



13.443

Parlamentarische Initiative Angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in einem Bundesrat mit neun Mitgliedern

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 4. Februar 2016

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung der Bundesverfassung. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

4. Februar 2016

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Heinz Brand

Übersicht

Die Regierung der Schweiz besteht seit Bestehen des Bundesstaates 1848 aus sieben Mitgliedern. Neu sollen es neun Mitglieder sein. Damit soll einerseits eine bessere Vertretung der unterschiedlichen Landesgegenden und Sprachregionen ermöglicht werden, zum anderen sollen die erheblich grösser gewordenen Aufgaben der Regierung auf mehr Schultern verteilt werden können.

Bereits im 19. Jahrhundert wurde darauf geachtet, dass die unterschiedlichen Landesgegenden und Sprachregionen in der Regierung vertreten sind. Mit der Zeit wurden auch weitere Anforderungen an die Zusammensetzung des Bundesrates gestellt: So ging es darum, politischen und gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung zu tragen, wie der zunehmenden Parteienvielfalt und dem Anspruch auf eine angemessene Vertretung der Geschlechter. Dabei blieb in unserem mehrsprachigen und vielfältigen Land aber der Anspruch der Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen zentral und wurde 1999 auch in der Bundesverfassung verankert. Dies im Zusammenhang mit der Aufhebung der Bestimmung, wonach ein Kanton mit höchstens einem Mitglied im Bundesrat vertreten sein darf.

Angesichts der gestiegenen Ansprüche an die Zusammensetzung des Bundesrates wird es jedoch immer schwieriger, eine optimale Berücksichtigung der unterschiedlichen Sprachregionen und Landesgegenden zu gewährleisten. Eine Erweiterung des Bundesrates auf neun Mitglieder wird eine bessere Vertretung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen ermöglichen. Dies ist in unserem mehrsprachigen Land mit seinen unterschiedlichen Regionen von grosser Bedeutung. Aber auch wenn die Bundesversammlung neun Bundesratsmitglieder wählen kann, wird sie darauf zu achten haben, dass den Ansprüchen der Landesgegenden und Sprachregionen Rechnung getragen wird. Dies soll deshalb weiterhin in der Verfassung verankert bleiben.

Eine Vergrösserung der Exekutive drängt sich aber auch im Interesse einer bestmöglichen Ausübung der Regierungstätigkeit auf: Seit 1848 haben sich die Bundesaufgaben vervielfacht. Die Departemente sind dadurch enorm gewachsen und mit ihnen auch die Aufgaben der einzelnen Regierungsmitglieder. Kommt hinzu, dass die insbesondere in den letzten Jahrzehnten grosse Zunahme der internationalen Verflechtung die Anforderungen an die Regierungsmitglieder ebenfalls erhöht hat. Immer häufiger müssen die Mitglieder des Bundesrates die Interessen der Schweiz auch auf internationaler Ebene vertreten.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Die parlamentarische Initiative 13.443

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat am 30. August 2013 mit 13 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen die Einreichung der parlamentarischen Initiative «13.443 Angemessene Vertretung in einem Bundesrat mit neun Mitgliedern» beschlossen. Die Initiative verlangt eine Änderung von Artikel 175 Absätze 1 und 4 der Bundesverfassung: In Artikel 175 Absatz 1 BV soll neu festgehalten werden, dass der Bundesrat aus neun Mitgliedern besteht. Absatz 4 soll neu so formuliert werden, dass die verschiedenen Sprachfassungen besser übereinstimmen.

Die SPK des Ständerates hat am 27. Januar 2014 dem Beschluss der Kommission des Nationalrates mit 6 zu 3 Stimmen und einer Enthaltung zugestimmt. Somit konnte die SPK des Nationalrates den vorliegenden Erlassentwurf und erläuternden Bericht ausarbeiten. Sie ist am 26. März 2015 mit 15 zu 8 Stimmen bei zwei Enthaltungen auf die Vorlage eingetreten und hat sie in die Vernehmlassung gegeben. An ihrer Sitzung vom 4. Februar 2016 hat sie von den Ergebnissen der Vernehmlassung Kenntnis genommen (vgl. Ziff. 2.4) und mit 11 zu 10 Stimmen bei drei Enthaltungen beschlossen, den beiliegenden Entwurf dem Rat zu unterbreiten.

Im Rahmen der Ausarbeitung der Vorlage wurde auch folgende Petition behandelt: 14.2005 Pet. Merminod Yves. Regierungsreform. Erhöhung der Anzahl Bundesräte. Der Petitionär verlangt die Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrates auf 8. Es wurde in der Kommission kein entsprechender Antrag gestellt.

1.2 Frühere Diskussionen betreffend die Anzahl Mitglieder des Bundesrates

1.2.1 Der Entscheid von 1848 für sieben Mitglieder

Der Bundesrat setzt sich seit Bestehen des Bundesstaates aus sieben Mitgliedern zusammen. Im Verfassungsentwurf der Tagsatzungskommission war jedoch, gleich wie in der Helvetischen Verfassung, ein fünfköpfiger Bundesrat vorgesehen. In der Tagsatzung gab die Zahl der Mitglieder des Bundesrates zu eingehenden Diskussionen Anlass. Die Versammlung sprach sich schliesslich gegen fünf und für sieben Mitglieder aus. Es wurde argumentiert, «es liege in einer grösseren Behörde die Bürgschaft für eine umsichtige Geschäftsführung, was in der Schweiz umso mehr angestrebt werden müsse, als in keinem Lande eine so grosse Verschiedenheit in den Institutionen und Verhältnissen bestehe»¹. Aber auch die Geschäftslast wurde als Argument für eine grössere Regierung ins Feld geführt. So wurde gesagt, es werde den sieben Bundesräten wohl niemals an Geschäften fehlen und es sei besser, wenn

¹ Kölz, Alfred: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Bern 1992, S. 570.

«nicht zu viel auf Wenigen lastet». Die Vertreter einer kleineren Regierung machten Kostengründe geltend und warnten vor möglichen «Spaltungen» innerhalb des Bundesrates.

Die damals festgelegte Zahl von sieben Mitgliedern wurde im Verlauf der Geschichte des Bundesstaates immer wieder diskutiert (vgl. dazu ausführlich die Botschaft des Bundesrates vom 19. Dezember 2001, Ziff. 1.5, BBl 2002 2114 ff.): So wurde 1913/14 anlässlich der Schaffung des Verwaltungsorganisationsgesetzes die Idee eines neunköpfigen Bundesrates bei Schaffung eines Präsidialdepartementes diskutiert, aber nicht weiterverfolgt. Eine Volksinitiative für die Volkswahl eines neunköpfigen Bundesrates fand 1942 bei Volk und Ständen keine Gnade. Insbesondere infolge parlamentarischer Aufträge liess der Bundesrat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verschiedene Studien betreffend eine Regierungsreform ausarbeiten, in welchen auch die Frage der personellen Aufstockung des Regierungsorgans erörtert wurde. Zu einer konkreten Vorlage für eine entsprechende Verfassungsänderung kam es jedoch nie.

1.2.2 Regierungsreform: Der Entscheid des Ständerates für einen neunköpfigen Bundesrat

In den letzten Jahrzehnten wurde die Anzahl der Mitglieder des Bundesrates auch im Rahmen verschiedener Vorlagen für eine Regierungsreform diskutiert. Vorschläge zur Aufstockung des Gremiums kamen aber nie vom Bundesrat selber: In seinen Vorschlägen für eine Regierungsreform hat der Bundesrat eher auf eine Entlastung des Regierungsorgans durch die Schaffung weiterer Regierungsebenen oder durch die Einsetzung von Staatssekretären gesetzt. Der Versuch, auf Gesetzebene die Einsetzung von bis zu drei Staatssekretären pro Departement zur Entlastung der Departementsvorsteher bei der Departementsführung vorzusehen (BBl 1993 III 997), scheiterte jedoch am 9. Juni 1996 in der Volksabstimmung.

Die vom Bundesrat in den 1990er Jahren eingesetzte «Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes» (AGFB), welche Vorschläge für eine grundlegende Regierungsreform ausarbeitete, schlug u.a. ein Modell mit einem achtköpfigen Bundesrat und einem Präsidialdepartement vor. Der Bundesrat entschied sich jedoch dafür, der Bundesversammlung mit der Botschaft vom 19. Dezember 2001 eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher er die Schaffung einer zweistufigen Regierung vorschlug. Dem nach wie vor siebenköpfigen Bundesrat sollten Delegierte Ministerinnen und Minister mit politischer Mitverantwortung für einen genau umschriebenen Aufgabenbereich zur Seite gestellt werden (Vorlage 01.080, BBl 2002 2095).

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates wollte sich jedoch nicht nur auf dieses Modell konzentrieren, sondern es wurden verschiedene Modelle ausgearbeitet. Am 4. März 2003 hat sich der Ständerat mit 26 zu 8 Stimmen für einen Bundesrat mit neun Mitgliedern ausgesprochen. Dabei hat er neben der Änderung der Zahl in Art. 175 Abs. 1 BV verschiedene weitere Verfassungs- und Gesetzesänderungen beschlossen, ohne allerdings ein Präsidialdepartement vorzusehen (AB 2003 S 11). Der Nationalrat vermochte sich jedoch nicht auf dieses Modell festzulegen und beschloss am 10. März 2004 eine Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat,

welcher sich der Ständerat am 3. Juni 2004 anschloss (AB 2004 N 272, AB 2004 S 220).

1.2.3 Beschränkung der Regierungsreform auf eine Stärkung des Bundespräsidiums auf Gesetzesstufe

Am 13. Oktober 2010 hat der Bundesrat die geforderte Zusatzbotschaft unterbreitet, in welcher er zum einen eine Verlängerung der Amtsdauer der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten, zum anderen verschiedene Massnahmen zur Stärkung des Bundesrates als Kollegialbehörde auf Gesetzesstufe vorschlug (BBl 2010 7811).

Am 10. September 2012 bzw. am 27. November 2012 haben die Räte die Vorlagen 1–3 der Vorlage 01.080 abgeschrieben, womit die Beschlüsse des Ständerates vom 4. März 2003 gegenstandslos wurden. Auf die Vorlage für eine Verlängerung der Amtsdauer der Präsidentin oder des Präsidenten sind die Räte nicht eingetreten (AB 2012 N 1255, AB 2012 S 964).

Somit blieb nur noch die Vorlage für eine Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, SR 172.010). Am 28. September 2012 hat die Bundesversammlung verschiedene Änderungen des RVOG beschlossen, welche am 1. Januar 2014 bzw. am 1. Januar 2015 in Kraft traten (AS 2013 4549). Dabei wurden verschiedene Änderungen vorgenommen, welche zu einer Stärkung des Bundespräsidiums beitragen sollen, ohne allerdings eine Verlängerung der Amtsdauer desselben vorzusehen (Präzisierung der Kompetenzen, Schaffung eines Präsidialdienstes).

1.2.4 Die Standesinitiativen des Kantons Tessin

Mit zwei Standesinitiativen hat der Kanton Tessin in den letzten vier Jahren die personelle Aufstockung des Bundesrates gefordert. Mit der Initiative 10.321 «Anhebung der Zahl der Bundesratsmitglieder von sieben auf neun» verlangte er die Änderung der Zahl, während er mit der Initiative 12.307 «Neuorganisation des Bundesrates. Anzahl Mitglieder und Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen» zusätzlich die Verankerung einer Bestimmung forderte, wonach höchstens zwei Mitglieder des Bundesrates aus derselben Landesgegend kommen dürfen.

Der Nationalrat behandelte diese Initiativen am 10. September 2012 im Zusammenhang mit der Vorlage 01.080 für eine Regierungsreform (vgl. oben Ziff. 1.2.3). Analog zu den Beschlüssen betreffend die Regierungsreform lehnte der Nationalrat auch die beiden Standesinitiativen mit 92 zu 85 Stimmen (10.321) bzw. mit 97 zu 77 Stimmen (12.307) ab (AB 2012 N 1263). In ihrem Bericht vom 17. August 2012 hielt die Staatspolitische Kommission dazu fest, dass mit einer Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates kaum eine Stärkung des Kollegialitätsprinzips sowie eine Stärkung der politischen Führung erreicht werden könnte. Dies müssten aber Ziele einer Regierungsreform sein.

In der Staatspolitischen Kommission des Ständerates fand die Idee einer neunköpfigen Regierung allerdings eine Mehrheit: Die Kommission beantragte mit 9 zu 3 Stimmen, der Initiative 10.321 Folge zu geben. Hingegen sprach sie sich einstimmig gegen eine Quotenregelung und somit gegen die Initiative 12.307 aus. In ihrem Bericht vom 1. Februar 2013 zeigte sich die Kommission überzeugt davon, dass die Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrates eine sinnvolle Reform des Regierungsorgans darstellt. Zum einen könne dadurch eine ausgewogenere Vertretung der verschiedenen Sprachregionen ermöglicht werden, zum anderen könnte mit der Schaffung von neun Departementen auch ein besserer Ausgleich zwischen den heute unterschiedlich grossen Departementen vorgenommen werden. Im Ständerat fand aber die Idee eines neunköpfigen Bundesrates zehn Jahre nach dem Entscheid für neun Mitglieder im Bundesrat mit 21 zu 20 Stimmen bei zwei Enthaltungen knapp keine Mehrheit mehr (AB 2013 S 173).

1.3 Die Formulierung von Artikel 175 Absatz 4 BV

1.3.1 Die Entstehungsgeschichte von Artikel 175 Absatz 4 BV

Die Bundesverfassung von 1848 sah bezüglich der regionalen Herkunft von Mitgliedern des Bundesrates einzig die Bestimmung vor, dass nicht mehr als ein Mitglied aus dem «nämlichen» Kanton gewählt werden darf. Dabei handelte es sich um eine Nichtwählbarkeitsbestimmung. Somit waren Stimmen ungültig, welche für einen Kandidaten oder eine Kandidatin abgegeben wurden, der oder die dem gleichen Kanton zuzuordnen ist wie ein bereits gewähltes Mitglied des Bundesrates. Diese «Kantonsklausel» wurde immer wieder in Frage gestellt. Insbesondere nach Wahlen wurden regelmässig Vorstösse zu ihrer Abschaffung eingereicht. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates unterbreitete am 28. Oktober 1993 einen Entwurf, mit welchem sie die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung vorschlug (93.452 Pa.Iv. Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat, BBl 1993 IV 554).

Während die Vorlage zur ersatzlosen Streichung der «Kantonsklausel» im Nationalrat am 30. Januar 1995 angenommen wurde, beschloss der Ständerat am 3. Oktober 1995 Nichteintreten (AB 1995 N 173, AB 1995 S 970). Im Hinblick auf die anstehende Totalrevision der Bundesverfassung wurde die Vorlage dann sistiert, bevor sich der Nationalrat erst am 15. Juni 1998 wieder dazu äusserte. Nachdem es nicht gelungen war, die Streichung der «Kantonsklausel» im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung vorzunehmen, beschloss der Nationalrat den Weg der Partialrevision zu beschreiten und entschied sich deshalb für Festhalten an der Vorlage (AB 1998 N 1194).

Dieses Vorgehen der Streichung der «Kantonsklausel» im Rahmen einer Partialrevision der Verfassung fand zwar im Ständerat Zustimmung, doch tat sich dieser immer noch schwer mit der ersatzlosen Streichung. Auf Antrag seiner Staatspolitischen Kommission entschied deshalb der Rat am 28. September 1998 die «Kantonsklausel» durch die Bestimmung zu ersetzen, wie sie in Artikel 175 Absatz 4 der heute geltenden Verfassung enthalten ist. Ein Vorschlag für die Aufnahme einer weiteren

Bestimmung, wonach die Mitglieder aus mindestens fünf verschiedenen Kantonen stammen müssten, fand im Rat keine Mehrheit (AB 1998 S 953). Der Nationalrat schloss sich am 6. Oktober 1998 dem Vorschlag des Ständerates an (AB 1998 N 2025). Volk und Stände hiessen die Verfassungsänderung am 7. Februar 1999 gut.

1.3.2 Die sprachliche Redaktion von Artikel 175 Absatz 4 BV

Die heutige Bestimmung in Art. 175 Abs. 4 BV fand also aufgrund eines Antrags der Staatspolitischen Kommission des Ständerates Eingang in die Vorlage. Die von der Kommission vorgeschlagene und von beiden Räten beschlossene Formulierung lautete auf Deutsch: «Bei der Wahl ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind.» Auf Französisch wurde formuliert: «Lors de l'élection, on veillera à ce que les diverses régions du pays et les régions linguistiques soient équitablement représentées au Conseil fédéral» (AB 1998 S 952).

Die parlamentarische Redaktionskommission, die den Wortlaut der Erlasse formell überprüft und deren endgültige Fassung für die Schlussabstimmung festlegt, hat die beschlossene Bestimmung in den drei Sprachen überarbeitet. Die in der Schlussabstimmung vom 9. Oktober 1998 angenommene Bestimmung lautete auf Deutsch: «Dabei ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind», auf Französisch: «Les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral», und auf Italienisch: «Le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate». Die Änderung im französischen Text («communautés linguistiques» statt «régions linguistiques») erfolgte aus sprachlichen Gründen: Es sollte verhindert werden, dass das Wort «régions» zweimal in demselben Satz vorkommt. Ähnliche Überlegungen galten für die Anpassung der italienischen Fassung.

Die deutsche Formulierung «Rücksicht nehmen» mag prima vista als weniger rigide empfunden werden als die französische oder italienische Fassung, deren Wortlaut jeweils eine «Muss-Vorschrift» enthält. In einer Stellungnahme vom 16. April 2013 zuhanden der SPK des Nationalrates wies das Sekretariat der Redaktionskommission jedoch darauf hin, dass das Verb «devoir/dovere» im richtigen Zusammenhang gesehen werden muss: Es steht im Gegensatz zum Indikativ Präsens, der in den ersten drei Absätzen von Artikel 175 BV verwendet wird und dort verbindliche Regeln ausdrückt. Wird das Verb «devoir/dovere» als Gegensatz zu einer Bestimmung verwendet, die im Indikativ steht, und bezieht es sich nicht auf eine bestimmte Handlung, die vom Adressaten der Norm zu erfüllen ist, so schwächt es die Verbindlichkeit der Bestimmung und verleiht ihr optativen Charakter.

Von Bedeutung ist zudem die historische Auslegung: Der Bundesversammlung ging es damals darum, die als zu rigide empfundene Kantonsklausel zu lockern. Die vorgeschlagene offene Formulierung sollte die nötige Flexibilität bei der Wahl offenlassen, sodass beispielsweise auch die Erfahrung der zur Wahl stehenden Personen angemessen berücksichtigt werden kann. Das Parlament hat einen gewis-

sen Spielraum, inwieweit es bei Bundesratswahlen dem Föderalismus unter Berücksichtigung des geografischen und des sprachlichen Kriteriums Rechnung tragen möchte (vgl. dazu auch Antwort des Bundesrates vom 16. Mai 2012 auf die Interpellation Carobbio Guscetti 12.3264 «Artikel 175 der Bundesverfassung. Vertretung der Landessprachen im Bundesrat»).

Kommt hinzu, dass die Formulierung für die Rechtswirkung keine Rolle spielt, denn die Bestimmung ist unabhängig von ihrem Wortlaut rechtlich weder erzwingbar noch sanktionierbar. Im St. Galler-Kommentar der BV ist dazu nachzulesen: «Abs. 4 enthält mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe, die der BVer bewusst breiten Ermessensspielraum einräumen. ... Das Gebot zur Rücksichtnahme ist ein verpflichtender Auftrag an das Parlament; rechtlich erzwingbar oder sanktionierbar ist sie letztlich nicht. In den Räten bestand denn auch nicht die Meinung, dass diese Begriffe im Gesetz konkretisiert werden sollten.»² Französischsprachige Kommentatoren zitieren zwar die französische Version, betonen aber auch die Flexibilität der Regel, die der Bundesversammlung einen gewissen Handlungsspielraum gewähre.³

Alfred Zangger macht schliesslich noch auf eine Divergenz auf Wortebene aufmerksam: Während sich der deutsche Begriff «Sprachregionen» auf Räume bezieht, umfasst der französische Begriff «Sprachgemeinschaften» Personengruppen mit gemeinsamer Sprache.⁴ Zangger hat in verschiedenen Verfassungskommentaren nach Äusserungen zu den unterschiedlichen sprachlichen Formulierungen gesucht und wurde nicht fündig. Er meint zu seinem Befund: «Was soll man sich um die Auslegung einer Regel bemühen, die zwar eine politische Signalwirkung entfaltet, aber keine rechtlichen Auswirkungen haben kann?»⁵

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ein Bundesrat mit neun Mitgliedern

Wie oben dargelegt, wurden 1848 in der Tagsatzung insbesondere zwei Argumente für eine grössere Regierung vorgebracht (vgl. Ziff. 1.2): Zum einen kann in einer grösseren Behörden die «Verschiedenheit in den Institutionen und Verhältnissen» besser abgebildet werden, zum anderen kann die Geschäftslast auf mehr Schultern verteilt werden. Diese Argumente gelten heute noch.

2.1.1 Abbildung der Vielfalt

Im Bericht der Tagsatzung wird interessanterweise das Argument, wonach der «Verschiedenheit» der Verhältnisse mit einer grösseren Regierung besser Rechnung

² Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 175 BV, Rz. 26.

³ Aubert, Jean-François / Mahon, Pascal: Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich 2003, S. 1337f.

⁴ Zangger, Alfred: Dasselbe mit anderen Worten? Artikel 175 Absatz 4 der Bundesverfassung im Sprachenvergleich. In LEGES 2012, 2, S. 205.

⁵ Zangger (Fn. 4), S. 209.

getragen werden könne, als erstes aufgeführt. Die Verfassungsväter waren sich der Bedeutung der Repräsentation der Vielfalt der Schweiz sehr bewusst.

Hier will auch die SPK ansetzen. In unserem mehrsprachigen Land mit seinen sehr unterschiedlichen Regionen hat der Bundesrat auch eine wichtige integrierende Funktion, weshalb auf eine ausgewogene Zusammensetzung geachtet werden muss. Die Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder ermöglicht eine bessere Vertretung der verschiedenen Sprachregionen und Landesgegenden. Die Chance, dass auch die italienischsprachigen Landesgegenden wieder einmal im Bundesrat vertreten sind, ohne dass dies zudem auf Kosten der französischsprachigen Vertretung gehen müsste, werden durch die Erweiterung des Gremiums merklich erhöht. Auch würde die Chance für einen Repräsentanten oder eine Repräsentantin der rätoromanischen Sprachregion steigen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass auch gewisse deutschsprachige Regionen, wie zum Beispiel die Ostschweiz, in den letzten Jahrzehnten eher schlecht im Bundesrat vertreten waren.

2.1.2 Bessere Verteilung der Arbeitslast

Aber auch das ebenfalls an der Tagsatzung von 1848 bereits erwähnte Argument der Verteilung der Arbeitslast ist nicht zu vernachlässigen. Wenn die Verfassungsväter aufgrund der damaligen, im Verhältnis zu heute bescheidenen Anforderungen an den Staat zum Schluss kamen, es sei eine siebenköpfige Regierung einzurichten, so kann zu Recht die Frage gestellt werden, ob fast 170 Jahre später eine immer noch siebenköpfige Regierung den gestiegenen Anforderungen noch genügt.

Diese gestiegenen Anforderungen bestehen zum einen in der gegenüber 1848 gewaltigen Zunahme der Bundesaufgaben. Diese Zunahme hat auch einen erhöhten Koordinationsbedarf mit den Kantonen zur Folge. Die Mitglieder des Bundesrates müssen mit kantonalen Regierungen und mit kantonalen Konferenzen einen intensiven Dialog führen. Zum anderen hat aufgrund der zunehmenden internationalen Verflechtung auch der Koordinationsbedarf auf dieser Ebene stark zugenommen. Immer mehr ist die Präsenz der Regierungsmitglieder bei Verhandlungen mit ausländischen Partnern und bei internationalen Konferenzen gefragt. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Präsenz von Bundesratsmitgliedern auch im Parlament und in parlamentarischen Kommissionen verlangt wird.

2.1.3 Stärkung der demokratischen Legitimation der Regierung

Angesichts der vielen Aufgaben ist ein aus sieben Mitgliedern bestehender Bundesrat gezwungen, wichtige Kompetenzen durch Staatssekretäre und Amtsdirektoren wahrnehmen zu lassen. Wenn das Regierungsgremium mehr Mitglieder zählt, wird es dem einzelnen Mitglied eher möglich sein, sich den wichtigen Fragen im Departement selbst zu widmen und auch die Verwaltung wirksam zu beaufsichtigen. Somit können wichtige Aufgaben wieder eher von der Verwaltungsebene auf die politische und demokratisch höher legitimierte Ebene gehoben werden. Die Mitglie-

der des Bundesrates sind vom Parlament gewählt und geniessen dadurch eine erheblich grössere demokratische Legitimität als Chefbeamtinnen und Chefbeamten.

2.1.4 Sinnvolle Departementsbildung

Mit der Erhöhung der Anzahl Mitglieder im Bundesrat ist auch eine Neugliederung der Departemente möglich. Dabei können allzu grosse, heterogene Departemente sinnvoll aufgeteilt werden. Thematisch einheitlichere Departemente lassen sich leichter führen und erleichtern den Departementsvorstehern und -vorsteherinnen die Arbeit auf internationaler Ebene, indem eine bessere Kongruenz mit ausländischen Ministerien besteht. Dem Bundesrat kommt gemäss Artikel 8 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, SR 172.010) die Kompetenz zur «zweckmässigen Organisation der Bundesverwaltung» zu. Es wird also an ihm liegen, die der Vergrösserung des Regierungsorgans entsprechende sinnvolle Departementsgliederung vorzunehmen.

2.1.5 Keine weitere Stärkung des Bundespräsidiums

Die Kommission hat sich die Frage gestellt, ob die Vergrösserung der Regierung eine Stärkung des Bundespräsidiums oder andere Reformen des Regierungsorgans erforderlich mache. Dabei ist auf die von den Räten am 28. September 2012 beschlossenen Änderungen des RVOG zu verweisen (AS 2013 4549), welche am 1. Januar 2014 bzw. am 1. Januar 2015 in Kraft traten. Diese Änderungen sollen zu einer Stärkung des Bundespräsidiums beitragen, indem zum Beispiel dessen Kompetenzen präzisiert wurden und ein Präsidialdienst geschaffen wurde.

Die Kommissionen erachtet weitergehende Massnahmen zur Stärkung des Präsidiums zumindest im jetzigen Zeitpunkt nicht als notwendig. Insbesondere ist auf eine Verlängerung der Amtsdauer zu verzichten. Die anlässlich der Reform von 2012 eingebrachten Argumente gegen eine Verlängerung der Amtsdauer des Bundespräsidiums gelten auch, wenn das Regierungsorgan personell erweitert wird: Der Bundespräsident soll auch weiterhin die Funktion des «primus inter pares» wahrnehmen können. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des Kollegialprinzips. Wenn es hingegen ein zweijähriges Präsidium gibt, dann haben nicht mehr alle Mitglieder des Bundesrates Gelegenheit, überhaupt einmal das Amt zu übernehmen. Somit würden zwei Klassen von Bundesratsmitgliedern entstehen und es wären interne Machtkämpfe und Allianzenbildungen zu befürchten. Insbesondere aber würden die verschiedenen Parteien, Landesgegenden und Sprachregionen weniger häufig zum Zug kommen. Dies wäre genau das Gegenteil von dem, was mit dieser Vorlage beabsichtigt wird.

2.1.6 Bedeutung des Kollegialprinzips auch in einem personell erweiterten Bundesrat

Die Kommission ist überzeugt davon, dass dem Kollegialprinzip im schweizerischen System unabhängig von der Grösse der Regierung eine überragende Stellung zukommt. Ebenso geht sie davon aus, dass diese Kollegialität auch in einer Regierung mit neun Mitgliedern gelebt werden kann. Kollegialität ist keine Frage der Anzahl der Beteiligten, sondern eine Frage des Willens. Das Kollegialprinzip besagt ja nicht, dass sich alle Mitglieder des Bundesrates in allen Fragen einig sein müssen – was bei einer Vergrösserung des Organs tatsächlich schwieriger würde –, sondern dass in Abstimmungen unterlegene Regierungsmitglieder die Entscheide mittragen müssen.

Eine mit der Vergrösserung der Regierung einhergehende Verkleinerung der Departemente könnte es zudem den einzelnen Bundesratsmitgliedern ermöglichen, sich vermehrt auch für departementsübergreifende Belange zu engagieren. Damit könnte der Departementalisierung entgegengewirkt und das Kollegialprinzip sogar gestärkt werden.

2.2 Die sprachliche Übereinstimmung der Formulierung von Artikel 175 Absatz 4 BV

Die Kommission ist überzeugt, dass die Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrates eine bessere Vertretung der verschiedenen Sprachregionen in diesem Gremium ermöglichen wird. Dabei werden sich die Parteien und die Bundesversammlung jedoch bei jeder Bundesratswahl darum bemühen müssen, dass Kandidaten und Kandidatinnen aus den verschiedenen Regionen zur Verfügung stehen und auch gewählt werden. Die Aufforderung an die Bundesversammlung, dies auch tatsächlich zu tun, soll deshalb nach wie vor in Artikel 175 Absatz 4 BV verankert werden.

Wie unter Ziffer 1.3.2 dargelegt, hat Artikel 175 Absatz 4 BV aufgrund der Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe in erster Linie deklaratorischen Charakter. Aber gerade weil die Wirkung dieser Bestimmung auf der symbolischen Ebene liegt, sollte auf eine äquivalente Formulierung in allen Sprachfassungen Wert gelegt werden. Dabei hat sich die Kommission dafür entschieden, die im sprachlichen Alltagsgebrauch als verbindlicher empfundene Formulierung gemäss dem heutigen französischen und italienischen Verfassungstext zu übernehmen. Demnach soll festgehalten werden, dass die unterschiedlichen Landesgegenden und Sprachregionen im Bundesrat «vertreten sind».

2.3 Kommissionsminderheit: Nichtetreten

Eine Minderheit der Kommission spricht sich gegen die Erhöhung der Anzahl Mitglieder des Bundesrates aus. Die Wahl von Angehörigen unterschiedlicher Landesgegenden und Sprachregionen in den Bundesrat sei eine Frage des politischen Wil-

lens und könne nicht durch eine strukturelle Reform erreicht werden. Wenn der Bundesversammlung die regionale und sprachliche Vielfalt der Schweiz wichtig sei, werde sie sich um eine ausgewogene Zusammensetzung der Landesregierung bemühen, unabhängig davon wie viele Mitglieder diese zählt. Die Bundesversammlung habe dies übrigens seit Gründung des Bundesstaates immer wieder getan. Ein Blick in die Statistik zeige, dass über die ganze Zeit hinweg die sprachlichen Minderheiten sogar überproportional zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung im Bundesrat vertreten waren. Es sei denn auch davon auszugehen, dass das Fehlen einer Tessiner Vertretung in den letzten Jahren nur ein vorübergehender Zustand ist, der hoffentlich bald behoben wird.

Die Organisation der Regierung sollte nicht auf die möglichst breite Vertretung verschiedener Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sein, sondern eine bestmögliche Ausübung der Regierungstätigkeit ermöglichen. Die Regierung sei kein Repräsentationsorgan, sondern ein Leitungs- und Vollzugsorgan. Damit sie ihre Aufgaben auch in Zukunft wahrnehmen könne, müsse die Regierung als Gesamtes agieren können. Bisherige Reformbemühungen zielten denn auch darauf ab, die Funktion des Regierungsorgans zu stärken, damit der zunehmenden Departementalisierung entgegenwirkt werden kann. Mit der Erhöhung der Anzahl Regierungsmitglieder würde jedoch das Gegenteil erreicht: Aufgrund der geringeren Einflussmöglichkeiten in der Regierung würden sich die Bundesratsmitglieder auf ihre Departemente konzentrieren. Damit eine solche Regierung noch funktionieren kann, bräuchte es eine straffe Führung durch ein starkes Bundespräsidium. Dessen Kompetenzen müssten ausgeweitet werden, allenfalls müsste auch eine Verlängerung der Amtsdauer ins Auge gefasst werden. Dies würde allerdings die Funktionsweise des schweizerischen Kollegialsystems in Frage stellen, welches von der Gleichwertigkeit aller Regierungsmitglieder ausgeht.

Schliesslich sei auch darauf hinzuweisen, dass mehr interdepartementale Schnittstellen entstehen und die Abläufe in sachlicher und zeitlicher Hinsicht verkompliziert werden. Es entstünde zusätzlicher Koordinationsbedarf. Eine Vergrösserung der Regierung würde also eine Bürokratisierung mit sich bringen bei gleichzeitiger Schwächung des Regierungsorgans.

Eine weitere *Kommissionsminderheit* stellt für den Fall, dass auf die Vorlage eingetreten wird, den Antrag, Artikel 175 Absatz 1 BV beim geltenden Recht zu belassen. Die Minderheit hat nichts dagegen, dass Artikel 175 Absatz 4 BV sprachlich besser formuliert wird. Sie ist jedoch der Ansicht, dass eine bessere Berücksichtigung der verschiedenen Sprachregionen und Landesgegenden auch dann möglich sei, wenn der Bundesrat aus sieben Mitgliedern besteht.

2.4 Ergebnisse der Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 27. März 2015 unterbreitete die Kommission den Vorentwurf für eine Änderung von Artikel 175 der Bundesverfassung den interessierten Kreisen zur Vernehmlassung mit Frist bis zum 3. Juli 2015. Bis Mitte Juli 2015 sind bei der Kommission insgesamt 44 Stellungnahmen eingegangen. Sämtliche 26 Kantonsregierungen haben teilgenommen, 8 Parteien, 2 gesamtschweizerische Dachverbände

der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 2 schweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie 6 weitere interessierte Verbände und Einzelpersonen (vgl. detaillierte Teilnehmerliste im Bericht der Staatspolitischen Kommission über die Ergebnisse der Vernehmlassung).

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass sich eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer gegen eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates ausspricht: Von den 44 Vernehmlassungsteilnehmern sprechen sich 12 für eine Erhöhung der Mitgliederzahl, 30 dagegen aus. Zu den Gegnern gehören 19 Kantonsregierungen, während 5 Kantonsregierungen die Vorlage begrüßen und 2 keine explizite Stellungnahme abgeben, sich aber skeptisch äussern. Von den 8 politischen Parteien, welche Stellung genommen haben, sprechen sich 5 gegen die Erhöhung der Mitgliederzahl aus (CVP, FDP, Jungfreisinnige, glp, SVP), 3 sind für diese Erhöhung (BDP, GPS, SP).

Die Kommission hat festgestellt, dass sich verschiedene Teilnehmer durchaus für eine Regierungsreform aussprechen, jedoch andere Massnahmen und Modelle vorschlagen. Hierzu ist jedoch festzuhalten, dass in den letzten Jahrzehnten in Parlament, Bundesrat und Verwaltung sämtliche von den Vernehmlassungsteilnehmern unterbreiteten Vorschläge eingehend geprüft worden sind, jedoch keines der Modelle eine Mehrheit zu überzeugen vermochte. Andere von Vernehmlassungsteilnehmern unterbreitete Massnahmen sind zum Teil umgesetzt worden. Die Kommission erachtet es nicht als sinnvoll, die Diskussionen von vorne zu beginnen. Sie möchte deshalb an ihrem relativ einfachen, aber wirkungsvollen Modell der personellen Erweiterung des Regierungsorgans festhalten.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer vertreten die Ansicht, dass es eine Frage des politischen Willens sei, für eine angemessene Vertretung der Sprachregionen und Landesgegenden zu sorgen. Diesen politischen Willen wird es auch dann brauchen, wenn das Regierungsorgan grösser ist, nur hat in diesem Fall die Bundesversammlung grösseren Handlungsspielraum, um dem Willen auch Taten folgen zu lassen. Die Kommission ist durchaus auch der Ansicht, dass die Regierung kein Repräsentationsorgan ist. Allerdings kommt der sprach- und regionalpolitischen Zusammensetzung der Regierung auf Bundesebene eine hohe symbolische Bedeutung zu, welche von den Kantonsregierungen vielleicht unterschätzt wird. Die Kommission ist auch der Überzeugung, dass sich die Reform so wird umsetzen lassen, dass sich der Koordinationsaufwand in Grenzen hält und nicht mit einer Bürokratisierung gerechnet werden muss. Im Weiteren muss eine Vergrösserung des Regierungsorgans auch nicht zwingend zu einer Verstärkung der Departementalisierung führen: Wenn die einzelnen Mitglieder des Bundesrates von Departementsgeschäften entlastet werden, dann haben sie mehr Kapazitäten, sich um die Obliegenheiten des Regierungsorgans zu kümmern.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Kantonsregierungen die weitaus grösste Gruppe der Vernehmlassungsteilnehmer stellen. Es ist naheliegend, dass sich diese Organe skeptisch gegenüber einer Vergrösserung der Regierung äussern. Aus Sicht eines Regierungsmitglieds bedeutet eine Vergrösserung der Exekutive immer auch Machtverlust, so dass seitens von Regierungen tendenziell eher für eine Verkleinerung der Regierungsorgane plädiert wird.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Bundesbeschluss über die angemessene Vertretung der Sprachregionen in einem Bundesrat mit neun Mitgliedern

Art. 175 Abs. 1

In Artikel 175 Absatz 1 wird die Zahl «sieben» durch «neun» ersetzt.

Art. 175 Abs. 4

Dieser Absatz soll neu so formuliert werden, dass die verschiedenen Sprachversionen auch in der umgangssprachlichen Wahrnehmung besser übereinstimmen. Dies ist wichtig aufgrund der hohen symbolischen Bedeutung dieser Bestimmung. Der Verfassungsgeber will damit signalisieren, dass die Bundesversammlung der Vertretung der unterschiedlichen Landesgegenden und Sprachregionen in der Landesregierung grosse Beachtung schenken soll, auch wenn diese Kriterien aufgrund ihrer Unbestimmtheit keine Wählbarkeitsvoraussetzung darstellen können. Die Nichtbeachtung der Kriterien kann somit auch nicht rechtlich sanktioniert werden. Mit der Neuformulierung der Bestimmung ist denn auch keine Änderung des geltenden Rechts beabsichtigt.

Die unterschiedliche Wahrnehmung der bisherigen Formulierungen von Artikel 175 Absatz 4 basiert insbesondere darauf, dass die deutsche Version im Sinne einer Pflichtnorm formuliert ist, indem sie die Bundesversammlung in die Pflicht nimmt, die französische und die italienische Versionen hingegen einen Anspruch der Landesgegenden und Sprachregionen stipulieren. Obwohl dies rechtlich keine Auswirkungen hat (vgl. Ziff. 1.3.2), hat die unterschiedliche Formulierung doch zu Irritationen geführt. Die Kommission hat sich entschieden, die deutsche Formulierung an die französische und italienische Version anzupassen. Somit soll auch im deutschen Text formuliert werden, dass die unterschiedlichen Landesgegenden und die Sprachregionen *vertreten sein sollen*. Die Kommission ist sich bewusst, dass die bisherige deutsche Formulierung von Absatz 4 vielleicht besser zum Ausdruck bringt, was diese Bestimmung zu leisten vermag, nämlich die Bundesversammlung nachhaltig aufzufordern, die Vertretung der verschiedenen Landesgegenden und Sprachregionen ernst zu nehmen. Indes würde die Anpassung der französischen und der italienischen Version an die umgangssprachlich als schwächer empfundene deutsche Version als falsches Signal wahrgenommen. Es könnte der falsche Eindruck entstehen, der Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen solle weniger Bedeutung zugemessen werden. Dies wäre das Gegenteil dessen, was die Kommission mit der Erhöhung der Anzahl Mitglieder bewirken will.

Im Weiteren wird in allen drei Sprachen neu der Begriff «Sprachregionen» verwendet. Der im bisherigen französischen und italienischen Verfassungstext verwendete Begriff «Sprachgemeinschaften» führt insofern in die Irre, als damit Personengruppen mit gemeinsamer Sprache gemeint sind. Die italienische Sprachgemeinschaft wäre somit auch durch eine in Bern lebende Seconda italienischer Muttersprache vertreten. Es geht jedoch darum, dass gewisse Sprachräume vertreten sind; der

territoriale Bezug steht im Vordergrund. Angestrebt wird z.B. die Vertretung italienischsprachiger Personen, die in einer Region leben, in welcher hauptsächlich italienisch gesprochen wird. Dies gilt auch für eine Person, welche aus dem italienischsprachigen Teil Graubündens stammt, so wie eine Person aus dem rätoromanischen Teil dieses Kantons die rätoromanische Sprachregion vertreten kann. Durch den territorialen Bezug des Begriffs «Sprachregionen» wird auch klar gestellt, dass es um die Vertretung der vier Landessprachen gemäss Artikel 4 der Bundesverfassung geht.

Die Kommission ist sich allerdings bewusst, dass in unserem mehrsprachigen und kleinräumigen Land insbesondere auch aufgrund der gestiegenen Mobilität solche Zuordnungen nicht immer eindeutig vorgenommen werden können. Die Bundesversammlung wird in jedem einzelnen Fall zu entscheiden haben, ob ein bestimmter Kandidat oder eine bestimmte Kandidatin eine konkrete Sprachregion glaubwürdig vertreten kann. Wichtiges Kriterium für diese Beurteilung wird die Verbundenheit der Person mit der Region sein, wofür die politische Vergangenheit ein wichtiger Hinweis sein kann: Wenn sich eine Person jahrelang in verschiedenen politischen Gremien in einer bestimmten Sprache betätigt hat, dann ist diese Person wahrscheinlich der entsprechenden Sprachregion zuzuordnen, auch wenn die Muttersprache ursprünglich eine andere war.

Noch schwerer fassbar ist der Begriff «Landesgegenden». Er kommt in der Bundesverfassung auch in Artikel 103 vor, wonach der Bund «wirtschaftliche bedrohte Landesgegenden» unterstützen kann. In diesem Zusammenhang wird darunter «ein durch die geografische Lage als Einheit erscheinendes Gebiet»⁶ verstanden. Im hier vorliegenden Fall geht es darum, die Bundesversammlung bei Bundesratswahlen anzuweisen, die Vielfalt der Schweiz nicht nur in sprachlicher Hinsicht zu beachten, sondern auch in regionaler. So wäre die Deutschschweiz durch fünf Zürcher oder Zürcherinnen schlecht vertreten. Die Bestimmung mag somit Stimmen aus der Ostschweiz oder der Innerschweiz unterstützen, wonach auch sie bei Bundesratswahlen wieder einmal Berücksichtigung finden sollen. Das Adjektiv «unterschiedlich» soll auf die grosse Vielfalt der Regionen unseres Landes hinweisen.

Es sollen weder im Verfassungstext noch hier Zahlen genannt werden, mit wie vielen Personen die Landesgegenden und die Sprachregionen im Bundesrat vertreten sein sollen. Die Bundesversammlung wird lediglich dazu angehalten, für eine «angemessene» Vertretung zu sorgen. Ob eine bestimmte Landesgegend oder eine bestimmte Sprachregion «angemessen» vertreten ist, wird politisch zu definieren sein. Keinesfalls soll der Begriff auf eine prozentuale Verteilung hinweisen. Eine solche Zuteilung kann schon allein deswegen nicht vorgenommen werden, weil aufgrund der unbestimmten Begriffe eine genaue Zuordnung einer Person zu einer Sprachregion oder Landesgegend nicht immer präzise vorgenommen werden kann. Kommt hinzu, dass sich eine prozentuale Verteilung gemäss dem Bevölkerungsanteil für die sprachlichen Minderheiten wohl eher negativ auswirken würde.

Es kann schliesslich darauf verwiesen werden, dass der Begriff «angemessen vertreten» auch in anderen Gesetzen mit «équitablement représenté» bzw. «equamente rappresentato» übersetzt ist. Die Formulierungen sind also äquivalent und in der

⁶ Hettich, St. Galler Kommentar zu Art. 103 BV, Rz. 12.

Gesetzessprache geläufig, wenn es um die Vertretung bestimmter Bevölkerungsgruppen in Gremien geht. Beispielhaft erwähnt werden sollen hier Art. 117 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1) sowie Art. 40 Abs. 2 des Nationalbankgesetzes (SR 951.11).

Die *Kommissionsminderheit* spricht sich dafür aus, wie im bisherigen deutschen Verfassungstext in allen drei Sprachen eine Formulierung zu wählen, wonach die Bundesversammlung darauf zu achten habe, dass die unterschiedlichen Landesgegenden und Sprachregionen vertreten sind. Diese Formulierung gebe ehrlicher zum Ausdruck, was mit der Bestimmung gemeint sei: Die Bundesversammlung werde verpflichtet, bei der Wahl die Herkunft der Kandidierenden zu berücksichtigen. Die von der Kommission gewählte Formulierung, wonach die Landesgegenden und Sprachregionen «vertreten sind», könnte den falschen Eindruck erwecken, diese Vertretung könne rechtlich eingefordert werden, was jedoch angesichts der fehlenden Rechtsfolge und der fehlenden Rechtsmittel nicht möglich ist.

Ziff. II Abs. 2

Die Verfassungsbestimmungen in Art. 175 Abs. 1 und 4 sind direkt anwendbar und treten somit gemäss Art. 195 BV nach ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Dies bedeutet, dass nach Annahme in der Volksabstimmung eine Vakanz von zwei Sitzen im Bundesrat besteht. In sinngemässer Anwendung von Art. 133 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) müssten diese Vakanzen bereits in der auf die Volksabstimmung folgenden Session besetzt werden. Dieser kurze Zeitraum würde es den Parteien wohl kaum ermöglichen, die Bundesratswahlen seriös vorzubereiten. Zudem könnte bereits der Abstimmungskampf mit Personalfragen verknüpft werden, was einer sachlichen Auseinandersetzung mit der Problematik hinderlich wäre.

Es wird deshalb vorgesehen, dass die Verfassungsänderung erst auf Beginn des ersten Jahres nach der Gesamterneuerung des Nationalrates, welche nach Annahme der Verfassungsänderung durch Volk und Stände stattfindet, in Kraft tritt. Die Volksabstimmung wird voraussichtlich frühestens im Jahr 2017, spätestens im Jahr 2018 stattfinden. Somit wird die Bundesversammlung bei der Gesamterneuerung des Bundesrates 2019 erstmals neun Mitglieder wählen.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

4.1.1 Schätzung des Mehraufwands aufgrund der Bildung zweier zusätzlicher Departemente

Das Bundesamt für Justiz (BJ) versuchte den Personal- und Sachaufwand sowie den zusätzlichen Stellenbedarf, der mit der Schaffung zweier neuer Generalsekretariate verbunden ist, grob zu schätzen. Basis bildet der durchschnittliche Aufwand der fünf Departemente EDI, EFD, EJPD, WBF und UVEK gemäss Staatsrechnung 2013. Das EDA und das VBS wurden nicht berücksichtigt, da sich die dortigen Stabsstrukturen

von denen der anderen Departemente stark unterscheiden, womit die Vergleichbarkeit fehlt. Das BJ nahm Rücksprache mit dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Deren Angaben sind in der nachfolgenden Schätzung berücksichtigt.

4.1.1.1 Bundesrat

Die Staatsrechnung wies 2013 pro Bundesratsmitglied etwa 2,2 Millionen Franken aus. Für zwei zusätzliche Bundesratsmitglieder wäre damit mit Mehrausgaben von 4 Millionen Franken zu rechnen, Synergien bereits eingerechnet. Darin wären auch die zusätzlichen Renten für ehemalige Bundesratsmitglieder, die je Person rund 250'000 Franken im Jahr ausmachen, berücksichtigt.

4.1.1.2 Personalaufwand und Stellenbedarf in den Generalsekretariaten

Für den Personalaufwand wurden auf der Basis der Staatsrechnung 2013 die Kernaufgaben (BR, Stab, Referenten, Persönliche Mitarbeitende, Geschäftsplanung, Information, Personal, Finanzen, IT etc.) der Generalsekretariate identifiziert. Kein Bestandteil der Aufstellung sind departementsspezifische Aufgaben wie z.B. Kommissionen, Zentrale Sprachdienste, Dienstleistungszentren Finanzen und Personal, Zentrale IT etc., da sich diese Aufgaben aufgrund der departementalen Organisation ergeben.

Im Durchschnitt der fünf untersuchten Departemente kommt man auf jährliche Personalkosten von 10,7 Millionen Franken. In den Generalsekretariaten der genannten fünf Departemente werden durchschnittlich 65 Vollzeitstellen von etwa 75 Personen besetzt.

Für zwei neue Generalsekretariate muss mit etwa 130 Vollzeitstellen gerechnet werden. Dies entspricht einem jährlich wiederkehrenden Personalaufwand von rund 22 Millionen Franken.

4.1.1.3 Sachaufwand

Ausgehend von der Staatsrechnung 2013 bewegt sich der jährliche Sachaufwand der Generalsekretariate der untersuchten Departemente mit einer Ausnahme (WBF) zwischen 5 und 7,5 Millionen Franken, für zwei neue Generalsekretariate demnach zwischen 10 und 15 Millionen Franken.

4.1.1.4 Einsparungspotenzial

Die zwei neuen Generalsekretariate werden teilweise auch aus Ressourcen bestehender Departemente gebildet. Um diese Aufwendungen würde die Rechnung entlastet. Zahlreiche Funktionen (persönlicher Stab der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, Referenten, Übersetzerdienste, Mitarbeitende in den Bereichen Finanzen, Human Resources, Kommunikation, Informatik, Chauffeure) sind aber stets neu zu besetzen. Die Eidgenössische Finanzverwaltung schätzt mögliche Einsparungen auf 10 bis maximal 20 % des jährlichen Personalaufwands für die neuen Departemente. Das wären zwischen 1,1 und 2,2 Millionen Franken pro neues Departement.

4.1.1.5 Einmalige Aufwendungen

In ihrem eigenen Bereich geht die Bundeskanzlei für den Aufbau der Infrastruktur für neue Mitarbeitende von einmaligen Kosten im Umfang von ungefähr der Hälfte der jährlichen Kosten für die Mitarbeitenden aus (Ziff. 4.1.2). Überträgt man diese Relation auf den Aufbau zweier neuer Generalsekretariate, würden für die Einrichtung der EDV, der Administration und der Arbeitsplätze in den neuen Generalsekretariaten einmalig noch einmal Kosten in der Grössenordnung von 16–18 Millionen Franken anfallen.

4.1.2 Ressourcenbedarf der Bundeskanzlei bei einem Bundesrat mit neun Mitgliedern

Am 9. Dezember 2014 nahm die Bundeskanzlei zur Frage des BJ, ob eine Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder von sieben auf neun aus heutiger Sicht in der Bundeskanzlei (BK) zu einem personellen Mehrbedarf führt, wie folgt Stellung:

4.1.2.1 Ergebnis der Abklärungen

BK-interne Abklärungen haben ergeben, dass zu unterscheiden ist zwischen dem befristeten Mehrbedarf für die Übergangszeit und dem ständigen Mehrbedarf. Beim ständigen Mehrbedarf sind zwei Kategorien zu unterscheiden. Zum einen generieren die zusätzlichen Schnittstellen zu zwei zusätzlichen Departementen in der BK einen Mehrbedarf. Zum anderen könnten zwei zusätzliche Departemente mittel- und langfristig zu einem zusätzlichen Anstieg von Geschäften des Bundesrates führen, welcher ebenfalls zu einem personellen Mehrbedarf führen dürfte. Insbesondere der Mehrbedarf infolge zusätzlicher Dossiers beruht lediglich auf schwierig verifizierbaren Annahmen und ist daher kaum abzuschätzen. Ferner fallen bei der BK Lohn- und Sachkosten für zwei zusätzliche Mitglieder des Bundesrates an.

4.1.2.2 Mehrbedarf für Übergangszeit

Insbesondere im Kompetenzzentrum für amtliche Veröffentlichungen, bei den Sprachdiensten sowie im Bereich der Kommunikation dürften infolge der Schaffung zweier zusätzlicher Departemente und der damit verbundenen Anpassungen des Bundesrechts und der Informationskanäle zusätzlicher Ressourcenbedarf in der Höhe von bis zu 400 Stellenprozenten für ein halbes Jahr entstehen. Es würden also einmalige Kosten von rund 360'000 Franken entstehen.

4.1.2.3 Ständiger Mehrbedarf

Der ständige, jährlich anfallende Mehrbedarf ist aus heutiger Sicht schwierig einzuschätzen. Alleine aufgrund der zusätzlichen Schnittstellen ist in den Sektionen Bundesratsgeschäfte, Kommunikation, Krisenmanagementausbildung, Planung und Strategie und politische Rechte sowie dem Stab der BK von einem personellen Mehrbedarf von insgesamt mindestens 400 Stellenprozenten auszugehen. Die zusätzlichen Personal- und Sachkosten würden sich auf jährlich mindestens 820'000 Franken belaufen.

Ferner wird in der BK davon ausgegangen, dass mit der Einführung eines Bundesrates mit neun Mitgliedern und der damit verbundenen Schaffung von zwei zusätzlichen Departementen mittel- und langfristig eine Zunahme der Geschäfte des Bundesrates einhergeht. Da es sich dabei lediglich um eine nicht verifizierbare Annahme handelt ist, ist eine Schätzung sehr schwierig vorzunehmen. Eine solche Zunahme der Geschäfte würde nicht nur in den durch die zusätzlichen Schnittstellen betroffenen Stellen in der BK zu einem weiteren Mehrbedarf an Ressourcen führen; zusätzliche Ressourcen müssten auch in den Zentralen Sprachdiensten, in der Sektion Recht sowie im Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV) bereit gestellt werden. Insgesamt ist wohl noch einmal mit rund 500 Stellenprozenten bzw. mindestens einer Million Franken Mehrkosten zu rechnen.

4.1.3 Übersicht über die insgesamt geschätzten Kosten

4.1.3.1 Jährlich wiederkehrende Kosten bei zwei neuen Departementen

zusätzliche Bundesratsmitglieder:	4 Mio Fr.
Personalaufwand Generalsekretariate:	22 Mio Fr.
Sachaufwand Generalsekretariate:	10–14 Mio Fr.
Zusatzaufwand BK:	1,1–2,2 Mio Fr.
Einsparungen (10–20 % Personalaufwand):	max. 2,2 Mio Fr.
Total:	34–39 Mio Fr.

4.1.3.2 Einmalige Kosten

Generalsekretariate: 16–18 Mio Fr.

BK: 0,4 Mio Fr.

Total: 16,4–18,4 Mio Fr.