

**Parlamentarische Initiative
betreffend Zahl und Wahl der Bundesräte
Bericht der Kommission des Nationalrates
zur Frage der Zahl der Bundesräte**

(Vom 26. Mai 1975)

Herr Präsident,
verehrte Kolleginnen und Kollegen,

Mit seiner Initiative vom 28. Januar 1974 verlangte Nationalrat Breitenmoser, dass der Rat sein Initiativrecht zur Verfassungsänderung dahin ausübe, dass die Zahl der Mitglieder des Bundesrates von sieben auf elf erhöht und die Wahlschranke von Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung aufgehoben werde, die vorsieht, dass nicht mehr als ein Mitglied aus einem Kanton gewählt werden darf (vgl. Beilage, Ziff. 1).

Der zweite Teil des Vorschlages steht in engem Zusammenhang mit der Initiative von Nationalrat Schmid-St. Gallen vom 29. Januar 1974, die verlangt, dass die Wahlschranke von Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung durch eine Bestimmung ersetzt werde, wonach die Sprachen und Landesgegenden bei der Wahl angemessen zu berücksichtigen seien. Die Kommission hat beide Initiativen in mehreren Sitzungen geprüft und schliesslich festgestellt, dass der Frage der Erhöhung der Zahl der Bundesräte allein schon so wesentliche politische Bedeutung zukommt, dassessich rechtfertigt, sie vorweg dem Ratsplenum zum Grundsatzentscheid zu unterbreiten.

Diesem Vorgehen steht auch das Verfahren der parlamentarischen Initiative nicht entgegen. Der Vorschlag von Nationalrat Breitenmoser ist als allgemeine Anregung gehalten, weshalb die Kommission vorerst noch keinen Beschlussesentwurf ausarbeitet, sondern dem Plenum lediglich Antrag darüber stellt, ob der Rat die Initiative im Sinne der vorliegenden Anregung ergreifen soll oder nicht.

Der zweite Teil der Initiative Breitenmoser – die Anregung also, die Wahlschranke in Artikel 96 der Bundesverfassung fallen zu lassen, – wird zu einem späteren Zeitpunkt gemeinsam mit der Initiative Schmid-St. Gallen behandelt und dem Rat unterbreitet werden.

Zugunsten einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte spricht nach den Ausführungen des Initianten vor allem die heutige Überbelastung der Departementsvorsteher. Mit der Vergrösserung des Bundesratskollegiums soll eine leistungsfähigere Regierung geschaffen werden, die den sachlichen Anforderungen moderner Regierungstätigkeit besser gewachsen ist, ohne die Gesundheit ihrer Mitglieder zu überfordern. Nationalrat Breitenmoser sieht in der Erhöhung der Zahl der Bundesräte zudem ein geeignetes Mittel, die Ausmerzung der Wahlschranke von Artikel 96 der Bundesverfassung politisch zu ermöglichen.

Ihre Kommission misst dem Vorschlag grosse staatspolitische Bedeutung zu. Deshalb widmete sie ihm mehrere grundsätzliche Diskussionen. Sie liess sich gründlich dokumentieren und sprach sich mit einer Reihe ehemaliger Bundesräte und amtierender Regierungsräte über den Problemkreis aus.

Die Erhöhung der Zahl der Bundesräte würde zwar eine Verkleinerung der Departemente gestatten, was zumindest vorübergehend die Überbelastung der Departementsvorsteher vermindern könnte. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit überwiegen jedoch die Nachteile, die eine Erhöhung der Mitgliederzahl vor allem für das Kollegium als Ganzes mit sich bringen würde, das ohne wesentlich gestärkte präsidiale Spitze nicht mehr arbeitsfähig wäre. Gerade im schweizerischen Regierungssystem, das sich durch eine Mehrparteienregierung kennzeichnet, die sich in der täglichen Auseinandersetzung zu einer Einheit nach aussen zusammenfinden muss, kommt der persönlichen Aussprache Gleichberechtigter im kleinen Kreis eine besondere Bedeutung zu. Es wäre unzweckmässig, der Überbelastung durch Vergrösserung des Bundesrates begegnen zu wollen. Der Überbelastung der Regierungsmitglieder muss mit anderen Mitteln gesteuert werden, die im Rahmen der Beratung des neuen Organisationsgesetzes der Bundesverwaltung zu besprechen sind (vgl. Beilage, Ziff. 335).

Die Kommission ist sich jedoch darin einig, dass es zu den vornehmsten Aufgaben der eidgenössischen Räte gehört, von Zeit zu Zeit das schweizerische Regierungssystem einer Überprüfung zu unterziehen und darüber zu wachen, dass die Exekutive nach Zusammensetzung und Arbeitsweise den veränderten Anforderungen der Staatslenkung gewachsen bleibt. Die Kommission neigt zur Auffassung, dass dies auch bei der heutigen Mitgliederzahl des Bundesrates gewährleistet werden kann.

Die Kommission beantragt, dem ersten Teil der Initiative Breitenmoser auf Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf 11 keine Folge zu geben und die Ratsinitiative nicht zu ergreifen.

Der Initiant beantragt, der Rat solle sein Initiativrecht ausüben und eine Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragen.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jean Wilhelm

1 Text der Initiative

(Vom 28. Januar 1974)

Zahl und Wahl der Bundesräte (Art. 95 und 96 BV)

Nachdem sich im Vernehmlassungsverfahren über die u. a. auch von meiner Motion im Jahr 1965 angeregte Revision von Artikel 96 der BV (Wählbarkeit der Bundesräte) ausserordentliche Widerstände im Hinblick auf eine befürchtete Verlagerung der politischen Gewichte des kleinen Regierungskollegiums in grosse Kantone gezeigt haben, und anderseits die Landesregierung selbst sich weiterhin gegen die Erhöhung der Mitgliederzahl der Bundesräte auszusprechen scheint, stelle ich gemäss Artikel 93 BV den Antrag auf Ergreifung der Ratsinitiative, es sei auf dem Weg der Partialrevision

1. die Zahl der Bundesräte (Art. 95 BV) unter Beachtung der wertvollen Vorarbeit der Expertengruppe Huber vom September 1971 von 7 auf 11 zu erhöhen und
2. die nachteilige und überholte Einschränkung in Artikel 96 BV gleichzeitig fallenzulassen.

2 Erwägungen des Initianten

Nationalrat Breitenmoser vertrat seine Initiative vor der Kommission vor allem mit folgender Begründung:

Meine Initiative vom 28. Januar 1974 basiert auf meiner Motion vom 14. Dezember 1965, die dem Bundesrat am 28. September 1966 als Postulat überwiesen worden ist. Die seinerzeitige Begründung der Motion darf ich als bekannt voraussetzen. Immerhin erlaube ich mir, den Kern der Motion und ihrer Begründung in Erinnerung zu rufen:

Ausmerzung der einschränkenden Bestimmung in Artikel 96 Absatz 1 BV bei der Wahl der Bundesräte, um ehesten zu verwirklichen durch gleichzeitige Erhöhung der Zahl der Bundesräte (Art. 95 BV) auf 11.

Um mich nicht dem Vorwurf auszusetzen und damit die Motion zu gefährden, ich hätte möglicherweise die Einheit der Materie verletzt, schlug ich die gleichzeitige Revision von Artikel 95 nur in der Begründung der Motion als «idealste und einfachste» Lösung zur Erreichung des Motionszieles vor. Da der bundesrätliche Sprecher am 28. September 1966 bei seiner Antwort den Wortlaut meiner Begründung im voraus nicht kannte, ging er auf meine Idee der «kombinierten Verfassungsrevision» zunächst auch nicht ein. Am 17. Februar 1969 vertrat eine Konferenz der Präsidenten der eidgenössischen Räte, der Fraktionen und der politischen Parteien indessen «sozusagen einhellig» – wie sich Bundesrat von Moos am 9. Juni 1970 bei der Beantwortung der Motion Vontobel vor dem Nationalrat ausdrückte – die Mei-

nung, die Revision von Artikel 96 Absatz 1 sollte in Verbindung mit einer anderen Verfassungsrevision, beispielsweise jener über die Erhöhung der Zahl der Bundesrate (Postulat Schmutt-Genf 1965) erfolgen. Man werde die Arbeit einer eingesetzten Expertenkommission abwarten und dann entsprechend berichten. Am 11. März 1970 hatte Bundesrat von Moos auch vor dem Ständerat in Beantwortung der Motion Bachtold auf die gleiche Möglichkeit der Kombination hingewiesen («Innerhalb eines Jahres liegt der Expertenbericht vor»). Vor beiden Räten war jeweils die Rede von einer nicht zu umgehenden «getrennten Fragestellung».

In der Zwischenzeit sind erneut verschiedene Bundesratsersatzwahlen unter dem geltenden unbefriedigenden Regime vorgenommen worden. Sie liessen in Parlament und Öffentlichkeit jedesmal dasselbe Unbehagen zuruck, das wir uns in der eigenen Motion vom 14. Dezember 1965 zu eigen gemacht hatten. Ich erwartete mit gutem Recht die in Aussicht gestellte Revisionsvorlage des Bundesrates auf Grund der Vorarbeiten der Expertenkommissionen Hongler bzw. Huber.

Zu meinem grossen Befremden ging die Frage der Revision von Artikel 96 Absatz 1 am 12. April 1972 für sich allein und ohne gleichzeitige Fragestellung über die Zahl der Bundesrate in die Vernehmlassung. Das Resultat ist dementsprechend ausgefallen. 11 Kantone sprachen sich für die Aufhebung der regionalen Einschränkung in Artikel 96 Absatz 1 aus, 13 für Beibehaltung. Nur gerade die Ersetzung des Bürgerrechts durch das Wohnortsprinzip in Artikel 9 des Garantiegesetzes von 1934 fand nahezu einstimmig Gnade. – Resignierend hat der Bundesrat daraufhin beschlossen, einstweilen auf eine Revisionsvorlage zu verzichten. Er werde das Problem aber im Auge behalten und je nach der Entwicklung der Lage auf seinen Beschluss zurückkommen.

Im gleichen Pressecommuniqué des Bundesrates ist davon die Rede, die angefragten Parteien hätten die Revision von Artikel 96 Absatz 1 BV «mehrheitlich» befürwortet. In Tat und Wahrheit haben sich alle Parteien für die Aufhebung der Einschränkung ausgesprochen mit Ausnahme der PdA («ni favorable ni hostile») und der NA. Man darf also mit Fug und Recht sagen, die Parteien befürworteten die Beseitigung der alten Einschränkung nahezu einstimmig und nicht «mehrheitlich».

Nachdem das Resultat der falsch gestarteten Vernehmlassung vorlag und der Bundesrat offensichtlich an einer Erhöhung seiner Mitgliederzahl nicht interessiert ist, erachte ich es als einzige Möglichkeit, die *Frage der gekoppelten Verfassungsrevision bei getrennter Fragestellung in den Entscheid des Parlaments direkt zu legen*. Es wäre nicht zu verantworten, das andauernde Unbehagen über Artikel 96 Absatz 1 von einer Ersatzwahl zur andern weiterzuschleppen und die Hände in den Schooss zu legen. Wir sind es dem Souverän schuldig, ihm sobald als möglich Gelegenheit zu geben, sich über die anstehende Revision der Artikel 95 und 96 auszusprechen. Es steht dabei immerhin zu erwarten, dass sich die Presse aller Richtungen in der Aufklärung und im Abstimmungskampf selber mit dem gleichen Einsatz für die Verfassungsrevision einsetzt, wie sie sich bei Bundesratsersatzwahlen jeweils gegen die «alten Zöpfe» auflehnt.

Wie aus meiner Motionsbegründung vom 28. September 1966 hervorgeht, unterstützte ich die Erhöhung der Zahl der Bundesrate von sieben auf elf voll und ganz. Weder die Einwände von der «gefährdeten Kollegialität» – sie ist fragwürdiger als je – noch der «erschwernten Integration des Kollegiums» – eine nichtssagende Expertensprache – noch die «Schwierigkeiten im Turnus des Präsidenten» – die Bundesversammlung besitzt als Wahlkörper einen guten Ruf – lasse ich als entscheidend gelten. Die Vorteile überwiegen eindeutig, wir erhalten mit der Zahl elf eine leistungsfähigere Regierung, die den sachlichen und auch gesundheitlichen Anforderungen an jeden Einzelnen besser gewachsen ist. Unsere zu kleine Regierung macht Wirtschaftspolitik und doch wieder nicht überlegene Wirtschaftspolitik. Energiepolitik und doch nur so nebenbei. Verkehrspolitik und doch nur in kleinen Schritten usw. usw. Die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Total-

revision der BV zur Frage der Zahl der Bundesräte sind lesenswert. Auch für sie ist die Revision von Artikel 95 BV nur ein Teil der erforderlichen Regierungsreform, der «Versuch einer Teilkorrektur, die die anderen Reformen nicht entbehrlich machen». Und sie schliesst im Abwägen der Vor- und Nachteile wie folgt: «Es ist nicht ausgeschlossen, dass Erhöhungen doch eines Tages kommen werden und dass ein Zwang, zu Änderungen des Regierungssystems zu greifen, entstehen kann».

Es ist gute alte Tradition und gilt als Faustregel, dass sich Bundesräte im Amt für das Siebnerkollegium und nach ihrem Ausscheiden aus der Landesregierung für eine Erhöhung der Mitgliederzahl einsetzen. So haben sich die alt Bundesräte Lepori und Rubattel sehr vehement für eine Erhöhung auf elf ausgesprochen, und die alt Bundesräte Feldmann und von Steiger haben ihrer Argumentation weitgehend bis voll zugestimmt. Alt Bundesrat Streuli hätte den grössten Vorteil einer Erhöhung auf elf darin gesehen, dass damit die Einschränkung in Artikel 96 Absatz 1 ausgemerzt werden könnte.

Schliesslich sei mit Genugtuung vermerkt, wie aufgeschlossen sich verschiedene neue Programme unserer Parteien hinsichtlich der Frage der Erhöhung der Mitgliederzahl unserer Regierung gezeigt haben.

Die Aufteilung unserer Bundesverwaltung in elf Departemente böte beim erforderlichen guten Willen keine unüberwindlichen Schwierigkeiten.

Ich würde die elf «Ministerien» als Diskussionsbeitrag etwa so sehen – wobei die Reihenfolge keinem Wert-Klassement gleichkommen soll:

Aussenpolitik	Wissenschaft und Kultur
Wirtschaft	Inneres (Gesundheit und Soziales)
Landwirtschaft	Verkehr
Landesverteidigung	Energie
Finanzen	Beziehungen zu den Kantonen (evtl. verbunden mit
Justiz	Präsidialdepartement)

Wir müssen uns wohl oder übel früher oder später vom Gedanken befreien, die Erhöhung der Zahl der Bundesräte von sieben auf elf könnte daran scheitern, dass dann nicht mehr jeder Bundesrat während seiner Zugehörigkeit zur Landesregierung automatisch mindestens einmal Bundespräsident werden könnte.

Ich bin der Kommission dankbar, wenn sie meine Überlegungen zu den ihren macht und die Einleitung der Partialrevision vornehmen hilft. Mir will scheinen, dass die Ausmerzung der überholten Wahleinschränkung in Artikel 96 Absatz 1 BV nach wie vor am ehesten und einfachsten über die Erhöhung der Mitgliederzahl der Bundesräte (Art. 95) führt, die an sich gesehen eine ebenso zweckmässige Notwendigkeit darstellt, deren frühere Motivierung ich in diese Begründung eingeschlossen haben möchte.

3 Begründung des Kommissionsantrages

31 Geschichtlicher Überblick

Die Mitgliederzahl des Bundesrates bot schon bei der Schaffung des Bundesstaates Anlass zu Diskussionen. Die Verfassungsentwürfe von 1832 und 1833 sahen ein fünfköpfiges Gremium vor. Die Revisionskommission von 1848 folgte diesem Vorschlag einstimmig, doch die Tagsatzung erhöhte die Mitgliederzahl auf sieben, vorab um auch den kleineren Kantonen einen Sitz im Bundesrat zu ermöglichen. Ein Minderheitsantrag, der auf neun Sitze gelaute hatte, wurde abgelehnt.

In der Totalrevision von 1874 wurde die Bestimmung diskussionslos beibehalten.

Mit den wachsenden Aufgaben des Bundes tauchte periodisch der Wunsch nach einer Entlastung des Bundesrates auf. Standen dabei anfänglich verschiedene Massnahmen zur Diskussion, so beschränkten sich diese ab 1914 auf die Erhöhung der Mitgliederzahl bzw. der Zahl der Departemente.

Im Zusammenhang mit der Reorganisation der Bundesverwaltung erörterte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. Juni 1894 auch die Frage einer Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates eingehend, mit dem Ergebnis, es sei an der Zahl sieben festzuhalten. Die Bundesversammlung folgte dieser Ansicht.

Zum gleichen Schluss kamen Bundesrat und Bundesversammlung bei der nächsten Reorganisation der Bundesverwaltung 1913.

Eine Motion im Ständerat verlangte noch im gleichen Jahr die Erhöhung auf neun Mitglieder. Wegen des Kriegausbruchs wurde sie nicht behandelt und später abgeschrieben.

Einer Motion des Nationalrats gab der Bundesrat mit Botschaft vom 6. August 1917 Folge. Erstmals befürwortete er darin wegen der Untervertretung des französischen Landesteiles in der Regierung zu jenem Zeitpunkt eine Erhöhung auf neun Mitglieder. Während der Ständerat diesen Vorschlag guthiess, beschloss der Nationalrat, nachdem sich das sprachliche Gleichgewicht im Bundesrat wieder eingestellt hatte, Nichteintreten. Der Ständerat stimmte diesem Beschluss zu, womit die Vorlage abgelehnt war.

Es folgten in unregelmässigen Abständen parlamentarische Vorstösse, die auf eine Erweiterung des Bundesrates tendierten; sie wurden alle abgelehnt oder abgeschrieben.

Einer Volksinitiative stellte der Nationalrat 1941 den Gegenentwurf entgegen, der eine Erweiterung auf neun, aber eine Beschränkung des Verhandlungsquorums auf fünf Mitglieder vorsah. Dieser Gegenentwurf drang jedoch im Ständerat nicht durch. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung verworfen.

Eine Standesinitiative von Basel-Stadt von 1946, welche die Totalrevision der Bundesverfassung und u. a. die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates forderte, wurde von der Bundesversammlung ebenfalls abgelehnt.

Im April 1961 wandte sich alt Bundesrat Rodolphe Rubattel mit einer ausführlichen Studie an seine amtierenden Kollegen, in welcher er vorschlug, die Zahl der Bundesräte und der Departemente auf neun zu erhöhen. Zugleich strebte er eine umfassende Neuorganisation der Regierungsarbeit an, bei der die Delegationen vermehrt werden sollten und der Bundesrat und die Departemente ermächtigt würden, sich selbständig und nach eigenem Gutdünken zu organisieren. Zur Stellungnahme zu dieser Studie aufgefordert, wandten sich die Altbundesräte Kobelt, Streuli und Weber gegen die Erhöhung der Zahl der Bundesräte: alt Bundesrat von Steiger anerkannte zwar die persönliche Überbelastung der Bundesräte als möglichen Grund für eine Erhöhung ihrer Zahl, sprach sich jedoch grundsätzlich

gegen diese Erweiterung des Kollegiums aus. Alt Bundesrat Lepori hingegen setzte sich für eine Erweiterung des Bundesrates auf elf Mitglieder ein.

Im Jahre 1965 forderte darauf eine Motion Schmitt-Genf die Erweiterung des Bundesrates auf elf Mitglieder. Sie wurde am 16. Juni 1965 als Postulat angenommen. Der Bundesrat war bereit, dieses im Zusammenhang mit den beiden in Postulate umgewandelten Motionen Borel und Chevallaz, welche eine Verbesserung der Arbeitsmethoden und der Organisation des Bundesrates verlangten, zu prüfen. Der in Auftrag gegebene Expertenbericht über die Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates (*«Bericht Hongler»*) lag im November 1967 vor. In der Frage der Mitgliederzahl des Bundesrates hielt er am Bestehenden fest.

Die Experten räumten zwar ein, dass eine Verteilung der Departementslasten auf neun oder elf Vorsteher ohne weiteres eine Entlastung bedeuten würde. Jedoch stehe zu bedenken, dass dadurch mit hoher Wahrscheinlichkeit eine fundamentale Strukturänderung des heutigen Systems herbeigeführt würde. Die interdepartementale Koordination würde erschwert. Die zunehmende Zersplitterung des Kollegiums würde gefördert, die notwendige Konzentration und Intensivierung entsprechend erschwert. Die Integration der Mitglieder zu einem überparteilichen, leistungsfähigen Leitungsgremium wäre gefährdet. Eine Stärkung des Präsidiums würde unumgänglich, was eine Strukturreform bedeutete, die heute weithin abgelehnt werde.

Die Experten suchten daher nach möglichen Erleichterungen der Regierungsarbeit im Rahmen der geltenden Verfassungsordnung. Sie schlugen vor allem einen Ausbau der Bundeskanzlei zur Stabsstelle des Gesamtbundesrates vor, eine Erweiterung der Generalsekretariate zu zentralen Stabsstellen der Departementsvorsteher, den Beizug von persönlichen Beratern und die Möglichkeit, Chefbeamte in den eidgenössischen Räten zu Sachfragen informieren zu lassen. Die Einführung von eigentlichen Staatssekretären wurde zur Zeit zugunsten des Ausbaus der Generalsekretariate abgelehnt.

Aufgrund einer Empfehlung des Berichts Hongler wurde 1968 eine Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung in Angriff genommen. Die zu diesem Zweck eingesetzte Expertenkommission unter der Leitung von Bundeskanzler Huber behandelte in ihrem Bericht an den Bundesrat vom September 1971 eingehend auch die Frage einer Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates, womit zugleich einer im Dezember 1969 eingereichten und im Juni 1970 in der Form eines Postulates angenommenen Motion Vontobel Folge geleistet wurde:

Der *«Bericht Huber»* kommt ebenfalls zum Schluss, dass die Zahl von sieben Bundesräten beibehalten werden sollte, bietet jedoch wertvolle Unterlagen und schematische Darstellungen für die Beurteilung möglicher Aufteilungen der Departemente bei neun und elf Bundesräten.

Die Experten betonen den Vorrang der Kollegiumsaufgabe vor den Departementalaufgaben, weil in erster Linie die Funktionsfähigkeit des Regierungsorgans

gesichert werden muss. Aus dieser Sicht braucht ein elfgliedriges Gremium einen gestärkten Präsidenten mit einem Präsidialdepartement, weil die Prozesse der Selbstregulierung bei dieser Zahl erfahrungsgemäss nicht mehr ablaufen und durch die Leitung des Präsidenten ersetzt werden müssen. Dabei besteht die Gefahr, dass dessen Stellung entweder zu schwach bleibt und die Regierung stagniert, oder dass sie zu stark wird und das Kollegialprinzip einer Präsidialregierung weicht. Eingeräumt wird, dass auf der Departementsebene eine rationellere Aufteilung der Aufgaben möglich wird. Die Zahl von neun Bundesräten wird im Bericht abgelehnt, weil sie keine eindeutigen Lösungen erlaubt.

Im übrigen konzentriert sich der «Bericht Huber» auf Reformen im Rahmen der geltenden Verfassungsordnung, wie sie nun in der Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 1975 zum Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vorgeschlagen werden¹⁾. Im einzelnen kann auf diese Botschaft verwiesen werden.

32 Die Verhandlungen der Kommission

Die Kommission gab an ihrer ersten Sitzung, am 6. Juni 1974, dem Initianten, Nationalrat Breitenmoser, Gelegenheit, seinen Vorschlag zu erläutern und zu begründen. In einer allgemeinen Aussprache wurde vorerst die Frage aufgeworfen, ob die Initiative sich an das Gebot der Einheit der Materie halten müsse. Die Initiative verlangt die Revision der Bundesverfassung in zwei trennbaren Punkten, die unterschiedlich beantwortet werden können. Immerhin besteht ein Sachzusammenhang zwischen der Zahl der Bundesräte und der Wahlschranke, da diese je nach der Zahl der Mitglieder des Bundesrates eine andere Bedeutung erhält. Dieser Sachzusammenhang genügt bei Vorlagen von Bundesrat und Parlament zur Wahrung der Einheit der Materie, da hier nicht die strengen Anforderungen gelten, die an Volksinitiativen gestellt werden müssen, um zu gewährleisten, dass die Unterschriften in der erforderlichen Zahl das gesamte Begehren decken. – Trotzdem würde die Kommission empfehlen, die beiden Fragen dem Volk allenfalls getrennt zu unterbreiten.

Sodann beschloss die Kommission, zur Ergänzung der Dokumentation über die Frage der richtigen Zahl der Bundesräte ehemalige Mitglieder der Landesregierung und Vertreter von Kantonsregierungen anzuhören. Die Kommission verzichtete auf den Beizug der amtierenden Bundesräte, obwohl die Besonderheit des Gegenstandes wohl eine Ausnahme vom Grundsatz gerechtfertigt hätte, wonach der Bundesrat erst am Schluss des Verfahrens zu Bericht und Antrag der Kommission Stellung zu nehmen habe (vgl. den Bericht der vorberatenden Kommission zur parlamentarischen Initiative (Schwarzenbach) betreffend Bestätigungswahl des Bundesrates durch das Volk vom 19. September 1974, Beilage 3, Ziff. 22; BBl 1974 II 1317).

¹⁾ BBl 1975 I 1453

An der zweiten Sitzung vom 28. Oktober 1974 konnte sich die Kommission mit den Altbundesräten Bonvin, Chaudet, von Moos, Schaffner, Spühler und Wahlen aussprechen sowie die Regierungsräte Blaser (BE), Bonnard (VD), Debétaz (VD) und Gilgen (ZH) anhören. Alt Bundesrat Tschudi nahm schriftlich Stellung. Alle Befragten waren sich darüber einig, dass das Kollegialsystem bisher gut funktioniert hat. Alle wichtigen Geschäfte konnten auch bei sieben Bundesräten und sieben Departementen gründlich behandelt werden. Einhellig wurde die Meinung vertreten, dass sich die Zahl von sieben Mitgliedern bewährt habe und beibehalten werden sollte. Gegen eine Erhöhung auf elf Bundesräte wurde vor allem eingewendet, mit dieser Zahl liesse sich das geltende Regierungssystem nicht aufrechterhalten. Um auch bei dieser Zahl eine klare Führung des Landes zu gewährleisten, müsste ein Präsident die Leitung des Bundesrates übernehmen. Da das Präsidium vermutlich vier Jahre lang vom gleichen Mitglied geführt werden müsste, erhielten gewisse Mitglieder des Bundesrates eine Vorrangstellung über andere, was das Kollegialsystem gefährden könnte. Weiter wurde zu bedenken gegeben, dass eine geschlossene Vertretung des Regierungsstandpunktes nach aussen nur erwartet werden kann, wenn die Mitglieder des Bundesrates einen weitgehenden Konsens erarbeitet haben. Abstimmungen im Bundesrat können diesen Prozess nicht ersetzen. Die Beratungen des Bundesrates haben oft harten Charakter und müssen jene Einheit erst schaffen, die in ausländischen Mehrparteienregierungen bereits in den Koalitionsverhandlungen bei der Regierungsbildung erstellt wird. Schliesslich wurde eingewendet, die Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf elf würde keine wesentliche Arbeitsentlastung mit sich bringen, sondern vielmehr die Spezialisierung der Departementsvorsteher fördern. Auch würden die Nachteile des Mitberichtsverfahrens stärker in Erscheinung treten.

Bezüglich der Vorkehren, die die Arbeit des Bundesrates erleichtern könnten, warnten sowohl ehemalige Bundesräte als auch Regierungsräte vor einem Ausbau des Mitberichtsverfahrens und des Systems der bundesrätlichen Delegationen. Besonders die letzteren können im Übermass dem Kollegium schaden. Allgemein wurde dafür die Schaffung eines persönlichen Beraterstabes für jeden Bundesrat befürwortet, wobei auch vorgeschlagen wurde, den Regierungsmitgliedern einen bestimmten Kredit zu gewähren, den sie völlig frei für den Beizug von Beratern verwenden könnten. Die Einführung des Amtes der Staatssekretäre wurde unterschiedlich bewertet. Als Vertreter der Bundesräte insbesondere bei internationalen Anlässen, aber zum Teil auch gegenüber dem Parlament und zur Erfüllung der Repräsentationspflichten wurde der Staatssekretär mehrheitlich begrüsst, nicht aber als sog. beamteter Staatssekretär, der als oberster Chefbeamter des Departements zwischen den Bundesrat und die Direktoren der Abteilungen und Ämter eingesetzt würde. Demgegenüber wurde eher eine Lösung vorgezogen, die den Generalsekretären vermehrte Kompetenzen zuspricht und die Bundeskanzlei weiter ausbaut. Verschiedentlich wurde betont, dass eine wesentliche Entlastung der Bundesräte dadurch erreicht werden könnte, dass das Parlament den Regierungsmitgliedern erlauben würde, sich an den Kommissionsarbeiten und zum Teil im Rat durch Chefbeamte vertreten zu lassen.

An ihrer dritten Sitzung, am 11. Februar 1975, hat die Kommission in Kenntnis einer umfangreichen Dokumentation eine grundsätzliche Aussprache über die Erhöhung der Zahl der Bundesräte durchgeführt und die Vor- und Nachteile der Erhöhung abgewogen. Mit 8 zu 6 Stimmen hat sie sich gegen die Vergrößerung des Bundesrates ausgesprochen.

33 Die Erwägungen der Kommission

Die Mehrheit der Kommission kann sich den Expertenberichten und den Ansichten der ehemaligen Bundesräte anschliessen:

331 Ausgangspunkt der Überlegungen ist stets das *Überbelastungsproblem*. Der einzelne Bundesrat ist heute in seinen Funktionen als Mitglied der Kollegialbehörde, als politischer Kopf des Departements und als Administrator überfordert. Die Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf elf wird als Mittel zur Arbeitsentlastung vorgeschlagen. Wie sich jedoch gezeigt hat, ist sie aber keineswegs das einzige Mittel dazu und zudem birgt sie eine Reihe von Nachteilen, die den Zeitgewinn für den Departementsvorsteher zunichte machen.

332 Der *Vorteil* wird in der Aufteilung der Arbeitslast der sieben Departemente auf zehn oder elf erblickt, wodurch jeder Bundesrat ein kleineres Arbeitsfeld erhielte und sich einerseits dort besser spezialisieren könnte, anderseits mehr Zeit für die Kollegiumsarbeit freihalten könnte. Die Aufgaben liessen sich nach Ansicht einer Minderheit der Kommission innerhalb der Regierung und unter den Departementen besser verteilen: insbesondere könnte das einzelne Mitglied auch die Geschäfte der andern Departemente gründlicher prüfen, als dies heute möglich ist: Dank dieser besseren gegenseitigen Kontrolle könnte das Prinzip der Kollegialität sogar wirksamer gestaltet werden als unter sieben überlasteten Bundesräten. Zugleich würde die eigene Sachkenntnis der Departementsvorsteher deren Abhängigkeit von den Experten und den Verwaltungsbeamten vermindern. Die Minderheit beruft sich auf die Appelle der Altbundesräte Rubattel und Lepori für eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte und auf den Hinweis im Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, wonach nicht ausgeschlossen sei, dass Erhöhungen der Zahl der Bundesräte doch eines Tages kommen würden und dass ein Zwang, zu Änderungen des Regierungssystems zu greifen, entstehen könne.

Die Kommissionsmehrheit hält dafür, dass ein solcher Zwang heute nicht besteht. Vor allem bestreitet sie einerseits, dass die Bundesräte Spezialisten ihres Ressorts sein sollen, und sieht in ihnen vielmehr Staatsmänner mit Überblick über die gesamte Regierungsaufgabe. Anderseits dürfte bei elf Mitgliedern einiger Zeitgewinn wiederum an der Vergrößerung des Kollegiums, am Mitberichtsverfahren und den grösseren Koordinationsbedürfnissen eingebüsst werden.

333 Schwerer aber wiegen die *Nachteile* für das Kollegium als Ganzes. Die Erhöhung der Mitgliederzahl erhöht zwar vielleicht die Sachkenntnis der einzel-

nen Mitglieder, erschwert jedoch die Integration des Gesamtbundesrates zu einer handlungsfähigen, geschlossenen Regierung.

Das Kollegialprinzip besteht zwar im *Ausland* auch bei weit mehr als sieben Regierungsmitgliedern, doch kommt keine solche Regierung aus ohne einen Premierminister, Kanzler oder Präsidenten, der über seine Kollegen gestellt ist. Eine solche Regierungsform widerspricht den geltenden Vorstellungen über eine Kollegialregierung in der Schweiz.

Vor allem gilt es, einen wesentlichen Unterschied zwischen ausländischen Kollegialsystemen und dem Bundesrat hervorzuheben: Im Ausland wählt ein Regierungschef – allenfalls im Rahmen von Koalitionsverhandlungen – seine Mitarbeiter aus, verpflichtet sie auf ein bestimmtes Regierungsprogramm und kann so von Anfang an ein passendes Team zusammenstellen. Bei uns hingegen werden die Bundesräte von der Bundesversammlung einzeln gewählt und müssen dann gemeinsam in der Arbeit des Kollegiums versuchen, das notwendige Mass an Übereinstimmung und Kohärenz zu schaffen, das ein einheitliches Auftreten nach aussen überhaupt ermöglicht. Diese Aufgabe erscheint bereits mit sieben Mitgliedern schwierig genug. Mit elf Bundesräten könnte die Einheit der Regierung gefährdet sein. Ausbrüche aus der geschlossenen Haltung des Bundesrates wären kaum mehr zu verhindern.

334 Die Kommission möchte am bewährten Kollegialsystem *festhalten* und die Gleichberechtigung unter den Mitgliedern des Bundesrates wahren. Eine kleine Exekutive erscheint ihr unter diesen Bedingungen wünschenswert. Auch erachtet sie die Aussichten einer Verfassungsrevision auf Erhöhung der Zahl der Bundesräte als gering. Die Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung sprechen sich überwiegend gegen eine Erhöhung der Zahl auf elf aus: 21 Antworten sind für sieben Bundesräte, 9 wollen auf neun gehen und weitere 9 treten für elf ein.

Gegenüber den sachlichen Nachteilen und der politischen Fragwürdigkeit einer Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates vermag auch das Argument, bei einer Erhöhung der Mitgliederzahl hätte die Streichung der Wahl-schranke des Artikels 96 der Bundesverfassung mehr Aussicht auf Erfolg, nicht zu überzeugen. Die Kommission beantragt daher mehrheitlich, die Zahl der Bundesräte bei sieben zu belassen.

335 Wir verzichten darauf, im Anschluss an die Initiative Breitenmoser dem Rat *Vorschläge* zu unterbreiten, die die Regierungsarbeit erleichtern könnten. Diese Fragen werden in den Beratungen zum neuen Organisationsgesetz der Bundesverwaltung zu beantworten sein. Hier seien lediglich einige Hinweise angebracht.

Die Überbelastung der Bundesräte mit Arbeit und Verantwortung spricht nicht in erster Linie für eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte. Es muss vielmehr nach einem neuen Arbeitsstil der Regierung und der Departementsvorsteher gesucht werden.

Das Parlament könnte dazu einen Beitrag leisten, indem es den Regierungsmitgliedern zubilligt, dass sie als Staatsmänner ihre Geschäfte nur in den grossen Linien vor den Kommissionen und in den Räten zu vertreten haben, während die Einzelheiten unmittelbar von den Chefbeamten erläutert werden können. Notwendig scheint ferner die Schaffung persönlicher Mitarbeiterstäbe für die Bundesräte. Das Institut der Staatssekretäre wird mit Vorsicht zu prüfen sein, da je nach der Ausgestaltung des neuen Amtes schädliche Spannungen in den Departementen entstehen könnten.

Literaturhinweise:

- Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates (Bericht Hongler) vom November 1967
- Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Bericht Huber) vom September 1971
- Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde, erlassen vom Schweizerischen Bundesrat (Bern, 1974)
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung vom 12. Februar 1975 (BB1 1975 I 1453)

**Parlamentarische Initiative betreffend Zahl und Wahl der Bundesräte Bericht der
Kommission des Nationalrates zur Frage der Zahl der Bundesräte (Vom 26. Mai 1975)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11878
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.09.1975
Date	
Data	
Seite	1048-1059
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 489

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.