

Parlamentarische Initiative. Revision des Garantiesgesetzes

Stellungnahme des Bundesrates

vom 26. Februar 1986

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 15. Dezember 1983 hat Nationalrat Bircher eine parlamentarische Initiative eingereicht. Sie bezweckt, Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung zu streichen und durch eine Bestimmung zu ersetzen, wonach bei den Wahlen in den Bundesrat die Landesteile nach Sprachgruppen angemessen zu berücksichtigen sind.

Die vorberatende Kommission Ihres Rates lehnt die Initiative Bircher ab und unterbreitet eine eigene Initiative. Danach soll Artikel 9 des Garantiesgesetzes vom 26. März 1934 wie folgt geändert werden:

- Als Anknüpfungspunkt für die Kantonszugehörigkeit eines Bundesratskandidaten gilt anstelle des Heimatprinzips primär der Ort der politischen bzw. beruflichen Tätigkeit, subsidiär der Wohnsitz bzw. das Bürgerrecht.
- Auf die für Magistraten des Bundes geltende wohnsitzrechtliche Sonderregelung wird verzichtet.

Die Kommission hat ihren Bericht dem Bundesrat zur Stellungnahme überwiesen mit dem Auftrag, bei den Kantonen und den amtierenden Magistraten des Bundes ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen (BB1 1985 II 531).

Im folgenden berichten wir über die Vernehmlassungsergebnisse und unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme im Sinne von Artikel 21^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes.

1 Vernehmlassungsergebnisse

11 Kantone

25 Kantone stimmen der Kommissionsvorlage zu, ein Kanton tritt nicht darauf ein.

111

Drei der zustimmenden Kantone greifen Einzelfragen auf:

Der Kanton *Wallis* weist darauf hin, dass nach seinem Recht jeder stimmberechtigte Schweizer in politische Ämter wählbar ist. Das bedeute, dass auch ein nicht im Kanton Wallis domizilierter Schweizer in das kantonale Parlament gewählt werden könne, selbst wenn er sich noch in einem andern Kanton politisch betätige. Das Erfordernis des politischen Domizils hänge mit andern Worten vom kantonalen Recht ab. Daraus schliesst der Kanton Wallis, dass die Überlegungen, welche die Kommission bewegen haben, die Tätigkeit in kommunalen Behörden oder frühere politische Betätigungen unberücksichtigt zu lassen, sinngemäss auch für kantonale Parlamentarier gelten.

Der Kanton *Genf* fragt sich, ob die Einheit des zivilrechtlichen und des steuerrechtlichen Wohnsitzes der Bundesräte immer gewahrt werden könne. Im Gegensatz zur Rechtsprechung bezüglich der Bundesrichter sei es nämlich kaum möglich, bei Bundesräten eine leitende Stellung zu verneinen. Folglich müsste steuerrechtlich zwischen primärem Wohnsitz am Arbeitsort und sekundärem Wohnsitz am zivilrechtlichen Domizil unterschieden werden. Das könnte aber zu Streitigkeiten unter den Kantonen führen, was kaum erwünscht sei.

Der Kanton *Jura* schliesslich gibt zu bedenken, dass für eine nicht in der Schweiz domizilierte Bundesratskandidatin insofern Probleme entstehen könnten, als sie nach dem neuen Eherecht das Bürgerrecht des Ehemannes erhält, ohne jenes zu verlieren, das sie als ledig hatte. Für eine geschiedene Kandidatin bedeute das, dass bei einer Wahl in den Bundesrat auf das – zuletzt erworbene – Bürgerrecht des Ehemannes abgestellt würde, was kaum sinnvoll wäre. Der Kanton Jura fragt sich daher, ob bei Frauen mit Wohnsitz im Ausland nicht allgemein das Bürgerrecht massgebend sein sollte, das sie als ledig hatten.

112

Der Kanton *Basel-Stadt* ist zwar der Auffassung, dass das Kriterium der Kantonszugehörigkeit der Bundesräte neu umschrieben werden sollte, lehnt es aber ab, auf die Kommissionsvorlage einzutreten. Einmal – und vor allem – eigne sich das Garantiesgesetz nicht als Standort für die konkrete Regelung; vielmehr sei ein Spezialgesetz zu schaffen. Sodann müsste auch die politische Tätigkeit ehemaliger Magistratspersonen und Parlamentarier einbezogen werden. Schliesslich sollte einzig auf das Kriterium des Ortes der politischen Tätigkeit abgestellt werden, was aber möglicherweise eine vorgängige Verfassungsrevision bedingen würde.

12 **Magistraten des Bundes**

Die amtierenden Magistraten des Bundes (Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler, Mitglieder der eidgenössischen Gerichte) sind von der Kommissionsvorlage nur so weit persönlich betroffen, als die wohnsitzrechtliche Sonderregelung in Artikel 9 des Garantiesgesetzes ersatzlos aufgehoben werden soll, ergänzt durch eine Übergangslösung in Artikel 16a.

Sie stimmen der Neuregelung zu.

Da in Zukunft ein Magistrat wie jeder Bürger den Wohnsitz dort wird begründen können, wo er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält, fragt sich das Bundesgericht, ob dem nicht durch Änderung von Artikel 19 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege Rechnung getragen werden sollte. Für die Bundesräte und den Bundeskanzler sei dies bereits in Artikel 30 des Verwaltungsorganisationsgesetzes geschehen.

2 Stellungnahme des Bundesrates

21 Wahlschranke

211

Mit Ihrer Kommission sieht auch der Bundesrat die Lösung nicht darin, die Wahlschranke der Verfassung durch eine andere zu ersetzen, wie die Initiative Bircher dies anstrebt. Abgesehen davon, dass die sprachlichen und regionalen Interessen schon bisher angemessen gewahrt worden sind, hätte eine entsprechende Regelung, da ihr jede Sanktion fehlt, ohnehin mehr empfehlenden denn rechtlichen Charakter. Wenn auf Verfassungsstufe überhaupt etwas geändert werden sollte, dann eher im Sinne einer ersatzlosen Streichung der Wahlschranke. Der Bundesrat hat diese Auffassung schon 1976 vertreten (BBl 1976 I 1574); er hält auch heute daran fest.

212

Eine andere Frage ist, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, das seit 1848 gültige Kriterium des Bürgerrechts auf Gesetzesstufe durch ein anderes zu ersetzen. Die Kommission hat die Frage bejaht. Der Bundesrat kann ihr zustimmen, namentlich aus folgenden Überlegungen.

Seit 138 Jahren geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Verfassung auf das Bürgerrecht abstelle. Bei der Revision des Garantiegesetzes im Jahre 1933 wurde die bezügliche Gesetzesbestimmung im Ständerat sogar als authentische Verfassungsinterpretation bezeichnet.

Was 1848 noch der *ratio constitutionis* entsprach, muss es 1986 nicht zwingend auch tun. In der Tat ist das Bürgerrecht mit seinen Bindungen an den Heimatkanton weitgehend zur föderalistischen Fiktion geworden: 1850 waren 93 Prozent der Bevölkerung im Heimatkanton und 66 Prozent in der Heimatgemeinde wohnhaft, 1980 waren es nur noch rund 60 bzw. 30 Prozent (nach den Feststellungen des Bundesamtes für Statistik dürften diese Werte in Wirklichkeit noch tiefer liegen).

Man könnte daher davon ausgehen, das Kriterium der politischen Tätigkeit entspreche heute dem Sinn der Wahlschranke besser als jenes des Bürgerrechts. Dies nicht zuletzt mit Blick auf den Umstand, dass seit 1971 auch Frauen in den Bundesrat wählbar sind und nach geltendem Recht mit der Heirat das Bürgerrecht des Mannes erwerben.

Unter diesen Umständen darf man sich der rechtlichen Zulässigkeit einer blossen Gesetzesrevision kaum verschliessen.

213

Kein Kriterium weist nur Vorzüge oder nur Nachteile auf. Ein optimales, in jedem Fall voll befriedigendes Kriterium gibt es nicht. Uns scheint aber, die Kommission habe eine zweckmässige und praktikable Lösung gefunden. Der Bundesrat stimmt ihr zu.

214

Die im Vernehmlassungsverfahren von den Kantonen Wallis, Jura und Basel-Stadt vorgetragene Anregung veranlassen uns nicht zu Änderungs- oder Ergänzungsvorschlägen. Was insbesondere die Argumentation des Kantons Jura anbelangt, ist sie zwar begründet. Sie betrifft aber eine ausgesprochene Ausnahmesituation und ist zudem von eher theoretischer Natur.

22 Domizil der Magistraten des Bundes

221

Der Bundesrat als Behörde kann sich der ersatzlosen Streichung der bisherigen wohnsitzrechtlichen Sonderregelung, ergänzt durch eine Übergangslösung, ebenfalls anschliessen.

222

Die im Vernehmlassungsverfahren vom Kanton Genf aufgeworfene Frage bedarf unseres Erachtens keiner ausdrücklichen gesetzlichen Normierung. Die Praxis wird auch hier den Weg finden. Schon nach geltendem Recht besteht keine Einheit des zivil- und des steuerrechtlichen Domizils der Magistraten.

223

Hingegen erscheint es als sinnvoll, dem Anliegen des Bundesgerichts Rechnung zu tragen und das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege dem Verwaltungsorganisationsgesetz anzugleichen:

Artikel 30 des Verwaltungsorganisationsgesetzes stellt den Mitgliedern des Bundesrates und dem Bundeskanzler den Wohnort – unter Vorbehalt der Sonderregelung im Garantiesgesetz – frei, doch müssen sie innert kurzer Zeit den Amtssitz (Bern) erreichen können (SR 172.010). Demgegenüber sind die Mitglieder des Bundesgerichts verpflichtet, am Amtssitz (Lausanne) oder in dessen Umgebung zu wohnen (Art. 19 Abs. 2 BG über die Organisation der Bundesrechtspflege, in SR 173.110). Diese Vorschrift gilt sinngemäss auch für die Mitglieder des Eidgenössischen Versicherungsgerichts in Luzern (Art. 125 BG über die Organisation der Bundesrechtspflege).

Wir stellen entsprechend Antrag. Nachdem die wohnsitzrechtliche Sonderregelung im Garantiesgesetz nunmehr aufgehoben wird, erübrigt sich auch der vorerwähnte Vorbehalt in Artikel 30 des Verwaltungsorganisationsgesetzes; er ist zu streichen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Februar 1986

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Egli

Der Bundeskanzler: Buser

Beilage: Anträge

Anträge des Bundesrates

1. Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege¹⁾

Art. 19 Abs. 2

² Den Mitgliedern des Bundesgerichts ist der Wohnort freigestellt, doch müssen sie in kurzer Zeit den Amtssitz erreichen können.

2. Verwaltungsorganisationsgesetz²⁾

Art. 30 Abs. 2

Streichen

1196

¹⁾ SR 173.110

²⁾ SR 172.010

Parlamentarische Initiative. Revision des Garantiesetzes Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Februar 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.235
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.04.1986
Date	
Data	
Seite	68-73
Page	
Pagina	
Ref. No	10 049 987

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.