und eines Ausländers mit bachab gezogen.

Wir sind dafür, dass dieser Rat hier und heute ja oder nein zur Initiative Christinat sagen könnte. Wir möchten natürlich, dass er ja sagen könnte. Wir dürfen nämlich vor lauter juristischen Expertisen vor lauter komplizierten Verfahrenss-

fragen eines nicht vergessen: dass es hier um eine Gruppe von Leuten geht, die sich in diesem Rat nur schwach zur Wehr setzen können; es geht um die Anliegen von Kindern einer Schweizer Mutter, um Kinder, die zum Teil in den Traditionen unserer Schweiz viel stärker erzogen wurden, für die die Schweiz viel stärker ein Heimatland ist und die mit unserer Kultur viel stärker vertraut sind als viele Kinder, die hier aufwachsen. Es geht ferner um das Anliegen von Schweizerinnen, deren Kinder eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzen, einfach deswegen, weil sie (die Schweizer Mütter) einen Ausländer geheiratet haben, wogegen ein Schweizer Mann in derselben Situation nie vor ein solches Problem gestellt wird.

Die Anliegen dieser Gruppen sind nun immer wieder hinausgezögert worden. Es wurde nie richtig darüber entschieden, obwohl ja bereits zweimal der Grundgedanke gutgeheissen wurde von diesem Rat, aber auch vom Ständerat, indem nämlich die Motion Christinat überwiesen wurde. Es sind hier Fehler passiert; wir müssen das ganz ehrlich sagen! Irrtümlicherweise wurde die Verfassung in einer bestimmten Art ausgelegt, wie man es nicht hätte tun dürfen. Es ist deswegen unsere Aufgabe, diese Fehler wieder gutzumachen und diesem «Paragraphen-Eile-mit-Weile» ein Ende zu bereiten und nun endlich zu handeln und nicht weiter zu diskutieren. Deswegen sollte über die Initiative Christinat entschieden werden und die Kommission die entsprechenden Vorbereitungen treffen.

**Frau Blunschy:** Die vier parlamentarischen Initiativen, die wir heute behandeln, haben etwas gemeinsam: sie betreffen Fragen des Schweizer Bürgerrechts im Zusammenhang mit familienrechtlichen Vorgängen, nämlich Abstammung und Eheschliessung.

Zu den beiden Initiativen Pagani und Fritz Meier, die sich mit dem Bürgerrecht der Ehefrau befassen, kann ich mich kurz fassen. Die CVP-Fraktion empfiehlt Zustimmung zu den Kommissionsanträgen. Die Initiative Pagani hat die Möglichkeit einer selbständigen Einbürgerung der Ehefrau zum Ziel, was jedoch durch blosse Streichung von Artikel 32 des Bürgerrechtsgesetzes nicht erreicht werden kann. Das berechtigte Anliegen soll als Motion dem Bundesrat überwiesen werden. Die Initiative Fritz Meier widerspricht Artikel 54 Absatz 4 BV, weshalb ihr keine Folge gegeben werden kann.

Ein überaus dringliches Problem wurde von den Initiativen Weber-Altdorf und Christinat aufgeworfen. Schweizerinnen, die mit einem Ausländer verheiratet sind und im Ausland wohnen, warten mit Ungeduld darauf, dass ihre Kinder das Schweizer Bürgerrecht erhalten können. Sie beanstanden zu Recht, dass sie wegen ihres Geschlechts benachteiligt sind, erhält doch das Kind des schweizerischen Vaters, der eine Ausländerin geheiratet hat, automatisch das Schweizer Bürgerrecht, unabhängig vom Wohnsitz zur Zeit der Geburt. Mit den nun verfassungsmässig verankerten gleichen Rechten für Mann und Frau ist die Diskriminierung der Mütter nicht mehr zu vereinbaren. Die Auslandschweizerinnen sind aber auch benachteiligt gegenüber den mit Ausländern verheirateten Schweizerinnen, die zufälligerweise bei Geburt des Kindes den Wohnsitz in der Schweiz hatten. Die CVP-Fraktion ist der Auffassung, dass eine Verfassungsänderung nötig ist und dass eine blosse Gesetzesänderung, wie sie die Initiative Christinat anstrebt, an die Schranken von Artikel 44 Absatz 3 BV stösst. Bei der Revision des Kindesrechts und der damit verbundenen Revision des Bürgerrechtsgesetzes hat das Parlament selbst die Schranken von Artikel 44 Absatz 3 BV als bindend anerkannt und in Ausschöpfung der dort eingeräumten Möglichkeiten legiferiert. Wenn wir weitergehen wollen, dann müssen wir die Verfassungsbestimmung entsprechend ändern. Wir können jetzt nicht einfach die Verfassung anders auslegen, als wir es damals gemacht haben.

Es bleibt die Frage, ob die Verfassungsrevision gemäss Kommissionsvorschlag vorgenommen werden soll, oder ob sie in eine umfassendere Revision gemäss dem Vorschlag

wie er kürzlich vom Bundesrat in ein Vernehmlassungsverfahren geschickt wurde, eingebettet werden soll.

Zwei Gründe sprechen für eine Teillösung zugunsten der Kinder schweizerischer Mütter:

Erstens die Zeitfrage. Ein weiteres Hinausschieben – und wäre es nur für ein halbes oder ganzes Jahr, vermutlich aber für bedeutend längere Zeit – würde von den vielen betroffenen Auslandschweizerinnen nicht verstanden. Da die Übergangsregelung wohl auf das 22. Altersjahr des Kindes befristet werden müsste, ist jeder Monat, um den diese Vorlage hinausgeschoben wird, für viele Betroffene von einschneidender Bedeutung. Ich bin Herrn Bundespräsident Furgler dankbar, wenn er darlegen kann, mit welcher zeitlichen Verzögerung bei einer Koppelung mit der umfassenderen Regelung gerechnet werden müsste.

Zweitens ist zu befürchten, dass eine Belastung der Vorlage mit weiteren Bürgerrechtsproblemen, die nichts mit Abstammung zu tun haben (also z. B. mit der Frage der Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländer), die ganze Revision gefährden könnte. Es wird kaum jemand gegen den Bürgerrechtserwerb von Kindern schweizerischer Mütter antreten. Dagegen war in der Presse zu lesen, dass im jetzt abgelaufenen Vernehmlassungsverfahren zur umfassenden Revision Bedenken geäussert wurden, z. B. weil die Rechte der Kantone und Gemeinden zu stark beschnitten würden. Wir müssen uns auch fragen: Wie werden diejenigen Kreise, die jetzt das Referendum gegen das Ausländergesetz ergriffen haben, sich zu einer solchen umfassenden Bürgerrechtsrevision einstellen?

Mir ist der Spatz in der Hand lieber als die Taube auf dem Dach. Den Auslandschweizerinnen ist mit einer rasch zu verwirklichenden und gezielt auf ihre Anliegen ausgerichteten Verfassungsrevision im Sinne des Kommissionsvorschlages sicher besser gedient. Der Weg, der mit einer umfassenderen Revision beschritten würde, ist bedeutend länger, und er ist gefahrvoller.

Der Antrag der sozialdemokratischen Fraktion auf Rückweisung an die Kommission bedeutet ebenfalls eine Verzögerung, die keineswegs im Interesse der betroffenen Mütter und deren Kinder ist. Wir haben uns in der Kommission lange genug mit der Initiative Christinat auseinandergesetzt. Die grosse Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass zuerst die Verfassung geändert werden muss. Die Sistierung der Initiative Christinat, die eine blosse Gesetzesänderung möchte, die nach unserer Auffassung verfassungswidrig wäre, ist somit nicht, wie Herr Leuenberger glaubt, bis zum Sankt Nimmerleinstag beschlossen, sondern es wurde ganz klar in der Kommission gesagt, dass wir diese Initiative sistieren, bis die Verfassung entsprechend geändert ist, und dann kann die Gesetzesrevision sofort an die Hand genommen werden.

Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion, den Anträgen der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Frau Mascarin:** Sie wissen, dass eheliche Kinder eines Schweizlers immer das Schweizer Bürgerrecht erhalten, völlig unabhängig von weiteren Umständen und äusseren Kriterien wie etwa Wohnsitz der Eltern zur Zeit der Geburt des Kindes, Beziehungen der Eltern zur Schweiz und so weiter. Wir begrüssen es natürlich, dass die Nationalratskommission, die die parlamentarische Initiative Weber zu behandeln hatte, in dieser Frage eine Gleichberechtigung von Mann und Frau vornehmen will, so dass auch Schweizerinnen unabhängig von äusseren Umständen ihr Bürgerrecht weitergeben können, in Abweichung von der heutigen Regelung. Schweizer Mütter sollen also bezüglich der Weitergabe des Bürgerrechts Schweizer Vätern gleichgestellt sein. Das ist für uns das Entscheidende, das Grundlegende. Die Diskussion, ob der Weg über die Verfassungsänderung oder ob der Weg über die Gesetzesänderung der richtige ist, ist meines Erachtens auch ein bisschen eine Glaubensfrage, respektive ist es vielleicht eine politische Frage in dem Sinne, welcher Weg der schnellere oder langsamere ist und was man lieber haben möchte. Als juristischer

Nicht-Fachmensch muss ich sagen, dass die verschiedenen juristischen Experten sich widersprechen und offenbar im Laufe der Jahre ihre Meinung geändert haben. Folglich kann es sich nicht nur um ein juristisches Problem handeln. Unsere Fraktion ist der Meinung, dass die Gleichstellung von Schweizerin und Schweizer so rasch wie möglich vorgenommen werden sollte. Der Weg über die Gesetzesrevision ist sicher der schnellere Weg, weil es dazu keine Volksabstimmung braucht. Wenn dieser Weg geht, dann begrüssen wir ihn. In diesem Sinne unterstützen wir den Rückweisungsantrag der sozialdemokratischen Fraktion. Falls dieser Weg von Ihnen abgelehnt wird – und das wird er wahrscheinlich –, dann sind wir der Meinung, dass man heute nur eine punktuelle Revision des Artikels 44 Absatz 3 vornehmen und nicht auf eine Globalrevision dieses Artikels tendieren sollte. Es ist klar, dass andere Bürgerrechtsanliegen, wie die Einbürgerung von jungen, hier aufgewachsenen Ausländern, die Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen, aber auch die Einbürgerung von ausländischen Ehepartnern, zentrale Anliegen der Bürgerrechtsgesetzgebung sind. Aber es ist auch klar, dass diese nicht so eng verbunden sind mit dem vorliegenden Problem der Initiativen Weber und Christinat, als dass man sie à tout prix verbinden müsste, im Gegenteil: Mir scheint, wenn man sie à tout prix verbindet, ist doch die Tendenz vorhanden, dass man eben auch diese Revision eigentlich nicht haben oder jedenfalls auf eine lange Zeit hinausschieben möchte.

Zur Initiative Pagani möchten wir folgendes sagen: Wir unterstützen den Inhalt dieser Initiative. Die Ausführungen der Kommission, weshalb die Gesetzesrevision nicht gangbar ist, scheint uns aber überzeugend. Insbesondere möchten wir, dass auch weiterhin beide Ehepartner gleichzeitig eingebürgert werden können. Selbstverständlich soll ein Ehepartner einzeln eingebürgert werden können. Es wird sich ja vor allem um Frauen handeln, die sich durch langjährigen Aufenthalt in der Schweiz selbständige Rechte erworben haben und dieser Rechte verlustig gehen, wenn sie nach geltendem Recht einen Ausländer heiraten. Wir unterstützen also die Motion der Kommission in dieser Frage.

Zur Initiative Meier möchte ich sagen, dass wir diese Initiative nicht nur aus verfassungsmässigen Überlegungen ablehnen, sondern vom Inhalt her. Natürlich hat das Schweizer Bürgerrecht einen Wert, ebenso, wie das Bürgerrecht anderer Staaten auch einen Wert hat. Aber man soll das Schweizer Bürgerrecht nicht so elitär handhaben, dass ein angeheirateter Ausländer, und erst noch nur die Frau, dieses Bürgerrecht erst nach fünf Jahren Ehe geschenkt bekommen sollte. Wenn die Angleichung des Artikels 54 der Bundesverfassung an den Gleichberechtigungsartikel vorgenommen wird, plädieren wir dafür, dass Ausländer, die Schweizer Frauen heiraten, ebenso vorbehaltlos Schweizer werden wie heute Ausländerinnen Schweizerinnen werden, wenn sie einen Schweizer heiraten. Wir befürworten sicher nicht eine derartige Karenzfrist, wie sie in der Initiative Meier vorgeschlagen wird.

**Lüchinger:** Die uns beschäftigende Frage hat für das schweizerische Inland keine allzu grosse Bedeutung; sie hat auch keine politische Brisanz. Trotzdem bitte ich Sie, die Sache nicht leicht zu nehmen. Es geht hier um eine grosse Zahl von Einzelschicksalen von Schweizerinnen und von früheren Schweizerinnen, die im Ausland leben. Ich bitte Sie, im Interesse dieser Frauen und ihrer Kinder und Familien auf die Anträge der Kommission einzutreten und sie gutzuheissen, vor allem was die Initiative Alfred Weber betrifft. Ich sage Ihnen vorweg, dass die freisinnig-demokratische Fraktion allen Anträgen der Kommission zustimmt. Ich selbst möchte mich nur zu zwei Fragen äussern, zu diesen aber etwas gründlicher: zuerst zur verfassungsrechtlichen Frage und dann zur Frage, ob wir im Sinne der Kommission die anstehenden Bürgerrechtsfragen in zwei Schritten regeln wollen oder aber im Sinne des Antrages des Bundesrates in einer einzigen grossen Vorlage.

Zur Verfassungsfrage möchte ich einleitend sagen, dass ich für den Antrag von Madame Christinat einige Sympathie

habe. Ich verstehe sie natürlich; sie möchte rasch vorwärts gehen und ist der Meinung, dass das am einfachsten ist, wenn man auf den Verfassungsweg verzichtet und sofort den Gesetzgebungsweg beschreitet. Ich möchte Ihnen darlegen, warum das meines Erachtens nicht in Frage kommt. Es geht in dieser Frage nicht einfach nur um juristische Spitzfindigkeiten und um das Drehen und Wenden von Worten in der Verfassung. Es geht um den wichtigen verfassungsrechtlichen Grundsatz des demokratischen und föderalistischen Fundamentes unseres Staatswesens. Dem Bund dürfen neue verfassungsmässige Kompetenzen nur zugeteilt und bestehende Verfassungsregeln nur abgeändert werden mit der Zustimmung von Volk und Ständen. Es geht um die Einhaltung dieses demokratischen Grundsatzes.

Nun zur eigentlichen Rechtsfrage. Der Bund war bis zum Jahre 1928 nur befugt, Minimalvorschriften für die Einbürgerung von Ausländern aufzustellen. Im Rahmen dieser Minimalbedingungen entschieden die Kantone frei über die Einbürgerung. Im Jahre 1920 schlug der Bundesrat der Bundesversammlung vor, zur Verminderung der schon damals herrschenden Überfremdung unseres Landes in bestimmten Fällen eine Einbürgerung von Bundes wegen vorzusehen, also die Kompetenz der Kantone etwas einzuschränken zugunsten einer Bundeskompetenz. Das war schon damals sehr umstritten. Die ganze Revision dauerte sieben Jahre, und in diesen sieben Jahren wurde der Artikel 44 der Bundesverfassung revidiert. Er erhielt einen Absatz 2, in dem generell gesagt wurde, dass der Bund befugt ist, Bedingungen zu erlassen über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes. In einem Absatz 3 wurde ferner geregelt, unter welchen Bedingungen ein Schweizer Bürgerrecht von Bundes wegen erteilt werden muss. Es muss einem Kind eines ausländischen Vaters das Schweizer Bürgerrecht von Geburt an erteilt werden, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizer Bürgerin ist oder war, und wenn – das ist die zweite Bedingung – die Eltern zur Zeit der Geburt des Kindes ihren Wohnsitz in der Schweiz hatten.

Es war bis in die jüngsten Jahre allgemein anerkannt, dass der Bund gestützt auf den allgemeinen Absatz 2 von Artikel 44 der Bundesverfassung nur Minimalbedingungen für die Einbürgerung aufstellen kann, dass aber die Kantone auch unter diesem Absatz 2 frei sind, weitergehende Bedingungen zu statuieren, mit Ausnahme der Regelung von Absatz 3, wo von Bundes wegen unter den soeben genannten beiden Bedingungen ein Schweizer Bürgerrecht zuerkannt wird. Diese Auffassung, wonach der Bund gestützt auf Artikel 44 Absatz 2 der Bundesverfassung keine generelle Bürgerrechtsgesetzgebung betreiben kann, und die weitere Auffassung, dass an den Bedingungen von Artikel 44 Absatz 3 nur mit ausdrücklicher Zustimmung von Volk und Ständen etwas geändert werden darf, waren bis heute unbestritten. Immer wenn sich Bundesrat oder Bundesversammlung mit dieser Frage befassten, ist man der Meinung gewesen, dass eine Änderung nur gestützt auf eine formelle Verfassungsrevision möglich sei, also nur mit Zustimmung von Volk und Ständen. Auch die von Bundesrichter Kaufmann geleitete Expertenkommission stand auf diesem Boden, und auch der Kommentar Burkhard zur Bundesverfassung vertritt diese Meinung.

Heute werden wir nun allerdings etwas verunsichert durch eine Reihe von juristischen Experten – es war davon schon die Rede –, von Staatsrechtlern, die plötzlich eine andere Meinung vertreten. Es sind dies die Professoren Knapp und Morand von Genf, Fleiner von Fribourg, Müller von Bern und Grisel von Lausanne. Alle sind der Meinung, die angestrebte Lösung könne ohne Anhörung von Volk und Ständen auf dem Wege der blossen Gesetzgebung verwirklicht werden. Der Kranz dieser illustren Runde von Professoren blättert aber sofort ab, wenn man ihre Begründung ansieht. Was nämlich die einen zur Begründung ihrer Auffassung anführen, wird von den anderen abgelehnt, und was diese anderen als juristische Motive vortragen, wird von den ersten verworfen. Zudem ist die Frage von einzelnen der

Professoren doch sehr oberflächlich studiert worden. Die ganze rechtliche Argumentation ist nicht sehr erhebend für einen Juristen.

Nachdem ich schon Professoren kritisiert habe und nachdem es doch um unser oberstes Grundgesetz geht, möchte ich etwas in die Details eintreten: Mit Ausnahme von Prof. Müller (Bern) sind alle angehörten Experten der Meinung, dass Artikel 44 Absatz 2 dem Bund eine allgemeine, unbegrenzte Kompetenz zur Rechtssetzung auf dem Gebiete des Bürgerrechts einräume. Mit Ausnahme von Prof. Knapp hat sich jedoch keiner der diese Meinung vertretenden Staatsrechtler seriös mit dem Willen des historischen Verfassungsgesetzgebers befasst. Prof. Morand hat sich nur auf einen irrtümlichen Abschnitt der Botschaft gestützt und die klaren entgegenstehenden Meinungsäusserungen in der Bundesversammlung der zwanziger Jahre übergangen. Prof. Knapp bemüht sich zwar etwas gründlicher um den historischen Verfassungswillen, meint dann aber, dass man sich darüber hinwegsetzen könne, solange man im Rahmen des Textes bleibe und solange nicht grundlegende Konzepte des Staates geändert werden sollen. Prof. Knapp vertritt also offen und frank, was wir im Grundsatz entschieden ablehnen, nämlich eine zeitgemässe, neue Auslegung der Bundesverfassung, die Zulässigkeit einer Abänderung der Bundesverfassung ohne Zustimmung von Volk und Ständen.

Prof. Müller, und mit ihm auch Prof. Aubert in einem der Kommission nicht vorgelegenen Gutachten, lehnen demgegenüber eine allgemeine, unbeschränkte Bürgerrechtskompetenz des Bundes gestützt auf Artikel 44 Absatz 2 der Bundesverfassung ab. Sie tun es gestützt auf eine gründliche und überzeugende Analyse des wirklichen Willens des Verfassungsgesetzgebers der zwanziger Jahre. Wenn Prof. Müller trotzdem glaubt, heute ohne Anrufung des Verfassungsgesetzgebers anders legiferieren zu können, so darum, weil er sich dafür auf den Zivilrechtsartikel der Bundesverfassung, nämlich auf Artikel 64 der Verfassung abstützen will. Er möchte aus diesem Artikel eine generelle Kompetenz des Bundes zur Ordnung aller familienrechtlichen Bürgerrechtsverhältnisse ableiten. Das wiederum wird aber von andern Experten bezweifelt und abgelehnt, nämlich von den Prof. Knapp und Grisel, aber auch von Bundesrichter Kaufmann. Prof. Müller selbst hat noch im Jahre 1979 in einem dem Auslandschweizersekretariat der Neuen Helvetischen Gesellschaft erstatteten Gutachten Artikel 64 der Bundesverfassung als Grundlage für das Ziel, das wir verwirklichen wollen, abgelehnt. Er war damals ebenfalls der Meinung, es müsse die Verfassung geändert werden. Natürlich kann eine Professor seine Meinung ändern und klüger werden; aber Herr Prof. Müller hat der Kommission vorenthalten, warum das Argument, mit dem er in seinem Gutachten von 1979 arbeitete, nun plötzlich nicht mehr gelten soll. Prof. Müller hatte nämlich in seinem Gutachten argumentiert, nachdem der Verfassungsgesetzgeber den zur Diskussion stehenden Sachverhalt in Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung ausdrücklich und im Detail geregelt habe, könne nicht gestützt auf die generelle Norm von Artikel 64 der Bundesverfassung etwas anderes statuiert werden. Tatsächlich ist ja nicht einzusehen, warum sich die Bundesversammlung in den zwanziger Jahren während sieben Jahren so mühsam um diesen Verfassungsartikel 44 Absatz 3 bemüht hätte, wenn schon damals eine generelle Bürgerrechtskompetenz des Bundes in Artikel 64 fixfertig vorhanden gewesen wäre, wie dies Prof. Müller heute vertritt.

Aus all diesen Gründen sind wir in der Kommission zum Schluss gekommen, dass wir auf die Meinung der zitierten Staatsrechtler nicht abstellen können.

Und nun zum Antrag des Bundesrates, der das Anliegen gesamthaft regeln möchte. Da möchte ich doch in Erinnerung rufen, dass Verhandlungen der eidgenössischen Räte über die Verfassungsänderung der zwanziger Jahre sieben Jahre gedauert haben. Eigentlich gingen die ersten Anstösse dazu sogar auf das Jahr 1908 zurück. In Wirklichkeit hat es daher 20 Jahre gedauert. Und ich möchte doch



daran erinnern, dass auch Herr Bundespräsident Furgler schon seit zehn Jahren an der grossen Bürgerrechtsvorlage arbeitet, die in diesem Jahre in eine zweite Vernehmlassung gegangen ist. Die Kommission befürchtet einfach, dass die grosse Vorlage wiederum während Jahren diskutiert wird und schliesslich in einer Volksabstimmung Schiffbruch erleiden könnte. Wir möchten unsere Schweizerinnen im Ausland, die auf diese bürgerrechtliche Besserstellung nun schon seit vielen Jahren warten, nicht noch weitere zehn Jahre warten lassen. Das ist der Grund, warum auch die freisinnig-demokratische Fraktion Ihnen beantragt, die Bürgerrechts-Revision in zwei Schritten zu vollziehen.

Noch ganz kurz eine Äusserung zum Antrag der sozialdemokratischen Fraktion. Man kann sich tatsächlich fragen, ob es zulässig ist, dass eine Kommission eine parlamentarische Initiative auf längere Zeit sistiert. Meines Erachtens haben wir in der Kommission nicht einfach Madame Christinat mit ihrer Meinung unterdrücken wollen. Ich persönlich habe der Sisterungsentscheid der Kommission eher als eine Art Verbeugung vor Madame Christinat verstanden, die sich in dieser Sache persönlich sehr engagiert hat. Aber mit dem Antrag der sozialdemokratischen Fraktion haben wir ja jetzt die Möglichkeit, zu diskutieren und klar zu entscheiden. Wenn Sie für eine Verfassungsänderung sind, müssen Sie dem Antrag der Kommission zustimmen, wenn Sie für eine blosse Gesetzesänderung sind, dem Antrag der sozialdemokratischen Fraktion.

**M. Jeanneret:** Le groupe libéral apportera son appui aux thèses et aux conclusions présentées par la commission, sous réserve éventuellement d'un point de procédure.

Nous sommes particulièrement heureux que l'idée fondamentale à l'origine de cette initiative provienne des milieux de la commission des Suisses de l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique, soit d'un organe de qualité dont en l'espèce nous approuvons sans équivoque la philosophie. Si l'on peut parfois diverger d'avis quant aux modalités d'application du principe général de l'égalité des droits et des devoirs entre hommes et femmes, il convient de dire ici que la pénalisation dont est encore victime la mère d'origine suisse par filiation, nous paraît devoir être supprimée et ce, rapidement. Nous sommes de ceux qui, dans ce domaine, ont toujours estimé choquante la législation qui, en ce qui concerne la transmission du droit de cité aux enfants, permet de distinguer diverses catégories de femmes selon l'origine et le domicile. Nous n'en dirons pas plus sur le fond.

Nous souscrivons également aux suggestions de la commission quant aux questions juridiques. Nous souscrivons ainsi à la proposition de la commission tendant à prévoir une révision de la constitution, mais nous sommes étonnés qu'elle n'ait pas été unanime sur ce point. Dans des secteurs aussi vitaux et qui touchent à des principes fondamentaux, dont les cantons et le peuple suisse sont finalement les seuls juges, nous ne saurions transiger, même si la cause défendue est excellente. On peut être plus politique que juridique, on doit même l'être souvent lorsqu'on est au niveau de l'ordonnance, voire de la loi; mais on ne peut se permettre de jouer avec la charte fondamentale du pays, surtout dans l'esprit de nos institutions helvétiques de démocratie directe. Cela nous fait penser à ces experts juridiques qui, il y a quelques années, prétendaient que l'on pourrait introduire le service civil sans modification de la constitution!

Dans le domaine qui nous intéresse aujourd'hui, il nous paraît critiquable que l'idée puisse simplement en être évoquée et au surplus ce serait, comme l'ont dit d'excellents orateurs tout à l'heure, une atteinte peu admissible au fédéralisme.

Nous suivons également la commission au sujet des initiatives Meier, Pagani et Christinat et nous nous opposerons à la proposition du groupe socialiste, puisque nous sommes favorables à une révision constitutionnelle et pour d'autres raisons encore qui ont été dites; nous ne voulons pas vous faire perdre du temps en les réitérant.

Il reste à examiner le délicat problème de la procédure de révision constitutionnelle. Le groupe libéral a attentivement délibéré sur ce point dès l'instant où la commission du Conseil national – on vient encore de nous le confirmer – et le Conseil fédéral divergent d'avis en l'espèce. L'importance de la question débattue, l'urgence que chacun reconnait de corriger le plus rapidement possible cette injustice, tout cela doit-il l'emporter ou non sur l'idée de cohérence tendant à traiter conjointement les révisions touchant les articles 44 et 54 de la charte fondamentale?

Avec la commission, nous comprenons que l'on souhaite traiter ce point pour lui-même, d'autant plus que la thèse Weber, déjà reprise en termes plus généraux par la commission, se distingue par certains aspects des autres préoccupations du Département fédéral de justice et police. D'autre part, nous craignons ici les lenteurs, sachant que les cantons – et on l'a rappelé – viennent seulement de répondre à la consultation fédérale. A l'opposé, nous comprenons, Monsieur le conseiller fédéral, que le général doit l'emporter sur le particulier et la réponse globale sur la solution ponctuelle. On pourrait au surplus résoudre l'important problème du jeune étranger né et élevé en Suisse. Notre groupe hésite sur ce point. Il attend d'être éventuellement rassuré en la matière par le Conseil fédéral. Si vous ne deviez pas nous donner des garanties expresses de rapidité, alors nous suivrions la commission.

**Mme Christinat:** Qu'il est long et plein d'embûches le chemin qui permettra enfin aux mères suisses de l'étranger de transmettre la nationalité suisse à leurs enfants! En effet, le rapport de la commission d'experts chargée par le Département fédéral de justice et police de se prononcer sur une révision de la loi sur la nationalité date de 1972. Depuis, tout a somnolé pendant neuf longues années et rien n'a été entrepris dans ce domaine. Il a fallu que ma motion soit acceptée – en 1978 – par les Chambres, pour remettre la question à l'ordre du jour. Désireuse de donner une forme plus contraignante à ma demande, je suis revenue à la charge avec une initiative parlementaire. Un peu plus tard, notre ancien collègue M. Weber-Altdorf, en sa qualité de président de l'Association des Suisses de l'étranger, déposa à son tour, peut-être un peu tardivement à mon avis, son initiative sur le même objet. Toutefois, nos deux initiatives diffèrent sur un point essentiel, celui de la voie à suivre. Sans retenir la formulation de M. Weber, la majorité de la commission en a cependant retenu le principe, c'est-à-dire une modification de la constitution, tandis que je propose une modification de la loi, modification bien plus simple et rapide qui pourrait entrer immédiatement en vigueur, après le délai référendaire évidemment.

Une fois terminés les travaux de la commission, il a fallu encore attendre une année le rapport du Conseil fédéral. Ce rapport dont la presse a eu connaissance avant nous – et c'est tant mieux pour elle – propose d'attendre un nouveau message du Conseil fédéral qui contiendrait d'autres modifications constitutionnelles se rapportant aux questions de naturalisation. Ainsi donc, après tant d'années d'attente, l'on voudrait encore en rajouter d'autres! Puis brusquement, au cours de l'été, le Conseil fédéral s'emballe et met sur pied un projet qu'il a soumis au pas de charge à la procédure de consultation des cantons qui n'eurent que quelques semaines pour répondre. C'est ainsi, par exemple, que le canton que je représente, qui n'avait pas daigné me répondre lorsque, moi aussi, j'avais questionné les divers gouvernements cantonaux à ce sujet, s'est dépêché de répondre en trois lignes qu'il était parfaitement d'accord avec la proposition du Conseil fédéral. Certes, il n'est pas surprenant que M. Fontanet soit du même avis que M. Furgler, mais je suis sûr que jamais le Parlement cantonal genevois – qui représente le peuple – n'accepterait une réglementation aussi rétrograde que celle qui consiste à exiger de l'étrangère qui épouse un Suisse qu'elle réside cinq ans sur notre territoire et soit mariée depuis trois ans avant d'acquiescer la nationalité suisse.

L'ensemble de ces propositions ne fait que charger la



bateau, car le Conseil fédéral englobe pêle-mêle les mères suisses de l'étranger, les étrangères qui épousent un Suisse et les apatrides. Sans vouloir contester les droits des unes et des autres, les mères suisses de l'étranger, profondément attachées à leur pays, n'en sont pas moins choquées d'être mises dans le même paquet. A dire vrai, j'ai la désagréable impression que des gnomes et des forces occultes – ce sont peut-être les forces de l'inertie – tentent par tous les moyens de retarder la suppression d'une injustice flagrante vis-à-vis des mères suisses de l'étranger, qui désirent transmettre la nationalité suisse à leurs enfants. J'insiste tout particulièrement sur cette notion de transmission, qui n'a rien à voir avec la naturalisation.

Le 14 juin dernier, le peuple suisse a reconnu le droit à l'égalité entre hommes et femmes. Il serait bon et logique que nos autorités, législatives et exécutives, en tirent immédiatement les conséquences. En utilisant la voie souple et rapide que je préconise, il serait possible de supprimer très rapidement l'injustice dont sont victimes les Suissesses de l'étranger. Il suffirait en effet de modifier l'article 5 de la loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. Les arguments des opposants ne sont que d'ordre juridique. La preuve nous l'avons eue tout à l'heure, M. Lüscher, lors de votre exposé qui était presque un cours de droit *ex cathedra*. Les experts qui sont venus devant la commission ont balayé toutes ces objections et ces experts – excusez du peu – s'appellent Grisel, Knapp et Kaufmann. Ce dernier a bien émis quelques réserves mais n'a pas contesté la possibilité d'une révision de la loi. Toutes ces palabres me paraissent superflues et déplacées, surtout après la votation du 14 juin. Le canton du Jura, et je tiens à lui rendre hommage, estime que depuis la votation du 14 juin, le même traitement doit être appliqué aux enfants de père ou de mère suisse sans attendre que la législation soit modifiée. On est ressortissant d'une commune ou d'un canton, estime-t-il, et de ce fait automatiquement Suisse.

Cette attitude positive contraste agréablement avec l'entêtement de certains. C'est pourquoi je regrette que la majorité de la commission n'ait pas voulu retenir ma proposition et qu'elle ait préféré une révision constitutionnelle. Si l'on voulait tout retarder, l'on ne s'y prendrait pas autrement. Si au moins mon initiative avait pu arriver devant ce conseil sous la forme d'une proposition de minorité! Or, par un subtil jeu de procédure, cette possibilité a été écartée. Mon initiative a été gelée et attend au fond d'un tiroir. Je suis donc heureuse que M. Leuenberger vous ait soumis une proposition que je vous invite de façon pressante à accepter.

L'étude et la prise en considération de mon initiative se justifient encore davantage aujourd'hui qu'hier face à la position du Conseil fédéral. En effet, nous avons le choix entre trois possibilités: modifier partiellement la constitution, comme le demande la majorité de la commission; attendre une révision plus complète de la constitution, comme le propose le Conseil fédéral; ou modifier tout simplement la loi, ce qui est sans aucun doute la solution la plus facile et surtout la plus rapide.

J'arrive au terme de mon intervention et je vous remercie de m'écouter encore pendant quelques secondes. J'en appelle à votre sens de la justice et de l'équité pour que vous ne suiviez ni l'avis de la majorité de la commission ni celui du Conseil fédéral. Après le résultat de la votation historique du 14 juin qui a permis d'inscrire dans la constitution le principe de l'égalité entre hommes et femmes, je vous demande d'en tirer les conséquences logiques en acceptant la proposition Leuenberger de renvoi à la commission avec mission d'étudier et d'actualiser mon initiative afin de supprimer – le plus tôt sera le mieux – cette injustice à l'égard des mères suisses de l'étranger.

**Mme Bacciarini:** J'interviens à titre personnel sur les initiatives parlementaires Weber et Christinat concernant la nationalité des enfants de mère suisse. Tout le monde semble être d'accord pour affirmer que le but poursuivi par les

initiatives Weber et Christinat est juste. Le problème est de savoir quel chemin il faut suivre pour l'atteindre: la révision législative ou la révision constitutionnelle. Même les experts consultés ont déclaré que la révision législative était possible. Je souscris à cette procédure puisque je suis convaincue qu'elle rendrait plus rapidement justice aux mères suisses à l'étranger.

Pour ma part, aux arguments surtout juridiques apportés ici, je me permets d'ajouter un argument concret et, si vous voulez, pragmatique qui est en faveur d'une solution rapide. Le problème réel des enfants de mère suisse existe. Tout le monde le reconnaît. Je crois que tous mes collègues connaissent personnellement des femmes suisses mariées à des étrangers et qui subissent l'injustice de mettre au monde, d'élever, d'éduquer des enfants auxquels elles inspirent l'amour pour la Suisse mais qui ne possèdent pas la nationalité suisse. Personnellement, j'ai reçu, ainsi que le président de la commission, de nombreuses lettres. Ces mères suisses parlent de l'attachement qu'elles ont pour leur patrie et elles se plaignent de l'injustice et de la discrimination dont elles sont l'objet. Pour ces raisons de justice et d'urgence, j'appuie la proposition de renvoi à la commission avec mandat de rapporter au plus vite sur l'initiative Weber, en même temps que sur l'initiative Christinat.

**M. Duboule:** Une fois n'est pas coutume. Je suis aux côtés de ma chère collègue Amélie Christinat. Les travaux de cette commission durent depuis deux ans et je dois dire que j'éprouve maintenant une certaine gêne à l'idée que cette affaire va traîner probablement encore très longtemps.

Au début de nos travaux, lorsque nous avons pris connaissance des textes qui nous étaient proposés, nous pouvions effectivement nous poser la question de savoir s'il ne faudrait pas procéder à une modification constitutionnelle. Cela a été ma première réaction. Puis après je me suis rendu compte que, en raison des besoins impérieux qui existaient dans ce domaine, il fallait trouver une solution rapide à cette situation injuste; j'ai examiné la possibilité de la seule révision de la loi et je me suis rendu à l'argumentation de Mme Christinat.

Nous avons fait appel à des experts. Il y avait d'abord les experts du département bien entendu et ensuite, à la demande notamment des représentants de la Nouvelle Société Helvétique, nous avons fait appel à d'autres experts et, chose étonnante, ces messieurs les professeurs étaient d'accord entre eux, du moins les experts officiels par rapport aux experts officiels. J'ai trouvé cela assez impressionnant. D'habitude, on a des confrontations, chacun défend son idée. Mais dans un domaine peut-être aussi délicat que le droit pur, je crois que la situation n'est pas si dramatique que cela. Car si l'on venait nous apporter la démonstration que de toute façon il fallait procéder à une modification constitutionnelle, eh bien! on s'inclinerait. On l'a fait dans de nombreux autres cas et ce ne serait pas terrible. Mais vous avez tout de même un certain nombre de professeurs qui vous disent qu'il n'est absolument pas indispensable de procéder à une modification de la constitution. Je ne vois pas pourquoi dans une affaire de ce genre, on ne pourrait pas passer, alors que le texte constitutionnel existe, d'une interprétation restrictive – qui est le cas actuel – à une interprétation plus large – qui serait le cas de l'avenir. Je vous signale que nous pourrions parfaitement adopter les deux procédures, Monsieur le conseiller fédéral. Je vais vous dire quelque chose qui va peut-être vous étonner, mais je vous le dis quand même. On pourrait parfaitement procéder rapidement à cette modification légale. Cela n'empêche pas les services de votre département de réexaminer, d'ici une année ou deux, tous les textes constitutionnels qui traitent du droit de cité et tout sera alors conforme à l'idée que se font certains experts de la question. Je ne vois vraiment pas qui va déposer un recours pour protester contre l'acquisition de la nationalité suisse dans de tels cas.

Je terminerai là pour me plier à la volonté du président – le débat a en effet assez duré – en déclarant que j'appuierai

les propositions de notre collègue Mme Christinat. Quant au litige qui oppose la commission et le Département de justice et police, je me range bien entendu à l'avis de la commission.

**Mme Aubry:** Parmi les inégalités citées lors de la propagande faite en vue de la votation du 13 juin sur l'égalité des droits entre hommes et femmes, l'impossibilité pour la mère suisse de transmettre sa nationalité à ses enfants en est une flagrante. On l'a relevée très souvent, suscitant un espoir chez nos compatriotes de l'étranger.

Combien de Suissesses qui ont donné naissance à un premier enfant en Suisse, et qui suivent ensuite leur mari étranger dans son pays, se retrouvent avec des enfants de deux nationalités différentes, cela simplement parce qu'elles n'ont pas pu retourner dans leur pays pour les accouchements suivants? Cela frise le ridicule. Je vous citerai le témoignage, choisi parmi tous ceux qui me sont parvenus, d'une Suissesse habitant Naples. Il est plus touchant que toutes les grandes théories. Ses trois premiers enfants sont nés en Suisse, dans le canton de Fribourg, d'un père étranger. Ils sont donc Suisses, la mère ayant tenu à leur donner sa nationalité. La famille a déménagé près de Naples pour des raisons tenant au travail du père et trois autres enfants sont encore venus au monde. Eh bien, parce que la mère n'a pas pu donner naissance aux trois derniers en Suisse, ceux-ci sont Italiens.

Cette mère, excellente Suissesse, est désolée d'une pareille situation, et on la comprend. Or, à l'encontre du législateur, nous pensons qu'il est possible de remédier aisément à cette situation absurde sans en appeler à une modification importante de la constitution fédérale, qui prendra beaucoup de temps et dont on n'est pas assuré qu'elle soit acceptée, mais simplement en adoptant l'initiative Weber, qui, par la modification d'un article de loi, atteindra plus rapidement son but. Car c'est de temps qu'il s'agit, et Mme Blunschy l'a relevé avant moi, comme d'ailleurs notre collègue Lühinger, temps précieux pour toutes celles à qui on a donné un espoir le 14 juin dernier et qui attendent impatiemment de pouvoir, elles aussi, transmettre leur nationalité à leurs enfants, comme peut le faire tout citoyen suisse.

En réalité, c'est la mère qui éduque et forme son enfant dès le jeune âge. Or, une mère suisse est aussi apte que le père à transmettre à ses enfants non seulement l'amour de son pays mais encore ses connaissances et ses traditions. Le moment est venu de traiter cette Suissesse-là, même si elle habite l'étranger, en citoyenne responsable. Nous avons, me semble-t-il, assez palabré dans ce Parlement au sujet de l'égalité entre hommes et femmes pour qu'enfin quelque chose se réalise et, même si l'initiative de ma collègue Christinat est très sympathique, je vous demande d'appuyer la proposition de la majorité de la commission, dans la mesure où elle s'oppose à celle du Conseil fédéral. Ce serait déjà un premier pas.

**Weber-Arbon:** Es gibt verschiedene Methoden, eine parlamentarische Initiative zu erledigen, wenn man sie nicht akzeptieren will. Da ist einmal das Staatsbegräbnis, das in unserem Gremium nicht so feierlich ist, wie es der Ausdruck erwarten liesse. Aber dem Initianten wird doch eine Ratsdebatte gewidmet, und am Ende ein Entscheid des Plenums, vielleicht dann negativ, dass der Initiative keine Folge gegeben wird. Diese Chance der Behandlung hat unser Herr Kollega Meier-Zürich.

Demgegenüber steht zweitens die stille Beerdigung, im engsten Familienkreis, hier also im Schosse der Kommission. Man legt dem Initianten nahe, seinen Vorstoss zurückzuziehen. Damit ist der Fall ebenfalls erledigt. Ich stelle fest, das bis jetzt in unserer parlamentarischen Praxis diese Methode eher selten war, weil natürlich die Prämisse meistens fehlt, nämlich das Einverständnis des Initianten selber.

Die dritte Variante, zu der wir jetzt im Begriffe sind, einen

bezeichnen. Man sagt zu einer Initiative weder ja noch nein, man will sie also weder poussieren noch liquidieren, aber sistieren. Sie soll in den politischen Kühlschrank gelegt werden, vielleicht sogar in die Tiefkühltruhe! Das ist wohl eher das Schicksal, das man jetzt der Initiative von Frau Kollegin Christinat angedeihen lassen will. Das passiert, weil die Kommission hier beschlossen hat, die weitere Behandlung der Initiative bis zum Entscheid von Volk und Ständen über eine durchzuführende Verfassungsrevision zu sistieren. Ich trete jetzt auf diese juristische Kontroverse nicht mehr ein.

Was mit dem Rückweisungsantrag unserer Fraktion erwirkt werden soll, ist nichts anderes, als dass unser Ratsplenum über ein derartiges Hubernisierungsschicksal entscheiden soll und nicht bloss eine Kommission. Wenn Sie diese Praxis des Kommissionsentscheides nicht ablehnen, besteht eine grosse Gefahr für unseren Parlamentsbetrieb, indem wir den Kommissionen Kompetenz über Entscheide von politischer Tragweite geben, die sie im Grunde gar nicht haben sollen. Das geht zu weit. Ich bitte Sie, aus diesen grundsätzlichen Überlegungen dem Rückweisungsantrag Leuenberger zuzustimmen.

**Akeret:** Gestatten Sie mir auch einige Worte zu dieser Kontroverse. Ursprünglich war ich ebenfalls der Auffassung des Bundesrates, es seien die Bürgerrechtsfragen im Rahmen eines Gesamtpaketes zu lösen – ich gehörte zur Minderheit der Kommission –, dies im Interesse einer rationellen Abwicklung des parlamentarischen Betriebes und einer Straffung der direkten Demokratie. Verschiedene Vorcommissses der letzten Zeit haben mich jedoch dazu bewogen, meine Hefte zu revidieren: einmal die Opposition gegen eine Revision der Bürgerrechtsgesetzgebung durch die Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiber; dann auch die immer noch vorhandenen starken Ressentiments in der Ausländerfrage allgemein, die gegenüber einem Gesamtpaket doch gewisse Reserven als tunlich erscheinen lassen. Überdies hat auch die Kommission für Ausländerfragen sich in dieser Beziehung sehr kritisch geäussert. Wir haben also bei einem Gesamtpaket mit einer Kumulation von Widerständen zu rechnen; einmal wurzeln Sie in der Ausländerfrage, dann auch in den staatsrechtlichen Bedenken der Kantone und Gemeinden. Ich bin der Meinung, dass wir an dieser Situation nicht vorbeisehen dürfen und in dieser Frage Schritt um Schritt vorgehen müssen. Es handelt sich auch um verschiedene Problemkreise, hier um die Lösung eines Stücks Ausländerproblem, dort, beim Bürgerrecht der Kinder, um eine familienrechtliche Frage. Es scheint mir, dass hier die Einheit der Materie ohnehin nicht gegeben sei.

In unserer Fraktion ist eindringlich auf die Lage der Auslandschweizerinnen und ihrer Kinder hingewiesen worden. Die Lösung dieser Frage sollte nicht mehr länger hinausgeschoben werden. Andererseits sind wir überzeugt, dass eine Verfassungsrevision notwendig ist, damit wir eine saubere Rechtsgrundlage erhalten, die sich nicht nur auf professorale Interpretationskünste stützen muss. Ich bitte Sie daher, dem Kommissionsantrag zuzustimmen.

**Meier Fritz:** Gemäss Artikel 3 des Bundesbeschlusses über den Erwerb und den Verlust des Schweizer Bürgerrechts erwirbt eine ausländische Frau durch die Eheschliessung mit einem Schweizer das Schweizer Bürgerrecht. Mit meiner parlamentarischen Initiative verlange ich, dass aufgrund der heutigen Situation eine Frist von fünf Jahren für den automatischen Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Heirat angesetzt wird.

Die Kommission lehnt meine Initiative aus formellen Gründen ab. Einige Juristinnen und Juristen der Kommission haben meinen Vorstoss als unmöglich erklärt und sogar mit Sistierung gedroht. Kein einziges Mitglied der Kommission hatte jedoch die aus der heutigen Praxis sich ergebende Diskriminierung jener Ausländer realisiert, die nach langjährigem Aufenthalt in der Schweiz ihre Tauglichkeit für das Schweizer Bürgerrecht in menschenwürdigen Umständen bewei-

sen müssen, während anderseits bei Heirat das ganze Prozedere nicht mehr notwendig ist.

Selbstverständlich wird durch meine Initiative auch Artikel 54 Absatz 4 der Bundesverfassung tangiert. Nun habe ich der Stellungnahme des Bundesrates zu 79.232 entnommen, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement erwägt, diesen Artikel, nach dem die Frau durch Heirat das Bürgerrecht des Mannes erwirbt, aufzuheben. Da die Kommission Ihnen einstimmig meine Initiative (aus den erwähnten Gründen) zur Ablehnung empfiehlt, werde ich auf mein Anliegen bei der Beratung der auf Ende 1981 in Aussicht gestellten bundesrätlichen Vorlage zurückkommen und ausführlich begründen.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr*

*La séance est levée à 19 h 30*

**Parlamentarische Initiative. Bundesverfassung Schweizer Bürgerrecht (Weber-Altdorf)**

**Initiative parlementaire. Constitution fédérale. Nationalité suisse (Weber-Altdorf)**

In Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

Dans Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

In Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

Jahr 1981

Année

Anno

Band III

Volume

Volume

Session Herbstsession

Session Session d'automne

Sessione Sessione autunnale

Rat Nationalrat

Conseil Conseil national

Consiglio Consiglio nazionale

Sitzung 01

Séance

Seduta

Geschäftsnummer 79.223

Numéro d'objet

Numero dell'oggetto

Datum 21.09.1981 - 15:30

Date

Data

Seite 967-981

Page

Pagina

Ref. No 20 009 776