

85.235

Parlamentarische Initiative
Revision des Garantiesgesetzes
Initiative parlementaire
Loi sur les garanties politiques.
Révision

Bericht und Gesetzesentwurf vom 6. Mai 1985 (BBI II, 531)
 Rapport et projet de loi du 6 mai 1986 (FF II, 527)

Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Februar 1986 (BBI II, 68)
 Rapport du Conseil fédéral du 26 février 1986 (FF II, 74)

83.229

Parlamentarische Initiative
Bundesrat. Wählbarkeit
Initiative parlementaire
Eligibilité au Conseil fédéral

Wortlaut der parlamentarischen Initiative vom 15. Dezember 1983

Die Totalrevision der Bundesverfassung liegt nicht in greifbarer Nähe. Demgegenüber erweist sich die in der Verfassung zur Wahl des Bundesrates aufgestellte Wählbarkeitschranke je länger je mehr als fragwürdig. Praktisch bei jeder Ersatzwahl wird die Auswahl durch die zahlenmässige Beschränkung auf höchstens einen Sitz pro Kanton unangemessen eingeschränkt. Die Bürgerrechtsinterpretation hat zusätzliche Fragwürdigkeiten aufgezeigt. Deshalb unterbreite ich in Form der allgemeinen Anregung die folgende parlamentarische Initiative:

Die Vorschrift in Artikel 96 Absatz 1 Satz 2 BV, wonach nicht mehr als ein Mitglied aus demselben Kanton gleichzeitig dem Bundesrat angehören darf, sei zu streichen. Anstelle dieses Satzes soll eine Bestimmung treten, nach der die verschiedenen Landesteile und Sprachgruppen bei der Wahl des Bundesrates angemessen zu berücksichtigen sind.

Texte de l'initiative parlementaire du 15 décembre 1983

La constitution fédérale ne fera pas l'objet d'une révision totale dans un proche avenir. Or, plus le temps passe et plus la condition restrictive fixée pour l'égalité au Conseil fédéral se révèle contestable. Pratiquement à chaque élection complémentaire, la disposition selon laquelle on ne peut choisir plus d'un membre du gouvernement dans le même canton vient restreindre de façon inadéquate le choix des candidats. L'interprétation du droit de cité a soulevé d'autres questions encore. C'est pourquoi je dépose l'initiative parlementaire suivante, conçue en termes généraux:

La disposition figurant à l'article 96, 1er alinéa, 2e phrase est, selon laquelle on ne peut choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton, doit être biffée. Il convient de remplacer cette phrase par une disposition précisant que, lors de l'élection du gouvernement, on prendra équitablement en considération les régions du pays et les groupes linguistiques.

83.914

Motion der Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei.
Bundesräte. Kantonszugehörigkeit
Motion du groupe
de l'Union démocratique du Centre.
Conseillers fédéraux.
Appartenance cantonale

Wortlaut der Motion vom 29. November 1983

Artikel 96 Absatz 1 BV legt fest, dass nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrates aus dem nämlichen Kanton gewählt werden darf.

Artikel 9 des Garantiesgesetzes regelt die Materie auf Grund des Verfassungstextes dahingehend, dass das Bürgerrecht über die Kantonszugehörigkeit entscheidet.

Diese gesetzliche Regelung ist unzeitgemäss und daher zu revidieren.

Der Bundesrat wird beauftragt, Artikel 9 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934 in dem Sinne abzuändern, dass bei der Festlegung der Kantonszugehörigkeit in der Regel der Wohnsitz massgebend ist.

Texte de la motion du 29 novembre 1983

L'article 96, 1er alinéa de la constitution fédérale prévoit que l'on ne pourra choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton.

L'article 9 de la loi fédérale sur les garanties politiques, fondée sur le texte constitutionnel, règle cette question en précisant que c'est le droit de cité qui détermine l'appartenance cantonale.

Cette disposition légale étant dépassée, il est nécessaire de la réviser.

Le Conseil fédéral est chargé de modifier l'article 9 de la Loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération de telle manière qu'en règle générale ce soit le domicile qui détermine l'appartenance cantonale.

Präsident: Ich beantrage, dass wir die Debatte über alle drei Vorlagen gemeinsam führen.

M. Frey-Neuchâtel, rapporteur: L'interdiction constitutionnelle d'élire plus d'un conseiller fédéral dans le même canton restreint-elle par trop le choix du Parlement? Faut-il conserver le critère du lieu d'origine pour l'éligibilité au Conseil fédéral? Telles sont les deux questions posées par l'initiative parlementaire Bircher et que notre commission avait à résoudre.

Reprenons ces deux questions dans l'ordre et rappelons que c'est l'article 96, premier alinéa, deuxième phrase, qui stipule qu'on ne pourra choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton. Observons que cette disposition figurait déjà dans la première constitution de 1848, qu'elle a été reprise sans autre en 1874 et que lors du débat sur l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux en 1917 et en 1939, cette norme n'a pas été touchée. Puis dans les années 1965 à 1969, il y a eu cinq interventions au Conseil national et une au Conseil des Etats, transmises sous forme de postulats, et qui ont incité le Conseil fédéral à laisser entrevoir la possibilité de préparer un projet visant à modifier l'article 96, premier alinéa. Il y a eu consultation et quatorze cantons se sont opposés à cette suppression de l'obligation de n'avoir qu'un conseiller fédéral par canton au maximum. Plus récemment, les conseillers nationaux MM. Bräm, Breitenmoser et Schmid-St-Gall ont déposé des interventions. M. Breitenmoser demandait, outre l'augmentation de sept à onze du nombre des conseillers fédéraux, la suppression de la limitation de l'éligibilité. Quant à

M. Schmid, il désirait remplacer cette limitation par une disposition selon laquelle les langues et les diverses régions du pays devaient être prises en considération de manière équitable lors d'élections. Le Conseil national s'est opposé à ces propositions.

En ce qui concerne maintenant le critère d'éligibilité, rappelons que l'article 9 de la loi sur les garanties politiques et de police n'établit pas seulement des règles pour le domicile des magistrats élus, il précise de surcroît à quel canton un candidat ou une candidate au Conseil fédéral doit être attribué au sens de l'article 96 de notre constitution. C'est le principe du lieu d'origine qui est déterminant. Si le candidat a plusieurs droits de cité, c'est le canton où il était domicilié au moment de l'élection qui entre en ligne de compte. S'il n'est domicilié dans aucun de ces cantons, on prend en considération le droit de cité acquis en dernier lieu.

Reprenons maintenant l'initiative Bircher et sa motivation. Dans son initiative parlementaire déposée le 15 décembre 1983, M. Bircher demandait que la disposition figurant à l'article 96 de la constitution fédérale, selon laquelle on ne peut choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton soit biffée. Il convient, disait-il, de remplacer cette phrase par une disposition précisant que lors de l'élection du gouvernement, on prendra équitablement en considération les régions du pays et les groupes linguistiques. M. Bircher est d'avis que la restriction imposée au choix des conseillers fédéraux s'est souvent révélée fâcheuse. Elle a éliminé parfois les meilleurs candidats. La définition du droit de cité a soulevé des problèmes supplémentaires et M. Bircher de citer quelques exemples: ainsi, dit-il, M. Schmid, conseiller national de St-Gall, aurait pu être élu en même temps que M. Furgler, également d'origine saint-galloise, s'il avait renoncé à sa citoyenneté avant le scrutin. Il cite un autre exemple, fictif celui-là. Mme Hedi Lang, membre du Conseil d'Etat de Zurich, aurait pu facilement siéger au Conseil fédéral aux côtés de M. Friedrich si elle n'avait pas récemment accepté la citoyenneté de ce canton qui lui avait été octroyée et si elle n'avait pas renoncé d'elle-même à sa citoyenneté schaffhouseise. M. Bircher cite encore les cantons où il y a eu plusieurs représentants simultanément: pour les représentants du canton de Berne, MM. Feldmann et Max Weber, Wahlen et Schaffner, Schaffner et Gnägi, et pour le canton de Vaud, MM. Graber et Chevallaz. Ces exemples montrent clairement, selon M. Bircher, qu'il est parfaitement possible à deux personnes ayant la même appartenance cantonale de siéger simultanément au Conseil fédéral, en dépit de la disposition constitutionnelle précitée. Et l'auteur de l'initiative parlementaire de conclure: «Il faut que la volonté de pouvoir librement choisir entre tous les candidats possibles prime sur le chauvinisme cantonal». On ne doit tenir compte que de l'aptitude des candidats à remplir les exigences considérables que requiert la fonction de conseiller fédéral, notamment en ce qui concerne la force de leur personnalité. Les règles tacites, non écrites, qui s'imposent lors d'un scrutin, suffiront pour assurer automatiquement une représentation pondérée. A cet effet, on pourrait, dans une clause particulière ajoutée à la constitution, prévoir que toutes les régions du pays et tous les groupes linguistiques soient équitablement pris en considération lors de l'élection au Conseil fédéral.»

Notre commission avait à examiner également la motion déposée le 29 novembre 1983 par le groupe de l'Union démocratique du centre et cette motion demandait tout d'abord:

1. que les restrictions concernant l'appartenance cantonale des conseillers fédéraux soient maintenues;
2. que cette appartenance ne soit plus déterminée par le droit de cité mais par le domicile des candidats.

L'Union démocratique du centre estime qu'un conseiller fédéral par canton au maximum, c'est une norme qui doit être maintenue car les petits cantons qui n'ont qu'un nombre restreint de représentants pourraient être défavorisés si l'initiative Bircher était acceptée. En revanche, dit l'UDC, il convient de modifier les critères d'éligibilité car la mobilité de la population s'est accrue. On cite l'exemple suivant:

alors que les citoyens du canton de Zurich constituaient 93,8 pour cent de la population de ce canton en 1838, ils ne représentaient plus que 43,9 pour cent du total en 1980. On a donc des rapports plus étroits avec le lieu de domicile maintenant qu'avec le lieu d'origine. Il y a d'autre part la question des femmes mariées qui rend d'autant plus impératif le choix du domicile pour déterminer l'appartenance cantonale. L'UDC reconnaît toutefois que le choix du domicile comme critère servant à déterminer l'appartenance cantonale des candidats au Conseil fédéral comporte également certains inconvénients. On peut en effet changer facilement de domicile. L'Union démocratique du centre se rallie donc à la solution de notre commission.

Notre commission a entendu les professeurs Jean-François Aubert, Erich Gruner et M. Paul Zweifel, vice-directeur de l'Office fédéral de la justice. Elle est arrivée aux trois conclusions suivantes: premièrement, il faut maintenir l'obligation de n'avoir, au maximum, qu'un conseiller fédéral par canton, il ne faut donc pas toucher à la constitution. Deuxièmement, il faut, en revanche, modifier le critère d'éligibilité au Conseil fédéral, ce qui suppose une révision de la loi sur les garanties politiques et de police. Troisièmement, les magistrats élus, conseillers fédéraux, chancelier de la Confédération, juges au Tribunal fédéral et au Tribunal fédéral des assurances doivent avoir leur domicile défini par les articles 23 du code civil suisse et suivants, c'est-à-dire défini selon les règles habituelles du code civil.

Reprenons ces trois points. Pourquoi un conseiller fédéral au maximum par canton? Nous observons que la solution proposée par M. Bircher suppose l'abandon de cette norme et demande en revanche une représentation équitable des régions et des groupes linguistiques notamment. Nous observons qu'une représentation équitable par régions et par groupes linguistiques est une notion floue, d'autant plus que l'existence de notre Etat fédéral ne repose pas sur des régions, mais bien sur les cantons. Comment appliquer cette règle de l'équité? Une représentation équitable doit-elle être définie par rapport au Conseil fédéral en exercice ou doit-elle être appréciée dans la durée, sur cinq ans, dix ans, ou un siècle? On voit la difficulté d'apprécier et d'appliquer une telle notion. C'est pourquoi la commission insiste sur le fait qu'il est important de permettre aux petits cantons d'être représentés au Conseil fédéral et il est évident que la suppression de la norme de l'article 96 diminuerait leurs chances d'accéder au Conseil fédéral.

Deuxièmement, pourquoi changer les critères d'éligibilité? On constate que le critère d'origine est plus tenu maintenant que le lieu de l'activité politique - nous y reviendrons. L'origine est un lien plus tenu du fait de la mobilité de la population. La moitié seulement des personnes originaires d'un canton habitent encore dans ce canton, un tiers est domicilié dans un autre canton et le reste habite à l'étranger. Il y a une deuxième raison de modifier le critère, c'est l'éligibilité au Conseil fédéral des femmes. La femme mariée a, dans le droit actuel, l'origine du mari. Donc ce critère de rattachement est encore plus éloigné de la réalité. Quel critère retenir? Le domicile? On constate qu'il est possible de changer facilement de domicile juste avant une élection. C'est donc un critère qui n'est pas assez stable. Le centre des intérêts vitaux? C'est une notion par trop floue. C'est pourquoi la commission a retenu l'idée émise en commission par le professeur Jean-François Aubert, à savoir le lieu de l'activité politique pour les membres de l'Assemblée fédérale, pour les membres de Conseils d'Etat et pour les membres de parlements cantonaux. A défaut, ce sera le critère du domicile qui sera retenu et en cas de résidence à l'étranger, ce sera le critère de l'origine. Quels sont les avantages de cette solution? Nous constatons tout d'abord qu'elle ne nécessite qu'une modification de la loi et pas de la constitution. C'est d'autre part une solution qui tient compte de l'évolution de la société, de la mobilité de la population. C'est un critère qui ne prête pas à confusion, qui est stable, précis et simple. Enfin, avantage non négligeable puisqu'on a vu qu'il y a plus de vingt ans que la question est soulevée, il

y a eu unanimité sur cette proposition au sein de la commission.

Notre commission a encore examiné la question du domicile des magistrats élus. En effet, on comprendrait difficilement que le critère du droit de cité soit considéré comme dépassé en ce qui concerne l'élection au Conseil fédéral, mais qu'on maintienne le domicile des magistrats élus à leur lieu d'origine. Il faut rappeler que le but initial de l'article 9 de la loi sur les garanties politiques et de police était de protéger les autorités fédérales nouvellement créées contre les empiètements de la population et du gouvernement bernois. On peut observer maintenant que l'indépendance des autorités fédérales est assurée. Par conséquent, la commission propose d'abroger la règle particulière du domicile du magistrat et de soumettre les conseillers fédéraux, les juges fédéraux, le chancelier de la Confédération aux règles générales du code civil en matière de domicile, articles 23 et suivants. Un magistrat devra alors, comme tout citoyen, fonder un domicile là où il a l'intention de s'établir. Conformément à la procédure, notre commission a demandé au Conseil fédéral qu'il nous fasse part de son avis et, pour cela, elle lui a transmis le rapport de la commission. Le Conseil fédéral a organisé une procédure de consultation auprès des cantons et auprès des magistrats de la Confédération en fonction. On constate que les cantons sont quasi unanimes à approuver les propositions de la commission, dans la mesure où seul un canton, Bâle-Ville, admet qu'il est nécessaire de changer de critère d'éligibilité au Conseil fédéral, mais souhaiterait une autre voie que la modification législative. Le Conseil fédéral approuve nos propositions et il estime que la commission a trouvé une solution judicieuse et praticable. En revanche, ajoute le Conseil fédéral, il semble judicieux de prendre en considération les propositions du Tribunal fédéral et d'adapter la loi d'organisation judiciaire à la loi sur l'organisation de l'administration. Il s'agit du domicile des juges fédéraux, qui fait l'objet de la proposition contenue dans l'avis du Conseil fédéral. Le nouvel article 19, alinéa 2, de la loi fédérale d'organisation judiciaire, (dont la révision est d'ailleurs en cours) aurait la teneur suivante: «Les membres du Tribunal fédéral peuvent fixer librement le lieu de leur résidence. Ils doivent toutefois faire en sorte qu'ils puissent atteindre en peu de temps le siège de l'autorité.». Il s'agit aussi de modifier la loi fédérale sur l'organisation de l'administration pour abroger l'article 30, alinéa 2, puisqu'on supprime l'obligation de domicile. La commission vous propose d'accepter ces deux modifications législatives; elles vont de soi, dans la mesure où il s'agit de traiter d'une même manière et le Conseil fédéral et les juges fédéraux en ce qui concerne leur domicile.

En conclusion, la commission vous propose, premièrement de donner suite à son initiative, d'adopter le projet de loi modifiant la loi sur les garanties politiques et de police et d'approuver dans le même temps les propositions de modifications du Conseil fédéral réservées dans son avis (loi sur l'organisation judiciaire, loi sur l'organisation de l'administration). Deuxièmement, de ne pas donner suite à l'initiative Bircher. Nous remercions toutefois M. Bircher d'avoir déposé cette initiative qui a réactivé une question posée depuis longtemps et qui, je crois, a permis à la commission de trouver une solution heureuse pour ce problème ancien. Troisièmement, nous vous prions de classer la proposition du groupe UDC.

Sager, Berichterstatte: Das Irritierende am missglückten Versuch der Nacherfindung einer zulänglichen Lautsprecheranlage liegt nicht darin, dass man im Saal die Voten nur hört, wenn man den Kopf bescheiden auf das Pult senkt, sondern vielmehr darin, dass man von hier aus feststellen muss, dass praktisch niemand diese Demutgeste bekundet. So spreche ich vorwiegend für das Protokoll, zumal der Rat das Quorum ohnehin nicht erreicht.

Die Ersatzwahl in den Bundesrat vom 7. Dezember 1983 hat die Diskussion um die Wählbarkeit neu belebt, und zwar im Zusammenhang mit der Kandidatur unseres ehemaligen Kollegen Nationalrat Schmid. Die Vereinigte Bundesver-

sammlung hatte die blosse Unvereinbarkeit seines zweiten St. Galler Bürgerrechtes ausgeschlossen und damit Unwählbarkeit bestimmt.

Die praktische Bedeutung dieser Bestimmung liegt darin, dass Stimmzettel, die den Namen eines nicht wählbaren Kandidaten enthalten, bei der Berechnung des Mehrs ebenso wenig berücksichtigt werden wie leere Stimmzettel. Das Büro, das die Stimmen zählt, muss daher einen einfachen Masstab sofort anlegen können, um zu wissen, ob eine Stimme zählt oder nicht.

Die Probleme, die von der Ersatzwahl im Dezember 1983 aufgeworfen wurden, haben Nationalrat Bircher veranlasst, am 15. Dezember jenes Jahres eine parlamentarische Initiative einzureichen. Er regte an, Artikel 96 der Bundesverfassung Absatz 1 zweiter Satz zu streichen und an dessen Stelle eine Bestimmung vorzusehen, wonach die verschiedenen Landesteile und Sprachgruppen im Bundesrat angemessen vertreten sein müssen.

Mit der Vorbereitung wurde eine Kommission unter dem Vorsitz von Kollege Claude Frey beauftragt. Kurz zuvor hatte die Fraktion der SVP eine Motion eingereicht, mit dem Vorschlag, durch eine blosse Revision des Garantiesgesetzes das Bürgerrecht durch den Wohnsitz zu ersetzen und die Kantonszugehörigkeit danach zu richten. Die Kommission beantragte mit der parlamentarischen Initiative Bircher, auch die Motion SVP beraten zu können. Der Nationalrat hat diesem Begehren zugestimmt.

Wir haben uns als Erstes durch drei Experten orientieren lassen, nämlich durch die Professoren Jean-François Aubert und Erich Gruner sowie Herrn Dr. Paul Zweifel, Vizedirektor des Bundesamtes für die Justiz. Nationalrat Bircher hat der Kommission seine Begründung vorgetragen und an jeder Sitzung teilgenommen.

Die entscheidende Frage, die sich der Kommission stellte, ist die nach der heutigen Opportunität einer Bestimmung, wonach zwei Vertreter des gleichen Kantons nicht gleichzeitig im Bundesrat Einsitz nehmen können. Kollege Bircher hält wie frühere Motionäre dafür, dass auf diese Weise die Auswahl der Besten für das höchste Regierungsamt neben dem Parteienproporz eine weitere Einschränkung erfahre. Das Argument ist gewichtig und nicht von der Hand zu weisen.

Die Kommission hat sich eingehend damit auseinandergesetzt, und zwar in sachlichen Debatten, die sich durch den gemeinsamen Willen kennzeichneten, eine optimale Lösung zu finden. Sie hat demgegenüber jedoch der Beibehaltung der Verfassungsbestimmung den Vorzug gegeben. Sie liess sich von der Ueberlegung leiten, dass die Kantone die konstitutiven Elemente unseres Bundesstaates sind und bleiben müssen. Zwar sind sie wesentlich dichter als früher in wirtschaftliche Regionen eingewoben, welche die Kantons Grenzen überschreiten. Auch ist richtig, dass die Mobilität der Bevölkerung enorm angestiegen ist. Aber Bürgerinnen und Bürger sind politisch eben doch in erster Linie im Kanton verankert, in dem sie leben, dessen Parlament und Regierung sie wählen, dessen Gesetzen sie unterstellt sind und dessen Schulen ihre Kinder besuchen.

Die Kommission kam zum Schluss, dass eine breite Vertretung möglichst vieler Kantone im Bundesrat von grösster staatspolitischer Bedeutung ist. Darum hält sie am Ausschluss zweier Vertreter des nämlichen Kantons in der Regierung fest. Die Kommission ist sich bewusst, dass auf diese Weise die Auswahl von Kandidaten eingeschränkt wird. Sie glaubt andererseits, dass für das höchste Regierungsamt immer mehrere ähnlich gut qualifizierte Kandidaten zur Verfügung stehen und dass die Begrenzung der Wahlmöglichkeiten sogar die Qual der Auswahl vermindern kann. Sie ist ferner der Ansicht, dass es wichtiger ist, ein zusätzlicher Kanton fühle sich vertreten, als dass zwei vielleicht besser qualifizierte Persönlichkeiten aus dem gleichen Stand im Bundesrat Einsitz nehmen. Aus diesen Gründen beantragt die Kommission dem Nationalrat, der Initiative Bircher keine Folge zu geben, eben weil die Schweiz keine Vereinigung von Wirtschaftsregionen oder Sprachgruppen, sondern ein Bund von Kantonen ist, zumal

deren Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit wieder stärker gefördert wird.

Trotzdem wollte es die Kommission nicht bei der heutigen Regelung bewenden lassen. Das Gemeindebürgerrecht ist zwar eine Eigenheit unseres Landes, auf die wir stolz sind. Doch ist seine Bedeutung durch den technischen Fortschritt und dessen Folgen längst unterlaufen worden. Die Mobilität unserer Bevölkerung ist ausserordentlich angestiegen. Im Jahre 1850 lebten 90 Prozent der Schweizer in ihrem Heimatkanton, 1900 waren es 70 Prozent und heute sind es noch deren 50 Prozent. Diese Mobilität bringt es mit sich, dass viele Schweizer in einem Kanton verwurzelt sind, in dem sie die Heimatberechtigung nicht besitzen. Gleichzeitig haben sie die inneren Beziehungen zum Heimatkanton oft genug verloren. Es ist daher einsichtig, dass das Heimatprinzip als Wählbarkeitschranke versagt. Der ursprüngliche Zweck des Verfassungsartikels wird nicht mehr erreicht. So haben wir es beispielsweise erlebt, dass zwei ehemalige Stadtpräsidenten von Lausanne gleichzeitig Mitglieder des Bundesrates waren.

Der Vorschlag der Motion SVP, anstelle des Bürgerrechtes den Wohnsitz zu setzen, wies den besseren Weg. Indes konnte er aus dem einen Grund nicht befriedigen, weil der Wohnsitz allzu beliebig gewechselt werden kann. Die Kommission griff daher eine Idee auf, die Kollege Jean-François Aubert eingebracht hatte, nämlich dem Ort der politischen Tätigkeit den Vorzug zu geben. Dieser soll für die Magistratspersonen, das sind die Kandidaten für den Bundesrat, das Kanzleramt und die Mitgliedschaft im Bundesgericht, gelten, und das in folgender Reihenfolge: eidgenössische Räte, kantonale Regierung, kantonales Parlament.

Für ehemalige Mitglieder dieser Behörden sowie für Kandidaten, die nie solchen Behörden angehört haben, gilt der Wohnsitz. Wenn ein Wohnsitz in der Schweiz fehlt, dann kommt das zuletzt erworbene Bürgerrecht zum Zug. Das ist sowohl materiell wie formell eine saubere Lösung.

Sie ist es materiell, weil der Politiker natürlicherweise mit jenem Kanton identifiziert wird, in dem er in politische Behörden gewählt wird und das im dreifachen Verständnis seiner selbst, der Bevölkerung des Kantons und der Bundesversammlung. Der Ort der politischen Tätigkeit kann auch nicht kurzfristig und nach Opportunitätsüberlegungen gewechselt werden. Gleichzeitig dürfen wir unterstreichen, dass nun auch Politikerinnen nicht mehr unter dem angeheirateten Bürgerrecht ihres Mannes zu leiden haben. In seltenen Fällen kann das tatsächlich eine Benachteiligung darstellen. Für sie gilt künftig – nach dem Vorschlag der Kommission – ebenfalls die Zugehörigkeit zu jenem Kanton, dessen Bevölkerung sie in Behörden gewählt hat.

Die Lösung ist ferner formell einfach und befriedigend. Der Ort der politischen Tätigkeit, subsidiär der Wohnsitz und für den Notfall das zuletzt erworbene Bürgerrecht lassen sich sehr rasch ermitteln und geben den Stimmezählern keine unlösbaren Probleme auf.

Der Vorteil dieser Lösung liegt ferner darin, dass auf eine Revision der Bundesverfassung im Rahmen einer Volksabstimmung verzichtet werden kann. Es genügt die Abänderung von Artikel 9 des Garantiesetzes. Indessen war eine Beifügung des Kommissionsvorschlages als Artikel 9bis unbehelflich, weil der bisherige Artikel 9 nicht nur die Kantonszugehörigkeit der Magistratspersonen regelt, sondern deren politisches Domizil nach der Wahl in die Heimatgemeinde verlegt. Auch diese Bestimmung scheint der Kommission überholt. Sie hat daher eine Neufassung und erhebliche Vereinfachung vom bisherigen Artikel 9 Garantiesetz vorgenommen. Damit wird den Magistratspersonen, die bei Inkrafttreten der vorliegenden Revision im Amte sind, die Wahl zugestanden, ihr Domizil nach bisherigem Recht in der Bürgergemeinde oder nach neuem Recht am Wohnsitz zu bestimmen. Neue Mitglieder der Behörden werden ihre politischen Rechte durchgehend am Wohnsitz ausüben und damit gerechterweise gleich behandelt wie alle anderen Schweizer auch.

Wiederum ist den Anliegen der Ehefrauen besser Rechnung getragen. Sie müssen ihre allfällige politische Tätigkeit am

Wohnsitz nicht mehr aufgeben, was sie heute zu tun gezwungen sind, nur weil das Domizil des Mannes in dessen Bürgerort verlegt werden muss.

Es ist verständlich, dass der Vorschlag der Kommission nicht alle Härtefälle ausschliesst. Wenn wir zwei Kandidaturen der Vergangenheit am neuen Recht messen, sehen wir, dass erstens der Waadtländer Herr Chevallaz neben dem Neuenburger Herrn Graber nicht für den Waadtländer Sitz hätte kandidieren können, zweitens Herr Wahlen zwar als Berner wählbar war, nicht aber der in Bern aufgewachsene und domizilierte Aargauer Herr Schaffner.

Hierzu eine Präzisierung, damit Missverständnissen vorgebeugt sei: Die Kaskadenlösung der Kommission begründet keine unterschiedliche Art von Bundesratsvertretungen etwa in der Weise, dass der von Rom aus kandidierende Professor Wahlen einen Bürgerrechtssitz Bern eingenommen hätte, neben dem Herr Schaffner einen Wohnortssitz Bern hätte beanspruchen können. Darum übrigens Absatz 2 des neuen Artikels 9: «Die Kantonszugehörigkeit bei der ersten Wahl in den Bundesrat gilt auch für Wiederwahlen.» Wir sehen auch, wo die Vorteile liegen. Der Kanton Neuenburg hat sich durch Herrn Graber nicht unbedingt vertreten gefühlt, der Kanton Aargau nicht durch Herrn Schaffner. Darum können wir den Vorschlag der Kommission, der den Föderalismus in den Vordergrund rückt, als weisen Kompromiss bezeichnen. Er hat in der Schlussabstimmung Einstimmigkeit erzielt; Minderheitsanträge liegen keine vor.

Der Bundesrat hat der Bitte der Kommission entsprochen und ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Kommissionsvorschläge fanden die Zustimmung von 25 Kantonen. Einzig der Kanton Basel-Stadt trat nicht auf die Vorlage ein, weil die auch von ihm befürwortete Revision nicht mit dem Garantiesetz, sondern mit einem Spezialgesetz zu regeln sei. Es besteht indes kein zwingender Grund, von der bisherigen Regelung abzuweichen.

Der Bundesrat stimmt ebenfalls zu. Für ihn wird sich die Erleichterung ergeben, dass Wohnort und politisches Domizil künftig zusammenfallen. Bezüglich seines Wohnortes unterliegt er dem Artikel 30 des Bundesgesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung der Bundesverwaltung. Es heisst dort: «Den Mitgliedern des Bundesrates und dem Bundeskanzler ist der Wohnort freigestellt, doch müssen sie in kurzer Zeit den Amtssitz erreichen können.»

Zu streichen, weil gegenstandslos geworden, ist Absatz 2 dieses Artikels. Die Bundesrichter in Lausanne und Luzern sind durch das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege einer strengeren Regelung unterworfen. Artikel 19 bestimmt: «Die Mitglieder des Bundesgerichtes sind verpflichtet, am Amtssitz oder in dessen Umgebung zu wohnen.» Das betrifft Lausanne, aber durch Artikel 125 des gleichen Gesetzes gilt diese Bestimmung auch für Luzern. Die Bundesrichter haben das verständliche Bedürfnis bezüglich der Wahl des Wohnortes, eine dem Bundesrat entsprechende Entscheidungsfreiheit zu besitzen.

Die Kommission unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. der Initiative der Kommission Folge zu geben und der Aenderung des Garantiesetzes zuzustimmen;
2. der ersatzlosen Streichung von Artikel 30 Absatz 2 Verwaltungsorganisationsgesetz ebenfalls zuzustimmen;
3. der Revision von Artikel 19 Bundesgesetz über die Organisation der Rechtspflege zuzustimmen;
4. der parlamentarischen Initiative Bircher keine Folge zu geben;
5. den Motionsvorschlag der Fraktion der SVP als erfüllt abzuschreiben.

Bircher: Ich möchte Sie bitten, entgegen den Anträgen der Kommissionssprecher, in der Frage der Neuregelung der Bundesratswählbarkeit nicht nur einen halben, sondern einen ganzen Schritt zu tun. Zu diesem Zweck liegt Ihnen die eben erwähnte parlamentarische Initiative vor, welche die heutige Bundesverfassungsbestimmung zur Bundesratswählbarkeit ersetzen will. Sie will also eine Streichung der Vorschrift, wonach nicht mehr als ein Mitglied aus demselben Kanton gleichzeitig dem Bundesrat angehören

darf. An ihre Stelle soll lediglich eine Bestimmung treten – sie ist in der parlamentarischen Initiative zu finden –, nach welcher die verschiedenen Landesteile und Sprachgruppen angemessen zu berücksichtigen sind.

Was sind nun die Gründe, die zu dieser – von mir aus gesehen dringend notwendigen – Revision drängen? Einmal möchte ich erwähnen – das ist in diesem Saal in der Zwischenzeit sicher langsam Allgemeingut geworden –, dass die Totalrevision, bei der man auf einfache Art hätte eine solche Revision einpacken können, in immer weitere Ferne gerückt ist.

Zweiter Grund, den wir ebenfalls anerkennen müssen: Die Wählbarkeitsschranke in der Verfassung hat sich sozusagen bei jeder Wahl als empfindlicher Diskussionsgegenstand bis hinein in den Ratssaal, bis vielleicht zu einem Zeitpunkt wenige Momente vor der entscheidenden Wahl, erwiesen. Ich gehe mit dem Kommissionsreferenten einig, dass sich die Bürgerrechtsinterpretation als zusätzliche Fragwürdigkeit erwiesen hat. Es ist aber eben nicht die einzige, wie ich Ihnen jetzt ausführen möchte.

Zunächst einmal müssen wir festhalten, dass heute schon zahlreiche Kunstgriffe angewendet worden sind, um einzelne Kandidatinnen und Kandidaten als wählbar erklären zu lassen. Es sind bereits einzelne Beispiele erwähnt worden. Ich habe immer noch vor Augen und in den Ohren diese lächerliche Szene, wo Herr Nationalrat Schmid für wählbar erklärt worden wäre, wenn er das St. Galler Bürgerrecht hier knapp vor der Wahl im Ratssaal an der Garderobe abgelegt hätte, um das Aargauer Bürgerrecht massgebend werden zu lassen. Es war sicher eine der drastischen Situationen für die Einsicht, dass diese Bestimmung endgültig überholt war. Wir haben auch noch die Bundesratswahl von 1979 in Erinnerung, als wir die zwei offiziellen Kandidaten, die Herren Schlumpf und Martignoni, von der SVP-Fraktion präsentiert erhielten. Herr Martignoni wäre damals nicht wählbar gewesen, wenn er nicht ein Jahr zuvor zu seinem St. Galler Bürgerrecht, das er schon hatte, ein Berner Bürgerrecht zusätzlich erworben hätte. Er galt ja effektiv als Berner, als Berner Regierungsrat, aber er verfügte eben über kein bernisches Bürgerrecht.

Nun hat man also mit der heute vorgeschlagenen Lösung wenigstens das Kriterium des Bürgerrechtes geändert. Aber bei der Kantonsklausel will man weiterhin bleiben, wonach höchstens ein Vertreter pro Kanton in der Landesregierung sein kann. Das ist nun ein tatsächlicher Rückschritt gegenüber der jetzt gültigen Bürgerrechtsregelung, wo immer wieder tatsächliche Doppelkantonsvertretungen erreicht wurden. Es wurde vorhin die Wahl von Herrn Bundesrat Schaffner neben Bundesrat Wahlen zitiert – zwei faktische Berner. Schaffner wurde aber als wählbar erklärt, weil er eben noch ein Aargauer Bürgerrecht besass, obwohl er sich mit dem Kanton Aargau in keiner Art und Weise verbunden fühlte. Aber man hatte dann zwei tatsächliche Berner, was man nun mit der jetzigen Revision ausschliessen will. Oder man hat später neben Bundesrat Schaffner neu Bundesrat Gnägi als SVP-Vertreter gewählt. Auch damals waren faktisch zwei Berner Bundesräte nur über den Umweg der Bürgerrechtsbestimmung möglich. Wir hatten Bundesrat Chevallaz zusätzlich zu Bundesrat Graber. Niemand stiess sich daran, dass diese tatsächlich völlig verschiedenen Typen gemeinsam in der Landesregierung sassen. Mit der heutigen Revision möchte man eine solche Möglichkeit verhindern.

Die heutige Einkantone-Klausel, die man nun gemäss Kommission zementieren will, hat nicht nur zur Folge gehabt, dass es zahlreiche Kantone gibt, die noch nie einen Bundesrat stellen konnten – ich erwähne als Beispiel die Kantone Schwyz, Schaffhausen, Uri, Nidwalden und Appenzell-Innerrhoden –, sondern sie hat ebenfalls erreicht, dass einige Kantone jahrzehntelang ohne Vertretung in der Landesregierung waren. Obwohl an sich mit der Bestimmung des Bürgerrechtes eine Einkantone-Klausel bestand, hat man seit 1848 nicht erreicht, dass alle Kantone in der Landesregierung vertreten sein konnten. Es wird zweifellos auch in

der Zukunft so sein, dass sich das nicht gewaltsam erreichen lässt.

Ich könnte Ihnen aber auch Argumente von Historikern oder Staatsrechtlern zitieren, die eindeutig die heutige Einkantone-Klausel für die Wählbarkeit in den Bundesrat als überholt betrachten. Schon die Tagsatzung 1848 kannte einen Vorschlag der vorberatenden Kommission, dass man keine Kantonsklausel für den Bundesrat einfügt. Sie ist dann in der Beratung gegen den Willen des vorbereitenden Gremiums hineingerutscht – seit 1848 ist sie geblieben. Man hat 1973 fast das Ziel erreicht, die Streichung der Kantonsklausel; auch der Bundesrat hat dieser Lösung damals zugestimmt. Heute hat er seine Meinung merkwürdigerweise gewechselt und findet die Kantonsklausel vernünftig. Es gab eine vorberatende Kommission, die ebenfalls gänzliche Streichung beantragte – wie heute die Sprecher Frei und Sager. Dann wurde nach einigen Voten im Ratssaal und nach eher verwirrlicher Beweisführung dennoch wieder an der heutigen Lösung festgehalten. Im selben Jahre 1973 kam aber die Arbeitsgruppe Totalrevision Bundesverfassung und hat folgende Schlussfolgerung gezogen: «Muss man schon in bezug auf die Qualität dem Wahlorgan einfach Vertrauen entgegenbringen» (mit Qualität ist die Qualität des Bundesrates gemeint) «und ihm möglichst grosse Auslesefreiheit lassen, so sollte es im allgemeinen hinsichtlich der minder wichtigen Herkunft eigentlich nicht anders gehalten werden.» Die Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung hielt dann fest, dass diese Wahlschranke ersatzlos fallen zu lassen sei.

Man hat später neben dieser zitierten Stimme ähnliche Stimmen gehört, beispielsweise von den Professoren Kölz und Müller, die 1984 einen Verfassungsentwurf vorlegten, ebenfalls ohne diese Wählbarkeitsschranke. Alle diese zitierten Stimmen haben neben den rechtlichen Überlegungen auch noch andere tatsächliche Verhältnisse im Visier gehabt, den Zustand nämlich, dass Sie heute natürlich bei jeder Ersatzwahl in den Bundesrat tatsächlich eine noch stärkere Einschränkung erfahren durch das Moment der politischen Partei.

Bei jeder Ersatzwahl gibt sie eine Einschränkung, indem beispielsweise ein Freisinniger oder ein Sozialdemokrat zurückgetreten ist und gemäss der heute gültigen Zauberformel wiederum ein Mitglied dieser Partei zu wählen ist. Man hat einmal eine Einschränkung auf diese Partei; dann hat man zweitens, wenn der Zurücktretende beispielsweise Bundesrat Delamuraz oder Bundesrat Aubert wäre, automatisch neben der Partei die Einschränkung auf die Region oder sagen wir auf die Landessprache (Französisch). Wir sind also nochmals eingeschränkt in der Wählbarkeit. Und Sie haben oft auch noch das Moment der grösseren übergreifenden Landesregion, was faktisch ebenfalls eine Rolle spielt. Zweifellos wird in Zukunft auch, nachdem jetzt diese Hürde gefallen ist, das Moment «Frau» eine Rolle spielen in dem Sinne, dass mindestens eine oder zwei Frauen in der Landesregierung vertreten sein sollen.

Sie haben also tatsächlich schon eine sehr starke, durch faktische Gründe herbeigeführte Einschränkung. Wie wollen Sie dann heute noch, 1986, wenn wir jetzt schon einmal an eine solche Revision gehen, das Kantonsargument plausibel verkaufen, auch wenn Sie es scheinbar etwas konkreter fassen, indem Sie das Bürgerrecht ersetzen durch den Wohnsitzkanton oder die Lösung, wie sie die Herren Frey und Sager präsentiert haben?

Es geht mir also darum, mit dieser parlamentarischen Initiative, die übrigens als allgemeine Anregung formuliert ist – der Rat könnte nach deren Annahme den bestmöglichen Text finden –, eine zukunftsfruchtige Lösung zu finden. Sie haben ja gesehen: Die Initiative stammt aus dem Jahre 1983, kurz nach der Ersatzwahl zu jener Zeit. Ich hatte damals noch die naive Erwartung, dass vor der nächsten Ersatzwahl diese kleine Revision realisierbar sei. Das hat sich dann als falsch erwiesen. Es kam eine weitere Ersatzwahl. Diese hat dann zufälligerweise oder ausnahmsweise mit der Kantonsklausel keine entscheidenden Schwierigkeiten gebracht. Damals spielte das keine Rolle. Aber wer gibt uns die Garan-

tie, dass dieser Einschränkungprozess aufgrund der Parteien, aufgrund der Landessprachen nicht schon bei der nächsten Einer- oder Zweierersatzwahl eine entscheidende Rolle spielt und das gleiche Theater von neuem beginnt? Ich möchte mich wehren und bitte Sie, sich diese parlamentarische Initiative doch ein bisschen zu überlegen, bevor Sie dem Kommissionsantrag folgen. Ich bitte Sie, von einem Mini-Revisiönchen, das möglicherweise neue Probleme und Ausschlussgründe bringt, abzusehen. Sie haben vielleicht gehört, dass die Lösung, wie sie die Kommission vorschlägt, mit der doch relativ komplizierten Formulierung im Artikel 9, mit dieser Kaskadenlösung, eben auch wieder ihre Tücken hat.

Ich fasse abschliessend die wichtigsten Gründe zusammen, weshalb wir gänzlich auf die Kantonswählbarkeitsschranke verzichten sollten: Es ist erstens eine veraltete Bestimmung, ein Relikt aus der Tagsatzungszeit. Sie ist bisher schon, eher der Not gehorchend, auf sehr merkwürdige Art und Weise ausgelegt worden.

Zweiter Punkt: Es ist eine notwendige Verfassungsänderung, die man auf einfache, kurze Weise revidieren kann. Es gäbe eine kurze, verständliche Volksvorlage, nach deren Annahme erst noch Kosten von null Franken entstehen würden.

Ein dritter Grund: Sie haben das Streichen der Wahl-schranke «nur ein Vertreter pro Kanton in der Landesregierung» auch sachlich nach meinen Ausführungen als richtig dargestellt erhalten. Es handelt sich beim Bundesrat um keinen Ständerat im Kleinen, es handelt sich um eine Regierung, und die Regierung darf keine ausgewogene Kantonsvertreterversammlung sein.

Schliesslich bitte ich Sie, doch auch noch einen Blick über die Landesgrenzen zu werfen. Sie werden kaum eine Landesregierung, kaum einen Staat finden, wo Sie eine ähnliche Bestimmung aufreiben könnten. Deshalb schon ist für die Zukunft diese Kantonsklausel auch im Vergleich mit anderen Staaten ein Ukas, ein Relikt der Vergangenheit. Oder eher als kleine heitere Episode: Blicken Sie im Moment nach Mexiko an die Fussballweltmeisterschaft. Wo gäbe es da eine Nationalmannschaft mit der unmöglichen Auflage, dass pro Klub nur ein Mitglied dem Nationalteam angehören dürfte?

Das alles sind Gründe genug, um einem Weg zuzustimmen, wie ihn die parlamentarische Initiative vorzeichnet.

Fischer-Hägglings: Die SVP-Fraktion hat seinerzeit eine Motion eingereicht. Mit der nun von der Kommission vorgeschlagenen Lösung können wir uns voll einverstanden erklären. Ich bitte Sie, diesem Vorschlag zuzustimmen.

Braunschweig: Ich war ursprünglich der irrigen Auffassung, dass es sich nicht um eine sehr wichtige Frage handeln würde. Nachdem wir aber heute nachmittag über Eichhörnchen und Rebhühner legiferiert haben und jetzt bei der Wählbarkeit des Bundesrates angekommen sind, bin ich zur Ueberzeugung gelangt, es sei eine sehr zentrale Frage für den Bestand und die Zukunft unseres Landes. Allerdings hängen die Anträge der sozialdemokratischen Fraktion von der Reihenfolge der Abstimmung ab. Wenn so abgestimmt wird, wie es auf der Traktandenliste vorgesehen ist – zunächst über die parlamentarische Initiative der Kommission –, kann ich auf die parlamentarische Initiative von Herrn Bircher nur noch einen Nachruf halten. Wenn aber zunächst – wie ich es für richtig halte – über die parlamentarische Initiative Bircher entschieden wird, gibt es gute Gründe, für diese zu stimmen, und ich empfehle Ihnen das im Namen der sozialdemokratischen Fraktion.

Kollege Bircher geht es also um die Streichung auf verfassungsmässiger Ebene, um Artikel 96 Absatz 1, zweiter Satz. Die parlamentarische Initiative strebt damit eine grundsätzlichere und elegantere Lösung an, die in diesem Rat schon mehrmals zur Diskussion gestellt worden ist. Beinahe in jedem Jahrzehnt wurde sie aufgeworfen, einmal in dieser, einmal in jener Formulierung; man spürt daraus sehr eindeutig, dass über diesen zweiten Satz von Absatz 1 des

Artikels 96 von Zeit zu Zeit ein Unbehagen auftaucht, vor allem unmittelbar nach umstrittenen Bundesratswahlen. Zahlreiche Gemüter erregen sich, man empfindet diesen Satz als eng und hinderlich. Vielleicht war früher das föderalistische Bedenken begründet, heute sicher nicht. Ich kann die Auffassung der Kommission, wie sie vom Präsidenten und von Herrn Sager zum Ausdruck gebracht worden ist, nicht teilen, wonach die Chancen der kleinen Kantone, Bundesräte zu stellen, mit dieser Streichung kleiner würden. Niemand denkt an eine Benachteiligung kleiner Stände oder gar an eine Bevorzugung grosser Kantone. Der Initiant dachte nicht daran, und wir denken auch nicht daran. Es geht uns lediglich um mehr Freiheit in der Auswahl der Kandidaten, um den Verzicht auf eine Schranke.

Heute müssen die grossen Kantone um ihren traditionellen Sitz von Wahl zu Wahl bangen, und ich finde das als Zürcher Vertreter gar nicht so schlecht. Ein zweiter Zürcher oder ein zweiter Waadtländer Bundesrat liegt in diesem Jahrtausend überhaupt nicht drin. Nehmen Sie aber einmal an, wir würden in unserem Lande vorübergehend von zwei Thurgauer oder zwei Urner Bundesräten oder zwei Neuchâtelois regiert, dann können Sie doch nicht im Ernst befürchten, dass dies den Untergang der alt-neuen Eidgenossenschaft bedeuten würde. Wenn nach einigen Jahren sich durch einen Rücktritt die Korrektur einstellen wird, wird jedermann schmunzelnd feststellen: Wir haben die Thurgauer- oder die Urner-Phase in unserer Geschichte gut überstanden! Die föderalistische Befürchtung besteht zu unrecht. Wenn heute der Föderalismus bedroht ist, dann durch wirtschaftliche und technologische Entwicklungen – Herr Sager hat darauf aufmerksam gemacht –, aber nicht durch einen politischen Entscheid und schon gar nicht durch die Streichung dieses zweiten Satzes in Absatz 1 des Artikels 96. Aus föderalistischen Gründen können Sie getrost der parlamentarischen Initiative Bircher zustimmen. Er kann sie rechtlich nicht zurückziehen, und – wie Sie gehört haben – er will sie auch nicht zurückziehen.

Ich mache kein Hehl daraus, dass ich und wir Sozialdemokraten in der Kommission nicht mit letztem Einsatz für diese Initiative gekämpft haben, denn es stellt sich doch die Frage nach der Bedeutung dieses Problems: Dürfen wir eine Volksabstimmung veranlassen mit nur gerade dieser Aenderung von Artikel 96 Absatz 1, zweiter Satz? Immerhin wäre es denkbar, dass gleichzeitig mit den eidgenössischen Wahlen diese Frage dem Volk vorgelegt werden könnte. Sie hat mit Wahlen einen inneren Zusammenhang; unmöglich ist diese Situation keineswegs. Es wäre machbar und früher oder später auch diskutabel, wenn wir vorläufig nicht mit einer Totalrevision unserer Bundesverfassung rechnen können.

Wie gesagt, in einer zweiten Abstimmung stimmen wir dem Kompromissvorschlag Artikel 96 Garantiesgesetz zu, wohlwissend, dass auch er wieder unbefriedigende Lösungen nach sich ziehen kann. Zugegeben, die Kommission hat sehr sorgfältig gearbeitet. Sie hat Professoren angehört, diskutiert, erwogen und abgewogen, einen bundesrätlichen Bericht eingeholt, um Vernehmlassungsverfahren gebeten (Vernehmlassungsverfahren sind in unserem Land längst wichtiger geworden als parlamentarische Entscheide). Die Kommission hat alles getan, um einen guten Vorschlag vorzulegen. Man kann sagen: Von allen zweitbesten Varianten hat sie die weiseste ausgewählt. In diesem Sinne bitte ich Sie, in zweiter Linie dem Kommissionsvorschlag zuzustimmen.

M. Gautier: Le groupe libéral se sent évidemment très concerné par le problème qui nous est soumis, vu le grand nombre de candidats qu'il a l'occasion de faire élire au Conseil fédéral! Cela ne l'empêchera pas de suivre les propositions de la commission. C'est dire qu'il acceptera la modification de la loi sur les garanties politiques et de police, celle de la loi sur l'organisation judiciaire et celle de la loi sur l'organisation de l'administration. Il votera également le classement de la motion du groupe de l'UDC et celui de l'initiative de M. Bircher.

La commission avait à traiter un double objet: une éventuelle modification constitutionnelle, c'est l'initiative de M. Bircher et une modification législative, c'est la motion de l'UDC. Notre groupe partage l'avis de la commission quant au maintien de l'article 96, alinéa premier de la constitution. Nous pensons, en effet, que le Conseil fédéral ne doit pas compter en son sein plusieurs représentants d'un même canton pour les diverses raisons que le rapport de la commission expose très clairement.

L'opinion selon laquelle cette disposition constitutionnelle limiterait de manière excessive le choix de l'Assemblée fédérale ne nous paraît guère pertinente ou en tout cas sans poids en face de l'intérêt qui existe d'éviter qu'un canton prenne trop d'importance au sein du gouvernement fédéral. Du reste, en fait de limitation, le choix de l'Assemblée fédérale nous paraît bien plus limité par des règles non écrites, ne serait-ce que par la sacro-sainte formule magique depuis un quart de siècle. En revanche, je ne suis pas du tout d'accord avec M. Bircher quand il dit que l'arrivée des femmes au Conseil fédéral limite le choix de l'Assemblée fédérale. Je dirais le contraire. L'arrivée d'une femme au Conseil fédéral enrichit tout d'abord le Conseil fédéral et ensuite élargit le choix de l'Assemblée fédérale. Nous estimons donc que l'article 96, alinéa premier doit être maintenu avec la règle: «On ne pourra choisir plus d'un membre du Conseil fédéral par canton.»

Reste à savoir ce que signifie exactement par canton. Le droit de cité, qui était certainement un critère valable en 1848 et encore lors de la révision de la loi sur les garanties en 1934 ne l'est plus en 1986, de nombreux Suisses ayant actuellement des rapports bien plus étroits avec leur canton de domicile et surtout avec le canton où ils exercent une activité politique, qu'avec leur canton d'origine. Il nous semble que le critère, contenu dans la loi sur les garanties, est dépassé par l'évolution des mœurs. Vous permettrez à celui qui a eu le privilège de présider l'Assemblée fédérale de décembre 1983, de rappeler que, lors de cette séance, l'Assemblée fédérale avait dû décider à chaud de l'éligibilité d'un de ses membres, candidat possible à la succession de M. Ritschard. Je souhaite que mes successeurs à cette haute fonction ne se retrouvent pas dans la situation fort désagréable où le Bureau de l'Assemblées fédérales s'est trouvé il y deux an et demi. Il est en effet parfaitement désagréable de devoir dire le droit dans un cas particulier et il est infiniment souhaitable que cette question soit réglée à froid, sans qu'on puisse évoquer une personne, d'où la nécessité d'un nouveau critère. Fallait-il alors choisir le canton de domicile, comme le proposait la motion? Nous ne le pensons pas, car le domicile est un facteur trop facile à modifier en peu de temps, alors que le critère que nous allons choisir doit échapper à toute manipulation *in extremis*.

Le critère choisi par la commission sur la suggestion de notre collègue libéral, le professeur Jean-François Aubert, nous semble remplir cette condition. Il n'est en effet pas possible de changer de canton d'élection politique en quelques mois et, d'autre part, ce critère a pour lui la logique, car un élu a le plus souvent des liens solides avec le canton où il a été élu.

Reste le problème de l'élection au Conseil fédéral d'un candidat n'ayant aucune fonction élective lors de cette élection. L'histoire de ces cent dernières années nous apprend qu'il s'agit d'un cas exceptionnel. De ce fait, le critère subsidiaire du domicile, voire en dernier ressort du droit de cité nous paraît tout à fait acceptable.

Nous vous invitons donc à accepter les modifications de lois proposées par la commission et le Conseil fédéral, à classer la motion de l'UDC et à ne pas donner suite à l'initiative Bircher, c'est-à-dire de maintenir la disposition de l'article 96 de la constitution. Nous pensons qu'ainsi le retour à la désagréable situation de décembre 1983 pourra être évitée.

Müller-Aargau: Wir haben am Donnerstag hier eine sogenannte Grundsatzdebatte gehabt. Ich war dabei ein aufmerksamer Zuhörer. Ich habe das Wort nicht ergriffen, weil

ich wusste, dass ich heute einige grundsätzliche Bemerkungen zu diesem Thema machen würde.

Im Gegensatz zu vielen Kommentatoren der Debatte vom Donnerstag war ich mit dieser Diskussion überhaupt nicht zufrieden. Ich hatte ein Blatt Papier vor mir, um Wesentliches und vor allem nicht schon längst Bekanntes festzuhalten. Ich habe in dieser Diskussion vorwiegend Formeln und Schemen hüben und drüben angehört, die ich schon dutzende Male vernommen habe. Am Schlusse stand wenigstens ein Satz auf meinem Papier, der so etwas wie einen Auftrag implizierte. Das war die Aussage von Herrn Renschler: «Betreiben wir eine Politik, die überflüssig macht, dass sich Widerstand formieren muss!» Ich glaube aber, das versuchen wir laufend. Minderheiten, Randgruppen, sozial Schwächere wollen wir schützen. Das gelingt zum Teil, vielfach sind wir ohne Erfolg. Dann geht der Vorwurf wieder nur an die Adresse der andern. Ein Gesichtspunkt aber kam am Donnerstag überhaupt nicht zur Sprache, und zwar kam er deswegen nicht zur Sprache, weil wir allzumal Sünder sind in dieser Sache. Das Problem liesse sich folgendermassen umschreiben: Wie schaffen wir eine institutionelle Infrastruktur in unserem Staat, welche es der notwendigen Opposition erlaubt, sich immer legal zu formieren?

Ich nehme meinen Eid ernst, wie das am Donnerstag immer wieder gefordert worden ist. Ich will die Verfassung halten. Auch die Aufträge an uns, die darin enthalten sind, nehme ich ernst. Die Artikel 118 bis 123 sind mir ganz besonders lieb. Es geht dort um die Teil- oder Totalrevision, die jederzeit möglich ist. Wir sind stets aufgerufen, etwas Phantasie zu entwickeln. Auch die Institutionen unseres Staates sind nämlich Kitt in unseren Händen. Wir haben schöpferische Arbeit zu leisten, auch dann, wenn das Volk darüber abzustimmen hat. Wir müssen wahrnehmen, welche Institutionen in unserem Staate umgestaltet und angepasst werden müssen.

Nachdem wir in den letzten zehn Jahren jede nötige Teilrevision auf die Totalrevision der Bundesverfassung verschoben haben und diese nun in absehbarer Zeit nicht kommen wird, sollte man nun endlich in gewissen Bereichen die notwendigen Schritte tun. Was vor dreissig Jahren institutionell noch genügend war, kann heute durchaus unzureichend sein. Das hat schon Kollege Bircher vorher angedeutet. Wenn ich jetzt an die Phantasie appelliere für Teilrevisionen der Verfassung bezüglich Institutionen, möchte ich im Anschluss an die Donnerstagsdiskussion einiges anführen: Man kann doch nicht immer nur darüber schimpfen, dass sich Tendenzen zur Regionaldemokratie entwickeln. Vielleicht ist es einmal notwendig, dass wir eine gewisse Regionaldemokratie institutionalisieren. Vielleicht müssten wir einmal darüber nachdenken, ob eine zusätzliche Mitsprache notwendig ist. Vielleicht müsste man ein limitiertes allgemeines Finanzreferendum erfinden. Im Zusammenhang mit dem, was Frau Uchtenhagen gesagt hat, dass schliesslich das Geld regiere, müssten wir vielleicht für Initiative und Referendum ein bestimmtes Maximum für Werbeausgaben festlegen. Das alles wäre möglich. Das alles ist im Grunde genommen unserer schöpferischen Tätigkeit anheimgestellt, und wir könnten entsprechende Vorschläge vors Volk bringen.

Nun zum heutigen Thema: Wir stehen vor den Unzulänglichkeiten bei der Auswahl der Bundesräte. Kollege Bircher hat das vorher sehr ausführlich dargestellt, und er hat es schon in seiner schriftlichen Begründung zum Teil gemacht. Denken Sie daran, seine Initiative ist eine anregende Initiative. Ich könnte höchstens an all das, was er ausgeführt hat, anfügen, dass der Kleinstaat Schweiz in der Zwischenzeit fast ein Dorf geworden ist und dass der Bekanntheitsgrad untereinander über die elektronischen Medien usw. so hoch ist, dass man den Föderalismus in dieser Weise auch nicht mehr unbedingt hochhalten muss. Warum also nicht eine Verfassungsänderung? Warum haben wir eine solche panische Angst, irgend etwas in Bewegung zu setzen? Ich gebe zu, die Kommission hat sorgfältig gearbeitet, hat alles ventiliert. Aber letzten Endes ging es doch darum, die Fehler der vorletzten Bundesratswahlen, die Unzulänglichkeiten von damals zu korrigieren. Es ging der Kommission auf keinen

Fall darum, die parlamentarische Initiative Bircher, die eine anregende ist, auszuweiten. Bewahre! Die Kommission sah ihre Aufgabe nur darin, einige Details über eine Gesetzesrevision zu ordnen und damit solche Unzulänglichkeiten, wie sie sich in der vorletzten Bundesratswahl ergeben haben, auszumerzen bzw. die angebliche Macht des Büros etwas einzuschränken. Das ist mir, das ist der Fraktion LdU/EVP zu wenig. Das heisst nicht, dass wir etwa der parlamentarischen Initiative der Kommission eine Absage erteilen würden. Was man hat, das hat man. Wir sind der Meinung, dass wir dem zustimmen können.

Aber ich bin auch der Meinung von Herrn Braunschweig: Die parlamentarische Initiative von Herrn Bircher geht weiter, und aus diesem Grunde kann man durchaus dem einen zustimmen und auch der parlamentarischen Initiative von Herrn Bircher Folge geben. Denn wir sind ja weitgehend auf die Motion der SVP eingeschwenkt, und es liesse sich durchaus noch weiterarbeiten in Richtung der anregenden Initiative, um schliesslich doch eine Verfassungsrevision zu verwirklichen. Das eine tun und das andere nicht lassen! In diesem Sinne stimmt die LdU/EVP-Fraktion beiden Initiativen zu, und ich möchte Ihnen empfehlen, ein Gleiches zu tun.

Le président: Par la voix de son président, M. Zbinden, le groupe démocrate-chrétien nous fait savoir qu'il est d'accord avec les propositions de la commission. Je donne la parole à M. Auer qui s'exprimera au nom du groupe radical.

Auer: Sinn von Artikel 96 Absatz 1 BV war und ist, zum einen eine Doppelvertretung pro Kanton zu verhindern und zum andern eine möglichst ausgewogene Verteilung der sieben Regierungsmandate auf tunlichst alle Kantone und Sprachregionen zu erlangen.

Dass infolge der veränderten Mobilität und anderer Gründe *de facto* verschiedentlich Kantone gleichzeitig zwei Vertreter in den Bundesrat delegieren konnten, ist von verschiedenen Vorrednern dargelegt worden.

Obwohl die Bundesverfassung keine zwingende Bestimmung über die Berücksichtigung der Minderheiten enthält, hat die politische Praxis im Gesamten zu einem vernünftigen Ausgleich und zu einer ausgewogenen Verteilung der Mitglieder des Bundesrates auf die Kantone und Sprachregionen geführt.

Es sei dies rückblickend durch einige Zahlen belegt. Dabei sollen drei Faktoren in Betracht gezogen werden: die Zahl der Bundesräte pro Kanton, ihre Amtszeiten und die Grösse der Kantone.

Von den bis heute gewählten 94 Bundesräten waren oder sind 34 Romands, Tessiner oder Rätoromanen. Das entspricht einem Anteil von 36 Prozent, bei einem Sprachanteil der in diesen drei Regionen wohnhaften Schweizer Bürger von 30 Prozent.

Etwas weniger günstig lautet das Verhältnis, wenn auf die summierte Amtsdauer der Bundesräte romanischer Muttersprache abgestellt wird. Sie beträgt – von 1848 bis zu unserer Session gerechnet – 310 Jahre. Das sind 32 Prozent der von allen Bundesräten bisher abgesehenen Regierungszeit, welche 960 Jahre beträgt – ein Prozentsatz, der also immer noch höher ist als der oben erwähnte Sprachanteil von 30 Prozent.

Verweilen wir noch etwas bei der Verteilung der bisher gewählten 94 Bundesräte auf die Kantone. Zahlenmässig steht Zürich mit 17 an der Spitze, es folgen die Waadt mit 14, Bern mit 10, Neuenburg mit 7, das Tessin und Solothurn mit je 6, St. Gallen mit 5 sowie der Aargau und Luzern mit je 4 Bundesräten. Je drei kamen aus Genf, Graubünden und dem Thurgau, je zwei aus Freiburg, Basel-Stadt, Wallis und Zug sowie je einer aus Appenzell-Ausserrhoden, Glarus, Basel-Land und Obwalden. Leer ausgegangen sind bisher 6 Kantone, nämlich Schwyz, Schaffhausen, Uri, Nidwalden, Appenzell-Innerrhoden und der Jura.

Fasst man die grossen Kantone Zürich, Bern und Waadt zusammen – «gross» in quantitativer Hinsicht –, so ver-

mochten diese bis heute 41 oder 44 Prozent aller Bundesräte nach Bern zu entsenden – dies bei einem Anteil an der schweizerischen Gesamtbevölkerung, der seit der Gründung der Bundesstaates zwischen 36 und 40 Prozent schwankte. So gesehen, waren diese drei Kantone, die nur während 21 Jahren nicht gleichzeitig zu dritt mit in dem Ding waren, leicht übervertreten. Dies gilt auch, wenn auf die Amtsdauer aller Bundesräte romanischer Sprache abgestellt wird.

Wir haben gesehen, welche Kantone bisher am meisten Bundesräte gestellt haben. Die Reihenfolge ist nicht die gleiche, wenn die gesamte Amtsdauer der betreffenden Magistraten gerechnet wird. Zwar stehen auch hier – mit 137 bis 122,5 Jahren – Zürich, Bern und die Waadt an der Spitze. Es folgt aber nicht, wie zuvor, Neuenburg, sondern der Aargau, dessen 4 Bundesräte es zusammen 74 Jahre ausgehalten haben, erst dann Neuenburg mit 68 Jahren und hierauf St. Gallen mit 66,5 Jahren. Der erste St. Galler Bundesrat (Wilhelm Matthias Naeff) war nämlich während 27 Jahren im Amt, und der 5. Bundesrat von dort hat die durchschnittliche Amtszeit von 10,2 Jahren ebenfalls schon überschritten. Nach St. Gallen folgen an 7. und 8. Stelle die Kantone Tessin und Thurgau mit 65 bzw. 48 Jahren.

Die Unterschiede in dieser und jener Reihenfolge ergeben sich aus der verschiedenen langen Amtszeit der einzelnen Bundesräte. Diese betrug in den ersten Jahrzehnten des Bundesstaates durchschnittlich 12 bis 13 Jahre, in den letzten drei Jahrzehnten jedoch nur noch etwas über 8 Jahre. Zwar gab es schon im letzten Jahrhundert erstaunlich viele Bundesräte, die nur kurze Zeit im Amt ausharnten oder aus verschiedenen Gründen – nicht zuletzt politischer Krisen wegen – gehen mussten, aber es gab auch recht viele mit sehr langen Amtszeiten: Von den 94 Bundesräten brachten es 6 auf eine Amtszeit von mehr als 25 Jahren: Karl Schenk (1863-1895) 31 1/2 Jahre, Adolf Deucher (1883-1912) über 29 Jahre, der schon erwähnte Naeff (1848-1875) 27 Jahre und Emil Welti (1866-1891) 25 Jahre. In unserem Jahrhundert waren es: Giuseppe Motta (1911-1940) 28 Jahre und Philipp Etter (1934-1959) 25 1/2 Jahre.

Drei weitere hielten es über 20 Jahre aus: Eduard Müller (1895-1919) 24 Jahre, Edmund Schulthess (1912-1935) 23 und Josef Martin Knüsel (1855-1875) über 20 Jahre. Dies war der erste Innerschweizer in der Regierung und ein entfernter Verwandter von Ständerat Peter Knüsel.

Wenn nicht verschiedentlich der Tod eingegriffen hätte – denn von diesen 10 Bundesräten verstarben 4 im Amt –, wären vermutlich noch erheblich längere Amtszeiten zu verzeichnen

Von den verstorbenen oder zurückgetretenen 87 Bundesräten waren übrigens 14 nie Bundespräsident, teilweise weil sie kurze Zeit nach Amtsantritt verstorben, zurückgetreten oder weggewählt worden sind, wie etwa Ulrich Ochsenbein (1848-1854), obwohl er zuvor Tagsatzungs- und Nationalratspräsident gewesen war. Er verliess daraufhin die Schweiz, wurde unter Napoléon III Brigade- und später unter Léon Gambetta sogar Divisionsgeneral

Der heute gebräuchliche Turnus im Bundespräsidium spielte früher nicht derart automatisch wie heute. Verschiedene Bundesräte wurden trotz längerer Amtsdauer nie Bundespräsident, weil man sie als solche nicht wollte. Bundesrat Naeff war zum Beispiel 1853 Bundespräsident, aber in den weiteren 22 Jahren seiner langen Amtszeit wurde er nicht nur, fast regelmässig, erst im 4. oder 5. Wahlgang knapp wiedergewählt, sondern auch als Bundespräsident fürderhin übergangen.

Noch schlechter erging es dem Genfer Jacques Challet-Venel: Er wurde während seiner 8 1/2 Jahren Amtszeit nicht nur nie Bundespräsident, sondern überdies 1872 als Mitglied der Regierung weggewählt. Andere wurden dafür mehrfach Bundespräsident, so Schenk und Welti je 6 und in unserem Jahrhundert Motta 5 mal.

Auch wenn heute gerne von spektakulären Bundesratswahlen gesprochen wird, ging es früher oft viel trüber zu! Die Aufstellung von Gegenkandidaten bei den Gesamterneuerungswahlen gehörte zu den politischen Gepflogenheiten.

«Unsere Ministerien erscheinen so stabil wie die Throne der Pharaone», meinte 1868 der St. Galler Nationalrat Friedrich Bernet. Er wollte das ändern. Sogar eine Beschränkung der Amtszeit auf 2 mal 4 Jahre wurde verlangt. Zwischen 1851 und 1881 wurde bei 11 Wahlen 21 mal versucht, einen bisherigen Bundesrat zu «sprengen». Bei den Bundesratswahlen von 1854 waren ganze 26 Wahlgänge nötig, bis wenigstens 5 Mitglieder des Siebner-Kollegiums beisammen waren. Der tüchtige Berner Karl Schenk, der von allen 94 am längsten amtiert hat, wurde nach 15jähriger Zugehörigkeit zum Bundesrat nur mit einer einzigen Stimme über dem absoluten Mehr bestätigt. Parteipolitik spielte bei diesen Sprengmanövern eine untergeordnete Rolle.

Dazu kam, bis zur Jahrhundertwende, die ungeschriebene Regel, dass ein amtierender Bundesrat in seinem Kanton als Nationalrat gewählt werden musste, sollte er Aussicht auf eine Wiederwahl durch die Bundesversammlung haben. Bei der konstituierenden Sitzung des Nationalrates sassen jeweils die Bundesräte unten im Rund, und erst nach der Wiederwahl konnten sie sich wieder auf die höher gelegenen Sessel setzen. Als der Tessiner Bundesrat Stefano Francini in seinem Heimatkanton 1854 als Nationalrat durchgefallen war, wählten ihn im Sinne eidgenössischer Solidarität nachträglich die Stimmberechtigten von Schaffhausen, wo er überhaupt nie geweiht hatte, in die Volkskammer. Sie sicherten ihm damit mehr oder weniger das Anrecht auf eine Wiederwahl in die Regierung.

Nicht nur bei der Zahl, sondern auch, wie erwähnt, bei der Amtszeit der Bundesräte steht Zürich an der Spitze. Dieser Kanton war während 137 des 137 1/2 Jahre alten Bundesstaates in der Exekutive vertreten.

Nun werden Sie vielleicht einwenden, Zürich sei doch immer im Bundesrat vertreten gewesen, woher denn die halbjährige Differenz herrühre? Ganz einfach daher, dass vier von den ersten fünf Zürcher Bundesräten vor ihrem Rücktritt das Zeitliche segneten.

Ueberhaupt wurde früher bei zahlreichen Bundesräten die Amtszeit durch den Tod beendet. Dies war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sie nicht nur bescheiden honoriert waren, sondern auch keine Pension erhielten. In dieser Situation, wenn sie nicht von Haus aus Geld hatten, gab es nur zwei Möglichkeiten: Entweder sie liessen sich, wenn möglich, in ein anderes Amt berufen, oder sie harnten eben bis zum Lebensende auf ihrem Sessel aus. Den ersten Weg beschritten noch bis vor einigen Jahrzehnten verschiedene Bundesräte, indem sie Direktoren internationaler Organisationen oder Schweizer Botschafter im Ausland wurden. Von den bis zum Ersten Weltkrieg gewählten 44 Bundesräten aber verstarben nicht weniger als 18 im Amt.

Um ein letztes Mal auf die Verteilung der Bundesratssitze auf die Kantone zurückzukommen: Stellt man auf ihre Einwohnerzahl ab, ergibt sich wiederum eine teils ganz andere Reihenfolge. Umgerechnet auf 100 000 Bewohner steht Neuenburg mit durchschnittlich 4,5 Bundesräten an der Spitze, gefolgt von Obwalden mit 3,6. Gemessen an den Amtszeiten ihrer Bundesräte stehen allerdings mit je 44 Jahren pro 100 000 Einwohner Zug, Aargau und Obwalden an der Spitze. Zürich folgt erst an vierzehnter Stelle, und am Schluss figurieren Genf und Basel-Landschaft, mit 4,8 bzw. 2,8 Bundesräten pro 100 000 Einwohner. An der Bevölkerungsgrösse gemessen, waren bisher folgende Kantone erheblich untervertreten: vor allem die Kantone Schwyz und Schaffhausen, die bisher leer ausgegangen sind, sowie Wallis, Glarus, Genf und Basel-Landschaft.

Die Berücksichtigung der Kantone hat im übrigen bei den bisherigen 66 Bundesratswahltagen selten zu Streitereien geführt. Seit den neunziger Jahren überlagern Kämpfe zwischen den Parteien und oftmals mehr innerhalb der Parteien die kantonalen Rivalitäten erheblich.

Die bisherige Kantonsklausel hat gewiss schon den Einzug von fähigen Leuten in den Bundesrat verhindert. Blaise Pascal sagte einmal, wenn die Nase der Cleopatra länger gewesen wäre, hätte die Weltgeschichte einen andern Verlauf genommen. Wir wissen nicht, ob die Geschichte der Eidgenossenschaft ohne Artikel 96 Absatz 1 besser oder

weniger gut verlaufen wäre. An dieser Ungewissheit freilich ändert auch die neue Interpretation nichts.

Die freisinnige Fraktion stimmt den Anträgen der Kommission einstimmig zu und lehnt die parlamentarische Initiative Bircher ab, die an und für sich sympathisch ist, die aber einen Urnengang erfordern würde, auch ein Ständemehr, von dem wir nicht glauben, dass es zustande käme.

Nebiker: Nach diesen interessanten historischen Ausführungen unseres Kollegen Felix Auer jetzt etwas zurück zur praktischen Wirklichkeit. Auch ich bitte Sie, die Initiative von Herrn Bircher abzulehnen und der Kommission zuzustimmen, und zwar zuerst einmal aus den föderalistischen beziehungsweise politischen Gründen, die hier weitgehend alle erwähnt worden sind.

Es ist wichtig, dass eine Regierung im ganzen Lande verankert ist. Die Regierung muss alle Sprachen sprechen und zwar auch die einzelnen Dialekte, eine Regierung muss überall verstanden werden. Es braucht nun, gerade in unserer Eidgenossenschaft, diese regionale und lokale Verankerung des Bundesrates. Intelligenz allein nützt nichts, wenn die intelligenten Ausführungen nicht verstanden werden können und zwar von allen Teilen der Bevölkerung. Das ist besonders wichtig im Zeitalter der Massenmedien.

Die etwas ungenaue Berücksichtigung der lokalen Bezüge in der Initiative Bircher, wonach die Landesteile und die Sprachregionen angemessen zu berücksichtigen seien, genügt meiner Meinung nach nicht: aus den erwähnten politischen Gründen, dann aber namentlich auch aus praktischen Gründen. Und hier spreche ich als ehemaliges Büromitglied.

Ich war etwa bei zwanzig Wahlen und Wiederwahlen von Bundesräten als Stimmzähler dabei. Beim Stimmzählen kommt es darauf an, dass man im Moment der Auszählung der Stimmen absolut klar und eindeutig festlegen kann, welche Stimmen der Kandidaten – es sind ja auch wilde Kandidaten dabei – effektiv gültig und welche nicht gültig sind. Sie sind wesentlich zur Bestimmung des absoluten Mehrs, das bekanntlich erreicht werden muss, damit überhaupt eine Wahl zustande kommt. Es muss eindeutig festgelegt werden können: Ist der auf einem Stimmzettel stehende Mann oder Frau wählbar oder ist der entsprechende Stimmzettel ungültig? Wie wollen Sie das jetzt praktizieren, Herr Bircher, wenn Sie die Sprachregionen beispielsweise berücksichtigen müssen? Gesetz den Fall, wir haben sechs gewählte Bundesräte, die zufälligerweise alle Deutschschweizer sind. Jetzt müssen wir unbedingt einen Romand haben. Es ist auch ein Romand vorgeschlagen. Er macht auch am meisten Stimmen. Sind aber jetzt alle Stimmen, die auf einen Deutschschweizer fallen, ungültig? Wir müssen also eine ganz klare Definition haben, welche Kandidaten überhaupt wählbar sind und zwar schon beim Vorschlag. Es ist ja auch wichtig, im voraus zu wissen, ob ein vorgeschlagener Kandidat überhaupt wählbar ist. Hat der Vorschlag einen Sinn, oder fällt er dann irgendwelchen Wahlschranken zum Opfer? Es braucht – wenn überhaupt – klar definierte Schranken, die jedermann kennt. Bei der Kantonszugehörigkeit, wie es die Kommission definiert, ist das eindeutig der Fall, da bestehen gar keine Zweifel.

Ich schlage Ihnen gestützt auf meine praktische Erfahrung als Stimmzähler vor, dem Kommissionsvorschlag zuzustimmen und die Initiative Bircher abzulehnen.

Bundesrätin Kopp: Die Revisionsvorlage Ihrer Kommission bringt, wie Sie gehört haben, zwei Neuerungen. Einmal soll bei Bundesratskandidaten nicht mehr das Bürgerrecht, sondern primär der Ort der politischen Tätigkeit massgebend sein, um ihre Kantonszugehörigkeit im Sinne der verfassungsrechtlichen Wahlschranke zu ermitteln. Sodann soll die für Magistraten des Bundes geltende wohnsitzrechtliche Sonderregelung fallen. Der Bundesrat kann, um dies gleich vorwegzunehmen, diesen beiden Neuerungen zustimmen. Damit lehnt er – wie ihre Kommission – die Initiative Bircher ab. Die Gründe dazu finden Sie in der Botschaft. Zusätzlich möchte ich unterstreichen, was Ihnen Herr Nebiker darge-

legt hat, nämlich die Schwierigkeiten, in denen sich das Büro befinden würde, wenn Sie der Initiative Bircher mit diesem Wortlaut zustimmen würden. Wenn schon etwas auf Verfassungsebene geändert werden soll, dann wäre es sinnvoller, wenn Sie den umstrittenen zweiten Satz des Artikels 96 überhaupt streichen würden.

Was nun die Neuumschreibung der Kantonszugehörigkeit betrifft, ist sich auch der Bundesrat bewusst, dass es eine optimale und eine in jedem Einzelfall befriedigende Lösung gar nicht gibt. Darauf hat Herr Bircher zu recht hingewiesen. Ihre Kommission schlägt aber eine Regelung vor, die zweckmässig und vor allem auch praktikabel erscheint. Eine Regelung, die vor allem auch die seit zwanzig Jahren dauernde und oft leidenschaftlich geführte Diskussion um die Beseitigung oder die Ersetzung der Wahlschranke endlich beenden dürfte. Das allein scheint mir schon recht viel zu sein, auch wenn es, wie Herr Braunschweig der Auffassung ist, nur die zweitbeste Lösung sein sollte.

Der Bundesrat hat sich allerdings gefragt, ob eine blosser Gesetzesrevision genüge. Sie wissen, dass sich die Verfassung über das Kriterium der Kantonszugehörigkeit ausschweigt. Von jeher aber, d. h. seit 138 Jahren, ging der Gesetzgeber davon aus, dass damit das Bürgerrecht gemeint sei. Es stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber nun die Verfassung, die er während so langer Zeit in diesem Sinne ausgelegt hat, in eigener Kompetenz ändern dürfe. Wie Ihnen Herr Nationalrat Sager dargelegt hat, sind aber zahlreiche Staatsrechtler zur Auffassung gelangt, dass dies möglich sei, und der Bundesrat kann sich dieser Auffassung anschliessen. Hingegen finde ich eine Lösung, wie sie Herr Nationalrat Müller vorschlägt, sowohl eine Verfassungs- als auch eine Gesetzesrevision vorzunehmen, doch etwas überorchestriert.

Der Bundesrat hat einer Lösung auf Gesetzesstufe auch nicht opponiert. Er verschliesst sich den Argumenten Ihrer Kommission insbesondere deshalb nicht, weil seit 1971 auch Frauen in den Bundesrat wählbar sind und nach geltendem Recht mit der Heirat das Bürgerrecht des Mannes erwerben. Auch nach dem neuen Eherecht wird das so sein. Gerade in einem solchen Fall dürfte sich das Kriterium des Bürgerrechts von der *ratio constitutionis* am weitesten entfernt haben.

Noch eine kurze Bemerkung zum zweiten Revisionspunkt, dem Wohnsitz der Magistraten: Eigentlich drängt sich diese Revision als logische Folge auf, wenn man davon ausgeht, dass das Bürgerrecht mit seinen Bindungen an den Heimatkanton heute weitgehend zur föderalistischen Fiktion geworden ist. Ich darf Ihnen im übrigen versichern, dass nicht nur die Kantone, sondern auch die amtierenden Magistraten die ersatzlose Streichung der bisherigen Sonderregelung gelassen hinnehmen, umso mehr, als eine Uebergangslösung den Besitzstand sicherstellt.

Ich empfehle Ihnen also, den Anträgen Ihrer Kommission zuzustimmen.

83.229

Parlamentarische Initiative (Bircher)
Initiative parlementaire (Bircher)

Präsident: Wir befinden über die drei Vorlagen. Im Einverständnis mit der Kommission bereinigen wir zuerst die parlamentarische Initiative Bircher. Die Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative Bircher keine Folge zu geben. Herr Bircher hat den Antrag gestellt, der Initiative sei Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bircher 43 Stimmen
Für den Antrag der Kommission 95 Stimmen

85.235

Parlamentarische Initiative (Kommission)
Initiative parlementaire (commission)

Präsident: Die Kommission beantragt, dieser Initiative Folge zu geben und den Beschlussentwurf zur Aenderung des Garantiegesetzes anzunehmen.

Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft
Loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération

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

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I und II

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf der Kommission

Titre et préambule, ch. I et II

Proposition de la commission
Adhérer au projet de la commission

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 143 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Präsident: Wir haben noch über die Anträge des Bundesrates zu befinden. Diese finden Sie in der bundesrätlichen Botschaft.

1. Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege
Loi fédérale d'organisation judiciaire

Art. 19 Abs. 2

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19 al. 2

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

2. Verwaltungsorganisationsgesetz

Loi fédérale sur l'organisation de l'administration

Art. 30 Abs. 2

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 30 al. 2

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzesentwurfes 131 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

83.914

Motion der SVP-Fraktion – Motion du groupe UDC

Präsident: Die Kommission beantragt, diese Motion als erfüllt abzuschreiben. Wird ein anderer Antrag gestellt? – Das ist nicht der Fall.

Zustimmung – Adhésion

84.206

Initiative des Kantons Jura Amnestiebegehren

Initiative du canton du Jura Requête d'amnistie

Herr **Fischer-Hägglingsen** unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Inhalt der Initiative

Am 22. August 1984 reichte die Regierung der Republik und des Kantons Jura eine Standesinitiative ein. Sie beantragt, eine Generalamnestie zu erlassen zugunsten aller Personen, die im Zusammenhang mit der Jura-Frage verurteilt worden sind.

Die jurassische Regierung geht in der Begründung der Standesinitiative davon aus, dass es Zeit ist zu verzeihen. Das Jahr, in dem der Kanton den zehnten Jahrestag der jurassischen Volksbefragung und den fünften Jahrestag seiner Souveränität feiert, sei der beste Zeitpunkt für den Erlass einer Amnestie zugunsten aller Personen, die sich im Zusammenhang mit der Jura-Frage strafbar gemacht haben. Dieser Akt wäre ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Eingliederung des Juras in den Bund. Er sei ein Gebot der politischen Notwendigkeit und Opportunität, denn er liesse die Nachwirkungen einer schmerzvollen Vergangenheit vergessen und würde beweisen, dass unser Bundesstaat die Stärke und die moralische Kraft besitzt, innere Schwierigkeiten zu lösen.

Die jurassische Regierung ist sich bewusst, dass sie ein aussergewöhnliches Vorgehen wählt. Ihre Initiative soll nicht bedeuten, dass sie Gewaltakte billigt: Es wäre verfehlt, sie so zu verstehen, als wollte sie auf irgendeine Weise zu Gewalttätigkeiten ermutigen. Die Amnestie soll vielmehr eine Geste zur Beruhigung und Befriedung sein und überdies als Warnung für jene gelten, die sich zu rechtswidrigen Handlungen hinreissen lassen könnten. Diese müssen wissen, dass zwar ein Schlussstrich unter Vergangenes gezogen wird, dass sie jedoch von den Behörden weder Nachgiebigkeit noch Nachsicht bei allfälligen zukünftigen Straftaten erwarten dürfen.

Das Amnestiebegehren wurde im jurassischen Parlament mit 38 gegen 16 Stimmen beschlossen.

Das Amnestiebegehren bezieht sich auf die im Zusammenhang mit der Jura-Frage vor dem 23. Juni 1974 begangenen Straftaten. An diesem Tag habe der lange Weg, den die Jurassier bis zur Selbstständigkeit zu gehen hatten, ein Ende genommen und die Aufbauarbeit für die Schaffung des neuen Kantons begonnen.

Die Amnestie soll allen Personen zugute kommen, die für Delikte im Zusammenhang mit der Jura-Frage verurteilt wurden, gleichgültig, ob das Motiv für die Delikte der Kampf für die Selbstständigkeit des Juras oder für dessen Verbleiben beim Kanton Bern war. Unter die Amnestie sollen die verschiedensten Delikte fallen.

Von der Amnestie erwartet die jurassische Regierung in erster Linie eine psychologische Wirkung. Es sollen Personen zivil- und strafrechtlich rehabilitiert werden, die sich aus

Liebe zur Heimat zu verwerflichen und rechtswidrigen Gewalttaten haben hinreissen lassen.

2. Ergebnis der Vorprüfung

Die Petitions- und Gewährleistungskommission gab am 21. Mai 1985 dem Vertreter der jurassischen Kantonsregierung, Herrn Regierungsrat Boillat, Gelegenheit, sich zum Amnestiebegehren zu äussern. Am 12. September hörte sie den Bundesanwalt an und führte eine allgemeine Aussprache durch. Die Kommission nahm Kenntnis von einem Schreiben der jurassischen Behörden vom 26. Februar 1985, das auf Wunsch der ständerätlichen Kommission ausfertigt und worin das allgemein gehaltene Amnestiebegehren näher umschreiben wurde. Der Kommission stand ebenfalls eine Liste der Strafverfahren zur Verfügung, die der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen (insbesondere Sprengstoffdelikte, Artikel 224 und 225 des Strafgesetzbuches).

Aufgrund von Artikel 26 des Ratsreglementes, wonach der Bundesrat nur dann um Bericht und Antrag ersucht wird oder Gelegenheit zur Stellungnahme erhält, wenn einer Standesinitiative Folge gegeben werden soll, hat sich der Bundesrat zur Standesinitiative des Kantons Jura nicht geäussert.

3. Beschluss des Ständerates

Der Ständerat hat am 10. Juni 1985 mit 24 gegen 11 Stimmen beschlossen, der Initiative des Kantons Jura keine Folge zu geben (vgl. Amtliches Bulletin, S. 314 ff.).

4. Erwägungen der Kommission

4.1. Amnestie ist der Verzicht des Staates auf die Strafverfolgung oder den Strafvollzug gegenüber einer Anzahl von Personen, die nicht individuell bestimmt sind, deren Widerhandlungen aber ein gemeinsames generelles Merkmal aufweisen. Der Verzicht erfolgt aus wichtigen Gründen des öffentlichen Interesses. Im Gegensatz dazu steht die Begnadigung, die ausgesprochen wird zugunsten einer Einzelperson aus Gründen der Billigkeit, die in der betreffenden Person liegen.

Die Wirkungen der Amnestie bestehen in der Einschränkung der Kompetenzen, die den Strafbehörden normalerweise zukommen. Die Einschränkung geht mehr oder weniger weit, je nach Amnestiebeschluss und nach dem Stadium, in dem sich die Strafverfahren befinden. Sie kann also Verzicht auf die Einleitung eines Strafverfahrens bedeuten, aber auch die Einstellung von hängigen Strafverfahren oder den Erlass noch nicht verbüssteter Strafen. Das ausgesprochene Urteil als solches bleibt aber bestehen.

Die Amnestie ist nach übereinstimmender Meinung von Parlament und Bundesrat an keine besonderen Voraussetzungen geknüpft. Es bedarf keines Gesuches der Beschuldigten oder Verurteilten. Besteht ein öffentliches Interesse an einer Amnestie, kann sie von Amtes wegen verfügt werden.

Die Bundesversammlung ist für alle Amnestiebeschlüsse zuständig, in denen ein dem Bundesrecht unterstehendes Delikt betroffen ist. Die Bundesversammlung bejahte letztmals im Jahre 1982 ausdrücklich ihre Zuständigkeit für die Behandlung von Amnestiebegehren (vgl. Debatte über das Amnestiebegehren der Jugendverbände, Amtliches Bulletin NR 1982 S. 1640, SR 1982 S. 681).

4.2. Die Kommission liess sich über die Fälle, in welchen die eidgenössischen Räte bisher eine Amnestie gewährten, orientieren. Sie stellte dabei fest, dass das Parlament den Erlass eines Amnestiebeschlusses stets von der Voraussetzung abhängig machte, dass ein ganz besonderes öffentliches Interesse am Verzicht auf Ahndung der Widerhandlung besteht. Nur wenn dieses öffentliche Interesse höher gewertet wurde als jenes an der Verhängung und Vollstreckung der gesetzlichen Sanktionen, betrachteten die eidgenössischen Räte die Amnestie als gerechtfertigt. Dabei übten sie insbesondere in unserem Jahrhundert grosse Zurückhaltung aus.

Mit der jurassischen Regierung ist die Kommission der

Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Bundesräte. Kantonszugehörigkeit
Motion du groupe de l'Union démocratique du Centre. Conseillers fédéraux. Appartenance cantonale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	83.914
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.06.1986 - 14:30
Date	
Data	
Seite	678-688
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 381

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.