



19.503

## **Parlamentarische Initiative**

**Masshardt Nadine.**

**Konkordanz stärken  
mit neun Bundesratsmitgliedern**

## **Initiative parlementaire**

**Masshardt Nadine.**

**Améliorer la concordance  
avec neuf conseillers fédéraux**

*Vorprüfung – Examen préalable*

### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.11.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

#### *Antrag der Mehrheit*

Der Initiative Folge geben

#### *Antrag der Minderheit*

(Fluri, Addor, Amaudruz, Bircher, Cottier, Marchesi, Rutz Gregor, Silberschmidt, Steinemann)

Der Initiative keine Folge geben

#### *Proposition de la majorité*

Donner suite à l'initiative

#### *Proposition de la minorité*

(Fluri, Addor, Amaudruz, Bircher, Cottier, Marchesi, Rutz Gregor, Silberschmidt, Steinemann)

Ne pas donner suite à l'initiative

**Präsident** (Aebi Andreas, V, BE): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Masshardt Nadine** (S, BE): Der Inhalt der vorliegenden, breit abgestützten parlamentarischen Initiative ist schnell erläutert: Sie hat das Ziel, dass der Bundesrat in Zukunft aus neun Mitgliedern besteht – dies aber natürlich nicht heute und morgen. Wir befinden uns ja in der ersten Phase.

Die Mehrheit der SPK-N empfiehlt Ihnen, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Sie sieht Handlungsbedarf und möchte diese breite Diskussion führen. Die Kommissionssprecherin und der Kommissionsprecher werden das dann noch erläutern.

Es ist nicht das erste Mal, dass wir dieses Thema in der Staatspolitischen Kommission und auch hier im Nationalratsplenum diskutieren. Sie können sich vielleicht noch erinnern: Im Nationalratsplenum scheiterte die Vorlage damals am 27. September 2016 sehr knapp. Damals stimmte unser Rat mit 97 zu 88 Stimmen knapp für Nichteintreten.

AB 2021 N 2176 / BO 2021 N 2176

Sie fragen sich vielleicht, weshalb diese Forderung nun schon wieder aufs Tapet kommt. Erstens fiel der damalige Entscheid eben sehr knapp aus. Zweitens haben seit 2016 bekanntlich nationale Wahlen stattgefunden. Im Nachgang dazu hat es einmal mehr einige Diskussionen darüber gegeben, ob die aktuelle Zusammensetzung des Bundesrates noch zeitgemäss sei. Diese Diskussion wird spätestens 2023 sicher wiederkommen. So haben 2019 ganze 31 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Parteien gewählt, die nicht im Bundesrat vertreten sind. Das sind so viele wie nie seit 1959, als die Zauberformel geboren wurde. Die neuen starken Kräfte, die derzeit nicht im Bundesrat vertreten sind, könnte man nun am einfachsten einbinden, wenn der





Bundesrat von sieben auf neun Mitglieder vergrössert würde. Drittens ist und bleibt die Forderung nach neun Bundesratsmitgliedern schlicht und einfach breit abgestützt. Das können Sie bei den Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern dieser parlamentarischen Initiative sehen, und das zeigt auch die Ja-Empfehlung einer grossen Mehrheit der Staatspolitischen Kommission.

Das Argument der besseren Einbindung aller politisch relevanten Kräfte und einer besseren Repräsentanz der Parteien ist für mich aber nur eines der Argumente für die Vergrösserung des Bundesrates. Neun Bundesräte würden auch die verschiedenen Landesteile und Sprachregionen besser einbinden und somit den Zusammenhalt unseres Landes stärken. Das war ja auch das wichtigste Argument bei der letzten Diskussion. Ich sehe weiter auch Vorteile für die Staatsleitung. Angesichts der zunehmenden Komplexität der politisch zu regelnden Bereiche und der internationalen Verflechtungen sind neun Bundesratsmitglieder schon unter normalen Umständen ein Gebot der Zeit. Die Belastung der Bundesratsmitglieder nimmt laufend zu, und das nicht erst seit, sondern bereits vor Corona.

Ein weiteres Argument: Statt immer mehr Aufgaben Staatssekretären zu delegieren, erachte ich es als sinnvoller, die Regierung zu vergrössern. Denn nur ein Regierungsmitglied kann die Regierungsgeschäfte auch in der Öffentlichkeit wirkungsvoll vertreten. Zudem sind nur sieben Regierungsmitglieder auch im europäischen Vergleich eine Seltenheit. Nur das Fürstentum Liechtenstein hat noch weniger Regierungsmitglieder.

Die Regierung der Schweiz besteht seit der Gründung des Bundesstaates 1848 aus sieben Mitgliedern. Seit damals hat sich die Zahl der Bundesaufgaben vervielfacht. Die Departemente und auch die Ansprüche und Erwartungen sind enorm gewachsen, und mit ihnen eben auch die Aufgaben der einzelnen Regierungsmitglieder. Dabei ist es interessant zu wissen, dass sich unsere Vorgänger vor mehr als 150 Jahren bereits ähnliche Gedanken machten. Im Verfassungsentwurf der Tagsatzungskommission war ein fünfköpfiger Bundesrat vorgesehen. Die Versammlung sprach sich dann aber für sieben Bundesräte aus. Die vor 150 Jahren vorgebrachten Argumente für diese Vergrösserung waren: Zum einen können in einer grösseren Behörde die Verschiedenheit in den Institutionen und deren Verhältnisse besser abgebildet werden. Zum andern kann die Geschäftslast auf mehr Schultern verteilt werden. Die Argumente von damals gelten noch heute.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Im Namen der Minderheit bitte ich Sie, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Die Begründung, mit neun Bundesratsmitgliedern könnten die verschiedenen neuen politischen Kräfte im Bundesrat besser vertreten und berücksichtigt werden, zielt am Sinn des Gremiums des Bundesrates vorbei. Der Bundesrat ist kein Proporzorgan. Der Bundesrat ist die oberste Staatsleitungsbehörde. Sie funktioniert nach dem Kollegialitätsprinzip. Das Kollegialitätsprinzip hat Vorrang vor dem departementalen Politgeschäft. Einheit und Handlungsfähigkeit des Kollegiums stehen im Vordergrund und nicht primär die Departementsführung.

Die Begründung der parlamentarischen Initiative hat sich gegenüber derjenigen der früheren parlamentarischen Initiative 13.443, "Angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in einem Bundesrat mit neun Mitgliedern", auf deren Umsetzung wir 2016 nicht eingetreten sind, etwas geändert. Damals stand vor allem die Vertretung der italienischen Sprache im Vordergrund. Unterdessen ist das Argument nicht mehr prominent vertreten worden, sondern es geht eben um die Repräsentanz der verschiedenen neuen Kräfte. Aber neue Kräfte zu berücksichtigen und ein Gremium entsprechend anzupassen, ist doch relativ banal und oberflächlich. Mit dieser Begründung müssten die Gremien unter Umständen auch später wieder angepasst werden. Dasselbe würde dann natürlich auch für die kantonalen Regierungen gelten. Auch die Behauptung, dass ein grösseres Gremium zur Entlastung der einzelnen Mitglieder führen würde, ist zu hinterfragen. Mit der Bildung zweier neuer Departemente würden zumindest mehr Schnittstellen gebildet, die dann im Kollegium wieder bewältigt und bearbeitet werden müssten.

Ganz nebenbei will die Initiative auch die Rolle des Bundespräsidiums analysieren und unter Umständen neu gestalten. Das würde dann allerdings einer Staatsleitungsreform gleichkommen. Eigentlich müsste diese dann in den Vordergrund gestellt werden. Wir sind uns bewusst, dass mit dem sogenannten Zweikreisemodell während vieler Jahre eine Staatsleitungsreform diskutiert worden ist; sie ist am Schluss verworfen worden. Aber diese müsste im Vordergrund stehen, wenn es um die Rolle des Bundesrates als eigentliches Staatsleitungsorgan geht. Wenn Sie das Staatsleitungsorgan ändern wollen, dann ist es eben eine Staatsleitungsreform. Eine solche bloss mit einer Änderung der Zahl der Mitglieder vornehmen zu wollen, ist banal, oberflächlich, marginal und trifft den Kern des Problems nicht.

Wenn auf das Ausland verwiesen wird, muss ich Frau Masshardt doch bitten, sich darauf zu besinnen, dass unser Land diesbezüglich ein nicht vergleichbarer Fall – ein Sonderfall, wenn Sie so wollen – ist. Wir haben bekanntlich kein Ministerkollegium, das von einem Ministerpräsidenten oder einer Ministerpräsidentin geführt



wird, sondern eben ein Kollegialsystem. Die Führung eines Gremiums durch einen Ministerpräsidenten oder eine Ministerpräsidentin ist etwas grundlegend anderes als die Diskussion unter sieben Kolleginnen und Kollegen. Das sollte eigentlich einleuchten. Auch die Vertretung von "bloss" 70 Prozent der Bevölkerung durch die Bundesratsparteien ist im weltweiten Vergleich ähnlicher Demokratien durchaus sehenswert. Es gibt gerade in den Nachbarländern viel kleinere Mehrheiten, die durch ihre Parteien in der Regierung vertreten sind, als in unserem Land.

Zum Schluss noch: Wenn die Urheberin der Initiative sagt, es gäbe in der Staatspolitischen Kommission Ihres Rates eine grosse Mehrheit, dann ist das doch etwas hoch gegriffen. Diese Mehrheit besteht aus 13 Mitgliedern, gegenüber 10 der Minderheit. Nun, Grösse und Kleinheit sind natürlich relativ. Aber ich glaube, von einer grossen Mehrheit kann doch nicht gesprochen werden, ganz im Gegensatz zur Schwesterkommission des Ständerates, die diese Initiative nämlich in der ersten Runde mit 7 zu 3 Stimmen abgelehnt hat. Ich würde hier eher von einer grossen Mehrheit sprechen; ich gehe davon aus, dass der Ständerat dieser folgen wird.

Ich bitte Sie, diesen Prozess jetzt heute abzukürzen und im Sinne der Minderheit der Initiative keine Folge zu geben.

**Marra** Ada (S, VD), pour la commission: Le 14 avril, votre commission redonnait une chance à un Conseil fédéral à neuf membres en donnant suite, par 14 voix contre 9, donc à une large majorité, à l'initiative de notre collègue Nadine Masshardt qui vous est présentée aujourd'hui. Si j'ai dit "redonnait une chance", c'est parce qu'une telle proposition – les plus anciennes et anciens de l'hémicycle s'en souviennent – a déjà été présentée et refusée en 2016 par le Parlement. Les tenants d'une augmentation du nombre de conseillers fédéraux avaient alors plaidé pour une meilleure représentation linguistique et régionale au sein du Conseil fédéral, un argument qui n'avait pas convaincu.

Entre-temps, il y a eu de nouvelles élections fédérales, et le renforcement de partis avant cela peu représentés a donné un autre sens à cette proposition. C'est ce à quoi a été sensible la majorité de votre commission dont les arguments pour vous demander d'agir sont les suivants.

#### AB 2021 N 2177 / BO 2021 N 2177

Aujourd'hui, à peine 70 pour cent de la sensibilité politique des votants est représentée au sein du Conseil fédéral. Au moment de l'accord sur l'ainsi nommée formule magique, ce chiffre était de 90 pour cent. La politique suisse se fonde sur ce système de concordance manifestée par la présence dans l'exécutif des partis les plus représentés au Parlement, et ce afin de garantir une cohésion sociale et nationale. Le principe de base est que lorsque des objets permettent de réunir un consensus parmi les représentants d'un Conseil fédéral pluriel, alors le Conseil fédéral est davantage soutenu par le Parlement et la population.

La tendance politique laisse entrevoir un regroupement de toutes les forces politiques, mis à part l'UDC, dans une fourchette de 12 à 17 pour cent des voix. Cette balkanisation des forces politiques demande une plus grande intégration au Conseil fédéral pour les raisons que j'ai évoquées.

Enfin, votre commission a relevé l'augmentation de la charge de travail et du nombre de dossiers au sein des départements, et considère que le fait de redistribuer la charge dans deux départements supplémentaires permettrait d'augmenter la qualité du travail du Conseil fédéral et, surtout, de mettre l'accent sur certaines problématiques – la numérisation a par exemple été évoquée.

L'initiative parlementaire Masshardt attire également l'attention sur la fonction présidentielle, qui pourrait être revisitée si nous nous dotions de deux conseillers fédéraux et départements supplémentaires, notamment en ce qui concerne la durée de la fonction. Mais, à dire vrai, ce deuxième élément de l'initiative n'a pas été au centre de nos discussions.

Une minorité de la commission, vous l'avez entendu, estime que ce changement apporterait de l'instabilité à notre système, car il le rendrait volatil. Une démonstration de force par un parti lors d'une seule élection ne signifie pas le maintien de sa force dans le temps. D'autres craignent qu'avec plus de personnes le consensus soit plus difficile à atteindre et, enfin, que cette réforme engendre des coûts beaucoup trop élevés.

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats est de cet avis. Par 7 voix contre 3 et 5 abstentions, elle ne nous a pas suivis. Le 15 octobre dernier, votre commission, par 13 voix contre 10, a maintenu sa décision et vous demande de donner suite à cette initiative.

En vérité, cette proposition est dans l'air du temps depuis une quinzaine d'années. Des tentatives de réforme institutionnelle plus générale ont été échafaudées mais, suite au refus du Parlement de se lancer dans une réforme plus large, c'est le système des secrétaires d'Etat qui a été proposé à l'époque plutôt que le renforcement du rôle politique du Conseil fédéral. Ainsi, si l'argument de la représentation linguistique régionale, et même de genre, a été évoqué mais finalement rejeté par le Parlement, c'est bien le principe même d'un des



piliers de notre système démocratique, à savoir la représentativité des forces en présence au sein du Conseil fédéral qui a fait mouche pour la majorité de votre commission.

Elle vous demande donc de donner suite à cette initiative, non pas pour donner le signal d'un changement révolutionnaire, mais bien comme soutien à la poursuite d'une logique qui a fait ses preuves jusqu'à aujourd'hui, mais qui doit être retouchée sur la forme pour mieux préserver le fond.

**Romano Marco** (M-E, TI), per la commissione: La vostra Commissione delle istituzioni politiche ha dato seguito a questa iniziativa parlamentare il 15 aprile con 14 voti contro 9. Successivamente la commissione sorella non si è allineata alla nostra decisione, reputando di non voler lavorare alla tematica. Il 14 ottobre 2021, tuttavia, con 13 voti contro 10, la maggioranza della vostra commissione ha ribadito la sua volontà di approfondire il dossier per una riforma della direzione dello Stato.

L'iniziativa chiede una modifica dell'articolo 175 della Costituzione federale, affinché il Consiglio federale sia composto da nove membri. In aggiunta chiede di valutare l'intera organizzazione dell'esecutivo. L'autrice dell'iniziativa ha già espresso la disponibilità ad aggiungere ulteriori tasselli utili a migliorare l'efficacia e l'efficienza del governo federale nella seconda fase di trattazione dell'iniziativa. Quindi non ci si vuole limitare solo ad esaminare la questione del numero dei seggi.

La tematica dell'organizzazione e della composizione dell'esecutivo è storica e fa parte dei dibattiti parlamentari sin dal secolo scorso. I progetti di "Staatsleitungsreform", come ben dicono le persone di lingua tedesca, si sono susseguiti. Taluni correttivi sono stati apportati, penso ai segretari di Stato a sgravare talune attività internazionali dei nostri ministri; ma con il limite di non essere eletti dal Parlamento, di non avere la legittimità democratica, sono esclusivamente dei funzionari. Nel complesso vi sono comunque varie tematiche oggetto di discussioni: il numero di membri dell'esecutivo, il ruolo del presidente e anche l'organizzazione della presidenza.

Il nostro esecutivo deve coniugare un approccio fondato sulla concordanza e un funzionamento collegiale del governo. Riconoscendo che un rafforzamento dei membri del governo genererebbe dei costi e potenziali maggiori difficoltà nell'operatività del gremio, la maggioranza della Commissione ritiene comunque che le Commissioni delle istituzioni politiche debbano approfondire alcune tematiche reali ed essenziali al funzionamento del nostro sistema governativo.

Lo scacchiere partitico nazionale sta mutando e dalle ultime federali abbiamo circa il 31 per cento di elettori che non sono rappresentati nel governo federale, malgrado il loro partito abbia conseguito risultati elettorali significativi e sia quindi una forza rilevante in Parlamento.

È indubbio che la composizione politica del Consiglio federale rappresenta molto meno bene i rapporti di forza all'interno del Parlamento rispetto al passato. Nell'ottica della concordanza, della ricerca di equilibrio e della stabilità istituzionale, sin dalla fondazione dello Stato federale si è sempre reagito ai cambiamenti a lungo termine del panorama partitico modificando la composizione del governo.

Non è solo una questione di rappresentanza partitica, ma anche di capacità di integrare nell'esecutivo nazionale le diverse regioni linguistiche, le regioni del paese e i sessi. È evidente che un numero maggiore di esponenti permetta una composizione più eterogenea e rispettosa della pluralità elvetica.

Infine, parla a favore di un aumento dei membri dell'esecutivo, la quantità crescente di compiti governativi, si pensi ad esempio alle tematiche riassunte nel Dipartimento federale dell'interno e nel Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.

Il potere dell'amministrazione federale è crescente anche per questo motivo. Una sola persona, un solo consigliere federale, anche se attorniato di una direzione solida, non è in grado di seguire tematiche tanto differenti. E pensiamo anche ai vari livelli operativi: deve dialogare e lavorare con i cantoni, esporsi a livello nazionale in Parlamento, in due Camere, e a livello internazionale anche in relazioni bilaterali e multilaterali.

Una riforma della direzione dello Stato, comprensiva di una rivisitazione del ruolo del presidente, è un tema da approfondire. Per fare ciò, la maggioranza della Commissione delle istituzioni politiche, con 13 voti contro 10, vi chiede di dare seguito a questa iniziativa parlamentare.

**Präsident** (Aebi Andreas, V, BE): Die Kommission beantragt, der Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit Fluri beantragt, der Initiative keine Folge zu geben.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2021 • Erste Sitzung • 29.11.21 • 14h30 • 19.503  
Conseil national • Session d'hiver 2021 • Première séance • 29.11.21 • 14h30 • 19.503



### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 19.503/24059)

Für Folgegeben ... 102 Stimmen

Dagegen ... 79 Stimmen

(4 Enthaltungen)

AB 2021 N 2178 / BO 2021 N 2178

