



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)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 31.05.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Mazzone, Zopfi)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Jositsch, Mazzone, Zopfi)

Donner suite à l'initiative

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Fässler Daniel (M-E, AI), für die Kommission: Die heutigen Bestimmungen der Bundesverfassung zum Bundesrat sind kurz und bündig formuliert. Artikel 174 lautet: "Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes." In Artikel 175 Absatz 1 heisst es zur Grösse des Gremiums: "Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern." Dies möchte Frau Nationalrätin Nadine Masshardt geändert haben. Nach ihrem Willen soll der Bundesrat neu aus neun Mitgliedern bestehen. Die Initiantin möchte damit gemäss der Begründung der parlamentarischen Initiative erreichen, dass bei der Wahl des Bundesrates die politischen Kräfte, die Geschlechter sowie die Landesgegenden und Sprachregionen besser berücksichtigt werden können. Ihrer Auffassung nach würden damit die Konkordanz und der Zusammenhalt in unserem Land gestärkt. Die Initiantin schlägt vor, in diesem Zusammenhang auch die Rolle des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin zu prüfen. Ihrer Meinung nach könnte zum Beispiel eine Verlängerung des Präsidialjahres auf zwei Jahre geprüft werden.

Die Frage, über wie viele Mitglieder der Bundesrat verfügen soll, wird heute nicht zum ersten Mal diskutiert. Ich erinnere zum Beispiel an die parlamentarische Initiative 13.443 der nationalrätlichen SPK. Dieser Initiative hatte die SPK unseres Rates bei der Vorprüfung noch zugestimmt. Nachdem dann eine Vorlage ausgearbeitet worden war, entschied der Nationalrat in der Herbstsession 2016 jedoch, nicht darauf einzutreten. Damit war das Geschäft erledigt. So weit der kurze Blick zurück.

Der parlamentarischen Initiative Masshardt gab die SPK-N im Rahmen der Vorprüfung mit 14 zu 9 Stimmen Folge. Unsere Kommission beschloss an ihrer Sitzung vom 24. Juni 2021, der Initiative keine Folge zu ge-





ben. Der Entscheid fiel mit 7 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Der Nationalrat stützte in der Folge am 29. November des letzten Jahres die Haltung seiner Kommission und gab der Initiative mit 102 zu 79 Stimmen bei 4 Enthaltungen Folge. Gemäss Parlamentsgesetz hat nun unser Rat über das Schicksal der parlamentarischen Initiative zu entscheiden. Unsere Kommission hatte sich daher am 7. April 2022 nochmals mit der Initiative zu befassen, und sie tat dies durchaus ernsthaft. Die Mehrheit beantragt Ihnen – der Entscheid fiel mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung –, der Initiative keine Folge zu geben. Eine von Kollege Jositsch angeführte Minderheit beantragt Ihnen demgegenüber, der Initiative Folge zu geben. Ihnen liegt ein Kommissionsbericht vor. Darin sind auch die Überlegungen der Minderheit zusammengefasst. Kollege Jositsch wird diese nachher sicher noch detaillierter darlegen.

Gemäss Bundesverfassung hat die Bundesversammlung bei der Wahl des Bundesrates darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und die Sprachregionen angemessen vertreten sind. Weitere Wahlkriterien wie Geschlecht oder Parteizugehörigkeit sieht die Verfassung nicht vor. Es lässt sich nun nicht bestreiten, dass mit einer Vergrösserung des Bundesrates von sieben auf neun Mitglieder die Möglichkeit geschaffen würde, die verschiedenen Landesgegenden und Sprachregionen besser zu berücksichtigen. Auch bei den im Parlament vertretenen Parteien wäre eine breitere Repräsentanz möglich.

Ob all dies auch erfolgen würde, bliebe aber dem Parlament vorbehalten. Denn es ist weiterhin die Vereinigte Bundesversammlung, die zu entscheiden hat, ob am Konkordanzsystem festgehalten werden soll und, falls ja, wie bei der Aufteilung der Bundesratssitze den wichtigsten Parteien, den Landesgegenden und den Sprachregionen Rechnung getragen werden soll. Der Bundesrat ist, und das scheint mir noch wichtig zu sein, anders als der Nationalrat kein Repräsentanzorgan, das nach vorgegebenen Regeln zusammengesetzt wird. Ob sich die Qualität des Bundesrates verbessern würde, wenn das Gremium von sieben auf neun Mitglieder aufgestockt würde, ist nochmals eine andere Frage. Darüber hat die Kommission keine Diskussion geführt.

Trotz diesen grundsätzlichen Überlegungen hat sich die Kommission ernsthaft die Frage gestellt, ob eine Vergrösserung des Bundesratsgremiums angezeigt sei und mit welchen Vor- oder Nachteilen sie verbunden wäre. Sie stellte dabei fest, dass der Bundesrat vor immer grösseren Herausforderungen steht, unter anderem aufgrund der zunehmenden internationalen Verflechtungen. Das betrifft einerseits die Funktion als Vorsteherin oder als Vorsteher eines Departements und damit die Funktion als oberste vollziehende Behörde. Andererseits muss der Bundesrat in seiner Funktion als oberste leitende Behörde vor allem strategische Entscheide fällen.

Die Mehrheit der Kommission ist überzeugt, dass die strategische Führung mit einer Vergrösserung nicht gestärkt würde, im Gegenteil: Anders als in anderen Staaten obliegt die oberste Leitung bei uns nicht einer einzigen Person, z. B.

AB 2022 S 307 / BO 2022 E 307

einem Premierminister, sondern dem Bundesrat als Kollegialorgan. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit würde diese Kollegialbehörde mit einer Aufstockung geschwächt, die Entscheidungsfindung erschwert. Der Bundesrat würde noch stärker zu einem Gremium von Departementsvorstehern.

In der Kommission wurde daher sogar die Frage aufgeworfen, ob der Bundesrat zur Verbesserung der Effizienz und der strategischen Arbeit nicht eher verkleinert werden müsste. Auf Kantonsebene war diese Tendenz vor Jahrzehnten jedenfalls zu beobachten. Viele Kantonsregierungen wurden von neun auf sieben oder von sieben auf fünf Mitglieder verkleinert.

Die Kommission war sich bei ihrer Beratung einig, dass es für eine Bundesrätin, einen Bundesrat immer schwieriger wird, den Überblick vollständig zu behalten und die Verwaltung effektiv zu führen. Denn die Verwaltung wird immer grösser, die Aufgaben werden komplexer, die Verwaltung wird in diesem Kontext letztlich auch immer mächtiger. Die Kommission bezweifelt allerdings, ob sich daran mit einer Aufstockung des Bundesrates von sieben auf neun Mitglieder etwas ändern würde.

Möchte man den Bundesrat in seiner Führungsfunktion stärken, müsste wohl eine grundlegende Staatsleitungsreform an die Hand genommen werden. Die Kommission verschliesst sich dieser Arbeit nicht. Bevor sie aber konkret etwas anstösst, möchte sie sich der Frage widmen, was zu Beginn dieses Jahrhunderts beim Versuch einer Staatsleitungsreform angedacht war und weshalb die Reformbemühungen damals gescheitert sind. Es ist gut möglich, dass die Kommission danach die Einreichung einer Kommissionsmotion beschliesst, dies im Wissen, dass damit eine Herkulesaufgabe in Angriff genommen würde.

Ich fasse zusammen: Die Kommission beantragt Ihnen mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Sollten Sie sich diesem Antrag anschliessen, wird die Kommission, wie gesagt, aber trotzdem weitere Überlegungen anstellen.



Jositsch Daniel (S, ZH): Der Kommissionsberichtersteller hat es ganz am Anfang gesagt: Die Verfassungsbestimmung in Artikel 175 Absatz 1 ist denkbar kurz. Sie besteht aus sechs Wörtern. Von diesen sechs Wörtern soll eines geändert werden. Neu soll es heissen: "Der Bundesrat besteht aus neun Mitgliedern." Dieser Satz ist kurz, die Änderung ist einfach. Wenn die Änderung angenommen wird, hat das aber eine staatstragende Wirkung.

Der Kommissionsberichtersteller hat gesagt, der Antrag stamme von Frau Masshardt. Das war ursprünglich der Fall. Jetzt handelt es sich, das muss man klar sagen, um einen Beschluss des Nationalrates. Der Nationalrat hat der parlamentarischen Initiative Folge gegeben.

Ich beantrage Ihnen mit der Minderheit, der Initiative ebenfalls Folge zu geben, aber – und das möchte ich ganz klar betonen – nicht aus dem gleichen Grund, aus dem das der Nationalrat gemacht hat. Wenn Sie die Begründung der parlamentarischen Initiative lesen, dann sehen Sie, dass dort gesagt wird, es bedürfe einer Ausweitung des Bundesrates aus Vertretungsaspekten, um die Landesgegenden besser abzudecken, um die Geschlechter zu berücksichtigen. Es brauche eine Renovierung der Zauberformel. Das ist aus meiner Sicht kein Grund, den Bundesrat zu erweitern. Seien wir ehrlich: Wir könnten wahrscheinlich einen Bundesrat mit 70 Mitgliedern machen, und es gäbe immer noch irgendeinen, der das Gefühl hätte, seine Minderheit müsste auch vertreten sein. Von dem her glaube ich, dass wir den Bundesrat auf 246 erweitern müssten, damit es reichen würde. Alles andere wäre wahrscheinlich zu klein. Das kann nicht der Grund sein.

Nein, der Grund, warum die Minderheit Ihnen hier beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben, ist ein anderer. Am 16. November 1848 wurde der erste Bundesrat gewählt. Er bestand aus den Herren – es waren bekanntlich nur Herren – Druey, Näff, Ochsenbein, Munzinger, Franscini, Furrer und Frey-Hérosé. Wenn Sie mitzählen, stellen Sie fest: Es waren sieben. Seit 1848 ist die Zahl also unverändert. Die Welt hat sich aber seit 1848 doch ein bisschen verändert und ist etwas komplexer geworden. Die Themen wurden auch komplexer und anspruchsvoller. Den Effekt, der sich dadurch ergeben hat, sehen Sie alle im täglichen Umgang. Unsere Bundesräte sind verstrickt in ihre täglichen Aufgaben. Sehr viele der Aufgaben, auch solche strategischer Natur, die an und für sich die Bundesratsmitglieder an die Hand nehmen und lösen sollten, werden auf StaatssekretariatsEbene, auf Ebene Bundesamt oder noch tiefer gelöst. Ich merke das selber. Wenn ich ein Anliegen habe, dann diskutiere ich das häufig nicht mit einem Bundesratsmitglied, sondern gehe direkt zur Verwaltung, weil ich weiss, dass mein Anliegen schlussendlich sowieso dort landet.

Die Bundesräte sind von morgens bis abends sehr engagiert mit Repräsentationsaufgaben, sie sind hier im Parlament anwesend, in unserem Zweikammersystem, sie hören alles doppelt, zum Teil über drei Runden hinweg und vorher noch in den entsprechenden Kommissionen. Sie sind also sehr stark in das operative Geschehen involviert und haben relativ wenig Zeit, sich um die grossen Linien und Strategien zu kümmern – schon gar nicht im Gesamtgremium.

Das zeigt sich, glaube ich, auch, wenn man eben sieht, was die strategischen Aufgaben unserer Zeit sind. Wir haben es im Zusammenhang mit der Covid-19-Krise gesehen; im Rahmen eines Berichtes ist jetzt auch entsprechende Kritik geäussert worden. Denken Sie daran, wie das Europadossier vom Gesamtgremium gehandelt oder eben nicht gehandelt worden ist. Denken Sie an die Reform der Sozialwerke, an die Lösung der Klimafrage usw.

Ich glaube, es ist schlicht unrealistisch, all diese Aufgaben auf ein Gremium von lediglich sieben Personen zu verteilen. Von daher ist die Zahl der Aufgaben im Verhältnis zur Zahl der Regierungsmitglieder weltweit wahrscheinlich einmalig.

In der Kommission wurde auch wieder gesagt, mit mehr Bundesräten wäre das Ganze noch weniger einheitlich und koordinierbar. Da würde ich Ihnen nicht einmal widersprechen. Das hat aber aus meiner Sicht wenig damit zu tun, wie viele Bundesräte wir haben, sondern vor allem mit dem System. Wir haben eine Gruppe, die letztlich nicht geführt ist. Wir haben keinen Präsidenten, der die Gruppe leitet. Das ist ein Problem. Sie merken das, wenn Sie zu siebt nur schon entscheiden müssen, wo Sie zu Abend essen. Es braucht irgendwo einmal den Chef, die Chefin, die entscheidet. Das ist das Problem in unserem System. Der Verfassungsgeber hat bewusst gesagt: Wir wollen eine nicht geführte Struktur, um eben den Machtausgleich zu haben, und nehmen damit in Kauf, dass es vielleicht nicht so einfach ist, eine einheitliche Linie durchzuziehen. Wenn man das ändern wollte, dann müsste man ein Präsidialsystem einführen wie in anderen Ländern. Das steht weder zur Debatte, noch wird das von irgendjemandem gewünscht.

Die Diskussion, die Sie im Bundesrat haben, ändert sich nicht, ob es nun sieben oder neun Personen sind. Aber Sie haben mit neun Mitgliedern immerhin Leute, die über einen vernünftig grossen Aufgabenbereich verfügen. Mit neun Mitgliedern ändert sich vielleicht die Qualität im Bundesrat nicht; da bin ich durchaus gleicher Meinung. Aber was sich mit neun Mitgliedern verbessert, ist die Qualität der Leitung des Departementes, das dann weniger gross ist.



Das andere Kriterium, das auch erwähnenswert ist: Wenn morgen im Bundesrat ein Sitz vakant wird, hätten wir theoretisch drei oder vier Millionen passiv Wahlberechtigte. Aber realistischerweise kommen 246 Personen aus diesem Haus infrage, theoretisch auch noch ein paar Exekutivmitglieder in den Kantonen. Der aktuelle Bundesrat besteht lediglich aus ehemaligen National- oder Ständeräten und -rätinnen. Von dem her kommen 246 Personen infrage. Mit der Zauberformel reduziert sich das je nach Fraktion auf fünfzig, sechzig, siebenzig Personen, die theoretisch infrage kommen.

Dann müssen sie noch aus einer bestimmten Landesregion kommen, idealerweise aus einem bestimmten Kanton, und ein bestimmtes Geschlecht haben. Also haben Sie am Schluss irgendwie noch drei Leute, die infrage kommen. Bis wir die Frage stellen können, wer der Beste ist, haben wir nur noch eine Shortlist von zwei, drei Personen. Dass das nicht optimal ist, ist uns allen in der vergangenen Zeit auch irgendwo bewusst geworden.

AB 2022 S 308 / BO 2022 E 308

Wenn man das Gremium jetzt ein bisschen erweitert, ist auch die Verkrampfung aus meiner Sicht nicht so gross. Man müsste sich nicht immer so klar auf irgendeine Formel fixieren.

Dann wurde auch schon scherzhaft gesagt – oder auch im Ernst -: Wieso neun Bundesräte? Wieso nicht in die andere Richtung gehen und sagen: "fünf" oder sogar "drei"? Auch das kann man sich überlegen. Es ist ja nur eine parlamentarische Initiative. Wenn man ihr Folge gibt, sagt man ja nur, dass es Handlungsbedarf gibt. Es wäre nicht die erste parlamentarische Initiative, die eine Diskussion in Gang brächte, die im Grunde sehr viel breiter wäre und möglicherweise in eine ganz andere Richtung ginge.

Ich glaube, Handlungsbedarf besteht insofern, als wir sehen, dass wir mit der heutigen Zahl und dem heutigen System nicht weiterkommen. Die parlamentarische Initiative kann auch dazu führen, dass wir sagen, sieben sei die richtige Zahl, aber wir müssten mehr mit Staatssekretären oder Vizebundesräten usw. agieren. Das ist alles offen. Es geht nur darum, das System zu überdenken.

Ich komme zum Schluss. Herr Kommissionsberichterstatter, Sie haben gesagt, wir diskutieren das nicht zum ersten Mal. Das ist richtig, aber warum ist es so? Offensichtlich liegt hier ein Problem vor, deshalb diskutieren wir es nicht zum ersten Mal.

Wir haben eine historische Chance. Wir können der Initiative Folge geben und uns damit die Möglichkeit eröffnen, das Problem zu lösen. Wenn Sie ihr keine Folge geben, dann garantiere ich Ihnen, dass wir in ein paar Jahren über genau das gleiche Thema wieder diskutieren werden.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen im Namen der Minderheit, Folge zu geben.

Z'graggen Heidi (M-E, UR): Im "Bundesratslexikon" schreibt Urs Altermatt im Jahr 2019, dass der Bundesrat ohne Zweifel die originellste Schöpfung des politischen Systems der Schweiz sei. Ohne auch nur einen Tag Unterbruch ist die Schweizer Regierung seit 1848 im Amt. Sie ist nie vollständig ausgewechselt, sondern nach Abgängen immer nur durch einzelne Mitglieder ergänzt worden. Altermatt fährt fort: "In der Tat sorgt das institutionelle Regelwerk des Regierungssystems für eine Kontinuität, wie sie sonst nur in Monarchien vorkommt." Weiter konstatiert er: "In der Bevölkerung sind die Bundesrätinnen und Bundesräte denn auch 'so etwas wie republikanische Royals'."

Nun soll es also mehr davon geben. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts behandelte das Parlament mehrere Vorlagen – es waren deren zwölf –, die den Bundesrat von sieben auf neun Köpfe erweitern wollten. Heute liegt die dreizehnte Vorlage vor. Die Begründungen sind im Wesentlichen die gleichen geblieben. Je nach politischer Grosswetterlage ging oder geht es um den besseren Einbezug von verschiedenen Landesgegenden, politischen Kräften, sprachlichen Minderheiten, um Geschlechterparität oder eben um die Reduktion der Arbeitslast.

Über allem schwebt das Zauberwort der Konkordanz. Unter Konkordanz versteht man bekanntlich die Suche nach einem Gleichgewicht oder einem Kompromiss, sowohl zwischen Parteien wie auch zwischen den verschiedenen sprachlichen, sozialen und politischen Kulturräumen, die unser Land ausmachen. Von ihrer Idee her zielt die schweizerische Konkordanzdemokratie auf Stabilität und kontinuierliche Entwicklung ab. Konkordanz ist in der direkten Demokratie wesentlich, denn ohne Konkordanz erreichen wir keine Mehrheiten an der Urne durch den Souverän, oder es besteht die Möglichkeit der Blockade des politischen Systems.

Um die Konkordanzdemokratie der Schweiz zu leben, braucht es aber weniger institutionelle Reformen als vielmehr das Wiederfinden der Bereitschaft zur Zusammenarbeit, und diese muss in erster Linie vom Parlament ausgehen. Es ist sicher so, dass einer der offensichtlichsten Aspekte der Konkordanzdemokratie oder unseres Konkordanzsystems die Aufteilung der sieben Bundesratssitze auf die nach ihrer proportionalen Wählerstärke wichtigsten Parteien ist, unter Respektierung der unterschiedlichen Bedingungen der Schweiz wie eben dem



sprachlichen Gleichgewicht usw.; ich habe es schon erwähnt. Die Integration der massgeblichen Kräfte im Bundesrat hat über die Jahre erdauert werden müssen, und das hat zur Stabilität des Systems beigetragen. Mit der Verschiebung der Kräfteverhältnisse nun einfach die Zahl der Bundesratsmitglieder zu erhöhen, erscheint zwar vordergründig als elegante Lösung, weil man so eine Problemstellung ohne grosse Widerstände vermeintlich lösen könnte. Mit einem vergrösserten Bundesrat werden sich aber die unterschiedlichen Auffassungen über eine gerechte Verteilung der Bundesratsmandate an Parteien oder politische Lager nicht in Luft auflösen. Es wäre bloss die Zahl verändert, nicht aber das Wahlsystem.

Der Bundesrat ist eben gerade kein Proporzorgan; unser Berichterstatter, Ständerat Daniel Fässler, hat es gesagt. Der Bundesrat soll als Kollegialregierung die Exekutive bilden und nicht ein Zusammentreten einzelner Departementschefinnen und Departementschefs sein. Eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder der Landesregierung würde das Funktionieren des Kollegialprinzips weiter erschweren und es zusätzlichen Belastungen aussetzen. Im vergrösserten Kollegium könnten sich zudem – das darf man nicht unterschätzen – leichter interne Gruppierungen bilden, was die Verständigung im Bundesrat und somit auch seine Stellung schwächen könnte. Der administrative Aufwand würde grösser, denn wir würden so mehr interdepartementale Schnittstellen schaffen, und die Departementalisierung würde zunehmen. Das steht denn auch in der Stellungnahme des Bundesrates zu einer ähnlichen Vorlage aus dem Jahr 2016, als der Bundesrat erkannt hatte, dass sein Handlungsbedarf in eigener Sache nicht in der Departementalisierung liegt.

Weiter spricht die sogenannte Schwellentheorie gegen die Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf neun. Sie besagt nämlich, dass ein kollegiales Gremium mit mehr als sieben Mitgliedern zwingend hierarchisiert werden müsse. Ein Gremium mit bis zu sieben Mitgliedern funktioniert auch ohne Führung, braucht also nicht zwingend eine Hierarchie. Sitzen mehr als sieben Personen am Tisch, ist eine starke Führung notwendig. Aber ein deutlich gestärktes Bundespräsidium würde die Schweiz in Richtung eines Präsidialsystems führen; dem steht wiederum die starke Machtteilung in der Schweiz entgegen. Die Einführung eines neunköpfigen Bundesrates könnte das auch im internationalen Vergleich gut funktionierende schweizerische Regierungssystem schwächen, und das bei einem minimalen Gewinn.

Damit habe ich nicht gesagt, dass ich mir, von aussen gesehen, nicht mehr Kollegialprinzip und weniger Departementalitätsprinzip wünschen würde, wie es in der Bundesverfassung vorgegeben ist. Die Herausforderungen unseres Landes können nur durch breit abgestützte, konsensuelle Schritte gelöst werden. Das ist die Aufgabe des Bundesrates im Kollegium selber. Gerade das Ziel einer ausgeprägteren Kollegialregierung erreicht man mit einer Erhöhung der Anzahl der Bundesratsmitglieder nicht. In Anbetracht des gewaltigen Wandels der politischen Systeme seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist die im Wesentlichen unveränderte Institution des schweizerischen Bundesrates, so noch einmal Urs Allemann, "in internationaler Perspektive ein herausragendes Faktum". Bundeskanzler Walter Thurnherr hat 2019 bei der Vernissage des "Bundesratslexikons" gesagt: "Es kann gut sein, dass es künftig noch mehr darauf ankommen wird, welche Persönlichkeiten im Bundesrat vertreten sind. Und gut möglich, dass wir es nicht bereuen, wenn wir den mit Umsicht geschaffenen Institutionen des Bundes sowie den Beziehungen unter ihnen etwas mehr Sorge tragen würden." Ich stimme dem zu und füge an: Zu den herausragenden Fakten der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu stehen, ist eine vornehme Aufgabe und würde im Übrigen auch in anderen Bereichen von im internationalen Vergleich Herausragendem grossen Wert für unsere Eidgenossenschaft stiften.

Ich beantrage mit der Mehrheit der Kommission die Ablehnung der parlamentarischen Initiative.

Mazzone Lisa (G, GE): A la question "Pourquoi le Conseil fédéral est composé de sept membres?", Urs Allemann, un historien du Conseil fédéral qui a aussi été cité par Mme Z'graggen, a répondu ceci dans le magazine du "Tages-Anzeiger": dans l'histoire de l'Etat fédéral, on a parlé de cinq, trois ou

AB 2022 S 309 / BO 2022 E 309

neuf conseillers fédéraux. Sept était une solution pragmatique, peut-être aussi parce que ce chiffre a une connotation mythico-religieuse. Je me suis demandée ce qu'était cette "connotation mythico-religieuse". J'ai pensé aux sept péchés capitaux – je vous laisse faire les associations entre chaque conseillère fédérale ou chaque conseiller fédéral et les péchés capitaux; j'ai pensé, dans une interprétation un peu plus contemporaine, empreinte de poésie et de diversité, aux sept couleurs de l'arc-en-ciel, qui représenteraient aussi la diversité de nos partis politiques. Ce qui est sûr, c'est que depuis 1848 ce chiffre n'a plus bougé – le Directoire de Napoléon, l'ancêtre du Conseil fédéral, comptait lui cinq membres. Ce qui est sûr aussi, c'est qu'il y a une note arbitraire à ce chiffre de sept. Et, donc, sur cette base, on peut se sentir libre de s'en distancer et de changer la composition du Conseil fédéral.

De mon point de vue, l'argument principal qui a été donné par notre collègue rapporteur de la commission est



la question de la direction stratégique et politique des départements. Les affaires sont devenues de plus en plus complexes, notamment dans le contexte international, et les départements de plus en plus volumineux, de plus en plus épais, avec la difficulté de les conduire et de garantir une direction stratégique et une volonté politique correspondante. En 1848, on comptait quelques centaines de personnes autour du Conseil fédéral; aujourd'hui, on en a nettement plus, puisqu'elles se comptent par milliers – on est donc dans un autre ordre de grandeur.

On a parlé des exemples à l'étranger. C'est clair qu'en comparaison internationale nous comptons beaucoup moins de ministres que par exemple nos pays voisins, à l'exception du Liechtenstein. Mais il est vrai qu'il y a une différence, que nous fonctionnons selon un principe de collégialité, lequel est, j'en suis persuadée, une plus-value du système suisse, et qu'on ne peut pas transférer l'autorité à une seule figure. Dans ce sens, je pense que le système qui ne donne pas une fonction supplémentaire au président de la Confédération, à part celle de diriger les séances du Conseil fédéral ainsi que des tâches de représentation, me semble juste. Mais, pour sortir de la théorie du management, c'est possible aussi à neuf conseillères ou conseillers fédéraux d'avoir une hiérarchie plate et de faire vivre l'exception suisse, le "Sonderfall" suisse.

Il est possible de trouver un équilibre entre le nombre de conseillères et conseillers fédéraux et le respect de la collégialité. Avec neuf membres, on se situe toujours en dessous de la moyenne internationale, mais on augmente un petit peu le nombre de personnes qui sont mobilisées pour assurer la direction stratégique de l'Etat et on permet de réduire la taille des départements, de mettre davantage d'"intentionnalité" stratégique et politique dans les décisions. Cela me semble un bon compromis également pour mieux représenter les différentes régions linguistiques.

A ce titre, je trouve également intéressant de faire une consultation. Nous avons dit à plusieurs reprises que ce sujet était un serpent de mer, qu'on en discute régulièrement au sein des chambres. J'ai d'ailleurs constaté que j'avais déjà pris la parole sur ce sujet au Conseil national. J'ai pu élaborer d'autres arguments aujourd'hui. Cela reviendra probablement sur le tapis à l'avenir. Mais il serait intéressant d'ouvrir la porte à une consultation, c'est-à-dire arrêter de discuter et de se poser des questions en vase clos, pour savoir ce que pensent les représentantes et représentants des diverses organisations de la société civile, des cantons et d'autres institutions de la possibilité d'élargir le nombre de conseillères et conseillers fédéraux. On se souvient aussi que, selon l'exemple du rapporteur, la ville de Zurich compte neuf membres dans son exécutif – je ne sais pas si c'est un bon exemple, je ne suis pas zurichoise et je ne me permettrais jamais de me prononcer sur un autre canton. Ce qui est sûr, c'est que c'est un choix qui a été plébiscité encore dernièrement par la population, qui tient à son exécutif de neuf membres, ce qui montre qu'il y a aussi une adhésion au-delà du cercle politique à un élargissement du nombre de conseillères et de conseillers fédéraux.

C'est pour ces raisons que je vous invite à sortir de ce chiffre mythico-religieux de sept, et à tenter une autre aventure dans notre siècle. Je vous remercie de donner suite à cette initiative parlementaire.

Carobbio Guscetti Marina (S, TI): Come è stato detto, oggi discutiamo di una proposta che non è nuova. La collega Z'graggen ci ha ricordato che in passato se ne è discusso ben dodici volte. Ma è una proposta che merita la dovuta attenzione, come lo dimostra anche questo dibattito. E poi è una proposta che rispetto ad altre volte ha avuto un certo successo, essendo stata approvata dal Consiglio nazionale. Ora toccherebbe a noi fare la stessa cosa per dare al Parlamento nel suo insieme la possibilità di approfondire una questione che, come abbiamo sentito nei vari interventi, pone diversi problemi.

Alcune delle ragioni per andare in questa direzione sono già state evocate. Una ragione importante sta nel fatto che oggi, con sette consiglieri federali, solo il 70 per cento della sensibilità politica è rappresentata nel governo – quando era stata instaurata la cosiddetta formula magica questa era del 90 per cento. È stato detto in alcuni interventi che il Consiglio federale non è un gremio che deve rappresentare tutte le sensibilità politiche. Abbiamo però visto che i cambiamenti portano ad una minore rappresentazione, e questo sarebbe sicuramente un elemento che andrebbe esaminato.

Un'altra ragione, anch'essa evocata in più interventi, è l'aumento del carico di lavoro del governo. Sicuramente un aumento del numero delle consigliere e dei consiglieri federali a nove favorirebbe una maggiore efficacia del nostro governo.

E poi l'aumento a nove membri garantirebbe comunque una migliore e duratura rappresentanza delle varie componenti linguistiche e culturali, dei sessi e anche delle minoranze nel nostro governo.

Wie gesagt, die Erhöhung der Zahl der Bundesräte von sieben auf neun ist ein immer wiederkehrendes Thema. Dieser Schritt wäre für unser politisches System, für die Repräsentation der verschiedenen Landesteile, der politischen Kräfte, der Geschlechter von grossem Nutzen.



Der Nationalrat hat der parlamentarischen Initiative Masshardt klar Folge gegeben. Nun haben wir Gelegenheit, dem Parlament die Möglichkeit zu geben, sich eingehend weiter mit diesem wichtigen Thema zu befassen. Dazu müssen wir der Initiative Folge geben.

Die Argumente der Mehrheit des Nationalrates sind klar und eindeutig: Erstens spricht die zunehmende Komplexität der politisch zu regelnden Bereiche, der Geschäfte und der internationalen Verflechtungen für eine Ausweitung. Zweitens können die verschiedenen politischen Kräfte, Geschlechter, Landesgegenden und Sprachregionen mit neun Bundesratsmitgliedern besser berücksichtigt werden. Die Konkordanz ist der Einbezug der sprachlichen Minderheiten, der verschiedenen Landesregionen der Schweiz und der Geschlechter. Die Konkordanz würde damit gefestigt, und der Zusammenhalt unseres Landes würde gestärkt. Zudem gibt diese parlamentarische Initiative dem Parlament die Möglichkeit zu prüfen, wie die Rolle des Bundespräsidiums gestärkt werden kann, z. B. – es wurde gesagt – mit einer Verlängerung der Präsidialzeit auf zwei Jahre.

Wir haben alle ein Schreiben der zivilgesellschaftlichen Organisation CH plus plus bekommen, das auch ein anderes Thema einbringt: die Entwicklung von Technologie und Wissenschaft. Das ist ein Thema, von dem wir wissen, dass es den Bundesrat schon beschäftigt, das Parlament auch. Die Erhöhung der Anzahl Bundesräte könnte angesichts der Entwicklungen in Technologie und Wissenschaft und der Herausforderungen, die daraus folgen, auch die Handlungsfähigkeit der Politik und der Verwaltung erhöhen.

Zum Schluss will ich noch sagen, dass es wirklich viele Argumente gibt, die uns dazu führen müssten, dem Parlament jetzt einmal die Möglichkeit zu geben, das Thema weiter zu prüfen und zu vertiefen. Das können wir nur, wenn wir dieser Initiative Folge geben und ihr heute nicht die Tür verschliessen. Vielleicht kommen wir am Ende dieser Arbeiten zum Schluss, dass eine Ausweitung nicht nötig ist – ich bin

AB 2022 S 310 / BO 2022 E 310

anderer Meinung. Aber geben wir jetzt dem Parlament die Möglichkeit, das wirklich zu vertiefen. Ich bitte Sie deshalb, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Würth Benedikt (M-E, SG): Ich bestreite nicht, dass wir unsere Formen durchaus überdenken müssen. Kollege Jositsch hat zu Recht darauf hingewiesen, dass sich die Aufgabenlast deutlich verändert hat. Daraus ableitend, kann man sich auch Überlegungen zu einer Staatsleitungsreform machen. Das macht die Staatspolitische Kommission auch. Wenn ich den Bericht der Kommission lese, dann sehe ich, dass man sich nicht grundsätzlich irgendwelchen Reformansätzen verschliesst.

Diese Diskussion zeigt sehr schön, dass wir eigentlich immer wieder zwischen einer departementalen Betrachtung und einer Regierungsbetrachtung switchen. Für mich ist zentral: Wenn man in eine Regierung gewählt wird, dann ist man zuerst einmal Mitglied der Regierung und in einem zweiten Schritt Vorsteherin oder Vorsteher eines Departements.

Wir müssen uns zuallererst die Frage stellen: Wie funktioniert eine Kollegialregierung? Wir wollen weiterhin an diesem Kollegialprinzip – das etwas eigentümlich ist, aber sich für schweizerische Verhältnisse bewährt hat – und an der Kollegialregierung festhalten. Das wurde vorhin nicht bestritten, von niemandem.

Dann muss ich einfach aus meiner persönlichen Erfahrung sagen, dass es schon eine Rolle spielt, ob eine Regierung aus sieben, fünf oder neun Mitgliedern besteht. Während meiner Tätigkeit war es immer eine Siebnerregierung. Sie kennen vielleicht die Regeln der Kombinatorik. Es ist schon lange her, dass Sie sich damit beschäftigt haben, aber es ist ganz einfach. Nehmen Sie an, eine Regierung oder eine Gruppe besteht aus neun Mitgliedern, und jede und jeder stösst beim Apéro mit den anderen an, dann kommt es zu 36 Kontakten, wenn ich richtig gerechnet habe; vielleicht gibt es noch begabtere Mathematiker in diesem Saal, aber ich glaube, ich habe richtig gerechnet. Bei einer Siebnerregierung kommt es zu 21 Kontakten. Das zeigt im Grunde genommen die Differenz. Schon eine Siebnerregierung ist gruppendynamisch recht anspruchsvoll; davon bin ich vollends überzeugt. Ich glaube, das ist eben nicht eine mythisch-religiöse Frage. Ich glaube, dass sich die Schöpferinnen und Schöpfer der Verfassung damals schon etwas zur Frage überlegt haben, wieso gerade sieben.

Die Zahl sieben hat sich eigentlich auch in den Kantonen, also immer dort, wo es Konkordanz- und Kollegialregierungen gibt, mehr oder weniger durchgesetzt. Es gibt auch noch Fünferregierungen. Aber es gibt eigentlich keine Neunerregierungen. In städtischen Verhältnissen gibt es Neunerregierungen, Zürich wurde erwähnt, aber dort gibt es immerhin eine Stadtpräsidentin oder einen Stadtpräsidenten, der dem Kollegium vorsteht. Das ist nochmals eine etwas andere Ausgangslage.

Wenn wir Ja zum System Kollegialregierung sagen, dann müssen wir auch die Frage – und das ist doch die Kernfrage – beantworten, wie eine Kollegialregierung funktionieren kann. Nicht zuletzt auch aufgrund der Erfahrungen, die wir bei den verschiedenen Dossiers, die Herr Jositsch erwähnt hat, gemacht haben, muss ich



einfach konstatieren, dass mit einer Erhöhung von sieben auf neun Mitglieder die Handlungs- und Führungsfähigkeit des Bundesrates nicht gestärkt wird; davon bin ich vollends überzeugt. Darum ist eine Erhöhung nach meiner Überzeugung im Ergebnis eben nicht eine Stärkung, sondern eher eine Schwächung.

Wie gesagt, ich persönlich sehe auch, dass es Themen gibt, die man anschauen muss. Als Stichwort nenne ich die im Kommissionsbericht erwähnte Staatsleitungsreform. Alle Akteure sollen sich in diese Themen vertiefen und sich dazu Überlegungen machen. Aber nochmals: In unserem Regierungssystem mit seinem Kollegialprinzip die Zahl der Regierungsmitglieder von sieben auf neun zu erhöhen, halte ich für falsch. Daraus resultiert am Schluss tatsächlich eher eine Konferenz der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher als eine Regierung. Für mich ist zentral, dass die Handlungsfähigkeit der Regierung letztlich gestärkt wird. Ich bitte Sie darum, der Mehrheit zu folgen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.503/5078)

Für Folgegeben ... 9 Stimmen

Dagegen ... 29 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Schluss der Sitzung um 12.25 Uhr

La séance est levée à 12 h 25

AB 2022 S 311 / BO 2022 E 311