

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Staatspolitische Kommission
CH-3003 Bern

13.443 n Pa.Iv. SPK-NR. Angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in einem Bundesrat mit neun Mitgliedern

Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung

Bern, November 2015



1. Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren

1.1 Einladungen zur Stellungnahme

Mit Schreiben vom 27. März 2015 unterbreitete die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-NR) den Vorentwurf für eine Änderung von Artikel 175 der Bundesverfassung den interessierten Kreisen zur Vernehmlassung. Die SPK-NR hatte den Vorentwurf in Umsetzung der parlamentarischen Initiative der SPK-N (13.443 n) erarbeitet.

Die Frist für Stellungnahmen lief am 3. Juli 2015 ab. Folgende Adressaten wurden zur Stellungnahme eingeladen:

- die Kantone: ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU;
- die Konferenz der Kantonsregierungen;
- die 12 in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien: BDP, CVP, csp-ow, CSPO, EVP, FDP, Die Liberalen, GPS, glp, Lega, MCG, SVP, SPS;
- 11 gesamtschweizerische Dachverbände: SGemV, SSV, SAB, economiesuisse, SGV, SAGV, SBV, SBVg, SGB, KV Schweiz, Travail.Suisse.

1.2 Eingegangene Stellungnahmen

Bis Mitte Juli 2015 sind bei der Staatspolitischen Kommission insgesamt **44 Stellungnahmen** eingegangen. Sämtliche 26 Kantonsregierungen haben teilgenommen, 8 Parteien, 2 gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 2 schweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie 6 weitere interessierte Verbände und Einzelpersonen (vgl. detaillierte Teilnehmerliste am Schluss in Ziff. 6 dieses Berichts).



2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Von den **44** Institutionen, Verbänden und Personen, welche sich an der Vernehmlassung beteiligt haben, sprechen sich **12 für eine Erhöhung** der Zahl der Mitglieder des Bundesrates von sieben auf neun aus. **30 Teilnehmer lehnen diese Erhöhung ab**. Zwei Kantonsregierungen beziehen nicht explizit Position.

19 Kantonsregierungen sprechen sich gegen die Erhöhung der Mitgliederzahl aus. Dagegen **begrüssen 5 Kantonsregierungen** (LU, FR, TI, VD, JU) die Vorlage und sprechen sich somit für neun Mitglieder des Bundesrates aus. Die Kantone BE und ZG geben keine explizite Stellungnahme ab, äussern jedoch Bedenken gegenüber der Vorlage.

Von den **8 politischen Parteien**, welche Stellung genommen haben, sprechen sich **5 gegen die Erhöhung** der Mitgliederzahl aus (CVP, FDP, Jungfreisinnige, glp, SVP) und **3 sind für die Erhöhung** (BDP, GPS, SP).

Seitens der Verbände sprechen sich der Schweizerische Städteverband, der SGV, das Centre patronal und die Fédération des Entreprises Romandes gegen die Vorlage aus, wohingegen die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete und Pro Grigioni Italiano eine positive Stellungnahme abgaben.

Zwei Einzelpersonen beurteilen die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates positiv, zwei negativ.

Zu der Neuformulierung von Artikel 175 Absatz 4 BV, mit welcher die Vertretung der verschiedenen Landesgegenden und Sprachregionen besser zum Ausdruck gebracht werden soll, äussern sich nur vereinzelt Vernehmlasser: So spricht sich z.B. die CVP explizit für diese Neuformulierung aus, auch wenn sie die Zahl der Bundesräte nicht erhöhen will. Eine Einzelperson hingegen befürwortet die Erhöhung der Mitgliederzahl, warnt jedoch vor einer Neuformulierung von Artikel 175 Absatz 4 BV.

3. Argumente gegen die Vorlage

30 Vernehmlasser, davon 19 Kantonsregierungen, sprechen sich gegen eine Erhöhung der Anzahl Mitglieder von sieben auf neun aus.

3.1 Vertretung der Sprachregionen und Landesgegenden als Frage des politischen Willens

Die ablehnenden Vernehmlasser argumentieren, dass eine Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder nicht allein mit dem Argument der Verbesserung der Repräsentation zu rechtfertigen ist. Die Bundesversammlung habe unabhängig von der Grösse der Regierung die Pflicht und die Möglichkeit, für eine ausgewogene Repräsentation zu sorgen. Die Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen sei eine Frage des politischen Willens, wobei vor allem die Parteien in der Pflicht sind, geeignete Kandidaturen aus den verschiedenen Landesteilen und Sprachregionen zu präsentieren. Die Erhöhung der Mitgliederzahl der Regierung sei deshalb kein geeignetes Mittel zu einer verbesserten Vertretung der Sprachregionen und Landesgegenden (z.B. BE, SO, BL, SH, TG, GR, CVP,



FDP, Jungfreisinnige, glp, Städteverband, SGV, Centre patronal). In Respektierung der Wahlfreiheit sollen dem politischen Willen keine gesetzlichen Leitplanken vorgegeben werden (OW). Zudem sei die angemessene Vertretung der verschiedenen Sprachregionen und Landesgegenden im Bundesrat nur einer von vielen Gesichtspunkten bei der Auswahl der Regierungsmitglieder. Auch im Falle einer neunköpfigen Regierung liessen sich die Mitglieder der Bundesversammlung allenfalls von diesen anderen Gesichtspunkten leiten (ZH, SZ). Bei der Wahl eines Mitgliedes des Bundesrates habe die Bundesversammlung insbesondere auch die fachliche Qualifikation in den Vordergrund zu stellen, so dass es auch bei einer Neunerregierung zu einer zeitweiligen Untervertretung einer bestimmten Sprachregion kommen könne (NW). Es wird auch generell davor gewarnt der Sprache oder Region zu viel politische Bedeutung zuzumessen: Die Parteienlandschaft und das politische System der Schweiz bildeten sich gerade nicht nach sprachlichen oder regionalen Kriterien heraus (ZG).

Es wird von einzelnen Vernehmlassern auch darauf hingewiesen, dass französisch- bzw. italienischsprachige Mitglieder des Bundesrates gemäss Statistik über die Jahre hinweg gut bzw. sogar überproportional vertreten waren (OW, BS, AI, FDP). Die Bundesversammlung habe bisher ihre Verantwortung für die angemessene Einbindung der Sprach- und Landesregionen weitgehend befriedigend und verantwortungsvoll wahrgenommen (GL, AG).

3.2 Regierung ist kein Repräsentationsorgan

Für die ablehnenden Vernehmlasser stellt die Regierung nicht primär ein Repräsentationsorgan dar, sondern die Regierung sollte ein handlungsfähiges Leitungs- und Vollzugsorgan sein (z.B. AR, GR, TG, VS). Mehrere Vernehmlasser sind denn auch der Ansicht, dass eine kleinere Regierung eher als Kollegialorgan funktionieren kann als eine grössere Regierung (z.B. SZ, AG, VS, Jungfreisinnige, SVP). Es wird die Befürchtung geäussert, dass es zur Allianzenbildung innerhalb des Bundesrates kommt. Das Regierungsorgan als Gesamtes würde geschwächt, seine Handlungs- und Reaktionsfähigkeit eingeschränkt, die Führung des Bundesrates würde schwieriger (z.B. ZH, UR, SZ, OW, NW, GL, SH, AI, GE). Die einzelnen Mitglieder hätten weniger Möglichkeiten, auf das Regierungsorgan Einfluss nehmen zu können (ZH, TG). Die einzelnen Regierungsmitglieder würden sich der Regierung als Gesamtes weniger verpflichtet fühlen und sich vermehrt zu profilieren versuchen, um wahrgenommen zu werden (SO). Es wird auch befürchtet, dass die Departementalisierung noch zunehmen wird, indem sich die einzelnen Mitglieder des Bundesrates nur noch auf ihr Departement konzentrieren (z.B. UR, OW, GL, SO, BS, SH, GR, AG, TG, FDP).

3.3 Andere Mittel zur Eindämmung der Arbeitslast

Auch das zweite von der Kommission angeführte Argument für eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder der Landesregierung wird von verschiedenen Vernehmlassern in Frage gestellt: Die Vergrösserung des Regierungsorgans wird nicht als geeignetes Mittel erachtet, um der hohen Arbeitslast des Bundesrates zu begegnen. Es gebe andere Mittel zur Eindämmung der Arbeitslast der einzelnen Bundesratsmitglieder (z.B. ZH, BE, UR, SZ, GL, SO, AG, VS, GE, CVP, SVP, Centre patronal). Erwähnt werden folgende Mittel:



- der Einsatz von Staatssekretären,
- die Verbesserung der Arbeitsabläufe,
- die Anpassung des Delegations- und Vertretungssystems,
- die Neuorganisation der Departemente,
- die effiziente Nutzung neuer Technologien,
- die Eindämmung der Staatstätigkeiten,
- weniger „Instant- und Betroffenheitsgesetzgebung“.

3.4 Geschäftslast, Koordinationsaufwand und Bürokratisierung würden zunehmen

Es wird davon ausgegangen, dass die Geschäftslast mit der Schaffung neuer Departemente eher noch zunehmen wird und damit auch der Aufwand für die Kantone, welche sich mit diesen Geschäften z.B. in Vernehmlassungen ebenfalls auseinandersetzen müssen (z.B. GL, AG). Es könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Kommunikationswege verkürzen würden, weshalb die Kantone keinen einfacheren Zugang zu einem Bundesrat mit neun Mitgliedern erwarten können (AR). Zudem wird auf den erhöhten Koordinationsaufwand zwischen den Departementen und die damit verbundene Bürokratisierung hingewiesen (z.B. OW, BS, BL, SH, AR, GR, AG, FDP, SVP). Es wird auch erwähnt, dass viele Kantone mit einer Verkleinerung der Regierung mehr Effizienz zu erreichen versucht haben und damit durchaus erfolgreich waren (z.B. AI, SG). Eine Einzelperson schlägt denn auch die Verkleinerung des Bundesrates auf 5 Mitglieder vor.

3.5 Prüfung weiterer Modelle notwendig

Verschiedene Vernehmlasser sind der Ansicht, dass weitere Modelle für eine Regierungsreform zu prüfen sind; mit einer simplen Vergrößerung der Regierung seien die Probleme nicht zu lösen. Die Auswirkungen der Vergrößerung des Gremiums auf das Kollegialprinzip müsste vertieft analysiert werden (z.B. BE, Einzelperson).

3.6 Vergrößerung des Regierungsorgan bedingt stärkeres Bundespräsidium

Mehrere Vernehmlasser sind zudem der Ansicht, dass eine Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrates mit einer Verlängerung der Amtsdauer des Präsidiums oder anderen Massnahmen zur Stärkung des Präsidiums einhergehen müsste (z.B. ZG, SO, AR). Eine vergrösserte Regierung könne nur unter der straffen Führung eines starken Bundespräsidiums funktionieren, wobei eine solche Struktur die Funktionsweise des schweizerischen Kollegialsystems in Frage stellen würde (GR, AG). Es wird befürchtet, dass die Stellung der Schweiz im internationalen Kontext geschwächt würde, wenn das Bundespräsidium in einem langen Turnus von neun Jahren auf die einzelnen Mandatsträger fällt (glp).



3.7 Nicht vertretbare Kosten

Verschiedene Vernehmlasser weisen auf die ihrer Ansicht nach nicht vertretbaren Kosten hin, welche die Vorlage verursachen würde (z.B. UR, OW, NW, GL, AG, CVP, FDP, Jungfreisinnige, Städteverband).

4. Argumente für die Vorlage

Die Kantone LU, FR, TI, VD und JU beurteilen die Idee der personellen Aufstockung des Bundesrates positiv. Diese Ansicht wird auch von der BDP, der GPS und der SP, von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete sowie drei weiteren Vernehmlassern geteilt.

4.1 Bessere Vertretung verschiedener Sprachregionen, Landesgegenden und Bevölkerungsgruppen

Die Erhöhung der Mitgliederzahl wird als realistische Regierungsreform eingeschätzt, welche – im Gegensatz zu anderen Reformansätzen – ohne allzu grosse Nebenwirkungen umgesetzt werden kann (VD). Es wird betont, dass der Anspruch der Vertretung der verschiedenen Landesgegenden und Sprachregionen auch in einem Bundesrat mit sieben Mitgliedern gewährleistet werden sollte. Angesichts der gestiegenen Ansprüche an die Zusammensetzung des Bundesrates sei es jedoch sehr schwierig geworden, eine optimale Berücksichtigung der unterschiedlichen Sprachregionen und Landesgegenden zu gewährleisten, so dass eine personelle Erweiterung des Gremiums notwendig ist (FR, LU, TI, SP). Insbesondere würden dadurch die Chancen steigen, dass auch die italienischsprachigen Landesteile wieder einmal vertreten sind (TI, JU, GPS). Heute bestehe faktisch eine Konkurrenzsituation zwischen den französischsprachigen und den italienischsprachigen Landesteilen bezüglich der Vertretung der lateinischen Schweiz (SAB). Pro Grigioni Italiano begrüsst in diesem Zusammenhang, dass im Kommissionsbericht auch die italienischsprachigen Gegenden des Kantons Graubünden erwähnt werden. Aber auch kleinere Kantone und etwas periphere Landesteile könnten auf eine bessere Vertretung hoffen (JU). Generell wäre eine verbesserte Repräsentation verschiedener Bevölkerungsgruppen möglich (LU).

4.2 Bessere Verteilung der Arbeitslast

Die Befürworter betonen ebenfalls die gestiegene Arbeitslast und sehen in der personellen Erweiterung des Gremiums einen sinnvollen Ansatz, um die gestiegenen Anforderungen an die Regierung zu bewältigen. Es wäre den einzelnen Mitgliedern zudem vermehrt möglich, sich den wichtigen Fragen in ihrem Departement selber zu widmen, so dass die politische Ebene gegenüber der Verwaltungsebene gestärkt werden könnte. Heute seien die Mitglieder des Bundesrates gezwungen, wichtige Kompetenzen durch Staatssekretäre und Amtsdirektoren wahrnehmen zu lassen (LU). Durch die personelle Erweiterung des Gremiums könne auch eine sinnvolle Neugliederung der Departemente vorgenommen werden (VD, BDP, GPS, SAB, Einzelperson). Es wird auch auf die gestiegenen Anforderungen bezüglich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit



hingewiesen, welchen ein neunköpfiger Bundesrat eher genügen könnte, was insbesondere auch im Interesse der Grenzkantone liegt (TI, GPS). Es wird auch der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verbessert werden könnte, wenn der Bundesrat personell breiter abgestützt ist (VD).

4.3 Kombination mit zweijährigem Bundespräsidium

Einzelne Befürworter eines neunköpfigen Bundesrates empfehlen, die Möglichkeit eines zweijährigen Bundespräsidiums zu prüfen (VD, JU, Einzelperson).

4.4 Reform muss kostenneutral sein

Einzelne Befürworter der Reform betonen, dass diese kostenneutral durchgeführt werden sollte (JU, SAB).

5. Bemerkungen zu Art. 175 Abs. 4

Verschiedene Vernehmlasser nehmen auch explizit zur vorgeschlagenen Neuformulierung von Art. 175 Abs. 4 BV Stellung, wonach die unterschiedlichen Landesgegenden und die Sprachregionen im Bundesrat angemessen vertreten sind.

TI, die CVP und die GPS befürworten diese Neuformulierung explizit. Wenn ihr auch keine rechtlich verbindliche Wirkung zukommt, so sei doch die symbolische Wirkung wichtig. Der Begriff „Landesgegenden“ weise zudem auf die Notwendigkeit der besseren Vertretung gewisser deutschsprachiger Landesgegenden, z.B. der Ostschweiz, hin (GPS).

ZG begrüsst es, dass die Formulierung nur programmatischen Charakter hat und nicht rechtsverbindlich ist.

TG und die SVP sind hingegen der Ansicht, dass aufgrund der fehlenden rechtlichen Konsequenzen auf diese Neuformulierung verzichtet werden kann. Sie bringe keinen Mehrwert. Die SVP weist darauf hin, dass die Formulierung in der Praxis zu Auslegungsschwierigkeiten führen dürfte. Auch BE stellt die Frage, ob damit eine Verbesserung der Situation entstehen wird: Auch nach einer Änderung der Bundesverfassung in diesem Sinne bliebe die Wahl von Angehörigen unterschiedlicher Landesgegenden und Sprachregionen eine Frage des politischen Willens.

UR und die Fédération des entreprises romandes beurteilen auch die Neuformulierung der Bestimmung als nach wie vor nicht geglückt. Es sei unklar, was mit dem Begriff „Landesgegenden“ gemeint ist.

Für eine Einzelperson, welche sich für 9 Mitglieder im Bundesrat ausspricht, bringt die Neuformulierung sogar Nachteile mit sich: Sie erwecke den falschen Eindruck einer Verbindlichkeit, die nicht eingehalten werden könne. Es wäre deshalb vorzuziehen, wenn die Bestimmung in Abs. 4 ganz gestrichen wird.



6. Teilnehmerliste (mit Abkürzungen)

Kantone

ZH	Kanton Zürich
BE	Kanton Bern
LU	Kanton Luzern
UR	Kanton Uri
SZ	Kanton Schwyz
OW	Kanton Obwalden
NW	Kanton Nidwalden
GL	Kanton Glarus
ZG	Kanton Zug
FR	Kanton Freiburg / Canton de Fribourg
SO	Kanton Solothurn
BS	Kanton Basel-Stadt
BL	Kanton Basel-Landschaft
SH	Kanton Schaffhausen
AR	Kanton Appenzell-Ausserrhoden
AI	Kanton Appenzell-Innerrhoden
SG	Kanton St. Gallen
GR	Kanton Graubünden
AG	Kanton Aargau
TG	Kanton Thurgau
TI	Cantone Ticino
VD	Canton de Vaud
VS	Kanton Wallis / Canton du Valais
NE	Canton de Neuchâtel
GE	Canton de Genève
JU	Canton du Jura

In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

BDP	Bürgerlich Demokratische Partei
-----	---------------------------------



CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
FDP.Die Liberalen	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
Jungfreisinnige Schweiz	
GPS	Grüne Partei der Schweiz / Grünes Bündnis
glp	Grünliberale Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

SSV	Schweizerischer Städteverband
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
Centre Patronal	

Weitere interessierte Kreise

FER-SR	Fédération des Entreprises Romandes
Pgi	Pro Grigioni Italiano
Rudolf Hausheer	Bern
Nenad Stojanovic	Gandria
Alex Stuber	Wängi
Heinrich Ueberwasser	Riehen