

Zweite Sitzung – Deuxième séance**Dienstag, 22. September 1981, Vormittag****Mardi 22 septembre 1981, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Butty

79.223, 79.226, 81.221

**Parlamentarische Initiativen
Schweizer Bürgerrecht
Initiatives parlementaires
Nationalité suisse***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 967 hiervoor – Voir page 967 ci-devant

M. Zbinden, rapporteur: Les débats d'hier soir ont fait ressortir l'assentiment général à une solution équitable en faveur du transfert de la nationalité suisse à l'enfant par la mère suisse, mariée à un étranger et vivant à l'étranger.

La proposition du groupe socialiste de renvoyer à la commission l'initiative de cette dernière, avec mandat de rapporter en même temps sur l'initiative Christinat et de formuler des propositions concrètes en vue d'une révision de la loi, remet une nouvelle fois en cause la décision tendant à réviser au préalable la constitution. Ce renvoi risque de retarder une nouvelle fois une décision attendue depuis longtemps, car le texte proposé par Mme Christinat devra être revu, puisque la révision de la loi soulève une nouvelle série de problèmes. Si nous devons finalement et néanmoins admettre une révision constitutionnelle préalable, nous aurions tout simplement perdu une année supplémentaire. La commission, elle, ne retarde rien, elle cherche des solutions. Au contraire, ce sont les éternelles critiques avancées contre la révision de la constitution qui ont provoqué, jusqu'à maintenant, des retards. On reproche à la commission de ne pas permettre au plénum la discussion sur l'article formulé dans l'initiative Christinat. Mais soyons logiques! Une fois la décision prise, en commission, en faveur de la révision constitutionnelle préalable, nous ne pouvions pas discuter d'un article prévoyant d'emblée une révision de la loi. L'un exclut nécessairement l'autre.

Je ne reviens pas sur les arguments qui ont amené une large majorité de la commission à exiger une révision de la constitution. Je rappelle tout simplement que ces arguments sont d'ordre juridique et politique.

Un nouvel argument, par contre, a été invoqué, celui de l'article 4, 2^e alinéa, de la constitution, qui a été voté le 14 juin de cette année et qui institue l'égalité entre hommes et femmes. Mais je rappelle que l'article 44, 3^e alinéa, de la constitution, tel qu'il a été interprété jusqu'à maintenant, est resté en vigueur. Et cette disposition doit être considérée, à notre avis, comme *lex specialis* par rapport à la *lex generalis* de l'article 4 de la constitution.

Nous réaliserons cette égalité entre hommes et femmes, mais nous devons le faire dans la constitutionnalité et non pas par de nouvelles interprétations contraires au droit coutumier et à la pratique solidement établie jusqu'à ce jour. Si vous voulez réaliser cette amélioration pour les femmes suisses à l'étranger, il faut enfin voter cet article constitutionnel proposé par la commission.

Quant à la procédure de vote, je vous propose de faire comme suit: opposer la proposition de renvoi du groupe socialiste à la proposition de la commission de donner suite

à son initiative et de classer l'initiative Weber. Ensuite, opposer la proposition qui aura eu gain de cause à celle du Conseil fédéral de suspendre l'examen de l'initiative de la commission. Si la proposition de la commission tendant à donner suite à sa propre initiative parlementaire est admise, c'est seulement alors que l'article constitutionnel proposé par la commission pourra être débattu. Ensuite, vous tranchez sur l'initiative Pagani séparément et, finalement, sur celle de M. Fritz Meier. C'est par cette procédure-là que je vous propose de mener à bien le débat sur un article constitutionnel qui est attendu depuis longtemps.

Müller-Aargau, Berichterstatter: Es hat keinen Sinn, dass ich wiederhole, was die Fraktionssprecher zum Teil schon gesagt und als unsere Antwort eigentlich vorweggenommen haben; vor allem Herr Lühinger und Frau Blunschy haben das getan. Dennoch erlaube ich mir noch zwei Bemerkungen zur ganzen Angelegenheit.

Zum ersten über die Kommissionsarbeit: Herr Weber-Arbon hat die Arbeit der Kommission kritisiert – fast in dem Sinne, als wenn in dieser Kommission nicht seriöse Arbeit geleistet worden wäre. Ich muss dem entgegenhalten, dass die Kommission saubere Arbeit geleistet hat und dass der Artikel, der heute vorliegt, das Ergebnis eines Ringens war. Die Kommission hat an der Initiative Christinat keineswegs Meuchelmord begangen, sondern die parlamentarische Initiative Christinat liegt griffbereit ganz zuvorderst auf dem Gestell. Nachdem die Kommission sich entschlossen hat, dass eine Verfassungsrevision notwendig ist, kann man logischer- und konsequenterweise nur die parlamentarische Initiative Christinat auf das Gestell legen, damit sofort nach der Verfassungsrevision die Gesetzesrevision in Angriff genommen werden kann. So ist es also mit dieser Kommissionsarbeit. Die sozialdemokratische Fraktion hat die Möglichkeit benutzt, durch Rückweisung an die Kommission diese zu beauftragen, direkt die Gesetzesrevision in Angriff zu nehmen. Dass wir damit aber eine weitere Verzögerung erleben werden, ist wahrscheinlich.

Eine zweite Bemerkung zur Frage Gesetzesrevision oder Verfassungsrevision: Gelegentlich möchte man Jurist sein. Gestern und heute war ich froh, nicht Jurist zu sein, denn die Feststellung Frau Mascarins, dass hier ein Glaubenskrieg ausgefochten werde zwischen den Experten, und auch was Herr Lühinger dargestellt hat, nämlich das Wechselbad der Meinungen der Experten, spricht nicht unbedingt für die Juristen oder für die Juristerei. Jedenfalls glaube ich, dass wir alleine von diesem Erlebnis her zur Meinung kommen, auf jeden Fall eine Verfassungsrevision machen zu müssen. Das Volk verzweifelt fast an den Verordnungen. Es zweifelt oft an den Gesetzen. Was es noch am ehesten glaubt, ist, dass das Parlament sich an die Verfassung hält und dass der Parlamentarier auf diese Verfassung verpflichtet ist. Aus diesem Grunde meine ich, dass, wenn man in der Art und Weise argumentiert, wie Herr Leuenberger oder sogar Herr Duboule es getan haben, man damit nur Staatsverdrossenheit ernten kann. Denn, Herr Leuenberger, fragen Sie den Mann auf der Strasse, was in jenem Augenblick zu tun sei, wo der gleiche, eine restriktive Massnahme bedeutende Wortlaut in der Verfassung und im Gesetz steht. Der Mann auf der Strasse wird Ihnen sagen: Sie dürfen das Gesetz nicht ändern, wenn die Verfassung nicht geändert ist. Kurz und einfach!

Was Herr Duboule hier vorgeschlagen hat, schlägt dem Fass fast den Boden aus, nämlich: Machen wir doch zuerst eine Gesetzesrevision, und anschliessend können wir ja die Verfassung auch noch ändern. Auf diese Art und Weise geht es nicht. So kann ich jedenfalls nicht politisieren.

Bundespräsident Furgler: Die Grundlage des Schweizer Bürgerrechts ist nach Artikel 43 Absatz 1 unserer Verfassung das Kantonsbürgerrecht, steht doch dort ganz lapidar: «Jeder Kantonsbürger ist Schweizer Bürger.» Gemäss unserem Staatsaufbau haben wir das Glück, einer Gemeinde, einem Kanton und der Eidgenossenschaft zuge-

gehören. Aus dem Verfassungsgrundsatz ergibt sich, dass das Bürgerrecht in ganz besonderer Weise von den Kantonen mitgetragen wird. Für das Eingreifen des Bundes in diesen Zuständigkeitsbereich bedarf es einer verfassungsmässigen Grundlage. Das klingt bei allen Voten mit, die wir hier über die Notwendigkeit von Verfassung oder Gesetz als Grundlage gehört haben, und muss von uns auch berücksichtigt werden.

Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der bürgerrechtlichen Wirkungen bei familienrechtlichen Vorgängen wird aus Artikel 64 Absatz 2 der Verfassung abgeleitet, wie wir im Zusammenhang mit der Revision des Familienrechtes mehrfach betont haben. Grundidee: dem Bund muss zugestanden werden, Gewohnheitsrecht, kantonales Recht in seine eigene Familienrechtsordnung hineinzunehmen, ergänzt durch die Basis in Artikel 64 Absatz 2, die ihm die Zivilrechtskompetenz zuerkennt. Der Erwerb durch Abstammung – vom Vater beim ehelichen, von der Mutter beim unehelichen Kind – machte dabei keine Schwierigkeit. Der Erwerb durch Heirat musste in der Verfassung – ich verweise Sie auf Artikel 54 Absatz 4 – einheitlich geregelt werden; ebenso die Möglichkeit des Erwerbs der Bürgerrechte für eheliche Kinder eines Ausländers und einer Schweizerin. Hier liegt nun eine ganz besonders heikle und unbefriedigende Situation vor, so dass das Parlament vom Bundesrat zu Recht eine Änderung verlangt.

Die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung über den Verlust des Schweizer Bürgerrechts und die Wiedereinbürgerung ist in Artikel 44 Absatz 2 und Absatz 4 unserer Verfassung ausdrücklich verankert. Bei der Einbürgerung schliesslich hat der Bund die Möglichkeit, Mindestvoraussetzungen aufzustellen. Abgesehen von diesem groben Rahmen ist die Einbürgerung – und das vergessen manche – ausschliesslich Sache der Kantone und der Gemeinden. Es braucht also auch hier das Zusammenspiel aller drei, um jemanden verbindlich, von uns allen gewollt, ins Schweizer Bürgerrecht aufzunehmen. Soweit der Ist-Zustand.

Wohin geht die «Reise Soll-Zustand»? Die laufenden Bestrebungen im Bürgerrecht gehen dahin, den Erwerb und den Verlust des Schweizer Bürgerrechts durch Heirat und durch Abstammung neu zu regeln sowie die Einbürgerung besonders assimiliierter Ausländergruppen gesamtschweizerisch zu erleichtern. Zur Erreichung dieser Ziele ist einerseits im Artikel 44 der Verfassung eindeutig festzulegen, dass Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch familienrechtliche Vorgänge in die Zuständigkeit des Bundes fallen – das wird nicht mehr bestritten. Andererseits muss Artikel 54 Absatz 4 der Verfassung, der den zwingenden Erwerb der Bürgerrechte durch Heirat vorsieht – aber nur zugunsten des Schweizer, nicht zugunsten der Schweizerin –, aufgehoben oder in anderer Weise geändert werden. Damit erst wird die Voraussetzung geschaffen, dass im Bürgerrechtsgesetz der Schweizer und die Schweizerin bei der Ehe mit einem ausländischen Partner bürgerrechtlich sowohl in bezug auf diese Partnerschaft als auch in bezug auf die Kinder gleichgestellt werden können.

Ich bitte Sie, bei Ihrem Entscheid diese Frage doch mitzubedenken. Die bisherige Zuständigkeit des Bundes für den Verlust des Schweizer Bürgerrechts und die Wiedereinbürgerung – ich habe bereits auf Artikel 44 der Verfassung hingewiesen – ist beizubehalten. Bei der Einbürgerung der Ausländer ist die Mitwirkung des Bundes in dem Sinne zu ergänzen und zu erweitern, dass durch Bundesgesetz für bestimmte Ausländergruppen den Kantonen Erleichterungen vorgeschrieben werden können.

Das, was ich Ihnen hier als Soll-Zustand schildere, ist keineswegs nur eine Lieblingsvorstellung des Sprechenden, sondern das ist von Ihnen in vielen Vorstössen so verlangt worden. Ich habe hier zwei Listen parlamentarischer Vorstösse, die als parlamentarische Initiativen – eine davon wird hier vermutlich zum Tragen kommen – sowie als Postulat und Motionen sowohl zum Bereich Bürgerrecht für Kinder von Schweizerinnen – Zentrum der jetzigen Beratung – als auch zum Bürgerrecht, und zwar gleich gewertet für

auch für die erleichterte Einbürgerung von bestimmten Ausländergruppen, dem Bundesrat überwiesen worden sind. Es schien mir persönlich im Laufe dieser mehrstündigen Debatte, dass diese parlamentarischen Vorstösse etwas zu kurz gekommen sind, soweit sie nicht exklusiv das Problem der Stellung des Kindes – bezogen auf eine Mutter, die in der ganz bestimmten, heute ungenügend geordneten Situation ist – betreffen. Hat man das vergessen oder nimmt man in Kauf, dass das alles *ad calendas graecas* verschoben wird? Ich stelle die Frage. Ohne wiederholen zu wollen, was in hervorragender Weise über die Verfassungsfrage vom Kommissionspräsidenten Zbinden und Nationalrat Müller, gestern etwa auch von Herrn Lüchinger und anderen gesagt worden ist, möchte ich aus meiner Sicht folgendes betonen: Ich komme nicht darum herum, zu sagen: wir müssen uns wohl oder übel an eine Verfassungsrevision heranwagen, wenn wir den Problemkreis so umfassend sehen, wie ich es soeben getan habe. Es geht um eine Veränderung in der Kompetenzzuweisung, es geht um eine Änderung dessen, was ich Ihnen aus der Sicht des Bundesrates unter Bezugnahme auf Artikel 43, 44 und 54 geschildert habe.

Ich darf aber auch Madame Christinat beruhigen. Sie kann versichert sein, und sie spürt es aus unseren vorbereitenden Arbeiten und den Vernehmlassungen – es sind jetzt drei über die Bühne gegangen –, dass auch der Bundesrat das ihr besonders am Herzen liegende Thema rasch bewältigen will. Es dürfte, immer unter dem Vorbehalt, dass Volk und Stände uns letzten Endes beipflichten, hier nicht zu unzumutbaren Verzögerungen kommen. Sie kennen die in die Wege geleitete Revision der Artikel 44, 45 und 54 Absatz 4. Die Kommission kennt auch die neuesten Stellungnahmen der Kantone. Wir haben in einem sorgfältig erstellten Fragenkatalog zu all diesen Problemen noch einmal Stellung nehmen lassen, und zwar in diesem Jahr. Wir sind durch die Vernehmlassungen im Willen bestärkt worden, die Bürgerrechtsrevision rasch voranzutreiben, und ich kann hier auch die Frage von Herrn Jeanneret zum Zeitplan sehr verbindlich beantworten. Ich werde die Botschaft zur Bürgerrechtsrevision noch vor Abschluss dieses Jahres dem Bundesrat unterbreiten. Der Bundesrat wird nachher die übliche Frist für die Bearbeitung in den Departementen benötigen. Um Ostern des nächsten Jahres wird der Entscheid jedenfalls möglich sein. Danach haben Sie die Planung in der Hand. Es ist demzufolge mit Blick auf den Fahrplan festzuhalten, dass sich die beiden Vorlagen in zweckmässiger Weise auf einen Nenner bringen lassen. Es geht mir deshalb keineswegs darum, den Willen Ihrer Kommission gleichsam zu durchkreuzen. Ich gebe einfach zu bedenken: Sollten Sie nicht für sich selbst die Handlungsfreiheit insoweit behalten, als Sie sagen: der nun unmittelbar zu erwartende, von uns gewünschte Antrag des Bundesrates zu einer grösseren Revision sollte mitberücksichtigt werden, wenn wir an diese Arbeit herantreten, damit wir in beiden Räten en connaissance de cause entscheiden können. Es schiene mir irgendwie nicht ganz vernunftbefriedigend, wenn man zwei Arbeitsunterlagen prüfen kann, aber die eine – bevor man sie prüft – schon unter den Tisch wischt; die Ihnen eigene Sorgfalt bei der Behandlung wichtiger Geschäfte würde doch eher der Arbeitsmethode rufen, die ich Ihnen soeben anempfohlen habe. Dann könnten Sie in beiden Räten abstecken, wie Sie die Bürgerrechtsrevision verfassungsrechtlich wirklich verankern wollen, mit Bezug auf die Kinder, auf die Frauen, aber auch mit Bezug auf das Problem der Ausländer.

Lassen Sie mich zu den ausländischen Kindern, zur sogenannten zweiten Generation, noch ganz kurz etwas sagen. Wir haben in verschiedenen harten Gefechten im Parlament immer wieder betont, dass die sogenannte zweite Generation der Ausländer, die Ausländerkinder, hier aufgewachsen, voll integriert und voll assimiliert sind. Wir empfinden sie gar nicht als Ausländer, weil sie unsere Sprache perfekt beherrschen, weil sie mit unsern Kindern so spielen wie alle andern. Daher sollten wir ihnen erleichterte Einbürgerungs-

Bundesrat ausarbeitet. Es ist für mich auch die Chance, ein unechtes Überfremdungsproblem (das uns aber wegen der Zahlen, mit denen man dauernd spielt, sehr viel zu schaffen macht) endlich aus der Welt zu bringen. Und es soll mir niemand sagen, dass durch die Aufnahme solcher voll assimilierter junger Menschen die Schweiz in ihrer Substanz gefährdet würde, Schaden nähme; ganz im Gegenteil: sie gehören zu uns.

Sie müssen einfach wissen, dass dieses Problem auf die lange Bank geschoben wird, wenn Sie sich für die kleine Lösung entscheiden. Ich würde das bedauern; aber Sie entscheiden selbstverständlich.

So darf ich zusammenfassend folgende Punkte erwähnen: Die Annahme der neuen Verfassungsbestimmung von Artikel 4 Absatz 2, des sogenannten Gleichheitsartikels, gibt Bundesrat und Gesetzgeber den klaren Auftrag, für die gesetzliche Gleichstellung von Mann und Frau besorgt zu sein. Die Gleichstellung der schweizerischen Elternteile bei der Übertragung des Schweizer Bürgerrechts durch Abstammung auf die Kinder ist eine dieser Aufgaben. Ich möchte sie mit Ihnen lösen. Mit der dafür notwendigen Verfassungsänderung sollte aber – so scheint mir – gleichzeitig die Grundlage geschaffen werden, dass die Ehegatten auch hinsichtlich des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts bei Eheschliessung mit einem ausländischen Ehepartner gleich behandelt werden. Das ist jetzt nicht der Fall.

Ich darf Sie auch an einen Bericht Ihrer Kommission zur parlamentarischen Initiative von Herrn Nationalrat Fritz Meier vom 5. Juni dieses Jahres erinnern. Darin wird erwähnt, dass der Bundesrat zu diesem Problem des Schweizer Bürgerrechts bei Heirat einer Ausländerin mit einem Schweizer in seinem auf Jahresende in Aussicht gestellten, umfassenden Antrag Stellung nehmen wird. Das setzt natürlich voraus, dass Sie die Behandlung der vorliegenden parlamentarischen Initiative zurückstellen, um dann in voller Kenntnis der Lage zu entscheiden, auf welchem Wege das Verfahren weitergeführt werden soll. Wenn Sie sich für die kleine Revision entscheiden, dann widerrufen Sie (mit anderen Worten) Ihren eigenen Bericht, der allerdings schon drei Monate zurückliegt.

Die kürzlich durchgeführte Konsultation hat ergeben, dass fast alle Kantone eine umfassendere Lösung der Bürgerrechtsprobleme als notwendig erachten. Dass schliesslich die Einbürgerung in bestimmten Fällen (ich denke an die zweite Generation der jungen Ausländer) erleichtert werden sollte, ist offensichtlich auch heute noch Ihre persönliche Auffassung, wenn ich die vielen Debatten zum Ausländergesetz richtig deute.

Schliesslich weise ich darauf hin, dass noch ein unangenehmes Faktum mitberücksichtigt werden muss. Die von Ihrer Kommission vorgeschlagene Änderung von Artikel 44 Absatz 3 der Verfassung wird die rechtungleiche Behandlung der Kinder schweizerischer Väter und Mütter nicht einfach vollständig beseitigen. Das wäre dann zumindest in der weiteren Beratung in Ihren Kommissionen mitzuberücksichtigen und zu verbessern.

Solange die Ausländerin bei Heirat mit einem Schweizer noch automatisch Schweizerin wird, würden danach die Kinder aus einer solchen Ehe bei der Geburt in jedem Fall und mit Inkrafttreten der Verfassungsänderung das Schweizer Bürgerrecht erhalten. Für die Kinder der mit einem Ausländer verheirateten Schweizerin müsste vorerst noch das Bürgerrechtsgesetz geändert werden, wobei gewisse Einschränkungen vorgesehen werden könnten, die aber auch bei den Kindern des mit einer Ausländerin verheirateten Schweizer ihre Berechtigung hätten. Sie ersehen daraus, dass hier eine echte Schwachstelle Ihrer eigenen Lösung liegt.

Ich habe Ihnen in aller Ruhe die Zusammenhänge mit der grösseren Revisionsvorlage aufgezeigt, die unmittelbar vor dem Abschluss steht. Es ist für mich selbstverständlich, dass der Entscheid beider Räte dannzumal bei der Entscheidfindung vom Bundesrat zu beachten ist. Ich darf Sie aber an Ihre eigenen Vorstösse erinnern, mit denen Sie den

von denen ich hier gesprochen habe, einer Revision zu unterziehen und ein modernes Recht auszuarbeiten.

Le président: En ce qui concerne le vote, je vous propose la procédure suivante: nous opposerons, dans un vote préliminaire, la proposition de la commission, qui vous invite à donner suite à son initiative, à celle du groupe socialiste tendant à renvoyer l'objet.

Le résultat de ce vote sera ensuite opposé à la proposition du Conseil fédéral qui vous demande de surseoir à l'examen.

Si l'avis de la commission devait prévaloir, nous passerions à la discussion de détail.

Cette procédure est adoptée, nous passons au vote.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Kommission	99 Stimmen
Für den Rückweisungsantrag	40 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	99 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	23 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Bundesbeschluss über eine Änderung der Bundesverfassung (Schweizer Bürgerrecht)

Arrêté fédéral concernant une révision de la constitution (Nationalité suisse)

Titel und Ingress, Ziff I und II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der Kommission

Titre et préambule, ch. I et II

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la commission

Angenommen – Adopté

GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	128 Stimmen (Einstimmigkeit)
------------------------------------	---------------------------------

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

79.226

Parlamentarische Initiative Pagani

Initiative parlementaire Pagani

Le président: La commission propose de ne pas donner suite à l'initiative Pagani mais de la classer et de transmettre la motion dont vous avez le texte à la page 3. Il n'est pas fait d'autre proposition.

Überwiesen – Transmis

81.221

Parlamentarische Initiative Meier Fritz

Initiative parlementaire Meier Fritz

Le président: En ce qui concerne le troisième objet, nous avons également reçu un rapport écrit de la commission qui propose de ne pas donner suite à l'initiative et de la classer. Il n'est pas fait d'autre proposition.

Angenommen – Adopté

Parlamentarische Initiativen Schweizer Bürgerrecht

Initiatives parlementaires Nationalité suisse

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	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.221
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.09.1981 - 08:00
Date	
Data	
Seite	982-984
Page	
Pagina	
Ref. No	20 009 781