

P r o t o k o l l

Kommission des Ständerates zur Beratung der Motion Christinat
(78517; Schweizer Bürgerrecht für Kinder von Schweizerinnen)

Sitzung vom 24. September 1979
in Bern, Parlamentsgebäude

Zusammensetzung der Kommission

Präsident: Dillier

Mitglieder: Arnold, Bächtold, Bourgknecht,
Debétaz, Dobler, Graf, Frau Lieberherr,
Masoni, Meylan, Péquignot, Reverdin,
Zumbühl.

Anwesende: Dillier, Arnold, Debétaz, Dobler,
Graf, Frau Lieberherr, Masoni,
Reverdin, Zumbühl.

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement: Dr. Oscar Schürch, Direktor des
Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP)
Dr. Otto Henggeler, Chef der Sektion
Schweizerbürgerrecht des BAP

Protokoll: Roberto Angeloni, Sektion Schweizer-
bürgerrecht des BAP

Beginn der Sitzung: 15.00 Uhr

Der Präsident eröffnet die Sitzung und begrüsst die Anwesenden. Die Stellungnahme des Bundesrates (Entgegennahme der Motion) ist in der Dokumentation der Kommission nicht enthalten. Der Inhalt der Motion steht in einem gewissen, eher optischen als strengrechtlichen Widerspruch zur Verfassung (Art. 44 Abs. 3 BV). Die verlangte Gesetzesänderung würde eine Interpretation der Verfassung bedeuten, die für den Bürger kaum verständlich wäre. Herr Direktor Schürch wird gebeten, die Kommission zu informieren. Herr Bundesrat Furgler lässt sich entschuldigen (Bereinigung von Differenzen beim Asylgesetz).

Direktor Schürch weist darauf hin, dass er sich eigentlich eines Kommentars enthalten könnte, da der Bundesrat sich bereit erklärt habe, die Motion entgegenzunehmen. Er hält es jedoch für richtig, in vier Richtungen einige Bemerkungen zu machen:

1. Der Motionstext von Frau Christinat stimmt mit der Begründung nicht ganz überein. Die Motion geht weniger weit als die Begründung, indem in der Begründung verlangt wird, dass jedes Kind jeder Schweizer Bürgerin, gleichgültig, ob es in der Schweiz oder im Ausland geboren sei und ob die Mutter von Abstammung oder durch Einbürgerung Schweizer Bürgerin geworden sei, von Geburt an das Schweizer Bürgerrecht erhalte. Dagegen wird in der Motion selbst nur die Elimination der Voraussetzung der schweizerischen Abstammung verlangt. Der Bundesrat ist mit der weiten Fassung einverstanden. Er möchte also, dass jedes Kind einer Schweizer Bürgerin, gleichgültig, wo das Kind geboren wird, ob in der Schweiz oder im Ausland, bzw. wo die Eltern Wohnsitz gehabt haben (nach der Verfassung ist ja der Wohnsitz das Entscheidende), und gleichgültig, ob die Mutter von Abstammung oder sonst Schweizer Bürgerin geworden sei, von Geburt an Schweizer Bürger wird. Es kommt dazu, dass die Motionärin eine Gesetzesänderung verlangt. Der Bundesrat ist jedoch überzeugt, dass eine Gesetzesänderung ohne Verfassungsrevision nicht möglich ist. Diese Auffassung wird von allen Experten geteilt. Auch die

nationalrätliche Kommission für die Initiative Weber kommt zum gleichen Schluss. Das spielt eine Rolle für den Zeitfaktor. Eine Verfassungsrevision mit nachheriger Gesetzesänderung braucht natürlich mehr Zeit als nur eine Gesetzesrevision.

2. Herr Nationalrat Weber hat eine parlamentarische Initiative eingereicht; sie stützt sich auf eine Resolution der Auslandsschweizerorganisationen. Die nationalrätliche Kommission hat bereits getagt und wird im Verlaufe des Monats November eine zweite Sitzung abhalten. Sie hat der Initiative im allgemeinen zugestimmt, immerhin mit der Erweiterung, dass auf die Voraussetzung der Abstammung der Mutter von Geburt an ebenfalls verzichtet wird. Herr Nationalrat Weber hat sich damit einverstanden erklärt. Damit besteht zwischen der Kommission und dem Bunderat "unité de doctrine". Die Kommission wird sich an der nächsten Sitzung abschliessend aussprechen, sobald sie Kenntnis vom Urteil des Bundesgerichtes über die Frage "was bedeutet Abstammung" hat. In der Kommission hat sich sodann ziemlich klar die Tendenz gezeigt, das Postulat, allen Kindern von Schweizer Bürgerinnen das Bürgerrecht von Geburt an zuerkennen, rasch zu fördern. Aber auch sie kommt zur klaren Auffassung, dass eine Verfassungsänderung notwendig ist. Man will aber die Vorlage nicht mit andern, ebenfalls wichtigen Bürgerrechtspostulaten koppeln.
3. Der Bundesrat hat schon vor einiger Zeit, bevor die Motion und die Initiative Weber eingereicht worden sind, durch das Justiz- und Polizeidepartement im Einvernehmen mit dem ebenfalls interessierten Departement für Auswärtige Angelegenheiten eine Arbeitsgruppe bestellen lassen. Ich habe die Ehre, die Arbeitsgruppe, in der alle interessierten Stellen der Bundesverwaltung vertreten sind, zu präsidieren. Wir haben die Arbeiten praktisch abgeschlossen und werden unseren Bericht noch vor Ende nächsten Monats dem Herrn Departementschef z.H. des Bundesrates übermitteln. Vertraulich kann ich sagen, dass die Arbeitsgruppe ebenfalls zum Schluss kommt, dass jedes Kind von einer Schweizer Bürgerin oder von einem Schweizer Bürger, gleichgültig, wo es geboren wurde, sowie wo die Eltern

Wohnsitz hatten zur Zeit der Geburt, aber auch gleichgültig, ob die Mutter von Abstammung oder nicht von Abstammung Schweizerin sei, das Schweizer Bürgerrecht bekommen soll. Andererseits ist es Aufgabe der Arbeitsgruppe, auch alle Konsequenzen zu prüfen, die damit verbunden sind. Die neue Regelung wird sehr viel mehr Doppel- und Mehrfachbürgerrechte bringen, was sowohl für die Betroffenen wie auch für den Staat nicht ohne Probleme ist. Deshalb hat man geprüft, ob man gewisse Bremsen einbauen kann und soll. Die Arbeitsgruppe bejaht das. Wie weit die Bremsen dann wirksam sind, ist allerdings eine andere Frage. Folgende Bremsen sind vorgesehen: Kinder müssen innert 3 Jahren gemeldet werden. In der Schweiz erfolgt das automatisch. Im Ausland müssen die Eltern dafür sorgen, dass das Kind einer Schweizer Behörde gemeldet wird. Man hat eine so lange Zeit vorgesehen, damit jene, die nur vorübergehend im Ausland sind, z.B. für Studienzwecke, und dann wieder zurückkommen, ihr Kind noch rechtzeitig melden können. Die zweite Barriere: das im Ausland lebende Kind muss zwischen dem 18. und dem 22. Altersjahr eine Beibehaltserklärung abgeben, wenn es das Schweizer Bürgerrecht behalten will. Die Frage der Barrieren wird im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens gelöst werden müssen.

4. Es ist zu beachten: offen sind noch eine Reihe weiterer Bürgerrechtsprobleme; einmal das Bürgerrecht des ausländischen Ehepartners von Schweizer Bürgern oder Bürgerinnen. Eine Ausländerin, die einen Schweizer heiratet, hat bisher automatisch das Schweizer Bürgerrecht erhalten. Das war immer etwas umstritten; es scheint sich eine Tendenz abzuzeichnen, dass man von diesem Automatismus abgehen und an dessen Stelle eine erleichterte Einbürgerung einführen will. In einem Vernehmlassungsverfahren hat diese Lösung ziemlich viel Anklang gefunden. Das gleiche müsste dann auch für den ausländischen Mann, der eine Schweizer Bürgerin heiratet, gelten. Die erleichterte Einbürgerung sollte nach 3 Jahren Ehe und 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz möglich sein. Ein weiteres Problem bilden die jungen, hier aufgewachsenen Ausländer. Eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Bundesrichter

Kaufmann hat sich damit befasst. Sie kam im Sinne unserer Anregungen zum Schluss, dass diese erleichtert eingebürgert werden sollten. Sie hat auch den entsprechenden Entwurf vorbereitet: Ausländer, die hier aufgewachsen sind und mindestens 10 Jahre hier gelebt haben, können zwischen dem 10. und 22. Altersjahr erleichtert eingebürgert werden. - Das gleiche Problem stellt sich für die Flüchtlinge. Wir sind nach der Flüchtlingskonvention gehalten, die Einbürgerung der Flüchtlinge möglichst zu erleichtern. Und auch hier würden wir gerne eine erleichterte Einbürgerung vorsehen, wobei die Anzahl Jahre, die ein Flüchtling da sein müsste, gegenüber den jetzigen 12 Jahren vielleicht auf 8 Jahre reduziert werden könnte. - Nun stellt sich die Frage, ob für die drei angesprochenen Ausländergruppen zusammen mit den Kindern von Schweizerinnen eine Lösung angestrebt werden soll, wenn schon der Verfassungsartikel geändert werden muss. Die Kommission Weber hat die Auffassung, dass nur das Problem mit den Kindern vorab gelöst wird. Das ist ein politischer Entscheid. Das Departement und der Bundesrat werden zu gegebener Zeit zu entscheiden haben, ob die Fragen den Räten in verschiedenen Phasen unterbreitet werden sollen.

Der Präsident dankt dem Referenten und gibt die Diskussion frei. Er erkundigt sich, ob das Problem der Begründung von Schweizer Bürgerrecht in Fällen, in denen keine Beziehungen zur Schweiz mehr bestehen, auch diskutiert worden sei.

Direktor Schürch bejaht die Frage. Es geht hier vor allem um Kinder, die im Ausland geboren werden. Es besteht die Gefahr, dass die Beziehungen zur Schweiz nurmehr sehr lose sind. Deshalb eben die Barriere, dass das Kind gemeldet und die Beibehaltserklärung abgegeben werden muss. Kinder von Eltern, deren schweizerischer Teil immatrikuliert ist, gelten als mit der Schweiz verbunden. Diejenigen, die immatrikuliert sind und auch eine Gebühr bezahlen, zeigen doch wohl Interesse an der Heimat. Dabei zu unterscheiden, ob diese Verbindung eng oder weniger eng sei, ist in diesem Rahmen kaum möglich. Dagegen könnte die Verbundenheit bei der erleichterten Einbürgerung geprüft werden. Diese könnte gewährt werden, wenn

eine Meldung oder Beibehältserklärung aus entschuldigen Gründen nicht abgegeben worden war.

Herr Graf legt ein Beispiel einer juristisch kaum erfassbaren sogenannten Bürgerrechtsehe dar. Die Erweiterung des Bürgerrechtserwerbs von Gesetzes wegen muss eingehend geprüft werden. Gewisse Barrieren sind zu beachten. Eine allfällige Verfassungsänderung sollte unbedingt für sich allein behandelt werden. Wenn die Vorlage (z.B.) auch noch die erleichterte Einbürgerung von Flüchtlingen umfasst, ist das Volksverdikt klar.

Frau Lieberherr ist erfreut, dass der Bundesrat das Problem der Ungleichbehandlung von Schweizerinnen und Schweizern in der Vermittlung des Bürgerrechts an die Kinder erkannt hat und eine umfassende Lösung anstrebt. Das von Herrn Graf angeführte Beispiel spricht für eine erschwerte Zuteilung des Schweizer Bürgerrechts an die Ausländerin, die einen Schweizer heiratet. Die heutige Lösung widerspricht dem Grundsatz der Gleichberechtigung. Nach der in den USA geltenden Regelung kann eine Ausländerin, die einen Amerikaner heiratet, dessen Bürgerrecht erst nach 5 Jahren Wohnsitz in Amerika durch Einbürgerung erwerben. Bei einer solchen Lösung wäre der von Herrn Graf dargelegte Fall nicht mehr möglich. Vorweg sollte jedoch im Sinne der Kommission Weber die Neuregelung des Erwerbs des Schweizer Bürgerrechts durch mütterliche Abstammung durchgeführt werden. Eine möglichst weitgehende Revision ist zu begrüßen. Auslandschweizer fühlen sich in der Regel noch in erheblichem Mass mit unserem Land verbunden. Gegen die vorgeschlagenen Barrieren ist allerdings nichts einzuwenden. Sie sollten konsequenterweise gleichzeitig mit der Erweiterung des Bürgerrechtserwerbs aufgrund mütterlicher Abstammung eingeführt werden. Die Aufhebung der automatischen Vermittlung des Bürgerrechts eines Schweizers, der eine Ausländerin heiratet, würde vermutlich bei den Männern auf Opposition stossen, da ihnen damit ein Privileg verlorengehe. Die erleichterte Einbürgerung von ausländischen Ehegatten und von Flüchtlingen sollte erst in einer zweiten Phase verwirklicht werden.

Herr Arnold erinnert daran, dass der Vorstoss von Nationalrat Weber bezweckt, das in der Verfassung enthaltene Hindernis des elterlichen Wohnsitzes in der Schweiz zur Zeit der Geburt des Kindes wegzuräumen. Die Kommission des Nationalrates will einen Schritt weitergehen und auch das Erfordernis der schweizerischen Abstammung der Mutter fallen lassen. Heute ist jedoch die Motion Christinat zu behandeln, welcher allerdings die Verfassungsbestimmung (Art. 44 Abs. 3 BV) im Wege steht. Falls die Verfassungsrevision im Sinne der interdepartementalen Kommission durchgeführt wird, würde die Motion auf Verfassungsebene weitgehend verwirklicht. Jedenfalls wäre die nötige Verfassungsgrundlage vorhanden. Die Motion kann daher unter Vorbehalt der Verfassungsänderung überwiesen werden. Bei der Beratung der Gesetzesvorlage sind dann noch interessante und schwierige Einzelfragen zu diskutieren.

Herr Masoni geht davon aus, dass eine Ungleichbehandlung in der Vermittlung des Schweizer Bürgerrechts an die Kinder zwischen Mann und Frau einerseits und zwischen gebürtigen und nicht gebürtigen Schweizerinnen andererseits besteht. Diese führt zu Diskriminierungen unter den Kindern, was umso stossender erscheint, nachdem im Adoptions- und Kindschaftsrecht Fortschritte gemacht worden sind. Eine Lösung des Problems erweist sich als dringend. Stellt die heutige Formulierung der Verfassung tatsächlich ein Hindernis dar? Art. 44 Abs. 3 BV war nicht als eine Schranke für den Gesetzgeber gedacht, sondern vielmehr als Ermunterung, wenigstens so weit zu gehen. Abs. 3 kann die in Abs. 2 erteilte allgemeine Kompetenz, von der umfassend Gebrauch gemacht worden ist, kaum einschränken. Die von Herrn Direktor Schürch erwähnten Barrieren des Bürgerrechtserwerbs durch Abstammung sind berechtigt, doch sollte von allzu mathematischen Fristen, die zu Härtefällen führen können, abgesehen werden. Eher wäre eine Generalklausel angebracht, mit der sich mangelnde Beziehungen zur Schweiz erfassen liessen. Die Motion ist jedoch ohne Verzug zu überweisen. Eine Koppelung mit anderen Revisionsbestrebungen wäre denkbar, soweit sie keine allzu grosse Verzögerung zur Folge hätte.

Monsieur Reverdin constate que dans le droit de filiation on a accepté de nouvelles conceptions qui s'écartent passablement de la vieille tradition suisse qui veut que la nationalité ne se transmette que de père à enfant. Par conséquent, la porte est ouverte pour des transformations ultérieures. M. Reverdin a présidé pendant huit ans l'organisation des Suisses à l'étranger. Il a pu constater dans les colonies en particulier à quel point, même nés à l'étranger, les membres des familles dont la mère était suisse participaient à la vie des organisations suisses. Presque toujours la Suisse représentait pour eux une seconde et parfois même une première patrie. Ces liens justifieraient pleinement le risque d'accorder dans certains cas notre nationalité à qui ne la mériterait pas. On accepte bien ce risque dans le cas du Suisse qui épouse une étrangère. La nationalité est une chose souvent due au hasard (M. Reverdin a dû naître en Suisse pour qu'il ne soit pas Français alors que ses parents résidaient en France). Il faudrait élargir le plus vite possible notre pratique pour tous les enfants nés de mère suisse. Nous agissons raisonnablement et ce sont souvent des excellents Suisses que nous acquerrons ainsi. M. Reverdin n'est pas très sûr des considérations juridiques de M. Arnold. Il constate que M. Masoni hésite aussi. Toutefois, même si on ne sait pas par où commencer, il faut résoudre ce problème qui est un petit problème mais qui touche un certain nombre de personnes. On a su résoudre des problèmes plus complexes comme ceux de la filiation et de l'adoption.

Der Präsident stellt fest, dass die Aufhebung der Diskriminierung der schweizerischen Mutter gegenüber dem schweizerischen Vater in der Vermittlung des Schweizer Bürgerrechts an die Kinder unbestritten ist. Ueber die Notwendigkeit einer Verfassungsrevision hat man sich noch nicht einigen können. Zumindest im Hinblick auf das Verfassungsverständnis des Bürgers ist sie jedoch kaum entbehrlich. Kann sich Herr Masoni dieser Auffassung anschliessen oder soll darüber abgestimmt werden?

Herr Masoni erklärt sich mit der Ueberweisung der Motion einver-

standen. Man sollte jedoch der Verwaltung empfehlen, das Problem der Verfassungsmässigkeit zu studieren. Die parlamentarische Initiative Weber und die Motion können ohne weiteres parallel laufen.

Direktor Schürch wirft ein, dass sich verschiedene Experten zur Frage, ob eine Verfassungsrevision notwendig sei, geäußert haben. Die Verwaltung hat immer den gleichen klaren Standpunkt eingenommen, wie er auch vom Bundesrat mehrfach bestätigt worden ist. Es hätte deshalb keinen Sinn, von der Verwaltung nochmals einen Bericht zu verlangen. Es ist doch wohl weit zweckmässiger, nun rasch zu handeln und den Begehren in der Motion und der Initiative Rechnung zu tragen. Daran ändern auch die kürzlich ergangenen Bundesgerichtsurteile nichts. Das Bundesgericht hat zwar den Begriff "von Abstammung Schweizer Bürgerin" weiter gefasst, ist aber nicht so weit gegangen wie es Prof. Hegnauer in verschiedenen Publikationen vorgeschlagen hatte. Damit hat das Bundesgericht indirekt festgestellt, dass den Begehren der Motionärin nur durch eine Verfassungsänderung vollumfänglich entsprochen werden kann. Ob man auf dem Wege der Motionsverwirklichung oder mit der parlamentarischen Initiative rascher vorankommt, bleibt abzuwarten. Jedenfalls wird die Initiative Weber noch dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet werden müssen. Er wird dann auch zu entscheiden haben, ob er zusätzlich zur parlamentarischen Initiative eine eigene Vorlage den eidgenössischen Räten unterbreiten will.

Der Präsident fragt, ob man die Motion mit der Bemerkung überweisen wolle, dass nach der mehrheitlichen Auffassung der Kommission eine Verfassungsänderung nötig sei. Es ist allerdings Sache des Bundesrates, zu entscheiden, ob die neue Regelung allenfalls auf dem Gesetzesweg eingeführt werden kann. Massgebend ist der Sinn der Motion. Die Mehrheit der Kommission hält eine Verfassungsrevision für nötig. Die Verfassung könnte durch die Streichung von Abs. 3 des Art. 44 bereinigt werden. Der Bundesrat hat alsdann vorzuschlagen, ob die Gesetzesänderungen

einzelnen oder zusammen durchzuführen sind. - Demnächst ist die Kommission für die Behandlung des neuen Eherechts zu bestellen. Sollte die Frage des Bürgerrechts der Ehefrau nicht in diesem Zusammenhang behandelt werden?

Direktor Schürch macht darauf aufmerksam, dass unterschieden werden muss, ob der Ehemann Schweizer Bürger oder Ausländer ist. Ist er Schweizer Bürger, verliert seine Ehefrau ihr früheres Kantons- und Gemeindebürgerrecht und erwirbt das Bürgerrecht des Ehemannes (Art. 54 Abs. 4 BV und Art. 161 Abs. 1 ZGB). Wenn man den Erwerb des Bürgerrechts des Ehemannes ausschliessen will, braucht es eine Verfassungsänderung. Will man der Ehefrau aber nur das Recht auf Beibehaltung ihres Kantonsbürgerrechts einräumen, genügt eine Bestimmung im Zivilgesetzbuch. Diese Frage ist im Rahmen der Revision des Eherechts zu entscheiden. Der Bundesrat wird den Räten demnächst eine entsprechende Vorlage unterbreiten. Auch die Ausländerin, die einen Schweizer Bürger heiratet, erwirbt dessen Kantons- und Gemeindebürgerrecht und damit das Schweizer Bürgerrecht. Ob sie das ausländische Bürgerrecht beibehält, entscheidet sich nach ausländischem Recht. Soll die Frau das Schweizer Bürgerrecht des Ehemannes nicht mehr automatisch mit dem Eheschluss erhalten, müsste Art. 54 Abs. 4 BV geändert werden. Es wäre dann eine erleichterte Einbürgerung vorzusehen, wie ich sie eingangs umschrieben habe. - Zur Zeit ist übrigens eine Motion hängig, mit der Frau Christinat verlangt, dass die einen Schweizer Bürger heiratende Schweizer Bürgerin ihr Kantons- und Gemeindebürgerrecht beibehalten kann.

Der Präsident stellt fest, dass die Kommission mit der Ueberweisung der Motion einverstanden ist, und hebt die Sitzung auf.

Schluss der Sitzung: 16.00 Uhr