

Schweizerisches Bundesblatt

mit schweizerischer Gesetzssammlung.

69. Jahrgang. Bern, den 15. August 1917. Band III.

Erscheint wöchentlich. Preis 12 Franken im Jahr, 6 Franken im Halbjahr, zuzüglich „Nachnahme- und Postbestellungsgebühr“.
Einrückungsgebühr: 15 Rappen die Zeile oder deren Raum. — Anzeigen franko an die Buchdruckerei Stämpfli & Cie. in Bern.

790

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Revision
des Art. 95 der Bundesverfassung.

(Vom 6. August 1917.)

In seiner Sitzung vom 13. Dezember 1916 hat der Nationalrat die nachstehende von den Herren Micheli und 48 Mitunterzeichnern eingereichte Motion erheblich erklärt: „Der Bundesrat wird eingeladen zu untersuchen, ob nicht die Bundesverfassung in dem Sinne zu revidieren sei, dass die Zahl der Mitglieder des Bundesrates von sieben auf neun vermehrt wird.“

Wir sind dieser Einladung nachgekommen und beehren uns, Ihnen im folgenden das Ergebnis unserer Beratungen zu unterbreiten.

I.

Art. 83 der Bundesverfassung vom 12. September 1848 hat bestimmt: „Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht“.

Vorerst war ein Kollegium von nur fünf Mitgliedern in Aussicht genommen worden. Nachdem bereits die Helvetik das Vollziehungsdirektorium mit fünf Mitgliedern besetzt hatte, war die Fünzfzahl des Exekutivkollegiums zunächst in die Bundesverfassungsentwürfe von 1832 und 1833 übergegangen und als-

dann auch in den Verfassungsentwurf der von der Tagsatzung im Jahre 1848 ernannten Revisionskommission aufgenommen worden.

Demgegenüber schlug die Tagsatzungsgesandtschaft des Kantons Aargau einen Bundesrat von sieben Mitgliedern vor, indem sie für die Vermehrung folgende Gründe anbrachte: Infolge der in Aussicht stehenden Zentralisation der wichtigsten Zweige des öffentlichen Staatshaushaltes werde die Bundesregierung soviel Geschäfte bekommen, dass sie mit bloss fünf Mitgliedern unmöglich ausreichen könne, zumal das Departementalsystem vorgesehen sei. Zugleich liege in einer grösseren Behörde die Bürgschaft für eine umsichtige Geschäftsführung, was in der Schweiz um so mehr angestrebt werden müsse, als in keinem Lande eine so grosse Verschiedenheit in den Institutionen und Verhältnissen statt habe, welche ihrerseits wieder eine genaue Kenntnis der Lokalitäten und der Volksbedürfnisse nötig mache. Der Antrag, die Behörde aus einer grösseren Anzahl von Mitgliedern zusammenzusetzen, habe den Zweck, eine gründlichere Beratung der Vorlagen möglich zu machen, die Geschäfte angemessen zu verteilen und eine gehörige Besetzung der Behörde zu veranlassen.

Von anderer Seite wurde dieser Argumentation noch beigefügt: „Die Gründe für eine geringere Anzahl Mitglieder in der Exekutivgewalt mögen wohl für Kantonsregierungen passen, weniger aber in Beziehung auf eine Behörde, welcher so wichtige Attribute übertragen werden sollen. Die Zahl der Mitglieder des Kollegiums dürfe nicht als eine untergeordnete, unwichtige Frage angesehen werden. Es müssen die verschiedenen Elemente des menschlichen Geistes und der Intelligenz ihre Vertretung finden, und eine wesentliche Bedingung sei es, dass die Behörde das Vertrauen des Volkes geniesse, das einem grössern Kollegium eher als einem kleinern sich zuneigen werde. An Geschäften für sieben Bundesräte werde es wohl niemals fehlen, zumal wenn dieselben absehen von der gewöhnlichen Geschäftsroutine und vielmehr darauf Bedacht nehmen, neue Schöpfungen und Verbesserungen in diesem oder jenem Zweige anzubahnen, was hinwieder nur dann möglich sein könne, wenn nicht zuviel auf Wenigen laste“.

Die Gesandtschaft des Standes Schwyz schlug vor, den Bundesrat aus neun Mitgliedern zusammenzusetzen, mit der Begründung: Eine grössere Zahl der Bundesräte müsse schon deshalb gewünscht werden, weil der Schweizer nur ungern eine so bedeutende Gewalt in den Händen von so wenigen Magistraten sehen würde. Zwar werde eine Vermehrung des Bundesrates auch grössere Kosten im Gefolge haben; allein die daherigen

Bedenken träten in den Hintergrund vor dem überwiegenden Wunsche, dass die Freiheit nicht einer Oligarchie in geringerm oder bedeutenderm Umfange zur Beute werde.

Der Antrag von Schwyz blieb jedoch in Minderheit und die Tagsatzung entschied sich für einen Bundesrat von sieben Mitgliedern.

In den Revisionsverhandlungen der Jahre 1870/72 und 1873/74 wurde die Frage der Mitgliederzahl des Bundesrates von keiner Seite zur Diskussion gestellt und es ging der Art. 83 der Verfassung von 1848 unverändert als Art. 95 in die Bundesverfassung von 1874 über.

Die seit Beginn der neunziger Jahre immer fühlbarer werdende Geschäftsüberlastung des Bundesrates liess den im Jahre 1848 unterlegenen Gedanken an die Vermehrung des Bundesrates auf neun Mitglieder aufs neue aufkommen; derselbe findet sich jedoch von da an mit den Bestrebungen auf Anbahnung der Volkswahl des Bundesrates verknüpft.

In seiner Botschaft betreffend Organisation und Geschäftsgang des Bundesrates vom 4. Juni 1894 hat sich der Bundesrat über die Frage der Mitgliederzahl wie folgt geäussert: „Die Vermehrung würde gestatten, die Verwaltung auf neun Departemente zu verteilen, wodurch nicht nur eine fühlbare Entlastung, sondern auch noch andere Vorteile erzielt würden. Die einzelnen Departemente würden eine geringere Zahl von Aufgaben haben. Sie würden dadurch an Intensivität gewinnen. In allen Departementen würde für die Gesamtinteressen der Bundesverwaltung mehr Kraft und Zeit frei werden.“ Über die wachsende Bedeutung der Bundesadministration lässt sich die Botschaft wie folgt vernehmen: „Dem Staate zu wenden sich aller Blicke und Hände, und dem Bunde zu bewegen sich nicht nur die politischen Organisationsfragen, sondern alle grossen wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben unseres Landes, und zwar mit zunehmender Ungeduld. Wie die Bewegung in unserer Zeit überhaupt in allen Dingen eine raschere geworden ist, so duldet sie auch in den gemeinen öffentlichen Angelegenheiten keine Ruhe, keinen Aufschub, keine Vertagung.“ Gleichwohl riet der Bundesrat damals von der Vermehrung seiner Mitglieder ab, einerseits von der Befürchtung ausgehend, das Kollegium möchte durch Erweiterung der Behörde an Kraft und Einheit verlieren, und anderseits weil die kurz vorher resultatlos verlaufene Initiativbewegung gezeigt hatte, dass eine anzubahnende Verfassungsrevision die Aufrollung der Fragen der Volkswahl und der Garantie der Minoritätenvertretung zur

Folge haben würde, welche Fragen der Bundesrat als noch nicht spruchreif erachtete.

Am 22. April 1898 stellte sodann Herr Nationalrat Scherrer-Fülleman eine Motion auf Revision der Bundesverfassung im Sinne der Einführung der Volkswahl des Bundesrates unter gleichzeitiger Vermehrung seiner Mitgliederzahl. Die Motion wurde jedoch gegenstandslos durch die einsetzende „Doppelinitiative“ auf Proportionalwahl des Nationalrates und Volkswahl des Bundesrates, welcher aus neun Mitgliedern, worunter wenigstens zwei der romanischen Schweiz angehörig, bestehen sollte. Dieses Initiativbegehren wurde in der Volksabstimmung vom 4. November 1900 verworfen.

II.

Zum Gegenstand eingehender Erörterungen wurde die Frage der Mitgliederzahl des Bundesrates anlässlich der Beratung des gegenwärtig in Kraft bestehenden Gesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914. In unserer Botschaft vom 13. März 1913 hatten wir gegen die Vermehrung der Mitgliederzahl Stellung genommen, indem wir ausführten, die durch das Gesetz bezweckte Lostrennung der Leitung des Politischen Departements von der Amtsstellung des Bundespräsidenten dürfte sich auch ohne die Schaffung eines besondern Präsidialdepartements und die damit verbundene Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates durchführen lassen, da das Gesetz darauf ausgehe, durch Delegation der Kompetenzen den Bundesrat und seine Mitglieder in wirksamer Weise zu entlasten. Wir vertraten die Ansicht, es rechtfertige sich, doch wenigstens vorerst die praktische Erfahrung sprechen zu lassen, ehe man zu dem radikalen und weitgreifenden Mittel einer Verfassungsrevision schreite.

Bei der Gesetzesberatung in den Räten traten alsdann starke Minderheiten für die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates von sieben auf neun ein.

Im Nationalrat, der die Priorität der Beratung hatte, wurde von verschiedener Seite betont, dass, abgesehen von den Argumenten administrativer Natur, die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates vor allem aus politischen Rücksichten geboten erscheine. Es wurde geltend gemacht, die Vertretung des italienischen Sprachgebietes im Bundesrate müsse als politisch notwendig und daher als dauernd angesehen werden, diese Vertretung dürfe jedoch nicht auf Kosten des französischen Sprachgebietes stattfinden, welches letzteres mit nur einem Bundesratsmitglied proportional zu schwach vertreten sei; abgesehen von

einer richtigern Vertretung der Sprachgebiete werde eine Erhöhung der Mitgliederzahl auch eine bessere Vertretung der politischen Minderheiten im Bundesrate ermöglichen, was im Interesse des allgemeinen Vertrauens liege, dessen die Behörde zu gedeihlicher Wirksamkeit benötige. Dem Bedenken, dass unter der Vermehrung der Mitgliederzahl die innere Einheit der Exekutive leiden könnte, wurde begegnet durch Hinweis auf den Regierungsrat des Kantons Bern, dessen Geschlossenheit und Homogenität, obwohl er neun Mitglieder — worunter zwei Minderheitsvertreter — zähle, ausser Frage stehe. Gestützt auf diese Begründung beantragte die Minderheit der nationalrätlichen Kommission, es sei der Gesetzesentwurf an den Bundesrat zurückzuweisen mit der Einladung, eine neue Vorlage auszuarbeiten im Sinne der Erhöhung der Mitgliederzahl auf neun (Revision der Bundesverfassung). Dieser Antrag wurde jedoch mit 92 gegen 47 Stimmen verworfen.

Auch im Ständerat trat eine Minderheit der vorberatenden Kommission für die Vermehrung der Mitgliederzahl ein, indem sie den vom Nationalrat abgelehnten Antrag aufnahm: Rückweisung an den Bundesrat mit der Einladung, einen Entwurf im Sinne der Revision von Art. 95 der Bundesverfassung vorzulegen. Dem Votum des Sprechers der Kommissionsminderheit entheben wir folgende Stelle: „Einen fernern Gewinn, den ich hoch einschätze, wird uns die Vermehrung der Mitglieder des Bundesrates dadurch bringen, dass sie eine ausgiebigere und entsprechende Vertretung aller Volksteile und aller Landesgegenden im Bundesrat ermöglicht. Die politischen Minderheiten werden zu einer stärkern Vertretung im Bundesrate gelangen. Das ist recht und billig. Ihre Anhänger helfen die Lasten des Staates auch mittragen; sie sind auch Staatsbürger und Eidgenossen. . . . Sodann ermöglicht die Vermehrung der Mitgliederzahl des Bundesrates eine entsprechende Vertretung der verschiedenen Landesgegenden. Man spottet zuweilen über dieses Bestreben der einzelnen Landesgegenden, zu einer Vertretung in der obersten Behörde der Eidgenossenschaft zu gelangen. Ich halte dieses Bestreben für ganz begreiflich und berechtigt, und zwar zumal in einem aus drei oder vier Sprachgebieten zusammengesetzten Lande, dessen Völkerschaften eine so mannigfaltig gestaltete historische Entwicklung zurückgelegt haben und auch heute noch vielfach verschiedenartigen Anschauungen und Sitten huldigen. Ich würde es gar nicht als ein gutes Zeichen für das politische Bewusstsein und für das patriotische Empfinden betrachten, wenn nicht alle Völkerschaften und alle Landesgegenden der Schweiz darauf Wert legen

würden, in der obersten Landesbehörde vertreten zu sein.“ Diese Argumente drangen indessen nicht durch und der Ständerat lehnte mit 20 gegen 15 Stimmen den Rückweisungsantrag ab.

Der Grund, der in beiden Räten für die Verwerfung des Rückweisungsantrages den Ausschlag gab, bestand darin, dass man die Frage der Organisation, als eine reine Verwaltungsfrage, nicht mit der Frage der Mitgliederzahl, einer verfassungsrechtlichen Frage vornehmlich politischen Charakters, vermengen wollte, indem man befürchtete, die Weiterungen, welche sich bei Lösung dieser Frage einstellen könnten, würden das Inkrafttreten der als dringlich erkannten Organisationsänderung in unliebsamer Weise verzögern. Es wurde von den Sprechern der Majorität mehrfach betont, dass einem spätern Entscheid über die grundsätzliche Frage der Mitgliederzahl des Bundesrates nicht vorgegriffen werden solle.

Das Organisationsgesetz wurde daraufhin in der Schlussabstimmung vom Nationalrat mit 105 gegen 14 Stimmen, vom Ständerat einstimmig mit 31 Stimmen angenommen.

In Verbindung mit der Behandlung der Gesetzesvorlage haben damals im Ständerat die Herren Richard, Lachenal und Robert eine Motion eingereicht, durch welche der Bundesrat eingeladen wurde, beförderlichst eine Vorlage betr. Revision von Art. 95 der Bundesverfassung im Sinne der Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates auf neun einzubringen. Diese Motion wurde wegen Austrittes des Erstunterzeichners aus dem Ständerate nicht behandelt und ist in der Folge zurückgezogen worden.

III.

Es kann als ein Glück bezeichnet werden, dass man im März 1914 davon abgesehen hat, das Inkrafttreten des Organisationsgesetzes durch Einschaltung einer Verfassungsrevision zu verzögern. Auf diese Weise wurde es möglich, das Gesetz auf 1. Januar 1915 in Kraft zu setzen und damit die Delegation von Kompetenzen eintreten zu lassen, ohne welche wir über die ausserordentlichen Verhältnisse der Kriegszeit mit ihren ganz enormen Anforderungen wohl nicht hinweggekommen wären.

Während für uns bei der Ausarbeitung des Entwurfs des Organisationsgesetzes im wesentlichen administrative Gründe ausschlaggebend gewesen waren, hat nun die Kriegszeit die politischen Erwägungen in den Vordergrund gerückt. Es erweist sich immer mehr als wünschenswert, bei der Zusammensetzung des Bundesrates auf die verschiedenen Landesteile und Sprach-

gebiete in billiger Weise Rücksicht zu nehmen und dabei auch die politischen Minoritäten in erhöhtem Masse zur Mitwirkung heranzuziehen. Wird diesen Gesichtspunkten nicht Rechnung getragen, so entsteht, zumal in Zeiten schwerer Krisen, bei den Bevölkerungsteilen, welche sich benachteiligt glauben, leicht ein Gefühl des Missbehagens und des Misstrauens. Wir erachten es nicht als notwendig, auf die innerpolitischen Verhältnisse der letzten drei Jahre hier des näheren einzutreten. Die sprachlich-kulturellen Strömungen, in deren Banne heute ganz Europa steht und die noch lange nachwirken werden, haben auch bei uns die Empfindlichkeit der sprachlichen Minoritäten und ihr Bestreben, im Staatsleben zur Geltung zu kommen, wesentlich gesteigert. Anderseits nehmen die Aufgaben unseres Landes, die in die innere oder äussere Politik eingreifen, fortwährend zu, sowohl an Zahl wie an Bedeutung, und begegnen vielfach vermehrten Schwierigkeiten; wir erinnern nur beispielsweise an die Probleme, die mit der eidgenössischen Finanzreform, mit der Schifffahrt und mit dem Ausbau der sozialen Versicherung verknüpft sind. Um alle diese Aufgaben zu lösen, bedarf es dringend des engen Zusammenschlusses aller Volksteile zu gemeinsamer Arbeit und zu gemeinsamen Opfern. Die Landesregierung benötigt in Zukunft in noch höherem Masse als bisher des Vertrauens und der Unterstützung des ganzen Volkes. Nur wenn seine Zusammensetzung einer starken und weitherzigen nationalen Solidarität entspricht, wird der Bundesrat die Interessen des Landes nach innen und nach aussen kraftvoll zu fördern und zu schützen vermögen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die vorstehend erwähnten Argumente, welche anlässlich der Beratung des Organisationsgesetzes von den Kommissionsminderheiten beider Räte geltend gemacht worden sind. Dabei wird immer ein Hauptaugenmerk auf die Wahrung des richtigen Kräfteverhältnisses zwischen der Vertretung der deutschen und der romanischen Schweiz zu richten sein. Gerade zu diesem Zwecke aber erscheint eine höhere Mitgliederzahl notwendig.

So haben wir uns denn, namentlich im Hinblick auf die Erfahrungen der letzten Jahre, davon überzeugen müssen, dass es im Interesse des Staates liegt, im Sinne der Motionäre durch Vermehrung der Mitglieder des Bundesrates auf neun der Landesregierung eine breitere Basis zu geben.

Wir verhehlen uns allerdings nicht, dass die Erweiterung unseres Kollegiums für dessen Entschlussfähigkeit und Geschlossenheit eine gewisse Gefahr bildet. Wie wir in unserer Botschaft vom 13. März 1913 zum Organisationsgesetz ausgeführt

haben, war der Bundesrat bisher aufrichtig bestrebt, nicht nur einig zu scheinen, sondern es auch zu sein. Wir stellen namentlich mit Genugtuung fest, dass zwischen den Vertretern der Mehrheit und dem Vertreter der katholisch-konservativen Partei in unserer Behörde stets ein loyales Verhältnis bestanden hat, das ein erspriessliches Zusammenwirken verbürgte. In gleich fruchtbarer Weise wird sich die Mitwirkung des jüngst in unsere Behörde eingetretenen Vertreters der liberal-demokratischen Partei gestalten. Eine vermehrte Mitgliederzahl und verstärkte Berücksichtigung der Minderheiten erhöhen an sich allerdings die Möglichkeit innerer Gruppierungen. Wir hoffen indessen zuversichtlich, dass auch dem neungliedrigen Bundesrate die zur Erfüllung seiner Aufgabe notwendige Geschlossenheit nicht fehlen werde. Die gemeinsame Liebe zum Gesamtvaterlande, das gemeinsame hohe Verantwortlichkeitsgefühl aller Mitglieder des Bundesrates gegenüber allen Teilen unseres Volkes wird sie befähigen, die Gegensätze persönlicher, politischer oder regionaler Natur trotz der erhöhten Mitgliederzahl zu überwinden.

IV.

Wir haben hervorgehoben, dass die Gründe, welche uns veranlassen, von dem in der Botschaft vom 13. März 1913 vertretenen Standpunkt heute abzugehen, in erster Linie politischer Natur sind. Die bisherigen Erfahrungen während der Kriegszeit, sowie der Hinblick auf die nach dem Kriege zu gewärtigende ständige Arbeitsvermehrung drängen uns indessen die Erkenntnis auf, dass die Vermehrung der Mitglieder des Bundesrates auf neun auch in administrativer Hinsicht sehr zweckmässig ist.

Schon die oben erwähnte Botschaft betreffend den Geschäftsgang des Bundesrates vom 4. Juni 1894 konstatierte das gewaltige Anwachsen der Geschäfte der Bundesverwaltung seit 1848, das sich zur Evidenz ergebe durch Vergleichung der Traktandenlisten der eidgenössischen Räte aus früherer und neuerer Zeit, der Verwaltungsberichte, der Budgets, der Beamtenverzeichnisse, der Registraturen und Archivalien, sowie auch schon äusserlich aus dem Anwachsen der für die Bundesverwaltung in Anspruch genommenen Lokalitäten.

Man werfe einen Blick auf die ganze bundesstaatliche Entwicklung, mit ihrer unaufhaltsamen Vermehrung, Erweiterung und Vertiefung der Bundesaufgaben, als Folge der Totalrevision von 1874 und der Partialrevisionen von 1885 (Alkoholmonopol),

1887 (Erfindungsschutz), 1890 (Unfall- und Krankenversicherung), 1891 (Einführung des Banknotenmonopols), 1897 (Lebensmittel-polizei), 1898 (Erweiterung der Rechtseinheit), 1898 (Subvention der Primarschule), 1908 (Gewerbegesetzgebung), 1908 (Gesetzgebung über die Wasserkräfte), 1913 (Bekämpfung menschlicher und tierischer Krankheiten), 1914 (Errichtung eines eidgenössischen Verwaltungsgerichts) 1915 (Kriegssteuer) und 1917 (Stempelsteuer). Weitere Verfassungsrevisionen mit neuen Gebieten der Bundestätigkeit stehen bevor. Diese stetige Ausdehnung des Wirkungskreises des Bundes erweist sich zunächst als Folge der allmählichen Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat, die immer neuen Aufgaben rief und die auch in der Zukunft weite Perspektiven eröffnet. Und ferner sind es die ungeahnte wirtschaftliche und die intensive intellektuelle Entwicklung unseres Landes, welche neue gesetzgeberische und verwaltungstechnische Probleme schufen und die vermehrte Mitwirkung des Bundes erfordern.

Dass der Bundesrat als Gesamtbehörde und dass die meisten Departemente derzeit stark überlastet sind, bedarf keiner weitem Ausführung. Allerdings steht diese ausserordentliche Arbeitsvermehrung im Zusammenhang mit der grossen wirtschaftlichen Krisis, die über unser Land infolge der Kriegswirren hereinbrach. Aber es wäre grundfalsch anzunehmen, dass es sich nur um einen vorübergehenden Arbeitszuwachs handle, der nach dem Friedensschluss ohne weiteres dahinfalle. Mit der Beendigung des Krieges werden dessen tiefgehende wirtschaftliche Wirkungen keineswegs verschwinden. Wir werden dannzumal vor ganz neuen wirtschaftlichen Verhältnissen stehen und zahlreiche neue und ausserordentlich schwierige Aufgaben unserer nationalen Wirtschaftspolitik zu lösen haben. Es wird sich im weiten Umfange darum handeln, unsere Volkswirtschaft neu zu organisieren und auf neue oder doch stark veränderte Grundlagen zu stellen. So wartet der Landesregierung auch nach dem Kriege Arbeit in Hülle und Fülle.

Es ist Aufgabe der Bundesräte, sei es als Departementsvorsteher, sei es als Mitglieder der Gesamtbehörde, der fortschreitenden Entwicklung auf allen Gebieten entgegen zu kommen, die neu auftretenden Bedürfnisse zu erkennen, die einschlagenden Probleme zu prüfen und ihre Lösung rechtzeitig vorzubereiten. Die Leitung der wichtigen Angelegenheiten muss in ihrer Hand bleiben. Daneben erfordert auch die allgemeine Aufsicht über den Gang der laufenden Geschäfte ihre fortdauernde Aufmerksamkeit. Dieser Überblick ist für sie um so notwendiger, als sie nach wie vor auch die Detailfragen ihres Ressorts vor der Bundes-

versammlung zu vertreten haben, nachdem es als nicht angängig erachtet wurde, die Dienstchefs zu den Verhandlungen der eidgenössischen Räte heranzuziehen.

Dabei möchten wir jedoch schon jetzt der Ansicht begegnen, als ob durch die Vermehrung der Mitgliederzahl des Bundesrates der Grundsatz zweckmässiger Delegation von Geschäften und Zuständigkeiten an untere Instanzen ausgeschaltet oder eingeschränkt werden könnte. Diese Delegation wird auch bei einem neungliedrigen Bundesrat nicht zu entbehren sein: schon aus dem Grunde, weil durch Hinzufügung zweier neuer Mitglieder keine derartige Entlastung eintreten kann, welche dem einzelnen Mitglied die detaillierte Behandlung der sämtlichen Geschäfte seines Ressorts ermöglichen würde. Entscheidend aber ist der Gesichtspunkt, dass der Bundesrat nicht durch zeitraubende Kleinarbeit von seiner wichtigen Aufgabe als führende politische und Verwaltungsbehörde abgelenkt werden darf. Wir möchten mit dem jetzigen System der Arbeitsteilung auch deshalb nicht brechen, weil es geeignet ist, in unserer Beamtenschaft das Verantwortlichkeitsgefühl zu stärken und ihre schaffensfreudige und pflichtbewusste Initiative zu wecken. Wir haben damit bisher durchaus gute Erfahrungen gemacht.

In welcher Weise eine Arbeitsteilung unter neun Mitgliedern des Bundesrates durchzuführen ist, darüber wollen wir uns heute noch nicht aussprechen. Wir enthalten uns, schon jetzt auf die verschiedenen Möglichkeiten der Geschäftsverteilung einzutreten, da wir die Beratung über die grundsätzliche Frage nicht mit einer Diskussion dieser Kombinationen beschweren möchten. Erweist sich die Vermehrung der Bundesratssitze in politischer und administrativer Hinsicht als begründet, so wird und muss sich auch die zudienliche Geschäftsverteilung finden lassen.

V.

Seitdem in den neunziger Jahren das Projekt der Vermehrung der Mitgliederzahl des Bundesrates aufgetaucht ist, finden wir dasselbe in den Akten der eidgenössischen Behörden beständig verknüpft und verquickt mit der Frage der Volkswahl. Auf die Perspektive der Volkswahl bezog sich wohl auch der bekannte Ausspruch von Bundesrat Numa Droz, die Vermehrung der Mitgliederzahl des Bundesrates werde zu einem Zankapfel unter den unser Volk bildenden Rassen werden. Nun hängt aber die Vermehrung der Bundesratssitze organisch keineswegs mit der Volkswahl zusammen. Es ist nicht einzusehen, weshalb eine Exekutive

von neun Mitgliedern eher der Volkswahl unterstellt werden müsste als eine solche von sieben. Wir erachten es für wünschenswert, dass die Frage der Mitgliederzahl von derjenigen der Volkswahl losgelöst und ganz unabhängig davon behandelt werde. Die Volkswahl ist eine Frage für sich und kann eines Tages für sich gelöst werden. Heute möchten wir diese Frage, die in der Tat zum Zankapfel werden könnte, nicht ins Volk werfen. Wir halten dafür, dass die Vermehrung der Bundesratssitze geeignet sein wird, das Vertrauen in die Staatsleitung zu stärken und die Lösung der uns gestellten Aufgaben politischer und administrativer Natur zu fördern. Darum liegt uns daran, diese Verfassungsrevision zu beschleunigen und nicht mit der sehr umstrittenen Frage der Volkswahl zu belasten, welche dieselbe stark verzögern oder gar zu Fall bringen könnte.

Aus denselben Gründen möchten wir in die Verfassungsrevision auch keine anderweitigen Punkte einbeziehen, welche sich zu Streitfragen im Volke auswachsen könnten. Dazu rechnen wir die Frage, ob die Bestimmung, dass aus einem Kanton nur je ein Bundesratsmitglied gewählt werden darf, fallen zu lassen sei. Eine Änderung dieser Vorschrift scheint uns weder notwendig noch wünschenswert. Wenn die Revision nach der Absicht der Motionäre u. a. die Möglichkeit schaffen soll, die verschiedenen Landesteile in vermehrtem Masse berücksichtigen zu können, so wäre es nicht zu verstehen, wenn man gleichzeitig eine Bestimmung aufnehmen wollte, die jener Absicht unter Umständen entgegenzuwirken geeignet wäre. Sodann möchten wir auch davon absehen, die Verfassungsrevision mit irgendwelchen formalen Garantien über die Vertretung der sprachlichen oder politischen Minoritäten zu beschweren. Der Versuch, diese Verhältnisse durch bindende Rechtsvorschriften in der Verfassung zu regeln, würde auf bedeutende Schwierigkeiten stossen und müsste unfehlbar zu Diskussionen führen, welche die verschiedenen Bevölkerungs- und Landesteile leicht zu einander in Gegensatz bringen und so unter Umständen den Ausgangspunkt zu sehr unerwünschten Verfassungskämpfen bilden könnten. Die Vermehrung der Bundesratssitze wird von uns vorgeschlagen als ein Werk der Verständigung, getragen vom gegenseitigen Vertrauen der verschiedenen Landesteile und politischen Parteien. Wir hoffen, dass Parlament und Volk uns auf diesem Wege folgen werden. Der Geist der Verständigung wird auch bei der praktischen Durchführung des Reformgedankens, bei der künftigen Bestellung des erweiterten Bundesrates, sich bewähren. Das Gefühl der Billigkeit und die Einsicht, dass zur Lösung der grossen und schwierigen Staats-

aufgaben die möglichst innige Verbindung der Exekutive mit dem gesamten Volke notwendig ist, wird den Wahlkörper dazu führen, auf die sprachlichen und politischen Minderheiten nach Möglichkeit Rücksicht zu nehmen.

Dies sind die Erwägungen, welche uns veranlassen, Ihnen eine Verfassungsrevision vorzuschlagen, die sich auf die Festsetzung der Mitgliederzahl des Bundesrates, somit auf Abänderung des Art. 95 der Bundesverfassung beschränkt. Wir sind, wie schon betont, vom Bestreben geleitet, die Verstärkung des Bundesrates möglichst rasch und friktionslos und ohne Entfesselung tiefgreifender Meinungskämpfe durchzuführen.

Um die Wirkungen der Neuordnung zu beschleunigen, halten wir es für wünschenswert, dass dieselbe unmittelbar nach Annahme der Verfassungsrevision in Kraft gesetzt werde, ohne dass die notwendigen organisatorischen Änderungen vorerst den Weg der Bundesgesetzgebung zu durchlaufen haben. Das ist aber nur dann möglich, wenn dem Bundesrat die Kompetenz verliehen wird, das bestehende Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung zu modifizieren unter Vorbehalt der spätern erneuten bundesgesetzlichen Regelung der Materie. Es hat dies zudem den Vorteil, dass die Erfahrungen, welche wir mit der provisorischen Geschäftsverteilung machen werden, alsdann bei Ausarbeitung des Organisationsgesetzes zu Rate gezogen werden können. Die Zuständigkeit zu der provisorischen Abänderung des geltenden Organisationsgesetzes möchten wir nicht aus den ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates herleiten. Wir halten es vielmehr für geboten, dass dem Bundesrat die Befugnis zur vorläufigen Ordnung der Geschäftsverteilung in der Verfassung selbst, in Verbindung mit der Änderung des Art. 95, übertragen werde, und schlagen Ihnen daher vor, diesem Artikel einen Zusatz im genannten Sinne anzufügen.

Wir haben uns nur ungerne entschlossen, den eidgenössischen Räten dieses ausnahmsweise Verfahren zu beantragen, denn der Bundesrat und die Bundesversammlung haben in ihrer bisherigen Praxis mit Recht den grundsätzlichen Standpunkt vertreten, dass der Vollzug einer Verfassungsrevision durch ein Bundesgesetz und nicht durch Beschlüsse des Bundesrates oder der Bundesversammlung erfolgen solle. Immerhin darf auf den Verfassungsartikel vom 15. April 1915 betr. die einmalige eidgenössische Kriegssteuer hingewiesen werden, durch welchen der Bundesversammlung die Befugnis übertragen wurde, die Ausführungsvorschriften endgültig aufzustellen. In unserem Falle erscheint es durchaus gerechtfertigt, den Bundesrat zur vorläufigen Ordnung

der neun Departemente und zur Verteilung der Geschäfte unter dieselben zu ermächtigen. Würde man diese provisorische Ordnung ablehnen und einfach auf den ordentlichen Gesetzgebungsgang abstellen, so wäre es denkbar, dass trotz der vom Volke beschlossenen und durch die Verfassung vorgeschriebenen Erhöhung der Zahl der Bundesräte die zwei neuen Mitglieder erst nach längerer Zeit, vielleicht erst nach Jahren, gewählt werden und in Funktion treten könnten. Denn es besteht die Möglichkeit, dass die Schaffung eines neuen Bundesgesetzes betr. die Organisation der Bundesverwaltung, je nach dem Gang der Diskussion in den Räten, längere Zeit in Anspruch nimmt, und es besteht die fernere Möglichkeit, dass der erste Entwurf infolge einer Referendumsbewegung verworfen wird. Zwei neue Bundesräte ohne Departement zu wählen, liegt jedenfalls auch nicht im Willen der Bundesversammlung und des Volkes, so dass auch ein solcher Ausweg nicht gangbar wäre. Bei alledem ist zu betonen, dass der möglichst baldige Eintritt der zwei neuen Bundesräte im Interesse des Staates liegt. Hinter diesen praktischen Erwägungen müssen unseres Erachtens die theoretischen Bedenken um so eher zurücktreten, als es sich, wenn einmal das Volk und die Stände die Erhöhung der Zahl der Bundesräte beschlossen haben, ja nur darum handelt, die Geschäftsführung des Bundesrates der neuen Verfassungsbestimmung anzupassen.

Das ist unsere Auffassung. Massgebend ist in dieser Frage aber die Auffassung des Parlaments. Sollten die gesetzgebenden Räte aus Erwägungen grundsätzlicher Natur den zweiten Absatz unseres Entwurfes zum neuen Artikel 95 der Bundesverfassung ablehnen, so würden wir ihnen nach Annahme der neuen Verfassungsbestimmung so rasch als die Umstände es gestatten, eine Vorlage betr. Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung unterbreiten.

Wir empfehlen Ihnen den nachstehenden Entwurf eines Bundesbeschlusses zur Annahme und benützen den Anlass, Sie unserer ausgezeichneten Hochachtung zu versichern.

Bern, den 6. August 1917.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Schulthess.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schatzmann.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss
betreffend
Revision des Art. 95 der Bundesverfassung.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsichtnahme einer Botschaft des Bundesrates vom
6. August 1917,
in Anwendung der Art. 85, Ziffer 14, und Art. 118 der
Bundesverfassung,
beschliesst:

I. Art. 95 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird aufgehoben und an seine Stelle tritt folgender Artikel:

Art. 95.

Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus neun Mitgliedern besteht.

Der Bundesrat wird bis zur Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung die Verteilung der Geschäfte unter die Departemente von sich aus vornehmen.

II. Dieser Bundesbeschluss ist der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

III. Der Bundesrat ist mit dem Vollzuge beauftragt.



Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Revision des Art. 95 der Bundesverfassung. (Vom 6. August 1917.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1917
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	790
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.08.1917
Date	
Data	
Seite	643-656
Page	
Pagina	
Ref. No	10 026 458

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.