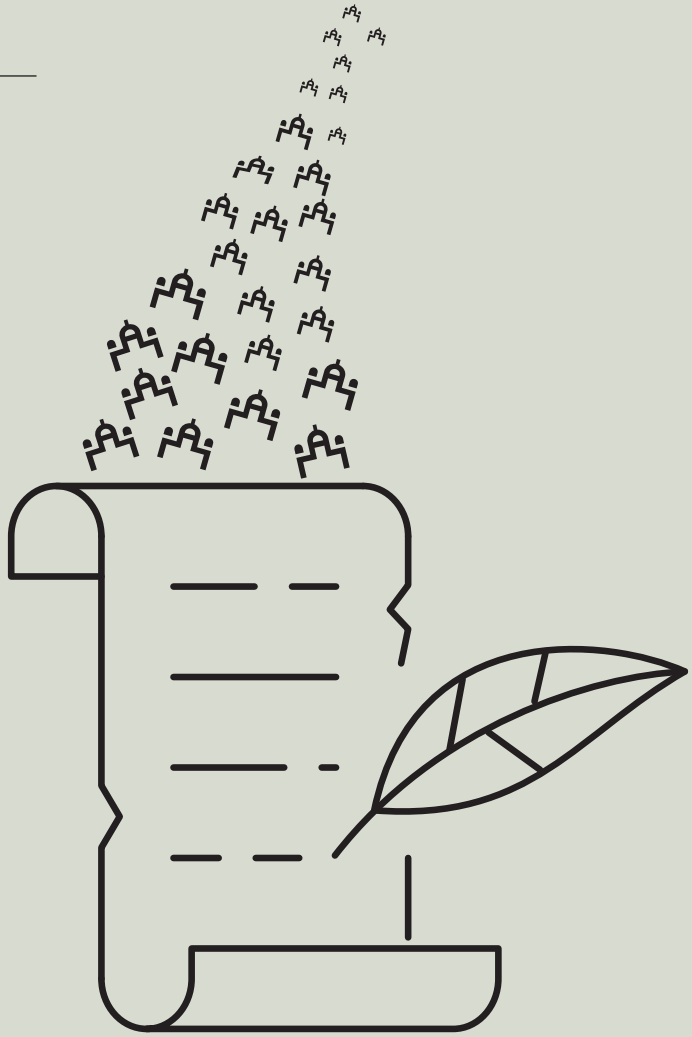
Parlamentsdienste
Services du Parlement
Servizi del Parlamento
Servetschs dal parlament



Parlamentswörterbuch

Historische Sammlung: Garantiegesetz 1851 - 2003

Impressum

Stand: Frühling 2025

Parlamentswörterbuch

Das alphabetisch geordnete Parlamentswörterbuch erläutert rund 500 Begriffe aus dem Parlamentsalltag. Es wird laufend aktualisiert und ergänzt. Die historischen Sammlungen sind Teil des Wörterbuches. Sie enthalten die Quellen der historischen Texte.

Für die vorliegende Sammlung wurde mit bereits vorhandenen digitalisierten Dokumenten des Bundesarchivs und GoogleBook gearbeitet. Da Teile der Amtlichen Sammlung noch nicht digitalisiert sind, musste teilweise auf die Veröffentlichung des Erlasses im Bundesblatt zurückgegriffen werden.

Auf den Übersichtsseiten zu den einzelnen Rechtsakten sind die Titel, die keine Originaltitel sind, sondern der Übersichtlichkeit halber eingefügt wurden, mit dem Zeichen ' gekennzeichnet.

Rückmeldungen an: Parlamentswoerterbuch@parl.admin

Herausgeber
Parlamentsdienste / Parlamentsbibliothek
3003 Bern
doc@parl.admin.ch
parl.ch

Die Publikationen der Parlamentsbibliothek dienen lediglich Informationszwecken. Es können daraus keine Rechte und Pflichten abgeleitet werden.

INHALTSVERZEICHNIS

Ein detailliertes Inhaltsverzeichnis steht in Form von Lesezeichen zur Verfügung. Durch Anklicken der Lesezeichen gelangen Sie zum entsprechenden Dokument. Die Lesezeichen können zum Lesen des Textes ausgeblendet und danach wieder eingeblendet werden. Zum Vergleich zweier Erlasse empfiehlt es sich, die Sammlung zweimal zu öffnen und die entsprechenden Erlasse nebeneinander zu vergleichen. Das Extrahieren einzelner Dokumente aus der Sammlung ist ebenfalls möglich. Die Sammlung enthält neben den Erlassen auch öffentlich zugängliche Materialien.

Konsolidierte Fassungen sind in den Handbücher der Bundesversammlung zu finden: Link

Für die Bestimmungen über die Immunität der Mitglieder der obersten Bundesbehörden vgl. die Sammlung zum Verantwortlichkeits- und Parlamentsgesetz: Link

A. BESCHLUSS DER BUNDESVERSAMMLUNG, BETREFFEND DIE LEISTUNGEN DES BUNDESORTES UND DIE ART DER BEZEICHNUNG DESSELBEN VOM 27. WINTERMONAT 1848

I. Bundesbeschluss

B. GARANTIEGESETZ

I. Bundesgesez über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft vom 23. Dezember 1851

I.1. Bundesgesetz

II. Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934

II.1. Bundesgesetz

II.2. TEILREVISIONEN

II.2.1. Bundesgesetz über die Abänderung des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 20. Juni 1947

II.2.2. Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962

II.2.3. Bundesgesetz über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes vom 5. Mai 1977

II.2.4. Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, Änderung vom 9. Oktober 1986

II.2.5. Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) (Anpassungen an die neue Bundesverfassung), Änderung vom 8. Oktober 1999

II.2.6. Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft, Änderung vom 8. Oktober 1999

II.2.7. Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG) vom 4. Oktober 2002

II.3. AUFHEBUNG

II.3.1. Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002

STICHWORT	**ERLASS**
Sessionsteilnahmegarantie	B.I.1. B.II.1. B.II.3.1.
Amtsausübungsgarantie u. a. der Mitglieder des Bundesrates, inkl. Beschwerdeinstanz	B.I.1. B.II.1. B.II.2.7. B.II.3.1.
Bundesgerichtsbarkeit	B.I.1. B.II.1. B.II.3.1.
Session in ausserordentlicher Lage	B.I.1. B.II.1. B.II.2.2 B.II.3.1.
Ausserordentlicher Tagungsort	A.1. B.I.1. B.II.1. B.II.2.2. B.II.3.1.
Hausrecht	B.I.1. B.II.1. B.II.2.5. B.II.3.1.
Domizil u. a. der Mitglieder des Bundesrates	B.I.1. B.II.1. B.II.2.1. B.II.2.4. B.II.2.6.
Steuerbefreiung & Schutz des Eigentums des Bundes	B.I.1. B.II.1. B.II.2.3. B.II.3.1.

Beschluss der Bundesversammlung, betreffend die Leistungen des Bundesortes und die Art der Bezeichnung desselben vom 27. Wintermonat 1848

AS I 47

Artikel 1 ‘Tagungsort der Bundesversammlung und des Bundesrates’

Artikel 2 ‘Tagungsort des Bundesgerichts’

Artikel 3 ‘Gesetz über die politischen und polizeilichen Garantien’

Artikel 4 ‘Verfahren für die Beschlüsse über die Tagungsorte’

Artikel 5 ‘Annahmeerklärung der Kantone’

Bezeichnung des Bundessitzes

‘Stadt Bern’

Beschluß

der Bundesversammlung, betreffend die Leistungen des Bundesortes und die Art der Bezeichnung desselben, vom 27. Wintermonat 1848.

Die schweizerische Bundesversammlung beschließt:

1) Der Ort, an welchem die Bundesversammlung und der Bundesrath ihre Sitzungen halten, hat dem Bunde die erforderlichen Räumlichkeiten für die Bundesversammlung, für den Bundesrath und seine Departemente, für Kommissionen, für die Bundeskanzlei, für die Büreaux der am Bundessitz zentralisirten Verwaltungszweige, für das eidgenössische Archiv, für die Münzstätte, sowie eine Wohnung für den Kanzler und seinen Stellvertreter, unentgeldlich zur Verfügung zu stellen und zu unterhalten. Derselbe hat auch die innere Einrichtung und Ausstattung (Möblirung) der für die Versammlung der Räthe bestimmten Räume zu übernehmen.

2) Der Ort, an welchem das Bundesgericht seine Sitzungen hält, hat die Räumlichkeiten für die Versammlung des Bundesgerichtes und der Kommissionen, für die Kanzlei und das Archiv unentgeldlich zur Verfügung zu stellen, gehörig einzurichten und zu unterhalten.

3) Die nach Art. 1 und 2 erforderlichen Anordnungen unterliegen der Genehmigung des Bundesrathes. Ein be-

Digitized by Google

sonderes Gesetz wird die politischen und polizeilichen Garantien bezeichnen, welche der Kanton, in welchem die Bundesstadt sich befinden wird, zu leisten hat.

Der Bundesrath wird der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritte den Entwurf eines solchen Gesetzes vorlegen.

4) Die Bezeichnung des Bundessitzes und des Versammlungsortes für das Bundesgericht wird von beiden Räthen abgesondert und in offener Abstimmung vorgenommen, wobei die absolute Mehrheit entscheidet.

5) Die zuständigen Behörden der Kantone oder Städte, in welche der Sitz der Bundesbehörden verlegt werden wird, haben binnen Monatsfrist an den Bundesrath die Erklärung abzugeben, ob sie die ihnen durch das Gesetz auferlegten Verbindlichkeiten übernehmen wollen.

Bezeichnung des Bundessitzes.

Nach Maßgabe der vorstehenden Bestimmungen in Bezug auf die Leistungen und die Art und Weise der Bezeichnung des Bundessitzes sind die beiden Räthe am 28. November 1848 zur daherigen Verhandlung geschritten und es ist in offener Abstimmung mit Namensaufruf, vom National- und Ständerath, die Stadt Bern als Bundessitz (s. oben Art. 1) bezeichnet worden.

Digitized by Google

Bundesgesez über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft vom 23. Dezember 1851

Botschaft: 01.12.1851, BBl 1851 III 247; **Beschluss:** 23.12.1851; **Inkrafttreten:** 27.11.1848, AS III 33.

PARLAMENTSRECHTLICHE BESTIMMUNGEN

Sessionsteilnahmegarantie: Gegen die Mitglieder des National- und Ständerates kann während der Dauer der Versammlung eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung wegen Verbrechen oder Vergehen, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen, nur mit Zustimmung der Behörde, welcher sie angehören, stattfinden. Auch für eine Verhaftung ist eine Zustimmung erforderlich.

Amtsausübungsgarantie der Bundesratsmitglieder und des Bundeskanzlers: Die Vereinigte Bundesversammlung ist die Beschwerdeinstanz, falls die Amtsausübungsgarantie nicht aufgehoben wird.

Verbrechen gegen die Mitglieder der Bundesversammlung fallen in die Kompetenz des Bundesgerichts.

Tagungsort: Bei öffentlichen Unruhen kann der Bundesrat die Räte an einem anderen Ort einberufen.

Sessionen in ausserordentlicher Lage: Bei Handlungsunfähigkeit des Bundesrates in Folge von Unruhen ist der Nationalratspräsident oder bei dessen Verhinderung der Ständeratspräsident verpflichtet, die Räte in einem beliebigen Kanton zu versammeln.

Hausrecht: Während der Sitzungen der Bundesversammlung übt jeder Rat die Polizei in seinem Sitzungslokale aus.

Beschwerdeinstanz bei Konflikten: Alle Konflikte, welche über die Anwendung dieses Gesetzes entstehen, fallen in die Kompetenz der Vereinigten Bundesversammlung.

Artikel 1 ‘Sessionsteilnahme-/Amtsausübungsgarantie: Strafverfolgung’

Artikel 2 ‘Sessionsteilnahme-/Amtsausübungsgarantie: Verhaftung’

Artikel 3 ‘Verletzung der Garantie ist ein Verbrechen’

Artikel 4 ‘Bundesgerichtsbarkeit’

Artikel 5 ‘Polizeiliches und bürgerliches Domizil der Mitglieder des Bundesrates und des Bundeskanzlers’

Artikel 6 ‘Niederlassungsbewilligung: Bundesbeamte’

Artikel 7 ‘Steuerbefreiung der Bundstellen, Anstalten etc.’

Artikel 8 ‘Haftung der Kantone für Schäden am Eigentum des Bundes’

Artikel 9 ‘Verlegung der Tagungsorte bei öffentlichen Unruhen’

Artikel 10 ‘Session in ausserordentlicher Lage’

Artikel 11 ‘Hausrecht’

Artikel 12 ‘Beschwerdeinstanz bei Konflikten’

Artikel 13 ‘Inkrafttreten’

Bundesgesez

über die

politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft.

(Vom 23. Dezember 1851.)

Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Ausführung und weiterer Anwendung ihres Beschlusses vom 27. November 1848,

beschließt:

Art. 1. Gegen die Mitglieder des National- und Ständerathes kann während der Dauer der Versammlung eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung wegen Verbrechen oder Vergehen, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen, nur mit Zustimmung der Behörde, welcher sie angehören, stattfinden.

Gegen die Mitglieder des Bundesrathes, so wie gegen den Kanzler der Eidgenossenschaft, und gegen eidgenössische Repräsentanten oder Kommissarien ist eine solche Verfolgung nur mit Zustimmung des Bundesrathes zulässig.

Ueber die Verweigerung der Zustimmung kann in obgedachten Fällen bei der vereinigten Bundesversammlung Beschwerde geführt werden.

Digitized by Google

Wenn beschlossen wird, der Klage Folge zu geben, so geschieht die Ueberweisung an die Anklagekammer des Bundesgerichts oder in unbedeutenden Fällen an die Gerichte des Kantons, in welchem die eingeklagte Handlung begangen wurde. Die Gesezе dieses Kantons sind (mit Vorbehalt des Art. 104 der Bundesverfassung) unter beiden Voraussezungen für die Beurtheilung maßgebend.

Ueber die auf die amtliche Stellung bezüglichen rechtswidrigen Handlungen enthält das Bundesgesez über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Beamten vom 9. Dezember 1850 die erforderlichen Bestimmungen.

Art. 2. Ueberdieß darf keine der im Art. 1 bezeichneten Personen, ohne Bewilligung derjenigen Behörde, welche nach Art. 1 über Anhebung der Untersuchung entscheidet, verhaftet werden.

Wird eine solche bei der Verübung eines Verbrechens auf frischer That betroffen, so kann die Polizeigewalt sich derselben zuhanden der Bundesbehörde versichern, die über die Fortdauer der Haft zu entscheiden hat.

Art. 3. Wer außer dem im vorhergehenden Artikel bezeichneten Falle wissentlich eine der dort benannten Personen ohne Bewilligung der zuständigen Bundesbehörde verhaftet, macht sich, auch wenn er dazu den Befehl seiner Oberbehörden erhalten hat, eines Vergehens schuldig. Ebenso macht sich derjenige Beamte eines Vergehens schuldig, welcher den Verhaftsbefehl ertheilt hat.

Art. 4. Verbrechen gegen die Personen der Mitglieder des Bundesrathes und des eidgenössischen Kanzlers gehören in die Kompetenz des Bundesgerichtes.

Dasselbe gilt hinsichtlich derjenigen Verbrechen, welche gegen die Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesgerichts und der Jury, so wie gegen die Bundesanwalte und Verhörrichter oder gegen eidgenössische Repräs-

Digitized by Google

sentanten oder Kommissarien verübt werden, während diese Beamten im wirklichen Dienste des Bundes sich befinden.

Art. 5. Die Mitglieder des Bundesrathes und der eidgenössische Kanzler behalten ihr politisches und bürgerliches Domizil in denjenigen Kantonen bei, in welchen sie verbürgert sind. Besizen dieselben in mehreren Kantonen das Bürgerrecht, so sind sie mit Beziehung auf Art. 84 der Bundesverfassung als demjenigen Kantone angehörig zu betrachten, in welchem sie zur Zeit der Wahl ihren Wohnsiz hatten, und, in Ermanglung des Wohnsizes in einem dieser Kantone, als demjenigen angehörig, in welchem das Bürgerrecht das ältere ist. Sie bleiben unter der Hoheit und der Gesezgebung des betreffenden Kantons, so weit ihre Eigenschaft als Privatpersonen in Frage kommt. Dieser Grundsaz bezieht sich jedoch nicht auf den Besiz von Liegenschaften und auf die indirekten Steuern.

Art. 6. Die eidgenössischen Zentralbeamten bedürfen als solche an dem Orte ihrer Amtsverrichtung keiner Niederlassungsbewilligung. Dagegen haftet der Bund den Kantonen, daß dieselben ihnen aus dem Grunde dieses Domizils nie zur Last fallen können.

Art. 7. Die Bundeskasse und alle unter der Verwaltung des Bundes stehenden Fonds, so wie diejenigen Liegenschaften, Anstalten und Materialien, welche unmittelbar für Bundeszweke bestimmt sind, dürfen von den Kantonen nicht mit einer direkten Steuer belegt werden.

Art. 8. Die Kantone sind für das Eigenthum der Eidgenossenschaft verantwortlich, sofern dasselbe durch Störung der öffentlichen Ordnung in ihrem Innern beschädigt oder entfremdet wird.

Art. 9. Wenn der Bundesrath wegen öffentlicher Unruhen die Sicherheit der Bundesbehörden am Bundessize für gefährdet erachtet, so ist er, abgesehen von andern

Digitized by Google

verfassungsmäßigen Sicherheitsmaßregeln berechtigt, seine eigenen Sizungen an einen andern Ort zu verlegen und auch die Bundesversammlung an den gleichen Ort einzuberufen.

Art. 10. Sollte, in Folge von Aufruhr oder anderer Gewaltthat, der Bundesrath außer Stande sein, zu handeln, so ist der Präsident des Nationalrathes oder bei dessen Behinderung der Präsident des Ständerathes verpflichtet, sofort die beiden gesezgebenden Räthe in einem beliebigen Kantone zu versammeln.

Art. 11. Die zum Gebrauche der Bundesbehörden bestimmten Gebäude stehen unter der unmittelbaren Polizei derselben.

Während der Sizungen der Bundesversammlung übt jeder Rath die Polizei in seinem Sizungslokale aus.

Art. 12. Alle Konflikte, welche über die Anwendung dieses Gesezes entstehen, gehören zur Kompetenz der vereinigten Bundesversammlung. Allfällig erforderliche provisorische Verfügungen hat der Bundesrath zu erlassen.

Art. 13. Dieses Gesez äußert seine Wirksamkeit vom 27. November 1848 an.

Für die Zeit vor Erlassung desselben haben die eidgenössischen Beamten und Angestellten am Bundessize für ihre Besoldung keine direkten Steuern an den Kanton oder die Stadt Bern zu bezahlen.

Der Bundesrath ist mit der Vollziehung beauftragt.

Also beschlossen vom schweizerischen Ständerathe,

Bern, den 23. Dezember 1851.

Im Namen desselben,
Der Präsident:
C. Kappeler.
Der Protokollführer:
R. von Moos.

Digitized by Google

Also beschlossen vom schweizerischen Nationalrathe,
Bern, den 23. Dezember 1851.

Im Namen desselben,
Der Präsident:
Trog.

Der Protokollführer:
Schieß.

Der schweizerische Bundesrath
beschließt:

Einziger Artikel. Das vorstehende Bundesgesez über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft ist sämmtlichen Kantonsregierungen zur üblichen Bekanntmachung mitzutheilen und in die amtliche Sammlung der Eidgenossenschaft aufzunehmen.

Bern, den 9. Januar 1852.

Im Namen des schweizerischen Bundesrathes,
Der Bundespräsident:
Dr. Furrer.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:
Schieß.

Digitized by Google

Materialien

zum Bundesgesez über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft vom 23. Dezember 1851

Botschaft und Entwurf des Bundesrates sowie Bericht der Kommission des Ständerates

Schweizerisches

Bundesblatt.

Jahrgang III. Band III.

Nro. 61.

Samstag, den 6. Dezember 1851.

Man abonnirt ausschließlich beim nächstgelegenen Postamt. Preis für das Jahr 1851 im ganzen Umfange der Schweiz portofrei Frkn. 3. Inserate sind frankirt an die Expedition einzusenden. Gebühr 1 Batzen per Zeile oder deren Raum.

Botschaft

des

schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung zum Gesezentwurfe über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft.

(Vom 1. Dezember 1851).

Tit.

Indem wir Ihnen einen Gesezentwurf über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten des Bundes vorlegen, sehen wir uns veranlaßt, denselben mit einigen erläuternden Bemerkungen zu begleiten.

Ungeachtet ein solches Gesez schon durch einen Beschluß der h. Bundesversammlung vom 27. Nov. 1848

vorgesehen und verlangt wurde, so glaubten wir gleichwohl, es liege mehr im Interesse der Sache, über die ganz neuen Verhältnisse, welche in den Bereich eines solchen Gesezes fallen müssen, einige Erfahrungen zu sammeln. Die Nothwendigkeit desselben ging aus den neuen Bundeseinrichtungen hervor, vermöge welcher statt der ehemaligen Vororte, welche mehr die Geschäfte zu leiten, als eine bestimmte gesezliche Kompetenz auszuüben hatten, eine permanente Bundesvollziehungsbehörde und andere Beamtungen geschaffen wurden, welche in einem bestimmten Kantone ihren beständigen Wohnsiz nehmen sollten. Besäße nun der Bund ein besonderes, keinem Kanton angehörendes, gleichsam neutrales Gebiet, welches zum Domicil seiner Behörden bestimmt wäre, so würden die jezt entstehenden Fragen sich von selbst lösen oder vielmehr wegfallen. Da dem aber nicht so ist, und die Bundesbehörden ihren Wohnsiz in einem bestimmten Kanton haben, so muß ihre rechtliche Stellung zu der Gesezgebung und Landeshoheit dieses Kantons durch ein Bundesgesez geordnet werden. Der Bund behielt sich dieses auch vor in dem oben erwähnten Beschlusse vom 27. Nov. 1848, und der Kanton Bern hat in Folge seiner Wahl zum Bundessize durch Zuschrift seiner Regierung vom 13. Dec. 1848 erklärt, daß er sich jenem Beschlusse unbedingt unterziehe. Es verlangt der leztere die nöthigen politischen und polizeilichen Garantien für den Bund; es soll mithin dafür gesorgt werden, daß namentlich die obern Bundesbehörden in keiner Weise, sei es durch Gewaltthat Einzelner oder von Massen, sei es durch Einschreiten kantonaler Behörden gegen sie, ihrer amtlichen Wirksamkeit entzogen werde. Für gewöhnliche ruhige Zeiten dürften mehrere der vorgeschlagenen Bestimmungen überflüssig erscheinen, und wir verwahren uns daher gegen

die Auslegung, als ob durch dieses Gesez ein Mißtrauen gegen die Regierungsgewalt oder die Jurisdiktion des Kantons des Bundessizes oder irgend eines andern ausgesprochen werden solle. Man darf vielmehr nicht aus den Augen verlieren, daß ein solches Gesez an und für sich exceptionneller Natur und besonders für Zeiten von Unruhen und politischen Agitationen bestimmt ist, in welchen es gewöhnlich zunächst darauf angelegt wird, mißbeliebige Behörden unschädlich zu machen, sei es durch physische Gewalt oder durch Maßregeln, welche die äußere Form eines gesezlichen Einschreitens, z. B. eines Prozesses, tragen. In solchen Momenten ist die Macht der Umstände oft größer, als der gute Wille einzelner Personen oder selbst ganzer Behörden. Auf diesem Zwek und Gesichtspunkte beruht im Wesentlichen der mitfolgende Gesezesvorschlag, über dessen Einzelnheiten wir uns noch folgende Bemerkungen erlauben.

Für die Stellung der obersten Bundesbehörde, deren Mitglieder nur vorübergehend sich hier aufhalten, und welche im übrigen in jeder Beziehung ihr Domicil beibehalten, scheint es uns angemessen und für ihre freie Bewegung hinreichend zu bestimmen, daß dieselben während ihrer Amtsthätigkeit am Bundessize ohne Ermächtigung der Behörde, der sie angehören, auf keine Weise strafrechtlich verfolgt werden dürfen, daß Verbrechen gegen sie der Gerichtsbarkeit des Bundes unterliegen, daß die Polizei in den Sizungslokalen unter den Bundesbehörden steht und daß endlich in gefährlichen Zeiten die Versammlung in einem andern Kantone stattfinden kann. Dieselben Grundsäze müssen natürlich auch für den Bundesrath gelten, weil dieselben Motive obwalten. Allein wir glauben, wegen der beständigen Anwesenheit dieser Behörde am Bundessiz müsse, um seine Unabhängigkeit zu sichern, ein

Schritt weiter gegangen und bestimmt werden, daß die Mitglieder des Bundesraths und der Kanzler in allen wesentlichen Beziehungen ihr ursprüngliches Domicil beibehalten und daher im Allgemeinen für ihre privatrechtlichen Verhältnisse unter der Hoheit ihrer Heimathskantone verbleiben. Dieses ist in Bezug auf ihr politisches Domicil bereits durch das Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes (Art. 2) festgestellt worden. Denn ein gesezwidriger Druk bei allfälligen Bewegungen in ihrer Heimath kann sie wegen der Entfernung weniger erreichen, während sie durch diese Bestimmung gegen ähnliche Erscheinungen am Bundessitze geschüzt werden. Von diesem Grundsaze glauben wir indeß diejenigen Ausnahmen machen zu sollen, welche entweder für den Zwek gar nicht erforderlich oder unausführbar sind, wie z. B. die indirekten Abgaben und die Rechtsverhältnisse, die auf allfälligem Grundbesiz beruhen.

Diese Bestimmungen dürften genügen, um das Rechtsverhältniß zum Kanton des Bundessizes zu normiren und dem Buchstaben des Beschlusses vom 27. Nov. 1848 zu entsprechen. Allein es schien uns, daß der Zwek der Grundidee desselben nicht vollständig erreicht werde, wenn man sich auf den Kanton des Bundessizes beschränke, und wir schlagen daher noch einige weitere, mit diesem Gegenstand zusammenhängende Bestimmungen vor, welche über diese Gränze hinausgehen und sich auch auf andere Kantone beziehen. Es sind folgende:

1) Ein gleicher Schuz, wie für die Bundesversammlung und den Bundesrath, ist offenbar auch nothwendig für das Bundesgericht und die Jury, wie für die eidg. Repräsentanten und Kommissarien. Denn es sind die nämlichen Gründe vorhanden, auch ihre amtliche Wirk-

samkeit sicher zu stellen gegen Eingriffe von Beamten oder Privaten. Da aber diese Wirksamkeit in allen Kantonen eintreten kann, so würde ein Gesez nicht genügen, welches sich nur auf den Bundessiz beziehen würde. Die Berechtigung des Bundes zu einer solchen Bestimmung beruht auf der Existenz und dem Wesen des Bundes selbst. Denn um seine verfassungsmäßigen Zweke zu erfüllen, bedarf er auch dieser Organe, deren amtliche Thätigkeit er zu schüzen befugt sein muß.

2) Eine ähnliche Betrachtung führte ferner zu der Bestimmung, daß die eidg. Beamten und Angestellten an dem Orte ihrer Funktion nicht erst einer besondern Niederlassungsbewilligung bedürfen. Wenn der Organismus des Bundes keinen Hemmungen unterliegen soll, so kann es bei der Anstellung der Beamten nicht erst davon abhängen, ob die betreffenden Kantone denselben gestatten wollen oder nicht, ihren Wohnsiz daselbst aufzuschlagen. Eben so unangemessen würde es uns scheinen, wenn solche Beamte diese Befugniß erst mit gewissen Gebühren und Leistungen erkaufen müßten. Es versteht sich indeß, daß eine solche Befreiung da nicht eintritt, wo der Angestellte für andere Gewerbe der Niederlassung bedarf.

3) In Art. 7 wird vorgeschlagen, daß die eidgenössischen Fonds und diejenigen Vermögensobjekte, welche unmittelbar für Bundeszweke bestimmt sind, von den Kantonen nicht mit direkten Steuern belegt werden sollen. Wir glauben nämlich, die Eidgenossenschaft, als Rechtssubjekt, und ihre Vermögensmasse, könne nicht in der Weise unter die Hoheit der einzelnen Kantone gestellt werden, daß dieses Vermögen in Gefahr steht, durch beliebige, vielleicht progressive Steuergeseze derselben be-

deutenden Abbruch zu erleiden. Das Gesagte soll namentlich gelten von dem ganzen Kapitalvermögen, der Kasse und denjenigen Gegenständen, welche direkt für Bundeszweke bestimmt sind. Dahin gehören z. B. alle Gebäude und andere Liegenschaften oder Materialien, welche zur Vertheidigung und zu militärischen Zweken dienen, oder auch Post- und Zollgebäude u. dgl. Dagegen scheint es uns nicht nothwendig oder zwekmäßig und zum Theil sogar unausführbar, diesen Grundsaz auf die indirekten Steuern auszudehnen, z. B. Stempel-, Handänderungs-, Inscriptionsgebühren u. s. w. Auch dürfte von gewöhnlichen Liegenschaften, welche etwa durch Konkurs vorübergehend dem Bunde zufallen, die Grundsteuer zu bezahlen sein, wo sie besteht, und eben so im Allgemeinen die sogenannten Assekurranzsteuern von allen Gebäuden, da dieselben den Charakter einer speziellen Gegenleistung tragen.

4) Wir betrachten es ferner als eine nothwendige politische oder polizeiliche Garantie, daß die Kantone dem Bund für das ihnen anvertraute Eigenthum haften. Der Bund hat kein neutrales Gebiet, wohin er sein Vermögen bringen und wo er selbst es bewachen lassen kann; er muß es den Kantonen anvertrauen; er hat nicht nur keine stehenden Truppen, sondern mit Ausnahme einer Anzahl Gränzzollwächter, nicht einmal Polizeisoldaten. Es wird indeß vorgeschlagen, diese Verantwortlichkeit auf den Fall der Störung der öffentlichen Ordnung zu beschränken; denn nur für diesen Fall kann man den Kantonen billigerweise zumuthen, außerordentliche Maßregeln zum Schuze des Bundeseigenthums zu ergreifen. Auch schließt die Redaktion die Verantwortlichkeit für denjenigen Schaden aus, der allfällig durch Truppen anderer Kantone verübt würde. Der Artikel reducirt sich also auf die Verpflich-

tung, bei Bewegungen und Aufläufen in einem Kanton das Eigenthum des Bundes zu schüzen.

Wir glaubten endlich, die Wirksamkeit dieses Gesezes an den Zeitpunkt des 27. Nov. 1848 knüpfen zu sollen, weil der wesentliche Inhalt sich auf das Verhältniß zum Bundessize bezieht, dieses Verhältniß aber seit jenem Zeitpunkt vertragsmäßig eingetreten ist und die Bestimmungen des Gesezes nur eine Ausführung der in jenem Beschlusse vorbehaltenen Bedingungen der Uebertragung des Bundessizes enthält, welche damals schon eventuell angenommen wurden. Hinsichtlich derjenigen Vorschriften, welche sich auf die übrigen Kantone beziehen, hat dieser Artikel keine praktische Bedeutung und es wird daher nicht eine rückwirkende Anwendung in Frage kommen.

Wir schließen diesen Bericht mit dem ehrerbietigen Gesuche, den Gesezesvorschlag mit möglichster Beförderung und jedenfalls im Laufe dieser Sizungsperiode vorzulegen, weil schon seit längerer Zeit mit der Regierung des hohen Standes Bern Anstände bestehen, deren Erledigung durch dieses Gesez erzwekt werden muß.

Genehmigen Sie u. s. w.

(Folgen die Unterschriften.)

Gesezentwurf

über

die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft.

(Vom Bundesrathe durchberathen am 24. November, und ausgetheilt am 1. Dezember 1851.)

Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Ausführung und weitern Anwendung ihres Beschlusses vom 27. November 1848,

beschließt:

Art. 1. Gegen die Mitglieder des National- und Ständerathes, so wie des Bundesgerichtes und der Jury kann eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung wegen solchen Verbrechen oder Vergehen, welche während der Dauer der Versammlung der betreffenden Behörde begangen werden, sich aber nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen, nur mit Zustimmung der Behörde, welcher sie angehören, stattfinden.

Ueber die auf die amtliche Stellung bezüglichen rechtswidrigen Handlungen enthält das Bundesgesez

über die Verantwortlichkeit der Beamten (vom 9. Dezember 1850) die erforderlichen Bestimmungen.

Art. 2. Die Mitglieder des Bundesrathes und der eidgenössische Kanzler behalten ihr politisches und bürgerliches Domizil in dem Kantone bei, in welchem sie es bei ihrer Wahl hatten, und sie bleiben daher unter der Kantonalhoheit und Gesezgebung desselben, so weit ihre Eigenschaft als Privatpersonen in Frage kommt. Dieser Grundsaz bezieht sich jedoch nicht auf den Besiz von Liegenschaften und auf die indirekten Steuern.

Art. 3. Eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung derselben wegen der im Art. 1, Lemma 1 bezeichneten Verbrechen oder Vergehen kann nur mit Zustimmung des Bundesrathes statt finden. Gegen die Verweigerung dieser Zustimmung ist der Rekurs an die Räthe der Bundesversammlung zuläßig.

Art. 4. Diese Beamten (Art. 2) stehen in strafrechtlicher Hinsicht unter der Gerichtsbarkeit des Bundes und sie sind, wenn beschlossen wird, der Klage Folge zu geben, der Anklagekammer des Bundesgerichtes zu überweisen, welche sie in demjenigen Assisenbezirk beurtheilen läßt, dem ihr Domizil (Art. 2) angehört.

Bei unbedeutenden Polizeivergehen kann jedoch der Bundesrath die Beurtheilung den Gerichten des Bundessizes überlassen.

Art. 5. Wenn gegen eidgenössische Repräsentanten oder Kommissarien eine Klage wegen Verbrechen oder Vergehen, während ihrer amtlichen Sendung verübt, erhoben würde, so kann die strafrechtliche Verfolgung nur unter Zustimmung des Bundesrathes eintreten.

Die Ueberweisung geschieht an die Anklagekammer des Bundesgerichtes zuhanden des Assisenhofes ihres

Domizils, oder in unbedeutenden Fällen an die Gerichte des Kantons, in welchem die eingeklagte Handlung begangen wurde.

Art. 6. Die sämmtlichen eidgenössischen Beamten und Angestellten bedürfen als solche an dem Orte ihrer Amtsverrichtung keiner Niederlassungsbewilligung. Dagegen haftet der Bund den Kantonen, daß dieselben ihnen aus dem Grunde dieses Domizils nie zur Last fallen können.

Art. 7. Die Bundeskasse und alle unter der Verwaltung des Bundes stehenden Fonds, so wie diejenigen Liegenschaften, Anstalten und Materialien, welche unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sind, dürfen von den Kantonen nicht mit einer direkten Steuer belegt werden.

Art. 8. Die Kantone sind für das Eigenthum der Eidgenossenschaft verantwortlich, so fern dasselbe durch Störung der öffentlichen Ordnung in ihrem Innern beschädigt oder entfremdet wird.

Art. 9. Verbrechen gegen die im Art. 2 bezeichneten eidgenössischen Beamten, wodurch diese für längere oder kürzere Zeit ihrer Wirksamkeit entzogen werden, gehören in die Kompetenz des Bundesgerichtes.

Dasselbe gilt hinsichtlich derartiger Verbrechen, welche gegen die Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesgerichtes und der Jury, so wie gegen eidgenössische Repräsentanten oder Kommissarien während der Dauer ihrer amtlichen Sendung verübt werden.

Art. 10. Wenn der Bundesrath wegen öffentlichen Unruhen die Sicherheit der Bundesbehörden im Kanton des Bundessizes für gefährdet erachtet, so ist er, abgesehen von andern verfassungsmäßigen Sicherheitsmaß-

regeln, berechtigt, die Bundesversammlung in einen andern Ort des Kantons Bern, oder auch in einen andern Kanton einzuberufen.

Art. 11. Sollte, in Folge von Aufruhr oder anderer Gewaltthat, der Bundesrath außer Stande sein, zu handeln, so ist der Präsident der Bundesversammlung oder bei dessen Behinderung der Vizepräsident verpflichtet, sofort die beiden gesezgebenden Räthe in einem beliebigen Kantone zu versammeln.

Art. 12. Die zum Gebrauche der Bundesbehörden bestimmten Gebäude stehen unter der unmittelbaren Polizei derselben.

Während der Sizungen der Bundesversammlung übt jeder Rath die Polizei in seinem Sizungslokale aus.

Art. 13. Alle Konflikte, welche über die Anwendung dieses Gesezes entstehen, gehören zur Kompetenz der vereinigten Bundesversammlung. Allfällig erforderliche provisorische Verfügungen hat der Bundesrath zu erlassen.

Art. 14. Dieses Gesez äußert seine Wirksamkeit vom 27. November 1848 an.

Der Bundesrath ist mit der Vollziehung beauftragt.

Also den gesezgebenden Räthen der Eidgenossenschaft vorzulegen beschlossen,

Bern, den 24. November 1851.

Im Namen des schweizerischen Bundesrathes,

Der Bundespräsident:

J. Munzinger.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schieß.

Schweizerisches
Bundesblatt.

Jahrgang IV. Band I.

Nro. 3.

Samstag, den 17. Januar 1852.

Man abonnirt ausschließlich beim nächstgelegenen Postamt. Preis für das Jahr 1852 im ganzen Umfange der Schweiz portofrei Frkn. 4. 40 Centimen. Inserate sind frankirt an die Expedition einzusenden. Gebühr 15 Centimen per Zeile oder deren Raum.

Bericht

der

Kommission des Ständerathes über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft.

(Vom 10. Dezember 1851.)

Tit.!

Sie haben uns den Entwurf eines Gesezes über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft zur Vorberathung überwiesen. Durch dieses Gesez soll zunächst der Art. 3 des Beschlusses, betreffend die Leistungen des Bundesortes, weiter ausgeführt werden, weßhalb dasselbe auch bis zum 27. No-

vember 1848 als demjenigen Zeitpunkte, an welchem jener Beschluß gefaßt worden ist, zurükwirken soll. Der Entwurf ist aber überdieß auf verschiedene Verhältnisse gerichtet, welche sich in keiner Weise auf den Bundessiz beziehen, sondern alle Kantone gleichmäßig berühren. Auch enthält derselbe einige Vorschriften, wie namentlich diejenigen der Art. 10, 11 und 12, welche eher in die Gesezе, betreffend die Organisation der Bundesbehörden, gehört hätten. Hieraus erklärt sich denn auch die etwas auffallende Allgemeinheit und Unbestimmtheit der Ueberschrift des Gesezes. Wir würden es indeß für verkehrt halten, Bestimmungen, welche wir als zwekmäßig, ja als nothwendig anerkennen müssen, bloß aus formellen Gründen zu streichen. Vielmehr erklären wir uns im Allgemeinen mit der Ausdehnung, welche dem Entwurfe gegeben worden ist, für einverstanden. Nur scheint es uns, daß die verschiedenen Materien etwas besser geordnet werden sollten.

Bei Art. 1 tragen wir auf Streichung der Worte „so wie des Bundesgerichtes und der Jury" an. Bei diesem Antrage haben uns folgende Betrachtungen geleitet. Vorerst halten wir dafür, daß die Gerichte nicht ganz auf Eine Linie mit den obersten politischen Behörden gestellt werden können, indem die leztern weit mehr als die erstern Reibungen und sogar ernsten Kämpfen mit den Kantonalgewalten ausgesezt sind. Sodann entsteht, sobald man die Mitglieder des Bundesgerichtes im Art. 1 erwähnen will, die nicht leicht zu beantwortende Frage, ob dann nicht auch alle andern Personen, welche für die Zweke der Bundesrechtspflege außerhalb ihres Kantons in Anspruch genommen werden, auf gleiche Weise zu schüzen seien. Der Entwurf anerkennt dieß mit Beziehung

auf die Geschwornen. Es ist aber nicht einzusehen, warum diese ein besseres Recht haben sollten, als die Verhörrichter und die Beamten der Bundesanwaltschaft, so wie die amtlichen Vertheidiger, die Zeugen und die Sachverständigen. Endlich würden wir es für bedenklich halten, wenn wegen einer von ein paar Mitgliedern der Anklagekammer oder einer Kriminalkammer verübten unbedeutenden Polizeiübertretung das Bundesgericht zusammentreten müßte, um zu entscheiden, ob eine strafrechtliche Verfolgung zulässig sei oder nicht. Und doch würde es wol auch nicht angehen, den Angeschuldigten den Entscheid in der eigenen Sache zu überlassen.

Der bessern Uebersicht wegen finden wir es für zweckmäßig, die Art. 3, 4 und 5 mit dem Art. 1 in unmittelbare Verbindung zu bringen, und dann den Art. 9 darauf folgen zu lassen, so daß alle Bestimmungen, betreffend die Verfolgung von strafbaren Handlungen, welche von Bundesbeamten ausgehen, oder an ihnen verübt werden, zusammengefaßt sind. Auf diese Weise wird dann auch zugleich eine Lüke ausgefüllt, welche im Entwurfe sich befindet. Es ist nämlich in demselben nur für die Mitglieder des Bundesrathes, den Kanzler und die eidgenössischen Repräsentanten oder Kommissarien die Gerichtsbarkeit bestimmt, nicht aber für die Mitglieder der Bundesversammlung. Wir halten dafür, daß für die leztern ganz die gleiche Vorschrift erlassen werden könne, wie für die erstern.

Im Uebrigen haben wir an den Art. 1, 3, 4 und 5 im Wesentlichen nichts geändert und auch die Aenderungen, die wir mit Beziehung auf den Art. 9 vorschlagen, sind nicht sehr bedeutend. Dieselben betreffen hauptsächlich die Bedingungen, unter welchen ein gegen einen Bundes-

beamten gerichtetes Verbrechen in die Kompetenz des Bundesgerichtes gehören soll. Wir finden das Kriterium, welches der erste Saz des Art. 9 aufstellt, für ungenügend, und schlagen daher vor, daß jede Gewaltthat, durch welche die Person eines Bundesbeamten verlezt wird, ohne Rüksicht auf deren Folgen, durch das Bundesgericht zu beurtheilen sei. Dabei versteht es sich von selbst, daß die Kompetenz der ordentlichen Gerichte begründet ist, wenn der Beleidigte zur Zeit der Verübung der That nicht im wirklichen Dienste des Bundes sich befand. Deßhalb bedarf auch der zweite Saz des Art. 9 einer kleinen Modifikation.

Die Ausdehnung des Schuzes, welcher den Mitgliedern des Bundesgerichtes gewährt wird, auf die Bundesanwälte und die Verhörrichter, braucht wol nicht besonders gerechtfertigt zu werden.

Den Art. 2 des Entwurfes haben wir so viel als möglich mit dem Art. 2 des Gesezes über die Organisation des Bundesrathes in Einklang zu bringen gesucht.

Bei Art. 6 schien es uns vor Allem aus eben so wenig im Interésse des Bundes als in demjenigen der Kantone zu liegen, die so außerordentlich zahlreichen eidgenössischen Beamten und Angestellten der Kontrolle, welche die Kantone über die Niedergelassenen ausüben, zu entziehen. Konflikte zwischen dem Bundesrathe und den Kantonalbehörden sind um so weniger zu befürchten, da ja der Bundesrath mit Beziehung auf Schweizerbürger in lezter Instanz über das Niederlassungsrecht zu urtheilen hat, der Anstellung von Ausländern aber nicht gerade Vorschub geleistet werden soll. Es scheint aber unter der freien Niederlassung noch etwas Anderes, nämlich die Steuerfreiheit verstanden zu werden. Die Botschaft des Bundesrathes spricht sich hierüber nicht ganz klar aus;

dagegen verbreitet eine Eingabe verschiedener in der Bundesstadt niedergelassener eidgenössischer Beamten etwas mehr Licht über den Punkt, um den es sich eigentlich handelt. Wir haben diese Eingabe bei Gelegenheit des Art. 6 des Entwurfes in reifliche Erwägung gezogen, ohne uns über das darin enthaltene Gesuch zu einem einmüthigen Antrage verständigen zu können. Eine Minderheit ist der Ansicht, daß die Besoldungen aller eidgenössischen Beamten und Angestellten jeder Besteuerung durch die Kantone und die Gemeinden entzogen werden sollten. Die Mehrheit hingegen findet, daß eine so weit gehende Verfügung weder in der Befugniß der Bundesgewalt liege, noch ein Bedürfniß sei. Postdirektoren, Kondukteurs, Briefträger u. s. f. gab es schon vor der Zentralisation des Postwesens. Die Lage der meisten dieser und ähnlicher Beamten und Angestellten ist gegenwärtig noch die gleiche, wie früher. So gut als sie früher Steuern bezahlen konnten, so gut können sie es jezt noch. Nirgends findet sich in der Bundesverfassung eine Bestimmung, welche das Recht der Kantone, alle auf ihrem Gebiete niedergelassenen Personen ohne Ausnahme zu besteuern, beschränken würde. Etwas anders hingegen verhält es sich mit dem bei der Zentralverwaltung in Bern angestellten Personal. Die Beamten der eidgenössischen Kanzlei sind von jeher von den drei Vororten nicht mit Steuern belegt worden, und die Stadt, so wie der Kanton Bern hat durch Annahme des Beschlusses vom 27. November 1848 sich den Bestimmungen, welche in dieser Beziehung getroffen werden würden, zum Voraus unterworfen. Dazu kommt, daß alle Lebensbedürfnisse in Bern ziemlich theuer und die Steuern ungewöhnlich drükend sind, und daß dieses Verhältniß sich in der Zukunft noch ungünstiger gestalten und in Folge dessen eine Besoldungserhöhung nothwendig werden

dürfte, wenn nicht das gegenwärtige Gesez im Sinne der Petenten für dieselben Vorsorge trifft. Demnach trägt die Mehrheit darauf an, zwar die Besoldungen der in Bern niedergelassenen Beamten und Angestellten der eidgenössischen Zentralverwaltung für steuerfrei zu erklären, dagegen keine weiter gehenden Bestimmungen zu treffen.

Die Anträge zu Art. 10 des Entwurfes beziehen sich bloß auf die Redaktion.

Im Uebrigen sind wir mit den Anträgen des Bundesrathes einverstanden.

Bern, den 10. Dezember 1851.

Mit vollkommener Hochachtung unterzeichnet,
Für die Kommission,
der Berichterstatter:
J. Rüttimann.

Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934

Botschaft: 09.10.1933, BBl 1933 II 497; **Ratsdebatten:** Erstberatung NR: AB 1933 N 786; Erstberatung SR: AB 1934 S 16; Schlussabstimmung NR: AB 1934 N 170; Schlussabstimmung SR: AB 1934 S 87; **Beschluss:** 26.03.1934, BBl 1934 I 509; **Inkrafttreten:** 01.07.1934, AS 50 509.

PARLAMENTSRECHTLICHE BESTIMMUNGEN

Sessionsteilnahmegarantie: Neu wird im Gesetz verankert, dass die Strafverfolgung auch mit Zustimmung des betroffenen Ratsmitgliedes erfolgen kann. Ausserdem wurden noch die Bestimmungen über die vorsorgliche Verhaftung in das Gesetz aufgenommen. Neu wird auch unterschieden zwischen den während der Session und den bereits vor der Session eingeleiteten Strafverfahren sowie den durch rechtskräftiges Urteil verhängten Freiheitsstrafen, deren Vollzug vor Beginn der Session angeordnet wurde.

Amtsausübungsgarantie der Bundesratsmitglieder, des Bundeskanzlers und der Mitglieder des Bundesgerichts: Die Vereinigte Bundesversammlung ist weiterhin die Beschwerdeinstanz, falls die Amtsausübungsgarantie nicht aufgehoben wird. Neu haben auch die Mitglieder des Bundesgerichts eine Amtsausübungsgarantie.

Verbrechen gegen die Mitglieder der Bundesversammlung: unverändert.

Tagungsort: unverändert.

Sessionen in ausserordentlicher Lage: unverändert.

Hausrecht: unverändert.

Beschwerdeinstanz: unverändert.

Artikel 1 ‘Sessionsteilnahmegarantie’

Artikel 2 ‘Garantie bei laufendem Strafverfahren’

Artikel 3 ‘Keine Garantie bei rechtskräftigem Urteil’

Artikel 4 ‘Amtsausübungsgarantie’

Artikel 5 ‘Beschwerdeinstanz bei Verweigerung der Zustimmung’

Artikel 6 ‘Verletzung der Garantie ist ein Verbrechen’

Artikel 7 ‘Ungültigkeit von Strafverfahren bei Verletzung der Garantien’

Artikel 8 ‘Zuständigkeit des Bundesgerichts’

Artikel 9 ‘Polizeiliches und bürgerliches Domizil der Mitglieder des Bundesrates, des Bundesgerichts und des Bundeskanzlers’

Artikel 10 ‘Steuerbefreiung der Bundstellen, Anstalten etc.’

Artikel 11 ‘Haftung der Kantone für Schäden am Eigentum des Bundes’

Artikel 12 ‘Verlegung der Tagungsorte bei öffentlichen Unruhen’

Artikel 13 ‘Session in ausserordentlicher Lage’

Artikel 14 ‘Hausrecht’

Artikel 15 ‘Beschwerdeinstanz’

Artikel 16 ‘Aufgehobene Erlasse’

Artikel 17 ‘Inkrafttreten’

№ 13 509

Bundesblatt

86. Jahrgang. Bern, den 28. März 1934. Band I.

Erscheint wöchentlich. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.
Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzeile oder deren Raum. — Inserate franko an *Stämpfli & Cie. in Bern.*

Ablauf der Referendumsfrist: 26. Juni 1934.

Bundesgesetz

über

die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft.

(Vom 26. März 1934.)

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 9. Oktober 1933,
beschliesst:

Art. 1.

[1] Gegen die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates kann während der Dauer der Bundesversammlung eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung wegen Verbrechen oder Vergehen, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen, nur mit ihrer schriftlichen Zustimmung oder mit Zustimmung des Rates, welchem sie angehören, eingeleitet werden.

[2] Vorbehalten bleibt die vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtverdachts oder im Falle des Ergreifens auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens; für eine solche Verhaftung muss von der anordnenden Behörde innert vierundzwanzig Stunden die Zustimmung des Rates direkt bei diesem nachgesucht werden, sofern der Verhaftete nicht sein schriftliches Einverständnis zur Haft gegeben hat.

Art. 2.

[1] Ist bei Beginn der Bundesversammlung bereits eine polizeiliche oder gerichtliche Strafverfolgung wegen der in Art. 1 genannten Straftaten gegen ein Mitglied der eidgenössischen Räte eingeleitet, so hat es das Recht, gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu wichtigen Verhandlungen durch Vermittlung des Bundesrates den Entscheid

des Rates, welchem es angehört, anzurufen. Die Eingabe hat keine aufschiebende Wirkung.

[2] Für erst nach Beginn der Bundesversammlung angeordnete Verhaftungen gilt das Verfahren nach Art. 1, Abs. 2.

Art. 3.

Gegenüber einer durch rechtskräftiges Urteil verhängten Strafhaft, deren Antritt vor Beginn der Bundesversammlung angeordnet wurde, kann das Immunitätsrecht nicht angerufen werden.

Art. 4.

[1] Gegen die Mitglieder des Bundesrates, den Bundeskanzler und eidgenössische Repräsentanten oder Kommissäre ist eine Verfolgung im Sinne von Art. 1 nur mit ihrer schriftlichen Zustimmung oder derjenigen des Bundesrates zulässig.

[2] Die entsprechende Strafverfolgung gegen ein Mitglied des Bundesgerichts ist nur mit seiner schriftlichen Zustimmung oder mit derjenigen des Gesamtgerichtes zulässig.

[3] Wo in den Art. 1 bis 3 auf Beginn oder Dauer der Bundesversammlung abgestellt wird, ist hier sinngemäss abzustellen auf Antritt oder Dauer des Amtes oder des erhaltenen Auftrags.

[4] Art. 1, Abs. 2, und Art. 2, Abs. 2, sind entsprechend anwendbar.

[5] Während der Dauer des Verfahrens über Bewilligung oder Verweigerung der Immunität ruhen die Verjährungs- und Verwirkungsfristen.

Art. 5.

Bei Verweigerung der Zustimmung zur Strafverfolgung durch Bundesrat oder Bundesgericht kann die Strafverfolgungsbehörde binnen zehn Tagen von der Bekanntgabe der Entscheidung an bei der vereinigten Bundesversammlung Beschwerde führen.

Art. 6.

[1] Wer wissentlich ohne Zustimmung des Verhafteten oder des zur Erteilung der Bewilligung zuständigen Rates eine Verhaftung der in den vorstehenden Artikeln unter Schutz gestellten Personen vornimmt oder verfügt oder die in Art. 1, Abs. 2, vorgeschriebene Einholung der Bewilligung unterlässt, wird mit Busse bis zu zweitausend Franken bestraft, womit in schwereren Fällen Gefängnis bis auf sechs Monate verbunden werden kann. Vorbehalten bleiben die vorsorglichen Verhaftungen nach Art. 1, Abs. 2, und Art. 2, Abs. 2.

[2] Das Vergehen untersteht der Bundesstrafgerichtsbarkeit.

Art. 7.

Strafverfolgungshandlungen, die in Verletzung des gegenwärtigen Gesetzes gegen die unter Schutz gestellten Personen unternommen werden, sind ungültig.

Art. 8.

[1] Die Verbrechen und Vergehen gegen Leib und Leben und gegen die Freiheit, welche an Mitgliedern des Bundesrates oder an dem Bundeskanzler verübt werden, unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit; ebenso die Verbrechen und Vergehen gegen die Ehre, soweit sie sich auf die Amtsführung der genannten Beamten beziehen.

[2] Diese Straftaten unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit ebenfalls, wenn sie gegen Mitglieder der Bundesversammlung oder des Bundesgerichts, gegen eidgenössische Geschworne, gegen den Bundesanwalt oder die eidgenössischen Untersuchungsrichter, gegen Ersatzmänner und Vertreter dieser Beamten, oder gegen eidgenössische Repräsentanten oder Kommissäre verübt werden, während die genannten Personen sich im wirklichen Dienste des Bundes befinden.

[3] Die Bestimmungen über die Zuständigkeit des Bundesgerichts in bezug auf Verbrechen und Vergehen gegen den Bund und die Bundesgewalt bleiben vorbehalten.

Art. 9.

Die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes sowie der Bundeskanzler behalten ihr politisches und bürgerliches Domizil in denjenigen Kantonen bei, in welchen sie verbürgert sind. Besitzen sie in mehreren Kantonen das Bürgerrecht, so sind sie mit Beziehung auf Art. 96 der Bundesverfassung als demjenigen Kantone angehörig zu betrachten, in welchem sie zur Zeit der Wahl ihren Wohnsitz hatten, und, in Ermangelung des Wohnsitzes in einem dieser Kantone, als demjenigen angehörig, in welchem das Bürgerrecht zuletzt erworben worden ist. Sie stehen unter der Hoheit und der Gesetzgebung des betreffenden Kantons, soweit ihre Eigenschaft als Privatpersonen in Frage kommt. Dieser Grundsatz bezieht sich jedoch nicht auf den Besitz von Liegenschaften und auf die indirekten Steuern.

Art. 10.

Die Bundeskasse und alle unter der Verwaltung des Bundes stehenden Fonds sowie diejenigen Liegenschaften, Anstalten und Materialien, die unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sind, dürfen von den Kantonen nicht mit einer direkten Steuer belegt werden.

Art. 11.

Die Kantone sind für das Eigentum der Eidgenossenschaft verantwortlich, sofern dasselbe durch Störung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet beschädigt oder entfremdet wird.

Art. 12.

Wenn der Bundesrat wegen öffentlicher Unruhen die Sicherheit der Bundesbehörden am Bundessitze für gefährdet erachtet, so ist er, abgesehen von andern verfassungsmässigen Sicherheitsmassregeln, berechtigt, seine eigenen Sitzungen an einen andern Ort zu verlegen und auch die Bundesversammlung an den gleichen Ort einzuberufen.

Art. 13.

Sollte infolge von Aufruhr oder anderer Gewalttat der Bundesrat ausserstande sein, zu handeln, so ist der Präsident des Nationalrates oder bei dessen Behinderung der Präsident des Ständerates verpflichtet, sofort die beiden gesetzgebenden Räte in einem beliebigen Kantone zu versammeln.

Art. 14.

[1] Die zum Gebrauche der Bundesbehörden bestimmten Gebäude stehen unter der unmittelbaren Polizei derselben.

[2] Während der Sitzungen der Bundesversammlung übt jeder Rat die Polizei in seinem Sitzungssaale aus.

Art. 15.

[1] Streitigkeiten, die über die Anwendung dieses Gesetzes entstehen, gehören in die Zuständigkeit der vereinigten Bundesversammlung. Hievon ausgenommen sind die Streitigkeiten über die Anwendung von Art. 10, die dem Bundesgerichte zugewiesen sind.

[2] Allfällig erforderliche provisorische Verfügungen hat der Bundesrat zu erlassen.

Art. 16.

Durch dieses Gesetz werden aufgehoben:

a. das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft;

b. Art. 60 des Bundesgesetzes vom 4. Februar 1853 über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft;

c. Art. 15, Abs. 2, des Bundesgesetzes vom 22. März 1893 über die Organisation der Bundesrechtspflege.

Art. 17.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Also beschlossen vom Nationalrat,

Bern, den 22. März 1934.

Der Präsident: **J. Huber.**

Der Protokollführer: **F. v. Ernst.**

Also beschlossen vom Ständerat,

Bern, den 26. März 1934.

Der Präsident: **A. Riva.**
Der Protokollführer: **Leimgruber.**

Der schweizerische Bundesrat beschliesst:

Das vorstehende Bundesgesetz ist gemäss Art. 89, Abs. 2, der Bundesverfassung und Art. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse zu veröffentlichen.

Bern, den 26. März 1934.

Im Auftrag des schweiz. Bundesrates,
Der Vizekanzler:
Leimgruber.

Datum der Veröffentlichung: 28. März 1934.
Ablauf der Referendumsfrist: 26. Juni 1934.

Materialien

zum Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934

Botschaft und Entwurf des Bundesrates und Ratsdebatten

№ 43 497

Bundesblatt

85. Jahrgang. Bern, den 18. Oktober 1933. Band II.

Erscheint wöchentlich. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.
Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzeile oder deren Raum. — Inserate franko an *Stämpfli & Cie in Bern.*

3019 Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zur Revision des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft.

(Vom 9. Oktober 1933.)

Herr Präsident!
Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf zu einem revidierten Bundesgesetze über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft mit unserer Botschaft zu unterbreiten.

I.

Der Nationalrat hat am 24. Juni 1919 eine Motion Holenstein angenommen des Wortlauts:

«Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob nicht das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, insbesondere Art. 1 und 2, im Sinne einer klaren Feststellung der Immunitätsrechte der Mitglieder der eidgenössischen Räte einer Revision zu unterziehen sei.»

Bei Anlass der Debatte über die Immunität von Nationalrat Nicole wurde am 6. Dezember 1932 durch den Nationalrat die von der Kommission vorgelegte Motion angenommen, die lautete:

«Der Bundesrat wird eingeladen, beförderlich eine Vorlage über Revision des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft im Sinne der Motion Holenstein aus dem Jahre 1919 einzubringen.»

Der Standerat hat diese Schlussnahme am 29. März 1933 auch zu der seinigen gemacht.

Während die Anregung Holenstein vom Jahre 1919 nach heutiger Terminologie ein Prüfungspostulat war, haben die letzten übereinstimmenden Schlussnahmen der beiden Räte unzweifelhaft den Charakter einer imperativen

Motion. Sachlich sind sie auf das gleiche Ziel gerichtet, indem ausdrücklich eine Revision im Sinne der Motion Holenstein verlangt wird, also eine klare Feststellung der Immunitätsrechte der Mitglieder der eidgenössischen Räte. Auch die mündlichen Ausführungen der Kommissionsreferenten beschränkten ausdrücklich die Aufgabe des Bundesrates auf eine Revision der Art. 1 und 2 des zu revidierenden alten Gesetzes. Dies würde an sich selbstverständlich nicht hindern, dass der Bundesrat aus eigener Initiative die Revisionsvorschläge weiter ausdehne, falls ihm das als opportun oder gar notwendig erschiene. Wir haben uns aber — um diese Frage gleich vorweg zu nehmen — entschlossen, uns auf die Regelung der Immunitätsfrage zu konzentrieren. Wenn wir trotzdem noch den Art. 6 des alten Gesetzes unterdrückt, den Art. 12 etwas modifiziert haben, so bedeutet das nur die Berücksichtigung bereits früher eingetretener Revisionen, die teils ausdrücklich, teils implicite stattgefunden haben. Der alte Art. 6 ist durch Art. 80 des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927 expressis verbis aufgehoben worden. Die in Art. 12 des alten Gesetzes der Bundesversammlung zugewiesene Kompetenz zum Entscheide aller Konflikte, welche über die Anwendung des Garantiegesetzes entstehen, ist eingeschränkt worden durch Art. 179 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893. Hiernach sind vom Bundesgerichte als Staatsgerichtshof zu beurteilen Steuerstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen, wenn von dem einen oder andern Teile sein Entscheid angerufen wird. Somit sind Konflikte, welche über die Anwendung von Art. 7 des alten Garantiegesetzes entstehen, nicht von der Bundesversammlung, sondern von dem Bundesgerichte zu entscheiden; dem tragen wir Rechnung in der vorgeschlagenen Fassung des neuen Art. 14. — Wenn aber so schon die Art. 1, 2, 3, 6, 12 von der Revision ergriffen werden, so halten wir es für praktisch, formell das ganze Gesetz aufzuheben und durch das neu zusammengestellte zu ersetzen, wobei dann gleich auch Art. 13 mit seiner Übergangsbestimmung bereinigt werden kann. Dieses Vorgehen wird sich namentlich bei Neudrucken und Separatdrucken des Gesetzes dem Rechtsanwendenden dienlich erweisen.

II.

Für die Mitglieder der Bundesbehörden hat das eidgenössische Recht schon von den Anfängen des Bundesstaates an Schutzbestimmungen aufgestellt, welche deren politische Betätigung sichern sollten gegen Eingriffe, die auf dem Wege des Zivil- oder Strafprozesses gegen sie versucht werden könnten. Man dachte in jener Zeit vor allen an Eingriffe, die von kantonalen Behörden ausgehen könnten, zu deren Domäne ja die Rechtsverfolgung damals noch fast ausschliesslich gehörte. Der Schutz der Bundesorgane wurde sukzessive in zwei Gesetzen geordnet. Soweit eine Sanktion für Straftaten, welche mit Bezug auf die amtliche Stellung begangen wurden, in Frage kommt — und zwar zivil- und strafrechtliche Sanktion —, werden die Prozessvoraussetzungen und das Verfahren durch das Gesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen

Behörden und Beamten vom 9. Dezember 1850 geordnet. Da dieses Gesetz von der heutigen Revision nicht berührt werden soll, ist hier nur die rein praktische Frage zu erledigen, ob, wie im alten Garantiegesetz (Art. 1, Al. 5), eine Verweisung auf das Verantwortlichkeitsgesetz aufgenommen werden soll, oder ob dieser Wegweiser entbehrlich sei. Er war vielleicht anno 1851 angesichts der Neuheit der Materie eher berechtigt als heute und fügte sich auch gesetzesästhetisch als blosser Schlusssatz von Art. 1 einfacher ein, als wenn wir ihn nach der neu vorgeschlagenen Systematik der Immunitätsartikel dann als besondern Art. 6^{bis} anzuschliessen genötigt wären. An der materiellen Erledigung ändert weder die Einschaltung noch die Weglassung eines solchen ausdrücklichen Hinweises etwas. Wir schlagen die Weglassung der überflüssigen Bestimmung vor.

III.

Im Garantiegesetz vom 23. Dezember 1851 hat sich der Gesetzgeber auseinandergesetzt mit dem Einfluss, den ein Strafverfahren wegen Delikten, welche sich nicht auf das Amt beziehen, auf die Ausübung dieses politischen Amtes in der Bundesbehörde haben könnte. Ausgeschieden ist hier eine allfällige Einwirkung der Ziviljustiz; wir lassen diese auch bei der Revision unberücksichtigt, da tatsächlich ernsthafte Kollisionen zwischen dieser Rechtspflege und der politischen Tätigkeit kaum zu befürchten sind und bis jetzt von keiner Seite eine Einbeziehung verlangt worden ist. — Anders ist es mit der Strafrechtspflege, wo die persönliche Beanspruchung desjenigen, der in der Rolle des Angeschuldigten oder Angeklagten steht, namentlich wenn eine Verhaftung in Frage kommt, zur schwerwiegendsten Beeinträchtigung des politischen Mandates führen kann. Um dieser möglichen Kollisionen willen sind wohl in allen modernen Rechtsstaaten Immunitätsvorschriften aufgestellt worden.

Wann und wie weit sollen nun die Anforderungen einer geordneten Strafrechtspflege zurücktreten hinter dem Postulate einer ungehemmten Ausübung des politischen Mandates eines Strafverfolgten? — Wir haben uns hierüber sowohl nach grundsätzlicher Richtung als auch unter Berücksichtigung der wenigen praktischen Anwendungsfälle des alten Gesetzes während 80 Jahren seines Bestehens in unserm Berichte an den Nationalrat über die Frage der Immunität für Herrn Nationalrat Nicole vom 2. Dezember 1932 (Bundesbl. 1932, II, 997 ff.) ausgesprochen und gestatten uns um so eher hierauf zu verweisen, als sowohl die Erledigung jenes Berichtes wie die sich anschliessenden Motionen im wesentlichen unsere Schlussfolgerungen gutgeheissen haben. Wir gehen von der Grundidee aus, dass die Immunitätsvorschriften nicht etwa von dem Willen, den rechtmässigen Gang der Strafjustiz zu stören, getragen sind, sondern vom Misstrauen, dass die Strafjustiz zu einem ihr fremden Zwecke, zur Unterdrückung oder Beschneidung einer der Regierung oder anderer einflussreicher Kreise missbeliebigen politischen Tätigkeit missbraucht werden könnte, oder dass minderwichtigen Akten des Strafverfolgungsverfahrens aus Pedanterie das Übergewicht eingeräumt werde über vielleicht wichtige Betäti-

gung des politischen Amtes. Wie weit darf diesem Misstrauen, das ja bei Erlass des Immunitätsgesetzes ein rein hypothetisches ist, in der Ausgestaltung der Schutzbestimmungen Rechnung getragen werden? — Wir glauben, dass schon die wenigen Fälle, welche das Parlament und den Bundesrat bisher beschäftigt haben, doch einige Fingerzeige gegeben haben und uns namentlich in den Stand setzen werden, bisherige Unklarheiten für die Auslegung zu vermeiden.

IV.

Bei der Abwägung der sich kreuzenden Interessen von Strafjustiz und Politik nach ihrer Bedeutung ist auf der einen Seite festzustellen, für welche Schutzzeit die Immunität andauern soll, auf der andern Seite, welches Stadium der Strafverfolgung in Betracht fällt. Während für die Bundesräte und die eidgenössischen Kommissarien wohl die ganze Dauer ihrer Amtstätigkeit als Schutzzeit gleichwertig in Betracht fällt und die Immunitätsmassnahmen sich auch dem anpassen müssen, ist für die eidgenössischen Parlamentarier speziell die politische Betätigung während der Dauer der Bundesversammlung das Schutzobjekt. Mit dieser Umschreibung dürfte genügend klargestellt sein, dass nicht etwa bloss die Sitzungstage oder gar nur die Sitzungsstunden des einen oder andern Rates in Betracht fallen, sondern die ganze Dauer vom Zusammentritt der Session bis zum Schlusse der Session, die ja für beide Räte die gleiche sein muss. Eine Ausdehnung des Schutzes auf die Kommissionstätigkeit, die ja sicherlich auch sehr wichtig ist, ist kaum notwendig, da sich Kollisionen hier zeitlich viel leichter vermeiden lassen; sie wäre schon deshalb schwierig, weil man dann den Entscheid über die Bewilligung oder Nichtbewilligung der Immunität wohl nur der Kommission selbst — also doch einem Zufalls-Gremium für diese Frage — übertragen müsste. Es hat sich auch kein Bedürfnis für eine solche Ausdehnung gezeigt.

Während das alte Gesetz nur davon sprach, dass während der Bundesversammlung keine Verfolgung stattfinden (deutscher und italienischer Text) oder eingeleitet werden (französischer Text) dürfe, halten wir nun in der neu vorgeschlagenen Systematik drei Fälle auseinander: 1. Eine Strafverfolgung ist im Zeitpunkt des Zusammentritts der Bundesversammlung gegen den Abgeordneten noch gar nicht eröffnet worden. 2. Die Strafverfolgung hat vor Zusammentritt des Parlamentes eingesetzt, hat aber noch zu keinem rechtskräftigen Urteil geführt oder eine rechtskräftig verhängte Freiheitsstrafe musste noch nicht angetreten werden. 3. Das Parlamentsmitglied sitzt im Momente des Zusammentritts bereits in Strafhaft.

V.

Die erstgenannte Phase ist diejenige, welche für die Anwendung der Immunität am ehesten in Frage kommt. Einmal liegt hier das Misstrauen am nächsten, dass eine Strafverfolgung absichtlich ausgerechnet auf die Zeit verlegt worden sei, wo man damit einen politischen Gegner mundtot machen

könne. Auf der andern Seite wird es häufig möglich sein, ohne Schaden für die spätere Durchführung der Strafverfolgung, diese, wenn sie noch gar nicht eingeleitet ist, um eine bis drei Wochen hinauszuschieben. Und endlich soll ja die Hemmung nicht eine absolute sein. Wo die Strafverfolgung keinen Aufschub erträgt, wird eben die Bewilligung des zuständigen Rats von der Justizbehörde nachgesucht werden. Dieser Rat wird sicherlich, wo ihm die Notwendigkeit raschen Vorgehens dargetan werden kann, nicht seine schützende Hand über einen möglicherweise Unwürdigen halten, und die Justizbehörden werden sich ihrerseits hüten, illiquide Begehren zu stellen. Wir haben auch deshalb, weil es sich hier wohl stets um Dringlichkeitsfälle handeln dürfte, das direkte Angehen des entscheidenden Rates durch die zur Verfolgung zuständige Polizei- oder Gerichtsbehörde vorgesehen. In liquiden Fällen kann der Rat ohne Bestellung einer Kommission entscheiden. Er muss überhaupt nur dann angerufen werden, wenn sein angeschuldigtes Mitglied nicht der Justizbehörde gegenüber auf das Immunitätsrecht verzichtet hat. Mit dieser letztern Regelung werden alle diejenigen Fälle ausgeschieden, wo das verfolgte Mitglied sich selbst schuldig bekennt; es wird — wenn es sich nicht um Bagatellen oder um politische Delikte handelt — nur mit blankem Schild unter seinen Kollegen erscheinen wollen. — Als letzte Kautele zugunsten der Justiz ist im Alinea 2 von Artikel 1 den Strafverfolgungsbehörden das Recht vorbehalten, ohne vorausgehende Begrüssung des sonst zuständigen Rates eine Verhaftung wegen Fluchtverdachtes — natürlich nach den hierfür bestehenden Voraussetzungen des Bundes- oder kantonalen Strafprozesses — vorzunehmen oder vornehmen zu lassen. Uns scheint nämlich die Wahrscheinlichkeit einer Flucht über die Landesgrenze viel eher die Ausnahme von der vorausgehenden Zustimmung des Rates zu rechtfertigen, als das Ergreifen auf frischer Tat wie im alten Gesetze; denn da könnte eher als dort eine dauernde Beeinträchtigung der Strafjustiz stattfinden. Oder soll wirklich die Justizbehörde mit offenen Augen zusehen müssen, wie ein Parlamentarier, der ein gemeines Verbrechen begangen hat, über die Grenze flieht, nur weil er nicht auf frischer Tat ertappt, sondern erst ein paar Stunden später als Täter entdeckt wurde? — Als Sicherheitsventil gegen Missbrauch dieses Ausnahmerechts ist die unmittelbare Nachholung der Zustimmung vorgeschrieben; auf deren Versäumnis ist in Art. 6 die nötige Sanktion gesetzt.

VI.

Art. 2 der Vorlage regelt das Immunitätsverfahren für den Fall, als bereits vor Zusammentritt der Bundesversammlung eine polizeiliche oder gerichtliche Strafverfolgung gegen den Abgeordneten eingeleitet worden ist. Hier ist die Misstrauenspräsumtion, dass die Strafjustiz sich zur Magd der Politik hergegeben habe, noch bedeutend fernliegender als in den bisher behandelten Fällen. Und auf der andern Seite wird hier das Interesse daran, dass das einmal eingeleitete Verfahren ohne wesentliche Verzögerung durchgeführt werde, sehr häufig vorhanden sein, besonders wenn ausser dem angeschuldigten Abgeordneten auch andere Personen in den Prozess verwickelt sind, sei es als

Mitbeschuldigte, sei es als Geschädigte. Es erscheint deshalb angezeigt, dass hier den Interessen der Strafjustiz wenigstens insofern vermehrt Rechnung getragen werde, als nicht ihr, sondern dem Angeschuldigten die Einleitung des Immunitätsverfahrens zugewiesen wird. Er soll dartun, dass das Interesse an seiner politischen Tätigkeit prävaliert; der Entscheid hierüber wird auch hier der politischen Behörde vorbehalten, so dass also die Rechte des Parlamentes auch bei dieser Rollenverteilung unverkürzt bleiben. Die Notwendigkeit einer Immediateingabe an den entscheidenden Rat liegt hier nicht vor; es kann sehr wohl der für die Anhängigmachung der Parlamentsgeschäfte übliche Weg über den Bundesrat eingeschlagen werden. Der Bundesrat wird dann in der Lage sein, bis zum Beginn der Bundesversammlung das Gesuch mit den nötigen Unterlagen, eventuell auch mit seinem Berichte, an das zuständige Ratspräsidium zu leiten.

Soll die Immunität in diesem Stadium gegenüber allen Handlungen der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte angerufen werden können? Hierzu besteht keine zwingende Notwendigkeit. Das ist im Falle Nicole auch von der damaligen Minderheit anerkannt worden. Weshalb sollte während der Dauer der Bundesversammlung nicht ein Strafregisterauszug über den Angeschuldigten eingeholt werden dürfen, weshalb nicht in der Voruntersuchung ein Zeuge einvernommen werden, bei dessen Abhörung jener nach der geltenden Strafprozessordnung nicht anwesend sein darf? — Die wichtigste Kollision tritt natürlich ein im Falle der Verhaftung, welche ihm die Erfüllung der parlamentarischen Pflichten absolut verunmöglicht. Wir wollen ihm deshalb gegen diese Massnahme unter allen Umständen die Möglichkeit der Anrufung des politischen Kollegiums ermöglichen, d. h. also sowohl für den Fall, als eine Untersuchungs- oder Sicherheitshaft bereits eingeleitet war, wie für den Fall, als sie während der Dauer der Bundesversammlung neu angeordnet wird, wie sogar für den Fall, als eine Strafhaft zwar bereits rechtskräftig verhängt, der Antritt aber noch nicht verfügt ist bei Beginn der Bundesversammlung. Und zwar gehen wir so weit, dass, wie in den beiden genannten Fällen, wo die Haft erst verfügt wird, sei es nun als Sicherheits- oder als Kollusionshaft, sei es als Strafhaft, die verfügende Justizbehörde nach Art. 1, Al. 2, vorgehen, also innerhalb 24 Stunden Gutheissung ihrer Verfügung verlangen muss, sofern sie nicht durch schriftliche Zustimmung des Verhafteten hiervon befreit ist. Nur bei schon früher angeordneter Verhaftung hat der Verhaftete selbst das Immunitätsverfahren einzuleiten.

Das letztere gilt a fortiori auch für die Befreiung von andern Strafverfolgungsakten. Welches sind nun diese Akte, von denen der Angeklagte soll Befreiung verlangen können? Wir haben in Art. 2 die Vorladung zu wichtigen Verhandlungen genannt. Dieser Begriff mag etwas verschwommen erscheinen. Wir wollten aber absichtlich die Entscheidung darüber, ob ein Rechtsakt so wichtig sei, dass seine Kollision mit der politischen Tätigkeit ausgeschaltet werden müsse, der politischen Behörde zuweisen; sie soll in dubio für den Vorgang des politischen Interesses entscheiden können. Als wichtige Verhandlungen

werden, wie oben angedeutet, wohl stets diejenigen angesehen werden, bei welchen das Erscheinen des Angeschuldigten obligatorisch ist, sehr häufig aber auch diejenigen, bei welchen ihm die Anwesenheit auch nur fakultativ offen steht. Da die Immunität nicht gewährt werden muss, sondern nur gewährt werden kann, darf der politischen Behörde wohl auch hier das Zutrauen geschenkt werden, dass sie die Interessen der Strafjustiz nicht ohne Not beiseite stelle.

VII.

Art. 3 regelt einen Fall, der unter dem alten Recht umstritten war. Wenn ein Strafverfahren durch rechtskräftigen Richterspruch erledigt und ins Stadium des Vollzugs übergegangen ist durch Anordnung der Strafhaft, so soll dem Rechte Genüge geleistet und kein Immunitätsanspruch mehr gewährt werden. Wir stellen hier wie in Art. 2 auf die Anordnung und nicht auf den Antritt der Haft ab. Damit wird auch die Frage ausgeschaltet, ob das Immunitätsrecht dadurch erschlichen werden könnte, dass der Verurteilte sich nicht stellt oder sich der bereits angetretenen Freiheitsstrafe durch Flucht entzieht. — Nicht ausgeschlossen ist natürlich, dass die Vollstreckungsbehörde unter Umständen mit Rücksicht auf die Bundesversammlung den Strafantritt aufschieben oder den Vollzug unterbrechen kann, soweit das massgebende Vollzugsrecht dies gestattet. Das geschieht ja sehr häufig auch aus andern Gründen, namentlich familiärer oder wirtschaftlicher Natur; mit dem Immunitätsrechte hat dies dann aber nichts mehr zu tun.

VIII.

In Art. 4 nehmen wir die Bestimmungen von Art. 1, Al. 2, des alten Gesetzes inhaltlich auf. Wir fügen auch hier bei, dass ein Immunitätsverfahren dann ausgeschlossen ist, wenn der Verfolgte darauf verzichtet. Ebenso erklären wir als anwendbar die Bestimmungen von Art. 1, Al. 2, und Art. 2, Al. 2. — Angefügt haben wir in einem zweiten Absatze die entsprechende Schutzbestimmung für die Mitglieder des Bundesgerichtes. Für die Bundesrichter hat diese Ausdehnung des Garantiegesetzes schon im ersten Gesetze über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 27. Juni 1874 in dessen Art. 12, Al. 2, und dann in etwas veränderter Fassung — und mit Ausschluss der Gerichtsschreiber — im Art. 15 des neuen Organisationsgesetzes vom 22. März 1893 stattgefunden. Umgekehrt ist dann im Jahre 1917 bei Schaffung des eidgenössischen Versicherungsgerichtes eine ähnliche Ausdehnung auf die Versicherungsrichter in den bundesrätlichen Entwurf— wie es scheint, absichtlich — nicht aufgenommen worden. Die nationalrätliche Kommission wollte dies ändern, unterlag aber im Plenum mit 51 gegen 24 Stimmen. In Diskussion standen freilich weniger die Immunitätsartikel als die Art. 5 und 6 des Garantiegesetzes, wie seinerzeit auch bei Beratung der Organisationsgesetze für das Bundesgericht. Wir wollen nun in unserer Vorlage an dem bisherigen Rechtszustand bezüglich der zu schützenden Behörden von uns aus nichts ändern,

überlassen eine allfällige Initiative hiezu den Räten. Tatsächlich spielen die Immunitätsvorschriften, welche ja den Anlass zur heutigen Revision gegeben haben, weder für das Bundesgericht noch für das eidgenössische Versicherungsgericht als unpolitische Behörden eine wesentliche Rolle

Eine starke Denaturierung erfahren die Immunitätsbestimmungen bei der Ausdehnung auf Bundesrat, Bundesgericht und eidgenössische Kommissarien dadurch, dass hier als Schutzzeit nicht die Dauer der Bundesversammlung in Frage kommen kann. Die politische Tätigkeit dieser Behörden — soweit eine solche nach dem Gesagten überhaupt in Frage kommt — erstreckt sich auf die ganze Dauer ihres Amtes bzw. bei den Kommissären ihres Auftrages. Damit erhält aber die Kollision zwischen den Anforderungen der Strafjustiz einerseits, der politischen Betätigung anderseits eine viel weitergehende Bedeutung. Die Anwendung der Immunität auf eine ganze Amtsdauer oder gar auf aufeinanderfolgende Amtsdauern könnte sehr leicht den Charakter einer Rechtsverweigerung annehmen. Nun wird man freilich damit rechnen dürfen, dass schon die Mitglieder solcher Behörden nicht missbräuchlich den Schutz der Immunität in so weitgehender Weise anrufen, und ebenso, dass weder der Gesamtbundesrat noch das Bundesgericht zu einem solchen Missbrauche sich hergeben werden. Wir nehmen ohne weiteres an, dass der Immunitätsbeschluss dieser Behörden auch eine befristete Immunität aussprechen dürfe, wobei die Bedeutung einer sofortigen Strafverfolgung gegenüber der gegenwärtigen politischen Inanspruchnahme des Angeforderten sachlich abgewogen werden kann. Und sodann gewinnt speziell für diese Fälle nun Art. 5, welcher überhaupt gegen die Gewährung der Immunität den Strafverfolgungsbehörden die Anrufung der vereinigten Bundesversammlung einräumt, eine ganz besondere Bedeutung. Während es wohl nur bei recht zugespitzten Fällen der Immunitätsbewilligung für einen Abgeordneten zu einer solchen Anrufung der Bundesversammlung kommen dürfte, würde eine auch nur leichte Rechtsverweigerung seitens Bundesrat oder Bundesgericht sicherlich sofort der Anwendung dieses Rechtsmittels rufen: das blosse Vorhandensein des Artikels würde jedem übeln Willen vorbeugen.

Nicht aufgenommen haben wir in die Revisionsvorlage das Alinea 4 von Art. 1 des alten Gesetzes, worin gesagt wird, dass bei Verweigerung der Immunität Überweisung an die Anklagekammer des Bundesgerichtes oder in unbedeutenden Fällen an die Gerichte des zuständigen Kantons stattfinde. Wenn wir nichts sagen, so wird es als selbstverständlich betrachtet werden, dass bei Verweigerung der Immunität eben diejenige Strafverfolgungsbehörde, welche als sachlich zuständige den Anspruch auf den Verfolgten erhebt, weiter nach den Bestimmungen des massgebenden Prozessgesetzes zu funktionieren hat. Das kann eine polizeiliche Behörde, ein Untersuchungsrichter, eine Anklagekammer, ein Gericht oder eine Strafvollzugsbehörde sein. Ob es eine eidgenössische oder kantonale Behörde sein wird, hängt ebenfalls von der sachlichen Zuständigkeit ab. Da es sich ja nicht um Amtsdelikte handelt, ist nicht einzusehen, warum auch ein wichtiges gemeines Delikt — denken wir an einen

Totschlag — an die Anklagekammer des Bundesgerichtes und nicht an die kantonale Behörde gewiesen werden müsste.

IX.

Das alte Gesetz enthält in seinem Art. 3 den Ansatz zum strafrechtlichen Schutze der Immunitätsberechtigten gegen dem Garantiegesetze widersprechende Verhaftungen. Sowohl der Verhaftende als der den Haftbefehl Erlassende wird als strafbar erklärt, der erstere auch dann, wenn er auf Befehl seiner Oberbehörde gehandelt hat. Voraussetzung ist stets, dass die Gesetzesverletzung wissentlich begangen wurde. Die Sanktion ist dann im Bundesstrafrecht vom 4. Februar 1853, Art. 60, nachgeholt worden, wonach die als Delikt erklärte Handlung mit der gleichen Strafe geahndet werden soll wie die öffentliche Beschimpfung der Bundesversammlung nach Art. 59 desselben Gesetzes. Wir übernehmen nun diese Sanktion dadurch, dass wir den Art. 60 des Bundesstrafrechtes mit dem Tatbestand unseres neuen Art. 6 auffüllen. Darin wird auch aufgenommen als Deliktstatbestand die Unterlassung des Bewilligungsgesuches innert der Frist von 24 Stunden, wenn die Fälle von Art. 1, Al. 2, oder Art. 2, Al. 2, vorliegen. Dagegen glauben wir die Frage, ob der Polizist, welcher auf ausdrücklichen Befehl der vorgesetzten Behörde eine gesetzwidrige Verhaftung vorgenommen hat, trotzdem strafbar bleibe, der Praxis überlassen zu dürfen und keinen Sonderfall hieraus konstruieren zu müssen, der noch dazu im Widerspruch mit Art. 28 des Bundesstrafrechts stehen würde. — Es mag noch erwähnt werden, dass in der Praxis schon Auslegungsschwierigkeiten daraus erwuchsen, dass einzelne Kantone neben der eigentlichen Verhaftung noch den Begriff der «vorläufigen Anhaltung» und dergleichen kennen und der Standpunkt vertreten wurde, diese sei durch die Immunitätsvorschriften nicht ausgeschlossen. Demgegenüber haben wir schon damals in den Räten erklären lassen, dass wir diese Unterscheidung nicht akzeptieren, sondern bundesrechtlich nur den einen umfassenden Begriff der Verhaftung für jede durch polizeiliche und andere Strafverfolgungsorgane angeordnete Aufhebung der persönlichen Freiheit kennen.

X.

Art. 4 des Garantiegesetzes wurde der heutigen Strafgesetzgebung und Organisation angepasst. Zugleich wurden einige Streitfragen, die sich bei der Auslegung ergeben haben, durch eine klarere Fassung beseitigt. Die Bundesstrafgerichtsbarkeit wird, wie im geltenden Recht, nicht für alle Delikte gegen die in Art. 7 genannten Behörden vorgesehen, sondern bloss für solche Straftaten, durch die diese Personen in der Ausübung ihrer Amtstätigkeit gehindert werden können. Der Entwurf spricht nicht mehr von Verbrechen «gegen die Person» — worunter Gewalttaten verstanden waren —, sondern von Vergehen gegen Leib und Leben und gegen die Freiheit. Für die Vergehen gegen die Ehre besteht die Bundesgerichtsbarkeit nur, wenn sich der Angriff auf die Amtsführung bezieht. Im Bundesstrafrecht ist für die Amts-

ehrbeleidigung gegen bestimmte Behörden eine besondere Strafvorschrift enthalten (Art. 59). Mit dem Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuches würde aber die Zuständigkeit des Bundesgerichtes wegfallen, wenn nicht das revidierte Garantiegesetz eine Kompetenzbestimmung enthielte. Die bestehenden Bestimmungen über die Zuständigkeit des Bundesgerichtes (Bundesassisen oder Bundesstrafgericht) in bezug auf die Verbrechen und Vergehen gegen den Bund und die Bundesgewalt (Art. 45 f. BStR) bleiben vorbehalten (Art. 112 der Bundesverfassung, 107 und 125 der Gerichtsorganisation, 73 des Bundesstrafrechts). Mit der Unterstellung von Verbrechen und Vergehen des kantonalen Rechtes unter die Bundesgerichtsbarkeit ist bestimmt, dass diese Straftaten in erster Linie durch das Bundesstrafgericht beurteilt werden müssen, dass aber eine Delegation an die kantonalen Behörden nach besonderem Beschluss des Bundesrates oder des Justiz-und Polizeidepartementes möglich ist.

XI.

Nach dem, was wir unter I von der Anpassung des neuen Gesetzes an das alte grundsätzlich erklärt haben, können wir uns über die folgenden Artikel kurz fassen. Art. 8 reproduziert den alten Art. 5 mit der aus dem Organisationsgesetze für die Bundesrechtspflege herübergenommenen Ausdehnung der Domizilbestimmung auf die Bundesrichter. Auch zitieren wir nunmehr statt des Art. 84 der 48er Bundesverfassung den Art. 96 der 74er Verfassung. — Der alte Artikel 6 ist, wie bereits früher ausgeführt, aufgehoben. Die Art. 9 bis 13 entsprechen den alten Art. 7 bis 11 ohne Veränderung. Art. 14 gibt sachlich den alten Art. 12 wieder, trägt aber der bereits erwähnten Tatsache Rechnung, dass Streitigkeiten über die Auslegung von Art. 9 (neu) nunmehr dem Bundesgerichte zugewiesen sind, zuerst durch Art. 179 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, der seither aufgehoben und durch Art. 18 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege vom 11. Juni 1928 ersetzt worden ist. — In Art. 15 und 16 wird die formelle Aufhebung des alten Gesetzes ausgesprochen und der Bundesrat mit dem Inkraftsetzen des neuen beauftragt. Die Übergangsbestimmung des alten Art. 13 wird ausgemerzt, da sie nur noch historische Bedeutung hat.

Wir empfehlen Ihnen, den beiliegenden Gesetzesentwurf anzunehmen, und versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 9. Oktober 1933.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,
Der Bundespräsident:
Schulthess.

Der Bundeskanzler:
Kaeslin.

(Entwurf.)

Bundesgesetz

über

die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 9. Oktober 1933,

beschliesst:

Art. 1.

[1] Gegen die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates kann während der Dauer der Bundesversammlung eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung wegen Verbrechen oder Vergehen, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen, nur mit ihrer eigenen Zustimmung oder mit Zustimmung des Rates, welchem sie angehören, eingeleitet werden.

[2] Vorbehalten bleibt die vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtverdachts; für eine solche muss von der anordnenden Behörde innert 24 Stunden die Zustimmung des Rates direkt bei diesem nachgesucht werden, sofern der Verhaftete nicht sein schriftliches Einverständnis zur Haft gegeben hat.

Art. 2.

[1] Ist bei Beginn der Bundesversammlung gegen ein Mitglied der eidgenössischen Räte bereits eine polizeiliche oder gerichtliche Strafverfolgung wegen der in Art. 1 genannten Straftaten eingeleitet, so hat dieses das Recht, gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu wichtigen Verhandlungen durch Vermittlung des Bundesrates den Entscheid des Rates, welchem es angehört, anzurufen. Die Eingabe hat keine aufschiebende Wirkung.

[2] Für erst nach Beginn der Bundesversammlung angeordnete Verhaftungen gilt das Verfahren nach Art. 1, Abs. 2.

Art. 3.

Gegenüber einer durch rechtskräftiges Urteil verhängten Strafhaft, deren Antritt vor Beginn der Bundesversammlung angeordnet wurde, kann das Immunitätsrecht nicht angerufen werden.

Art. 4.

[1] Gegen die Mitglieder des Bundesrates, den Bundeskanzler und eidgenössische Repräsentanten oder Kommissäre ist eine Verfolgung im Sinne von Art. 1 nur mit ihrer Zustimmung oder derjenigen des Bundesrates zulässig.

[2] Die entsprechende Strafverfolgung gegen einen Bundesrichter ist nur mit seiner Zustimmung oder mit derjenigen des Gesamtgerichtes zulässig.

[3] Wo in den Art. 1 bis 3 auf Beginn oder Dauer der Bundesversammlung abgestellt wird, ist hier sinngemäss abzustellen auf Antritt oder Dauer des Amtes oder des erhaltenen Auftrags.

[4] Art. 1, Abs. 2, und Art. 2, Abs. 2, sind entsprechend anwendbar.

Art. 5.

Bei Verweigerung der Zustimmung zur Strafverfolgung durch Bundesrat, Bundesgericht, Nationalrat oder Ständerat kann die Strafverfolgungsbehörde bei der vereinigten Bundesversammlung Beschwerde führen.

Art. 6.

Wer wissentlich ohne Zustimmung des Verhafteten oder des zur Erteilung der Bewilligung zuständigen Rates eine Verhaftung der in den vorstehenden Artikeln unter Schutz gestellten Personen vornimmt oder verfügt oder die in Art. 1, Abs. 2, vorgeschriebene Einholung der Bewilligung unterlässt, wird gemäss Art. 60 des Bundesgesetzes vom 4. Februar 1853 über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft bestraft. Vorbehalten bleiben die vorsorglichen Verhaftungen nach Art. 1, Abs. 2, und Art. 2, Abs. 2.

Art. 7.

[1] Die Verbrechen und Vergehen gegen Leib und Leben und gegen die Freiheit, welche an Mitgliedern des Bundesrates oder an dem Bundeskanzler verübt werden, unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit; ebenso die Verbrechen und Vergehen gegen die Ehre, soweit sie sich auf die Amtsführung der genannten Beamten beziehen.

[2] Diese Straftaten unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit ebenfalls, wenn sie gegen Mitglieder der Bundesversammlung oder des Bundesgerichts, gegen eidgenössische Geschworne, gegen den Bundesanwalt oder die eidgenössischen

Untersuchungsrichter, gegen Ersatzmänner und Vertreter dieser Beamten, oder gegen eidgenössische Repräsentanten oder Kommissäre verübt werden, während die genannten Personen sich im wirklichen Dienste des Bundes befinden.

[3] Die Bestimmungen über die Zuständigkeit des Bundesgerichts in bezug auf Verbrechen und Vergehen gegen den Bund und die Bundesgewalt bleiben vorbehalten.

Art. 8.

Die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes und der Bundeskanzler behalten ihr politisches und bürgerliches Domizil in denjenigen Kantonen bei, in welchen sie verbürgert sind. Besitzen dieselben in mehreren Kantonen das Bürgerrecht, so sind sie mit Beziehung auf Art. 96 der Bundesverfassung als demjenigen Kantone angehörig zu betrachten, in welchem sie zur Zeit der Wahl ihren Wohnsitz hatten, und, in Ermangelung des Wohnsitzes in einem dieser Kantone, als demjenigen angehörig, in welchem das Bürgerrecht das ältere ist. Sie stehen unter der Hoheit und der Gesetzgebung des betreffenden Kantons, soweit ihre Eigenschaft als Privatpersonen in Frage kommt. Dieser Grundsatz bezieht sich jedoch nicht auf den Besitz von Liegenschaften und auf die indirekten Steuern.

Art. 9.

Die Bundeskasse und alle unter der Verwaltung des Bundes stehenden Fonds sowie diejenigen Liegenschaften, Anstalten und Materialien, welche unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sind, dürfen von den Kantonen nicht mit einer direkten Steuer belegt werden.

Art. 10.

Die Kantone sind für das Eigentum der Eidgenossenschaft verantwortlich, sofern dasselbe durch Störung der öffentlichen Ordnung in ihrem Innern beschädigt oder entfremdet wird.

Art. 11.

Wenn der Bundesrat wegen öffentlicher Unruhen die Sicherheit der Bundesbehörden am Bundessitze für gefährdet erachtet, so ist er, abgesehen von andern verfassungsmässigen Sicherheitsmassregeln, berechtigt, seine eigenen Sitzungen an einen andern Ort zu verlegen und auch die Bundesversammlung an den gleichen Ort einzuberufen.

Art. 12.

Sollte infolge von Aufruhr oder anderer Gewalttat der Bundesrat ausserstande sein, zu handeln, so ist der Präsident des Nationalrates oder bei dessen

Behinderung der Präsident des Ständerates verpflichtet, sofort die beiden gesetzgebenden Räte in einem beliebigen Kantone zu versammeln.

Art. 13.

[1] Die zum Gebrauche der Bundesbehörden bestimmten Gebäude stehen unter der unmittelbaren Polizei derselben.

[2] Während der Sitzungen der Bundesversammlung übt jeder Rat die Polizei in seinem Sitzungssaale aus.

Art. 14.

[1] Streitigkeiten, welche über die Anwendung dieses Gesetzes entstehen, gehören in die Zuständigkeit der vereinigten Bundesversammlung. Hievon ausgenommen sind die Streitigkeiten über die Anwendung von Art. 9, die dem Bundesgerichte zugewiesen sind.

[2] Allfällig erforderliche provisorische Verfügungen hat der Bundesrat zu erlassen.

Art. 15.

Durch dieses Gesetz wird das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft aufgehoben.

Art. 16.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Wir bedürfen vor allem auch der Unterstützung durch die Presse. Es war nicht nur selbstverständlich, sondern notwendig und Pflicht, dass die Presse der Unruhe und dem Zorn über diese Vorkommnisse Ausdruck verliehen hat. Mit Recht ist nach Untersuchung gerufen und verlangt worden, dass die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden. Die Vorlage sichert diese Untersuchung und dieses zur Rechenschaftziehen. Durch die ruhige und sachliche Behandlung dieser Angelegenheit hat die Presse dem Lande einen grossen Dienst erwiesen.

Es werden auch in der Zukunft noch Versammlungen sich mit dieser Angelegenheit befassen; das wird notwendig sein. Ich möchte aber dem Wunsch Ausdruck geben — und es wird dies sicherlich auch der Wunsch von Ihnen allen sein — dass in diesen Versammlungen nicht bloss rückblickend Kritik geübt und Klage erhoben wird, sondern dass vor allem positive Arbeit geleistet werde in dem Sinne, dass die notwendige Zuversicht und das erforderliche Vertrauen wieder einkehren können. Dann wird unsere Vorlage ihren Zweck erfüllen, aber auch nur dann.

Nachmittagssitzung vom 11. Dez. 1933.
Séance du 11 déc. 1933 (après-midi).

Vorsitz — Présidence: Hr. *Huber.*

3019. Politische und polizeiliche Garantien. Bundesgesetz.
Garanties politiques et de police. Loi.

Botschaft und Gesetzentwurf vom 9. Oktober 1933 (Bundesblatt II, 425). — Message et projet de loi du 9 octobre 1933 (Feuille fédérale II, 493).

Antrag der Kommission.

Eintreten.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung. — *Rapport général.*

Nietlispach, Berichterstatter: Die Vorlage, die uns heute beschäftigt, verdankt ihre Entstehung zwei parlamentarischen Aktionen, einer Motion Holenstein vom Jahre 1919, die die Anregung machte, es möge der Bundesrat die Frage prüfen, ob nicht Art. 1 und 2 des geltenden Garantiegesetzes im Sinne einer besseren Präzisierung der Immunitätstatbestände zu revidieren sei und einer Motion der Kommission, die bestellt war, über einen aktuellen Immunitätsfall Ihnen zu referieren, welche Motion auf das gleiche Ziel hinausging und sich von derjenigen des Herrn Holenstein nur durch die etwas imperativere Form auszeichnete. Dass man allgemein von der Notwendigkeit dieser Revision überzeugt ist, erhellt aus der Tatsache, dass die letztere Motion nicht bloss von sämtlichen Mitgliedern der Kommission unterstützt war, sondern dass sie auch einstimmig von Ihrem Rat und vom Ständerat angenommen wurde, eine Erscheinung, die bekanntlich zu den sehr seltenen unter der eidgenössischen Kuppel zählt. Diese Vorschläge betreffen einen Ausschnitt aus einem staatsrechtlichen Fragenkomplex, den man insgesamt mit dem Ausdruck Immunitätsrecht umschreibt.

Was hat es mit dem Immunitätsrecht für eine Bewandtnis? Das Immunitätsrecht ist so alt wie die Parlamente selbst und die Geschichte des Immunitätsrechtes steht im engsten Kontakt mit der Geschichte der Parlamente. Das Immunitätsrecht ist eine logische Konsequenz des Grundgedankens des Parlamentarismus, der Idee nämlich, dass im freien Wettbewerb der Meinungen, im freien Wettstreit der Ansichten die politische Wahrheit ergründet und der staatliche Wille gebildet werde. Aus dieser Grundidee des Parlamentarismus ergibt sich ohne weiteres die Immunität nach ihren zwei Richtungen, einmal nach der Richtung der Redefreiheit, die darin besteht, dass der, der sich im Ratsaale äussert, für seine Aeusserungen weder zivilrechtlich noch strafrechtlich belangt werden kann, und anderseits in der sogenannten Unverletzlichkeit, im Verfolgungsprivileg, die den Parlamentarier gegen Verfolgung durch Strafbehörden schützt, in der Weise, dass seine Betätigung im Rate keinen Eintrag finden soll. Schon daraus ersehen Sie, dass dem Immunitätsrecht in einem Staatswesen wie dem unserigen, das als Faktoren der staatlichen Willensbildung nicht bloss die parlamentarische Beratung, sondern daneben das obligatorische Verfassungsreferendum, das fakultative Gesetzesreferendum und die Initiative kennt, nicht die Bedeutung zukommt, wie in rein parlamentarisch regierten Ländern, wo die Regierung vollständig vom Parlament dirigiert wird und zurücktreten muss, wenn sie in einer wichtigen Frage die Unterstützung des Parlamentes nicht erhält. Wir finden daher das Immunitätsrecht zuerst im eigentlichen Ursprungslande des Parlamentarismus, in England, wo die ersten Ansätze des Immunitätsrechtes bis auf die magna charta libertatum zurückgehen. Hatte England zuerst das Immunitätsrecht eingeführt, so war es dem französischen Rechte vorbehalten, das Immunitätsrecht zuerst scharf zu umschreiben und durch den grossen Geist eines Montesquieu auch philosophisch zu begründen. Es ist interessant und bemerkenswert, dass an der nämlichen königlichen Nationalversammlung vom Juni 1789, an welcher Mirabeau dem Zeremonienmeister des Königs die bekannten Worte entgegenschleuderte: «nous ne quittons nos places que par la puissance des bajonettes», derselbe Redner in der gleichen Versammlung einen Antrag auf Einführung des Immunitätsrechtes einbrachte, der zu einer Schlussnahme führte, die eigentlich bis auf den heutigen Tag in Frankreich geltendes Recht geblieben ist.

In der Schweiz hatte in der Zeit vor dem Bundesstaat das Immunitätsrecht keinen Platz und hätte auch keinen Sinn gehabt. Es wäre ganz unmöglich gewesen, dass in den damaligen Räten ein Mitglied, das einem Organ angehörte, welches die totale Staatsgewalt verkörperte und keine Trennung der Gewal-

ten kannte, von Strafbehörden hätte verfolgt und in der Ausübung seiner Amtstätigkeit behindert werden können. Mit der Vorbereitung des Bundesstaates kam sukzessive auch in unserem Schweizerlande ein Immunitätsrecht zur Einführung und zwar in zwei Gesetzen, einmal in dem sogenannten Verantwortlichkeitsgesetz von 1850, das die Redefreiheit einerseits normierte und anderseits das Verfolgungsprivileg, insoweit als es sich auf eigentliche Amtsdelikte bezieht, die in Ausübung der Amtstätigkeit begangen worden sind und in zweiter Linie im sogenannten Garantiegesetz vom Jahre 1851, das wir nun zu revidieren haben, wo sich der Gesetzgeber ausschliesslich mit dem Verfolgungsprivileg bezüglich gemeiner Delikte befasste, also mit Delikten, die mit der Amtstätigkeit keine Bewandtnis haben.

In der Kommission wurde die interessante Frage aufgeworfen, ob es nicht angezeigt wäre, mit der Revision des Garantiegesetzes auch eine Revision des sogenannten Verantwortlichkeitsgesetzes durchzuführen, und die sämtlichen immunitätsrechtlichen Bestimmungen der beiden Gesetze in einem Gesetze zusammenzufassen, und dergestalt einen eigentlichen Immunitätskodex zu schaffen. So sehr dieser Anregung vom rein gesetzesästhetischen Standpunkte aus Folge gegeben werden sollte, hat sich die Kommission der Einsicht doch nicht verschliessen können, dass eine Revision der im Verantwortlichkeitsgesetz enthaltenen Immunitätsbestimmungen für das Land viel Zeit und Arbeit erforderte und dass mit Rücksicht auf andere sehr wichtigere Fragen, die ihrer Lösung harren, diese Anregung zurückgestellt werden müsse. Sie haben daraus ersehen, dass die Vorlage, die uns heute beschäftigt, nur einen kleinen Teil des Immunitätsrechtes beschlägt, nämlich bloss das Verfolgungsprivileg und davon nur den Teil, der die gemeinen Delikte betrifft, also wie der Referent über den vor einem Jahr aktuell gewesenen Immunitätsfall richtig bemerkte, den allerunsympathischsten Teil des Immunitätsrechtes. Wenn man die immunitätsrechtlichen Tatbestände dieses Gesetzes betrachtet, so wird man den Ausdruck unsympathisch nicht übertrieben finden. Der eine oder andere würde vielleicht sogar den Ausdruck „verdammt unsympathisch" am Platze finden.

Währenddem in andern Staaten der Zweck des Immunitätsrechts darin besteht, die Behörde während ihrer Amtstätigkeit vor jeglicher Strafverfolgung zu schützen, wobei eine scharfe Ausscheidung zwischen dem Schauplatz der parlamentarischen Dialektik und dem Bereiche von Strafbehörden besteht, geht unser schweizerisches Immunitätsrecht nicht so weit. Es will nur Strafverfolgungen aus unsachlichen Gründen, aus politischen Tendenzen verhindern, die nur vorgenommen werden, um irgend eine Amtsperson von der Amtstätigkeit fernzuhalten.

Es ist zu bemerken, dass das Immunitätsrecht sehr problematischer Natur ist und selten zur Anwendung kommt. Beide Gesetze konnten, soweit sie Immunitätsrecht enthalten, seit ihrem Erlass in den Jahren 1850 und 1851 den eigentlichen Dornröschenschlaf schlafen bis zum Jahre 1918. Seither sind sie nun aber dreimal zur Anwendung gekommen. In all diesen Anwendungsfällen haben sich nach zwei Richtungen hin Unzulänglichkeiten gezeigt. Eine Unzulänglichkeit besteht einmal im vagen, unpräzisen Ausdruck „stattfinden" in deutscher, «être dirigé» in französischer, und „aver luogo" in italienischer Sprache in Art. 1 des zu revidierenden Gesetzes.

Diese dehnbaren Begriffe führen dazu, dass das eine Mal die Ausdehnung des Immunitätsrechts auf verschiedene Tatbestands-Kategorien angenommen wird, ein anderes Mal nicht. Sie konnten das ersehen aus der verschiedenen Haltung des Bundesrates, die er im Jahre 1919 und im Jahre 1932 eingenommen hat.

Unzulänglich erweist sich das Gesetz aber auch dadurch, dass, wenn man die Ausdehnung des Art. 1 des bisherigen Garantiegesetzes auf verschiedene Tatbestandskategorien annehmen wollte, verschiedene Tatbestandskategorien gleich behandelt würden, währenddem vernünftigerweise verschiedenes auch eine verschiedene Behandlung erfordert.

Ich will hier nicht in staatsrechtlicher Kasuistik machen. Das würde viel zu weit führen.

Was diese drei Tatbestandskategorien, wie sie auf Seite 4 unter IV der Botschaft des Bundesrates aufgeführt sind, anbelangt, differieren die Ansichten, die sich in der Kommission geltend gemacht haben. Das wird in der Einzelberatung vorzubringen sein.

Die Frage der zeitlichen Begrenzung des Immunitätsrechtes löst die Vorlage so, dass das Immunitätsrecht für das Parlament dauert vom Sessionsbeginn bis zum Ende der Session. Beide Zeitpunkte sind für den Nationalrat und für den Ständerat identisch. Schwieriger ist die Abgrenzung bei den andern Behörden — Bundesrat, Bundesrichter, eidgenössische Kommissäre und Repräsentanten —, wo die Lösung in der Weise gefunden wurde, dass das Immunitätsrecht für die ganze Zeit der Amtsdauer bestehen soll. Das könnte zu Missständen führen. Eine Kautel dagegen ist aber in einem Beschwerderecht an die vereinigte Bundesversammlung geschaffen worden, das der Strafverfolgungsbehörde — wie in der Detailberatung noch zu zeigen sien wird — gegeben ist für den Fall, dass die betreffende Behörde — Bundesrat oder Bundesgericht — in einem einzelnen Falle aus unsachlichen Gründen das Immunitätsrecht einem Mitgliede dieser Behörde gewähren sollte.

Ihre Kommission ist in der Eintretensfrage einstimmig. Es hat sich zur Eintretensfrage keine Opposition geltend gemacht, weshalb auch ich in der Eintretensdebatte weiterer Ausführungen mich enthalten will. Ich werde alles weitere in der Detailberatung vorbringen.

Die Kommission beantragt Ihnen also Eintreten auf die Gesetzesvorlage.

M. **de Muralt,** rapporteur: Un bref historique de la question ne sera peut-être pas inutile.

Les circonstances dans lesquelles fut élaborée et votée la loi du 23 décembre 1851 sont très différentes de celles du temps présent.

On envisageait alors la possibilité d'atteintes portées à la sécurité et à l'intégrité des autorités fédérales — Exécutif et Parlement — par des autorités cantonales. La Confédération ne possédant pas

un territoire propre, analogue au district de Columbia qui appartient aux autorités fédérales des Etats-Unis d'Amérique, on jugea nécessaire, tout de suite après l'adoption de la Constitution de 1848, de régler la situation des membres des autorités fédérales aussi bien au point de vue civil et fiscal, qu'au point de vue pénal.

De là deux lois,

l'une, du 9 décembre 1850, sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération à raison des actes, crimes ou délits, relatifs à l'exercice de leurs fonctions;

l'autre, celle du 23 décembre 1851, concernant les infractions de droit commun dont les membres de ces autorités se seraient rendus coupables en dehors de l'exercice de leurs fonctions, loi qui règle en outre le statut civil et fiscal de ces autorités au regard du canton où elles ont leur siège.

C'est de la revision de cette seconde loi qu'il s'agit aujourd'hui.

Pourquoi cette revision apparaît-elle comme nécessaire?

C'est parce que son texte — qui présente de curieuses variantes dans ses trois versions allemande, française et italienne — a donné lieu à des interprétations contradictoires dans les cas relativement rares où il y a eu lieu de l'appliquer.

Le principe posé par l'art. 1er de la loi de 1851 — sur ce point il n'y a pas de controverse — est que, pendant la durée d'une session, une poursuite pénale ne peut être exercée contre un membre des Chambres qu'avec l'autorisation du corps auquel il appartient.

Mais ce principe s'applique-t-il seulement aux poursuites introduites après l'ouverture de la session, ou également à celles commencées antérieurement et qui ne sont que continuées pendant le cours de la réunion des Chambres fédérales, ou encore aux condamnations prononcées antérieurement à la réunion des Chambres?

La jurisprudence du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale accuse à cet égard des variations curieuses et regrettables.

Rappelons tout d'abord le cas de notre collègue M. Graber, en 1917, dont le gouvernement neuchâtelois réclamait l'arrestation, — il avait été délivré des prisons de la Chaux-de-Fonds par des émeutiers et n'avait pu être atteint avant l'ouverture de la session de juin —. Il s'agissait d'une condamnation infligée antérieurement à la réunion des Chambres. Le Conseil fédéral estimait que le condamné ne pouvait pas se réclamer de l'immunité parlementaire, les art. 1 et 2 de la loi n'étant pas applicables. La commission du Conseil national, présidée par M. Häberlin, aujourd'hui conseiller fédéral, se prononça à la majorité en sens contraire. Le Conseil n'eut toutefois pas à statuer, M. Graber ayant pris l'engagement de se présenter à la fin de la session pour purger sa peine.

Un deuxième cas. Parmi les accusés du procès de la grève générale, devant le Tribunal militaire de la 3e division, figuraient 9 députés au Conseil national. Le procès s'étant prolongé jusqu'au début de la session de printemps 1919, il s'agissait de savoir si la procédure pourrait se poursuivre durant la dite session sans l'autorisation du Conseil.

Le Conseil fédéral exprima l'avis que l'art. 1er de la loi visait, non pas seulement l'ouverture d'une instruction pendant la session, mais aussi la continuation d'une poursuite commencée antérieurement, l'immunité déployant ses effets sans autre dès l'ouverture de la session.

Après une discussion assez confuse, où l'on proposa d'interrompre et même de clore prématurément la session, le Conseil, par un vote à l'appel nominal, décida d'autoriser le Tribunal militaire à poursuivre la procédure, admettant ainsi implicitement que l'immunité parlementaire jouait dans ce cas, bien que l'introduction de la poursuite pénale fut antérieure à la réunion des Chambres.

Le troisième cas est celui de M. Platten. Condamné à une peine de 6 mois d'emprisonnement, il avait, à son retour de Russie, commencé à subir sa peine. Comme conseiller national il avait échoué aux élections générales de 1919. Mais, une vacance s'étant produite dans la liste socialiste, il avait, en qualité de premier suppléant, été proclamé élu. Il demanda d'être mis au bénéfice de l'immunité parlementaire pendant la durée des sessions des Chambres. Sur proposition du Conseil fédéral et de la majorité de sa commission, le Conseil national décida que la loi ne permettait pas de mettre obstacle à l'exécution d'une peine prononcée antérieurement à l'ouverture de la session et refusa, le 6 octobre 1920, de mettre M. Platten au bénéfice de l'immunité parlementaire.

Il y a, enfin, le cas Nicole, dont vous avez tous gardé le souvenir.

Ici aussi, la poursuite avait été introduite avant l'ouverture de la session. Le Conseil fédéral, contrairement au point de vue que ses prédécesseurs avaient soutenu à deux reprises, arrivait à la conclusion qu'une interprétation rationnelle des art. 1 et 2 de la loi de 1851, basée plus spécialement sur son texte français, excluait son application dans le cas où l'action pénale avait été introduite avant la réunion des Chambres fédérales.

La conséquence logique de cette thèse eut été un refus pur et simple d'entrer en matière sur la demande du conseil de M. Nicole d'autoriser celui-ci à siéger dans nos rangs.

Toutefois, tenant compte des variations de la jurisprudence que je viens de signaler, le Conseil fédéral proposa d'entrer en matière, mais de refuser l'immunité parlementaire sollicitée. Ensuite de débats mouvementés, où les deux thèses de l'applicabilité et de la non applicabilité de la loi des garanties au cas concret se sont affrontées pendant une journée entière: la majorité se prononça, vous vous en souvenez, pour la levée de l'immunité parlementaire.

Le Conseil fédéral n'avait pas manqué de relever dans son rapport l'obscurité des textes de la loi en question, les difficultés de leur interprétation et l'intérêt qu'il y a à la reviser. Il donnait, en passant, son avis sur les principes dont il y aurait lieu de s'inspirer dans la rédaction de textes nouveaux qui ne prêteraient plus à controverse, ni à des interprétations contradictoires.

La commission est entrée en plein dans ces vues et vous a, en conséquence, proposé une motion qui a réuni la grande majorité des membres de ce Conseil et l'unanimité de ceux du Conseil des Etats, motion ainsi conçue:

« Le Conseil fédéral est invité à déposer à bref

délai un projet de revision de la loi du 23 décembre 1851 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, au sens de la motion Holenstein de 1919. »

Rappelons que la motion Holenstein, qui était en réalité un postulat, avait été déposée et adoptée sans opposition à la suite des débats de 1919 concernant l'immunité des conseillers impliqués dans le procès de la grève générale, débats que j'ai rappelés tout à l'heure, et qu'elle visait à faire mieux préciser les conditions d'immunité des membres de l'Assemblée fédérale.

Deux intérêts sont à considérer dans cette matière de l'immunité, ou pour mieux dire de l'inviolabilité parlementaire. Ce dernier terme nous paraît plus adéquat à la notion dont il s'agit, parce que la véritable immunité est celle dont bénéficient les membres du Parlement en raison des opinions qu'ils émettent au sein de l'Assemblée. C'est celle que prévoit l'art. 1er, 3e alinéa, de la loi du 9 décembre 1850.

La loi du 23 décembre 1851 ne s'applique au contraire — nous l'avons relevé plus haut — qu'aux infractions de droit commun commises par des membres du Parlement et qui ne concernent donc pas l'exercice de leur mandat.

Ces deux intérêts sont les suivants:

1. Celui de la justice, qui doit pouvoir déployer son action, en matière pénale, comme d'ailleurs en matière civile, contre n'importe quel citoyen, qu'il soit, ou ne soit pas, membre d'une autorité législative, exécutive ou judiciaire.

2. L'intérêt, non des membres de ces autorités, mais du corps auquel ils appartiennent, de ne pas être entravé dans l'accomplissement de sa tâche, dans l'exercice de ses fonctions, par l'exclusion peut-être intempestive de certains de ses membres. Il ne s'agit donc pas — point sur lequel il faut insister — d'un privilège individuel des conseillers, mais d'un droit de l'Assemblée dont ils font partie.

Comment concilier ces deux intérêts également légitimes de façon à assurer, d'une part, l'action normale de la justice et, d'autre part, le libre jeu de nos institutions parlementaires?

C'est ce problème que le Conseil fédéral s'est appliqué à résoudre dans son projet. Et il a paru à votre commission que les solutions qu'il propose sont heureuses.

Il y a lieu de distinguer trois éventualités bien distinctes. Je les cite dans l'ordre des articles du projet, bien qu'il ne concorde pas avec l'ordre chronologique des poursuites pénables.

1. Aucune poursuite n'a été intentée avant la réunion de l'Assemblée fédérale; elle ne l'a été qu'en cours de session.

2. La poursuite a commencé avant la session parlementaire.

3. La condamnation pénale est intervenue avant l'ouverture de la session.

A ces trois éventualités correspondent logiquement des solutions différentes.

Ad 1. L'action pénale n'étant déclanchée qu'au moment où les Chambres sont réunies, on admet qu'elle ne peut déployer ses effets que:

a) du consentement écrit du conseiller intéressé,

b) ou, à ce défaut, avec l'autorisation du Conseil auquel il appartient.

Demeurent réservés les cas où il y a présomption de fuite, ou — hypothèse que votre commission propose de prévoir également — celui de flagrant délit. Dans ces deux cas, le juge peut ordonner l'arrestation du prévenu membre du parlement; mais il doit requérir, dans les 24 heures, le consentement du Conseil intéressé, à moins que le député en cause ne l'ait lui-même donné par écrit.

C'est la réglementation que statue l'article 1er du projet.

Les droits de la justice aussi bien que ceux du parlement sont ainsi, semble-t-il, pleinement sauvegardés. Car, si le délit a été commis avant l'auverture de la session, il appartient au juge de faire toute diligence pour commencer les poursuites sans attendre que les Chambres soient réunies.

Ad 2. Si tel a été le cas, si la poursuite a été initiée avant ce moment, le principe admis est que le juge peut y donner suite librement, alors même que l'exercice du mandat du député incriminé serait entravé de ce chef, soit par l'obligation où il serait de répondre à des citations, soit même par son arrestation préventive.

Il y a toutefois un correctif à ce principe. Le député en cause peut, par l'entremise du Conseil fédéral, demander au corps auquel il appartient d'annuler les citations à des opérations judiciaires importantes, et même son élargissement pendant la durée de la session. C'est ce que prévoit l'art. 2 du projet. Et cela est légitime. L'intérêt de la justice est ici prédominant. Le prévenu ne doit bénéficier d'aucun privilège du fait qu'il est membre de l'Assemblée fédérale.

Lorsque le député n'a pas été arrêté avant le commencement de la session et s'il y a présomption de fuite, il pourra être appréhendé, mais moyennant l'observation de la même formalité que dans l'hypothèse no 1. Le juge devra donc requérir, dans les 24 heures, le consentement du Conseil intéressé, à moins que le député en cause ne l'ait donné lui-même par écrit.

Troisième éventualité: Le jugement portant condamnation à une peine privative de liberté est passé en force. Ici, trois hypothèses sont à envisager:

a) Le condamné a commencé à purger sa peine avant la réunion des Chambres — cas Platten et, avec une variante, cas Graber. Ici l'inviolabilité parlementaire ne pourra dorénavant pas être invoquée. Force doit rester sans autre à la justice.

b) L'arrestation n'a pas encore eu lieu, mais elle a été ordonnée avant le début de la session — toujours sur la base d'un jugement définitif et exécutoire. Dans ce cas également, force doit rester à la loi: le condamné ne peut, pour se soustraire à l'exécution de la peine, se prévaloir, comme d'un privilège, de l'inviolabilité parlementaire.

Tels sont les deux cas prévus à l'art. 3 du projet.

c) Enfin, — hypothèse qui ne se présentera que très exceptionnellement — l'exécution du jugement passé en force n'a pas été ordonnée avant l'ouverture de la session, mais seulement depuis.

Il résulte de la comparaison des textes des art. 2 et 3 que, dans ce cas, on pourra encore invoquer le

bénéfice du premier de ces articles, c'est-à-dire demander au conseil auquel il appartient d'ordonner qu'il soit sursis à l'incarcération pendant la durée de la session, — cas de présomption de fuite réservé. Il est peu probable qu'une telle éventualité se réalise; car, au vu d'un jugement passé en force, il appartiendra à l'autorité chargée d'en procurer l'exécution de l'ordonner avant la réunion des Chambres. Peu importe alors que le condamné ait été appréhendé avant ou seulement après: il ne pourra invoquer le bénéfice de l'immunité parlementaire pour éviter de subir sa peine pendant la durée d'une ou plusieurs sessions.

En résumé, nous constatons que toutes les éventualités possibles sont désormais prévues et réglementées par les trois premiers articles de la loi, d'une façon claire et qui tient équitablement compte, je le répète, des droits de la justice et des intérêts légitimes du Parlement.

La matière de l'inviolabilité parlementaire étant ainsi réglée par ces trois articles, on aurait peut-être pu se borner à une revision partielle de la loi de 1851, limitée aux deux premiers articles de cette loi, qui seuls ont donné matière à controverse. Il aurait cependant fallu édicter aussi une disposition correspondant au 2e alinéa de l'art. 1er actuel, qui traite de l'immunité des membres du pouvoir exécutif fédéral.

De toutes façons, il a paru au Conseil fédéral qu'il convenait de ne pas s'arrêter là et de saisir cette occasion pour mettre au point aussi les dispositions de la loi de 1851 qui traitent des garanties politiques et de police en faveur des autorités exécutives et judiciaires fédérales. Cela paraissait d'autant plus indiqué que ces dispositions portent la marque de l'époque où elles ont été édictées et que l'une tout au moins, — l'art. 6 — a été abrogée par la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires.

L'art. 4 nouveau reproduit le prescrit du 2e alinéa de l'art. 1er ancien en étendant le bénéfice de l'inviolabilité aux membres du Tribunal fédéral.

Au sein de la commission il a été proposé de l'étendre également aux juges du Tribunal fédéral des assurances. Mais cette proposition est restée en minorité. Elle sera sans doute reprise lors de la discussion des articles.

Nous exposerons à cette occasion les modifications que la commission propose d'apporter à cet article.

L'art. 5 du projet prévoyait un droit de recours à l'Assemblée fédérale, Chambres réunies, contre le refus de l'une ou l'autre Chambre, du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral d'autoriser la poursuite.

La commission a estimé qu'il n'était pas indiqué de prévoir un tel recours contre la décision de l'un des deux Conseils. L'Assemblée fédérale serait en effet assez mal placée pour réformer une décision prise par la majorité des membres de l'une des Chambres. S'agissant, par exemple, d'un refus d'autoriser la poursuite émanant du Conseil des Etats, il y aurait quelque chose de choquant à ce que cette décision put être mise à néant par l'Assemblée, où la prépondérance numérique du Conseil national jouerait un rôle décisif.

Votre commission vous propose en conséquence de faire abstraction de ce droit de recours contre les décisions prises par l'une ou l'autre des Chambres.

L'art. 6 — reproduction partielle et amendée de l'art. 3 ancien — pose le principe que l'arrestation de personnes au bénéfice de l'inviolabilité prévue dans les articles qui précèdent est interdite. Sera puni d'une amende jusqu'à 2000 fr. et, dans les cas graves, de l'emprisonnement jusqu'à 6 mois (Code pénal, art. 59 et 60), celui qui aura ordonné ou opéré une arrestation non autorisée de ces personnes ou, en cas d'arrestation préventive, omis de requérir dans les 24 heures le consentement prescrit à l'art. 1er, 2e alinéa.

Avec l'art. 7 nous abordons un domaine tout différent: celui de la compétence de l'autorité judiciaire pour les crimes et délits contre la vie, l'intégrité corporelle, la liberté et l'honneur des membres du Conseil et du Tribunal fédéral, du Chancelier et du Procureur général de la Confédération, ainsi que contre les membres de l'Assemblée fédérale, les juges d'instruction et les jurés fédéraux pendant la durée de leurs fonctions.

Cette autorité est le Tribunal fédéral, ce que prévoit déjà l'art. 4 de la loi de 1851. Il n'y a pas possibilité de prévoir une autre instance, même lorsqu'il s'agit d'un cas où un membre de ce corps serait victime de l'un ou l'autre de ces délits.

Les art. 8 à 13 reproduisent avec peu de changements les art. 5, 7 à 11 de la loi actuelle.

Il s'agit ici plus spécialement de ce que l'on pourrait appeler « l'exterritorialité » des membres du Conseil et du Tribunal fédéral, ainsi que de la Caisse fédéral et des fonds administrés par la Confédération.

Nous nous réservons de commenter ces diverses dispositions lors de la discussion des articles. Relevons seulement qu'en conservant leur domicile politique et civil dans le canton où ils ont droit de cité, les membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral ne sont pas soumis, au siège de leur activité, aux impôts directs cantonaux, réserve faite de l'impôt sur les immeubles qu'ils peuvent y posséder.

Il faut espérer que les dispositions sur le transfert éventuel, en cas de troubles, du siège des autorités fédérales dans un autre lieu que Berne n'auront pas à être appliquées à l'avenir, comme elles ne l'ont pas été jusqu'ici.

L'art. 14 reproduit le principe posé à l'art. 12 de la loi actuelle, à savoir que les contestations relatives à l'application de la loi des garanties sont de la compétence de l'Assemblée fédérale, Chambres réunies.

Au bénéfice des observations qui précèdent et en se réservant de vous recommander l'adoption des amendements qui figurent dans le texte distribué, votre commission unanime vous propose de passer à la discussion des articles.

Allgemeine Beratung. — *Discussion générale.*

Borella: Permettetemi ancora una volta di intervenire in questa materia, malgrado essa già abbia dato luogo a profonda e nutrita discussione l'anno

scorso, quando esaminammo il caso del collega Nicole che divise nettamente la sala in due diverse opinioni. Forse ne esisteva una terza ed era quella precedente di questa sala, quando ebbe ad esaminare altre situazioni. Ma nel momento in cui discutemmo l'affare Nicole ebbi a dire, per conto della minoranza della commissione, che il clima politico in cui discutevamo non era fatto per lasciarci giudicare serenamente la questione dell' immunità parlamentare, la quale ha avuto nella storia uno svolgimento molto interessante e importante. In questo momento dobbiamo purtroppo ammettere che si giudica a seconda dei casi e che la giurisprudenza della sala è stata sempre più o meno influenzata dalle situazioni speciali e personali dei deputati che bisognava proteggere coll' immunità parlamentare. Orbene questo fatto non deve, non dovrebbe più sussistere. Ne abbiamo indicato e sviluppato l'anno scorso i motivi. E per questo che, quale corollario alla discussione in seno alla commissione, sorse la domanda che venisse intrapresa la revisione della legge. La revisione della legge è davanti a noi, ed abbiamo davanti a noi il messaggio del Consiglio federale, ed i motivi ispiratori del messaggio sono illustrati dai relatori.

Mi limiterò ad esporre puramente e semplicemente le mie considerazioni sul problema dell'immunità parlamentare senza occuparmi di tutte le altre disposizioni della legge che concernono e riguardano solo questioni di polizia.

In linea generale è stato sostenuto che l'immunità parlamentare è un privilegio. E questo uno dei più gravi errori giuridico-politici che si possano commettere. L'immunità parlamentare non è un privilegio, ma è una prerogativa ed un diritto del Parlamento. Vittorio Emanuele Orlando, già ministro e presidente del consiglio dei ministri in Italia, uno dei più celebri professori di diritto costituzionale, l'ha sostenuto in tutte le sue opere ed in tutte le sue lezioni. Egli ha «condannato l'opinione che l'immunità parlamentare sia un privilegio; chi ciò sostiene non ha senso democratico.» L'immunità parlamentare per un uomo democratico, per uno stato democratico è una prerogativa dei deputati, è un diritto del Parlamento. E quando consideriamo come si è sviluppato l'istituto dell'immunità parlamentare, non dobbiamo dimenticare che scende giù dai secoli della storia, dai privilegi che successivamente e alternativamente si arrogarono la Chiesa trionfante o il Re padrone assoluto della nazione, fino a sfociare nel diritto e nelle prerogative che l'assemblea nazionale francese nel 1789 votava a favore dei propri membri dichiarandoli inviolabili e dichiarando traditore della patria colui che avesse arrestato un deputato; si sentiva allora la necessità assoluta di difendere il deputato contro l'attacco del governo e del potere poliziesco. Si può dire che nel nostro paese non avremo governi autocrati che possano arrestare i deputati per vendetta politica? Non si può mai dare una risposta assoluta a certe domande, perchè tutto dipende dal modo col quale si crede di interpretare i diritti delle «dittature» o del prestigie statale. Intanto però sappiamo, e la storia ce lo insegna, che la nostra legge del 1851, che prevede una specie di garanzia dei deputati, è stata originata appunto dal fatto che un membro influentissimo del Consiglio nazionale di allora, veniva, volta a volta, arrestato dal governo conservatore del Cantone di Berna per impedirgli di sedere alla presidenza del Consiglio nazionale. Se nel 1851 i nostri padri trovarono necessario garantire i deputati da ogni e qualsiasi possibile attacco venuto dal di fuori per impedire loro di esercitare il mandato politico, siamo noi ora in un clima politico tale da non lasciare supporre la possibilità di simili ritorni storici? E se poi badiamo al fatto che, nel nostro paese esistono 25 autorità esecutive, e ventiseiesima quella del Consiglio federale, che ad un determinato momento possono prendersi il lusso di fare arrestare un deputato per fini e motivi politici, noi dobbiamo garantire questa inviolabilità, questa immunità parlamentare in un modo forse più stretto e più rigido di quanto possano fare i paesi nei quali esiste un unico potere esecutivo dal quale può dipendere la vendetta politica. Non si può esaminare e discutere la questione senza trarre esempi da quelle che sono le legislazioni degli altri paesi, legislazioni che si svilupparono nel corso di molti anni. In alcuni è stato mantenuto inalterato il principio dell' assoluta inviolabilità proclamato dalla rivoluzione francese, in altri invece questo concetto pur essendo mantenuto non è più cosi rigidamento applicato. Sono note le misure prese dall' assemblea nazionale francese nel 1789 per proteggere i propri deputati. Al medesimo concetto si è sicuramente ispirata la costituzione degli Stati Uniti d'America, la quale costituzione garantisce l'assoluta inviolabilità del deputato, non soltanto durante tutto il periodo in cui la Camera siede, ma lo allarga al concetto del viaggio di andata e ritorno. La costituzione americana parla anche di un privilegio a favore dei deputati. Ma se nel 1789 i democratici repubblicani americani, liberatisi in quest' epoca dalla dominazione inglese per costituirsi in uno stato libero ed indipendente, sentirono quel bisogno e non sentirono più quello di modificare la costituzione e mantengono attivo questo privilegio anche ora, anno di grazia 1933, ritengo che il popolo americano vuole in tal modo mantenere integro il privilegio, il diritto del deputato di sentirsi sicuro e libero da ogni possibile attacco. La legislazione francese del 1875, come ebbe già a riconoscere il relatore della maggioranza della commissione, accettò il concetto giuridico dell' immunità nella sua portata meno rigida: non si parla più di inviolabilità assoluta del deputato, ma di immunità giudiziaria per tutto il tempo in cui il deputato siede alla Camera; per tutto il tempo della sessione della Camera francese, come dice la legge. Nel caso in cui la sessione della Camera sia chiusa, lo si può arrestare, ma la Camera deve essere immediatamente investita del fatto per decidere sull' applicazione o no dell' immunità parlamentare. Cosi nel Belgio; la costituzione, se non sbaglio del 1831, che influenzò posteriormente la legge francese, stabilisce che durante tutta la sessione un deputato non può essere né perseguito nè arrestato. Se un deputato è perseguito la Camera deve intervenire immediatamento e deve dichiarare, non su domanda del deputato ma su domanda dell' autorità giudiziaria, se ammette o no che possa essere arrestato.

Con le proposte presentate dal Consiglio federale si obbliga il deputato incolpato ed arrestato, fuori

della sessione, a chiedere d'essere protetto dall' immunità parlamentare. Mettiamo cosi il deputato in una situazione di inferiorità di fronte a quello che è il sistema del Parlamento belga, non solo, ma distruggiamo contemporaneamente il concetto dell' esistenza dell' immunità parlamentare.. Se essa esiste, come diceva, mi pare, l'anno scorso il nostro collega Aeby, un deputato non deve essere costretto a fare speciale richiesta per essere protetto. Se esiste l'immunità parlamentare nessuno può arrestare un deputato perchè l'autorità si trova di contro al muro dell' assoluta proibizione dell' arresto senza il preventivo consenso della Camera. Se ammettete le proposte della commissione distruggere completamente l'esistenza stessa dell' istituto dell' immunità parlamentare. E questo concetto sviluppò benissimo l'anno scorso il nostro odierno egregio presidente del Consiglio nazionale, M. Huber, nella discussione svoltasi. Egli ebbe a dire: „Die Bewilligung, dass während der Session bei uns ein Mitglied unseres Rates strafrechtlich verfolgt werde, in Haft behalten werde, so dass es ihm unmöglich ist, dem Rate beizuwohnen, an den Sitzungen teilzunehmen, ist die Verneinung der Grundlagen des Parlamentarismus aller Zeiten." Coloro che vogliono difendere il parlamentarismo da ogni e qualsiasi attacco devono incominciare a difenderne le prerogative essenziali. In Italia, anche sotto il regime fascista, vige lo statuto di Carlo Alberto. All' articolo 45 è detto «che nessun deputato può essere arrestato fuori del caso di flagrante delitto nel tempo della sessione, né tradotto in giudizio in materia criminale senza il consenso della Camera.» La Camera non è investita del caso da una domanda del deputato incriminato, ma è investita dall' autorità giudiziaria la quale non può arrestare il deputato prima che la Camera abbia dato il suo nulla osta. Questo sistema è pure quello della Germania. Mi chiedo dunque perchè noi non dobbiamo sentire come gli altri stati, la necessità di garantire al deputato del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, la possibilità di poter sempre partecipare alle sedute. Noi che abbiamo questo bisogno più grande degli altri stati, stiamo modificando in peggio la legge diminuendo, e di molto, quelle che sono le guarantigie del deputato del Parlamento. Come detto in principio, è errore giuridico, è errore politico sostenere che l'immunità parlamentare costituisce un privilegio per il deputato. L'immunità parlamentare non è un privilegio del parlamento, ma un diritto che lo stesso si è accordato. Difendendo l'immunità, non si difende puramente e semplicemente il patrimonio personale politico e morale privato del deputato che è sempre cosa grande, ma si difende il patrimonio politico dello Stato democratico, si difende il patrimonio del corpo elettorale che ha diritto a che il deputato che ha eletto possa sedere alla Camera e non possa essere arrestato senza che la Camera abbia esaminato il suo caso, senza che la Camera abbia eventualmente dato il permesso perchè questo arresto venga accordato. Ed oltre al corpo elettorale, che io metto in prima linea, viene, in seconda linea, il Parlamento che deve sentire il dovere di difendere i suoi membri da possibili attacchi che possono venire dal di fuori, che deve riservarsi il diritto di esaminare il caso per cui si domanda l'arresto di un suo membro, che deve sapere se questi può o non può essere ostacolato nell' esplicazione del suo mandato. Col progetto di legge in atti si è cercato forse di accontentare determinate pressioni che vengono dal di fuori, pressioni che si esercitano oggi in tutti i modi, pressioni delle quali abbiamo avuto esempi di ogni specie e che si rivolgono — come vediamo nei giornali — anche oggi contro tutto il Parlamento per aver garantito il diritto di sedere in questa sala ai propri membri, per aver fatto atto di libertà nella elezione del proprio presidente. Voi avete letto che cosa hanno deciso ieri a Berna 200 o 225 delegati dei diversi fronti e delle diverse leghe fra cui pare fosse anche il rappresentante di una lega nazionale ticinese; della quale si può ripetere la frase «che ci sia ognun lo dice dove sia nessun lo sa», tanto essa si nascondo dietro l'anonimato. Il nuovo progetto di legge dovrebbe essere, in certo qual modo, un' accondiscendenza alle pressioni che vengono dal di fuori contro la libertà di cui devono godere i deputati. Mi chiedo se non hanno ragione coloro che agiscono al di fuori, di continuare in queste pressioni poichè trovano sempre un Parlamento obbediente e disposto a fare quello che vogliono. Se però queste pressioni non esistono e se c' è in voi, nei relatori della commissione e nel rappresentante del Consiglio federale, la volontà di garantire l'indipendenza del Parlamento, dovete ammettere che le proposte che vi abbiamo sottoposte entrano nel quadro logico della difesa del Parlamento. Esse non giustificano l'accusa che di coloro che vedono nelle stesse un' azione tendente a difendere il deputato anche se abbia commesso un delitto comune, anche se sia un assassino, un ladro, un truffatore ecc. Nelle nostre proposte abbiamo fatto una grande distinzione e crediamo che questa distinzione possa essere mantenuta se si vuole effettivamente difendere il Parlamento. Per i delitti comuni non pretendiamo la garanzia del Parlamento e ciò deve essere stabilito per dimostrare la nostra buona fede. Nel nostro paese non crediamo alla possibilità che un governo o altre autorità vogliano fare arrestare sotto il sospetto o l'imputazione di delitto comune di deputati per gettarli in prigione perchè a loro poco graditi. Sappiamo che in altri paesi, nei momenti più turbolenti della vita politica, i governi lanciano contro un determinato deputato il sospetto di un delitto comune per farlo arrestare. Credo che in Isvizzera a questi abusi non arriveremo mai. Perciò riteniamo che abbandonando alla giustizia quello che può essere la scoria di ogni consesso umano, delinquenza o delitto comune, dobbiamo preoccuparci soltanto di difendere il deputato laddove può essere per qualche vendetta politica perseguitato dal governo contrario alle sue opinioni. Le disposizioni che domandiamo non sono state fatte per le maggioranze, e ciò si comprende benissimo. La maggioranza non ha bisogno di legge, la maggioranza non ha bisogno di costituzione, la maggioranza fa, col fatto solo di essere maggioranza, quello che meglio le talenta, interpreta la legge oggi in un modo, domani in un altro a secondo del suo tornaconto. La forza di essere maggioranza gliene conferisce del resto anche il diritto. Sono le minoranze che hanno bisogno di trovare protezione alla loro libertà in ogni momento e principalmente nei momenti politici

che attraversiamo che non ci mettono al riparo da alcuna possibilità di vendetta. — So, e conosco già l'eccezione che qualcuno può sollevare contro le nuove proposte. Eccola: come proteggere un deputato per delitto politico quando la nostra odierna legislazione non definisce dove incomincia e dove finisce il delitto politico, anzi non lo definisce nemmeno? Questa eccezione non ha un serio fondamento perchè, sia nella costituzione federale, sia nel corpus juri del nostro paese troviamo pure degli accenni a quello che è il concetto del delitto politico. Una legge sull' estradizione: i trattati di estradizione che la Svizzera ha concluso con quasi tutti i paesi escludono la possibilità di concedere l'estradizione per delitti politici. Quindi la Svizzera sarà più benevole, di più larga mano verso lo straniero delinquente politico, perseguitato dall' autorità penale del suo paese che verso il deputato del Consiglio nazionale o del Consiglio degli Stati? Anche la nostra costituzione mi pare accenni, in un articolo, alla proibizione per i cantoni di applicare pena di morte per delitto politico. Le nostre autorità giudiziarie hanno valorizzati questi concetti in molti casi. Se voi accettate le nostre proposte dovrete sempre esaminare quando sorete chiamati a decidere sulla domanda di immunità la natura del delitto compiuto del deputato. L'autorità dovrebbe è verò già tenerlo presente prima di passare all' arresto di un deputato che ha commesso un delitto politico. Speriamo che le proposte da noi sottoposte — proposte che, non sappiamo per quale motivo, sono state distribuite solo in questo momento mentre furono depositate alla cancelleria già giovedi sera della scorsa settimana — saranno da voi esaminate con spirito sgombro e libero da ogni preconcetto, con quel medesimo spirito in base al quale io le presento a voi, signori. Potrete e dovrete ammettere allora che noi si tende con esse, unicamente a garantire il Parlamento, a garantire i suoi membri, a garantire il corpo elettorale da vendette politiche che volessero consumarsi contro deputati per impedir ad essi di esplicare il loro mandato. Ecco quanto intendevo succintamente esporre a giustificazione di un eventuale mio voto negativo al progetto di legge nel caso in cui le nostre proposte non venissero accettate.

M. **Dicker:** Vous ne serez certainement pas étonnés du fait que sur la question de l'immunité parlementaire seuls les députés de la minorité politique de ce Conseil se soient inscrits pour le débat d'entrée en matière. Il n'est point nécessaire d'insister longtemps pour vous faire comprendre immédiatement que les groupes de majorité n'ont nullement besoin d'une loi sur l'immunité parlementaire. C'est la majorité qui fait la loi et elle la fait toujours dans son propre intérêt. Il serait absolument impossible, dans un pays quelconque, tant en Suisse qu'à l'étranger, de demander à la majorité d'un parlement de venir un jour, en un geste de générosité politique, élaborer une loi qui soit contraire à ses propres intérêts ou à ceux de la majorité parlementaire. On ne peut songer qu'une majorité parlementaire ait besoin de protection. C'est bien, au contraire, la minorité du parlement qui a intérêt à ce que ces lois de protection soient justes à son égard. L'honorable rapporteur de langue française, dans son rapport, nous a dit, entre autres, que les dispositions anciennes que nous voulons changer aujourd'hui portent la marque du moment où elles ont été votées. C'est parfaitement juste. Chaque loi porte la marque de l'époque dans laquelle elle a été élaborée et votée.

Permettez-moi de vous citer un exemple pour vous montrer que ce sont les minorités qui sont toujours prétéritées dans leurs droits constitutionnels et que ce sont ces minorités qui doivent avoir le droit de se défendre. Permettez-moi de vous montrer que vous avez appliqué la loi d'une manière différente selon le climat politique dans lequel vous avez discuté son application.

Prenons le cas de notre camarade M. Graber. Comme M. le rapporteur de langue française a déjà cité le nom de notre ami M. Graber, je pense pouvoir le mentionner à mon tour; cela ne lui sera certainement nullement désagréable. On sait que notre ami Graber avait été sorti de force de la prison de La Chaux-de-Fonds. Cette prison ne devait pas être très forte pour que quelques citoyens aient pu facilement y entrer pour libérer un prisonnier. A cette époque, j'ai eu l'honneur de défendre de nombreux citoyens qui ont comparu devant le tribunal de police de La Chaux-de-Fonds. J'ai accompli ce devoir en compagnie de votre ancien collègue le conseiller national Brüstlein. Nous nous sommes alors rendu compte que c'était un mouvement de la masse populaire qui avait fait sortir M. Graber de la prison, peut-être contre son gré. Or, cette époque était telle que, bien que M. Graber eût été condamné et qu'il eût commencé à purger sa peine, il a pu venir dans cette salle et n'a achevé sa peine qu'après que la session du Conseil national eut pris fin. C'était un arrangement qui était intervenu, arrangement qui s'expliquait par la situation politique du moment. A une autre époque, un arrangement pareil n'aurait pas pu intervenir.

Prenons maintenant le cas de nos collègues MM. Grimm et consorts, en 1919. A cette époque, à la tête de la commission du Conseil national qui devait prendre une décision au sujet de nos collègues, se trouvait l'honorable M. Häberlin, le conseiller fédéral d'aujourd'hui, qui était alors conseiller national. M. le conseiller national Häberlin s'est prononcé autrement que M. Häberlin, conseiller fédéral, en 1932, concernant le cas de M. Nicole. Cela ne s'explique pas autrement que par le fait que 1919 était très proche de 1918, année de la grève générale. Cela ne s'explique pas autrement que par le fait que le climat politique de l'époque était large à l'égard de ses adversaires politiques alors que le climat politique de 1932 était tout autre. C'est pour cette raison que, dans cette salle, vous avez pris vous-mêmes une décision, sur l'invitation du Conseil fédéral, contraire à la décision que le même Conseil avait prise en 1919.

Ceci prouve à l'évidence que la protection parlementaire est d'autant plus nécessaire pour la minorité de ce Conseil, que cette minorité dépend non seulement de la loi, mais aussi et avant tout de l'interprétation de la loi. Or, il y a suffisamment de juristes dans cette salle pour que je ne sois pas obligé d'insister sur le fait qu'une loi peut être interprétée de façons différentes. Que trois juristes

se réunissent autour d'une table et vous aurez trois interprétations différentes de la même loi.

Il faut donc prendre toutes les garanties possibles et imaginables pour que cette interprétation ne soit pas arbitraire.

Nous pouvons encore relever autre chose — et je saisis cette occasion pour le faire — que la loi sur l'immunité parlementaire doit défendre la minorité non seulement contre les abus possibles des autorités cantonales, qui pourraient impliquer un député dans une affaire politique ou soit disant politique, simplement parce que ce député est un adversaire politique, mais encore pour défendre les députés de la minorité contre l'arbitraire de la Chambre elle-même. Avec tout le respect que nous devons à cette institution, nous sommes bien obligés de dire et de souligner — nous n'avons pas changé d'opinion — que nous envisageons l'attitude prise par cette Chambre en 1933, au moment où elle a exclu M. Nicole de cette salle pour la durée de deux sessions, nous envisageons, dis-je, que cette décision a choqué fortement l'opinion publique du canton que représentait M. Nicole. Il ne s'agit pas du tout de la personnalité de M. Nicole, ni même de la personnalité d'un membre militant du parti socialiste. M. Nicole était représentant d'un canton, par conséquent les électeurs de ce canton, quelles que soient leurs opinions politiques, pouvaient parfaitement être choqués par le mesure prise à l'égard d'un représentant élu d'un canton, empêché de continuer à siéger dans cette salle — cela par votre volonté —, où le peuple l'avait envoyé pour défendre ses droits.

Nous pouvons, par conséquent, dire que nous sommes en droit de vous demander d'être particulièrement tolérans à l'égard de la minorité et, si vous voulez voter une loi de protection parlementaire, d'édicter cette loi de telle sorte qu'elle puisse être véritablement une garantie pour la minorité. Il ne faut pas que cette loi soit encore plus écrasante pour la minorité.

Vous êtes un parlement, et de ce fait, un corps politique. Comme tel, vous devez penser également — c'est la logique même, — aux conséquences politiques des lois et particulièrement à celles d'une loi telle que celle qui est aujourd'hui devant vous.

Les conséquences politiques de l'exclusion que vous avez votée à l'égard de M. Nicole, demandez-les à nos députés genevois qui n'appartiennent pas au parti socialiste. Ces députés vous diront que si aujourd'hui M. Nicole est le chef du Gouvernement genevois, la décision que vous avez prise l'excluant de cette salle pour la durée de deux sessions est peut-être pour quelque chose — pour beaucoup même — dans le succès politique, non seulement du parti socialiste genevois, mais encore dans le succès personnel de M. Nicole.

Nous savons que lorsque M. Nicole devait siéger au Conseil national, des pressions se sont exercées de l'extérieur pour qu'il ne soit pas autorisé à siéger ici, comme des pressions se sont exercées de l'extérieur — on peut le dire — pour que notre honorable président M. Huber ne soit pas autorisé à présider le Conseil national. Je ne sais pas quel aurait été le résultat de ces pressions extérieures si le climat politique dans le canton de Vaud, dans le canton de Genève ou ailleurs, eût été autre. Ce n'est pas pour rien que dans une déclaration souriante notre président a dit qu'il envisageait son élection à la présidence de ce Conseil comme étant due aux citoyens du canton de Genève et du canton de Vaud.

Je crois qu'il ne s'est pas trompé dans son appréciation.

Nous disons, par conséquent, que la loi, telle qu'elle est proposée par la majorité, n'est pas acceptable, parce qu'elle ne protège pas suffisamment les députés. Au cours de la discussion, j'ai entendu dire que les députés ne doivent pas avoir de privilèges, n'en doivent point solliciter, mais être soumis aux mêmes lois que les autres citoyens. Nous sommes parfaitement d'accord, mais il faut faire cette différence que les députés ne demandent pas de privilèges. D'ailleurs, comme l'a très bien dit M. Borella, ce ne sont pas des privilèges, mais des prérogatives de la députation.

Un député représente la population. Il a donc le droit de ne pas être arrêté, au cours de l'exercice de ses fonctions, pour un délit politique. Nous ne demandons pas de protection en cas de délit de droit commun, mais seulement pour les délits politiques. Nous soulignons bien cette distinction. Or, en agissant ainsi, nous faisons preuve de confiance en la majorité des gouvernements cantonaux. En effet, il n'y a pour le moment, en Suisse, qu'un seul gouvernement socialiste: celui de Genève. Tous les autres gouvernements sont antisocialistes dans leur majorité. Or, celui qui connaît la jurisprudence sait parfaitement bien qu'il est aisé de prendre un délit politique et de prétendre qu'il s'agit d'un délit de droit commun. La différence entre délit politique et délit de droit commun est extrêmement subtile.

Par conséquent, lorsque nous demandons par notre proposition d'être protégés dans les cas de délits politiques, nous faisons, en tant que minorité, acte de grande confiance à l'égard de la majorité des gouvernements cantonaux. Nous espérons que ces gouvernements n'abuseront pas dans la discrimination des délits en affirmant qu'il s'agira d'un délit de droit commun alors qu'en réalité ce sera un délit politique.

Dans nos propositions, que nous ne discuterons pas encore, mais seulement au moment de l'examen des articles, nous demandons qu'aucun membre de l'Assemblée fédérale ne puisse être arrêté pour un délit politique, entre deux sessions, sans le consentement du Conseil national ou du Conseil des Etats. Quoi de plus normal que de prévoir l'autorisation d'un corps législatif lorsqu'il s'agit de l'arrestation d'un député pour un délit politique et non de droit commun? Nous demandons que l'arrestation d'un membre de l'Assemblée fédérale, motivée par un délit politique, soit interdite pendant la session. Voilà ce que propose la minorité.

Nous savons d'avance que nos propositions ne seront probablement pas acceptées par la majorité de ce Conseil. Et alors, nous direz-vous, pourquoi poser la question si vous savez d'avance que la majorité n'acceptera pas ces propositions? Pourquoi les développer? Si, dans un Conseil tel que le nôtre, on ne devrait présenter que des propositions pouvant être acceptées par la majorité, je

crois que la minorité ne devrait faire aucune proposition et ne point prendre part aux discussions. Nous présentons ces propositions parce que nous les estimons justes. Nous voulons que le pays en soit informé, car nous estimons qu'il a son mot à dire.

Nous voyons sur ces bancs un des plus grands adversaires de la démocratie, l'un des députés qui furent les plus acharnés à l'exclusion de M. Nicole et qui, en même temps que ce dernier a été soumis à la votation populaire. Cela non pas dans un pays révolutionnaire, mais dans ce beau pays de Vaud. Il a échoué lamentablement, tandis que M. Nicole est sorti victorieux de cette épreuve.

M. **Rochat:** Cela ne veut rien dire!

M. **Dicker:** Cela veut dire quelque chose! Je ne vous ai pas nommé, mais puisque vous m'avez répondu, je suis content que vous vous soyez reconnu.

Je disais, par conséquent, que le peuple a quelquefois son mot à dire et lorsqu'on essuie un échec cuisant, on peut en trouver la raison dans l'acharnement que l'on met à combattre les institutions démocratiques et les collègues qui ne partagent pas les mêmes opinions.

Nous disons donc que notre intervention n'est pas inutile. Nous vous adressons un appel chaleureux et nous estimons que les droits des minorités et surtout les droits parlementaires méritent d'être défendus.

Nous estimons que cet appel est d'autant plus nécessaire que nous vivons dans une époque où notre Parlement est particulièrement bafoué. Je crois que vous partagez nos inquiétudes. Nous avons d'une part, l'Italie fasciste; d'autre part, c'est l'Allemagne barbare; nous avons des pays où la démocratie paraît être définitivement morte. (M. **de Muralt:** Et la Russie?) Cette situation politique provient également du fait que le parlementarisme a été trop bafoué. Vous savez comme moi, — mieux que moi, puisque vous êtes des parlementaires de longue date, — que, dans ces tribunes, on ne porte pas un respect particulier aux députés. On se moque peut-être un peu trop souvent, non seulement de tel ou tel d'entre nous, — ce qui nous est indifférent, — mais du parlementarisme en lui-même et on inculque ainsi dans l'âme du peuple le méprise et l'indifférence à l'égard des institutions parlementaires. Mais, quand les parlementaires eux-mêmes ne veulent plus défendre leurs prérogatives, quand les parlementaires ne veulent plus défendre le droit du Parlement et des parlementaires, c'est une indication que le parlementarisme est malade, c'est une indication que la démocratie elle-même est malade, c'est une indication qui révèle un danger et nous croyons que, dans une époque où le parlementarisme subit de telles attaques, il est indiqué que, dans une démocratie séculaire, le parlementarisme et les parlementaires soient défendus autrement que ce n'a été le cas jusqu'à présent.

Bundesrat **Häberlin:** Ich hatte zwar nicht die Absicht, schon bei der Eintretensdebatte das Wort zu ergreifen, um überflüssige Voten zu vermeiden. Aber nachdem durch die Voten der letzten zwei Redner — trotzdem sie zwar keinen Antrag gestellt haben, wenn ich es richtig auffasste — eine Note in die Diskussion hineingetragen worden ist, die den Sinn der Vorlage verfälschen könnte, sehe ich mich nun doch veranlasst, zu sprechen.

Wenn Sie die Vorlage gelesen haben, so müssen Sie doch den Eindruck gewonnen haben, dass sie in keiner Art und Weise beeinflusst wurde von Parteileidenschaft und Parteirücksichten. Sie ist so abgefasst, dass sie geeignet ist, in der Zukunft ihrem Zwecke zu dienen, sei nun die Majorität auf dieser oder jener Seite. In jedem Falle kann das vorgeschlagene Gesetz ganz ruhig angewandt werden, auch dann, wenn die Majorität eine ganz andere sein wird als heute, vorausgesetzt dass dann Herr Dicker immer noch für die gleichen Lösungen eintritt, was ich allerdings bezweifeln würde. Die Vorlage ist so redigiert, dass jeder — ich will nun auch diesen Ausdruck brauchen — der die Prärogativen des Parlamentes, soweit sie berechtigt sind, schützen will, diese Vorlage tel quel annehmen kann. Allerdings haben wir uns bei der Revidierung nicht nur vom Gedanken des Schutzes für den Politiker und für die politische Institution des Parlaments leiten lassen, sondern wir haben daneben auch die Justiz nicht ganz vergessen, die auch noch da ist, die Rechtspflege und ihre Bedürfnisse, die Ordnung im Staate, die geschützt werden muss auch gegenüber Ueberbordungen von Mitgliedern eines Parlamentes, wenn sich das als notwendig erweist. Und da war festzustellen, wo die Grenzen zu ziehen sind zwischen den Bedürfnissen der Politik — der demokratischen Politik, wo auch die Minderheit geschützt werden soll — und den Bedürfnissen der Gerechtigkeit.

Wir haben in der Vergangenheit gesehen, dass das bisherige Gesetz Auslegungsschwierigkeiten geboten hat, dass wir das Gesetz zu verschiedenen Zeiten verschieden interpretierten. Herr Dicker war so freundlich, daran zu erinnern, dass auch der Sprechende seine Ansicht geändert habe; er sei Kommissionspräsident gewesen im Falle Grimm. Das ist ein Irrtum; es war der Fall Graber. Es ist übrigens nicht richtig, dass ich meine Ansicht geändert habe. Ich kam nämlich damals gar nicht dazu, meiner Ansicht zum Rechte zu verhelfen. Aber das macht nichts. Gerade wenn es richtig wäre, was Herr Dicker sagt, so hätte ich um so mehr Veranlassung, Ihnen als Vertreter des Bundesrates einen Entwurf vorzulegen, der auch Irrtümer von solcher Art, wie ich sie begangen haben soll, ausschliesst, so dass nur das Parlament und das Volk zu entscheiden haben. Welches ist nun die richtige Auslegung der Immunität? Sie sehen, dass man sich da streiten kann. Man reitet auf juristischen Begriffen herum. Ich habe bereits früher einmal gesagt: Es mag richtig sein, juristisch zu unterscheiden zwischen den Prärogativen des Parlaments und den Privilegien eines Mitgliedes des Parlaments. Aber in der praktischen Anwendung kommen sich diese Fragen sehr nahe. Unser Schweizervolk begreift diese feinen Unterschiede nicht, wenn Sie in der Frage der Immunität zu weit gehen und daraus eine vollständige Straflosigkeit auch verbrecherischer Abgeordneter machen wollen. Das müssen Sie verhindern. Gewiss ist das Parlamentsmitglied der Vertreter des Volkes. Aber er ist es hier im Parlament, er mag es auch noch draussen sein, wenn er seine

politische Ansicht mit rechtlichen Mitteln, die ihm unsere Verfassung zur Verfügung stellt, vertritt; er ist jedoch nicht Vertreter des Volkes, wenigstens nach meiner Auffassung und hoffentlich auch nach Auffassung der Herren Dicker und Borella, wenn er mit der Aufruhrfahne durch die Strassen geht und mit Handgranaten und Aehnlichem seiner Politik zum Durchbruch verhelfen will. Hier müssen wir die Grenze ziehen. Wenn die politische Bekundung zum politischen Verbrechen wird, dann hört der Schutz an einem gewissen Punkte auf.

Wir wollen nun in aller Ruhe miteinander untersuchen, wo diese Grenze zu ziehen ist. Wann besteht der Verdacht, dass eine Regierung oder eigentlich nicht einmal die Regierung, sondern die Justiz des Bundes oder eines Kantons, sich dazu hergebe, die Gesetze zu missbrauchen und die Politik zu unterdrücken, und wann ist ein solcher Verdacht ausgeschlossen? Bei Untersuchung dieser Fragen haben wir in der Vorlage verschiedene Stadien unterschieden, das Stadium, wo bei Beginn der Strafverfolgung die Bundesversammlung noch nicht zusammengetreten ist und das Stadium, wo ein Mitglied des Parlaments bereits eine Freiheitsstrafe angetreten hat. Ich will über diese Details nicht in der Eintretensfrage reden, da sich Anlass bieten wird, die Dinge bei den einzelnen Artikeln zu behandeln. Ich muss nur eines sagen: Ich verstehe eigentlich nicht recht, warum sich die Herren schon bei der Eintretensdebatte gegen diese Vorlage wenden. Sie schützt die Rechte der Deputierten, jedenfalls nach der französischen Fassung, mehr als das bisherige Gesetz. Wir haben ja in jener Debatte vom vergangenen Jahr — es war meines Erinnerns im Dezember — gesehen, dass eine ganze Reihe von Mitgliedern Ihres Rates, und zwar nicht die schlechtesten Juristen darunter, erklärten, es komme das Immunitätsgesetz überhaupt gar nicht in Frage, wenn die Strafverfolgung schon vor dem Zusammentritt der Bundesversammlung eingesetzt habe. Nun aber gehen wir mit dieser Vorlage im Schutz des Deputierten viel weiter, auf alle Fälle nach dem französischen Text. Der deutsche Text war umstritten, ich weiss, dass man auch eine andere Anschauung vertreten hat. Aber wir wollen all das in Gemütsruhe bei Behandlung der einzelnen Artikel prüfen. Da wird zu untersuchen sein, welches die richtige Lösung ist, die frühere oder die jetzt vorgeschlagene. Wir unterscheiden sachlich auch zwischen Prärogative und Privileg. Wir sagen, wenn im Moment des Zusammentritts der Bundesversammlung noch keine Strafverfolgung eingesetzt hat, kommt der Begriff der Prärogative zur Anwendung. Dann muss nicht der einzelne Deputierte zum Parlament gehen und erklären, ich will nicht verfolgt werden, sondern die Strafverfolgungsbehörde hat ans Parlament zu gelangen und zu bitten, dass es den Deputierten zu ihrer Verfügung stellt. Wenn aber der Deputierte schon verurteilt ist und im Käfig sitzt, spielt die Prärogative keine Rolle mehr; dann sagen wir, er solle gefälligst einmal die Strafe für sein Delikt, sei es nun ein gemeines oder ein politisches, fertig absitzen und wieder kommen, wenn ihn das Volk erneut als Vertreter bestellt. Das ist eine saubere Lösung.

Die Abgrenzung war am schwierigsten in Fällen, wo die Strafverfolgung vor der Bundesversammlung begonnen hat, aber noch nicht zum Abschluss gekommen ist. Auch da glauben wir eine durchaus loyale Lösung gefunden zu haben, indem wir in allen Fällen, wo zwar die Strafverfolgung vor der Bundesversammlung begonnen hat, aber eine Verhaftung noch nicht angeordnet ist, die Strafverfolgungsbehörde anhalten, ihrerseits ein Begehren um Haftbewilligung an die Bundesversammlung zu stellen. Das ist der wichtigste Punkt, der den Herren Borella, Dicker und Weber-Kempten am meisten am Herzen liegt. — In einem anderen Punkte haben wir eine Aenderung getroffen. Nach dem alten Gesetz kann ein Deputierter, der auf frischer Tat ertappt wird, ohne weiteres verhaftet werden. Wir haben an Stelle dieses flagrant délit den Begriff des Fluchtverdachtes gesetzt. Wir haben argumentiert, es komme weniger darauf an, ob man den Verbrecher gerade bei seinem Delikt erwischt, als darauf, dass er nicht in der nächsten halben Stunde über die Grenze gehen und so nicht mehr gefasst werden kann. Das müssen wir zu verhindern suchen. Ihre Kommission hat dann beide Tatbestände in etwelcher Abweichung vom Bundesrat aufgenommen. — Auch darüber werden Sie sich aussprechen können.

Eine Minderheit schlägt nun systematisch eine andere Lösung vor. Ich will aber nicht vorgreifen, aber doch erklären, der Begriff des politischen Delikts ist sehr schwankend. Herr Borella hat das anerkannt und gesagt, es sei nicht so leicht, eine Definition davon zu geben; er hat auf die Auslieferungsverträge hingewiesen, wo wir aber immer Schwierigkeiten haben. Das wissen Sie so gut wie ich. Nun soll dieser Begriff in die Vorlage hineingetragen werden. Mit welcher Konsequenz? Wenn die Herren Dicker und Borella auf den Weihnachtstag aus der Bundesstadt heimgehen und ein politisches Delikt begehen, einen Aufruhr mit Waffen anzetteln — Sie entschuldigen! Weil Sie die Minderheit vertreten, werden Sie ja wissen, warum Sie diese Anregung machen —, so wird weder Herr Dicker noch Herr Borella verhaftet werden können und auch Herr Weber-Kempten nicht, der ja heute auch zu diesen Revolutionären gehört. (Heiterkeit.) Und zwar wie lange nicht? So lange, bis die Frühjahrssession zu Ende gegangen ist, wenn Sie den Wortlaut genau studieren. Das wäre wirklich ein heiterer Zustand in einem Ordnungsstaat. Dass wir das nicht schlucken können und auch Sie niemals schlucken würden, wenn Sie als Regierungsmänner für die Ordnung verantwortlich wären, wird jedermann begreifen. Darüber aber wollen wir morgen sprechen.

Präsident: Das Wort ist nicht weiter verlangt. Herr Schneller hat auf sein Votum verzichtet, um die Abstimmung zu ermöglichen. Herr Arnold stellt einen Verwerfungsantrag.

Abstimmung. — *Vote.*

Für den Antrag der Kommission Mehrheit

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 12. Dez. 1933. Séance du 12 décembre 1933 (matin).

Vorsitz — Présidence: Hr. *Huber*.

3019. Politische und polizeiliche Garantien. Bundesgesetz.

Garanties politiques et de police. Loi.

Fortsetzung. — *Suite.*

Siehe Seite 786 hiervor. — Voir page 786 ci-devant.

Artikelweise Beratung. — *Discussion des articles.*

Titel und Ingress — Titre et préambule.

Titel und Ingress.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrat.

Titre et préambule.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Nietlispach, Berichterstatter: Beim Titel und Ingress wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht das Wort „Immunitätsrecht" aufzunehmen sei. Die Kommission nahm davon Umgang, weil die Vorlage nur einen Teil des Immunitätsrechtes regelt, hauptsächlich aber, weil das französische Recht den Immunitätsbegriff enger fasst und für diesen Teil des Immunitätsrechts nicht die Bezeichnung „Immunität" kennt, sondern «Inviolabilité parlementaire».

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 1.

Antrag der Kommission.

[1] Gegen die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates kann während der Dauer der Bundesversammlung eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung wegen Verbrechen oder Vergehen, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen, nur mit ihrer eigenen schriftlichen Zustimmung oder mit Zustimmung des Rates, welchem sie angehören, eingeleitet werden.

[2] Vorbehalten bleibt die vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtverdachts oder im Falle des Ergreifens auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens; für eine solche Verhaftung muss von der anordnenden Behörde innert 24 Stunden die Zustimmung des Rates direkt bei diesem nachgesucht werden, sofern der Verhaftete nicht sein schriftliches Einverständnis zur Haft gegeben hat.

Proposition de la commission.

[1] Durant les sessions de l'Assemblée fédérale, aucun député ne peut être recherché ni poursuivi pour un crime ou délit qui n'a pas trait à l'exercice de ses fonctions, si ce n'est avec son consentement écrit ou avec l'autorisation du conseil auquel il appartient.

[2] Demeure réservée l'arrestation préventive pour présomption de fuite et, lorsqu'il s'agit d'un crime, en cas de flagrant délit; l'autorité qui l'ordonne devra toutefois, dans les vingt-quatre heures, requérir directement le consentement du conseil intéressé, à moins que le député en cause ne l'ait donné lui-même par écrit.

Anträge Borella, Dicker und Weber-Kempten.

Hauptantrag.

Art. 1.

1bis. Ein Mitglied der Bundesversammlung darf wegen eines politischen Deliktes ausserhalb einer Session ohne Zustimmung des National- oder Ständerates nicht verhaftet werden.

2. Während einer Session darf kein Mitglied der Bundesversammlung wegen eines politischen Deliktes verhaftet werden.

Nebenantrag.

Art. 1, Absatz 2: Streichen.

Propositions Borella, Dicker et Weber-Kempten.

Proposition principale.

1bis. Aucun membre de l'Assemblée fédérale ne doit être arrêté pour un délit politique entre deux sessions sans le consentement du Conseil national ou du Conseil des Etats.

2. Pendant les sessions, toute arrestation d'un membre de l'Assemblée fédérale motivée par un délit politique est interdite.

Proposition subsidiaire.

Supprimer le 2e alinéa de l'article premier.

Nietlispach, Berichterstatter: Art. 1, Absatz 1, regelt den Fall, wo nach Beginn der Bundesversammlung gegen ein Ratsmitglied eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung eingeleitet werden soll. Der Fall ist gleich geregelt wie in Art. 1, Absatz 1 des geltenden Gesetzes, mit dem Unterschied, dass der Zustimmung des Rates die schriftliche Zustimmung des betreffenden Mitgliedes, gegen das sich die Verfolgung richtet, gleichgestellt ist. Während das geltende Gesetz von einem „stattfinden", „aver luogo" oder «être dirigé» der gerichtlichen Verfolgung spricht, eine Fassung, die bekanntlich umstritten war, bedient sich der Entwurf des viel präziseren Ausdrucks „eingeleitet werden".

In Absatz 2 ist dem Fall des Fluchtverdachtes der Fall des Ergreifens auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens gleichgestellt. Die Kommission liess sich bei dieser Fassung von folgender Ueberlegung leiten: Das Immunitätsrecht will nicht eine absolute Sicherung vor Strafverfolgung, sondern es will nur gegen den Verdacht ankämpfen, dass eine Strafverfolgung aus unsachlichen, aus politischen Gründen unternommen werde. Dieser Verdacht ist nun ganz offenbar dann ausgeschlossen, wenn eine Verhaftung auf frischer Tat erfolgt. Wenn beispielsweise während der Bundesversammlung ein Ratsmitglied auf der Kornhausbrücke drunten irgend einen erschiesst, und es ist zufälliger-

weise oder ausnahmsweise ein Polizist auf der Stelle, dann soll das betreffende Mitglied sofort verhaftet werden können, denn da besteht nicht mehr der Verdacht, dass die Verhaftung aus politischen Gründen unternommen worden sei.

Nun der Antrag der HH. Borella, Dicker und Weber-Kempten. Wir ersuchen Sie, diesen Antrag abzulehnen. Er würde bei Annahme direkt zu Absurditäten führen. Vergegenwärtigen Sie sich, was rechtens würde im Falle der Annahme dieses Antrages. Wenn ein Mitglied unseres Rates während der Bundesversammlung sich eines politischen Verbrechens schuldig machte, wenn es einen bewaffneten Aufstand organisieren würde, dann könnte das betreffende Mitglied während der Dauer der Bundesversammlung überhaupt nicht verhaftet werden, auch nicht mit Zustimmung des Rates. Wenn aber ein Mitglied der Bundesversammlung ausserhalb der Dauer der Bundesversammlung ein politisches Verbrechen beginge, einen bewaffneten Aufstand, eine Revolution organisierte, dann könnte es nur verhaftet werden mit Zustimmung des betreffenden Rates. Nehmen Sie den Fall an, in den Weihnachtsferien würde es irgend einem Mitglied unseres Rates einfallen, irgendwo einen bewaffneten Aufstand zu organisieren, dann müssten wir entweder sofort die Bundesversammlung einberufen, um darüber zu beschliessen, ob es verhaftet werden könne oder nicht, oder wir müssten warten bis zur Märzsession, um dann die Verhaftung eventuell zu beschliessen. Das kann unmöglich Ihr Wille sein. Es ist noch viel weniger der Wille des Schweizervolkes, das sicher nicht will, dass das Immunitätsrecht zu einem Freibrief für das Verbrechen, zu einem Freibrief für ein politisches Verbrechen ausgestaltet wird. Wir bitten Sie daher, diesen Antrag Borella abzulehnen, und zwar sowohl in Rücksicht auf Absatz 1 wie Absatz 2 desselben.

M. **de Muralt,** rapporteur: Sans répéter ce qui a été dit tout à l'heure dans le rapport général, marquons qu'il s'agit ici des cas où la poursuite n'a pas été commencée avant la session, et n'est introduite que pendant la durée de celle-ci.

Dans ces cas, l'action de la justice ne peut s'exercer que du consentement écrit — la commission a prévu la forme écrite dans cette hypothèse comme dans celles que nous examinerons tout à l'heure — ou, à défaut d'un tel consentement, avec l'autorisation du Conseil dont le député fait partie.

Le deuxième alinéa prévoit les cas exceptionnels où l'arrestation préventive pourra avoir lieu, sans autorisation préalable du Conseil.

C'est, d'une part, le cas où il y a présomption, danger de fuite du prévenu et, d'autre part, celui du flagrant délit. Cette dernière hypothèse était mentionnée dans la loi de 1851 (art. 2, 2e alinéa). Votre commission a estimé qu'il y avait lieu de le réintroduire. Ce sont deux éventualités différentes: le délinquant pris sur le fait ne cherchera pas toujours, ou du moins pas immédiatement, à se soustraire aux poursuites par la fuite. Mais il se peut qu'il convienne néanmoins soit dans l'intérêt de l'enquête, soit pour donner une légitime satisfaction à l'opinion publique — par exemple, en cas de mort d'homme — de mettre le prévenu séance tenante en état d'arrestation, s'agissant, — le texte modifié le précise, — d'un crime et non d'une autre infraction à la loi pénale.

Mais dans les deux cas, flagrant délit et présomption de fuite, le juge devra — à moins de consentement écrit du délinquant — requérir directement celui du Conseil intéressé et cela dans les vingt-quatre heures. Si celui-ci le refuse, le prévenu devra être remis en liberté, même si l'autorisation de la poursuivre a été accordée en conformité du 1er alinéa de cet article.

Deux mots en ce qui concerne les propositions de MM. Dicker, Borella et Weber-Kempten, propositions qui n'ont pas été examinées par la commission, car nous n'en avons eu connaissance qu'hier après-midi. Nous vous proposons de ne pas les admettre.

Tout d'abord, pour ce qui concerne le principe posé au premier alinéa, en vertu duquel un député ne pourrait être arrêté entre les sessions pour un délit politique, M. le conseiller fédéral Häberlin vous a exposé, hier, et mon collègue, rapporteur de langue allemande, il y a un instant, à quelles conséquences on aboutirait.

M. Borella a fait à ce sujet un intéressant exposé de droit constitutionnel comparé. Tout cela est très bien. Les différentes législations réglent les diverses questions d'immunité parlementaire comme elles l'entendent et, s'agissant tout particulièrement du cas d'un délit qui serait poursuivi pendant le cours de la session des Chambres, la situation juridique sera en somme la même chez nous qu'en Belgique ou en France.

Je ne veux pas m'étendre sur la question de savoir si le député a un privilège ou si ce n'est pas plutôt, comme je le crois, le Conseil qui jouit d'une prérogative. C'est lui qui doit dire si un de ses membres doit être poursuivi ou pas. Il n'appartient pas au député de chercher à se soustraire à la juste vindicte de lois.

Quant au danger, que M. Borella nous a dépeint, de ce député aux Chambres qui, entre les sessions, ou en cours de session, serait mis dans l'impossibilité de remplir ses fonctions parce qu'une méchante autorité cantonale irait le saisir au collet et l'empêcherait de siéger, c'est un peu, comme vous dites en allemand, „den Teufel an die Wand malen", peindre le diable au mur. Je ne crois pas à ce danger. Je crois que depuis 1891, depuis la révolution tessinoise, nous n'avons rien vu qui ressemble, même de loin, à cette éventualité dont nous a parlé M. Borella. Il faut se rappeler que nous avons des garanties constitutionnelles pour tous les citoyens et que l'autorité exécutive ne peut pas procéder à des arrestations sans se mettre en contradiction flagrante avec la loi, qui veut qu'elle respecte les compétences du juge. Mettons encore qu'il y ait un Président de Conseil d'Etat, ou un syndic, ou un maire, qui puisse procéder à l'arrestation d'un citoyen, député ou non. Mais il doit dans les vingt-quatre heures faire ratifier cette mesure par le juge, sous peine de se heurter aux dispositions des Constitutions cantonales et fédérale qui empêchent tout abus. Ce danger est donc imaginaire.

M. Dicker, venu à la rescousse, nous a beaucoup parlé du parlementarisme. Il nous a entretenus de la nécessité de défendre la démocratie et le parlementarisme. En des termes presque touchants, il nous

a dit que ces deux institutions — parlementarisme, démocratie — étaient menacées, d'une part, par le fascisme, d'autre part, par l'Allemagne, c'est-à-dire «la barbarie». Je regrette que M. Dicker ne nous ait pas aussi parlé de la Russie, il la connaît bien.

M. **Dicker:** Très bien, mieux que vous!

M. **de Muralt:** Peut-être mieux que moi. Mais je sais assez ce qui se passe en Russie pour ne pas y aller chercher des leçons de parlementarisme. Que sont devenus les membres de la Douma, depuis 1917? Laissez donc les Suisses de vieille roche s'occuper du régime parlementaire en Suisse et ne venez pas nous donner des leçons à cet égard. Nous avons la démocratie dans le sang, laissez-nous développer cette notion et déterminer quelles doivent être les prérogatives du Parlement.

Je crois donc qu'il n'y a pas possibilité d'admettre les propositions de la minorité.

J'ajoute encore que la distinction entre délit politique et délit de droit commun, — M. Borella l'a reconnu lui-même, — est très difficile à faire. A supposer qu'il y ait un intérêt à prévoir une réserve pour les délits politiques, elle serait d'une application extrêmement difficile. Je crois que les garanties que contient cet article premier sont suffisantes. Cet article a été prévu par le Conseil fédéral et admis par l'unanimité de la commission. Je constate qu'au sein de la commission M. Weber-Kempten n'a pas voté contre cet article, et je suis fort étonné de voir sa signature au bas de la proposition de la minorité.

Je répète donc que cet article dans le texte de la commission institue un régime parfaitement normal et qu'il y a lieu de l'adopter.

M. **Borella:** Permettez-moi, avant tout, d'adhérer à la proposition qui vous est faite par M. le Président, tendant à ce que nos propositions soient traitées comme un article bis adjonctif à l'article 1er.

Vous me permettrez également de m'élever contre les derniers mots prononcés par M. de Muralt, à l'adresse de notre confrère M. Dicker, en parlant des Suisses de vieille date et de nouvelle date. Je n'aurais jamais cru que, dans notre Parlement, un confrère et un collègue pourrait reprocher à un conseiller national, siégeant ici, d'être Suisse de date plus ou moins récente.

Mais alors, puisqu'on parle de nouveaux et de vieux Suisses, entendons-nous entre M. le rapporteur et moi. Je pense être Suisse pour le moins d'aussi vieille date que M. de Muralt. Je pense même que nous venons du même pays. Vous êtes Vaudois, comme moi. Car vous étiez tout d'abord Tessinois. Et vous savez qu'en vertu des événements historiques, vous avez été obligé d'abandonner un pays où il y avait des garanties constitutionnelles qui vous donnaient à ce moment le droit d'habiter le canton du Tessin.

Mais revenons à nos moutons, car il est inutile de parler des Suisses de plus ou moins vieille date. Parlons de cette démocratie suisse, de ce peuple suisse. On y a fait allusion hier et l'honorable conseiller fédéral M. Häberlin nous a dit que le peuple comprendrait difficilement que l'Assemblée fédérale élargisse cette immunité parlementaire.

Il est toujours difficile de parler au nom du peuple. Quelquefois il vous donne raison, d'autre fois tort, comme le 28 mai dernier l'a démontré. Vous aviez alors parlé, tant au Conseil national qu'à la commission, au nom du peuple suisse, alors que ce dernier vous a pourtant complètement abandonné. Le peuple comprend mieux que le Conseil national et le Conseil des Etats puissent maintenir leurs prérogatives, non pas leurs privilèges, plutôt que chaque fois qu'une grande banque tombe en déconfiture, d'y voir mêlés des membres des Chambres fédérales. Cela, le peuple ne le comprend pas; mais il comprend très bien que le Conseil national se donne le droit de discuter dans chaque cas concret de la question de savoir si un député peut être arrêté ou non.

Et, du reste, quand vous nous parlez toujours du peuple, est-ce que le peuple des cantons de Genève et de Vaud n'a pas compris que vous aviez, de par la majorité de ce Conseil, commis une grande injustice, l'année passée, en refusant l'immunité parlementaire à M. Nicole? Les dernières élections de Genève et de quelques communes du canton de Vaud ont certainement été influencées aussi par le souvenir de cette injustice absolue commise l'année passée; et les renversements politiques auxquels nous avons assisté ces derniers jours vous démontrent que le peuple juge différemment de vous. Dès lors, examinons les choses comme elles sont, pour elles-mêmes, en toute objectivité.

Nous vous demandons de rétablir l'immunité parlementaire que le projet que vous nous soumettez n'établit et n'accorde plus.

J'ai déjà dit, hier en italien — et M. de Muralt m'a très bien compris — de l'immunité parlementaire, qu'elle existe, ou qu'elle n'existe pas. Si elle existe, elle doit être reconnue; si elle n'existe pas, elle doit être envisagée comme vous la traitez dans vos articles et dans vos propositions.

M. de Muralt nous a parlé aussi des juges. Il nous a dit que nous avions des juges. On disait aussi comme cela en Allemagne: «il y a des juges à Berlin», mais le président du Reichstag est maintenant en prison et les juges sont encore là! Les juges!... — permettez-moi cette expression — sont presque toujours aussi la photographie des peuples et de leurs gouvernements. Les juges ne sont pas des êtres, chez nous, qui vivent en dehors de la vie politique; ils suivent aussi les événements politiques; ce sont des hommes comme nous, influençables, eux aussi, par les situations politiques qui se développent. Parfois même, quand les juges ne suivent pas l'opinion de la majorité du Conseil national et que, dans leurs arrêts, pris en pleine liberté et en toute indépendance, ils reconnaissent le patrimoine moral et politique d'un homme, vous trouvez un Conseil national qui vient casser leur jugement enlevant ainsi à un député ce patrimoine moral et politique que les juges lui avaient légitimement laissé. Vous avez fait cela dans le mois de juin de cette année. Dans le procès Nicole, les juges de la haute Cour pénale fédérale avaient reconnu qu'il s'agissait d'un délit politique; MM. Soldati, Kirschhofer et Guex avaient reconnu qu'on ne pouvait pas, dans ce cas, priver M. Nicole de ses droits politiques; mais vous, vous lui avez enlevé ses droits politiques en ne lui permettant pas de siéger dans ce Parlement,

alors que les juges, qui avaient examiné les événements, avec impartialité, comme vous dites, en toute liberté, avaient conclu au maintien de l'intégralité de ces droits.

Ne croyez-vous pas que, dans ce cas, les minorités, qui agissent et vivent dans cette démocratie suisse, n'éprouvent pas des soupçons qui sont de nature à assurer mieux que vous l'avez fait, les droits découlant de l'immunité parlementaire?

Voilà ce que nous demandons. Nous demandons de ne pas permettre qu'un député, pendant la session, et hors de session, pour un délit politique, puisse être arrêté sans le consentement de ce Conseil ni pendant les deux à trois semaines de la session, quand il siège aux Chambres.

Vous dites: «Voyez-vous à quelle absurdité la proposition de MM. Borella et Dicker aboutit!»

Et M. le conseiller fédéral Hæberlin a évoqué l'hypothèse où le jour du nouvel an, Messieurs Dicker et Borella se trouveraient dans les rues de Berne, de Genève ou de Lausanne, en train d'ameuter le peuple pour faire renverser le gouvernement cantonal. Cela pourrait être le cas; mais, ici deux situations se présentent: ou l'émeute réussit et le gouvernement tombe, et alors il n'y aura plus personne qui pensera à écrouer MM. Dicker et Borella, — ils seront les maîtres de la situation —; ou l'émeute échoue et à ce moment-là il sera aisé de convoquer immédiatement l'Assemblée nationale pour décréter notre arrestation. La volonté ne vous manquera certainement pas: vous seriez enchantés de venir à Berne pour nous mettre au clou, si des faits pareils arrivaient. Mais je pense, Monsieur le conseiller fédéral Häberlin, que l'absurdité n'est pas dans ma proposition mais dans le fait supposé possible d'une émeute dirigée par M. Dicker ou par moi. Nous n'avons pas besoin d'émeute pour changer les gouvernements en Suisse. Nous sommes tous sur le terrain démocratique et les faits ont démontré qu'à Genève on a changé de gouvernement par une révolution pacifique, sans recourir à l'émeute. Vous-même, si vous voulez aujourd'hui juger les faits qui se sont développés dans le mois de novembre 1932, à Genève, vous constaterez que vous avez depuis lors changé un peu d'opinion. Du reste, la juste appréciation des faits historiques n'apparaît jamais au moment où ils se développent; elle vient toujours après par la critique objective et l'instruction; le temps qui passe apporte aux hommes et aux passions un peu plus de calme. Alors, vous raisonnerez comme raisonnent le parti jeune radical et le parti catholique de Genève, qui reconnaissent aujourd'hui que les responsabilités des faits du 9 novembre 1932 retombent sur le fasciste Oltramare et non pas sur le parti socialiste. Dans une année ou deux, cette opinion sera encore renforcée par d'autres faits. Est-ce que vous oubliez aussi que dans des mouvements passionnés, politiques, il soit arbitraire et non légal, de laisser à l'autorité gouvernementale du canton le soin de juger de la possibilité d'arrêter un député qui a pris part à des événements politiques? C'est le Conseil national qui devrait examiner cette situation si les événements surgissent hors de la session; mais si vous n'admettez pas la possibilité de l'arrestation du député hors de session, vous donnez immédiatement la preuve que vous défendez vos prérogatives et, dans cette preuve de défense de prérogatives, vous empêchez les gouvernements cantonaux, les autorités cantonales et fédérales aussi, de se laisser aller éventuellement à donner des ordres d'arrestation contre un député.

Quand les autorités cantonales exécutives et judiciaires, ainsi que les autorités de police, savent qu'on ne peut pas arrêter un député, même hors des sessions, elles sont immédiatement plus prudentes aussi dans leurs accusations.

Le fait dont je vous ai parlé hier est déjà arrivé, pas encore en Suisse, il est vrai. Pour mettre aux violons, comme vous dîtes, un député, on a inventé contre lui un délit de droit commun, sauf à l'enquête d'établir que ce délit n'avait pas été commis.

Dans nos propositions, nous ne manquons pas de cette confiance à laquelle a fait allusion M. de Muralt. Nous ne voulons cette protection que pour les délits politiques. Nous admettons que lorsqu'un député, hors des sessions, a commis un délit de droit commun, il ne doit pas être protégé par l'immunité parlementaire. Nous serions même d'accord de ne pas accorder cette immunité parlementaire en ce qui concerne les délits de droit commun, quand ils sont établis, parce que nous ne croyons pas à la nécessité de protéger, même pendant les sessions, un escroc, un assassin ou un voleur. Nous ne voulons pas cela. Notre volonté est seulement de défendre les députés dès qu'ils sont accusés d'un délit politique. Ce faisant, nous défendons le Parlement.

Que perdrez-vous si vous acceptez notre proposition? Elargirez-vous la conception de l'immunité parlementaire? Non, vous la restreindrez aux délits politiques.

M. de Muralt a dit que j'avais fait hier une leçon de droit constitutionnel comparé. Non, je ne suis pas professeur d'université, mais je dis quelquefois ce que m'ont appris mes professeurs de droit constitutionnel. Et si nous sommes obligés d'examiner le droit des autres pays, c'est ce que vous faites toujours, Monsieur de Muralt, lorsque vous étudiez un projet de loi. Nos lois s'inspirent-elles toujours d'un droit suisse? Notre droit n'est-il pas influencé, comme tous les droits, par ceux des autres pays? C'est ainsi qu'il se constitue peu à peu des maximes internationales de droit, qui sont acceptées partout. Par exemple, le principe de l'immunité parlementaire est accepté dans tous les pays qui ont un régime démocratique. Dans les régimes de forme dictatoriale, cette prérogative n'existe plus que pour le maître, car dans ces pays il n'existe plus de parlement libre siégeant sans être commandé par le maître. En revanche, dans tous les pays à régime démocratique on a maintenu les droits de l'immunité parlementaire comme ils découlent de la déclaration des droits de la révolution américaine et de la révolution française. Nous désirons simplement que la démocratie suisse, qui est bien plus ancienne que celles de la France et de l'Amérique du Nord, conserve cette immunité parlementaire, comme nous l'avons demandé.

Abstimmung. — *Vote.*

Abs. 1.

Angenommen. — *Adopté.*

Abs. 1bis.

Für den Antrag Borella	Minderheit
Dagegen	Mehrheit

Abs. 2.

Für den Antrag Borella	Minderheit
Für den Antrag der Kommission	Mehrheit

Art. 2.

Antrag der Kommission.

Mehrheit:

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats. Die Aenderung berührt nur den französischen Text.

Minderheit:

(Farbstein, Rosselet, Surbeck, Weber-Kempten.)

1. Ist bei Beginn der Bundesversammlung gegen ein Mitglied der eidgenössischen Räte bereits eine polizeiliche oder gerichtliche Strafverfolgung wegen der in Art. 1 genannten Straftaten eingeleitet, so ist vor Beginn der Bundesversammlung von der Untersuchungsbehörde der Entscheid des Rates, welchem das Mitglied angehört, anzurufen, sofern das Ratsmitglied nicht sein schriftliches Einverständnis zur Fortsetzung der Strafverfolgung oder der Haft gibt. Erfolgt dieses Gesuch nicht oder verweigert der Rat seine Zustimmung, so muss die Fortsetzung der Strafverfolgung oder Haft während der Dauer der Bundesversammlung unterbleiben.

Proposition de la commission.

Majorité:

1. Lorsque, à l'ouverture d'une session, un député est déjà recherché ou poursuivi pour l'une des infractions visées à l'article 1er, il peut, par l'entremise du Conseil fédéral, demander au conseil auquel il appartient de le faire élargir ou d'annuler des citations à des opérations judiciaires importantes. La requête n'a pas d'effet suspensif.

2. Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Minorité:

(Farbstein, Rosselet, Surbeck, Weber-Kempten.)

1. Lorsque, à l'ouverture d'une session, un député est déjà recherché ou poursuivi pour l'une des infractions visées à l'article 1er, l'autorité chargée de l'instruction doit, avant l'ouverture de la session, provoquer une décision du conseil auquel appartient le député, à moins que celui-ci ne se soit déclaré d'accord, par écrit, que la poursuite pénale ou la détention continue. Si cette requête n'est pas déposée ou que le conseil la rejette, la poursuite où la détention sont suspendues pendant la durée de la session.

Antrag Canova.

„... von der Untersuchungsbehörde, von der Anklagebehörde oder vom Gericht der Entscheid.."

Amendement Canova.

«... l'autorité chargée de l'instruction, la chambre d'accusation ou le tribunal doit ...»

Nietlispach, Berichterstatter der Mehrheit: Art. 2 ordnet den Fall, da bei Beginn der Bundesversammlung gegen ein Mitglied der eidgenössischen Räte bereits ein polizeiliches oder gerichtliches Strafverfahren eingeleitet ist. In diesem Falle kann das Ratsmitglied gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Verhaftung, sowie gegen Vorladungen zu wichtigen Verhandlungen den Entscheid des betreffenden Rates durch Vermittlung des Bundesrates anrufen. Das Gesuch hat keine aufschiebende Wirkung. Für erst zu Beginn der Bundesversammlung angeordnete Verhaftungen gilt das Verfahren nach Art. 1, Ziff. 2.

Art. 2 behandelt den Fall, der mit demjenigen identisch ist, der uns vor einem Jahr beschäftigte. Sie ersehen daraus, dass diese Vorlage über das geltende Gesetz hinausgeht, d. h. über die Auslegung hinaus, wie sie im letzten Jahr der Bundesrat, die Kommissionsmehrheit und auch die Mehrheit Ihres Rates befolgt haben. Die Kommissionsmehrheit hat dem nun so Rechnung getragen, dass sie die Parteirollen gegenüber dem Falle, den Art. 1 behandelt hat, in der Weise vertauscht hat, dass nun der Strafverfolgte das Immunitätsrecht vom Rate verlangen, während bei Art. 1 die Strafverfolgungsbehörde beim Rat das Recht zur Strafverfolgung nachsuchen muss. Aus dieser Ueberlegung heraus beantragen wir Ihnen, den Minderheitsantrag, der die Parteirollen gleichschalten will, wie bei Art. 1, abzulehnen und dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

M. **de Muralt,** rapporteur de la majorité: C'est ici l'hypothèse qu'il faut nettement distinguer de celle de l'article premier, l'hypothèse où les poursuites ont été commencées contre un parlementaire — s'agissant toujours de crime ou délit de droit commun — avant l'ouverture de la session. En pareil cas, la réunion des Chambres n'a pas de pleno pour effet de suspendre l'action de la justice à l'égard du député incriminé. Mais celui-ci peut, par l'entremise du Conseil fédéral, solliciter du Conseil législatif auquel il appartient, la suspension de l'action judiciaire. Et cela, à deux points de vue. Tout d'abord, en annulant les citations à des «opérations judiciaires importantes», — c'est l'expression que la commission a substituée, dans le texte français, au terme de «débats importants» qui ne correspondait pas au sens de „wichtige Verhandlungen"; car il peut ne pas s'agir de débats proprement dits, mais par exemple de convocation pour l'audition de témoins, de paraissance en vue de confrontations, etc. et ce sont là aussi des opérations de l'enquête. — D'autre part, la suspension de l'action judiciaire peut comporter aussi l'élargissement de l'inculpé. Bien entendu, les deux mesures ne déploieront d'effets que pendant la durée de la session.

La minorité de votre commission, dans la proposition qui vous a été distribuée, voudrait renverser les rôles. Ce serait le juge, et non pas le parlementaire incriminé, qui devrait provoquer dans ce cas, comme dans l'hypothèse prévue à l'article 1er, la décision du Conseil intéressé. S'il ne le faisait pas ou si la décision du Conseil était négative, la poursuite serait suspendue sans autre pendant la durée de la session.

La majorité de la commission estime que ce n'est ni logique ni désirable. La poursuite est en cours, elle peut l'être depuis des semaines et même

des mois. Dans l'intérêt de la justice, l'enquête doit pouvoir être poursuivie à moins que l'intérêt du parlement — ici encore j'insiste sur ce fait qu'il s'agit de l'intérêt du Parlement et non du parlementaire — ne commande impérieusement de l'interrompre. Si l'accusé se rend lui-même compte que sa présence au Parlement ne revêt pas une importance telle qu'elle justifierait la suspension des opérations judiciaires ou son élargissement, s'il ne proteste pas lui-même, pourquoi obliger le magistrat chargé de l'enquête à provoquer, dans ce cas, une décision du Conseil en cause?

La solution prévue par le projet et approuvée par la majorité de la commission crée une situation nette et claire. La poursuite suivra son cours, à moins que l'inculpé en n'ait obtenu, sur sa demande, la suspension partielle pendant la durée de la session.

Quant au deuxième alinéa de cet article 2, il règle le cas où le juge estime nécessaire l'arrestation d'un député impliqué dans une enquête antérieure à l'ouverture de la session, mais jusqu'alors laissé en liberté provisoire. En pareil cas, le juge devra procéder comme il est prévu au deuxième alinéa de l'article 2, c'est-à-dire qu'il devra requérir dans les vingt-quatre heures l'autorisation du Conseil intéressé, à moins que le député en cause n'ait donné son consentement écrit à l'arrestation.

Pour le surplus, nous nous référons à ce que nous avons exposé au sujet de cette disposition dans notre rapport sur l'entrée en matière.

Farbstein, Berichterstatter der Minderheit: Bei Art. 2 möchte ich vor allem darauf aufmerksam machen, dass Art. 2 des Gesetzentwurfes eine Bestimmung des alten Gesetzes nicht enthält; sie ist auch überflüssig, für uns Juristen wenigstens; indessen wird es wichtig sein, wenn man darauf aufmerksam macht, damit es dem Laien nicht einfällt, zu glauben, dass hier eine Verschlechterung eingetreten sei. Im alten Art. 2 hiess es: „Ueberdies darf keine der in Art. 1 bezeichneten Personen ohne Bewilligung derjenigen Behörden, welche nach Art. 1 über die Anhebung der Untersuchung entscheiden, verhaftet werden." Diese Bestimmung fehlt im Gesetzentwurf. Sie ist hier, wie gesagt, unnötig; sachlich ergibt sie sich nach dem argumentum e contrario aus den Art. 2 und 6. Denn wenn man auf Grund dieser Bestimmungen die Verhaftung bestraft, ist schon zum Ausdruck gebracht, dass an und für sich eine Verhaftung unnötig ist.

Zur Sache selbst: In der Schlussabstimmung der Kommission habe ich für das Gesetz gestimmt, aber dem Herrn Kommissionspräsidenten noch zugerufen: „vorbehalten Minderheitsanträge." Ich lege derartiges Gewicht auf den Minderheitsantrag, dass es mir ganz unmöglich wäre, für das Gesetz zu stimmen, wenn der Minderheitsantrag verworfen würde. Sie haben meinen Ausführungen entnommen, dass ich eine Ergänzung vornehmen möchte, eigentlich mehr redaktioneller Natur, indem wir ursprünglich geschrieben haben: „Fortsetzung der Untersuchung" und ich „Fortsetzung der Strafverfolgung" vorschlage. Herr Kollege Canova hat zum Minderheitsantrag noch eine Ergänzung eingereicht: er schreibt nicht nur „von der Untersuchungsbehörde", sondern es soll heissen „bezw. von der Anklagebehörde oder dem Gericht". Meiner Ansicht nach ist diese Ergänzung richtig. Es ist sehr gut möglich, dass nicht mehr die Untersuchungsbehörde die Sache in der Hand hat, sondern der Staatsanwalt oder das Gericht. Ich nehme daher den Antrag Canova auf. Der Art. 2 gemäss dem Antrag der Minderheit, wird daher mit der Ergänzung Canova folgenden Wortlaut haben: „Ist bei Beginn der Bundesversammlung gegen ein Mitglied der eidgenössischen Räte bereits eine polizeiliche oder gerichtliche Strafverfolgung wegen der in Art. 1 genannten Straftaten eingeleitet, so ist vor Beginn der Bundesversammlung von der Untersuchungsbehörde bezw. von der Anklagebehörde oder dem Gericht der Entscheid des Rates, welchem das Mitglied angehört, anzurufen, sofern das Ratsmitglied nicht sein schriftliches Einverständnis zur Fortsetzung der Strafverfolgung oder der Haft gibt. Erfolgt dieses Gesuch nicht oder verweigert der Rat seine Zustimmung, so muss die Fortsetzung der Strafverfolgung oder der Haft während der Dauer der Bundesversammlung unterbleiben."

Es ist notwendig, die Entwicklungsgeschichte dieses Art. 2 in Erinnerung zu rufen. Ursprünglich hat der Art. 1 im gegenwärtigen Gesetz gelautet: „Gegen die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates kann während der Dauer der Verhandlungen eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung wegen Verbrechen oder Vergehen, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen, nur mit Zustimmung der Behörde, welcher sie angehören, stattfinden." Die Praxis bis 1932, bis zum Fall Nicole, war so, dass auch dann, wenn eine Strafuntersuchung eingeleitet worden war, sogar wenn die Sache breits vor Gericht gekommen war, das Gericht oder die Strafbehörde die Bewilligung des Rates einholen musste. Ich erinnere Sie an den Fall Grimm und Konsorten. Das Divisionsgericht hat in Bern getagt; vor Beginn der Bundesversammlung hat der Grossrichter die Verhandlungen unterbrochen und dem Nationalrat eine Eingabe eingereicht; die Verhandlungen waren während einer Zeit unterbrochen, und erst als der Nationalrat die Auslieferung von Grimm und Konsorten beschlossen hatte, konnte die Sitzung des Gerichtes ihren Fortgang nehmen.

Im Fall Nicole war die Kommission anderer Ansicht. Sie hat den Standpunkt vertreten, dass wenn eine Untersuchung bereits eingeleitet sei, eine Zustimmung des Rates nicht nötig sei. Für ihr Verhalten gibt es eine naheliegende Erklärung. Die Juristen kennen einen bestimmten Zustand, den man Befangenheit nennt: man ist nicht ganz objektiv. Man darf vielleicht sagen, dass die Mehrheit dieses Rates und auch die Juristen im Falle Nicole nicht ganz unbefangen gewesen sind. Hätte es sich nicht um Nicole gehandelt, den man einmal draussen haben wollte, dann hätte man vielleicht die Praxis nicht geändert. Man bildet sich ja hie und da ein, man urteile und denke ganz unbefangen und klar bewusst; in diesem Falle war das wohl ein Irrtum; denn unbewusst wollte man Nicole nicht im Rate drin haben, und darum kam man dazu, ihn auszuliefern. Sie werden diese Befangenheit schliesslich selber inne werden, wenn Sie sehen,

was später im Fall Nicole noch geschehen ist, da Sie das Geschäftsreglement geändert haben, nur um Nicole los zu werden.

Das ist die Praxis bis zum Falle Nicole.

Die Frage ist nun: Was ist eigentlich der Unterschied zwischen der Fassung der Mehrheit und der Minderheit? Die Mehrheit will folgendes: Wenn eine Untersuchung gegen ein Mitglied des Nationalrates eingeleitet wird, nimmt diese trotz des Sessionsbeginns ihren Fortgang. Die Konsequenz ist beispielsweise: wenn am Tage vor Eröffnung der Bundesversammlung irgendein Querulant mich wegen Ehrverletzung vor dem Richter belangt, so kann ich die Vorladung nach Bümpliz oder nach Chur oder nach Arosa bekommen, und wenn der Friedensrichter die Verhandlung nicht verschieben will, dann muss ich eben gehen. Wenn ich aber nicht gehen will, dann muss ich eine Eingabe an den hohen Bundesrat zuhanden des Nationalrates aufsetzen. Ich halte dafür: das entspricht nicht der Würde des Parlamentes. Der Bundesrat kann dann die Sache an den Nationalrat bringen, und der Nationalrat hat zu entscheiden, ob er die Immunität für diesen Fall aufheben will. Er kann erklären, dass die Vorladung dieser „wichtigen Verhandlung" unterbleiben soll. Ich frage die Anwälte und insbesondere die Verteidiger in diesem Ratssaale an, ob sie mir irgendeine Definition einer „wichtigen" und einer „unwichtigen Verhandlung" geben können. Das lässt sich ja gar nicht sagen. Es kommt in einem Prozess oft vor, dass eine Verhandlung als nebensächlich und unwichtig gilt und dann doch kolossale Konsequenzen hat, wenn man zugegen ist und an die Zeugen die richtigen Fragen stellen kann usw. Die Mehrheit sagt also folgendes: Wir wollen einem Mitglied des Nationalrates in dem Sinne entgegenkommen, dass es beim Bundesrate um den Schutz der parlamentarischen Immunität einkommen kann; dieser leitet dann die Sache an den Nationalrat zum Entscheid weiter, und je nachdem wird die wichtige Verhandlung, die Fortdauer der Haft usw. unterbleiben. Die Konsequenz ist dann z. B., dass unwichtige Verhandlungen nicht zu unterbleiben brauchen! Es wird dann z. B. Sache des Untersuchungsrichters im Kanton Graubünden, im Wallis oder Zürich sein, zu erklären, ob eine „wichtige Verhandlung" in Frage stehe oder nicht.

Worin unterscheidet sich unser Antrag? Im Prinzip ist es das gleiche. Wir sagen: Wir wollen dem Mitglied des Rates, gegen das eine Strafuntersuchung eingeleitet ist, die Möglichkeit geben, eventuell dem Rate beizuwohnen; wir vertauschen nur die Rollen. Nach dem Antrag des Bundesrates und der Mehrheit handelt es sich um eine Art Aberkennungsklage. Sie wissen, wenn man z. B. Schuldscheine gegenüber jemandem hat, Klage auf provisorische Rechtsöffnung einreicht, und der Schuldner, der die Forderung bestreitet, muss Aberkennungsklage einreichen; reicht er sie nicht ein, so gilt die Schuld als anerkannt. Nach dem Antrag der Kommissionsmehrheit ist also die Verfügung irgendeines Untersuchungsrichters in der Schweiz schon eine provisorische Rechtsöffnung; es genügt schon die Anklage vor dem Beginn unserer Verhandlungen. Wenn es gestern, Montag, den 11. Dezember 1933, um 10 Uhr morgens irgend einem Querulanten eingefallen wäre, gegen ein Mitglied der Bundesversammlung eine Klage einzureichen, dann konnte der Bezirksanwalt oder Untersuchungsrichter das betr. Mitglied der Bundesversammlung von Bern aus zitieren. Diese Klage allein bedeutete schon eine provisorische Rechtsöffnung, und der Betroffene musste die Aberkennungsklage einreichen. Wir sagen das Gegenteil: Es gibt ein Entweder-Oder. Entweder ist die Sache so wichtig, dass die Fortsetzung der Untersuchung nicht verschoben werden kann, dann kann die Untersuchungsbehörde die Anklagebehörde oder das Gericht den Antrag stellen; oder die Sache ist nicht so wichtig: dann kann man sie ohne weiteres sistieren. Erst in der letzten Session hat mir ein Mitglied des Rates eine Vorladung des Friedensrichters in einer Ehrverletzungssache gezeigt und mich gefragt, ob es hingehen müsse. Ich habe dem Herrn erklärt: Nein; schreiben Sie unter Berufung des Art. 1 des Immunitätsgesetzes dem Richter, dass Sie nicht kommen müssen. Wenn es nach Annahme des Mehrheitsantrages irgendeinem Friedensrichter einfallen sollte, einen von uns zu zitieren, dann müsste folgender Weg eingeschlagen werden: Wir müssten uns hinsetzen, Papier und Feder zur Hand nehmen und eine Eingabe an den hohen Bundesrat des Inhalts aufsetzen, wir hätten eine Vorladung zum Friedensrichter, wir wünschten aber den Verhandlungen des Rates beizuwohnen und bitten deshalb den hohen Bundesrat, dem Nationalrat den Antrag zu unterbreiten, zu beschliessen, dass wir nicht hingehen müssten. Materiell besteht, wie gesagt, zwar kein Unterschied, sondern nur im Vorgehen, indem wir sagen: Die Behörde, die darauf Gewicht legt, dass die Untersuchung ihren Fortgang nimmt, soll diesen Antrag an das Parlament stellen, und nicht das betroffene Ratsmitglied. Es besteht hier ein Unterschied der Anschauung. Auch ich halte die Immunität nicht für ein Privileg des Ratsmitgliedes. Ich stehe lediglich auf dem Boden der Verfassung. Gemäss Verfassung haben die Mitglieder des Nationalrates ein Mandat, das sie ausüben müssen: die Wähler haben ihnen dieses Mandat übertragen; und die Verfassung ist wichtiger als das Gesetz. Das Recht auf Teilnahme an den Verhandlungen ist nicht ein Recht des Deputierten, sondern ein Recht des Wählers, und der Wähler hat das Recht zu verlangen, dass sein Deputierter an den Verhandlungen aktiv teilnehme. Wenn leider bestimmte Deputierte hier im Rate dieser Pflicht keine grosse Beachtung schenken, Leute, wie sie in allen Reihen, auch bei uns vorkommen, so ist das ein Verschulden dieser Abgeordneten, dass sie trotz der Ablgegung des Gelübdes, ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Man könnte ja auch einmal die Frage aufwerfen, ob diese Herren nicht gestützt auf die lex Nicole aus dem Rate ausgeschlossen werden könnten, weil sie ihr Mandat nicht gewissenhaft ausüben! Wir haben schon jetzt Kantone, wo nicht mehr eine bürgerliche Mehrheit herrscht. Stellen Sie sich einmal vor, was geschähe, wenn es einem Kanton mit sozialistischer Mehrheit einfiele, ein bürgerliches Mitglied des Nationalrates am Eröffnungstag früh morgens zu verhaften! Es braucht noch nicht einmal ein Kanton zu sein, es kann auch eine Gemeinde sein.

Wenn diese eine polizeiliche Untersuchung einleiten will, was soll dann geschehen? Es wäre vielleicht interessant und nützlich gewesen, wenn man die Sache demonstrationshalber einmal versucht hätte, wenn gestern in Genf, Lausanne oder Zürich der Versuch gemacht worden wäre, um zu zeigen, was das bedeutet: in einem solchen Fall soll das Ratsmitglied dem Bundesrat die erwähnte Eingabe einreichen, vorausgesetzt, dass ihm von der Polizei oder der Untersuchungsbehörde dazu Tinte und Feder zur Verfügung gestellt werden, um den Brief zu schreiben, und erst dann sollte der Nationalrat entscheiden! Wir gehen in unsern Anträgen nicht so weit, um zu erklären, dass mit dem Beginn der Bundesversammlung die Gerichtsverhandlungen unterbrochen werden sollen. Es ist also nicht wie im Fall Grimm. Die Anklagebehörde oder die Untersuchungsbehörde oder das Gericht haben eine Eingabe zu machen, und dann hat der Nationalrat zu entscheiden. Es handelt sich nicht um eine Frage des Prestiges, sondern der Selbstachtung. Wir haben so viel Selbstachtung, dass wir nicht verpflichtet sind, ein Bittgesuch einzureichen, damit die Verhandlungen verschoben werden.

Warum legen wir so viel Gewicht auf das Formelle? Weil der Art. 2 in der Fassung der Mehrheit eine lex Nicole ist. Herr Kollege v. Muralt schüttelt zwar den Kopf. Ich weiss nicht, ob er im Jahre 1919 schon im Nationalrat war. Damals spielte der Fall Grimm eine Rolle. In der deutschen Fassung ist das Gesetz ganz klar. Auch in der Praxis des Bundesgerichtes wird der deutsche Text bei Unklarheiten herangezogen. Man hat aber die Praxis im Falle Nicole geändert. Herr Bundesrat Häberlin hat gestern erklärt, man komme den Mitgliedern des Nationalrates entgegen. Das ist unrichtig. Man will die Praxis im Fall Nicole sanktionieren. Man will aus dem Unrecht im Fall Nicole ein Recht machen. Ueber das Prinzip sind wir ja einig. Es handelt sich nur darum, wer die Eingabe einzureichen habe. Wir halten es für anständiger und nützlicher, dass die Behörden das tun. Ich habe Ihnen gezeigt, dass man wegen Kleinigkeiten schikaniert werden kann. Vielleicht gibt es in einem Kanton einen Polizei- oder Gerichtsbeamten, der einmal ein Mitglied des Rates schikanieren will. Er wird auf den Tag des Beginnes der Bundesversammlung eine Verhandlung ansetzen. Nach der vorliegenden Fassung muss dann das Ratsmitglied zu dieser Verhandlung erscheinen.

Wir wünschen nur, dass die Verhandlungen dann unterbrochen werden, wenn die Bundesversammlung ihr Veto erklärt hat. Die Verfolgung unterbleibt also nicht. Wir dürfen doch einiges Zutrauen zum Nationalrat oder Ständerat haben und annehmen, dass sie nicht leichtfertig eine Unterbrechung der Strafverfolgung verlangen werden. Wir wollen also nur die Rollen vertauschen lassen. Wir wollen nicht aus einem Mitglied des Nationalrates einen insolventen Schuldner machen lassen, gegen den man auf Grund eines Verlustscheines die provisorische Rechtsöffnung verlangen kann. Ich empfehle Ihnen den Antrag der Minderheit. Wenn Sie ihn nicht annehmen, machen Sie es uns unmöglich, für das Gesetz einzutreten. Man wird sagen, dass das Gesetz keineswegs zum Schutze der Mitglieder der Bundesversammlung, sondern dazu erlassen worden sei, um die Praxis im Fall Nicole zu sanktionieren.

Schneller: Ich bedaure, dem Antrag des Kollegen Farbstein, auch so wie er jetzt amendiert ist, nicht zustimmen zu können. Ich bedaure noch mehr, dass Herr Kollega Farbstein der Auffassung ist, es handle sich hier um eine Prestigefrage, und das Gesetz müsse verworfen werden, wenn man seinem Antrage nicht zustimme. Ich kann das nicht recht begreifen, wenn er im gleichen Augenblick feststellt, dass es sich eigentlich nur um Formalitäten handle zwischen dem Antrag der Mehrheit und demjenigen der Minderheit und dass die Sache eigentlich auf das gleiche herauskomme. Das stimmt nämlich bis zu einem gewissen Umfange. Es ist absolut unrichtig, wenn Herr Farbstein beiläufig bemerkt hat, die Mehrheit habe in der Fassung von Art. 2 so etwas wie eine zweite lex Nicole schaffen wollen. Darunter darf man offenbar den Beschluss vom 6. Dezember 1932 über die Verweigerung der Immunität verstehen.

Das ist nun ganz unrichtig. Wir haben genau zu unterscheiden zwischen der alten und der jetzigen Fassung des Gesetzes. Die jetzige Fassung nach Vorschlag der Mehrheit geht, wie das der Herr Referent schon unterstrichen hat, wesentlich über die bestehende Fassung des Gesetzes hinaus. Wenn wir heute den Fall Nicole wieder aufnehmen wollten, müssten wir beantragen, den Art. 2 in der Mehrheitsfassung überhaupt zu streichen. Das geltende Gesetz kennt eine solche Bestimmung gar nicht. Es lässt sich in das Wort zusammenfassen, das Fleiner in seinem Bundesstaatsrecht formuliert: „Die vor Sessionsbeginn angehobene Untersuchung geht bei der Eröffnung der Session ruhig ihren Gang weiter, ohne dass eine Ermächtigung einzuholen wäre". Fleiner ist der Auffassung, dass die ratio legis im Schutz des Parlamentes während der Dauer der Session und nur hier zu finden sei. Das ist also das geltende Gesetz. Sie sehen, dass der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission, die dem Bundesrate gefolgt ist, erheblich weiter gehen, da sie auch eine bereits angehobene Untersuchung unter Umständen sistieren wollen, aber nur dann, wenn der Angeschuldigte ein entsprechendes Gesuch stellt.

Nun besteht doch absolut keine Veranlassung irgendwelcher rechtlicher oder praktischer Natur, um in dieser Formulierung eine Härte für den betroffenen Parlamentarier zu erblicken. Dass der Mann mehr oder weniger im Besitze eines Füllfederhalters ist, dass er die nötigen Mittel zu einer Eingabe an die Behörde hat, kann doch im Ernste nicht bestritten werden! Wir wollen doch nicht mit solchen Hypothesen operieren! Also ein Gesuch an den Bundesrat mit der Bitte, die Frage der Immunität aufzurollen, ist eine furchtbar einfache Sache. Es liegen hier gar keine Erschwerungen vor.

Wir dürfen überhaupt bei der Immunitätsfrage die Angelegenheit nicht überspitzen. Wir dürfen und müssen uns daran erinnern, dass wir es hier nur mit einem Ausschnitt der Immunität, mit einem Privileg zu tun haben, mit diesem sehr unsympathischen Verfolgungsprivileg. Vergessen Sie nicht, es dreht sich hier nicht um jene Delikte, die in einem andern Gesetz geregelt sind, um Verbrechen und Vergehen, die in bezug auf das Amt begangen werden. Sie spielen hier keine Rolle. Es handelt sich

hier um Verbrechen und Vergehen des gemeinen Rechtes. Hier ist ein unsympathisches Verfolgungsprivileg geschaffen worden. Privilegia sunt odiosa. Das gilt hier in vermehrtem Masse. Das ist etwas Minderwertiges, und man soll hier nicht mit dem ganzen Pathos des Parlamentarismus operieren und allzu starr in parlamentarischer Sentimentalität arbeiten. Das ist hier wirklich nicht am Platze. Es ist so, wie Herr Bundesrat Häberlin gestern gesagt hat: Es handelt sich hier abzuwägen zwischen einem überspitzten Schutz des Parlamentes, wie er aus alten, historischen Erwägungen heraus, umstrahlt von der Romantik des Wiegenliedes des Parlamentarismus, herausgewachsen ist, und dem sehr notwendigen Schutz der Gesetzgebung und der Rechtspflege. Auch von einem Parlament darf nicht vollständig ausser Acht gelassen werden, dass Rechtspflege und Gesetzgebung gerade in der Demokratie das Primäre zu sein haben.

In diesem Sinne schon empfiehlt es sich dringend, nicht weiter zu gehen, sondern es bei der Fassung des Bundesrates zu belassen. Sie kommt dem Parlamentarismus effektiv entgegen, weil sie über die bestehende Lösung hinausgeht und damit, und das ist dem Bundesrate zu verdanken, eine Reverenz gegenüber dem Parlament bedeutet.

Bundesrat **Häberlin:** Ich möchte ebenfalls bitten, der Kommission und dem Bundesrat beizupflichten. Es handelt sich um den springenden Punkt der Vorlage. Wenn Sie nach Antrag der Herren Farbstein und Mitunterzeichner entscheiden, hätten wir die Vorlage ruhig in der Schublade behalten können. Das ist die massgebende Aenderung, die wir hier eingefügt haben, dass wir die verschiedenen Stadien unterschieden haben und uns fragen, ob die Strafverfolgung schon vor der Bundesversammlung eingesetzt hat oder erst nach Beginn einsetzen soll. Warum regeln wir die Fälle verschieden, warum schlagen wir eine Umkehrung der Beweislast vor für den Fall, wo schon vorher die Strafverfolgung eingesetzt hat? Weil auch die Misstrauenspräsumption gegen die Rechtspflegebehörde eine ganz andere ist, wenn die Rechtspflegebehörde ausgerechnet in dem Moment einen Parlamentarier ergreifen will, wo er im Parlament sitzt, wenn sie ihn dann herausholen will, als in der andern Phase, wo die Justiz schon lange eingesetzt hat, der Parlamentarier vielleicht lange, vielleicht weniger lange in Untersuchung stand, vielleicht in Haft war, wo wir also voraussetzen können, dass die Justiz offenbar nicht absichtlich diesen Parlamentarier geholt habe, um ihn an seiner parlamentarischen Tätigkeit zu verhindern, sondern dass die Kollision da zufällig eingetreten ist. Einerseits spielt der Prozess, anderseits kommt das Parlament zusammen, und diese beiden Ereignisse schneiden sich nun.

Nun möchte ich doch eines vorausschicken: wir behandeln diese Sache hier als ausserordentlich wichtig. Sie ist grundsätzlich wichtig, aber was können wir auf Grund der praktischen Erfahrung sagen? Wir haben ein Gesetz, das mehr als 80 Jahre gedauert hat und bei dem wir ungefähr vier Anwendungsfälle in diesen mehr als 80 Jahren hatten. Also können wir ruhig sagen: Die Parlamentarier sind in der Regel keine Verbrecher und werden auch nicht als Verbrecher behandelt, gesucht und angefordert. Sogar diejenigen Fälle, die zur Behandlung gekommen sind, sind meist auch keine Verbrechensfälle, es sind Grenzfälle von Vergehen, also meist von nicht übertriebener Bedeutung.

Dem wollten wir nun auch mit unserer Vorlage Rechnung tragen, indem wir sagen, sobald die Untersuchung vorher eingesetzt habe und nur zu Verhandlungen, Verhören, Vorladungen führen soll, so soll, wenn es sich um untergeordnete Sachen handelt, überhaupt der Parlamentarier nicht das Parlament behelligen, sondern da soll er zum Termin gehen. Der Mann soll z. B. in dem Fall, den Herr Farbstein angeführt hat, der fast nur für den Kanton Zürich und für einige wenige andere Kantone zutrifft, wo ein Strafverfahren nach zivilrechtlichen Formen durchgeführt wird, beim Friedensrichter eingeleitet wird, in Gottes Namen für die halbe Stunde zum Friedensrichter gehen und das nicht zu einer fürchterlichen Interessenfrage für das Parlament aufbauschen wollen. Man soll schliesslich auch einem Verhör untergeordneter Natur sich unterziehen. Wie wird sich übrigens die Behandlung regelmässig machen? So, dass man nicht ans Parlament gelangt und sagt, es müsse die Immunität schützen, sondern dass man dem Friedensrichter einen Brief schreibt, in welchem man ihm mitteilt, man sei im Nationalrat und ersuche, den Termin auf Samstag, wo man wieder zu Hause sei, zu verschieben. Und wenn der Friedensrichter ein einigermassen vernünftiger und ordentlicher Mann ist, wird er antworten, natürlich könne der Parlamentarier am Samstag oder Montag vorbeikommen. So ist es auch mit Verhandlungen, mit Untersuchungsterminen. Das ist das Normale. Wenn aber Streit darüber entsteht, ob die Verhandlung so wichtig sei, dass der Parlamentarier wirklich kommen müsse und wenn der richterliche Beamte erklärt, es gehe nicht anders, dann ist es entweder wahr, und dann soll in diesem Falle auch die Rechtspflege vorangehen, oder dann ist er ein Chicaneur, und dann hat der Parlamentarier das Recht, und soll es auch nach unserer Vorlage ausnützen, ans Parlament zu gelangen und zu sagen, jetzt verlange er, dass die Immunität für ihn in ihre Rechte trete. Wenn dann nach diesem Begehren entschieden wird, dann ist die Rechtspflegebehörde blamiert. Der Entscheid ist auch in diesem Falle immer bei der politischen Behörde. Er ist auch in diesem Verfahren nicht abgeschnitten, es hat nur eine Umkehrung der Einleitung stattgefunden. Wenn Sie praktisch den Fall betrachten und nicht rein theoretisch, so werden Sie sagen, dass das der richtige Weg ist, da die Justiz eben schon im Gang ist.

Praktisch wichtig ist eigentlich nur die Frage der Haft. Sie kann lange dauern. Wenn sie einmal angeordnet ist und fortdauern soll, so kann das Wochen oder Monate gehen, je nach der prompten oder weniger prompten Justiz, die da in Frage steht. Da ist es ausserordentlich begreiflich, dass wir diese Frage sehr ernsthaft untersuchen müssen. Aber Sie sehen auch da, dass wir schon in unserer Vorlage diesen Fall auf die Seite gestellt haben, wo die Strafverfolgung schon vor der Session, vielleicht schon Ende Oktober begonnen hat, aber der Untersuchungsrichter sich noch nicht veranlasst gesehen hat, eine Haft anzuordnen, er sie nun aber ausgerechnet erst auf den 5. Dezember anordnet, da tritt

nach unserer Vorlage die Prärogative des Parlaments ein, wie sie Herr Borella genannt hat; da muss der Untersuchungsrichter direkt ans Parlament gelangen, da machen wir die Ausnahme, obwohl die Untersuchung schon lange eingesetzt hat. Die erst jetzt verlangte Haft muss von der Rechtspflegebehörde bei Ihnen anbegehrt werden. Wenn aber die Untersuchungsbehörde den Haftbefehl schon im November erlassen hatte, dann muss diese Haft fortgesetzt werden. Und wenn der Parlamentarier oder seine politischen Freunde — was manchmal eine grosse Rolle soielt — behaupten wollen, es sei für sie wichtig, dass dieser Mann aus der Haft herauskomme, dann muss der Mann an das Parlament gelangen und diesem dartun, dass sein Fall ein politisch wichtiger Fall ist und dass, obschon der Haftbefehl schon früher erlassen wurde, vielleicht doch etwas Politik mitgespielt habe. Auch da haben Sie wiederum den Entscheid.

Aber was wir nicht wollen, ist nun das, dass automatisch eine Haft, die vielleicht schon einen Monat gedauert hat, unterbrochen werde, dass der Mann auf freien Fuss gestellt werden muss und dann vielleicht erst nach einer dreitägigen Debatte im National- oder Ständerat der Entscheid darüber fällt, ob er wieder hineinspazieren muss. Das ist unpraktisch. Es ist auch deshalb unrichtig, weil ja auch eine Haft bei uns in der Schweiz nicht einfach in willkürlichster Weise angeordnet werden kann. Es gibt wohl keinen Kanton mehr — es ist auch im Bund nicht anders —, wo ohne bestimmte formelle und faktische Voraussetzungen die Haft verhängt werden kann. Es müssen bestimmte Gründe angegeben werden, Kollusionsverdacht, Fluchtverdacht etc. Wenn man sich mit Zeugen ins Benehmen gesetzt hat, wenn Bestechungsgelder geflossen sind oder wenn man weiss, die Anklage ist so gravierend, und der Mann wohnt zwei Minuten von der Grenze, so sollen nicht alle diese Gründe, die zur Verhaftung geführt haben, dadurch illusorisch gemacht werden können, dass zufällig am 4. Dezember die Bundesversammlung beginnt und alles das zunichte macht. Dann hätte man eine Debatte in den Räten, und nachher wäre der Mann fort. Wir müssen halt doch davon ausgehen, es sei möglich, dass ein Mitglied des Parlamentes ein Vergehen begangen habe. Sonst brauchen wir das Gesetz nicht.

Ist es nun eine Zumutung, wenn man verlangt, der in Frage stehende Parlamentarier solle ein Begehren stellen? Ich will nicht wiederholen, was Herr Schneller Ihnen ausgeführt hat; es wird jeder in der Lage sein, eine Eingabe zu machen oder von einem Parteifreund machen zu lassen.

Herr Farbstein hat gesagt, es sei etwas demütigend, wenn wir die Zumutung machen, dass der Parlamentarier durch die Vermittlung des Bundesrates an den betreffenden Rat der Bundesversammlung gelangen soll. Wir haben auch hier Ihre Rechte nicht herabgewürdigt, sondern gemeint, es sei praktisch und gut und fördere die Sache, wenn dieses Geschäft wie jedes andere durch den Bundesrat an die Bundesversammlung geleitet werde. Es handelt sich ja um Fälle, wo schon vor Beginn der Bundesversammlung Strafverfolgungshandlungen vorausgegangen sind. Da haben wir geglaubt, den Mann nicht warten lassen zu sollen, bis die Bundesversammlung zusammentritt, sondern ihn veranlassen zu sollen, zuerst an den Bundesrat zu gelangen, damit auch dieses Geschäft wie alle andern Geschäfte zuerst dort behandelt werde. Der Bundesrat hätte dann die Möglichkeit, Akten einzuverlangen, das Dossier zusammenzustellen, vielleicht am Tage des Zusammentretens der Bundesversammlung auch schon einen begleitenden Bericht mitzugeben, der die Umstände darlegt. Es ist ja gar nicht gesagt, dass der Bundesrat auf der andern Seite stehe, er ist einfach die Uebermittlungsbehörde. Wenn Sie das streichen wollen: uns ist das gleichgültig. Sie haben ja gesehen, dass wir in der andern Phase, wo die Untersuchung während der Bundesversammlung eintritt, ohne weiteres die Immediateingabe an die Bundesversammlung vorsehen. Dort ist das praktisch, im andern Falle ist das andere praktisch. Wir wollen hier ein Gesetz machen, das nicht theoretisch aus den Wolken heruntergeholt ist, sondern das alle Differenzen in einer, wie wir glauben, durchaus neutralen und für das Parlament respektvollen Weise löst. Ich war auch 16 Jahre Parlamentarier und habe davon etwas behalten. Ich glaube, die Vorlage wahre in richtiger Weise die Rechte des Parlamentes, aber sie gebe auch der Justiz, was der Justiz gehört, Gott, was Gottes ist und umgekehrt; sie kennen die Bibel ja besser als ich.

Farbstein, Berichterstatter der Minderheit: Es ist doch nötig, einige Worte zu sagen, denn Herr Bundesrat Häberlin hat den Antrag der Minderheit unrichtig verstanden. Wir behaupten keineswegs, dass mit Beginn der Bundesversammlung die Strafverfolgung automatisch unterbleiben solle. Das steht nicht im Antrag, den man doch nochmals lesen soll. Es heisst ausdrücklich: „Erfolgt dieses Gesuch nicht oder verweigert der Rat seine Zustimmung". Also nur dann, wenn der Untersuchungsrichter die Eingabe nicht eingereicht hat oder wenn die Bundesversammlung es abgelehnt hat, ihr Folge zu geben, wird die Strafverfolgung unterbrochen. Wenn dagegen der Untersuchungsrichter ein Gesuch eingereicht und die Bundesversammlung ihm entsprochen hat, so nimmt die Strafverfolgung ihren Fortgang. Insofern ist es unrichtig, wenn Herr Bundesrat Häberlin sagt, es trete automatisch eine Sistierung der Strafverfolgung ein. Herr Bundesrat Häberlin hat eigentlich selbst erklärt, warum wir gegen das Gesetz sein sollen, denn er sagte, ohne Art. 2 hätte die Vorlage in der Schublade liegen bleiben können, oder mit einem Wort, ohne Lex Nicole wäre sie unnötig. Man hat das Gesetz eingebracht, weil man die Lex Nicole sanktionieren wollte.

Nach Herrn Kollega Schneller handelt es sich um gemeine Verbrechen, also quasi um Betrüger, Diebe, Mörder, Zuhälter, Notzüchter usw.; so stellt er die Sache dar. Wenn ein Mitglied der Bundesversammlung wegen eines gemeinen Vergehens angeklagt sein sollte, so wird er es nicht darauf ankomnen lassen, dass die Bundesversammlung darüber entscheidet, er wird vorher seinen Rücktritt nehmen. Nein, es handelt sich hier um politische Vergehen. Wenn nach der Anschauung des Herrn Schneller die politischen Vergehen gemein sind, so bedaure ich seine Weltanschauung, und es

freut mich, nicht auf seinem Boden zu stehen. Nach meiner Auffassung ist ein politisches Verbrechen kein gemeines Verbrechen. Ein politischer Verbrecher steht unter Umständen in meiner Achtung höher als die sogenannten feinen Herren, die da glauben, den politischen Verbrecher als minderwertig bezeichnen zu dürfen.

Welche Konsequenzen hat der Antrag der Kommissionsmehrheit? Wenn am 11. Dezember um 6 Uhr abends ein Mitglied einen Mord begehen würde, da kann man es nicht verhaften; wenn aber am 11. Dezember um 5 Uhr abends ein Untersuchungsrichter ein Mitglied der Bundesversammlung wegen eines politischen Vergehens verhaftet, dann muss er ein Gesuch an den Bundesrat stellen, der es an den betreffenden Rat weiterleitet. Und nun wollen wir sehen, worauf es ankommt. Wir sind in der Mehrheit und in der Minderheit einig, dass nur der Rat, der Nationalrat oder der Ständerat, zu entscheiden habe. Hier besteht keine Differenz, darin sind wir einig. Aber es ist notwendig, das zu betonen, weil Herr Bundesrat Häberlin den Antrag der Minderheit falsch interpretiert hat, dass mit Beginn der Bundesversammlung die Strafverfolgung nicht automatisch unterbrochen werden soll. Der einzige Unterschied ist der folgende: Die Mehrheit verlangt, dass das Mitglied eines Rates mit einem Bittgesuch sich an den Bundesrat wende. Der Bundesrat kann dann die Akten ein paar Tage in der Schublade liegen lassen, dann kann er sie dem Bundesanwalt überweisen, der sie an die kantonalen Behörden weitergibt, und in der Zwischenzeit ist die Session zu Ende. Das ist doch möglich. Möglich ist es auch, dass der Bundesrat auf ein Mitglied des Nationalrates nicht gut zu sprechen ist. Ich weiss nicht, wie der Fall gewesen wäre, wenn Herr Nicole dem Bundesrat eine Eingabe hätte einreichen müssen; dann würde der Bundesrat wahrscheinlich die Sache an die Bundesanwaltschaft gewiesen haben, diese wiederum an Herrn Martin in Genf, und Herr Martin hätte die Sache liegen lassen, bis in der Zwischenzeit die Session zu Ende gewesen wäre.

Die Frage geht ja dahin, wer den Entscheid beantragen soll, ob das Mitglied des Rates, oder die Untersuchungsbehörde. Hier gibt es ein Entweder — Oder. Entweder ist die Sache wichtig, so dass der Mann in Haft bleiben soll, dann wird die Anklagebehörde es tun, oder die Sache ist unwichtig, dann wird die Anklagebehörde es eben nicht tun. Was Sie mit dem Antrag der Mehrheit bezwecken, ist eigentlich etwas Beschämendes, denn es ist nur die Wiederholung des Falles Nicole, wo Sie das Reglement geradezu vergewaltigt haben. Und weil Sie nun diese Praxis sanktionieren wollen, sind Sie für den Antrag der Kommissionsmehrheit. Ich bin kein Freund einer Referendumskampagne, aber wenn Sie Art. 2 annehmen, so sollte man geradezu das Referendum gegen das Gesetz ergreifen. Den Anfängen muss entgegengetreten werden; wir müssen uns dagegen wehren, dass hier begangenes Unrecht zum Recht gemacht wird. Ich beantrage, den Antrag der Minderheit anzunehmen.

Abstimmung. — *Vote.*

Präsident: Der Zusatzantrag Canova zum Minderheitsantrag ist nicht bestritten; der Minderheitsantrag ist also, eventuell, d. h. für den Fall seiner Annahme, so amendiert.

Für den Antrag der Mehrheit	Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit	Minderheit

Art. 3.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Die Aenderung berührt nur den französischen Text.

Proposition de la commission.

L'inviolabilité parlementaire ne peut pas être invoquée à l'égard d'une peine de détention, prononcée par un jugement passé en force, dont l'exécution a été ordonnée hors session.

Nietlispach, Berichterstatter: Art. 3 schliesst das Immunitätsrecht ausdrücklich für den Fall aus, dass vor Beginn der Bundesversammlung ein rechtskräftiges Urteil vorliegt und die Strafhaft schon angeordnet wurde. Das Hauptgewicht ist auf die Anordnung der Strafhaft gelegt, und nicht etwa auf den Beginn der Strafhaft, um zu verhindern, dass das Immunitätsrecht durch Flucht erschlichen werden kann.

M. **de Muralt:** C'est ici la troisième et dernière hypothèse dont nous parlions hier: celle de la condamnation d'un membre des Chambres, prononcée avant l'ouverture d'une session. En l'occurrence, l'inviolabilité parlementaire ne doit pas jouer; force doit rester à la justice. On aurait donc pu poser le principe qu'il suffit que le jugement pénal soit passé en force de chose jugée avant la réunion des Chambres, aucun appel à l'intervention de ces dernières n'étant dès lors possible. Le projet du Conseil fédéral ne va toutefois pas si loin. Il est plus libéral, pour ainsi dire: Il met l'accent sur l'ordre d'exécution de la peine. Si, après le prononcé du jugement, l'ordre d'exécution n'a pas encore été donné, il y aura encore possibilité pour le parlementaire condamné de solliciter l'intervention du Conseil auquel il appartient. Nous avons déjà discuté de ce point dans notre rapport d'entrée en matière, comme aussi des diverses hypothèses qui peuvent se présenter. Nous n'y revenons pas.

Rappelons seulement que si l'autorité cantonale a jugé bon d'attendre jusqu'à l'ouverture d'une session parlementaire pour ordonner l'exécution de la peine, le député condamné pourra — je le répète, — en application de l'art. 2, demander qu'il soit sursis à son incarcération jusqu'à la clôture de la session. Comme il s'agira d'un jugement passé en force, il est peu probable, dans ce cas, que le Parlement fasse droit à sa requête.

Je signale encore le changement de texte de la version française. Nous avons remplacé dans cet article 3 l'expression «immunité», qui se rapporte plutôt à la liberté de parole, aux opinions émises par le parlementaire au sein du Conseil, par le mot d'«inviolabilité parlementaire», qui, je crois, au point de vue juridique, est bien le terme exact dont il faut user ici.

Nous vous demandons donc d'admettre cet

art. 3, avec cette modification de rédaction en ce qui concerne le texte français.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 4.

Antrag der Kommission.

Abs. 1. Gegen die Mitglieder des Bundesrates, den Bundeskanzler und eidgenössische Repräsentanten oder Kommissäre ist eine Verfolgung im Sinne von Art. 1 nur mit ihrer schriftlichen Zustimmung oder derjenigen des Bundesrates zulässig.

Abs. 2. Die entsprechende Strafverfolgung gegen ein Mitglied des Bundesgerichts ist nur mit seiner schriftlichen Zustimmung oder mit derjenigen des Gesamtgerichtes zulässig.

Abs. 3 und 4. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Abs. 5. Während der Dauer des Verfahrens über Bewilligung oder Verweigerung der Immunität ruhen die Verjährungs- und Verwirkungsfristen.

Proposition de la commission.

Al. 1er. Les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les représentants ou commissaires fédéraux ne peuvent être poursuivis au sens de l'art. 1er que de leur propre consentement écrit ou avec l'autorisation du Conseil fédéral.

Al. 2. Un membre du Tribunal fédéral ne peut être poursuivi dans les mêmes conditions que s'il y consent par écrit ou avec l'autorisation du Tribunal fédéral.

Al. 3 et 4. Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Al. 5. Les délais de prescription ou de péremption ne courent pas pendant la durée de la procédure concernant l'immunité.

Nietlispach, Berichterstatter: Art. 4 regelt das Immunitätsrecht für Bundesrat, Bundesgericht, Bundeskanzler, für die eidgenössischen Repräsentanten und Kommissäre, und zwar wie gestern schon im Eintretensreferat auseinandergesetzt wurde, in der Weise, dass bezüglich des Immunitätsrechtes von Bundesrat, Bundeskanzler, eidgenössischen Repräsentanten und Kommissären der Bundesrat, und bezüglich Mitgliedern des Bundesgerichtes das Bundesgericht zu befinden hat.

Eine Kautele gegen eine missbräuchliche Anwendung des Immunitätsrechtes ist im folgenden Artikel gegeben, in einer Beschwerde der Strafverfolgungsbehörde an die vereinigte Bundesversammlung.

Redaktionell finden Sie die Abänderung, dass statt „Bundesrichter" „Mitglied des Bundesgerichtes" gesagt ist, indem die Gesetzgebung den Ausdruck „Bundesrichter" nirgends kennt, sondern nur Mitglied der Behörde.

Eine materielle Ergänzung des bundesrätlichen Vorschlages finden Sie in der Bestimmung: „Während der Dauer des Verfahrens über Bewilligung oder Verweigerung der Immunität ruhen die Verjährungs- und Verwirkungsfristen." Diese Bestimmung ist allerdings problematischer Natur, denn es dürfte selten eintreffen, dass ein Strafanspruch während der Dauer des Immunitätsverfahrens verjähren kann oder verwirkt wird. Aber ein solcher Fall ist doch denkbar, und weil die Kommission die Verjährung während der Dauer des Immunitätsverfahrens ausgeschlossen haben wollte, hat sie die ausdrückliche Bestimmung in den Entwurf aufgenommen, dass Verjährung oder Verwirkung nicht eintreten könne.

Wir empfehlen Ihnen Art. 4 der Vorlage nach Antrag der einstimmigen Kommission gutzuheissen.

M. **de Muralt,** rapporteur: Nous abondonnons ici le domaine de l'immunité parlementaire proprement dite et nous abordons la question de la situation juridique — en cas de poursuites pénales — des membres des autorités exécutives et juidiciaires.

L'art. 4 règle cette question de l'inviolabilité — non plus des membres du Parlement — mais de ceux du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, ainsi que du Chancelier de la Confédération et des commissaires fédéraux.

Nous avons déjà signalé que le projet assimile à cet égard les juges fédéraux aux membres du Conseil fédéral; les uns comme les autres ne pourront être poursuivis pendant la durée de leurs fonctions, pour délits de droit commun, qu'avec l'autorisation du corps auquel ils appartiennent ou dont ils dépendent, toujours sous réserve du consentement, donné par écrit, de l'inculpé lui-même.

Pour éviter toute controverse au sujet du point de savoir si la prescription de l'action pénale pourrait intervenir tant que la procédure sur l'octroi ou le refus de l'immunité est pendante, votre commission, sur la proposition de M. Farbstein, a introduit dans cet article un 4e alinéa qui précise que, pendant ce laps de temps, les délais de prescription et de péremption ne courent pas. Il est infiniment peu probable que cette disposition aura une portée pratique; mais enfin nous voulons tout de même donner encore cette garantie au plaignant, à celui qui serait dans le cas d'accuser un membre du Conseil fédéral ou du Tribunal fédéral. Nous vous recommandons donc d'admettre l'art. 4 dans la rédaction qui vous est soumise y compris ce quatrième alinéa.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 5.

Antrag der Kommission.

Bei Verweigerung der Zustimmung zur Strafverfolgung durch Bundesrat oder Bundesgericht kann die Strafverfolgungsbehörde binnen 10 Tagen von der Bekanntgabe der Entscheidung an bei der vereinigten Bundesversammlung Beschwerde führen.

Proposition de la commission.

Si le Conseil fédéral ou le Tribunal fédéral refuse d'autoriser la poursuite, l'autorité compétente pour l'exercer peut, dans les dix jours dès la communication de leur décision, déférer cette dernière à l'Assemblée fédérale, Chambres réunies.

Nietlispach, Berichterstatter: In Art. 5 beschränkt der Vorschlag der Kommission das Beschwerderecht der Strafverfolgungsbehörde an die vereinigte Bundesversammlung auf die Immunitätsfälle des Bundesgerichtes, des Bundesrates, des

Bundeskanzlers, der eidgenössischen Repräsentanten und Kommissäre. Nach dem Entwurf der Kommission ist daher gegen den Beschluss unseres Rates oder des Ständerates eine Beschwerde an die vereinigte Bundesversammlung nicht mehr möglich. Die Kommission hat diesen Vorschlag im Interesse der Vereinfachung des Verfahrens gemacht und unter der Annahme, dass, wenn ein Rat im Falle eines seiner Mitglieder entschieden habe, der Entscheid wohl kaum von der vereinigten Bundesversammlung abgeändert würde.

Bei Art. 5 ist die verfassungsrechtlich sehr interessante Frage aufgeworfen worden, ob eine Beschwerde an die Bundesversammlung dem Sinn und Geist unserer Bundesverfassung entspreche. Unser schweizerischer Parlamentarismus beruht auf dem Zweikammersystem, auf der getrennten Beratung der beiden Räte, so dass ausser einzelnen Wahlen die vereinigte Bundesversammlung nur für Kompetenzkonflikte, die in Art. 86, Ziff. 13, der Bundesverfassung aufgezählt sind, zuständig ist. Es erhob sich nun die Frage, ob auch für solche Geschäfte, über die die Verfassung nichts sagt, die Zuständigkeit der vereinigten Bundesversammlung auf dem Gesetzgebungswege geschaffen werden könnte. Die Kommission hat hierüber einen ergänzenden Bericht des Bundesrates eingeholt, der, in Uebereinstimmung mit allen bedeutenden Kommentoren unserer Bundesverfassung, die Verfassungsmässigkeit bejaht. Insbesondere hat Schollenberger folgendes befunden: „Die Verfassungsmässigkeit der Uebertragung der Kompetenzen an die vereinigte Bundesversammlung liegt darin begründet, dass das Garantiegesetz im ganzen, ohne durch die Verfassung selbst vorgesehen zu sein, die Erfüllung der verfassungsmässigen Zwecke des Bundes zu schützen habe und dass daher auch seine einzelnen Bestimmungen gerechtfertigt seien, soweit sie dieser Aufgabe dienen." Wenn also bei Aufstellung der Bundesverfassung überhaupt nicht an ein Garantiegesetz gedacht wurde, sagt Schollenberger, ein solches aber doch unerlässlich war, so musste auch ein bezügliches Geschäft über die in der Bundesverfassung vorgesehenen hinaus der vereinigten Bundesversammlung zugewiesen werden. Die Bestimmung muss also, wie das Gesetz im ganzen, aus einer Art Notstand, der bezügliche Lücken in der Bundesverfassung auszufüllen gestattete, erklärt werden. Wir gehen mit dieser Auffassung einig. Auch wenn die Anrufung der vereinigten Bundesversammlung nur noch gegen den Entscheid des Bundesrates und des Bundesgerichtes ermöglicht wird, denn es unterliegt keinem Zweifel, dass auch bei dieser Beschränkung eine getrennte Beschlussfassung der Räte mit der Möglichkeit einer Differenz nicht zweckmässig wäre. Wir beantragen Ihnen daher, Art. 5 nach der Fassung der einstimmigen Kommission zu genehmigen.

M. **de Muralt,** rapporteur: L'art. 5 prévoit un correctif à la situation un peu spéciale dont bénéficient les membres des hautes autorités exécutive et judiciaire fédérales en vertu de l'art. 4, puisqu'il appartient au corps dont ils font partie de les mettre à l'abri de toute poursuite pendant la durée parfois longue de leurs fonctions.

Ce correctif, c'est la faculté donnée au juge de recourir à l'Assemblée fédérale contre les décisions du Conseil ou du Tribunal fédéral refusant d'autoriser les poursuites. La commission vous propose de préciser que ce recours éventuel devra être interjeté dans les dix jours dès la communication de la décision. Le juge aura, du reste, tout intérêt à provoquer dans le plus bref délai une décision mettant fin au conflit.

Nous avons exposé, dans notre rapport général, les raisons pour lesquelles la commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prévoir un recours à l'Assemblée fédérale contre la décision de l'une de ses Chambres autorisant ou refusant des poursuites contre l'un de ses membres.

Reste à examiner si au point de vue constitutionnel, c'est bien l'Assemblée fédérale, Chambres réunies (dispositions empruntées à l'art. 1er de la loi actuelle) qui pourra être saisie? L'art. 92 de la Constitution énumère, en effet, d'une façon qui paraît limitative les cas où les deux Conseils se réunissent pour délibérer en commun. Toutefois, se basant sur l'opinion des professeurs Burckhardt et Schollenberger, — mon collègue M. Nietlisbach vient de citer un passage du commentaire de ce dernier — votre commission estime que, s'agissant, en somme, d'un conflit de compétence à vrai dire non entre les deux Conseils, mais entre les autorités exécutive ou judiciaire fédérales, d'une part, et le juge cantonal, d'autre part — il y a intérêt à le faire trancher par l'Assemblée fédérale in pleno.

Dans ces conditions, nous vous recommandons d'adopter cet article avec l'amendement que la commission y a apporté, et faisant ainsi abstraction d'un recours aux Chambres fédérales pour ce qui concerne les décisions de chacune d'elles.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 6.

Antrag der Kommission.

Wer wissentlich ohne Zustimmung des Verhafteten oder des zur Erteilung der Bewilligung zuständigen Rates eine Verhaftung der in den vorstehenden Artikeln unter Schutz gestellten Personen vornimmt oder verfügt oder die in Art. 1, Abs. 2, vorgeschriebene Einholung der Bewilligung unterlässt, wird mit Busse bis zu 2000 Fr. bestraft, womit in schwereren Fällen Gefängnis bis auf sechs Monate verbunden werden kann. Vorbehalten bleiben die vorsorglichen Verhaftungen nach Art. 1, Abs. 2, und Art. 2, Abs. 2.

Das Vergehen untersteht der Bundesstrafgerichtsbarkeit.

Proposition de la commission.

Celui qui, sciemment et sans le consentement de l'intéressé ou l'autorisation du conseil compétent, opère ou ordonne l'arrestation de personnes protégées par les articles précédents ou omet de requérir le consentement prescrit à l'article 1er, 2e alinéa, sera puni de l'amende jusqu'à deux mille francs, cumulée dans les cas graves avec l'emprisonnement jusqu'à six mois. Demeurent réservées les arrestations préventives prévues aux articles 1er, 2e alinéa, et 2, 2e alinéa.

L'infraction est soumise à la juridiction de la cour pénale fédérale.

Art. 6—6bis.

Anträge Farbstein.

Art. 6.

...unterlässt, wird, auch wenn er dazu den Befehl seiner Oberbehörde erhalten hat, mit Busse...

Art. 6 bis.

Strafverfolgungshandlungen, die gegen dieses Gesetz verstossen, sind nichtig.

Amendements Farbstein.

Art. 6.

...sera puni, même s'il en a reçu l'ordre de ses supérieurs hiérarchiques, de l'amende...

Art. 6 bis.

Les opérations de poursuite engagées contrairement aux dispositions de la présente loi sont de nul effet.

Nietlispach, Berichterstatter der Mehrheit: Art. 6 sieht die Strafsanktionen vor für den Fall der Verletzung des Immunitätsrechtes.

Die Kommission hat, statt auf Art. 60 des Strafrechtes zu verweisen, diese Strafandrohung selbst in das Gesetz aufgenommen zur Vereinfachung für den Rechtssuchenden, damit derjenige, der wissen will, was in bezug auf das Immunitätsrecht rechtens ist, nicht dieses Gesetz und daneben auch noch das Strafgesetzbuch zu konsultieren hat.

Wir haben hier zwei Abänderungsanträge von Herrn Farbstein, die mir erst jetzt zu Gesicht gekommen sind. Zu Art. 6 beantragt Herr Farbstein folgende Fassung: „...unterlässt, wird, auch wenn er dazu den Befehl seiner Oberbehörde erhalten hat, mit Busse..." Herr Kollega Farbstein will also, dass ein Funktionär, der sich gegen das Immunitätsrecht verfehlt, indem er eine den Bestimmungen des Immunitätsrechts zuwiderlaufende Verhaftung vornimmt, auch dann gebüsst werde, wenn er den Befehl dazu von einer Oberbehörde erhalten hat. Die Kommission hat zu diesem Antrag nicht Stellung nehmen können. Ich persönlich bin der Auffassung, dass wir ihn ablehnen müssen. Ich glaube, wenn jemand den Befehl von einer gesetzlich zustehenden Behörde erhalten hat, soll er nicht wegen Ausführung dieses Befehls bestraft werden, sondern die Strafe soll denjenigen treffen, der diesen Befehl erteilt hat. Ich glaube, auch der Vertreter des Bundesrates wird sich dieser Auffassung anschliessen. Ich persönlich möchte Ihnen also beantragen, diesen Abänderungsantrag abzulehnen.

Ferner beantragt Herr Farbstein einen Art. 6bis. Auch dieser Antrag ist mir erst jetzt zu Gesicht gekommen. Der beantragte Art. 6bis lautet: „Strafverfolgungshandlungen, die gegen dieses Gesetz verstossen, sind nichtig". Die Kommission hat natürlich zu diesem Antrag noch nicht Stellung nehmen können. Im Moment ist auch mir die praktische Tragweite dieses Antrages noch nicht gegenwärtig; ich übersehe sie noch nicht. Ich kann mich daher dazu nicht äussern, bevor Herr Kollega Farbstein über seinen Antrag referiert hat.

M. de Muralt, rapporteur de la majorité: L'art. 6 prévoit des sanctions contre les autorités ou les fonctionnaires qui procéderaient à l'arrestation de personnes au bénéfice de l'inviolabilité — membres du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral ou membres des Chambres fédérales — au mépris des garanties stipulées dans les articles qui précèdent (art. 1 à 4).

Ces sanctions sont déjà mentionnées à l'art. 3 de la loi de 1851, mais sous une forme différente. La loi de 1851 se borne à déclarer que les auteurs de ses arrestations se rendent coupables d'un délit. Le code pénal fédéral du 4 décembre 1853 prévoit le délit en question à son art. 63 et le frappe de la même peine que celle prévue pour la diffamation contre les hauts magistrats fédéraux.

Le projet se réfère à cette disposition légale. Il a paru à votre commission, sur l'initiative de M. Farbstein, que, pour plus de clarté, et comme le code pénal de 1853 peut être abrégé tôt ou tard, il était préférable de fixer dans le texte même de cet article les peines applicables: c'est l'amende jusqu'à 2000 francs, susceptible d'être cumulée, dans les cas graves, avec l'emprisonnement jusqu'à 6 mois. Nous vous proposons aussi de préciser que ces infractions seront soumises à la juridiction de la Cour pénale fédérale. C'est ce que dit le second alinéa de cet article 6.

En ce qui concerne les propositions nouvelles de M. Farbstein, je préférerais en entendre le développement par leur auteur, avant de prendre position. Il est regrettable que M. Farbstein ne nous en ait pas fait part au sein de la commission dont il faisait partie, et que nous ne les recevions que maintenant.

Farbstein, Berichterstatter der Minderheit: Ich habe Ihnen zwei Anträge gestellt, einen zu Art. 6 und einen neuen Art. 6bis.

Zu Art. 6 will ich lediglich die Formulierung des Art. 3 des bisherigen Gesetzes übernehmen. Es ist von Herrn Bundesrat Häberlin gesagt worden, man wolle den Mitgliedern des Parlamentes entgegenkommen. Sie sehen aber, dass das Gegenteil der Fall ist. Bei Art. 2 haben Sie die Praxis, wie sie im Falle Nicole gehandhabt wurde, übernommen. Man hat eine Garantie, die im alten Gesetze gegeben war, fallen gelassen. Das alte Gesetz sagt in Art. 3, dass wer ausser dem im vorhergehenden Artikel bezeichneten Falle wissentlich eine der dort genannten Personen ohne Bewilligung der zuständigen Bundesbehörden verhafte, sich, auch wenn er dazu den Befehl seiner Oberbehörde erhalten hat, strafbar mache. Nehmen wir z. B. den Fall, dem Polizeiinspektor von Zürich falle es ein, einem Polizisten den Befehl zu erteilen, vielleicht Herrn Nationalrat Dr. Schneller, der der konservativen Partei angehört, oder Herrn Kollega Widmer, während der Bundesversammlung zu verhaften. Dann kann nach der Ansicht der Kommissionsmehrheit der Polizist nicht bestraft werden, auch wenn er gewusst hat, dass Herr Dr. Schneller oder Herr Widmer Mitglieder der Bundesversammlung sind. Also auch wenn der betreffende Polizist ganz genau wissen musste: „Ich darf diese Herren nicht verhaften", kann er sich hinter den Polizeiinspektor verschanzen.

Wir haben im Militärstrafgesetzbuch eine ähnliche Bestimmung, wonach jemand, der auf Befehl eines Vorgesetzten ein Verbrechen begeht und erklärt: „Ich habe Befehl dazu erhalten", trotzdem bestraft wird. Kein Mensch ist berechtigt, ein Verbrechen auf Befehl zu begehen. Die Kommissionsmehrheit nun will das hier zulassen.

Des weitern besteht folgende Möglichkeit. Die Regierung eines Kantons verfügt nicht die Verhaftung, sondern sie sagt nur: „Bitte, Herr Polizeiinspektor, verfügen Sie, dass dieser verhaftet wird". Der Polizeiinspektor wird diesen Befehl einem Polizisten erteilen. In Basel hatten wir einen solchen Fall bei der Verhaftung von Herrn Welti. Kein Mensch wusste damals, wer die Verhaftung verfügt hatte, wer da schuld war, ob der Wachtmeister, der Polizeiinspektor oder der Polizeidirektor. Sie sehen also: Es besteht die Möglichkeit, dass irgend eine Oberbehörde einen solchen Befehl erteilt, die Oberbehörde wird aber nicht selber einen Haftbefehl erlassen oder verfügen, sondern einer andern Stelle diese Anweisung geben; diese wird dann eine Verfügung erlassen. Das möchte ich nun verunmöglichen dadurch, dass einem solchen Befehle nicht Folge gegeben werden darf. Wir haben sowohl im Militärstrafgesetz als auch in Art. 3 des bisherigen Garantiegesetzes eine gleiche Bestimmung. Ich begreife deshalb nicht, warum wir es jetzt nun anders machen sollten. Es scheint mir, man will sich da wieder einmal die Möglichkeit schaffen, unter gewissen Umständen unangenehme Parlamentarier loszuwerden.

Nun zu Art. 6bis. Das Gesetz verbietet zwei Sachen: Die Strafverfolgung während der Bundesversammlung und die Verhaftung während der Bundesversammlung. Nun haben Sie im Entwurfe der Kommissionsmehrheit in Art. 6 eine Sanktion: Wenn eine Verhaftung rechtswidrig vorgenommen wird, erfolgt Bestrafung. Es fehlt aber eine Sanktion für den Fall, wo eine andere Strafverfolgungsmassnahme rechtswidrig vorgenommen wird, wenn z. B. während Bundesversammlung vom Untersuchungsrichter Zeugen einvernommen werden, wenn Expertisen angeordnet oder andere Prozessvorkehren getroffen werden. Ich beantrage, dass im Gesetze gesagt wird: „Strafverfolgungen, die gegen das Gesetz verstossen, sind nichtig", mit andern Worten: Wenn z. B. Zeugeneinvernahmen erfolgt sind, die von Gesetzes wegen nicht zulässig sind, so sind die Zeugenaussagen nichtig. Man könnte auch sagen, der Beamte, der solche Massnahmen trifft, solle mit Gefängnis bestraft werden. Ich will aber nicht so weit gehen und will nur sagen, dass solche Handlungen nichtig sind. Das ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Auch im Zivilrecht haben wir eine Reihe von Bestimmungen, die sagen: Wenn bestimmte Handlungen, die gegen das Gesetz verstossen, vorgenommen werden, sind sie nichtig. Sie müssen auch in Betracht ziehen, dass die kantonalen Prozessgesetze kantonales Recht sind. So kann der Richter, der solche vom Bundesgesetz verbotene Handlungen trotzdem vornimmt, sagen: Für mich ist das, weil die Handlung nun doch einmal vorgenommen wurde, doch gültig. Ich möchte deshalb, dass vom Bundesrechte gesagt wird: Strafverfolgungsmassnahmen, die gegen dieses Gesetz verstossen, sind nichtig.

Bundesrat **Häberlin:** Ich möchte Ihnen ebenfalls die Ablehnung des Antrages von Herrn Nationalrat Farbstein zu Art. 6 beantragen, schon deshalb, weil wir uns in der Botschaft mit dieser Frage auseinandergesetzt und Sie dort gebeten haben, diese Frage zum mindesten der Praxis zu überlassen.

Herr Farbstein kann sich allerdings darauf berufen, dass das, was er anregt, altes Recht sei. Es ist tatsächlich so, dass im Gesetze von 1851 vorgesehen ist, auch derjenige, der auf Befehl der Oberbehörde gehandelt habe, sei zu bestrafen, wenn er gegen die Bestimmung dieses Spezialgesetzes eine Verhaftung vornimmt. Richtig ist auch, dass im Militärstrafgesetz eine Bestimmung sagt, dass wenn ein Untergebener zwar auf Befehl seiner Vorgesetzten gehandelt habe, er doch zu bestrafen sei, wenn die Befolgung dieses Befehls eine strafbare Handlung darstellt, wobei allerdings der Befehl strafmildernd berücksichtigt werden dürfte.

Wir haben Ihnen nun in unserer Vorlage empfohlen, eine derartige Bestimmung nicht aufzunehmen. Ich gestehe offen: je mehr ich jene Bestimmung im Militärstrafgesetz ansehe, umso mehr zweifle ich daran, ob ich damals richtig gehandelt habe, als ich dort einer solchen Bestimmung mich nicht widersetzte. Ich möchte jedenfalls nicht wieder in einem Spezialfalle diese Theorie übernehmen. Wir versetzen einen Polizeibeamten, denn um einen solchen handelt es sich ja in der Regel, in eine ausserordentlich schwierige Lage. Wir versetzen ihn in einen Gewissenskonflikt. Er erhält von einem Vorgesetzten den Befehl: „Du hast den Herrn Soundso zu verhaften, weil er ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat." Der Polizeibeamte weiss, das ist der Herr Ständerat Soundso; er weiss auch, dass es ein Sonntag während der Bundesversammlung ist, weshalb der betreffende Herr durch die Immunität geschützt ist. Der Beamte muss also entweder dem Vorgesetzten parieren oder erklären: „Diesen Befehl führe ich nicht aus. Ich folge dem Gesetze." Ich glaube, es ist doch nicht richtig, wenn wir einen Polizisten in dieses Dilemma bringen und ihn dann, wenn er etwa den widerrechtlichen Befehl ausgeführt hat, dafür bestrafen lassen. Gewiss, er wird ja nicht bestraft werden können, wenn er den Vorgesetzten auf die mögliche Rechtswidrigkeit dieses Befehles aufmerksam gemacht und sich geweigert hat. Wenn nun aber der Polizist diese Zivilcourage nicht hat, oder aber, was sehr häufig der Fall ist, wenn er im Zweifel ist, ob der Vorgesetzte nicht doch recht habe, soll er dann bestraft werden? Sie sehen ja, wie sogar hier in diesem grossen Gremium Auslegungszweifel obwalten. Und nun wollen Sie diesen armen Polizisten, weil er sich gegen den Vorgesetzten mit seiner juristischen Kenntnis nicht durchgesetzt hat, bestrafen? Das scheint mir nicht richtig.

Ich darf auch darauf hinweisen, dass diese Lösung vielleicht heute gar nicht mehr die gesetzliche ist. Sie ist allerdings so vorgeschrieben worden im Garantiegesetz vom Jahre 1851. Im Jahre 1853 wurde dann aber das Bundesstrafrecht erlassen. Dieses sagt in Art. 28 gerade das Gegenteil: „An sich unerlaubte Handlungen sind straflos, wenn sie von einem Beamten oder Angestellten infolge eines bestimmten, auf dessen amtliches oder Dienstver-

hältnis sich beziehenden kompetenten Befehls der ihm vorgesetzten Behörden oder Beamten begangen worden sind. Die Behörde oder Beamtung ist hingegen für den Befehl oder dessen Vollziehung verantwortlich". Sie sehen; wir haben hier die genau gegenteilige Lösung. Der Uebergeordnete muss den Untergebenen decken. Der Uebergeordnete ist natürlich für einen solchen Befehl zu bestrafen. Das scheint mir auch menschlich betrachtet die richtige Lösung zu sein.

Ich möchte Sie deshalb bitten, den Antrag des Herrn Farbstein in Uebereinstimmung mit dem, was wir auf Seite 9 unserer Botschaft gesagt haben, abzulehnen.

Was den beantragten Art. 6bis anbelangt (Systematik vorbehalten), gestehe ich, dass ich etwas in Verlegenheit bin. Was sagen wir damit? Kennen wir im Strafrecht den Begriff der Nichtigkeit einer Handlung? Und wie weit geht das? Wir haben z. B. abgelehnt, dass Strafregistereinträge als nichtig erklärt werden. Wir haben im allgemeinen Strafgesetzentwurf die Löschung vorgesehen, aber wir haben ausdrücklich die Rasur abgelehnt und gesagt, man könne nicht Akte, die wirklich passiert sind, als ungeschehen erklären. Man kann ihre Rechtswirkung aufheben, aber man kann sie kaum als nichtig erklären. Ich möchte also für mich vorerst eher eine ablehnende Haltung einnehmen. Ich sage Ihnen offen, dass für mich in einem solchen Falle die Lösung gewöhnlich die ist, dass ich erkläre: Es gibt auch noch einen Ständerat. Wir wollen zuerst in der ständerätlichen Kommission und dann auch im Ständerat diese Frage, die nun wirklich vor 5 Minuten hineingeworfen worden ist, behandeln. Wenn ich zur Folgerung komme, dass Herr Farbstein recht hat, dass man mit dieser Formulierung derartige Uebergriffe ungeschehen machen soll, werde ich Ihnen beim Differenzverfahren ganz gerne meinen Irrtum und meine bessere Belehrung zugestehen.

M. **de Muralt,** rapporteur de la majorité: Je voudrais simplement dire, en ce qui concerne la première proposition de M: Farbstein, que je ne puis que me rallier à la manière de voir du représentant du Conseil fédéral.

Quant à l'art. 6b, nous éprouvons aussi les plus grands scrupules. Pouvons-nous dire que toutes les opérations de l'enquête pénale qui seraient faites en violation des dispositions de la loi que nous discutons aujourd'hui seront nulles ou de nul effet? C'est extrêmement douteux.

D'autre part, je voudrais attirer l'attention de notre collègue M. Farbstein sur la discrépence qui existe entre les termes de la rédaction allemande et ceux de la rédaction française. „Die Strafverfolgungshandlungen, die gegen das Gesetz verstössen, sind nichtig", cela veut dire que ces poursuites sont nulles; tandis que d'après la version française, ces opérations de poursuites seraient de nul effet. Ce n'est pas tout à fait la même chose. Vous me direz que ce sont là des distinctions subtiles; qu'on discute comme sur la pointe d'une aiguille; mais en matière juridique, il faut tout de même savoir exactement ce qu'on veut dire. Il me paraît que c'est plutôt la rédaction française qui serait la bonne, en ce sens que ces opérations seraient de nul effet, mais non pas nulles de plein droit.

Dans ces conditions, pour ma part, je ne puis me résoudre à voter contre la proposition de M. Farbstein; mais, comme M. le conseiller fédéral Häberlin, j'ai un peu l'espoir que, si cette proposition passe, le Conseil des Etats l'examinera à la loupe. Il est regrettable que nous n'ayons eu connaissance de cette proposition seulement aujourd'hui, sans avoir pu l'examiner en commission. Je ne me sens pas le courage de repousser cet art. 6bis, mais je fais toutes réserves au sujet de son applicabilité.

Präsident: Da das Wort nicht weiter verlangt wird, können wir zur Abstimmung schreiten. Wir werden die beiden Anträge getrennt zur Abstimmung bringen. Zu Art. 6 beantragt Dr. Farbstein, beizufügen: „. . . unterlässt, wird, auch wenn er dazu den Befehl seiner Oberbehörde erhalten hat, mit Busse. . ."

Abstimmung. — *Vote.*

Art. 6.

Für den Antrag der Kommission	Mehrheit
Für den Antrag Farbstein	Minderheit

Präsident: Dr. Farbstein beantragt ferner einen besondern Art. 6bis: „Strafverfolgungshandlungen, die gegen dieses Gesetz verstossen, sind nichtig".

Abstimmung. — *Vote.*

Für den Antrag Farbstein	30 Stimmen
Dagegen	37 Stimmen

Art. 7.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Nietlispach, Berichterstatter: In Art. 7 habe ich im Namen der einstimmigen Kommission an die nationalrätliche und ständerätliche Kommission für das Strafgesetzbuch einen Wunsch zu äussern. Art. 59 des geltenden Strafgesetzbuches vom 4. Februar 1853 enthält die folgende Bestimmung:

„Oeffentliche Beschimpfung oder Verleumdung der Bundesversammlung oder einer Abteilung derselben oder des Bundesrats oder des Bundesgerichts oder eines Mitgliedes dieser Behörden oder eines eidgenössischen Repräsentanten oder Kommissärs wird mit einer Geldbusse bis auf 2000 Fr., womit in schweren Fällen Gefängnis bis auf 6 Monate verbunden werden kann, bestraft, sofern die beleidigende Aeusserung bei Gelegenheit der Ausübung der amtlichen Verrichtungen oder mit Beziehung auf dieselben stattgefunden hat. Das gerichtliche Verfahren wird jedoch in dergleichen Fällen nur auf Verlangen der durch die betreffende Handlung beleidigten Behörde oder Person eingeleitet und durchgeführt."

Der Strafgesetzentwurf hat bis heute eine solche Bestimmung nicht aufgenommen, und es wurde in unserer Kommission die Frage aufgeworfen, ob in Rücksicht darauf, dass der Strafgesetzentwurf eine analoge Bestimmung nicht enthält, dieser Art. 59

in das Garantiegesetz aufzunehmen sei. In formeller Beziehung war die Kommission und auch Herr Bundesrat Häberlin der Auffassung, dass dieser Artikel nicht ins Garantiegesetz, sondern ins Strafgesetz hineingehöre, wie der Artikel auch bisher nicht dem Garantiegesetz, sondern eben dem Bundesstrafgesetz angehört hatte. In materieller Beziehung war die Kommission der Auffassung, dass eine solche Bestimmung wiederum geltendes Recht werden sollte, auch nach Annahme des neuen Strafrechtes, indem es in einer Zeit, wo man allgemein vermehrter Autorität der Behörden ruft, nicht wohl angängig sei, bezüglich Ahndung von Beschimpfungen und Verleumdungen dieser Behörden hinter das gegenwärtig geltende Recht zurückzugehen. Wir äussern daher an die Adresse der beiden Kommissionen für das Strafgesetzbuch den Wunsch, man möchte im Bereinigungsverfahren — das ist sicher möglich, wenn beide Kommissionen und beide Räte darüber einig sind — einen solchen Art. 59 noch ins Strafgesetzbuch aufnehmen.

M. **de Muralt,** rapporteur: Comme nous l'avons exposé dans notre rapport sur l'entrée en matière, cet art. 7 pose une question de compétences, celle du Tribunal fédéral pour les crimes et délits contre la vie, l'intégrité corporelle et contre la liberté, commis sur la personne de membres des autorités fédérales, législative, exécutive ou judiciaire. C'est un principe déjà posé à l'art. 4 de la loi de 1851. Reste la question du droit matériel applicable. A cet égard, il faut remarquer que le code pénal de 1863 contient, en son art. 59, dont on vient de vous lire le texte en allemand, une disposition visant l'insulte et la diffamation publiques dont ces magistrats peuvent être victimes. Ce sont là des atteintes à leur honneur.

Cependant, cette disposition n'a pas été reprise dans le projet de code pénal fédéral, d'où il suit qu'après l'abrogation du code de 1853, ces délits contre l'honneur de hauts magistrats ne seraient l'objet d'aucune sanction pénale spéciale; ils seraient assimilés aux délits d'injure ou de diffamation envers de simples particuliers, et passibles des mêmes peines.

Ce ne serait pas juste; car il y a pourtant une différence évidente à faire entre les injures et diffamations à l'égard de n'importe quel citoyen et les outrages infligés à un magistrat dans l'exercice de ses fonctions. C'est une différence qu'à notre connaissance la plupart des lois pénales admettent; je pourrais citer entre autres le nouveau code pénal vaudois.

Il y a là une lacune à combler. Mais il a paru à votre commission qu'une disposition de droit matériel de ce genre ne serait pas à sa place dans la loi dont nous nous occupons; c'est dans le code pénal en voie d'élaboration qu'elle devrait être insérée. Elle peut l'être, bien que nous soyons dans le stade des divergences, sur proposition concordante des commissions des deux Chambres.

Votre commission exprime donc le vœu que les commissions des deux Chambres chargées de l'examen du projet de code pénal fédéral veuillent bien examiner cette suggestion et proposer l'insertion, dans le nouveau code, d'une disposition analogue à celle de l'art. 59 du code de 1853.

Ceci dit, nous vous recommandons l'adoption de cet art. 7.

Seiler: Es ist der Wunsch geäussert worden, man möchte die Bestimmung von Art. 59 des geltenden Bundesstrafrechtes in das neue schweizerische Strafgesetzbuch übernehmen. Wir nehmen diesen Wunsch entgegen. Wir sind zur Zeit im Stadium der Differenzenbereinigung. Eine Differenz über diesen Punkt besteht nicht. Es wird also der Weg gesucht werden müssen, dass durch übereinstimmenden Beschluss der beiden Kommissionen des National- und Ständerates diesem Wunsch Rechnung getragen werden kann, sofern er materiell gerechtfertigt ist. Der Wunsch ist immerhin ein Beweis, wie notwendig das schweizerische Strafgesetzbuch ist.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 8.

Antrag der Kommission.

Die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes und der Bundeskanzler behalten ihr politisches und bürgerliches Domizil in denjenigen Kantonen bei, in welchen sie verbürgert sind. Besitzen dieselben in mehreren Kantonen das Bürgerrecht, so sind sie mit Beziehung auf Art. 96 der Bundesverfassung als demjenigen Kantone angehörig zu betrachten, in welchem sie zur Zeit der Wahl ihren Wohnsitz hatten, und, in Ermangelung des Wohnsitzes in einem dieser Kantone, als demjenigen angehörig, in welchem das Bügerrecht zuletzt erworben worden ist. Sie stehen unter der Hoheit und der Gesetzgebung des betreffenden Kantons, soweit ihre Eigenschaft als Privatpersonen in Frage kommt. Dieser Grundsatz bezieht sich jedoch nicht auf den Besitz von Liegenschaften und auf die indirekten Steuern.

Proposition de la commission.

Les membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, de même que le chancelier de la Confédération, conservent leur domicile politique et civil dans le canton où ils ont droit de cité. S'ils possèdent le droit de cité dans plusieurs cantons, ils seront considérés, pour l'application de l'art. 96 de la Constitution fédérale, comme citoyens du canton où ils avaient leur domicile lors de leur élection, et s'ils n'étaient domiciliés dans aucun de ces cantons, comme citoyens de celui où leur droit de cité a été acquis en dernier lieu. Ils sont placés sous la souveraineté et sous la législation de ce canton pour tout ce qui les concerne comme particuliers. Ce principe ne s'applique cependant pas à la possession d'immeubles ni aux impôts indirects.

Nietlispach, Berichterstatter: Mit Erledigung von Art. 6 haben wir das Immunitätsrecht in dieser Vorlage verlassen. Alle übrigen Bestimmungen haben mit Immunitätsrecht nichts mehr zu tun, und es wurde deshalb schon im Bundesrat und in der Kommission die Frage erörtert, ob man sich nicht mit einer Gesetzesnovelle begnügen wolle, die einzig diese 6 Artikel aufnähme und die übrigen Artikel des alten Garantiegesetzes in Kraft liesse. Bundesrat und Kommission waren aber der Auffassung, dass

im Sinne der Vereinfachung und um denjenigen, der wissen will, was bezüglich Garantiegesetz geltendes Recht ist, nicht in die Notwendigkeit zu versetzen, zwei Gesetze zu studieren, auch die übrigen Artikel des Garantiegesetzes unverändert in diese Vorlage aufzunehmen seien und nachher das gesamte bisherige Garantiegesetz ausser Kraft gesetzt werden solle. Was Sie da im weitern noch an Aenderungen im Gesetz finden, sind nur solche Aenderungen, welche tatsächlich bereits durch Gesetze, die seit dem Jahre 1851 in Kraft getreten sind, bestehen, mit einer einzigen Ausnahme bei Art. 8, der von dem Bürgerrecht und dem Domizil von Mitgliedern des Bundesrates, des Bundesgerichts und des Bundeskanzlers handelt. Hier hat das bisherige Recht die Bürgerrechtsfrage im Falle, wenn ein Mitglied dieser Behörden verschiedene Bürgerrechte besass, so geregelt, dass das Bürgerrecht desjenigen Kantons massgebend war, in dem das betreffende Mitglied bei seiner Wahl in die Behörde den Wohnsitz hatte. Wenn das betreffende Mitglied nicht in dem Kanton wohnte, wo es das Bürgerrecht hatte, so war bisher das ältere Bürgerrecht massgebend. Hier trifft nun der einstimmige Kommissionsvorschlag die Aenderung, dass inskünftig das später erworbene Bürgerrecht massgebend sein soll, und zwar in Uebereinstimmung mit der betreffenden Regelung im Zivilgesetzbuch und im Bundesgesetz über die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter. Wir empfehlen Ihnen, diese Abänderung des Art. 8 gutzuheissen. Im übrigen habe ich für die folgenden Artikel keine Bemerkungen mehr zu machen.

M. **de Muralt,** rapporteur: L'art. 8 est la reproduction de l'art. 5 de la loi actuelle.

Comme conséquence logique de l'assimilation des membres du Tribunal fédéral à ceux du Conseil fédéral, admise à l'art. 4, les premiers seront aussi exonérés des impôts directs au siège de leur corps, réserve faite des impôts sur les immeubles qu'il posséderaient dans cette localité.

Ce sont des cas d'exterritorialité politique, de droit civil et fiscal, qui pourront peut-être présenter certains inconvénients pratiques; mais il s'agit d'une tradition respectable à laquelle il n'a pas paru indiqué de déroger.

Si un membre de ces hautes autorités possède un droit de cité dans plusieurs cantons, mais n'avait, au moment de son élection, de domicile dans aucun d'eux, la question se pose de savoir quel est le canton qui doit être pris en considération. La loi de 1851 spécifiait que c'était celui où son droit de cité est le plus ancien, et le projet a reproduit sans autre cette dispisition.

Mais la loi sur les rapports de droit civil des citoyens établis et en séjour, à son art. 5, et le Code civil, à son art. 22, posent un principe différent: Dans ces cas de pluralité de droits de cité, est considéré comme lieu d'origine le canton, soit la localité du canton, où la personne ou ses ascendants ont acquis le dernier droit de cité.

Il a paru indiqué d'adopter le même principe en l'espèce, puisqu'il s'agit de déterminer également quel est celui des droits de cité qui doit être pris en considération pour fixer le statut personnel du magistrat, la législation civile et fiscale à laquelle il sera soumis.

C'est la raison pour laquelle votre commission vous propose de dire qu'en pareil cas la législation applicable sera celle du canton où ce magistrat a acquis en dernier lieu un droit de cité.

Gadient: Ich kann mit der Argumentation der Kommission nicht ganz einig gehen. Wir stehen doch vor einer Gesamtrevision dieses Gesetzes. Ich glaube daher, dass wir nicht nur das Recht, sondern die Pflicht haben, auch jene Bestimmungen zu revidieren, die uns revisionsbedürftig scheinen, selbst wenn sie nicht in direktem Zusammenhang mit der Immunitätsfrage stehen. Eine solche unklare und ganz zweifellos revisionsbedürftige Bestimmung des alten Gesetzes haben wir in Art. 8 vor uns, der unverändert herübergenommen worden ist. Ich hätte gerne über diesen Art. 8 und einzelne Bestimmungen desselben von der Kommission nähern Aufschluss, u. a. darüber, was zu verstehen ist unter den indirekten Steuern für die Vertreter des Bundesrates und des Bundesgerichtes.

Es ist doch allgemein so, dass jeder an seinem zivilrechtlichen Wohnsitz auch steuerpflichtig ist, sowohl für sein Kapitalvermögen, wie für sein Einkommen, sofern es sich nicht um Erträgnisse aus einem in einem andern Kanton gelegenen Grundstück oder um eine Geschäftsniederlassung daselbst handelt. Nun finden Sie hier in diesem Art. 8 eine Ausnahme zugunsten der Bundesräte und der Bundesrichter. Zweifellos wollte dieser Art. 8 keine Steuerbefreiung für die betreffenden Mitglieder der obersten Behörden. Aber es ist nicht abgeklärt, ob der Heimatkanton der betreffenden Behördemitglieder die Möglichkeit hat, diese seine Bürger zur Steuer heranzuziehen. Die Kommentare gehen in dieser Frage auseinander. Es sind ja wiederholt in den letzten Jahren Differenzen darüber entstanden und es hat sich u. a. herausgestellt, dass ein Kanton seinen Bundesrat nicht zur Steuer heranziehen kann, weil das kantonale Steuergesetz — ich nehme an, das wird wahrscheinlich in allen Steuergesetzen der 25 Kantone so sein — nicht abstellt auf die Heimatzugehörigkeit für die subjektive Steuerpflicht, sondern auf das Domizil. Infolgedessen haben die Heimatkantone, die nicht ausdrücklich in ihren Steuergesetzen eine Ausnahmebestimmung für allfällige Bundesrichter und Bundesräte statuieren, keine Möglichkeit, diese Bundesräte und Bundesrichter zur Steuer heranzuziehen. Nun ist es aber ganz sicher nicht der Wille des Gesetzgebers gewesen, Bundesräte und Bundesrichter grundsätzlich von jeder Steuer zu befreien. Wenn sie aber zur Steuer herangezogen werden wollten, dann müssten die kantonalen Steuergesetze, und zwar wahrscheinlich alle 25, revidiert werden, weil ja kein Kanton sicher ist und nie weiss, ob nicht der eine oder andere seiner Mitbürger Bundesrat oder Bundesrichter werde.

Nun bezieht sich aber diese Bestimmung nicht nur auf Steuerpflicht und Steuerrecht, sondern auch auf das Stimmrecht. In dieser Beziehung scheint die allgemeine Auffassung zu sein — und auch Fleiner erwähnt sie in seinem Kommentar ausdrücklich — dass sie in allen eidgenössischen, kantonalen und Gemeindeangelegenheiten ihr

Stimmrecht nur in ihren Heimatgemeinden ausüben können. Mit andern Worten: der Bundesrichter oder Bundesrat ist also nicht in Lausanne bzw. Bern stimmberechtigt; wenn er sein Stimmrecht ausüben wollte, müsste er jeweilen in seine Heimatgemeinde zurückreisen. Faktisch heisst das nichts anderes, als dass das Stimmrecht für Bundesräte und Bundesrichter illusorisch gemacht wird!

Aber auch sonst sind aus diesen Bestimmungen verschiedene Differenzen entstanden. So erwähnt das Bundesrecht im Band 2 einen Fall, wo man sich darüber stritt, ob die volljährigen Kinder eines Bundesrates auch der Exterritorialität teilhaftig seien oder nicht. Es können auch sonst Schwierigkeiten entstehen. Die Kommission schlägt Ihnen z. B. vor, dass beim mehrfachen Bügerrecht der Betreffende demjenigen Kanton untersteht, in welchem das Bürgerrecht zuletzt erworben worden ist. Was geschieht, wenn z. B. einer der Herren Bundesräte oder Bundesrichter das Ehrenbürgerrecht in einer Gemeinde bekommt? Dann ist das Ehrenbürgerrecht doch offenbar das letzte Bürgerrecht, das er erworben hat; wird er nun in jener Gemeinde stimmberechtigt und steuerpflichtig oder nicht?

Ich glaube, es besteht kein einziges stichhaltiges Argument, um derartige Ausnahmebestimmungen noch zu verteidigen, denn sie bilden ein Unrecht gegenüber den übrigen Schweizerbürgern, aber auch z. B. gegenüber dem Berner Vertreter im Bundesrat. Denn effektiv soll die Sache jetzt so sein, dass einzig der bernische Vertreter im Bundesrat Steuern bezahlt, während die andern Mitglieder des Bundesrates frei ausgehen. Diese Ungleichheit bezieht sich sogar auf den Bundeskanzler: wenn er Berner ist, dann muss er hier Steuern bezahlen; ist er aber nicht Berner, dann fällt für ihn diese Pflicht dahin. Nach meiner Ueberzeugung besteht kein Grund, eine solche Bestimmung bestehen zu lassen. Ich möchte aber keineswegs die Kommission oder den Rat überrumpeln und einfach beantragen, den Artikel zu streichen, sondern ich möchte Sie bitten, ihn an die Kommission zurückzuweisen, damit sie diese Frage abkläre. Denn verschiedene Kommissionsmitglieder haben mir erklärt, dass der Artikel materiell gar nicht diskutiert worden sei. Und doch glaube ich, er sei mindestens ebenso revisionsbedürftig wie die übrigen Teile des Garantiegesetzes. Ich vermöchte nicht einzusehen, mit welcher Begründung wir einen Teil des Garantiegesetzes revidieren und diesen Art. 8 trotzdem in seiner alten Fassung festhalten wollten. Vor allem aber wundere ich mich, dass nicht Bundesräte und Bundesrichter selber schon längst eine entsprechende Revision gefordert haben, auf dass auch sie der gleichen Rechte und gleichen Pflichten wie jeder andere Schweizerbürger teilhaftig würden.

Nietlispach, Berichterstatter: Ich möchte Ihnen empfehlen, den Antrag des Herrn Gadient abzulehnen. Wir haben uns bei dieser Revision ausschliesslich auf die Immunitätsparagraphen des geltenden Garantiegesetzes beschränkt; wir hatten auch nur dazu Auftrag durch die Motion unseres ehemaligen Kollegen Herrn Holenstein, wie auch durch die Motion, die letztes Jahr die Kommission für den Immunitätsfall Nicole gestellt hatte. Herr Gadient hat einen ganzen Fragenkomplex aufgeworfen, den zu prüfen die Kommission gar nicht in der Lage ist, weil sie nicht über das nötige Material und die nötigen Erhebungen verfügt. Es wäre hier ein Bericht des Bundesrates erforderlich, es müssten alle die Beziehungen, welche diese Frage hat, gründlich studiert und Ihnen darüber Bericht erstattet werden. Man ersieht, dass ein Parlamentarier in einem kurzen Votum mehr Fragen aufwerfen kann, als eine Kommission zu beantworten in der Lage ist. Und wenn Herr Gadient erklärt, dieser Artikel sei unverständlich und unklar, so darf ihm doch geantwortet werden, dass er seit 1851 in Kraft ist und praktisch noch nie zu Schwierigkeiten geführt hat. Wenn wir uns fragen: Wollen wir dem Bundesrat die Arbeit aufbürden, gerade in einer Zeit, wo er mit einer ganzen Unzahl unvergleichlich landeswichtigerer Fragen zu tun hat, eine solche gesetzgeberische Arbeit durchzuführen, uns einen Entwurf über eine Gesetzesmaterie vorzulegen, die während 80 Jahren eigentlich noch nicht zu ernsten Kontroversen Anlass gegeben hat, dann müssen wir schon zum Schlusse kommen, den Antrag von Herrn Gadient abzulehnen.

M. **de Muralt,** rapporteur: Je me place au même point de vue que M. le rapporteur de langue allemande. La question n'est pas de très grande importance. Il s'agit de savoir où, dans quel canton, un membre du Conseil fédéral ou du Tribunal fédéral doit payer ses impôts. L'inconvénient que signalait tout à l'heure M. Gadient, s'il existe vraiment, — c'est-à-dire le cas où un membre d'une de ces autorités n'est pas citoyen du canton siège du Conseil fédéral ou du Tribunal fédéral — cet inconvénient, il ne nous appartient pas d'y parer. Cela ressortit à la législation fiscale des cantons. Si une loi d'impôt cantonal contient une lacune à cet égard, en ce sens que l'impôt cantonal ne peut être perçu que des contribuables domiciliés dans le canton même, il appartient au canton intéressé de réviser sa loi et de décider que les personnes qui ont le grand honneur d'appartenir au Tribunal fédéral ou au Conseil fédéral pourront être frappées d'impôt dans leur canton d'origine, bien que telle ne soit pas la règle pour les autres contribuables.

Quant à l'observation de M. Gadient, tirée du fait de l'incertitude du droit de cité dans le cas d'une bourgeoisie d'honneur, je crois que la difficulté n'existe pas réellement; car nous disons expressément, dans la rédaction actuelle de l'article 8, que le droit de cité est celui qui a été acquis en dernier lieu. Par conséquent, le droit de cité donné à un bourgeois d'honneur, ne joue pas de rôle. Il ne faut pas oublier que nous avons pu nous tirer d'affaire jusqu'ici avec cette réglementation. Elle a peut-être quelque chose d'un peu archaïque, mais de respectable aussi. Pendant 80 années, soit depuis l'existence de la loi de 1851, elle a été comme une affirmation de nos idées fédéralistes. Je ne vois pas de raison actuellement pour renvoyer cette affaire à la commission. Celle-ci ne pourra pas l'examiner sans avoir en mains un rapport du Conseil fédéral et cela retardera d'autant l'adoption du projet de loi. Nous pouvons laisser les choses au point où elles sont actuellement. En somme, cette réglementation a fait ses preuves; je vous

recommande donc de ne pas adopter la proposition de renvoi à la commission de M. Gadient.

Farbstein: Ich habe in der Kommission für die Vorlage der Mehrheit gestimmt; inzwischen hat mich aber Herr Gadient belehrt, und ich empfehle Ihnen deshalb, die Sache gemäss seinem Antrag an die Kommission zurückzuweisen.

Herr Nietlispach hat gesagt, das Gesetz bestehe seit 80 Jahren. Wir machen also ein Gesetz wieder für 80 Jahre; und wenn man das tut, dann soll man sich die Sache etwas überlegen und nicht glauben, man könne sie in aller Eile erledigen. Was heisst denn: „Sie stehen unter der Hoheit und Gesetzgebung der betreffenden Kantone..."? Was sind die Folgen? Herr Bundesrat Minger, der zufällig Bürger des Kantons Bern ist, muss also in Bern Steuern bezahlen, alle die übrigen Mitglieder des Bundesrates aber nicht, obwohl sie die gleichen Vorteile geniessen wie die übrigen Einwohner des Kantons: ihre Kinder — wenn sie kleine Kinder haben — besuchen hier die Schulen; sie geniessen hier den Schutz der Polizei, der Gesundheitsbehörden usw. Sie sind merkwürdigerweise von dieser primären Pflicht der Steuerentrichtung befreit. Das Gleiche ist in Lausanne hinsichtlich der Mitglieder des Bundesgerichtes der Fall. Die Bundesrichter, die aus dem Kanton Waadt stammen, müssen ihre Steuern bezahlen, dagegen jene, die aus dem Kanton Zürich oder Solothurn stammen, sind steuerfrei. Es ist wirklich nicht einzusehen, warum hier ein Privileg bestehen soll. Man hat bei der Immunitätsfrage von einem privilegium odiosum gesprochen; ich glaube, hier liegt eher ein privilegium odiosum vor.

Ich sehe gar nicht ein, warum nicht auch die ersten Bürger des Staates die primitivsten Pflichten erfüllen sollen. Die Einkommen der Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts sind auch bei einem Lohnabbau noch derart, dass sie die Steuern bezahlen können. In der Regel befinden sie sich auch in einem Alter, wo sie nicht mehr für kleine Kinder zu sorgen haben. Sie müssen auch nicht sparen, da sie pensionsberechtigt sind, und deshalb gebe ich Herrn Gadient vollständig recht.

Der Herr Kommissionspräsident hat gesagt, man mache dem Bundesrat viel Arbeit. Ich glaube das nicht. Der Artikel ist veraltet. Er hat auf die Verhältnisse im Kanton Bern vor 80 Jahren Rücksicht genommen. Jetzt hat sich das geändert. Die Mitglieder des Bundesrates sind im Kanton Thurgau oder im Kanton St. Gallen oder auch im Kanton Genf so sicher wie im Kanton Bern. Herr Nicole ist ja nun auch in Genf Regierungspräsident geworden! Es ist nicht anzunehmen, dass wir in der nächsten Zeit wieder einen Fall aus Genf zu behandeln haben. Nicole wird schon dafür sorgen, dass sich bestimmte Ereignisse nicht wiederholen. Er wird Herrn Oltramare und verschiedenen Bankdirektoren das Handwerk legen. Das Gesetz ist also nicht so dringlich, dass wir es durchaus in dieser Session erledigen müssten. Der Art. 8 ist von grosser prinzipieller Bedeutung. Die Kommission wird darüber einen Bericht des Bundesrates einholen. Dazu sind keine grossen Studien notwendig. Ich beantrage Ihnen, dem Rückweisungsantrage zuzustimmen.

Surbeck: Ich empfehle Ihnen ebenfalls, Herrn Gadient zuzustimmen. Die Materie ist doch nicht so unergründlich, dass wir sie nicht einer genauen Prüfung unterziehen könnten, auch wenn wir noch Material vom Bundesrat benötigen. Es ist doch eine arge Ungerechtigkeit und Ungleichheit, dass zu Gunsten des Bundesrates, der Bundesrichter etc. diese Ausnahme im Gesetz verankert ist. Wenn wir es schon als Ungleichheit empfinden, soll diese nicht noch während Dezennien weiter gelten. Für diejenigen Kantone, die auf die Heranziehung aller Steuern angewiesen sind, hat die jetzige Situation etwas Provozierendes. Verschiedene Kantone sind der Unabgeklärtheit wegen sogar bis ans Bundesgericht gegangen. Wenn ich nicht irre, ist jetzt gerade ein solcher Fall beim Bundesgericht anhängig. Es gibt vielleicht Juristen, die sagen: Die Frage ist für uns vollständig klar. Die Herren brauchen keine Steuerpflicht zu erfüllen! — Dann wollen wir aber dafür sorgen, dass auch das Steuergesetz für alle Bürger gleich zur Anwendung kommt.

Das Volk würde eine andere Lösung nicht verstehen. Wenn man vom Steuerstreik der Bauern im Bernbiet liest, die Ermahnungen des Berner Regierungsrates an diese Bauernrebellen kennt, und zu gleicher Zeit das Parlament dafür sorgt, dass der Bundesrat nicht zu streiken braucht, weil er ohnehin keine Steuern zu zahlen verhalten wird, so ist das ungerecht. Im übrigen geht das ja nicht nur den Bundesrat an, sondern auch die Bundesrichter. Man kann uns also nicht vorwerfen, dass wir Animositäten gegen unsere obersten Magistraten empfänden oder eine Partei gegen die anderen Parteien aufträte. Wir haben aber das Recht und die Pflicht, Remedur zu schaffen. Ich unterstütze den Antrag, dass man diese Frage an die Kommission, der anzugehören ich die Ehre habe, zur erneuten Prüfung zurückweist.

Abstimmung. — *Vote.*

Für den Rückweisungsantrag Gadient	45 Stimmen
Dagegen	43 Stimmen

Art. 9.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 10.

Antrag der Kommission.

Die Kantone sind für das Eigentum der Eidgenossenschaft verantwortlich, sofern dasselbe durch Störung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet beschädigt oder entfremdet wird.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral. (La modification ne concerne que le texte allemand.)

M. **de Muralt,** rapporteur: Les cantons sont responsables de tout enlèvement des biens de la Confédération commis sur leur territoire. L'art. 2 de la Constitution dispose que la Confédération a

pour but de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur. L'art. 102 impose aux cantons l'obligation d'y veiller. La Confédération n'ayant pas de corps de gendarmerie ou de police, c'est aux cantons qu'il appartient de maintenir la tranquillité dans l'intérieur de leur territoire. C'est là un attribut de leur souveraineté. Les articles 15 et 16 de la Constitution fédérale leur permettent d'ailleurs, en cas de besoin, de recourir à l'appui des Confédérés voisins et même de la Confédération. La responsabilité des cantons concernant les dommages occasionnés aux biens de la Confédération sur leur territoire est une contre-partie de ces prérogatives. Je vous recommande l'adoption de cette disposition.

Art. 11—14.

Antrag der Kommission.

Art. 11. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

(Die Aenderung berührt nur den französischen Text.)

Art. 12. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Art. 13. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Art. 14. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Proposition de la commission.

Art. 11. Lorsque, par suite de troubles, le Conseil fédéral juge la sûreté des autorités fédérales menacée à leur siège, il a le droit, sans préjudice des mesures de sûreté prévues dans la constitution, de transporter ses séances dans un autre lieu et d'y convoquer l'Assemblée fédérale.

Art. 12. Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Art. 13. Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Art. 14. Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen. — *Adoptés.*

Art. 15.

Antrag der Kommission.

Durch dieses Gesetz wird das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft sowie Art. 60 des Bundesgesetzes vom 4. Februar 1853 über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft aufgehoben.

Proposition de la commission.

La présente loi abroge celle du 23 décembre 1851 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, ainsi que l'art. 60 du code pénal fédéral du 4 février 1853.

Nietlispach, Berichterstatter: Entsprechend der Fassung des Art. 6 beantragt hier die Kommission, den Art. 60 des Bundesgesetzes aufzuheben, weil wir eben im Art. 6 die Strafandrohungen des Art. 60 des Bundesstrafrechtes aufgenommen haben.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 16.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen. — *Adopté.*

Farbstein: Nachdem wir den Art. 8 an die Kommission zurückgewiesen haben, beantrage ich, auch auf Art. 6bis zurückzukommen, in dem Sinne, dass wir ihn an die Kommission zurückweisen. Der Artikel wurde nur mit geringem Mehr abgelehnt.

Vielleicht darf ich noch ergänzen: Art. 85bis des Bundesstrafprozesses, der von den beiden Räten angenommen worden ist, hat eine ähnliche Bestimmung. Er lautet: „Als ungültig ist jede Aussage zu behandeln, welche der Zeuge in Verletzung des Art. 7 getan hat", d. h. wenn ein Geistlicher, Rechtsanwalt oder Arzt als Zeuge einvernommen wurde und der Richter es unterlassen hat, ihn auf das Recht der Zeugnisverweigerung aufmerksam zu machen, so ist die Aussage nichtig. Etwas Aehnliches will ich hier haben. Wenn ein Untersuchungsrichter in Verletzung der Bestimmungen des Immunitätsgesetzes Zeugen einvernommen hat, so sollen die Aussagen nichtig sein. Man war sich vielleicht bei der Abstimmung nicht ganz klar über die Bedeutung des Art. 6bis.

Nietlispach, Berichterstatter: Ich kann mich damit einverstanden erklären, da wir Art. 8 ja auch noch einmal prüfen müssen. Ich persönlich habe schon vorhin zum Antrage des Herrn Farbstein gestimmt.

M. **de Muralt,** rapporteur: Je suis du même avis.

Angenommen. — *Adopté.*

An die Kommission gewiesen.
(Renvoyé à la Commission.)

---

918. Schweizerisches Strafgesetzbuch. Code pénal suisse.

Differenzen. — *Divergences.*

Siehe Jahrgang 1930, Seite 89. — Voir année 1930, page 89.

Beschluss des Ständerats vom 17. März 1932.
Décision du Conseil des Etats du 17 mars 1932.

Anträge der Kommission vom 29. August 1933.
Propositions de la commission du 29 août 1933.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.*

Anmerkung. Die kleingedruckten Partien sind dem gedruckten Kommissionsbericht entnommen.

Note. Les passages imprimés en petits caractères sont tirés du rapport imprimé de la commission.

Systematik. — *Répartition des matières.*

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

interdit absolument l'usage de boissons alcooliques, le Conseil des Etats les tolère exceptionnellement. L'argument selon lequel la distribution modeste de cidre, après des travaux agricoles fatigants, devrait être permise ne nous paraît pas suffisant.

Par contre, nous sommes d'accord de renoncer à la deuxième divergence, à savoir la faculté pour les internés de suivre une école, faculté que le Conseil des Etats a supprimée.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 44.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Maintenir.

Seiler, Berichterstatter:

Der Ständerat hat bei der Festlegung der Aufgaben der Schutzaufsicht die Fürsorgepflicht weggelassen, nicht in der Meinung, dass eine fürsorgerische Tätigkeit nicht in Betracht falle, sondern um die irrige Auffassung zu beseitigen, als könnten sich die der Schutzaufsicht Unterstellten einfach auf die Bemühungen der Fürsorgeorgane verlassen. Dem Ständerat kann um so eher zugestimmt werden, als ja die Pflicht der Unterstützung mit Rat und Tat eine wesentliche Fürsorgetätigkeit in sich schliesst.

M. **Lachenal,** rapporteur:

Patronage. Le Conseil des Etats a supprimé le devoir d'assistance du patronage, dans l'énumération des devoirs de ce dernier; non pas qu'il nie ce devoir d'assistance qui est général, mais il désire ne pas encourager les patronés dans une illusion ou un laisser-aller qui les engage à s'abstenir de tout effort individuel et à s'en rapporter au soutien que leur donnera le patronage. Nous vous proposons d'adhérer.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 45.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Seiler, Berichterstatter:

Hier besteht in Wirklichkeit keine Differenz. Es ist auch die Meinung des Nationalrats, dass im Falle des Todes des Verurteilten die Busse dahinfällt.

M. **Lachenal,** rapporteur:

Pas de divergence réelle; c'est à tort que le Conseil des Etats a cru que le Conseil national avait supprimé le chiffre 2 (extinction de l'amende par la mort).

Angenommen. — *Adopté.*

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Nachmittagssitzung vom 18. Dez. 1933.
Séance du 18 déc. 1933 (après-midi).

Vorsitz — Présidence: Hr. *Huber.*

3019. Politische und polizeiliche Garantien. Bundesgesetz.
Garanties politiques et de police. Loi.

Fortsetzung. — *Suite.*

Siehe Seite 797 hiervor. — Voir page 797 ci-devant.

Art. 6bis.

Neuer Antrag der Kommission.

Strafverfolgungshandlungen, die in Verletzung des gegenwärtigen Gesetzes gegen die unter Schutz gestellten Personen unternommen werden, sind ungültig.

Nouvelle proposition de la commission.

Toute opération de poursuite dirigée, en violation de la présente loi, contre des personnes protégées par cette dernière est de nul effet.

Nietlispach, Berichterstatter: Sie hatten das letzte Mal noch zwei Artikel an die Kommission zurückgewiesen, darunter einen Vorschlag von Kollega Farbstein, auf Schaffung eines Art. 6bis, ein Antrag, den Sie zuerst abgelehnt hatten, den Sie dann aber, nachdem der vielumstrittene Art. 8 an die Kommission zurückgewiesen worden war, ebenfalls der Kommission zur Prüfung zurückgaben. Der Antrag wird Ihnen soeben ausgeteilt. Die Kommission ist einstimmig der Auffassung, diesen Antrag Farbstein zu Art. 6 anzunehmen. Sie ist zwar der Ansicht, dass die Annahme dieses Antrages materiell gar nichts ändere, denn es ist ganz klar, dass nach dem Gesetz eine mit dem bestehenden Immunitätsrecht in Widerspruch stehende Massnahme ungültig, rechtlich nicht wirksam ist. Wir glaubten aber, dass es vielleicht zweckdienlich sei, im Interesse einer schärferen Präzision diesen Antrag anzunehmen, um so mehr, als wir einen selbstverständlichen Antrag von Herrn Farbstein nicht gut ablehnen konnten. Wir beantragen Ihnen also einstimmig, dem Antrag zuzustimmen.

M. **de Muralt,** rapporteur: Je n'ai pas grand chose à ajouter à ce qui vient d'être dit par M. le rapporteur de langue allemande. Nous avions, lui et moi, voté pour la proposition Farbstein, lorsqu'elle est venue en discussion la semaine dernière, mais en éprouvant, l'un et l'autre, certains scrupules. A la réflexion ces scrupules ne paraissent pas décisifs. Il n'est ni inutile, ni sans intérêt d'accepter cet art. 6bis. Sans doute, les garanties qu'il doit réaliser, — c'est-à-dire que les opérations qui auraient été faites en violation de la présente loi, au préjudice de telle ou telle personne protégée par elle, seront de nul effet, — sont déjà données dans une certaine mesure à l'art. 14, deuxième alinéa.

Cet article prévoit, en effet, que le Conseil fédéral peut en ce qui concerne l'application de la présente loi prendre les mesures provisoires qui pourraient être nécessaires. Je ne vois pas d'inconvénients, néanmoins, à statuer dans l'art. 6bis, que vous avez maintenant sous les yeux et dont la traduction vient d'être faite, ce principe que toutes les opérations de poursuite dirigées, en violation de la présente loi, contre les personnes protégées par elle, sont de nul effet. C'est un principe que nous posons. La question de son application dans chaque cas d'espèce sera peut-être un peu difficile. Nous vous proposons, ce nonobstant, de l'adopter.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 8.

Antrag der Kommission.

Die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes und der Bundeskanzler behalten ihr politisches und bürgerliches Domizil in denjenigen Kantonen bei, in welchen sie verbürgert sind. Besitzen dieselben in mehreren Kantonen das Bürgerrecht, so sind sie mit Beziehung auf Art. 96 der Bundesverfassung als demjenigen Kanton angehörig zu betrachten, in welchem sie zur Zeit der Wahl ihren Wohnsitz hatten, und, in Ermangelung des Wohnsitzes in einem dieser Kantone, als demjenigen angehörig, in welchem das Bürgerrecht zuletzt erworben worden ist. Sie stehen unter der Hoheit und der Gesetzgebung des betreffenden Kantons, soweit ihre Eigenschaft als Privatpersonen in Frage kommt. Dieser Grundsatz bezieht sich jedoch nicht auf den Besitz von Liegenschaften und auf die indirekten Steuern.

Proposition de la commission.

Les membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, de même que le chancelier de la Confédération, conservent leur domicile politique et civil dans le canton où ils ont droit de cité. S'ils possèdent le droit de cité dans plusieurs cantons, ils seront considérés, pour l'application de l'art. 96 de la constitution fédérale, comme citoyens du canton où ils avaient leur domicile lors de leur élection, et s'ils n'étaient domiciliés dans aucun de ces cantons, comme citoyens de celui où leur droit de cité a été acquis en dernier lieu. Ils sont placés sous la souveraineté et sous la législation de ce canton pour tout ce qui les concerne comme particuliers. Ce principe ne s'applique cependant pas à la possession d'immeubles ni aux impôts indirects.

Anträge der Kommissionsminderheit
(Farbstein, Surbeck, Weber-Kempten):

1. Hauptantrag.

Die Vorlage wird an den Bundesrat zurückgewiesen, mit der Einladung, die Frage zu prüfen und hierüber Bericht und Antrag zu unterbreiten, ob und in welchem Umfange der Art. 8 der Vorlage aufrecht zu erhalten sei. Der Bundesrat wird im weitern eingeladen, die Frage zu prüfen, ob nicht an Stelle der gegenwärtigen Vorlage den eidgenössischen Räten ein neuer Gesetzesentwurf vorzulegen sei, der die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft und des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten enthalten soll.

2. Nebenantrag.

Art. 8. Besitzen die Mitglieder des Bundesrates in mehreren Kantonen das Bürgerrecht, so sind sie mit Beziehung auf Art. 96 der Bundesverfassung als demjenigen Kanton angehörig zu betrachten, in welchem sie zur Zeit der Wahl ihren Wohnsitz hatten, und, in Ermangelung des Wohnsitzes in einem dieser Kantone, als demjenigen angehörig, in welchem das Bürgerrecht zuletzt erworben worden ist.

Propositions de la minorité de la commission
(Farbstein, Surbeck, Weber-Kempten):

1. Motion d'ordre.

Le projet est renvoyé au Conseil fédéral. Celui-ci est invité à examiner si l'art. 8 doit être maintenu, et dans quelle mesure, et à présenter à ce sujet un rapport et des propositions. Il est invité également à examiner s'il n'y aurait pas lieu de remplacer le présent projet de loi par un projet réunissant les dispositions de la loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération et celles de la loi sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération.

2. Proposition subsidiaire
(en cas de rejet de la motion d'ordre):

Rédiger l'art. 8 comme il suit:

«Si les membres du Conseil fédéral possèdent le droit de cité dans plusieurs cantons, ils seront considérés, pour l'application de l'art. 96 de la constitution fédérale, comme citoyens du canton où ils avaient leur domicile lors de leur élection, et, s'ils n'étaient domiciliés dans aucun de ces cantons, comme citoyens du canton où leur droit de cité a été acquis en dernier lieu.»

Nietlispach, Berichterstatter der Mehrheit: In der Sitzung vom letzten Dienstagvormittag hatten Sie Art. 8, der mit Ausnahme einer unbedeutenden Abänderung, die in der Kommission und im Rate unbestritten war, dem alten Gesetz entsprach, mit 45 gegen 43 Stimmen an die Kommission zurückgewiesen, mit dem Auftrag, es sei die Frage zu prüfen, ob dieser Art. 8 nicht gänzlich zu streichen sei oder ob wenigstens .die Exterritorialität der Bundesratsmitglieder, der Mitglieder des Bundesgerichtes und des Bundeskanzlers entweder gänzlich oder teilweise aufzuheben sei.

Um diese Frage zu erörtern, müssen wir uns in erster Linie fragen, was dieser Art. 8 eigentlich besagt und was rechtens ist, wenn er tel quel, angenommen würde. Art. 8 der Vorlage bedeutet in seinem zweiten Satz — um den unbestrittenen Passus des Artikels zuerst vorweg zu nehmen — eigentlich eine authentische Interpretation des Art. 96 der Bundesverfassung. Art. 96 der Bundesverfassung besagt, dass aus dem nämlichen Kanton nicht mehr als ein Bundesrat gewählt werden könne. Nun präzisiert der zweite Satz des Art. 8 der Vorlage diese Bestimmung für den Fall, dass ein Bundesratsmitglied in mehreren Kantonen

heimatberechtigt ist. In diesem Fall gilt das Heimatrecht desjenigen Kantons, in welchem das betreffende Bundesratsmitglied im Zeitpunkt seiner Wahl den Wohnsitz hatte und, mangels eines solchen Wohnsitzes, das zuletzt erworbene Heimatrecht, zum Unterschied vom bisherigen Gesetz, das auf das früher erworbene Heimatrecht abstellt. Dieser Teil des Art. 8 ist vollständig unumstritten, und sämtliche Mitglieder der Kommission sind mit dieser Fassung einig gegangen. Zurückgewiesen wurde der Artikel in Rücksicht auf die sehr wichtige Bestimmung, welche den Grundsatz der Exterritorialität der Mitglieder des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Bundeskanzlers aufstellt. Das bisherige Gesetz und auch der Art. 8 der Vorlage schaffen für diese Behördemitglieder ein sog. fiktives Domizil. Sie stellen fest, dass diese Behördemitglieder ihr gesetzliches Domizil nicht am Amtssitz haben, sondern im Heimatkanton und in der Heimatgemeinde. Diese juristische Fiktion äussert sich zunächst dahin, dass das betreffende Behördemitglied hinsichtlich all seiner privaten Angelegenheiten, ausgenommen Liegenschaften und indirekte Steuern, für die ausdrücklich eine Ausnahme gemacht ist, dem Recht des Heimatkantons unterstellt wird. Herr Bundesrat Motta beispielsweise hat seinen gesetzlichen Wohnsitz in Airolo und untersteht dem Recht des Kantons Tessin. Herr Bundesrat Häberlin, der Chef des Justizdepartementes, hat seinen fiktiven Wohnsitz, trotz seines effektiven Wohnsitzes in Bern, in Frauenfeld draussen, und Sie wissen, dass er sich leider schon bisweilen dahin geäussert hat, dass er nicht nur fiktiv, sondern auch effektiv lieber in Frauenfeld wohnen würde. Nun sind diese Mitglieder, für die der fiktive Wohnsitz festgelegt ist, im Art. 8 der Vorlage hinsichtlich aller ihrer privaten Beziehungen, hinsichtlich Gerichtsstand, Verwaltung und Steuerhoheit dem Rechte des Heimatkantons unterstellt. Gerade diese Steuerhoheit ist zu betonen, denn die Steuerpflicht war es ja, die den Rat veranlasste, das letzte Mal mit 45 gegen 43 Stimmen den Artikel wieder an die Kommission zurückzuweisen.

Es besteht nun die gänzlich irrige Auffassung, dass das Gesetz eine Steuerfreiheit dekretiere. Von dem ist gar keine Rede. Das Gesetz bestimmt durch Schaffung eines gesetzlichen Domizils im Heimatkanton nur, dass das betreffende Behördemitglied der Steuerhoheit des Heimatkantons unterstellt ist. Wenn der Heimatkanton oder die Heimatgemeinde ein Behördemitglied, für das in Art. 8 Exterritorialität festgelegt ist, bezüglich Steuern belangen will, so steht ihnen von Bundesrechts wegen absolut nichts im Wege. Das Bundesrecht hat kein Hindernis für eine solche Besteuerung geschaffen, und die Frage, ob im Einzelfalle ein Mitglied von seinem Heimatkanton belangt werden könne, entscheidet sich einzig und allein nach dem kantonalen Recht. Die Steuergesetze der einen Kantone haben dies ermöglicht; die Steuergesetze anderer Kantone aber ermöglichen dies nicht, weil sie für ein Steuerdomizil ausdrücklich nicht nur einen gesetzlichen, sondern auch einen effektiven Wohnsitz, den Aufenthalt, fordern. Ich habe hier vor mir einen sehr interessanten und vorzüglich begründeten Entscheid der Oberrekurskommission des Kantons Solothurn. Er besagt, dass nach Bundesrecht die Steuerhoheit über die Mitglieder der Behörden mit fiktivem Wohnsitz dem Recht des Heimatkantons unterstellt sei und dass von Bundes wegen einer solchen Besteuerung nichts im Wege stehe, dass dagegen im Kanton Solothurn eine Bestimmung des solothurnischen Steuergesetzes bestehe, wonach ein Steuerdomozil nur durch den effektiven Wohnsitz geschaffen werde und daher auf Grund des kantonalen Steuergesetzes diese Besteuerung nicht möglich sei. Es steht somit fest, dass die Hindernisse für die Besteuerung der Bchördemitglieder mit fiktivem Wohnsitz nur auf der kantonalen Gesetzgebung basieren und dass es den Kantonen anheimgestellt ist, nach dieser Richtung eine entsprechende Revision herbeizuführen, sofern sie eine solche Besteuerung vornehmen wollen. Aus der Tatsache aber, dass sämtliche kantonalen Steuergesetze gegenüber dem Garantiegesetz vom Jahre 1851 neuern Datums sind, geht wohl deutlich hervor, dass eine solche Absicht in den Kantonen und Gemeinden im allgemeinen nicht existiert.

Wie nimmt sich nun die Sache eigentlich in der Praxis aus? Der Kanton, der einen Bundesrat oder einen Bundesrichter erhält, fühlt sich geehrt, er betrachtet das betreffende Mitglied in gewissem Sinne als Ehrenbürger und meistens geschieht es so, dass die betreffende Heimatgemeinde dem Gefeierten des Tages erklärt, dass er mit dem heutigen Tage das letzte Mal den Steuerzettel erhalten habe. Von Bundes wegen kann es sich nie darum handeln, die Kantone zur Besteuerung ihrer Mitglieder mit fiktivem Wohnsitz zu veranlassen, denn das wäre ein Eingriff in kantonale Angelegenheiten. Der Bund kann sich nur darauf beschränken, dieser Besteuerung keine Hindernisse entgegenzustellen.

Diese Exterritorialität äussert nun ihre Wirkung auch noch nach einer andern Richtung. Nicht nur in privaten Angelegenheiten ist der Wohnsitz des Heimatkantons Domizilsbegründer, sondern auch in politischen Dingen. Das Mitglied des Bundesrates oder des Bundesgerichtes hat von seinem Amtsantritt an auch politisch ein domicilium necessarium in der Heimatgemeinde. Es kann von seinem Amtsantritte an sowohl in eidgenössischen, kantonalen wie Gemeindeangelegenheiten nur noch in seiner Heimatgemeinde stimmen. Es erhebt sich nun die Frage, ob wir nach dieser Richtung eine Aenderung treffen sollen, ob wir von diesem Grundsatz der Exterritorialität abrücken und diese Mitglieder dem Rechte des Amtssitzes unterstellen sollen. Sie haben zwei Anträge von Kollega Farbstein in Händen. Zunächst eine Ordnungsantrag, der dahin geht, es sei das ganze Gesetz, das wir letzthin durchberaten hatten, also nicht nur Art. 8, an die Kommission und an den Bundesrat zurückzuweisen, mit dem Auftrag, über die Totalrevision des Immunitätsrechtes, d. h. nicht nur über das Immunitätsrecht, das im Garantiegesetz, sondern auch über dasjenige, das im Verantwortlichkeitsgesetz vom Jahre 1850 niedergelegt ist, Bericht einzubringen. Was diese Anregung anbelangt, erlaube ich mir, darauf zu verweisen, dass seinerzeit in der Kommission dieser Gedanke aufgeworfen, aber ein bezüglicher Antrag

nicht gestellt wurde, und zwar mit der sehr richtigen Ueberlegung, dass diese Immunitätsbestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes bis anhin in der Praxis noch nie zu Kontroversen Veranlassung gegeben hatten und dass eine Totalrevision, die viel Vorbereitungsarbeit erfordert, auch in Rücksicht auf landeswichtigere Interessen, denen sich der Bundesrat zur Zeit noch zu widmen hat, diese Revision, die mehr nur aus gesetzes-ästhetischen Gründen gefordert werden könnte, zurückzustellen sei. Da ist es wirklich interessant, dass, nachdem Ihr Rat bereits dieser Auffassung unbestritten zugestimmt und bereits das ganze Gesetz durchberaten hat, nachträglich diese Anregung von einem Kommissionsmitglied, Herrn Farbstein, wieder aufgeworfen wird. Man kann schon sagen: Wenn wir so beraten wollten, wenn wir bei Beginn einer Gesetzesberatung bestimmte Fragen einstimmig verabschiedet haben und dann am Schluss wieder darauf zurückkommen sollen, dann würde die ganze parlamentarische Beratung eine Schnur ohne Ende werden. Diese Anregung Farbstein kann darum nach der Auffassung der Kommissionsmehrheit, die sich aus allen Stimmen, ausser denen der Herren Farbstein, Surbeck und Weber-Kempten zusammensetzt, nicht mehr in Erwägung gezogen werden.

Nun verlangt Herr Farbstein aber auch noch einen Bericht des Bundesrates über eine Revision des Art. 8, der Bestimmung über die Exterritorialität der Bundesbehörden, des Bundesrates und des Bundesgerichtes. In welcher Richtung er diese Prüfung und Revision wünscht, hat er wiederum in einem speziellen Antrag zu Art. 8 ausgesprochen, wo er sämtliche Bestimmungen, soweit sie nicht eine authentische Interpretation des Art. 96 sind, streicht und damit den Bundesrat, das Bundesgericht und den Bundeskanzler den allgemeinen Bestimmungen über das Domizil unterstellt. Ihre Kommission hat, wie gesagt, diese beiden Anträge wiederum mit allen Stimmen gegen die der Herren Farbstein, Surbeck und Weber-Kempten abgelehnt, und zwar deshalb, weil sie sich sagte, dass die Revisionsanträge sowohl der Motion Holenstein wie auch die der Motion, welche Herr Kollega Schneller im Dezember 1932 im Namen der Kommission für den Immunitätsfall Nicole hier begründete, sich nur auf eine Revision des Immunitätsrechtes beschränkten und keinen weiteren Auftrag gaben. Aber auch aus sachlichen gründlichen Erwägungen kommt die Kommission zum Schlusse, an dieser Exterritorialität der Bundesbehörden festzuhalten. Man muss diese Frage vor allem aus dem geschichtlichen Werden heraus verstehen. Diese Ordnung des Domizils von Bundesrat, Bundesgericht und Bundeskanzler bedeutet eigentlich den Kern des Garantiegesetzes, und es hiesse das Gesetz seines wesentlichsten Bestandteiles berauben, wenn wir nach Antrag Farbstein diese Bestimmung aufheben wollten.

Die gleichen politischen und gesetzgeberischen Ueberlegungen, welche überhaupt zu einem Immunitätsrecht geführt, haben auch diese Ordnung der Domizilfrage veranlasst. Die bundesrätliche Botschaft vom 8. Dezember 1851 hat sich in geschichtlich und rechtsdogmatisch überaus interessanter Weise über diese Frage geäussert. Sie sagt: „Besässe der Bund ein besonderes, keinem Kanton angehörendes, sondern gleichsam neutrales Gebiet, welches zum Domizil seiner Behörden bestimmt wäre, so würden sich die jetzt entstehenden Fragen von selbst lösen oder vielmehr wegfallen. Da dem aber nicht so ist und die Bundesbehörden ihren Wohnsitz in einem bestimmten Kanton haben, so muss ihre rechtliche Stellung zur Gesetzgebung und Landeshoheit dieses Kantons durch Bundesgesetz geordnet werden. Für gewöhnliche, ruhige Zeiten dürften mehrere der vorgeschlagenen Bestimmungen überflüssig erscheinen. Man darf aber nicht aus den Augen verlieren, dass ein solches Gesetz an und für sich exzeptioneller Natur und besonders für Zeiten von Unruhe und politischer Agitation bestimmt ist, in welchen es gewöhnlich zunächst darauf angelegt wird, missliebige Behörden unschädlich zu machen. Für die Stellung der Bundesversammlung, deren Mitglieder nur vorübergehend sich hier aufhalten und welche im übrigen in jeder Beziehung ihr Domizil beibehalten, scheint es uns angemessen und für ihre freie Bewegung hinreichend, zu bestimmen, dass dieselben während ihrer temporären Tätigkeit am Bundessitz ohne Ermächtigung der Behörde, der sie angehören, auf keine Weise strafrechtlich verfolgt werden können. Dieselben Grundsätze müssen natürlich auch für die Bundesräte gelten, weil die gleichen Motive vorliegen. Allein wir sind der Auffassung, bei der beständigen Anwesenheit dieser Behörden am Bundessitze müsse, um seine Unabhängigkeit zu sichern, einen Schritt weiter gegangen und bestimmt werden, dass die Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler in allen wesentlichen Beziehungen ihr ursprüngliches Domizil beibehalten und daher im allgemeinen für ihre privatrechtlichen Verhältnisse unter der Hoheit ihrer Heimatkantone stehen.“ Als durchschlagendsten Grund dieser Ordnung bezeichnet die Botschaft des Bundesrates den folgenden: „Denn ein gesetzwidriger Druck bei allfälligen Bewegungen in ihrer Heimat kann sie wegen der Entfernung weniger erreichen, während sie durch diese Bestimmung gegen ähnliche Erscheinungen am Bundessitz geschützt werden.“

Nach Auffassung Ihrer Kommissionsmehrheit trifft dieses Argument auch heute noch voll und ganz zu. Es muss ja bemerkt werden, dass das Garantiegesetz und das Immunitätsrecht überhaupt ganz problematischer Natur sind. Es ist nicht für normale Zeiten geschaffen, da wird es nicht von grosser Bedeutung sein. Aber in Zeiten von politischer Spannung und Unruhe ist es von Bedeutung, und da ist es sehr richtig, was Bundesrat und Bundesversammlung schon 1851 bemerkt haben: dass ein Druck in solchen politisch aufgeregten Zeiten von seiten der Heimatbehörden die betreffenden Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes wegen der weiteren Entfernung weniger erreichen würde, als ein solcher von seiten des Amtssitzkantons und der Amtssitzgemeinde. Das Gesetz wollte nichts anderes, als die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes dem Druck kommunaler und kantonaler Behörden des Amtssitzes entziehen.

In diesem Zusammenhange darf doch auch noch die geschichtliche Tatsache erwähnt werden, dass seinerzeit alle in Betracht fallenden Kantone und

Gemeinden sich mit dieser Lösung einverstanden erklärt haben. Wie seinerzeit in Griechenland sieben Städte sich um die Heimat Homers gestritten hatten, stritten sich verschiedene Städte im Schweizerlande in den 40er Jahres des abgelaufenen Jahrhunderts um die Ehre, Bundessitz oder Sitz des Bundesgerichtes zu sein; und die betreffenden Kantone und Gemeinden waren nicht nur bereit, dem Bund das nötige Areal für die notwendigen Gebäude unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, sondern sie erklärten sich auch ausdrücklich damit einverstanden, dass das Domizil dieser Behördemitglieder nicht am Amtssitz, sondern im Heimatkanton sei, aus der einfachen Ueberlegung, dass die Amtssitzgemeinde aus dem Bundessitz oder dem Sitz des Bundesgerichtes so viele Vorteile ziehe, dass sie sehr wohl auf den Vorteil des persönlichen Wohnsitzes in Bern oder Lausanne würden verzichten können.

Nun hat man in der Kommission gelegentlich in etwas mesquiner Kasuistik gemacht. Herr Farbstein hat darauf hingewiesen, welch fürchterlichen Konsequenzen zu gewärtigen seien: Man solle sich vorstellen, ein Bundesrat müsste in seinem Heimatkanton prozessieren, man müsste ihn in seinem Heimatkanton belangen; und er hat uns alle Einzelheiten der denkbaren Möglichkeiten vor Augen gehalten. Diesen Einwänden darf man wohl damit begegnen, dass ja die Gerichtsbarkeit des Heimatkantons sicherlich nicht in schlechteren Händen sein wird, als im Amtssitzkanton, viel mehr aber noch mit der Tatsache, dass seit 1848 kein einziger solcher Fall aktuell geworden ist, weder bei den Bundesräten noch bei den Bundesrichtern. Deshalb sind die juristischen Expektorationen des Herrn Farbstein doch sehr theoretischer Natur. Das wird auch in Zukunft so sein, sofern wir das Niveau und die Mentalität dieser Behörden nicht herabdrücken, indem wir ihnen eine Mentalität entgegenbringen, wie sie aus diesen Minderheitsanträgen spricht.

Dann ist gesagt worden, als besonderer Uebelstand, als Unding müsse die Tatsache betrachtet werden, dass die Mitglieder dieser Bundesbehörden in ihrem Heimatkanton einen fiktiven Wohnsitz haben und in ihrer Heimatgemeinde stimmen müssen. Wie war das denn bis jetzt in der Praxis? Zugegeben, dass Bundesräte und Bundesrichter nicht wegen jeder Wahl des Gemeinderates oder des Betreibungsbeamten nach Hause reisten, um dort ihre Stimme abzugeben; aber in landeswichtigen Fragen, deren Wichtigkeit das betreffende Behördemitglied gerade dadurch, dass es nach Hause reist, dokumentieren wollte, haben sie ihre Stimme abgegeben. In dieser Lösung sehen wir nicht nur keinen Nachteil, sondern sogar einen grossen Vorteil. Nicht nur die Argumentation, die ich vorhin erwähnt habe, hat zu dieser Lösung geführt, sondern die weit wichtigere moralische Ueberlegung, dass dergestalt zum mindesten symbolisch-moralisch die Verbundenheit eines Behördemitgliedes mit seiner Heimat dargestellt wird. Sie bilden einen vermehrten Kontakt eines Magistraten mit seiner Heimat. Das betrachten wir als einen nicht zu unterschätzenden Vorteil. Es könnte ein Bundesrat noch ein so feiner Jurist, noch ein so ausgezeichneter Redner sein, wenn er mit seiner Heimat bräche, wenn er bräche mit den Freunden der Jugend, mit dem Orte seiner Jugend, er würde sich nicht eignen für den Dienst des weitern Vaterlandes.

Das war der Grund, weshalb man im Jahre 1851 gerade diese Lösung gesucht hat. Wenn nun ein Kanton den Kontakt mit seinen Ehrenbürgern noch dadurch vermehren will, dass er sie besteuert, dann soll ihm von Bundes wegen in dieser Beziehung kein Hindernis gesetzt sein. Der Bund will aber die Kantone auch nicht dazu zwingen. Deswegen beantrage ich Ihnen im Namen der Mehrheit der Kommission, die Anträge der Kollegen Farbstein, Surbeck und Weber-Kempten abzulehnen und den Art. 8 so anzunehmen, wie er als Antrag der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates gedruckt in Ihren Händen liegt.

M. **de Muralt,** rapporteur de la majorité: La semaine dernière, vous avez à une très faible majorité renvoyé cet art. 8 à votre commission, sur la proposition de M. Gadient appuyée par M. Farbstein. Votre commission, réunie cette après-midi, a examiné le cas. Elle s'est trouvée en présence, non plus d'une, mais de deux propositions, de M. Farbstein — l'appétit vient en mangeant! Il ne s'agit plus seulement d'une modification de l'art. 8, mais encore d'une motion d'ordre aux termes de laquelle tout ce projet de loi devrait être renvoyé au Conseil fédéral. Il convient, me semble-t-il, de traiter simultanément et la motion d'ordre et la proposition de minorité formulées par M. Farbstein.

La motion d'ordre. Au sein de la commission, dans sa première séance, l'idée a été émise qu'il y aurait peut-être lieu de fondre en une seule loi toutes les dispositions concernant les autorités fédérales, soit les deux lois y relatives: celle de 1850 sur la responsabilité des dites autorités et celle de 1851 sur les garanties politiques, de façon à avoir un tout. Cette idée a été émise par notre collègue M. Schneller. La commission l'a discutée. Elle a estimé qu'il était préférable, pour les raisons que je vais exposer, de nous borner à la tâche précise qui nous était assignée. A ce moment-là, si mes souvenirs ne me trompent pas, M. Farbstein a voté avec nous; en tout cas, il n'a pas soulevé d'objection contre cette décision.

Pourquoi avons-nous pensé qu'il y avait lieu de nous en tenir à la revision de la loi de 1851 sur les garanties politiques? C'est parce que nous avions reçu un mandat à cet effet. Vous vous souvenez que c'est à la suite des débats d'il y a une année, au sujet de l'immunité parlementaire, que les deux Conseils ont adopté à l'unanimité la motion, — qui rappelle la motion Holenstein, de 1919, — donnant au Conseil fédéral mission d'étudier la revision de cette loi de 1851 sur l'immunité parlementaire.

Le Conseil fédéral s'est exécuté. Il nous a soumis un projet avec un message, et votre commission, à son tour, s'est exécutée et est venue vous proposer de voter les propositions du Conseil fédéral avec telles ou telles modifications. Il serait un peu étrange aujourd'hui, — alors que nous sommes au terme de la discussion, exception faite des art. 8 et 6bis proposés par M. Farbstein, — de revenir

en arrière, de considérer comme nul et non avenu tout ce que nous avons fait la semaine dernière et de renvoyer l'affaire au Conseil fédéral pour qu'il fonde en une seule loi les dispositions de la loi de 1850 sur les responsabilités des autorités et des fonctionnaires de la Confédération et celles de la loi de 1851 sur les garanties politiques et de police.

Nous estimons que ce n'est plus le moment de procéder de la sorte, que ce serait une façon singulière de concevoir le travail législatif. Car la revision de la loi sur l'immunité parlementaire est nécessaire et urgente. Il importe à l'avenir d'éviter les discrépenses, les controverses, les solutions contradictoires que j'ai eu l'honneur d'exposer la semaine dernière et qui ne sont pas favorables au maintien d'une jurisprudence parlementaire équitable et correcte.

C'est pour ces raisons que nous vous demandons de bien vouloir écarter la motion d'ordre de M. Farbstein et de ses collègues. Elle est du reste complexe, puisqu'elle demande aussi au Conseil fédéral d'examiner si l'art. 8 doit être maintenu tel quel et dans quelle mesure. Or, nous voyons très bien ce que veut M. Farbstein: il voudrait que cet art. 8 cessât de poser le principe que les membres du Conseil fédéral ou du Tribunal fédéral sont censés garder leur domicile dans leur lieu d'origine; c'est la suppression de ce principe que la majorité de la commission estime n'être pas équitable ni juste. Nous ne voyons donc pas pourquoi on renverrait toute cette affaire au Conseil fédéral pour lui demander un rapport sur cet art. 8, au sujet duquel il s'est d'ailleurs déjà prononcé, ainsi que vous-mêmes.

Dans ces conditions, nous vous demandons de rejeter la motion d'ordre.

Vient ensuite ce que M. Farbstein appelle sa proposition subsidiaire, aux termes de laquelle on ne maintiendrait dans l'art. 8 que les parties de son texte qui précisent l'art. 96 de la Constitution fédérale, lequel pose le principe que plus d'un membre du Conseil fédéral ne peut être élu dans un canton.

La conséquence de cette proposition, c'est que le principe qui est à la base de l'art. 8, — principe aux termes duquel les Conseillers et Juges fédéraux sont au bénéfice d'une sorte d'exterritorialité, — serait aboli. Ces magistrats seraient, les uns et les autres, censés domiciliés au siège de l'autorité dont ils font partie. Nous avons exposé, la semaine dernière, pour quelles raisons nous estimons que le principe de l'exterritorialité doit être maintenu. M. le rapporteur de langue allemande vous en a donné les raisons; permettez-moi d'en ajouter quelques-unes, très brièvement.

Je crois que, lorsqu'on propose d'abroger ce principe de l'exterritorialité dont bénéficient les membres des hautes autorités fédérales, on perd un peu de vue l'origine de nos institutions politiques. Il est vrai que le Conseil fédéral est l'autorité exécutive de la Confédération, de la Suisse entière, mais il n'est pas moins vrai qu'au sein du Conseil fédéral chacun de ses membres représente aussi sa petite patrie, son canton. Et cela est juste. Cela est juste au point de vue historique; car il ne faut pas perdre de vue que, si nous sommes aujourd'hui, non plus une Confédération d'Etats, mais un Etat fédératif, nous trouvons encore à l'article premier de la Constitution fédérale ce principe, qui peut paraître un peu archaïque, mais qui est tout de même intéressant: «les peuples des 22 cantons souverains de la Suisse sont unis par la présente alliance».

On reconnaît donc, — on l'oublie trop souvent — qu'il y a des Etats souverains, des peuples, des cantons, et que cela représente un élément important de notre Etat politique. Il est naturel, qu'on tienne compte de cet élément. Qui oserait admettre l'éventualité d'un Conseil fédéral composé uniquement de citoyens d'un seul canton? Même sous la République helvétique, on n'a pas songé à quelque chose de semblable.

Il est naturel, il est juste, que les membres du Conseil fédéral représentent au sein de l'autorité exécutive, comme les Juges fédéraux au sein de l'autorité judiciaire suprême, leur canton, leur race, leur langue, leur religion, leur mentalité. C'est pourquoi on a estimé, en 1851, avec pleine raison, qu'il convenait que les représentants des différentes régions du pays, au sein du Conseil fédéral conservassent des attaches avec le canton, avec le pays d'où ils viennent et qu'ils représentent. Il est parfaitement naturel que les membres du Conseil fédéral, et aussi du Tribunal fédéral, remplissent leurs devoirs civiques dans leur propre canton. Ils gardent ainsi le contact avec leur canton. Et cela est si vrai que, lorsque l'un ou l'autre d'entre eux quitte ses fonctions, cesse d'être membre du Conseil fédéral ou du Tribunal fédéral, il ne reste pas dans la ville où il siégeait en raison de ses fonctions; il rentre dans son canton et dans la localité d'où il venait. Tous les exemples que j'ai à la mémoire me confirment la réalité de ce fait. Ce magistrat rentrera dans son canton d'origine, celui qu'il représentait et avec lequel il a gardé ses attaches. Il est donc naturel d'admettre pour les membres de ces autorités fédérales qu'ils gardent le droit d'exercer leurs droits politiques et également leurs droits civils, dans l'endroit d'où ils viennent.

M. le rapporteur de langue allemande a parlé de «Heimatkanton»; il est plus exact de dire «canton de leur domicile». Ce n'est qu'à défaut d'avoir domicile en Suisse, au moment de l'élection, que, d'après le texte de notre article, le canton d'origine est pris en considération. Dans la plupart des cas, cela revient au même. Sauf de très rares exceptions, un Conseiller fédéral, par exemple, ne sera pas élu membre de ce corps s'il n'est pas à la fois domicilié et originaire du canton qui l'envoie à Berne. Il en est de même pour les Juges fédéraux.

Ce principe est tellement juste qu'avant même qu'on ait assimilé dans notre projet les membres du Tribunal fédéral à ceux du Conseil fédéral, il était déjà admis pour le Tribunal fédéral par la loi sur l'organisation judiciaire fédérale de 1874 à son art. 12, et par la loi actuellement en vigueur du 22 mars 1893 (art. 15). Ce principe est donc applicable aux membres du Tribunal fédéral dès l'époque où il a commencé à exister dans son état actuel, c'est-à-dire depuis 1874.

Est-ce donc quelque chose d'exceptionnel? A cet égard, le canton de Vaud — c'est à la fois mon canton d'origine et de domicile — connaît le même principe en matière politique: on ne peut pas élire plus de deux conseillers d'Etat dans le même district; et les conseillers d'Etat vaudois exercent leurs droits politiques, leurs devoirs d'électeurs, dans leur

district, mais non à Lausanne siège du Gouvernement,

Y a-t-il des inconvénients sérieux à ce régime? A ma connaissance il ne s'en est pas produit. Je vous rappelle que MM. Gadient et Farbstein ont déclaré, la semaine dernière, que cet exercice des droits politiques en dehors de siège de l'autorité présentait des difficultés. Je ne les vois pas. Notre pays n'est pas si grand, son territoire n'est pas si étendu, qu'il soit difficile, s'agissant d'une opération électorale importante, de se déplacer, et de se rendre de Lausanne à Winterthour ou même de Berne au Tessin pour l'accomplissement des devoirs civiques. En le faisant, les magistrats fédéraux donnent un excellent exemple aux électeurs, leur montrant qu'ils viennent eux aussi remplir leurs devoirs civiques et exercer du même coup leurs droits politiques.

L'article en question est la reproduction de l'ancien art. 5. Il ne constitue aucune injustice quelconque au point de vue fédéral. Il ne pose pas un principe fédéral en matière fiscale, sauf celui-ci: c'est que le canton du siège de l'autorité fédérale n'est pas, lui, fondé à percevoir des impôts du membre de l'autorité qui vient d'un autre canton. La conséquence toute naturelle est que les cantons dont ces Conseillers et ces Juges fédéraux sont les ressortissants, ont le droit de légiférer à cet égard, le droit d'imposer ou de ne pas imposer, à leur gré, les magistrats en question.

Est-ce que jusqu'à présent cette réglementation, ce régime spécial a présenté des inconvénients? En aucune manière. Nous n'avons pas connaissance qu'il y ait eu des conflits sérieux, à cet égard, entre les magistrats en question et les autorités fiscales de leurs cantons. Je dois ajouter que la plupart de ces cantons ne font pas usage de ce droit qu'ils ont incontestablement; car l'article en question pose le principe, en somme, que ces magistrats ont un domicile fictif, juridique, dans leur canton d'origine. Les cantons n'ont pas fait usage du droit d'imposer ces magistrats; cela pour des raisons bien simples: ils ont voulu apprécier ainsi l'honneur fait à leurs ressortissants à Berne ou à Lausanne et ne pas le leur faire en quelque sorte payer en les imposant. Les cantons avaient le droit absolu d'imposer ces magistrats; s'ils ne l'ont pas fait ou s'ils ne veulent pas faire usage de ce droit, c'est leur affaire. Je dirai encore que depuis 83 ans (la loi actuelle est de 1851), il n'y a eu aucune réclamation, tout au moins à ma connaissance. Cela montre que les cantons dont il s'agit ne sont pas mécontents de ce régime. S'il y en a qui pourraient l'être, s'il y en a qui pourraient élever quelques plaintes, ce seraient le canton de Berne et la ville de Berne, le canton de Vaud et la ville de Lausanne. Mais ces cantons et ces villes n'ont jamais formulé aucune critique et aucune plainte à cet égard. Ils ont considéré, eux aussi, l'honneur qu'ils avaient de posséder le siège d'une haute autorité fédérale et, qu'à côté de cet honneur, il y avait certains avantages matériels résultant de la présence à Berne de l'exécutif fédéral et à Lausanne de l'autorité judiciaire suprême de la Confédération.

Il nous paraît qu'aujourd'hui il n'y a vraiment pas de raison de revenir en arrière sur un régime qui a été pendant 83 ans en vigueur, qui n'a fait l'objet d'aucune plainte réelle et sérieuse et qui présente, au point de vue de nos conceptions de droit public, au point de vue fédéraliste, de très sérieux et précieux avantages.

Nous vous demandons de voter l'art. 8 dans la teneur prévue au projet et d'écarter l'amendement de M. Farbstein.

Farbstein, Berichterstatter der Minderheit: Ich hätte das Recht, zum Ordnungsantrag und zum Hauptantrag zu sprechen. Es wird im Interesse der Zeitökonomie liegen, wenn ich jetzt die gesamte Materie behandle. Es wird sich dann erübrigen, noch über den Hauptantrag zu sprechen. Allerdings wird es möglich sein, dass ich unter diesen Umständen etwas länger spreche.

Ein Teil der Presse hat die Sache aufgegriffen und geschrieben: „Der Antragsteller und seine Befürworter haben ihre Stellungnahme vielleicht zu sehr nach dem momentanen Eindruck gewählt, den ihr heroischer Antrag bei den ärgsten Schreiern auf dem politischen Markt der gegenwärtigen Zeit machen wird."

Es ist ein heiliges Recht und eine heilige Pflicht der Presse, Kritik zu üben. Aber, wenn die Vertreter der Presse wünschen, dass wir ihnen nicht den guten Glauben absprechen, so sollen sie auch nicht den Mitgliedern des Rates den guten Glauben absprechen. Wenn die Vertreter der Presse wünschen, dass wir der Ansicht sind, sie schrieben ihre Kritik aus ehrlicher Ueberzeugung, dann sollen sie auch uns zubilligen, dass wir aus ehrlicher Ueberzeugung eine Frage aufwerfen und begründen.

Die Sache ist keineswegs so einfach, wie man sich vorstellt. Der Art. 8 besteht aus drei Teilen. Zunächst kommt der Teilsatz 2, wo das Gesetz erklärt, welcher Kanton als der Heimatkanton eines Bundesrates oder eines Bundesrichters zu betrachten ist, wenn ein Bundesrat oder Bundesrichter in zwei Kantonen verbürgert ist. Man sieht übrigens hier, mit welcher Oberflächlichkeit der Art. 8 abgefasst worden ist. Es heisst hier: „Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes und der Bundeskanzler haben ihr politisches und bürgerliches Domizil in demjenigen Kanton, in welchem sie verbürgert sind. Besitzen dieselben in mehreren Kantonen das Bürgerrecht, so sind sie mit Beziehung auf Art. 96 der Bundesverfassung usw." Nun spricht der Art. 96 der Bundesverfassung nur vom Bundesrat, aber nicht von den Mitgliedern des Bundesgerichtes oder vom Bundeskanzler. Man hatte es aber so eilig mit der Ausarbeitung dieses Gesetzleins, dass man den Art. 8 nicht durchdacht hat. Art. 8 ist eine authentische Interpretation des Art. 96, und dieser Art. 96 befasst sich nur mit den Mitgliedern des Bundesrates. Herr Nietlispach hat gerügt, dass man nach der Durchberatung des Gesetzes noch mit neuen Artikeln komme. Sie sehen aber, dass Art. 8 nach den verschiedenen Durchberatungen noch immer unrichtig abgefasst ist.

Art. 8 hat noch einen andern Bestandteil: „Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes und der Bundeskanzler haben ihr politisches und bürgerliches Domizil in demjenigen Kanton, in welchem sie verbürgert sind." Diese Bestimmung hat eine dreifache Konsequenz. In erster Linie in zivilrechtlicher Hinsicht. Das Zivil-

gesetzbuch stellt in verschiedenen Fällen auf den Wohnsitz ab. Bei Mitgliedern des Bundesrates oder des Bundesgerichtes gilt nicht der faktische Wohnsitz, sondern der fiktive. So wird z. B. in Art. 538 Z.G.B. der Erbgang am letzten Wohnsitz des Erblassers eröffnet. Wenn ein Mitglied des Bundesgerichts, das aus Airolo, Bellinzona oder Chur stammt, in Lausanne stirbt, dann muss der Erbgang in Airolo, Bellinzona oder Chur eröffnet werden. Es gibt noch eine ganze Reihe anderer Fälle, wo das Zivilgesetzbuch auf den Wohnsitz abstellt. Hier kommt stets der fiktive Wohnsitz in Betracht.

Der Fall hat aber noch eine Bedeutung in prozessrechtlicher Beziehung. Der Herr Kommissionspräsident hat zwar gesagt, in den langen Jahren seit 1850 habe sich nie ein solcher Fall ereignet. Er kann aber doch vorkommen. Stellen Sie sich vor, ein Mitglied des Bundesgerichtes stamme aus St. Moritz. Es wird nach Lausanne gewählt, richtet sich dort ein, kauft Möbel und bekommt Streit mit dem Verkäufer. Dann kann es nicht in Lausanne belangt werden, sondern der Verkäufer muss in St. Moritz klagen. Auch ein Bundesrat kann einmal eine Differenz haben mit einem Händler oder einem Angestellten in Bern. Dann darf er nicht in Bern verklagt werden, sondern nur in seinem fiktiven Wohnsitzkanton.

Schliesslich hat die Bestimmung noch ihre politische Bedeutung. Während sämtliche Schweizerbürger bei den eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen das Recht haben, an ihrem Wohnsitz zu stimmen, so sind die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes verpflichtet, das Stimmrecht in ihrem Heimatkanton auszuüben. Also bei den Nationalratswahlen muss Herr Bundesrat Motta nach Airolo fahren, ein Mitglied des Bundesgerichtes, das aus St. Moritz stammt, nach Sankt Moritz.

Ich will aber noch zeigen, wie es unter Umständen zu merkwürdigen Konsequenzen kommen kann. Nehmen wir an, dass ein Mitglied des Bundesgerichtes ein Doppelbürgerrecht hat, es ist Bürger von Zürich und der Waadt. Nehmen wir an, dieses Mitglied hatte seinen letzten Wohnsitz in Zürich. Die Konsequenz ist, dass es nur in Zürich und nicht in der Waadt stimmen darf, und zwar nicht nur bei eidgenössischen, sondern auch bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen. Es hat kein Stimmrecht in der Waadt, sondern nur in Zürich, obwohl es Bürger des Kantons Waadt ist. Im Effekt kommt es darauf hinaus, dass faktisch die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes überhaupt nicht stimmen können, wenn sie nicht die Reise machen. In Gemeindeangelegenheiten haben sie im Kanton Bern kein Stimmrecht, in kantonalen Angelegenheiten im Kanton Bern ebenfalls nicht, dagegen haben sie das Recht, z. B. in Oerlikon, wenn sie in Oerlikon verbürgert sind, die Gemeindeversammlung zu besuchen. Sie sind an ihrem Wohnort vom Stimmrecht ausgeschlossen. Sie haben Generalabonnemente, können die Reise machen, wenn sie wollen. In der Regel werden sie diese Reisen nicht unternehmen. Mit andern Worten, die obersten Magistrate der Eidgenossenschaft sind faktisch vom Stimmrecht ausgeschlossen.

Es sind wegen der Steuerpflicht schon Differenzen entstanden. Solche Differenzen sind allerdings nicht mit Mitgliedern des Bundesrates aufgetreten, sondern mit Mitgliedern des Bundesgerichtes. Der Herr Kommissionsreferent hat Ihnen erklärt, es sei nicht gesagt, dass sie Steuerfreiheit haben; sie seien in ihrem Bürgerkanton steuerpflichtig. Das ist nicht ganz richtig. Die Kantone müssen erst ihre Gesetze ändern. In erster Linie steht in den kantonalen Steuergesetzen, dass jedermann steuerpflichtig ist an dem Ort, wo er wohnt und nicht an einem fiktiven Wohnsitz. Ich nehme aber den Standpunkt ein, dass eine Bestimmung in einem kantonalen Steuergesetz, wonach jemand an einem fiktiven Wohnsitz steuerpflichtig ist, gar nicht gültig wäre. Die Steuer ist ein Entgelt an den Wohnsitzstaat oder die Wohnsitzgemeinde für die Leistungen des Staates und der Gemeinde. Steuerpflichtig ist nach allgemeinen Grundsätzen, und diese Grundsätze kommen insbesondere bei Doppelbesteuerung zur Anwendung, derjenige, der entweder seinen effektiven Wohnsitz in der Gemeinde hat, oder der Vermögensbestandteile in dieser Gemeinde besitzt. Wenn ein Kanton gewagt hätte, eine Bestimmung aufzunehmen, dass diejenigen, die einen fiktiven Wohnsitz haben, steuerpflichtig sind, hätte man eine solche Bestimmung als willkürlich erklären können. Im Jahre 1921 entstand ein Streit über die Steuerpflicht zwischen einem Mitglied des Bundesgerichts und dem Kanton Bern. Ich verweise auf den Entscheid des bernischen Verwaltungsgerichtes vom 11. Juli 1921. Zwei Rechtsstreitigkeiten sind durchgeführt worden im Kanton Solothurn, am 3. Dezember 1930 und am 9. November 1932. In beiden Fällen hat die Ober-Rekurskommission des Kantons Solothurn über diese Frage entschieden und erklärt, dass ein Mitglied des Bundesgerichtes, welches seinen effektiven Wohnsitz nicht im Kanton Solothurn hat, im Kanton Solothurn nicht steuerpflichtig ist. Dieser Entscheid ist gefällt worden, obschon, wie es scheint, das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 13. Juni 1921 in einem Schreiben an die Finanzdirektion von Lausanne anderer Ansicht war. Ich will Ihnen aus dem Entscheid der Ober-Rekurskommission des Kantons Solothurn eine Stelle vorlesen. Der Entscheid stammt vom 9. November 1932. Die betreffende Stelle lautet: „Das eidg. Justizdepartement führt in einem Schreiben aus, dass die Bundesrichter gemäss Art. 5 des Garantiegesetzes den politischen und zivilrechtlichen Wohnsitz in ihrem Heimatkanton behalten. Sie bleiben für ihre privaten Verhältnisse dem Rechte der Heimatkantone unterstellt. Das gelte auch für die Steuerpflicht." Darauf erklärt die Ober-Rekurskommission des Kantons Solothurn: „Daraus folgt aber noch nicht, dass der hierseitige Rekurrent im Kanton Solothurn bzw. in der Gemeinde O. steuerpflichtig ist. Ueber die Steuerpflicht spricht sich das Garantiegesetz überhaupt nicht aus. Es garantiert nicht die Steuerfreiheit überhaupt, sondern nur diejenige am Amtssitz für jene Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes, die in andern Kantonen als Bern und Waadt Heimatrecht haben. Es spricht aber auch positiv eine Steuerpflicht nicht aus, wie die Ober-Rekurskommission bereits im Entscheid vom 3. De-

zember 1930 in Sachen Bundesrichter Merz contra Einwohnergemeinde Hägendorf festgestellt hat. Steuerpflicht oder Steuerfreiheit zu statuieren, ist vielmehr Sache der Gesetzgebung des Kantons, dessen Steuerhoheit der betreffende Beamte nach Art. 5 des Garantiegesetzes unterstellt ist."

Die Ober-Rekurskommission nimmt auch Bezug auf die Ansicht von Prof. Fleiner, Bundesstaatsrecht, Seite 188: Ob ein Kanton die Steuerpflicht von einem fiktiven Wohnsitz abhängig machen kann, ist fraglich. Ich glaube, es bestreiten zu müssen.

Wenn wir untersuchen wollen, worauf der Art. 8 zurückzuführen ist, so wird es von Interesse sein, die Entstehungsgeschichte dieses Artikels zu verfolgen. Der Herr Kommissionsreferent hat auf sog. Gefühlsmomente abgestellt. Ich kann Ihnen zeigen, dass die Entstehungsgeschichte dieses Artikels mit Gefühlsmomenten absolut nichts zu tun hat, sondern mit den historischen Verhältnissen im Kanton Bern im Jahre 1848. Es wurde am 27. Wintermonat 1848 von der Bundesversammlung festgestellt, dass der Bundessitz Bern sein soll. Man hat damals befürchtet, dass der konservative Kanton Bern dem Bundesrat zu nahe treten werde und daher wurde gleichzeitig beschlossen: „Die nach Art. 1 und 2 erforderlichen Anordnungen unterliegen der Genehmigung des Bundesrates. Ein besonderes Gesetz wird die politischen und polizeilichen Garantien bezeichnen, welche der Kanton, in welchem die Bundesstadt sich befinden wird, zu leisten hat." Man wollte also ursprünglich vom Kanton Bern eine Garantie haben, hat aber, wie es scheint, unmittelbar darauf auf diese Garantie kein so grosses Gewicht mehr gelegt. Der Bundesrat hat am 4. April 1849 der Bundesversammlung den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Organisation und den Geschäftsgang des schweizerischen Bundesrates vorgelegt, dessen Art. 2 folgenden Wortlaut hat: „Wenn ein Mitglied des Bundesrates in mehreren Kantonen das Bürgerrecht besitzt, so ist dasselbe in Beziehung auf Art. 84 der Bundesverfassung als demjenigen Kanton angehörig zu betrachten, in welchem es zur Zeit der Wahl seinen ordentlichen Wohnsitz hatte; von seinen Bügerrechten in den andern Kantonen darf es während der Zeit seiner Beamtung keinerlei Gebrauch, weder für sich, noch für seine Familie machen."

Sie sehen, dass dieser Art. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates lediglich die Bestimmung enthielt, die auch die Kommissionsmehrheit aufgenommen hat. Der Bundesrat wollte keineswegs in dem Bundesgesetz über den Geschäftsgang des Bundesrates das Mitglied des Bundesrates dem Heimatrecht unterstellen, und auch das von der Bundesversammlung angenommene Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates enthielt nebst der Bestimmung mit Beziehung auf Art. 84 der Bundesverfassung die Bestimmung, dass die Mitglieder des Bundesrates und der Kanzler der Eidgenossenschaft ihr politisches Bürgerrecht in dem Kanton haben, in welchem sie verbürgert sind. Auch hier wurde nicht gesagt, dass die Mitglieder des Bundesrates, geschweige denn die Mitglieder des Bundesgerichtes, in zivilrechtlicher Hinsicht ihren Wohnsitz in ihrem Heimatkanton haben sollen.

Erst später hat man der Bundesversammlung das Gesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vorgelegt, und erst in diesem Gesetz kommen die Bestimmungen vor, die die Kommissionsmehrheit nach 82 Jahren aufrecht erhalten will. Wenn Sie die Begründung in der Botschaft des Bundesrates lesen, so werden Sie finden, dass andere Momente eine Rolle gespielt haben. Die Begründung hat folgenden Wortlaut: „Dieselben Grundsätze müssen natürlich auch für den Bundesrat gelten, weil dieselben Motive obwalten. Allein wir glauben, wegen der beständigen Anwesenheit dieser Behörde am Bundessitz, müsse, um seine Unabhängigkeit zu sichern, ein Schritt weiter gegangen und bestimmt werden, dass die Mitglieder des Bundesrates und der Kanzler in allen wesentlichen Beziehungen ihr ursprüngliches Domizil beibehalten und daher allgemein für ihre privatrechtlichen Verhältnisse unter der Hoheit ihrer Heimatkantone verbleiben. Dieses ist in bezug auf das politische Domizil bereits durch das Bundesgesetz über Organisation und Geschäftsgang des Bundesrates (Art. 2) festgelegt. Denn ein gesetzwidriger Druck bei allfälligen Bewegungen in ihrer Heimat kann sie wegen der Entfernung weniger erreichen, während sie durch diese Bestimmung gegen ähnliche Erscheinungen am Bundessitz geschützt werden." Eine merkwürdige Logik. Wenn eine Revolution im Kanton Bern entstünde, werden diejenigen, die die Revolution im Kanton Bern machen, sich herzlich wenig um das Garantiegesetz kümmern. Nun frage ich Sie: Ist Herr Regierungsrat Joss eine so gefährliche Person, dass die Bundesräte ihn wirklich fürchten und aus diesem Grund ein Garantiegesetz haben müssen? Früher waren die Verhältnisse ganz andere. Man glaubte vielleicht, dass die Mitglieder des Bundesrates im Kanton Bern zu wenig unabhängig sein werden. Wenn man an die Steuerfreiheit gedacht hätte, so waren damals ganz andere Verhältnisse. Es wird Sie vielleicht interessieren, was für Besoldungen damals die Mitglieder des Bundesrates hatten. Gemäss einem Dekret der Bundesversammlung vom Jahre 1848 hatte ein Mitglied des Bundesrates eine Besoldung von 5000 Fr. jährlich, der Bundespräsident eine Besoldung von 6000 Fr., der Bundeskanzler eine Besoldung von 4000 Fr., neben freier Wohnung. Die Mitglieder des Bundesgerichtes hatten überhaupt keine Besoldung, sie hatten Taggelder, und zwar noch im Jahre 1856 der Präsident ein solches von 20 Fr., die Mitglieder des Bundesgerichtes von 15 Fr. Es mag vielleicht begreiflich sein, wenn gegenüber einer Besoldung von 5—6000 Fr. man die Steuerfreiheit gewähren wollte. Aber heute, wo die Besoldungen viel höhere sind, als 5—6000 Fr. — es mag ja sein, dass damals der Franken einen höheren Wert hatte — sollte die Steuerfreiheit nicht zur Anwendung kommen. Bis zum Jahre 1874 existierte die Steuerfreiheit für die Mitglieder des Bundesgerichtes nicht. Bei der Annahme des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege von 1874 hat der Bundesrat erklärt, man solle die Mitglieder des Bundesgerichtes den Mitgliedern des Bundesrates gleichstellen. Von den Mitgliedern des Bundesrates

könnte man vielleicht sagen: Sie sind die obersten Magistraten, sie sollen nicht gezwungen werden, vor dem Steuerkommissär zu erscheinen, um dort Aufklärung zu geben. Aber, auch bei ihnen ist das Prinzip durchbrochen. Sie bezahlen nicht die kantonale und die Gemeindesteuer, aber sie haben die Kriegssteuer bezahlen müssen und werden die Krisensteuer zu zahlen haben, und müssen bei der Steuererklärung wie alle andern Bürger Auskunft geben. (**Huggler:** Besitzabgabe.) Sie haben gehört, dass die Ober-Rekurskommission des Kantons Solothurn nach der herrschenden Gesetzgebung die Steuerpflicht verneinte. Wenn die Kommissionsmehrheit der Ansicht ist, dass die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes verpflichtet werden sollen, in ihren Heimatkantonen oder am effektiven Wohnsitz Steuern zu zahlen, so soll sie einen Zusatzantrag vorschlagen und expressis verbis sagen, dass diese Pflicht bestehe. Sie macht doch eine Ausnahme, indem sie erklärt: „Dieser Grundsatz bezieht sich jedoch nicht auf den Besitz von Liegenschaften und auf die indirekten Steuern." Streichen Sie das Wort „indirekt", dann ist die Sache erledigt. Ich weiss nicht, ob ich nicht gegebenenfalls einen Subeventualantrag stellen werde, das Wort „indirekt" zu streichen. Sobald das Wort „indirekt" getrichen wird, entsteht die Folge, dass die Steuer am Wohnsitz bezahlt werden muss.

Es wird behauptet, dass die ganze Angelegenheit aus Parteigründen aufgebauscht worden sei! Ich habe Ihnen bereits früher zwei Entscheide der Ober-Rekurskommission des Kantons Solothurn zitiert, einer mehrheitlich bürgerlichen Behörde. Herr Kollega Schmid wird Ihnen sagen, ob in dieser Behörde überhaupt Sozialdemokraten sitzen. (**Schmid**-Solothurn: Zwei.) Ich will Ihnen nun vorlesen, was die Ober-Rekurskommission von Solothurn in zwei Entscheiden gesagt hat. Sie sprach sich am 3. Dezember 1930 wie folgt aus: „Mit Recht kann die Steuerkommission der Auffassung sein, dass Art. 5 des Garantiegesetzes mit der heutigen Steuerrechtsauffassung nicht mehr vereinbar ist, allein auch wenn diese Bestimmung aufgehoben wird, so käme dies, wie der Rekurrent zutreffend bemerkt, wiederum nicht dem Heimatkanton und der Heimatgemeinde zugut, sondern dem Kanton und der Gemeinde des faktischen Wohnsitzes." Jedenfalls ist hier von objektiver und dabei mehrheitlich bürgerlicher Seite eine Kritik des Art. 5 oder des neuen Art. 8 des Garantiegesetzes vorgenommen.

Die Ober-Rekurskommission erklärt in einem zweiten Entscheid vom 9. November 1932: „Es mag zugegeben werden, dass die Steuerbefreiung eidgenössischer Magistralpersonen nach den heutigen steuerrechtlichen Anschauungen etwas Stossendes hat — also die Tonart ist hier schon etwas schärfer — allein es wäre in erster Linie aber Sache der Kantone Bern und Waadt, die Aufhebung von Art. 5 des Garantiegesetzes und Art. 15 des Organisationsgesetzes zu betreiben." Sie sehen, dass ein in seiner Mehrheit gut bürgerliches Verwaltungsgericht eines eidgenössischen Kantons ebenfalls sagt, es sei stossend, wenn Art. 5 bzw. Art. 8 aufrecht erhalten werde.

Was ist denn Zweck und Sinn der Steuer? Die Steuer ist eine Art Pauschalgebühr, mit der der Wohnende den Kanton und die Gemeinde für die Leistungen entschädigt. Was haben die Mitglieder des Bundesgerichtes, die vielleicht 25 oder 30 Jahre in Lausanne wohnen, mit den Leistungen ihres Heimatkantons gemeinsam? Ich betrachte es als ein Unrecht, dass sie an einem andern Orte ihre Steuern zahlen, währenddem der Kanton Waadt für sie sorgt und alles aufbringt. Dort sollen sie zahlen, wie die andern Bürger. Es würde sonst niemandem einfallen, an einem andern Ort als an seinem Wohnort Steuern zu bezahlen.

Sie sind gegen den Antrag der Minderheit, weil die Linke den Antrag des Herrn Gadient unterstützt. Sie tragen politische Momente hinein. Deshalb wollen Sie diesen Antrag nicht akzeptieren. Es gibt ein lateinisches Sprichwort: „Amicus Plato, sed magis amica veritas."

Man kann mit jemanden befreundet sein, aber es soll eine grössere Freundschaft zur Wahrheit bestehen. Sie können mit einzelnen Mitgliedern des Bundesrates oder des Bundesgerichtes befreundet sein, und doch sollten Sie im Interesse der Wahrheit und der Gerechtigkeit für unsern Antrag stimmen.

Was wollen wir mit unserem Ordnungsantrag? Wenn die Sache wirklich so wichtig ist, dass Sie den alten Artikel aufrecht erhalten wollen, dann soll der Bundesrat die Frage prüfen, ob und in welchem Umfang der Artikel aufrecht erhalten bleiben soll. Der Bundesrat mag uns nachher Bericht und Antrag unterbreiten, und wenn wir uns davon überzeugen, dass für die Steuerfreiheit des eidgenössischen Kanzlers so wichtige Gründe vorliegen — er ist steuerfrei, der Bundesanwalt nicht, der Generaldirektor der Bundesbahnen nicht, der Generaldirektor der Nationalbank nicht, trotzdem sie vielleicht ebenso grosse Verantwortlichkeit haben, wie der Herr Kanzler der Eidgenossenschaft — so werden wir dafür stimmen. Ich frage Sie, warum bäumt sich die Mehrheit gegen unsern Ordnungsantrag? Als in der letzten Sitzung Herr Gadient seinen Antrag gestellt hat, erklärte der Herr Kommissionspräsident, wenn ich mich recht erinnere, dass die Frage geprüft werden müsse, die Prüfung werde dem Bundesrat grosse Arbeit bringen. Ich habe damals gesagt, die Sache liege sehr einfach und man brauche nicht sehr viel Arbeit darauf zu verwenden. Nun bin ich aus einem Saulus ein Paulus geworden. Die Sache scheint mir nicht so einfach zu sein, während heute der Kommissionspräsident und die Mehrheit der Kommission sie als einfach ansehen. Gewiss ist sie einfach, wenn wir dekretieren, dass bestimmte Schweizerbürger die Steuer faktisch nicht zu zahlen haben. Sie haben ja hier die Mehrheit. Eine bestimmte Presse wird vielleicht die Minderheit angreifen und sagen, ja, ja, sie sind schon mit den Frontisten gleichgestellt. Aber wenn Sie den einfachen Bürger fragen, dann wird er Ihnen erklären, dass er nicht begreifen könne, wie er mit einem Einkommen von 5—6000 Fr. Steuern bezahlen muss, andere Schweizerbürger mit 25 000 oder 32 000 Fr. dagegen nicht.

Wir beantragen noch gleichzeitig, dass der Bundesrat in diesem Zusammenhang auch die Frage prüfen soll, ob nicht der Bundesversammlung eine

einheitliche Vorlage zu unterbreiten sei. Ich lege darauf kein so grosses Gewicht. Wenn Sie Art. 8 zurückweisen, dann können Sie auch die andere Frage zurückweisen. Ich werde den Herrn Ratspräsidenten ersuchen, bei der Abstimmung über den Ordnungsantrag in dem Sinne die Abstimmung zu teilen, dass eventuell abgestimmt wird, ob Sie nicht den Art. 8 zurückweisen wollen oder ob auch der Bundesrat die Frage zu prüfen habe, dass das Garantiegesetz mit dem Verantwortlichkeitsgesetz in einer einheitlichen Vorlage vorzulegen sei. Mir scheint, man brauchte gar kein Gesetz zu machen, denn das ganze Gesetz besteht ja eigentlich nur aus dem neuen Art. 2, in welchem Sie das Vorgehen im Falle Nicole sanktionieren wollen. Das ist alles. Ich weiss nicht, ob Sie damit rechnen, dass in nächster Zeit wieder ein Fall vorkommen werde, wo aus unserer Mitte ein Mitglied verhaftet wird. Dann wollen Sie ein ruhigeres Gewissen haben als im Falle Nicole. (**Präsident:** Ich mache den Herrn Redner darauf aufmerksam, dass die Redezeit längst abgelaufen ist.) Sie haben vielleicht auch vor einem Jahr nicht gedacht, dass an Stelle von Herrn Martin Herr Nicole treten wird. Vielleicht kann es einmal auch einem Nicole in der Schweiz einfallen, das Gleiche zu machen, was Herr Martin Herrn Nicole gegenüber getan hat. Ich empfehle Ihnen, den Anträgen der Minderheit zuzustimmen.

Präsident: Es sind noch zwei bis drei Redner eingeschrieben; ich mache Sie darauf aufmerksam, dass ich die Angelegenheit noch heute erledigen möchte.

Zimmerli: Die Vorlage ist aus dem Bedürfnis herausgewachsen, in unserem Immunitätsrecht Klarheit zu schaffen und gewisse Unklarheiten und Unstimmigkeiten in diesem Rechte zu beseitigen. Diesem Bedürfnis ist in der Vorlage vollkommen Rechnung getragen worden.

Herr Farbstein will nun weiter gehen. Er schlägt zunächst vor, es sei die Vorlage zurückzuweisen und es sei die Frage zu prüfen, ob nicht gleichzeitig mit dem Garantiegesetz von 1851 auch das Verantwortlichkeitsgesetz von 1850 zu revidieren sei.

Gesetzgebungstechnisch lässt sich das sehr wohl hören. In dieser Hinsicht ist der Antrag durchaus plausibel. Aber die Revision des Verantwortlichkeitsgesetzes würde neue grosse Vorarbeiten erfordern. Ich frage mich, ob es in diesem Zeitpunkte angebracht ist, das Parlament mit gesetzgeberischen Aufgaben zu belasten, für die keinerlei Notwendigkeit, geschweige denn eine Dringlichkeit vorliegt. Wenn Sie den ersten Rückweisungsantrag des Herrn Farbstein annehmen, so bedeutet das nichts anderes als die Vertagung der Revision des Garantiegesetzes ad Kalendas Graecas.

Eventuell beantragt Herr Farbstein, es sei der letzte Satz von Art. 8 der Vorlage, welcher die Exterritorialität der Bundesräte und der Bundesrichter statuiert, zu eliminieren. Die Exterritorialität hat zwei Seiten, eine politische und eine zivilrechtliche und steuerrechtliche.

Was das Steuerrecht anbelangt, ist im voraus festzuhalten, dass durch diesen Art. 8 keineswegs die Exemption der Bundesräte und der Bundesrichter von der Steuerpflicht statuiert wird. Die Bestimmung geht lediglich dahin, diese Magistraten dem Steuerrecht ihres Heimatkantons zu unterstellen. Es ist dann Sache des Heimatkantons, sie zur Besteuerung heranzuziehen oder nicht. Wenn kantonalrechtliche Bestimmungen der Besteuerung im Wege stehen, haben es die Kantone ohne weiteres in der Hand, ihr Steuerrecht so zu gestalten, dass auch der Bundesrat oder der Bundesrichter von der Steuer erfasst werden kann. Tatsächlich ist es ja auch wiederholt vorgekommen, dass Bundesrichter im Heimatkanton besteuert worden sind. Die Regel ist allerdings, dass der Heimatkanton, der die Ehre hat, einen Bundesrat zu stellen, es als Ehrensache betrachtet, diesen in die höchste Landesbehörde berufenen Bürger nicht zur Besteuerung heranzuziehen. Besteht da eine Veranlassung, dieser vornehmen Geste von Bundes wegen in den Arm zu fallen? Die Städte Bern und Lausanne haben, als sie zum Sitze der Bundesregierung bzw. des Bundesgerichtes erkoren wurden, ausdrücklich auf die Besteuerung der Bundesräte bzw. der Bundesrichter verzichtet. Irgendwelche Inkonvenienzen haben sich aus diesem bestehenden Verhältnis nicht ergeben.

Nun die politische Seite. Die Bundesräte und die Bundesrichter haben ihre politischen Rechte in ihrem Heimatkanton auszuüben, z. B. in Airolo oder in Frauenfeld. Herr Farbstein hat nun gefunden, das sei etwas ganz Unmögliches, dem Bundesrate zuzumuten, diese 2 oder 3 Stunden Eisenbahnfahrt zu machen, um das Stimmrecht auszuüben. Ist es wirklich etwas so Unerhörtes, wenn die politische Verbundenheit unserer höchsten Magistraten mit ihrer Heimat im Gesetze verankert ist? Wir haben heute in der Nachmittagssitzung der Kommission von Herrn Rochat gehört, dass im Kanton Waadt mit Bezug auf die Regierung die gleichen Verhältnisse bestehen wie in der Eidgenossenschaft mit Bezug auf die Bundesräte. Die Regierungsräte des Kantons Waadt müssen ihr Stimmrecht nicht in Lausanne ausüben, sondern an ihrem Heimatort.

Interessant ist die Regelung in den Vereinigten Staaten. Als vor 125 Jahren Washington zur Hauptstadt der Vereinigten Staaten von Amerika erkoren wurde, haben die Amerikaner aus ganz ähnlichen Erwägungen, die zur Exterritorialität unserer Bundesräte und Bundesrichter führten, für die Stadt Washington und für die Mitglieder der höchsten Behörden, nämlich für die Bundesregierung und den höchsten Gerichtshof der Vereinigten Staaten, ebenfalls ein Sonderrecht geschaffen. Sie haben die Stadt Washington nicht irgendeinem Gliedstaate der Vereinigten Staaten einverleibt, sondern sie konstituierten ihr Gebiet als Distrikt Columbia. Washington untersteht direkt dem Kongress und der Bundesregierung der Vereinigten Staaten.

In personeller Beziehung ist zu sagen, dass der Präsident der Vereinigten Staaten und die Mitglieder des Kabinetts ihr Stimmrecht nicht in Washington ausüben können. Sie müssen vielmehr zu diesem Zwecke in ihre Heimat gehen. Dazu haben sie dann nicht, wie unsere Magistraten in

der Schweiz, nur 2—3 Stunden, sondern vielleicht 24 und mehr Stunden zu fahren. Ueber das steuerrechtliche Verhältnis konnte man mir auf der amerikanischen Gesandtschaft keine sichere Auskunft geben. Aber es ist durchaus denkbar, dass auch in steuerrechtlicher Beziehung die Exterritorialität der Mitglieder der amerikanischen Regierung gleich geordnet ist wie in der Schweiz.

Die Amerikaner haben nun seit 1808 dieses Regime bestehen lassen. Ich habe den Eindruck, dass auch bei uns keinerlei Veranlassung besteht, von dem analogen Regime abzugehen.

Ich beantrage Ihnen deshalb, dem Antrage der Kommission zuzustimmen und die Anträge des Herrn Farbstein abzulehnen.

Gadient: Ich gebe zu, dass es zum Teil meine Schuld ist, wenn dieser Art. 8 nochmals unsern Rat beschäftigt. Es fehlte denn auch nicht an Vorwürfen — allerdings mehr ausserhalb als innerhalb des Rates.

Sie gestatten mir daher einige Feststellungen, die ich angesichts der vorgerückten Zeit so kurz als möglich vorbringen will.

Vorerst die Feststellung, dass wir diese Frage nicht willkürlich und zusammenhanglos aufgeworfen haben; wir haben sie weder in einer Motion noch in einem Postulate ohne besondere Veranlassung in die Diskussion geworfen. Wir stehen vielmehr vor der Gesamtrevision des Garantiegesetzes von 1851. Da ist es nicht nur unser Recht, sondern es ist nach meiner Ansicht sogar unsere Pflicht, jeden Artikel der Vorlage daraufhin zu prüfen, ob er unseren heutigen Verhältnissen entspricht oder nicht.

Man hat, nach unserer Auffassung zu Unrecht, gerade diesen Art. 8 bagatellisiert. Er ist mindestens so wichtig und mindestens so revisionsbedürftig, wie die Bestimmungen über die Immunitätsfrage. Die Kommission hätte uns heute berichten sollen, was für Gründe dafür sprechen, die Revision dieses Artikels abzulehnen. Ich muss Ihnen offen gestehen, dass ich etwas enttäuscht bin über diese Begründung der Kommission. Ich bin aber auch enttäuscht und erstaunt über die Art der Aufteilung in eine Kommissionsminderheit und Kommissionsmehrheit. Diese Frage ist auf ein Geleise geschoben worden, auf das sie nicht hingehören dürfte. Mehr oder weniger haben wir ja wieder die Fronten des 28. Mai vor uns, nur mit umgekehrtem Vorzeichen.

Wenn die Kommissionsmehrheit behauptet, dass dieser Art. 8 noch nie zu irgendwelchen Unzukömmlichkeiten geführt habe, dann irrt sie sich. Ich möchte daran erinnern, dass noch im Jahre 1920 Differenzen entstunden über die Frage, wie ein volljähriges Kind eines Bundesrates hinsichtlich seines Wohnsitzes zu behandeln sei, dass im Jahre 1921 Rekurse ergingen, die schliesslich vom bernischen Verwaltungsgericht entschieden wurden, über die Frage, ob ein bernischer Bundesrichter im Kanton Bern besteuert werden soll, dass im Jahre 1931 noch zwei Rechtsguthaben eingeholt wurden über die Frage, ob der bernische Bundesrat besteuert werden könne oder nicht.

Man darf sich angesichts des Wortlautes dieses Artikels auch nicht wundern darüber, dass es zu solchen Auseinandersetzungen gekommen ist. Ich begreife, dass man da in Verlegenheit kommt, wenn man ein einziges stichhaltiges Argument für die Beibehaltung dieser 82jährigen Bestimmungen nennen soll. Vor 82 Jahren mag dieser Artikel seine Berechtigung gehabt haben, aber heute ist das nicht mehr der Fall; darum soll diese Ungleichheit verschwinden; darum wollen wir in der Schweiz nicht Bürger zweierlei Rechts haben. Um diese grundsätzliche Frage geht es uns in erster Linie, und nicht darum, ob die Bundesräte und die Bundesrichter Steuern zu zahlen haben oder nicht, und wo sie sie allenfalls bezahlen müssen. Es mag im Jahre 1852 einen Sinn gehabt haben, den Bundesrat und die Bundesrichter dem Rechte seines Heimatkantons zu unterstellen, zu einer Zeit, wo unsere Kantone in weitergehendem Masse selbständige Staatswesen waren mit einem eigenen Zivilrecht, eigenen Prozessrecht usw. Heute aber, in der Zeit der Rechtseinheit, in einem Bundesstaate, ist diese Bestimmung nach meiner Ueberzeugung ein alter Zopf, ein Fremdkörper, der unser Rechtsleben stört und vor allem unser Rechtsempfinden verletzt, dies um so mehr, als die Praxis zu diesem Art. 8 sich so entwickelte, wie man es anfangs ganz sicher nicht beabsichtigte und erwartete.

Ich gehe nämlich mit der Kommission vollständig einig, wenn sie erklärt, dass diese Bestimmung ursprünglich kein Steuerprivileg weder für die Bundesräte noch für die Bundesrichter statuieren wollte. Das ist aber nur die eine Auffassung. Dieser einen Auffassung steht eine andere gegenüber. Zum Beweis zitiere ich nur einige Sätze aus dem Rekurs von Bundesrichter Stooss gegen Bern im Jahre 1921. Er bestreitet seinem Heimatkanton das Recht, ihn zu besteuern und erklärt: „Ich habe von jeher wie alle Kollegen die Steuerfreiheit als Bestandteil der Besoldung betrachtet, als ein im Gesetz festgelegtes Privileg der Stellung. Das Vorgehen der Steuerbehörde Berns ist daher um so unverständlicher, weil sie damit einen seit Bestehen des Bundesgerichtes dauernden und stets ausdrücklich anerkannten Zustand aufheben wollte." Das ist die Ansicht eines Bundesrichters, die also derjenigen unserer Kommission diametral gegenübersteht. Nun ist das bernische Verwaltungsgericht gekommen und hat den Rekurs dieses Bundesrichters gutgeheissen, das Steuerrecht des Kantons Bern also verneint. Ich möchte an Hand dieses Beispiels nur das Eine feststellen, was sicher der grossen Mehrheit unseres Volkes, vielleicht aber auch der grossen Mehrheit unseres Parlamentes nicht bekannt war, dass, wenn diese Darstellung des Bundesrichters stimmt, und wir haben keinen Grund, an den Angaben eines Bundesrichters zu zweifeln, weder Bundesrichter noch Bundesräte an ihren Heimatorten je die Steuer bezahlten, mit Ausnahme des bernischen Vertreters im Bundesrat und der waadtländischen Vertreter im Bundesgericht.

Das Verwaltungsgericht des betreffenden Kantons hat aus zwei Gründen den Rekurs gutgeheissen und das Steuerrecht des Kantons verneint: Erstens, weil das Garantiegesetz von 1851 wohl die Steuerhoheit des Heimatkantons ausspreche, aber nicht ausdrücklich eine Steuerpflicht normiere und zum

andern, weil das betreffende kantonale Steuergesetz den fingierten Wohnsitz nicht kenne, sondern auf das Domizil abstelle, und zwar, wie ich das während des Sonntags bei den meisten Steuergesetzen der 25 Kantone feststellen konnte, auf das zivilrechtliche Domizil im Sinne des Art. 23 Z.G.B., der ausdrücklich sagt: „Der Wohnsitz einer Person befindet sich an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält."

Es geht also mit andern Worten aus dieser Entscheidung hervor, dass praktisch die wenigsten Heimatkantone in der Lage sind, ihre Bundesräte oder Bundesrichter zu besteuern. Wenn sie das tun wollen, so gibt es nur zwei Möglichkeiten: Entweder revidieren sie vorsorglich ihre Steuergesetze, weil ja kein Kanton sicher ist, ob er nicht einen Bundesrat oder einen Bundesrichter bekommt, oder es bleibt ihnen die zweite Möglichkeit, dass sie im Anschluss an die Freudenfeier für ihren neugewählten Bundesrat oder Bundesrichter unverzüglich ihr Steuergesetz revidieren, in dem Sinne, dass fortan auch dieser Bundesrat oder dieser Bundesrichter steuerpflichtig ist. Das heisst doch nichts anderes, als dass faktisch die Steuerfreiheit, das Steuerprivileg auf Grund dieser Bestimmung in den Kantonen auch weiterhin wird dauern müssen.

Nun gibt es allerdings für diese Steuerbefreiung Gründe. Wir lesen z. B. in der „Thurgauer Zeitung" vom letzten Mittwoch über diese Frage, dass es ein kleinliches Unternehmen von mir sei, hier den Bundesräten einen Teil ihres Gehaltes abzwacken zu wollen. Und weiter: „Wir sind schon der Meinung, dass das Amt eines Bundesrates nicht zu den begehrtesten Stellen gehört, so dass man diesen mit Arbeit und Verantwortung überlasteten und wenig beneidenswerten Magistraten von ihren bescheidenen Vergütungen nichts wegnehmen sollte." Ich will einige andere Stellen nicht vorlesen, sondern nur das Eine feststellen: Solche Artikel, vor allem, wenn sie noch in Zeitungen erscheinen, die dem einen oder andern Bundesrat nahestehen, leisten der Sache und diesen Bundesräten einen schlechten Dienst, wenn sie diese grundsätzliche Frage auf das persönliche Gebiet hinüberziehen.

Wir möchten gegenüber diesem einen Argument nun doch einige wenige Bemerkungen und Bedenken ins Feld führen. Wenn man die Ueberzeugung hat, dass der Bundesrat und das Bundesgericht zu schlecht besoldet seien — und wir müssen ja zugeben, dass im Vergleich mit dem Ausland die Besoldungen unserer Magistraten keine fürstlichen sind, aber wenn man diese Ueberzeugung hat, gibt es nur eine Möglichkeit, nämlich den Gehalt zu erhöhen — dann sollen diejenigen kommen und eine solche Erhöhung begründen, die noch im letzten Mai den Abbau einer Familienbesoldung von 3—4000 Fränklein als patriotische Tat forderten und verteidigten. Aber es geht doch nicht an, dass man durch dieses Hintertürlein, auf diesem krummen Wege versucht, die wirtschaftliche Position der höchsten Magistraten zu verbessern.

Eine derartige Verbesserung des Gehalts stellte aber auch ein mehrfaches Unrecht dar. Es ist fürs erste ein Unrecht gegenüber dem bernischen Bundesrat und den waadtländischen Bundesrichtern, denn diese müssen ihre Steuern bezahlen, mit andern Worten, sie beziehen also einige tausend Franken weniger Gehalt als ihre Kollegen, nur darum, weil sie zufällig Berner oder Waadtländer sind.

Es ist aber auch aus einem andern Grunde ungerecht, denn es gibt bekanntlich Bundesräte und Bundesrichter, die ordentlich bemittelt sind und solche, die noch besser situiert sind. Derjenige nun, der das grösste Vermögen hat, hat von einer solchen Privilegierung den grössten Vorteil. Soll es doch Bundesräte gegeben haben, denen dieses Steuerprivileg soviel ausmachte, als eine halbe Jahresbesoldung als Bundesrat.

Es ist aber auch ein Unrecht im Hinblick auf die Versicherungsrichter, und ich hätte erwartet, dass Herr Zimmerli als Konsequenz seiner Ausführungen uns eigentlich vorgeschlagen hätte, dass wir die Versicherungsrichter von Luzern gleich behandeln wie den Bundesrat und das Bundesgericht, denn der einzige Unterschied der Versicherungsrichter gegenüber den Bundesrichtern besteht darin, dass sie den kleineren Lohn beziehen und dafür Luzern ihre Steuern abliefern müssen.

Es ist aber — und das scheint mir das Entscheidende zu sein — ein Unrecht gegenüber jedem andern Schweizerbürger. Denn es sind u. a. doch zwei Kriterien, die den unabhängigen Staatsbürger ausmachen. Es ist auf der einen Seite das Stimmrecht und auf der andern Seite die Steuerpflicht. Nun haben wir gehört, wie es steht in bezug auf das Stimmrecht. Das Stimmrecht ist für viele Bundesräte und Bundesrichter faktisch unmöglich, indem sie eben nur an ihrem Bürgerort stimmen können. Stellen Sie sich z. B. die Situation vor, wenn Kollege Vonmoos einmal in den Bundesrat kommt. Es wäre ihm absolut unmöglich, an einer Abstimmung teilzunehmen. Er müsste ja drei Tage verlieren.

Das Gleiche gilt aber auch für die Steuerpflicht. Wenn der Herr Kommissionsreferent hier so schöne Worte verloren hat über die Wichtigkeit des Kontaktes unserer obersten Magistraten mit der Heimat, wenn er gewarnt hat davor, dass dieser enge Kontakt mit der Heimat verloren gehe, dann frage ich: Merken Sie denn nicht, welch ein Zeugnis Sie damit unsern Bundesräten ausstellen! Geht denn dieser Kontakt verloren in dem Moment, wo man die Steuern bezahlt? Und wenn man uns entgegenhält, wir sollen das Niveau und die Mentalität unserer obersten Behörde nicht herabdrücken durch solche Anträge, so müssen wir feststellen, dass es vielleicht gerade im heutigen Augenblick mit zum Niveau und zur Hebung der Mentalität in unserem öffentlichen Leben beitrüge, wenn diese obersten Behörden von sich aus erklärt hätten: Jawohl, wir wollen als gute Schweizerbürger und Schweizerdemokraten die gleichen Rechte und auch die gleichen Pflichten, wie jeder andere. Weil das nicht geschehen ist, glaube ich, haben wir die Pflicht, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Ich möchte zum Schluss gegenüber den verschiedenen Angriffen nur auf ein altes Wort verweisen, das vor 2500 Jahren im fernen Osten von dem bekannten Meister Kung gesprochen wurde: „Wenn man den Staat in Ordnung bringen will,

dann muss man zuerst im eigenen Hause Ordnung schaffen. Bevor aber einer sein Haus in Ordnung machen kann, muss er bei sich selber anfangen." — Ich empfehle den Antrag der Kommissionsminderheit.

Huggler: Ich kann mich in meinen Ausführungen sehr kurz fassen. Ich hatte keine Zeit, um von Noah bis Alexander dem Grossen die Geschichte abzusuchen, um Beispiele zur Begründung unseres Standpunktes zu finden. Wenn es sich einzig darum handeln würde, die bisherige Tradition, die kantonale Souveränität und die Exterritorialität aufrecht zu erhalten und alte Bräuche zu respektieren, wie das die Herren Kommissionsreferenten anempfohlen haben, dann hätte man dem sehr gut Rechnung tragen können, indem man im Schlussatz des Art. 8 beigefügt hätte „..und sind von der Steuerpflicht im Heimatkanton nicht befreit". Damit hätte man ausdrücklich diesen Zusammenhang, mit dem Heimatkanton, gewahrt. Wenn Herr Referent Nietlispach vorhin das rührende Beispiel erwähnt hat, wo der Bundesrat in seinem Heimatkanton, oder, wie Herr de Muralt gesagt hat, wo der waadtländische Staatsrat in seinem Heimatbezirk zur Urne geht, um seinen Bürgern das gute Beispiel des edlen und grossen Patrioten zu geben, dann darf er auch gleich noch das andere gute Beispiel geben und die Steuern bezahlen. Ich möchte die materielle Bedeutung dieser Sache nicht überschätzen und ich sage Ihnen ganz offen, dass im Vergleich mit den Bezahlungen und Besoldungen, die einzelne Direktoren, ich denke namentlich an Bankdirektoren, erhalten, die Gehälter unserer Bundesräte sich beinahe proletarisch ausnehmen. Ich bin also persönlich durchaus nicht empört, wenn nach der Annahme eines solchen Antrages sehr bald aus Klassensolidarität oder Freundschaft ein Antrag kommt, der einfach die Besoldungen der Bundesräte gelegentlich wieder um das Entsprechende erhöht. Dann sind wir mit Bezug auf den materiellen Erfolg genau so schlau wie vorher. Wären die Bundesräte allein, so hätte ich gesagt, es sei nicht der Rede wert, aber es handelt sich um ganz anderes. Erstens kommen noch einige 20 Bundesrichter in Betracht und dann handelt es sich um ein Prinzip und um gewisse psychologische Auswirkungen auf unser Volk. Ich bin nicht darauf angewiesen, in den Volksmassen an den Neid zu appellieren, um Argumente zur Begründung meines Standpunktes zu finden, aber Sie müssen dann das, was Herr Gadient und Dr. Farbstein und andere Ihnen gelegentlich gesagt haben und heute sagen, nicht unterschätzen: Der arme Teufel, der vor Gericht geschleppt wird, weil er eine Militärsteuer von Fr. 40 nicht bezahlen kann, oder der andere, der 3 oder 4000 Fr. Einkommen hat und nicht weiss, wo er am fälligen Termin seine Steuern hernehmen soll, versteht es einfach nicht, dass man hier faktisch Steuerfreiheit hat, die, wenn sie an sich auch begründet ist, dadurch beseitigt werden kann, dass man dem betreffenden Magistraten, Funktionär oder Beamten, oder wie man ihn dann bezeichnen will, eine besondere Besoldung ausbezahlt. Darin soll die Sache zum Ausdruck kommen. Das andere sieht doch oft, gestatten Sie mir den Ausdruck, so, wie es dem gewöhnlichen Mann vorkommt, nach Gaunerei aus. Ich denke z. B. an den Völkerbund. Sie wissen gar nicht, wie es in den grossen Volksmassen dem Ansehen des Völkerbundes geschadet hat, als man vernahm, dass dort Beamte, die die drei- und vierfache Besoldung wie Beamte gleicher Qualität in schweizerischen privaten oder staatlichen Betrieben oder Unternehmungen beziehen, keine Steuer bezahlen sollen. Darüber sind die Leute empört; das ist ein Unrecht.

Wenn es bei diesem einen Unrecht sein Bewenden hätte, dann könnte man sich damit noch abfinden, aber jeder, der auch soziologisch sich nur ein wenig mit solchen Fragen beschäftigt hat, weiss genau, wie giftig ein Unrecht prinzipiell im allgemeinen in der Gesellschaft wirkt. Wenn der Einzelne sieht, dass er keine Macht hat eine solche Ordnung zu beseitigen, so ist er geneigt, sich über sie hinwegzusetzen und aus einer Sache, die schliesslich die Folge geschichtlicher Tradition ist, wie die Bestimmung, die hier zur Diskussion steht, aus der Situation der 40er Jahre hervorgegangen ist, wie Herr Farbstein mit Recht erinnert hat, ganz unrichtige Konsequenzen zu ziehen. Es leuchtet ihm nicht ohne weiteres ein, dass man es hier, wo er nur Missbrauch eines Rechtes sieht, mit altem Brauche zu tun habe, an dem nicht gerüttelt werden darf, und er sucht sich auch seinerseits über die gesetzliche Ordnung hinwegzusetzen. Er sagt sich: Wenn man uns so unrecht behandelt, dass die Grossen sich um die Steuern drücken dürfen, und sich eine Möglichkeit schaffen, das, was sie der Allgemeinheit schulden, ihr vorzuenthalten, dann wende auch ich jedes Mittel und jede Gelegenheit an, um mich dem Staat und der Gesellschaft gegenüber ähnlich zu verhalten. Natürlich wird er dabei gelegentlich falsche Schlüsse ziehen, und dann gelegentlich, wenn ihm sein Streich misslingt, vor Gericht gezogen und verurteilt werden für sein Verhalten, für das ihm mit solchen Dingen das schlechte Beispiel von oben gegeben worden ist.

Darauf wollte ich Sie aufmerksam machen. Einen Antrag, wie ich ihn vorhin angedeutet habe, will ich in diesem Zusammenhange nicht stellen, denn ich weiss, dass Sie ihn ablehnen werden, wie Sie auch den Antrag von Herrn Gadient ablehnen werden. Ich habe aber keine Lust, Anträge zu stellen, von denen ich zum vornherein weiss, dass sie nicht durchdringen werden. Dagegen hatte ich das Bedürfnis auszusprechen, was man in breiten Volksschichten über solche Dinge denkt.

Nietlispach, Berichterstatter der Mehrheit: Herr Farbstein hat der Kommission vorgeworfen, sie habe oberflächlich gearbeitet. Wenn dieser Vorwurf zuträfe, träfe er auch Herrn Farbstein; denn er ist von Anfang an Mitglied unserer Kommission gewesen und hat an allen Sitzungen teilgenommen. Damals war er damit einverstanden, dass Art.8 tel quel aus dem alten Gesetz in die Vorlage aufgenommen werde.

Nun ist es aber nicht oberflächlich, sondern es ist richtig, dass im zweiten Satz des Art. 8, nämlich hinsichtlich der Bundesräte, auf Art. 96 der Bundesverfassung verwiesen wird, es ist aber auch notwendig, dass nicht nur die Bundesräte

genannt werden, sondern auch die Bundesrichter, da auch diese verschiedene Bürgerrechte haben können. Herr Farbstein gestatte mir, dass ich ganz kurz ad hominem argumentiere. Er ist bekanntlich einmal Kandidat für das Bundesgericht gewesen, hat dann aber die Kandidatur abgelehnt. Wenn er die Kandidatur nicht abgelehnt hätte und gewählt worden wäre, und dieser Passus betreffend die verschiedenen Bürgerrechte bei Bundesrichtern nicht bestanden hätte, hätte es irgend einem Rabulisten einfallen können, die Frage aufzuwerfen, ob Herr Farbstein am Orte des zuletzt erworbenen Bürgerrechtes oder an einem frühern stimmberechtigt sei!

Noch eine Bemerkung an Herrn Huggler. Er hat erklärt: Das ist ein grosses Unrecht, das hier geschaffen wird, und wir müssten eigentlich eine Bestimmung aufnehmen, dass Bundesräte und Bundesrichter von der kantonalen Steuerpflicht nicht befreit seien. Ich antworte ihm: eine solche Bestimmung ist gar nicht nötig. Die Mitglieder dieser Behörden sind nicht von bundeswegen davon befreit; mit keinem Wort sagt das Bundesrecht, dass Bundesrichter und Bundesräte und Bundeskanzler von der Pflicht, die Steuern im Heimatkanton zu bezahlen, befreit seien. Und wenn Herr Gadient sagt, es sei doch ein Unrecht, wenn unter den 22 Kantonen 21 Kantone diese gesetzliche Grundlage für die steuerrechtliche Erfassung der mit fiktivem Domizil ausgestattenen Bundesfunktionäre nicht kennen, während ein Kanton, der Kanton Bern, seinen Bundesrat auf Grund seiner Gesetzgebung besteure, dann liegt doch der Schluss viel näher, dass dieser eine Kanton seine Gesetzgebung, um diese Ungleichheit zu beseitigen, der der 21 übrigen anpasse und es inskünftig auch so halte wie die anderen, die die Ehre haben, einen Bundesrichter oder Bundesrat zu stellen und sagen: Wir betrachten ihn als Ehrenbürger und besteuern ihn nicht.

Ich beantrage Ihnen darum nochmals Zustimmung zum Antrag der Mehrheit der Kommission.

Farbstein, Berichterstatter der Minderheit: Ich will nicht persönlich werden. Wenn ich das hätte tun wollen, hätte ich Herrn Nietlispach anworten müssen: Nur Personen, die wenig Geist haben, können mit solchen Mitteln kämpfen.

Abstimmung. — *Vote.*

Für den Rückweisungsantrag der Minderheit: Minderheit
Für den Antrag der Mehrheit Mehrheit
Für den Nebenantrag der Minderheit Minderheit

Art. 15.

Neuer Antrag der Kommission.

Durch dieses Gesetz werden aufgehoben:

a. das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien der Eidgenossenschaft;

b. Art. 60 des Bundesgesetzes vom 4. Februar 1853 über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft;

c. Art. 15, Abs. 2, des Bundesgesetzes vom 22. März 1893 über die Organisation der Bundesrechtspflege.

Nouvelle proposition de la commission.

Sont abrogés par la présente loi:

a. la loi, du 23 décembre 1851, sur les garanties et de police en faveur de la Confédération;

b. l'article 60 du code pénal fédéral, du 4 février 1853;

c. l'article 15, 2e alinéa, de la loi, du 22 mars 1893, sur l'organisation judiciaire fédérale.

Nietlispach, Berichterstatter: Die Kommission stellt sich einstimmig auf den Standpunkt, dass auch auf Art. 15 des Bundesgesetzes vom 22. März 1893 über die Organisation der Bundesrechtspflege verwiesen werden müsse, der seinerseits auf das Garantiegesetz verweist. Das ist juristisch eine etwas elegantere Fassung, als sie der frühere Art. 15 bot. Die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung.

Angenommen. — *Adopté.*

Schlussabstimmung. — *Vote final.*

Für Annahme des Beschlussentwurfes Mehrheit
Dagegen Minderheit

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

Vormittagssitzung vom 20. Dez. 1933.
Séance du 20 décembre 1933 (matin).

Vorsitz — Présidence: Hr. *Huber.*

3004. Schuldbetreibungsgesetz. Aenderung des Art. 123.
Poursuite pour dettes et faillite. Revision de l'art. 123 de la loi.

Botschaft und Beschlussentwurf vom 25. September 1933 (Bundesblatt II, 357). — Message et projet d'arrêté du 25 septembre 1933 (Feuille fédérale II, 361).

Beschluss des Ständerats vom 8. Dezember 1933.
Décision du Conseil des Etats, du 8 décembre 1933.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Berichterstattung. — *Rapport général.*

M. **Béguin,** rapporteur: Le 28 septembre 1914 — il y a 19 ans — le Conseil fédéral, en vertu des pleins pouvoirs qui lui avaient été accordés «pour assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité» promulguait une disposition analogue à l'arrêté fédéral qui vous est proposé aujourd'hui.

Art. 339.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

M. **Béguin,** rapporteur: Bien que les considérations qui nous ont engagés à adopter une rédaction autre que celle du Conseil fédéral et du Conseil national soient de sérieuse importance, nous comprenons, d'autre part, que l'on puisse être d'une opinion différente; nous ne jugeons pas opportun de persister à défendre nos précédentes propositions auxquelles nous renonçons sans autre.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 342bis.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

M. **Béguin,** rapporteur: Cette disposition revêtant à certains égards le caractère d'un complément à l'art. 341, qui autrement pourrait paraître incomplet, nous souscrivons au maintien du n° 342bis dont par ailleurs nous reconnaissons l'utilité.

Angenommen. — *Adopté.*

M. **le Président:** Je constate qu'il y encore des divergences avec le Conseil national sur les articles 21, 40, 124, 134bis, 202, 225, 231, 232bis, 298. L'objet doit donc retourner au Conseil national.

Politische und polizeiliche Garantien. Bundesgesetz.

Garanties politiques et de police. Loi.

Botschaft und Gesetzentwurf vom 9. Oktober 1933 (Bundesblatt II, 497). — Message et projet de loi du 9 octobre 1933 (Feuille fédérale II, 493).

Beschluss des Nationalrats vom 18. Dezember 1933. Décision du Conseil national, du 18 décembre 1933.

Antrag der Kommission.

Eintreten.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung. — *Rapport général.*

Böhi, Berichterstatter: Die Verwerfung des Bundesgesetzes über den Schutz der öffentlichen Ordnung in der Volksabstimmung vom letzten Sonntag ist nicht dazu angetan; den Ständerat mit grossem Elan an eine gesetzgeberische Arbeit herantreten zu lassen, welche ebenfalls den Schutz eines Stückes staatlicher Ordnung vor willkürlichen Störungen, freilich auf dem engeren Gebiet des parlamentarischen Lebens, bezweckt, nämlich an die Neuordnung der Immunitätsrechte der Mitglieder der eidgenössischen Räte. Man könnte um so eher versucht sein, die Opportunität einer solchen Neuordnung in Zweifel zu ziehen, als wir auf diesem Gebiete bereits ein Bundesgesetz besitzen, mit dem man 80 Jahre lang ausgekommen ist, und mit dem man, weil es in der Praxis glücklicherweise nur sehr selten zur Anwendung gelangt, vielleicht auch weiterhin ohne Revision auskommen könnte, wenn man einfach die Interpretation des Gesetzes, welche der Bundesrat in seinem Berichte vom 2. Dezember 1932 über die Frage der Immunität für Herrn Nationalrat Nicole gegeben hat, für die Zukunft zur Richtschnur nähme.

Allein beide Räte haben übereinstimmend nach einer gesetzlichen Neuordnung des Immunitätsrechtes gerufen. Das Justizdepartement und der Bundesrat haben dem Drängen nachgegeben und einen Revisionsentwurf vorgelegt, den der Nationalrat in der letzten Dezembersession durchberaten hat. Nachdem man in beiden Räten bereits die Hand an den Pflug gelegt hat, wird man sie wegen des negativen Ergebnisses der Volksabstimmung vom 11. März nicht zurückziehen wollen.

In bezug auf die bisherige parlamentarische Behandlung dieser Gesetzesrevision erlaube ich mir, an folgendes zu erinnern: Am 6. Dezember 1932 hat der Nationalrat, und am 29. März 1933 auch der Ständerat, folgende Motion angenommen:

„Der Bundesrat wird eingeladen, beförderlich eine Vorlage über die Revision des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, im Sinne der Motion Holenstein aus dem Jahre 1919, einzubringen."

Die Motion Holenstein ihrerseits verlangte eine Revision insbesondere der Artikel 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1851 im Sinne einer klaren Feststellung der Immunitätsrechte der Mitglieder der eidgenössischen Räte.

Wesen und Zweck der parlamentarischen Immunität sind in den Verhandlungen über die erwähnten Motionen zur Genüge erörtert worden. Ebenso ist bekannt, inwiefern die Art. 1 und 2 des Garantiegesetzes abklärungs- und revisionsbedürftig sind. Sie haben wiederholt zu Zweifeln und entgegengesetzten Ansichtsäusserungen des Bundesrates darüber Anlass gegeben, ob nur die während einer Session der Bundesversammlung stattfindende Einleitung einer Strafuntersuchung gegen ein Mitglied der Bundesversammlung der Zustimmung des Rates bedürfe, dem das fragliche Mitglied angehört, oder auch die blosse Fortsetzung einer schon vor dem Zusammentritt der Bundesversammlung begonnenen Strafuntersuchung und Strafexekution. Bekanntlich spricht der französische Text von Art. 1, Absatz 1, des jetzigen Gesetzes « Aucune poursuite ne pourra être dirigée » entschieden für die erstere Auffassung, während der deutsche Text: „eine Verfolgung kann nur stattfinden" und ebenso der italienische Text: « puo aver luogo » eine Auslegung im einen wie im andern Sinne zulassen oder wenigstens nicht absolut ausschliessen. Diesem Interpretationszweifel soll durch Revision des Gesetzes ein Ende gemacht werden. Das ist der Zweck der von beiden Räten einmütig angenommenen Motion.

Auf die Revision weiterer Bestimmungen des Gesetzes als derjenigen über die Immunitätsrechte der Mitglieder der eidgenössischen Räte wollte man nach der Meinung, welche bei den Verhandlungen über die Motion von verschiedenen Seiten übereinstimmend zum Ausdruck kam, zur Zeit verzichten, weil zu einer weitergehenden Revision keine Notwendigkeit und jedenfalls keine Dringlichkeit bestehe.

Der Bundesrat ist der an ihn gerichteten Einladung prompt nachgekommen. Mit Botschaft vom 8. Oktober 1933 unterbreitete er den eidgenössischen Räten seine Anträge in bezug auf neue gesetzliche Regelung der Immunitätsfrage. Er beschränkt sich aber auch, dem erhaltenen Auftrage gemäss, auf diese Frage, bringt daneben allerdings eine textuelle Bereinigung des ganzen Gesetzes insofern in Vorschlag, als er solche Bestimmungen, welche durch neueres Bundesrecht aufgehoben oder abgeändert wurden, in der neuen Vorlage wegliess oder mit dem jetzt geltenden Rechte in textuelle Uebereinstimmung brachte. Infolgedessen präsentieren sich die neuen Immunitätsbestimmungen zusammen mit dem materiell unveränderten Inhalte des alten Gesetzes als ein einheitliches Ganzes, dessen einzelne Teile nicht erst darauf geprüft werden müssen, ob sie nach ihrem Wortlaute noch gültig oder aber durch neueres Recht modifiziert sind. Diese textuelle Bereinigung erleichtert die Anwendung des Gesetzes, erlaubt, das alte Gesetz in seinem ganzen Umfange aufzuheben und ist daher, namentlich vom Standpunkte der Praxis aus, sehr zu begrüssen.

Der Nationalrat ist in der letzten Dezembersession auf den Gesetzesentwurf eingetreten, hat ihn durchberaten und mit nur wenigen, nicht sehr wesentlichen Aenderungen angenommen.

Auch für den Ständerat ist das Eintreten auf einen von ihm selbst durch Erheblicherklärung einer Motion gewünschten Gesetzesentwurf gegeben, ohne dass zur Begründung des Eintretensantrages, den Ihre Kommission einmütig stellt, noch viele Worte zu verlieren wären.

Trotzdem stellte sich für Ihre Kommission und stellt sich auch für den Ständerat die Frage, ob nicht die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen, heute also auf dieselbe nicht einzutreten sei.

Im Plenum des Nationalrates wurde nämlich, allerdings erst am Schlusse der Gesetzesberatung, von den Herren Farbstein, Surbeck und Weber-Kempten der Ordnungsantrag gestellt, es sei die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen zur Prüfung folgender zwei Fragen:

1. Ob und in welchem Umfange der Art. 8 der Vorlage aufrecht zu erhalten sei und 2. ob nicht an Stelle der gegenwärtigen Vorlage den eidgenössischen Räten ein neuer Gesetzesentwurf vorzulegen sei, der die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft und des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten enthalten soll.

Eventuell, d. h. für den Fall der Ablehnung einer Rückweisung, wollten die drei genannten Antragsteller aus Art. 8 der Vorlage durch Streichung des ersten Satzes und der zwei letzten Sätze wenigstens die Bestimmung ausmerzen, dass die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes, sowie der Bundeskanzler ihr politisches und bürgerliches Domizil in denjenigen Kantonen beibehalten, in welchen sie verbürgert sind.

Der Nationalrat hat zwar nach längerer Diskussion sowohl den Rückweisungsantrag als auch den Eventualantrag auf Abänderung von Art. 8 mehrheitlich abgelehnt. Es wäre aber möglich, dass diese Anträge auch in unserem Rate gestellt würden. Geschähe dies, und würde der Ständerat dem einen oder andern der beiden Anträge beistimmen, so wäre eine Rückweisung an den Bundesrat geboten und eine Detailberatung der Vorlage heute ausgeschlossen. Die Kommission glaubte daher, auch ihrerseits vorsorglicherweise zu den vom Nationalrate abgelehnten Anträgen Stellung nehmen zu sollen. Sie gelangte dabei zu demselben Resultate wie die Mehrheit des Nationalrates.

Eine Vereinigung der Immunitätsbestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes mit denjenigen des Garantiegesetzes — um diesen Rückweisungsgrund vorwegzunehmen — möchte vom gesetzesästhetischen Standpunkte aus vielleicht wünschbar sein. Allein der Antragsteller, Herr Farbstein, legte selber auf diese Vereinigung laut Stenogr. Bulletin, Seite 857, kein grosses Gewicht. Er hat seinen diesbezüglichen Antrag sozusagen mit keinem Worte näher begründet.

In der Praxis haben sich aus dem mehr als 80-jährigen Nebeneinanderbestehen von Verantwortlichkeits- und Garantiegesetz keinerlei Unzukömmlichkeiten ergeben. Wenn man für die Vereinigung die Gesetzesästhetik ins Feld führen kann, so lässt sich die getrennte Behandlung mit der Verschiedenheit der Gesetzesmaterien rechtfertigen; denn beim Verantwortlichkeitsgesetz handelt es sich um Vergehen, welche Parlamentsmitglieder in Ausübung ihres Amtes, in amtlicher Stellung, beim Garantiegesetz dagegen handelt es sich um rechtswidrige Handlungen, welche Parlamentsmitglieder ausserhalb ihres Amtes sich zuschulden kommen lassen. Mit dieser Verschiedenheit der Eigenschaft der zu verantwortenden Handlungen ist eine verschiedene, d. h. durch zwei getrennte Gesetze geordnete Verfolgung solcher Handlungen logisch sehr wohl vereinbar. Eine Vereinigung des Verantwortlichkeitsgesetzes mit dem Garantiegesetz ist weder nötig noch dringlich. Sie wäre nur geeignet, die Revision des Garantiegesetzes auf ungewisse Zeit hinaus zu verzögern und bildet daher nach Ansicht der Kommission keinen Grund zur Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat.

Bleibt noch die Stellungnahme zur Ausdehnung der Revision auf Art. 8. Dieser Artikel stellt für die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes den Grundsatz der Exterritorialität auf, wonach sie ihr politisches und bürgerliches Domizil in denjenigen Kantonen beibehalten, in welchen sie verbürgert sind.

Zweck der Verleihung dieser Exterritorialität war ursprünglich, die Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrates und des Bundeskanzlers gegenüber den kantonalen und kommunalen Behörden des Amtssitzes zu sichern. Das beste Mittel zur Erreichung dieses Zweckes erblickte man darin, dass man die genannten Beamten im Wege einer juristischen Fiktion in allen wesentlichen Beziehungen ihr ursprüngliches Domizil beibehalten

und nach wie vor unter der Hoheit ihrer Heimatkantone stehen liess.

Die Einräumung einer solchen rechtlichen Ausnahmestellung drängte sich zu einer Zeit, da noch das ganze Privatrecht und der weitaus grösste Teil des öffentlichen Rechtes in der Kompetenz der Kantone lag, geradezu auf, verlor aber mit der fortschreitenden Rechtsvereinheitlichung allmählich vielleicht etwas an innerer Berechtigung und an Verständnis in den Augen einzelner Volkskreise, welche namentlich an zwei Auswirkungen der Exterritorialität, an der abstimmungsrechtlichen und an der steuerrechtlichen, Anstoss nehmen.

Infolge der Exterritorialität können bekanntlich die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes ihr politisches Stimmrecht nicht an ihrem Amtssitz, sondern nur in ihrem Heimatkanton ausüben. Das hat einerseits die erfreuliche Folge, dass die Mitglieder unserer obersten Vollziehungs- und Gerichtsbehörde mit ihren Heimatkantonen in engerer Fühlung bleiben. Anderseits aber liegt hierin eine Erschwerung der Stimmabgabe, welche mit der neuzeitlichen Tendenz, die Ausübung des Stimmrechtes möglichst zu erleichtern, die u. a. in einem besonderen Bundesgesetz vom 30. März 1900 Ausdruck gefunden hat, in Widerspruch steht. Vor- und Nachteile dieser Ordnung der Dinge mögen sich vielleicht nicht ganz die Wage halten. Allein selbst wenn die Nachteile überwiegen sollten, so ist das Uebergewicht jedenfalls nicht so stark, dass es für sich allein die Beseitigung des Exterritorialitätsgrundsatzes aus dem Garantiegesetz zu rechtfertigen vermöchte.

Wesentlich schärfer angefochten als die abstimmungsrechtliche wurde im Nationalrat die steuerrechtliche Auswirkung der Exterritorialität. Diese Auswirkung bestehe, so führten die Herren Farbstein, Gadient und Huggler aus, in einem Privilegium der Steuerbefreiung für die nicht im Kanton des Amtssitzes verbürgerten Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes, und dieses Privilegium verstosse gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit sowohl mit Bezug auf die im Kanton des Amtssitzes verbürgerten Behördemitglieder von Bern und Waadt als auch mit Bezug auf alle steuerpflichtigen Einwohner der Heimatkantone der nicht im Amtssitzkanton verbürgerten Behördemitglieder; denn das Mitglied des Bundesrates, das dem Kanton Bern angehöre, und die Mitglieder des Bundesgerichtes, die dem Kanton Waadt angehörten, seien steuerpflichtig, ihre den andern Kantonen angehörenden Kollegen dagegen nicht, und letztere, die den andern Kantonen angehörenden Kollegen, könnten von ihren Heimatkantonen auch nicht steuerpflichtig erklärt werden, weil nach den kantonalen Steuergesetzen jedermann an dem Ort steuerpflichtig sei, wo er tatsächlich wohnt, und nicht an einem fiktiven Wohnsitz. In diesem Sinne habe sich die Oberrekurskommission des Kantons Solothurn wiederholt ausgesprochen. Herr Farbstein sagt auf Seite 855 des nationalrätlichen Stenogramms wörtlich folgendes: „Die Oberrekurskommission (gemeint ist die des Kantons Solothurn) nimmt auch Bezug auf die Ansicht von Prof. Fleiner, Bundesstaatsrecht, Seite 188: Ob ein Kanton die Steuerpflicht von einem fiktiven Wohnsitz abhängig machen kann, ist fraglich. Ich glaube es bestreiten zu müssen."

Ihr Berichterstatter wollte dieses vermeintliche Zitat aus Prof. Fleiners Bundesstaatsrecht nachlesen und fand zu seiner Ueberraschung auf der angegebenen Seite 188 das gerade Gegenteil dessen, was nach dem Votum des Herrn Farbstein die Ansicht Prof. Fleiners sein soll. Prof. Fleiner sagt nämlich wörtlich was folgt: „Im übrigen aber geniessen die Mitglieder des Bundesrates und der Kanzler ausserhalb ihres Heimatkantons, insbesondere an ihrem Amtsort ‚Exterritorialität' für alle ausseramtlichen Verhältnisse, bleiben jedoch anderseits der Gesetzgebung, Verwaltung (Steuerpflicht) und Gerichtsgewalt (allgemeiner Gerichtsstand für persönliche Ansprüche, Zeugnispflicht usf.) ihres Heimatkantons unterworfen." Die Quintessenz dieses Fleiner'schen Satzes ist: Die Mitglieder des Bundesrates sind der Steuerpflicht in ihrem Heimatkanton unterworfen. So viel über die wirkliche Ansicht des von Herrn Nationalrat Farbstein zitierten Staatsrechtslehrers.

Die Argumentation, ein fiktiver Wohnsitz könne nicht die nämliche Steuerpflicht begründen wie ein tatsächlicher, hält einer genaueren Prüfung nicht stand. Das Wesen der juristischen oder gesetzlichen Fiktion besteht ja allgemein in der Annahme, als ob ein gewisser Tatbestand, zum Beispiel tatsächlicher Wohnsitz, vorliege, der in Wirklichkeit sich anders verhält, aber vom Gesetz mit den nämlichen Rechtswirkungen wie der normale Tatbestand ausgestattet wird. Dafür bieten die Bestimmungen der Artikel 23—26 unseres Zivilgesetzbuches über den Wohnsitz die besten Belege. Als Wohnsitz einer Person gilt normalerweise der Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Im Wege der Fiktion aber bezeichnet Art. 25 Z. G. B. andere Orte als die des wirklichen Aufenthaltes einer Person als deren Wohnsitz, nämlich für die Ehefrau, wenn sie nicht beim Ehemann wohnt, den Wohnsitz des Ehemannes, für das minderjährige Kind den Wohnsitz von Vater und Mutter, für die bevormundete Person den Sitz der Vormundschaftsbehörde, mag dieser noch so weit von dem Aufenthaltsort des Mündels entfernt sein. Es wird aber niemand behaupten wollen, dass diesen auf blosser gesetzlicher Fiktion beruhenden Wohnsitzen nicht in jeder Hinsicht die nämliche Rechtswirkung zukomme wie dem ordentlichen, mit dem wirklichen Aufenthaltsort sich deckenden Wohnsitz.

Nicht anders verhält es sich mit den rechtlichen Wirkungen des fiktiven gesetzlichen Wohnsitzes der Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes. Auch für die Ausübung des Stimmrechtes verlangen die kantonalen Gesetzgebungen Wohnsitz und zwar tatsächlichen Wohnsitz im Kanton. Niemand aber bestreitet, dass Bundesräte und Bundesrichter auf Grund ihres bloss fiktiven Wohnsitzes in ihren Heimatkantonen stimmberechtigt seien. Setzen wir ferner den Fall, ein Kläger belange ein Mitglied des Bundesrates für eine persönliche Forderung, für welche nach Art. 59 B. V. und ebenfalls nach allen kantonalen Prozessgesetzen der Gerichtsstand des Wohnsitzes des Beklagten vorgeschrieben ist. In Bern kann die Klage nicht angehoben werden, weil das Bundesratsmitglied, wenn es nicht das bernische ist, nach dem Garantiegesetz in Bern keinen Wohnsitz hat. Bleibt somit nur der fiktive Wohnsitz des Heimatkantons. Wird der Richter des Heimatkantons die Klage mit der Begründung von

der Hand weisen können, ein bloss fiktiver Wohnsitz sei nicht gleichwertig wie ein tatsächlicher, die kantonale Prozessordnung setze aber einen tatsächlichen Wohnsitz voraus? Wo sollte, wenn ein Richter so urteilen würde, der Kläger mit seiner Klage noch hingehen? Er wäre einfach rechtlos und müsste wegen Rechtsverweigerung den Schutz des Bundesgerichtes anrufen, das den kantonalen Richter des fiktiven Wohnortes wohl anweisen würde, den fiktiven Wohnort mit dem tatsächlichen rechtlich auf die gleiche Linie zu stellen.

Sollte nun aber dem fiktiven Wohnsitz die Rechtswirkung, die ihm auf dem Gebiete des Stimm- und Prozessrechtes zweifellos zukommt, auf dem Gebiete des Steuergesetzes versagt sein? Ich glaube nein. Wenn die kantonalen Steuergesetze die Steuerpflicht — wie die kantonalen Prozessgesetze den Gerichtsstand für persönliche Forderungen — von der Tatsache des Wohnsitzes abhängig machen, so sind von Rechtes wegen der Steuerpflicht auch solche Personen unterworfen, welche, wie die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes, in einem Kanton nur fiktiven, aber auf einer gesetzlichen Fiktion beruhenden Wohnsitz haben. Machen die Kantone von ihrem Steuerrecht auf Grund eines bloss fiktiven Wohnsitzes keinen Gebrauch, so ist das, sei es dass es sich dabei um einen Akt bewusster Liberalität, sei es, dass es sich vielleicht um eine auf Rechtsirrtum oder Rechtsunkenntnis beruhende Unterlassung der Besteuerung handelt, ihre Sache und ändert nichts an der Tatsache, dass die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes vermöge ihrer Exterritorialität nicht etwa von Rechtes wegen steuerfrei sind, sondern von ihrem Heimatkanton besteuert werden können.

Dass tatsächlich das bernische Mitglied des Bundesrates und die waadtländischen Mitglieder des Bundesgerichtes in bezug auf die Besteuerung ungünstiger sich stellen als ihre Kollegen aus anderen Kantonen, ist richtig. Allein es handelt sich hierbei um eine in den tatsächlichen Verhältnissen begründete Ungleichheit, nicht um eine Rechtsungleichheit, die zu beseitigen der Bund ein Recht oder eine Pflicht hätte, und deren Beseitigung nur dadurch bewerkstelligt werden könnte, dass der Bund entweder die Kantone Bern und Waadt zur Einräumung von Steuerfreiheit an ihre Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes veranlassen oder die anderen Kantone zur Geltendmachung ihres Steuerrechtes gegenüber ihren in Bundesrat und Bundesgericht sitzenden Kantonsbürgern zwingen würde. Weder zum einen noch zum andern Schritt besitzt der Bund die Kompetenz.

Ausserdem hat er aber auch kein materielles Interesse an einer steuerrechtlichen Gleichschaltung im Sinne der strikten Anwendung der kantonalen Steuergesetze, denn die gegenwärtig tatsächlich bestehende Steuerfreiheit kann als ein Besoldungsbestandteil gewertet werden, nach deren Wegfall, wie Herr Huggler in Nationalrat erklärte, es nicht überraschen würde, wenn ein Antrag käme, dass die Besoldung wieder um das Entsprechende zu erhöhen sei.

Die steuerrechtliche Lage der Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes ist also so, dass rechtlich ein Steuerprivilegium und damit eine Verletzung der Rechtsgleichheit und ein Grund zur Beseitigung des jetzigen tatsächlichen Privilegiums nicht besteht, wenn es auch begreiflich ist, dass dieses tatsächliche Steuerprivilegium in der jetzigen Krisenzeit von manchem Steuerzahler mit scheelen Augen angesehen werden mag.

Zu diesen materiellen Erwägungen kommt hinzu, dass bei Behandlung der Motion in keinem der beiden Räte die Revision des Art. 8, sondern nur eine Neuordnung des Immunitätsrechtes postuliert wurde. In diesem Rahmen soll nach dem Beschluss des Nationalrates in der Dezembersession die Revision verbleiben, und Ihre Kommission beantragt Ihnen ebenfalls, diesen Rahmen nicht zu überschreiten und von einer Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat Umgang zu nehmen und auf die Detailberatung des Gesetzesentwurfes heute einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen.
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles.

Artikelweise Beratung. — *Discussion des articles.*

Titel und Ingress.

Antrag der Kommission.
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Titre et préambule.

Proposition de la commission.
Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 1.

Antrag der Kommission.
Abs. 1. Gegen die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates kann während der Dauer der Bundesversammlung eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung wegen Verbrechen oder Vergehen, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen, nur mit ihrer schriftlichen Zustimmung oder mit Zustimmung des Rates, welchem sie angehören, eingeleitet werden.
Abs. 2. Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.
Adhérer à la décision du Conseil national.
La modification ne concerne que le texte allemand.

Böhi, Berichterstatter: Die Neuordnung des parlamentarischen Immunitätsrechtes beruht auf der systematischen Auseinanderhaltung folgender drei Möglichkeiten:

1. Zur Zeit des Zusammentritts der Bundesversammlung ist eine Strafverfolgung gegen das Parlamentsmitglied noch gar nicht eröffnet.

2. Die Strafverfolgung hat zwar vor Zusammentritt der Bundesversammlung begonnen, aber noch zu keinem rechtskräftigen Urteil oder noch nicht zur Anordnung des Vollzugs einer rechtskräftig gewordenen Freiheitsstrafe geführt.

3. Der Vollzug einer rechtskräftig gewordenen Freiheitsstrafe ist bei Zusammentritt der Bundesversammlung bereits angeordnet.

Art. 1 der Vorlage befasst sich mit der ersten Kategorie dieser drei Möglichkeiten, d. h. mit dem Fall, da eine Strafverfolgung während der Dauer der Bundesversammlung gegen ein Parlamentsmitglied eingeleitet werden will. In Uebereinstimmung mit dem jetzigen Gesetz wird die Einleitung einer solchen Strafverfolgung von der Zustimmung des Rates, dem das Parlamentsmitglied angehört, abhängig gemacht. Als gleichwertig mit der Zustimmung des Rates erklärt das neue Gesetz die eigene schriftliche Zustimmung des verfolgten Parlamentsmitgliedes. Es ist daher nur alternativ entweder die Zustimmung des Abgeordneten oder die Zustimmung des Rates, dem der Abgeordnete angehört, erforderlich.

Ebenfalls in Uebereinstimmung mit dem jetzigen Gesetz (Art. 2, Abs. 2) sieht Art. 1 im Falle der Ergreifung auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens die Zulässigkeit einer vorsorglichen Verhaftung vor, erklärt neu eine solche auch wegen Fluchtverdachtes als statthaft, macht aber für beide Fälle der die Verhaftung anordnenden Behörde zur Pflicht, innert 24 Stunden die Zustimmung des Rates direkt bei diesem nachzusuchen, sofern nicht der Verhaftete sein schriftliches Einverständnis zur Haft gegeben hat.

Art. 1 ist in seinem ganzen Umfang materiell unbestritten und in der vom Nationalrat beschlossenen erweiterten Fassung nicht zu beanstanden. Nur redaktionell würde Ihre Kommission in Absatz 2 das Wort „eigenen" als überflüssig und zur Herstellung der Uebereinstimmung mit dem französischen Text und mit Art. 4 des deutschen Textes, wo der gleiche Ausdruck wiederum vorkommt, streichen. Im übrigen beantrage ich Annahme nach Beschluss des Nationalrats.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 2.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Böhi, Berichterstatter: Art. 2 regelt die Fälle, welche bisher in der Praxis am meisten zu Kontroversen Anlass gaben, d. h. das Verfahren gegenüber einem Parlamentsmitglied, welches schon vor dem Zusammentritt der Bundesversammlung in Strafuntersuchung gezogen worden ist. In solchen Fällen ist abzuwägen, ob das Interesse der Justiz am ungehinderten Fortgang der Untersuchung dem Interesse an der politischen Tätigkeit des Parlamentsmitgliedes vorgeht oder umgekehrt. Diese Abwägung überträgt Art. 2 dem Rat, dem das in Untersuchung stehende Mitglied angehört, und dessen Entscheid das Mitglied anzurufen das Recht hat, wenn es die Aufhebung einer bereits angeordneten Haft oder Dispens vom Erscheinen bei wichtigen Verhandlungen, zu denen es vorgeladen ist, erlangen möchte.

Der Begriff der wichtigen Verhandlungen ist etwas unbestimmt. Jedenfalls fallen darunter Verhandlungen, bei welchen der Angeschuldigte entweder persönlich erscheinen muss oder persönlich zu erscheinen ein erhebliches Interesse hat. Im Zweifelsfall entscheidet über den Begriff der wichtigen Verhandlungen wie über die Begründetheit des Dispensgesuches, sowie über die Fortdauer oder Unterbrechung der Untersuchungshaft das freie Ermessen des Rates, dem der Gesuchsteller angehört. Die ganze Immunitätsfrage ist ja letzten Endes eine Ermessensfrage, deren Entscheid in die Hand der über dem einzelnen Mitglied stehenden Gesamtbehörde gelegt werden muss, wie dies durch Art. 2 geschieht.

Für Verhaftungen, die erst nach Zusammentritt der Bundesversammlung angeordnet werden wollen, gelten die bereits besprochenen Bestimmungen von Art. 1, Absatz 2.

Agnenommen. — *Adopté.*

Art. 3.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Böhi, Berichterstatter: Art. 3 beseitigt die Zweifel, die sich nach dem jetzigen Gesetze im Falle Graber über die Frage ergeben haben, ob eine rechtskräftig verhängte Freiheitsstrafe, deren Vollzug schon vor dem Zusammentritt der Bundesversammlung begonnen hat, ebenfalls unter dem Immunitätsrechte stehe und daher während der Bundesversammlung unterbrochen werden müsse oder nicht.

Der Entwurf beantwortet diese Frage in negativem Sinne und das gewiss mit Recht; denn bei Freiheitsstrafen, die schon vor Sessionsbeginn von einem Gerichte rechtskräftig ausgefällt wurden und deren Vollzug ebenfalls schon vor Sessionsschluss angeordnet wurde, darf die Gefahr, dass der Freiheitsentzug zum Zwecke der Verhinderung der Ausübung eines parlamentarischen Mandates willkürlich verfügt worden sei, als völlig ausgeschlossen betrachtet werden. In solchen Fällen ist nach natürlichem Rechtsempfinden das Interesse der Justiz am Vollzug eines Gerichtsurteiles höher zu werten als das Interesse des Parlamentes, dass ein bestraftes Mitglied an den Verhandlungen teilnehmen könne.

Hervorzuheben ist, dass Art. 3 auf die Anordnung, nicht auf den Antritt der Haft abstellt. Damit wird verhütet, dass der Verurteilte das Immunitätsrecht sich etwa dadurch erschleichen könnte, dass er zum Strafantritt sich nicht stellt oder der bereits angetretenen Strafe sich durch Flucht entzieht.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 4.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Böhi, Berichterstatter: Art. 4 handelt vom Immunitätsrecht der Mitglieder des Bundesrates, des Bundesgerichtes, des Bundeskanzlers und der Eidgenössischen Repräsentanten oder Kommissäre. Eine Strafverfolgung ist nur mit schriftlicher Zustimmung des Verfolgten oder mit Zustimmung des Bundesrates bezw. des Bundesgerichtes zulässig.

Wo bei den Mitgliedern der gesetzgebenden Räte auf Beginn oder Dauer der Bundesversammlung abgestellt wird, ist bei den in Art. 4 genannten Funktionären sinngemäss abzustellen auf Antritt oder Dauer des Amtes oder des erhaltenen Auftrages.

Der Nationalrat hat dem Entwurfe des Bundesrates einen neuen Absatz 5 beigefügt des Inhaltes, dass während des Verfahrens über Bewilligung oder Verweigerung der Immunität die Verjährungs- und Verwirkungsfristen ruhen. Dieser Zusatz dürfte praktisch kaum von grosser Bedeutung sein. Er ist aber sachlich nicht zu beanstanden.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 5.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Böhi, Berichterstatter: Art. 5 überträgt der Vereinigten Bundesversammlung eine neue Kompetenz, nämlich das Entscheidungsrecht über Beschwerden einer Strafverfolgungsbehörde gegen Beschlüsse des Bundesrates oder des Bundesgerichtes, welche die Zustimmung zu einer Strafverfolgung verweigern.

Die Verfassungsmässigkeit der Uebertragung dieser Kompetenz an die Vereinigte Bundesversammlung wurde in einem besondern Berichte, den die nationalrätliche Kommission hierüber beim Bundesrat einholte, in Uebereinstimmung mit den Kommentatoren der Bundesverfassung bejaht und wird auch von unserer Kommission nicht in Zweifel gezogen.

Auch materiell erscheint die durch den Art. 5 gegebene Beschwerdemöglichkeit als gerechtfertigt.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 6.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Böhi, Berichterstatter: Art. 6 enthält Strafandrohungen für die Verletzung des Immunitätsrechtes durch gesetzwidrige Verhaftungen oder Nichteinholung der Bewilligung zur Aufrechterhaltung der nach Art. 1, Abs. 2, an sich erlaubten Verhaftungen.

Während der Entwurf des Bundesrates mit Bezug auf Strafart und Strafmass auf das Bundesstrafrecht vom 4. Februar 1853 (Art. 59 und 60) verwies, hat der Nationalrat die Strafandrohungen des Bundesstrafrechtes in den Gesetzesentwurf selbst aufgenommen, was für denjenigen, der das Garantiegesetz zu Rate zieht, eine Erleichterung bedeutet.

Neu hat der Nationalrat den Abs. 2 beigefügt, der folgenden Wortlaut hat: « Das Vergehen untersteht der Bundesstrafgerichtsbarkeit ». Auch diese Ergänzung ist sachlich gerechtfertigt.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 6bis.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Böhi, Berichterstatter: Art. 6bis wurde vom Nationalrat auf Antrag von Herrn Farbstein ebenfalls neu in das Gesetz aufgenommen.

Es ist im Strafrecht etwas Ungewöhnliches, von Nichtigkeit oder Ungültigkeit einer Handlung zu sprechen. Immerhin kennt man ja im Strafprozesse den Begriff der Kassation, wodurch Prozesshandlungen, die an einem gesetzlichen Fehler leiden, kassiert, d. h. als nichtig und wirkungslos erklärt werden.

Etwas ähnliches bezweckt Art. 6bis. Er will, dass strafprozessuale Handlungen, z. B. Zeugeneinvernahmen, Expertisen und dergleichen, welche etwa während der Bundesversammlung vom Untersuchungsrichter vorgenommen wurden, obschon sie nach Art. 2, Abs. 1, nicht hätten vorgenommen werden dürfen, ungültig, d. h. rechtlich wirkungslos seien.

Man kann Art. 6bis als eine Parallele zur Strafsanktion des Art. 6, die sich auf gesetzwidrige Verhaftungen bezieht, betrachten und als solche gutheissen.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 7.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Böhi, Berichterstatter: Art. 7 tritt an Stelle von Art. 4 des jetzigen Gesetzes, indem die neue Fassung, wie die Botschaft des Bundesrates sagt, der heutigen Strafgesetzgebung und Organisation sich anpasste und zugleich einige Streitfragen, die sich bei der Auslegung ergeben hatten, beseitigt.

Der Entwurf spricht nicht mehr, wie das jetzige Gesetz, von Verbrechen « gegen die Personen », sondern von Verbrechen und Vergehen gegen Leib und Leben und gegen die Freiheit. Für die Vergehen gegen die Ehre besteht die Bundesgerichtsbarkeit nur, wenn sich der Angriff auf die Amtsführung bezieht. Für die Amtsehrverletzung gegen gewisse Behörden und Beamte des Bundes enthält Art. 59 des Bundesstrafrechtes von 1853 eine besondere Strafvorschrift, welche im Entwurf des schweizerischen

Strafgesetzbuches heute noch fehlt. Es wurde im Nationalrat von beiden Berichterstattern dem Wunsch Ausdruck gegeben, es möchte Art. 59 des jetzigen Bundesstrafrechtes nachträglich noch in den Entwurf des neuen Strafgesetzbuches, wohin er der Natur der Sache nach gehört, aufgenommen werden, ein Wunsch, von dem auch die Strafrechtskommission des Ständerates Vormerk nehmen mag.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 8.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Böhi, Berichterstatter: Art. 8 verleiht, wie ich schon in meinem einleitenden Referat bemerkte, den Mitgliedern des Bundesrates und des Bundesgerichtes, sowie dem Bundeskanzler das Recht der Exterritorialität, d. h. er stellt im Wege der juristischen Fiktion fest, dass sie ihren politischen und bürgerlichen Wohnsitz in denjenigen Kantonen beibehalten, in welchen sie verbürgert sind, obwohl sie tatsächlich in andern Kantonen, nämlich in den Kantonen ihres Amtssitzes wohnen.

Ueber die Auswirkungen dieser Fiktion in bezug auf Stimmrecht und Steuerpflicht habe ich mich bereits geäussert und ich will Gesagtes nicht wiederholen.

Mit Rücksicht auf die Bestimmung von Art. 96 der Bundesverfassung, wonach nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrates aus dem nämlichen Kanton gewählt werden darf, erweist sich eine Abklärung der Frage als nötig, wie es zu halten sei, wenn ein Mitglied des Bundesrates oder des Bundesgerichtes in mehreren Kantonen das Bürgerrecht besitzt, ohne zur Zeit der Wahl in einem dieser Kantone zu wohnen. Das jetzige Garantiegesetz erklärt in einem solchen Fall das ältere Bürgerrecht, der Entwurf dagegen nach Beschluss des Nationalrates das zuletzt erworbene für die Kantonsangehörigkeit als massgebend. Diese Aenderung wurde vom Nationalrat in Abweichung vom Entwurf des Bundesrates beschlossen, um das neue Gesetz dem Art. 22 des Zivilgesetzbuches und dem Art. 5 des Bundesgesetzes über die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter anzupassen, welche beiden Gesetze bei Konkurrenz von mehreren Bürgerrechten ebenfalls dem zuletzt erworbenen den Vorzug geben.

Dem Berichterstatter sind nachträglich Bedenken aufgestiegen, ob für die Anpassung an das Zivilgesetzbuch, die eine materielle Aenderung des bisherigen Rechtes bedeutet, wirklich genügende Gründe vorliegen, oder ob es nicht richtiger wäre, bei der alten, vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung zu verbleiben. Ich hätte die Frage gern noch einmal in der Kommission zur Sprache gebracht, stelle es aber dem Rat wie auch den übrigen Mitgliedern der Kommission anheim, ob Sie auf die Anregung einer Rückweisung eintreten oder nach Beschluss des Nationalrates die Sache heute erledigen wollen.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 9.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Böhi, Berichterstatter: Die Art. 9 bis 13 lauten bis auf eine kleine redaktionelle Aenderung in Art. 10 wörtlich gleich wie die Art. 7 bis 11 des jetzigen Gesetzes. Sie bringen keinerlei Aenderung des bisherigen Rechtes. Die Kommission hat zu all diesen Artikeln keine Bemerkungen zu machen.

M. **Bertoni:** Je n'ai rien à objecter contre la prescription de l'article 9. Il y a cependant des situations très modernes qu'il faut considérer. La Confédération peut posséder dans un canton des établissements rentables, de caractère commercial ou industriel, dont l'exploitation ne rentre pas nécessairement dans l'exercice de la souveraineté. L'immeuble que la Confédération possède ou qu'elle achète, pour en tirer profit, pour en obtenir une utilité économique, devrait être soumis à l'imposition.

Voici un exemple. La Confédération a fondé dans une commune tessinoise un sanatorium pour militaires. Elle a jugé opportun d'y annexer une exploitation agricole, qui peut rendre des services pour l'amélioration de la santé des soldats tuberculeux convalescents. Si la Confédération louait cette exploitation agricole à un tiers propriétaire, ce dernier en paierait l'impôt et alors la commune n'en subirait aucun préjudice. Mais si l'administration fédérale préfère se rendre acquéreuse de ces immeubles, parce que, automatiquement, ils sont exemptés des impôts, non seulement des impôts cantonaux — ce qui n'aurait pas une grande importance peut-être — mais encore des impôts communaux, la question se présente différemment.

La Confédération continue d'acheter. Elle trouve que cette entreprise agricole lui convient; les acquisitions pourraient — c'est une hypothèse — embrasser tous les biens agricoles d'une commune. Qu'arriverait-il alors? La commune, qui a pourtant des charges d'assistance, celles des écoles, des services publics, se trouverait en présence d'un cadastre immobilier devenu tabou, comme on dirait en littérature, absolument intouchable. Alors la Confédération, dont les administrateurs sont des gens très bien orientés, qui ont le sens de l'équité, viendrait à la rencontre de la commune, et pour lui faciliter ses tâches locales, elle prendrait à sa charge une partie de l'assistance publique de la commune, tous les services de caisses maladie, tous ses services médicaux. La Confédération aidera la commune par générosité, puis elle continuera à acheter; les paysans endettés — nous venons d'en parler — vendront leurs biens à la Confédération jusqu'à se desaisir complètement de toutes propriétés imposables.

Est-ce qu'il n'y a pas lieu de faire une certaine réserve? La Confédération pourrait acheter — hypothèse très éloignée, mais juridique — par exemple, une entreprise de force hydraulique, une usine à gaz et de l'électricité. De tels établissements devenant propriétés de la Confédération

ne sont plus assujettis à l'impôt. La Confédération acquéreuse exploite ces usines commercialement; elle en retire des avantages et dans ce cas, il s'agit bien d'entreprises ayant un but de lucre.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de modifier les textes de loi; mais il me semble qu'au moins les procès-verbaux des conseils législatifs devraient contenir une réserve dans le sens, déjà sanctionné, au sujet des impôts dûs par la Confédération. La législation actuelle (je n'ai pas le texte en mémoire) prévoit déjà que si des propriétés de la Confédération ne servent pas directement à un service public fédéral, elles sont passibles des impôts. Cette même réserve devrait pour le moins être inscrite dans les procès-verbaux des délibérations parlementaires, afin de rendre plus claire l'exception indiquée.

M. **Evéquoz:** Il me semble que M. Bertoni a raison, c'est-à-dire que l'exonération d'impôt en faveur de la Confédération ne doit se comprendre que pour l'ensemble des propriétés de la Confédération, qui lui servent pour l'exécution de ses engagements ou obligations comme Etat, mais que, par contre, lorsque la Confédération fait une entreprise commerciale quelconque, mais qui n'est pas nécessairement dans le but même de l'Etat, alors la Confédération doit payer les impôts revenant aux cantons et aux communes. C'est bien dans ce sens qu'est conçu l'art. 9. Si j'ai pris la parole, c'est que je craignais que la discussion n'affaiblît la portée de cette disposition de l'art. 9. Il ne faut pas qu'on puisse inférer de ce débat que la Confédération ne paie en général aucun impôt, alors que le texte de l'art. 9, précisément, doit être interprété dans le sens prévu par M. Bertoni.

Du reste, il est prévu à l'art. 14 que, lorsqu'il y a conflit entre un canton et la Confédération, au sujet d'une question de paiement de l'impôt, c'est le Tribunal fédéral qui doit trancher un tel conflit, de sorte que nous avons là une garantie suffisante.

Je critique tout de même un peu le texte: « ... matériaux affectés directement ... » Bien entendu, ce mot « directement » s'applique à l'ensemble de l'article et non pas à « ... établissements et matériaux... ». L'expression « directement à un but fédéral » n'est cependant pas très claire. Une entreprise, même industrielle, qui servirait à l'ensemble du pays, pourrait être considérée comme répondant à un but fédéral.

Comme le disait M. Bertoni, une simple indication dans le procès-verbal suffira à éliminer tout doute d'interprétation.

« But fédéral », selon le sens français, ne correspond pas tout à fait à l'idée qui doit découler de l'art. 9.

Je préférerais une forme telle que: « ... affectés directement aux obligations qui incombent à l'Etat fédéral »... ou quelque chose de pareil. Mais je crois que si l'idée qui doit ressortir de l'art. 9 est précisée par la discussion qui vient d'avoir lieu, le Tribunal fédéral étant appelé à trancher en cas de conflit, cela peut suffire et que nous pouvons nous déclarer satisfaits. Mais, en principe, il me semble que M. Bertoni a complètement raison et que tel est bien le sens de l'art. 9.

Böhi, Berichterstatter: Ich glaube, die Ansicht der Herren Bertoni und Evéquoz sei sachlich durchaus richtig. Aber keiner der Herren ist im Falle, eine Formulierung zu beantragen, die ihren Gedanken in eine bessere Form brächte, als wir sie bereits im Art. 7 des bisherigen und Art. 9 des neuen Gesetzes haben, wo es heisst: „Die Bundeskasse und alle unter Verwaltung des Bundes stehenden Fonds, sowie diejenigen Liegenschaften, Anstalten und Materialien, welche unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sind, dürfen von den Kantonen nicht mit einer direkten Steuer belegt werden." Das ist die Hauptsache, dass diese Objekte unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sein müssen. Dann sind sie steuerfrei. Eine nähere Präzisierung dürfte sehr schwer halten. Wir haben glücklicherweise eine Instanz, welche in Zweifelsfällen entscheidet. Das ist das Bundesgericht. Es besteht darüber bereits eine Judikatur, die man unbedingt zunächst konsultieren müsste, wenn man den Text des bisherigen Gesetzes ändern wollte. Der bisherige Text ist sehr einfach; aber die Herren wissen ganz gut, dass es kaum möglich ist, irgendeinen Text zu formulieren, der nicht zu Zweifeln Anlass geben kann. Wozu hätte man sonst noch Anwälte? Ich möchte empfehlen, heute, wo wir die Immunitätsrechte der Parlamentarier ordnen wollen, nicht auf das delikate Gebiet der Besteuerung einzutreten, sondern einfach wie bisher auf den gegenwärtigen Gesetzestext und die bundesgerichtliche Praxis abzustellen.

M. **Evéquoz:** Je veux simplement ajouter un mot, en réponse à l'observation de M. le rapporteur, qui vient de constater que, selon lui, nous ne serions pas en mesure de présenter un texte complémentaire. Ce complément est aisé à présenter.

Sans doute, peut-on comprendre les craintes de M. Böhi qu'à l'occasion de cette loi, on aborde la délicate question des relations de caractère fiscal entre la Confédération et les cantons.

Néanmoins, si par exemple, nous disions: « ... ainsi que les immeubles, établissements et matériaux affectés directement aux obligations qui incombent à l'Etat fédéral », ce serait plus précis.

Mais, encore une fois, je considère le texte actuel, comme suffisant s'il est commenté par la portée de notre explication. Du reste, l'expression allemande est, dans ce sens, plus explicite que le texte français. Nous sommes tous d'accord sur l'opinion interprétative que je viens de donner de cette disposition légale. Sans doute, des cas douteux peuvent surgir.

Parfois, la limite ne sera pas très apparente entre la nécessité d'une entreprise au point de vue de l'Etat strict, ou le caractère plutôt commercial ou industriel de cette même entreprise. Mais l'autorité fédérale sera là pour trancher les cas difficiles. Des cas pourraient être insolubles même avec un texte tel que celui que j'aurais envisagé; on ne saurait, c'est bien évident, régler absolument tous les cas et il pourrait quand même surgir des conflits.

Quoi qu'il en soit, je me déclare satisfait du résultat de la discussion qui vient d'avoir lieu. Le sens de l'article 9 est bien celui que nous avions en vue et cela nous suffit.

M. **le Président:** Je constate qu'il n'y a pas de divergence d'interprétation.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 10, 11, 12, 13.

Anträge der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Propositions de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Art. 14.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Böhi, Berichterstatter: Der Art. 14 gibt sachlich den alten Art. 12 wieder, trägt aber der Tatsache Rechnung, dass Streitigkeiten über die Auslegung des neuen Art. 9 nach Art. 18 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Verwaltungsrechtspflege jetzt in die Kompetenz des Bundesgerichtes fallen.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 15.

Antrag der Kommission.

Durch dieses Gesetz werden aufgehoben:

a. das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft.

Für den Rest Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

La modification ne concerne que le texte allemand.

Böhi, Berichterstatter: In Art. 15, lit. *a*, ist zunächst ein Druckfehler zu berichtigen. Es muss heissen: „Durch dieses Gesetz werden aufgehoben: *a.* das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft." So lautet der vollständige Titel. Der französische Text ist richtig.

In Art. 15 sind noch zwei Spezialbestimmungen von Bundesgesetzen durch den Nationalrat in die Derogation einbezogen worden, nämlich Art. 60 des Bundesgesetzes vom 4. Februar 1853 über die Bundesstrafrechtspflege der Schweizerischen Eidgenossenschaft, weil dieser Artikel seinem materiellen Inhalt nach in Art. 6 des neuen Gesetzes Aufnahme gefunden hat laut Beschluss des Nationalrates, und sodann Art. 15, Absatz 2, des Bundesgesetzes vom 22. März 1893 über die Organisation der Bundesrechtspflege, weil dieser Artikel, welcher die Immunitäts- und Exterritorialitätsbestimmungen des ursprünglichen Garantiegesetzes, das nur für Bundesrat und Bundeskanzler galt, ausdrücklich auch auf die Mitglieder des Bundesgerichtes als anwendbar erklärt, durch den Wortlaut des neuen Gesetzes bedeutungslos geworden ist. Daher diese beiden Ergänzungen der Derogationsbestimmungen. Wir beantragen Annahme nach Beschluss des Nationalrates.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 16.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen. — *Adopté.*

Gesamtabstimmung. — *Vote sur l'ensemble.*

Für Annahme des Gesetzentwurfes Einstimmigkeit

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Vormittagssitzung vom 15. März 1934. Séance du 15 mars 1934 (matin).

Vorsitz — Présidence: Mr. *Riva.*

3061. Hotelgrundstücke. Abänderung des Pfandnachlassverfahrens. Immeubles hôteliers. Revision de la procédure de concordat.

Botschaft und Beschlussentwurf vom 30. Jan. 1934 (Bundesblatt I, 153) — Message et projet d'arrêté du 30 jan. 1934 (Feuille fédérale I, 153).

Antrag der Kommission.

Eintreten.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung. — *Raport général.*

M. **Evéquoz,** rapporteur: Nous avons à délibérer sur un projet d'arrêté qui a pour but de rendre plus efficaces les mesures de protection édictées en 1932 en faveur de l'hôtellerie en détresse. Il s'agit surtout de modifier le premier de ces arrêtés, du 30 septembre 1932, qui concerne spécialement les mesures juridiques, c'est-à-dire l'établissement d'un concordat hypothécaire spécial en faveur de l'hôtellerie. Il s'agit aussi, en même temps, de modifier légèrement, sur une seule de ses dispositions, le second arrêté de même date, celui qui devait procurer des ressources financières aux hôteliers aux prises avec une situation difficile.

Il paraît un peu extraordinaire que nous songions déjà à modifier deux arrêtés qui n'ont pas encore deux ans d'existence. Mais cela prouve précisément que la crise dans l'industrie hôtelière s'est sensiblement aggravée et que l'on a dû constater que les mesures édictées en 1932 pouvaient et devaient être utilement complétées.

Ces deux arrêtés de 1932 n'étaient, du reste, point nouveaux dans leur essence. L'arrêté qui prévoit des mesures de caractère juridique avait été

Zimmerli, Berichterstatter: In diesem Artikel wird statuiert, dass im Falle der Reduktion eines übersetzten Zinsfusses gleichzeitig mit dem Schuldner auch der Bürge befreit werden soll.

M. **Rossi,** rapporteur: L'art. 23 de l'arrêté du 30 septembre 1932 prévoit des exceptions pour l'obligation des cautions et codébiteurs. Avec l'art. 5bis proposé par le Conseil des Etats, nous arrivons à créer une nouvelle exception. Nous vous proposons d'adhérer à l'art. 5bis.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 6.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Zimmerli, Berichterstatter: Der Ständerat hat das 2. Alinea des Art. 6 gestrichen, also den letzten Satz des 4. Alineas. Die Streichungen bezwecken eine Vereinfachung des Verfahrens, der ohne weiteres zugestimmt werden kann.

M. **Rossi,** rapporteur: Le Conseil des Etats a supprimé le deuxième alinéa et une partie du dernier alinéa.

Cette suppression a été déterminée par le fait qu'à travers l'alinéa 2, on introduisait une nouvelle autorité qui devait examiner les conditions dans lesquelles les prêts devaient être accordés par la Fiduciaire. On a supprimé l'alinéa 2, en laissant toute liberté à la Société fiduciaire de déterminer les conditions dans lesquelles des prêts sont accordés, sans que l'autorité de Concordat ait à dire un mot à ce sujet. On réalise ainsi l'avantage que la Société fiduciaire peut exercer une certaine pression sur ceux qui demandent son intervention.

Nous vous proposons d'adhérer à la proposition du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 7.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 8.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 9.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.*

II.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — *Adopté.*

III.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen. — *Adopté.*

Gesamtabstimmung. — *Vote sur l'ensemble.*

Für Annahme des Beschlussentwurfes Mehrheit

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

Vormittagssitzung vom 22. März 1934.
Séance du 22 mars 1934, matin.

Vorsitz — Présidence: Hr. *Huber.*

3019. Politische und polizeiliche Garantien. Bundesgesetz.
Garanties politiques et de police. Loi.

(Siehe Jahrgang 1933, Seite 786. — Voir année 1933, page 786.)

Beschluss des Ständerats vom 14. März 1934.
Décision du Conseil des Etats du 14 mars 1934.

Schlussabstimmung. — *Vote final.*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	86 Stimmen
Dagegen	28 Stimmen

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

3045. Krankenkassen. Aenderung des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1932.

Caisses maladie reconnues. Modification de l'arrêté fédéral du 21 juin 1932.

Siehe Seite 1 hiervor. — Voir page 1 ci-devant

Beschluss des Nationalrats vom 16. März 1934.
Décision du Conseil national du 16 mars 1934.

Schlussabstimmung — *Vote final.*
Für Annahme des Beschlussentwurfes Einstimmigkeit.

An den Nationalrat. — (Au Conseil national.)

3019. Politische und polizeiliche Garantien. Bundesgesetz.

Garanties politiques et de police. Loi.

Siehe Seite 16 hiervor. — Voir page 16 ci-devant.

Beschluss des Nationalrats vom 22. März 1934.
Décision du Conseil national du 22 mars 1934.

Schlussabstimmung — *Vote final.*
Für Annahme des Beschlussentwurfes Einstimmigkeit.

An den Nationalrat. — (Au Conseil national.)

Vormittagssitzung vom 27. März 1934. Séance du 27 mars 1934 (matin).

Vorsitz — Présidence: Mr. *Riva.*

3065. Milchproduzenten. Fortsetzung der Bundeshilfe.

Producteurs de lait. Prolongation de l'aide.

Siehe Seite 47 hiervor. — Voir page 47 ci-devant.

Beschluss des Nationalrats vom 27. März 1934.
Décision du Conseil national du 27 mars 1934.

Differenzen. — *Divergences.*

Moser, Berichterstatter: Der Ständerat hat in Abweichung vom Beschluss des Nationalrates beschlossen, bei Art. 2, Abs. 4, einen Zusatz zu machen, lautend: „Bei der Ausrichtung der Beträge muss auf die Bedürftigkeit der Bezüger abgestellt werden." Im weitern hat der Ständerat in Art. 8 die Beifügung eines neuen Alineas beschlossen: „Ueberdies wird der Bundesrat wirksamere Massnahmen veranlassen zur Verbesserung der Milchproduktion." Der Nationalrat hat nun dem letzteren Beschluss des Ständerates zugestimmt, dem ersten aber nicht. Es besteht nur noch eine Differenz, nämlich die in Art. 2, Abs. 4, welcher durch den Antrag Schöpfer eine Ergänzung erfahren hat. Die Kommission hat gestern gesessen und die Frage eingehend besprochen. Sie ist einstimmig zu der Auffassung gelangt, es sei Ihnen zu beantragen, Sie möchten dem Nationalrat zustimmen und damit die letzte Differenz aus der Welt schaffen. Ich möchte auf die Ausführungen von letzter Woche nicht zurückkommen. Es ist ja ohne weiteres zuzugeben, dass die Anregung von Herrn Ständerat Schöpfer und der entsprechende Antrag viel für sich hat. Allein wir müssen uns doch überzeugen, dass die praktische Durchführung dieser Bestimmung auf allergrösste Schwierigkeiten stossen wird, so dass also vor der Fassung eines derartigen Beschlusses eine eingehende Prüfung durch das Departement stattfinden sollte. Wir glauben daher, es werde genügen, wenn bei der nächsten Vorlage diese Frage eingehend geprüft würde. Die Kommission stellt also den Antrag, dem Nationalrat zuzustimmen. Es ist zu bemerken, dass der Nationalrat diesen Antrag des Ständerates einstimmg abgelehnt hat.

Schöpfer: Wir wissen nun, dass im Nationalrat die Frage der Bedürftigkeitsklausel, wie ich sie nennen möchte, bei der Entschädigung der Milchproduzenten gestrichen worden ist. Die vorberatende Kommission des Ständerates empfiehlt Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes hat mich ersucht, von meinem Antrag Umgang zu nehmen und ihn zurückzuziehen. Ich bedaure, nicht in der Lage zu sein, diesem Wunsche folgen zu können, und bitte Sie, an unserem seinerzeitigen Beschlusse festzuhalten. Der Grund, warum Umgang genommen werden soll von der Bedürftigkeitsklausel, soll in der Schwierigkeit der Durchführung liegen. So wird behauptet. Ich bin mir bewusst, dass es keine leichte Sache sein wird, zu untersuchen und zu entscheiden, ob ein Milchlieferant bedürftig sei oder nicht. Das wird gewisse Schwierigkeiten bringen. Anderseits weise ich doch darauf hin, dass grundsätzlich gegen die Einführung der Bedürftigkeitsklausel gegenüber dem Milchlieferanten auch keine einzige Stimme sich erhoben hat. Ueberall ist man der Auffassung, dass man die finanzielle Lage der betreffenden Milchproduzenten berücksichtigen sollte. Nun will man den Gedanken totschlagen, indem man erklärt, er sei einfach undurchführbar, es sei unmöglich, darüber zu entscheiden, ob einer, der in die Milchzentrale liefert, bedürftig sei oder nicht. Ich glaube nicht an die Unmöglichkeit der Durchführung. Das Wörtchen „unmöglich" existiert bei den Herren des Volkswirtschaftsdepartementes überhaupt nicht, das ist nicht in ihrem Lexikon, sie können alles machen, wenn sie wollen, aber wollen muss man. Wer liefert die Milch in die Milchzentrale? Sind das Leute aus grossen Verkehrszentren, wo 10-, 20- oder 100 000 Menschen beieinander wohnen? Nein, die Milchproduzenten rekrutieren sich aus kleineren und kleinen Bauerngemeinden, wo jeder Gemeinderat und jeder Gemeindepräsident ganz genau die finanzielle Lage des betreffenden Milchproduzenten

Teilrevisionen

des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934

Bundesgesetz über die Abänderung des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 20. Juni 1947

Inkrafttreten: 01.01.1947, AS 63 1045.

Keine Revision der parlamentsrechtlichen Bestimmungen

(betrifft die Besteuerung der Magistratspersonen)

Ablauf der Referendumsfrist 24. September 1947.

Bundesgesetz

über

die Abänderung des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft.

(Vom 20. Juni 1947.)

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 4. Mai 1946,
beschliesst:

Art. 1.

Art. 9 des Bundesgesetzes vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der schweizerischen Eidgenossenschaft wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:

Art. 9: Die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts sowie der Bundeskanzler behalten ihr politisches und bürgerliches Domizil in denjenigen Kantonen bei, in welchen sie verbürgert sind. Besitzen sie in mehreren Kantonen das Bürgerrecht, so sind sie mit Beziehung auf Art. 96 der Bundesverfassung als demjenigen Kantone angehörig zu betrachten, in welchem sie zur Zeit der Wahl ihren Wohnsitz hatten, und, in Ermangelung des Wohnsitzes in einem dieser Kantone, als demjenigen angehörig, in welchem das Bürgerrecht zuletzt erworben worden ist.

Das bürgerliche Domizil gemäss Absatz 1 hiervor macht auch Regel für die Besteuerung des beweglichen Vermögens, seiner Erträgnisse und eines daraus fliessenden Vermögensgewinns sowie für die Erhebung von Erbschafts- und Schenkungssteuern auf dem beweglichen Vermögen. Zur Besteuerung des Arbeitseinkommens sind Kanton und Gemeinde befugt, in denen die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts sowie der Bundeskanzler tatsächlich Wohnsitz nehmen (Art. 23 ZGB). Die Erhebung der Steuern auf dem unbeweglichen Vermögen, seinen Erträgnissen und einem daraus fliessenden Vermögensgewinn sowie der Erbschafts- und

Schenkungssteuern richtet sich nach den bestehenden Grundsätzen betreffend das Verbot der Doppelbesteuerung (Art. 46, Abs. 2, der Bundesverfassung).

Art. 2.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Auf diesen Zeitpunkt wird der durch Bundesgesetz vom 13. Juni 1928 abgeänderte Art. 197 des Gesetzes vom 22. März 1893 über die Organisation der Bundesrechtspflege aufgehoben.

Also beschlossen vom Ständerat,

Bern, den 20. Juni 1947.

Der Präsident: **Ackermann.**
Der Protokollführer: **Ch. Oser.**

Also beschlossen vom Nationalrat,

Bern, den 20. Juni 1947.

Der Präsident: **Wey.**
Der Protokollführer: **Leimgruber.**

Der schweizerische Bundesrat beschliesst:

Das vorstehende Bundesgesetz ist gemäss Art. 89, Abs. 2, der Bundesverfassung und Art. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse zu veröffentlichen.

Bern, den 20. Juni 1947.

6594

Im Auftrag des schweiz. Bundesrates.
Der Bundeskanzler:
Leimgruber.

Datum der Veroffentlichung 26. Juni 1947.
Ablauf der Referendumsfrist 24. September 1947.

Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962

Botschaft: 25.04.1960, BBl 1960 I 1449; **Inkrafttreten:** 01.12.1962, AS 1962 773.

Tagungsort und Sessionen: Auf Antrag des Bundesrates wird in einem neuen Artikel des Garantiegesetzes verankert, dass die Verlegung des Tagungsortes oder die Einberufung einer Session in ausserordentlicher Lage auch erfolgt, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden oder die Handlungsmöglichkeit des Bundesrates aus andern Gründen gefährdet ist.

Bern, den 12. Juli 1962 | **Nr. 26** | Auszug | 773

Sammlung der eidgenössischen Gesetze

Erscheint nach Bedarf. Preis 9 Franken im Jahr, 5 Franken im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr

INHALT: Geschäftsverkehrsgesetz (S. 773). – Initiativengesetz (S. 789). – Jagd und Vogelschutz (S. 794, 802). – Stickerei-Treuhandgenossenschaft. Finanzierung (S. 806).

Bundesgesetz

über

den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse

(Geschäftsverkehrsgesetz)

(Vom 23. März 1962)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85, Ziffer 1, und 122 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. April 1960[1]),
beschliesst:

I. Zusammentritt und Vertagung

Art. 1

[1] Der Nationalrat und der Ständerat versammeln sich in der Regel zu den ordentlichen Sessionen der Bundesversammlung je am ersten Montag der Monate Dezember, März und Juni sowie am Montag nach dem Eidgenössischen Bettag.

[2] Sie werden zu ausserordentlichen Sessionen einberufen, wenn der Bundesrat es beschliesst oder wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone es verlangen.

Art. 2

[1] Die Einladung zu jeder ordentlichen und ausserordentlichen Session erfolgt durch den Bundesrat. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Artikel 12, 13 und 13bis des Bundesgesetzes vom 26. März 1934[2]) über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft.

[1]) BBl 1960, I, 1449.
[2]) BS 1, 152.

[2] Sie wird den kantonalen Regierungen, ihren Departementen oder Direktionen, den Regierungsstatthalter- oder Bezirksämtern, den kantonalen Gerichten und den politischen Gemeinden in je einem Exemplar unentgeltlich zugestellt.

[3] Die kantonalen Amtsstellen sind verpflichtet, sie gebunden aufzubewahren.

[4] Die Bürger haben das Recht, auf den Gemeindekanzleien Einsicht in die Sammlung zu nehmen.

Art. 58

[1] Ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Erlasses von den Räten nicht festgesetzt, so wird er vom Bundesrat bestimmt und gleichzeitig mit dem Erlass bekanntgemacht.

[2] Der Zeitpunkt des Inkrafttretens soll in der Regel nicht früher angesetzt werden als fünf Tage nach der Veröffentlichung.

[3] Sollte über den Zeitpunkt des Inkrafttretens nichts bestimmt worden sein, so tritt der Erlass am fünften Tage nach seiner Veröffentlichung in Kraft. Ist die Veröffentlichung in den drei Sammlungen nicht gleichzeitig erfolgt, so läuft die fünftägige Frist von der letzten Veröffentlichung an.

VIII. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 59

Dieses Gesetz tritt am 1. Dezember 1962 in Kraft.

Art. 60

[1] Auf diesen Zeitpunkt werden aufgehoben:

1. das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1902[1]) über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat sowie über die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen;
2. die Artikel 6–10 und 15 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892[2]) über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung.

[2] Gleichzeitig wird das Bundesgesetz vom 26. März 1934[3]) über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft wie folgt ergänzt:

---

[1]) BS 1, 245.
[2]) BS 1, 169; AS 1951, 17.
[3]) BS 1, 152.

Art. 13bis

Die in den Artikeln 12 und 13 vorgesehene Regelung findet auch dann Anwendung, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden oder die Handlungsmöglichkeit des Bundesrates aus andern Gründen gefährdet ist.

Art. 61

Die in den Artikeln 26, Absatz 1, 27, Absatz 1, 28 und 29 angegebenen Fristen gelten auch für die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes noch hängigen Volksbegehren.

Also beschlossen vom Nationalrat,

Bern, den 23. März 1962.

Der Präsident: **Bringolf**
Der Protokollführer: **Ch. Oser**

Also beschlossen vom Ständerat,

Bern, den 23. März 1962.

Der Präsident: **Vaterlaus**
Der Protokollführer: **F. Weber**

Der Schweizerische Bundesrat beschliesst:

Das vorstehende, am 29. März 1962[1]) öffentlich bekanntgemachte Bundesgesetz ist in die Sammlung der eidgenössischen Gesetze aufzunehmen.

Bern, den 5. Juli 1962.

Im Auftrag des Schweizerischen Bundesrates,
Der Bundeskanzler:
Ch. Oser

4970

[1]) BBl 1962, I, 636.

Auszug aus der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über ein neues Geschäftsverkehrsgesetz vom 25. April 1960

«In Artikel 2 werden jene Vorschriften aufgenommen, welche: im bisherigen Gesetz als Artikel 18, Absatz 1 bis 3 unter dem Titel « Geschäftsverkehr mit dem Bundesrat» zu finden waren. Bei der Bestimmung des Absatzes 1, wonach das Einladungsschreiben zu jeder ordentlichen oder ausserordentlichen Session vom Bundesrat zu erlassen ist, kann es natürlich nicht die Meinung haben, dass die Sessionen in jedem Fall in Bern stattfinden müssen. Artikel 2 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934 (BS I, 152) bleibt vielmehr vorbehalten. Darnach ist der Bundesrat berechtigt, seine eigenen Sitzungen an einen ändern Ort zu verlegen und auch die Bundesversammlung an den gleichen Ort einzuberufen, wenn er wegen öffentlicher Unruhen die Sicherheit der Bundesbehörden am Bundessitze für gefährdet erachtet. Vorbehalten bleibt ferner Artikel 13 des gleichen Gesetzes.

Dieser verpflichtet den Präsidenten des Nationalrates oder, bei dessen Behinderung, den Präsidenten des Ständerates, sofort die beiden gesetzgebenden Räte in einem beliebigen Kanton zu versammeln, falls der Bundesrat infolge von Aufruhr oder anderer Gewalttat ausserstande sein sollte, zu handeln. Wir halten dafür, dass die in den Artikeln 12 und 13 des erwähnten Gesetzes vorgesehene Regelung auch dann Anwendung finden soll, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden oder die Handlungsmöglichkeit des Bundesrates aus ändern Gründen (Kriegsereignisse, Besetzung, Bombardierung usw.) gefährdet ist. Das bedingt allerdings eine Ergänzung des zitierten Gesetzes, in das ein neuer Artikel 13^{bis} aufzunehmen ist (siehe Schluss- und Übergangsbestimmungen, Art. 58, Abs. 2).»

Bundesgesetz über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes vom 5. Mai 1977

Inkrafttreten: 01.01.1978, AS 1977 2249.

Keine Revision der parlamentsrechtlichen Bestimmungen

(betrifft Besteuerung der und Versicherungspflicht für Liegenschaften des Bundes)

Bundesgesetz über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes

(Vom 5. Mai 1977)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. Februar 1977[1)],

beschliesst:

I

Die nachstehenden Erlasse werden wie folgt geändert:

1 Verwaltung und Rechtspflege

11 *Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten*

111 Bundesgesetz vom 6. Oktober 1966[2)] über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten:

Art. 1 Abs. 2 und 3 Satzanfang sowie Abs. 4 und 5

2 Die Beiträge belaufen sich in der Regel auf 40 Prozent:

...

3 Die Beiträge belaufen sich in der Regel auf 60 Prozent:

...

1) BBl **1977** I 789
2) SR **341**

4 Der Beitragssatz wird für Anstalten im Sinne von Absatz 2 auf 50 Prozent, für Anstalten im Sinne von Absatz 3 auf 70 Prozent erhöht, wenn ein voraussichtlich dauerhafter und schwerwiegender Mangel an Heim- und Anstaltsplätzen besteht, der sich aus sprachlichen oder geographischen Gründen nicht durch die Inanspruchnahme anderer Anstalten oder Heime beheben lässt.

5 Wenn die Anstalt oder das Heim hinsichtlich Bau, Betrieb oder hinsichtlich der Art der Insassen den Zwecken dieses Gesetzes nicht voll entspricht, ist der Beitragssatz angemessen zu kürzen.

12 *Politische und polizeiliche Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft*

121 Bundesgesetz vom 26. März 1934[1)] über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft:

Art. 10

1 Die Eidgenossenschaft sowie ihre Anstalten, Betriebe und unselbständigen Stiftungen sind von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden befreit; ausgenommen sind Liegenschaften, die nicht unmittelbar öffentlichen Zwekken dienen.

2 Die Eidgenossenschaft ist Vorschriften der Kantone und Gemeinden über die Versicherungspflicht nicht unterworfen.

13 *Landeskarten*

131 Bundesgesetz vom 21. Juni 1935[2)] über die Erstellung neuer Landeskarten:

Art. 2 Abs. 2

2 Der Bund kann die Benützung des eidgenössischen Kartenwerkes und der Pläne der Grundbuchvermessung sowie ihrer Bestandteile und Grundlagen zu gewerblichen Zwecken und für Veröffentlichungen aller Art bewilligen. Der Bundesrat bestimmt die dabei zu erhebenden Gebühren, deren Höhe dem Unfang und der Bedeutung der Wiedergabe entspricht. Er erlässt die nötigen Ausführungsbestimmungen.

1) SR **170.21**
2) SR **510.62**

Ergebnis der Volksabstimmung und Inkrafttreten

[1] Dieses Gesetz ist vom Volk am 4. Dezember 1977 angenommen worden.

[2] Es tritt nach seiner Ziffer III Absatz 2 am 1. Januar 1978 in Kraft.[1)]

Bern, 5. Dezember 1977

Bundeskanzlei

5281

[1)] BBl **1977** II 411

Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, Änderung vom 9. Oktober 1986

Bericht der Kommission: 06.05.1985, BB 1985 II 531; **Stellungnahme des Bundesrates:** 26. 02.1986, BBl 1986 II 68; **Ratsdebatten:** Erstberatung NR: AB 1986 N 678; Erstberatung SR: AB 1986 S 510; Schlussabstimmung NR: AB 1986 N 1521; Schlussabstimmung SR: AB 1986 S 626; **Beschluss:** 09.10.1986, BBl 1986 III 372; **Inkrafttreten:** 01.01.1987, AS 1987 226.

Domizil Bundesratskandidaten: Als Anknüpfungspunkt für die Kantonszugehörigkeit eines Bundesratskandidaten gilt anstelle des Heimatprinzips primär der Ort der politischen bzw. beruflichen Tätigkeit, subsidiär der Wohnsitz bzw. das Bürgerrecht. Zudem wird auf die für Magistraten des Bundes geltende wohnsitzrechtliche Sonderregelung verzichtet.

Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft

Änderung vom 9. Oktober 1986

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 6. Mai 1985[1)]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Februar 1986[2)],

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 26. März 1934[3)] über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft wird wie folgt geändert:

Art. 9

[1] Für die Wahl in den Bundesrat ist der massgebende Kanton im Sinne von Artikel 96 Absatz 1 der Bundesverfassung:

a. bei Mitgliedern der Bundesversammlung, kantonaler Regierungen oder Parlamente der Kanton, in dem sie gewählt worden sind;
b. bei anderen Kandidaten der Kanton, in dem sie zur Zeit der Wahl ihren Wohnsitz haben;
c. bei Kandidaten ohne Wohnsitz in der Schweiz das zuletzt erworbene Bürgerrecht.

[2] Der Kanton, der bei der ersten Wahl massgebend ist, bleibt massgebend auch für die Wiederwahlen.

Artikel 13bis wird zu Artikel 13a.

Art. 16a

Für Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes sowie den Bundeskanzler, die beim Inkrafttreten der Änderung vom 9. Oktober 1986 dieses Gesetzes im Amt sind, gilt weiterhin die Regelung des Artikels 9 in der Fassung vom 20. Juni 1947[4)], es sei denn, sie unterstellen sich innert eines Jahres dem neuen Recht.

[1)] BBl **1985** II 531
[2)] BBl **1986** II 68
[3)] SR **170.21**
[4)] BS **1** 152

II

Änderung von anderen Bundesgesetzen

1. Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege[1)] wird wie folgt geändert:

Art. 19 Abs. 2

[2] Die Mitglieder des Bundesgerichts können ihren Wohnort frei wählen, doch müssen sie in kurzer Zeit den Amtssitz erreichen können.

2. Das Verwaltungsorganisationsgesetz[2)] wird wie folgt geändert:

Art. 30 Abs. 2

Aufgehoben

III

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Nationalrat, 9. Oktober 1986
Der Präsident: Bundi
Der Protokollführer: Anliker

Ständerat, 9. Oktober 1986
Der Präsident: Gerber
Die Sekretärin: Huber

Ablauf der Referendumsfrist und Inkraftsetzung

[1] Die Referendumsfrist für dieses Gesetz ist unbenützt abgelaufen.[3)]

[2] Es wird auf den 1. Januar 1987 in Kraft gesetzt.

14. Januar 1987

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Aubert
Der Bundeskanzler: Buser

1196

[1)] SR **173.110**
[2)] SR **172.010**
[3)] BBl **1986** III 372

Materialien

zur Änderung vom 9. Oktober 1986 vom Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft

Bericht der Kommission, Stellungnahme des Bundesrates und Ratsdebatten

85.235

Parlamentarische Initiative. Revision des Garantiegesetzes

Bericht der Kommission des Nationalrates

vom 6. Mai 1985

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{octies} des alten GVG bzw. Artikel 21^{quater} Absatz 3 des neuen GVG den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Am 15. Dezember 1983 hat Nationalrat Bircher mit einer parlamentarischen Initiative angeregt, dass Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung gestrichen und durch eine Bestimmung ersetzt werde, wonach bei den Wahlen in den Bundesrat die Landesteile und Sprachgruppen angemessen zu berücksichtigen seien. Am 29. November 1983 hatte die Fraktion der SVP eine Motion eingereicht, mit der sie das Garantiegesetz abändern will, damit bei der Festlegung der Kantonszugehörigkeit von Bundesratskandidaten nicht mehr das Bürgerrecht, sondern der Wohnort massgebend sei. Beide Vorstösse wurden der Kommission zur Vorberatung überwiesen.

Die Kommission ist zur Auffassung gelangt, dass die heutige Rechtslage nicht mehr zeitgemäss ist. Sie hält aber den Grundsatz nach wie vor für richtig, dass nur ein Vertreter eines Kantons gleichzeitig dem Bundesrat angehören kann. Deshalb lehnt sie die parlamentarische Initiative Bircher ab. Auch das durch die Motion der SVP-Fraktion angeregte Wohnsitzprinzip lässt sich nicht ohne weiteres verwirklichen. Die Kommission unterbreitet deshalb eine eigene parlamentarische Initiative zur Revision von Artikel 9 des Garantiegesetzes. Als Anknüpfungspunkt für die Kantonszugehörigkeit eines Bundesratskandidaten soll an die Stelle des Heimatprinzips primär der Ort der politischen Tätigkeit zur Zeit der ersten Wahl und subsidiär der Wohnsitz oder das Bürgerrecht treten. Ferner beantragt die Kommission, die heutige Sonderregelung abzuschaffen, wonach die gewählten Magistraten ihr politisches und bürgerliches Domizil am Heimatort behalten. Bundesräte, Bundesrichter und der Bundeskanzler sollen ihren Wohnsitz ebenfalls nach den allgemeinen Bestimmungen des ZGB begründen.

Anträge

Die Kommission beantragt:

1. der Initiative der Kommission Folge zu geben und den Beschlussentwurf zur Änderung des Garantiegesetzes anzunehmen.
2. der parlamentarischen Initiative Bircher keine Folge zu geben.
3. den Motionsvorschlag der Fraktion der SVP als erfüllt abzuschreiben.

Beilagen

1 Entwurf zur Änderung des Garantiegesetzes
2 Erläuterungen der Kommission
3 Text und Begründung der Initiative Bircher und der Motion der SVP-Fraktion

6. Mai 1985

Namens der Kommission
Der Präsident: Frey-Neuenburg

Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft

Entwurf

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 6. Mai 1985[1)]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...[2)],

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 26. März 1934[3)] über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft wird wie folgt geändert:

Art. 9

[1] Massgebend für die Kantonszugehörigkeit im Sinne von Artikel 96 Absatz 1 der Bundesverfassung ist bei Mitgliedern der Bundesversammlung sowie kantonaler Regierungen oder Parlamente der Kanton, in dem sie gewählt worden sind. Bei anderen Kandidaten ist der Wohnsitz massgebend, bei fehlendem Wohnsitz in der Schweiz das zuletzt erworbene Bürgerrecht.

[2] Die Kantonszugehörigkeit bei der ersten Wahl in den Bundesrat gilt auch für Wiederwahlen.

Artikel 13bis wird zu Artikel 13a

Art. 16a (neu)

Für Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes sowie den Bundeskanzler, die beim Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes im Amt sind, gilt weiterhin die wohnsitzrechtliche Regelung des bisherigen Artikels 9, es sei denn, sie unterstellen sich innert eines Jahres dem neuen Recht.

[1)] BBl **1985** II 531
[2)] BBl **1985** II ...
[3)] SR **170.21**

II

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Erläuterungen der Kommission

1 Ausgangslage

11 Ersatzwahlen in den Bundesrat vom 7. Dezember 1983

Sowohl die parlamentarische Initiative Bircher vom 15. Dezember 1983 als die Motion der SVP-Fraktion vom 29. November 1983 wurden im Zusammenhang mit den Ersatzwahlen in den Bundesrat vom 7. Dezember 1983 eingereicht. Sie beziehen sich insbesondere auf die Diskussionen um die Wählbarkeit des früheren St.-Galler Nationalrates Schmid. Die Vereinigte Bundesversammlung hatte auf Antrag seines Büros die Bestimmungen in Artikel 96 der Bundesverfassung und in Artikel 9 des Garantiegesetzes als Voraussetzung für die Wählbarkeit interpretiert. Damit wurde eine blosse Unvereinbarkeitsregel ausgeschlossen, die einem Gewählten bis zu seinem Amtsantritt Gelegenheit gegeben hätte, auf ein Bürgerrecht zu verzichten, das mit dem eines früher gewählten Bundesrates übereinstimmt.

Damit war die letztmals 1976 geführte Diskussion über die Wählbarkeitsvoraussetzung und über das Kriterium des Bürgerrechts neu entfacht. Zusätzlicher Anlass für ein neues Überdenken des Heimatprinzipes war die erstmalige Kandidatur einer Frau als Mitglied des Bundesrates.

12 Arbeit der Kommission [1)]

Die Kommission wurde vom Büro in der Frühjahrssession 1984 mit der Vorberatung der parlamentarischen Initiative beauftragt. Sie hörte an ihrer ersten Sitzung den Initianten sowie drei Experten an, den Staatsrechtler Professor Jean-François Aubert, den Politologen Professor Erich Gruner und den Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz, Dr. Paul Zweifel. Der Initiant sowie Dr. Zweifel nahmen an allen Sitzungen mit beratender Stimme teil.

Angesichts des engen sachlichen Zusammenhanges mit der parlamentarischen Initiative bat die Kommission das Büro des Nationalrates, die Motion der SVP-Fraktion gemäss Artikel 36 Absatz 4 des Geschäftsreglementes des Nationalrates ebenfalls der Kommission zur Vorberatung zuzuweisen. Der Rat stimmte dem entsprechenden Antrag des Büros am 5. Oktober 1984 zu.

An drei weiteren Sitzungen beriet die Kommission über die beiden Vorstösse sowie mögliche Lösungsvorschläge. Sie unterbreitet Ihnen mit diesem Bericht die entsprechenden Anträge.

[1)] Die Kommission besteht aus den folgenden Damen und Herren Nationalräten: Frey-Neuenburg, Ammann-St. Gallen, Auer, Blunschy, Borel, Braunschweig, Cotti Gianfranco, Eppenberger-Nesslau, Fehr, Gautier, Müller-Aargau, Nebiker, Perey, Reich, Robbiani, Sager, Savary-Freiburg, Segmüller, Steinegger, Weber-Arbon, Wick.

2 Geltendes Recht und seine Entstehungsgeschichte

21 Artikel 96 Absatz 1 BV

Der geltende Artikel 96 Absatz 1 der Bundesverfassung hat folgenden Wortlaut:

> Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung aus allen Schweizer Bürgern, welche als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind, auf die Dauer von vier Jahren ernannt. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden.

Der zweite Satz, dessen Änderung der Initiant beantragt, war bereits in Artikel 84 der ersten Bundesverfassung von 1848 enthalten. Die Protokolle der Tagsatzung geben nur eine allgemeine Erklärung, weshalb diese Bestimmung in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Aber aus dem «Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts» von Blumer, einem Mitglied der Tagsatzung, geht hervor, dass verhindert werden sollte, dass einzelne grosse Kantone einen übermässigen Einfluss auf die Landesregierung ausüben können.

Mehrmals wurde darüber diskutiert, ob diese Beschränkung aufrechterhalten bleiben soll. Im Jahr 1874 wurde sie unverändert als Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz in die geltende BV übernommen, und auch anlässlich der Debatten über die Erhöhung der Zahl der Bundesräte in den Jahren 1917 und 1939 wurde nicht daran gerüttelt. Aus jüngerer Zeit sei an die als Postulate überwiesenen Vorstösse der Nationalräte Allgöwer, Breitenmoser, Raissig, Imboden (1965/66) und Vontobel (1969) sowie von Ständerat Kurt Bächtold (1969) erinnert, die den Bundesrat veranlassten, eine Vorlage zur Änderung von Artikel 96 Absatz 1 in Aussicht zu stellen. Nachdem aber im Vernehmlassungsverfahren eine Mehrheit von 14 Kantonen die Aufhebung der Wahlschranke abgelehnt hatten, verzichtete der Bundesrat auf eine Vorlage.

In der Folge reichten Nationalrat Bräm am 10. Dezember 1973 und die Nationalräte Breitenmoser und Schmid-St. Gallen am 28. und 29. Januar 1974 je eine parlamentarische Initiative ein. Nationalrat Breitenmoser verlangte neben der Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates von sieben auf elf eine Streichung der Wählbarkeitsschranke; Nationalrat Schmid wollte die Wählbarkeitsschranke durch eine Bestimmung ersetzen, wonach die Sprachen und Landesgegenden bei der Wahl angemessen zu berücksichtigen seien. Die vorberatende Kommission ging mit den beiden Initiativen teilweise einig. Sie beschloss, den beiden Initiativen eine eigene Kommissionsinitiative gegenüberzustellen, in der beantragt wurde, die Wählbarkeitsschranke, d. h. den zweiten Satz von Artikel 96 Absatz 1 BV ersatzlos zu streichen (BBl *1976* I 1305). Der Bundesrat schloss sich diesem Antrag an (BBl *1976* I 1574). Auf Antrag einer Kommissionsminderheit widersetzte sich aber der Nationalrat allen drei Initiativen (Amtl. Bull. N *1976* 930).

22 Artikel 9 des Garantiegesetzes

Mit Ausnahme des Postulates Imboden von 1965 und einer später zurückgezogenen Motion Gilbert Baechtold von 1973 verlangten alle erwähnten Vorstösse eine Änderung der Bundesverfassung. Daraus erklärt sich, dass die Konkretisie-

rung der Verfassungsbestimmung in Artikel 9 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (GarG) jeweils nur am Rande diskutiert wurde.

Artikel 9 GarG stellt zunächst den Grundsatz auf, dass die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes sowie der Bundeskanzler ihr politisches und bürgerliches Domizil in denjenigen Kantonen beibehalten, in denen sie verbürgert sind. Das Steuerdomizil ist seit einer Revision des GarG im Jahre 1947 geteilt: das bewegliche Vermögen, dessen Erträgnisse sowie Erbschafts- und Schenkungssteuern auf dem beweglichen Vermögen werden im Heimatkanton, das Arbeitseinkommen wird am tatsächlichen Wohnsitz besteuert.

Artikel 9 Absatz 1 regelt aber nicht nur das Domizil der *gewählten* Magistraten, sondern bestimmt zusätzlich, welchem Kanton ein *Kandidat bzw. eine Kandidatin* für das Amt eines Bundesrates gemäss Artikel 96 Absatz 1 BV zugerechnet werden soll. Es gilt grundsätzlich das Heimatprinzip. Falls der Kandidat mehrere Bürgerrechte besitzt, gilt der Kanton, in dem er zur Zeit seiner Wahl seinen Wohnsitz hatte; falls er in keinem dieser Kantone Wohnsitz hat, gilt das zuletzt erworbene Bürgerrecht.

Der ursprüngliche Zweck von Artikel 9 GarG, dies geht aus seiner Entstehungsgeschichte seit 1848 und aus der Einordnung in das Bundesgesetz über politische und polizeiliche Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft hervor, bestand darin, die Bundesbehörden vor allfälligen Übergriffen der bernischen Regierung und Gewalttaten der Bevölkerung zu schützen. Deshalb wurde die Fiktion aufgestellt, dass Bundesräte und Bundeskanzler, später auch die Bundesrichter, ihren Wohnsitz am Heimatort behalten und der entsprechenden kantonalen Hoheit und dem kantonalen Recht unterstellt bleiben. Diese «Exterritorialität» der Magistraten wurde durch die Schaffung von Bundesrecht, namentlich der Vereinheitlichung des kantonalen Privat- und Strafrechts, und in steuerlicher Hinsicht durch die Revision des Artikels 9 GarG von 1947 wesentlich gelockert. Später wurde die Exterritorialität der Magistraten eher damit begründet, dass diese mit ihrem Heimatort verbunden bleiben sollen. Immer wieder wurde aber auch argumentiert, dass das Abstellen auf den Bürgerort nicht mehr zeitgemäss sei.

23 Bedeutung der Bestimmungen

Die Vereinigte Bundesversammlung entschied am 7. Dezember 1983, dass Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz BV eine *Nichtwählbarkeitsbestimmung* sei, dass also die Stimmen ungültig seien, die für einen Kandidaten abgegeben werden, der dem gleichen Kanton zuzuordnen ist wie ein bereits gewählter Bundesrat (Amtl. Bull. N *1983* 1891). Abgelehnt wurde ein Antrag, der eine blosse *Unvereinbarkeit* annahm, so dass einem gewählten Kandidaten die Möglichkeit geblieben wäre, bis zum Amtsantritt auf das kollidierende Bürgerrecht zu verzichten.

Der von der Kommission beigezogene Experte, Professor Aubert, hält diesen Beschluss für richtig. Er räumt zwar ein, dass der Verfassungsgeber möglicherweise eine Unvereinbarkeitsregel habe schaffen wollen. Allerdings stelle sowohl

der Text der Verfassung als auch des konkretisierenden Artikels 9 GarG deutlich auf den Zeitpunkt der Wahl ab, so dass man eine Nichtwählbarkeitsbestimmung annehmen müsse. Diese schaffe auch für die Vereinigte Bundesversammlung im Moment der Wahl die nötige Klarheit, ob ein Kandidat wählbar sei oder nicht.

3 Kritik und Vorschläge des Initianten und der Motionärin [1)]

31 Parlamentarische Initiative Bircher

vom 15. Dezember 1983

Der Initiant beanstandet namentlich, dass der heutige zweite Satz von Artikel 96 Absatz 1 BV die Wahlfreiheit der Bundesversammlung unzulässig einschränke. Persönlichkeit und Eignung eines Kandidaten für das Amt eines Bundesrates müssten den Vorrang haben vor einer starren Beschränkung auf einen Vertreter pro Kanton. Der Initiant betont, dass sich die Mobilität der Bevölkerung gegenüber 1848 wesentlich erhöht habe, so dass heute das Bürgerrecht oft einen zufälligen Anknüpfungspunkt darstelle. Er schlägt deshalb vor, die Wählbarkeitsschranke zu streichen und durch eine flexiblere Bestimmung zu ersetzen, wonach die verschiedenen Sprachgruppen und Landesteile angemessen zu berücksichtigen seien.

32 Motion der SVP-Fraktion

vom 29. November 1983

Die SVP-Fraktion möchte die verfassungsmässige Schranke aufrechterhalten. Sie schlägt aber eine Revision von Artikel 9 GarG vor, damit anstelle des Bürgerrechts der Wohnort als Kriterium für die Zugehörigkeit zu einem Kanton gelte. Begründet wird dieser Vorstoss ebenfalls mit der Tatsache, dass die Mobilität der Bevölkerung erheblich zugenommen habe, so dass heute in der Regel eine engere Beziehung zum Wohnort als zum Bürgerort bestehe. Dies gelte namentlich auch für die verheirateten Frauen.

4 Erwägungen und Vorschläge der Kommission

Die Initiative Bircher und die Motion der SVP-Fraktion haben zu Recht die Frage aufgeworfen, ob die geltende Verfassungsbestimmung und ihre Konkretisierung im Garantiegesetz noch zeitgemäss sind. Sie haben in der Kommission zu einer fruchtbaren Diskussion über Geschichte, Zweck und Wirksamkeit der heutigen Regeln sowie über mögliche Alternativen geführt.

[1)] Wortlaut und Begründungen der Vorstösse in Beilage 3.

41 Parlamentarische Initiative Bircher

Die Initiative Bircher würde wohl die Auswahlmöglichkeit der Bundesversammlung geringfügig vergrössern, falls man ihren Zusatz, dass Landesteile und Sprachgruppen angemessen zu berücksichtigen sind, als rein deklamatorische Maxime und nicht als Rechtsnorm versteht. Die Kommission befürchtet allerdings, dass diese in der Praxis zu endlosen Diskussionen führen würde: wie sind die Landesteile und die Sprachgruppen zu definieren, wann sind Landesteile und Sprachgruppen angemessen im Bundesrat vertreten? Die Kommission ist auch nicht überzeugt, dass der heutige Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz die entscheidende Schranke bei der Auswahl der Bundesratskandidaten darstellt. Ungeschriebene Regeln wie der Parteienproporz, die Zugehörigkeit zu einer Sprachgruppe oder der gewohnheitsmässige Anspruch einzelner Kantone sind mindestens ebenso wirksam. Vor allem aber sieht die Kommission in der gegenwärtigen Verfassungsbestimmung nach wie vor einen guten Schutz der kleinen Kantone vor einer Majorisierung durch die grossen Kantone. Jedenfalls könnte die kantonale Vielfalt innerhalb des Bundesrates bei Annahme der Initiative Bircher geschwächt werden. Dies lehnt die Kommission ab. Sie betont auch, dass unser Bundesstaat keine Vereinigung von Landesteilen und Sprachgruppen, sondern ein Bund von Kantonen ist, deren Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit gerade heute mit Recht wieder stärker gefördert werden.

Aus diesen Gründen hat die Kommission beschlossen, dem Nationalrat zu beantragen, der parlamentarischen Initiative Bircher keine Folge zu geben. Der geltende Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz BV soll unverändert bestehen bleiben.

42 Wohnsitzprinzip

Die Kommission ist allerdings einstimmig zur Auffassung gelangt, dass die heutige Konkretisierung der Wählbarkeitsschranke im GarG unbefriedigend ist. Im letzten Jahrhundert war es gewiss angebracht, das Heimatprinzip als Anknüpfungspunkt zu bezeichnen. Unterdessen hat sich namentlich die Mobilität der Bevölkerung stark erhöht – nach neuen Statistiken leben nur noch die Hälfte der Heimatberechtigten in ihrem Heimatkanton, ein Drittel lebt in einem andern Kanton, die übrigen im Ausland (zum Vergleich: im Jahre 1850 lebten 90%, im Jahr 1900 immerhin noch 70% in ihrem Heimatkanton). Daraus ergibt sich, dass der ursprüngliche Zweck der Verfassungsbestimmung nicht mehr erreicht wird, eine möglichst grosse regionale Vertretung im Bundesrat zu ermöglichen. Dies wird auch durch die Praxis bestätigt: die geltende Regel hat z. B. nicht verhindert, dass zwei ehemalige Stadtpräsidenten von Lausanne, die Herren Graber und Chevallaz, gleichzeitig Mitglieder des Bundesrates waren.

Besonders problematisch ist das Bürgerrecht als Kriterium für die Kantonszugehörigkeit von verheirateten Kandidatinnen. Sowohl nach geltendem wie nach dem beschlossenen revidierten Eherecht (Art. 161 ZGB) erwerben sie das Bürgerrecht des Ehemannes, mit dessen Heimatkanton sie häufig keinerlei eigene Verbindung haben.

Schliesslich ist es stossend, dass die Wählbarkeit in den Bundesrat von kantonalem Recht abhängt. Erwerb und Verlust des Bürgerrechts sind überdies sehr unterschiedlich ausgestaltet. Nationalrat Schmid hätte als Doppelbürger durch eine blosse schriftliche Erklärung auf sein St.-Galler Bürgerrecht verzichten können, während in anderen Kantonen ein Verzicht nicht ohne weiteres möglich ist.

Die Kommission hat geprüft, ob gemäss der Motion der SVP durch eine Revision des Garantiegesetzes vom Heimatprinzip zum Wohnsitzprinzip übergegangen werden soll. Sie hat sich von Professor Aubert überzeugen lassen, dass dies ohne Verfassungsänderung möglich wäre. Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz legt nur den Grundsatz fest, dass nicht mehr als ein Bundesrat aus dem gleichen Kanton gewählt werden darf. Er erwähnt aber nicht ausdrücklich, dass für die Bestimmung der Kantonszugehörigkeit das Bürgerrecht massgebend sein soll. Somit ist der Gesetzgeber frei, von der heutigen Konkretisierung im Artikel 9 GarG abzugeben. Diese Meinung hatte übrigens schon 1966 der damalige Nationalrat und Staatsrechtslehrer Max Imboden vertreten.

Man darf davon ausgehen, dass ein Schweizer heute in der Regel an seinem Wohnsitz mehr verwurzelt ist als an seinem Heimatort. Der Wohnsitz kann aber – und dies ist im Hinblick auf den Zweck der Verfassungsbestimmung ein entscheidender Nachteil – sehr einfach gewechselt werden. Die Zugehörigkeit zu einem Kanton im Sinne von Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz BV dürfte deshalb erst nach einer gewissen Zeit angenommen werden. Damit stellt sich die Frage, wie lange diese Karenzfrist betragen und welches Kriterium für Personen gelten soll, die noch nicht lange genug an ihrem gegenwärtigen Wohnsitz wohnen: der frühere Wohnsitz, das Bürgerrecht? Es dürfte nicht immer einfach sein, in kürzester Zeit festzustellen, welchem Kanton ein Kandidat zuzuordnen ist.

Unbefriedigend bleibt auch die Situation der Ehefrau, die nach geltendem Zivilrecht automatisch den Wohnsitz ihres Mannes erwirbt (Art. 25 ZGB). Das von den eidgenössischen Räten am 5. Oktober 1984 revidierte Eherecht, über welches das Volk noch abstimmen muss, bringt allerdings den selbständigen Wohnsitz der Ehefrau.

43 Ort der politischen Tätigkeit

Die Kommission hält das Wohnsitzprinzip zwar für eine Verbesserung. Sie hat aber nach einem zusätzlichen einfachen Kriterium gesucht, das im Hinblick auf den Verfassungsauftrag die Kantonszugehörigkeit besser umschreibt. Auf Anregung von Professor Aubert schlägt sie vor, den *Ort der politischen Tätigkeit als primären Anknüpfungspunkt zu wählen.* Dieser soll für Bundesratskandidaten gelten, welche Mitglieder der eidgenössischen Räte, einer kantonalen Regierung oder eines kantonalen Parlamentes sind. Für ehemalige Mitglieder dieser Behörden sowie für Mitglieder kommunaler Behörden oder für Personen, die nie ein politisches Amt innehatten, gilt der Wohnsitz am Tag der Bundesratswahl, bei fehlendem Wohnsitz in der Schweiz das zuletzt erworbene Bürgerrecht. Die Erfahrung zeigt, dass die überwiegende Zahl der Bundesräte der letzten Jahrzehnte am Tag ihrer Wahl Mitglieder der eidgenössischen Räte oder kantonaler

Regierungen oder Parlamente waren. Ausnahmen bilden die Bundesräte Stich und Schaffner, für welche gemäss unseren Vorschlägen der Wohnsitz, und Bundesrat Wahlen, für den das Bürgerrecht massgebend gewesen wäre.

Der Kanton der politischen Tätigkeit scheint der Kommission ein sinnvoller Anknüpfungspunkt. Ein Politiker wird zunächst einmal mit dem Kanton identifiziert, in dem er in politische Behörden gewählt wird. Man kann kaum als Mitglied der eidgenössischen Räte oder der kantonalen Exekutive oder Legislative gewählt werden, ohne mit dem betreffenden Kanton und seiner Bevölkerung verbunden zu sein. Ferner ist es im Gegensatz zum Bürgerrecht und Wohnsitz nicht möglich, den Ort der politischen Tätigkeit kurzfristig zu wechseln. Schliesslich wird auch bei der verheirateten Frau primär ihre politische Tätigkeit entscheiden, und nicht ein vom Ehemann abgeleitetes Bürgerrecht oder sein Wohnsitz. Ein letztes Anliegen der Kommission betrifft die Praktikabilität der vorgeschlagenen Lösung. Da Kandidaturen für die Wahl in den Bundesrat oft erst im letzten Moment bekannt werden, müssen das Büro und nötigenfalls die Bundesversammlung rasch entscheiden können, ob eine Person wählbar ist. Die politische Tätigkeit in den erwähnten Gremien lässt sich in kürzester Zeit eruieren.

44 Weitere Alternativen

Die Notwendigkeit der Praktikabilität hat im übrigen die Kommission dazu geführt, verschiedene denkbare Alternativen zu verwerfen. So wurde abgelehnt, auch die Tätigkeit in Gemeindebehörden oder die frühere politische Tätigkeit eines Kandidaten zu berücksichtigen. Die Kommission hat sich auch gefragt, ob als Kriterium für die Kantonszugehörigkeit der «Lebens-Mittelpunkt» einer Person gewählt werden könnte. Sie musste aber feststellen, dass dies kein rechtlich definierter Begriff ist. Ausserdem zeigt die Rechtsprechung zum Begriff des zivilrechtlichen Wohnsitzes, dass dieser gerade zum Zweck hat, den «Lebens-Mittelpunkt» und das «räumliche Zentrum der persönlichen Interessen» zu bestimmen (vgl. Eugen Bucher, Berner Kommentar zum ZGB, Band I, Abteilung 2, Teilband 1, Bern 1976, 548 ff.). Weshalb wir den Ort der politischen Tätigkeit als primäres Kriterium dem reinen Wohnsitzprinzip vorziehen, haben wir oben begründet.

Ferner lehnte es die Kommission ab, ein Organ, beispielsweise das Büro der Vereinigten Bundesversammlung, in Zweifelsfällen entscheiden zu lassen, ob ein Kandidat wählbar sei. Ein politisch derart bedeutungsvoller Entscheid muss der Vereinigten Bundesversammlung selbst vorbehalten sein.

Es scheint nicht nötig, im Gesetzesartikel ausdrücklich den seltenen Fall zu regeln, dass ein Kandidat in einem Kanton als Mitglied der Bundesversammlung gewählt wurde und gleichzeitig Regierungsrat oder Parlamentarier eines anderen Kantons ist. Sinnvollerweise wird in diesem Fall das Mandat in der Bundesversammlung den Ausschlag geben.

45 Domizil der gewählten Magistraten

Die Kommission hatte zunächst beabsichtigt, ihren Vorschlag als neuen Artikel 9bis in das Garantiegesetz einzufügen. Sie stellte dann fest, dass diese neue Bestimmung Auswirkungen auf den bisherigen Artikel 9 hat, welche sich durch eine blosse Streichung des in Absatz 1 enthaltenen Verweises auf Artikel 96 BV nicht lösen lassen.

So wäre es schwer verständlich, das Bürgerrecht als Kriterium bei den Wahlen in den Bundesrat als überholt zu bezeichnen, es aber als Domizil der gewählten Magistraten beizubehalten.

Wir haben gesehen, dass der ursprüngliche Zweck von Artikel 9 GarG darin bestand, die neu geschaffenen Bundesbehörden vor Übergriffen der bernischen Regierung und Bevölkerung zu schützen. Als im Jahre 1848 Bern zum ständigen Sitz der Bundesbehörden bestimmt wurde, musste sich der Kanton Bern ausdrücklich verpflichten, die zu schaffenden politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Bundesbehörden zu respektieren. Unterdessen hat sich der schweizerische Bundesstaat längst gefestigt, und die Unabhängigkeit der Bundesbehörden ist gewährleistet. So ist es gewiss nicht mehr nötig, den Magistraten vorzuschreiben, dass sie im Gegensatz zu allen anderen Bürgern ihren Wohnsitz in ihrem Heimatkanton behalten müssen. Infolge der bereits festgestellten Mobilität der Bevölkerung geschieht es heute sogar relativ häufig, dass Magistraten nach ihrer Wahl den Wohnsitz von Gesetzes wegen an ihrem Bürgerort begründen müssen, mit dem sie keine, jedenfalls keine besondere Verbundenheit haben. Umgekehrt bleibt es ihnen verwehrt, an ihrem tatsächlichen Wohnort an den kantonalen und kommunalen Abstimmungen teilzunehmen. Problematisch ist die heutige Regelung nach dem noch geltenden Eherecht auch für eine verheiratete Frau. Sie muss möglicherweise auf eine politische Tätigkeit an ihrem bisherigen Wohnsitz verzichten, nachdem ihr Ehemann z. B. in das Bundesgericht gewählt worden ist.

Aus all diesen Gründen beantragt die Kommission, die heutige Sondernorm über das Domizil der Magistraten aufzuheben und die Bundesräte und Bundesrichter sowie den Bundeskanzler den allgemeinen Regeln des Zivilgesetzbuches über die Begründung des Wohnsitzes (Art. 23 ff.) zu unterstellen. Ein Magistrat wird dann wie jeder Bürger den Wohnsitz dort begründen, wo er sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält. Dies bedeutet keineswegs, dass er notwendigerweise am Amtsort in Bern, Lausanne oder Luzern Wohnsitz nehmen muss. Auch das Verwaltungsorganisationsgesetz (Art. 30) sowie das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (Art. 19 und 125) verlangen dies nicht. Er kann je nach seinen persönlichen und familiären Verhältnissen seinen Wohnsitz in seinem bisherigen Wohnsitz- oder Heimatkanton behalten und am Amtsort lediglich Wochenaufenthalter sein.

Der Vorschlag der Kommission beseitigt auch die komplizierte Regel in Absatz 2 von Artikel 9 GarG über die Besteuerung der verschiedenen Einkommens- und Vermögensteile. Ein Magistrat wird künftig wie jede natürliche Person für sein gesamtes Einkommen und Vermögen grundsätzlich am zivilrechtlichen Wohnsitz steuerpflichtig (vgl. Bundesratsbeschluss über die direkte Bundessteuer, Art. 4 Abs. 1; sowie die kantonalen Steuergesetze, z. B. Kanton

Neuenburg, Loi sur les contributions directes, art. 5, ch. 1 und art. 6; Kanton Bern, Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern, Art. 5 Abs. 1 und Art. 6; Kanton St. Gallen, Steuergesetz Art. 5 Abs. 2.)

Das Bundesgericht hat diesen Grundsatz in seiner Praxis zum interkantonalen Doppelbesteuerungsrecht differenziert.

Der zivilrechtliche Wohnsitz gilt auch dann als Steuerdomizil, wenn der Steuerpflichtige in einem anderen Kanton arbeitet, vorausgesetzt er kehre regelmässig, mindestens für die Wochenenden, an den Ort seines Wohnsitzes zurück und er behalte einen Grossteil seiner persönlichen, vor allem familiären Beziehungen dort. Wenn aber der Steuerpflichtige beruflich eine leitende Tätigkeit ausübt, d. h. wenn er an der Spitze eines wichtigen Unternehmens steht, können die Beziehungen zum Arbeitsort gegenüber den familiären Beziehungen überwiegen. Das Bundesgericht hat die Tätigkeit eines Mitgliedes des eidgenössischen Versicherungsgerichtes nicht als leitende Tätigkeit in diesem Sinne beurteilt (Entscheid vom 17. Febr. 1965, Archiv für schweizerisches Abgaberecht 35, 246), wohl aber die Tätigkeit eines Präsidenten der Generaldirektion der SBB (Entscheid vom 30. Nov. 1978, Bernische Steuerpraxis 33 [1979] 50). Im letzten Fall hatte es entschieden, dass der Betroffene ein primäres Steuerdomizil am Arbeitsort und ein sekundäres am Wohnsitz habe, so dass sich die beiden Kantone in die Steuererträge zu teilen hatten. (Vgl. auch Kurt Locher, Das interkantonale Doppelbesteuerungsrecht, Basel, Bd. 1 § 3, I A, 1 und § 3 I B, 1c und 3.)

Die Kommission beantragt, den bisherigen Artikel 9 zu streichen und an seine Stelle die neue Bestimmung über die Kantonszugehörigkeit der Bundesratskandidaten zu setzen. Der Vorschlag der Kommission beseitigt den historisch gerechtfertigten, heute aber überholten gesetzlich vorgeschriebenen Wohnsitz und ermöglicht den Magistraten, den zivilrechtlichen, politischen und steuerlichen Wohnsitz nach ihren persönlichen und familiären Verhältnissen zu bestimmen und allenfalls auch zu verändern. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, in Absatz 2 des neuen Artikels 9 ausdrücklich festzuhalten, dass die Kantonszugehörigkeit bei der ersten Wahl in den Bundesrat auch für Wiederwahlen bestehen bleibt.

46 Übergangsrecht

Die Kommission beantragt, in einem neuen Artikel 16*a* festzuhalten, dass der bisherige Artikel 9 Garantiegesetz für diejenigen Magistraten weiterhin in Kraft bleibt, welche am Tage des Inkrafttretens der Gesetzesänderung im Amt sind. Diese behalten für ihre weitere Amtszeit ihr bürgerliches, politisches und teilweise steuerliches Domizil am Heimatort. Sie haben aber die Möglichkeit, sich innert eines Jahres dem neuen Recht, d. h. den allgemeinen wohnsitzrechtlichen Regeln zu unterstellen, die nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung für alle neu gewählten Magistraten gelten werden. Der Bundesrat wird gebeten, nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung dafür besorgt zu sein, dass die betroffenen Personen über die Wahlmöglichkeit orientiert werden.

Unabhängig davon, ob amtierende Bundesräte ihren Wohnsitz am Heimatort behalten, oder ob sie von der Möglichkeit Gebrauch machen, ihn nach dem

neuen Recht zu begründen, werden sie bei Wiederwahlen weiterhin dem Kanton zugeordnet, der bei der erstmaligen Wahl massgebend war. Dieser Grundsatz galt schon bisher als ungeschriebene Regel. Er wird im neuen Artikel 9 Absatz 2 ausdrücklich verankert sein.

Übergangsbestimmungen werden nach der heutigen Gesetzestechnik als selbständige Artikel in den Erlass integriert, und Einschaltartikel werden nicht mehr mit römischen Numeralien, sondern mit Kleinbuchstaben gekennzeichnet. Da innerhalb eines Gesetzes die gleichen Kennzeichen verwendet werden sollten, beantragen wir, den bisherigen Artikel 13^{bis} neu als Artikel 13*a* zu bezeichnen.

47 Verfahren

Am 1. Januar 1985 sind die revidierten Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) über das Verfahren der parlamentarischen Initiative in Kraft getreten. Nachdem die beiden ersten Kommissionssitzungen im Jahre 1984 stattgefunden hatten, beschloss die Kommission, weiterhin nach dem alten Recht vorzugehen.

Nationalrat Bircher hat seine Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Gemäss Artikel 27 Absatz 2 des Geschäftsreglementes (GRN) hat die vorberatende Kommission dem Nationalrat zunächst Antrag zu stellen, ob die Ratsinitiative (Art. $21^{quinquies}$ alt GVG) ergriffen werden soll.

Die Kommission ist nach ausführlichen Beratungen zum Schluss gekommen, dass die Bestimmung des Artikels 96 Absatz 1 zweiter Satz BV unverändert bestehen bleiben soll. *Deshalb stellt sie den Antrag, der parlamentarischen Initiative Bircher keine Folge zu geben.*

Hingegen haben die Diskussionen über die Initiative Bircher sowie über die der Kommission zur Vorberatung überwiesene Motion der SVP dazu geführt, dass die Kommission dem Nationalrat mit einer *eigenen* parlamentarischen Initiative beantragt, das Garantiegesetz zu ändern. Dazu ist sie gemäss Artikel 21^{octies} alt GVG (entspricht Art. 21^{ter} Abs. 3 neu GVG) befugt. Der Vorschlag der Kommission wird zusammen mit einem erläuternden Bericht den Mitgliedern des Nationalrates unterbreitet und dem Bundesrat zur Stellungnahme überwiesen.

Gemäss Artikel 27 Absatz 4 GRN bittet die Kommission den Bundesrat, bei den Kantonen sowie bei den amtierenden Magistraten ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, und über das Ergebnis in seiner Stellungnahme zu berichten.

Der Motionsvorschlag der SVP-Fraktion wird durch die Initiative der Kommission weitgehend verwirklicht. Deshalb beantragt die Kommission, diesen Motionsvorschlag ohne weitere Behandlung abzuschreiben.

5 Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden

Die Annahme der parlamentarischen Initiative der Kommission hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund. Wie sie sich allenfalls auf die Kantone

und Gemeinden auswirken wird, lässt sich nicht voraussehen. Dies hängt davon ab, in welchen Kantonen zukünftige Magistraten ihren Wohnsitz und ihr Steuerdomizil bzw. ihre Steuerdomizile begründen werden. Ein Teil wird den Amtsort wählen, ein anderer Teil wird den früheren Wohnsitz beibehalten und im Gegensatz zur heute geltenden Regelung auch das Arbeitseinkommen dort versteuern. Im ganzen dürften sich mögliche Verluste und Gewinne ausgleichen. Es ist auch zu beachten, dass insgesamt lediglich etwa 50 Personen betroffen sind.

6 Verfassungsmässigkeit

Das geltende Garantiegesetz enthält im Ingress keinen Hinweis auf seine Verfassungsgrundlage. Der Grossteil seiner Bestimmungen will die Funktionsfähigkeit der Bundesbehörden namentlich gegenüber kantonalen Behörden und in Krisensituationen sichern. Die Kompetenz, entsprechende Regeln in einem Bundesgesetz aufzustellen, ergibt sich aus der Existenz und dem Wesen des Bundes selbst und aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung. Diese Meinung wurde bereits bei der Schaffung des ersten Garantiegesetzes im Jahre 1851 vertreten (BBl *1851* III 251).

Bei der hier beantragten Änderung geht es um die Wahl von Bundesbehörden, so dass sie sich auch auf BV Artikel 85 Ziffer 1 abstützen lässt.

Text und Begründung der Initiative Bircher und der Motion der SVP-Fraktion

1 Parlamentarische Initiative. Bundesrat. Wählbarkeit (83.229)

Nationalrat Bircher hat am 15. Dezember 1983 die folgende Initiative eingereicht:

> Die Totalrevision der Bundesverfassung liegt nicht in greifbarer Nähe. Demgegenüber erweist sich die in der Verfassung zur Wahl des Bundesrates aufgestellte Wählbarkeitsschranke je länger je mehr als fragwürdig. Praktisch bei jeder Ersatzwahl wird die Auswahl durch die zahlenmässige Beschränkung auf höchstens einen Sitz pro Kanton unangemessen eingeschränkt. Die Bürgerrechtsinterpretation hat zusätzliche Fragwürdigkeiten aufgezeigt. Deshalb unterbreite ich in Form der allgemeinen Anregung die folgende parlamentarische Initiative:
>
> Die Vorschrift in Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz BV, wonach nicht mehr als ein Mitglied aus demselben Kanton gleichzeitig dem Bundesrat angehören darf, sei zu streichen. Anstelle dieses Satzes soll eine Bestimmung treten, nach der die verschiedenen Landesteile und Sprachgruppen bei der Wahl des Bundesrates angemessen zu berücksichtigen sind.

Der Initiant begründete in der Kommissionssitzung vom 21. August 1984 seine Initiative mündlich wie folgt:

«Meine Initiative zielt auf eine Streichung der Vorschrift in Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz BV, wonach nicht mehr als ein Mitglied aus demselben Kanton gleichzeitig dem Bundesrat angehören darf. An ihre Stelle soll eine Bestimmung treten, nach der die verschiedenen Landesteile und Sprachgruppen angemessen zu berücksichtigen sind. Die Totalrevision der Bundesverfassung, wo man diese Frage hätte regeln können, liegt nicht in greifbarer Nähe. Die Wählbarkeitsschranke für den Bundesrat hat sich in der Vergangenheit immer als fragwürdig erwiesen. Die besten Kandidaten wurden teilweise durch diese Beschränkung aus dem Rennen geworfen. Die Bürgerrechtsinterpretation hat zusätzliche Fragwürdigkeiten aufgezeigt.

Vor Bundesrats-Ersatzwahlen wird jeweils wochenlang gerätselt, wer überhaupt wählbar sei. Das Bürgerrecht der in Frage stehenden Kandidaten ist oft vorher gar nicht bekannt. Der St.-Galler Nationalrat Schmid wäre neben dem St.-Galler Bundesrat Furgler wählbar gewesen, wenn er vor dem Wahlgang sein St.-Galler-Bürgerrecht aufgegeben hätte. Ein weiteres, konstruiertes Beispiel: Die Zürcher Regierungsrätin Hedy Lang, heimatberechtigte Schaffhauserin, hätte jederzeit neben dem Zürcher Bundesrat Friedrich Bundesrätin werden können, wenn sie nicht vor kurzem ein geschenktes Zürcher Bürgerrecht angenommen und auf ihr Schaffhauser Bürgerrecht freiwillig verzichtet hätte.

Aus diesen Beispielen geht klar hervor, dass sehr wohl zwei Vertreter aus demselben Kanton gleichzeitig dem Bundesrat angehören können, obwohl die Verfassungsbestimmung dies verunmöglichen will. Der SVP-Nationalrat Martignoni wäre 1979 nur deshalb als Bundesrat für den Kanton Bern wählbar gewe-

sen, weil er ein Jahr zuvor zu seinem Rorschacher Bürgerrecht noch das Berner Bürgerrecht erworben hatte. Einige weitere Beispiele, wo Exponenten der Kantone Bern und Waadt dank der Bürgerrechtsklausel gleichzeitig dem Bundesrat angehörten: BE Schaffner und Wahlen/Gnägi, Feldmann und Max Weber; VD Graber und Chevallaz. Daneben gab es Kantone, die noch nie einen Bundesrat stellen konnten (SZ, SH, UR, NW, AI), andere sind seit Jahrzehnten ohne Vertretung (GE, BL, GL). In krassem Gegensatz dazu steht die Übervertretung der Kantone ZH, BE und VD.

Zum Bürgerrecht liegen Statistiken vor, wonach durch die Mobilität immer mehr Schweizer sog. Fremdbürger geworden sind, also nicht mehr in jenem Kanton wohnen, in dem sie das Bürgerrecht besitzen (im Parlament ungefähr ¼ aller Mitglieder). Besonders absurd ist die Bürgerrechtsbestimmung für die Frauen, die durch die Heirat das Bürgerrecht des Mannes erwerben.

Die Tagsatzung hat 1848 die bestehende Wahlschranke in der ersten Bundesverfassung gegen den Willen der vorberatenden Kommission beschlossen. Um ihre Aufhebung wurde in der Vergangenheit schon mehrmals und sehr hart gerungen. Fast am Ziel schien man 1973 mit den parlamentarischen Initiativen Breitenmoser und Schmid-SG. Die Mehrheit der vorberatenden Kommission befand diese Bestimmung als veraltet und für die Auswahl der besten Kandidaten als hinderlich und beantragte ihre ersatzlose Streichung. In der Hauptabstimmung wurde dann allerdings am Status quo festgehalten.

Die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung zog 1973 die Schlussfolgerung: ‹Muss man schon in bezug auf die Qualität dem Wahlorgan einfach Vertrauen entgegenbringen und ihm möglichst grosse Auslesefreiheit lassen, so sollte es im allgemeinen hinsichtlich der *minder wichtigen Herkunft* eigentlich nicht anders gehalten werden.› Und der Bericht der Expertenkommission Totalrevision der Bundesverfassung 1977 hält fest: ‹Die Kommission beschloss, diese Wahlschranke ersatzlos fallen zu lassen. Obwohl es ihr selbstverständlich erschien, dass weiterhin die Sprachen und Regionen der Schweiz im Bundesrat angemessen vertreten sein müssten, gebot ihr Bemühen um Straffung und Verwesentlichung, eine *im Gehalt umstrittene und letztlich nicht unbedingt verfassungswesentliche Vorschrift zu streichen.*› Im neuen Verfassungsentwurf der Herren Kölz/Müller (1984) zu Artikel 87 wird vorgeschlagen: ‹... Es dürfen nicht mehr als zwei im gleichen Kanton wohnhafte Bundesräte gewählt werden. Den nicht deutschsprachigen Landesteilen kommt eine der kulturellen Vielfalt der Eidgenossenschaft entsprechende Vertretung im Bundesrat zu.›

Ich habe meine Initiative bewusst als allgemeine Anregung eingereicht, damit die Kommission den bestmöglichen Text finden kann. Ziel meiner parlamentarischen Initiative ist es, die nach Bundesratsersatzwahlen so oft gewünschte Revision dieser Bestimmung zügig an die Hand zu nehmen und damit eine Verbesserung der Auswahlmöglichkeiten zu schaffen. Ich bin aber der Meinung, das Bürgerorts- durch das Wohnortsprinzip zu ersetzen, brächte neue Probleme und Ausschlussgründe. Dem engen Kantönligeist ist die Wahlfreiheit aus allen wählbaren Stimmberechtigten überzuordnen. Die hohen Anforderungen an das Amt eines Bundesrates wie Persönlichkeit, Qualität und Eignung je nach ent-

standener Vakanz müssen den absoluten Vorrang geniessen. Die ungeschriebenen Regeln des Faktischen werden automatisch für eine ausgewogene Verteilung sorgen. Diesem Anliegen könnte mit einem Verfassungszusatz Nachdruck verliehen werden, wonach die verschiedenen Landesteile und Sprachgruppen bei der Wahl des Bundesrates zu berücksichtigen seien. Vielleicht kann auf diesen rechtlich nicht ausführbaren Zusatz sogar verzichtet werden, dem in der Realität meist nachgelebt wird. Je weniger Fesseln die Bundesratswahlen einengen, desto näher kommen wir dem Ziel, wirklich nur die besten Frauen und Männer in den Bundesrat zu wählen.»

2 Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Bundesräte. Kantonszugehörigkeit (83.914)

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

> Artikel 96 Absatz 1 BV legt fest, dass nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrates aus dem nämlichen Kanton gewählt werden darf.
>
> Artikel 9 des Garantiegesetzes regelt die Materie auf Grund des Verfassungstextes dahingehend, dass das Bürgerrecht über die Kantonszugehörigkeit entscheidet.
>
> Diese gesetzliche Regelung ist unzeitgemäss und daher zu revidieren.
>
> Der Bundesrat wird beauftragt, Artikel 9 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934 in dem Sinne abzuändern, dass bei der Festlegung der Kantonszugehörigkeit in der Regel der Wohnsitz massgebend ist.

Der Fraktionspräsident der SVP erläuterte die Motion in der Kommissionssitzung vom 23. Oktober 1984:

«Bei unserer Motion geht es um folgendes:

- Die Wahlschranken der Kantonszugehörigkeit der einzelnen Bundesräte sollen aufrechterhalten werden.
- Anstelle des Bürgerorts soll aber der Wohnsitz als Kriterium der Zugehörigkeit zu einem Kanton gelten.

Das bedeutet, dass man Artikel 96 Absatz 1 BV unverändert beibehalten kann. Wir haben anlässlich des Hearings von Prof. J.-F. Aubert gehört, dass das Kriterium Wohnsitz im Rahmen der Verfassung durchaus möglich ist. Eine obligatorische Volksabstimmung ist dafür also nicht nötig. Mit den Kantonen, wie sie in der Verfassung festgelegt sind, hat man ein klar definiertes Gebiet und auch eine politische Einheit. Bei der Initiative Bircher werden stattdessen neue Elemente hineingebracht (Landesteile, Sprachgruppen). Mit den Kantonen wird auch ein wirkungsvoller Schutz der Minderheiten und der Randgebiete angestrebt. Die kleinen Kantone, die wenig Mandate zu präsentieren haben, würden beim Vorschlag Bircher möglicherweise benachteiligt, weil sie von den grossen Kantonen ‹überstimmt› würden. Wenn aber die Kantone als Einheit gelten, können die kleinen tatsächlich anerkannt werden. Deshalb ist es vernünftig, an der Kantonszugehörigkeit festzuhalten.

Zu den Anforderungen an die Wahlschranken: Die Zugehörigkeit zu einem Kanton muss eindeutig feststellbar sein. Welche Stimmen bei einer Wahl gültig zu zählen sind, hat Einfluss auf das absolute Mehr. Es kommt bei einem knappen Wahlergebnis, wie es beispielsweise anlässlich der Wahl von Frau Kopp der Fall war, darauf an, dass das Büro in kürze entscheiden kann, ob vereinzelte Stimmen (für andere Kandidaten) mitzuzählen sind.

Die enge Beziehung eines Kandidaten zu seinem Gebiet ist mit dem Bürgerrecht nicht mehr unbedingt gegeben. Die Mobilität der Bevölkerung hat zugenommen. Beispielsweise waren im Kanton Zürich im Jahre 1838 93,8 Prozent der Einwohner Zürcher Kantonsbürger, 1980 waren es noch 43,9 Prozent. Zum Wohnsitz hat man in der Regel eine engere Beziehung als zum Bürgerort, namentlich dann, wenn man am Wohnsitz politisiert. Das Bürgerrecht hat überhaupt an Bedeutung verloren (vgl. etwa Wohnortskriterium im Falle von Unterstützungspflicht). 20 Prozent der National- und Ständeräte sind übrigens nicht in den Kantonen gewählt worden, in denen sie das Bürgerrecht haben. Auch im Hinblick auf das Problem der verheirateten Frauen ist es wichtig, auf den Wohnort abzustellen.

In der Vernehmlassung von 1972 haben 10 Kantone für Beseitigung der Wahlschranken plädiert, 14 Kantone für Beibehaltung. In der Untervariante (bei Beibehaltung der Wahlschranken) haben dann 20 von 24 Kantonen dem Wohnsitz den Vorrang gegeben. Auch beim Bürgerrecht können heute relativ leicht Änderungen eintreten; man kann zwei, drei Bürgerrechte haben. Ausserdem sind für den Erwerb des Bürgerrechtes Unterschiede von Kanton zu Kanton festzustellen, was zu gewissen Rechtsungleichheiten führt.

Der Wohnsitz als Kriterium ist aber ebenfalls nicht ganz unproblematisch, kann man ihn doch relativ rasch wechseln. Damit das von niemandem missbraucht wird, sind gewisse Kriterien festzulegen (z. B. Dauer der Wohnsitzbeibehaltung). Es muss auch eine gewisse Schranke eingebaut sein in dem Sinne, dass eine Verbindung mit dem Wohnsitz tatsächlich gegeben ist. Deshalb leuchtet uns die Idee von Professor Aubert ein, wonach primär der Ort der politischen Tätigkeit und subsidiär der Wohnsitz eines Kandidaten massgebend sein soll.»

0670

zu 85.235

Parlamentarische Initiative. Revision des Garantiegesetzes

Stellungnahme des Bundesrates

vom 26. Februar 1986

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 15. Dezember 1983 hat Nationalrat Bircher eine parlamentarische Initiative eingereicht. Sie bezweckt, Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung zu streichen und durch eine Bestimmung zu ersetzen, wonach bei den Wahlen in den Bundesrat die Landesteile nach Sprachgruppen angemessen zu berücksichtigen sind.

Die vorberatende Kommission Ihres Rates lehnt die Initiative Bircher ab und unterbreitet eine eigene Initiative. Danach soll Artikel 9 des Garantiegesetzes vom 26. März 1934 wie folgt geändert werden:

- Als Anknüpfungspunkt für die Kantonszugehörigkeit eines Bundesratskandidaten gilt anstelle des Heimatprinzips primär der Ort der politischen bzw. beruflichen Tätigkeit, subsidiär der Wohnsitz bzw. das Bürgerrecht.
- Auf die für Magistraten des Bundes geltende wohnsitzrechtliche Sonderregelung wird verzichtet.

Die Kommission hat ihren Bericht dem Bundesrat zur Stellungnahme überwiesen mit dem Auftrag, bei den Kantonen und den amtierenden Magistraten des Bundes ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen (BBl *1985* II 531).

Im folgenden berichten wir über die Vernehmlassungsergebnisse und unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme im Sinne von Artikel 21^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes.

1 Vernehmlassungsergebnisse

11 Kantone

25 Kantone stimmen der Kommissionsvorlage zu, ein Kanton tritt nicht darauf ein.

111

Drei der zustimmenden Kantone greifen Einzelfragen auf:

Der Kanton *Wallis* weist darauf hin, dass nach seinem Recht jeder stimmberechtigte Schweizer in politische Ämter wählbar ist. Das bedeute, dass auch ein nicht im Kanton Wallis domizilierter Schweizer in das kantonale Parlament gewählt werden könne, selbst wenn er sich noch in einem andern Kanton politisch betätige. Das Erfordernis des politischen Domizils hänge mit andern Worten vom kantonalen Recht ab. Daraus schliesst der Kanton Wallis, dass die Überlegungen, welche die Kommission bewogen haben, die Tätigkeit in kommunalen Behörden oder frühere politische Betätigungen unberücksichtigt zu lassen, sinngemäss auch für kantonale Parlamentarier gelten.

Der Kanton *Genf* fragt sich, ob die Einheit des zivilrechtlichen und des steuerrechtlichen Wohnsitzes der Bundesräte immer gewahrt werden könne. Im Gegensatz zur Rechtsprechung bezüglich der Bundesrichter sei es nämlich kaum möglich, bei Bundesräten eine leitende Stellung zu verneinen. Folglich müsste steuerrechtlich zwischen primärem Wohnsitz am Arbeitsort und sekundärem Wohnsitz am zivilrechtlichen Domizil unterschieden werden. Das könnte aber zu Streitigkeiten unter den Kantonen führen, was kaum erwünscht sei.

Der Kanton *Jura* schliesslich gibt zu bedenken, dass für eine nicht in der Schweiz domizilierte Bundesratskandidatin insofern Probleme entstehen könnten, als sie nach dem neuen Eherecht das Bürgerrecht des Ehemannes erhält, ohne jenes zu verlieren, das sie als ledig hatte. Für eine geschiedene Kandidatin bedeute das, dass bei einer Wahl in den Bundesrat auf das – zuletzt erworbene – Bürgerrecht des Ehemannes abgestellt würde, was kaum sinnvoll wäre. Der Kanton Jura fragt sich daher, ob bei Frauen mit Wohnsitz im Ausland nicht allgemein das Bürgerrecht massgebend sein sollte, das sie als ledig hatten.

112

Der Kanton *Basel-Stadt* ist zwar der Auffassung, dass das Kriterium der Kantonszugehörigkeit der Bundesräte neu umschrieben werden sollte, lehnt es aber ab, auf die Kommissionsvorlage einzutreten. Einmal – und vor allem – eigne sich das Garantiegesetz nicht als Standort für die konkrete Regelung; vielmehr sei ein Spezialgesetz zu schaffen. Sodann müsste auch die politische Tätigkeit ehemaliger Magistratspersonen und Parlamentarier einbezogen werden. Schliesslich sollte einzig auf das Kriterium des Ortes der politischen Tätigkeit abgestellt werden, was aber möglicherweise eine vorgängige Verfassungsrevision bedingen würde.

12 Magistraten des Bundes

Die amtierenden Magistraten des Bundes (Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler, Mitglieder der eidgenössischen Gerichte) sind von der Kommissionsvorlage nur so weit persönlich betroffen, als die wohnsitzrechtliche Sonderregelung in Artikel 9 des Garantiegesetzes ersatzlos aufgehoben werden soll, ergänzt durch eine Übergangslösung in Artikel 16*a*.

Sie stimmen der Neuregelung zu.

Da in Zukunft ein Magistrat wie jeder Bürger den Wohnsitz dort wird begründen können, wo er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält, fragt sich das Bundesgericht, ob dem nicht durch Änderung von Artikel 19 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege Rechnung getragen werden sollte. Für die Bundesräte und den Bundeskanzler sei dies bereits in Artikel 30 des Verwaltungsorganisationsgesetzes geschehen.

2 Stellungnahme des Bundesrates

21 Wahlschranke

211

Mit Ihrer Kommission sieht auch der Bundesrat die Lösung nicht darin, die Wahlschranke der Verfassung durch eine andere zu ersetzen, wie die Initiative Bircher dies anstrebt. Abgesehen davon, dass die sprachlichen und regionalen Interessen schon bisher angemessen gewahrt worden sind, hätte eine entsprechende Regelung, da ihr jede Sanktion fehlt, ohnehin mehr empfehlenden denn rechtlichen Charakter. Wenn auf Verfassungsstufe überhaupt etwas geändert werden sollte, dann eher im Sinne einer ersatzlosen Streichung der Wahlschranke. Der Bundesrat hat diese Auffassung schon 1976 vertreten (BBl *1976* I 1574); er hält auch heute daran fest.

212

Eine andere Frage ist, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, das seit 1848 gültige Kriterium des Bürgerrechts auf Gesetzesstufe durch ein anderes zu ersetzen. Die Kommission hat die Frage bejaht. Der Bundesrat kann ihr zustimmen, namentlich aus folgenden Überlegungen.

Seit 138 Jahren geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Verfassung auf das Bürgerrecht abstelle. Bei der Revision des Garantiegesetzes im Jahre 1933 wurde die bezügliche Gesetzesbestimmung im Ständerat sogar als authentische Verfassungsinterpretation bezeichnet.

Was 1848 noch der *ratio constitutionis* entsprach, muss es 1986 nicht zwingend auch tun. In der Tat ist das Bürgerrecht mit seinen Bindungen an den Heimatkanton weitgehend zur föderalistischen Fiktion geworden: 1850 waren 93 Prozent der Bevölkerung im Heimatkanton und 66 Prozent in der Heimatgemeinde wohnhaft, 1980 waren es nur noch rund 60 bzw. 30 Prozent (nach den Feststellungen des Bundesamtes für Statistik dürften diese Werte in Wirklichkeit noch tiefer liegen).

Man könnte daher davon ausgehen, das Kriterium der politischen Tätigkeit entspreche heute dem Sinn der Wahlschranke besser als jenes des Bürgerrechts. Dies nicht zuletzt mit Blick auf den Umstand, dass seit 1971 auch Frauen in den Bundesrat wählbar sind und nach geltendem Recht mit der Heirat das Bürgerrecht des Mannes erwerben.

Unter diesen Umständen darf man sich der rechtlichen Zulässigkeit einer blossen Gesetzesrevision kaum verschliessen.

213

Kein Kriterium weist nur Vorzüge oder nur Nachteile auf. Ein optimales, in jedem Fall voll befriedigendes Kriterium gibt es nicht. Uns scheint aber, die Kommission habe eine zweckmässige und praktikable Lösung gefunden. Der Bundesrat stimmt ihr zu.

214

Die im Vernehmlassungsverfahren von den Kantonen Wallis, Jura und Basel-Stadt vorgetragenen Anregungen veranlassen uns nicht zu Änderungs- oder Ergänzungsvorschlägen. Was insbesondere die Argumentation des Kantons Jura anbelangt, ist sie zwar begründet. Sie betrifft aber eine ausgesprochene Ausnahmesituation und ist zudem von eher theoretischer Natur.

22 Domizil der Magistraten des Bundes

221

Der Bundesrat als Behörde kann sich der ersatzlosen Streichung der bisherigen wohnsitzrechtlichen Sonderregelung, ergänzt durch eine Übergangslösung, ebenfalls anschliessen.

222

Die im Vernehmlassungsverfahren vom Kanton Genf aufgeworfene Frage bedarf unseres Erachtens keiner ausdrücklichen gesetzlichen Normierung. Die Praxis wird auch hier den Weg finden. Schon nach geltendem Recht besteht keine Einheit des zivil- und des steuerrechtlichen Domizils der Magistraten.

223

Hingegen erscheint es als sinnvoll, dem Anliegen des Bundesgerichts Rechnung zu tragen und das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege dem Verwaltungsorganisationsgesetz anzugleichen:

Artikel 30 des Verwaltungsorganisationsgesetzes stellt den Mitgliedern des Bundesrates und dem Bundeskanzler den Wohnort – unter Vorbehalt der Sonderregelung im Garantiegesetz – frei, doch müssen sie innert kurzer Zeit den Amtssitz (Bern) erreichen können (SR *172.010*). Demgegenüber sind die Mitglieder des Bundesgerichts verpflichtet, am Amtssitz (Lausanne) oder in dessen Umgebung zu wohnen (Art. 19 Abs. 2 BG über die Organisation der Bundesrechtspflege, in SR *173.110*). Diese Vorschrift gilt sinngemäss auch für die Mitglieder des Eidgenössischen Versicherungsgerichts in Luzern (Art. 125 BG über die Organisation der Bundesrechtspflege).

Wir stellen entsprechend Antrag. Nachdem die wohnsitzrechtliche Sonderregelung im Garantiegesetz nunmehr aufgehoben wird, erübrigt sich auch der vorerwähnte Vorbehalt in Artikel 30 des Verwaltungsorganisationsgesetzes; er ist zu streichen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Februar 1986

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Egli
Der Bundeskanzler: Buser

Beilage: Anträge

Anträge des Bundesrates

1. Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege [1)]

Art. 19 Abs. 2

[2] Den Mitgliedern des Bundesgerichts ist der Wohnort freigestellt, doch müssen sie in kurzer Zeit den Amtssitz erreichen können.

2. Verwaltungsorganisationsgesetz [2)]

Art. 30 Abs. 2

Streichen

1196

[1)] SR **173.110**
[2)] SR **172.010**

85.235

Parlamentarische Initiative Revision des Garantiegesetzes

Initiative parlementaire Loi sur les garanties politiques. Révision

Bericht und Gesetzesentwurf vom 6. Mai 1985 (BBl II, 531)
Rapport et projet de loi du 6 mai 1986 (FF II, 527)

Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Februar 1986 (BBl II, 68)
Rapport du Conseil fédéral du 26 février 1986 (FF II, 74)

83.229

Parlamentarische Initiative Bundesrat. Wählbarkeit

Initiative parlementaire Eligibilité au Conseil fédéral

Wortlaut der parlamentarischen Initiative vom 15. Dezember 1983
Die Totalrevision der Bundesverfassung liegt nicht in greifbarer Nähe. Demgegenüber erweist sich die in der Verfassung zur Wahl des Bundesrates aufgestellte Wählbarkeitsschranke je länger je mehr als fragwürdig. Praktisch bei jeder Ersatzwahl wird die Auswahl durch die zahlenmässige Beschränkung auf höchstens einen Sitz pro Kanton unangemessen eingeschränkt. Die Bürgerrechtsinterpretation hat zusätzliche Fragwürdigkeiten aufgezeigt. Deshalb unterbreite ich in Form der allgemeinen Anregung die folgende parlamentarische Initiative:
Die Vorschrift in Artikel 96 Absatz 1 Satz 2 BV, wonach nicht mehr als ein Mitglied aus demselben Kanton gleichzeitig dem Bundesrat angehören darf, sei zu streichen. Anstelle dieses Satzes soll eine Bestimmung treten, nach der die verschiedenen Landesteile und Sprachgruppen bei der Wahl des Bundesrates angemessen zu berücksichtigen sind.

Texte de l'initiative parlementaire du 15 décembre 1983
La constitution fédérale ne fera pas l'objet d'une révision totale dans un proche avenir. Or, plus le temps passe et plus la condition restrictive fixée pour l'égalité au Conseil fédéral se révèle contestable. Pratiquement à chaque élection complémentaire, la disposition selon laquelle on ne peut choisir plus d'un membre du gouvernement dans le même canton vient restreindre de façon inadéquate le choix des candidats. L'interprétation du droit de cité a soulevé d'autres questions encore. C'est pourquoi je dépose l'initiative parlementaire suivante, conçue en termes généraux:
La disposition figurant à l'article 96, 1er alinéa, 2e phrase cst, selon laquelle on ne peut choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton, doit être biffée. Il convient de remplacer cette phrase par une disposition précisant que, lors de l'élection du gouvernement, on prendra équitablement en considération les régions du pays et les groupes linguistiques.

83.914

Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Bundesräte. Kantonszugehörigkeit

Motion du groupe de l'Union démocratique du Centre. Conseillers fédéraux. Appartenance cantonale

Wortlaut der Motion vom 29. November 1983
Artikel 96 Absatz 1 BV legt fest, dass nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrates aus dem nämlichen Kanton gewählt werden darf.
Artikel 9 des Garantiegesetzes regelt die Materie auf Grund des Verfassungstextes dahingehend, dass das Bürgerrecht über die Kantonszugehörigkeit entscheidet.
Diese gesetzliche Regelung ist unzeitgemäss und daher zu revidieren.
Der Bundesrat wird beauftragt, Artikel 9 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934 in dem Sinne abzuändern, dass bei der Festlegung der Kantonszugehörigkeit in der Regel der Wohnsitz massgebend ist.

Texte de la motion du 29 novembre 1983
L'article 96, 1er alinéa de la constitution fédérale prévoit que l'on ne pourra choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton.
L'article 9 de la loi fédérale sur les garanties politiques, fondée sur le texte constitutionnel, règle cette question en précisant que c'est le droit de cité qui détermine l'appartenence cantonale.
Cette disposition légale étant dépassée, il est nécessaire de la réviser.
Le Conseil fédéral est chargé de modifier l'article 9 de la Loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération de telle manière qu'en règle générale ce soit le domicile qui détermine l'appartenance cantonale.

Präsident: Ich beantrage, dass wir die Debatte über alle drei Vorlagen gemeinsam führen.

M. **Frey**-Neuchâtel, rapporteur: L'interdiction constitutionnelle d'élire plus d'un conseiller fédéral dans le même canton restreint-elle par trop le choix du Parlement? Faut-il conserver le critère du lieu d'origine pour l'éligibilité au Conseil fédéral? Telles sont les deux questions posées par l'initiative parlementaire Bircher et que notre commission avait à résoudre.
Reprenons ces deux questions dans l'ordre et rappelons que c'est l'article 96, premier alinéa, deuxième phrase, qui stipule qu'on ne pourra choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton. Observons que cette disposition figurait déjà dans la première constitution de 1848, qu'elle a été reprise sans autre en 1874 et que lors du débat sur l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux en 1917 et en 1939, cette norme n'a pas été touchée. Puis dans les années 1965 à 1969, il y a eu cinq interventions au Conseil national et une au Conseil des Etats, transmises sous forme de postulats, et qui ont incité le Conseil fédéral à laisser entrevoir la possibilité de préparer un projet visant à modifier l'article 96, premier alinéa. Il y a eu consultation et quatorze cantons se sont opposés à cette suppression de l'obligation de n'avoir qu'un conseiller fédéral par canton au maximum. Plus récemment, les conseillers nationaux MM. Bräm, Breitenmoser et Schmid-St-Gall ont déposé des interventions. M. Breitenmoser demandait, outre l'augmentation de sept à onze du nombre des conseillers fédéraux, la suppression de la limitation de l'éligibilité. Quant à

M. Schmid, il désirait remplacer cette limitation par une disposition selon laquelle les langues et les diverses régions du pays devaient être prises en considération de manière équitable lors d'élections. Le Conseil national s'est opposé à ces propositions.

En ce qui concerne maintenant le critère d'éligibilité, rappelons que l'article 9 de la loi sur les garanties politiques et de police n'établit pas seulement des règles pour le domicile des magistrats élus, il précise de surcroît à quel canton un candidat ou une candidate au Conseil fédéral doit être attribué au sens de l'article 96 de notre constitution. C'est le principe du lieu d'origine qui est déterminant. Si le candidat a plusieurs droits de cité, c'est le canton où il était domicilié au moment de l'élection qui entre en ligne de compte. S'il n'est domicilié dans aucun de ces cantons, on prend en considération le droit de cité acquis en dernier lieu.

Reprenons maintenant l'initiative Bircher et sa motivation. Dans son initiative parlementaire déposée le 15 décembre 1983, M. Bircher demandait que la disposition figurant à l'article 96 de la constitution fédérale, selon laquelle on ne peut choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton soit biffée. Il convient, disait-il, de remplacer cette phrase par une disposition précisant que lors de l'élection du gouvernement, on prendra équitablement en considération les régions du pays et les groupes linguistiques. M. Bircher est d'avis que la restriction imposée au choix des conseillers fédéraux s'est souvent révélée fâcheuse. Elle a éliminé parfois les meilleurs candidats. La définition du droit de cité a soulevé des problèmes supplémentaires et M. Bircher de citer quelques exemples: ainsi, dit-il, M. Schmid, conseiller national de St-Gall, aurait pu être élu en même temps que M. Furgler, également d'origine saint-galloise, s'il avait renoncé à sa citoyenneté avant le scrutin. Il cite un autre exemple, fictif celui-là. Mme Hedi Lang, membre du Conseil d'Etat de Zurich, aurait pu facilement siéger au Conseil fédéral aux côtés de M. Friedrich si elle n'avait pas récemment accepté la citoyenneté de ce canton qui lui avait été octroyée et si elle n'avait pas renoncé d'elle-même à sa citoyenneté schaffhousoise. M. Bircher cite encore les cantons où il y a eu plusieurs représentants simultanément: pour les représentants du canton de Berne, MM. Feldmann et Max Weber, Wahlen et Schaffner, Schaffner et Gnägi, et pour le canton de Vaud, MM. Graber et Chevallaz. Ces exemples montrent clairement, selon M. Bircher, qu'il est parfaitement possible à deux personnes ayant la même appartenance cantonale de siéger simultanément au Conseil fédéral, en dépit de la disposition constitutionnelle précitée. Et l'auteur de l'initiative parlementaire de conclure: «Il faut que la volonté de pouvoir librement choisir entre tous les candidats possibles prime sur le 'chauvinisme cantonal'. On ne doit tenir compte que de l'aptitude des candidats à remplir les exigences considérables que requiert la fonction de conseiller fédéral, notamment en ce qui concerne la force de leur personnalité. Les règles tacites, non écrites, qui s'imposent lors d'un scrutin, suffiront pour assurer automatiquement une représentation pondérée. A cet effet, on pourrait, dans une clause particulière ajoutée à la constitution, prévoir que toutes les régions du pays et tous les groupes linguistiques soient équitablement pris en considération lors de l'élection au Conseil fédéral.»

Notre commission avait à examiner également la motion déposée le 29 novembre 1983 par le groupe de l'Union démocratique du centre et cette motion demandait tout d'abord:

1. que les restrictions concernant l'appartenance cantonale des conseillers fédéraux soient maintenues;
2. que cette appartenance ne soit plus déterminée par le droit de cité mais par le domicile des candidats.

L'Union démocratique du centre estime qu'un conseiller fédéral par canton au maximum, c'est une norme qui doit être maintenue car les petits cantons qui n'ont qu'un nombre restreint de représentants pourraient être défavorisés si l'initiative Bircher était acceptée. En revanche, dit l'UDC, il convient de modifier les critères d'éligibilité car la mobilité de la population s'est accrue. On cite l'exemple suivant: alors que les citoyens du canton de Zurich constituaient 93,8 pour cent de la population de ce canton en 1838, ils ne représentaient plus que 43,9 pour cent du total en 1980. On a donc des rapports plus étroits avec le lieu de domicile maintenant qu'avec le lieu d'origine. Il y a d'autre part la question des femmes mariées qui rend d'autant plus impératif le choix du domicile pour déterminer l'appartenance cantonale. L'UDC reconnaît toutefois que le choix du domicile comme critère servant à déterminer l'appartenance cantonale des candidats au Conseil fédéral comporte également certains inconvénients. On peut en effet changer facilement de domicile. L'Union démocratique du centre se rallie donc à la solution de notre commission.

Notre commission a entendu les professeurs Jean-François Aubert, Erich Gruner et M. Paul Zweifel, vice-directeur de l'Office fédéral de la justice. Elle est arrivée aux trois conclusions suivantes: premièrement, il faut maintenir l'obligation de n'avoir, au maximum, qu'un conseiller fédéral par canton, il ne faut donc pas toucher à la constitution. Deuxièmement, il faut, en revanche, modifier le critère d'éligibilité au Conseil fédéral, ce qui suppose une révision de la loi sur les garanties politiques et de police. Troisièmement, les magistrats élus, conseillers fédéraux, chancelier de la Confédération, juges au Tribunal fédéral et au Tribunal fédéral des assurances doivent avoir leur domicile défini par les articles 23 du code civil suisse et suivants, c'est-à-dire défini selon les règles habituelles du code civil.

Reprenons ces trois points. Pourquoi un conseiller fédéral au maximum par canton? Nous observons que la solution proposée par M. Bircher suppose l'abandon de cette norme et demande en revanche une représentation équitable des régions et des groupes linguistiques notamment. Nous observons qu'une représentation équitable par régions et par groupes linguistiques est une notion floue, d'autant plus que l'existence de notre Etat fédéral ne repose pas sur des régions, mais bien sur les cantons. Comment appliquer cette règle de l'équité? Une représentation équitable doit-elle être définie par rapport au Conseil fédéral en exercice ou doit-elle être appréciée dans la durée, sur cinq ans, dix ans, ou un siècle? On voit la difficulté d'apprécier et d'appliquer une telle notion. C'est pourquoi la commission insiste sur le fait qu'il est important de permettre aux petits cantons d'être représentés au Conseil fédéral et il est évident que la suppression de la norme de l'article 96 diminuerait leurs chances d'accéder au Conseil fédéral.

Deuxièmement, pourquoi changer les critères d'éligibilité? On constate que le critère d'origine est plus ténu maintenant que le lieu de l'activité politique – nous y reviendrons. L'origine est un lien plus ténu du fait de la mobilité de la population. La moitié seulement des personnes originaires d'un canton habitent encore dans ce canton, un tiers est domicilié dans un autre canton et le reste habite à l'étranger. Il y a une deuxième raison de modifier le critère, c'est l'éligibilité au Conseil fédéral des femmes. La femme mariée a, dans le droit actuel, l'origine du mari. Donc ce critère de rattachement est encore plus éloigné de la réalité. Quel critère retenir? Le domicile? On constate qu'il est possible de changer facilement de domicile juste avant une élection. C'est donc un critère qui n'est pas assez stable. Le centre des intérêts vitaux? C'est une notion par trop floue. C'est pourquoi la commission a retenu l'idée émise en commission par le professeur Jean-François Aubert, à savoir le lieu de l'activité politique pour les membres de l'Assemblée fédérale, pour les membres de Conseils d'Etat et pour les membres de parlements cantonaux. A défaut, ce sera le critère du domicile qui sera retenu et en cas de résidence à l'étranger, ce sera le critère de l'origine. Quels sont les avantages de cette solution? Nous constatons tout d'abord qu'elle ne nécessite qu'une modification de la loi et pas de la constitution. C'est d'autre part une solution qui tient compte de l'évolution de la société, de la mobilité de la population. C'est un critère qui ne prête pas à confusion, qui est stable, précis et simple. Enfin, avantage non négligeable puisqu'on a vu qu'il y a plus de vingt ans que la question est soulevée, il

y a eu unanimité sur cette proposition au sein de la commission.
Notre commission a encore examiné la question du domicile des magistrats élus. En effet, on comprendrait difficilement que le critère du droit de cité soit considéré comme dépassé en ce qui concerne l'élection au Conseil fédéral, mais qu'on maintienne le domicile des magistrats élus à leur lieu d'origine. Il faut rappeler que le but initial de l'article 9 de la loi sur les garanties politiques et de police était de protéger les autorités fédérales nouvellement crées contre les empiètements de la population et du gouvernement bernois. On peut observer maintenant que l'indépendance des autorités fédérales est assurée. Par conséquent, la commission propose d'abroger la règle particulière du domicile du magistrat et de soumettre les conseillers fédéraux, les juges fédéraux, le chancelier de la Confédération aux règles générales du code civil en matière de domicile, articles 23 et suivants. Un magistrat devra alors, comme tout citoyen, fonder un domicile là où il a l'intention de s'établir. Conformément à la procédure, notre commission a demandé au Conseil fédéral qu'il nous fasse part de son avis et, pour cela, elle lui a transmis le rapport de la commission. Le Conseil fédéral a organisé une procédure de consultation auprès des cantons et auprès des magistrats de la Confédération en fonction. On constate que les cantons sont quasi unanimes à approuver les propositions de la commission, dans la mesure où seul un canton, Bâle-Ville, admet qu'il est nécessaire de changer de critère d'éligibilité au Conseil fédéral, mais souhaiterait une autre voie que la modification législative. Le Conseil fédéral approuve nos propositions et il estime que la commission a trouvé une solution judicieuse et praticable. En revanche, ajoute le Conseil fédéral, il semble judicieux de prendre en considération les propositions du Tribunal fédéral et d'adapter la loi d'organisation judiciaire à la loi sur l'organisation de l'administration. Il s'agit du domicile des juges fédéraux, qui fait l'objet de la proposition contenue dans l'avis du Conseil fédéral. Le nouvel article 19, alinéa 2, de la loi fédérale d'organisation judiciaire, (dont la révision est d'ailleurs en cours) aurait la teneur suivante: «Les membres du Tribunal fédéral peuvent fixer librement le lieu de leur résidence. Ils doivent toutefois faire en sorte qu'ils puissent atteindre en peu de temps le siège de l'autorité.». Il s'agit aussi de modifier la loi fédérale sur l'organisation de l'administration pour abroger l'article 30, alinéa 2, puisqu'on supprime l'obligation de domicile. La commission vous propose d'accepter ces deux modifications législatives; elles vont de soi, dans la mesure où il s'agit de traiter d'une même manière et le Conseil fédéral et les juges fédéraux en ce qui concerne leur domicile.
En conclusion, la commission vous propose, premièrement de donner suite à son initiative, d'adopter le projet de loi modifiant la loi sur les garanties politiques et de police et d'approuver dans le même temps les propositions de modifications du Conseil fédéral réservées dans son avis (loi sur l'organisation judiciaire, loi sur l'organisation de l'administration). Deuxièmement, de ne pas donner suite à l'initiative Bircher. Nous remercions toutefois M. Bircher d'avoir déposé cette initiative qui a réactivé une question posée depuis longtemps et qui, je crois, a permis à la commission de trouver une solution heureuse pour ce problème ancien. Troisièmement, nous vous prions de classer la proposition du groupe UDC.

Sager, Berichterstatter: Das Irritierende am missglückten Versuch der Nacherfindung einer zulänglichen Lautsprecheranlage liegt nicht darin, dass man im Saal die Voten nur hört, wenn man den Kopf bescheiden auf das Pult senkt, sondern vielmehr darin, dass man von hier aus feststellen muss, dass praktisch niemand diese Demutgeste bekundet. So spreche ich vorwiegend für das Protokoll, zumal der Rat das Quorum ohnehin nicht erreicht.
Die Ersatzwahl in den Bundesrat vom 7. Dezember 1983 hat die Diskussion um die Wählbarkeit neu belebt, und zwar im Zusammenhang mit der Kandidatur unseres ehemaligen Kollegen Nationalrat Schmid. Die Vereinigte Bundesversammlung hatte die blosse Unvereinbarkeit seines zweiten St. Galler Bürgerrechtes ausgeschlossen und damit Unwählbarkeit bestimmt.
Die praktische Bedeutung dieser Bestimmung liegt darin, dass Stimmzettel, die den Namen eines nicht wählbaren Kandidaten enthalten, bei der Berechnung des Mehrs ebenso wenig berücksichtigt werden wie leere Stimmzettel. Das Büro, das die Stimmen zählt, muss daher einen einfachen Massstab sofort anlegen können, um zu wissen, ob eine Stimme zählt oder nicht.
Die Probleme, die von der Ersatzwahl im Dezember 1983 aufgeworfen wurden, haben Nationalrat Bircher veranlasst, am 15. Dezember jenes Jahres eine parlamentarische Initiative einzureichen. Er regte an, Artikel 96 der Bundesverfassung Absatz 1 zweiter Satz zu streichen und an dessen Stelle eine Bestimmung vorzusehen, wonach die verschiedenen Landesteile und Sprachgruppen im Bundesrat angemessen vertreten sein müssen.
Mit der Vorbereitung wurde eine Kommission unter dem Vorsitz von Kollege Claude Frey beauftragt. Kurz zuvor hatte die Fraktion der SVP eine Motion eingereicht, mit dem Vorschlag, durch eine blosse Revision des Garantiegesetzes das Bürgerrecht durch den Wohnsitz zu ersetzen und die Kantonszugehörigkeit danach zu richten. Die Kommission beantragte mit der parlamentarischen Initiative Bircher, auch die Motion SVP beraten zu können. Der Nationalrat hat diesem Begehren zugestimmt.
Wir haben uns als Erstes durch drei Experten orientieren lassen, nämlich durch die Professoren Jean-François Aubert und Erich Gruner sowie Herrn Dr. Paul Zweifel, Vizedirektor des Bundesamtes für die Justiz. Nationalrat Bircher hat der Kommission seine Begründung vorgetragen und an jeder Sitzung teilgenommen.
Die entscheidende Frage, die sich der Kommission stellte, ist die nach der heutigen Opportunität einer Bestimmung, wonach zwei Vertreter des gleichen Kantons nicht gleichzeitig im Bundesrat Einsitz nehmen können. Kollege Bircher hält wie frühere Motionäre dafür, dass auf diese Weise die Auswahl der Besten für das höchste Regierungsamt neben dem Parteienproporz eine weitere Einschränkung erfahre. Das Argument ist gewichtig und nicht von der Hand zu weisen.
Die Kommission hat sich eingehend damit auseinandergesetzt, und zwar in sachlichen Debatten, die sich durch den gemeinsamen Willen kennzeichneten, eine optimale Lösung zu finden. Sie hat demgegenüber jedoch der Beibehaltung der Verfassungsbestimmung den Vorzug gegeben. Sie liess sich von der Ueberlegung leiten, dass die Kantone die konstitutiven Elemente unseres Bundesstaates sind und bleiben müssen. Zwar sind sie wesentlich dichter als früher in wirtschaftliche Regionen eingewoben, welche die Kantonsgrenzen überschreiten. Auch ist richtig, dass die Mobilität der Bevölkerung enorm angestiegen ist. Aber Bürgerinnen und Bürger sind politisch eben doch in erster Linie im Kanton verankert, in dem sie leben, dessen Parlament und Regierung sie wählen, dessen Gesetzen sie unterstellt sind und dessen Schulen ihre Kinder besuchen.
Die Kommission kam zum Schluss, dass eine breite Vertretung möglichst vieler Kantone im Bundesrat von grösster staatspolitischer Bedeutung ist. Darum hält sie am Ausschluss zweier Vertreter des nämlichen Kantons in der Regierung fest. Die Kommission ist sich bewusst, dass auf diese Weise die Auswahl von Kandidaten eingeschränkt wird. Sie glaubt andererseits, dass für das höchste Regierungsamt immer mehrere ähnlich gut qualifizierte Kandidaten zur Verfügung stehen und dass die Begrenzung der Wahlmöglichkeiten sogar die Qual der Auswahl vermindern kann. Sie ist ferner der Ansicht, dass es wichtiger ist, ein zusätzlicher Kanton fühle sich vertreten, als dass zwei vielleicht besser qualifizierte Persönlichkeiten aus dem gleichen Stand im Bundesrat Einsitz nehmen. Aus diesen Gründen beantragt die Kommission dem Nationalrat, der Initiative Bircher keine Folge zu geben, eben weil die Schweiz keine Vereinigung von Wirtschaftsregionen oder Sprachgruppen, sondern ein Bund von Kantonen ist, zumal

deren Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit wieder stärker gefördert wird.
Trotzdem wollte es die Kommission nicht bei der heutigen Regelung bewenden lassen. Das Gemeindebürgerrecht ist zwar eine Eigenheit unseres Landes, auf die wir stolz sind. Doch ist seine Bedeutung durch den technischen Fortschritt und dessen Folgen längst unterlaufen worden. Die Mobilität unserer Bevölkerung ist ausserordentlich angestiegen. Im Jahre 1850 lebten 90 Prozent der Schweizer in ihrem Heimatkanton, 1900 waren es 70 Prozent und heute sind es noch deren 50 Prozent. Diese Mobilität bringt es mit sich, dass viele Schweizer in einem Kanton verwurzelt sind, in dem sie die Heimatberechtigung nicht besitzen. Gleichzeitig haben sie die inneren Beziehungen zum Heimatkanton oft genug verloren. Es ist daher einsichtig, dass das Heimatprinzip als Wählbarkeitsschranke versagt. Der ursprüngliche Zweck des Verfassungsartikels wird nicht mehr erreicht. So haben wir es beispielsweise erlebt, dass zwei ehemalige Stadtpräsidenten von Lausanne gleichzeitig Mitglieder des Bundesrates waren.
Der Vorschlag der Motion SVP, anstelle des Bürgerrechtes den Wohnsitz zu setzen, wies den besseren Weg. Indes konnte er aus dem einen Grund nicht befriedigen, weil der Wohnsitz allzu beliebig gewechselt werden kann. Die Kommission griff daher eine Idee auf, die Kollege Jean-François Aubert eingebracht hatte, nämlich dem Ort der politischen Tätigkeit den Vorzug zu geben. Dieser soll für die Magistratspersonen, das sind die Kandidaten für den Bundesrat, das Kanzleramt und die Mitgliedschaft im Bundesgericht, gelten, und das in folgender Reihenfolge: eidgenössische Räte, kantonale Regierung, kantonales Parlament.
Für ehemalige Mitglieder dieser Behörden sowie für Kandidaten, die nie solchen Behörden angehört haben, gilt der Wohnsitz. Wenn ein Wohnsitz in der Schweiz fehlt, dann kommt das zuletzt erworbene Bürgerrecht zum Zug. Das ist sowohl materiell wie formell eine saubere Lösung.
Sie ist es materiell, weil der Politiker natürlicherweise mit jenem Kanton identifiziert wird, in dem er in politische Behörden gewählt wird und das im dreifachen Verständnis seiner selbst, der Bevölkerung des Kantons und der Bundesversammlung. Der Ort der politischen Tätigkeit kann auch nicht kurzfristig und nach Opportunitätsüberlegungen gewechselt werden. Gleichzeitig dürfen wir unterstreichen, dass nun auch Politikerinnen nicht mehr unter dem angeheirateten Bürgerrecht ihres Mannes zu leiden haben. In seltenen Fällen kann das tatsächlich eine Benachteiligung darstellen. Für sie gilt künftig – nach dem Vorschlag der Kommission – ebenfalls die Zugehörigkeit zu jenem Kanton, dessen Bevölkerung sie in Behörden gewählt hat.
Die Lösung ist ferner formell einfach und befriedigend. Der Ort der politischen Tätigkeit, subsidiär der Wohnsitz und für den Notfall das zuletzt erworbene Bürgerrecht lassen sich sehr rasch ermitteln und geben den Stimmenzählern keine unlösbaren Probleme auf.
Der Vorteil dieser Lösung liegt ferner darin, dass auf eine Revision der Bundesverfassung im Rahmen einer Volksabstimmung verzichtet werden kann. Es genügt die Abänderung von Artikel 9 des Garantiegesetzes. Indessen war eine Beifügung des Kommissionsvorschlages als Artikel 9bis unbehelflich, weil der bisherige Artikel 9 nicht nur die Kantonszugehörigkeit der Magistratspersonen regelt, sondern deren politisches Domizil nach der Wahl in die Heimatgemeinde verlegt. Auch diese Bestimmung scheint der Kommission überholt. Sie hat daher eine Neufassung und erhebliche Vereinfachung vom bisherigen Artikel 9 Garantiegesetz vorgenommen. Damit wird den Magistratspersonen, die bei Inkrafttreten der vorliegenden Revision im Amte sind, die Wahl zugestanden, ihr Domizil nach bisherigem Recht in der Bürgergemeinde oder nach neuem Recht am Wohnsitz zu bestimmen. Neue Mitglieder der Behörden werden ihre politischen Rechte durchgehend am Wohnsitz ausüben und damit gerechterweise gleich behandelt wie alle anderen Schweizer auch.
Wiederum ist den Anliegen der Ehefrauen besser Rechnung getragen. Sie müssen ihre allfällige politische Tätigkeit am Wohnsitz nicht mehr aufgeben, was sie heute zu tun gezwungen sind, nur weil das Domizil des Mannes in dessen Bürgerort verlegt werden muss.
Es ist verständlich, dass der Vorschlag der Kommission nicht alle Härtefälle ausschliesst. Wenn wir zwei Kandidaturen der Vergangenheit am neuen Recht messen, sehen wir, dass erstens der Waadtländer Herr Chevallaz neben dem Neuenburger Herrn Graber nicht für den Waadtländer Sitz hätte kandidieren können, zweitens Herr Wahlen zwar als Berner wählbar war, nicht aber der in Bern aufgewachsene und domizilierte Aargauer Herr Schaffner.
Hierzu eine Präzisierung, damit Missverständnissen vorgebeugt sei: Die Kaskadenlösung der Kommission begründet keine unterschiedliche Art von Bundesratsvertretungen etwa in der Weise, dass der von Rom aus kandidierende Professor Wahlen einen Bürgerrechtssitz Bern eingenommen hätte, neben dem Herr Schaffner einen Wohnortssitz Bern hätte beanspruchen können. Darum übrigens Absatz 2 des neuen Artikels 9: «Die Kantonszugehörigkeit bei der ersten Wahl in den Bundesrat gilt auch für Wiederwahlen.»
Wir sehen auch, wo die Vorteile liegen. Der Kanton Neuenburg hat sich durch Herrn Graber nicht unbedingt vertreten gefühlt, der Kanton Aargau nicht durch Herrn Schaffner. Darum können wir den Vorschlag der Kommission, der den Föderalismus in den Vordergrund rückt, als weisen Kompromiss bezeichnen. Er hat in der Schlussabstimmung Einstimmigkeit erzielt; Minderheitsanträge liegen keine vor.
Der Bundesrat hat der Bitte der Kommission entsprochen und ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Kommissionsvorschläge fanden die Zustimmung von 25 Kantonen. Einzig der Kanton Basel-Stadt trat nicht auf die Vorlage ein, weil die auch von ihm befürwortete Revision nicht mit dem Garantiegesetz, sondern mit einem Spezialgesetz zu regeln sei. Es besteht indes kein zwingender Grund, von der bisherigen Regelung abzuweichen.
Der Bundesrat stimmt ebenfalls zu. Für ihn wird sich die Erleichterung ergeben, dass Wohnort und politisches Domizil künftig zusammenfallen. Bezüglich seines Wohnortes unterliegt er dem Artikel 30 des Bundesgesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung der Bundesverwaltung. Es heisst dort: «Den Mitgliedern des Bundesrates und dem Bundeskanzler ist der Wohnort freigestellt, doch müssen sie in kurzer Zeit den Amtssitz erreichen können.»
Zu streichen, weil gegenstandslos geworden, ist Absatz 2 dieses Artikels. Die Bundesrichter in Lausanne und Luzern sind durch das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege einer strengeren Regelung unterworfen. Artikel 19 bestimmt: «Die Mitglieder des Bundesgerichtes sind verpflichtet, am Amtssitz oder in dessen Umgebung zu wohnen.» Das betrifft Lausanne, aber durch Artikel 125 des gleichen Gesetzes gilt diese Bestimmung auch für Luzern. Die Bundesrichter haben das verständliche Bedürfnis bezüglich der Wahl des Wohnortes, eine dem Bundesrat entsprechende Entscheidungsfreiheit zu besitzen.
Die Kommission unterbreitet Ihnen folgende Anträge:
1. der Initiative der Kommission Folge zu geben und der Aenderung des Garantiegesetzes zuzustimmen;
2. der ersatzlosen Streichung von Artikel 30 Absatz 2 Verwaltungsorganisationsgesetz ebenfalls zuzustimmen;
3. der Revision von Artikel 19 Bundesgesetz über die Organisation der Rechtspflege zuzustimmen;
4. der parlamentarischen Initiative Bircher keine Folge zu geben;
5. den Motionsvorschlag der Fraktion der SVP als erfüllt abzuschreiben.

Bircher: Ich möchte Sie bitten, entgegen den Anträgen der Kommissionssprecher, in der Frage der Neuregelung der Bundesratswählbarkeit nicht nur einen halben, sondern einen ganzen Schritt zu tun. Zu diesem Zweck liegt Ihnen die eben erwähnte parlamentarische Initiative vor, welche die heutige Bundesverfassungsbestimmung zur Bundesratswählbarkeit ersetzen will. Sie will also eine Streichung der Vorschrift, wonach nicht mehr als ein Mitglied aus demselben Kanton gleichzeitig dem Bundesrat angehören

darf. An ihre Stelle soll lediglich eine Bestimmung treten – sie ist in der parlamentarischen Initiative zu finden –, nach welcher die verschiedenen Landesteile und Sprachgruppen angemessen zu berücksichtigen sind.
Was sind nun die Gründe, die zu dieser – von mir aus gesehen dringend notwendigen – Revision drängen? Einmal möchte ich erwähnen – das ist in diesem Saal in der Zwischenzeit sicher langsam Allgemeingut geworden –, dass die Totalrevision, bei der man auf einfache Art hätte eine solche Revision einpacken können, in immer weitere Ferne gerückt ist.

Zweiter Grund, den wir ebenfalls anerkennen müssen: Die Wählbarkeitsschranke in der Verfassung hat sich sozusagen bei jeder Wahl als empfindlicher Diskussionsgegenstand bis hinein in den Ratssaal, bis vielleicht zu einem Zeitpunkt wenige Momente vor der entscheidenden Wahl, erwiesen. Ich gehe mit dem Kommissionsreferenten einig, dass sich die Bürgerrechtsinterpretation als zusätzliche Fragwürdigkeit erwiesen hat. Es ist aber eben nicht die einzige, wie ich Ihnen jetzt ausführen möchte.

Zunächst einmal müssen wir festhalten, dass heute schon zahlreiche Kunstgriffe angewendet worden sind, um einzelne Kandidatinnen und Kandidaten als wählbar erklären zu lassen. Es sind bereits einzelne Beispiele erwähnt worden. Ich habe immer noch vor Augen und in den Ohren diese lächerliche Szene, wo Herr Nationalrat Schmid für wählbar erklärt worden wäre, wenn er das St. Galler Bürgerrecht hier knapp vor der Wahl im Ratssaal an der Garderobe abgelegt hätte, um das Aargauer Bürgerrecht massgebend werden zu lassen. Es war sicher eine der drastischen Situationen für die Einsicht, dass diese Bestimmung endgültig überholt war. Wir haben auch noch die Bundesratswahl von 1979 in Erinnerung, als wir die zwei offiziellen Kandidaten, die Herren Schlumpf und Martignoni, von der SVP-Fraktion präsentiert erhielten. Herr Martignoni wäre damals nicht wählbar gewesen, wenn er nicht ein Jahr zuvor zu seinem St. Galler Bürgerrecht, das er schon hatte, ein Berner Bürgerrecht zusätzlich erworben hätte. Er galt ja effektiv als Berner, als Berner Regierungsrat, aber er verfügte eben über kein bernisches Bürgerrecht.

Nun hat man also mit der heute vorgeschlagenen Lösung wenigstens das Kriterium des Bürgerrechtes geändert. Aber bei der Kantonsklausel will man weiterhin bleiben, wonach höchstens ein Vertreter pro Kanton in der Landesregierung sein kann. Das ist nun ein tatsächlicher Rückschritt gegenüber der jetzt gültigen Bürgerrechtsregelung, wo immer wieder tatsächliche Doppelkantonsvertretungen erreicht wurden. Es wurde vorhin die Wahl von Herrn Bundesrat Schaffner neben Bundesrat Wahlen zitiert – zwei faktische Berner. Schaffner wurde aber als wählbar erklärt, weil er eben noch ein Aargauer Bürgerrecht besass, obwohl er sich mit dem Kanton Aargau in keiner Art und Weise verbunden fühlte. Aber man hatte dann zwei tatsächliche Berner, was man nun mit der jetzigen Revision ausschliessen will. Oder man hat später neben Bundesrat Schaffner neu Bundesrat Gnägi als SVP-Vertreter gewählt. Auch damals waren faktisch zwei Berner Bundesräte nur über den Umweg der Bürgerrechtsbestimmung möglich. Wir hatten Bundesrat Chevallaz zusätzlich zu Bundesrat Graber. Niemand stiess sich daran, dass diese tatsächlich völlig verschiedenen Typen gemeinsam in der Landesregierung sassen. Mit der heutigen Revision möchte man eine solche Möglichkeit verhindern.
Die heutige Einkantone-Klausel, die man nun gemäss Kommission zementieren will, hat nicht nur zur Folge gehabt, dass es zahlreiche Kantone gibt, die noch nie einen Bundesrat stellen konnten – ich erwähne als Beispiel die Kantone Schwyz, Schaffhausen, Uri, Nidwalden und Appenzell-Innerrhoden –, sondern sie hat ebenfalls erreicht, dass einige Kantone jahrzehntelang ohne Vertretung in der Landesregierung waren. Obwohl an sich mit der Bestimmung des Bürgerrechts eine Einkantone-Klausel bestand, hat man seit 1848 nicht erreicht, dass alle Kantone in der Landesregierung vertreten sein konnten. Es wird zweifellos auch in der Zukunft so sein, dass sich das nicht gewaltsam erreichen lässt.
Ich könnte Ihnen aber auch Argumente von Historikern oder Staatsrechtlern zitieren, die eindeutig die heutige Einkantone-Klausel für die Wählbarkeit in den Bundesrat als überholt betrachten. Schon die Tagsatzung 1848 kannte einen Vorschlag der vorberatenden Kommission, dass man keine Kantonsklausel für den Bundesrat einfügt. Sie ist dann in der Beratung gegen den Willen des vorbereitenden Gremiums hineingerutscht – seit 1848 ist sie geblieben. Man hat 1973 fast das Ziel erreicht, die Streichung der Kantonsklausel; auch der Bundesrat hat dieser Lösung damals zugestimmt. Heute hat er seine Meinung merkwürdigerweise gewechselt und findet die Kantonsklausel vernünftig. Es gab eine vorberatende Kommission, die ebenfalls gänzliche Streichung beantragte – wie heute die Sprecher Frei und Sager. Dann wurde nach einigen Voten im Ratssaal und nach eher verwirrlicher Beweisführung dennoch wieder an der heutigen Lösung festgehalten. Im selben Jahre 1973 kam aber die Arbeitsgruppe Totalrevision Bundesverfassung und hat folgende Schlussfolgerung gezogen: «Muss man schon in bezug auf die Qualität dem Wahlorgan einfach Vertrauen entgegenbringen» (mit Qualität ist die Qualität des Bundesrates gemeint) «und ihm möglichst grosse Auslesefreiheit lassen, so sollte es im allgemeinen hinsichtlich der minder wichtigen Herkunft eigentlich nicht anders gehalten werden.» Die Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung hielt dann fest, dass diese Wahlschranke ersatzlos fallen zu lassen sei.
Man hat später neben dieser zitierten Stimme ähnliche Stimmen gehört, beispielsweise von den Professoren Kölz und Müller, die 1984 einen Verfassungsentwurf vorlegten, ebenfalls ohne diese Wählbarkeitsschranke. Alle diese zitierten Stimmen haben neben den rechtlichen Ueberlegungen auch noch andere tatsächliche Verhältnisse im Visier gehabt, den Zustand nämlich, dass Sie heute natürlich bei jeder Ersatzwahl in den Bundesrat tatsächlich eine noch stärkere Einschränkung erfahren durch das Moment der politischen Partei.
Bei jeder Ersatzwahl gibt sie eine Einschränkung, indem beispielsweise ein Freisinniger oder ein Sozialdemokrat zurückgetreten ist und gemäss der heute gültigen Zauberformel wiederum ein Mitglied dieser Partei zu wählen ist. Man hat einmal eine Einschränkung auf diese Partei; dann hat man zweitens, wenn der Zurücktretende beispielsweise Bundesrat Delamuraz oder Bundesrat Aubert wäre, automatisch neben der Partei die Einschränkung auf die Region oder sagen wir auf die Landessprache (Französisch). Wir sind also nochmals eingeschränkt in der Wählbarkeit. Und Sie haben oft auch noch das Moment der grösseren übergreifenden Landesregion, was faktisch ebenfalls eine Rolle spielt. Zweifellos wird in Zukunft auch, nachdem jetzt diese Hürde gefallen ist, das Moment «Frau» eine Rolle spielen in dem Sinne, dass mindestens eine oder zwei Frauen in der Landesregierung vertreten sein sollen.
Sie haben also tatsächlich schon eine sehr starke, durch faktische Gründe herbeigeführte Einschränkung. Wie wollen Sie dann heute noch, 1986, wenn wir jetzt schon einmal an eine solche Revision gehen, das Kantonsargument plausibel verkaufen, auch wenn Sie es scheinbar etwas konkreter fassen, indem Sie das Bürgerrecht ersetzen durch den Wohnsitzkanton oder die Lösung, wie sie die Herren Frey und Sager präsentiert haben?
Es geht mir also darum, mit dieser parlamentarischen Initiative, die übrigens als allgemeine Anregung formuliert ist – der Rat könnte nach deren Annahme den bestmöglichen Text finden –, eine zukunftsträchtige Lösung zu finden. Sie haben ja gesehen: Die Initiative stammt aus dem Jahre 1983, kurz nach der Ersatzwahl zu jener Zeit. Ich hatte damals noch die naive Erwartung, dass vor der nächsten Ersatzwahl diese kleine Revision realisierbar sei. Das hat sich dann als falsch erwiesen. Es kam eine weitere Ersatzwahl. Diese hat dann zufälligerweise oder ausnahmsweise mit der Kantonsklausel keine entscheidenden Schwierigkeiten gebracht. Damals spielte das keine Rolle. Aber wer gibt uns die Garan-

tie, dass dieser Einschränkungsprozess aufgrund der Parteien, aufgrund der Landessprachen nicht schon bei der nächsten Einer- oder Zweierersatzwahl eine entscheidende Rolle spielt und das gleiche Theater von neuem beginnt?
Ich möchte mich wehren und bitte Sie, sich diese parlamentarische Initiative doch ein bisschen zu überlegen, bevor Sie dem Kommissionsantrag folgen. Ich bitte Sie, von einem Mini-Revisiönchen, das möglicherweise neue Probleme und Ausschlussgründe bringt, abzusehen. Sie haben vielleicht gehört, dass die Lösung, wie sie die Kommission vorschlägt, mit der doch relativ komplizierten Formulierung im Artikel 9, mit dieser Kaskadenlösung, eben auch wieder ihre Tücken hat.
Ich fasse abschliessend die wichtigsten Gründe zusammen, weshalb wir gänzlich auf die Kantonswählbarkeitsschranke verzichten sollten: Es ist erstens eine veraltete Bestimmung, ein Relikt aus der Tagsatzungszeit. Sie ist bisher schon, eher der Not gehorchend, auf sehr merkwürdige Art und Weise ausgelegt worden.
Zweiter Punkt: Es ist eine notwendige Verfassungsänderung, die man auf einfache, kurze Weise revidieren kann. Es gäbe eine kurze, verständliche Volksvorlage, nach deren Annahme erst noch Kosten von null Franken entstehen würden.
Ein dritter Grund: Sie haben das Streichen der Wahlschranke «nur ein Vertreter pro Kanton in der Landesregierung» auch sachlich nach meinen Ausführungen als richtig dargestellt erhalten. Es handelt sich beim Bundesrat um keinen Ständerat im Kleinen, es handelt sich um eine Regierung, und die Regierung darf keine ausgewogene Kantonsvertreterversammlung sein.
Schliesslich bitte ich Sie, doch auch noch einen Blick über die Landesgrenzen zu werfen. Sie werden kaum eine Landesregierung, kaum einen Staat finden, wo Sie eine ähnliche Bestimmung auftreiben könnten. Deshalb schon ist für die Zukunft diese Kantonsklausel auch im Vergleich mit anderen Staaten ein Ukas, ein Relikt der Vergangenheit. Oder eher als kleine heitere Episode: Blicken Sie im Moment nach Mexiko an die Fussballweltmeisterschaft. Wo gäbe es da eine Nationalmannschaft mit der unmöglichen Auflage, dass pro Klub nur ein Mitglied dem Nationalteam angehören dürfte?
Das alles sind Gründe genug, um einem Weg zuzustimmen, wie ihn die parlamentarische Initiative vorzeichnet.

Fischer-Hägglingen: Die SVP-Fraktion hat seinerzeit eine Motion eingereicht. Mit der nun von der Kommission vorgeschlagenen Lösung können wir uns voll einverstanden erklären. Ich bitte Sie, diesem Vorschlag zuzustimmen.

Braunschweig: Ich war ursprünglich der irrigen Auffassung, dass es sich nicht um eine sehr wichtige Frage handeln würde. Nachdem wir aber heute nachmittag über Eichhörnchen und Rebhühner legiferiert haben und jetzt bei der Wählbarkeit des Bundesrates angekommen sind, bin ich zur Ueberzeugung gelangt, es sei eine sehr zentrale Frage für den Bestand und die Zukunft unseres Landes. Allerdings hängen die Anträge der sozialdemokratischen Fraktion von der Reihenfolge der Abstimmung ab. Wenn so abgestimmt wird, wie es auf der Traktandenliste vorgesehen ist – zunächst über die parlamentarische Initiative der Kommission –, kann ich auf die parlamentarische Initiative von Herrn Bircher nur noch einen Nachruf halten. Wenn aber zunächst – wie ich es für richtig halte – über die parlamentarische Initiative Bircher entschieden wird, gibt es gute Gründe, für diese zu stimmen, und ich empfehle Ihnen das im Namen der sozialdemokratischen Fraktion.
Kollege Bircher geht es also um die Streichung auf verfassungsmässiger Ebene, um Artikel 96 Absatz 1, zweiter Satz. Die parlamentarische Initiative strebt damit eine grundsätzlichere und elegantere Lösung an, die in diesem Rat schon mehrmals zur Diskussion gestellt worden ist. Beinahe in jedem Jahrzehnt wurde sie aufgeworfen, einmal in dieser, einmal in jener Formulierung; man spürt daraus sehr eindeutig, dass über diesen zweiten Satz von Absatz 1 des Artikels 96 von Zeit zu Zeit ein Unbehagen auftaucht, vor allem unmittelbar nach umstrittenen Bundesratswahlen. Zahlreiche Gemüter erregen sich, man empfindet diesen Satz als eng und hinderlich. Vielleicht war früher das föderalistische Bedenken begründet, heute sicher nicht. Ich kann die Auffassung der Kommission, wie sie vom Präsidenten und von Herrn Sager zum Ausdruck gebracht worden ist, nicht teilen, wonach die Chancen der kleinen Kantone, Bundesräte zu stellen, mit dieser Streichung kleiner würden. Niemand denkt an eine Benachteiligung kleiner Stände oder gar an eine Bevorzugung grosser Kantone. Der Initiant dachte nicht daran, und wir denken auch nicht daran. Es geht uns lediglich um mehr Freiheit in der Auswahl der Kandidaten, um den Verzicht auf eine Schranke.
Heute müssen die grossen Kantone um ihren traditionellen Sitz von Wahl zu Wahl bangen, und ich finde das als Zürcher Vertreter gar nicht so schlecht. Ein zweiter Zürcher oder ein zweiter Waadtländer Bundesrat liegt in diesem Jahrtausend überhaupt nicht drin. Nehmen Sie aber einmal an, wir würden in unserem Lande vorübergehend von zwei Thurgauer oder zwei Urner Bundesräten oder zwei Neuchâtelois regiert, dann können Sie doch nicht im Ernst befürchten, dass dies den Untergang der alt-neuen Eidgenossenschaft bedeuten würde. Wenn nach einigen Jahren sich durch einen Rücktritt die Korrektur einstellen wird, wird jedermann schmunzelnd feststellen: Wir haben die Thurgauer- oder die Urner-Phase in unserer Geschichte gut überstanden! Die föderalistische Befürchtung besteht zu unrecht. Wenn heute der Föderalismus bedroht ist, dann durch wirtschaftliche und technologische Entwicklungen – Herr Sager hat darauf aufmerksam gemacht –, aber nicht durch einen politischen Entscheid und schon gar nicht durch die Streichung dieses zweiten Satzes in Absatz 1 des Artikels 96. Aus föderalistischen Gründen können Sie getrost der parlamentarischen Initiative Bircher zustimmen. Er kann sie rechtlich nicht zurückziehen, und – wie Sie gehört haben – er will sie auch nicht zurückziehen.
Ich mache kein Hehl daraus, dass ich und wir Sozialdemokraten in der Kommission nicht mit letztem Einsatz für diese Initiative gekämpft haben, denn es stellt sich doch die Frage nach der Bedeutung dieses Problems: Dürfen wir eine Volksabstimmung veranlassen mit nur gerade dieser Aenderung von Artikel 96 Absatz 1, zweiter Satz? Immerhin wäre es denkbar, dass gleichzeitig mit den eidgenössischen Wahlen diese Frage dem Volk vorgelegt werden könnte. Sie hat mit Wahlen einen inneren Zusammenhang; unmöglich ist diese Situation keineswegs. Es wäre machbar und früher oder später auch diskutabel, wenn wir vorläufig nicht mit einer Totalrevision unserer Bundesverfassung rechnen können.
Wie gesagt, in einer zweiten Abstimmung stimmen wir dem Kompromissvorschlag Artikel 9 Garantiegesetz zu, wohlwissend, dass auch er wieder unbefriedigende Lösungen nach sich ziehen kann. Zugegeben, die Kommission hat sehr sorgfältig gearbeitet. Sie hat Professoren angehört, diskutiert, erwogen und abgewogen, einen bundesrätlichen Bericht eingeholt, um Vernehmlassungsverfahren gebeten (Vernehmlassungsverfahren sind in unserem Land längst wichtiger geworden als parlamentarische Entscheide). Die Kommission hat alles getan, um einen guten Vorschlag vorzulegen. Man kann sagen: Von allen zweitbesten Varianten hat sie die weiseste ausgewählt. In diesem Sinne bitte ich Sie, in zweiter Linie dem Kommissionsvorschlag zuzustimmen.

M. **Gautier**: Le groupe libéral se sent évidemment très concerné par le problème qui nous est soumis, vu le grand nombre de candidats qu'il a l'occasion de faire élire au Conseil fédéral! Cela ne l'empêchera pas de suivre les propositions de la commission. C'est dire qu'il acceptera la modification de la loi sur les garanties politiques et de police, celle de la loi sur l'organisation judiciaire et celle de la loi sur l'organisation de l'administration. Il votera également le classement de la motion du groupe de l'UDC et celui de l'initiative de M. Bircher.

La commission avait à traiter un double objet: une éventuelle modification constitutionnelle, c'est l'initiative de M. Bircher et une modification législative, c'est la motion de l'UDC. Notre groupe partage l'avis de la commission quant au maintien de l'article 96, alinéa premier de la constitution. Nous pensons, en effet, que le Conseil fédéral ne doit pas compter en son sein plusieurs représentants d'un même canton pour les diverses raisons que le rapport de la commission expose très clairement.
L'opinion selon laquelle cette disposition constitutionnelle limiterait de manière excessive le choix de l'Assemblée fédérale ne nous paraît guère pertinente ou en tout cas sans poids en face de l'intérêt qui existe d'éviter qu'un canton prenne trop d'importance au sein du gouvernement fédéral. Du reste, en fait de limitation, le choix de l'Assemblée fédérale nous paraît bien plus limité par des règles non écrites, ne serait-ce que par la sacro-sainte formule magique depuis un quart de siècle. En revanche, je ne suis pas du tout d'accord avec M. Bircher quand il dit que l'arrivée des femmes au Conseil fédéral limite le choix de l'Assemblée fédérale. Je dirais le contraire. L'arrivée d'une femme au Conseil fédéral enrichit tout d'abord le Conseil fédéral et ensuite élargit le choix de l'Assemblée fédérale. Nous estimons donc que l'article 96, alinéa premier doit être maintenu avec la règle: «On ne pourra choisir plus d'un membre du Conseil fédéral par canton.»
Reste à savoir ce que signifie exactement par canton. Le droit de cité, qui était certainement un critère valable en 1848 et encore lors de la révision de la loi sur les garanties en 1934 ne l'est plus en 1986, de nombreux Suisses ayant actuellement des rapports bien plus étroits avec leur canton de domicile et surtout avec le canton où ils exercent une activité politique, qu'avec leur canton d'origine. Il nous semble que le critère, contenu dans la loi sur les garanties, est dépassé par l'évolution des moeurs. Vous permettrez à celui qui a eu le privilège de présider l'Assemblée fédérale de décembre 1983, de rappeler que, lors de cette séance, l'Assemblée fédérale avait dû décider à chaud de l'éligibilité d'un de ses membres, candidat possible à la succession de M. Ritschard. Je souhaite que mes successeurs à cette haute fonction ne se retrouvent pas dans la situation fort désagréable où le Bureau de l'Assemblés fédérale s'est trouvé il y deux an et demi. Il est en effet parfaitement désagréable de devoir dire le droit dans un cas particulier et il est infiniment souhaitable que cette question soit réglée à froid, sans qu'on puisse évoquer une personne, d'ou la nécessité d'un nouveau critère. Fallait-il alors choisir le canton de domicile, comme le proposait la motion? Nous ne le pensons pas, car le domicile est un facteur trop facile à modifier en peu de temps, alors que le critère que nous allons choisir doit échapper à toute manipulation *in extremis*.
Le critère choisi par la commission sur la suggestion de notre collègue libéral, le professeur Jean-François Aubert, nous semble remplir cette condition. Il n'est en effet pas possible de changer de canton d'élection politique en quelques mois et, d'autre part, ce critère a pour lui la logique, car un élu a le plus souvent des liens solides avec le canton où il a été élu.
Reste le problème de l'élection au Conseil fédéral d'un candidat n'ayant aucune fonction élective lors de cette élection. L'histoire de ces cent dernières années nous apprend qu'il s'agit d'un cas exceptionnel. De ce fait, le critère subsidiaire du domicile, voire en dernier ressort du droit de cité nous paraît tout à fait acceptable.
Nous vous invitons donc à accepter les modifications de lois proposées par la commission et le Conseil fédéral, à classer la motion de l'UDC et à ne pas donner suite à l'initiative Bircher, c'est-à-dire de maintenir la disposition de l'article 96 de la constitution. Nous pensons qu'ainsi le retour à la désagréable situation de décembre 1983 pourra être évitée.

Müller-Aargau: Wir haben am Donnerstag hier eine sogenannte Grundsatzdebatte gehabt. Ich war dabei ein aufmerksamer Zuhörer. Ich habe das Wort nicht ergriffen, weil ich wusste, dass ich heute einige grundsätzliche Bemerkungen zu diesem Thema machen würde.
Im Gegensatz zu vielen Kommentatoren der Debatte vom Donnerstag war ich mit dieser Diskussion überhaupt nicht zufrieden. Ich hatte ein Blatt Papier vor mir, um Wesentliches und vor allem nicht schon längst Bekanntes festzuhalten. Ich habe in dieser Diskussion vorwiegend Formeln und Schemen hüben und drüben angehört, die ich schon dutzende Male vernommen habe. Am Schlusse stand wenigstens ein Satz auf meinem Papier, der so etwas wie einen Auftrag implizierte. Das war die Aussage von Herrn Renschler: «Betreiben wir eine Politik, die überflüssig macht, dass sich Widerstand formieren muss!» Ich glaube aber, das versuchen wir laufend. Minderheiten, Randgruppen, sozial Schwächere wollen wir schützen. Das gelingt zum Teil, vielfach sind wir ohne Erfolg. Dann geht der Vorwurf wieder nur an die Adresse der andern. Ein Gesichtspunkt aber kam am Donnerstag überhaupt nicht zur Sprache, und zwar kam er deswegen nicht zur Sprache, weil wir allzumal Sünder sind in dieser Sache. Das Problem liesse sich folgendermassen umschreiben: Wie schaffen wir eine institutionelle Infrastruktur in unserem Staat, welche es der notwendigen Opposition erlaubt, sich immer legal zu formieren?
Ich nehme meinen Eid ernst, wie das am Donnerstag immer wieder gefordert worden ist. Ich will die Verfassung halten. Auch die Aufträge an uns, die darin enthalten sind, nehme ich ernst. Die Artikel 118 bis 123 sind mir ganz besonders lieb. Es geht dort um die Teil- oder Totalrevision, die jederzeit möglich ist. Wir sind stets aufgerufen, etwas Phantasie zu entwickeln. Auch die Institutionen unseres Staates sind nämlich Kitt in unseren Händen. Wir haben schöpferische Arbeit zu leisten, auch dann, wenn das Volk darüber abzustimmen hat. Wir müssen wahrnehmen, welche Institutionen in unserem Staate umgestaltet und angepasst werden müssen.
Nachdem wir in den letzten zehn Jahren jede nötige Teilrevision auf die Totalrevision der Bundesverfassung verschoben haben und diese nun in absehbarer Zeit nicht kommen wird, sollte man nun endlich in gewissen Bereichen die notwendigen Schritte tun. Was vor dreissig Jahren institutionell noch genügend war, kann heute durchaus unzureichend sein. Das hat schon Kollege Bircher vorher angedeutet. Wenn ich jetzt an die Phantasie appelliere für Teilrevisionen der Verfassung bezüglich Institutionen, möchte ich im Anschluss an die Donnerstagsdiskussion einiges anführen: Man kann doch nicht immer nur darüber schimpfen, dass sich Tendenzen zur Regionaldemokratie entwickeln. Vielleicht ist es einmal notwendig, dass wir eine gewisse Regionaldemokratie institutionalisieren. Vielleicht müssten wir einmal darüber nachdenken, ob eine zusätzliche Mitsprache notwendig ist. Vielleicht müsste man ein limitiertes allgemeines Finanzreferendum erfinden. Im Zusammenhang mit dem, was Frau Uchtenhagen gesagt hat, dass schliesslich das Geld regiere, müssten wir vielleicht für Initiative und Referendum ein bestimmtes Maximum für Werbeausgaben festlegen. Das alles wäre möglich. Das alles ist im Grunde genommen unserer schöpferischen Tätigkeit anheimgestellt, und wir könnten entsprechende Vorschläge vors Volk bringen.
Nun zum heutigen Thema: Wir stehen vor den Unzulänglichkeiten bei der Auswahl der Bundesräte. Kollege Bircher hat das vorher sehr ausführlich dargestellt, und er hat es schon in seiner schriftlichen Begründung zum Teil gemacht. Denken Sie daran, seine Initiative ist eine anregende Initiative. Ich könnte höchstens an all das, was er ausgeführt hat, anfügen, dass der Kleinstaat Schweiz in der Zwischenzeit fast ein Dorf geworden ist und dass der Bekanntheitsgrad untereinander über die elektronischen Medien usw. so hoch ist, dass man den Föderalismus in dieser Weise auch nicht mehr unbedingt hochhalten muss. Warum also nicht eine Verfassungsänderung? Warum haben wir eine solche panische Angst, irgend etwas in Bewegung zu setzen? Ich gebe zu, die Kommission hat sorgfältig gearbeitet, hat alles ventiliert. Aber letzten Endes ging es doch darum, die Fehler der vorletzten Bundesratswahlen, die Unzulänglichkeiten von damals zu korrigieren. Es ging der Kommission auf keinen

Fall darum, die parlamentarische Initiative Bircher, die eine anregende ist, auszuweiten. Bewahre! Die Kommission sah ihre Aufgabe nur darin, einige Details über eine Gesetzesrevision zu ordnen und damit solche Unzulänglichkeiten, wie sie sich in der vorletzten Bundesratswahl ergeben haben, auszumerzen bzw. die angebliche Macht des Büros etwas einzuschränken. Das ist mir, das ist der Fraktion LdU/EVP zu wenig. Das heisst nicht, dass wir etwa der parlamentarischen Initiative der Kommission eine Absage erteilen würden. Was man hat, das hat man. Wir sind der Meinung, dass wir dem zustimmen können.
Aber ich bin auch der Meinung von Herrn Braunschweig: Die parlamentarische Initiative von Herrn Bircher geht weiter, und aus diesem Grunde kann man durchaus dem einen zustimmen und auch der parlamentarischen Initiative von Herrn Bircher Folge geben. Denn wir sind ja weitgehend auf die Motion der SVP eingeschwenkt, und es liesse sich durchaus noch weiterarbeiten in Richtung der anregenden Initiative, um schliesslich doch eine Verfassungsrevision zu verwirklichen. Das eine tun und das andere nicht lassen!
In diesem Sinne stimmt die LdU/EVP-Fraktion beiden Initiativen zu, und ich möchte Ihnen empfehlen, ein Gleiches zu tun.

Le président: Par la voix de son président, M. Zbinden, le groupe démocrate-chrétien nous fait savoir qu'il est d'accord avec les propositions de la commission.
Je donne la parole à M. Auer qui s'exprimera au nom du groupe radical.

Auer: Sinn von Artikel 96 Absatz 1 BV war und ist, zum einen eine Doppelvertretung pro Kanton zu verhindern und zum andern eine möglichst ausgewogene Verteilung der sieben Regierungsmandate auf tunlichst alle Kantone und Sprachregionen zu erlangen.
Dass infolge der veränderten Mobilität und anderer Gründe *de facto* verschiedentlich Kantone gleichzeitig zwei Vertreter in den Bundesrat delegieren konnten, ist von verschiedenen Vorrednern dargelegt worden.
Obwohl die Bundesverfassung keine zwingende Bestimmung über die Berücksichtigung der Minderheiten enthält, hat die politische Praxis im Gesamten zu einem vernünftigen Ausgleich und zu einer ausgewogenen Verteilung der Mitglieder des Bundesrates auf die Kantone und Sprachregionen geführt.
Es sei dies rückblickend durch einige Zahlen belegt. Dabei sollen drei Faktoren in Betracht gezogen werden: die Zahl der Bundesräte pro Kanton, ihre Amtszeiten und die Grösse der Kantone.
Von den bis heute gewählten 94 Bundesräten waren oder sind 34 Romands, Tessiner oder Rätoromanen. Das entspricht einem Anteil von 36 Prozent, bei einem Sprachanteil der in diesen drei Regionen wohnhaften Schweizer Bürger von 30 Prozent.
Etwas weniger günstig lautet das Verhältnis, wenn auf die summierte Amtsdauer der Bundesräte romanischer Muttersprache abgestellt wird. Sie beträgt – von 1848 bis zu unserer Session gerechnet – 310 Jahre. Das sind 32 Prozent der von allen Bundesräten bisher abgesessenen Regierungszeit, welche 960 Jahre beträgt – ein Prozentsatz, der also immer noch höher ist als der oben erwähnte Sprachanteil von 30 Prozent.
Verweilen wir noch etwas bei der Verteilung der bisher gewählten 94 Bundesräte auf die Kantone. Zahlenmässig steht Zürich mit 17 an der Spitze, es folgen die Waadt mit 14, Bern mit 10, Neuenburg mit 7, das Tessin und Solothurn mit je 6, St. Gallen mit 5 sowie der Aargau und Luzern mit je 4 Bundesräten. Je drei kamen aus Genf, Graubünden und dem Thurgau, je zwei aus Freiburg, Basel-Stadt, Wallis und Zug sowie je einer aus Appenzell-Ausserrhoden, Glarus, Basel-Land und Obwalden. Leer ausgegangen sind bisher 6 Kantone, nämlich Schwyz, Schaffhausen, Uri, Nidwalden, Appenzell-Innerrhoden und der Jura.
Fasst man die grossen Kantone Zürich, Bern und Waadt zusammen – «gross» in quantitativer Hinsicht –, so vermochten diese bis heute 41 oder 44 Prozent aller Bundesräte nach Bern zu entsenden – dies bei einem Anteil an der schweizerischen Gesamtbevölkerung, der seit der Gründung der Bundesstaates zwischen 36 und 40 Prozent schwankte. So gesehen, waren diese drei Kantone, die nur während 21 Jahren nicht gleichzeitig zu dritt mit in dem Ding waren, leicht übervertreten. Dies gilt auch, wenn auf die Amtsdauer aller Bundesräte romanischer Sprache abgestellt wird.
Wir haben gesehen, welche Kantone bisher am meisten Bundesräte gestellt haben. Die Reihenfolge ist nicht die gleiche, wenn die gesamte Amtsdauer der betreffenden Magistraten gerechnet wird. Zwar stehen auch hier – mit 137 bis 122,5 Jahren – Zürich, Bern und die Waadt an der Spitze. Es folgt aber nicht, wie zuvor, Neuenburg, sondern der Aargau, dessen 4 Bundesräte es zusammen 74 Jahre ausgehalten haben, erst dann Neuenburg mit 68 Jahren und hierauf St. Gallen mit 66,5 Jahren. Der erste St. Galler Bundesrat (Wilhelm Matthias Naeff) war nämlich während 27 Jahren im Amt, und der 5. Bundesrat von dort hat die durchschnittliche Amtszeit von 10,2 Jahren ebenfalls schon überschritten. Nach St. Gallen folgen an 7. und 8. Stelle die Kantone Tessin und Thurgau mit 65 bzw. 48 Jahren.
Die Unterschiede in dieser und jener Reihenfolge ergeben sich aus der verschieden langen Amtszeit der einzelnen Bundesräte. Diese betrug in den ersten Jahrzehnten des Bundesstaates durchschnittlich 12 bis 13 Jahre, in den letzten drei Jahrzehnten jedoch nur noch etwas über 8 Jahre.
Zwar gab es schon im letzten Jahrhundert erstaunlich viele Bundesräte, die nur kurze Zeit im Amt ausharrten oder aus verschiedenen Gründen – nicht zuletzt politischer Krisen wegen – gehen mussten, aber es gab auch recht viele mit sehr langen Amtszeiten: Von den 94 Bundesräten brachten es 6 auf eine Amtszeit von mehr als 25 Jahren: Karl Schenk (1863-1895) 31 1/2 Jahre, Adolf Deucher (1883-1912) über 29 Jahre, der schon erwähnte Naeff (1848-1875) 27 Jahre und Emil Welti (1866-1891) 25 Jahre. In unserem Jahrhundert waren es: Giuseppe Motta (1911-1940) 28 Jahre und Philipp Etter (1934-1959) 25 1/2 Jahre.
Drei weitere hielten es über 20 Jahre aus: Eduard Müller (1895-1919) 24 Jahre, Edmund Schulthess (1912-1935) 23 und Josef Martin Knüsel (1855-1875) über 20 Jahre. Dies war der erste Innerschweizer in der Regierung und ein entfernter Verwandter von Ständerat Peter Knüsel.
Wenn nicht verschiedentlich der Tod eingegriffen hätte – denn von diesen 10 Bundesräten verstarben 4 im Amt –, wären vermutlich noch erheblich längere Amtszeiten zu verzeichnen ....
Von den verstorbenen oder zurückgetretenen 87 Bundesräten waren übrigens 14 nie Bundespräsident, teilweise weil sie kurze Zeit nach Amtsantritt verstorben, zurückgetreten oder weggewählt worden sind, wie etwa Ulrich Ochsenbein (1848-1854), obwohl er zuvor Tagsatzungs- und Nationalratspräsident gewesen war. Er verliess daraufhin die Schweiz, wurde unter Napoléon III Brigade- und später unter Léon Gambetta sogar Divisionsgeneral ....
Der heute gebräuchliche Turnus im Bundespräsidium spielte früher nicht derart automatisch wie heute. Verschiedene Bundesräte wurden trotz längerer Amtsdauer nie Bundespräsident, weil man sie als solche nicht wollte. Bundesrat Naeff war zum Beispiel 1853 Bundespräsident, aber in den weiteren 22 Jahren seiner langen Amtszeit wurde er nicht nur, fast regelmässig, erst im 4. oder 5. Wahlgang knapp wiedergewählt, sondern auch als Bundespräsident fürderhin übergangen.
Noch schlechter erging es dem Genfer Jacques Challet-Venel: Er wurde während seiner 8 1/2 Jahren Amtszeit nicht nur nie Bundespräsident, sondern überdies 1872 als Mitglied der Regierung weggewählt. Andere wurden dafür mehrfach Bundespräsident, so Schenk und Welti je 6 und in unserem Jahrhundert Motta 5 mal.
Auch wenn heute gerne von spektakulären Bundesratswahlen gesprochen wird, ging es früher oft viel struber zu! Die Aufstellung von Gegenkandidaten bei den Gesamterneuerungswahlen gehörte zu den politischen Gepflogenheiten.

«Unsere Ministerien erscheinen so stabil wie die Throne der Pharaone», meinte 1868 der St. Galler Nationalrat Friedrich Bernet. Er wollte das ändern. Sogar eine Beschränkung der Amtszeit auf 2 mal 4 Jahre wurde verlangt. Zwischen 1851 und 1881 wurde bei 11 Wahlen 21 mal versucht, einen bisherigen Bundesrat zu «sprengen». Bei den Bundesratswahlen von 1854 waren ganze 26 Wahlgänge nötig, bis wenigstens 5 Mitglieder des Siebner-Kollegiums beisammen waren. Der tüchtige Berner Karl Schenk, der von allen 94 am längsten amtiert hat, wurde nach 15jähriger Zugehörigkeit zum Bundesrat nur mit einer einzigen Stimme über dem absoluten Mehr bestätigt. Parteipolitik spielte bei diesen Sprengmanövern eine untergeordnete Rolle.
Dazu kam, bis zur Jahrhundertwende, die ungeschriebene Regel, dass ein amtierender Bundesrat in seinem Kanton als Nationalrat gewählt werden musste, sollte er Aussicht auf eine Wiederwahl durch die Bundesversammlung haben. Bei der konstituierenden Sitzung des Nationalrates sassen jeweils die Bundesräte unten im Rund, und erst nach der Wiederwahl konnten sie sich wieder auf die höher gelegenen Sessel setzen. Als der Tessiner Bundesrat Stefano Franscini in seinem Heimatkanton 1854 als Nationalrat durchgefallen war, wählten ihn im Sinne eidgenössischer Solidarität nachträglich die Stimmberechtigten von Schaffhausen, wo er überhaupt nie geweilt hatte, in die Volkskammer. Sie sicherten ihm damit mehr oder weniger das Anrecht auf eine Wiederwahl in die Regierung.
Nicht nur bei der Zahl, sondern auch, wie erwähnt, bei der Amtszeit der Bundesräte steht Zürich an der Spitze. Dieser Kanton war während 137 des 137 1/2 Jahre alten Bundesstaates in der Exekutive vertreten.
Nun werden Sie vielleicht einwenden, Zürich sei doch immer im Bundesrat vertreten gewesen, woher denn die halbjährige Differenz herrühre? Ganz einfach daher, dass vier von den ersten fünf Zürcher Bundesräten vor ihrem Rücktritt das Zeitliche segneten.
Ueberhaupt wurde früher bei zahlreichen Bundesräten die Amtszeit durch den Tod beendet. Dies war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sie nicht nur bescheiden honoriert waren, sondern auch keine Pension erhielten. In dieser Situation, wenn sie nicht von Haus aus Geld hatten, gab es nur zwei Möglichkeiten: Entweder sie liessen sich, wenn möglich, in ein anderes Amt berufen, oder sie harrten eben bis zum Lebensende auf ihrem Sessel aus. Den ersten Weg beschritten noch bis vor einigen Jahrzehnten verschiedene Bundesräte, indem sie Direktoren internationaler Organisationen oder Schweizer Botschafter im Ausland wurden. Von den bis zum Ersten Weltkrieg gewählten 44 Bundesräten aber verstarben nicht weniger als 18 im Amt.
Um ein letztes Mal auf die Verteilung der Bundesratssitze auf die Kantone zurückzukommen: Stellt man auf ihre Einwohnerzahl ab, ergibt sich wiederum eine teils ganz andere Reihenfolge. Umgerechnet auf 100 000 Bewohner steht Neuenburg mit durchschnittlich 4,5 Bundesräten an der Spitze, gefolgt von Obwalden mit 3,6. Gemessen an den Amtszeiten ihrer Bundesräte stehen allerdings mit je 44 Jahren pro 100 000 Einwohner Zug, Aargau und Obwalden an der Spitze. Zürich folgt erst an vierzehnter Stelle, und am Schluss figurieren Genf und Basel-Landschaft, mit 4,8 bzw. 2,8 Bundesräten pro 100 000 Einwohner. An der Bevölkerungsgrösse gemessen, waren bisher folgende Kantone erheblich untervertreten: vor allem die Kantone Schwyz und Schaffhausen, die bisher leer ausgegangen sind, sowie Wallis, Glarus, Genf und Basel-Landschaft.
Die Berücksichtigung der Kantone hat im übrigen bei den bisherigen 66 Bundesratswahltagen selten zu Streitereien geführt. Seit den neunziger Jahren überlagern Kämpfe zwischen den Parteien und oftmals mehr innerhalb der Parteien die kantonalen Rivalitäten erheblich.
Die bisherige Kantonsklausel hat gewiss schon den Einzug von fähigen Leuten in den Bundesrat verhindert. Blaise Pascal sagte einmal, wenn die Nase der Cleopatra länger gewesen wäre, hätte die Weltgeschichte einen andern Verlauf genommen. Wir wissen nicht, ob die Geschichte der Eidgenossenschaft ohne Artikel 96 Absatz 1 besser oder weniger gut verlaufen wäre. An dieser Ungewissheit freilich ändert auch die neue Interpretation nichts.
Die freisinnige Fraktion stimmt den Anträgen der Kommission einstimmig zu und lehnt die parlamentarische Initiative Bircher ab, die an und für sich sympathisch ist, die aber einen Urnengang erfordern würde, auch ein Ständemehr, von dem wir nicht glauben, dass es zustande käme.

Nebiker: Nach diesen interessanten historischen Ausführungen unseres Kollegen Felix Auer jetzt etwas zurück zur praktischen Wirklichkeit. Auch ich bitte Sie, die Initiative von Herrn Bircher abzulehnen und der Kommission zuzustimmen, und zwar zuerst einmal aus den föderalistischen beziehungsweise politischen Gründen, die hier weitgehend alle erwähnt worden sind.
Es ist wichtig, dass eine Regierung im ganzen Lande verankert ist. Die Regierung muss alle Sprachen sprechen und zwar auch die einzelnen Dialekte, eine Regierung muss überall verstanden werden. Es braucht nun, gerade in unserer Eidgenossenschaft, diese regionale und lokale Verankerung des Bundesrates. Intelligenz allein nützt nichts, wenn die intelligenten Ausführungen nicht verstanden werden können und zwar von allen Teilen der Bevölkerung. Das ist besonders wichtig im Zeitalter der Massenmedien.
Die etwas ungenaue Berücksichtigung der lokalen Bezüge in der Initiative Bircher, wonach die Landesteile und die Sprachregionen angemessen zu berücksichtigen seien, genügt meiner Meinung nach nicht: aus den erwähnten politischen Gründen, dann aber namentlich auch aus praktischen Gründen. Und hier spreche ich als ehemaliges Büromitglied.
Ich war etwa bei zwanzig Wahlen und Wiederwahlen von Bundesräten als Stimmenzähler dabei. Beim Stimmenzählen kommt es darauf an, dass man im Moment der Auszählung der Stimmen absolut klar und eindeutig festlegen kann, welche Stimmen der Kandidaten – es sind ja auch wilde Kandidaten dabei – effektiv gültig und welche nicht gültig sind. Sie sind wesentlich zur Bestimmung des absoluten Mehrs, das bekanntlich erreicht werden muss, damit überhaupt eine Wahl zustande kommt. Es muss eindeutig festgelegt werden können: Ist der auf einem Stimmzettel stehende Mann oder Frau wählbar oder ist der entsprechende Stimmzettel ungültig? Wie wollen Sie das jetzt praktizieren, Herr Bircher, wenn Sie die Sprachregionen beispielsweise berücksichtigen müssen? Gesetzt den Fall, wir haben sechs gewählte Bundesräte, die zufälligerweise alle Deutschschweizer sind. Jetzt müssen wir unbedingt einen Romand haben. Es ist auch ein Romand vorgeschlagen. Er macht auch am meisten Stimmen. Sind aber jetzt alle Stimmen, die auf einen Deutschschweizer fallen, ungültig? Wir müssen also eine ganz klare Definition haben, welche Kandidaten überhaupt wählbar sind und zwar schon beim Vorschlag. Es ist ja auch wichtig, im voraus zu wissen, ob ein vorgeschlagener Kandidat überhaupt wählbar ist. Hat der Vorschlag einen Sinn, oder fällt er dann irgendwelchen Wahlschranken zum Opfer? Es braucht – wenn überhaupt – klar definierte Schranken, die jedermann kennt. Bei der Kantonszugehörigkeit, wie es die Kommission definiert, ist das eindeutig der Fall, da bestehen gar keine Zweifel.
Ich schlage Ihnen gestützt auf meine praktische Erfahrung als Stimmenzähler vor, dem Kommissionsvorschlag zuzustimmen und die Initiative Bircher abzulehnen.

Bundesrätin **Kopp:** Die Revisionsvorlage Ihrer Kommission bringt, wie Sie gehört haben, zwei Neuerungen. Einmal soll bei Bundesratskandidaten nicht mehr das Bürgerrecht, sondern primär der Ort der politischen Tätigkeit massgebend sein, um ihre Kantonszugehörigkeit im Sinne der verfassungsrechtlichen Wahlschranke zu ermitteln. Sodann soll die für Magistraten des Bundes geltende wohnsitzrechtliche Sonderregelung fallen. Der Bundesrat kann, um dies gleich vorwegzunehmen, diesen beiden Neuerungen zustimmen. Damit lehnt er – wie ihre Kommission – die Initiative Bircher ab. Die Gründe dazu finden Sie in der Botschaft. Zusätzlich möchte ich unterstreichen, was Ihnen Herr Nebiker darge-

legt hat, nämlich die Schwierigkeiten, in denen sich das Büro befinden würde, wenn Sie der Initiative Bircher mit diesem Wortlaut zustimmen würden. Wenn schon etwas auf Verfassungsebene geändert werden soll, dann wäre es sinnvoller, wenn Sie den umstrittenen zweiten Satz des Artikels 96 überhaupt streichen würden.
Was nun die Neuumschreibung der Kantonszugehörigkeit betrifft, ist sich auch der Bundesrat bewusst, dass es eine optimale und eine in jedem Einzelfall befriedigende Lösung gar nicht gibt. Darauf hat Herr Bircher zu recht hingewiesen. Ihre Kommission schlägt aber eine Regelung vor, die zweckmässig und vor allem auch praktikabel erscheint. Eine Regelung, die vor allem auch die seit zwanzig Jahren dauernde und oft leidenschaftlich geführte Diskussion um die Beseitigung oder die Ersetzung der Wahlschranke endlich beenden dürfte. Das allein scheint mir schon recht viel zu sein, auch wenn es, wie Herr Braunschweig der Auffassung ist, nur die zweitbeste Lösung sein sollte.
Der Bundesrat hat sich allerdings gefragt, ob eine blosse Gesetzesrevision genüge. Sie wissen, dass sich die Verfassung über das Kriterium der Kantonszugehörigkeit ausschweigt. Von jeher aber, d. h. seit 138 Jahren, ging der Gesetzgeber davon aus, dass damit das Bürgerrecht gemeint sei. Es stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber nun die Verfassung, die er während so langer Zeit in diesem Sinne ausgelegt hat, in eigener Kompetenz ändern dürfe. Wie Ihnen Herr Nationalrat Sager dargelegt hat, sind aber zahlreiche Staatsrechtler zur Auffassung gelangt, dass dies möglich sei, und der Bundesrat kann sich dieser Auffassung anschliessen. Hingegen finde ich eine Lösung, wie sie Herr Nationalrat Müller vorschlägt, sowohl eine Verfassungs- als auch eine Gesetzesrevision vorzunehmen, doch etwas überorchestriert.
Der Bundesrat hat einer Lösung auf Gesetzesstufe auch nicht opponiert. Er verschliesst sich den Argumenten Ihrer Kommission insbesondere deshalb nicht, weil seit 1971 auch Frauen in den Bundesrat wählbar sind und nach geltendem Recht mit der Heirat das Bürgerrecht des Mannes erwerben. Auch nach dem neuen Eherecht wird das so sein. Gerade in einem solchen Fall dürfte sich das Kriterium des Bürgerrechts von der *ratio constitutionis* am weitesten entfernt haben.
Noch eine kurze Bemerkung zum zweiten Revisionspunkt, dem Wohnsitz der Magistraten: Eigentlich drängt sich diese Revision als logische Folge auf, wenn man davon ausgeht, dass das Bürgerrecht mit seinen Bindungen an den Heimatkanton heute weitgehend zur föderalistischen Fiktion geworden ist. Ich darf Ihnen im übrigen versichern, dass nicht nur die Kantone, sondern auch die amtierenden Magistraten die ersatzlose Streichung der bisherigen Sonderregelung gelassen hinnehmen, umsomehr, als eine Uebergangslösung den Besitzstand sicherstellt.
Ich empfehle Ihnen also, den Anträgen Ihrer Kommission zuzustimmen.

83.229
Parlamentarische Initiative (Bircher)
Initiative parlementaire (Bircher)

Präsident: Wir befinden über die drei Vorlagen.
Im Einverständnis mit der Kommission bereinigen wir zuerst die parlamentarische Initiative Bircher.
Die Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative Bircher keine Folge zu geben.
Herr Bircher hat den Antrag gestellt, der Initiative sei Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bircher	43 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	95 Stimmen

85.235
Parlamentarische Initiative (Kommission)
Initiative parlementaire (commission)

Präsident: Die Kommission beantragt, dieser Initiative Folge zu geben und den Beschlussentwurf zur Aenderung des Garantiegesetzes anzunehmen.

Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft
Loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération

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

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I und II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf der Kommission

Titre et préambule, ch. I et II
Proposition de la commission
Adhérer au projet de la commission

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	143 Stimmen (Einstimmigkeit)

Präsident: Wir haben noch über die Anträge des Bundesrates zu befinden. Diese finden Sie in der bundesrätlichen Botschaft.

1. Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege
Loi fédérale d'organisation judiciaire

Art. 19 Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19 al. 2
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

2. Verwaltungsorganisationsgesetz
Loi fédérale sur l'organisation de l'administration

Art. 30 Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 30 al. 2
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzesentwurfes	131 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Art. 318w
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Minderheit
(Bührer, Meylan, Piller)
Festhalten

Art. 318w
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil national
Minorité
(Bührer, Meylan, Piller)
Maintenir

Affolter, Berichterstatter: Bei Artikel 318w beantrage ich Ihnen namens der Kommission Zustimmung zum Nationalrat, d. h. Streichen. Der Artikel muss bei Verzicht auf das Kreditverbot wegfallen. Frau Bührer wird wahrscheinlich nicht mehr am Minderheitsantrag festhalten.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 318x Randtitel, 318y Randtitel
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 318x titre marginal, 318y titre marginal
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Affolter, Berichterstatter: Darf ich den Rest zusammenfassen? Bei den Ergänzungen der Bestimmungen im Strafgesetzbuch, bei den Aenderungen in den Bundesgesetzen über Schuldbetreibung und Konkurs und über den unlauteren Wettbewerb sowie bei den Schlussbestimmungen bestehen keine Differenzen mehr.

An den Nationalrat – Au Conseil national

86.201

Initiative des Kantons Bern StGB. Alternativstrafen

Initiative du canton de Berne Code pénal. Peines de substitution

---

Wortlaut der Initiative vom 18. Dezember 1985
Alternative Sanktionen nach Strafgesetzbuch
Das eidgenössische Strafgesetzbuch ist dahingehend zu ergänzen, dass für kurze Freiheitsstrafen bis zu drei eventuell sechs Monaten alternative Sanktionen neben den Freiheitsstrafen vorgesehen werden.

Texte de l'initiative du 18 décembre 1985
Sanctions en vertu du code pénal
Pour ce qui se rapporte aux peines privatives de liberté de courte durée – jusqu'à trois mois, éventuellement six mois – le code pénal suisse doit être complété de telle sorte que d'autres sanctions (de substitution) soient prévues, à côté des peines précitées.

Frau **Meier** Josi unterbreitet im Namen der Petitionskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Am 18. Dezember 1985 reichte der Regierungsrat des Kantons Bern eine Standesinitiative ein. Er beantragt eine Ergänzung des Strafgesetzbuches in dem Sinne, dass für kurze Freiheitsstrafen bis zu drei eventuell sechs Monaten alternative Sanktionen neben den Freiheitsstrafen vorgesehen werden.
2. Die Kommission stellt fest, dass National- und Ständerat am 21. Juni bzw. am 5. Dezember 1985 eine Motion gleichen Inhalts (85.404) überwiesen haben. Dem mit der Standesinitiative vorgebrachten Anliegen ist somit Rechnung getragen worden.
Aus diesem Grund hat der Ständerat am 5. Dezember 1985 bereits eine gleichlautende Standesinitiative Genf (85.203) abgeschrieben.

Antrag der Kommission
Die Kommission beantragt, die Standesinitiative Bern abzuschreiben.

Proposition de la commission
La commission propose de classer l'initiative du canton de Berne.

Zustimmung – Adhésion

85.235

Parlamentarische Initiative (Kommission des Nationalrates) Revision des Garantiegesetzes

Initiative parlementaire (commission du Conseil national) Loi sur les garanties politiques. Révision

Bericht und Gesetzentwurf vom 6. Mai 1985 (BBl II, 531)
Rapport et projet de loi du 6 mai 1985 (FF II, 527)

Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Februar 1986 (BBl II, 68)
Rapport du Conseil fédéral du 26 février 1986 (FF II, 74)

Beschluss des Nationalrates vom 9. Juni 1986
Décision du Conseil national du 9 juin 1986

Antrag der Kommission
Eintreten
Proposition de la commission
Entrer en matière

Dobler, Berichterstatter: Diese parlamentarische Initiative bezweckt eine Aenderung von drei Gesetzen, nämlich diejenige des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, das sogenannte Garantiegesetz; diejenige des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege und schliesslich diejenige des Verwaltungsorganisationsgesetzes.
Zum einen geht es um eine neue Definition der Kantonszugehörigkeit für die Wählbarkeit in den Bundesrat. Zum anderen soll die für Magistraten des Bundes geltende wohnsitzrechtliche Sonderregelung abgeschafft werden.
Bei der Aenderung des Garantiegesetzes soll vom Heimatprinzip abgewichen werden. Dies entspricht einer heute geltenden Tendenz der Anpassung an die veränderten Verhältnisse.
Nach den neuesten Statistiken haben nur noch die Hälfte der Heimatberechtigten in ihrem Heimatkanton ihr Domizil. Ein Drittel lebt in einem anderen Kanton, die übrigen im Ausland. Damit kann dem ursprünglichen Zweck der Verfassungsbestimmung, eine möglichst breite regionale Vertretung im Bundesrat zu gewährleisten, nicht mehr hinrei-

chend Nachachtung verschafft werden. Als Anknüpfungspunkt soll nunmehr primär der Ort der politischen Tätigkeit, sekundär der Wohnsitz und subsidiär, bei fehlendem Wohnsitz in der Schweiz, das zuletzt erworbene Bürgerrecht gelten.
Bei dieser Neuumschreibung der Kantonszugehörigkeit wird man zugegebenermassen nicht jedem Einzelfall gerecht. So kann beispielsweise für die verheiratete oder geschiedene Frau wegen des Bürgerrechts des Ehemannes, das sie erwirbt und zu dem sie häufig keine persönliche Verbindung besitzt, eine unbefriedigende Situation entstehen.
Obwohl die vorgeschlagene Lösung keine Extremfälle regelt, darf sie aber als zweckmässig und praktikabel bezeichnet werden.
Zur Verfassungsmässigkeit dieser Initiative: Die Frage, ob eine Gesetzesrevision genügt, ist von zahlreichen Staatsrechtlern bejaht worden. Die Verfassung schweigt sich *expressis verbis* über das Kriterium der Kantonszugehörigkeit aus. Seit jeher ist aber der Gesetzgeber davon ausgegangen, damit sei das Bürgerrecht gemeint. Artikel 9 des Garantiegesetzes beinhaltet die Konkretisierung der Verfassungsbestimmung, wobei das geltende Garantiegesetz im Ingress keinen Hinweis auf seine Verfassungsgrundlage enthält. Die Aenderung dieses Gesetzes lässt sich auf Artikel 85 Ziffer 1 BV abstützen, da es sich um die Wahl von Bundesbehörden handelt.
Zum zweiten Revisionspunkt: Wohnsitzregelung für die Magistraten. Mit der vorgeschlagenen Aenderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, Artikel 19 Absatz 2, sollen die Bundesrichter analog den Bundesräten und dem Bundeskanzler in der Wahl des Wohnsitzes frei sein, müssen jedoch den Amtssitz in kurzer Zeit erreichen. Damit entfällt die Sonderregelung, wonach die Bundesrichter in Lausanne und Luzern ihren Wohnsitz mit dem Amtssitz identisch halten müssen.
Die Streichung von Artikel 30 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes hat zur Folge, dass die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts sowie der Bundeskanzler ihr politisches und bürgerliches Domizil nicht mehr in jenen Kantonen behalten, in denen sie verbürgert sind. Auch dies ist eine Folge des Umdenkens vom Heimatort- zum Wohnsitzprinzip. Den amtierenden Magistraten bleibt das Besitzstandrecht gewahrt. Sie sind jedoch berechtigt, sich innert einem Jahr dem neuen Recht zu unterstellen. Mit der Gesetzesänderung entfällt auch die komplizierte Regel über die Besteuerung der verschiedenen Einkommens- und Vermögensteile. Ein Magistrat wird künftig wie jede natürliche Person für sein gesamtes Einkommen und Vermögen grundsätzlich am zivilrechtlichen Wohnsitz steuerpflichtig.
Namens des Büros beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage und Gutheissung der einzelnen Artikel.

Bundesrätin **Kopp:** Der Bundesrat ist sich bewusst, dass es keine Lösung gibt, die jedem Einzelfall gerecht wird. Er ist aber – gleich wie Ihre Kommission – der Meinung, dass die vorgeschlagene Regelung zweckmässig und praktikabel ist und vor allem einer seit zwanzig Jahren leidenschaftlich geführten Auseinandersetzung endlich ein Ende setzt.
Der Bundesrat hat sich sehr eingehend mit der Frage befasst, ob eine blosse Gesetzesrevision genüge. Sie wissen, dass sich die Verfassung über das Kriterium der Kantonszugehörigkeit ausschweigt. Von jeher aber, also seit 138 Jahren, ging der Gesetzgeber davon aus, die Verfassung stelle (ohne dies ausdrücklich zu sagen) auf das Bürgerrecht ab. Deshalb stellt sich natürlich die Frage, ob es genüge, eine blosse Gesetzesänderung vorzunehmen. Der Bundesrat ist – nicht zuletzt auch aufgrund der Meinungsäusserungen der Staatsrechtprofessoren (Herr Aubert hat sich eindeutig in dieser Richtung ausgesprochen) – zum Schluss gekommen, dass eine Gesetzesänderung genüge, und zwar vor allem aus folgender Ueberlegung: Nachdem nun auch Frauen in den Bundesrat wählbar sind, hat sich die Situation nochmals verändert; gerade in einem solchen Fall ist wohl das Kriterium des Bürgerrechts von der *ratio constitutionis* sehr weit entfernt. Deshalb schliesst sich der Bundesrat der vorgeschlagenen Lösung an.
Was die zweite Aenderung betrifft, nämlich den Wohnsitz der Magistraten des Bundes, kann der Bundesrat ebenfalls zustimmen.

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

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, chiff. I préambule
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 9
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Dobler, Berichterstatter: Artikel 9 gibt die Definition der Kantonszugehörigkeit. Ich wiederhole: Als erstes gilt der Ort der politischen Tätigkeit, sekundär der Wohnsitz und subsidiär das zuletzt erworbene Bürgerrecht.

Angenommen – Adopté

Art. 13bis (wird zu Art. 13a)
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 13bis (devient l'art. 13a)
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 16a
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Dobler, Berichterstatter: Artikel 16a hält die Besitzstandwahrung fest.

Angenommen – Adopté

Art. 19 Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 19 al. 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 30 Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 30 al. 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. II – Ch. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 21 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

84.093

Rettung des Simmentals vor Nationalstrassen. Volksinitiative
«Pour sauver le Simmental des routes nationales». Initiative populaire

Siehe Seite 472 hiervor – Voir page 472 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. September 1986
Décision du Conseil national du 25 septembre 1986

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 23 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

85.265

Petition Gemeinde Ederswiler. Kantonszugehörigkeit
Pétition de la commune d'Ederswiler. Appartenance cantonale

Beschluss des Nationalrates vom 5. Dezember 1985
Décision du Conseil national du 5 décembre 1985

Frau **Meier** Josi unterbreitet im Namen der Petitionskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Mit einer Petition vom 2. März 1984 an die eidgenössischen Räte bat die Gemeinde Ederswiler die eidgenössischen Instanzen, ihr behilflich zu sein beim Bestreben, wieder dem Kanton Bern angehören zu können.
2. Beim Plebiszitverfahren auf Gemeindeebene im Jahre 1975 sprach sich die Gemeinde Ederswiler für den Verbleib beim Kanton Bern aus, während sich die Gemeinde Vellerat für die Zugehörigkeit zum neu zu schaffenden Kanton Jura entschied. Da es sich bei diesen beiden Gemeinden damals nicht um Grenzgemeinden handelte, erfolgte die bevorstehende Kantonszuteilung nicht nach den erzielten Abstimmungsergebnissen. Vellerat blieb beim Kanton Bern und Ederswiler wurde dem Kanton Jura zugeschlagen. Diese Lösung befriedigte in der Folge weder die Stimmbürger von Vellerat noch die deutschsprachigen Ederswiler. Insbesondere Vellerat unternahm ergebnislos zahlreiche Versuche, um doch noch zum Kanton Jura zu kommen. Die Bemühungen blieben ergebnislos, auch nachdem das Laufental zum Kanton Bern kam.
3. Die Dreier-Konferenz (Bund, Bern, Jura) bemüht sich seit Jahren um eine Lösung des Problems, bisher ohne sichtbaren Erfolg: Bern ist bereit, die nötigen Massnahmen für einen Kantonswechsel von Vellerat einzuleiten, wenn der Kanton Jura gleichzeitig Ederswiler den Kantonswechsel ermöglicht. Der Kanton Jura ist bereit, Vellerat aufzunehmen, nicht aber Ederswiler abzutreten. Von seiten des Bundesrates wurde stets betont, dass auf Bundesebene für beide Gemeinden ein gemeinsames Vorgehen anzustreben sei, wenn die Bemühungen um einen Kantonswechsel Aussicht auf Erfolg haben sollen.
4. Die Bundesverfassung enthält keine ausdrücklichen Regeln über territoriale Veränderungen. Praxis und Doktrin nehmen aber an, dass die Verfassung Aenderungen im Bestand der Kantone zulässt. Solche Aenderungen sind allerdings nur möglich mit Zustimmung des betroffenen Gebiets, mit Zustimmung des Kantons, in dem dieses Gebiet liegt, mit Zustimmung des allfälligen Anschlusskantons sowie mit Zustimmung von Volk und Ständen. Die Zustimmung von Volk und Ständen ist für die territoriale Veränderung zugleich konstitutiv. Im Zusammenhang mit den Bestrebungen um die Wiedervereinigung der beiden Basel und mit der Gründung des Kantons Jura haben Bundesrat und Bundesversammlung über diese Rechtslage keine Zweifel offen gelassen.
In seinem Bericht vom 14. November 1979 an die Petitionskommission des Ständerates zu Standesinitiativen der Kantone Bern und Neuenburg (BBl 1979 III 1132) vertrat der Bundesrat den Standpunkt, dass auch der Kantonswechsel einer Gemeinde zwingend der Zustimmung von Volk und Ständen bedürfe. Wäre dem nicht so, dann könnten durch wiederholtes Abtreten von Gemeinden ganze Bezirke und Regionen zu anderen Kantonen geschlagen werden, ohne dass der eidgenössische Souverän je etwas dazu zu sagen hätte. Hinzu komme, dass es sich bei solchen Gebietsabtretungen um verbotene politische Verträge im Sinne von Artikel 7 der Bundesverfassung handle; nur der Verfassungsgeber sei zuständig, das Verbot im Einzelfall aufzuheben und eine Ausnahme zu bewilligen. Das gleiche gilt übrigens für das in Artikel 5 der Bundesverfassung sinngemäss verankerte Verbot von Gebietsabtretungen unter Kantonen.
5. Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates hat in ihren Beratungen einen Vertreter der Gemeinde Ederswiler sowie die Regierungen der Kantone Bern und Jura angehört. Sie kam zum Schluss, dass für die zum Kanton Bern gehörende Gemeinde Vellerat ein gleiches politisch eindeutiges Bedürfnis besteht, dem neu gegründeten Kanton Jura angehören zu dürfen.
Die Kommission ging bei ihren Ueberlegungen vom Gedanken des Selbstbestimmungsrechts aus, wie er bereits in den Berichten der «Kommission für die guten Dienste» für den Jura vom 13. Mai 1969 und 7. September 1971 und in der Botschaft des Grossen Rates des Kantons Bern vom Dezember 1969 für die Schaffung eines Zusatzes zur bernischen Staatsverfassung zum Ausdruck kam und in der kantonalbernischen Volksabstimmung vom 1. März 1970 bestätigt wurde. Die damals gutgeheissene Methode der Kaskadenabstimmung für die Festsetzung des Gebietes des neu zu schaffenden Kantons Jura habe sich bewährt, sei aber nicht ganz zu Ende gedacht worden, indem sowohl die Gemeinde Vellerat wie auch die Gemeinde Ederswiler erst durch das Ergebnis späterer Volksabstimmungen «Grenzgemeinden» geworden sind. Es gehe jetzt darum, dieses Selbstbestimmungsrecht, welches in den siebziger Jahren anderen Grenzgemeinden zuerkannt worden ist, heute auch für die Gemeinden Ederswiler und Vellerat zum Tragen zu bringen. Nach Aufstellung von Verfahrensgrundsätzen in den Kantonen Bern und Jura sollen sich die Gemeinden im Rahmen ihres Selbstbestimmungsrechts zur Frage des Kantonswechsels äussern: anschliessend haben die Kantone, nach der Schaffung entsprechender kantonaler Verfassungsbestimmungen, in beiden Gemeinden Ederswiler und Vellerat eine Volksbefragung durchzuführen. Es sei selbstverständlich, dass der von einer Gemeinde geäusserte Wunsch, einen Kantonswechsel vorzunehmen, nicht davon abhängig

Abstimmung – Vote

Für den Antrag auf Diskussion offensichtliche Mehrheit
Dagegen Minderheit

Präsident: Der Interpellant ist von der Antwort des Bundesrates teilweise befriedigt.

85.235

Parlamentarische Initiative (Kommission des Nationalrates) Revision des Garantiegesetzes

Initiative parlementaire (Commission du Conseil national) Loi sur les garanties politiques. Révision

Siehe Seite 687 hiervor – Voir page 687 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 25. September 1986
Décision du Conseil des Etats du 25 septembre 1986

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 141 Stimmen (Einstimmigkeit

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

84.089

Invalidenversicherung. 2. Revision

Assurance-invalidité. 2e révision

Siehe Seite 1273 hiervor – Voir page 1273 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 9. Oktober 1986
Décision du Conseil des Etats du 9 octobre 1986

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 134 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

85.045

Herabsetzung des AHV-Rentenalters. Volksinitiative

Abaissement de l'âge donnant droit à la rente AVS. Initiative populaire

Siehe Seite 1444 hiervor – Voir page 1444 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 9. Oktober 1986
Décision du Conseil des Etats du 9 octobre 1986

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 102 Stimmen
Dagegen 32 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

85.060

Warenbezeichnung. Harmonisiertes System und Zolltarif. Anpassung

Désignation des marchandises. Systéme harmonisé et tarif des douanes. Adaptation

Siehe Seite 1323 hiervor – Voir page 1323 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 29. September 1986
Décision du Conseil des Etats du 29 septembre 1986

B. Zolltarifgesetz
Loi sur le tarif des douanes

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 131 Stimmen (Einstimmigkeit)

C. BB über die Anpassung internationaler Vereinbarungen infolge Uebernahme des Internationalen Uebereinkommens über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren.
AF concernant l'adaptation d'accords internationaux par suite du transfert dans le droit national de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 134 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

85.037

Atomgesetz. Teilrevision

Loi sur l'énergie atomique. Révision partielle

Siehe Jahrgang 1985, Seite 2179 – Voir année 1985, page 2179

Beschluss des Ständerates vom 30. September 1986
Décision du Conseil des Etats du 30 septembre 1986

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 117 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Denn in unserm Lande mit seinen föderalistischen Strukturen und den besondern Versorgungsproblemen im Hinblick auf die völlig ungleichen Besiedlungsverhältnisse und die wirtschaftlichen Gegebenheiten kann nur so eine ausreichende Versorgung aller Landesgegenden mit allen Dienstleistungen von P und T gewährleistet werden.
Wir werden also alles daran setzen müssen, dass die Einheit der PTT nicht in Frage gestellt wird. Hier spielen natürlich die Qualität der Dienstleistungen, die Zufriedenheit der Kunden und das Preisniveau eine Rolle.
8. Längerfristige Perspektiven: Man darf voraussetzen, dass das Budget 1987, das Ihnen in absehbarer Zeit zugehen wird, diese positive Entwicklung der PTT für ein weiteres Jahr bestätigen wird. Es ist anzunehmen, dass im Laufe dieses Jahrzehnts keine grundsätzliche Aenderung und kein Trendwechsel eintreten werden. Das hängt natürlich von vielen Faktoren ab, insbesondere auch vom allgemeinen Wirtschaftsverlauf. Insgesamt aber geht die Tendenz ganz eindeutig in Richtung einer weiteren Nachfragesteigerung. Das gewährleistet bei richtiger Unternehmensführung, bei rationellem Betrieb, bei qualitativ guten Angeboten und bei Preiswürdigkeit sicher auch gute Unternehmensergebnisse, mindestens für die nächsten Jahre. Die neuen Technologien, die im Anrollen sind – zum Teil sind sie einigermassen bekannt, zum Teil mindestens absehbar –, werden diese Nachfrage weiter steigen lassen, allerdings einseitig im Fernmeldebereich.
Wir dürfen also insgesamt wohl feststellen, dass die Post- und Fernmeldedienste im Rahmen unserer PTT auch weiterhin nicht nur ihrer Aufgabe als einheitliche Unternehmung gewachsen sein werden, eine optimale Versorgung unseres Landes zu gewährleisten, sondern auch positive Unternehmensergebnisse in Form schwarzer und nicht roter Zahlen zu liefern vermögen!
Wir glauben daran, dass auch eine eine massvolle Ablieferung von Ertragsüberschüssen an die Bundeskasse in den nächsten Jahren möglich sein wird, wie das in den vergangenen Jahren ja auch immer der Fall gewesen ist.
Damit sollten die von Ständerat Gadient gestellten Fragen beantwortet sein.

Präsident: Der Herr Interpellant ist berechtigt, zu erklären, ob er von der Antwort befriedigt ist oder nicht.

Gadient: Ich danke Bundesrat Schlumpf für seine gründlichen, aufschlussreichen und vor allem auch wegweisenden Ausführungen. Ich erkläre mich von den erhaltenen Antworten befriedigt.

85.235

Parlamentarische Initiative (Kommission des Nationalrates) Revision des Garantiegesetzes

Initiative parlementaire (Commission du Conseil national) Loi sur les garanties politiques. Révision

Siehe Seite 510 hiervor – Voir page 510 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 9. Oktober 1986
Décision du Conseil national du 9 octobre 1986

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	33 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

84.089

Invalidenversicherung. 2. Revision

Assurance-invalidité. 2e révision

Siehe Seite 580 hiervor – Voir page 580 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 1. Oktober 1986
Décision du Conseil national du 1er octobre 1986

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	34 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

85.045

Herabsetzung des AHV-Rentenalters. Volksinitiative

Abaissement de l'âge donnant droit à la rente AVS. Initiative populaire

Siehe Seite 88 hiervor – Voir page 88 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 9. Oktober 1986
Décision du Conseil national du 9 octobre 1986

Schlussabstimmunmg – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	32 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) (Anpassungen an die neue Bundesverfassung) Änderung vom 8. Oktober 1999

Kommissionsbericht: 07.05.1999, BBl 1999 4809; **Inkrafttreten:** 01.01.2000, AS 2000 273.

Hausrecht: Auf Antrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates wird die bestehende Praxis im GVG festgehalten. Das Hausrecht wird in den Ratssälen durch die Ratspräsidenten, in den weiteren Räumlichkei-ten der Bundesversammlung und der Parlamentsdienste durch die Verwaltungsdelegation ausgeübt. Damit wird die Bestimmung über das Hausrecht in den Ratssälen im GarG gestrichen.

Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse

(Geschäftsverkehrsgesetz)

(Anpassungen an die neue Bundesverfassung)

Änderung vom 8. Oktober 1999

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7. Mai 1999[1]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 7. Juni 1999[2],

beschliesst:

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz[3] (GVG) wird wie folgt geändert:

Ingress

...
gestützt auf die Artikel 64bis, 85 Ziffern 1, 10 und 11, 93 Absatz 1 und 122 der Bundesverfassung[4],
...

Art. 1 Abs. 2

2 Ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat können die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session verlangen.

I*a*. Öffentlichkeit der Sitzungen

Art. 3

1 Die Sitzungen der Räte und der Vereinigten Bundesversammlung sind öffentlich.

2 Zum Schutze wichtiger Sicherheitsinteressen des Landes oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes können ein Sechstel der Mitglieder eines Rates oder der

1 BBl **1999** 4809
2 BBl **1999** 5979
3 SR **171.11**
4 Diesen Bestimmungen entsprechen die Artikel 123, 160, 167, 169 Absatz 1, 173 Absatz 2 und 192 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (AS **1999** 2556).

Gliederungstitel vor Art. 8novies

4. Dienstleistungen für die Bundesversammlung

Art. 8novies Abs. 1bis, 3 und 5–8

1bis Die Parlamentsdienste können für weitere Dienstleistungen, die für den Parlamentsbetrieb notwendig sind, im Auftrag der Bundesversammlung oder ihrer Organe Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen. Der Einbezug erfolgt im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement. Bei Differenzen entscheidet die Verwaltungsdelegation nach Anhörung des Bundesrates.

3, 5 und 6 *Aufgehoben*

7 Rechtsetzende Ausführungsbestimmungen, die für die allgemeine Bundesverwaltung gelten, werden im Bereich der Verwaltungsangelegenheiten der Bundesversammlung angewendet, sofern eine Verordnung der Bundesversammlung nichts anderes bestimmt. Zuständigkeiten, die durch solche Ausführungsbestimmungen dem Bundesrat oder ihm nachgeordneten Dienststellen zugewiesen sind, werden durch die Verwaltungsdelegation oder den Generalsekretär der Bundesversammlung wahrgenommen.

8 Der Entwurf der Verwaltungsdelegation für den Voranschlag und für die Rechnung der Bundesversammlung wird vom Bundesrat unverändert in seinen Entwurf für den Voranschlag und für die Rechnung des Bundes aufgenommen. Die Verwaltungsdelegation vertritt ihren Entwurf vor den eidgenössischen Räten.

Art. 8decies

Das Hausrecht wird in den Ratssälen durch die Ratspräsidenten, in den weiteren Räumlichkeiten der Bundesversammlung und der Parlamentsdienste durch die Verwaltungsdelegation ausgeübt.

Art. 11 Abs. 1

1 Verfassungsartikel und nicht dringlich erklärte Bundesgesetze dürfen nur ausnahmsweise erstmals von beiden Räten in der gleichen Session beraten werden.

Art. 24

1 Die Bundesversammlung hat die Volksinitiative oder Teile derselben für ungültig zu erklären, wenn sie feststellt, dass die Erfordernisse von Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung nicht erfüllt sind.

2 Weichen die Beschlüsse der beiden Räte in Bezug auf die Gültigkeit einer Volksinitiative oder von Teilen derselben voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Gültigkeit bejaht hat, seinen Beschluss, so ist die Volksinitiative beziehungsweise der strittige Teil derselben als gültig zu betrachten.

Anhang

Änderung von anderen Bundesgesetzen

1. Bundesgesetz vom 26. März 1934[6] über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft

Einfügen eines Kurztitels und einer Abkürzung

(Garantiegesetz, GarG)

Art. 14 Abs. 2

Aufgehoben

2. Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958[7]

Ingress

...

gestützt auf Artikel 117 der Bundesverfassung[8],

...

Art. 15 Abs. 1 zweiter Satz, Abs. 5 und 5bis

[1] ... Diese Ermächtigung erteilt für das Personal der Parlamentsdienste die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung, für das Personal des Bundesgerichts die Verwaltungskommission des Bundesgerichts und für das Personal des Eidgenössischen Versicherungsgerichts die Verwaltungskommission des Eidgenössischen Versicherungsgerichts.

[5] Gegen die Verweigerung der Ermächtigung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig. Wird die Ermächtigung durch die Verwaltungskommission des Bundesgerichts verweigert, so ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht zulässig.

[5bis] Das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht können auch die Angemessenheit des Entscheides überprüfen. Die Beschwerde steht dem Verletzten, der Bestrafung des Beamten verlangt, sowie dem öffentlichen Ankläger des Begehungskantons zu.

6 SR **170.21**
7 SR **170.32**
8 Dieser Bestimmung entspricht Artikel 146 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (AS **1999** 2556)

Auszug aus dem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7. Mai 1999

«**316 Hausrecht in den Räumlichkeiten der Bundesversammlung**

Art. 8^{octies} (neu)

Die Ausübung des Hausrechtes in den Liegenschaften des Bundes liegt auf Grund der allgemeinen Vollzugskompetenz des Bundesrates in seinen Händen, sofern keine spezialgesetzliche Regelung besteht. Eine solche Regelung findet sich heute in Artikel 14 Absatz 2 des Garantiegesetzes: «Während der Sitzungen der Bundesversammlung übt jeder Rat die Polizei in seinem Sitzungssaal aus». Daraus folgt, dass das Hausrecht in den übrigen Räumlichkeiten der Bundesversammlung und Parlamentsdienste und sogar auch die Verfügungsgewalt über die Ratssäle ausserhalb der Sitzungszeiten beim Bundesrat liegt. Bis in die jüngere Vergangenheit hat der Bundesrat diese Kompetenz auch tatsächlich wahrgenommen. Seit ca. 10 Jahren ist diese Kompetenz auf Grund von Vereinbarungen zwischen dem Bundesrat und den Ratspräsidien an letztere übergegangen. Sollte es allerdings bei der konkreten Ausübung dieses Hausrechtes zu durchaus denkbaren rechtlichen Auseinandersetzungen mit Dritten kommen, so ist eine klare gesetzliche Grundlage in der Form des neuen Artikels 8^{decies} notwendig.»

Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft, Änderung vom 8. Oktober 1999

Inkrafttreten: 01.03.2000, AS 2000 414.

Keine Revision der parlamentsrechtlichen Bestimmungen

(Da die Kantonsklausel für die Bundesratswahlen auf Verfassungsebne aufgehoben wurde, wird die Konkretisierung dieses Grundsatzes auf Antrag des Bundesrates auf Gesetzesebene ersatzlos gestrichen. Zudem erhält das Gesetz neu einen Kurztitel und eine Abkürzung.)

Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft

Änderung vom 8. Oktober 1999

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 11. August 1999[1],
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 26. März 1934[2] über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft wird wie folgt geändert:

Einfügen eines Kurztitels und einer Abkürzung
(Garantiegesetz, GarG)

Art. 9 und 16a
Aufgehoben

II

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Nationalrat, 8. Oktober 1999
Die Präsidentin: Heberlein
Der Protokollführer: Anliker

Ständerat, 8. Oktober 1999
Der Präsident: Rhinow
Der Sekretär: Lanz

1 BBl **1999** 7922
2 SR **170.21**

Ablauf der Referendumsfrist und Inkraftsetzung

[1] Die Referendumsfrist für dieses Gesetz ist am 3. Februar 2000 unbenützt abgelaufen.[3]

[2] Es wird auf den 1. März 2000 in Kraft gesetzt.

16. Februar 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

[3] BBl **1999** 8667

Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG) vom 4. Oktober 2002

Inkrafttreten: 01.04. 2004, AS 2003 2133.

Keine Revision der parlamentsrechtlichen Bestimmungen

(Für die Richter des neu geschaffenen Bundesstrafgerichts wird die Amtsausübungsgarantie im Gesetz verankert.)

Auszug

Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht

(Strafgerichtsgesetz, SGG)

vom 4. Oktober 2002

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 191*a* der Bundesverfassung[1],
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001[2],
beschliesst:

1. Kapitel: Stellung und Organisation

1. Abschnitt: Stellung

Art. 1 Grundsatz

1 Das Bundesstrafgericht ist das allgemeine Strafgericht des Bundes.

2 Es entscheidet als Vorinstanz des Bundesgerichts, soweit das Gesetz die Beschwerde an das Bundesgericht nicht ausschliesst.

3 Es umfasst 15–35 Richterstellen.

4 Die Bundesversammlung bestimmt die Anzahl Richterstellen in einer Verordnung.

5 Zur Bewältigung aussergewöhnlicher Geschäftseingänge kann die Bundesversammlung zusätzliche Richterstellen auf jeweils längstens zwei Jahre bewilligen.

Art. 2 Unabhängigkeit

Das Bundesstrafgericht ist in seiner Recht sprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet.

Art. 3 Oberaufsicht

1 Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht über das Bundesstrafgericht aus.

2 Sie entscheidet jährlich über die Genehmigung des Voranschlags, der Rechnung und des Geschäftsberichts des Bundesstrafgerichts.

SR **173.71**
1 SR **101**
2 BBl **2001** 4202

3 Bis zum Inkrafttreten der Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943[15] können Entscheide des Bundesstrafgerichts wie folgt angefochten werden:

a. Gegen Entscheide der Beschwerdekammer über Zwangsmassnahmen kann innert 30 Tagen seit der Eröffnung wegen Verletzung von Bundesrecht beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden. Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Artikeln 214–216, 218 und 219 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934[16] über die Bundesstrafrechtspflege.

b. Gegen Entscheide der Strafkammer kann beim Kassationshof des Bundesgerichts Nichtigkeitsbeschwerde geführt werden. Das Verfahren richtet sich nach den Artikeln 268–278bis des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege; Artikel 269 Absatz 2 findet jedoch keine Anwendung. Der Bundesanwalt ist zur Beschwerde berechtigt.

Art. 34 Referendum und Inkrafttreten

1 Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

2 Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Ständerat, 4. Oktober 2002	Nationalrat, 4. Oktober 2002
Der Präsident: Anton Cottier	Die Präsidentin: Liliane Maury Pasquier
Der Sekretär: Christoph Lanz	Der Protokollführer: Christophe Thomann

Ablauf der Referendumsfrist und Inkraftsetzung

1 Die Referendumsfrist für dieses Gesetz ist am 23. Januar 2003 unbenützt abgelaufen.[17]

2 Die Artikel 1–14, 15 Absatz 1 Buchstaben a–d und Absätze 2 und 3, 16–20, 22–24, 32 und 34 sowie die Ziffern 2–6 des Anhangs treten am 1. August 2003 in Kraft.[18]

3 Die übrigen Bestimmungen treten am 1. April 2004 in Kraft.

25. Juni 2003	Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
	Der Bundespräsident: Pascal Couchepin
	Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

15 SR **173.110**
16 SR **312.0**
17 BBl **2002** 6493
18 AS **2003** 2131

Anhang
(Art. 32 Abs. 1)

Änderung bisherigen Rechts

Die nachstehenden Erlasse werden wie folgt geändert:

1. Bundesgesetz vom 21. März 1997[19] über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

Art. 13 Abs. 4

4 Anstände innerhalb der Bundesverwaltung entscheidet das zuständige Departement oder der Bundesrat, Anstände zwischen Organen des Bundes und der Kantone die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts.

2. Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998[20]

Art. 1 Abs. 1 Bst. d

1 Dieses Gesetz regelt die Archivierung von Unterlagen:

d. des Bundesstrafgerichts sowie der eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen;

Art. 4 Abs. 4

4 Das Bundesstrafgericht und die eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen bieten ihre Unterlagen dem Bundesarchiv zur Übernahme an, sofern sie nicht selbstständig nach den Grundsätzen dieses Gesetzes für die Archivierung sorgen können.

3. Garantiegesetz vom 26. März 1934[21]

Art. 4 Abs. 2

2 Die entsprechende Strafverfolgung gegen ein Mitglied des Bundesgerichts oder des Bundesstrafgerichts ist nur mit seiner schriftlichen Zustimmung oder mit derjenigen des Gesamtgerichts zulässig.

19 SR **120**
20 SR **152.1**
21 SR **170.21**

Aufhebung des Gesetzes

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG)
vom 13. Dezember 2002

Kommissionsbericht: 01.03.2001, BBl 2001 3467; **Inkrafttreten:** 12.12. 2003, AS 2003 3543.

Mit dem Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes wird das Garantiegesetz aufgehoben. Die Bestimmungen über die **Sessionen in ausserordentlicher Lage** und die **Sessionsteilnahmegarantie** werden in das neue Gesetz aufgenommen. Die Amtsausübungsgarantien werden in den jeweiligen Spezialgesetzen verankert, wobei die **Beschwerdeinstanz** neu nicht mehr die Vereinigte Bundesversammlung, sondern die Bundesversammlung ist. Die Bestimmung betreffend die **Bundesgerichtsbarkeit** bei bestimmten Vergehen gegen Behördenmitglieder wird im Strafgesetzbuch (StGB) weitergeführt. Die Bestimmungen über die Steuerbefreiung, den Schutz des Eigentums des Bundes und das allgemeine Hausrecht des Bundes werden in das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz integriert.

Die Amtsausübungsgarantien werden 2011 (08.447 pa. Iv.) aufgehoben; auch ist seither nicht mehr der jeweilige Rat, sondern die für Immunitätsfragen zuständige Kommission für die Aufhebung der Sessionsteilnahmegarantie zuständig. Die Bestimmungen über die Bundesgerichtsbarkeit werden 2011 (05.092 BRG) in die neue Strafprozessordnung überführt.

Bundesgesetz über die Bundesversammlung

(Parlamentsgesetz, ParlG)

vom 13. Dezember 2002

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g der Bundesverfassung [1],
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001[2]
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 22. August 2001[3],
beschliesst:

1. Titel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Dieses Gesetz regelt:

a. die Rechte und Pflichten der Mitglieder der Bundesversammlung;
b. Aufgaben und Organisation der Bundesversammlung;
c. das Verfahren in der Bundesversammlung;
d. die Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat;
e. die Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten.

Art. 2 Zusammentreten der Räte

1 Der Nationalrat und der Ständerat versammeln sich regelmässig zu ordentlichen Sessionen.

2 Jeder Rat kann für sich Sondersessionen beschliessen, wenn die ordentlichen Sessionen zum Abbau der Geschäftslast nicht ausreichen.

3 Ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat können die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session verlangen.

SR **171.10**
1 SR **101**
2 BBl **2001** 3467
3 BBl **2001** 5428

Art. 19 Verfahren der Ermächtigung durch die Ratspräsidien

[1] Die Ratspräsidien entscheiden in gemeinsamer und geheimer Beratung. Die Erteilung der Ermächtigung nach Artikel 18 bedarf der Zustimmung von mindestens fünf Mitgliedern.

[2] Die Ermächtigung zur Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses kann erst erteilt werden, wenn die zuständige Behörde die Anordnung zur Überwachung gemäss Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000[7] betreffend Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs genehmigt.

Art. 20 Sessionsteilnahmegarantie

[1] Ein Strafverfahren gegen ein Ratsmitglied wegen Verbrechen oder Vergehen, welche nicht im Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen, kann während der Session nur eingeleitet werden mit seiner schriftlichen Zustimmung oder mit Ermächtigung des Rates, dem es angehört.

[2] Vorbehalten bleibt die vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtgefahr oder im Fall des Ergreifens auf frischer Tat bei der Verübung eines Verbrechens. Für eine solche Verhaftung muss von der anordnenden Behörde innert vierundzwanzig Stunden direkt beim betreffenden Rat um Zustimmung nachgesucht werden, sofern das verhaftete Ratsmitglied nicht sein schriftliches Einverständnis zur Haft gegeben hat.

[3] Ist ein Strafverfahren wegen den in den Absätzen 1 und 2 genannten Straftaten gegen ein Ratsmitglied bei Beginn der Session bereits eingeleitet, so hat das Ratsmitglied das Recht, gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu Verhandlungen den Entscheid des Rates, dem es angehört, zu verlangen. Die Eingabe hat keine aufschiebende Wirkung.

[4] Gegen eine durch rechtskräftiges Urteil verhängte Freiheitsstrafe, deren Vollzug vor Beginn der Session angeordnet wurde, kann das Recht auf Sessionsteilnahme nicht angerufen werden.

Art. 21 Uneinigkeit über die Erforderlichkeit der Ermächtigung

Ist streitig, ob eine Ermächtigung nach den Artikeln 17–20 erforderlich sei, so entscheidet das Organ, das für die Ermächtigung zuständig ist.

3. Titel: Aufgaben der Bundesversammlung

Art. 22 Gesetzgebung

[1] Die Bundesversammlung erlässt alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes.

[2] Sie kann weitere rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder, soweit sie durch Bundesverfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist, in der Form der Verordnung der Bundesversammlung erlassen.

7 SR **780.1**

Art. 30 Weitere Aufgaben

Die Bundesversammlung nimmt die weiteren Aufgaben wahr, die ihr die Bundesverfassung und die Bundesgesetzgebung zuweisen.

4. Titel: Organisation der Bundesversammlung

1. Kapitel: Allgemeines

Art. 31 Organe

Die Organe der Bundesversammlung sind:

a. der Nationalrat;
b. der Ständerat;
c. die Vereinigte Bundesversammlung;
d. die Präsidien;
e. die Büros;
f. die Koordinationskonferenz und die Verwaltungsdelegation;
g. die Kommissionen und ihre Subkommissionen sowie Delegationen;
h. die Fraktionen.

Art. 32 Sitz der Bundesversammlung

1 Die Bundesversammlung versammelt sich in Bern.

2 Sie kann mit einfachem Bundesbeschluss beschliessen, ausnahmsweise an einem anderen Ort zu tagen.

Art. 33 Einberufung

1 Der Nationalrat und der Ständerat werden von ihren Büros einberufen.

2 Die Vereinigte Bundesversammlung wird von der Koordinationskonferenz einberufen.

3 Die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrates oder, im Verhinderungsfall, die Präsidentin oder der Präsident des Ständerates ist verpflichtet, die Räte einzuberufen, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet ist oder der Bundesrat nicht in der Lage ist zu handeln.

Art. 68 Beizug der Bundesverwaltung

[1] Die Organe der Bundesversammlung und in deren Auftrag die Parlamentsdienste können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.

[2] Der Beizug erfolgt im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement oder der Bundeskanzlei.

[3] Bei Differenzen entscheidet die Verwaltungsdelegation nach Anhörung des Bundesrates.

Art. 69 Hausrecht

[1] Das Hausrecht in den Ratssälen wird durch die Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten, das Hausrecht in den übrigen Räumlichkeiten der Bundesversammlung und der Parlamentsdienste durch die Verwaltungsdelegation ausgeübt.

[2] Jedes Ratsmitglied kann für je zwei Personen, die für eine bestimmte Dauer Zutritt zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes wünschen, eine Zutrittskarte ausstellen lassen. Diese Personen und ihre Funktionen sind in ein öffentlich einsehbares Register einzutragen.

Art. 70 Ausführungsbestimmungen

[1] Die Bundesversammlung erlässt die rechtsetzenden Ausführungsbestimmungen über die Parlamentsverwaltung in der Form von Verordnungen der Bundesversammlung.

[2] Rechtsetzende Ausführungsbestimmungen des Bundesrates oder ihm nachgeordneter Dienststellen, die für die Bundesverwaltung gelten, werden im Bereich der Parlamentsverwaltung angewendet, sofern nicht eine Verordnung der Bundesversammlung etwas anderes bestimmt.

[3] Zuständigkeiten, die durch solche Ausführungsbestimmungen dem Bundesrat oder ihm nachgeordneten Dienststellen zugewiesen sind, werden durch die Verwaltungsdelegation oder die Generalsekretärin oder den Generalsekretär der Bundesversammlung wahrgenommen.

5. Titel: Verfahren in der Bundesversammlung

1. Kapitel: Allgemeine Verfahrensbestimmungen

Art. 71 Beratungsgegenstände

Beratungsgegenstände der Bundesversammlung sind namentlich:

a. Entwürfe ihrer Kommissionen oder des Bundesrates zu Erlassen der Bundesversammlung;

b. parlamentarische Initiativen und Vorstösse ihrer Mitglieder, Fraktionen und Kommissionen sowie Standesinitiativen;

c. Berichte ihrer Kommissionen oder des Bundesrates;

Art. 173 Übergangsbestimmungen

1. Übergangsbestimmung zu Art. 13 (Disziplinarmassnahmen)

Artikel 13 findet Anwendung auf Verstösse, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes begangen werden.

2. Übergangsbestimmung zu Art. 14 und 15 (Unvereinbarkeiten)

1 Für die Mitglieder des Ständerates, deren Amtsdauer über die auf das Inkrafttreten der Artikel 14 und 15 folgende Gesamterneuerung des Nationalrates hinausreicht, gilt die alte Regelung der Unvereinbarkeiten bis zum Ende ihrer Amtsdauer.

2 Tritt das Gesetz nach dem 31. Juli des Jahres einer Gesamterneuerung des Nationalrates in Kraft, so treten die Artikel 14 und 15 erst mit Beginn der ersten Session nach der nächstfolgenden Gesamterneuerung des Nationalrates in Kraft.

3. Übergangsbestimmung zum 5. Titel (Verfahren in der Bundesversammlung)

Für Beratungsgegenstände, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes in einem Rat hängig sind, gilt weiterhin das bisherige Recht.

4. Übergangsbestimmung zum 9. Titel (Parlamentarische Untersuchungskommission)

Die Artikel 163–171 werden auf die parlamentarischen Untersuchungskommissionen angewendet, die nach Inkrafttreten des Gesetzes eingesetzt werden.

Art. 174 Inkrafttreten

1 Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

2 Die Koordinationskonferenz bestimmt das Inkrafttreten.

3 Die Artikel 14, 15 und 61 treten mit Beginn der ersten Session nach der auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden Gesamterneuerung des Nationalrates in Kraft. Zum gleichen Zeitpunkt wird Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976[17] über die politischen Rechte (Anhang Ziff. II 1) aufgehoben.

Nationalrat, 13. Dezember 2002	Ständerat, 13. Dezember 2002
Der Präsident: Yves Christen	Der Präsident: Gian-Reto Plattner
Der Protokollführer: Christophe Thomann	Der Sekretär: Christoph Lanz

17 SR **161.1**

Ablauf der Referendumsfrist und Inkraftsetzung

[1] Die Referendumsfrist für dieses Gesetz ist am 3. April 2003 unbenützt abgelaufen.[18]

[2] Es wird, auf Verfügung der Koordinationskonferenz der Bundesversammlung, mit Ausnahme von Absatz 3, auf den 1. Dezember 2003 in Kraft gesetzt.

[3] Die Artikel 14, 15 und 61 treten gemäss Artikel 174 Absatz 3 mit Beginn der ersten Session nach der auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden Gesamterneuerung des Nationalrates in Kraft. Zum gleichen Zeitpunkt wird Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976[19] über die politischen Rechte (Anhang Ziff. II 1) aufgehoben.

16. September 2002 Koordinationskonferenz der Bundesversammlung

18 BBl **2002** 8160
19 SR **161.1**

Anhang
(Art. 172)

Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

I

Folgende Erlasse werden aufgehoben:

1. Garantiegesetz vom 26. März 1934[20]
2. Dekret der Bundesversammlung vom 15. November 1848[21] betreffend den von den obersten Bundesbehörden zu leistenden Amtseid
3. Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962[22]. Artikel 8[septies] bleibt in Kraft, bis Artikel 61 des Parlamentsgesetzes in Kraft gesetzt wird (Art. 174 Abs. 3).

II

Die nachstehenden Erlasse werden wie folgt geändert:

1. Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976[23] über die politischen Rechte

Art. 18

Aufgehoben

Art. 59 Frist

Für die Erlasse, die dem fakultativen Referendum unterstehen, dauert die Frist für die Unterschriftensammlung einschliesslich der Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen von der amtlichen Veröffentlichung im Bundesblatt an gerechnet 100 Tage.

20 BS **1** 152; AS **1962** 773, **1977** 2249, **1987** 226, **2000** 273
21 BS **1** 461
22 AS **1962** 773, **1966** 1325, **1970** 1253, **1972** 241 1486, **1974** 1051, **1978** 688, **1979** 114 679 1318, **1984** 768, **1985** 452, **1986** 1712, **1989** 257 260, **1990** 1530 1642, **1991** 857, **1992** 641 2344, **1994** 360 2147, **1995** 4840, **1996** 1725 2868, **1997** 753 760 2022, **1998** 646 1418 2847, **1999** 468, **2000** 273 2093
23 SR **161.1**

2. Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958[24]

Art. 1 Abs. 1 Bst.a

Aufgehoben

Art. 2 Abs. 2

2 Für die in der Bundesversammlung oder in ihren Organen abgegebenen Voten können die Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.

Art. 14 Abs. 1, 3 und 4

1 Die Strafverfolgung von durch die Bundesversammlung gewählten Behördemitgliedern und Magistratspersonen wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte.

3 *Aufgehoben*

4 Stimmen beide Räte darin überein, dass die Ermächtigung zu erteilen ist, so beschliessen sie auch über die vorläufige Einstellung im Amte.

3. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997[25]

Art. 7a Selbstständiger Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat

1 Der Bundesrat kann völkerrechtliche Verträge selbstständig abschliessen, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist.

2 Ebenfalls selbstständig abschliessen kann er völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite. Als solche gelten namentlich Verträge, die:

a. für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben;

b. dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt worden sind;

c. Gegenstände betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen und für die eine Regelung in Form eines völkerrechtlichen Vertrags angezeigt ist;

d. sich in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen.

24 SR **170.32**
25 SR **172.010**

Art. 48a Abschluss völkerrechtlicher Verträge

[1] Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an ein Departement delegieren. Bei Verträgen von beschränkter Tragweite kann er diese Zuständigkeit auch an eine Gruppe oder an ein Bundesamt delegieren.

[2] Er erstattet der Bundesversammlung jährlich Bericht über die von ihm, von den Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge.

Art. 61a Immunität

[1] Gegen die Mitglieder des Bundesrates, den Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin kann während der Dauer ihres Amtes wegen Verbrechen und Vergehen, die nicht in Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen, ein Strafverfahren nur mit ihrer schriftlichen Zustimmung oder derjenigen des Bundesrates eingeleitet werden.

[2] Vorbehalten bleibt die vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtgefahr oder im Fall des Ergreifens auf frischer Tat bei der Verübung eines Verbrechens. Für eine solche Verhaftung muss von der anordnenden Behörde innert 24 Stunden direkt beim Bundesrat um Zustimmung nachgesucht werden, sofern die verhaftete Person nicht ihr schriftliches Einverständnis zur Haft gegeben hat.

[3] Ist ein Strafverfahren wegen den in Absatz 1 genannten Straftaten bei Antritt des Amtes bereits eingeleitet, so hat die Person das Recht, gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu Verhandlungen den Entscheid des Bundesrates zu verlangen. Die Eingabe hat keine aufschiebende Wirkung.

[4] Gegen eine durch rechtskräftiges Urteil verhängte Freiheitsstrafe, deren Vollzug vor Antritt des Amtes angeordnet wurde, kann die Immunität nicht angerufen werden.

[5] Wird die Zustimmung zur Strafverfolgung eines Mitgliedes des Bundesrates, des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin verweigert, so kann die Strafverfolgungsbehörde innert zehn Tagen bei der Bundesversammlung Beschwerde einlegen.

Art. 61b

Bisheriger Art. 61a

Gliederungstitel vor Art. 62d

Zweites Kapitel[ter]:
Steuerbefreiung und Schutz des Eigentums des Bundes

Art. 62d Steuerbefreiung

Die Eidgenossenschaft sowie ihre Anstalten, Betriebe und unselbstständigen Stiftungen sind von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden befreit; ausgenommen sind Liegenschaften, die nicht unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen.

Art. 62e Haftung

[1] Die Kantone haften dem Bund für Schäden an dessen Eigentum infolge einer Störung der öffentlichen Ordnung.

[2] Vorschriften der Kantone und Gemeinden über Versicherungspflichten gelten nicht für den Bund.

Zweites Kapitel quater : Hausrecht

Art. 62f

Der Bund übt das Hausrecht in seinen Gebäuden aus.

4. Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943[26], Bundesgerichtsgesetz vom ...[27] und Strafgerichtsgesetz vom 4. Oktober 2002[28]

a. Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943[29]

Art. 5a Immunität

[1] Gegen die Mitglieder des Bundesgerichtes kann während der Dauer ihres Amtes wegen Verbrechen und Vergehen, die nicht in Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen, ein Strafverfahren nur mit ihrer schriftlichen Zustimmung oder derjenigen des Gesamtgerichts eingeleitet werden.

[2] Vorbehalten bleibt die vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtgefahr oder im Fall des Ergreifens auf frischer Tat bei der Verübung eines Verbrechens. Für eine solche Verhaftung muss von der anordnenden Behörde innert 24 Stunden direkt beim Gesamtgericht um Zustimmung nachgesucht werden, sofern die verhaftete Person nicht ihr schriftliches Einverständnis zur Haft gegeben hat.

[3] Ist ein Strafverfahren wegen den in Absatz 1 genannten Straftaten bei Antritt des Amtes bereits eingeleitet, so hat die Person das Recht, gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu Verhandlungen den Entscheid des Gesamtgerichts zu verlangen. Die Eingabe hat keine aufschiebende Wirkung.

[4] Gegen eine durch rechtskräftiges Urteil verhängte Freiheitsstrafe, deren Vollzug vor Antritt des Amtes angeordnet wurde, kann die Immunität nicht angerufen werden.

[5] Wird die Zustimmung zur Strafverfolgung eines Mitgliedes des Bundesgerichts verweigert, so kann die Strafverfolgungsbehörde innert zehn Tagen bei der Bundesversammlung Beschwerde einlegen.

26 SR **173.110**
27 SR ...; AS ... (BBl **2001** 4480)
28 SR **173.71**; AS **2003** 2133
29 SR **173.110**

b. Ersetzt das **Bundesgerichtsgesetz vom** ...[30] der Vorlage Totalrevision Bundesrechtspflege[31] das Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943, so ist das Bundesgerichtsgesetz durch Artikel 10*a* zu ergänzen, der wie folgt lautet:

Art. 10a Immunität

[1] Gegen die Richter und Richterinnen kann während ihrer Amtsdauer wegen Verbrechen und Vergehen, die nicht in Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen, ein Strafverfahren nur mit ihrer schriftlichen Zustimmung oder derjenigen des Gesamtgerichts eingeleitet werden.

[2] Vorbehalten bleibt die vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtgefahr oder im Fall des Ergreifens auf frischer Tat bei der Verübung eines Verbrechens. Für eine solche Verhaftung muss von der anordnenden Behörde innert 24 Stunden direkt beim Gesamtgericht um Zustimmung nachgesucht werden, sofern die verhaftete Person nicht ihr schriftliches Einverständnis zur Haft gegeben hat.[32]

[3] Ist ein Strafverfahren wegen den in Absatz 1 genannten Straftaten bei Antritt des Amtes bereits eingeleitet, so hat die Person das Recht, gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu Verhandlungen den Entscheid des Gesamtgerichts zu verlangen. Die Eingabe hat keine aufschiebende Wirkung.[33]

[4] Gegen eine durch rechtskräftiges Urteil verhängte Freiheitsstrafe, deren Vollzug vor Antritt des Amtes angeordnet wurde, kann die Immunität nicht angerufen werden.[34]

[5] Wird die Zustimmung zur Strafverfolgung eines Richters oder einer Richterin verweigert, so kann die Strafverfolgungsbehörde innert zehn Tagen bei der Bundesversammlung Beschwerde einlegen.[35]

c. Strafgerichtsgesetz vom 4. Oktober 2002[36]

Art. 11a Immunität

[1] Gegen die Richter und Richterinnen kann während ihrer Amtsdauer wegen Verbrechen und Vergehen, die nicht in Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen, ein Strafverfahren nur mit ihrer schriftlichen Zustimmung oder derjenigen des Gesamtgerichts eingeleitet werden.

30 SR ...; AS ... (BBl **2001** 4480)
31 SR ...; AS ... (BBl **2001** 4480)
32 Entspricht der Änderung in Bst. a Art. 5*a* Abs. 2 Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943.
33 Entspricht der Änderung in Bst. a Art. 5*a* Abs. 3 Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943.
34 Entspricht der Änderung in Bst. a Art. 5*a* Abs. 4 Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943.
35 Entspricht der Änderung in Bst. a Art. 5*a* Abs. 5 Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943.
36 SR **173.71**; AS **2003** 2133

2 Vorbehalten bleibt die vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtgefahr oder im Fall des Ergreifens auf frischer Tat bei der Verübung eines Verbrechens. Für eine solche Verhaftung muss von der anordnenden Behörde innert vierundzwanzig Stunden direkt beim Gesamtgericht um Zustimmung nachgesucht werden, sofern die verhaftete Person nicht ihr schriftliches Einverständnis zur Haft gegeben hat.

3 Ist ein Strafverfahren wegen den in Absatz 1 genannten Straftaten bei Antritt des Amtes bereits eingeleitet, so hat die Person das Recht, gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu Verhandlungen den Entscheid des Gesamtgerichts zu verlangen. Die Eingabe hat keine aufschiebende Wirkung.

4 Gegen eine durch rechtskräftiges Urteil verhängte Freiheitsstrafe, deren Vollzug vor Antritt des Amtes angeordnet wurde, kann die Immunität nicht angerufen werden.

5 Wird die Zustimmung zur Strafverfolgung eines Richters oder einer Richterin verweigert, so kann die Strafverfolgungsbehörde innert zehn Tagen bei der Bundesversammlung Beschwerde einlegen.

5. Schweizerisches Strafgesetzbuch[37]

Art. 340 Ziff. 1 Abs. 1

1. Der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen:

die strafbaren Handlungen des ersten und vierten Titels sowie der Artikel 140, 156, 189 und 190, sofern sie gegen völkerrechtlich geschützte Personen, gegen Magistratspersonen des Bundes, gegen Mitglieder der Bundesversammlung, gegen den Bundesanwalt sowie dessen Stellvertreter gerichtet sind;

6. Militärstrafprozess vom 23. März 1979[38]

Art. 15a Eid und Gelübde

Der Präsident, die Richter und Ersatzrichter leisten den Eid oder das Gelübde vor dem Militärkassationsgericht.

7. Finanzhaushaltgesetz vom 6. Oktober 1989[39]

Art. 23 Abs. 2–4

Aufgehoben

37 SR **311.0**
38 SR **322.1**
39 SR **611.0**

Auszug aus dem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7. Mai 1999

«Immunität und Sessionsteilnahmegarantie

Die Ratsmitglieder geniessen mit dem Schutz der parlamentarischen Immunität und der Sessionsteilnahmegarantie eine bevorzugte Rechtsstellung, welche durch das Verantwortlichkeitsgesetz und das Garantiegesetz geregelt wird. Diese wesentlichen Rechte der Ratsmitglieder sollen neu im Parlamentsgesetz aufgenommen werden (vgl. auch Art. 172 Ziff. 2). Die Artikel 17–22 wurden gegenüber Artikel 14–14ter Verantwortlichkeitsgesetz und Artikel 1–3 Garantiegesetz inhaltlich nicht verändert, sondern nur redaktionell modifiziert.

…….

Die SPK hat grundsätzlich darüber diskutiert, ob Artikel 21 betreffend die Sessionsteilnahmegarantie aufgehoben werden könnte. In der Praxis kam es betreffend der Sessionsteilnahmegarantie zu keinen nennenswerten Fällen. Zudem hat der Erlass des Garantiegesetzes einen ganz bestimmten historischen Hintergrund, der auf den konservativen Umschwung im Kanton Bern im Jahre 1850 zurückzuführen ist. Die mehrheitlich freisinnige Bundesversammlung liess (unberechtigterweise) die Befürchtung aufkommen, dass der Kanton Bern gegen die fragilen Bundesbehörden vorgehen könnte. Auf Grund der geringen und antiquierten Bedeutung der Bestimmung könnte eine Aufhebung in Betracht gezogen werden. Sowohl die SPK als auch die Kommission für Rechtsfragen in ihrem Mitbericht sprechen sich für die Beibehaltung der Sessionsteilnahmegarantie aus. Die Sessionsteilnahmegarantie ist ein wichtiger Bestandteil der parlamentarischen Immunität. Sie sichert den freien Zugang zum Parlament und eine Aussetzung von Strafverfahren gegen ein Ratsmitglied während der Session wegen Verbrechen und Vergehen, die nicht im Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen. Es kann auch heute nicht ausgeschlossen werden, dass aus politischen Gründen ein Strafverfahren gegen Ratsmitglieder angestrebt wird und so der demokratische Entscheidungsprozess ungerechtfertigterweise beeinflusst wird.

…….

Art. 32 Sitz der Bundesversammlung

Das geltende Geschäftsverkehrsgesetz enthält keine Regelung über den Sitz der Bundesversammlung. Ein Beschluss vom 27. Wintermonat (November) 1848 (AS I 48, nicht in der SR) bestimmt die Stadt Bern als Sitz der Bundesversammlung.

Weiter ist in Artikel 13 und 13a des Garantiegesetzes vom 26. März 1934 (SR 170.21) geregelt, dass sich die Räte in Ausnahmesituationen in einem beliebigen Kanton versammeln können.

Die Räte haben bisher zweimal beschlossen, an einem anderen Ort zu tagen (Herbstsession 1993 in Genf und Frühjahrssession 2001 in Lugano). Initiiert wurde die Verlegung des Tagungsortes durch Ordnungsanträge (AB 1993 N 1338, S 1993 577, AB 1999 N 1272) bzw. durch eine Empfehlung des Ständerates (AB 1999 S 484).

Diese relativ formlose Art und Weise der Beschlussfassung wirft Fragen auf: Darf die Bundesversammlung überhaupt an einem anderen Ort tagen? Liegen hinreichende Entscheidungsgrundlagen vor? Was geschieht, wenn sich die Räte nicht einigen können? Müsste nicht der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten?

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird festgehalten, dass Bern der Sitz der Bundesversammlung ist, dass die Bundesversammlung ausnahmsweise an einem anderen Ort tagen kann und die Beschlussfassung über eine Verlegung des Tagungsortes in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses erfolgen muss. Dies hat zwei Vorteile: Zum einen wird ein übereinstimmender Beschluss beider Räte notwendig. Es gilt das übliche Verfahren zwischen den Räten wie bei jeder anderen Vorlage. Da es sich um eine parlamentarische Initiative handelt, braucht es einen erläuternden Bericht, der insbesondere Aufschluss geben kann über die finanziellen Konsequenzen und die staatspolitische Bedeutung. Der Bundesrat erhält wie bei jeder parlamentarischen Initiative Gelegenheit zur Stellungnahme.

Art. 33 Einberufung

Das geltende Recht legt nirgends fest, wer den Nationalrat, den Ständerat und die Vereinigte Bundesversammlung zu ihren Sitzungen einberuft. In Absatz 1 und 2 wird die bisherige Praxis verankert, wonach der Nationalrat und der Ständerat je von ihrem Büro und die Vereinigte Bundesversammlung von der Koordinationskonferenz einberufen werden. Für die Einberufung der Bundesversammlung in Notstandszeiten wird im Geschäftsverkehrsgesetz auf die Artikel 13 und 13a des geltenden Garantiegesetzes vom 26. März 1934 verwiesen. In Absatz 3 werden diese Artikel des Garantiegesetzes sinngemäss übernommen, damit alle Sachverhalte über die Einberufung der Bundesversammlung in einem Artikel geregelt werden. In diesem Zusammenhang ist auch auf Artikel 2 Absatz 3 hinzuweisen, wonach der Bundesrat zwingend die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangen kann (vgl. Art. 12 des Garantiegesetzes).

…..

Art. 69 Hausrecht

Artikel 69 entspricht Artikel 8^{decies} GVG gemäss der Partialrevision des GVG vom 22. Dezember 1999 (vgl. die Erläuterungen im Bericht der SPK vom 7. Mai 1999, BBl 1999 4822 f.).

…..

Art. 171 Aufhebung bisherigen Rechts

….

Schliesslich ist auch das Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien vom 26. März 1934 (GarG) aufzuheben. Die darin enthaltenen Bestimmungen betreffend die Mitglieder der Bundesversammlung wurden in das Parlamentsgesetz integriert (Art. 1–3, 13, 13a GarG). Sinnvollerweise werden die Bestimmungen, welche Regierung und Justiz betreffen, ebenfalls in die jeweiligen Spezialgesetze aufgenommen. Kommt hinzu, dass das Garantiegesetz unnötig gewordene Regelungen enthält und sprachlich veraltet ist. Auch die neue Bundesverfassung bedingt einige Anpassungen des Garantiegesetzes. Die sich hier bietende Gelegenheit soll genutzt werden, um diese Anpassungen vorzunehmen und obsolet gewordene Bestimmungen aufzuheben. Die verbleibenden Bestimmungen sind sprachlich überarbeitet in die entsprechenden Spezialgesetze zu integrieren. Konkret heisst dies, dass die Bestimmungen betreffend Mitglieder des Parlamentes in das Parlamentsgesetz, diejenigen betreffend die Mitglieder der Regierung ins Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), und diejenigen betreffend die Mitglieder der Justiz ins Bundesrechtspflegegesetz (OG) übernommen werden. Die Bestimmung betreffend die Bundesgerichtsbarkeit bei bestimmten Vergehen gegen Behördenmitglieder wird im Strafgesetzbuch (StGB) weitergeführt. Nicht wieder aufgenommen wurden Artikel 6, 7 und 15 GarG. Der in Artikel 6 festgehaltene Sonderstraftatbestand muss nicht ins StGB überführt werden, da ein entsprechendes Verhalten als Freiheitsberaubung nach Artikel 183 Ziffer 1 StGB zu qualifizieren ist. Auf die Ungültigerklärung von Strafverfolgungshandlungen gemäss Artikel 7 GarG soll verzichtet werden. Die Strafverfolgungsbehörde soll die Möglichkeit haben, unaufschiebbare Untersuchungshandlungen vorzunehmen. Die Parteirechte und allfälligen Beweisverwertungsverbote bieten einen ausreichenden Schutz. Artikel 15 GarG widerspricht Artikel 157 BV, welcher die Kompetenzen der Vereinigten Bundesversammlung abschliessend regelt. Bei Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen kann gemäss Artikel 83 bzw. 116 OG beim Bundesgericht geklagt werden.

3. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

…

Die bisher in Artikel 4 Garantiegesetz (GarG) enthaltenen Bestimmungen betreffend die Strafverfolgung von Mitgliedern des Bundesrates sollen in einem neuen Artikel 61a RVOG unter dem Titel «Immunität» wieder aufgenommen werden. Die Bestimmungen gelten für Mitglieder des Bundesrates sowie für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler. Die in Artikel 4 Absatz 1 GarG zusätzlich erwähnten «eidgenössischen Repräsentanten und Kommissäre» können hingegen gestrichen werden, da deren Funktionen heute obsolet geworden sind. Kommissare und Repräsentanten waren private Honoratioren, welche im 19. Jahrhundert, als die Bundesverwaltung

noch kaum ausgebildet war, spezielle Missionen für den Bund im In- und Ausland übernahmen. Die «Repräsentanten» waren gemäss Artikel 74 Ziffer 3 BV von 1848 von der Bundesversammlung gewählte Delegierte. Die «eidgenössischen Kommissare» kamen bei Bundesinterventionen in Kantonen zum Einsatz, um dort die Funktionen der kantonalen Behörden zu übernehmen (letztmals 1890).

Nicht wieder aufgenommen wurde die in Artikel 4 Absatz 5 GarG enthaltene Regelung der Verjährung und Verwirkung. Es gelten die Bestimmungen der Artikel 70 ff. StGB.

Artikel 61a Absatz 5 RVOG nimmt die Bestimmung im bisherigen Artikel 5 GarG auf und sieht ein Beschwerderecht an die Bundesversammlung vor, wenn die Zustimmung zur Strafverfolgung eines Mitglieds des Bundesrates verweigert wird. Dieses Beschwerderecht ist notwendig, weil ansonsten der Bundesrat in eigener Sache die Ermächtigung zur Strafverfolgung verweigern könnte, sofern eines seiner Mitglieder ein Verbrechen oder ein Vergehen begangen hat, das sich nicht auf seine amtliche Tätigkeit bezieht. Allerdings soll die Beschwerdeinstanz nicht wie im Garantiegesetz vorgesehen die Vereinigte Bundesversammlung sein, sondern die Bundesversammlung. Die Kompetenzen der Vereinigten Bundesversammlung sind in Artikel 157 BV abschliessend aufgelistet, sodass nicht auf Gesetzesebene weitere Kompetenzen geschaffen werden können.

Die bisherigen Bestimmungen in Artikel 10 und 11 GarG werden in neuen Artikeln 62d und 62e RVOG als neues 2. Kapitel^{er} «Steuerbefreiung und Schutz des Eigentums des Bundes» aufgenommen. Artikel 62d sieht die Steuerbefreiung des Bundes und seiner Anstalten vor. Artikel 62e betrifft die Staatshaftung der Kantone.

Das Hausrecht des Bundes gemäss Artikel 14 Absatz 1 GarG wird in ein weiteres neues Kapitel (2. Kapitel^{quater}) des RVOG überführt (Art. 62 f). Die Bestimmung betrifft das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Sie gilt für alle Bundesbehörden (Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht). Artikel 62 f RVOG legt nicht fest, welche Organe des Bundes das Hausrecht ausüben. Artikel 69 PG spezifiziert, dass das Hausrecht der Bundesversammlung durch parlamentarische Organe wahrgenommen wird.

4. Bundesrechtspflegegesetz

Im Bundesrechtspflegegesetz wird ein neuer Artikel 5a eingefügt, welche die bisher in Artikel 4 und 5 des Garantiegesetzes enthaltenen Bestimmungen betreffend die Strafverfolgung von Mitgliedern des Bundesgerichts enthält. Der Artikel ist analog zu Artikel 61a RVOG gefasst.

5. Strafgesetzbuch

Artikel 8 des Garantiegesetzes unterstellt bestimmte Verbrechen und Vergehen gegen Magistratspersonen des Bundes sowie gegen Mitglieder der Bundesversammlung der Bundesgerichtsbarkeit. Durch eine Ergänzung von Artikel 340 StGB wird die Zuständigkeit des Bundesgerichts weitergeführt. Durch die dadurch vorgenommene Gleichstellung mit völkerrechtlich geschützten Personen werden zusätzlich neu auch Raub, Erpressung, sexuelle Nötigung und Vergewaltigung zum Nachteil der Bundesbehörden der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt. Ehrverletzungsdelikte mit Bezug auf die Amtsführung hingegen unterstehen der kantonalen Gerichtsbarkeit. … »