

<b>Abstimmung – Vote</b>	
Für den Antrag der Mehrheit	74 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

**Art. 3****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 Beschlusstentwurfes	113 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

**An den Ständerat – Au Conseil des Etats****79.069****Bürgerrechtsgesetz. Ergänzung****Loi sur le droit de cité. Complément**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 24. Oktober 1979 (BBI III, 689)

Message et projet de loi du 24 octobre 1979 (FF III, 685)

**Antrag der Kommission**

Eintreten

**Proposition de la commission**

Entrer en matière

**M. Zbinden**, rapporteur: Notre commission avait d'abord été chargée de traiter l'initiative parlementaire Weber-Altendorf, qui tendait à modifier l'article 43, 3e alinéa, de notre constitution dans le sens que la législation fédérale peut fixer les conditions auxquelles l'enfant dont la mère était d'origine suisse par filiation, acquiert la nationalité suisse dès sa naissance.

La commission avait déjà admis le principe de faciliter l'acquisition de la nationalité suisse par un enfant d'une mère suisse mariée à un étranger, lorsque le Bureau de notre conseil nous avait chargés de traiter d'urgence le projet du Conseil fédéral visant à une mini-revision d'une disposition transitoire de la loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. Nous avons délibéré le 8 novembre dernier; la commission a voté l'entrée en matière sans opposition et a adopté la proposition du Conseil fédéral par 7 voix contre 5 en faveur d'une proposition de Mme Christinat qui visait à introduire une révision de la loi sur le fond, c'est-à-dire sur les conditions d'acquisition de la nationalité suisse.

Nous aurions pu nous limiter à un rapport écrit, mais la proposition de la minorité, qui a été distribuée entretemps, nous offre l'occasion de donner le cadre général dans lequel la présente révision doit être placée.

Quelle est la situation de droit actuelle? L'article 44, 2e alinéa, de la constitution précise que la législation fédérale détermine les règles applicables à l'acquisition de la nationalité suisse. L'alinéa 3, introduit en 1928, prévoit que la législation fédérale peut statuer qu'un enfant, né de parents étrangers, devient ressortissant suisse dès sa naissance à deux conditions: 1. Si la mère était d'origine suisse par filiation, 2. Si les parents sont domiciliés en Suisse au moment de la naissance de l'enfant.

La loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse de 1952 avait partiellement réalisé cette faculté

donnée par la constitution et permettait la naturalisation facilitée d'un enfant d'une mère d'origine suisse par filiation (art. 27). Était alors exclu de cette possibilité l'enfant d'une mère devenue suisse par mariage, par naturalisation de son père ou par sa propre naturalisation, ordinaire ou facilitée. Ce n'est que dans le cadre de la modification du code civil suisse, plus précisément du droit de filiation, que le législateur a épuisé, en 1976 seulement, toutes les possibilités découlant de l'article 44, 3e alinéa, de la constitution. Nous avons modifié l'article 5 de la loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse en précisant que l'enfant d'une mère suisse et de son époux étranger acquiert d'office la nationalité suisse, si la mère est d'origine suisse «von Abstammung Schweizerbürgerin» et si les parents ont leur domicile en Suisse lors de la naissance, donc conformément à la constitution fédérale.

Les commissions parlementaires et les deux Chambres avaient pensé, avec le Conseil fédéral, que, grâce à cette révision, l'on avait pleinement réalisé les possibilités accordées par la constitution et que l'on ne pouvait aller plus loin sans violer la constitution.

Dans une disposition transitoire de 1976, il a été prévu que si l'enfant d'une mère suisse et d'un père étranger ayant leur domicile en Suisse au moment de la naissance, n'avait pas encore 22 ans révolus lors de l'entrée en vigueur de la loi révisée – c'est-à-dire le 1er janvier 1978 – il pouvait jusqu'à la fin de l'année 78, demander que l'on reconnaisse sa citoyenneté suisse. Plus de 35 000 enfants ont profité de cette possibilité. Il faut préciser que les autorités cantonales et fédérales s'en tenaient alors strictement à l'interprétation habituelle de la notion d'origine suisse par filiation – «von Abstammung Schweizerbürgerin» – et ne reconnaissaient la citoyenneté suisse qu'à l'enfant dont la mère était suisse par filiation – «von Abstammung» – c'est-à-dire qui avait acquis à sa naissance la nationalité suisse par ses parents.

Or le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 29 juin 1979, donc après l'échéance du délai d'une année accordé pour demander la reconnaissance de la citoyenneté suisse, a donné une interprétation plus large à la notion d'origine suisse par filiation. Il a également admis comme Suisse par filiation, la mère qui avait acquis la nationalité suisse, d'une part grâce à la naturalisation de ses parents et d'autre part de par sa propre naturalisation facilitée. Le Tribunal fédéral exclut expressément la possibilité de considérer comme Suisse par filiation, la mère qui avait acquis la nationalité suisse par mariage et par sa propre naturalisation ordinaire.

Il faut admettre que cette interprétation du Tribunal fédéral est allée très loin et qu'elle est un peu «tirée par les cheveux». Elle a néanmoins contribué à résoudre une partie d'un problème qui se pose effectivement.

La nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral avait comme conséquences fâcheuses que le délai pour demander la reconnaissance de la citoyenneté suisse était écoulé depuis six mois déjà, que bien des demandes avaient été retirées ou définitivement rejetées et que bien des personnes n'avaient même pas fait de demande, au vu des explications fournies par les autorités compétentes qui se basaient sur l'interprétation traditionnelle de la constitution.

Donnant suite à une question ordinaire urgente de Mme Blunschy, le Conseil fédéral nous soumet un projet qui contient une miniréforme et qui devrait être traité d'urgence par les deux conseils au cours de cette session encore. Il propose simplement d'accorder à toute personne qui aurait pu, du 1er janvier au 31 décembre 1978, demander la reconnaissance de la citoyenneté suisse selon l'ancienne et la nouvelle interprétation plus large du Tribunal fédéral, un nouveau délai d'une année pour présenter une telle demande. Toutes les personnes qui n'avaient pas fait de demandes ou qui les avaient retirées, ou qui avaient tout simplement été définitivement débouées avec les explications de la pratique administrative,

seraient ainsi réintégrées dans le délai d'une année. Ce délai commence à courir dès que la révision entre en vigueur, donc pas avant l'écoulement du délai référendaire de trois mois.

Aux fins de ne pas perdre de temps, cette révision devrait être soumise au vote des deux conseils pendant cette session encore.

La commission est unanime sur ce point et vous propose d'accepter le projet. Je m'expliquerai plus tard sur la proposition de la minorité.

**Müller-Aargau, Berichterstatter:** Die Vorlage betreffend die Ergänzung des Bundesgesetzes über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, aufgrund der Botschaft vom 24. Oktober 1979, wäre ein Minigeschäft, sofern daran keine Grundsatzdebatte über Verfassungsinterpretation würde. Hätte nicht ein Minderheitsantrag vorgelegen, hätte man die Behandlung mittels eines schriftlichen Berichtes erledigen können.

Gewisse Anzeichen und Ansätze zu einer weitergehenden Debatte haben sich schon in der Kommissionssitzung vom 8. November 1979 ergeben. Die damals vorgelegten und abgelehnten Minderheitsanträge erscheinen heute umgeformt wieder und entsprechende Publikationen lassen ersehen, dass gewisse Juristen gar die Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 1. Januar 1978 als nicht verfassungskonform erklären.

Zur Sache: Es zeigt sich folgende Ausgangslage: Die Revision des Kindschaftsrechts im ZGB vom 25. Juni 1976 ermöglichte es, die verfassungsmässige Kompetenz in Artikel 44 besser auszuschöpfen.

Mit der Neuregelung des Bürgerrechts der Kinder von schweizerischen Müttern, in Kraft gesetzt am 1. Januar 1978, erwerben Kinder einer schweizerischen Mutter und ihres ausländischen Ehemannes von Geburt an das Kantons- und Gemeindebürgerrecht der Mutter und damit das Schweizer Bürgerrecht, wenn die Mutter von Abstammung Schweizer Bürgerin ist und die Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz ihren Wohnsitz haben.

Nach der Uebergangsbestimmung Artikel 57 Absatz 6 des Bürgerrechtsgesetzes wurde damals in der parlamentarischen Beratung angefügt, dass vorher geborene Kinder, welche die Voraussetzungen des neuen Rechts im Zeitpunkt der Geburt erfüllt haben und noch nicht 22 Jahre alt sind, innert Jahresfrist die Anerkennung als Schweizer Bürger beantragen können.

In der Botschaft des Bundesrates Seite 3 wird dazu kommentiert: «In dieser neuen Regelung kam die Absicht des Gesetzgebers zum Ausdruck, die Gleichberechtigung von Vater und Mutter in der Vermittlung des Schweizer Bürgerrechts an ihre Kinder im Rahmen von Artikel 44 Absatz 3 BV so weitgehend wie möglich zu verwirklichen.

**Praxis der Ausführung:** Der Begriff Schweizer Bürgerin von «Abstammung» wurde nun von den zuständigen Verwaltungsbehörden des Bundes und der meisten Kantone in dem Sinne ausgelegt, dass «Abstammung» mit «von Geburt an» gleichzusetzen sei. Diese enge, aber auch durchaus gebräuchliche Interpretation hat dazu geführt, dass zahlreiche Kinder von schweizerischen Müttern, die aufgrund der Uebergangsbestimmungen Artikel 57 Absatz 6 das Schweizer Bürgerrecht zwischen dem 1. Januar 1978 und dem 31. Dezember 1978 beantragt haben, abgewiesen worden sind, da deren Mütter das Schweizer Bürgerrecht entweder durch eine frühere Heirat erworben hatten, zusammen mit dem Vater eingebürgert worden sind oder durch selbständige Einbürgerung Schweizerinnen geworden waren.

Viele haben sich mit diesem Entscheid abgefunden, andere haben aufgrund solcher Auskünfte auf einen Antrag zum voraus verzichtet oder ihre Anträge zurückgezogen. Die Ungerechtigkeit, die durch diese Interpretation entstanden ist, gilt es nun auszugleichen. Eine Fristerneuerung ist daher unumgänglich und damit eine Ergänzung von Artikel 57 mit einem Absatz 7. Damit wird nicht nur

den früher abgewiesenen Antragsstellern, sondern auch all denen, welche die ursprüngliche Frist aus andern Gründen haben verstreichen lassen, eine neue Chance geboten, das Schweizer Bürgerrecht zu beantragen.

Für die zusätzliche Frist kann kein Anfangsdatum festgesetzt werden, weil es sich um eine referendumspflichtige Vorlage handelt. Die Wahrscheinlichkeit, dass Artikel 44 Bundesverfassung sowieso in Bälde revidiert wird -- Einzelinitiative Weber-Altdorf deutet darauf hin --, macht es unnötig, mehr in diese Vorlage einzuschmuggeln, als was heute notwendig ist: eine Retusche am Bürgerrechtsgesetz, ausschliesslich in den Uebergangsbestimmungen, um Ungerechtigkeiten zu eliminieren.

In der Kommission ist nun vorgeschlagen worden, über die Interpretation des Bundesgerichtes hinauszugehen und den Text so zu ändern oder zu erweitern, dass auch jene Schweizerin, die selbst eingebürgert worden ist, für ihre Kinder die Einbürgerung verlangen kann. Das könnte auch erfolgen, wenn die Mutter lange nach ihrer Volljährigkeit das Bürgerrecht erworben hat.

Diese Ausweitung geht nun weit über das hinaus, was das Bundesgericht durch Interpretation festgelegt hat.

Konsequenterweise müsste man den aus der Vorfassung entnommenen Begriff «von Abstammung» aus dem Bürgerrechtsgesetz eliminieren.

Die beantragte Ausweitung dieses Begriffes würde nach der Ansicht der Mehrheit der Kommission eine Verfassungsrevision notwendig machen. Derart lässt sich ein Begriff nicht strapazieren. Dieser Antrag -- es ist nicht derjenige, der heute vorliegt -- wurde mit 7:5 Stimmen abgelehnt.

Im Namen der Mehrheit der Kommission beantrage ich Ihnen, dem Antrag des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission zu folgen, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

**Frau Blunschy:** Wenn ein Schweizer eine Ausländerin heiratet, dann sind die Kinder aus dieser Ehe selbstverständlich Schweizer Bürger. Wenn eine Schweizerin einen Ausländer heiratet, dann ist vieles nicht selbstverständlich. Bis vor kurzem hat diese Schweizerin ausländische Kinder geboren. Nur dann, wenn das Kind staatenlos geworden wäre, bekam es das Schweizer Bürgerrecht seiner Mutter. Ich erinnere an unsere frühere Ratskollegin Frau Sahlfeld, die zwar schweizerische Nationalräthin war, in der Zeit ihrer Amtszeit jedoch ein ausländisches Kind zur Welt gebracht hat.

Eine wesentliche Verbesserung brachte das am 1. Januar 1978 in Kraft getretene neue Kindesrecht. Es änderte Artikel 5 des Bürgerrechtsgesetzes, hielt sich jedoch an die Formulierungen, die in Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung festgehalten sind. Wenn die Mutter von Abstammung Schweizer Bürgerin war, und die Eltern zur Zeit der Geburt des Kindes in der Schweiz Wohnsitz hatten, erhält das Kind das Schweizer Bürgerrecht seiner Mutter. Was nun für die Kinder gilt, die nach dem 1. Januar 1978 geboren wurden, soll gemäss Uebergangsbestimmung Artikel 57 Absatz 6 des Bürgerrechtsgesetzes auch den früher geborenen Kindern zugute kommen.

Zu den zwei in Verfassung und Gesetz aufgestellten Bedingungen -- Mutter von Abstammung Schweizerin und Wohnsitz zur Zeit der Geburt in der Schweiz -- kommen in den Uebergangsbestimmungen noch zwei weitere Bedingungen: Das Kind darf im Zeitpunkt des Inkrafttretens, also am 1. Januar 1978, nicht älter als 22 Jahre alt gewesen sein, und für das Gesuch um Anerkennung als Schweizer Bürger wurde eine Frist von einem Jahr gesetzt. Diese Frist ist somit am 31. Dezember 1978 abgelaufen.

Bei der heutigen Vorlage geht es einzig und allein um die Einräumung einer nochmaligen Frist von einem Jahr. Diese neue Frist ist nötig geworden, weil im Laufe des Jahres 1978 Unklarheit herrschte über die Auslegung des Begriffs «von Abstammung Schweizer Bürgerin».

Das Bundesgericht hat ein halbes Jahr nach Ablauf der gesetzlichen Frist – nämlich im Juni 1979 – einen Entscheid gefällt, wonach der Begriff «von Abstammung» weiter auszulegen ist, als es die Behörden vielerorts taten. «Von Abstammung» ist nicht gleichzusetzen mit dem Begriff «ab Geburt». Auch das Kind, das durch Einbürgerung seiner Eltern miteinbezogen wird in die Einbürgerung, ist aufgrund seiner Abstammung von eingebürgerten Eltern Schweizer Bürger geworden, ebenso das Kind einer schweizerischen Mutter, das erleichtert eingebürgert worden ist, weil seine Mutter Schweizerin ist. Viele Gesuche wurden im Laufe des Jahres 1978 wegen zu enger Auslegung abgelehnt oder sie wurden überhaupt nicht eingereicht, weil sie zum vornehmesten als aussichtslos betrachtet wurden, obwohl schon damals Professor Hagnauer, der geistige Vater des neuen Kindesrechts, in Zeitungen und in juristischen Zeitschriften für eine grosszügigere Auslegung eintrat. Wer über genügend Ausdauer und Finanzen verfügte, konnte den ablehnenden Entscheid mit Erfolg ans Bundesgericht weiterziehen, allerdings hat das Bundesgericht erst nach Ablauf der Frist entschieden.

Wer nicht ans Bundesgericht gelangte und vielleicht mit Rücksicht auf Umtriebe und Kosten dies nicht tun konnte, soll nun nicht schlechter behandelt werden. Es ist ein Gebot der Gerechtigkeit, eine neue Frist von einem Jahr einzuräumen, und diese Frist soll für alle Kinder von Schweizerinnen, die mit Ausländern verheiratet sind, gelten. Denn es wäre praktisch nicht möglich und nicht sinnvoll, diejenigen Gesuchsteller auszuschliessen, welch die Möglichkeit gehabt hätten, rechtzeitig im Jahre 1978 das Gesuch zu stellen. Die Frist soll nochmals allen Kindern, welche die Voraussetzungen erfüllen, zugute kommen.

Frau Christinat will mit Ihren Anträgen ein anderes Problem mit dieser neuen Fristansetzung verquicken. In der Sache selbst gehe ich durchaus mit ihr einig. Die beiden Schranken «von Abstammung Schweizer Bürgerin» und «Wohnsitz in der Schweiz zurzeit der Geburt» sollten fallen. Diese Frage sollte aber nicht verquickt werden mit der völlig unbestrittenen Vorlage, die heute zur Diskussion steht. Ob die von Frau Christinat gewünschte Verbesserung durch eine Gesetzesänderung möglich sei, oder ob vielmehr zuerst Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung geändert werden müsste, ist sehr umstritten und kann heute nicht einfach so nebenbei beantwortet werden. Zudem ist die nationalrättliche Kommission, die sich mit der parlamentarischen Initiative Weber-Altdorf befasst, bereits an der Arbeit, das von Frau Christinat angestrebte Ziel zu verwirklichen. Den Arbeiten dieser Kommission und einer eingehenden Stellungnahme des Bundesrates sollte heute nicht vorgegriffen werden. Die Frage der Verfassungsmässigkeit ist zu wichtig, als dass man sie einfach mit einigen Sätzen heute abtun könnte.

Namens der CVP-Fraktion ersuche ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen von Bundesrat und Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Die Anträge von Frau Christinat sind – obwohl sachlich gerechtfertigt – abzulehnen, weil ein falscher Weg vorgeschlagen wird.

**Frau Mascarin:** Die Fraktion der POCH/PSA/PdA begrüßt grundsätzlich die vorliegende Ergänzung. Allerdings ist sie nur eine Ergänzung und in diesem Sinne ungenügend. Wir hätten eine Präzisierung des Gesetzes von 1976 begrüsst. Wir wünschen nicht nur eine Ergänzung, die eigentlich durch den Bundesgerichtsentscheid von diesem Jahr zwangsläufig geworden ist, sondern eben eine Präzisierung des Gesetzes. Das Bürgerrechtsgesetz sollte materiell präzisiert, den heutigen Auffassungen und Verhältnissen angepasst werden; es sollte nicht nur in den Uebergangsbestimmungen eine Ergänzung eingefügt werden. Es braucht also eine klare Formulierung, die keinen breiten Interpretationsspielraum mehr lässt für die zuständigen Behörden; es braucht eine Formulierung, die gleiches Recht schafft für Schweizer Bürger und Schweizer Bürgerinnen, die nicht noch bei den Schweizer Bürgerinnen zu-

sätzliche Kategorien zementiert. Der Bundesrat hat diese Gelegenheit nicht ergriffen; er bringt uns vielmehr eine Ergänzung, die das bestehende ungleiche Recht zementiert. Die Diskriminierung der Frauen – das muss ich hier deutlich sagen – wird zwar viel beredet, das ist mir besonders aufgefallen im September und Oktober 1979; dann aber, wenn es konkret darum geht, diese Diskriminierung abzubauen, auch in der Gesetzgebung konkrete Schritte einzuleiten, ist wieder nicht der richtige Zeitpunkt vorhanden, dann geht es zu weit und man will nur eine unverbindliche Ergänzung vornehmen, die tatsächlich unbestritten ist.

Ich möchte einmal jemanden sehen, der mir erklären kann, welchen einsehbaren und logischen Grund es gibt, zu unterscheiden in der Qualität des Bürgerrechtes einer Schweizer Bürgerin, die es von Abstammung im engeren Sinne, von Abstammung im weiteren Sinne oder die es geworden ist durch Einbürgerung, nachdem sie bereits volljährig war. Wo liegt der qualitative Unterschied zwischen diesen verschiedenen Kategorien von Frauen? Wo liegt er zu den Männern in der gleichen Lage?

Wir beantragen Ihnen deshalb ebenfalls – wie es den Anträgen von Frau Christinat entspricht –, die Worte «von Abstammung» in Artikel 5 zu streichen und die Uebergangsbestimmungen gemäss Antrag Christinat zu ändern. Das würde nämlich bewirken, dass es dann nicht mehr Schweizer Bürgerinnen verschiedener Kategorien gibt; es würde bewirken, dass für Schweizer Bürger und Schweizer Bürgerinnen gleiches Recht herrschen würde.

Zur Frage des Wohnsitzzwanges zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes: Wenn sich ein Mann im Erwachsenenalter einbürgern lässt, dann aus irgendwelchen Gründen ins Ausland zieht und dort Kinder hat, sind auch diese Schweizer Bürger. Bei den Frauen will man dieses Recht nicht einmal jenen zugestehen, die sich im Erwachsenenalter einbürgern lassen und in der Schweiz bleiben; man will es auch jenen nicht zugestehen, die als Kind eingebürgert wurden oder in die Einbürgerung des Vaters einbezogen waren und dann ins Ausland zogen. Wo liegt hier der begründbare Unterschied? Die Frage des Wohnsitzzwanges ist nach unserer Meinung ebenfalls zu streichen. Wir unterstützen hier ebenfalls den Antrag von Frau Christinat.

Die Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Anträge ist zu diskutieren, selbstverständlich sind sie nicht einfach verfassungswidrig. Es gibt genauso gute juristische Gründe, die es erlauben, diese Gesetzesänderung vorzunehmen, weil ja der Bundesgesetzgeber die generelle Ermächtigung hat, in der Frage des Bürgerrechtes zu legifizieren. Wir meinen, es wäre an der Zeit, auf diesem kleinen, begrenzten, aber wichtigen Gebiet mit der Gleichstellung der Frauen ernst zu machen.

**Oehen:** Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung. Offenbar als Antwort auf alle jene Stimmen, die im Rahmen des Wahlkampfes eine Drosselung der auf Hochtouren laufenden Gesetzesmaschinerie verlangten, hat uns der Bundesrat mit zwei neuen Gesetzesvorlagen unter dem Titel «Neues eiliges Geschäft» beglückt; die Ratspräsidenten und die Büros haben der verschärften Hektik offenbar sofort den Segen gegeben, wie Sie den Mitteilungen unseres Sekretariates vom 29. Oktober und 15. November entnehmen können. Ich gebe hiermit in aller Form meinem Unmut Ausdruck über diese – gestatten Sie das berndeutsche Wort – «Juflerei». Es wird darauf im Zusammenhang mit der Vorlage zum Zeitgesetz noch zurückzukommen sein.

Wir haben seinerzeit nicht gegen das neue Kindesrecht und damit die Anpassung der Bürgerrechtsgesetzgebung votiert. Wir nahmen damit in Kauf, dass die längst fällige Revision der Bürgerrechtsgesetzgebung im Sinne der politischen Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Begründung des Bürgerrechtes der Ehegatten und damit der Kinder in Einzelpakete zerlegt wird. Dass dabei die Gefahr besteht, dass die gleichzeitig dringend notwendige Bremsung des Automatismus «unters Eis» geraten könnte,

ist uns bewusst. Wir sind trotzdem bereit, dem Vorschlag des Bundesrates, nicht aber jenem der Kommissionsminderheit, zuzustimmen, da die bisherige Regelung doch eine merkwürdige Konstruktion war, die sich vor allem durch eine störende Inkonsistenz auszeichnete.

Unsere positive Haltung basierte auf der Überzeugung, es sei im Interesse der Familie richtig und notwendig, bei national gemischten Ehen – sofern Kinder vorhanden sind – sobald als möglich eine Homogenisierung der Staatszugehörigkeit aller Familienglieder – und zwar entsprechend dem Lebenszentrum der Familie – zu ermöglichen. Es wäre aber ebenso falsch, zum Beispiel den Kindern einer in den USA lebenden Schweizerin, die mit einem Amerikaner verheiratet ist, das Schweizer Bürgerrecht zu geben. Die gleichen Probleme stellen sich selbstverständlich auch für den umgekehrten Fall, nämlich dass ein Schweizer mit einer USA-Bürgerin verheiratet ist und in den USA lebt.

Gleichzeitig und trotz unserer Zustimmung zur Vorlage fühle ich mich verpflichtet, auf ein demographisches Problem hinzuweisen. Im Jahre 1978 nahm die ausländische Wohnbevölkerung auf dem Papier noch um 34 681 Personen ab. Dies dank 25 980 Einbürgerungen von Kindern gemäss dem neuen Kindesrecht, zirka 8000 Einbürgerungen anderer Art und der Tatsache, dass rund 3000 Geburten ausländischer Väter und schweizerischer Mütter nicht mehr in der Ausländerstatistik erschienen. Für die ersten acht Monate 1979 lauten die Zahlen: Rückgang der ausländischen Wohnbevölkerung 14 970, davon 10 680 erleichterte Einbürgerungen von Kindern und zirka 6000 normale Einbürgerungen unter verschiedenen Titeln. Mit andern Worten: Seit über anderthalb Jahren findet der Abbau der ausländischen Bevölkerung tatsächlich nur noch auf dem Papier statt. Demographisch befinden wir uns tragischerweise, tragisch mit Blick auf eine Zukunft des Mangels, bereits wieder in einer Wachstumsphase der schweizerischen Wohnbevölkerung. Mit unserer heutigen Vorlage öffnen wir dieser Entwicklung wiederum ein Tor, da die wachstumsgläubigen Wirtschaftsapostel bereits wieder dringend nach zusätzlichen ausländischen Arbeitskräften rufen, weil nun angeblich der Abbau der ausländischen Wohnbevölkerung weit genug gediehen sei. Wir sind bestürzt, dass sogar vom Bundesrat her die Meinung vertreten wurde, das tragbare Gleichgewicht schweizerischer und ausländischer Bevölkerung sei jetzt vorhanden. Ich rufe alle auf, denen die demographischen Probleme klar sind und die nicht erneut einen wirtschaftspolitisch motivierten Import von Fremdarbeitern akzeptieren wollen, aufmerksam zu wachen, dass vertretbare Anpassungen der Bürgerrechtsgesetzgebung nicht zu einem zusätzlichen Arbeitskräfteimport missbraucht werden.

Noch ein Wort zum Antrag der Kommissionsminderheit: Frau Mascarin hat hier dargelegt, dass es um das Problem des Wohnsitzes gehe. Welche Folge hätte die Annahme des Antrages der Kommissionsminderheit? Die Folge wäre die, dass überall auf der Welt Kinder von Schweizer Müttern, deren Lebensbereich vielleicht schon seit einer Generation oder länger in einem andern Land ist, so dass sie gar keine Beziehungen mehr zur Schweiz haben, automatisch Schweizer Bürger würden. Selbstverständlich besteht das Problem, wie es Frau Blunschy dargelegt hat. Aber es wäre sinnlos, wenn wir, um hier in einer unüberlegten Art und Weise die politische Gleichberechtigung zu vollziehen, neue Probleme schaffen, die bei der Revision der Bürgerrechtsgesetzgebung unbedingt beachtet werden müssen.

Ich bitte Sie also dringend, den Antrag der Kommissionsminderheit abzulehnen, auch wenn Sie unbedingt der Meinung sind, wie wir es auch sind, dass auf dem Gebiete der Bürgerrechtsgesetzgebung der Schritt zur politischen Gleichberechtigung in möglichst baldiger Zeit zu vollziehen sei.

**M. Grobet:** Le 25 juin 1976, notre Assemblée fédérale a voté une loi modifiant le code civil suisse qui visait à donner un droit nouveau, celui, pour les enfants nés de

mère suisse, d'obtenir la citoyenneté de notre pays. Or l'application de cette loi a fait l'objet d'une erreur d'interprétation de la part de nos autorités. Je vois, Monsieur Zbinden, que mes propos vous amusent mais vous-même persistez encore dans l'erreur et je vous dirai pourquoi il y a donc eu erreur de la part des autorités fédérales et plus particulièrement du Département fédéral de justice et police en ce qui concerne la portée des dispositions permettant à des enfants nés de mère suisse d'obtenir la nationalité suisse et, plus particulièrement, de l'article 57, 6<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur le droit de cité.

On a voulu, en effet, restreindre cette possibilité de naturalisation aux enfants nés de mère d'origine suisse en excluant ceux de mère devenue suisse par naturalisation.

Tout à l'heure, M. Zbinden a dit que cette interprétation avait été corrigée par un arrêt du Tribunal fédéral «tiré par les cheveux». Je ne veux pas défendre ici le respect que l'on devrait témoigner à l'égard de notre plus haute juridiction. Je voudrais simplement dire que parler d'«arrêt tiré par les cheveux» me semble un peu léger, même si l'on admet que l'on peut avoir des interprétations diverses dans le domaine du droit. Cet arrêt, au contraire, est extrêmement solide et démontre en quoi la loi a été mal interprétée et surtout en quoi cette distinction que l'on voulait faire entre femmes d'origine suisse et femmes suisses par naturalisation relevait d'une distinction qui ne résistait pas à une saine interprétation de la loi et qui, notamment, instituait une discrimination inacceptable parmi nos citoyennes. On persiste aujourd'hui dans l'erreur, parce que toute votre argumentation, Monsieur le Rapporteur, est fondée sur l'alinéa 3 de l'article 44 de notre constitution pour refuser les propositions d'amendement de Mme Christinat. Or l'alinéa que vous invoquez – et vous reprenez la thèse erronée du Conseil fédéral qui prétend qu'on aurait épousé toutes les possibilités découlant des dispositions constitutionnelles dans le cadre de notre loi sur le droit de cité – se rapporte expressément, comme cela est dit, à des enfants nés de parents étrangers. Or nous ne parlons pas de cela! Vous vissez la mauvaise disposition constitutionnelle! Nous parlons ici d'enfants qui sont nés d'un père étranger et d'une mère suisse! Donc, la disposition constitutionnelle que vous vissez n'a rien à voir avec le problème que nous discutons. Du reste, à ce sujet, il y a des avis de droit qui ont été sollicités auprès de certains de nos éminents professeurs de droit constitutionnel, tels que les professeurs Fleiner, Morand, Knapp et Grisel, qui sont tout aussi catégoriques les uns que les autres et concluent à la même chose, à savoir que ce qui n'est pas décisif, ce n'est pas l'article 44, 3<sup>e</sup> alinéa, de notre constitution qui se rapporte donc à une situation totalement différente, mais l'article 44, 2<sup>e</sup> alinéa, qui dispose que «la législation fédérale détermine les règles applicables à l'acquisition ou à la perte de la nationalité suisse». Cette disposition constitutionnelle est celle qui fixe le cadre de notre possibilité de légiférer et qui donne une compétence générale à la loi dans ce domaine et la restriction – si restriction il y a – de l'alinéa 3 ne s'applique donc pas à ce que nous discutons aujourd'hui.

Par voie de conséquence, je m'insurge contre le fait que l'on dise – car vous avez dû avoir connaissance de ces avis de droit – que la proposition de Mme Christinat serait irrecevable pour des raisons constitutionnelles. Elle est parfaitement compatible avec les dispositions de notre constitution et, par conséquent, c'est seulement des raisons politiques qui peuvent nous amener à décider si nous sommes favorables ou non à cette proposition.

A ce sujet, le débat n'est pas clair parce qu'il n'apparaît pas si l'on est véritablement opposé à ce que propose Mme Christinat ou si l'on veut le réaliser ultérieurement. A ceux qui voudraient réaliser ce postulat dans un second stade, je réponds qu'il vaut mieux le réaliser tout de suite, car il est tout de même néfaste de procéder à des corrections successives de notre loi sur le droit de cité et d'accorder successivement ces nouveaux délais. On a commis

une erreur d'interprétation et je ne voudrais pas aujourd'hui que l'on persiste dans cette erreur, et que l'on refuse des propositions qui permettraient de donner une saine interprétation à la loi, sous le prétexte qu'elles ne seraient prétextement pas recevables et qu'il faudrait modifier au préalable la constitution, ce qui n'est pas exact.

Sur le fond, je pense que les propositions de Mme Christinat doivent recevoir notre agrément. En effet – on l'a vu dans la première révision de la loi – le fait d'avoir voulu admettre une distinction entre deux catégories de citoyennes – alors qu'en réalité il n'y en a qu'une – amenait des discriminations inacceptables. Il faut donc mettre fin à ces discriminations et supprimer ces fausses distinctions entre les citoyennes de notre pays.

Je dirai maintenant deux mots à M. Oehen qui s'oppose sur le fond à la proposition de Mme Christinat. Nous n'en sommes pas étonnés! M. Oehen relève qu'il y aurait des enfants nés de mère suisse à l'étranger qui pourraient obtenir la nationalité suisse. Monsieur Oehen, soyez conséquent et proposez alors que les enfants de père suisse qui sont nés à l'étranger n'aient pas non plus la nationalité suisse! De deux choses l'une: ou bien l'on veut que la nationalité suisse ne s'obtienne par filiation que pour les enfants nés en Suisse ou bien on admet que cette nationalité puisse s'acquérir par filiation pour des enfants nés à l'étranger dès lors que l'un des parents est Suisse. En effet, pourquoi admettrait-on cette transmission de nationalité seulement dans le cas où le père est Suisse et non dans le cas où la mère est Suisse? Une telle distinction n'est véritablement pas acceptable de nos jours parce qu'elle signifie qu'il y a des citoyens suisses de première classe, les hommes, qui transmettent la nationalité suisse à l'enfant où que celui-ci soit né, et des citoyens suisses de deuxième classe, les femmes, qui ne transmettent la nationalité suisse que si leur enfant est né en Suisse.

C'est là une discrimination que je ne peux pas accepter et c'est pourquoi je vous invite à accepter les propositions de Mme Christinat, propositions qui, je le répète, sont parfaitement conformes à notre constitution, et j'accorde plus de confiance à l'interprétation que le Tribunal fédéral donne à notre constitution qu'à celle qu'en donne le Conseil fédéral.

**Bundesrat Furgler:** Ziel der Revision des Kindesrechtes war u. a. die Verbesserung der Rechtsstellung der Mutter eines Kindes. Dazu gehörte auch, dass Vater und Mutter bei der Vermittlung des Schweizer Bürgerrechts an ihre Kinder einander gleichgestellt werden sollten. Der Gesetzgeber schöpft deshalb die Verfassungskompetenz von Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung voll aus; diese Bestimmung besagt: «Die Bundesgesetzgebung kann bestimmen, dass das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizer Bürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizer Bürgerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz ihren Wohnsitz hatten. Die Einbürgerung erfolgt in der früheren Heimatgemeinde der Mutter.»

Bei unserer Diskussion ist nicht nur Artikel 44 Absatz 3 der Verfassung zu beachten, sondern auch der mit der Kindesrechtsrevision präzisierte Artikel 5 des Bürgerrechtsgesetzes, der nun nicht mehr von Ausländern als Eltern spricht, sondern der bestimmt: «Das Kind einer schweizerischen Mutter und ihres ausländischen Ehemannes erwirbt von Geburt an das Kantons- und Gemeindebürgerrecht der Mutter und damit das Schweizer Bürgerrecht: a. wenn die Mutter von Abstammung Schweizer Bürgerin ist und die Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz ihren Wohnsitz haben.» Die beiden Begriffsmerkmale «Abstammung» und «Wohnsitz» finden sich also auch im Bürgerrechtsgesetz. Leider – ich bedaure es mit Ihnen – sind die genannten Schranken interpretationsbedürftig.

In der parlamentarischen Beratung wurde vor drei Jahren eine Uebergangsbestimmung ins Gesetz aufgenommen, die Kindern, die beim Inkrafttreten des neuen Kindes-

rechts am 1. Januar 1978 noch nicht 22 Jahre alt waren, erlaubte, binnen eines Jahres die Anerkennung als Schweizer Bürger zu verlangen (Art. 57 Abs. 6 BüG). Von dieser Uebergangsbestimmung wurde reger Gebrauch gemacht. Sie führte zur Einbürgerung von über 35 000 Kindern – eine durchaus erwünschte, hocherfreuliche Wirkung der Revision des Kindesrechts.

Auslegungsschwierigkeiten – ich würde sie nicht als Irrtümer in der Auslegung bezeichnen – tauchten auf. Die kantonalen Behörden mussten insbesondere den Begriff «von Abstammung Schweizerin» deuten. Die grosse Mehrheit der zuständigen kantonalen Behörden vertrat nun, Bezug nehmend auch auf die frühere Praxis zum Begriff der «gebürtigen Schweizerin» gemäss Artikel 27 des Bürgerrechtsgesetzes, die Auffassung, dass eine Frau nur dann von «Abstammung an Schweizerin» sei, wenn sie mit der Geburt das Schweizer Bürgerrecht erworben habe. In diesem Sinne wurden ratsuchende Bürger benachrichtigt, und einzelne reichten gestützt auf diese Information das Gesuch um Anerkennung als Schweizer Bürger gar nicht erst ein.

Der Bundesrat freut sich, dass das Bundesgericht am 29. Juni dieses Jahres – sechs Monate nach Ablauf der Jahresfrist von Artikel 57 Absatz 6 des Gesetzes – den Begriff «von Abstammung Schweizerin» bedeutend weiter interpretiert hat. Um den kantonalen Behörden gerecht zu werden, frage ich Sie aber in aller Offenheit: Wer von Ihnen hätte es gewagt, den Begriff Abstammung so weit zu interpretieren, wie dies nunmehr das Bundesgericht getan hat, nämlich auch Frauen einzuschliessen, die ihr Schweizerbürgerrecht nicht ab Geburt, sondern durch Einbezug in die Einbürgerung ihrer Eltern oder durch erleichterte Einbürgerung erhalten haben? Materiell – ich wiederhole es – begrüßt der Bundesrat diese Interpretation; aber ich möchte alle kantonalen Instanzen, die anders entschieden haben, in Schutz nehmen, weil die grammatischen Auslegung des Begriffes «Abstammung» doch zu einer engen Interpretation führt.

Für den Bundesrat stand fest, dass mit diesem bundesgerichtlichen Urteil denjenigen Mitbürgern eine neue Chance gegeben werden muss, die in Unkenntnis einer so weiterzigen Interpretationsmöglichkeit nicht zum Schweizer Bürgerrecht kamen. Das ist der Sinn dieser knapp gefassten Botschaft. Das Gebot von Treu und Glauben zwingt zur sofortigen Ansetzung einer Nachfrist. Deshalb muss der Umfang der Revisionsvorlage so knapp bemessen werden.

Nachdem ich die Eintretensdebatte gehört habe, fühle ich mich verpflichtet, doch noch etwas auszusagen zu der nunmehr anbegehrten Ausweitung der Revisionsvorlage, im Wissen, dass ich, wenn nachher Frau Christinat gesprochen haben wird, allenfalls einzelne Ergänzungen in der Detailberatung werde anbringen müssen. Aber sowohl Frau Mascarin als auch Herr Grobet haben bereits in der Eintretensdebatte den Standpunkt vertreten, wir möchten nun nicht einfach eine Nachfrist ansetzen, sondern auch materiell die Bürgerrechtsrevision in der jetzigen Session beschliessen. Frau Blunschy hat dazu schon Wesentliches gesagt, ebenfalls die beiden Berichterstatter.

Bei der Beurteilung dieser Vorschläge müssen Sie folgendes mitbedenken: Drei Problemkreise stehen an und für sich im Bereich des Bürgerrecht zurzeit zur Diskussion und müssen in naher Zukunft einer endgültigen Lösung entgegengeführt werden: einmal Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts durch Heirat. Es kann nicht bestritten werden, dass hier eine Ungleichheit besteht zwischen Mann und Frau. Wenn ein Mann eine Ausländerin heiratet, wird sie, wie Sie wissen, sofort Schweizerin. Heiratet eine Schweizerin einen Ausländer, dann wird dieser nicht sofort Schweizer. Also eine Ungleichbehandlung, die auf verschiedene Weise beseitigt werden kann; im Extremfall könnte der Frau die genau gleiche Möglichkeit eingeräumt werden, ihrem ausländischen Gatten sofort das Schweizer Bürgerrecht zu vermitteln. Überlegen Sie sich, ob eine solche Lösung politisch überhaupt Aussicht hätte, in unse-

rem Staat realisiert werden zu können. Eine andere Möglichkeit wäre, dass die Vorzugsbehandlung, die wir Männer bis jetzt erfahren haben, erlischt, und für Ausländerin und Ausländer, die mit einem Schweizer Bürger verheiraten sind, die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung nach einer bestimmten Frist geschaffen würde. Wir nehmen in unserem Departement – und haben es seinerzeit bereits in der Kommission von Herrn Bundesrichter Kaufmann getan – diese Frage ausserordentlich ernst: Ich muss aber beifügen, dass eine neue Lösung nur durch Verfassungsänderung (Art. 54 Abs. 4) erreicht werden kann.

Zweiter Problemkreis: Erwerb des Schweizer Bürgerrechtes für die Kinder einer Schweizerin und eines Ausländer. In dieser Debatte stehen wir jetzt. Und da – in Ergänzung zu dem, was ich bereits beifügte – hat sich tatsächlich eine beachtenswerte Änderung nicht nur in der bundesgerichtlichen Praxis eingestellt, sondern auch in der Literatur. Es stimmt, dass einzelne Professoren sich heute auf den Standpunkt stellen, man könnte Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung so interpretieren. (Zwischenruf Grobet: «unanime») – Ich habe Ihnen zugehört, lieber Herr Grobet, und wenn Sie mir auch noch etwas zuhören würden, bevor ich fertig bin, würde ich mich dafür bedanken. Das erst erlaubt ja den Dialog. – Sie, Herr Grobet, haben drei Professoren zitiert; ich kann sie auch zitieren; wenn Sie «unanime» sagen, dann müssten wohl die andern Herren Professoren, die ja auch klug sind, noch mitzitiert werden.

Ich bin aber mit den Fragestellern der Meinung, dass sich die sehr wichtige Frage tatsächlich stellt, ob wir gestützt auf Artikel 64 der Bundesverfassung, die dem Bund die Kompetenz zur Ordnung des Zivilrechtes gibt, die beiden Kriterien «Wohnsitz» und «Abstammung» neu ordnen können. Wenn wir diese Frage nicht jetzt abschliessend einbringen, so deshalb, weil die Frage zwar von – ich wiederhole es – bedeutenden Fachleuten bejaht wird, weil aber die Ergänzungsfrage im Bundesrat gestellt wird, ob wir mit dieser Gesetzesinterpretation die Verfassungsnorm von Artikel 44 Absatz 3, die natürlich auch zu beachten ist, tatsächlich einfach *de facto* und *de iure* ausser Kraft setzen können.

Herr Grobet hat den Ansatzpunkt aufgezeigt, mit dem ich mich auch sehr intensiv befasst habe, nämlich dass sich mit Bezug auf die Gewichtung von Artikel 44 Absatz 3 etwas verändert hat: Mit der Neufassung des Bürgerrechtsgegesetzes im Jahre 1952 hat sich der Stellenwert dieses Verfassungartikels verändert, indem unsere Schweizerfrauen entgegen der früheren Lösung auch bei einer Heirat mit einem Ausländer durch Abgabe einer entsprechenden Erklärung Schweizerinnen bleiben können. Da liegt die Ursache, die heute zu einer veränderten Interpretation führen kann. Ich neige sogar dazu, wenn ich jetzt entscheiden müsste, zu sagen: Man kann es allenfalls wagen. Aber ich möchte das vorliegende Problem, wie es sich für wichtige Verfassungs- und Rechtsfragen gehört, mit den Kantonen ausdiskutieren. Das ist der Grund, weshalb wir nicht in einer Blitzrevision auch noch eine Ausweitung der Vorlage im Sinne des Antrages von Herrn Grobet oder von Frau Mascarin empfehlen können.

Ich fasse diesen Teil, den ich als zweites offenes Problemgebiet umschrieben habe – Erwerb des Schweizer Bürgerrechtes für die Kinder einer Schweizerin und eines Ausländer –, so zusammen: Es bestehen gute Argumente dafür, dass man inskünftig unter Bezugnahme auf die Verfassungskompetenz von Artikel 64 neu legifizieren und das Bürgerrechtsgesetz ohne Verfassungsrevision dementsprechend ändern könnte. Aber die gründliche Prüfung muss zusammen mit den Kantonen, die im Bürgerrechtsbereich eben auch von zentraler Bedeutung sind, vorangetrieben werden. Ich werde mir nach dieser Prüfung erlauben, Ihnen Bericht und Antrag einzubringen.

Materiell stellt sich im übrigen die Frage, die hier bereits in der Eintretensdebatte erwähnt worden ist, nämlich ob

man schrankenlos den Erwerb des Schweizer Bürgerrechtes durch mütterliche Abstammung herbeiführen will oder nicht. Die vermehrten Doppelbürger, die zum Teil gar keine Beziehung zu ihrem Heimatstaat Schweiz hätten, müssen hier mitbeachtet werden. Diese materielle Frage können wir heute in dieser Debatte nicht ausloten. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe hat zu diesen Problemen in der Weise Stellung genommen, dass sie meint, es müssten Schranken eingebracht werden (die übrigens für Mann und Frau gleicherweise fallen würden), sei es, dass die Immatrikulation des schweizerischen Elternteils in einem ausländischen Staat bei einer schweizerischen Botschaft erfolgen müsste, um überhaupt zum Ausdruck zu bringen, dass die entsprechende Familie an der Kontaktnahme mit der schweizerischen Heimat interessiert bleibt, sei es, dass die Meldung der Geburt an eine schweizerische Behörde minimale Voraussetzung dafür wäre, dass das Kind in den Besitz des Doppelbürgerrechtes käme. Sie sehen also, dass neben der formal juristischen Seite die materielle Rechtsfrage über den Umfang, in dem wir einbürgern wollen, auch noch geprüft werden müsste.

Ich fasse zusammen: Die Überlegungen, die ich Ihnen vorgetragen habe, führten den Bundesrat dazu, Ihnen für die heutige Debatte lediglich den Antrag zu unterbreiten, Sie möchten eine Nachfrist ansetzen, die, gestützt auf das bündesgerichtliche Urteil vom 29. Juni, allen Beteiligten die Chance gibt, innert Jahresfrist um Anerkennung als Schweizer Bürger nachzusuchen. Die materielle Frage, ob eine weitergehende Revision des Bürgerrechtsgesetzes ohne Verfassungsrevision möglich ist, muss geprüft werden. Sie kann dann bei der Behandlung der Initiative Weber diskutiert werden. Die Frage, die ich unter dem Titel Verfassungsrevision angesprochen habe, nämlich Gleichstellung von Frau und Mann bei der Vermittlung des Schweizer Bürgerrechts durch Heirat, müsste dann allerdings in einer gesonderten Vorlage behandelt werden.

Ich ersuche Sie, in diesem Sinne auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen des Bundesrates zu entsprechen.

**Präsident:** Herr Grobet hat das Wort für eine kurze persönliche Erklärung.

**M. Grobet:** Je voudrais d'abord faire remarquer à M. le chef du Département de justice et police que j'ai parlé tout à l'heure des avis de quatre professeurs et non de trois professeurs, comme il l'a dit. Un membre de la commission les a consultés sans procéder à un choix quelconque. On lui avait conseillé de s'adresser à eux et les quatre se sont exprimés exactement dans le même sens. C'est en cela que leurs réponses étaient unanimes.

Vous nous dites que vous pourriez citer quantité d'avis contraires émanant d'autres professeurs, mais vous n'avez produit aucun avis de droit. Vous n'avez donné que l'avis de votre département et, personnellement, je le répète, j'accorde plus de crédit à l'avis des quatre professeurs consultés et du Tribunal fédéral qu'à celui de vos services.

**Bundesrat Furgler:** Ich bedaure ausserordentlich, dass Herr Grobet die deutsche Sprache, die ich spreche, nicht so interpretiert, wie sie nun einmal interpretiert werden muss. Das, was Sie soeben erklärt haben, habe ich gar nicht gesagt! Sie können meinem Departement Vertrauen entgegenbringen oder nicht, das ist Ihnen freigestellt. Ich habe aber festgehalten, dass ich persönlich dazu neige, mich der Meinung dieser Professoren anzuschliessen, dass man durch Gesetzesänderung ohne Verfassungsrevision die Frage lösen könnte, dass ich aber diese Frage wegen der staatspolitischen Bedeutung mit den Kantonen gemeinsam tiefer ausloten möchte und mir erst dann gestatte, Ihnen Bericht und Antrag zu stellen. Es ist völlig falsch, hier zwischen Fleiner, Grisei und andern Professoren, die erwähnt

worden sind, und dem Departement eine Kampfstellung aufbauen zu wollen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

**Titel und Ingress, Ziffer 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*

*Antrag der Kommissionsminderheit*

(Christinat, Deneys, Reimann, Weber-Arbon)

**Art. 5 Abs. 1 Bst. a**

Wenn die Mutter Schweizer Bürgerin ist;

**Art. 57 Abs. 6**

Hat das Kind eines ausländischen Vaters und einer schweizerischen Mutter im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1976 über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches das 22. Altersjahr noch nicht zurückgelegt, so kann es vom Inkrafttreten des neuen Gesetzes an innert eines Jahres bei der zuständigen Behörde des Heimatkantons der Mutter die Anerkennung als Schweizer Bürger beantragen. Artikel 34 ist sinngemäss anwendbar.

*Proposition de la minorité*

(Christinat, Deneys, Reimann, Weber-Arbon)

**Art. 5 al. 1 let. a**

Lorsque la mère est citoyenne suisse;

**Art. 57 al. 6**

Si l'enfant d'un père étranger et d'une mère suisse n'a pas encore atteint l'âge de 22 ans révolus lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 25 juin 1976 modifiant le code civil suisse, il peut, dans le délai d'une année après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, demander à l'autorité compétente du canton d'origine de sa mère de reconnaître sa citoyenneté suisse. L'article 34 est applicable par analogie.

**Präsident:** Eine Minderheit, vertreten von Frau Christinat, beantragt uns, dass auch Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 57 Absatz 6 geändert werden sollte. Frau Christinat hat das Wort zur Begründung dieses Minderheitsantrages.

**Mme Christinat, porte-parole de la minorité:** Il peut paraître à première vue saugrenu de profiter de l'examen du présent message du Conseil fédéral pour vous soumettre une modification du genre de celle que je vous ai présentée et que je m'apprête à défendre avec ténacité. Je dirai que c'est au contraire le message du Conseil fédéral qui est surprenant, déconcertant, saugrenu même par la simplicité et la pauvreté des arguments qu'il contient.

Je vous rappelle que le Conseil fédéral a accepté ce printemps une motion visant à la modification de la loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, modification qui avait pour but d'abolir toutes les dispositions contenues dans ladite loi qui discriminent les citoyennes suisses. Par la suite, cette motion passa sans encombre le cap de nos deux conseils. Il paraissait dès lors aller de soi que le Conseil fédéral profiterait de la première occasion venue pour présenter le plus vite possible une proposition allant dans le sens des vœux exprimés dans ma motion, cela d'autant plus que le Tribunal fédéral, statuant à

la suite d'un recours du Département fédéral de justice et police – que je considère, à cette occasion, comme un mauvais perdant – venait encore appuyer mes thèses dans son arrêt du 21 juin 1979. Mais c'était sans compter avec l'entêtement des juristes et autres empêcheurs de tourner en rond.

Le présent message du Conseil fédéral ne fait que reprendre ce que j'avais demandé dans une question écrite urgente déposée en novembre 1978 – je relève pour la petite histoire qu'à l'époque, le Conseil fédéral m'avait répondu négativement – et il accepte cette fois de réintroduire une nouvelle année transitoire pour récupérer, si j'ose m'exprimer ainsi, de nombreuses Suisseuses particulièrement discriminées. Je veux parler des Suisseuses par naturalisation. Malheureusement, le message du Conseil fédéral ne va pas au-delà. S'il est vrai que c'est mieux que rien, on doit admettre en vérité que c'est tout de même insuffisant. Ce n'est en tout cas pas ce que j'attendais et surtout, ce n'est pas ce que des centaines de Suisseuses – considérées comme des citoyennes de deuxième choix – attendaient et espéraient. Ce que je voulais et que je veux encore, c'est la suppression totale de toutes les discriminations dont sont victimes de nombreuses femmes. Il faut donc effacer ces injustices et les effacer en utilisant la voie la plus simple et la plus rapide. Cette voie est incontestablement la modification de la loi et non pas celle de la constitution fédérale, qui demanderait beaucoup plus de temps et qui équivaudrait pratiquement à une fin de non-recevoir, polie mais certaine. Cette dernière solution est évidemment défendue par tous ceux qui désirent que les améliorations se fassent le plus tardivement possible.

M. Furgler a dit tout à l'heure que ma proposition est contraire non seulement à l'article 44, 3e alinéa, de la constitution fédérale, mais également à l'article 5 de la loi sur le droit de cité. Or c'est précisément cet article que je propose de modifier par mon amendement, de sorte qu'il n'est pas opposable à ma proposition.

Dans le rapport du groupe d'experts interdépartemental, dont les conclusions ont été communiquées à la commission qui s'est occupée du message, ce groupe de travail préconise une modification, qu'il juge nécessaire, de l'article 44, 3e alinéa, de la constitution. Cependant, de nombreux et éminents juristes – M. Grobet les a cités tout à l'heure, ce sont MM. Fleiner, Grisel, Knapp et Morand – ne partagent pas cette opinion et, dans des avis de droit solidement étayés, ils soutiennent qu'une modification de la loi est possible et suffisante. Je ne vous donnerai pas lecture de la liste de tous les arguments qu'ils invoquent, d'autant moins que M. Furgler, conseiller fédéral, ne va pas manquer de défendre une opinion diamétralement opposée en se fondant sur les thèses d'autres spécialistes, thèses auxquelles il vient du reste de se référer.

Alors, faut-il modifier la loi ou faut-il modifier la constitution? Il n'y a aucune vérité juridique dans ce domaine puisque des juristes chevronnés appuient un changement de la loi, tandis que d'autres soutiennent une modification de la constitution. En ce qui me concerne, j'ai choisi – puisqu'on peut choisir entre deux solutions également défendables juridiquement – celle qui est la plus favorable aux femmes suisses, longtemps discriminées par des lois mal faites et des règlements interprétés d'une façon restrictive. Par conséquent, j'invoquerai avant tout des arguments humains et j'aimerais vous parler avec mon cœur tout simplement car, pendant que nous nous amusons à couper les cheveux en quatre, les discriminations restent ce qu'elles sont et des situations absurdes et aberrantes continuent à poser des problèmes à de nombreuses familles.

Parmi les nombreux cas qui m'ont été signalés, je relève celui d'un couple dont l'épouse est d'origine suisse et le mari français. Ils ont une fillette née en 1974. Une année plus tard, le père obtient la nationalité suisse, mais l'enfant ne peut bénéficier de cette mesure. Les parents recourent auprès des autorités cantonales, lesquelles de-

mandent leur avis aux instances fédérales sur l'application de l'article 57, 6e alinéa, de la loi sur la nationalité. Le moins que l'on puisse dire est que la réponse de la Division de police ne brille pas par sa netteté. Le ton est volontairement flou et la plupart des phrases sont au conditionnel, ce qui ne contribue pas à les rendre convaincantes. En attendant, cette famille est dans une situation impossible. Les parents ont des passeports suisses tandis que leur fillette a un passeport étranger et, chaque fois qu'ils passent la frontière, les parents ont l'impression qu'on les soupçonne d'être des voleurs d'enfants et doivent expliquer que, malgré les apparences, il s'agit bien de leur propre fille. Il est donc urgent de faire quelque chose. J'admetts toutefois que la proposition que je fais va au-delà de ce que le Tribunal fédéral avait retenu, mais je me fais fort de vous démontrer, par un autre exemple concret, que le Tribunal fédéral n'a peut-être pas réalisé l'injustice qui subsiste pour certaines Suisseuses qu'il a laissées de côté, c'est-à-dire les Suisseuses par requête individuelle.

Je laisse volontairement de côté les femmes qui acquièrent la nationalité suisse par mariage, puisque leurs enfants obtiennent automatiquement la citoyenneté suisse au moment de leur naissance, par la transmission du droit de cité de leur père. Il reste un problème pourtant qui pourrait se poser, c'est celui des citoyennes qui divorcent et se remarient mais ces cas me paraissent si peu nombreux que je ne m'y attarderai pas.

En revanche, le cas des Suisseuses qui le sont devenues par naturalisation est beaucoup plus scabreux. Voici un nouvel exemple, car c'est de cette façon que l'on réalise le mieux l'absurdité de certaines situations. Une famille dont la mère est Suisse et le père étranger ont deux enfants, un fils et une fille. Devenus adolescents, le frère et la sœur demandent et obtiennent la naturalisation suisse. Plus tard, l'un et l'autre se marient et ont des enfants. Le Suisse, qu'il soit marié avec une compatriote ou une étrangère, pourra transmettre sans plus la nationalité suisse à ses enfants, tandis que sa sœur, même résidant en Suisse mais mariée à un étranger, ne le pourra pas. Peut-on vraiment laisser subsister une pareille injustice et une aussi flagrante inégalité de traitement jusqu'à ce que les formalités nécessaires à une éventuelle modification de la constitution soit terminée? En ce qui me concerne, je réponds: non. Je ne suis pas la seule.

J'en arrive maintenant aux Suisseuses discriminées parce qu'elles habitent l'étranger. J'ai reçu plusieurs centaines de lettres de leur part. (Je crois que M. le président en a reçu tout autant.) Ce qui démontre bien qu'elles ne sont pas satisfaites de leur situation actuelle. Depuis l'acceptation de ma motion qui a attisé leurs espoirs, elles attendent avec impatience de pouvoir transmettre leur nationalité suisse à leurs enfants et elles ne comprennent pas le sens de tous les obstacles que l'on dresse volontairement ou non devant elles pour perpétuer une injustice incontestable. Elles se sentent naturellement Suisses et elles élèvent leurs enfants en leur faisant aimer leur pays. Elles constatent, là encore, que si les citoyens suisses habitant l'étranger restent Suisses sans aucune restriction, les citoyennes suisses, en revanche, n'ont pas les mêmes droits. Dans certaines circonstances, on semble oublier que la constitution fédérale précise que tous les Suisses sont égaux devant la loi.

M. le conseiller fédéral Furgler nous dira sans doute tout à l'heure que si une égalité totale était décidée pour tous les Suisses et Suisseuses de l'étranger, il s'ensuivrait qu'un important contingent de nouveaux citoyens pourraient poser des problèmes à notre AVS et à tout notre système de sécurité; c'est aussi la préoccupation de M. Oehen. A la limite c'est possible. Mais je ne crois pas que l'on puisse justifier des discriminations avec des arguments financiers. Ces problèmes dépassent les questions de gros sous. Mais si l'on estime que ces arguments prirent toute autre considération, il faut alors dire franche-

ment que l'on ne veut rien changer et que la référence à une modification éventuelle de la constitution n'est qu'un prétexte pour gagner du temps et tous les moyens semblent bon pour y arriver. Déjà à l'occasion de la discussion sur le droit de cité, le conseiller fédéral Furgler avait fait des réserves au sujet des cantons. Le Conseil national avait courageusement été au-delà en votant ma motion. Rien ne s'est passé, la révolution n'a pas eu lieu, j'espère qu'il en sera de même aujourd'hui.

Lors de la dernière séance de la commission parlementaire qui traite ces problèmes, la question n'a pas été posée et encore moins discutée de savoir s'il fallait modifier la constitution ou la loi. En revanche, on nous a soumis quatre variantes de modifications de la constitution sur lesquelles nous avons passé plus de deux heures. Après ces discussions à sens unique, il est évidemment difficile d'aller à contre-courant et de soutenir que la modification de la loi est possible et qu'elle est même préférable, parce que plus rapide.

Certes les femmes ont l'habitude d'attendre, puisque, pour reprendre une expression de notre ancienne collègue Gabrielle Nanchen, elles attendent depuis des siècles qu'on leur donne enfin ce qui leur est dû: la justice. Elles ne demandent aucune faveur, mais simplement les mêmes droits. Vous conviendrez que cette revendication n'a rien d'excessif.

Ma courte appartenance à cette honorable assemblée m'a fait constater qu'il est très difficile de bouger les plombs placés par le Conseil fédéral, d'autant plus que ce dernier est prodigue de promesses à moyen ou à long terme. M. Furgler, conseiller fédéral, dans sa péroration ne manquera pas de nous dire qu'il est d'accord avec moi, il l'a déjà dit tout à l'heure, mais que son «brain-trust» et ses experts estiment qu'il faut absolument modifier la constitution, ce qui équivaudrait — M. Furgler ne le dira pas — à maintenir des discriminations pendant encore une bonne dizaine d'années pour autant que tout aille vite et bien. Une telle attente est insupportable. De nombreuses citoyennes suisses, qui sont actuellement les victimes d'une législation visiblement dépassée sur de nombreux points, espèrent que des mesures rapides seront prises, et ces mesures rapides ne peuvent être qu'une modification de la loi. Après le débat de la commission ad hoc, j'ai encore affiné ma proposition dans l'espoir qu'elle puisse rencontrer l'accord du plus grand nombre d'entre vous. Je vous invite donc chaleureusement à la soutenir. Vous donnerez ainsi satisfaction à de nombreuses compatriotes, qui attendent votre décision avec sérénité, car elles ont confiance en vous.

**Lüchinger:** Die Berichterstatter der Kommission haben Ihnen sehr deutlich gemacht, um was es heute geht. Es geht um die Neueröffnung einer befristeten Übergangsregelung, welche ermöglichen soll, die neue Bundesgerichtspraxis zu dieser Frage auch denen zukommen zu lassen, welche in der Zeit vor dem Bundesgerichtsurteil betroffen worden sind. Es geht um einen Akt der gerechten Gleichbehandlung. Und dieser Akt drängt sich so eindeutig auf, dass wir diese Vorlage mit gutem Gewissen im Eilzugtempo verabschieden können. Die Botschaft stammt vom 24. Oktober dieses Jahres, und es ist vorgesehen, die Vorlage in beiden Räten noch in dieser Session zu verabschieden. Nun kommen Mme Christinat und, ich staune, auch unser hochgeachteter juristischer Kollege Weber aus Arbon mit ihrem Minderheitsantrag und wollen aus dem kleinen selbstverständlichen Gerechtigkeitsakt etwas ganz anderes machen. Es geht dabei nach meiner Meinung um nichts weniger und nichts mehr als um eine kalte Verfassungsänderung ohne das Volk. Und diese soll erst noch im Eilzugtempo durchexerziert werden. Um die Tragweite der Minderheitsanträge ermessen zu können, müssten Sie jetzt eigentlich die Bundesverfassung vor sich haben, und nicht nur diese, sondern auch die Materialien des Verfassungsartikels 44, über den wir diskutieren und der vom

Schweizervolk im Jahre 1928 genehmigt worden ist. Wenn wir Artikel 44 der Bundesverfassung losgelöst von seinem historischen Hintergrund der zwanziger Jahre beurteilen, dann könnte er tatsächlich so interpretiert werden, wie dies heute auch die Vertreter der Minderheit getan haben. Absatz 2 von Artikel 44 der Bundesverfassung delegiert die Kompetenz zur Legiferierung über Erteilung und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes an den Gesetzgeber. Und Absatz 3 der Bestimmung führt dann mögliche Ausgestaltungen und deren Bedingungen an. So könnte man das auslegen, wenn man völlig abstrahiert vom historischen Hintergrund. Als blosse Kann-Vorschrift – so könnte man weiter argumentieren – ist Absatz 3 von Artikel 44 für den Gesetzgeber nicht verbindlich. Folglich kann man im Bürgerrechtsgesetz auf die einschränkenden Bedingungen dieses Absatzes 3 ohne weiteres verzichten.

Im Jahre 1928, als der heute geltende Artikel 44 der Bundesverfassung erlassen wurde, verstand man das alles ganz anders. Damals lag die Einbürgerung verfassungsrechtlich noch weitgehend in der Kompetenz der Kantone. Ich zitiere Ihnen aus der Botschaft für diesen Verfassungsartikel – die interessanterweise aus dem Jahre 1920 stammt, ich werde darauf noch zurückkommen – Sätze, welche das eindeutig belegen. Es wurde dort erklärt: «Auch die Bundesversammlung stellte sich auf den Standpunkt, dass es der Eidgenossenschaft nicht zustehe, die Bedingungen festzusetzen, unter welchen die Kantone den Ausländern ihr Bürgerrecht erteilen sollen; die Frage ist somit auf dem Boden des gegenwärtigen Textes von Artikel 44 der Bundesverfassung unzweifelhaft zugunsten der Kompetenz der Kantone entschieden.»

Es ging nun Anfang der zwanziger Jahre darum, der zunehmenden Ueberfremdung unseres Landes dadurch zu begegnen, dass man vermehrt assimilierte Ausländer einbürgerte, zum Beispiel eben auch Kinder einer mit einem Ausländer verheirateten Schweizerin, sofern diese Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz wohnten und damit die Assimilation der Kinder an die schweizerischen Verhältnisse gewährleistet war. Das wollte man erreichen, indem man die Bundeskompetenz auf dem Gebiete der Erteilung des Schweizer Bürgerrechtes verfassungsrechtlich stark ausweitete. Und weil man wusste, dass die Schaffung einer unbegrenzten neuen Bundeskompetenz in der Frage der Bürgerrechtserteilung vom Volk in der Verfassungssabstimmung nicht angenommen würde, und weil anderseits die Zielsetzung jener Verfassungsrevision ja eindeutig dahin ging, assimilierte Ausländer einzubürgern, hat man in der neuen Verfassungskompetenz des Artikels 44 die Einbürgerung von Kindern von Müttern, die mit Ausländern verheiratet sind, an zwei klare Bedingungen geknüpft: Die Uebertragung des Schweizerbürgerrechtes durch eine mit einem Ausländer verheiratete frühere Schweizerin an ihre Kinder sollte nur zulässig sein,

1. wenn die Mutter von Abstammung Schweizerin war, und
2. wenn die Eltern des Kindes, welches das Schweizer Bürgerrecht erhalten sollte, zur Zeit der Geburt dieses Kindes in der Schweiz wohnten.

Diese beiden Bedingungen sind mit der Volksabstimmung des Jahres 1928 verbindliches Verfassungsrecht geworden. Sie sind seither immer als verfassungsrechtlich bindender Wille des Volkes betrachtet und angewandt worden. Wie schwer man sich mit dieser Verfassungsrevision der zwanziger Jahre getan hat, ersehen Sie daraus, dass die Botschaft aus dem Jahre 1920 stammt und die Volksabstimmung 1928 durchgeführt wurde. Während sieben Jahren hat die Bundesversammlung über diese Sache debattiert, und der Ständerat hat sogar eine Zusatzbotschaft verlangt, welche im Jahre 1927 präsentiert wurde.

Die Bedingungen vom Artikel 44 Absatz 3 BV sind heute nicht mehr zeitgemäß; da bin ich ganz einverstanden. Frau Mascalin rennt daher offene Türen ein. Ich glaube, materiell sind wir uns einig. Mein früherer Fraktionskollege, Herr Weber-Altdorf, hat ja aus diesem Grunde eine

parlamentarische Initiative eingereicht, um Artikel 44 Absatz 3 BV im normalen Revisionsverfahren abzuändern. Die Kommission hat dieser Initiative von Herrn Weber-Altdorf im Grundsatz bereits zugestimmt. Wir sind sogar zu einer zusätzlichen Liberalisierung gekommen, welche im Vorschlag von Herrn Weber nicht inbegriffen war, der sich aber Herr Weber angeschlossen hat. Wenn nicht Madame Christinat darauf bestanden hätte, statt einer Verfassungsänderung nur eine Gesetzesänderung durchzuführen, hätte die Kommission ihre Arbeit bereits abgeschlossen, und die Initiative Weber läge bereits beim Bundesrat. In solchem Falle wäre zu erwarten, dass wir bereits im Laufe des nächsten Jahres eine Verfassungsvorlage im Rat hätten. Und ungefähr in einem Jahr – oder im Januar in einem Jahr – könnte dann das Volk über diese neue Verfassungsnorm abstimmen.

Nun beantragt uns heute die Minderheit, dass das alles ohne Volksabstimmung zu realisieren sei. Die Minderheit kümmert sich nicht um den historischen Verfassungswillen und legt die Verfassung so aus, wie das heute vernünftig erscheint. Das klingt sehr schön: zeitgemäße Auslegung, Anpassung der Verfassung durch das Parlament an die zeitgemäßen Bedingungen. Aber die ganze Betrachtungsweise hat einen schwerwiegenden Mangel: das Volk als Verfassungsgesetzgeber wird dadurch ausgeschaltet. Wenn wir hier im Parlament beginnen, die Verfassung ohne Rücksicht auf einen klaren historischen Verfassungswillen weiterzubilden und umzuinterpretieren, so setzen wir uns damit an die Stelle des Volkes als Verfassungsgesetzgeber, und wir verletzen die demokratische Grundordnung unseres Staates. Das oberste demokratische Prinzip in unserem Staat ist eben in den Revisionsartikeln der Bundesverfassung niedergelegt, in erster Linie in Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung, wo es heißt, dass Total- oder Teilrevisionen der Bundesverfassung in Kraft treten, «wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen sind.» Wenn Sie an dieser demokratischen Grundordnung etwas ändern wollen, wenn Sie übergehen wollen zur zeitgemäßen Interpretation und zur Weiterbildung der Verfassung ohne Anrufung des Volkes als oberstem Verfassungsgesetzgeber, dann bin ich der Meinung, dass wir das nicht hier im Eilzugtempo innerhalb von anderthalb Monaten im Zusammenhang mit diesem kleinen Gerechtigkeitsakte tun sollten, sondern dann sollten wir das in einer Kommission ganz gründlich prüfen. Persönlich bin ich der Meinung, dass eine solche zeitgemäße Weiterentwicklung der Verfassung – unter Uebergehung des Volkes – nicht in Frage kommt. Ich bedaure etwas, dass sich offenbar Herr Bundesrat Furgler bereits in dieser Richtung festgelegt hat.

Aus allen diesen Gründen bitte ich Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen.

**Weber-Arbon:** Frau Christinat hatte es in der Kommission recht schwer mit Ihrem Antrag, der sich hier in der Kommissionsminderheit herauskristallisiert hat. Ich gebe ohne weiteres zu und nehme es sogar für mich in Anspruch, dass ich dabei kräftig «Hebammendienste» geleistet habe, und ich stelle mich heute auch als «Pate» zur Verfügung.

Die Frage, die in diesem Antrag der Minderheit gestellt wird, ist staatsrechtlich ebenso subtil wie interessant und bedeutungsvoll. Vor Jahrzehnten, in den vierziger und fünfziger Jahren, ist der Grundsatz der Einheit des Bürgerrechtes durchbrochen worden, indem gesetzlich festgelegt wurde, dass eine Schweizerin, die einen Ausländer heiratet, erklären kann, dass sie das Schweizer Bürgerrecht beibehalten wolle.

Die weitere Frage, die nun gesetzgeberisch zu lösen ist, lautet: Wie steht es mit dem Bürgerrecht von Kindern aus solchen Ehen? Artikel 44 der Verfassung gibt dazu einen bestimmten Hinweis. Es heißt hier, dass die Gesetzgebung bestimmen könne, dass das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizer Bürger sei, wenn zwei Be-

dingungen erfüllt seien. (Ich will sie hier nicht mehr wiederholen.)

Sie wissen aus der bundesrätlichen Botschaft zu dieser Mini-Mini-Reform, dass bisher eine grammatischen oder historische, (man kann auch sagen: eine recht konservative) Auslegung gegolten hat, welcher nun das Bundesgericht den Garaus mache. Es ist ja nicht das erstemal, dass die Rechtsprechung in Lausanne uns als Gesetzgeber in Trab versetzt.

Der Entscheid des Bundesgerichtes vom 29. Juni dieses Jahres muss uns nicht nur veranlassen, das Uebergangsrecht zu korrigieren – das ist unbestritten und notwendig –, wie das der Bundesrat uns vorschlägt mit seiner Botschaft. Darüber hinaus sind wir bei dieser Gelegenheit aufgerufen, zu prüfen, ob nicht das Bürgerrechtsgesetz an sich in diesem entscheidenden Punkt, um den es hier geht, zu korrigieren sei. Die Kommissionsminderheit sagt ja, die Mehrheit sagt nein.

Das Hauptargument der Mehrheit geht dahin: Beachtet unsere Verfassung; sie sagt, dass für das Schweizerbürgerrecht für Kinder, deren Vater Ausländer und deren Mutter Schweizerin ist, zwei Bedingungen unbedingt beachtet werden müssen. Es ist auf diese vier sogenannten «avis de droit» von welschen Wissenschaftern hingewiesen worden. Ich kann auch meinerseits bestätigen, dass alle vier sich der Analyse von Artikel 44 der Verfassung, insbesondere Absatz 2 und Absatz 3, gewidmet haben. Diese erste Bestimmung, der Absatz 2 des Artikels 44, ist der grundlegende; er sagt ganz allgemein: «Die Bedingungen für die Erteilung und den Verlust des Schweizerbürgerrechtes werden durch die Bundesgesetzgebung aufgestellt.» Es geht jetzt im Grunde genommen nur um die Frage: Will der folgende Absatz dieser gleichen Verfassungsbestimmung diese allgemeine Regel von Absatz 2 erläutern, kommentieren oder allenfalls einschränken? Die vier Wissenschaften sagen: Es ist nur eine Erläuterung; es ist keine Einschränkung. Ich glaube, dass wir uns hier bewusst sein müssen, dass es nicht nur die historische Auslegung einer Verfassungsnorm gibt, zu deren Verfechter sich soeben Herr Lüchinger bekannt hat, wenn er sagt, massgebend sei nur, was in den Debatten, in der Diskussion vor 50 Jahren gesagt worden sei. Es sei uns versagt, eine Interpretation vorzunehmen, die – auch Herr Lüchinger nennt sie so – zeitgemäß wäre für heute. Alle vier Wissenschaften, die zitiert worden sind, haben sich von dieser Interpretation gelöst und sind Vertreter einer sogenannten teleologischen Auslegung, d.h. die Verfassungsnorm muss so interpretiert werden, wie sie heute vernünftigerweise verstanden werden muss. Da ist doch auch auf das Jahr 1928 hinzuweisen, als diese Verfassungsnorm eingeführt wurde mit der recht klaren politischen Zielsetzung: Erleichterung der Einbürgerung und damit Verstärkung der Assimilationskraft gegenüber Ausländern, die bei uns wohnen.

Ich gebe ohne weiteres zu, dass ich in der Kommission zunächst auch skeptisch war, ob wir diesen Schritt tun dürfen, ob wir sagen können: Eine Gesetzesrevision, wie sie von der Minderheit beantragt wird, ist verfassungskonform. Ich habe mich davon überzeugen lassen vor allem bei der Prüfung gerade dieser Frage, was eigentlich die Motive der Verfassungsrevision von 1928 waren. Ich sage deshalb ja zum Grundsatz der teleologischen Auslegung; ich sage ja zum Grundsatz, dass Kinder Schweizer sein sollen, wenn die Mutter Schweizerin ist. Das führt dazu, dass wir eine entsprechende Revision des Bürgerrechtsge setzes vornehmen müssen. Zu dieser Frage hat nun das Bundesgericht die Türe ein Stück weit aufgetan. Es liegt an uns als eidgenössischem Gesetzgeber, diese Türe nun richtig zu öffnen.

Ich habe mit Interesse den Ueberlegungen von Herrn Bundesrat Furgler zugehört beim Abschluss der Eintretensdebatte. Ich habe daraus herausgehört, dass er bereit ist, diese Frage zu prüfen, ob nicht doch auf Gesetzesebene diesen nun politisch doch recht weitgehend unbestrittenen Anliegen entsprochen werden kann. Wenn wir mit dieser

Diskussion um den Minderheitsantrag das Ziel erreicht haben, dass man sich nicht einfach konzentriert auf die These: Es gibt hier nichts anderes als vorerst eine Verfassungsrevision, dann würde ich sagen, dass das mindestens auch ein Teilerfolg dieses Minderheitsantrages sei.

Ich bitte Sie deshalb, dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Ich würde sagen: Je eindrücklicher die Zahl derer ist, die sich zu dieser Minderheitsalternative bekennen, desto eher werden wir auch Chancen haben, dass der Gedanke der Weiterarbeit auf Gesetzesebene statt auf Verfassungsebene zum Durchbruch gelangen wird.

**M. Bonnard:** La proposition du Conseil fédéral règle une pure question de procédure. Elle prolonge un délai durant lequel une personne peut demander la reconnaissance de sa citoyenneté suisse. Cette proposition s'impose à cause d'un récent arrêt du Tribunal fédéral et il est juste de la traiter en une procédure accélérée, c'est-à-dire dans la même session devant les deux Chambres.

La proposition Christinat ne touche pas une question de procédure mais un problème de fond, celui des conditions auxquelles un enfant peut recevoir la citoyenneté suisse de sa mère. Cette proposition pose un problème important. Je le dis d'emblée, elle a toute ma sympathie; mais je ne crois pas qu'on puisse la traiter en procédure accélérée dans les deux Chambres durant la même session.

La procédure normale devant l'Assemblée fédérale suppose que les délibérations ont lieu devant les deux Chambres à des sessions différentes. Cette règle, vous le savez bien, a pour but de garantir la qualité des travaux de notre assemblée et de l'Assemblée fédérale. Je crois qu'il ne faut s'en éloigner que dans des circonstances vraiment exceptionnelles. Or de telles circonstances, à mon sens, n'existent pas dans l'affaire qui nous est aujourd'hui présentée par Mme Christinat. La question qui nous est soumise est complexe, elle est controversée, vous l'avez entendu. On nous a même parlé d'avis de droit que l'écrasante majorité d'entre nous n'a pas pu examiner.

Dans ces conditions, il me paraît plus sage de refuser la proposition de Mme Christinat. Ce n'est pas un refus pur et simple, c'est un simple renvoi, Madame Christinat, car vous savez comme moi que la procédure de révision de la constitution d'une part et de la loi sur la nationalité d'autre part est en cours, que les propositions qui nous seront soumises vont dans le sens de vos suggestions et que nous en serons saisis très vraisemblablement dès l'année prochaine.

**Frau Morf:** Heute morgen haben sich zu diesem Thema hauptsächlich Juristen geäussert. Das war sehr gut, weil sie uns von beiden Seiten her das Vorgehen darstellten: einerseits von jenen, die das über eine Verfassungsänderung in Ordnung bringen möchten, während andere finden, eine Gesetzesrevision würde genügen.

Dabei ist ein wichtiger Punkt «untergegangen», nämlich das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz auch für die Frau. Daran muss man sich vielleicht doch wieder einmal erinnern, bevor wir nun über den Antrag Christinat abstimmen: Gewisse Beispiele in der Diskussion waren doch sehr an den Haaren herbeigezogen, etwa jenes der Amerikanerin, die seit 30 Jahren in Neuseeland lebt und früher mit einem Schweizer verheiratet war, der sie sehr mies behandelte, worauf sie dann später von einem Neuseelaender ein Kind bekommen hat. Soll dieses Kind Schweizer Bürger sein oder nicht? Solche Beispiele sind doch wirklich an den Haaren herbeigezogen. Es grenzt schon ein wenig an Verhältnisblödsinn, wenn man im Zusammenhang mit Gesetzesrevisionen – irgendwelchen Gesetzesrevisionen – solche Beispiele erwähnt; wichtig ist hier, dass das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz Beachtung findet. Darum sollte man sich nach meiner Meinung auch in diesem Zusammenhang vor allem damit befas sen.

Ich bin deshalb Herr Bundesrat Furgler sehr dankbar, dass er antönte, er halte die Türe durchaus offen – wenigstens habe ich es so verstanden – für einen schnelleren Weg über die Gesetzesrevision. Immerhin möchte er aber doch nicht ganz so schnell vorgehen wie wir, indem er zuerst mit den Kantonen reden will. Gut, vielleicht ist das sogar der richtige Weg, zuerst die Kantone zu begrüssen. Gerade im Hinblick darauf, was Herr Bundesrat Furgler angetönt hat, möchte ich Sie bitten, den Antrag Christinat zu unterstützen. Wenn wir nämlich vom Rat aus diesen Antrag gutheissen, hat Herr Bundesrat Furgler eine andere Ausgangsbasis für sein Gespräch mit den Kantonen. Wir können dann von einer besseren Voraussetzung ausgehen. Vielleicht geht es dann zwar immer noch nicht ganz so schnell, wie wir das möchten, aber dennoch schneller, als wenn man den Weg über die Verfassungsänderung wählen wollte. Und solange es vorwärts geht, bin ich auch damit einverstanden.

**M. Zbinden**, rapporteur: La majorité et la minorité veulent au fond les mêmes choses. On veut rétablir une injustice à l'égard des femmes qui ont épousé des étrangers. Au nom de la commission, aucun autre avis n'ayant été émis, je pense pouvoir dire que le problème posé par la minorité doit être résolu. Je m'engage même personnellement à me battre pour cette solution que je trouve juste. Mais les opinions divergent quant à la voie à suivre. Alors permettez-moi d'exposer l'opinion de la commission au sujet de la proposition de minorité, qui a été faite au sein de la commission sous une forme un peu différente, mais le fond du problème reste le même.

La proposition qui est entre vos mains a été écartée par la commission par 7 voix contre 5. La nouvelle proposition de minorité vous a été remise assez récemment et, au nom de la commission, je ne m'exprime que sur la base de ce qui a été discuté au sein de la commission. Le projet du Conseil fédéral se limite à introduire une nouvelle disposition transitoire sur l'application des dispositions matérielles concernant l'acquisition de la citoyenneté suisse, dispositions matérielles qui selon nous restent les mêmes avec la réserve de l'interprétation plus large du Tribunal fédéral.

Par contre, la proposition de la minorité s'attaque aux conditions posées par la loi à l'acquisition de la nationalité suisse par un enfant de mère suisse et de père étranger. Elle élimine d'embrée à l'article 5 de la loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse les deux conditions suivantes: d'une part, l'origine suisse de la mère et, d'autre part, le domicile des parents suisses lors de la naissance de l'enfant. Elle applique ce raisonnement logiquement aussi à l'article 57, 6e alinéa actuel, qui contient la disposition transitoire du délai d'une année.

En ce qui concerne la réintégration de délai proposé par le Conseil fédéral et la majorité de la commission, la minorité y adhère en principe. A ce sujet, il n'y a pas de contestation. Etant donné que la proposition que la minorité nous a soumise aujourd'hui est fondamentalement la même que celle rejetée par la commission, je peux résumer de la façon suivante les arguments qui ont incité la majorité de la commission à rejeter l'idée d'élargir la révision sur le droit matériel. D'abord, la commission n'a pas encore eu l'occasion d'approfondir, sur tous les points, la discussion sur la solution à donner au problème de l'acquisition de la nationalité suisse par les enfants de mère suisse et de père étranger. Il y a encore toute une gamme de problèmes à discuter. Nous voulons tous résoudre ce problème et faciliter la situation des enfants visés, mais une telle révision demande une discussion large et réfléchie de l'ensemble des points litigieux soulevés par l'initiative parlementaire Weber.

Peut-être la commission parviendra-t-elle à des solutions nuancées mais nous proposerons des solutions à ce pro-

blème ou à d'autres problèmes analogues et nous n'avons aucune intention d'y apporter un quelconque retard.

La proposition de la minorité essaie de forcer cette solution sur le fond par le biais de cette mini-révision alors que nous, la majorité, nous voudrions par le projet du Conseil fédéral, dans une procédure accélérée, rétablir le plus vite possible une situation devenue injuste à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral.

La suppression des deux conditions de la filiation d'une part et du domicile d'autre part, par une révision de la loi, ne tient pas compte du fait que, selon une interprétation traditionnelle de l'article 44, 3e alinéa, de la constitution, ces deux conditions ont été considérées comme une limite constitutionnelle que nous devons respecter et qui lie le législateur. Selon cette doctrine, il faudrait d'abord réviser la constitution avant de faire tomber ces deux conditions. C'est l'avis exprimé par la grande majorité de la commission dans un premier tour d'horizon. Ce même avis a d'ailleurs été d'abord partagé par M. Weber-Arbon qui, maintenant, semble avoir changé d'idée.

Nous savons qu'il existe actuellement une doctrine qui interprète d'une façon différente l'article 44, 3e alinéa, et qui admet la possibilité d'une révision de la loi puisqu'elle dit que l'alinéa 3 n'est pas applicable au problème qui nous occupe; mais cette question se doit d'être discutée, et elle est discutable. Je pense que nous n'avons pas le droit de négliger ce cadre constitutionnel avec aussi peu de scrupule. Ce n'est pas dans une procédure accélérée et sans un examen approfondi des problèmes par la commission que l'on peut abandonner une interprétation généralement admise d'une disposition constitutionnelle. Il y a plus. On est en présence ici du droit de cité cantonal et communal et non seulement de la question de la nationalité suisse. Il se pose donc sérieusement aussi des questions d'ordre politique. Pouvons-nous sans autre passer par-dessus les prérogatives des cantons et des communes à ce sujet? Pouvons-nous ainsi court-circuiter les cantons en évitant la révision de la constitution? J'hésite à le croire mais ce sera une décision à prendre d'abord par la commission et ensuite par le Parlement. Est-il prudent de vouloir forcer une décision qui risque de provoquer des oppositions mettant en cause le but même que nous nous sommes fixé? Les 4 experts, invoqués par la minorité et dont j'ai lu attentivement les rapports, nous rendent attentifs à cet aspect politique qui échappe au fond aux juristes. Ce sont MM. Knapp et Grisel qui ont attiré notre attention sur cet aspect du problème. Finalement, le problème de la naturalisation fait l'objet de travaux préparatoires en vue d'une révision de la constitution ou de la loi. Notre commission est décidée, dans le cadre de l'initiative parlementaire Weber-Altdorf et de la motion de Mme Christinat qui nous sera probablement confiée pour traitement, à vous faire des propositions satisfaisantes et efficaces.

Je prends de nouveau le problème de la constitutionnalité qui a été soulevé par M. Grobet avec un ton que je ne reprendrai pas dans sa verve polémique. Permettez au président de la commission d'être serein à ce sujet.

Le conseiller national Weber-Altdorf, qui est président de la commission des Suisses de l'étranger, propose dans son initiative aussi une révision de la constitution. La commission d'experts, présidée par le juge fédéral Kaufmann, fait de même. Dans un avis de droit, M. le professeur Aubert, que vous connaissez tous, était en son temps parvenu à la conclusion qu'une révision de la constitution fédérale s'imposait. J'ignore s'il a changé d'avis totalement ou s'il est ébranlé dans son opinion par les quatre avis de droit qui ont été faits entre-temps. Le professeur Müller, de l'Université de Berne, estime, lui aussi, dans un avis de droit, qu'une révision de la constitution est indispensable pour reviser la loi.

J'attire également votre attention sur le fait que l'arrêt du Tribunal fédéral ne donne pas la solution au problème de la constitutionnalité. Je vous prie donc de bien vouloir

tenir compte de ces arguments, d'admettre les propositions du Conseil fédéral et de rejeter, pour l'instant tout au moins, la proposition de la minorité.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäfts unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.25 Uhr  
La séance est levée à 12 h 25*

## Fünfte Sitzung – Cinquième séance

**Montag, 3. Dezember 1979, Nachmittag**

**Lundi 3 décembre 1979, après-midi**

**15.30 h**

**Vorsitz – Présidence: Herr Fischer-Weinfelden**

---

## Fragestunde – Heure des questions

---

**Präsident:** Wir halten heute zum ersten Mal die im revidierten Reglement – es handelt sich dabei um den neuen Artikel 71a – vorgesehene Fragestunde ab. Da es fast 20 Jahre lang dieses Instrument in unserem Rat nicht mehr gegeben hat, sind nur noch wenige da, die damit über praktische Erfahrungen verfügen. Sicher ist – das zeigen auch die diesbezüglichen Erfahrungen im Ausland –, dass eine Fragestunde nur dann zum Erfolg werden kann, wenn sich alle Beteiligten kurz und knapp fassen. Ich bin allen dankbar, wenn sie dieses Grundprinzip ausnahmslos beachten. Im übrigen erinnere ich Sie noch an die folgenden Reglementsbestimmungen:

1. Die Fragen werden vor Sitzungsbeginn schriftlich ausgeteilt und nicht mündlich vorgetragen.
2. Nach der Antwort des Bundesrates kann der Fragesteller eine kurze, sachbezogene Zusatzfrage stellen.
3. Die Fragestunde dauert höchstens 90 Minuten. Auf Fragen, für die am Schluss die Zeit nicht reicht, antwortet der Bundesrat schriftlich. Eine mündliche Antwort am nächsten Montag bleibt vorbehalten für den Fall, dass wir dann genügend Zeit haben.
4. Auf Zusatzfragen kann der Bundesrat ebenfalls schriftlich antworten, wenn sie eine weitere Abklärung erfordern.

### Question 1:

**Butty. Lage in Iran – Situation en Iran**

*Au vu des événements en Iran, quelle est la situation de nos compatriotes en ce pays et la Suisse peut-elle exercer une action médiatrice et humanitaire?*

**M. Aubert, conseiller fédéral:** Je n'ai pas le temps de faire de commentaires puisqu'il ne nous revient, aux sept conseillers fédéraux, que 90 minutes pour répondre aux 17 questions que vous avez posées. La question de M. le vice-président Butty comprend en fait deux parties. Tout d'abord la situation de la colonie suisse en Iran et, deuxièmement, la possibilité pour la Suisse d'exercer une action médiatrice et humanitaire dans ce pays.

Colonie suisse: elle comptait, il y a un an, 800 personnes; elle est aujourd'hui réduite au nombre de 190, dont 55 double-nationaux, pour la plupart des Suisses ayant épousé des Iraniens. Nous n'avons heureusement pas eu de victimes à déplorer jusqu'à ce jour. Les Suisses qui se trouvent encore en Iran y sont restés de leur plein gré et n'ont pas, jusqu'à présent, exprimé le désir de rentrer au pays; ils ne se sentent pas directement menacés.

L'ambassade est en contact étroit et suivi avec la colonie. Un système d'alarme a été établi, permettant d'atteindre dans un très bref délai tous les Suisses restés à Téhéran. Autrement dit, tout est prévu pour aider nos compatriotes à quitter rapidement le pays si la situation s'aggravait.

L'action de la Suisse, dans le contexte de la situation qui se développe en Iran, s'exerce sur le plan humanitaire et sur celui des bons offices.

## Bürgerrechtsgesetz. Ergänzung

### Loi sur le droit de cité. Complément

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1979
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	79.069
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1979 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1477-1488
Page	
Pagina	
Ref. No	20 008 145