

Dritte Sitzung – Troisième séance**Mittwoch, 2. Februar 1983, Vormittag****Mercredi 2 février 1983, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Eng

82.019

**Bundesverfassung (Schweizer Bürgerrecht)
Constitution fédérale (nationalité suisse)**

81.227

**Parlamentarische Initiative.
Schweizer Bürgerrecht
Initiative parlementaire. Nationalité suisse***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 44 hiervor – Voir page 44 ci-devant

M. Zbinden, rapporteur: La discussion d'entrée en matière n'a pas suscité un très grand intérêt hier puisqu'on a dû constater que la séance était peu fréquentée. Les effectifs semblent plus fournis ce matin, et je vous en remercie. Je suppose que cet état de fait changera lorsque l'objet en question sera soumis au vote du peuple; je suis convaincu qu'à ce moment-là les critiques et les oppositions se feront connaître.

Les conclusions principales que je me permets de tirer de cette discussion d'entrée en matière sont tout d'abord les suivantes: vous êtes tous d'accord d'abandonner la petite révision et de classer l'initiative parlementaire du Conseil national, d'une part, et de vous attaquer à la révision globale du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, d'autre part. En outre, les priorités que nous nous sommes données dans cette révision globale ne sont pas contestées, à savoir la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes, en l'occurrence sur le point précis qu'il convient d'œuvrer en faveur des enfants de mère suisse mariée à un étranger, ainsi que des conjoints étrangers d'un époux ou d'une épouse suisse et, enfin, un traitement en faveur des jeunes étrangers élevés en Suisse.

Je vais maintenant tenter de répondre à certaines questions qui ont été posées à ce propos.

Selon Mme Mascarin, le message n'est pas très explicite en ce qui concerne la portée des articles constitutionnels. Il y a là effectivement un problème. Cette remarque est partiellement juste. Au sein de la commission, nous avons cherché à donner un sens à ces dispositions constitutionnelles et à élaborer un cadre pouvant contenir la législation y relative. Je reviendrai sur ces points lors de la discussion de chaque article, de chaque alinéa, afin de vous communiquer soit l'opinion du Conseil fédéral, soit celle de la commission en la matière.

M. Oehen accuse le projet de diminuer les compétences des cantons et des communes. Je pense que ce reproche n'est pas fondé. Tout d'abord, la naturalisation ordinaire était et demeure de la compétence de la Confédération. D'autre part, la naturalisation facilitée qui vise actuellement une autre catégorie de personnes, se trouve relever actuellement de la compétence du Département fédéral de justice et police; la naturalisation facilitée aux termes de l'alinéa 3 du nouveau droit est de la compétence du canton, dans le cadre de la législation fédérale. Je ne pense pas qu'il y ait là

un déplacement des compétences en faveur de la Confédération. D'ailleurs, le projet du Conseil fédéral concernant la naturalisation facilitée précise que: «La Confédération peut prescrire aux cantons...» De concert avec le Conseil des Etats, nous avons modifié la formule en: «La Confédération peut faciliter...» Cette modification va dans le sens du vœu émis par M. Oehen.

M. Meier propose la non-entrée en matière sur l'arrêté B. Cela signifie qu'il ne veut rien faire en faveur des jeunes étrangers. Notre position est totalement opposée. Le Conseil des Etats et la commission ont tenu compte du fait que la question est délicate et que des réticences se font sentir. C'est ainsi que les arrêtés ont été scindés en deux: un arrêté A et un arrêté B. En l'occurrence, si l'un ou l'autre d'entre vous ne veut pas suivre la voie favorable aux jeunes étrangers, il peut tout simplement voter «non». Nul besoin donc de ne pas entrer en matière.

M. Oehen, pour en revenir à lui, propose le renvoi de l'objet au Conseil fédéral. A mon avis, cela ne résout rien. Depuis des années, le problème est en discussion, plusieurs projets ont été émis et finalement c'est la variante du Conseil fédéral qui a été adoptée. Je ne pense pas que la proposition de renvoi au Conseil fédéral conduise à une solution qui sera mieux appuyée que celle que nous vous soumettons.

Nous vous proposons donc d'abord de rejeter la proposition de non-entrée en matière de M. Meier, de repousser la proposition de renvoi de M. Oehen et de voter l'entrée en matière, afin que nous puissions entamer la discussion des articles.

Müller-Aargau, Berichterstatter: Wir stellen seitens der Kommission mit Befriedigung fest, dass alle Fraktionssprecher für Eintreten votiert haben und auch mit dem Vorgehen der Kommission – von kleinen Ausnahmen abgesehen – einverstanden sind. Wir stellen weiter fest, dass sich niemand gegen die Teilung der Vorlage in die Beschlüsse A und B, so wie der Ständerat schon vorgespürt hat, gewendet hat. Auch Herr Weber-Arbon hat sich – wenn auch mit Mühe – mit der «temporären Transplantation» abfinden können, auch wenn er solche Massnahmen nicht zur Regel werden lassen möchte. In der Kommission war man zum Teil eher vom Gegenteil überzeugt, da eine differenziertere Stimmabgabe auf diese Art und Weise ermöglicht werden könnte. Richtig ist seine Bemerkung, dass einiges zum Ausführungsgesetz schon jetzt skizziert werden sollte, wie dies in der Kommission bereits geschehen ist. Den knappen gerüstartigen Bestimmungen des Verfassungsartikels könnte damit eine etwas plastischere Form gegeben werden.

Mit ihren Ausführungen steht sich Frau Mascarin (sie ist nicht da) selber im Wege. Wenn alle diese Selbstverständlichkeiten, wie sie gesagt hat, schnellstens eingeführt werden sollen, dann kann man nicht mit Idealvorstellungen und Wunschträumen den Mehrheitsantrag ablehnen. Die meisten Kommissionsmitglieder hätten auch lieber den Flüchtlingen und Staatenlosen den Weg zur erleichterten Einbürgerung geöffnet. Aber wie die Stimmung im Volke aussieht, kann doch Frau Mascarin nicht übersehen.

Auch die Formulierung «vorschreiben», die sie gerne gemäss dem Antrag des Bundesrates wieder einführen möchte – das hat sich schon in der Eintretensdebatte gezeigt –, ist für wirkliche Föderalisten unakzeptabel.

Herr Lüchinger bezeichnet das Vorgehen der Kommission bezüglich Staatenlosen und Flüchtlingen nicht als Engstirnigkeit, sondern als ausserordentliche Rücksichtnahme. Seitens der Kommissionsmehrheit kann ich mich dem nur voll und ganz anschliessen.

Auf die Nebenbemerkungen von Frau Blunschy bezüglich Wiederauftauchens des Begriffes Adoption werde ich in der Detailberatung zurückkommen.

Herr Meier und Herr Oehen gehen vom gleichen Mechanismus aus. Sie sehen in der Einbürgerung bzw. Masseneinbürgerung (wie sie selber sagen) von Ausländern eine

direkte Verkopplung mit der Statistik und damit einen Grund zu neuer Einwanderung.

Ich bitte Sie, im Dienste der hier behandelten Fragen, die menschlicher und rechtlicher Natur sind, diese Vermengung der Probleme zu unterlassen. Sicher haben die beiden Fragen etwas miteinander zu tun. Aber es ist Sache der Ausländerpolitik des Bundesrats und des Parlaments, diese zweite Frage zu regeln. Das können diese Gremien nämlich nicht tun, ohne die Volksmeinung zu berücksichtigen.

Das Nichteintreten von Kollege Meier auf den Bundesbeschluss B – bei Eintreten auf A – lässt sich noch eher rechtfertigen oder verstehen als der Rückweisungsantrag von Herrn Oehen. Damit werden die anerkannt vordringlichen Probleme, die unbestritten sind, kurz und einfach verzögert. Ich hoffe nicht, dass dies die Absicht von Herrn Oehen ist.

Nach der Liste des zu Prüfenden von Herrn Oehen ist das meiste von der Kommission sorgfältig durchgeführt worden. (Zum Punkt Ökologie habe ich mich schon geäußert.) Nur im Bereiche der erleichterten Einbürgerung, d. h. im Beschluss B, wird den Gemeinden und Kantonen tatsächlich etwas weggenommen, wie Herr Oehen gesagt hat. Das ist aber auch eine nationale Sache. Die Ungleichheit in der Behandlung total integrierter ist das grössere Problem. Was sollen diese Jugendlichen noch durchleuchtet und überprüft werden? Niemand hat die Frage der Ausländer zentralistischer behandeln wollen als Herr Oehen. Auch dieser Akt der Gerechtigkeit muss daher etwas zentralistischer durchgeführt werden als das ordentliche Verfahren.

Wir bitten Sie, diesen Antrag auf Rückweisung abzulehnen. Auf die Kritik von Frau Christinat an der Kommission, sie hätte ihr eigenes Anliegen (betreffend die Auslandschweizerin, verheiratet mit einem Ausländer, und ihrer Kinder) verzögert, möchte ich nicht mehr eingehen. Hier haben die Kommission und der Rat entschieden. Wir haben diese Sache schon in der letzten Debatte ausführlich auseinandergesetzt und entschieden. Darauf müssen wir nicht mehr zurückkommen.

Meine Damen und Herren, ich danke Ihnen für die Voten zum Eintreten, Ihr Verständnis und die Zustimmung.

Präsident: Das Wort hat nun Herr Bundesrat Friedrich. Ich benütze dabei gerne die Gelegenheit, Sie, Herr Bundesrat Friedrich, zu Ihrem erstmaligen Auftritt in unserem und Ihrem ehemaligen Rate herzlich zu begrüßen und Ihnen für die Zukunft tiefe Befriedigung und besten Erfolg zu wünschen. *(Beifall)*

Bundesrat Friedrich: Herzlichen Dank, Herr Präsident. Nach der sehr einlässlichen Darstellung der Vorlage durch die Sprecher der Kommission begnüge ich mich damit, Sie noch einmal kurz auf die grundsätzlichen Probleme und auf die politischen Überlegungen hinzuweisen.

Die Ihnen unterbreitete Vorlage will ja die verfassungsmässige Grundlage von drei Hauptproblemen regeln.

Problem Nummer 1 sind die Kinder von Schweizerinnen, die mit einem Ausländer verheiratet sind. – Problem Nummer 2 ist das Bürgerrecht von ausländischen Ehepartnern von Schweizerinnen oder Schweizern. – Problem Nummer 3 ist die Einbürgerung von jungen Ausländern, die in der Schweiz aufgewachsen sind, und von Flüchtlingen und Staatenlosen.

Zum Problem Nummer 1 (Bürgerrecht der Kinder aus national gemischten Ehen). Die heutige Regelung ist so, dass das Kind eines schweizerischen Vaters und einer ausländischen Mutter automatisch das Schweizer Bürgerrecht erwirbt; das Kind einer schweizerischen Mutter und eines ausländischen Vaters erwirbt aber das Schweizer Bürgerrecht nur, wenn zwei zusätzliche Bedingungen erfüllt sind: Die Mutter muss durch Abstammung Schweizerin sein, und die Ehegatten müssen zur Zeit der Geburt Wohnsitz in der Schweiz haben. Also kein Erwerb, wenn die Mutter Schweizerin durch Einbürgerung oder Heirat ist, oder wenn zur Zeit der Geburt die Eltern Wohnsitz im Ausland haben. Das ist eine verfassungsmässige Einschränkung. Diese Einschränkung wird allgemein als stossend empfunden; sie

widerspricht auch der Gleichberechtigung. Von Frauenseite ist denn auch in erster Linie dieses Postulat in den Vordergrund geschoben worden.

Die Lösung liegt darin, dass die bisherige Bestimmung in Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung aufgehoben wird. Sie wird ersetzt durch die allgemeine Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Bürgerrechts durch Abstammung auf Verfassungsstufe. Hier möchte ich ausdrücklich sagen, dass eine Verfassungsänderung nach unserer Auffassung nötig ist. Es geht nicht lediglich auf gesetzlichem Wege. Wir haben die Einschränkung auf Verfassungsstufe. Infolgedessen braucht es auch eine Verfassungsänderung. Wir können dann nachher in einer zweiten Phase auf der Gesetzesstufe die richtige Regelung im Detail treffen.

Problem Nummer 2: Das Bürgerrecht von ausländischen Ehepartnern von Schweizerinnen und Schweizern. Der heutige Rechtszustand ist so, dass der Schweizer sein Bürgerrecht durch die Heirat automatisch auf die ausländische Ehegattin überträgt. Das Umgekehrte gilt aber nicht. Das ist wieder ein Verstoss gegen die Gleichberechtigung. Die Lösung liegt darin, dass Artikel 54 Absatz 4 der Bundesverfassung aufgehoben werden soll. Er wird ersetzt durch eine allgemeine Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Bürgerrechts bei Heirat. Die Regelung erfolgt dann im Detail auf der Gesetzesstufe.

Dritter Problemkreis: Die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländern sowie von Flüchtlingen und Staatenlosen. Das ist der Beschluss B nach Vorlage Ihrer Kommission. Es leben in der Schweiz etwa 250 000 junge Ausländer, die hier aufgewachsen sind. In der Regel unterscheiden sie sich nicht von jungen Schweizern; sie sind integriert, sie sprechen unsere Sprache, sie haben vielleicht noch dunklere Haare und dunklere Augen. Ihre Bindung an das Herkunftsland ihrer Eltern ist in der Regel gering. Sie sind in der Schweiz verwurzelt. Sie wollen in der Schweiz bleiben. Ihre Einbürgerung erfolgt aber heute im wesentlichen nach den Grundsätzen, die auch für Erwachsene gelten.

Flüchtlinge und Staatenlose haben wegen ihrer Heimatlosigkeit ein ganz besonderes Bedürfnis, irgendwo wieder Wurzeln zu schlagen. Sie haben mit ihrem bisherigen Heimatstaat gebrochen. Sie sollten also damit rechnen dürfen, unter angemessenen Umständen das Schweizer Bürgerrecht erwerben zu können.

Das sind die drei Hauptprobleme dieser Vorlage. Und nun noch einige Bemerkungen zu weiteren Fragen, die hier aufgeworfen wurden.

Die Vorlage befasst sich auch mit dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts auf dem Wege der ordentlichen Einbürgerung. Dabei geht es beim neuen Artikel 44 Absatz 2 um eine bessere Formulierung, um eine konkretere Regelung auf Verfassungsstufe. Es geht aber nicht, wie behauptet worden ist, um eine Änderung der Rechtslage gegenüber bisher, also nicht um eine Schmälerung der kantonalen Kompetenzen. Ich möchte das im Hinblick auf anderslautende Pressestimmen und Behauptungen, die auch hier im Saale erhoben worden sind, mit aller Deutlichkeit festhalten; Einzelheiten dann – soweit nötig – in der Detailberatung.

Die Aufteilung in zwei Beschlüsse: Sie ist vom Ständerat vorgenommen, von Ihrer Kommission gutgeheissen worden. Der Bundesrat stimmt dieser Aufteilung zu. Damit soll ja in erster Linie das wichtigste Begehren, um das es hier geht – nämlich die Verwirklichung der Gleichstellung von Mann und Frau bei der Weitergabe des Bürgerrechts aus national gemischten Ehen – abgesichert werden. Wir möchten diese Frage abstimmungspolitisch nicht belasten. Ich möchte aber sehr deutlich sagen, dass das nicht heisst, dass nun vom Bundesrat aus der Beschluss B als unwichtig betrachtet würde. Wir möchten also die Flüchtlinge, die Staatenlosen und die jungen Ausländer nicht fallen lassen. Noch eine Bemerkung zur Gesetzestechnik: Es ist hier mehrfach der Wunsch geäußert worden, man möchte gewisse Angaben haben über die Ausgestaltung der Gesetzgebung. Darf ich darauf hinweisen – Herr Weber hat es zwar schon getan –, dass unsere Gesetzgebung sich normalerweise eben in einem zweistufigen Verfahren abwik-

kelt. Wir haben zunächst einmal die Grundsätze auf der Verfassungsstufe, und wir haben nachher die Details auf der Gesetzesstufe. Wir legiferieren jetzt auf der Verfassungsstufe. Es geht also hier noch nicht um die Details, sondern es geht um die Grundzüge der Regelung. Ich verstehe umgekehrt das Bedürfnis, dass Sie das eine oder andere wissen möchten, wie diese Detailregelung dann etwa aussehen sollte. Ich werde in der Detailberatung bei den einzelnen Problemen dazu Stellung nehmen. Ich glaube, das dient der Übersicht und ist besser, als wenn ich Ihnen das jetzt allgemein darstelle.

Ich möchte aber eines vorausschicken: Was ich Ihnen heute dazu sagen kann, das sind Vorstellungen meines Departementes, es sind Vorstellungen der Verwaltung, die bisher entwickelt worden sind. Aber das ist natürlich in keiner Art und Weise verbindlich. Der Gesetzgeber sind Sie, und was jetzt an Konkretem entwickelt wird, das kann für die spätere Gesetzgebung höchstens als eine Art Leitbild betrachtet werden. Wenn die Verfassungsgrundlagen da sind, dann ist vorgesehen, zuerst einmal das Bürgerrechtsgesetz mit Bezug auf das Bürgerrecht aus national gemischten Ehen zu ändern. Das wird unsere erste Sorge sein. Andere Änderungen werden später an die Reihe kommen.

Ich beantrage Ihnen also einzutreten und den Nichteintretensantrag von Herrn Meier bezüglich des Beschlusses B abzuweisen.

Einige Bemerkungen zum Rückweisungsantrag von Herrn Oehen: Wenn ich diesen Rückweisungsantrag richtig verstehe, bezieht er sich sachlich eigentlich nur auf den Beschluss B. Er ist so formuliert, dass er offenbar auf Rückweisung der ganzen Vorlage hinausläuft. Herr Oehen, Sie verlangen eine Neubeurteilung unter sechs verschiedenen Gesichtspunkten. Mit dem Berichterstatter deutscher Sprache möchte ich aber festhalten, dass alle diese Gesichtspunkte sowohl vom Bundesrat wie auch von der Kommission längst berücksichtigt worden sind. Machen Sie bitte einmal die Probe aufs Exempel! Die einzige wesentliche Kompetenzverschiebung ist das Problem, das Sie im ersten Punkte ansprechen. Sie findet bei der erleichterten Einbürgerung der jungen Ausländer statt. Das gehört zusammen mit der erleichterten Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen. Hier aber kommen Sie um diese Kompetenzverschiebung nicht herum, weil sonst natürlich das Ziel unerreichbar ist, denn heute sind die Kantone vollständig frei. Sie können auch willkürlich einbürgern oder nicht.

Wenn wir das ändern wollen, brauchen wir hier eine gewisse Kompetenzverschiebung. Aber ich möchte noch einmal unterstreichen: Es geht nicht um weitere Kompetenzverschiebungen. Es kann keine Rede sein, wie es in einem Zeitungsartikel geheissen hat, von einer Rechtsmonopolisierung des Bundes. Das ist vollkommen falsch. Und auch hier sind die Kompetenzen des Bundes begrenzt. Für die eigentliche Eingliederung – und das ist ja immer der zentrale Punkt jeder Einbürgerung – sind nach wie vor die Kantone zuständig.

Das zweite Problem, das Sie ansprechen: die staatspolitischen Erfordernisse, die Integration der zweiten Generation. Ja, Herr Oehen, genau das will natürlich der Beschluss B erreichen. Sie können nicht auf der einen Seite gegen diese Bundeskompetenz sein und auf der anderen Seite die Integration verlangen. Das scheint mir ein Widerspruch in sich zu sein.

Die Gleichberechtigung der Geschlechter im Bürgerrecht: Ich habe Ihnen schon gesagt, dass zwei der drei Entscheidungsprobleme sich genau mit dieser Frage befassen und sie zu lösen versuchen. Erwägungen des Familienschutzes spielen natürlich an verschiedenen Orten mit, beispielsweise beim Bürgerrecht der Kinder aus national gemischten Ehen. Aber da muss ich Ihnen sagen, dass diese Details dann im einzelnen auf der Gesetzesstufe und nicht im Verfassungsartikel zu regeln sind.

Demographische Überlegungen: Die Ausländer, die erleichtert eingebürgert werden sollen, sind ja ohnehin bereits hier, die jungen Ausländer, die hier aufgewachsen sind, die

Flüchtlinge und Staatenlosen. Es ändert sich also demographisch überhaupt nichts, und ich möchte wiederholen, was der Berichterstatter deutscher Sprache gesagt hat: Es kann keine Rede davon sein, dass dann gleich viele Ausländer wieder nachgezogen werden, wenn ein Teil so eingebürgert worden ist.

Schliesslich Ihr sechster und letzter Punkt: die spezielle Situation bezüglich des Asylgesetzes. Wir tragen natürlich mit diesem Beschluss B genau dieser speziellen Situation Rechnung. Wir haben ein grosszügiges Asylgesetz, das nun natürlich gewisse Konsequenzen zeitigt. Mir scheint, dass man dann eben auch auf dem Gebiete der Einbürgerung die entsprechenden Folgerungen ziehen muss: also wer A sagt, muss auch zum Beschluss B ja sagen. Wenn Sie das nicht wollen, wenn Sie diesen Teil nicht wollen, dann können Sie mit der Mehrheit der Kommission dagegen stimmen. Aber dazu braucht es keinen Rückweisungsantrag.

Summa summarum: Wir haben also alle diese Probleme geprüft, und ich kann nicht einsehen, was eine weitere Prüfung für Resultate haben könnte. Ich bitte Sie, auch den Rückweisungsantrag von Herrn Oehen abzuweisen.

A

Bundesbeschluss über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung

Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Präsident: Zu den Beschlüssen A und B liegt ein Rückweisungsantrag von Herrn Oehen vor. Wir stimmen über diesen Rückweisungsantrag ab. Das Resultat gilt für beide Beschlüsse.

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Oehen	1 Stimme
Dagegen	121 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 44

Antrag der Kommission

Abs. 1

... durch Abstammung, Heirat und Adoption ...

Abs. 2

... durch Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben werden. Die Einbürgerung erfolgt durch die Kantone, nachdem der Bund die Einbürgerungsbewilligung erteilt hat. Der Bund erlässt Mindestvorschriften.

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 44

Proposition de la commission

Al. 1

...du droit de cité par filiation, mariage et adoption,...

Al. 2

...par naturalisation dans un canton et une commune. La naturalisation est prononcée par les cantons après l'octroi, par la Confédération, de l'autorisation de naturalisation. La Confédération édicte les conditions minimums.

Al. 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Abs. 1 – Al. 1

M. Zbinden, rapporteur: Nous vous proposons de discuter, alinéa par alinéa. Les rapporteurs vous exposeront le sens de ces articles.

Au préalable, il faut rappeler que l'ensemble de l'actuel article 44, avec ses six alinéas, est abrogé et remplacé par un nouvel article 44, avec 3, respectivement 4 alinéas.

L'alinéa 1^{er} se réfère à l'acquisition du droit de cité par le droit de la famille. L'article 44 a donc pour objet l'acquisition et la perte du droit de cité d'un canton et d'une commune, et, par conséquent, de la nationalité suisse, par le droit de la famille.

Les événements régis par le droit familial, tels que naissances, mariages ou adoptions ont pour conséquence légale que le nouveau-né, qu'un nouveau marié ou une nouvelle mariée, ou une personne adoptée peuvent acquérir ou acquièrent d'office de par la loi et sans acte administratif particulier le droit de cité cantonal et communal de son père ou de sa mère, de son mari ou de son épouse, ainsi que de son père ou de sa mère adoptifs.

Il s'agit là de dispositions qui visent tout d'abord les ressortissants suisses. C'est le Code civil suisse, ainsi que la loi sur la nationalité suisse qui devront régler les détails. Dans une mesure limitée, les dispositions visent également des étrangers lorsqu'ils épousent un Suisse ou une Suisse, ou lorsqu'ils sont adoptés. Avec le droit de cité d'un canton et d'une commune, ils acquièrent automatiquement la nationalité suisse. A mon avis, il s'agira, non pas d'une naturalisation dans le vrai sens du mot, mais d'une conséquence légale d'un acte de droit familial sur la nationalité. Il faudra donc toujours distinguer entre les conséquences sur les personnes de nationalité suisse et celles sur les personnes étrangères.

Nous traiterons successivement les trois événements de droit familial. D'abord l'acquisition par filiation. Lorsque les deux parents sont suisses, il n'y aura que le problème de savoir si les enfants acquièrent le droit de cité du père ou de la mère. Le Code civil donnera la réponse.

Lorsque le mariage est de nationalité mixte, la loi sur la nationalité suisse devra dire si et dans quelle mesure l'enfant d'un père suisse marié à une étrangère, ou d'une mère suisse mariée à un étranger acquiert le droit de cité et la nationalité suisse. Hommes et femmes suisses devront être traités sur un pied d'égalité. Il est envisagé que l'enfant d'un parent suisse marié avec un conjoint étranger acquiert automatiquement la nationalité suisse. Le fait que la naissance ait lieu en Suisse ou à l'étranger, ou que les parents soient domiciliés en Suisse ou à l'étranger n'aurait ainsi plus d'importance.

Cette solution aura inévitablement pour conséquence un accroissement du nombre des Suisses à l'étranger. Dans la mesure où ceux-ci n'auront plus de véritables liens avec la Suisse, la législation pourra renforcer la réglementation sur la perte de la nationalité suisse par péremption lors de la naissance à l'étranger, par exemple, dans ce sens que déjà la première génération des Suisses nés à l'étranger perdent la nationalité suisse s'ils ne sont pas annoncés à une autorité suisse jusqu'à l'âge de 22 ans révolus. L'acquisition de la nationalité suisse lors de la naissance à l'étranger pourrait également être rattachée à la condition que le parent suisse soit immatriculé auprès d'une représentation suisse à l'étranger, ou que la naissance soit annoncée dans un délai de trois ans, par exemple. La loi devra également trouver une solution pour l'acquisition de la nationalité suisse

par l'enfant d'un père suisse et d'une mère étrangère lorsque les parents ne sont pas mariés.

Je préconise de ne pas parler dans ce domaine de naturalisation facilitée, mais de conditions particulières d'acquisition du droit de cité par filiation. Il ne s'agit là évidemment que d'une esquisse éventuelle de solutions possibles. Toutes les conditions particulières devront faire l'objet d'une réglementation dans la loi sur la nationalité suisse. Je suppose que nous reviendrons sur ce sujet. Venons-en à l'acquisition ensuite de mariage. Un conjoint étranger d'un Suisse ou d'une Suisse n'acquerra plus automatiquement par le mariage la nationalité suisse, comme le prescrit pour l'épouse étrangère l'actuel article 54, 4^e alinéa. Le mariage n'aura ainsi plus d'effet direct et immédiat sur la nationalité. Les conjoints étrangers seront traités de la même manière, qu'il s'agisse d'un conjoint suisse masculin ou féminin.

Diverses possibilités peuvent être envisagées pour l'acquisition de la nationalité suisse par le conjoint étranger. On peut prévoir dans la loi un droit d'option ou l'octroi de la naturalisation sur simple déclaration après une certaine durée du mariage, de trois ou de cinq ans par exemple. On peut aussi envisager une demande du conjoint étranger après un certain nombre d'années de mariage avec un Suisse.

Je suis d'avis que l'on sera toujours, en l'espèce, en présence d'une acquisition de la nationalité suisse par le droit de la famille, et non pas d'une naturalisation à proprement parler. Il est bien évident que l'article 44, 1^{er} alinéa, donnerait aussi la possibilité de prévoir, dans la loi, les conditions particulières pour ce genre d'acquisition de la nationalité suisse par un conjoint étranger ensuite de mariage. Le législateur pourrait ainsi exiger une certaine durée du mariage, éventuellement même le domicile en Suisse des époux, ou prévoir le refus pour de justes motifs. Là aussi à mon avis, pour bien faire la distinction avec l'alinéa 3, il ne faudra plus parler de naturalisation facilitée, mais de conditions particulières pour l'acquisition du droit de cité.

L'acquisition par l'adoption ne crée en soi pas de problèmes particuliers, qu'il s'agisse d'enfants adoptés suisses ou étrangers.

Vous aurez d'ailleurs constaté que nous avons renversé, pour des raisons de logique et d'importance, l'ordre des trois causes d'acquisition: la filiation d'abord, le mariage ensuite et l'adoption enfin.

Quand à la répartition des compétences, il est clairement fixé dans la constitution que la Confédération est seule compétente pour légiférer, à l'exclusion des cantons et des communes, dans ce domaine du droit de la famille. C'était d'ailleurs déjà le cas jusqu'à maintenant sur la base de l'article 64, 2^e alinéa, de la constitution. Rien ne sera donc changé à ce sujet.

Müller-Aargau, Berichterstatter: Absatz 1 behandelt die familienrechtliche Weitergabe des Bürgerrechtes, wie sie *grosso modo* schon bestanden hat. Hier wird jener Erwerb des Bürgerrechtes behandelt, der überhaupt nicht realisiert wird. Dass die ganze Gesetzgebung zur familienrechtlichen Weitergabe des Bürgerrechtes in der Hand des Bundes liegt, ist selbstverständlich und nicht anderes als bisher. «Der Bund regelt.» Die knappe Formulierung verweist alles auf die Gesetzgebung. Auf die juristische Umschreibung der Begriffe Abstammung, Heirat und Adoption möchte ich nicht zurückkommen. Der Präsident hat dies ausführlich dargelegt. Ich möchte nur auf die eigentlichen Änderungen eingehen.

Dem Bund allein steht es zu, die Fragen um den automatischen Erwerb oder Verlust des Schweizer Bürgerrechtes durch Abstammung, Heirat und Adoption zu regeln. In dieser Regelung wäre die Gleichstellung der Kinder schweizerischer Elternteile, die im Ausland leben, enthalten, also unsere erste Forderung. Dieser Artikel muss aber auch im Zusammenhang mit der Streichung von Artikel 54 Absatz 4 gesehen werden.

Die zweite wichtige Neuerung wäre dann, dass der Automatismus der Einbürgerung bei der Heirat zwischen einem Schweizer und einer Ausländerin aufgehoben wird. Da eine sachliche Begründung für diesen Automatismus kaum beizubringen ist, entfällt auch die Forderung – wir kommen dann im Zusammenhang mit der Streichung von Artikel 54 Absatz 4, Antrag von Herrn Duboule, darauf zurück –, Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau herzustellen, indem die Übertragung des Bürgerrechtes auf Ausländer beider Geschlechts erweitert würde. Gleichzeitig könnte die Weitergabe des Heimatrechtes des Mannes an die Frau bei der Heirat überhaupt aufgehoben werden. Dies brächte eine Öffnung zur Revision des ZGB in dieser familienrechtlichen Angelegenheit und würde auch die Freiheit geben, über den Wechsel des Kantons- und Gemeindebürgerrechtes bei der Heirat überhaupt neu zu legislieren.

In der Kommission herrscht über die Frage des automatischen Staatsangehörigkeitserwerbs durch Heirat Einmütigkeit. Der neue Artikel 4 verbietet diese einseitige Vermittlung des Bürgerrechtes. Je nach Optik kann man diesen Automatismus als eine Privilegierung oder eine Diskriminierung der Frau bezeichnen. In keinem europäischen Land existiert eine solche Regelung. Zudem besteht nicht nur die Möglichkeit, diese Vermittlung zu missbrauchen, sondern – wie das hier schon ausgeführt worden ist – auch eine einschlägige Praxis. Damit erledigt sich die seinerzeitige parlamentarische Initiative in dieser Angelegenheit, eingereicht von Herrn Fritz Meier.

Obwohl wir im neuen Kindsrecht die völlige Gleichstellung leiblicher und adoptierter Kinder festgelegt haben, erscheint im neuen Artikel 44 der Begriff «Adoption» erneut. Der Grund: Im Ausland wird in gewissen Staaten durch die Adoption die Staatsangehörigkeit nicht vermittelt. Um auch dort zu ermöglichen, dass das Schweizer Bürgerrecht durch die Adoption übertragen werden kann, muss «Adoption» in der Aufzählung in Absatz 1 erscheinen.

Eine längere Diskussion entspann sich auch über die Möglichkeit der zugehörigen Gesetzgebung. Ausländer, die mit einem Schweizer oder einer Schweizerin verheiratet sind, sollten das Bürgerrecht unter besonderen Bedingungen erwerben können, sofern sie dies wünschen. Die Frist könnte zum Beispiel variieren, je nachdem, ob das Ehepaar in der Schweiz Wohnsitz hat oder nicht.

Obwohl die kommende Gesetzgebung zwingend und wichtig ist – um so mehr als der Ersatz für Artikel 54 Absatz 4 ganz in diesen Gesetzen liegen wird –, ist die grosse Mehrheit der Kommission der Meinung, dass ein ausdrücklicher Verweis auf die Gesetzgebung in Absatz 1 überflüssig ist.

Bundesrat Friedrich: Der Absatz 1 regelt die allgemeine Bundeskompetenz für Erwerb und Verlust der Bürgerrechte aus familienrechtlichen Gründen, im weiteren auch noch – beachten Sie das bitte – den Verlust des Schweizer Bürgerrechtes und die Frage der Wiedereinbürgerung. Diese allgemeine Bundeskompetenz – ich möchte das noch einmal sagen – hat schon heute existiert. Sie war durch zwei materielle Sondernormen eingeschränkt, und zwar Sondernormen auf Verfassungsstufe: einerseits den Artikel 44 Absatz 3. Das ist eben diese Regelung, wonach die Schweizerin, die mit einem Ausländer verheiratet ist, ihr Bürgerrecht nur unter bestimmten Voraussetzungen auf die Kinder überträgt. Die zweite Einschränkung ist der Artikel 54 Absatz 4 der Bundesverfassung, d. h. der Automatismus dahingehend, dass eine ausländische Ehefrau, wenn sie einen Schweizer heiratet, automatisch das schweizerische Bürgerrecht erwirbt. Die neue Regelung funktioniert nur dann voll, wenn Artikel 54 Absatz 4 gestrichen wird.

Es ist richtig gesagt worden, dass auch die Adoption hier ausdrücklich erwähnt werden muss. Es ist denkbar, dass auf der Gesetzesstufe die Adoption nicht ohne weiteres mit den anderen Erwerbsgründen gleichgestellt werden kann. Denken Sie etwa an die *Erwachsenenadoption*.

Zur Gesetzgebung: Es wird einerseits darum gehen, gestützt auf diesen Artikel das Bürgerrechtsgesetz dahingehend zu revidieren, dass das Kind aus einer national

gemischten Ehe – wo also nur der eine Elternteil Schweizer ist – automatisch das schweizerische Bürgerrecht erwirbt, gleichgültig wer Schweizer ist, ob Vater oder Mutter, und gleichgültig auch, wo die Eltern im Zeitpunkt der Geburt Wohnsitz haben. Das wird natürlich zur Folge haben, dass es vermehrt Auslandschweizer geben wird, die keine Bindung mehr zur Schweiz haben. Da wird eine Korrektur bei der Verwirkung des Schweizer Bürgerrechtes notwendig sein, wenn keine Beziehungen zur Schweiz bestehen. Man könnte sich also vorstellen, dass man diese Frage etwa so regelt, dass das Schweizer Bürgerrecht verwirkt ist, wenn bis zum 22. Altersjahr keine Meldung bei einer schweizerischen Behörde erfolgt.

Zweite Regelung auf der Gesetzesstufe unter der Voraussetzung, dass Sie Artikel 54 Absatz 4 der Bundesverfassung streichen: Nach unseren Vorstellungen soll die Heirat künftig keine direkten Wirkungen mehr auf das Bürgerrecht ausüben. Es gibt also den Automatismus von Artikel 54 Absatz 4 dann nicht mehr. Sie können die Frage auf zwei grundsätzlich verschiedene Arten regeln: Sie können ein blosses Optionsrecht einfügen, indem man durch blosser Erklärung das Schweizer Bürgerrecht erwerben kann, oder Sie können bestimmte Fristen ansetzen, etwa eine drei-, vier- oder fünfjährige Ehedauer verlangen. Sie können aber noch weiter gehen und eine eigentliche erleichterte Einbürgerung für den ausländischen Ehegatten vorschreiben, die beispielsweise den schweizerischen Wohnsitz voraussetzen würde. Das sind alles Fragen, die dann auf der Gesetzesstufe entschieden werden müssen.

Die Wirkungen der Ehe auf das Kantons- und Gemeindebürgerrecht zu regeln, ist Sache des Zivilgesetzbuches. Das ist eine Frage, die in der gegenwärtigen Revision des Ehegesetzes eine Rolle spielt.

Der rein redaktionellen Änderung, welche die Kommission vorgenommen hat, stimmt der Bundesrat zu.

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

M. Zbinden, rapporteur: L'alinéa 2 règle la naturalisation ordinaire. Comme jusqu'à maintenant, la nationalité suisse peut s'acquérir par un acte administratif, c'est-à-dire par naturalisation dans un canton et dans une commune.

La Confédération dispose d'une compétence limitée à la délivrance de l'autorisation fédérale de naturalisation. Il s'agit par exemple de la durée minimale de résidence en Suisse et de l'aptitude à la naturalisation.

Dans le cadre de ces conditions minimales du droit fédéral, les cantons restent souverains pour édicter des dispositions légales cantonales particulières, qui peuvent être plus restrictives, par exemple en ce qui concerne la durée de résidence dans le canton ou dans une commune, ou encore le montant des taxes de naturalisation.

Quant à la décision sur une demande d'octroi du droit de cité d'un particulier, les cantons restent absolument souverains et les communes totalement autonomes. Il n'y aura, comme par le passé, pas de droit à la naturalisation ordinaire à l'égard ni de la Confédération ni d'un canton ni d'une commune.

Nous avons tenu à fixer dans la constitution la trilogie de la naturalisation par la Confédération, par un canton et par une commune.

a. La commune est autonome puisqu'elle reste absolument libre s'agissant de l'octroi du droit de cité à un étranger. La libre appréciation est totale; il n'y aura pas un droit quelconque à être admis comme citoyen avec droit de cité dans une commune.

b. Les cantons, c'est-à-dire généralement le parlement cantonal, restent souverains en la matière. Ce sont eux qui prennent la décision constitutive de naturalisation. Du point de vue de la procédure et de l'entrée en vigueur de la naturalisation, l'acte décisif sera donc le fait de l'organe cantonal.

c. La Confédération se réserve simplement un droit de veto en ce sens que la naturalisation d'un particulier est soumise à l'autorisation fédérale préalable.

Ce système de la répartition des compétences est conforme à celui qui est appliqué jusqu'à maintenant, à la différence qu'il est ancré dans la constitution et non seulement dans la loi, comme c'est le cas actuellement.

Les propositions de votre commission, légèrement modifiées du point de vue rédactionnel par rapport à celles du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, ne changent en rien le fond de la conception constitutionnelle. Nous estimons que cet article a ainsi gagné en précision et en clarté.

Müller-Aargau, Berichterstatter: In diesem Absatz wird die Einbürgerung durch ordentlichen Verwaltungsakt geregelt. Dazu gehört sowohl die ordentliche Einbürgerung als auch die erleichterte Einbürgerung. Da die erleichterte Einbürgerung als zukünftiger Absatz 3 erst im Bundesbeschluss B behandelt wird, beschränken wir uns hier auf das Verfahren bei der ordentlichen Einbürgerung.

Beim ordentlichen Verfahren hat der Bundesrat weitgehend das festgehalten, was heute allgemeiner Rechtszustand ist. Grössere Klarheit aber wird erreicht durch die einfache Formulierung. Alle drei Ebenen werden in der Verfassung genannt, obwohl die Gemeinden nur über die Zuständigkeit der Kantone ihren Anteil an der Einbürgerung zu leisten haben, je nach kantonaler Ausführungsgesetzgebung. Gegenüber dem Bund ist nur der Kanton zuständig. Die Gemeinde leistet aber dennoch einen wesentlichen Beitrag dazu, weil die ordentliche Einbürgerung durch die Zustimmung der ersten Ebene, d. h. zum Beispiel der Gemeindeversammlung oder deren Vertretung, durchgeführt werden muss. Das Weglassen der Gemeinde, wie dies der Ständerat vorschlägt, ist formaljuristisch richtig, da die Gemeinde nur durch den Kanton ihre Kompetenz erhält, ist aber staatspolitisch kaum haltbar und vor allem abstimmungstechnisch ungünstig. Der Absatz 2, wie er von der Kommission vorgeschlagen wird, weist in jedem der drei Sätze der beteiligten Ebene ihre Aufgabe zu. Es wird bewusst sichtbar gemacht, dass der Schweizer gleichzeitig Bürger der Gemeinde, des Kantons und des Bundes ist. Diese Trilogie in Absatz 2 läuft verfahrenstechnisch folgendermassen ab: Zuerst Antrag bei der Gemeinde oder beim Kanton, je nach kantonalem Gesetz; zweitens Kompetenz und dadurch Mitsprache des Bundes durch die Minimalvorschriften; drittens Zuständigkeit des Kantons für das Verfahren bis zu dessen Abschluss und damit auch das Recht auf unterschiedliche Ausführungsgesetze und Bestimmungen im Rahmen der Minimalvorschriften; viertens: der Bund verfügt über eine Art Vetorecht mit der ausdrücklich genannten Einbürgerungsbewilligung.

Zur Behandlung in der Kommission: Die Frage, ob die Zuständigkeit der Kantone *expressis verbis* in den Artikel aufgenommen werden sollte, wie der Ständerat dies beschlossen hatte, wurde in unserer Kommission abgelehnt und durch die Formulierung «Die Einbürgerung erfolgt durch die Kantone» ersetzt. Diskussionen ergaben sich über die Reihenfolge Kanton, Gemeinde oder umgekehrt. Einmal steht die juristische, im anderen Falle die verfahrenstechnische Argumentation im Vordergrund.

Eine weitere Kontroverse ergab sich über das Wort «auch» im Satz «Das schweizerische Bürgerrecht kann auch durch Einbürgerung erworben werden». Die Formulierung ist richtig, setzt aber voraus, dass die familienrechtliche Weitergabe des Bürgerrechts als Erwerb des Schweizer Bürgerrechtes überhaupt erkannt wird. Die Selbstverständlichkeit dieses Automatismus – das habe ich schon gesagt – lässt den eiligen Leser über das Partikel «auch» stolpern. Angesichts der Tatsache, dass es sich beim Einbürgerungsartikel um eine populäre Bestimmung handelt und die Allgemeinverständlichkeit wesentlich ist, lässt sich die Kritik verstehen. Die Kommission hat aber in dieser Sache keine bessere Lösung gefunden.

Bundesrat Friedrich: Der Bundesrat stimmt dem Text der Kommission zu. Ich möchte Sie ergänzend nur noch auf einen Punkt aufmerksam machen, der mir besonders wichtig erscheint, und unterstreichen: Die Zuständigkeit für die ordentliche Einbürgerung liegt nach wie vor bei den Kantonen. Da ändert sich also nichts. Und der Bund erlässt – wie bisher – lediglich Mindestvorschriften. Mindestvorschriften bedeutet nicht «wenig Vorschriften», sondern das heisst, dass der Bund die Minimalbedingungen bestimmt, die auf alle Fälle erfüllt sein müssen, damit eine Einbürgerung in einem Kanton und in einer Gemeinde überhaupt erfolgen kann. Diese Mindestvorschriften finden Sie schon heute im Bürgerrechtsgesetz in den Artikeln 12 bis 15. Wenn diese Mindestbedingungen erfüllt sind, dann liegt der Fall wieder bei den Kantonen und Gemeinden, die dann für die Einbürgerung zuständig sind. Die können dann einbürgern, sie müssen aber nicht. Sie sind also frei. Es findet keine Änderung gegenüber dem heutigen materiellen Rechtszustand statt.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

M. Zbinden, rapporteur: L'alinéa 4 règle les droits des ressortissants suisses dans un canton et dans une commune. La première phrase de l'alinéa 4 correspond exactement au sens de la première phrase de l'alinéa 5 de l'actuel article 44 abrogé. Le principe, selon lequel la personne naturalisée jouit des mêmes droits que les autres ressortissants d'un canton et d'une commune, est en soi une évidence. Il ne serait pas concevable de faire une distinction, sur les plans fédéral et cantonal, entre les personnes d'origine suisse et les personnes naturalisées, avec une réserve sur laquelle je reviendrai.

Notre commission a adhéré, à l'unanimité, à l'adjonction par le Conseil des Etats de la notion d'«obligations» pour tous les ressortissants suisses. En effet, il est bien de préciser que la nationalité suisse implique non seulement des droits, mais aussi des obligations, tel que le service militaire pour les hommes.

La deuxième phrase concerne les bourgeoisies et les corporations de droit public qui datent souvent d'avant 1848 et que nous rencontrons à l'échelon communal sous différentes formes dans presque tous les cantons, notamment en Suisse centrale. La constitution fédérale a toujours supposé que les personnes naturalisées suisses ne bénéficient pas des biens des bourgeoisies et des corporations, sauf si la législation cantonale n'en dispose autrement. Le nouvel article formule ce même principe dans un sens positif, disant que les personnes naturalisées ne bénéficient de ces biens que si le canton le prévoit expressément. Cette disposition est indispensable pour maintenir de telles différences dans le domaine des droits bourgeoisiaux, qui seraient interdites sans cela par le principe de l'égalité des droits posé à l'article 4 de la constitution fédérale. C'est dans cet esprit que nous avons libellé d'une nouvelle façon l'alinéa 4, mais le sens reste le même.

Müller-Aargau, Berichterstatter: Der erste Satz von Absatz 4 stimmt mit der heutigen Formulierung überein. Dieser Absatz beschreibt die Rechte und Pflichten, die dem neuen Schweizer Bürger anfallen. Dazu ist weiter nichts zu sagen.

Obwohl in Artikel 43 Absatz 4 bereits die Sonderrechte an Bürger- und Korporationsgütern – ich rede jetzt vom zweiten Satz – sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten behandelt sind, genügt dies nicht, um den Bürgergemeinden die Möglichkeit zu geben, eingebürgerten Personen keinen Anteil an Bürgernutzen zu gewähren. In Artikel 43 wird der Unterschied zwischen Ortsbürgern und Nicht-Ortsbürgern gemacht. In Artikel 44 Absatz 4 dagegen

wird ein Unterschied gemacht zwischen Ortsbürgern verschiedener Qualität. Denjenigen, die das Bürgerrecht durch Abstammung besitzen, werden die eingebürgerten Personen gegenübergestellt.

Die Begriffsinhalte in Artikel 43 und Artikel 44 sind also nicht deckungsgleich. In gewissen Kantonen, vor allem in der Innerschweiz, ist dies eine bekannte Angelegenheit, die Emotionen auszulösen vermag. Es wurde in der Kommission daher diskutiert, ob die positive Formulierung in Artikel 44 Absatz 4 nicht verunsichern könnte, obgleich klar aus dem Text hervorgeht, dass sich an der heutigen Rechtslage nichts ändert. Verschiedene Versuche, die kantonale Zuständigkeit noch stärker zu verdeutlichen, brachten nur Wiederholungen.

Die Kommission empfiehlt Ihnen deshalb, am Wortlaut von Absatz 4 nichts zu ändern und keine Differenz zum Ständerat zu schaffen.

Bundesrat Friedrich: Der Bundesrat schliesst sich der Fassung des Ständerates an und ist damit einverstanden, dass neben den Rechten auch die Pflichten genannt werden. Im übrigen mache ich Sie einfach noch einmal darauf aufmerksam, dass auch hier wieder – in dieser manchmal ja heiklen Frage des Anteils an Korporations- und Bürgerrechten – die kantonale Kompetenz gewahrt und in keiner Weise beeinträchtigt wird.

Angenommen – Adopté

Abs. 5 und 6 – Al. 5 et 6

Präsident: Zu den Absätzen 5 und 6 des bestehenden Gesetzes, die aufgehoben werden, wird der Kommissionspräsident noch einige Bemerkungen anbringen.

M. Zbinden, rapporteur: Je dois vous rendre attentifs sur le fait que l'alinéa 5, deuxième et troisième phrases, et l'alinéa 6 sont abrogés et que cette abrogation implique une modification de notre constitution. L'ancien alinéa 5 de l'article 44 prévoyait encore que la Confédération prenait à sa charge au moins la moitié des dépenses d'assistance que les personnes naturalisées, lors de la naissance, ou les personnes réintégréés dans le droit de cité occasionnent pendant une durée limitée aux cantons et aux communes. Nous vous proposons, avec le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, d'abroger cette disposition. En effet, les enfants naturalisés lors de la naissance sont ceux des mères suisses mariées avec un étranger, selon l'article 44, 3^e alinéa. Après avoir réalisé l'égalité entre mères suisses et pères suisses avec un conjoint étranger, cette participation de la Confédération ne se justifie plus de la même façon. Il en est de même de l'assistance des personnes réintégréés dans la nationalité suisse.

Quant à l'alinéa 6 ancien concernant l'assistance aux apatrides naturalisés, c'est dans le même esprit que nous l'abrogeons.

Il s'agit donc, en fait, de supprimer une subvention fédérale d'environ un million de francs par année dans l'esprit de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Müller-Aargau, Berichterstatter: Nur noch zwei kurze Bemerkungen zum Absatz 5 und 6 des alten Artikels 44, die beide hinfällig werden. Bei Absatz 5 werden vor allem Fragen von Unterstützungsbeiträgen des Bundes an Kantone und Gemeinden zuhanden der Einbürgerungskosten für Kinder bis zum 18. Altersjahr festgelegt. Da es sich hier um die Kinder von schweizerischen Müttern, verheiratet mit einem Ausländer, handelt, wird diese Bestimmung hinfällig. Nachdem wir die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Verheiratung festgelegt haben bzw. die Voraussetzungen dazu schaffen, entfällt das ganze Problem. Und zu Absatz 6 ist das gleiche zu sagen: Es handelt sich hier um die Streichung einer Subvention von 1 Million pro Jahr im Zusammenhang mit der Einbürgerung von Heimatlosen, die

im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu behandeln sein wird.

Art. 45 Abs. 2 (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 45 al. 2 (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. Zbinden, rapporteur: Vous vous rappelez qu'en 1975 le peuple et les cantons suisses ont voté un nouvel article 45 ainsi libellé: «Tout citoyen suisse peut s'établir en un lieu quelconque du pays.» L'alinéa 1^{er} de l'actuel article 44 interdit l'expulsion d'un ressortissant suisse du territoire de la Confédération, et il ajoute «ou de son canton d'origine». Nous vous proposons, avec le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, de transférer ces dispositions à l'article 45, 2^e alinéa, pour des raisons de systématique.

Vous constaterez au passage que nous ne reprenons pas l'interdiction d'expulser du territoire du canton d'origine. Cela s'explique du fait que le principe de la liberté d'établissement prévu par le nouvel article 45 vaut pour l'ensemble du territoire de la Confédération et que personne ne peut être expulsé ni de son canton d'origine, ni d'un autre canton dans lequel il s'est établi.

Lors des délibérations du Conseil des Etats, le problème de la liberté d'établissement du conjoint étranger d'un Suisse ou d'une Suisseuse qui n'a pas encore acquis la nationalité suisse a été soulevé. Vous vous rappelez qu'il y a eu des cas d'expulsion d'époux ou de conjoints étrangers qui n'avaient pas encore acquis le droit de nationalité suisse. Cela est en soi faisable sous le droit actuel:

J'estime que ce problème devra être résolu, soit dans la loi sur les étrangers, soit dans celle sur la nationalité suisse. Il faudra en effet tenir compte des intérêts de la famille lorsqu'il s'agit de nationalité suisse dans le mariage, mais nous pensons qu'il ne faut pas régler ce problème sur le plan constitutionnel.

Müller-Aargau: Artikel 45 Absatz 2: «Ein Schweizer darf aus der Schweiz nicht ausgewiesen werden» soll in dieser Form gestrichen werden. Der neue Artikel 45 – angenommen 1975 – hält die Niederlassungsfreiheit fest, nämlich, dass jeder Schweizer Bürger das Recht hat, sich überall in der Schweiz zu etablieren. Der Absatz 1 des heutigen Artikels 44 verbietet die Ausweisung aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft. Mit Bundesrat und Ständerat schlagen wir Ihnen daher vor, aus Gründen der Systematik diese Bestimmung in den Artikel 45 zu verschieben. Das Verbot der Ausweisung aus dem Heimatkanton soll nicht wieder aufgenommen werden. In Artikel 45 wird für die ganze Schweiz festgelegt, dass Ausweisungen von Schweizern in der Schweiz ausgeschlossen seien. Daher kann weder aus dem Heimatkanton noch aus dem Wohnkanton ausgewiesen werden. Die Frage über die Niederlassungsfreiheit des inländischen Ehegatten eines Schweizerers oder einer Schweizerin muss entweder im Ausländergesetz oder dann im Bürgerrechtsgesetz geregelt werden.

Alder: Herr Müller und Herr Zbinden haben die Auffassung vertreten, dass man die Frage der Rechtsstellung bzw. der Niederlassungsfreiheit des ausländischen Ehegatten eines Schweizerers oder einer Schweizerin im Bürgerrechtsgesetz oder in einem Ausländergesetz regeln soll. Systematisch gesehen kann ich mich der Auffassung anschliessen, dass wir in dieser Hinsicht in der Verfassung nichts festlegen. In diesem Sinne bin ich auch einverstanden mit der nun vorgeschlagenen Fassung von Artikel 45 Absatz 2. Ich möchte aber auf etwas aufmerksam machen: Artikel 54 Absatz 4 der Bundesverfassung gemäss heutigem Wortlaut garantiert der ausländischen Ehefrau mit Eheschluss den integralen Aufenthalt in der Schweiz, weil sie automatisch durch

Eheschluss das Schweizer Bürgerrecht erhält. Indem wir nun – das werden Sie bereits auf der Fahne gesehen haben – Artikel 54 Absatz 4 streichen und gleichzeitig Art. kel 45 Absatz 2 in der vorgelegten Formulierung in die Verfassung einfügen, bewirken wir eine Schlechterstellung der ausländischen Ehefrau gegenüber dem geltenden Recht. Man tut dies unter dem Blickwinkel der Gleichstellung von Mann und Frau. Aber es ist eine Gleichstellung nach unten, es ist eine gleichmässige Schlechterstellung.

Diese Regelung befriedigt mich aus zwei Gründen nicht: Der eine ist, dass man Ausländer, die durch Heirat oder eine besondere wirtschaftliche Tätigkeit von gewisser Dauer bekunden, dass sie in der Schweiz bleiben wollen, grundsätzlich nicht aus unserem Land ausweisen sollte. Der zweite Gedanke ist der, dass es äusserst unbefriedigend ist, wenn Ehegatten ausländischer Herkunft das ausländische Bürgerrecht für eine gewisse Zeit behalten, obwohl sie mit einer Schweizerin oder einem Schweizer verheiratet sind und während dieser Zeit ausgewiesen werden können. Heute ist die Rechtslage so, dass wir – nachdem es abgelehnt worden ist – kein Ausländergesetz haben, dass wir lediglich über das Ausländergesetz von 1931 verfügen mit seinen Rahmenbedingungen und dass wir in bezug auf Ehegatten kaum Vorschriften in den Ausführungsvorschriften haben. Damit ist ohne weiteres die Möglichkeit gegeben, dass ausländische Ehegatten inskünftig während und trotz ihrer Ehe aus der Schweiz ausgewiesen werden können.

Ich weiss, dass es eines qualifizierten Grundes bedarf, dass man eine Ausländerin oder einen Ausländer, die mit einem Schweizer oder einer Schweizerin verheiratet sind, des Landes verweist. Aber es ist möglich. Das stört mich. Ich möchte deshalb Herrn Bundesrat Friedrich fragen, wie er dieses Problem zu lösen gedenkt, nachdem die Neuregelung auf Verfassungsebene in Kraft getreten ist. Es darf nicht vorkommen, dass ein ausländischer Ehegatte eines Schweizlers oder einer Schweizerin aus unserem Lande ausgewiesen wird. Das widerspricht den Grundsätzen unserer Familienpolitik. Es widerspricht nach meiner Meinung auch Grundsätzen einfachen menschlichen Verhaltens.

Ich bitte deshalb sehr, mir mitzuteilen, wie man dieses Problem mit Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmungen zu lösen gedenkt.

Bundesrat Friedrich: Zunächst möchte ich Ihnen bestätigen, dass diese neue Bestimmung in Artikel 45 Absatz 2 lediglich aus rechtssystematischen Gründen dorthin verschoben wird. Ich möchte Ihnen auch ausdrücklich bestätigen, dass das Streichen der Ausweisung aus dem Heimatkanton natürlich nicht bedeuten kann, dass eine solche Ausweisung jetzt wieder gestattet wäre. Sondern dieses Ausweisungsverbot gilt generell, und zwar innerschweizerisch und extern.

Zur Frage von Herrn Alder möchte ich Sie auf Folgendes aufmerksam machen: Ein 1975 durchgeführtes Vernehmlassungsverfahren (bezüglich Ausdehnung der Niederlassungsfreiheit auf ausländische Ehegatten) hat ergeben, dass die überwiegende Mehrzahl der Kantone einem solchen Begehren negativ gegenübersteht. Dasselbe Ergebnis hat auch das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision in diesem Punkte ergeben. Unseres Erachtens sollte vom verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt auch ein Unterschied gemacht werden zwischen dem uneingeschränkten Grundrecht auf Niederlassung und dem Recht auf Freizügigkeit. Das Grundrecht der Niederlassung soll unserer Auffassung nach Schweizlern vorbehalten werden. Das Recht auf Freizügigkeit soll auch ausländischen Ehegatten von Schweizlern zustehen, allerdings nun mit gewissen Einschränkungen, beispielsweise bei missbräuchlicher Eingehung einer Ehe lediglich zum Zwecke des Erwerbs der Niederlassung.

Das Ausländergesetz hat – wie Sie richtig bemerkten – eine entsprechende Bestimmung enthalten. Diese Bestimmung ist jetzt natürlich nicht in Rechtskraft erwachsen. Wir sind

aber der Meinung, dass das Anwesenheitsverhältnis ausländischer Ehegatten von Schweizern durch die fremdenpolizeilichen Bestimmungen genügend abgesichert ist. Eine Ausweisung kann ja nur in ganz besonders krassen Fällen erfolgen. Ich glaube also nicht, dass zurzeit weitere Massnahmen auf Gesetzesstufe notwendig sind. Ob Ihnen eines Tages ein neues Ausländergesetz vorgelegt wird, ist heute noch nicht entschieden.

Angenommen – Adopté

Art. 54 Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Duboule

Streichen (Beibehalten des geltenden Textes)

Art. 54 al. 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Duboule

Biffer (maintenir le texte actuel)

M. Duboule: J'ai déjà présenté devant la commission la proposition que je défends maintenant, sans d'ailleurs obtenir le moindre succès. J'estime néanmoins devoir vous la soumettre parce qu'il me paraît indispensable, lorsque le peuple suisse sera appelé à se prononcer sur les modifications qui ont été apportées à ce très important article constitutionnel, qu'il sache exactement quelle est leur portée.

Le Conseil fédéral propose la suppression pure et simple de l'article 54, 4^e alinéa, de la constitution. Il me paraît utile de vous en donner lecture: «La femme acquiert par le mariage le droit de cité et de bourgeoisie de son mari.» Autrement dit, sous le régime actuel, la femme étrangère qui épouse un citoyen suisse devient automatiquement suisse de ce fait.

Ce régime est en vigueur depuis des années: ça va très bien et tout le monde en paraît satisfait. Pour quelles raisons veut-on maintenant le modifier? Dans son message, le Conseil fédéral nous explique que c'est pour respecter le principe de l'égalité entre hommes et femmes. J'ai suscité à ce principe sans la moindre réserve et appuyé la modification sur laquelle le peuple a été appelé à se prononcer il n'y a pas très longtemps. Voici comment le Conseil fédéral s'exprime à ce sujet dans son message: «La Suisse mariée avec un étranger ressent comme un privilège injustifié du citoyen suisse le fait que son mari ne peut acquérir la nationalité suisse que par la naturalisation ordinaire, alors que le Suisse qui épouse une étrangère lui transmet automatiquement sa nationalité.»

Voilà tout le drame: c'est parce qu'il y a une différence entre le Suisse qui épouse une étrangère et la Suisse qui épouse un étranger qu'on veut faire machine arrière sur le plan législatif. Je dis que cette intention n'est pas heureuse. Lorsqu'on modifie une loi, c'est pour aller de l'avant, c'est pour réaliser un certain progrès et non pour faire machine arrière. Or, c'est ce qu'on nous propose de faire en l'occurrence.

Devant la commission, Mme Amelia Christinat, qui m'a suivi partiellement dans ce raisonnement, a lancé une autre idée dans le débat: puisqu'on veut réaliser l'égalité absolue entre l'homme et la femme, il faut aussi dire que la Suisse qui épouse un étranger donne automatiquement la nationalité suisse à son mari. Cette proposition a le mérite de la logique mais nous savons très bien que le peuple suisse n'est pas encore mûr pour accepter une telle modification, si l'on considère tout ce qui s'est passé ces dernières années et en particulier le vote malheureux intervenu l'année passée sur la loi sur les étrangers. Entre revenir en arrière, comme le Conseil fédéral nous propose de le faire, et maintenir le statu quo, je trouve qu'on doit opter pour la deuxième solution.

Je voudrais vous citer un autre exemple pour illustrer la situation. Imaginez que nous discutons du problème de la rémunération des fonctionnaires et qu'il existe deux catégories de fonctionnaires assumant les mêmes responsabilités et accomplissant le même travail, mais dont l'une recevait un salaire de tant et l'autre un salaire supérieur, et que, comme cela est contraire au principe de l'égalité entre les citoyens, on décide de réduire le salaire de ceux de la deuxième catégorie pour assurer l'égalité entre les deux. C'est exactement ce qu'on veut faire s'agissant de l'acquisition de la nationalité suisse.

Je vous invite donc à donner suite à ma proposition. Si vous ne me suiviez pas, je le regretterais, mais je voudrais surtout obtenir du représentant du Conseil fédéral des explications au sujet de ce qui se passera si l'article constitutionnel est modifié ainsi que nous le propose le Conseil fédéral. Je voudrais qu'on me dise ce qui va être proposé sur le plan législatif. L'étrangère qui épouse un Suisse sera-t-elle en quelque sorte dans une situation de sursis pendant deux, trois ou cinq ans? Quel sera son statut? Imaginons que nous ayons un conseiller fédéral célibataire et qu'il tombe amoureux, ce dont nous serions très heureux, d'une belle étrangère. (Rires) Nous aurions alors dans ce pays une femme de conseiller fédéral qui, pendant un certain nombre d'années, ne posséderait pas la nationalité suisse. Je vous laisse réfléchir à cette anomalie.

Pour ces différentes raisons, je pense que vous devriez appuyer ma proposition, même s'il devait en résulter une petite entorse au principe de l'égalité entre hommes et femmes. Vous en verrez encore bien d'autres!

M. Zbinden, rapporteur: Je remercie M. Duboule d'avoir présenté sa proposition parce qu'il nous donne ainsi l'occasion de nous exprimer au sujet d'un aspect fondamental de la révision qui nous est proposée. Je suppose que les fiancées étrangères jeunes et moins jeunes lui seront également reconnaissantes de s'être battu pour elles!

Je vous rappelle que l'article 54 dont le texte vous a été lu il y a un instant concerne non seulement la nationalité mais aussi le droit de cité. Il s'applique d'une part aux couples suisses, en ce sens qu'une citoyenne zurichoise qui épouse un Bernois devient bernoise de par la constitution, du fait qu'en épousant un citoyen suisse, une femme acquiert automatiquement le droit de cité de son mari; d'autre part aux couples formés d'un Suisse et d'une étrangère; cette dernière acquiert la nationalité suisse et le droit de cité de son époux. Nous sommes ici en présence du problème de l'égalité de traitement entre hommes et femmes qui exige l'abrogation de cette disposition qui favorise la femme étrangère d'un époux suisse par rapport au mari étranger d'une femme suisse. Je vous ai longuement expliqué la nécessité de cette abrogation dans mon commentaire sur l'alinéa 1^{er} du nouvel article 44, qui permet de réaliser dans ce domaine l'égalité de droits entre hommes et femmes.

Cette abrogation a été ressentie et est encore, semble-t-il, ressentie par certains comme un pas en arrière pour les femmes étrangères. C'est vrai, mais on peut aussi affirmer que c'est un pas en avant pour le mari étranger, et que l'égalité de traitement est ainsi réalisée, ce qui est également un progrès.

La Confédération – sur la base de cet article constitutionnel – devra légiférer sur la façon dont un conjoint étranger qui épouse un Suisse ou une Suisse acquiert la nationalité suisse. Pour l'instant, l'article 3, 1^{er} alinéa, de la loi sur la nationalité suisse reste en vigueur; ainsi donc, l'épouse étrangère d'un Suisse obtiendra automatiquement la nationalité suisse aussi longtemps que la loi ne sera pas révisée. Par contre, l'abrogation de l'article 54, 4^e alinéa, permettra de légiférer librement en ce domaine, non seulement en faveur de l'épouse étrangère, mais aussi en vue d'une révision plus large du code civil suisse, notamment de son article 161. En effet, après l'abrogation de cet article 54, 4^e alinéa, la révision du code civil pourra aller dans un sens ou

dans un autre, et ne plus prévoir, pour l'épouse étrangère, l'octroi automatique du droit de cité de l'époux suisse.

En conséquence, nous vous proposons d'abroger l'article 54, 4^e alinéa, de supprimer un avantage donné à l'épouse étrangère.

Müller-Aargau, Berichterstatter: Herzlichen Dank an Herrn Duboule für seinen Antrag. Er gibt auch mir Gelegenheit, zu Artikel 54 Absatz 4 noch einiges auszuführen. Seinen Antrag werde ich anschliessend noch etwas kritisieren.

Dass dieser Artikel 54 Absatz 4 gestrichen werden soll, hat mit der Gleichberechtigung von Mann und Frau zu tun, denn es lässt sich nicht mehr verantworten, dass die Frau ihr eigenes Heimatrecht durch die Heirat verliert; das betrifft sowohl die Frau bei sogenannten gemischten Heiraten als auch Heiraten zwischen Schweizer und Schweizerin, denn auch dort geht das eigene Heimatrecht verloren und das Heimatrecht des Mannes wird übertragen. Es ist aber damit gar nichts präjudiziert, weil dadurch nur die Basis geschaffen wird für die Revision der entsprechenden Artikel im ZGB. Was dort dann ausgeführt werden wird, steht im Moment nicht zur Diskussion. Das wird Thema der entsprechenden Revision von Artikel 161 ZGB sein. Ob ein Optionsrecht eingeführt werden soll – das wäre zum Beispiel eine Möglichkeit –, steht im Moment noch aus. Es wird im Moment auch keine Lücke entstehen. Im Bürgerrechtsgesetz Artikel 3 Absatz 1 steht: «Die ausländische Frau erwirbt durch Eheschliessung mit einem Schweizer Bürger das Schweizer Bürgerrecht.» Dies bleibt gültig, bis die entsprechende Revision durchgeführt sein wird.

In der Kommission konnte Herr Duboule seinen Antrag beim Eintreten ausführlich begründen. Im Moment der Behandlung war er selber nicht anwesend; niemand hat den Antrag übernommen, und damit fiel er ausser Abschied und Traktanden.

Es stellt sich gerade an dieser Stelle jene Frage, die ich beim Eintreten und zu Absatz 1 schon behandelt habe: Liegt in der Weiter- und Übergabe des Bürgerrechtes bei der Heirat eine Privilegierung oder eine Diskriminierung der Frau vor? Man kann die Sache von der einen wie von der anderen Seite betrachten, und genauso kann man sich fragen, ob das nun Fortschritt oder Rückschritt ist, wie das Herr Duboule formuliert hat. Ich möchte Ihnen mit der Kommission beantragen, um für die Revision eine gute Basis zu schaffen, den Artikel 54 zu streichen.

Bundesrat Friedrich: Darf ich als Ausgangspunkt noch einmal auf den heutigen Rechtszustand hinweisen. Es ist heute so, dass der Schweizer, der eine Ausländerin heiratet, automatisch sein Bürgerrecht überträgt; umgekehrt überträgt die Schweizerin, die einen Ausländer heiratet, dieses Bürgerrecht nicht. Das ist ein klarer Widerspruch zum Gleichheitsartikel. Und wenn Sie diesen Gleichheitsartikel wollen – und wir haben ihn –, dann muss man, glaube ich, die Konsequenzen ziehen, also braucht es hier eine Korrektur.

Nun haben Sie zwei Möglichkeiten: Sie können das Privileg oder die Diskriminierung, wie man dem auch sagen will, ausdehnen oder einschränken. Sie können ausdehnen und sagen, auch der ausländische Ehemann einer Schweizerin solle automatisch das Bürgerrecht erwerben. Dann haben Sie die Gleichstellung von Schweizern und Schweizerinnen. Oder, wenn Sie das nicht wollen, müssen Sie eben den heutigen Artikel 54 streichen und die automatische Übertragung des Bürgerrechtes überhaupt abschaffen.

Nun, überlegen Sie sich, ob eine solche Ausdehnung politisch denkbar ist. Können wir stipulieren, dass die Schweizerin, die einen Ausländer heiratet, automatisch ihr Bürgerrecht auf diesen Ausländer übertragen würde? Ich glaube, die Antwort ist ein ganz klares Nein. Diese Lösung geht zum vorneherein nicht. Also bleibt Ihnen eigentlich nur das andere übrig, wenn Sie die Gleichbehandlung wollen: dass Sie eben diesen Artikel 54 Absatz 4 streichen und die heutige automatische Übertragung des Bürgerrechtes eines Schweizers auf eine ausländische Ehegattin abschaffen.

Nun ist nochmals die Frage aufgeworfen worden, wie das dann im Gesetz geregelt werden soll. Ich habe Ihnen bereits einige Hinweise in anderem Zusammenhang gegeben. Es gibt dann grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Sie können für den ausländischen Ehegatten eine Art Optionsrecht schaffen, d. h. er kann innert einer bestimmten Frist und nach einer bestimmten Ehedauer erklären, dass er Schweizer oder sie Schweizerin werden will. Sie können auch ein erleichtertes Einbürgerungsverfahren vorsehen und zusätzlich beispielsweise noch den schweizerischen Wohnsitz oder die Integration in die schweizerischen Verhältnisse verlangen. Was dann schliesslich festgelegt wird, das ist Sache der Gesetzgebung. Wenn dann Herr Duboule bei dieser Gelegenheit einen Antrag stellt, der eine besondere Regelung für allfällige ausländische Ehegattinnen von schweizerischen Bundesräten vorsehen sollte, so werde ich das gerne zur Prüfung entgegennehmen, soweit es mit der Rechtsgleichheit vereinbar ist.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Duboule	25 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	78 Stimmen

Ziff. II – Ch. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	113 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

B

Bundesbeschluss über die Erleichterung gewisser Einbürgerungen

Arrêté fédéral pour faciliter certaines naturalisations

Präsident: Zu diesem Beschlussentwurf liegt ein Nichteintretensantrag von Herrn Meier Fritz vor. Er hat seinen Antrag bereits begründet. Kommissionssprecher und Bundesrat haben geantwortet. Wir stimmen über Eintreten ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	120 Stimmen
Für den Antrag Meier Fritz (Nichteintreten)	2 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 44bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

... Ausländer erleichtern.

Minderheit I

(Weber-Arbon, Akeret, Ammann-St. Gallen, Blunschy, Christinat, Deneys, Morf)

(Text Ständerat)

... erleichtern, sofern sie sich in die schweizerischen Verhältnisse eingelebt haben.

Minderheit II

(Christinat)

Eventualantrag

Falls der Antrag der Minderheit I abgelehnt wird, ist Artikel 44bis als Absatz 3 in Artikel 44 im Bundesbeschluss A einzufügen.

Art. 44bis

Proposition de la commission

Majorité

... élevés en Suisse.

Minorité I

(Weber-Arbon, Akeret, Ammann-St-Gall, Blunschy, Christinat, Deneys, Morf)

(texte du Conseil des Etats)

... et des apatrides, à condition qu'ils se soient adaptés au mode de vie suisse.

Minorité II

(Christinat)

Proposition éventuelle

Si la proposition de minorité I est rejetée, l'article 44bis doit être inséré dans l'arrêté A comme 3^e alinéa de l'article 44.

M. Zbinden, rapporteur: Vous me permettrez de présenter une introduction au problème soulevé par cet arrêté fédéral B qui traite de la naturalisation facilitée. D'abord si l'arrêté B est admis par le peuple, cet article 44bis devient article 44, 3^e alinéa. C'est une question de systématique de la loi et vous voyez la remarque sous chiffre 2. Qu'est-ce que la naturalisation facilitée? Pour certaines catégories ayant déjà noué des liens étroits avec notre pays, nous voulons rechercher une solution qui leur facilite l'accès à la nationalité suisse. La loi actuelle accorde cette faveur notamment aux enfants de mères suisses qui ne deviennent pas Suisses de par la loi et dès la naissance.

La nouvelle disposition constitutionnelle entend accorder la faveur de la naturalisation facilitée à une autre catégorie d'étrangers qui, sans avoir des liens sanguins avec notre pays, se sont déjà bien intégrés dans notre pays et dans notre population. La naturalisation serait par exemple facilitée en ce sens qu'un certain nombre d'années de résidence en Suisse suffit, sans que cette résidence ait nécessairement lieu dans la même commune ou dans le même canton. La naturalisation facilitée ne donnerait par contre pas un droit subjectif à l'acquisition de la nationalité suisse, mais si le candidat répond aux exigences de la loi, et s'il prouve qu'il est intégré dans notre pays et qu'il s'est adapté au mode de vie suisse, il aurait selon la nouvelle conception la possibilité d'un recours de droit public ou de droit administratif au Tribunal fédéral pour les cas où un canton refuserait arbitrairement la naturalisation facilitée.

Il est également envisagé de limiter les taxes de naturalisation, voire de les réduire à un simple émolument de chancellerie.

En principe, la compétence pour la naturalisation facilitée sera attribuée aux cantons puisque la décision de naturalisation facilitée sera prise dans chaque cas particulier par le canton. Actuellement, les naturalisations facilitées des enfants de mère suisse dans des situations particulières, donc une catégorie totalement différente, sont prononcées par le Département fédéral de justice et police. A l'avenir, la Confédération se limitera à édicter des dispositions minimales concernant notamment la durée de résidence, les tarifs maximums pour les taxes ainsi que le droit de recours au Tribunal fédéral en cas de refus d'une naturalisation facilitée par un canton.

Comme pour la naturalisation ordinaire, la Confédération serait limitée à la seule autorisation fédérale et au contrôle de l'application du droit, sans pouvoir imposer par acte administratif fédéral une naturalisation facilitée à un canton et à une commune. Je vous rappelle encore une fois que le terme «prescrire» qui est encore contenu dans le projet du Conseil fédéral à l'alinéa 3 est supprimé, il est remplacé par: «La Confédération peut faciliter...»

Il s'agit maintenant d'expliquer pour quelle raison le Conseil des Etats et votre commission vous proposent un arrêté séparé pour cette naturalisation facilitée. C'est déjà le Conseil des Etats qui a scindé la révision du droit constitutionnel de la nationalité suisse en deux. C'est par 25 voix contre 11 qu'il a décidé de soumettre au peuple dans un arrêté séparé le problème de la naturalisation facilitée de trois catégories distinctes, les jeunes étrangers, les réfugiés et les apatrides.

Votre commission a approuvé en principe cette façon de faire puisqu'aucune proposition n'a été faite en faveur d'un seul arrêté avec la naturalisation facilitée intégrée dans l'arrêté A.

Pourquoi alors deux arrêtés séparés?

Tout d'abord, on peut constater qu'il y a quasiment unanimité en faveur de l'arrêté A, notamment quant au principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en général et quant à l'abolition de la discrimination des femmes suisses mariées avec un étranger en particulier. Il s'agit tout d'abord de ne pas mettre en danger cette réalisation urgente et nécessaire et de permettre aux citoyens de se prononcer sur ce nouvel article constitutionnel séparément, par deux votes. Or, nous devons nous rendre compte, surtout depuis le rejet de la loi sur les étrangers par le peuple suisse, que la naturalisation facilitée des jeunes étrangers élevés en Suisse, des réfugiés et des apatrides, ne passera pas avec la même facilité le cap de la votation populaire impliquant la majorité du peuple et celle des cantons.

Nous craignons que cette naturalisation facilitée fasse l'objet de contestations plus ou moins ouvertes et que les femmes suisses à l'étranger en fassent les frais.

Si l'on connaît la sensibilité des cantons et des communes et surtout la pratique actuelle très restrictive notamment des assemblées communales concernant les naturalisations ordinaires, il faut s'attendre à une opposition non négligeable aux prescriptions de la Confédération qui peuvent à la rigueur obliger une commune et un canton d'accepter une demande de naturalisation facilitée d'un jeune étranger, d'un réfugié ou d'un apatride lorsque celui-ci répond aux conditions légales d'une naturalisation facilitée.

C'est donc par souci de faciliter l'acceptation de l'arrêté A que nous voulons soumettre séparément au vote du peuple les propositions de la naturalisation facilitée. Les questions seront ainsi clairement définies, le citoyen sera en mesure de voter sur chaque objet séparément.

J'ajoute que la constitutionnalité et le principe de l'unité de la matière ne sont pas mis en cause par la séparation des deux objets.

C'est ainsi que nous vous proposons de suivre, avec le Conseil des Etats, la voie de deux arrêtés séparés A et B. Deuxième remarque. Pourquoi la majorité a-t-elle exclu les réfugiés et les apatrides de la possibilité de bénéficier de la naturalisation facilitée?

Il nous semble que le problème des jeunes étrangers élevés en Suisse a une actualité et une acuité particulières. Environ 300 000 jeunes étrangers sont de la «deuxième génération», c'est-à-dire qu'ils sont nés dans notre pays ou qu'ils y ont passé pratiquement toute leur jeunesse. La plupart sont parfaitement intégrés dans notre population; ils parlent notre langue, ils ont suivi nos écoles et ils auraient souvent de grandes difficultés s'ils devaient rentrer dans leur pays d'origine. Il y a donc lieu de faciliter leur intégration politique et juridique dans notre Etat. Il est parfois choquant de constater qu'ils n'arrivent qu'avec peine à se faire naturaliser dans une commune ou dans un canton ou qu'ils

ne remplissent pas les conditions de la durée minimale de résidence ou parce que tout simplement la commune de leur résidence refuse par principe toute naturalisation. La majorité de votre commission, dans le souci de ne pas mettre en danger la réussite de cette innovation en faveur de nombreux jeunes étrangers, n'a finalement pas fait bénéficier les réfugiés et les apatrides de la naturalisation facilitée.

Du point de vue de la compétence, seule la naturalisation facilitée des jeunes étrangers pourrait faire l'objet de prescriptions de la part de la Confédération quant aux conditions maximales; ces prescriptions lient les cantons. Par contre, la naturalisation ordinaire des réfugiés et des apatrides resterait de la seule compétence des cantons et des communes.

La majorité a cru pouvoir demander aux réfugiés et aux apatrides de suivre la procédure de la naturalisation ordinaire. Même si le bien-fondé du désir de les traiter comme les jeunes étrangers n'a jamais été contesté en commission, nous avons estimé que le cumul de ces faveurs risquait de provoquer une opposition dangereuse et peut-être décisive contre tout l'arrêté B et, avouons-le, même contre l'arrêté A.

Il y a aussi un argument quantitatif. En effet, nous avons actuellement environ 300 000 jeunes étrangers élevés en Suisse, alors que le nombre des réfugiés est d'environ 33 000; il n'y a que très peu d'apatrides. Parmi les réfugiés, le nombre de naturalisations ordinaires a évolué en ce sens qu'en 1980 il y en a eu 900; en 1981, ce chiffre s'est élevé à 1150 et en 1982 à 2250. Même si les réfugiés et les apatrides ont des motifs valables à invoquer en faveur d'une naturalisation facilitée et d'une intégration politique et juridique accélérée, il n'est pas inéquitable de les renvoyer, comme par le passé, à la procédure de naturalisation ordinaire, cela dans l'intérêt légitime des jeunes étrangers.

Je précise que cette décision a été prise en commission par 7 voix contre 7 et c'est votre président qui a fait pencher la balance. En fait, j'ai tenté de faire pencher la balance moins contre les réfugiés et les apatrides qu'en faveur des jeunes étrangers, puisque j'ai été et je reste convaincu que l'arrêté B, avec le cumul des jeunes étrangers, des réfugiés et des apatrides, ne trouverait que difficilement grâce devant le peuple. Il s'agit donc d'une décision d'ordre politique ou, si vous le voulez, d'ordre pragmatique.

Je voudrais maintenant m'exprimer sur les propositions de minorité. La minorité I de la commission avait donné la préférence, par 7 voix, à la solution du cumul des jeunes étrangers, des réfugiés et des apatrides en ajoutant la condition – M. Weber-Arbon vous donnera les explications détaillées – «qu'ils se soient adaptés au mode de vie suisse.» Je tiens à affirmer que je respecte cette minorité qui, à mon avis, a raison sur le fond et que l'objectif qu'elle se propose d'atteindre est noble et justifié. Pour ma part, je voulais tenir compte des réalités politiques dans une démocratie directe et référendaire. C'est pour cette seule raison que je n'ai pu me rallier à la minorité I.

Si vous suivez la majorité de la commission et que vous limitez la naturalisation facilitée aux seuls jeunes étrangers, Mme Christinat fait une proposition éventuelle en cas de rejet de la proposition de minorité I. Vous devez repousser cette proposition de minorité I. La minorité II voudrait que l'article 44^{bis} soit inséré dans l'article 44, comme alinéa 3. C'est à la même question d'ordre politique que vous devrez répondre. Vous choisirez en toute liberté. La proposition de la minorité II n'a pas fait l'objet de vote en commission puisqu'elle n'a pas été discutée.

Quant à moi, je vous propose de maintenir les deux arrêtés A et B séparément et de suivre la majorité de la commission à l'article 44^{bis}.

Müller-Aargau, Berichterstatter: Ich werde meine Ausführungen aufteilen in eine Präsentation des Vorschlages des Ständerates und in eine Darstellung der Kommissionsarbeit.

Aus dem etwas hart abgefassten Absatz 3 von Artikel 44 hat der Ständerat einen eleganten und weniger brüskierenden Text geformt. Sich etwas vorschreiben lassen, wird allgemein wenig geschätzt. Dass der Bund die Möglichkeit haben sollte, besondere Kategorien von Ausländern bei der Einbürgerung zu begünstigen, ist unbestritten und berücksichtigt die ausserordentlichen Verhältnisse der Gegenwart. Es wird zum staatspolitischen Problem, wenn ein ansehnlicher Teil unserer heranwachsenden Jugend mit 20 Jahren die politischen Rechte entweder nicht bekäme oder nur über den harten Hürdenlauf des ordentlichen Verfahrens erreichen könnte. Und sie gehören zu unserer Jugend, die etwa 300 000 «unechten» Ausländer der zweiten Generation. Auch ein Symptom der Gegenwart sind die vielen Flüchtlinge und Staatenlosen, zu deren Schicksal es gehört, nirgends politische Rechte ausüben zu können, auch nicht in einer fernen Heimat. Es ist leider nicht anzunehmen, dass in nächster Zukunft die Zahl dieser bedauernswerten Opfer politischer Unterdrückung in der heutigen Welt zurückgehen wird.

Wie könnte nun eine diesbezügliche Gesetzgebung aussehen? Beide Kategorien von Ausländern sind vorerst als nationales Problem anzusehen. Daher kommen dem Bund vermehrt Kompetenzen zu. Den Gemeinden und Kantonen werden zwar hier Mitspracherechte zugebilligt, wie das früher bei der erleichterten Einbürgerung von Kindern schweizerischer Mütter Praxis war. Das fällt jetzt weg. Auch dort stand dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement die Entscheidung zu. Erfüllt der Bewerber die gesetzlichen Voraussetzungen zur Einbürgerung, hat er Anspruch auf diese. Die Minimalvorschriften nach dem Gesetz würden folgende Punkte umfassen:

1. Das Schweizer Domizil genügt, d. h. kurzfristiger Wechsel der Wohngemeinde dürfte nicht mehr als Hindernis gelten.
2. Es müsste eine Beschwerdemöglichkeit sowohl für den Antragsteller als auch für den Kanton eingebaut werden (im zweiten Falle wäre es eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht).
3. Einbürgerungsgebühren würden durch das Bundesgesetz eingeschränkt oder gar ausgeschlossen.

Der Einbruch in die bisher grosse kantonale Autonomie ist im Gesetz kaum zu vermeiden, könnte aber bei der Abstimmung über den Verfassungsartikel hochgespielt werden, wie wir das gestern bereits gehört haben. Wir haben hier ein nationales Problem, das mit Mitteln und Werkzeugen des Bundes gelöst werden muss.

Behandlung in der Kommission: Vorerst wurde am Text des Ständerates nichts geändert. Die Diskussion beschränkte sich auf das Verfahren. Die Aufteilung in die Beschlüsse A und B wurde mehrheitlich gutgeheissen. Anstoss erregte höchstens die gesetzestechnische Anweisung als Fussnote, die den Artikel 44bis wieder als Absatz 3 in den Artikel 44 einfügt. Staatsrechtliche Abklärungen haben ergeben, dass dieses Verfahren zulässig ist, da das Volk durch die Aufteilung in zwei Abstimmungsfragen in seinen Rechten nicht beschnitten wird. – Grundsätzlich wäre auch die übliche Einreihung als Artikel 44bis in die Verfassung denkbar. Es wäre aber ein Novum, dass bei der Neufassung eines ganzen Artikels gleich ein bis-Artikel geschaffen würde.

Einig war sich die Kommission darin, dass bei den erleichterten Einbürgerungen im Beschluss B eigentlich zwei grundverschiedene Gruppen von Ausländern zusammengefasst werden, die total integrierten Jugendlichen einerseits und die bedauernswerten Flüchtlinge und Staatenlosen andererseits, denen wir eine solche totale Angleichung weder zumuten können noch wollen. Die eigentliche Entzweiung der Kommission entstand erst beim Vorschlag, die beiden Gruppen seien aus abstimmungstechnischen Gründen zu separieren, weil die erleichterte Einbürgerung der jungen Ausländer durch die Kombination mit Flüchtlingen und Staatenlosen gefährdet werde. Es gelte, diese Bestimmung zu entschärfen. – Folgerichtig nach dem Vorgehen des Ständerates wäre daher, einen Bundesbeschluss C

abzutrennen, die fast sichere Ablehnung des dritten Beschlusses würde die Stellung der Flüchtlinge und Staatenlosen nicht rechtlich, aber faktisch verschlechtern. Es wäre geradezu unanständig, diese Version zu wählen. Selbst die ordentliche Einbürgerung wäre durch ein Nein beim Volk nachher erschwert. Daher kam die knappe Mehrheit der Kommission zum Schluss, Flüchtlinge und Staatenlose auf das ordentliche Verfahren zu verweisen, das in der neuen Form und Gestalt kaum als Zumutung bezeichnet werden kann. Es steht dann immer noch offen, zu einem späteren Zeitpunkt und in einem anderen politischen Klima die zurückgestellte Sache wiederaufzunehmen. So ist im Antrag der Mehrheit (mit 8 zu 7 Stimmen bei Stichentscheid des Präsidenten) der Satzteil «sowie von Flüchtlingen und Staatenlosen» gestrichen.

Zur Minderheit I: Die starke Minderheit von 7 Stimmen versuchte, eine Entschärfung des Absatzes über eine Veränderung des Verfassungstextes zu erreichen. Die Minderheit I von Herrn Weber-Arbon will mit dem Zusatz «sofern sie sich in die schweizerischen Verhältnisse eingelebt haben» festhalten, dass bei Flüchtlingen und Staatenlosen das gleiche Verfahren zu beachten sein wird, faktisch aber zwei verschieden hohe Hürden gesetzt werden, da junge Ausländer ja integriert sind. Die Differenzierung sollte nach dem Antragsteller aber nicht auf Gesetzesstufe, sondern erst auf Vollzugsstufe stattfinden. Herr Weber-Arbon wird das dann noch näher ausführen.

Für die Abstimmung ist wohl mit dieser Formulierung wenig gewonnen. Es bleibt beim Ermessensentscheid in Sachen Anpassung, ein Punkt, der ja bei den jungen Ausländern wegfällt.

Erstaunt bin ich über den Minderheitsantrag II von Frau Christinat. Er lag der Kommission nicht vor. Aber vorab, um ihr ureigenstes Anliegen zu schützen, nämlich Gerechtigkeit gegenüber den im Ausland lebenden Schweizerinnen und ihren Kindern zu schaffen, hat der Ständerat die Aufteilung vollzogen. Die Kommission hat diesen Akt des guten Willens entsprechend gewürdigt. Mit dem Antrag Christinat entfällt die Privilegierung dieser Problemgruppe der Einbürgernden und damit jede Prioritätenordnung. Gerade in dieser Frage war bisher Frau Christinat unerbittlich. Ich bin erstaunt über diesen Antrag.

Ich möchte Ihnen beliebt machen, im Sinne des Mehrheitsantrages dem Bundesbeschluss B zuzustimmen.

Weber-Arbon, Sprecher der Minderheit I: Die Minderheit I – wie Sie aus dieser Fahne feststellen – ist sehr gewichtig, so gewichtig, dass sie eigentlich eine Mehrheit darstellt. Das Ringen um die beiden Formulierungen in der vorberatenden Kommission zu diesem Artikel 44bis endete mit einem Abstimmungsergebnis – für jene, die gezählt haben – von 7 zu 7. Der Präsident gab den Stichentscheid, wie er das vorhin rapportiert hat, zugunsten der heutigen Mehrheit.

Unsere Mehrheit vereinigt sieben Unterzeichner; mit zugestimmt hat in der Kommission aber noch ein weiteres Kommissionsmitglied. Wenn hier alle unterzeichnet hätten, wären wir also acht. Aber ich habe da keinen *casus belli* mehr entwickeln wollen und habe dieses Abstimmungsergebnis und damit die Fahnenbezeichnung zur Kenntnis genommen, in der Meinung, dass Sie heute Mehrheits- und Minderheitsverhältnisse vielleicht doch umkehren.

Sie erkennen auch aus der Liste der Mitunterzeichner, dass der Minderheitsantrag interfraktionellen Charakter hat. Er wird also auch von Vertretern anderer Fraktionen wie der CVP, FdP und SVP unterstützt.

Nun zur Sache. Ich habe bereits in der bisherigen Debatte zum neuen Artikel 44 darauf hingewiesen, dass sich eben die Geister an dieser Frage ereifern und scheiden, der Frage nämlich: Soll der Bundesgesetzgeber heute in der Verfassung die Kompetenz bekommen, eine erleichterte Einbürgerung für bestimmte Ausländergruppen zum Tragen zu bringen? Die Kommission sagt mit Bundesrat und Ständerat grundsätzlich ja. Es ist indessen ein «Ja, aber». In der Umschreibung des Personenkreises sind wir uns dagegen nicht einig. Unsere – ich sage jetzt «sogenannte» – Kom-

missionsminderheit schlägt mit Bundesrat und Ständerat vor, drei Gruppen von Ausländern diese erleichterte Einbürgerungsmöglichkeit zuteil werden zu lassen, nämlich den jungen, bei uns aufgewachsenen Ausländern, zweitens den Flüchtlingen, und drittens auch den Staatenlosen. Von diesen zwei letzten Gruppen will nun die Kommissionsmehrheit in der Erwähnung auf Verfassungsstufe nichts wissen. Sie scheint immer noch unter einem Trauma des 6. Juni 1982 zu stehen, als das Schweizervolk das neue Ausländergesetz knapp – wie Sie wissen – abgelehnt hat. Ihrem Antrag stehen also etwas Verzagtheit, Angst, Pessimismus, Kleinmut und ähnliche Stimmungslagen zu Gevatter.

Ich frage Sie allen Ernstes: Ist es unsere Aufgabe, eine Verfassungsvorlage zu präsentieren, die von derartigen Stimmungslagen diktiert ist? Ist es nicht vielmehr unsere Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Information, die Aufklärung über unser Anliegen besser, noch besser gestaltet wird? Materiell – das haben Sie aus dem Tenor beider Kommissionssprecher entnehmen können – sind wir uns nämlich über die Richtigkeit der Vorschläge des Bundesrates einig, bloss trauen sich die einen, diese neue Verfassungsnorm dem Souverän vorzulegen, die anderen nicht. Ich möchte zu dieser Vertrauensfrage noch zwei nicht ganz unwesentliche Hinweise machen.

Erstens: Mit dem Minderheitsantrag wird nicht einfach der Text von Bundesrat und Ständerat übernommen, dass also der Bund die Einbürgerung dieser Ausländergruppen erleichtern kann, sondern – es wurde bereits in der Kommentierung durch die Kommissionssprecher darauf hingewiesen – wir haben im Sinne eines Entgegenkommens an diese Bedenken, die vorhin zum Ausdruck gebracht worden sind, einen ergänzenden Satz in den Text des Ständerates aufgenommen, indem wir sagen: Bedingung für diese erleichterte Einbürgerung soll sein, dass sich die betreffenden Ausländer akklimatisiert haben. Ich habe einen sprachlich besseren deutschen Ausdruck gewählt, ich sage: «sofern sie sich» – diese Ausländer – «in die schweizerischen Verhältnisse eingelebt haben». Ich will also das, was bis jetzt auf Gesetzesstufe für die erleichterte Einbürgerung mit dem Ausdruck «Eignung» verlangt wurde, neuerdings auf Verfassungsstufe zum Tragen bringen. Dieser Ausdruck, diese Zusatzbestimmung sollte doch wohl helfen, Misstrauen, Bedenken und Befürchtungen abzubauen.

Ein Zweites, das ich den Zögerern in diesem Rat mitgeben möchte: Es ist doch ganz klar, wenn der Bund diese Kompetenz auf Verfassungsstufe bekommt, dass sie auf dem Wege der Gesetzgebung zum Tragen gebracht werden muss. Diese Gesetzgebung wird wieder von uns selber gemacht und das Bundesgesetz dem Souverän unterbreitet werden, wenn das Referendum zustande kommen sollte. Dass diese politischen Mechanismen sich immer wieder auf unsere Gesetzgebungsarbeit auswirken, ist jedem von uns geläufig.

Ein Drittes und Letztes möchte ich hier noch erwähnen: Der Bundesrat hat in seiner Botschaft – auch in der Kommissionsberatung – verlauten lassen, dass die neu zu gestaltende erleichterte Einbürgerung im Gegensatz zur bisherigen Konzeption nicht zentral ausgestaltet werden soll (ich verweise auf den bisherigen Art. 31, der das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement über diese Einbürgerung entscheiden liess), sondern sie soll föderalisiert werden – wenn Sie den Ausdruck gestatten –, dezentralisiert werden auf die Entscheidungsebene der Kantone. Ich verweise Sie auf die entsprechende Bemerkung auf Seite 19 der bundesrätlichen Botschaft, wo steht, dass die Kantone für die Rechtsanwendung zuständig sein und dabei über einen Ermessensspielraum verfügen sollen. Also auch hier ein Schritt in die Richtung von vermehrten Kompetenzen der Kantone.

Ich bitte Sie also, auf die Amputation zu verzichten, die Ihnen die Kommissionsmehrheit vorschlägt, vielmehr mit diesem Zusatz eine Infusion vorzunehmen und damit die Transplantation, die bereits der Ständerat vorgenommen hat, zu verbessern.

Lüchinger: Die freisinnig-demokratische Fraktion hat in dieser Frage mit weit überwiegender Mehrheit der Kommissionsmehrheit zugestimmt. Wir anerkennen grundsätzlich das Interesse, Flüchtlingen und Staatenlosen die Möglichkeiten einer erleichterten Einbürgerung zu geben, wenn diesen Flüchtlingen langfristig eine Rückkehr in ihre Heimat verschlossen ist. Es ist ein wichtiges Ziel der Staatengemeinschaft der ganzen Welt, die Zahl der Flüchtlinge und der Staatenlosen zu verringern. Nötigenfalls muss das eben auch auf dem Wege der Einbürgerung vor sich gehen. Wir stehen zu dieser Politik.

Unser Nein zu einer erleichterten Einbürgerung von Flüchtlingen und Staatenlosen gilt nur für hier und heute. Ein französisches Sprichwort sagt: «Qui trop embrasse, mal étirent.» Ganz grob ins Deutsche übersetzt würde das heissen: Wer zuviel auf einmal will, erreicht nichts. Für uns haben in dieser ganzen Gesetzgebungsfrage drei Ziele klare Priorität: die Einbürgerung der Kinder von Schweizerinnen, die im Ausland mit Ausländern verheiratet sind; die bürgerrechtliche Gleichstellung von Mann und Frau in der Familie und die erleichterte Einbürgerung der zweiten Ausländergeneration. Wir möchten diese drei Ziele nicht dadurch gefährden, dass wir den Wagen überladen. Was für Opposition sich gegen diese Vorlage noch melden kann, haben Sie vielleicht aus dem Votum unseres Kollegen Duboule ersehen, der schon den Beschluss A angefochten hat und in unserem Rate immerhin 25 Stimmen für seine Meinung zu gewinnen vermochte.

Für die Flüchtlinge und die Staatenlosen steht nicht die Einbürgerung im Vordergrund, sondern die grosszügige Anwendung unseres Asylgesetzes. Bei dieser Aufgabe stossen wir jetzt auf erhebliche praktische Schwierigkeiten. Der Kommissionspräsident hat Ihnen das Anwachsen der Zahl der Asylgewährungen aufgezeigt. Ich möchte Ihnen das Anwachsen der Zahl der Asylgesuche beziffern. Im Jahre 1979 waren es rund 1900, im Jahre 1982 rund 6000 Gesuche. Also ein Anwachsen von 1900 auf 6000 Gesuche innerhalb weniger Jahre. Aus diesen Zahlen ergeben sich natürlich praktische Probleme. Man muss für diese Flüchtlinge und Staatenlosen, die um Asyl nachsuchen, Unterkünfte erstellen. Und es gibt grosse Fürsorgeprobleme. Aber auch die Verwaltung ist überlastet durch die grosse Anzahl von Gesuchen. In der Bundesrepublik Deutschland ist es wegen der steigenden Zahlen von Asylgesuchen zu grossen und heissen Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit gekommen und auch zu Spannungen zwischen Bund und Ländern. Das gleiche könnte sich auch bei uns einstellen, vor allem in einer Zeit der wirtschaftlichen Rezession.

Wir stehen voll und ganz zu unserem Asylgesetz. Wir sind entschlossen, die auftretenden Probleme zu meistern, und werden die Behörden bei dieser Aufgabe unterstützen. Aber wir sollten das Volk nicht mitten in der Bewältigung der doch sehr erheblichen Probleme bereits mit einer neuen Aufgabe belasten, nämlich mit der erleichterten Einbürgerung der Flüchtlinge und Staatenlosen. Es gehört zu unserer schweizerischen Art, dass wir Schritt für Schritt, besonnen und bedächtig vorwärtsgehen, und wir sind damit bis heute nicht schlecht gefahren.

Man kann sich aber auch fragen, ob es überhaupt richtig ist, für Flüchtlinge sofort den Weg der Einbürgerung im Asylland zu beschreiten. Sollten wir nicht vielmehr anstreben, diese Flüchtlinge mittel- und langfristig wieder in ihre Heimat zurückzuführen? Die politischen Verhältnisse, die zu ihrer Flucht Anlass gegeben haben, können sich ja wieder ändern. Es können sich wieder Situationen einstellen, die ihnen die Rückkehr ohne weiteres möglich machen. Die Staatengemeinschaft müsste diese Politik der Rückführung der Flüchtlinge unterstützen. Heute kommen mehr und mehr auch Flüchtlinge aus sehr weit entfernten Ländern mit ganz anderen Lebensweisen und anderen Auffassungen zu uns in die Schweiz. Von den 4200 Asylgesuchen des Jahres 1981 stammten über 600 von Flüchtlingen aus Afrika, über 600 von solchen aus Südamerika, und 263 Gesuche stammten von Flüchtlingen aus den verschiedensten Staaten

Asiens. Die Gesamtzahl der Staaten, aus denen 1981 Flüchtlinge um Asyl nachgesucht haben, beträgt 64. Daraus ersehen Sie die grosse Diversität des Problems.

Ich möchte die Frage, ob es nicht besser sei, eine spätere Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimat anzustreben, hier nicht beantworten. Ich meine: Das ist eine Frage, die wir überprüfen und erdauern müssen im Zuge der Entwicklung unserer Asylpraxis. Auch aus diesem Grunde scheint es mir sachlich richtig zu sein, diese Frage nicht heute zu entscheiden, sondern sie zeitlich aufzuschieben; das ist der Grund, warum die freisinnig-demokratische Fraktion hier mit der Mehrheit der Kommission stimmt.

Ich möchte Sie abschliessend bitten, nachher auch noch den Antrag von Mme Christinat abzulehnen. Sie stellt ja den Antrag, dass wir, sofern die Mehrheit bei dieser Entscheidung durchdringt, auf zwei Beschlüsse verzichten und alles wieder in einen Beschluss zusammenlegen. Ich bin der Meinung, dass das nicht richtig wäre. Das Anliegen der erleichterten Einbürgerung der zweiten Ausländergeneration ist so gewichtig, dass wir es im Interesse der Entscheidungsfreiheit der Stimmbürger bei den zwei Beschlüssen belassen sollten.

Frau Kopp: Es wurde hier wiederholt festgestellt, dass die Kommissionsmehrheit aus ausschliesslich referendumspolitischen Überlegungen diese sogenannte Amputation, um bei dieser Terminologie zu bleiben, beschlossen hat. Von der Sache her – ich habe die Protokolle heute nacht noch einmal durchgelesen – hat sich kein einziges Mitglied der Kommission gegen die Vorlage des Bundesrates und des Ständerates gewandt. Von der Sache her lässt sich der Entscheid der Kommissionsmehrheit auch nicht begründen. Denn wenn wir der Kommissionsmehrheit folgen, dann verweisen wir die Flüchtlinge und die Staatenlosen auf den Weg der ordentlichen Einbürgerung. Das kann man wollen oder nicht, aber es ist unbestritten, dass ein ganz erheblicher Unterschied besteht zwischen Flüchtlingen und Staatenlosen einerseits und «gewöhnlichen» Ausländern andererseits. Die «gewöhnlichen» Ausländer haben jederzeit die Möglichkeit, in ihre Heimat zurückzukehren. Bei den Flüchtlingen und Staatenlosen ist das anders. Die Flüchtlinge haben zwar noch ein Heimatland, aber sie können nicht dahin zurückkehren, sonst würden sie bei uns ja gar nicht als Flüchtlinge anerkannt. Natürlich wäre es besser, wenn wir die Flüchtlinge, wie Herr Lüchinger gefordert hat, wieder in ihre Länder zurückkehren lassen könnten. Aber wenn wir die Flüchtlinge, die bei uns leben, in bezug auf ihren Ursprungsort ansehen, dann sehen wir, dass wir ja keinerlei Möglichkeiten haben.

Staatenlose und Flüchtlinge haben gemeinsam, dass sie definitiv bei uns bleiben. Und da fragt es sich nun – ganz abgesehen von der menschlichen Tragödie, die damit verbunden ist –, ob nicht auch wir selber ein Interesse hätten, diese Menschen möglichst rasch vollständig bei uns zu integrieren, nachdem sie ja endgültig bei uns bleiben werden. Die referendumspolitischen Bedenken sind tatsächlich auch bei mir sehr gross, weshalb ich den Minderheitsantrag auf der Fahne nicht mehr unterzeichnet habe.

Wenn ich Sie nun trotzdem bitte, dem Antrag von Herrn Weber zuzustimmen, so zusätzlich zu seinen Argumenten noch aus folgenden Überlegungen: Wenn die Vorlage, so wie sie jetzt die Kommissionsmehrheit beschlossen hat, im Volk angenommen wird, dann ist die erleichterte Einbürgerung für Flüchtlinge und Staatenlose endgültig aus Abschied und Traktanden gefallen, denn es wird dem Bundesrat nicht möglich sein, später eine Vorlage zu bringen, die sich ausschliesslich auf die Flüchtlinge und die Staatenlosen bezieht. Wenn wir uns hingegen jetzt hinter die Vorlage stellen, wie sie die Kommissionsminderheit und der Bundesrat, der ja festhält, sowie der Ständerat beschlossen haben, und versuchen, sie im Volke durchzubringen, dann hat der Bundesrat, falls sie scheitert, doch die Möglichkeit, in einem zweiten Anlauf eine reduzierte Vorlage zu bringen, die sich dann ausschliesslich auf die zweite Ausländergeneration bezieht. Es wäre ja nicht das erste Mal, dass wir mit

einem zweiten Anlauf zu einem Ziel gelangen müssen. Wenn wir diesen Überlegungen folgen, dann gilt es abzuwägen, ob nicht allenfalls in Kauf zu nehmen wäre, dass die Ausländer der zweiten Generation im Falle des Scheiterns der Vorlage etwas länger warten müssen, wenn wir dafür die Chance haben, der Vorlage im Sinne des Bundesrates, der Kommissionsminderheit und des Ständerates zum Erfolg zu verhelfen. Ich möchte sie bitten, diese Überlegungen auch in Ihren Entscheid mit einzubeziehen, bevor wir zur Abstimmung schreiten.

Dies sind die Überlegungen, die mich veranlassen, dem Antrag von Herrn Weber zuzustimmen.

M. Zbinden, rapporteur: Le vote qui va intervenir revêt une certaine importance. J'admets que le texte proposé par la minorité I représentée par M. Weber constitue une bonne variante. C'est le résultat, je crois pouvoir l'affirmer, d'un travail sérieux de la commission. Cependant, notre conseil est appelé à choisir entre une bonne variante qui risque d'échouer en votation populaire et une variante moins bonne qui a plus de chances d'être acceptée par le peuple et les cantons.

Je vous mets donc en garde: si vous voulez que les jeunes étrangers en particulier puissent bénéficier de la naturalisation facilitée, il ne faut pas surcharger le bateau. Si le projet B ne devait pas trouver grâce devant le peuple, ce serait un grave revers, en particulier pour les jeunes étrangers.

Nous estimons que le problème de l'intégration politique et juridique des jeunes étrangers est beaucoup plus important et a un poids beaucoup plus considérable que celui des réfugiés et des apatrides.

Je rappelle que ces deux dernières catégories d'étrangers peuvent prétendre à la naturalisation ordinaire et j'attire votre attention sur le fait qu'ils jouissent, en vertu de la loi sur l'asile, d'un statut particulier: on ne les chasse pas; ils peuvent rester chez nous, si bien qu'ils ne peuvent pas être comparés avec les autres étrangers, qui ne peuvent actuellement prétendre qu'à la naturalisation ordinaire.

Autre aspect du problème: si vous suivez la minorité I, vous soulevez dans l'opinion publique tout le problème des réfugiés. Or, vous savez tous, personne ne peut le nier, qu'il y a actuellement un mouvement latent contre les réfugiés et que ce mouvement s'accroît encore lorsque l'article constitutionnel sera soumis au vote du peuple. Voulez-vous vraiment que, tous les deux ans, une controverse publique s'élève à ce sujet? Le climat n'est pas favorable à l'extension de la naturalisation facilitée aux réfugiés et aux apatrides. Il faut donc être prudent.

La solution proposée par la majorité de la commission, plus restrictive que celle de la minorité I, est une solution de sagesse, une solution de prudence. Le texte qu'elle propose a plus de chances de passer la rampe que celui de la minorité, qui est plus magnanime. Il vous appartient de choisir.

Müller-Aargau, Berichterstatter: Sie können entscheiden zwischen zwei guten und fundiert behandelten Varianten, die eine Variante mit der Aussicht, angenommen zu werden, und die andere praktisch ohne diese Möglichkeit.

Ein Fallenlassen der erleichterten Einbürgerung für die jungen Ausländer der zweiten Generation wäre verheerend. Ich glaube nicht daran, dass man dann ohne weiteres – wie das Frau Kopp gesagt hat – eine neue Vorlage bringen könnte. Ich muss mich dem anschliessen, was der Präsident bereits gesagt hat: Wir haben das ordentliche Verfahren und zu diesem Verfahren eine Privilegierung von Flüchtlingen und Staatenlosen durch das grosszügige Asylgesetz. Darauf hat auch Herr Lüchinger schon hingewiesen.

Herr Weber spricht von Verzagtheit und Kleinmut. Was wir nicht haben, ist der Mut des Bankrotteurs, der spekuliert, wenn er mit Sicherheit seinen Untergang voraussieht. Es ist kein Trost, dass man bei der Abstimmung dann mit der Möglichkeit der Referendumsabstimmung für das Bundesgesetz argumentieren könnte. Das wird nicht abgenommen. Ich glaube nicht daran. Das ist nicht eine Frage des Vertrau-

ens zu unserem Volk, sondern das ist eine Frage der nüchternen Analyse der Situation.

Deswegen empfehle ich Ihnen, dem Mehrheitsantrag zuzustimmen. Sie schützen damit die jungen Ausländer, die auf diese Art und Weise erleichtert eingebürgert werden können.

Bundesrat Friedrich: Wir stehen da natürlich schon vor einem sehr wesentlichen Problem, und das Problem scheint mir deshalb nur schwer lösbar zu sein, weil auf der einen Seite menschliche Erwägungen stehen und auf der anderen Seite abstimmungspolitische: zwei Kategorien von Überlegungen, die eben im Grunde genommen miteinander nicht vergleichbar sind.

Es geht hier um drei Kategorien von Ausländern: die jungen Ausländer, dann die Flüchtlinge und die Staatenlosen. Die Mehrheit der Kommission möchte sich mit der Argumentation auf diese jungen Ausländer beschränken, man solle das Fuder nicht überladen.

Ich möchte mit aller Deutlichkeit sagen, dass ich für diese Überlegungen durchaus Verständnis habe. Wir müssen dieses Risiko sehen. Wenn Sie also dahin gewichten, dass es nur ein Entweder-Oder gibt, dann haben auch aus meiner Schau die jungen Ausländer die Priorität; denn sie sind bei uns aufgewachsen bzw. integriert, und man sollte sie aus staatspolitischen Überlegungen einbürgern.

Aber auch wenn ich diese abstimmungspolitischen Erwägungen verstehe, fällt es mir nicht ganz leicht, die Flüchtlinge und Staatenlosen nun hier einfach fallenzulassen. Das Flüchtlingsproblem gehört ja zu den tragischsten Problemen unserer Zeit. Es sind Leute, die nirgends zu Hause sind und nicht mehr zurück können, sie sind nicht verwurzelt und darauf angewiesen, dass man sie irgendwo aufnimmt. Wir haben ein grosszügiges Asylgesetz, was – glaube ich – nicht bestritten worden ist. Es wird auch immer eine grosszügige Praxis verlangt. Mir scheint es nun irgendwie etwas zwiespältig, wenn wir die Konsequenzen hier nicht zu ziehen bereit sind.

Herr Lüchinger hat auf gewisse Schwierigkeiten hingewiesen. Diese Schwierigkeiten existieren, das ist nicht zu bestreiten. Aber ich sehe nicht, wie diese Schwierigkeiten behoben würden, wenn wir hier auf der Bürgerrechtsseite eben nichts unternehmen.

Im übrigen muss ich hier ein gewisses Missverständnis richtigstellen. Es kann sich natürlich niemals darum handeln, dass Flüchtlinge und Staatenlose nun sozusagen sofort eingebürgert würden. Diese erleichterte Einbürgerung sieht auch Wohnsitzfristen vor. Man denkt an zehn Jahre, vielleicht acht Jahre. Insbesondere besteht auch nicht das Risiko, dass dann etwa Leute aus Afrika oder aus Südostasien sozusagen über Nacht Schweizer Bürger würden, weil eben über diese Wohnsitzfrist hinaus auch noch die Integration in unserem Lande auch bei dieser erleichterten Einbürgerung verlangt wird.

Nun also noch einmal: Ich verstehe den Zwiespalt. Sie werden abwägen müssen. Ich habe für die abstimmungspolitischen Erwägungen Verständnis. Auf der anderen Seite bleibt der Bundesrat aus sachlichen Gründen bei seiner Auffassung. Wir schliessen uns dabei der Formulierung des Ständerates mit dem Zusatz der Kommissionsminderheit I an. Dem Antrag der Minderheit II möchte ich nicht zustimmen. Ich glaube, diese Trennung in zwei Beschlüsse ist so oder so aus abstimmungspolitischen Gründen richtig.

Nun noch eine Bemerkung zu diesem Institut der erleichterten Einbürgerung. Es bedarf der Umschreibung auf der Gesetzesstufe. Unsere Vorstellungen gehen etwa in der folgenden Richtung, sie sind von den Sprechern der Kommission bereits angedeutet worden: Es soll nur noch ein schweizerischer Wohnsitz massgebend sein. Heute ist die Lage so, dass es neben der schweizerischen Wohnsitzbestimmung auch noch kantonale und allenfalls kommunale gibt. Wenn der Wohnsitz gewechselt wird, dann fängt unter Umständen eine Frist wieder neu zu laufen an. Das soll durch eine einheitliche schweizerische Frist vermieden werden.

Wir möchten im weiteren Höchstgrenzen für die Einbürgerungstarife vorsehen, und wir möchten einen Einbürgerungsentscheid weiterzugsfähig machen, entweder durch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder durch die staatsrechtliche Beschwerde. Hingegen bleibt der zentrale Punkt jeder Einbürgerung, nämlich die Prüfung der Frage der Eignung, bei den Kantonen. Es ist also in keiner Art und Weise so, dass die Kantone bei dieser erleichterten Einbürgerung ausgeschaltet würden.

Weil es bei dieser Prüfung der Eignung zur Einbürgerung um unbestimmte Rechtsbegriffe geht – wie um den Leumund, die Frage der Integration und der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten –, besteht eben ein grosser Ermessensspielraum der Kantone; und diese unbestimmten Rechtsbegriffe werden auch vom Bundesgericht nur in sehr weitem Rahmen überprüft. Die Kompetenz der Kantone bleibt also erhalten. Es gibt insbesondere auch kein subjektives Recht auf Einbürgerung. Ich glaube, das muss man mit aller Deutlichkeit sagen. Die erleichterte Einbürgerung, die wir hier vorschlagen, ist nicht dieselbe, wie sie heute im Bürgerrechtsgesetz existiert. Darauf hat schon Herr Weber richtigerweise hingewiesen. Aber ohne eine gewisse Einschränkung der kantonalen Kompetenzen geht es natürlich nicht. Das ist ein schlichtes Entweder-Oder. Wenn man eine erleichterte Einbürgerung will, dann braucht es etwas mehr Bundeskompetenzen in dem soeben skizzierten Rahmen. Ich beantrage Ihnen aus allen diesen Erwägungen, der Minderheit I zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	60 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	66 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Zustimmung zum Beschlussentwurf	124 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

81.227

Parlamentarische Initiative. Schweizer Bürgerrecht Initiative parlementaire. Nationalité suisse

Präsident: Ihre Kommission beantragt Ihnen Zustimmung zum Ständerat, d. h. die Initiative abzuschreiben.

Zustimmung – Adhésion

Bundesverfassung (Schweizer Bürgerrecht)

Constitution fédérale (nationalité suisse)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Februarsession
Session	Session de février
Sessione	Sessione di febbraio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	82.019
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.02.1983 - 08:00
Date	
Data	
Seite	55-69
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 218

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.