

Siebzehnte Sitzung – Dix-septième séance

Freitag, 22. März 1991, Vormittag
Vendredi 22 mars 1991, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bremi

90.003

Parlamentarische Immunität von Nationalrat Ziegler. Aufhebung Immunité parlementaire du conseiller national Ziegler. Levée

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Frau **Jeanprêtre** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Am 11. Dezember 1989 reichte Nessim Gaon beim Staatsanwalt des Kantons Genf Strafanzeige gegen Nationalrat Jean Ziegler wegen übler Nachrede (Art. 173 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, SR 311.0) ein. Der Staatsanwalt des Kantons Genf leitete diese Eingabe mit Schreiben vom 13. Dezember 1989 an die eidgenössischen Räte weiter mit der Bitte, die Frage der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Ziegler abzuklären und gegebenenfalls die Immunität aufzuheben. Die Strafanzeige wird wie folgt begründet:

Nationalrat Ziegler hat sowohl in einer Sendung des welschen Fernsehens als auch in seinem Buch «La terre qu'on a» Nessim Gaon als «spéculateur immobilier», im Buch zudem noch als «trafiquant de pétrole et de coton africains» bezeichnet. Nessim Gaon hält diese Bezeichnungen für ehrverletzend und will eine strafrechtliche Verfolgung von Nationalrat Ziegler. Damit eine solche durchgeführt werden kann, muss die parlamentarische Immunität von Nationalrat Ziegler geprüft und gegebenenfalls aufgehoben werden.

Gesuche um Aufhebung der Immunität von Ratsmitgliedern und Magistratspersonen werden zur Vorprüfung den Petitions- und Gewährleistungskommissionen von Nationalrat und Ständerat unterbreitet (Art. 41 Reglement des Nationalrates; Art. 37 Abs. 4 Reglement des Ständerates).

2. Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrats befasste sich am 11. Juni sowie am 4. September 1990 mit dem Gesuch der Genfer Staatsanwaltschaft. Sie gab dem Beschuldigten Gelegenheit, sich zu äussern (Art. 14 Abs. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes, VG; SR 170.32).

Nationalrat Ziegler nahm zu den Anschuldigungen wie folgt Stellung (Zusammenfassung; Uebersetzung):

«Im Buch 'La terre qu'on a' wird ein Besuch von General Mobutu im Genfer Hotel 'Noga-Hilton', das Herrn Gaon gehört, beschrieben. In diesem Buch erwähne ich, dass oppositionelle Zairer Studenten, Mitglieder der sozialistischen Partei von Genf, verletzt worden sind. Diese oppositionellen Studenten sind u. a. von Angehörigen des Sicherheitsdienstes von General Mobutu auf offener Strasse zusammengeschlagen worden. 'La terre qu'on a' ist eine Sammlung früher publizierter Artikel. Neu sind lediglich die Verbindungstexte. Die beanstandete Textstelle stammt aus einer Zeit zwischen Ende 1988 und Anfang 1989, einer Zeit also, in der ich Mitglied des Nationalrates war.

Am 12. September 1989 war ich Gast des Westschweizer Fernsehens in den Mittagsnachrichten. Bei dieser Gelegenheit habe ich zwei Aussagen gemacht, die nun Gegenstand der Verleumdungsklage von Herrn Gaon sind. Ich habe ihn als 'spéculateur immobilier' (Immobilienpekulant) und 'trafiquant de coton et de pétrole africains' (Baumwoll- und Erdölschieber) qualifiziert. Selbstverständlich halte ich an diesen zwei Behauptungen fest.

Die Fernsehsendung, in der ich Herrn Gaon angegriffen habe, fand vier Tage vor Eröffnung der Session statt, in der der Nationalrat insbesondere vier Bundesbeschlüsse gegen die Immobilienpekulation behandelte. In den Beratungen habe ich fast die gleichen Worte gebraucht wie in der Fernsehsendung. Ich habe Herrn Gaon mit anderen Personen als Beispiel für die Immobilienpekulation zitiert, die mit Afrikageschäften und Fluchtgeldern finanziert wird. Wenn Leute wie Gaon über Unsummen verfügen und jeden beliebigen Preis für Immobilien in Genf bezahlen können und so die Genfer Bevölkerung einer äusserst schlimmen Wohnungskrise aussetzen, so ist das nur möglich, weil sie mit ihren Geschäftspartnern die Kapitalflucht aus armen Ländern organisieren und davon profitieren. Ich habe diesen Mechanismus beschrieben, um die Bevölkerung aufzurufen, gegen das Elend der Kinder in den Entwicklungsländern zu kämpfen, und die Genfer Mieter dazu zu bewegen, die Wohnungsnot nicht einfach hinzunehmen. In der gleichen Debatte, aber in einem anderen Kontext habe ich Herrn Gaon ebenfalls als 'spéculateur' (Spekulant) und als 'trafiquant de matières premières africaines' (Rohstoffschieber) bezeichnet. Ich bitte Sie, auf relative Immunität zu erkennen, d. h. festzustellen, dass meine Schriften und meine Aussagen am Fernsehen identisch sind mit dem, was ich im Nationalrat gesagt habe, und dass ich in meiner Eigenschaft als Ratsmitglied angegriffen werde. Der Kampf gegen die Immobilienpekulation in Genf und gegen die Kapitalflucht aus der Dritten Welt bzw. gegen jene, die sie organisieren, ist gewerkschaftlicher und politischer Natur. Ich bin von der Genfer Bevölkerung gewählt worden, um gegen diese Uebel und gegen die Personen, welche diese Uebel verkörpern, zu kämpfen.

Man muss die äusserst wichtige Meinungsäusserungsfreiheit des militanten Politikers, Sozialisten und Parlamentariers vor strafrechtlicher Verfolgung schützen. Die parlamentarische Immunität ist notwendig, denn sie stellt einen besonderen unverzichtbaren Schutz dar, ohne den die Demokratie nicht lebensfähig ist. Der Volksvertreter muss gegen strafrechtliche Verfolgung geschützt sein, nicht nur bei den Verhandlungen in den Räten, sondern auch ausserhalb, wenn er politisch tätig ist. Heute steckt unser Land in einer Identitätskrise, und wir alle versuchen mit unterschiedlichen Methoden Reformen herbeizuführen. Ich räume ein, dass meine Methoden schockieren können, doch sind wir nicht von lauter Freunden umgeben. Das Problem liegt allerdings nicht auf dieser Ebene, es ist eine Frage der Meinungsäusserungsfreiheit.

Abschliessend bitte ich Sie, die Meinungsäusserungsfreiheit der Volksvertreter zu schützen, meine relative Immunität in dieser Angelegenheit anzuerkennen und den Genfer Behörden mitzuteilen, das Verfahren sei einzustellen, damit ich meinen Kampf als Sozialist, Gewerkschafter und Vertreter des Genfervolks weiterhin führen kann.»

3. Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes regelt die Strafverfolgung von Mitgliedern der eidgenössischen Räte wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit und Stellung beziehen, also die relative Immunität, welche den Parlamentarier während der ganzen Dauer des Mandats schützt, es sei denn, der Rat hebe diese Immunität selber auf. Dieses Privileg der Immunität nimmt darauf Rücksicht, dass der Parlamentarier nicht nur während der Session eng mit der unbedingten Pflicht verbunden ist, sein Mandat verantwortungsbewusst, ohne Druck und frei – gemäss Verfassung – ausüben zu können.

Die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- und des Ständerates bedarf deshalb einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte (Art. 14 Verantwortlichkeitsgesetz). Die Bundesversammlung hat im Ermächtigungsverfahren zu prüfen, ob der Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit gegeben ist, und nur zu entscheiden, ob eine Strafunter-

suchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, prüft der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird. Ergibt die Prüfung, dass die Anschuldigung offensichtlich unbegründet ist, wird die Ermächtigung von den vorbereitenden Kommissionen verweigert. Kann dagegen der Anschuldigung eine gewisse Plausibilität nicht abgesprochen werden, hat die Bundesversammlung im Sinne einer Güterabwägung zu entscheiden, ob die Durchführung eines Strafverfahrens opportun sei. Dabei kommt es insbesondere auf die Bedeutung der behaupteten Tat und die auf dem Spiel stehenden Interessen an, namentlich auf das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung, die Erfolgsaussichten des Verfahrens und den im Vergleich dazu erforderlichen Verfahrensaufwand.

Das Verantwortlichkeitsgesetz enthält keine Richtlinien für die Erteilung oder die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung von Ratsmitgliedern. Es ist dem Ermessen der eidgenössischen Räte überlassen, zu bestimmen, ob die vorhandenen Verdachtsgründe und die Bedeutung der behaupteten Tat eine Strafverfolgung rechtfertigen. Sie haben dabei zwischen dem öffentlichen Interesse an der uneingeschränkten Ausübung des parlamentarischen Mandats und dem gleichwertigen öffentlichen Interesse an der Verhinderung bzw. Aufklärung strafrechtlicher Handlungen abzuwägen.

Dabei ist auszugehen vom Sinn der parlamentarischen Immunität. Diese dient nicht nur dem Schutz des einzelnen Parlamentariers, der sein Mandat frei soll ausüben können, auch wenn er möglicherweise in Grenzbereiche kommt, vor allem dann, wenn er Kritik übt. Die Immunität dient ebenso sehr dem Schutz des gesamten Parlaments und des Ratsbetriebs. So betrachtet liegt die parlamentarische Immunität im öffentlichen Interesse. Die Öffentlichkeit ist daran interessiert, dass die eidgenössischen Räte ihre Aufgaben ungehindert ausüben können.

4. Die Kommission prüfte zuerst, ob die Äusserungen am Fernsehen sowie das Buch von Nationalrat Ziegler in Zusammenhang mit seiner amtlichen Tätigkeit oder Stellung als Nationalrat stehen oder nur seine berufliche Tätigkeit als Autor und Professor der Soziologie betrafen. In diesem Fall wäre Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes nicht anwendbar.

Was die Sendung am welschen Fernsehen betrifft, geht die Kommission davon aus, dass Herr Ziegler als Nationalrat befragt wurde.

Bei seinem Buch «La terre qu'on a» ist die Kommissionsmehrheit der Auffassung, dass auch dieses auf die Arbeit des «Parlamentariers Ziegler» deutet. Die Räte sind in ihrer bisherigen Praxis stets davon ausgegangen, es sei in Zweifelsfällen zugunsten der parlamentarischen Immunität zu entscheiden. Im Jahre 1982 vertrat die vorberatende Kommission im Fall von Nationalrat Moritz Leuenberger die Auffassung, dass «eine klare Trennung zwischen der amtlichen Stellung und Tätigkeit eines Parlamentariers und seinem privaten Beruf nicht immer möglich ist. Diese Schwierigkeit ergibt sich insbesondere bei Rechtsanwälten, die sowohl beruflich als auch als Ratsmitglieder angegangen werden, aber auch bei Journalisten, Ärzten usw.... Fragt es sich z. B., ob eine Straftat sich auf die amtliche Stellung oder Tätigkeit oder auf den privaten Beruf eines Ratsmitgliedes bezieht, so ist nicht massgebend, ob der amtliche Charakter überwiegt oder nicht. Sobald nicht jede Beziehung zum Amt eindeutig ausgeschlossen werden kann, besteht die Immunität und ist das Ermächtigungsverfahren einzuschlagen» (vgl. AB 1982 N 869ff.). Der Rat folgte dieser Argumentation. Der letzte Fall, in dem die parlamentarische Immunität eines Ratsmitglieds, das zugleich «schreibend» tätig war, bejaht wurde, betraf Nationalrat Oehler (vgl. AB 1986 N 1019). Für das Vorliegen einer Beziehung zwischen der amtlichen Tätigkeit von Nationalrat Ziegler und der Veröffentlichung seines Buches sprechen nach Auffassung der Kommissionsmehrheit verschiedene Umstände:

- Herr Ziegler hat in seinem Buch dieselben Themen aufgegriffen, die auch einen wesentlichen Bestandteil seiner Arbeit als Parlamentarier ausmachen;
- Herr Ziegler trat den Lesern gegenüber klar als Nationalrat auf (z. B. schon auf dem Umschlag des Buches);
- Herr Ziegler hat den hier zur Diskussion stehenden Fall «Gaon» auch in Debatten der eidgenössischen Räte zweimal

erwähnt, und zwar mit deutlich schärferen Worten als anlässlich der Fernsehsendung oder in seinem Buch (vgl. Debatte über die Bodenrechtsbeschlüsse, AB 1989 N 1331, 1357).

Würde eine Strafverfolgung gegen einen Parlamentarier zugelassen, der eine bestimmte Auffassung nicht nur anlässlich der Beratungen in den eidgenössischen Räten, sondern auch ausserhalb des Parlaments geäussert hat, dann würde das Institut der Immunität überhaupt ausgehöhlt. Die sogenannte relative Immunität im Sinne von Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes soll die Redefreiheit des Parlamentariers in politischen Fragen integral schützen. Damit verträgt es sich nicht, Äusserungen im Parlament faktisch deshalb der Strafverfolgung zu unterwerfen, weil sie auch ausserhalb des Parlaments gemacht worden sind.

Eine Kommissionsminderheit vertritt demgegenüber die Auffassung, Nationalrat Ziegler habe sein Buch nicht als Parlamentarier und Politiker, sondern als Schriftsteller und Professor verfasst. Auch wenn er seine Anschuldigungen anlässlich der Parlamentsdebatte wiederaufgenommen habe, sei er nach Meinung der Kommissionsminderheit nicht völlig von der parlamentarischen Immunität geschützt, wie dies für alle Parlamentarier, welche auch eine andere Tätigkeit ausübten, der Fall sei. Im übrigen verweist die Kommissionsminderheit auf die Erwägungen der Kommission im Fall Oehler, wonach eine Kontroverse zwischen einem Ratsmitglied und einem Nichtparlamentarier eine grössere Zurückhaltung bei der Beurteilung der parlamentarischen Immunität erfordere. Die parlamentarische Immunität könne nicht zum Ziel haben, üble Nachreden und Verleumdungen durch Parlamentarier von Strafe auszunehmen (vgl. AB 1986 N 1026, Ziff. 6). Die Kommissionsminderheit ist deshalb der Auffassung, dass Herr Ziegler in diesem konkreten Fall nicht von der Immunität profitieren können soll, und beantragt, auf das Aufhebungsgesuch nicht einzutreten.

Die Kommissionsmehrheit hält demgegenüber fest, eine absolute Grenze würde der bisherigen Praxis widersprechen. Zudem war im Fall Oehler die Tatsache, dass der Kläger ein Ratsmitglied war, nur einer unter mehreren Gründen in der Argumentation der Kommission. Ein Bruch mit der bisherigen Praxis, wonach das Ermächtigungsverfahren zu beschreiten ist, wenn die Beziehung zum Amt nicht eindeutig ausgeschlossen werden kann, ist nach Auffassung der Kommissionsmehrheit nicht angezeigt. Beim Bedeutungsverlust des Parlaments gegenüber anderen staatlichen Gewalten wäre es falsch, gerade heute die Stellung des Parlamentariers und seine Redefreiheit zu schwächen.

5. In materieller Hinsicht beschloss die Kommission sodann, die parlamentarische Immunität von Nationalrat Ziegler nicht aufzuheben. Die Kommission stützt ihren Entscheid in erster Linie auf die Praxis der eidgenössischen Räte, die bei der Aufhebung der Immunität ihrer Mitglieder sehr zurückhaltend war. Eine allzu enge Interpretation des Begriffs der parlamentarischen Immunität würde die Meinungsäusserungsfreiheit der Ratsmitglieder einschränken. Schliesslich weist die Kommission auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit hin, der in der Beurteilung der Frage, ob die Immunität eines Ratsmitglieds aufzuheben und die Einleitung einer Strafuntersuchung opportun sei, stets von Bedeutung war. Es kann nach Meinung der Kommission nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen, im Falle einer Uebertretung das parlamentarische Ermächtigungsverfahren einzuleiten.

Aus diesen Ueberlegungen geht die Kommission davon aus, dass die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Ziegler nicht opportun ist.

Zur Frage, ob der Straftatbestand objektiv und subjektiv erfüllt ist, hat sich die Kommission nicht zu äussern.

Mme Jeanprêtre présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

- Le 11 décembre 1989, Nessim Gaon a déposé auprès du procureur du canton de Genève une plainte en diffamation contre le conseiller national Ziegler (art. 173 du Code pénal suisse, RS 311.0). Par lettre du 13 décembre 1989, le procureur général du canton de Genève a transmis cette requête

aux Chambres fédérales en les priant d'examiner la question de la levée de l'immunité parlementaire du conseiller national Ziegler.

La plainte pénale est fondée sur les motifs suivants:

Dans une émission de la télévision suisse romande et dans son livre *La terre qu'on a*, le conseiller national Ziegler a qualifié Nessim Gaon de «spéculeur immobilier», voire – dans son livre – de «trafiquant de pétrole et de coton africains». Nessim Gaon considère ces qualificatifs comme une atteinte à l'honneur et souhaite l'ouverture d'une poursuite pénale contre le conseiller national Ziegler. Afin que cette mesure puisse être prise, il convient d'examiner s'il y a lieu de lever l'immunité parlementaire du conseiller national Ziegler.

Les requêtes demandant que l'immunité des membres des Chambres fédérales ou de magistrats soit levée sont soumises à un examen préalable des Commissions des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national et du Conseil des Etats (art. 41 du règlement du Conseil national; art. 37, 4e al. du Règlement du Conseil des Etats).

2. Le 11 juin et le 4 septembre 1990, la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national a étudié la demande du ministère public du canton de Genève. Elle a donné au prévenu l'occasion de se prononcer (art. 14, 2e al. de la loi sur la responsabilité, LRCF; RS 170.32). Le conseiller national Ziegler a répondu comme il suit à ces accusations (résumé):

«Le livre intitulé *La terre qu'on a* décrit une visite du général Mobutu à l'hôtel Hilton de Genève appartenant à M. Gaon. Dans ce texte j'indique que des étudiants zairois d'opposition, membres du Parti socialiste genevois, ont été blessés (3 grièvement) en raison d'un appel à la police lancé par M. Gaon. Il prétend que tel n'est pas le cas et que ce sont les services de sécurité du maréchal Mobutu qui ont tabassé ces opposants sur la voie publique. *La terre qu'on a* est un livre contenant une collection d'articles parus antérieurement. Je n'ai effectué que les liaisons. Le passage incriminé a été écrit entre la fin de l'année 1988 et le début de 1989, lorsque j'étais membre du Conseil national.

Le 12 septembre 1989, j'ai été invité par la TSR au journal de midi. A cette occasion, j'ai avancé deux affirmations qui font précisément l'objet de cette plainte en diffamation de M. Gaon. Je l'ai traité de 'spéculeur immobilier' et de 'trafiquant de coton et de pétrole africains'. Bien entendu, je maintiens fermement ces deux qualificatifs.

L'émission de télévision dans laquelle j'ai attaqué M. Gaon a eu lieu quatre jours avant l'ouverture de la session, consacrée au Conseil national essentiellement aux discussions sur quatre arrêtés fédéraux contre la spéculation immobilière. Dans le débat, je suis intervenu en utilisant presque les mêmes termes qu'à la télévision. J'ai cité le nom de M. Gaon avec d'autres en exemple de la spéculation immobilière qui se nourrit du produit des trafics africains et des capitaux en fuite. Si des hommes comme Gaon ou d'autres peuvent disposer d'une surabondance de capitaux et payer n'importe quel prix pour l'acquisition d'immeubles à Genève et infliger aux habitants une crise du logement absolument effrayante, c'est parce qu'ils profitent et organisent avec leur partenaires d'affaires la fuite des capitaux des pays pauvres. J'ai décrit ce mécanisme pour mobiliser les gens afin qu'ils luttent contre la misère des enfants du tiers monde et les locataires genevois pour qu'ils s'opposent à la crise du logement. Dans le même débat, mais dans un autre contexte, je désigne également M. Gaon avec les qualificatifs de 'spéculeur' et de 'trafiquant de matières premières africaines'.

Je vous prie de conclure à l'irresponsabilité limitée, c'est-à-dire que mes écrits et mes propos télévisés sont identiques aux affirmations que j'ai exprimées à la tribune du Conseil national et que je suis attaqué en tant que député. La lutte contre la spéculation immobilière à Genève et contre la fuite des capitaux du tiers monde, respectivement contre les hommes qui l'organisent, est de type syndical et politique. Je suis élu par le peuple genevois pour combattre ces méfaits et les personnes qui les incarnent.

Il faut sauvegarder la liberté d'expression essentielle contre la répression pénale du militant politique, du socialiste et du par-

lementaire. L'immunité parlementaire est nécessaire, car elle représente une protection particulière indispensable sans laquelle la démocratie ne peut pas fonctionner. Le député doit être protégé contre une répression pénale, non seulement lorsqu'il lutte à la tribune des conseils, mais également en dehors, lorsqu'il est politiquement actif. Aujourd'hui, notre pays vit une crise d'identité et chacun de nous veut apporter des réformes avec des méthodes différentes. J'admets que les mien- nes peuvent choquer, mais nous ne sommes pas une assemblée d'amis. Toutefois, le problème ne se situe pas à ce niveau, mais c'est une question de liberté d'expression.

Pour terminer, je vous demande de sauvegarder la liberté d'expression des députés, de reconnaître mon irresponsabilité relative dans cette affaire et de confirmer la suspension de la procédure genevoise afin que je puisse poursuivre mon combat de socialiste, de syndicaliste et de député représentant le peuple de Genève.»

3. L'article 14 de la loi sur la responsabilité règle la poursuite pénale des membres du Conseil national ou du Conseil des Etats en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle, à savoir l'immunité relative dont les parlementaires jouissent pendant toute la durée de leur mandat et qui ne peut être levée que par le Parlement lui-même. Les députés jouissent de ce privilège parce que, même en dehors des sessions, il restent liés au devoir absolu de s'acquitter de leur mandat consciencieusement, librement et sans subir de pressions, comme le prescrit la constitution.

De ce fait la poursuite pénale de membres du Conseil national ou du Conseil des Etats nécessite une autorisation des Chambres fédérales (art. 14 de la loi sur la responsabilité). Au cours de la procédure d'autorisation, l'Assemblée fédérale doit examiner s'il y a un rapport avec l'activité ou la situation officielle du député et de borner à décider s'il y a lieu d'ouvrir une enquête pénale. Si l'autorisation est accordée, c'est le juge pénal qui examine si les éléments constitutifs d'une infraction sont réunis. S'il ressort de l'examen que l'accusation est manifestement infondée, la commission chargée de l'examen préliminaire refuse l'autorisation. Par contre, si l'accusation paraît plausible dans une certaine mesure, l'Assemblée fédérale doit décider, en tenant compte des intérêts en présence, si la poursuite pénale est opportune ou non. Cette décision dépendra en particulier de l'importance de l'infraction présumée et des intérêts qui sont en jeu, notamment de l'intérêt public que peut revêtir la poursuite pénale ainsi que des chances de succès de la procédure et du coût de celle-ci.

La loi sur la responsabilité ne prévoit pas dans quelles circonstances octroyer ou refuser l'autorisation d'ouvrir une procédure pénale contre un membre des Chambres fédérales. Il incombe aux Chambres fédérales d'apprécier si les motifs de suspicion et l'importance des faits allégués justifient l'ouverture d'une poursuite pénale. Pour ce faire, elles doivent peser deux considérations d'intérêts public aussi importantes l'une que l'autre: d'une part, les parlementaires doivent pouvoir exercer leur mandat sans aucune entrave, et d'autre part, il convient de prévenir et de poursuivre les infractions pénales.

A cet égard, il convient de se référer à la raison d'être de l'immunité parlementaire. Cette dernière ne sert pas uniquement à protéger chaque député afin qu'il puisse exercer librement son mandat, même lorsque sa critique frise l'intolérable. Elle vise tout autant à protéger l'ensemble du Parlement et à assurer son bon fonctionnement.

Vue sous cet angle, l'immunité parlementaire revêt un intérêt public. La collectivité a en effet intérêt à ce que les Chambres fédérales puissent exercer leurs tâches sans entrave.

4. La commission a d'abord examiné si les propos tenus à la télévision par M. Ziegler et le livre du conseiller national étaient en rapport avec l'activité ou la situation officielle de ce dernier en tant que conseiller national ou si lesdits propos et écrits ne concernaient que l'activité professionnelle de M. Ziegler en sa qualité d'auteur et de professeur de sociologie. Dans cette deuxième hypothèse, l'article 14 de la loi sur la responsabilité ne serait pas applicable.

S'agissant de l'émission à la télévision suisse romande, la commission estime que M. Ziegler a été interrogé en qualité de conseiller national.

Pour ce qui est du livre *La terre qu'on a*, la majorité de la commission pense que cet ouvrage est aussi en rapport avec le travail du «député Ziegler». Dans la pratique, les Chambres fédérales se sont jusqu'à présent toujours prononcées en faveur de l'immunité parlementaire lorsqu'elles devaient trancher des cas tangents. En 1982, la commission chargée de l'examen préliminaire de l'affaire concernant le conseiller national Moritz Leuenberger a estimé qu'il n'était pas toujours possible d'établir une nette distinction entre l'activité et la situation officielle d'un député et sa profession privée. On rencontre en particulier cette difficulté dans le cas des avocats, auxquels on s'adresse tant professionnellement qu'en leur qualité de députés, mais aussi dans le cas des journalistes, médecins, etc. Lorsqu'il s'agit par exemple de déterminer si un fait constitutif d'infraction se rapporte à l'activité ou à la situation officielle ou plutôt à la profession privée d'un député, la question de savoir si le caractère officiel prédomine n'est pas essentielle. Dès qu'on ne peut exclure tout à fait un rapport avec une fonction officielle, l'immunité entre en jeu, et il convient d'entamer la procédure d'autorisation (voir BO 1982 N 869ss.). Le conseil s'est rallié à ces arguments. Le dernier cas où les Chambres se sont montrées favorables à l'immunité parlementaire d'un député qui était également attaqué pour ses écrits est celui du conseiller national Oehler (voir BO 1986 N 1019).

Selon la majorité de la commission, divers éléments donnent à penser qu'il y a un rapport entre l'activité officielle du conseiller national Ziegler et la publication de son livre:

a. Dans son livre, Monsieur Ziegler a évoqué les mêmes sujets que ceux qui constituent une part importante de son travail de député;

b. M. Ziegler a indiqué clairement au lecteur sa qualité de conseiller national (par exemple déjà sur la page de couverture de son livre),

c. Au cours de débats aux Chambres fédérales, M. Ziegler a cité à deux reprises l'affaire «Gaon» dont il est question en l'occurrence, et cela, en des termes beaucoup plus virulents que lors de l'émission télévisée ou dans son livre (voir débat sur les arrêtés en matière de droit foncier, BO 1989 N 1331, 1357).

Si on admettait l'ouverture d'une poursuite pénale contre un député qui a exprimé une certaine opinion non seulement lors des débats aux Chambres fédérales mais aussi en dehors du Parlement, le principe de l'immunité serait vidé de sa substance. «L'immunité relative» au sens de l'article 14 de la loi sur la responsabilité doit protéger intégralement la liberté d'expression du député pour ce qui est des questions politiques. De ce fait, il serait incompatible avec ce qui précède de soumettre en réalité à la poursuite pénale des propos tenus au Parlement, sous prétexte qu'ils ont aussi été tenus en dehors du Parlement.

La minorité de la commission considéra, quant à elle, que M. Ziegler a écrit son livre en qualité d'écrivain et de professeur et non en tant que député et homme politique. La minorité est d'avis que même s'il a repris ses accusations dans le cadre de débats parlementaires, son activité professionnelle ne saurait être totalement couverte par le privilège de l'immunité, au même titre d'ailleurs que tous les autres députés qui exercent une fonction privée. En outre, se fondant sur les considérations développées par la commission dans le cas Oehler, la minorité estime que le fait que le plaignant ne soit pas un membre du Parlement exige une plus grande retenue dans l'appréciation du droit à l'immunité, celle-ci n'ayant pas pour but de faire des parlementaires des citoyens qui peuvent se permettre de diffamer ou de calomnier en toute impunité (cf. BO 1986 N 1026, ch. 6). Elle en conclut qu'il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur la demande de M. Ziegler en tant qu'il ne peut bénéficier, dans le cas particulier, de l'immunité.

En revanche, la majorité de la commission estime qu'une limite absolue serait contraire à la pratique. De plus, dans le cas Oehler le fait que le plaignant était un membre du Parlement n'était qu'un élément isolé de l'argumentation. Il ne serait pas indiqué, selon l'avis de la majorité, de rompre avec la pratique, selon laquelle il convient d'ouvrir une procédure d'autorisation si le rapport avec la fonction officielle ne peut être clairement exclu. Alors que le Parlement est en train de perdre de son importance par rapport à d'autres pouvoirs étatiques, ce serait

une grave erreur d'affaiblir la situation du député et sa liberté d'expression.

5. Quant au fond, la commission s'est donc prononcée contre la levée de l'immunité parlementaire du conseiller national Ziegler. Cette décision est essentiellement fondée sur la pratique des Chambres fédérales qui témoigne d'une grande réserve en matière de levée de l'immunité parlementaire des députés. En effet, une interprétation trop restrictive de la notion d'immunité parlementaire reviendrait à limiter la liberté d'expression des députés. Enfin, la commission se réfère au principe de la proportionnalité, qui a toujours joué un rôle important lorsqu'il s'agissait de se prononcer sur la levée de l'immunité d'un député et l'opportunité d'une enquête pénale. Selon la commission, l'ouverture d'une procédure d'autorisation parlementaire en cas de contravention ne saurait être conforme à la volonté du législateur. Forte de ces considérations, la commission est d'avis que la levée de l'immunité parlementaire du conseiller national Ziegler n'est pas opportune.

La commission n'a pas à se prononcer sur la question de savoir si les éléments constitutifs d'une infraction sont objectivement ou subjectivement réunis.

Antrag der Kommission

Mehrheit

Die Mehrheit der Kommission beantragt, auf das Gesuch des Staatsanwalts von Genf einzutreten, aber die parlamentarische Immunität von Nationalrat Ziegler nicht aufzuheben.

Minderheit

(Ducret, Antille, Aubry, Bühler, Bürgi, Fischer-Sursee, Gros, Gysin, Wyss William, Zölch)

Die Minderheit der Kommission beantragt, auf das Gesuch des Staatsanwalts von Genf nicht einzutreten.

Antrag Ducret

Nichteintreten

Eventualantrag Ruf

(falls Eintreten beschlossen wird)

Die parlamentarische Immunität von Nationalrat Ziegler wird aufgehoben.

Proposition de la commission

Majorité

La majorité de la commission propose d'entrer en matière sur la requête du procureur général de Genève, mais de ne pas lever l'immunité parlementaire du conseiller national Ziegler.

Minorité

(Ducret, Antille, Aubry, Bühler, Bürgi, Fischer-Sursee, Gros, Gysin, Wyss William, Zölch)

La minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière sur la requête du procureur général de Genève.

Proposition Ducret

Ne pas entrer en matière

Proposition subsidiaire Ruf

(si le conseil entre en matière)

Lever l'immunité parlementaire du conseiller national Ziegler.

Ordnungsantrag Grendelmeier

Beratung des Geschäftes in Kategorie V (schriftliches Verfahren) statt I.

Ordnungsantrag Jeanneret

Beratung des Geschäftes in Kategorie III statt I.

Motion d'ordre Grendelmeier

Classer l'objet en catégorie V (procédure écrite) au lieu de I.

Motion d'ordre Jeanneret

Classer l'objet en catégorie III au lieu de I.

Frau **Grendelmeier**: Mein Ordnungsantrag, den ich am letzten Montag eingereicht habe, richtet sich auf gar keinen Fall gegen das Geschäft, das wir heute diskutieren, oder gar gegen die Person, um die es geht.

Der Antrag ist reiner Ausdruck meines Erstaunens darüber, wie die Traktandenliste dieser Session – oder, wie es richtig heisst, das chronologische Programm dieser Session – in die berühmten Kategorien I - V eingeteilt wurde.

Schauen Sie einmal auf dieser Liste nach: Da sind ganze drei Geschäfte dieser Kategorie I zugeordnet, also jener Diskussionsform, die bis vor kurzer Zeit die einzig gültige war, die ehemals dem Geschäftsverkehrsgesetz und dem Geschäftsreglement entsprach, das heisst, jedem einzelnen Parlamentsmitglied steht das Recht zu, sich zu jedem Geschäft äussern zu können, wenn es das will.

Inzwischen nun ist die Kategorie I gewissermassen zu einer Königsdisziplin geworden, und nur ganz seltenen Jahrhundertgeschäften gelingt es noch, den Sprung in jene einsame Höhe der freien Debatte zu schaffen.

Wenn man diese Liste anschaut, dann geht es – völlig zu Recht – um die Geschäfte Neat, sicher ein Jahrhundertwerk, um die Fortpflanzungstechnologie sowie – und da mein Erstaunen – um die parlamentarische Immunität von Nationalrat Ziegler. Das scheint mir nun, unter Berücksichtigung dieser Kategorisierung, mit Verlaub, nicht mehr verhältnismässig zu sein.

Hingegen können sich in der Kategorie III nur Kommissions- und Fraktionssprecher und – wie wir wissen – Antragsteller zu Wort melden. Die überwiegende Mehrheit also hat in dieser Kategorie zu schweigen.

In diese Kategorie III fielen in dieser Session – um nur ein paar ganz wenige Geschäfte zu nennen – das Rüstungsprogramm, die Hilfe an die am stärksten betroffenen Staaten in der Golfkrise, das nun allerdings verschobene Datenschutzgesetz – auch kein Kinkerlitzchen, wenn ich das einmal so sagen darf –, das Radio- und Fernsehgesetz – auch das von etwelcher Bedeutung – und dann ursprünglich auch die Aussenwirtschaftspolitik 1990, die es erst aufgrund des Protestes aus unseren Reihen geschafft hat, doch noch in Kategorie I eingeteilt zu werden.

Man kann über diese Kategorien streiten und durchaus geteilter Meinung sein. Ich gebe zu, ich war äusserst geteilter Meinung, schon als Mitglied der früheren Parlamentsreformkommission, d. h., ich war dagegen.

Einerseits – das sei zugegeben – dienen die Kategorien der Straffung unseres Parlamentsdienstes, unseres Parlamentsbetriebes, unseres Ratsbetriebes, was durchaus uns allen zum Segen gereichen kann, andererseits jedoch sind sie ein nicht ungefährliches Instrument zur politischen Disziplinierung. Denn vergessen wir nicht, es ist der kleine und relativ erlauchte Kreis, welcher durch den Ratspräsidenten, den Vizepräsidenten und die Fraktionspräsidenten gebildet wird, der die politische Gewichtung der Geschäfte durch diese Einteilung vornimmt und bestimmt, auch vorbestimmen kann, und dadurch – ich wiederhole es – der Mehrheit des Parlamentes das Recht, sich zu äussern, drastisch einschränken oder gar absprechen kann.

Dass man dadurch gezwungen wird, auch Hintertürchen zu benutzen, das haben wir inzwischen erlebt: Es gibt jede Menge von Alibi-Anträgen, die man dann hier begründen kann, über die man also reden kann, und das Parlament – wie der Name sagt – soll reden. Dann kann man den Antrag wieder zurückziehen. Es sind also unechte Anträge, die einzig den Sinn haben, den Antragsteller zu Wort kommen zu lassen. Es gibt aber auch alle Arten von persönlichen Erklärungen, die aber mit «persönlich» gar nicht soviel zu tun haben und niemals den Ersatz für ein Votum zu einer bestimmten Sache darstellen können.

Wir haben nun halt diese Kategorien. Sie haben mehrheitlich dieser Ordnung zugestimmt, und nun müssen wir eben bis auf weiteres damit leben. Aber dann sollte man konsequenterweise auch die Verhältnismässigkeit bei der Einteilung berücksichtigen.

Wenn ich das vorliegende Geschäft in die Kategorie V eingeteilt wissen wollte, so deshalb, weil erstens in den siebeneinhalb Jahren, während denen ich nun in diesem Rat bin, noch gar nie die Immunität eines Parlamentariers aufgehoben wurde, und das war meines Erachtens richtig; und weil ich zweitens der Ansicht bin, dass die Problematik der parlamentarischen Immunität unbedingt generell neu diskutiert werden

muss, und zwar losgelöst von einem spezifischen Fall. Sonst diskutiert man über die Person X oder die Person Y und nicht über die Immunität an sich. Und das ist ein Diskussionsthema; da würde ich dann mit fliegenden Fahnen einer Einteilung in die Kategorie I zustimmen, da geht es um das Parlament selbst.

Ich konnte nicht wissen, welchen Wirbel dieser an sich doch sehr harmlose Antrag auslösen würde. Ich bin buchstäblich von allen Seiten, und zwar nicht auf die feinste Art, bombardiert worden; ich wurde auch unter Druck gesetzt, damit ich diesen Antrag zurückziehe. Ich habe offensichtlich die epochale Bedeutung dieses spezifischen Geschäftes unterschätzt und ziehe deshalb meinen Antrag zurück, damit man es auch in der ersten Kategorie der epochalen Jahrhundertgeschäfte diskutieren kann.

M. Jeanneret: La proposition officielle – je crois que chacun en a convenu – de catégorie I était une proposition disproportionnée. A l'autre bout, la proposition de Mme Grendelmeier nous le semblait également. C'est la raison pour laquelle, dans beaucoup de travées de ce Parlement – nous l'avons encore vu hier en fin de journée – il y avait l'idée de trouver une solution raisonnable, c'est la catégorie III; c'est celle que nous vous proposons. Nous ne croyons pas trahir un secret en disant que c'est aussi le vœu de la présidence de ce conseil. C'est la seule qui nous permet, semble-t-il, indépendamment du sujet et de la personne, de la traiter objectivement.

En effet, en catégorie III, vous avez les rapporteurs des commissions, les groupes peuvent s'exprimer, les auteurs de propositions de minorités également. Si l'on aborde le fond cela signifie que les porte-parole des minorités et des majorités pourront le faire, et que si le conseil entrait en matière, il y aurait encore la possibilité de s'exprimer sur la proposition de M. Ruf. Donc, avec la catégorie III, toutes les règles démocratiques sont respectées, à la fois pas excessives, à la fois suffisantes; c'est la seule qui nous paraît réellement raisonnable. Nous vous proposons de la suivre et de traiter cet objet en catégorie III.

Präsident: Frau Grendelmeier hat ihren Ordnungsantrag zurückgezogen.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Jeanneret	87 Stimmen
Dagegen	42 Stimmen

Mme Jeanprêtre, rapporteur: Malgré le long rapport écrit qui vous a été distribué, je crois qu'il est peut-être bon de mettre l'accent sur certains points, ceci au vu des propositions qui nous sont faites, notamment celle de M. Ruf et celle exprimée au sein de la minorité, soit la non-entrée en matière.

Je vais essayer de résumer en quelques points les grands principes de l'immunité parlementaire, qui sont souvent mal compris. Il existe une immunité absolue pour les débats au sein du Parlement et des commissions. Celle-ci prête peu à interprétation, on ne va pas s'y attarder. Il existe un autre type d'immunité, dite relative, qui couvre les propos que tiennent les parlementaires hors de l'hémicycle. Celle-ci prête plus à interprétation pour deux raisons. Le rôle du parlementaire est de moins en moins confiné à la seule enceinte du Parlement. Le député, aujourd'hui, est un personnage très sollicité par les médias et il a bien des occasions de s'exprimer publiquement par cette voie. D'ailleurs notre système politique de démocratie référendaire encourage cette faculté de s'exprimer. Il existe une difficulté particulière, inhérente à notre système de milice. Lorsqu'il s'exprime publiquement, le parlementaire le fait-il bien à ce titre?

En effet, il est parfois malaisé de faire la distinction pour certaines professions – je pense aux avocats, aux médecins, aux professeurs et aux journalistes par exemple. Ce qu'on peut affirmer toutefois, c'est qu'on ne peut guère diviser la personnalité en disant qu'à telle occasion tel collègue s'exprimait en tant que conseiller national, à tel autre comme professeur, écrivain ou éditorialiste, quand il s'agit d'affaires publiques. On peut signaler que, jusqu'à ce jour, dans les cas où il y avait

doute sur ce point, c'est-à-dire sur la question de savoir si le conseiller s'exprime à titre de conseiller national ou à titre privé, les Chambres se sont toujours ralliées au principe que l'immunité devait être reconnue, que le caractère politique de l'opinion incriminée devait être postulé.

Il faut rappeler aussi que l'institution de l'immunité parlementaire est connue dans tous les parlements du monde et qu'elle a une tradition plus que séculaire. C'est une conquête essentielle du parlementarisme, dont le but est de garantir aux députés la possibilité de s'acquitter de leur mandat de la façon la plus indépendante.

En ce qui concerne la procédure – cela est très important dans le cas présent – dans un premier temps, la commission, saisie d'une requête d'un juge d'instruction, doit examiner si elle entre en matière. Si elle répond par la négative, et c'est l'avis d'une minorité et de la proposition Ruf, et que les Chambres la suivent, le cas du député est directement transmis à la justice, c'est-à-dire qu'on renvoie toute la deuxième partie du débat consistant à évaluer la gravité de l'infraction qu'aurait commise en l'occurrence le député.

Dans un deuxième temps, si la commission a décidé d'entrer en matière, comme elle l'a fait par une très courte majorité, elle doit alors examiner quelle est la gravité de l'infraction reprochée et, pour ce faire, elle procédera à une pesée d'intérêts. N'étant pas un tribunal, la commission se livre à un examen sommaire sans tenir compte du fait que le parlementaire désire personnellement que son immunité soit levée.

Certes, la loi sur la responsabilité ne donne guère de critères sur lesquels baser notre appréciation. Nous devons nous en tenir à une jurisprudence constante, laquelle a toujours été large et libérale. Rappelons qu'il y a un peu plus d'une année une proposition de M. Ruf, tendant à abolir l'immunité parlementaire relative, a été repoussée à l'unanimité de votre Commission des pétitions et à une très large majorité du Conseil national. Certes, nous pourrions envisager un revirement de jurisprudence, grâce à une nouvelle approche que votre commission pourrait être tentée de prendre. En effet, la majorité de la Commission des pétitions a proposé que nous examinions, avant la fin de la législature, des critères de référence plus précis sur lesquels nous fonder pour mieux cerner les cas d'immunité parlementaire. Toutefois, nous ne jugerions pas possible d'appliquer avec effet rétroactif une nouvelle règle qui n'aurait, de surcroît, pas encore été adoptée.

Si l'on peut rediscuter du bien-fondé de définir, comme nous le faisons depuis un siècle, la règle de notre liberté d'expression, la majorité est d'avis que l'on ne peut régler au travers du sort d'un collègue celui d'une institution d'une telle portée politique. De plus, et l'argument n'est pas seulement anecdotique, la majorité de la commission s'est refusée à intervenir dans un débat de caractère préélectoral, essentiellement genevois d'ailleurs, où l'institution de l'immunité parlementaire, qui a toujours été largement reconnue jusqu'ici, serait mise en péril.

Pour toutes ces raisons, une courte majorité vous a recommandé d'entrer en matière sur la levée de l'immunité parlementaire de Jean Ziegler, sur la base des arguments évoqués dans le rapport écrit, étant entendu que la deuxième question, soit la gravité de l'infraction qui lui est reprochée, revêtait quant à elle une importance moindre.

C'est ainsi que la commission vous recommande de ne pas lever l'immunité parlementaire de Jean Ziegler.

Frau Stamm, Berichtersterterin: Lassen Sie mich, da es doch selten ist, dass wir Immunitätsfälle in dieser Breite behandeln, kurz am Anfang erklären, was Ihre verschiedenen Entscheidungen bedeuten werden.

Wenn Sie auf dieses Geschäft eintreten, so heisst das, dass Sie die relative Immunität für Jean Ziegler als gegeben betrachten. Diese Entscheidung schlägt Ihnen die Kommissionsmehrheit vor. Auf ein allfälliges Eintreten würde die Entscheidung folgen, ob Sie die Immunität aufheben wollen. Das wird Ihnen Kollega Ruf vorschlagen. Die Kommissionsmehrheit war der Meinung, die Immunität sei nicht aufzuheben.

Im Gegensatz dazu schlägt Ihnen die Kommissionsminderheit vor, auf das Geschäft nicht einzutreten. Wenn Sie der Kommis-

sionsminderheit folgen werden, ist das Geschäft für uns erledigt. Dann kann die eingereichte Strafanzeige ohne unser Dazutun ihren normalen Lauf nehmen.

Worum handelt es sich? Am 11. Dezember 1989 reichte Nessim Gaon beim Staatsanwalt des Kantons Genf Strafanzeige gegen Nationalrat Jean Ziegler ein, und zwar wegen übler Nachrede gemäss Artikel 173 StGB. Der Staatsanwalt des Kantons Genf leitete diese Eingabe am 13. Dezember 1989 an die eidgenössischen Räte weiter. Er bat um Abklärung der Frage der parlamentarischen Immunität. Die Strafanzeige wurde folgendermassen begründet: Jean Ziegler habe in einer Sendung des welschen Fernsehens Nessim Gaon als «spéculateur immobilier» bezeichnet. In seinem Buch «La terre qu'on a» habe er denselben Ausdruck verwendet und Nessim Gaon zusätzlich «trafiquant de pétrole et de coton africains» genannt. Frei übersetzt würde dies etwa heissen: Spekulant, Baumwoll- und Erdölschieber. Herr Gaon fühlte sich durch diese Bezeichnungen in seiner Ehre verletzt und leitete die strafrechtliche Verfolgung von Jean Ziegler ein.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission hatte zuerst zu prüfen, ob die Handlungen von Jean Ziegler durch die parlamentarische Immunität gedeckt seien. Zur Diskussion stand dabei die sogenannte «relative Immunität» des Artikels 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes. Die PGK befasste sich am 11. Juni und am 4. September 1990 mit diesen Fragen. Sie gab auch Jean Ziegler Gelegenheit zur Stellungnahme.

Nationalrat Ziegler vertrat die Meinung, dass er als Parlamentarier und Politiker gehandelt habe. Er bedürfe des Schutzes der Immunität, um im Auftrag seiner Wähler vorhandene Missstände beim Namen nennen und bekämpfen zu können.

Die Kommission machte sich folgende Überlegungen: Die sogenannte «relative Immunität» bezieht sich auf Handlungen und Äusserungen von Angehörigen des Parlamentes ausserhalb des Parlamentsbetriebes. Diese Äusserungen müssen im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit oder Stellung des Ratsmitgliedes stehen. Als Teilzeitparlamentarier üben die meisten neben ihrer amtlichen Tätigkeit noch einen privaten Beruf aus.

Die Frage nach dem Zusammenhang einer Handlung oder Äusserung mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit ist heute schwierig zu entscheiden. Sie muss daher in jedem Fall eingehend geprüft werden. Bis jetzt hielt sich die Petitions- und Gewährleistungskommission an folgende Praxis: Sobald bei einer behaupteten Straftat die Beziehung zur amtlichen Stellung oder Tätigkeit nicht eindeutig ausgeschlossen werden kann, wird die Immunität als gegeben angenommen. Ich möchte es gerne noch einmal wiederholen, denn es ist des Pudels Kern: Sobald bei einer behaupteten Straftat die Beziehung zur amtlichen Stellung oder Tätigkeit nicht eindeutig ausgeschlossen werden kann, wird die Immunität als gegeben angenommen. Dann muss die Aufhebung der Immunität als Konsequenz geprüft werden. Es spielte bis jetzt in der Praxis unserer Kommission keine Rolle, ob das Schwergewicht der Handlungen auf der amtlichen oder auf der beruflichen Tätigkeit des Ratsmitgliedes lag.

Die Veröffentlichung des in Frage stehenden Buches und die entsprechende Äusserung von Jean Ziegler am Fernsehen stehen nach Meinung der Kommissionsmehrheit in Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit von Nationalrat Ziegler, und dies aus folgenden Gründen: Jean Ziegler hat in seinem Buch dieselben Themen aufgegriffen, die einen wesentlichen Bestandteil seiner parlamentarischen und politischen Tätigkeit ausmachen. Jean Ziegler trat den Lesern gegenüber klar als Nationalrat auf. Das ist schon auf dem Umschlag des Buches ersichtlich. Jean Ziegler hat den zur Diskussion stehenden Fall Gaon auch in Debatten der eidgenössischen Räte zweimal erwähnt, und dies mit deutlich schärferen Worten als anlässlich der Fernsehsendung oder in seinem Buch. Sie können das im Amtlichen Bulletin 1989 auf den Seiten 1331 und 1357 nachlesen. Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, die Redefreiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit, der Angehörigen des Parlamentes müsse integral geschützt werden. Es gehe nicht an, Parlamentsmitglieder zu zwingen, über denselben Tatbestand innerhalb des Parlamentes und ausserhalb

des Parlamentes mit verschiedenen Zungen zu reden, weil sie sonst ein Strafverfahren zu gewärtigen hätten.

Anders argumentierte die Kommissionsminderheit: Jean Ziegler habe sein Buch nicht als Parlamentarier und Politiker, sondern als Schriftsteller und Professor geschrieben. Auch wenn er seine Anschuldigungen in der Parlamentsdebatte wiederaufgenommen habe, reiche das nicht aus, um den Schutz durch die parlamentarische Immunität zu begründen. In einem früheren Immunitätsfall sei zudem festgehalten worden, bei einer Kontroverse zwischen einem Parlamentsmitglied und einem Nichtparlamentsmitglied sei grösste Zurückhaltung bei Gewährung der parlamentarischen Immunität an den Tag zu legen. Immunität könne nicht zum Ziele haben, den einfachen Bürger Ehrverletzungen und üblen Nachreden durch Parlamentarier auszuliefern. Die PGK hat mit Stichtentscheid der Präsidentin zugunsten der Immunität von Jean Ziegler entschieden. Das heisst, die Kommission ist auf das Gesuch der Staatsanwaltschaft eingetreten und bittet Sie, dasselbe zu tun. Die respektable Kommissionsminderheit bittet Sie, auf das Geschäft nicht einzutreten. Dann würde – wie schon erwähnt – die angehobene Strafuntersuchung ihren Lauf nehmen.

Nachdem die Kommission auf die Immunität eingetreten war, galt es zu entscheiden, ob diese Immunität aufzuheben sei. In dieser Güterabwägung entschied die Kommission, die Immunität sei nicht aufzuheben. Es geschah dies vor allem aus Gründen der Verhältnismässigkeit zwischen dem behaupteten Tatbestand und dem Eingriff in die parlamentarische Redefreiheit.

Im Zusammenhang mit Immunitätsfällen – wie dem vorliegenden – wird auch immer wieder die Frage nach der gänzlichen Abschaffung der relativen Immunität aufgeworfen. Die Petitions- und Gewährleistungskommission weist darauf hin, dass dieser Rat in der Märzsession 1990 dieses Thema eingehend diskutiert und eine entsprechende parlamentarische Initiative auf Aufhebung der relativen Immunität von Kollega Ruf mit 109 zu 3 Stimmen verworfen hat. Die Petitions- und Gewährleistungskommission hat sich in der Zwischenzeit an einem Seminar eingehend mit den Fragen der relativen Immunität befasst. Sie hat einer Arbeitsgruppe den Auftrag gegeben, Unterlagen zu erarbeiten. Aufgrund dieser Unterlagen soll geprüft werden, ob sich eine Praxisänderung aufdränge. Die Kommissionsmehrheit ist aber der Meinung, dass diese sehr wichtige Frage losgelöst von einem aktuellen Fall sorgfältig geprüft und entschieden werden sollte.

Die Kommissionsmehrheit empfiehlt Ihnen Eintreten auf das Geschäft.

Präsident: Ich schlage Ihnen vor, dass wir eine gemeinsame Diskussion führen über Eintreten und Aufhebung der Immunität, also über die Anträge der Kommission, den Antrag Ducret und den Antrag Ruf. Selbstverständlich werden wir anschliessend über Eintreten und Aufhebung der Immunität getrennt abstimmen.

Sie sind mit diesem Vorgehen einverstanden.

M. Ducret, porte-parole de la minorité: L'immunité relative de l'article 14, alinéa premier de la loi sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires prévoit qu'«une autorisation des Chambres est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres du Conseil national ou du Conseil des Etats en raison d'infractions avec leur activité ou situation officielle». S'il s'agit d'une protection pour l'institution parlementaire elle-même, elle doit permettre aussi aux députés d'exercer librement leur mandat et d'éviter des poursuites abusives ou chicanières. D'entrée de cause, il convient donc de préciser que la teneur de la loi impose aux Chambres fédérales, dans tous les cas d'immunité qui leur sont soumis, d'examiner prioritairement et avant toute chose si les griefs adressés au parlementaire concerné font apparaître un lien entre les faits incriminés et son activité ou sa situation officielle. Si tel est le cas – et c'est cela qui est important – ce parlementaire devra être considéré comme bénéficiant de l'immunité. Il y aura donc lieu d'entrer

en matière sur la demande de levée et de déterminer sur la base d'éléments d'appréciation autant objectifs que subjectifs, y compris des motifs d'opportunité, s'il existe des raisons suffisamment sérieuses pour accéder à cette demande et permettre ainsi l'ouverture d'une poursuite pénale.

En revanche, si ce lien n'existe pas et s'il n'y a pas de rapport entre les faits incriminés et l'activité ou la situation officielle de l'intéressé, le Parlement devra refuser l'entrée en matière, ce qui lui évitera d'avoir à examiner s'il existe une présomption suffisante et si l'importance et la nature du délit justifie une levée d'immunité. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, je ne suis personnellement pas d'accord avec la proposition que vient de nous présenter le président, car celle-ci consiste à mélanger le débat d'entrée en matière et celui sur la levée de l'immunité.

Ces principes étant rappelés, il faut admettre que les Chambres ont pendant longtemps érigé en principe qu'une claire distinction entre l'activité ou la situation officielle du parlementaire et ses activités professionnelles privées n'était pas toujours possible sans difficulté et que, dans le doute, il y avait lieu de trancher en faveur de l'immunité. Cette pratique et cette interprétation étaient d'ailleurs hautement discutables à mes yeux, car elles s'écartent de la notion semblable d'actes causés dans l'exercice d'une charge publique qui ne vise que l'activité étatique opérée en vertu d'un pouvoir de puissance publique, ce qui ne peut être le cas à l'évidence lorsque la relation avec l'activité ou la situation officielle d'un parlementaire ne paraît pas prédominer de manière incontestable.

Cette critique faite et avant d'examiner les faits de la cause dont nous avons à débattre, j'en viens aux reproches déjà entendus et largement développés par la majorité de la commission, selon laquelle il ne se justifie pas de changer de pratique et de créer un précédent à l'occasion précisément du dossier de M. Ziegler. A ce grief, je réponds qu'il ne résiste pas à une étude attentive et honnête des cas d'immunité traités dans le passé. En effet, en décembre 1983 déjà et pour la première fois, si nous en croyons la documentation qui nous a été remise par le secrétariat de la Commission des pétitions, les Chambres avaient refusé d'entrer en matière sur une demande de levée d'immunité concernant le député Fischer-Weinfelden parce que les faits qui lui étaient reprochés – voyage en Espagne à l'invitation et aux frais d'une société productrice d'énergie nucléaire – n'avaient aucun lien, aucun rapport de causalité avec son activité de parlementaire fédéral au sens de l'article 14 de la loi sur la responsabilité. Même s'il faut admettre que ce dossier ne semble pas avoir posé de problème particulier, il s'agit néanmoins d'un précédent qui empêche que l'on puisse dire, comme je l'ai entendu il y a quelques instants, que le Parlement est toujours entré en matière sur une demande de levée d'immunité.

Plus déterminant en revanche et plus récemment, il faut relever qu'à l'occasion d'un cas d'atteinte à l'honneur qui opposait deux parlementaires, en l'occurrence MM. Oehler et Ruf, conseillers nationaux, le rapporteur de la Commission des pétitions, M. Steinegger, avait écrit très clairement dans son rapport: «La commission s'est posé la question de principe suivante: comment faudrait-il traiter une controverse de ce genre si l'un des protagonistes n'était pas député? On a souhaité qu'il soit noté dans le rapport qu'il faudrait, dans un tel cas, considérer que la situation officielle du député n'était pas en cause et que l'immunité ne saurait donc être invoquée».

Contrairement à l'avis exprimé par la majorité de la commission, obtenue, je le précise, grâce à la voix prépondérante de la présidente, cette déclaration ne laisse planer aucun doute. En 1986 déjà, les parlementaires ont été avertis que la pratique libérale d'antan – j'irai jusqu'à dire laxiste – avait vécu, tout au moins lorsqu'un tiers est en cause et que celui-ci entend en appeler à la justice pénale pour qu'elle statue sur l'injure, la diffamation ou la calomnie dont il se prétend la victime. Il est donc inexact de soutenir qu'une décision de non-entrée en matière viendrait en quelque sorte surprendre la bonne foi de parlementaires qui se trouveraient dans cette situation.

J'ajoute, à titre d'argument supplémentaire, que le Tribunal fédéral, lorsqu'il modifie sa jurisprudence, ne fait pas de déclaration publique préalable pour avertir les justiciables de l'immi-

nence de sa décision et pour les inviter à en tenir compte avant qu'il statue. En réalité, il prend sa décision et prononce sa sentence sans se préoccuper du fait que les parties au litige qu'il doit trancher n'étaient pas censées imaginer que l'interprétation d'un texte de loi évoluerait et se modifierait précisément à l'occasion de l'examen de leur litige. Voilà pour le droit.

Qu'en est-il maintenant des faits reprochés à Jean Ziegler? Ils portent essentiellement sur le contenu d'un de ses livres: *La terre qu'on a*, écrit entre 1988 et 1989, et édité en France, livre dans lequel il s'en prend notamment à M. Nessim Gaon, citoyen genevois, qu'il accuse d'être un spéculateur immobilier et un trafiquant de coton et de pétrole africains, ainsi que sur une interview donnée à la télévision suisse romande le 12 septembre 1989, celle-ci l'ayant invité avant toute chose pour présenter son ouvrage et, seulement accessoirement, pour commenter l'actualité du jour, notamment la session du Parlement qui allait s'ouvrir la semaine suivante.

S'agissant du livre, il est important de rappeler qu'avant d'être conseiller national Jean Ziegler fut et est d'abord professeur de sociologie à l'Université de Genève, et qu'à ce titre il publie régulièrement des ouvrages, toujours ou souvent polémiques, en relation avec son enseignement. S'il n'était pas réélu, ce qui a déjà été son cas en 1983, il n'en continuerait pas moins à donner des cours et à écrire, puisqu'il en tire, selon ses propres déclarations devant la commission, le principal de ses revenus, au même titre d'ailleurs que chacun d'entre nous dans nos activités professionnelles respectives.

Dans ses ouvrages, comme du reste dans son enseignement, Jean Ziegler évoque – et c'est bien naturel – les sujets qui lui tiennent à cœur et sur lesquels il travaille. Mais ce sont aussi ceux qu'il traite au Parlement. Doit-on alors, comme le fait la majorité de la commission, en déduire si facilement que ce lien lui donne droit *ipso facto* au privilège de l'immunité, surtout lorsqu'il a l'habitude de répéter ses propos les plus diffamatoires, les plus calomnieux à l'occasion d'un débat parlementaire pour les couvrir du manteau de l'immunité?

A cette question, la minorité de la commission répond catégoriquement par la négative. Si d'aucuns partagent l'opinion de la présidente de la commission, selon laquelle les parlementaires ne sont pas des citoyens comme les autres, il ne serait pas admissible, en tout état, que certains d'entre eux, grâce à la nature même de leur profession, soient privilégiés par rapport à leurs collègues et qu'ils puissent impunément et en toute circonstance se retrancher derrière un paravent douillet et opportunément bienfaisant. Pour des raisons identiques, cette même minorité n'entend pas dissocier l'interview de la télévision du livre *La terre qu'on a*, les accusations réitérées par M. Ziegler contre M. Gaon à cette occasion s'inscrivant dans le cadre de la présentation de son ouvrage, et non dans les commentaires apportés sur des sujets d'actualité traités dans une partie bien distincte de l'émission.

Si j'en crois les comptes rendus de la presse qui sont parvenus à ma connaissance, Jean Ziegler a été poursuivi pour des faits semblables à ceux qui fondent la plainte de M. Gaon, soit en France soit en Allemagne, certaines de ces poursuites s'étant d'ailleurs soldées par des condamnations relativement lourdes si l'on ne prend pour exemple que le jugement de la Cour d'appel de Paris à la suite de la plainte du banquier Safra. C'est dire que les griefs formulés à son encontre par le plaignant ne peuvent être qualifiés de mineurs ou de querelles futiles.

Bien que cet aspect du dossier ne puisse en réalité être discuté que si la demande de levée d'immunité fait l'objet d'un vote d'entrée en matière, il n'est pas sans importance de se demander s'il est véritablement juste et équitable qu'une injure, une diffamation ou une calomnie puissent bénéficier de l'immunité si elle permet d'appuyer ou de soutenir l'idéologie d'un parlementaire, mais qu'en revanche le citoyen qui injurierait, diffamerait ou calomnierait ce même parlementaire pour combattre son idéologie ne puisse être protégé de la même façon et soit ainsi exposé, lui, à une poursuite pénale. C'est ce qu'avait fort bien compris la Commission des pétitions lorsqu'elle s'était prononcée sur le cas Oehler. La proposition de non-entrée en matière s'inscrit donc dans le droit fil de la voie qui avait été ouverte à cette occasion. Elle s'oppose éga-

lement à la tentative de faire de l'immunité relative une quasi-immunité absolue.

En conclusion, je tiens à affirmer de manière très claire qu'il n'est pas question, selon moi, de limiter la liberté d'expression de M. Ziegler, ni de lui dénier le droit de dire tout et n'importe quoi, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'enceinte parlementaire. Même si je dois m'accrocher solidement à ma chaise chaque fois qu'il s'exprime à cette tribune, je suis de ceux qui admettent qu'à la rigueur il constitue un mal nécessaire, une sorte d'exutoire par la voie duquel nombre de citoyens peuvent exprimer des opinions, heureusement minoritaires dans ce pays. Mais ce droit à la liberté de parole, conjugué à l'immunité parlementaire, a un corollaire, à savoir d'en profiter avec mesure, discernement et dignité, ce que notre collègue n'a manifestement et délibérément pas su comprendre.

C'est pour cette raison qu'avec la minorité de la commission et une nette majorité du groupe démocrate-chrétien, je vous invite à ne pas entrer dans le jeu de M. Ziegler et à ne pas vous faire les complices de ses outrances. Je vous demande donc de ne pas entrer en matière sur la levée de son immunité, respectivement de lever son immunité si l'entrée en matière est acceptée.

Ruf: Als langjähriger, bisher erfolgloser Kämpfer gegen die parlamentarische Immunität, vor allem gegen die viel zu extensive Praxis bei deren Anwendung, unterstütze ich natürlich die Kommissionsminderheit, also den Antrag auf Nichteintreten. Für den Fall, dass Sie Eintreten beschliessen sollten, habe ich Ihnen den Eventualantrag auf Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Kollege Ziegler gestellt.

Massgebend für diese Haltung sind – wie bei entsprechenden früheren Anträgen – grundsätzliche Motive. Mir geht es also nicht um eine politisch oder gar persönlich motivierte Strafaktion gegen einen unbequemen Kollegen. Ich habe zu Jean Ziegler, zu dem ich politisch sehr auf Distanz stehe, ein völlig unverkrampftes Verhältnis im persönlichen Umgang, wie es eigentlich in unserer politischen Kultur auch gegenüber politischen Kontrahenten normal und möglich sein sollte.

Wie erwähnt habe ich mich bereits in früheren Fällen – total sind es sieben – gegen die Aufrechterhaltung der parlamentarischen Immunität gewandt, angefangen 1985 beim Fall, in dem es um meine eigene Immunität ging, bis zu jenem von Herrn Günter im letzten Jahr.

In einer parlamentarischen Initiative, die von Ihnen im März 1990 leider verworfen wurde, habe ich sogar die Abschaffung der relativen Immunität verlangt, mit Ausnahme des allseits unbestrittenen und notwendigen Votenprivilegs, also der absoluten Immunität für Voten im Plenum und in den Kommissionen.

Die Gründe, die auch heute zum Tragen kommen, liegen nach wie vor in der meines Erachtens eindeutig nicht mit dem Sinn und Geist des Verantwortlichkeitsgesetzes übereinstimmenden, viel zu extensiven Auslegung des Begriffes der amtlichen Tätigkeit nach Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes durch die Bundesversammlung, in erster Linie durch den Nationalrat, in den vergangenen Jahren. Daneben spielen aber auch grundsätzliche, rechtsstaatliche Bedenken eine erhebliche Rolle. Wie Sie wissen, will ja die knappe Kommissionsmehrheit an der bisherigen Praxis weiterhin festhalten.

Bei der Auslegung des massgeblichen Absatzes 1 von Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes stellt sich die Frage, welche Delikte der Gesetzgeber beim Erlass des Gesetzes gemeint hat. Die Staatsrechtler Fleiner und Giacometti nennen in ihrem Standardwerk über das Bundesstaatsrecht als denkbare Straftatbestände in erster Linie den Amtsmissbrauch, die passive Bestechung, die Annahme von Geschenken und die Verletzung des Amtsgeheimnisses. Sie sprechen – ebenso wie die anderen Autoren – nirgends von Ehrverletzungsdelikten. Neben den Amtsdelikten werden aber auch die gemeinen Verbrechen und Vergehen genannt, welche von Parlamentariern im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit als Mitglieder der Bundesversammlung begangen werden.

Ähnliche Interpretationen finden sich in verschiedenen Dissertationen. Dort ist ebensowenig von – nach allgemeinem Verständnis – weniger schwerwiegenden Delikten wie Ehrver-

letzungen oder Uebertretungen die Rede. Praktisch ergibt sich zwar keine andere Möglichkeit, als auch in solchen Fällen Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes anzurufen, wie dies Jean Ziegler getan hat. Dies ist aber nicht im Sinne des Gesetzgebers.

Mehrmals wurde ein fragwürdiger angeblicher Zusammenhang zwischen inkriminierten Handlungen und der amtlichen Tätigkeit oder Stellung der betroffenen Parlamentarier konstruiert bzw. dem öffentlichen Interesse an einer Durchführung von Strafverfahren leider nicht die erforderliche Vorrangstellung beigemessen. Speziell erwähnen möchte ich in diesem Zusammenhang den bereits durch meine Vorredner dargelegten Fall Oehler.

Es kann nicht Sinn des Verantwortlichkeitsgesetzes sein, dass ehrverletzende Äusserungen ausserhalb des Rates und der Kommissionen sowie andere gesetzeswidrige Handlungen, vor allem politisch motivierte, durch die Immunität geschützt werden und straflos bleiben. Wenn sich politische Kritik, Jean Ziegler, als zutreffend erweist und sich dafür der Wahrheitsbeweis erbringen lässt, dann hat man ja nichts zu befürchten, und eine gerichtliche Beurteilung liegt nicht nur im öffentlichen Interesse, sondern auch im Interesse des Politikers, der wegen angeblich ehrverletzender Äusserungen eingeklagt ist. Der Schutz vor Behinderung bei der Amtsausübung kann nicht bedeuten, dass Ehrverletzungen als amtliche Tätigkeit betrachtet und demzufolge einer Strafverfolgung entzogen werden. Wenn Sie Ehrverletzungen, wie dies in der Vergangenheit der Fall war, weiterhin schützen wollen, dann öffnen Sie einer sehr problematischen Entwicklung der politischen Kultur in unserem Lande Tür und Tor.

Es geht mir jedoch einmal mehr nicht nur um die Ehrverletzungstatbestände, sondern generell darum, dass nicht unter dem Schutz der parlamentarischen Immunität Delikte begangen werden können, die mit Sicherheit nicht zu einer ungehinderten Ausübung des Mandats gehören.

In der Literatur wird zudem wiederholt die Meinung vertreten, die parlamentarische Immunität stelle einen Verstoss gegen das Gebot der Rechtsgleichheit nach Artikel 4 der Bundesverfassung dar. Dieser Widerspruch zu Artikel 4 BV ist um so weniger gerechtfertigt, als die Verfassungsgrundlage des Verantwortlichkeitsgesetzes, nämlich Artikel 117 BV, für eine solche Vorrangstellung einer bestimmten Personengruppe – nämlich die Parlamentarier – gegenüber der Allgemeinheit ohnehin äusserst schmal und damit fragwürdig ist.

Da also zusammenfassend Ehrverletzungsdelikte aus den genannten Gründen nicht unter den Schutz der parlamentarischen Immunität fallen dürfen, ist der Antrag auf Nichteintreten zu unterstützen oder gegebenenfalls – entsprechend meinem Antrag – die Immunität von Herrn Ziegler aufzuheben. Es erübrigt sich somit eine Diskussion, ein Abwägen darüber, ob Jean Ziegler nun in amtlicher Stellung, in seiner Eigenschaft als Nationalrat gehandelt habe oder nicht. Wird diese Frage aber trotzdem erörtert, ist sie aus unserer Sicht auch zu verneinen. Wenn Sie der Minderheit folgen, bedeutet dies eine erfreuliche Abkehr von der bisherigen Praxis. Ich hoffe, diese Kursänderung sei nicht nur auf politische Motive – im besonderen Falle gleichbedeutend mit einer Retourkutsche gegen den unliebsamen Jean Ziegler – zurückzuführen, sondern das Ergebnis einer neuen Beurteilung des Immunitätsschutzes und damit hoffentlich von Dauer!

Maeder: Im Namen der LdU/EVP-Fraktion bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten, die Immunität von Herrn Kollege Ziegler aber nicht aufzuheben. Soll es in Zukunft in diesem Saal nicht mehr möglich sein, einen Spekulanten «Spekulant» nennen zu dürfen? Wo kommen wir da hin? Wie können wir Diskussionen führen? Wie können wir uns richtig aussprechen, wenn dauernd der Strafrichter droht, wenn wir uns dauernd irgendwie von Prozessen bedrängt fühlen müssen? Ich finde, die Angelegenheit «Immunität Jean Ziegler» ist sehr ernsthaft, sehr wichtig. Bei einer Aufhebung der Immunität würden Sie unserem Parlamentsbetrieb schweren Schaden zufügen. Die Äusserungen von Jean Ziegler in seinem Buch «La terre qu'on a», seine Äusserungen vor der Télévision Romande und seine Äusserungen hier im Rat sind identisch. Es ist für mich rätsel-

haft, dass man, wie schon in der Kommission, einen Zusammenhang mit der politischen Stellung von Herrn Ziegler bestreiten möchte. Abgesehen davon ist diese Injurie «Spekulant» nicht einmal klagbar. Es gibt in dieser Sache Bundesgerichtsurteile. Ich bitte Sie, diese relative Immunität unbedingt anzuerkennen. Ohne sie ist die Meinungsäusserungsfreiheit in Frage gestellt. Und wenn die Meinungsäusserungsfreiheit in Frage gestellt ist, ist die Demokratie in Frage gestellt. Das Verantwortlichkeitsgesetz enthält keine Richtlinien für die Immunität, deshalb entstanden in der Kommission auch die langen Diskussionen; ich erinnere an die Hearings, die wir zu diesem Thema hatten. Richtlinien in dieser Sache existieren nicht, und die Beurteilung wird immer ein Politikum sein. Sie ist ein Politikum, wir sind ja hier als Politiker. Die parlamentarische Immunität ist nicht, wie – auch in der Kommission – immer wieder behauptet wurde, ein obrigkeitliches Privileg, vielmehr schützt sie den einzelnen Parlamentarier. Sie schützt nicht nur den einzelnen Parlamentarier, sie schützt den ganzen Ratsbetrieb. Sie liegt damit im öffentlichen Interesse. Die zunehmenden Attacken gegen die bisherige Praxis der Petitions- und Gewährleistungskommission sind ein schlechtes Omen für die politische Kultur dieses Landes, denn sie gehen alle auf eine Einschränkung, auf Restriktionen hinaus, auf Beschränkungen der Redefreiheit. Die Stellung unseres Parlaments darf nicht durch so leichtfertigen Umgang mit der Immunität geschwächt werden. Ich habe das Gefühl, es handelt sich hier zu einem schönen Teil um eine Abrechnung mit einem unbequemen Mann. Jean Ziegler, ob man ihn mag oder nicht, ist – da kommt man nicht darum herum – wohl als einer der bekanntesten Schweizer Politiker in Paris, in Bonn ein Begriff; seine Publikationen erscheinen in den Bestsellerlisten des «Spiegel» und des «Nouvel observateur» – Grund genug natürlich auch für Neid.

Ich habe das Gefühl, dass sich Jean Ziegler, wenn Sie – was ich nicht hoffe – seine Immunität aufheben sollten, eigentlich ganz schön ins Fäustchen lachen könnte. Dann hätte er erneut eine riesige Publizität – Publizität hat er ohnehin schon –, das müsste ein Erfolg für seine Bücher werden. Ich bin überzeugt, dass dann das Buch «La Suisse lave plus blanc» von Stelle sieben oder acht auf der Bestsellerliste wieder auf Stelle zwei oder gar eins klettern würde. Wollen Sie ihm diesen Gefallen tun?

Schmid: «Es rast der Rat und will sein Opfer haben.» Es ist zwar nicht das erste Mal, dass wir in diesem Saal darüber zu befinden haben, ob die parlamentarische Immunität eines Mitgliedes unseres Rates aufzuheben sei. Aber bis jetzt haben wir entsprechende Gesuche abgelehnt, auch wenn sich Parlamentarier ausserhalb des Ratsplenums zu Äusserungen veranlasst sahen oder hingerissen fühlten, die für die Betroffenen nicht gerade schmeichelhaft waren und Anlass zu gerichtlichen Klagen gaben. Man kann sich darüber schon Gedanken machen, weshalb gerade jetzt ein solches Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität nicht mehr in einigemassen gewohnter Routine erledigt, d. h. mit einem abschlägigen Bescheid beantwortet werden soll. Die Missfallen erregenden Äusserungen von Kollege Ziegler in seinem Buch und vor den Medien sind ja nicht derart ungeheuerlich, dass sich gerade jetzt aufdrängt, von bisherigen Gepflogenheiten abzuweichen.

Wir werden das ungute Gefühl nicht los, dass damit nicht nur der Weg frei werden soll, Jean Ziegler auch für andere Äusserungen einzuklagen, sondern dass generell ein Riegel geschoben werden soll für allzu eigenmächtiges, aber durchaus im Interesse der Allgemeinheit praktiziertes Verhalten von Volksvertreterinnen und Volksvertretern. Anders lässt es sich nicht erklären, weshalb ausgerechnet jetzt, trotz dringender und existenziell entscheidender Geschäfte eine zeitaufwendige Art von Schauprozess in diesem Saal veranstaltet werden soll.

Ich möchte mich zu drei Fragen äussern, die einen speziell bei Herrn Ziegler beschäftigen, die sich aber auch in jedem anderen Fall einer Aufhebung der Immunität gestellt haben und in Zukunft stellen werden:

1. Wie pflegt man in unserem politischen Umfeld auf Vorwürfe oder gar Anwürfe zu reagieren?

2. Lässt sich die parlamentarische Immunität aufheben, indem man einer Ratsperson nachweisen kann, dass sie Dinge sagt und veröffentlicht, die mit ihrer politischen Tätigkeit nichts zu tun haben?

3. Welches sind die Konsequenzen der Aufhebung einer parlamentarischen Immunität für uns alle hier im Saal?

Zu 1: Nessim Gaon, der von Herrn Kollege Ziegler als Immobilienspekulant sowie als Oel- und Baumwollschieber bezeichnete Kläger, erhebt Strafklage wegen Ehrverletzung. Wie gravierend man solche Anschuldigungen nimmt, ist Ermessenssache. Persönlich finde ich, sie weiche nicht sonderlich von dem ab, was Personen zu ertragen haben, die im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit stehen oder sich dann eben Freiheiten herausnehmen, die im Interesse der Allgemeinheit zu untersuchen sind. Ungeachtet dessen, ob diese Behauptungen stimmen oder nicht, wäre die erste Reaktion doch, dass man auf solche Vorwürfe zunächst einmal öffentlich repliziert und die Dinge ins richtige Licht rückt. Dass dies Herr Gaon und seine Geschäftspartner nicht tun und lieber gleich zum Richter eilen, spricht für sich. Wollen sie es tunlichst vermeiden, die Angelegenheit offen und argumentativ anzugehen? Obskure Gestalten scheuen eben das Licht. Ihre Absicht geht offensichtlich dahin, unbequeme Mahner mundtot zu machen und dafür zu sorgen, dass sie selber ihre zweifelhaften und unmoralischen Geschäfte weiter betreiben können. Sie entziehen Auseinandersetzungen von öffentlichem Interesse durch gerichtliche Klagen der Öffentlichkeit und verbannen sie in abgeschlossene Gerichtskabinette. Das ist ein Vorgang, der heute nachgerade Schule macht und dem wir als Volksvertreter mit aller Entschiedenheit begegnen müssen. Es kann nicht unsere Aufgabe sein, solche Gestalten unbesehen in Schutz zu nehmen, bevor sie nicht selbst einmal ihre Karten offenlegen.

Zu 2: Wer auf den Antrag zur Aufhebung der parlamentarischen Immunität überhaupt eintreten möchte, vertritt die Auffassung, Herr Zieglers schriftstellerische oder wissenschaftliche Tätigkeit habe nichts mit seinem politischen Mandat zu tun. Herr Ziegler besteht somit aus einer immunisierten und einer einklagbaren Hälfte. Natürlich gibt es Personen, die das Kunststück fertigbringen, als Person der Öffentlichkeit und als Privatperson zweierlei Meinungen zu vertreten. Wir sollten jedoch bei der Beurteilung des Sachverhalts vom Normalfall ausgehen, wonach die Person ein Ganzes ist und nicht etwas Gespaltenes, Schizophrenes. Gerade bei Herrn Ziegler ist doch klar, dass seine hochbrisanten Themen ihn sowohl als Wissenschaftler und als Schriftsteller als auch als Politiker beschäftigen. Oder dürfen denn etwa Politiker keine Wissenschaftler sein und Wissenschaftler keine politischen Gedanken äussern, die Folge ihrer wissenschaftlichen Erkenntnisse sind? Wo bleibt dann der stets hochgehaltene Gedanke des Milizsystems, wenn man Politikerinnen und Politikern nur gestattet, am Rednerpult im Rat gegen Missstände anzukämpfen? Gerade Bücherschreiben erfordert grosses inneres Engagement, es ist eine Leidenschaft, die nie verschwindet, auch wenn sie für die meisten ein brotloses Unterfangen ist. Darum ist es auch absurd, Autoren zu fragen, ob sie ein Buch als Privatperson oder als Politiker geschrieben haben, ob sie es als Hobby betreiben oder ihren Lebensunterhalt damit bestreiten.

So bleibt noch die Frage des Masses einer möglichen Verunglimpfung: Das hat auch beim Bücherschreiben seine Grenzen. Man kann ja nicht einfach das schriftstellerische oder das politische Mandat missbrauchen, ohne dafür ganz persönlich die Quittung zu erhalten; nicht unbedingt in Form einer gerichtlichen, aber in Form einer ebenso schwerwiegenden moralischen Verurteilung.

Zu 3: Wenn Sie jetzt trotzdem noch der Meinung sind, Sie möchten die Immunität unseres Kollegen Ziegler aufheben, dann bitte ich Sie, die Konsequenzen zu bedenken, die sich für uns alle hier daraus ergeben. Dabei übersehen jene, die am Ast von Herrn Ziegler sägen, dass wir alle in gewisser Hinsicht auch darauf sitzen und zu Fall kommen können. Den Maulkorb, den die Befürworter einer Immunitätsaufhebung

Herrn Ziegler umlegen, verpassen sie sich für die Zukunft selber. Der Einwand, wir sollten uns als Parlamentarier nicht mehr Rechte zugestehen als allen andern Bürgerinnen und Bürgern auch, scheint mir nicht stichhaltig: Wir haben ein politisches Mandat und daher auch eine Verpflichtung und Verantwortung für das Allgemeinwohl. Da ist es unsere Aufgabe, nach dem Rechten zu sehen, Missstände aufzudecken, uns an Ort und Stelle um Informationen zu kümmern und auch einmal ein klärendes, offenes Wort zu sprechen. Wir sind Personen der Öffentlichkeit, als solche gewählt und müssen es uns gefallen lassen, dass wir ins Kreuzfeuer der Kritik geraten können und auch einmal ungerechtfertigt angegriffen werden.

Man kann uns aber nicht auf der einen Seite allen Zumutungen aussetzen, die einer politischen Person widerfahren, wenn sie Missstände aufdeckt, und gleichzeitig verlangen, dass wir uns dann selber wie Privatpersonen zu verhalten hätten und erst noch als solche eingeklagt werden können. Unser Amt lädt uns auch einiges mehr auf! Wir sollten nicht noch aus falscher Bescheidenheit uns selber die Flügel stutzen.

Im Namen der grünen Fraktion ersuche ich Sie daher, auf das Gesuch des Staatsanwaltes des Kantons Genf einzutreten und die Immunität unseres Kollegen Ziegler nicht aufzuheben.

Mme Antille: Il n'est pas inutile de répéter encore une fois le sens qu'il convient de donner à l'immunité parlementaire, immunité relative, s'entend. Contrairement à ce que certains pensent, l'immunité n'est pas un privilège servant à protéger la personne mais un droit protégeant la fonction et l'institution. Il ne nous appartient pas ici de nous demander s'il existe à l'endroit de notre collègue une présomption que des actes punissables aient été commis. Cette réflexion ne nous concerne heureusement pas. Si certains amateurs de règlements de comptes souhaitaient assister aujourd'hui au procès de M. Ziegler, ils ne pourraient en aucun cas compter sur le groupe radical.

Dans sa réflexion, le groupe radical s'est préoccupé de savoir si M. Ziegler, en publiant son livre «La terre qu'on a» avait agi essentiellement comme conseiller national ou à d'autres titres. Autrement dit, s'il n'était pas parlementaire, M. Ziegler aurait-il écrit ce livre? A cette question fondamentale, la majorité du groupe radical répond par l'affirmative. M. Ziegler, à travers son ouvrage, apparaît d'abord comme sociologue, philosophe, intellectuel de gauche, syndicaliste, tiers-mondiste et écrivain, et ce n'est pas son mandat de parlementaire qui l'a transformé en écrivain. Sinon, s'il en était autrement, cela signifierait que, quelles que soient ses activités professionnelles, M. Ziegler bénéficierait de l'immunité absolue et serait par là même un citoyen à part, un parlementaire à part, ce qui serait tout à fait inacceptable et contraire au sens profond de l'immunité.

Monsieur Ziegler, permettez que je m'adresse à vous un peu plus directement: par vos agissements, vous dénaturez l'immunité parlementaire, pire, vous la manipulez avec une dextérité et une habileté digne d'un jongleur de cirque. La preuve, vous écrivez un livre jugé diffamatoire par un citoyen genevois que vous traitez de «spéculateur immobilier et de trafiquant de coton et de pétrole africains». Vous allez répéter ces propos à la télévision et, une troisième fois, vous venez les ressasser à la tribune de ce Parlement. Si ce n'est pas de la manipulation, alors comment faut-il qualifier votre attitude? Etes-vous conscient, Monsieur Ziegler, qu'en agissant de la sorte, vous mettez en danger l'immunité? Est-ce bien cela que vous voulez? Déjà en commission, une proposition allant dans le sens de la suppression de l'immunité relative a été déposée. Chers collègues, nous avons atteint je crois les limites du libéralisme en matière d'immunité relative. Si nous ne sommes pas capables de fixer des barrières ou de mettre des garde-fous, c'est la fonction de parlementaire et l'institution qu'elle représente qui perdront de leur crédit.

Au nom du groupe radical je vous demande donc de ne pas entrer en matière sur le cas qui nous occupe parce que M. Ziegler n'a pas agi comme conseiller national, parce que M. Ziegler manipule l'immunité parlementaire, parce que M. Ziegler met en danger l'immunité relative, parce que l'im-

munité parlementaire n'a pas pour fonction de rendre les parlementaires irresponsables face à leurs propos ou à leurs actes et, enfin, parce qu'un parlementaire n'est pas un citoyen au bénéfice de privilèges.

Müller-Meilen: Erlauben Sie mir aus meiner journalistischen Erfahrung heraus einige grundsätzliche Betrachtungen.

Erste Bemerkung. Herr Ziegler stellt in seiner im Kommissionsbericht wiedergegebenen Stellungnahme zur Rechtfertigung der parlamentarischen Immunität fest, dass seine Aussagen in seinen Schriften und am Fernsehen mit den Voten im Nationalrat identisch seien. Diese Begründung scheint mir völlig unhaltbar. Sonst könnten ehrverletzende öffentliche Äusserungen in jedem Fall im Nationalrat wiederholt und damit der Strafverfolgung entzogen werden, wie dies offenbar im vorliegenden Fall geschehen soll.

Eine zweite Bemerkung. Im weiteren beschwört Herr Kollege Ziegler den Schutz «der äusserst wichtigen Meinungsäusserungsfreiheit des militanten Politikers, Sozialisten und Parlamentariers vor strafrechtlicher Verfolgung». Eine Meinung muss doch völlig gleich behandelt werden, egal, ob sie von einem militanten oder von einem sanften Sozialisten oder von einem Liberalen stammt. Entscheidend ist nur, ob sie ehrverletzend, falsch, verleumderisch, im guten Glauben oder wider besseres Wissen geäussert wurde.

Eine dritte Bemerkung zur bisherigen Praxis des Parlamentes. Bisher wurde die Immunität des Parlamentariers wie ein Augapfel gehütet und auch ausserparlamentarische Äusserungen in einem Ausmass der Immunität unterworfen, die ich als nicht mehr vertretbar ansehe. Ich erinnere mich noch gut, dass bereits in den Fällen Oehler und Ruf über die bisherige Praxis in diesem Rate ein deutliches Unbehagen herrschte und viele sich der Stimme enthielten. Ich halte einen generellen Sonderstatus aller Äusserungen von Parlamentariern im Medienzeitalter für überholt und für nicht mehr gerechtfertigt. Die Immunität darf nicht zu einem Schutzwall werden, hinter dem hervor Parlamentarier hemmungslos ihre giftigen Pfeile in die Öffentlichkeit abschiessen können. Die parlamentarische Immunität sollte im übrigen mit einem besonderen Mass an öffentlicher Verantwortung gepaart sein. Das ist sie leider nicht mehr in allen Fällen. Ich bin für die Minderheit, auch wenn dies eine Aenderung der bisherigen, allzu weitherzigen Praxis bedeuten würde. Ich persönlich hätte es als Feigheit angesehen, wenn ich selbst mich als Journalist für beleidigende Äusserungen in einem Artikel hinter der parlamentarischen Immunität versteckt hätte. Die Meinungsäusserungsfreiheit in unserem Land ist fast unbegrenzt; das lässt sich wohl fast nirgends so gut nachweisen wie in den Publikationen und Äusserungen von Herrn Ziegler. Die strafrechtlichen Grenzen für Äusserungen ausserhalb des Parlaments sollten aber nicht auch noch auf Umwegen aufgehoben werden.

Unsere geistige und moralische Selbstachtung verlangt, dass wir für solche Äusserungen vor dem Richter die Verantwortung übernehmen. Die Freiheit der Meinungsäusserung steht hier nicht zur Diskussion, Herr Maeder, sondern der verantwortungsbewusste Umgang mit der Wahrheit, der Missbrauch der parlamentarischen Freiheit und der Immunität.

Herr Ziegler will, um es mit einem Bilde zu sagen, mit dem Güllenhagen über den Spannteppich im Wohnzimmer fahren und sich dann vor den Reinigungskosten drücken. Ich werde deshalb mit der Kommissionsminderheit für Nichteintreten auf das Gesuch des Genfer Staatsanwalts stimmen, damit der Richter gemäss dem geltenden Strafrecht entscheiden kann.

Bühler: Namens der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, den Minderheitsantrag Ducret zu unterstützen. Wir haben das ungute Gefühl, dass die immer längere Praxis bei der Immunitätsfrage vom Volk längst nicht mehr verstanden wird. Die in den letzten Jahren entwickelte Praxis geht weit über das hinaus, was unter den Begriff «Schutz des Parlamentariers für eine ungehinderte Erfüllung seiner verfassungsmässigen Aufgabe» gestellt werden könnte. Die Immunität, wie sie in letzter Zeit gehandhabt worden ist, wurde eindeutig zum Privileg. Die drei Professoren, mit welchen wir zur Grundsatzfrage der relativen Immunität Hearings durchgeführt haben, waren alle ganz klar

der Meinung, die heutige Praxis entspreche nicht mehr dem ursprünglichen Gedanken des Gesetzgebers und sei viel zu large geworden. Wir teilen diese Auffassung und sind nicht bereit, länger solche Privilegien für uns als Parlamentarier aufrechtzuerhalten, während ein gewöhnlicher Bürger für genau dasselbe Verhalten das Risiko einer eventuellen Verurteilung in Kauf nehmen müsste.

Wenn an diesem Rednerpult von einer Einschränkung der Redefreiheit, gar von der Gefährdung der Demokratie gesprochen wurde oder von der Unteilbarkeit der Person, so muss ich solchen Unsinn mit aller Klarheit zurückweisen: Es geht überhaupt nicht darum, unbequeme Parlamentarierinnen und Parlamentarier zum Schweigen zu bringen, wie das unsere Kommissionspräsidentin in der «LNN» vom 21. März 1991 behauptet hat.

Die Demokratie braucht unbequeme Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Jeder soll sich hier im Rat und in den Kommissionen frei und ungehindert äussern können – das haben wir nie bestritten –, und zwar hart oder, meinetwegen, sogar unanständig, wenn er das richtig findet.

Aber ausserhalb dieser parlamentarischen Tätigkeit sind wir Bürger dieses Staates wie alle andern auch. Wir haben kein Recht, für uns Privilegien zu beanspruchen, die alle andern nicht besitzen. Bei jedem Schriftsteller kommt ganz selbstverständlich seine politische Einstellung in seinen Büchern und seinen Schriften zum Ausdruck. Das ist nicht nur bei Herrn Ziegler so. Aber jeder muss das, was er schreibt, auch verantworten können. Damit möchte ich nicht sagen, dass das, was Herr Ziegler geschrieben hat, strafbar ist. Das zu beurteilen ist nicht unsere Sache, sondern Sache des Richters.

Aber soll sich ein Schriftsteller, nur weil er jetzt gerade hier im Parlament sitzt, hinter der Immunität verstecken können? Das wäre doch auch eine gewaltige Ungerechtigkeit gegenüber allen andern Schriftstellern. Ich staune über den Gerechtigkeitsinn einiger Vorredner.

Ich bitte Sie namens der SVP-Fraktion, auf diese Immunitätsfrage nicht einzutreten und den Antrag Ducret zu unterstützen.

Frau Zölch: Die Diskussionen rund um die Immunität von Parlamentarierinnen und Parlamentariern hinterlassen meistens ein ungutes Gefühl. Abgrenzungsschwierigkeiten und die Gefahr, falsch zu gewichten, vielleicht sogar parteipolitisch zu urteilen, liegen auf der Hand.

Diese Schwierigkeiten liegen auch hier auf dem Tisch. Und, wie immer wir auch entscheiden, wir tangieren entweder die so wichtige Meinungsäusserungsfreiheit des Parlamentariers oder eben die Rechte Dritter, die den Sachverhalt durch den Richter abgeklärt haben wollen. Hier geht es darum, zwischen dem öffentlichen Interesse an der uneingeschränkten Ausübung des parlamentarischen Mandates einerseits und dem gleichwertigen öffentlichen Interesse an der Aufklärung strafrechtlicher Handlungen andererseits sehr sorgfältig abzuwägen.

Wir brauchen insbesondere auch für die Beurteilung künftiger Fälle – aus welchem politischen Lager sie auch immer kommen – klare Richtlinien, die festlegen, unter welchen Voraussetzungen ein Zusammenhang zwischen dem geltend gemachten strafbaren Verhalten und der parlamentarischen Funktion besteht. Dabei haben wir immer den Zweck der Immunität im Auge zu behalten. Es sollen nämlich leichtfertige, missbräuchliche oder sonstwie nicht gerechtfertigte Strafverfolgungen von Parlamentariern verhindert werden. Auch vor rein politisch motivierten Strafanzeigen soll der Parlamentarier geschützt werden. Die Immunität soll bewirken, dass wir alle in der Lage sind, ungehindert unsere Aufgaben als Ratsmitglieder wahrzunehmen.

Die bisherige Praxis unserer Räte ging davon aus, dass die klare Trennung zum privaten Beruf in vielen Fällen eben nicht möglich sei und dass daher im Zweifel Immunität anzunehmen sei.

Wir von der SVP-Fraktion sind der Auffassung, dass diese Praxis zu large ist und dass der Immunitätsschutz in Zukunft verweigert werden müsste, wenn der Zusammenhang zwischen der strafbaren Handlung und der parlamentarischen Funktion

nicht direkt und offensichtlich gegeben ist. Und dies ist im Fall Ziegler eben nicht der Fall.

Wir Parlamentarier haben uns grundsätzlich unter denselben Voraussetzungen der Strafuntersuchung zu stellen wie jeder andere Bürger und jede andere Bürgerin auch. Dies müsste ausserhalb des Bundeshauses die Regel sein.

Mit dieser Praxis würde die Meinungsäusserungsfreiheit nicht ausgehöhlt. Wir wollen niemandem einen Maulkorb verpassen, aber wir müssen unsere Meinung auch klar und deutlich sagen unter Wahrung des Anstandes und ohne uns dadurch strafrechtlich schuldig zu machen.

Wer sich keiner Schuld bewusst ist, kann sich ruhig dieser Strafuntersuchung stellen. Ich persönlich hätte in einem solchen Fall wohl sogar das Bedürfnis dazu, denn der Sachverhalt kann dann durch den Richter klar abgeklärt werden.

Der sozialdemokratische alt Nationalrat Bäumlin äusserte sich, wie gestern in der «LNN» zu lesen war, diesbezüglich wie folgt: «Der Parlamentarier muss auch Bürger sein, und deshalb darf die relative Immunität nicht dogmatisiert werden.»

In diesem Punkt schliesse ich mich unserem ehemaligen Kollegen an.

Ich beantrage Zustimmung zur Kommissionsminderheit.

M. Longet: On veut, nous dit-on, dire le droit. A la Commission des pétitions, on se serait aperçu que la définition quasi séculaire de l'immunité parlementaire serait devenue trop large. Fort bien si l'on veut dire le droit, mais on n'enlèvera à personne, ici et dans l'opinion publique, l'idée que, s'il ne s'agissait pas spécifiquement de Jean Ziegler, il n'aurait pas été question de réviser en quoi que ce soit cette pratique séculaire. C'est donc bien une décision *ad personam* qui est prise aujourd'hui. Lever l'immunité parlementaire de notre collègue ou, pire, ne pas entrer en matière, ce qui sur le fond revient au même, est à notre sens une double et grave erreur politique. Premièrement, c'est punir une institution tout entière, les 199 parlementaires et ceux qui viendront après nous, parce que l'on veut punir un seul d'entre nous. J'aimerais être très clair à ce propos: ceux d'entre vous qui croient frapper un parlementaire touchent en réalité le Parlement.

Deuxièmement, c'est utiliser l'arsenal juridico-policié pour faire taire un élu du peuple. C'est grave et c'est en même temps mesquin, car jamais, dans l'histoire du débat politique, on n'a fait taire un polémiste avec les armes de la police des idées. Beaucoup – et moi avec eux – ressentent cette procédure de levée de l'immunité comme un aveu de faiblesse. En effet, que ceux qui ne sont pas d'accord avec M. Ziegler aillent se battre avec lui là où il le faut, qu'ils publient des articles, des thèses et des livres pour le contrer, qu'ils se battent sur le terrain des idées, mais pas sur celui des interdits de parole!

La mesure contre notre collègue est d'autant plus disproportionnée que ce qui lui est reproché – malgré ce qu'en dit M. Ducret – ce sont véritablement des peccadilles juridiquement parlant, mais qui – c'est là que se situe le problème – dans les arcanes imprévisibles des procès internationaux, peuvent coûter cher et donc conduire à une sanction lourde par rapport au bien que nous voulons garantir: la liberté de parole.

Ainsi, le droit nous apparaît clairement comme le prétexte à un règlement de comptes politique. C'est précisément pour éviter de tels règlements de comptes qui finissent pas étouffer le débat politique dans ce qu'il a de vivant, de libre et d'impertinent par nature que l'on a instauré, depuis l'origine des assemblées, l'immunité des élus. Reconnaissez donc, ceux qui veulent limiter ce droit séculaire, que vous en voulez à une personne! Dépassez ces aversions et ne mettez pas en danger toute une institution.

Juridiquement, le débat sur l'entrée en matière est particulièrement lourd de conséquences. Ne pas entrer en matière, c'est pousser les élus à une véritable schizophrénie de la personne, c'est conduire à une casuistique insoutenable, car je vous rappelle que même la plainte de M. Gaon admet explicitement l'unité de la personne du conseiller national Ziegler et mentionne ses différentes fonctions comme indissociables. Il s'est exprimé dans ce cadre de l'unité de la personne, et c'est dans ce cadre qu'il est attaqué. Ce n'est pas à nous d'être plus roya-

listes que le roi et d'aller au-delà de ce que les plaignants eux-mêmes allèguent. Refusez donc – nous vous le demandons – cette logique absurde qui nous conduit tout droit à la schizophrénie et à la malhonnêteté et prenez pour maxime cette belle phrase connue, mais pas toujours appliquée, d'un philosophe: «Je ne suis pas d'accord avec ce que vous dites, mais je me battraï jusqu'au bout pour que vous puissiez le dire». C'est pour moi la pierre angulaire du vrai libéralisme et Voltaire, tout à l'heure, reconnaîtra les siens.

En conclusion, la question n'est pas: «Etes-vous d'accord avec Jean Ziegler?», mais: «Etes-vous d'accord de changer pour des motifs relevant d'aversion subjective et politique une pratique séculaire qui caractérise tous les Parlements?». Alors, je vous le demande, évitez-vous et évitez-nous ce ridicule! Ce serait tomber bien bas. Ce serait céder à l'aveuglement. Ce n'est pas digne du Parlement.

Hubacher: Was hier zur Diskussion steht, sind nicht die gesammelten Werke, nicht die gesammelten Reden und Interviews von Herrn Ziegler, sondern einzig die im Bericht der Kommission erwähnte Aussage gegenüber Herrn Gaon in Genf. Da gibt es in der Diktion Unterschiede. Es gibt Leute, die behaupten, solche Leute seien Immobilienhändler, andere sagen ihnen Spekulanten. Herr Gaon mischt sich offensichtlich in Genf aktiv in die Politik ein. Er ist sehr aktiv, beispielsweise mit Inseraten gegen den Genfer Bauminister Christian Grobet. Er hat die Beschlüsse, die wir in diesem Rat und im Ständerat im Bereich der Bodenpolitik gefasst haben – die fünfjährige Sperre –, alles andere als begrüsst. Nun hat auch das Bundesgericht in verschiedenen Fällen festgehalten: «Spekulant» ist eine Berufsbezeichnung und nicht eine Ehrbeleidigung.

Aber darum geht es ja gar nicht. Es geht jetzt offenbar um eine Abrechnung mit Jean Ziegler. Es soll eine Praxis, die seit 1939 – seit 52 Jahren – durchgezogen wurde, geändert werden. Ich war selber einmal in der Position des Kollegen Jean Ziegler (Aufhebung der Immunität). Es gab in der freisinnigen Fraktion den Nationalrat Robert Eibel, Redaktor des «Trumpf Buur», der mich mehrmals in seinen Inseraten wirklich zu Hackfleisch gemacht hat. Wir waren keine Freunde. Aber Robert Eibel hat damals ganz klar für die Beibehaltung der Immunität seines Gegenspielers Helmut Hubacher gestimmt, weil er gesagt hat: Das ist keine Frage der Person, die angeklagt ist, das ist eine Frage des Parlamentes. 1939 wurde zum letzten Mal bei Léon Nicole die Immunität aufgehoben und seither nie mehr.

Nun, Herr Bühler, Frau Zölch oder Herr Müller-Meilen: Man kann nicht eine Praxis, die 52 Jahre andauert, jetzt in einem Fall plötzlich, juristisch begründet, ändern. Dann müsste man – wenn wir uns selber ernst nehmen und seriös arbeiten wollen –, wie die Kommission angetönt hat, grundsätzlich, unabhängig von einer Person darüber diskutieren und entscheiden.

Herr Ziegler ist ein Aergernis. Wenn die bürgerlichen Ratskolleginnen und -kollegen meinen, er sei nur für sie ein Aergernis, täuschen sie sich. Wir haben uns auch schon grauenhaft über Jean Ziegler aufgeregt. Aber er ist eben ein Aergernis; wo ist das möglich, ohne dass man dafür bestraft werden muss? Das ist nur in der Demokratie möglich. In einer Diktatur wird mit einer Person, die sich politisch unbequem benimmt, radikal abgerechnet. Da gibt es kein Aergernis, oder dann nur im verborgenen, im geheimen. Die Demokratie muss ein solches Aergernis ertragen können. Wir in diesem Rat können den Massstab nicht bei der Frage ansetzen, ob wir mit einem Ratskollegen, einem Ratsmitglied einverstanden sind oder nicht. Entweder gilt die Meinungsäusserungsfreiheit integral, dann gilt sie auch für einen Jean Ziegler – ob wir uns ärgern oder nicht, ob er recht hat oder nicht –, oder dann beginnen wir selektiv darüber zu entscheiden, wer allenfalls für gewisse unbequeme Aussagen vor den Richter soll und wer nicht.

Ich meine: Wir sind hier eine Volkskammer. Wir sind die Vertreterinnen und Vertreter unserer Wählerinnen und Wähler, und man bezeichnet uns als Volkskammer. Wir sind kein Volksgerichtshof, sondern eine Volkskammer, und ich meine, Herr Bühler: Entscheiden, ob ein Mitglied hier in diesem Rat politisieren darf, sollten die Wählerinnen und Wähler. Ob Herr Ziegler mit seiner Art, wie er politisiert, von den Wählerinnen und

Wählern akzeptiert wird, soll im Herbst entschieden werden. Aber nicht wir haben zu urteilen, ob uns das, was er gesagt hat, passt oder nicht passt. Wenn wir mit der Tradition, dass die Immunität – wir haben wenig Privilegien, Herr Bühler – nicht so leichtfertig aus der Hand gegeben werden darf, brechen wollen, sollten wir beachten, dass wir in der Vergangenheit – ich erwähne nur die Namen Ruffy, unser alt Nationalratspräsident, Meizoz, Günter, Oehler, Moritz Leuenberger, es gibt viele andere mehr – in diesem Rat immer der Immunität den Vorzug gegeben haben. Wir haben nicht juristisch, sondern wir haben politisch geurteilt.

Meine Damen und Herren auf der bürgerlichen Seite: Ich verstehe, dass Sie eine unbändige politische Abneigung gegen Jean Ziegler haben können. Aber sind Sie sich auch der Verantwortung bewusst? Eigentlich haben Sie als Mehrheitsparteien eine ganz grosse Verantwortung, nämlich die Verantwortung, ob Sie diese Mehrheit dazu benützen wollen, nun mit einem der Minderheit abzurechnen, oder ob Sie das im Parteiprogramm fixierte Bekenntnis zum Liberalismus hochhalten wollen und auch einen Jean Ziegler ertragen.

Soll jetzt ein Markus Ruf – der hier ganz klar dargelegt hat, dass er die Frage der Immunität immer so behandelt, beachtet und beurteilt hat, wie das jetzt die Minderheit (Antrag Ducret) will, und dessen Parteiprogramm wirklich Intoleranz ist, dessen Parteiprogramm wirklich Andersdenkende, vor allem wenn sie aus dem Ausland kommen, missachtet, diffamiert und am liebsten zum Teufel schicken wollte – doch noch den bürgerlichen Segen erhalten und recht bekommen, indem man ihm zustimmt und sagt: Herr Ruf, Sie haben doch recht gehabt! Und zwar nur, weil jetzt Jean Ziegler getroffen werden soll.

Ich bitte Sie dringend: Springen Sie über Ihren Schatten, seien Sie gerade mit einem Aergernis namens Jean Ziegler grosszügig, Sie können es sich wahrlich leisten!

M. Gros: La liberté d'expression ne doit pas être confondue avec la liberté de cracher sur ses concitoyens. Répandre son fiel et sa haine à travers livres, journaux et autres interviews n'implique pas que l'on ne doive pas assumer les conséquences de ses actes. Or, M. Ziegler s'acharne à vouloir nous faire croire que le passage incriminé de son livre et qui fait l'objet d'une plainte auprès du procureur du canton de Genève est indissociable de son mandat de conseiller national. Un peu comme si M. Ziegler avait fait de la distillation de la haine le cœur de son combat politique, et de se retrancher derrière l'immunité qui pourrait le protéger de toute poursuite, mais surtout empêcherait nos concitoyens d'obtenir éventuellement réparation du tort subi. Bel exemple de courage et de transparence que nous donne là M. Ziegler! Oh certes, il n'est pas le seul à agir de la sorte. A l'étranger, un autre député a adopté les mêmes mœurs politiques, c'est Jean-Marie Le Pen: même langage, même haine, mêmes cibles, toujours choisies en fonction de relents d'un antisémitisme soigneusement camouflé. Mais est-ce vraiment étonnant lorsqu'on sait les relations amicales qu'entretient M. Ziegler avec M. Ben Bella, M. Kadhafi et autres leaders appelant tous à la guerre sainte contre Israël? Mais le Parlement européen auquel appartient M. Le Pen a décidé lui de lever son immunité pour permettre à la justice de se prononcer.

Le débat que nous tenons maintenant ne se situe pas au niveau de la levée ou non de l'immunité de M. Ziegler. Il s'agit premièrement de savoir si nous voulons entrer ou non en matière sur la demande de levée d'immunité. La question est différente car il ne s'agit pas de faire une pesée d'intérêts entre la gravité présumée de la faute et la protection légitime de l'institution parlementaire. Il s'agit de savoir si M. Ziegler a agi dans ce cas en tant que conseiller national ou en tant qu'écrivain ou que professeur d'université. La minorité de la commission à laquelle souscrit pleinement le groupe libéral vous demande de ne pas entrer en matière, c'est-à-dire de considérer que ce cas ne concerne pas l'immunité parlementaire.

Il vaut tout d'abord la peine de dire quelques mots de cette minorité: 10 voix contre 10, c'est un score très serré. Il aurait pu être plus serré encore, si j'ose dire, c'est-à-dire que la minorité aurait pu se transformer en majorité si la présidente de la com-

mission avait éprouvé un seul instant le sens de la déontologie, on pourrait même dire la décence la plus élémentaire. Mme Jeanprêtre est en effet elle aussi sous le coup d'une demande de levée d'immunité, demande que la Commission des pétitions s'apprêtait à examiner. Son vote prépondérant prend dès lors une signification toute particulière. Il eût été évidemment dommageable pour notre présidente que la commission changeât sa pratique avant de traiter son propre cas. Mais il est des pudeurs qui ne concernent pas certains parlementaires. Notre présidente a une nouvelle fois fait preuve de ce manque de pudeur en parlant tout à l'heure de ce débat comme d'une joute électorale genevoise.

Madame Jeanprêtre, vous savez aussi bien que moi que ce débat aurait dû avoir lieu il y a une année environ, soit en dehors de tout contexte électoral. Suite à l'absence de M. Ziegler le jour prévu pour son audition, suite à plusieurs reports, nous avons dû patienter jusqu'à aujourd'hui pour traiter de ce cas. Il est donc bien imprudent de nous reprocher de faire de ce cas un enjeu électoral.

Cette pratique constante du Parlement en matière d'immunité, on en a beaucoup parlé. Plusieurs de nos collègues craignent un changement de cette pratique. Il faut alors se demander à quoi a conduit cette pratique, en particulier si elle n'a pas établi une jurisprudence qui ne fait plus aucune différence entre l'immunité absolue et l'immunité relative. Pour parler clairement, notre Parlement nous dit: «Agissez comme vous le voulez à l'extérieur de ce Parlement, nous trouverons bien un lien entre vos activités délictueuses et votre activité de parlementaire. Allez-y, vous êtes couverts.» Est-ce vraiment ce que nous voulons? Est-ce bien dans nos intentions de créer deux catégories de citoyens, les justiciables d'un côté et les privilégiés de l'autre, qui seront de toute façon à l'abri de toute poursuite judiciaire? Car, en cherchant dans les moindres recoins, nous trouverons toujours un lien avec une quelconque activité parlementaire. Ainsi, dans le cas qui nous occupe, M. Ziegler ou ses avocats ont trouvé un lien entre le passage incriminé du livre et le Parlement: M. Ziegler a tenu les mêmes insultes contenues dans son ouvrage ici même à cette tribune, et de nous fournir telle une preuve à l'appui une photocopie du *Bulletin officiel*. Mais ses déclarations devant le Parlement sont postérieures à la rédaction du livre. Ainsi donc, Mesdames et Messieurs les Conseillers nationaux, sachez que si vous risquez d'être poursuivis en justice pour des paroles proférées à l'extérieur de cette maison, vous devez ensuite absolument les répéter ici, de manière à bénéficier de l'immunité. Ce n'est pas très sérieux!

Une pratique, aussi longue soit-elle, si elle se révèle être néfaste doit être changée. Je ne crois pas que l'on pourra renforcer l'institution parlementaire en créant une nomenclature de privilégiés, située au-dessus des lois. Les pays d'Europe centrale l'ont compris, ils ont changé leur pratique. Serions-nous incapables de faire de même?

Un autre argument que l'on entend souvent, il est vrai plutôt dans les coulisses, est qu'il ne faut pas choisir le cas Ziegler pour changer de pratique. Nous en ferions un martyr et, de plus, ce qui lui est reproché n'est pas très grave. Le groupe libéral est d'avis que nous n'avons pas à entrer dans ce genre de considérations. Que M. Ziegler ait une vocation de martyr, c'est certain, mais cela ne nous regarde pas. Il faut en rester au principe. Comme nous tous, M. Ziegler exerce outre son mandat une profession, en l'occurrence deux, professeur et écrivain.

Il est évident que la fougue et les excès de langage exposent M. Ziegler à être une fois ou l'autre l'objet d'une plainte. Le fait que notre collègue manifeste les mêmes excès de langage au Conseil national ne saurait suffire à le soustraire à toute poursuite judiciaire.

Dans notre démocratie et selon notre système de parlementaires de milice, l'élu doit rester en règle générale un citoyen prêt à répondre de ses actes. L'immunité parlementaire est, comme la grâce, un obstacle au déroulement normal de la justice. Comme la grâce, elle doit donc rester un acte exceptionnel et non pas constituer une couverture permanente et automatique des actes délictueux des parlementaires. Non, Mesdames et Messieurs les Conseillers nationaux, non, si vous

suivez la minorité de la commission vous ne faites pas taire M. Ziegler, vous n'empêchez pas la vivacité des débats, vous ne bafouez pas la liberté d'expression, mais vous affirmez qu'en dehors de cette enceinte les insultes proférées par un parlementaire ne sont pas forcément partie intégrante de sa fonction!

Croyez-vous vraiment que ce genre de privilège exorbitant est à même de restaurer la confiance de nos concitoyens dans leurs institutions? Les socialistes français ont cru bon de proposer et de voter récemment au Parlement une amnistie pour des délits en relation avec le financement des partis politiques. Ils en étaient bien sûr les premiers bénéficiaires, et l'opinion publique a vite fait de dénoncer ce privilège que les parlementaires s'arrogent, entre eux, sans contrôle extérieur. Voulez-vous donc aussi céder à la schizophrénie politique des socialistes qui visent, d'un côté, à dénoncer des privilèges et, de l'autre, à se les arroger lorsqu'on est soi-même en cause?

Le groupe libéral vous demande de ne pas entrer en matière sur la requête du Procureur du canton de Genève. Vous affirmez ainsi que vous entendez réserver strictement ce privilège de l'immunité aux actes en relation directe avec l'activité parlementaire et non à tous les actes commis par un parlementaire. Vous respecterez ainsi la volonté du législateur qui veut protéger le parlementaire avant tout des quérulents qui pourraient l'empêcher de poursuivre normalement son activité. Dans le cas contraire, vous ne ferez que porter un coup supplémentaire à la côte des parlementaires qui n'est déjà plus à un niveau particulièrement élevé.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Steffen: Herr Hubacher, Sie gehören zu einer Partei, die sich immer an vorderster Front – mindestens verbal – für Toleranz stark macht. Sie setzen sich für Minderheiten ein, und für Randgruppen haben Sie ein grosses Herz, mindestens spiegeln Sie dieses Herz vor. Wir gehören auch zu einer kleinen Gruppe, wir von der ehemaligen Nationalen Aktion, jetzt Schweizer Demokraten. In diesem Sinne sind wir vielleicht auch eine Randgruppe.

Jetzt hat Herr Kollege Ruf einen Antrag eingereicht, der sich ausdrücklich nicht gegen die Person unseres Kollegen Ziegler richtet. Er hat auch mit keinem Wort Ihre Partei irgendwie angeschossen oder erwähnt. Da, Herr Hubacher, erfreuen Sie sich, die Nationale Aktion, ihr Programm, das Sie offensichtlich nicht kennen – übrigens ein Programm, das bei Ihrer Wählerschaft, bei den Arbeitern, verstanden wird –, in die Diskussion einzubeziehen. Sie tun dies auf eine völlig unsachliche und unanständige Art. Dies entspricht einem komischen Hass, den Sie immer wieder gegenüber unserer Partei bezeugen. Dagegen muss ich mich hier in aller Form wehren.

Mme **Jeanprêtre**, rapporteur: Vous en conviendrez, ce que l'on pouvait qualifier d'entrée de cause d'un cas «bagatelle» nous a pris une énergie folle, en commission tout d'abord, puis ici au plénum. Tant le peu de gravité du délit reproché à M. Ziegler que la relation, évidente aux yeux de la majorité, entre sa double qualité de politicien et d'écrivain ont engendré un débat plutôt polémique. Je le regrette beaucoup et je ne m'avancerai pas sur ce terrain, même pas pour répondre à M. Gros.

Je voudrais attirer votre attention sur ceci: jusqu'ici la pratique de la commission a été libérale, en ce sens que même en cas de doute la qualité de politicien a été reconnue et a prévalu. Si nous voulons vraiment nous lancer dans un revirement fondé, et non pas émotif, de notre jurisprudence, je souhaiterais que nous attendions au moins le résultat des réflexions du petit groupe de travail de notre Commission des pétitions.

Alors que le Parlement est en train de perdre de son importance par rapport à d'autres pouvoirs étatiques, ce serait une grave erreur, aux yeux de la majorité de la commission, d'affaiblir la situation du député et sa liberté d'expression, car c'est bien d'elle qu'il s'agit ici. C'est pourquoi je vous invite à nouveau à ne pas entrer en matière et à maintenir l'immunité de Jean Ziegler.

Frau **Stamm**, Berichterstatterin: Die knappe Mehrheit der Petitions- und Gewährleistungskommission hat im Rahmen der bisherigen grosszügigen Praxis entschieden und beantragt Ihnen, dasselbe zu tun, nämlich auf das Geschäft einzutreten und dann die Immunität von Jean Ziegler nicht aufzuheben. Die Petitions- und Gewährleistungskommission hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Grundlagen für eine allfällige Praxisänderung erarbeitet. Aufgrund dieser Grundlagen will die Kommission eine zukünftige allfällige Praxisänderung sorgfältig prüfen und entscheiden – losgelöst von einem aktuellen Fall, von diesem Wechselbad von kühlen Überlegungen und leidenschaftlichen Voten, wie wir es soeben erlebt haben. Es handelt sich bei der vorliegenden Entscheidung nicht nur um eine Entscheidung im Fall Ziegler, es handelt sich um eine Entscheidung von grosser Tragweite für das ganze Parlament.

Mme **Jeanprêtre**, rapporteur: Vous l'aurez compris de vous-mêmes, tout à l'heure je me suis trompée dans la conclusion, je vous invitais, bien sûr, à entrer en matière et à ne pas lever l'immunité parlementaire.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

M. **Matthey:** Après l'intervention de M. Gros, j'aimerais, à titre personnel – et tout en concédant à M. Gros que le moment du débat n'a pas été choisi par le Parti libéral ni que M. Gros a choisi de parler en dernier – m'élever contre certains termes, contre certains procès d'intention qui ont été faits par le porte-parole du groupe libéral. M'élever contre l'assimilation qu'il a faite de notre collègue à d'autres personnages politiques étrangers et l'attaque qu'il a portée contre le Parti socialiste suisse, en référence à un certain nombre de décisions prises au sein du Parlement français. Ces attaques ne sont pas dans les traditions de la politique suisse et nous, socialistes, regrettons de telles déclarations, indépendamment de la position que nous pouvons avoir à l'égard ou non de l'immunité parlementaire de M. Ziegler.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten)	97 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	72 Stimmen

Präsident: Damit entfällt eine Abstimmung über die Anträge Ruf und Ducret.

91.2002

Petition der Gruppe für Innerrhoden Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden

Pétition du Groupe pour les Rhodes-Intérieures Droit de vote des femmes en Appenzell Rhodes-Intérieures

Frau **Jeanprêtre** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Mit Eingabe vom 20. September 1990 reichte die Gruppe für Innerrhoden eine Petition ein. Die Petenten ersuchen die eidgenössischen Räte, den Bundesrat zu beauftragen, dem Parlament Bericht und Antrag zu einer Aenderung von Artikel 74 der Bundesverfassung vorzulegen. Die Bundesverfassung soll dabei so geändert werden, dass der kantonale Vorbehalt bezüglich Nichtgewährung des Frauenstimm- und -wahlrechts entfällt (Abs. 4). Die Petenten begründen ihre Eingabe insbesondere damit, dass den Bürgerinnen von Appenzell Innerrhoden, entsprechend den Menschenrechten, auch im ur-eigensten Bereich von Gemeinde und Kanton die politischen Rechte zustehen sollen. Da die Chancen für eine baldige Ein-

führung des Frauenstimmrechtes auf dem ordentlichen Weg über die kantonale Gesetzgebung sehr gering geworden sind, soll sich die Bundesversammlung dieses Anliegens annehmen.

2. Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates befasste sich am 27. Februar 1991 mit dieser Eingabe. Sie hält dazu folgendes fest:

Mit Entscheid vom 27. November 1990 kam das Bundesgericht zum Schluss, dass der neue Gleichberechtigungsartikel 4 der Bundesverfassung Artikel 74 der Bundesverfassung vorgeht und in der Schweiz seit 1981 allen Frauen die vollen politischen Rechte zustehen. Die Innerrhoder Landsgemeinde hatte deshalb den Innerrhoder Frauen die politische Gleichberechtigung zu Unrecht verweigert. Das Bundesgericht hielt ferner fest, dass die in Appenzell Innerrhoden wohnhaften Bürgerinnen ab sofort (27. November 1990, 14.00 Uhr) das volle Stimm- und Wahlrecht hätten.

Mit diesem Entscheid ist nach Auffassung der Kommission das Anliegen der Petenten bereits erfüllt.

Mme **Jeanprêtre** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

1. Le 20 septembre 1990, le groupe pour les Rhodes-Intérieures a déposé une pétition. Il demande aux deux conseils de charger le Conseil fédéral de soumettre au Parlement une proposition de modification de l'article 74 de la constitution fédérale accompagnée d'un rapport. Il estime qu'il conviendrait de modifier la constitution de manière à supprimer la réserve concernant le droit de vote et l'éligibilité des femmes dans les cantons (4e al.). Le groupe fonde en particulier sa requête sur le fait que, conformément aux droits de l'homme, les droits politiques doivent être accordés aux citoyennes d'Appenzell Rhodes-Intérieures sur les plans cantonal et communal, qui touchent au plus près la sphère de tout individu. Comme les chances de voir le droit de vote accordé prochainement aux femmes dans le droit cantonal par la voie ordinaire sont minimes, l'Assemblée fédérale devrait prendre l'affaire en main.

2. La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales a examiné cette requête le 27 février 1991. Son avis est le suivant:

Le 27 novembre 1990, le Tribunal fédéral est parvenu à la conclusion que le nouvel article 4 cst, énonçant l'égalité des droits entre hommes et femmes, primait l'article 74 cst, que toutes les femmes de Suisse bénéficiaient pleinement des droits politiques depuis 1981 et que la «Landsgemeinde» d'Appenzell Rhodes-Intérieures avait refusé à tort l'égalité des droits politiques aux femmes du canton. Il a donc décidé que les citoyennes suisses domiciliées dans ce canton disposaient du droit de vote et de l'éligibilité à tous les niveaux dès le 27 novembre 1990, à 14.00 heures.

Cette arrêt répond selon la commission à la préoccupation du groupe.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt dem Nationalrat, die Petition abzuschreiben.

Proposition de la commission

La commission propose au Conseil national de classer la pétition.

Angenommen – Adopté

91.2004

Petition der Arbeiterpartei von Le Locle Erhöhung der Hypothekarzinsätze

Pétition de la section du Locle du Parti suisse du travail Hausse des taux hypothécaires

Frau **Jeanprêtre** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Mit Eingabe vom 8. Juni 1990 reichte die Arbeiterpartei Le Locle eine Petition ein. Die Petenten fordern das Parlament auf, ausserordentliche Massnahmen zu ergreifen, um die Hypothekarzinsätze zu stabilisieren und zu senken. Sie begründen ihre Petition mit den schwerwiegenden Auswirkungen, welche die mehrmaligen Erhöhungen insbesondere für die Mieter und die «kleineren» Eigentümer hatten.

2. Die Petitions- und Gewährleistungskommission befasste sich am 19. November 1990 und am 27. Februar 1991 mit dieser Eingabe. Sie holte dazu eine Stellungnahme des Eidgenössischen Finanzdepartementes ein und kommt mit diesem zu folgenden Schlüssen:

Die Entwicklung des Hypothekarzinsatzes in den letzten anderthalb Jahren gibt in der Öffentlichkeit verständlicherweise zu Diskussionen Anlass. Speziell die Mieter wurden durch den in der Missbrauchsgesetzgebung im Mietwesen niedergelegten Ueberwälzungsmechanismus besonders stark von den mehrmaligen Hypothekarsatzerhöhungen betroffen.

Die Erhöhung des Hypothekarzinsatzes muss auf dem Hintergrund des allgemeinen Anstiegs der Zinssätze auf dem schweizerischen Geld- und Kapitalmarkt gesehen werden. Dieser ist vorwiegend auf die von der Schweizerischen Nationalbank seit Mitte 1988 – aufgrund der damals erkannten Inflationsrisiken – konsequent verfolgte Geldpolitik zurückzuführen. Diese Politik – und hier muss betont werden, dass die Teuerung nur mittels einer straffen Geldpolitik bekämpft werden kann – hatte erwartungsgemäss höhere inländische Zinssätze zur Folge.

Es war deshalb notwendig, die Möglichkeiten der Ueberwälzung von Hypothekarzinserhöhungen auf die Mietzinsen zu beschränken. Der Bundesrat hatte daher mit Beschluss vom 9. Mai 1990 die «Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen» geändert. Die Herabsetzung der höchstzulässigen Ueberwälzungslimits sollte dazu führen, dass es in Zukunft während Phasen der Teuerungskämpfung nicht mehr zu derart ruckartigen Erhöhungen des Konsumentenpreisindex kommen wird wie in der Vergangenheit.

Die im September 1990 von den Banken angekündigte vierte Hypothekarzinsatzrunde löste dann allerdings einen politischen Handlungsbedarf aus, der den Bundesrat dazu bewog, den eidgenössischen Räten einen dringlichen Bundesbeschluss vorzulegen, in dem eine befristete Ueberwachung der Hypothekarzinsätze vorgeschlagen wurde.

Die Behandlungen in den parlamentarischen Kommissionen sowie in Nationalrat und Ständerat haben dazu geführt, dass am 5. Oktober 1990 eine wettbewerbspolitische Ueberwachung der Hypothekarzinsätze verabschiedet wurde. Damit erhält der Preisüberwacher die Kompetenz, die Wettbewerbsverhältnisse im Hypothekargeschäft auf allfällige Missbräuche hin zu untersuchen. Die eidgenössischen Räte lehnten jedoch den Vorschlag des Bundesrates für eine konjunkturpolitische Ueberwachung, d. h. eine Steuerung der Hypothekarzinsentwicklung mit institutionellen Mitteln, bei den heutigen Gegebenheiten ab.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die vorgekehrten Massnahmen und die Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank bald zu einem Rückgang der Teuerung führen sollten.

Mme **Jeanprêtre** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

1. La section du Locle du Parti suisse du travail a déposé le 8 juin 1990 une pétition dans laquelle elle prie le Parlement «de prendre des mesures exceptionnelles afin de stabiliser les taux des prêts hypothécaires puis de les réduire aux taux pratiqués avant les hausses répétées». Les pétitionnaires justifient leur acte en invoquant les conséquences graves que les hausses répétées ont eues sur les locataires et sur les petits propriétaires.

2. La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales a examiné cette pétition le 19 novembre 1990 et le 27 février 1991. Elle a demandé l'avis du Département fédéral des finances et, avec lui, est arrivée aux conclusions suivantes:

L'évolution des taux hypothécaires des dix-huit derniers mois donne à la population, on s'en doute, matière à discussion. A cause de la répercussion automatique inscrite dans la législation visant à contrer les abus dans le secteur locatif, les locataires ont été particulièrement touchés par les hausses successives des taux des prêts hypothécaires.

Il faut voir la hausse des taux hypothécaires avec, en toile de fond, l'augmentation générale des taux d'intérêt sur le marché suisse de l'argent et des capitaux. Cette augmentation résulte essentiellement de la politique monétaire restrictive pratiquée par la Banque nationale suisse depuis la mi-1988 et visant à faire échec aux risques d'inflation d'alors. Cette politique – et il faut souligner ici que seule une politique monétaire de ce type est capable de maîtriser l'inflation – avait conduit, comme on s'y attendait, à une hausse des taux d'intérêt en Suisse.

Il a donc fallu limiter les possibilités de répercuter les hausses des taux hypothécaires sur les loyers. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a, le 9 mai dernier, modifié l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux.

L'abaissement des limites maximales autorisées empêchera que les bonds qu'avait faits l'indice des prix à la consommation pendant les phases de lutte contre l'inflation ne se reproduisent.

Annoncée par les banques en septembre 1990, la quatrième hausse des taux hypothécaires a incité le Conseil fédéral à présenter aux Chambres fédérales un arrêté fédéral urgent dans lequel il proposait que les taux hypothécaires fissent l'objet d'une surveillance limitée dans le temps.

Les travaux des commissions parlementaires ont débouché sur l'adoption le 5 octobre 1990, par le Conseil national et par le Conseil des Etats, de l'assujettissement des intérêts des crédits hypothécaires à la surveillance des prix relevant de la politique de concurrence. Il incombera donc à Monsieur Prix d'examiner s'il y a eu ou non violation de la concurrence sur le marché hypothécaire. Vu les conditions actuelles, les Chambres fédérales ont toutefois écarté la proposition du gouvernement qui demandait une surveillance de type conjoncturel, autrement dit la possibilité de faire évoluer les taux d'intérêt à l'aide d'outils institutionnels.

La commission est d'avis que les mesures prises, de même que la politique monétaire pratiquée par la Banque nationale entraîneront prochainement un recul de l'inflation.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission vous propose de prendre acte de la pétition, mais de ne pas y donner suite.

Angenommen – Adopté

90.928

Motion Longet

Konvention über die Rechte der Kinder. Ratifizierung

Convention sur les droits des enfants. Ratification

Wortlaut der Motion vom 10. Dezember 1990

Der Bundesrat wird eingeladen, den Räten die Ratifizierung der Konvention über die Rechte der Kinder zu beantragen und gleichzeitig die nötigen Anpassungen des Landesrechts vorzulegen.

Texte de la motion du 10 décembre 1990

Le Conseil fédéral est invité à proposer aux Chambres la ratification de la Convention sur les droits des enfants, en présentant simultanément les adaptations nécessaires du droit interne.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Ammann, Bäumlin Ursula, Béguelin, Bodenmann, Borel, Braunschweig, Bundi, Carobio, Danuser, Eggenberg-Thun, Eggenberger Georges, Euler, Fankhauser, Hafner Ursula, Haller, Herczog, Jeanprêtre, Lanz, Ledergerber, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Matthey, Mauch Ursula, Neukomm, Pitteloud, Rechsteiner, Reimann Fritz, Ruffy, Stappung, Uchtenhagen, Ulrich, Vollmer, Züger (33)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Il est nécessaire de signer cette convention, car il s'agit d'un instrument important du progrès des droits de l'homme à l'échelon international. Notre politique étrangère, que nous souhaitons orientée avec efficacité au service de la promotion des droits de l'homme, serait affaiblie si nous ne signions pas cette convention.

En droit interne, les obstacles sont connus. La convention prévoit que l'unité des familles ne soit pas rompue, ou que les pouvoirs publics garantissent à tous les enfants l'accès à la scolarité obligatoire, quelle que soit la situation de leurs parents. Ainsi le statut des saisonniers ou le refus de scolariser les enfants de clandestins ne pourraient plus tenir devant cette convention.

Le Conseil fédéral a, sur le plan des principes, le choix entre trois options:

- vouloir maintenir les particularités suisses ci-dessus exposées et renoncer à signer la convention;
- vouloir maintenir ces particularités et signer la convention avec les réserves correspondantes;
- saisir l'occasion de la signature pour abroger ces dispositions, et ainsi proposer au Parlement la ratification avec les adaptations du droit interne qui s'imposent.

Les signataires de la présente motion recommandent la troisième option.

Le statut des saisonniers, le refus de scolariser les enfants de clandestins sont précisément des situations que nous ne voulons plus tolérer.

C'est pourquoi la présente motion demande qu'avec la ratification de la convention le Conseil fédéral propose aux Chambres aussi les adaptations nécessaires du droit interne.

Enfin, il serait souhaitable de présenter les divers textes internationaux en matière de droits de l'homme qui sont actuellement en attente de ratification ensemble aux Chambres: ils s'éclaircissent mutuellement, et le débat gagnerait nettement en clarté si l'on pouvait les examiner comme un tout.

Plusieurs interventions parlementaires récentes ont demandé que notre pays signe cette convention (question Stamm, 4.10.90, 90.1167, postulat Bär, 1.10.90, 90.753, accepté par le Conseil fédéral en date du 14.11.90). Mais elles laissent ouverte la question de l'adaptation du droit interne, lacune que la présente motion souhaite combler.

Parlamentarische Immunität von Nationalrat Ziegler. Aufhebung

Immunité parlementaire du conseiller national Ziegler. Levée

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	17
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.003
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.03.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	735-750
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 747

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.