

**12.056****Volkswahl  
des Bundesrates.  
Volksinitiative****Election du Conseil fédéral  
par le peuple.  
Initiative populaire***Erstrat – Premier Conseil***CHRONOLOGIE**

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 24.09.12 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.12.12 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.12.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Stöckli Hans (S, BE)**, für die Kommission: Diese Volksinitiative wurde am 7. Juli 2011 eingereicht, und es haben 108 826 stimmberechtigte Schweizerinnen und Schweizer dieses Anliegen unterstützt. Die Volksinitiative will, dass unsere Bundesregierung künftig in einem Wahlkreis im Majorzverfahren

**AB 2012 S 841 / BO 2012 E 841**

durch das Volk gewählt wird. Es hat eine Vorschrift in dieser Initiative, welche sichern will, dass die lateinische Schweiz zwei Sitze garantiert hat. Man will diese Garantie mit dem geometrischen Mittel, welches im Kanton Bern praktiziert wird, sichern. Gleichzeitig soll neu das Bundespräsidium nicht mehr durch das Parlament, sondern durch den Bundesrat selbst bestimmt werden.

Wir haben die Initianten in der Kommission angehört, und wir konnten uns überzeugen, dass sie mit diesem Begehrn die Komplettierung der Volksrechte beanspruchen. Sie sagen, wir hätten heute nur eine indirekte Demokratie, weil eben die Regierung durch das Parlament gewählt wird. Dadurch entstehe eine Vermischung der Kompetenzen; die Initiative würde die Gewaltenteilung verstärken. Künftig würde der Bundesrat, weil er vom Volk gewählt würde, auch dem Volk gegenüber rechenschaftspflichtig. Als Grund für die Lancierung dieser Initiative wurden klar die Trickerei, die Absprachen hinter geschlossener Tür und die mangelnde Transparenz bei den vorletzten Bundesratswahlen erwähnt. Nicht Gegenstand der Initiative ist die Erhöhung der Zahl der Bundesräte. Den Ausführungen des Vertreters des Initiativkomitees war zu entnehmen, dass man auf Bundesebene die gleiche Lösung sucht, wie sie heute erfolgreich in den Kantonen praktiziert wird.

Die Kommission hat zusammen mit Frau Bundesrätin Sommaruga zuerst die Frage gestellt, ob Handlungsbedarf bestehe, ob das heute gültige System verändert werden müsse. Eine grosse Mehrheit der Kommission ist zum Schluss gekommen, dass diese Frage zu verneinen sei, weil das heutige System bisher gut funktioniert habe und die Konkordanz berücksichtigt worden sei und weil im Lauf der Zeit alle wichtigen Kreise, alle wichtigen Bewegungen, alle Regionen, alle Sprachen, alle Parteien von Bedeutung und beide Geschlechter in den Bundesrat einbezogen worden seien. Das Parlament habe seine Verantwortung wahrgenommen, befand die Mehrheit, die Wahlen seien korrekt abgewickelt worden, ohne Trickerei, und insbesondere würde das Parlament die Kandidatinnen und Kandidaten kennen – dank der Erfahrung, die es vor Ort mit ihnen mache.

Die Kommission hat bei der Vorlage zwei entscheidende Mängel konstatiert: Der erste Mangel besteht in der ungenügenden Sicherung der Ansprüche der lateinischen Schweiz. Die Sicherung ist ungenügend, weil sich das System als sehr kompliziertes Konstrukt präsentiert, weil zur Sicherstellung der Minderheitsansprüche das Wohnsitzprinzip herangezogen wird, was zu Unbilligkeiten führt, und weil die ganze Schweiz einen einzigen Wahlkreis darstellt. Der zweite Mangel besteht darin, dass sich die Initianten klar dagegen aussprechen, dass die Finanzierung der Wahlkämpfe für das Bundesratsamt offengelegt werden muss. Die Mehrheit der Kommission ist der Überzeugung, dass eine Wahl des Bundesrates durch das Volk die ganzen Wahlen völlig verändern und insbesondere natürlich die Finanzierung der Wahlkämpfe in eine ganz andere Kategorie treiben



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2012 • Neunte Sitzung • 24.09.12 • 15h15 • 12.056  
Conseil des Etats • Session d'automne 2012 • Neuvième séance • 24.09.12 • 15h15 • 12.056



würde. Dementsprechend wäre, wenn man eine Volkswahl möchte, die Sicherstellung der Transparenz bei den finanziellen Einsätzen eine Voraussetzung.

Dann hat die Kommission auch die politischen Folgen intensiv debattiert. Wir sind zur Überzeugung gekommen, dass mit dieser Volkswahl des Bundesrates unser heutiges Staatsgefüge verändert würde. Die Rollen würden neu verteilt, es würde damit einerseits eine gewaltige Stärkung der Exekutive, des Bundesrates, einhergehen, weil er eben direkt vom Volk gewählt und das Parlament gleichzeitig die Prärogative der Wahl der Regierung verlieren würde.

Zudem müsste gleichzeitig auch angemerkt werden, dass im Verlauf des letzten Jahrhunderts und der letzten Jahrzehnte sowieso das Parlament geschwächt wurde, weil einerseits immer mehr Kompetenzen an den Bundesrat übertragen worden sind und weil andererseits das Milizsystem den Anforderungen nicht mehr in allen Teilen richtig gewachsen ist. Man ersieht das auch aus der Tatsache, dass die Vorlagen – obschon das Parlament über die Anträge in der Vorlage abstimmt – jeweilen vom Bundesrat vor dem Volk vertreten werden und wir sogar die Prärogative zur Definition des Inhalts der Vorlagen nicht an uns gerissen haben.

Ausserdem würde das Wahlsystem der Bundesratswahlen völlig verändert werden. Wir kennen das aus den kantonalen Wahlen. Dort würde sich der Fokus dann klar auf die Wahl des Bundesrates richten, und die Majorzwahlen in den Ständerat und die Nationalratswahlen würden beigeordnete Wahlen darstellen. Aber alles würde sich um die Bundesratswahl drehen. Das würde eine zusätzliche Personalisierung des Wahlverfahrens mit sich bringen, insbesondere würde das auch zu einer Verlagerung der Wahlaktivitäten von den Kantonen auf die nationale Ebene führen, und es würde gleichzeitig das Ganze massiv verteuern.

Schliesslich würde sich auch die Stellung des Bundesrates selbst als Behörde in unserem Land verändern. Die Abhängigkeit der Bundesräte von ihren Parteien würde zunehmen. Sie hätten die Funktion einer Wahlkampflokomotive zu übernehmen. Es müsste die Zusammenarbeit neu ausgerichtet werden. Die Konkordanz würde wahrscheinlich durch die Konkurrenz zumindest infrage gestellt werden.

Der verstorbene alt Bundesrat Stich hat einmal gesagt, man solle nicht meinen, es gebe in der Jagdsaison, im Wahljahr, gute Lösungen im Parlament. Nur würde dann die Jagd ausserhalb des Bundeshauses stattfinden, und zwar auf dem ganzen Territorium der Schweiz, und dementsprechend kann man sich vorstellen, welche weiteren Folgen das haben könnte. Insbesondere muss man damit rechnen, dass das Einzelkämpfertum gestärkt würde und dass Artikel 177 unserer Bundesverfassung, welcher ja die Kollegialbehörde vorschreibt, doch nur erschwert vollzogen werden könnte.

In der Kommission waren zwei Mitglieder für die Unterstützung dieser Initiative, eines hat sich der Stimme enthalten, und neun waren dagegen.

Gleichzeitig haben wir in der Kommission noch die Frage eines direkten Gegenvorschlages diskutiert. Herr Comte hat den Antrag gestellt, man sollte als direkten Gegenvorschlag die Erhöhung der Zahl der Bundesräte vorsehen. Wir haben dann die Frage nicht entschieden, ob es zulässig wäre, der Initiative einen direkten Gegenvorschlag dieses Inhalts gegenüberzustellen. Es gab Stimmen, die meinten, es würde gehen, weil ja z. B. seinerzeit, im Jahre 1942, die Volksinitiative der Sozialdemokraten auch beide Elemente beinhaltete. Es gab aber auch Stimmen, die sagten, das würde nicht gehen, weil der Wille nicht ausgedrückt werden könnte, wenn jemand beispielsweise sowohl für die Bundesratswahl durch das Volk wie auch für die Erhöhung der Zahl der Bundesräte einstehe. Wie dem auch sei: Nach der Diskussion zog Herr Comte den Antrag zurück.

Die Frage der Gültigkeit der Initiative brauchte nicht länger diskutiert zu werden. Die Initiative ist gültig. Dementsprechend müssen wir entscheiden, ob wir diese Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung oder zur Annahme empfehlen. Die Mehrheit stellt den Antrag, dass diese Initiative zur Ablehnung empfohlen werden soll.

**Abate** Fabio (RL, TI): Ich glaube, dass wir mit dem heutigen Wahlsystem eine Garantie des Gleichgewichts haben. Die Verteilung der institutionellen Zuständigkeiten ist das Ergebnis der Suche nach einer gleichgewichtigen Lösung. Das Volk wählt das Parlament im Bewusstsein von dessen verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Das Volk hat eine zusätzliche Möglichkeit der Kontrolle während der Legislatur, und zwar mit dem Referendum. In den Entscheidungsprozess ist das Volk dann noch, wie gestern, mit den Volksabstimmungen involviert. Das ist in der Regel viermal jährlich, bei insgesamt zehn, zwölf Vorlagen, der Fall. Die Wahl des Bundesrates muss aber eine Kompetenz der Bundesversammlung bleiben, damit das Volk einerseits und das Parlament andererseits im Rahmen der Garantie des vorher erwähnten Gleichgewichts ihre Rolle spielen können. Diese Initiative würde nicht eine hypothetische bessere Kontrolle der Macht bedeuten, wie die Initianten betonen, sondern einem Durcheinander der Systematik der institutionellen Kompetenzen gleichkommen, mit klar negativen Konsequenzen für die Stabilität des Systems. Die Logik der

AB 2012 S 842 / BO 2012 E 842



Machtausübung würde die heutige Logik des Suchens nach einer Lösung, des Erarbeitens einer Lösung für ein Problem ersetzen.

Die Bundesversammlung wählt die Mitglieder des Bundesrates; sie verfügt über eine spezifische Kenntnis des Systems, und zwar über die Kenntnis der Natur der Probleme, der Dimension der Probleme, der Methodik, diese Probleme zu lösen, und sie verfügt über die Kenntnis, wer besser in der Lage wäre, unter diesen objektiven Umständen als Minister zu operieren. Man spricht von einem Heimvorteil der Bundesversammlung. Ein bilaterales Gespräch über eine bestimmte Besonderheit, eine Diskussion in den Kommissionen und eine Anhörung eines Kandidaten in einer Fraktionssitzung sind meiner Meinung nach zuverlässiger als eine manchmal künstlich errichtete mediale Präsenz, um zuerst sympathisch, dann populär und am Ende Bundesrat zu werden.

Ich erwähne noch zwei Punkte: Wir dürfen nicht erlauben, dass unsere Bundesräte einen grossen Teil ihrer Sorgen auf die Wiederwahl richten. Heute haben wir die Gelegenheit, verantwortungsvollen Ministern zuzuhören, die auch unpopuläre, aber notwendige Lösungen verteidigen. Eine mögliche Spektakularisierung der politischen Tätigkeit würde klar die Effizienz und die Glaubwürdigkeit der Exekutive gefährden.

Dann stellt sich die Frage der Finanzierung von nationalen Kampagnen. Wenn es um Geld gehen könnte, muss jede mögliche Gefahr für die Unabhängigkeit der Bundesräte bei der Führung der eigenen Departemente und bei der Beschlussfassung im Plenum klar vermieden und kategorisch ausgeschlossen werden.

Am Ende noch zwei Worte zum vorgeschlagenen neuen Artikel 175 Absatz 5 der Bundesverfassung: Die lateinische Schweiz und besonders das Tessin brauchen Respekt und dürfen durch diese Formulierung nicht getäuscht werden. Diese Formulierung ist die Prämisse, ist die einfache Voraussetzung eines offenen Konflikts zwischen den Minderheiten in unserem Land.

Deswegen bitte ich Sie, der Mehrheit zu folgen.

**Föhn Peter (V, SZ):** Es ist richtig, dass wir hier nur eine Debatte führen, also eigentlich alles in der Eintretensdebatte erledigen – zumindest, was die Wortmeldungen betrifft.

Sogar der Bundesrat sieht bei einer Wahl des Bundesrates durch das Volk Vorteile. Insbesondere würde mit der Wahl durch das Volk die demokratische Legitimität des Bundesrates gestärkt. Natürlich ist es heute für den National- und Ständerat ein grosses Privileg, die Landesregierung zu wählen; mit der Wahl durch das Volk aber würde die direkte Demokratie klar gestärkt. Heute ist unser Land, was die Wahl der Regierung betrifft, eher eine indirekte Demokratie. Die Gewaltenteilung – die Bundesversammlung erlässt die Gesetze, der Bundesrat muss sie ausführen – würde mit einer Volkswahl sehr deutlich gestärkt, das heisst, die Exekutive würde besser von der Legislative getrennt. Der Bundesrat wäre dann vollumfänglich dem Volk verpflichtet.

In der Geschichte war die Wahl des Bundesrates in gewissen Abständen immer wieder ein Thema, eine Wahl durch das Volk wurde des Öfteren beantragt. Bereits 1848 wurde eine Wahl des Bundesrates durch das Volk sehr eingehend diskutiert und die heutige Art der Wahl nur ganz knapp bevorzugt, das heisst in der Bundesverfassung festgeschrieben.

Bei den Initianten haben nun, wie der Kommissionssprecher sagte, die differenzierten Konkordanzauslegungen Unzufriedenheit bei Wählerinnen und Wählern hervorgerufen. Ich bin auch persönlich überzeugt, dass gerade diese Initiative vor dem Volk gute Chancen hat. Der Kommissionspräsident sprach von einer Trickserei bei den letzten Wahlen. Es wurde ganz einfach die Konkordanz, wie wir sie gekannt haben, über den Haufen geworfen, oder aber es wurden neue Berechnungsarten heraufbeschworen.

Zu den Kosten, wie sie vom Kommissionssprecher angesprochen wurden: Die Kosten der Volkswahl dürften sehr positiv daherkommen; wir dürften dies sogar als wirtschaftlich positiven Faktor aufführen.

Wie auch vom Kommissionssprecher moniert wurde, käme es zu einer Verlagerung bei den heutigen Wahlen der Bundesversammlung, den Abgeordnetenwahlen; sie würden dann einzig zugunsten der Bundesratswahlen ausfallen. Ich kann das so nicht unterstützen. Ich meine eher, sie würden gestraft werden; sie müssten besser organisiert werden. Das hätte auch wieder Vorteile in sich. Jagden finden jahraus, jahrein statt, und zwar täglich – nicht nur bei den Wahlen.

Die Frage der sprachlichen Minderheiten ist auch schon angesprochen worden. Für das lateinische Sprachgebiet sind mit der vorgesehenen Quote mindestens zwei Bundesratsmitglieder garantiert.

Sollte die Volkswahl nicht durchkommen, müsste zumindest das System der Bundesratswahlen durch die Bundesversammlung andiskutiert werden, denn die Einzelwahl ist keine glückliche Lösung, will man alle Ungereimtheiten und Spiele ausmerzen.

So bitte ich Sie, dem Antrag meiner Minderheit zu folgen, dass die Initiative dem Volk zur Annahme zu empfehlen sei.



**Comte Raphaël (RL, NE):** L'élection du Conseil fédéral par le peuple est un sujet qui, régulièrement, revient à l'agenda politique, soit par le biais de l'examen d'initiatives populaires – même si cela fait un certain temps déjà que le peuple n'a plus eu à se prononcer sur cette question par le biais d'initiatives –, soit de manière générale dans les débats que nous pouvons avoir sur le Conseil fédéral et sur la gouvernance du pays. Il est d'ailleurs assez normal que, dans un pays extrêmement démocratique comme le nôtre, cette question se pose: les gouvernements cantonaux sont élus par le peuple, l'immense majorité des exécutifs dans les communes sont aussi élus par la population. Il y a donc presque une certaine logique à ce que le Conseil fédéral puisse connaître le même mode d'élection. Mais, à chaque fois que l'idée a été analysée, on est arrivé aux mêmes conclusions: c'est qu'il y a toujours de bonnes raisons pour rejeter l'introduction de l'élection populaire et que le système que nous connaissons a finalement un certain nombre d'avantages qui l'emportent sur ceux de l'élection populaire.

Parmi les arguments qui plaident pour le système actuel, il y a, premièrement, la stabilité de notre système politique. Nous avons un système politique extrêmement stable: nos gouvernements ne changent pas régulièrement, les majorités ne se font et ne se défont pas au gré des humeurs. Nous avons un système très stable, au point même que le nombre de ministres n'a pas changé depuis 1848, ce qui est unique au monde. Cette stabilité politique est importante; elle est aussi garante de notre bien-être: que notre économie soit prospère est aussi lié au fait que nous possédons un système politique efficace et stable.

Un deuxième argument qui plaide contre l'initiative, c'est la crainte d'une américanisation de notre système politique. Mener une campagne sur le plan fédéral, ce n'est pas la même chose que mener une campagne dans un canton, même si certains cantons sont relativement grands; mener une campagne sur l'ensemble de la Suisse, avec quatre langues nationales, avec des régions extrêmement différentes, avec des distances plus longues, pose un certain nombre de problèmes et risque de mettre en avant la question de l'argent.

Finalement, celui qui aura le plus de chances d'être élu ne sera pas celui qui est le plus compétent, mais celui qui a le plus de moyens pour apparaître dans les différents médias, pour apparaître aux quatre coins de la Suisse. On le voit aujourd'hui aux Etats-Unis, où nous aurons bientôt une élection à la présidence, le système engendre un besoin d'argent extrêmement important.

Il y a aussi la question linguistique. Il n'est pas nécessairement facile pour tous les candidats au Conseil fédéral d'avoir une parfaite maîtrise des autres langues nationales, ce qui peut parfois poser un problème lorsqu'il faut aller faire campagne dans toutes les régions linguistiques, même si on

AB 2012 S 843 / BO 2012 E 843

attend naturellement des conseillers fédéraux qu'ils aient une certaine maîtrise des différentes langues du pays.

Un troisième point à souligner est le fait que l'élection du gouvernement par le peuple n'existe nulle part ailleurs. En principe, les ministres ne sont pas élus par le peuple. Dans un certain nombre de pays, le président est élu par la population. Si on prend l'exemple de nos voisins français, la population a récemment élu le Parlement et le président de la république. Mais la nomination du premier ministre et de l'ensemble du gouvernement ne relève pas de la population. Il y aurait donc quelque chose d'assez particulier à ce que notre pays se distingue ici par une élection de ses ministres par le peuple.

Un quatrième point important est la question de l'équilibre entre les pouvoirs. Nous avons aujourd'hui un système politique avec trois pouvoirs et, pour ce qui est des pouvoirs politiques – le législatif et l'exécutif –, nous avons une répartition qui est relativement équitable. Le fait que le Conseil fédéral soit élu par le Parlement fait que la relation entre le gouvernement et le Parlement est relativement bonne, voire très bonne, ce qui n'est pas toujours le cas dans les cantons par exemple. Il y a des cantons où le fait d'avoir une élection populaire conduit les conseillers d'Etat à être un peu plus distants du Parlement cantonal puisqu'ils n'ont pas à lui rendre des comptes à la fin de la législature. L'élection par le peuple introduirait donc ici un certain déséquilibre entre les pouvoirs et renforcerait le pouvoir exécutif par rapport au pouvoir législatif. On peut le souhaiter, mais ce n'est en tout cas pas mon souhait. C'est aussi un motif pour proposer de refuser cette initiative.

Un autre point important, c'est la question de la collégialité. Nous avons un système collégial et des conseillers fédéraux qui doivent travailler ensemble. Je crois qu'il ne faut pas se leurrer: si tous les quatre ans, les membres du Conseil fédéral doivent faire campagne les uns contre les autres, d'une part ils auront sans doute, durant la législature, moins de temps à investir dans leur travail, et d'autre part ils seront beaucoup plus tentés de se mettre en avant eux-mêmes plutôt que de mettre en avant le collège et d'apparaître dans les médias. Il y a donc ici un risque important d'affaiblissement de la collégialité. Les conseillers fédéraux, dans notre système actuel, sont soumis à une certaine concurrence, qui est limitée car le Parlement, finalement, est peut-être moins sujet à se laisser influencer par des éléments extérieurs; il pourra analyser peut-être plus facilement le



travail qui est fait par les conseillers fédéraux.

Le dernier point qui me paraît important, c'est de s'imaginer comment va fonctionner le système. Si nous avons une élection populaire, les différents partis devront présenter des candidats. Avec le système qui est proposé de garantie de sièges pour certaines régions, les partis politiques devront présenter deux ou trois candidats de Suisse francophone et de Suisse italophone et il faudra aussi des candidats des différentes régions alémaniques. Cela signifie qu'il y aura une inflation du nombre de candidatures. Les grands partis seront presque tous poussés à présenter des listes de sept candidats, parce qu'ils voudront absolument présenter des candidats qui peuvent être connus dans les différentes régions du pays. Je crois qu'on assistera à une grande cacophonie au niveau de cette élection.

De plus, il y a deux faiblesses de l'initiative qu'il me paraît nécessaire de mettre en évidence. La première, c'est la question de la répartition des sièges entre les partis. L'initiative propose une élection au système majoritaire, avec certaines garanties pour les minorités linguistiques. Mais la répartition des sièges entre les partis pourrait entraîner la disparition d'un certain nombre de partis du Conseil fédéral. Monsieur Föhn a mis en avant la question de la concordance, eh bien, l'initiative ne garantit absolument pas la concordance. Si tous les partis présentent un nombre de candidats importants, on peut arriver à un Conseil fédéral où seulement deux, voire trois partis seraient représentés et où des partis importants ne le seraient pas. Le système actuel a toujours permis une bonne représentation des différents partis.

En plus, on pourrait imaginer, avec une élection du Conseil fédéral par le peuple, d'avoir des majorités différentes entre le Parlement et le gouvernement, ce qui n'est pas nécessairement souhaitable.

Enfin, un dernier point, une dernière faiblesse de l'initiative, c'est la question de la représentation des minorités linguistiques. Le texte prévoit de réservé deux sièges – au minimum – à des personnes qui seraient domiciliées dans les cantons francophones ou italophones, ainsi que dans les parties romanches du pays. C'est une conception assez particulière que celle de considérer qu'il y aurait quelque part deux régions dans ce pays, la Suisse alémanique et le reste, que les francophones et les italophones appartiendraient à une même catégorie, qu'on peut les mettre dans le même panier: finalement, ce sont tous ceux qui ne parlent pas l'allemand! Eh bien, permettez-moi de considérer que notre système politique suisse et notre système multiculturel mérite mieux qu'une telle disposition où finalement on considère que les différentes minorités sont interchangeables ou peuvent être fondues dans une seule et même grande minorité, qui serait la minorité non germanophone. Le système qui est proposé pour la représentation des minorités linguistiques est soit maladroit, soit franchement insultant à l'égard des minorités linguistiques.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à suivre votre commission, qui vous propose de maintenir notre système, qui nous garantit une stabilité politique, une bonne représentation des minorités et des partis. Ce n'est peut-être pas le système parfait, mais c'est en tout cas le moins mauvais des systèmes et nous pouvons encore le garder pour quelques décennies.

**Cramer Robert (G, GE):** Pourquoi, malgré la démonstration brillante que vient de faire Monsieur Comte, est-ce que je persiste à soutenir la petite minorité Föhn et vous invite à la rejoindre?

A mon sens, il y a deux arguments incontournables: le premier, c'est que ce que propose cette initiative est d'évidence ce qui est le plus compatible avec nos institutions de démocratie semi-directe. Comment fonctionne la Suisse? La Suisse, nous le savons tous, est un système à trois étages: il y a d'abord les communes, ensuite les cantons et puis enfin la Confédération. Au niveau des communes, dans pratiquement tout le pays, on connaît un exécutif et un législatif, et ils sont tous les deux élus par le peuple. Dans tous les cantons suisses, il y a un exécutif et un législatif, et ils sont tous les deux élus par le peuple. Et quand on arrive au niveau de la Confédération, il y a aussi un exécutif et un législatif, mais seulement le législatif est élu par le peuple. L'exécutif, c'est-à-dire le Conseil fédéral, lui, ne l'est pas. C'est là où se trouve l'exception.

Quand, à juste titre, Monsieur Comte a dit: "Citez-moi les pays où l'exécutif ou les ministres sont élus par le peuple", on ne peut pas les citer, parce que l'on ne peut pas non plus citer les pays où il y a un gouvernement collégial. On ne peut pas citer les pays qui fonctionnent comme la Suisse, cela n'existe pas. Le système suisse est unique et on doit bien sûr adapter nos institutions au caractère unique de notre pays. Ce qui est d'évidence le plus conforme à nos institutions démocratiques, c'est que ce soit la population, le peuple suisse, qui désigne ses représentants à l'exécutif. C'est la première raison, et on pourrait en rester là: c'est au fond la principale raison pour soutenir cette initiative, c'est ce qui est le plus démocratique et le plus conforme au système suisse. Et puis, hormis cela, il y a les autres raisons, celles qui font que cette initiative nous est soumise maintenant, alors que la dernière fois qu'on a voté sur cette question, c'était en 1942. La question revient sur le tapis. Elle revient sur le tapis, parce que aujourd'hui l'élection du Conseil fédéral est tout sauf transparente! Et l'élection du Conseil fédéral n'est pas une élection par le Parlement; ce ne sont pas 246 électeurs qui élisent



le Conseil fédéral, c'est une élection par les partis! Et cela donne lieu à quoi? A ce pitoyable spectacle que les journalistes appellent "la nuit des longs couteaux", "la nuit des petits canifs", ou le terme que vous préférez

AB 2012 S 844 / BO 2012 E 844

employer! Mais cela donne surtout lieu à une chose sur laquelle on devrait se pencher très sérieusement, c'est-à-dire à ces techniques qui sont employées pour permettre aux partis de préserver leurs sièges au Conseil fédéral. Aujourd'hui, au Conseil fédéral qui, collégialement, prend les décisions en Suisse, la plupart des membres n'ont pas été élus ou ne sont en tout cas pas entrés au Conseil fédéral dans le cadre de l'élection prévue par l'article 175 de notre Constitution, qui prévoit que les conseillers fédéraux sont élus en début de législature pour quatre ans; mais la plupart des conseillers fédéraux sont entrés au Conseil fédéral à l'occasion d'élections partielles en cours de législature, qui interviennent à la suite de calculs des partis politiques pour essayer de préserver leurs sièges au gouvernement.

Et ça, c'est vraiment tout sauf transparent! Et je ne connais aucun canton suisse, lorsqu'il y a des élections populaires, où l'on procède ainsi et où on retire les gens comme des billes pour essayer d'en faire entrer d'autres et essayer de préserver ainsi ses sièges au gouvernement. On sait que ça ne marche pas. Et ça ne peut pas marcher, parce que, en arrière-plan, il y a l'élection populaire et que celle-ci ne s'accorde pas de ce genre d'arrangements.

Bien sûr, à côté de cela, l'élection populaire présente un certain nombre d'inconvénients, ou je dirai plutôt que le système que nous connaissons a un certain nombre d'avantages. Ces avantages ont été assez longuement développés par le Conseil fédéral au chiffre 4.3 de son message et Monsieur Comte en a rappelé, avec véritablement beaucoup de conviction et de façon très persuasive, les principaux.

Je dirai que la critique qui revient, d'une façon ou d'une autre, le plus fréquemment, consiste à relever que s'il y a une élection du Conseil fédéral par le peuple, cela porterait atteinte à la collégialité du Conseil fédéral, que cela ferait en sorte que les conseillers fédéraux soient en campagne permanente, que le Conseil fédéral ne serait plus suffisamment représentatif du Parlement, etc. Mais tout cela, on le connaît déjà au niveau des cantons suisses! Théoriquement, tout cela pourrait se produire au niveau des cantons suisses. On peut imaginer que dans les cantons suisses, il y ait des périodes où le Conseil d'Etat ne soit plus tout à fait conforme à la majorité au Grand Conseil. Théoriquement, on pourrait imaginer que des conseillers d'Etat soient en campagne permanente et qu'ils passent leur temps à distribuer des tracts dans la rue ou à faire je ne sais quoi d'autre, au lieu de faire leur travail de conseillers d'Etat.

Vous avez bien raison de rigoler: c'est drôle d'imaginer cela, parce que les choses ne se passent pas comme cela. En réalité, la logique institutionnelle fait que lorsque le gouvernement se met au travail, les gens ne sont ni en campagne ni les porte-parole de leur parti politique, mais qu'il y a véritablement un parti gouvernemental qui se forme dans le canton où les membres de l'exécutif, qu'ils soient cinq ou sept, portent ensemble le canton et sont solidaires dans leur action. Autrement, cela ne marche pas. Dès le moment où l'on se trouve – cela peut arriver – dans des gouvernements où chacun essaie de tirer la couverture à soi, c'est une véritable catastrophe, c'est la paralysie du canton. On le voit de temps en temps. Et heureusement, les électeurs y mettent bon ordre en mettant fin à ce genre de comportement aux élections suivantes.

Finalement, de toutes les critiques que l'on peut adresser à cette initiative, je n'en retiens que deux. La première, c'est la problématique des minorités. La Constitution prévoit, à son article 175 alinéa 4, que "les diverses régions et communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral". L'initiative populaire ne dit pas "équitablement", elle donne la garantie absolue qu'il y a au moins deux représentants du Conseil fédéral qui parlent français ou italien. Ce n'est pas aussi joliment dit que de dire "équitablement"; c'est simplement une garantie. Et celle-ci porte au minimum sur deux représentants. On peut imaginer que les partis politiques, dans leur façon de fonctionner, lorsqu'il s'agira pour eux de présenter des candidats à ces élections, feront en sorte de s'appuyer sur ces candidats qui parlent italien, qui viennent de la partie romanche du pays ou qui parlent français, pour développer l'offre qu'ils font aux électeurs.

Il me semble donc que l'objection ne soit pas sérieuse. Bien sûr, si j'avais dû rédiger cette initiative, j'aurais écrit que non seulement il faut que l'élection soit populaire, mais qu'en plus, il faut qu'il y ait neuf personnes qui siègent au Conseil fédéral et qu'il y ait au moins trois représentants qui parlent français ou italien. Ce n'est pas ce qui est écrit dans l'initiative, mais je pense que l'initiative, de ce côté-là, donne un certain nombre de garanties.

Cette initiative pose un second problème: c'est la problématique du financement. Oui, s'il y avait des élections populaires, on serait dans une situation où il faudrait aller trouver de l'argent pour faire la campagne électorale et où cela pourrait engendrer un certain nombre de difficultés. A cela, on peut répondre que ce ne sont pas forcément les partis politiques qui ont le plus d'argent qui ont le plus d'élus. En d'autres termes, si on regarde



le rapport qualité/prix, ou, autrement dit, combien d'argent il faut investir pour avoir un élu aux Chambres fédérales, les montants sont extrêmement variables en fonction des partis politiques. Ceci dit, ce n'est pas un avantage que de ne pas avoir d'argent pour mener une campagne. Il est bien évident que plus on a d'argent, plus il est facile de mener une campagne, et il est bien évident aussi que la question du financement des partis est une question sérieuse à laquelle on doit s'atteler. Rien ne nous empêche de travailler, de façon complémentaire à cette initiative, sur la problématique du financement des partis, les plafonds à fixer pour ces financements, etc. Cette initiative en tout cas ne comporte pas un mot qui interdit de commencer à travailler sérieusement sur le financement des partis. On peut le faire ou ne pas le faire, mais cela n'est en tout cas pas une objection à elle seule décisive à l'égard de cette initiative.

Pour des considérations qui tiennent à notre vie démocratique aussi bien que pour des considérations de transparence, je ne peux que vous inviter à rejoindre la minorité et à recommander au peuple et aux cantons l'adoption de cette initiative populaire.

**Minder** Thomas (V, SH): Es stimmt, zurzeit ist es ruhig in Sachen Stabilität und Teamfähigkeit rund um den Bundesrat. Doch das war auch schon anders, das ist noch gar nicht so lange her. Intrigen, Gehässigkeiten, Abwahlen von amtierenden Bundesrätern und Bundesräten, parteipolitische Machtkämpfe und Konkordanzstreitigkeiten prägten die Bundesratswahlen fast im Jahresrhythmus, Sie erinnern sich alle. Wir können das nicht einfach ausblenden, nur weil heute der Bundesrat geschlossen und nach aussen als Team auftritt. Es ist interessant, dass uns die Verwaltung bei diesem Dossier 14 Pressekopien beigelegt hat, allesamt gegen die Wahl des Bundesrates durchs Volk. Kein eigentlicher Pro-Artikel zierte dieses Dossier. Man könnte nun sagen, das sei menschlich, denn es geht dem Bundesrat bei dieser Vorlage um seine eigene Haut. Objektiv ist diese Art zu politisieren aber sicherlich nicht. Ich bin sogar der Meinung, der Bundesrat hätte sich hier, weil diese Vorlage ihn selbst betrifft, der Stimme enthalten müssen. Er darf sehr wohl seine Pro- und Kontra-Argumente aufführen, doch auf eine Schlussempfehlung ans Parlament und ans Volk hätte er verzichten müssen. Ich bedauere es, dass der Bundesrat diese Sensibilität vermissen liess. Es ist mehr als Usanz, bei Geschäften, welche einen selbst betreffen, in den Ausstand zu treten.

Dieses Thema, wir haben es gehört, ist übrigens so alt wie die Bundesverfassung selbst. Mit nur gerade einer Stimme Unterschied, Kollege Föhn, hat sich damals die Bundesrevisionskommission, so hieß sie, gegen eine Volkswahl und einen entsprechenden Verfassungstext ausgesprochen. Dieses Thema ist seither zweimal, 1900 und 1942, vor das Volk gekommen. Interessant daran ist, dass es jedes Mal die SP war, welche dieses Thema vorbrachte. Auch die Katholisch-Konservativen, also die heutige CVP, waren dafür. 164 Jahre später beschäftigen wir uns nochmals, und vielleicht nicht das letzte Mal, mit diesem Thema. Gerade an dieser Vorlage erkennen wir, dass gewisse politische Themen unser

## AB 2012 S 845 / BO 2012 E 845

momentanes, heutiges Befinden und unsere momentane, heutige Entscheidfällung bei Weitem überleben. Der Bundesrat hat entschieden, dieser Volksinitiative keinen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Das ist ein Fehler. Je nachdem, wie homogen, kompakt und geschlossen der Bundesrat bis zur Abstimmung als Kollegium wirkt, könnte das den Ausgang der Abstimmung über diese Initiative beeinflussen. Ein ähnlicher Fall wie die Einzelaktionen bei der Befreiung der Geiseln in Libyen und erneute Unstimmigkeiten im Bundesrat könnten die Sache sehr schnell zum Kippen bringen. Es gibt genügend Fälle von Intrigen im Bundesrat in den letzten Jahren – dies an die Adresse all jener, die meinen, rund um den Bundesrat sei nur Sonnenschein.

Die Regierungsratswahlen im Majorzsystem zeigen, dass es durchaus möglich ist, eine Kollegialregierung auch anders als über das Parlament wählen zu lassen. Ausserdem kann das Parlament schon jetzt auch einen Schweizer Bürger oder eine Schweizer Bürgerin wählen, welcher oder welche nicht Mitglied des Parlamentes ist. Ich jedenfalls finde, die Pro- und Kontra-Argumente halten sich in etwa die Balance. Das heisst, beim Volk könnte es genau gleich ablaufen. Ich prophezeie ein Abstimmungsresultat nahe bei fünfzig zu fünfzig.

Gerade weil ich das jetzige System, also die Wahl des Bundesrates durch das Parlament, beibehalten möchte, schlage ich vor, dieser Volksinitiative meine parlamentarische Initiative 11.491, der die SPK-SR übrigens Folge gegeben hat, als direkten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Es darf aber auch ein anderer Lösungsvorschlag sein.

Leider hat es der Bundesrat verpasst, dem Parlament und dem Volk einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zu unterbreiten. Ein indirekter Gegenvorschlag könnte mehr das Prozedere enthalten, das Kollege Comte angesprochen hat. Meine parlamentarische Initiative, wonach der Bundesrat en bloc, also ohne Einzelwahl, zu wählen wäre, wäre ein idealer, pfannenfertiger direkter Gegenvorschlag gewesen. Es ist unverständlich, dass man diese beiden Vorlagen nicht miteinander behandeln wollte, denn so werden wir, so



ineffizient das ist, bald nochmals über das Bundesratswahlprozedere beraten. Solange es keinen offiziellen Gegenvorschlag gibt, werde ich mich bei diesem Thema der Stimme enthalten.

**Diener Lenz** Verena (GL, ZH): Es ist ja eine spannende Volksinitiative, die da auf unseren Pulten liegt. Wenn man die Tonalität der verschiedenen Voten aufnimmt, muss man sagen: Es ist ein emotionales Thema, und es hat eigentlich nicht viel mit dem Links-rechts-Schema zu tun – ich muss das heute schon zum zweiten Mal erwähnen.

Vor 165 Jahren, also 1847, lag diese Frage schon auf dem Tisch. Damals wurde Neuland betreten. In einer knappen Abstimmung entschieden sich unsere Vorfahren dafür, die Bundesratswahlen nicht als Volkswahl auszustalten. Heute können wir uns dank 164 Jahren Erfahrung eigentlich noch einmal ein Urteil darüber bilden, ob wir die Bundesratswahlen, die von der Vereinigten Bundesversammlung vorgenommen werden, für uns als gut befinden. Eigentlich sind wir also in einer sehr komfortablen Situation.

Ich habe mir einige Fragen gestellt: Hat sich das geltende Wahlverfahren bewährt? Was ist gut daran? Hat es Mängel oder gar gravierende Defizite? Besteht Handlungsbedarf? Braucht es eine Änderung? Spannend ist ja auch, dass sich unsere Bevölkerung in der Zwischenzeit bei Wahlen von Exekutiven auf kantonaler Ebene als Wahlkörper bewährt hat. Sie hat bis jetzt Umsicht gezeigt: Die Exekutiven auf kantonaler Ebene sind vielfältig zusammengesetzt, mit Parteienvielfalt und meist einer Vertretung beider Geschlechter.

Wenn wir zu beurteilen haben, was sich bis jetzt bewährt hat, steht für mich die Frage im Zentrum, ob bei der heute durchgeführten Art der Bundesratswahlen unsere Ansprüche an die Konkordanzdemokratie angemessen berücksichtigt werden. Ich denke an die Landessprachen, an die Landesteile, an die Geschlechterfrage, an die Parteienstärke und an die Altersdurchmischung.

Wenn ich diese Kriterien in den Raum stelle und in die Vergangenheit schaue, wenn ich auch die heutige Zusammensetzung des Bundesrates anschaue, dann sehe ich eigentlich keinen dringenden neuen Handlungsbedarf. Das hätte ich vor ein paar Jahren nicht so beantwortet. Ich erinnere mich noch sehr gut an die Nichtwahl von Lilian Uchtenhagen. Ich war damals noch eine junge Frau und war so was von verärgert, als diese Frau nicht gewählt und es den Frauen verwehrt wurde, in den Bundesrat Einzug zu halten. Damals, aus jener Emotionalität heraus, hätte ich mich für die Volkswahl des Bundesrates durchaus erwärmen können. Wenn ich das heute beurteile und auch die heutige Zusammensetzung des Bundesrates betrachte, dann muss ich sagen, dass die Ansprüche, die ich aus dem Blickwinkel der Konkordanzdemokratie habe, heute für mich eigentlich zufriedenstellend erfüllt sind. Wenn ich mir eine Volkswahl vorstelle, sehe ich hier keine grosse Verbesserung, im Gegenteil.

Ein weiterer Aspekt, der in diesem Kontext zur Diskussion steht, ist die Frage, ob es um eine Komplettierung der Volksrechte geht. Wichtige und gewichtige Argumente der Initianten sind immer wieder diejenigen, dass es um eine Komplettierung der Volksrechte gehe. Ich persönlich beurteile die Situation so, dass sich die Vereinigte Bundesversammlung aus demokratisch gewählten Vertreterinnen und Vertretern, aus allen Parteifarben zusammensetzt. Damit ist für mich die Legitimation durch das Volk gegeben. Interessant ist auch, dass 164 Jahre ins Land gezogen sind und erst nach gut 160 Jahren eine erste Volksinitiative zu diesem Thema eingereicht wurde. Demnach hat das Thema in der Bevölkerung bis jetzt keinen so brennenden Stellenwert gehabt, dass eine Volksinitiative gemacht werden musste.

Was war denn der Auslöser für diese Volksinitiative? Das war doch die Abwahl eines bekannten Bundesrates. Das war eigentlich der Auslöser für diese Volksinitiative. Ob es eine Unzufriedenheit in der Bevölkerung ist oder eine politische Unzufriedenheit über diese Abwahl, würde ich im Moment einmal offenlassen. Spannend wird es sein, wie die Bevölkerung mit diesem Angebot umgeht, ob sie dieses Recht für sich beanspruchen will oder nicht.

Wenn Kollege Minder sagt, dass der Bundesrat keine Empfehlung hätte abgeben dürfen, dann denke ich, dass wir im Grunde genommen dasselbe auch für uns beanspruchen müssten. Eine solche Volksinitiative müsste von uns nicht mit einem Ja oder Nein als Empfehlung an die Bevölkerung weitergeleitet werden, weil die Bevölkerung entscheiden soll, ob sie dieses Recht für sich beanspruchen will oder nicht. Uns nimmt man möglicherweise etwas weg, also sind wir genauso wenig oder genauso gut wie der Bundesrat legitimiert.

Ich habe mir dann auch die Frage gestellt: Was hat sich in den letzten 164 Jahren markant geändert? Damals hat man das Wahlrecht der Vereinigten Bundesversammlung zugesprochen. Was sich in den letzten 164 Jahren markant geändert hat, ist nicht die Bundesversammlung, sondern das mediale Interesse. Das mediale Interesse hat sich in den letzten 164 Jahren sicher massiv geändert. Aber es besteht nicht nur ein mediales Interesse, sondern auch der Wunsch der Medien, Einfluss auf die Bundesratswahlen zu nehmen. Ob man das schätzt oder nicht, bleibe dahingestellt, es ist einfach eine Realität. Für mich ist aber sicher: Wenn die Bundesratswahlen zu Volkswahlen werden, dann wird der Einfluss der Medien bei diesem Thema steigen, nicht



sinken. Ob das so viel besser und zum Wohle unseres Landes ist, wage ich zu bezweifeln.

Unsere Bundesräinnen und Bundesräte werden nämlich schon heute zunehmend zu Lokomotiven für ihre Parteien. Ihre Popularität beeinflusst die Wahlchancen der Parteien, und das hat zur Folge, dass unsere Bundesräinnen und Bundesräte schon heute an allen möglichen und unmöglichen Veranstaltungen und Anlässen dabei sein müssen. Dies führt zu grossen zeitlichen Belastungen und ist mitverantwortlich dafür, dass wir uns letzte Woche hier im Saal dafür entschieden haben, mehr Staatssekretäre zu ermöglichen. Das war notabene gar nicht so unbestritten – das

AB 2012 S 846 / BO 2012 E 846

einfach zur Erinnerung. Wenn wir unsere Bundesräinnen und Bundesräte an noch mehr Veranstaltungen in allen Landesteilen haben wollen, dann können wir die Staatssekretariatsstellen ruhig jetzt schon aufstocken. Sollte der Bundesrat nämlich von unserer Bevölkerung gewählt werden, würde diese Lokomotivfunktion noch massiv verstärkt. Der Druck auf die Bundesräte würde zunehmen, die regionalen und partikulären Interessen bekämen ein höheres Gewicht, und die Parteiwünsche würden wahrscheinlich noch prägender. Eine Kollegialbehörde, wie es der Bundesrat heute ist, würde wohl kaum mehr diesen äusseren Drücken widerstehen können.

Noch eine letzte Bemerkung: Landesweite Bundesratswahlkämpfe würden ein hohes Wahlkampfbudget voraussetzen. Wer finanziert dieses? Es gibt noch weitere Stichworte, die wir politisch bis jetzt noch nicht befriedigend bearbeitet haben. Das eine ist die Frage der Parteienfinanzierung. Sie müsste in diesem Kontext wiederaufgenommen werden. Und das andere ist die Frage der Transparenz bei den Wahlspenden. Ein höheres Wahlkampfbudget für Bundesräinnen und Bundesräte müsste gekoppelt werden mit einer Parteienfinanzierung und mit einer wirklichen Transparenz bezüglich der Frage, woher die Gelder der Parteien stammen. Dafür, meine ich, haben wir bis jetzt keine politischen Mehrheiten bekommen.

Ich wünsche mir für unser Land keinen permanenten Wahlkampf für Bundesräinnen und Bundesräte. Ich bin froh, wenn sie da vorne sitzen, mit uns unsere Themen diskutieren und mit uns nach Lösungen suchen. Ich wünsche mir nicht noch mehr Präsenz an irgendwelchen Anlässen und Veranstaltungen, irgendwo draussen in der Bevölkerung, auch wenn ich die Volksnähe durchaus auch schätze.

Ich meine, wir sind gut beraten, am heute bewährten System nicht zu rütteln. Ich werde darum diese Initiative zur Ablehnung empfehlen.

**Schwaller Urs** (CE, FR): Wir haben es zweimal gehört. Das Thema der Volkswahl des Bundesrates war bereits 1847 Thema der Revisionskommission und 1872 auch der Verfassungsrevision. Die Stimmbürger haben 1900 und 1942 zwei Volksinitiativen abgelehnt. Auch nach 160 Jahren wird die neu aufgetischte Bundesrats- oder Berner Platte nicht besser, zumal sie vor allem nach der Nichtwiederwahl von 2007 schmeckt.

Wie dem auch sei, ich bin aus drei Gründen gegen die Initiative:

1. Mit der Volkswahl verschieben wir das verfassungsmässige Kompetenz- und Kontrollgefüge zwischen Parlament und Bundesrat. In der Kommission hat der Vertreter der Initiative ausgeführt, mit der Volkswahl des Bundesrates wäre der Bundesrat in Zukunft auch dem Volk verpflichtet und nicht nur dem Parlament. Heute müsste sich der Bundesrat bei all seinen Entscheidungen immer überlegen, ob er damit auch wiedergewählt werde, da der Wahlkörper das Parlament sei. Die Bundesversammlung werde dadurch über Gebühr gestärkt. Das ist die Aussage. Meines Erachtens ist das Gegenteil der Fall. Vorab ist der Bundesrat auch heute Land und Volk verpflichtet. Sodann braucht es, um ein Projekt zu verwirklichen, die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative. Es braucht hier eine Verpflichtung zur guten Zusammenarbeit, die sich auch alle vier Jahre in der Wahl oder Wiederwahl spiegelt und äussert. Ein Bundesrat, der während vier Jahren schweizweit quasi permanent Wahlkampf betreiben muss, wird des Öfteren auch mit dem Kollegialsystem Mühe bekunden. Ebenso werden wichtige Volksabstimmungen dann sehr oft zu Vertrauensfragen für den zuständigen Departementschef werden.

2. Gerade auch als Bewohner eines zweisprachigen Kantons lehne ich die Initiative ab, weil mit dem vorgeschlagenen System die Vertreter der französisch- und italienischsprachigen Gebiete mit einem komplizierteren Berechnungsmodus zu quasi zweitrangigen Quotenvertretern der französisch- und italienischsprachigen Schweiz im Bundesrat werden. Die Quotenregelung hat nämlich zur Folge, dass ein französisch- oder italienischsprachiger Vertreter auch mit weniger Stimmen als ein deutschsprachiger Vertreter gewählt ist. In einem Kanton mag das noch angehen, eine solche Quotenregelung, auf Bundesebene finde ich eine so festgeschriebene Quotenregelung erniedrigend und falsch.

3. Der letzte Grund ist, dass der permanente Wahlkampf auf Bundesebene bzw. um den Bundesratssitz letztlich auch stark vom finanziellen Engagement, vom finanziellen Einsatz, vom Zugang zu eigenen Medien oder



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2012 • Neunte Sitzung • 24.09.12 • 15h15 • 12.056  
Conseil des Etats • Session d'automne 2012 • Neuvième séance • 24.09.12 • 15h15 • 12.056



zu gekauften Inserateflächen oder Sendegefäßen abhängt. Präsenz ist alles. Italienische Verhältnisse, um nur diese zu nennen, brauchen wir aber in der Schweiz nicht. Ein Herr Berlusconi in Italien reicht, wir brauchen keinen in der Schweiz.

**Lombardi** Filippo (CE, TI): Stimolato dal mio preopinante non potrò che intervenire in italiano. Lo faccio per sottolineare quello che in fondo ha già detto il collega Comte: potrebbe essere interessante chinarsi sul testo di questa iniziativa se non avesse un grosso peccato originale, cioè quello di pretendere di risolvere, senza una vera soluzione, la questione della rappresentanza delle minoranze in Consiglio federale. Non è possibile né immaginabile mettere una quota latina di due seggi, la quale oggi viene intesa come un minimo ma che domani potrebbe tranquillamente essere intesa come un massimo – perché così sarà, se le cifre di un'elezione diretta vogliono dire qualcosa. Ebbene, non è possibile mettere nello stesso sacco, per condividere questi due miseri seggi, tutte le minoranze latine del Paese. Quindi, questo tallone d'Achille dell'iniziativa popolare è per me decisivo a motivare il mio rifiuto deciso e determinato di una proposta di questo genere.

Forse in un futuro, non so quanto lontano, avremo la possibilità di tornare a discutere di questo tema in modo meno teso e potremo chinarcirci sull'ipotesi di una rappresentanza più ampia, per le minoranze latine, magari distinguendole l'una dall'altra. Dall'altro canto potremmo sempre tornare sull'ipotesi di un aumento del numero di consiglieri federali che sarebbe parte, a mio avviso – l'ho sempre detto –, di una soluzione per le minoranze e al contempo la soluzione giusta per far fronte al carico di lavoro di questi sette ministri. Perché il numero dei nostri ministri è ancora sempre sette, come i giorni della settimana, i peccati capitali, i re di Roma ed alcune altre cose. Sono sempre ancora sette ministri come nel 1848, quando sappiamo benissimo quanto è aumentato il carico di lavoro all'interno della Confederazione e quanto soprattutto è esploso in modo esponenziale la necessità di rappresentare il nostro Paese a livello ministeriale in una serie importante di riunioni e conferenze all'estero, nelle quali il rango ministeriale viene richiesto.

Vi prego quindi di raccomandare di respingere l'iniziativa "Elezioni del Consiglio federale da parte del popolo" secondo la proposta della commissione.

**Bischofberger** Ivo (CE, AI): Der Inhalt der vorliegenden Volksinitiative ist bekannt:

1. Sie verlangt, dass der Bundesrat nicht mehr durch die Bundesversammlung, sondern durch das Volk gewählt wird.
2. Die Wahl würde im Majorzverfahren parallel zur Erneuerung des Nationalrates erfolgen.
3. Für die französischsprachige und italienischsprachige Schweiz wären zwei Bundesratssitze garantiert.
4. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident würde nicht mehr von der Bundesversammlung, sondern vom Bundesrat gewählt.

Wenn wir uns nun die Mühe machen und einen Blick in die bereits zitierten diesbezüglichen historischen Zeugnisse aus den Anfängen unseres Bundesstaates werfen, so stellen wir eigentlich ernüchtert fest, dass unter anderem genau diese vier heute diskutierten Themenkreise um den Bundesrat ganz allgemein und die Wahl desselben im Speziellen alles andere als neu sind und schon bei der Staatsgründung in der damaligen Verfassungskommission äusserst kontrovers diskutiert worden sind. Es geht nicht um den in früheren Voten zitierten Unterschied von einer Stimme in der benannten Kommission; vor allem stellte man damals weitblickend den Bundesrat als Kollegialbehörde ins Zentrum und verlangte

AB 2012 S 847 / BO 2012 E 847

Führungsstärke, man verlangte Standhaftigkeit und klare und gemeinsam getragene Kommunikation.

Dies alles ist ohne Weiteres vergleichbar mit den heute in Artikel 2 der Bundesverfassung definierten Staatszielen, welche der Bundesrat in seiner heutigen täglichen Arbeit stets ins Zentrum stellen muss:

1. Der Bundesrat muss die wichtigen Politbereiche ausmachen und die entsprechenden Strategien festlegen, diese miteinander vernetzen, laufend den veränderten Verhältnissen anpassen und entsprechend umsetzen.
2. Er muss die geeigneten Vorkehrungen treffen, damit politisch relevante Entwicklungen und Ereignisse rechtzeitig erkannt und die entsprechenden Massnahmen ergriffen werden können.
3. Die laufende Beurteilung der inneren und äusseren Lage und ein entsprechendes zielgerichtetes Handeln werden von ihm gefordert.

Schliesslich führten ebendiese Überlegungen in den Anfängen unseres Bundesstaates wie auch dann in den folgenden Jahrzehnten zum bis heute praktizierten Wahlmodus, der ohne Not nicht leichtfertig geändert werden sollte. Dieser Wahlmodus bewirkt nämlich einerseits eine gewisse Abhängigkeit des Bundesrates vom Parlament, sichert aber andererseits auch eine gewisse Homogenität von Exekutive und Legislative, was entsprechend eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen ebendiesen beiden Ebenen erleichtert. Dass dem so



ist, bestätigen notabene verschiedene Untersuchungen namhafter Staatsrechtsexperten wie Fleiner, Giacometti und andere mehr.

Wie die Erfahrung lehrt, wird durch die Wahl durch das Parlament die Macht der Medien bei Bundesratswahlen erheblich eingeschränkt. Bei einer Volkswahl aber wäre der Einfluss der Medien naturgemäß viel grösser, da das Volk, im Gegensatz zum Parlament, die Kandidaten regelmässig nicht aus eigener Anschauung kennen würde, sondern lediglich über die Medien. So hat das Parlament bekanntlich seine Unabhängigkeit gegenüber den Medien bei der Wahl der Bundesräte Alphons Egli, Rudolf Friedrich und auch Otto Stich eindrücklich demonstriert. Zudem hat das Parlament stets freiwillig für eine angemessene Vertretung der sprachlichen Minderheiten im Bundesrat gesorgt. Im Fall einer Volkswahl müsste dies jedoch durch rigide verfassungsrechtliche Bestimmungen sichergestellt werden.

Durch die Volkswahl bestünde zudem die Gefahr eines vermehrten Auseinanderdriftens von Parlament und Bundesrat, was wiederum ein effizientes Regieren erschweren würde. Auch das vielzitierte wie auch ebenso bedeutende Kollegialprinzip und die Bereitschaft zu Kompromissen dürften und würden sicher Schaden nehmen, da die Gefahr gross wäre, dass sich bei kontroversen politischen Fragen jeder Bundesrat, jede Bundesrätin auf sein respektive ihr direktes Volksmandat berufen würde.

Zusammengefasst heisst das für mich, dass angesichts unserer föderalistischen Struktur, der Vielsprachigkeit unseres Landes, der Mehrparteien-Kollegialregierung und der damit verbundenen Notwendigkeit des politischen Kompromisses die Wahl des Bundesrates durch die Bundesversammlung indiskutabel auch für die Zukunft die bessere Lösung ist.

Aus all diesen Überlegungen bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen und Volk und Ständen die Initiative entsprechend zur Ablehnung zu empfehlen.

**Savary** Géraldine (S, VD): Je dois vous avouer que j'étais assez hésitante au sujet de cette initiative. Je suis en particulier sensible aux arguments de Monsieur Comte et d'un certain nombre de personnes qui se sont exprimées sur le problème de la représentation des minorités, représentation mal défendue dans cette initiative.

Je pensais aussi que la réforme du gouvernement, discutée au Conseil national récemment, ouvrirait de nouvelles pistes pour améliorer notre système de gouvernance. Mais le Conseil national n'a rien voulu faire; les réflexions, tant sur le nombre de membres du Conseil fédéral que sur le système de présidence ou sur la question de la transparence et du plafonnement du financement des partis, sont restées lettre morte dans ce Parlement. C'est pour cette raison que je dirai oui à cette initiative, avec la toute petite minorité qui soutient cette proposition. Je dirai oui à cette initiative pour qu'un débat ait lieu sur cette question.

J'aimerais revenir sur les arguments invoqués en particulier par Messieurs Comte et Abate, et par Madame Diner Lenz, ainsi que par le Conseil fédéral dans son message sur la question du financement des partis. C'est l'argument selon lequel l'argent dominerait désormais la politique et les élections des membres du Conseil fédéral.

Je suis assez contente que le débat sur le financement des partis ait lieu lors du traitement de cette initiative. C'est déjà en soi l'un de ses mérites puisque la question du financement des partis est aujourd'hui une question extrêmement importante. Je rappelle que jamais notre démocratie n'a coûté aussi cher que lors des dernières élections fédérales et qu'on n'est pas près d'enrayer cette spirale. Le problème, que vous évoquez les uns et les autres sur le financement des partis politiques et sur une éventuelle élection du Conseil fédéral par le peuple, est aujourd'hui d'actualité. Je n'ai pas l'impression qu'il y ait une majorité, tant ici qu'au Conseil national, pour le résoudre. Je retire de vos propos que vous éprouvez de la méfiance au sujet du problème du financement des formations politiques et je me réjouis qu'on puisse résoudre ce problème, indépendamment du débat sur la présente initiative. Je suis persuadée que si l'initiative avait du succès devant le peuple, il y aurait à ce moment-là une loi qui résoudrait cette problématique et qu'on pourrait, par là même, améliorer la transparence et résoudre la question du financement des partis politiques.

La deuxième critique que nous avons entendue aujourd'hui, c'est que l'élection du Conseil fédéral par le peuple favoriserait des personnalités partisanes, des personnalités qui polarisent, des personnalités qui n'arriveraient jamais à faire des compromis pour le bien de notre pays. A ce sujet, j'ai la même opinion que Monsieur Cramer qui rappelle que, dans les cantons, les exécutifs, les membres de gouvernements cantonaux sont élus par la population et que les cantons fonctionnent plutôt bien – en tout cas pour la plupart d'entre eux – et que le pays avance correctement, aussi grâce à la vitalité, à la force de ces gouvernements cantonaux désignés par le peuple. Cela n'a d'ailleurs pas toujours fonctionné ainsi dans les villes, dans les cantons: à une certaine période, dans notre pays, les exécutifs n'étaient pas élus par le peuple; puis il y a eu cette immense révolution, et la démocratie suisse s'en porte plutôt mieux.



En ce qui nous concerne, nous autres conseillers aux Etats, nous sommes élus au système majoritaire – ce qui n'a pas toujours été le cas non plus. Auparavant, dans la plupart des cantons, les conseillers aux Etats étaient désignés par les gouvernements cantonaux. Maintenant, nous avons l'immense privilège d'être soumis au scrutin populaire. Sommes-nous pour autant de simples émanations de notre parti? sommes-nous de dangereux semeurs de trouble confédéral? sommes-nous des personnalités polarisantes, qui renoncent à construire des compromis? Je n'en ai pas l'impression. Au contraire, il me semble qu'au Conseil des Etats, bien qu'élus par le peuple et au système majoritaire dans la plupart des cas, nous sommes plutôt conscients de nos responsabilités. Nous manifestons souvent nos capacités d'intégration, notre volonté de travailler ensemble par-delà les clivages politiques. Et la population le reconnaît et sait dans quel état d'esprit nous souhaitons travailler au Conseil des Etats. Le système majoritaire ne nuit pas à la composition d'un Conseil des Etats qui cherche des compromis. La population souvent recèle – vous l'avez constaté les uns et les autres lors des récentes élections fédérales – les personnalités qui sont justement très polarisantes ou qui ne permettraient pas de fonctionner harmonieusement. C'est le cas pour le Conseil des Etats, c'est le cas pour les gouvernements cantonaux, je ne vois pas pourquoi ce ne serait pas le cas au Conseil fédéral.

Puis, dernier point, c'est vrai et cela a été rappelé, dans notre histoire, on a été relativement rarement sollicité pour rediscuter de notre système de gouvernement, de notre

AB 2012 S 848 / BO 2012 E 848

système électoral. Effectivement, cela a été fait en 1898, en 1942. Et il ne serait pas excessif, tous les quarante ou soixante ans, que la Suisse, cette belle démocratie, se repenche sur son système de gouvernement. Notre démocratie est forte, mais elle ne nous exonère pas à mon avis de la redéfinir, de la rediscuter – même les géants ont parfois des pieds d'argile; je crois à la force de cette démocratie, mais je crois aussi au besoin parfois de dialoguer avec la population à son sujet, et cela passe aussi par le fait d'imaginer un système où le Conseil fédéral serait élu par la population.

Je sais bien que cette initiative n'a pas une énorme chance de succès devant notre chambre. Le débat que nous avons eu aujourd'hui démontre à quel point il est parfois utile de se pencher sur notre histoire, sur notre héritage et sur l'avenir qu'on souhaite donner à nos scrutins électoraux.

Je vous invite malgré tout, pour le débat, la discussion, à soutenir cette initiative.

**Jenny This** (V, GL): Man kann in dieser Frage in guten Treuen geteilter Meinung sein. Aber für meinen Geschmack wird die Volkswahl in diesem Rat jetzt allzu stark verteufelt und dramatisiert. Natürlich, dafür habe ich Verständnis: Niemand sägt letztlich gerne am Ast, auf dem er selber sitzt. Für mich als graue Maus und Wenigkeit in diesem Parlament gilt: Man fühlt sich vor solchen Bundesratswahlen natürlich geehrt, man wird gestreichelt, man wird umworben, man ist jemand, das nehme ich auch gerne entgegen. (*Heiterkeit*) Aber was wird hier nun alles gesagt! Kollege Schwaller weist darauf hin, dass eine Nichtwiederwahl der Ursprung dieser Initiative sei. Ich mache Sie allerdings darauf aufmerksam: Derjenige, den Sie meinen, wäre bei einer Volkswahl nicht gewählt worden – andere schon. Jetzt zu sagen, das schmecke zu stark nach einer grossen Partei, ist allzu einfach.

Kollege Lombardi, die sprachlichen Minderheiten werden berücksichtigt. Sie haben zwei Vertreter, sie können aber auch fünf haben; das spielt überhaupt keine Rolle, das ist in dieser Volksinitiative drin. Es wird argumentiert, die kleinen Kantone würden benachteiligt. Das stimmt überhaupt nicht. Der Kanton Zürich beweist es: Selten werden Leute aus Zürich oder aus Winterthur in den Regierungsrat gewählt. Verena Diener, unsere geschätzte Kollegin, wäre bei einer Wahl durch das Parlament nie in die Regierung gekommen – bei einer Volkswahl ging es problemlos! So schlecht können Volkswahlen also nicht sein.

Jetzt wird argumentiert, die Finanzierung sei ein Problem. Das stimmt doch überhaupt nicht. Natürlich müssen ein paar Franken in den Spazierstock genommen werden, keine Frage. Aber das Volk, das wissen wir alle, lässt sich nicht kaufen. Sonst hätten wir im Ständeratssaal eine ganz andere Vertretung, denn die Ständeratswahlen sind ja auch Volkswahlen; in fast allen Kantonen sind es Majorzwahlen. Auch werden die grossen Kantone damit nicht bevorteilt, bzw. sie sind es schon jetzt: Alle Kantone haben zwei Ständeräte, aber im Nationalrat ist der Kanton Zürich stärker vertreten als der Kanton Glarus – dem Herrn sei es geklagt, aber das ist leider eine Tatsache.

Es wird gesagt, in Volkswahlen würden Personen bevorzugt, die keinen grossen Leistungsausweis hätten. Das Gegenteil ist der Fall! Das Volk wählt nur Personen, die sich in den letzten Jahren bemerkbar gemacht haben. Quereinsteigern, Leuten, die man nicht kennt, wäre der Einzug in den Bundesrat verwehrt. Das kann man bedauern oder auch nicht.

Der Einfluss der Medien wurde angesprochen: Der ist jetzt schon im Übermass vorhanden. Das wissen wir



Parlamentarierinnen und Parlamentarier ganz genau, und wir wissen diese Medien ja auch zu nutzen – hoffentlich auch!

Herr Abate weist darauf hin, es würden keine mutigen Vorschläge mehr gemacht. Wieso denn nicht? In der Schweiz werden selten amtierende Regierungsrätinnen und Regierungsräte abgewählt, es sei denn, sie hätten ein Kind entführt. Aber ansonsten weiss das Volk sehr zu schätzen, was die amtierenden Personen leisten. Dieses Argument würde ich also nicht allzu hoch gewichten.

Natürlich: Die Nacht der langen Messer gibt es dann nicht mehr. Das kann man bedauern, oder man kann es einfach zur Kenntnis nehmen. Überbewerten darf man es jedenfalls nicht, ich würde hier etwas relativieren. Ich weiss, die Aussichten, dass diese Initiative hier im Rat eine Mehrheit finden wird, sind klein, und auch beim Volk dürfte es sehr schwierig sein. Kollegin Karin Keller-Sutter wäre vom Volk gewählt worden; jetzt ist sie hier bei uns im Rat, das hat auch Vorteile. Beides hat also Vor- und Nachteile.

Ich werde diese Initiative zur Annahme empfehlen – mit wenig Aussichten auf Erfolg.

**Levrat** Christian (S, FR): Je crois que nous avons eu le privilège d'assister à un débat passionnant. C'est en quelque sorte un luxe de notre démocratie de pouvoir débattre de manière pacifiée, de manière presque théorique sur la question de l'élection du Conseil fédéral. Dans la plupart des Etats du monde, c'est au pire le fruit d'une révolution, au mieux celui d'un changement de régime, et c'est très heureux que, sans crise, on puisse débattre ici de ce genre de choses.

Mais je crois que c'est aussi l'occasion de tracer une perspective historique un peu plus large. Je ne veux pas reprendre des arguments qui ont été avancés, mais simplement aborder un point supplémentaire: historiquement, lorsque le peuple a été appelé à se prononcer sur l'élection du Conseil fédéral par le peuple, c'était toujours parce qu'on avait le sentiment, à tort ou à raison, d'une intégration insuffisante de forces politiques, sociales dans le gouvernement fédéral. C'était le cas en 1898 où la gauche de l'époque et les conservateurs avaient le sentiment que les radicaux ne partageaient pas suffisamment le pouvoir, et c'était le cas en 1939, avant que le parti socialiste soit intégré au Conseil fédéral. La question que nous devons donc nous poser aujourd'hui est: d'où vient l'initiative à laquelle nous sommes confrontés? Quel groupe considère qu'il est insuffisamment représenté au Conseil fédéral? Est-ce que ce constat est justifié? Est-ce que l'initiative est à même de répondre à cette prétendue sous-représentation?

Pour ma part, je crois que les dernières élections nous ont donné une image apaisée du Conseil fédéral. On a une intégration politique, sociale, économique, régionale, une intégration en fonction des genres qui doit être considérée comme satisfaisante. On constate d'ailleurs, et les dernières études d'opinion le montrent, que la cote du Conseil fédéral est relativement élevée dans la population et que les gens sont grossièrement contents du travail qui est effectué. Est-ce que l'initiative est de nature à intégrer davantage le parti qui l'a lancée et la soutient aujourd'hui? Regardons autour de nous! Nous sommes élus dans un vote populaire majoritaire et, pour ma part, et avec la couleur que je défends, je dois dire que si une élection populaire donnait un résultat de ce type-là, si une élection populaire donnait un résultat du type de celui des gouvernements cantonaux, eh bien, je n'en serais pas le plus triste. Paradoxalement, une élection du Conseil fédéral par le peuple comme cela est proposé agraverait encore la sous-représentation du parti qui aujourd'hui soutient cette initiative populaire. Cela me semble un peu paradoxal. En pure logique partisane, nous devrions soutenir l'initiative et d'autres s'y opposer puisqu'ils échouent régulièrement dans les élections populaires au système majoritaire. Tout cela devrait nous amener à nous poser, comme critère principal de choix du système actuel, la question de l'efficacité en termes d'intégration des minorités. Je crois que cette intégration a réussi. C'est la raison pour laquelle nous pouvons considérer qu'en tout cas pour l'instant il n'y a pas lieu de modifier le système.

J'ajoute un mot sur ma position personnelle après ces remarques. En principe, je ne suis pas opposé à ce système, un peu dans la ligne de ce qu'a dit Monsieur Jenny. Pour moi, l'élection du Conseil fédéral par le peuple, ce n'est pas le diable. La question que nous devons nous poser est celle de savoir si les conditions-cadres sont réunies pour cette

AB 2012 S 849 / BO 2012 E 849

élection. A mon sens, elles ne le sont pas, au moins sur deux points: le premier – cela a été développé largement, mais il faut le souligner parce que c'est un argument rédhibitoire –, c'est la protection des minorités. Dans cette initiative, la protection des minorités est absolument insuffisante. C'est ce qui a conduit à l'époque les sections de l'UDC de Suisse romande à refuser de récolter des signatures pour cette initiative, considérant qu'elle ne répondait pas à leurs besoins et que, mis à part l'intérêt du parti lui-même, il y avait l'intérêt des régions linguistiques qui n'était pas pris en considération avec suffisamment d'importance. Pour moi donc, cet élément fait que cette initiative ne peut pas être soutenue en l'état, quoi qu'on pense par ailleurs de la question



théorique de l'élection du Conseil fédéral par le peuple.

Le deuxième point, c'est la berlusconisation – Monsieur Schwaller l'a dit avec raison – de notre vie politique. Je rappelle l'épisode récent de l'achat par un parlementaire d'un quotidien en position de monopole dans une région de notre pays, qui plus est à couvert, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'hommes de paille. Je rappelle les tentatives d'achat par ce même parlementaire de stations privées de radio-télévision qui couvrent pratiquement l'ensemble de la région alémanique. Un risque existe donc, aussi longtemps que l'on ne change pas les conditions-cadres, de berlusconisation – d'américanisation ont dit d'autres – de notre vie politique. Il est un peu illusoire aujourd'hui de dire: "Mais, ma foi, votons d'abord le principe de l'élection du Conseil fédéral par le peuple et réglons ensuite la question du financement des partis et celle de la transparence". Si maintenant nous faisons ce pas, il sera absolument impossible ensuite de régler la question de la transparence. C'est la raison pour laquelle je vous invite à proposer au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire.

**Lombardi** Filippo (CE, TI): Kollege Jenny hat genau den Beweis dafür geliefert, dass man in diesem Hause besser Deutsch spricht, wenn man verstanden werden möchte.

Ich habe gesagt: Sie schützen mit der Formulierung "mindestens zwei Mitglieder" angeblich die Minderheiten. Meine Antwort ist: Das wird gleich das Maximum sein; das Minimum wird genau gleich gross sein wie das Maximum. Warum haben Sie diese minimale Vertretung vorgesehen? Sie wissen genau, dass sonst in einem Wahlkreis von 8 Millionen Personen kein Angehöriger der Minderheit, die 2 Millionen Personen aufweist, überhaupt eine Chance hat, irgendwann gewählt zu werden.

Nun aber haben Sie einen zweiten Wahlkreis geschaffen; er besteht aus der lateinischen Minderheit insgesamt. Das sind 2 Millionen Personen. Das Verhältnis ist noch schlimmer als bei der Gesamtbevölkerung. Innerhalb der lateinischen Minderheit von insgesamt 2 Millionen Einwohnern weist die italienischsprechende Minderheit 300 000 Einwohner auf, nicht zu sprechen von den Rätoromanen. Es ist absolut klar, dass diese Lösung die Minderheiten, insbesondere die zweite und die dritte Minderheit, grundsätzlich nicht schützt – im Gegenteil: Sie wird dazu führen, dass nie mehr ein Italienischsprachiger oder ein Rätoromane die Chance hat, gewählt zu werden.

Noch eine kurze Bemerkung: Ich weiss nicht, wie es in den anderen Kantonen ist. Wenn ich mit Grossräten spreche, dann stelle ich fest, dass sie viel öfter frustriert sind als wir in Bern. Das hängt grundsätzlich nicht mit der Grösse des Kantons zusammen oder mit den Möglichkeiten, die sie als Grossräte haben, sondern mit dem Gehör, das sie allenfalls bei den Regierungsmitgliedern oder bei der Verwaltung finden, wenn sie ein Anliegen haben. Ich gehe davon aus, dass dieser Unterschied darin begründet ist, dass wir die Bundesräte wählen. Das ist ein Trumpf, den ich als Mitglied des Parlamentes nicht aus der Hand geben möchte.

**Föhn** Peter (V, SZ): Herr Lombardi, ich kann Ihnen jetzt, wenn ich da Ihre letzten Worte gehört habe, natürlich überhaupt nicht zustimmen. Da haben wir genügend Beispiele, dass auch die Vertreter einer Minderheit absolut von den anderen gewählt werden können; das ist überhaupt kein Problem und wäre ohne Weiteres möglich. Da gehen jetzt natürlich die Meinungen auseinander, aber da könnte man Beispiele aufzählen noch und noch.

Ich muss schon noch als Anführer der Minderheit auf zwei, drei Sachen eine kurze Replik geben. Herr Jenny hat versucht, zwei, drei Knoten zu lösen. Ich weiss aber nicht, ob sie wirklich gelöst sind.

Zur Amerikanisierung: Das ist überhaupt keine Amerikanisierung! Es geht hier nicht um die Wahl der einflussreichsten Person der Welt – oder noch nicht. Es geht einzig und allein um die Wahl des schweizerischen Bundesrates. Das sind dann schon zwei Paar Schuhe. Es geht um die Wahl von sieben Personen und nicht um die Wahl einer einzigen Person; die Ausgangslage ist eine vollends andere. Das würde und könnte in etwa so ablaufen, wie wir das heute schon im Kleinen in den Kantonen kennen. Es käme doch niemandem hier im Rat in den Sinn, in seinem Kanton den Antrag zu stellen, den Regierungsrat oder den Staatsrat durch das Parlament wählen zu lassen.

Ich muss noch einmal sagen, dass es mehr als sechzig Jahre her ist, seit wir über diese Sachen befunden haben. Wie schon gesagt worden ist: In den Jahren 1900 und 1942 haben schon Abstimmungen betreffend die Volkswahl mit zusätzlicher Erhöhung der Anzahl der Bundesräte von sieben auf neun stattgefunden. Damals hat man das unter anderem mit der Begründung abgelehnt, dass man dieser Erhöhung nicht stattgeben wolle. Jetzt muss ich Ihnen sagen, weshalb 1847 der Volkswahl sehr, sehr knapp – mit 9 zu 10 Stimmen – nicht zugestimmt worden ist: Der erste Grund waren organisatorische Befürchtungen. Die Gegner der Volkswahl wandten insbesondere ein, dass das Volk durch eine allfällige Nichtannahme der Wahl zu mehreren Wahlgängen gezwungen würde. Als zweiter Einwand wurde vorgebracht, dass es schwierig sei, geeignete Leute für den Bundesrat ausfindig zu machen; ich glaube, dass dem heute nicht mehr so wäre. Zum Dritten spiel-



te die Kommunikation die entscheidende Rolle, da es damals noch wesentlich schwieriger war, Kandidaten landesweit bekanntzumachen; es gab kaum Zeitungen und vor allem keine elektronischen Medien. Und jetzt zu Frau Diener Lenz und auch zu anderen als Erstes: Die Abwahl des Bundesrates war damals nicht die Initialzündung zu dieser Initiative, sondern erst die Frage der Konkordanz bzw. der Auslegung der Konkordanz hat dann die Initianten bewogen, diese Initiative zu lancieren. Als Zweites noch: Jede Initiative ist auch auf Frust, Konsternation, Enttäuschung, Verzweiflung oder zumindest auf Unzufriedenheit zurückzuführen. Und das ist gelebte Demokratie. Danke für die Unterstützung der Minderheit.

**Stöckli Hans** (S, BE), für die Kommission: Die Argumente sind ausgetauscht, und ich möchte nur noch eine Bemerkung anbringen zur Frage des direkten oder indirekten Gegenvorschlags. Ich habe ausgeführt, dass ein Antrag zurückgezogen worden ist; ein Antrag von Herrn Minder für einen indirekten Gegenvorschlag ist nicht gestellt worden, wobei das Thema angesichts der parlamentarischen Initiative Minder 11.491 noch nicht entschieden ist. Ich gehe davon aus, dass sich die SPK-NR bei nächster Gelegenheit zu diesem Thema äussern wird. So kann auch Bezug genommen werden auf die Überlegungen des Bundesrates betreffend die Frage des indirekten Gegenvorschlags. Aber aus den Äusserungen der Vertreter der Initianten kam klar zum Ausdruck, dass es nicht um den Wahlmodus geht, sondern um eine Komplettierung der direkten Demokratie. Zudem hat ja der Ständerat anlässlich verschiedener anderer Initiativen entschieden, nur bei wirklich dringender Notwendigkeit einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zu erarbeiten. Dementsprechend hat sich dieses Thema erübrigt.

Im Übrigen wurde jetzt vielfach, von Herrn Föhn und anderen, die Gründungsgeschichte des heutigen Systems dargelegt. Da schien mir doch noch der historisch erste Vorschlag speziell lustig zu sein: Bei der Diskussion im Jahre 1848 gab es zuerst die Idee, den Bundesrat auf fünf Mitglieder zu begrenzen und den Präsidenten durch das Volk wählen zu

AB 2012 S 850 / BO 2012 E 850

lassen sowie je zwei Bundesräte durch den Nationalrat und den Ständerat. Das wäre noch eine weitere Variante im Fächer der Überlegungen.

Spaß beiseite: Ich kann nochmals bestätigen, dass Ihnen die Mehrheit der Kommission beantragt, die Initiative nicht zur Annahme zu empfehlen.

**Sommaruga Simonetta**, Bundesrätin: Sie werden am kommenden Donnerstag die Swissness-Vorlage beraten. Mit dieser wollen wir ja die typisch schweizerischen Produkte schützen, zu welchen neben dem Greyerzer Käse auch das Sackmesser oder die Schweizer Uhren gehören. Auch bei diesem Geschäft geht es, würde ich sagen, um die Swissness: Es geht nämlich um die Wahl des Bundesrates durch die Bundesversammlung, was eine 164 Jahre alte Schweizer Spezialität ist. Es ist eine Spezialität, die sich aus Sicht des Bundesrates all diese Jahre hindurch bewährt hat, eine Spezialität – das wurde auch von mehreren von Ihnen gesagt –, die von Volk und Ständen zweimal eindrücklich bestätigt worden ist.

Die Volksinitiative zur Volkswahl des Bundesrates versucht jetzt erneut, diese Schweizer Spezialität zu beseitigen. Der Bundesrat soll eben nicht mehr durch die Bundesversammlung, sondern durch das Volk gewählt werden. Damit will das Initiativkomitee ein Problem bekämpfen, das letztlich keines ist. Ich habe auch heute von niemandem in diesem Rat gehört, dass Sie hinsichtlich des heutigen Systems respektive des heute wählenden Gremiums grundlegend unzufrieden wären. Sie sind mit anderen Dingen unzufrieden, aber nicht mit solchen, die mit dieser Initiative behoben oder beseitigt würden. Deshalb ist es eben so, dass die Medizin, die hier verabreicht werden soll, ein Problem bekämpft, das – wie gesagt – keines ist. Sie hätte aber auch zahlreiche negative Nebenwirkungen, worüber dann in der Packungsbeilage der Initiantinnen und Initianten nichts steht.

Bevor ich jetzt auf diese Nebenwirkungen eingehe, möchte ich noch eine Vorbemerkung machen. Der Bundesrat ist nicht gegen diese Volksinitiative, weil er etwa vor der Bevölkerung Angst hätte. Wir trauen der Bevölkerung die Aufgabe zu, die Mitglieder des Bundesrates zu wählen. Und wir sind überzeugt, dass die Stimmberichtigten gute Bundesrätinnen und Bundesräte wählen würden, jedenfalls nicht bessere oder schlechtere als bisher. Wir sind uns auch bewusst, Herr Ständerat Minder, dass der Bundesrat, wenn er sich hier zu dieser Initiative äussert, in Verdacht geraten könnte, er würde da für seine eigenen Posten kämpfen. Hierzu muss ich Ihnen zunächst sagen, dass es ja Untersuchungen gibt, wonach die Wahlchancen von amtierenden Mitgliedern des Bundesrates durchaus intakt wären. Von daher müssen sich zumindest die amtierenden Mitglieder des Bundesrates ob ihrer Wahlchancen nicht wirklich grosse Sorgen machen. Der Bundesrat will aber, ja, er muss das auch, Position beziehen: Er ist überzeugt, dass Sie, die Mitglieder der Bundesversammlung, aber



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2012 • Neunte Sitzung • 24.09.12 • 15h15 • 12.056  
Conseil des Etats • Session d'automne 2012 • Neuvième séance • 24.09.12 • 15h15 • 12.056



auch die Bevölkerung durchaus unterscheiden und herausfinden können, ob hier der Bundesrat in seiner Position vor allem für sich selber schaut oder ob er eben auch im Hinblick auf ein Gesamtsystem argumentiert, das sich in den letzten Jahren doch bewährt hat.

Etwas möchte ich auch noch sagen: Die Presseartikel, die Sie, Herr Ständerat Minder, erwähnt haben, wurden Ihnen von den Parlamentsdiensten geliefert und nicht vom Bundesrat.

Ich komme jetzt zu den Nebenwirkungen:

1. Zur Regierungsarbeit: Hier ergibt sich aus Sicht des Bundesrates eine negative Nebenwirkung. Unser bestehendes und bewährtes Wahlverfahren erleichtert die Regierungsarbeit, weil sich die Mitglieder der Regierung, anders als in vielen anderen Staaten, eben nicht mitten im parteipolitischen Hickhack bewegen müssen. Ich möchte sagen, dass wir Mitglieder des Bundesrates hier, weltweit gesehen, wahrscheinlich in einer fast privilegierten Situation sind, das heisst, wir müssen unsere Entscheide nicht immer auf das Wohl unserer jeweiligen Parteien ausrichten. Natürlich ist das Zusammenwirken im Bundesrat nicht eine perfekte Idylle; das soll es auch nicht sein. Wir wurden aufgrund von unterschiedlichen Positionen, aufgrund von unterschiedlichen Vorstellungen, auch politischen Vorstellungen, gewählt, und wir sollen diese auch vertreten. Selbstverständlich spielen auch im Bundesrat immer wieder auch parteipolitische Überlegungen eine Rolle – das ist auch richtig so, das ist so gewollt –, aber sie stehen nicht im Vordergrund, und sie sind nicht matchentscheidend. Das ermöglicht es uns immer wieder, miteinander den Rank zu finden, und das gibt uns auch den Mut, gelegentlich vielleicht unpopuläre Entscheide zu fällen, die aber im Interesse von nachhaltigen Lösungen für das ganze Land sind. Ohne diesen Willen zum Konsens und ohne den Mut zu einer nüchternen Sachpolitik wäre die Schweiz nicht dort, wo sie heute ist.

Mit der Volkswahl des Bundesrates würde natürlich der Druck auf uns Mitglieder des Bundesrates zunehmen, uns zu profilieren und vielleicht auch mehr auf die Beliebtheit zu schielen, anstatt unsere Verantwortung wahrzunehmen. Ein solcher Druck wäre für das Kollegialprinzip Gift und würde nachhaltige Lösungen erschweren.

2. Zur Aufgabe und Stellung des Parlamentes: Wie Sie wissen, wählt heute die Bundesversammlung die Mitglieder des Bundesrates. Sie wissen auch, dass die Bundesversammlung oft Mitglieder aus ihrem Kreis wählt, die Sie aus ihrer täglichen Arbeit als Kolleginnen und Kollegen Ihrer Fraktion, in den Räten als Mitglieder einer Kommission oder auch als Partner oder Gegner oder Gegnerinnen in politischen Debatten kennen. Die Bundesversammlung würde mit der Volkswahl des Bundesrates eine wichtige Aufgabe verlieren. Sie würde in ihrer Stellung geschwächt, und zwar nicht nur, weil sich ihre Mitglieder dann in der Nacht der langen Messer nicht mehr so wichtig fühlen können, sondern weil die Volkswahl auch Auswirkungen auf die Kontrolle der Regierungstätigkeit hätte. Nehmen Sie den konkreten Fall an, dass die Geschäftsprüfungskommission einen sehr kritischen Bericht über ein Mitglied der Regierung abliefer. Die Frage ist dann schon: Ist dieses Mitglied der Regierung nun rechenschaftspflichtig gegenüber dieser Kommission oder seinem Wahlgremium, der Bevölkerung? Stellen Sie sich vor: Bei der kurz danach erfolgenden Wahl würde dieses Regierungsmitglied glanzvoll wiedergewählt. Was gibt das für ein Verhältnis mit der Aufsichtskommission, mit der Geschäftsprüfungskommission? Ich kann mir vorstellen, dass sich hier Konflikte häufen würden – Konflikte, die einem stabilen und kohärenten Regieren nicht förderlich sind.

3. Zum Föderalismus: Unser Föderalismus lebt ja nicht zuletzt davon, dass wir auch eine föderalistische Parteienlandschaft haben. Unsere Parteien sind nicht wie die Parteien in anderen Ländern von oben nach unten strukturiert, sondern das Gegenteil ist der Fall: Zwischen den Landesparteien und den Kantonalparteien gibt es immer wieder ein Spannungsverhältnis. Bei eidgenössischen Abstimmungen fassen die Kantonalparteien häufig auch eigene Parolen, die von jenen der Landesparteien abweichen. Sie setzen damit auch ein Zeichen für ihre Eigenständigkeit. Mit der Volkswahl des Bundesrates würden die Landesparteien zwei wichtige neue Aufgaben übernehmen: Sie würden erstens die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten bestimmen, und zweitens würden sie die Wahlkampagne organisieren und finanzieren. Das heisst, sie bräuchten mehr Geld; sie würden gegenüber den Kantonalparteien an Gewicht gewinnen, und das würde in unserem Land den Zentralismus begünstigen.

Ich sage gerne noch etwas zum Unterschied zu den Kantonen. Es wurde jetzt mehrfach gesagt: Warum soll das, was in den Kantonen und in den Gemeinden gang und gäbe ist und auch funktioniert, auf Bundesebene nicht funktionieren? Es gibt schon ein paar gewichtige Unterschiede. Ob Sie sich als Kandidatin oder als Kandidat in einem Wahlkreis stellen oder ob Sie sich in 26 Kantonen stellen, mit vier Sprachen, mit unterschiedlichsten Kulturen – das sind doch enorme Unterschiede. Ich sage Ihnen noch einen anderen Unterschied: Wir haben auf Bundesebene, wie Sie wissen, das Zweikammersystem. Die kantonalen Regierungen sind alle einer Kammer gegenüber verantwortlich. Für uns, die Mitglieder des Bundesrates, ist das Zweikammersystem sehr angenehm, auch in Bezug auf die Zusammenarbeit. Es ist



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2012 • Neunte Sitzung • 24.09.12 • 15h15 • 12.056  
Conseil des Etats • Session d'automne 2012 • Neuvième séance • 24.09.12 • 15h15 • 12.056



AB 2012 S 851 / BO 2012 E 851

aber eine komplexere Aufgabe, eine aufwendigere Aufgabe. Auch darin sehen wir vonseiten des Bundesrates eine doch beträchtliche Differenz gegenüber der Arbeit in den kantonalen Regierungen.

4. Zum Zusammenleben zwischen den vier Sprachgemeinschaften und den Kulturen unseres Landes: Ich glaube, es ist wichtig, dass wir uns immer wieder in Erinnerung rufen, dass sich unser Land nicht wie die Nachbarn im Norden, im Westen und im Süden durch die Sprache definiert. Unser Land definiert sich vielmehr durch den Wunsch nach Selbstständigkeit und nach Vielgestaltigkeit. Als viersprachiges und multikulturelles Land ist die Schweiz ein Erfolgsmodell. Sie ist aber in Bezug auf den inneren Zusammenhalt immer wieder gefordert. Die Minderheiten sind aufgerufen, sich der Mehrheit zu fügen. Umgekehrt ist die Mehrheit aufgerufen, auf die Minderheiten Rücksicht zu nehmen. Das gilt natürlich auch für die Bundesratswahlen. Die Bundesversammlung – wir haben das untersucht – hat seit der Gründung des Bundesstaates nicht nur dafür gesorgt, dass die französisch- und die italienischsprachigen Personen in diesem Land immer wieder auch ihr Bundesratsmitglied hatten, sondern sie hat auch darauf geachtet, dass alle Sprachgemeinschaften angemessen im Bundesrat vertreten sind. Der Anteil der Bundesratsmitglieder dieser beiden Minderheiten war im Laufe dieser 160 Jahre sogar erkennbar grösser als deren Bevölkerungsanteil.

Der Schutz der Minderheiten, dass sie auch weiterhin angemessen vertreten sind, war ganz offensichtlich auch ein Anliegen der Initiantinnen und Initianten, denn sie kennen die Ängste gerade der Minderheiten, dass sie mit dieser Volkswahl nicht mehr genügend vertreten wären. Offenbar haben hier die Initiantinnen und Initianten ihr grosses Vertrauen in die Bevölkerung aber plötzlich doch verloren. Sonst hätten sie ja der Bevölkerung vertrauen können, dass das schon gut kommt. Nein, sie haben dieses Vertrauen nicht gehabt, und sie haben eine Quote in den Verfassungstext eingefügt – ausgerechnet Leute, die sonst ja heftig gegen Quoten sind. Aber hier gibt es jetzt eine Quote für die französisch- und italienischsprachige Minderheit. Quoten können ja nebst ihrer erwünschten Wirkung zum Teil eben auch unerwünschte Wirkungen haben. Herr Lombardi hat es erwähnt: Es kommt immer wieder vor, dass Mindestquoten zu Höchstquoten werden. Mit der Lösung, wie sie der Initiativtext vorschlägt, stünde die italienischsprachige Minderheit im Rahmen der Quote aber in Konkurrenz zur französischsprachigen Minderheit und geriete ins Hintertreffen. Das hat Herr Lombardi sehr deutlich ausgeführt. Übrigens haben die Initiantinnen und Initianten die kleinste Minderheit, die Rätoromanen, schlicht vergessen.

Die vorliegende Initiative wäre nicht der Untergang der Eidgenossenschaft, auch das muss in aller Deutlichkeit gesagt sein. Der Bundesrat ist aber der Meinung, dass die Nachteile klar überwiegen würden. Aus diesen Gründen empfiehlt er Ihnen, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Volkswahl des Bundesrates"**

**Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Election du Conseil fédéral par le peuple"**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Art. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2012 • Neunte Sitzung • 24.09.12 • 15h15 • 12.056  
Conseil des Etats • Session d'automne 2012 • Neuvième séance • 24.09.12 • 15h15 • 12.056



### *Antrag der Minderheit*

(Föhn, Cramer)

... die Initiative anzunehmen.

### **Art. 2**

#### *Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Proposition de la minorité*

(Föhn, Cramer)

... d'accepter l'initiative.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 35 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 6 Stimmen

**Präsident** (Altherr Hans, Präsident): Gemäss Artikel 74 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes findet keine Gesamtabstimmung statt.