

doch Regierungsaufgabe gewesen. Es ist schon vorausgeschaut und geplant worden, aber mehr in den Departementen, weniger im Gesamtbundesrat.

Das Anforderungsprofil, um ein modernes Wort zu gebrauchen, das wir an den Bundesrat als Kollegium stellen, wird vom Bundesrat nicht optimal erfüllt. Beispiele aus der Praxis: Umweltschutz, Raumplanung, Kernenergie, sind mehr als Teilprobleme und weniger als Gesamtprobleme unserer Gesellschaft erkannt worden (und dann immer noch viel zu spät). Das Atomgesetz ist ein klassischer Fall. Seit Jahren wissen die Einsichtigen, dass dieses Gesetz geändert werden muss. Entsprechende Initiativen lagen auf dem Tisch des Bundesrates. Aber der Gesamtbundesrat begann erst zu diskutieren und zu handeln, als in Kaiseraugst der Rechtsstaat in Frage gestellt worden war. Die Mitgliederzahl des Bundesrates ist deshalb primär so anzusetzen, dass der Bundesrat als Kollegium wieder regieren kann und wieder regierungsfähig wird.

4. Die Bundesräte sind überfordert. Schon in der Botschaft vom 6. August 1917 schrieb der Bundesrat: «Dass der Bundesrat als Gesamtbehörde und dass die meisten Departemente derzeit stark überlastet sind, bedarf keiner weiteren Ausführung.» Die Entwicklung der Bundesaufgaben seit 1917 kennen Sie. Der Bund ist faktisch omnipräsent geworden. So wird denn im Bericht Hongler, im Bericht Huber und in der Botschaft «Reorganisation der Bundesverwaltung» immer wieder davon ausgegangen, dass die Bundesräte überlastet seien und dass die Leistungsfähigkeit der Exekutive unter Wahrung des Kollegialprinzips wieder sichergestellt werden müsse. Tatsächlich sind einige Departemente derart gross und unübersichtlich geworden, dass sie kaum mehr von einem Departementschef zu überblicken sind. Damit wächst die Macht der Verwaltung. Das widerspricht jedoch der verfassungsmässigen Ordnung und unseren politischen Anschauungen. Wie kann dem Bundesrat geholfen werden? Wir sind uns einig, dass die Leistungsfähigkeit des Bundesrates als Behörde gestärkt werden muss. Wir haben deshalb die Bundesräte als Departementsvorsteher zu entlasten, um sie für die gemeinsamen, die übergeordneten Regierungsaufgaben freizubekommen. Wie kann das geschehen? Drei Möglichkeiten bieten sich an: Erhöhung der Zahl der Bundesräte, Einführung der Institution von Staatssekretären und Delegation von Aufgaben an die Verwaltung. Mit Recht finden die Staatssekretäre keine überzeugten Anhänger. Sie wären ein Fremdkörper in unserem Regierungssystem. Ich sehe deshalb die Lösung darin, dass wir die Mitgliederzahl des Bundesrates erhöhen, ein Präsidialdepartement schaffen, und im übrigen wie bisher bestimmte Aufgaben delegieren. Dem Präsidialdepartement wären etwa anzugliedern Planung, Koordination, Beziehung zu den Kantonen, Information und Kontrolle. Ich bin der Meinung, dass diese zentralen Regierungsaufgaben nur dann erfüllt werden, wenn sie in einem separaten Departement zusammengefasst sind.

Im Bericht Huber wird sehr geschickt zwischen dem sich selbst bewegenden Kollegium und dem geführten Kollegium unterschieden. Der Bundesrat ist heute faktisch – übrigens im Gegensatz zum geltenden Recht (Art. 14–16 des geltenden Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung) – ein sich selbst bewegendes Kollegium. Im Bericht Huber ist zu lesen: «Das schwerwiegendste und – wie die Erfahrungen zeigen – nicht nur theoretische Risiko des selbständigen Kollegiums ist die Stagnation.» Das steht im Bericht Huber. Ich habe bereits erklärt, dass sich das selbst bewegende Kollegium sehr oft überhaupt nicht bewegt. Dieses Risiko sollten wir ausschalten und deshalb zum geführten Kollegium übergehen.

6. Gegen das geführte Kollegium werden Einwände erhoben. Sie haben sie heute gehört. Ich will nur zu zwei Einwänden kurz Stellung nehmen. Man sagt, mit der Schaffung des Präsidialdepartementes müsse dann selbstverständlich die Amtsdauer des Bundespräsidenten um zwei oder vier Jahre verlängert werden. Damit bin ich einverstanden. Nun wird behauptet, eine solche Lösung wäre mit unseren staatspolitischen Gegebenheiten nicht vereinbar

und könnte zum unerwünschten starken Mann in der Regierung führen. Dieses Argument hat zunächst viel für sich. Aber das Argument ist bei näherer Ausleuchtung nicht stichhaltig. Auch heute haben wir im Bundesrat schon starke und weniger starke Männer. Nur wird das verfassungsrechtlich nicht ausgedrückt. Wenn nicht jeder Bundesrat zum voraus weiss, dass er sicher einmal Bundespräsident wird, dann kann dieses Wissen nur stimulierend wirken und bei der jeweiligen Wahl des Bundespräsidenten wirkliche und erwünschte Konkurrenzsituationen schaffen.

Im weiteren wird eingewendet, der Vorschlag, wonach die Mitgliederzahl des Bundesrates zu erhöhen und ein Präsidialdepartement zu schaffen sei, nehme keine Rücksicht auf die Minderheiten in unserem Land. Ich bin ein überzeugter Anhänger des Minderheitenschutzes. Ich möchte sagen: Gerade die Minderheiten in diesem Staat, gerade die kleinen Kantone sind vital daran interessiert, dass wir die Mitgliederzahl des Bundesrates erhöhen. Es wird dann z. B. immer ein Tessiner im Bundesrat sitzen. Es gibt heute noch viele kleine Kantone, die seit der Existenz des Bundesrates überhaupt nie im Bundeshaus vertreten waren. Also gerade der Minderheitenschutz ist ein Argument für die Erhöhung der Zahl der Bundesräte.

7. Während meiner 12jährigen Parlamentszugehörigkeit bin ich Realist geworden. Illusionen habe ich jetzt keine mehr. Ich weiss, dass dieser Staat mit seinen festgefühten Institutionen fast wie die katholische Kirche auf Felsen gebaut ist. Ich weiss auch, dass es sehr schwierig ist, an unserer Verfassung institutionell auch nur ein Komma zu ändern. Eine Randbemerkung sei mir jedoch erlaubt. Hätten die Väter der Bundesverfassung im Jahre 1848 die Mitgliederzahl des Bundesrates auf neun oder auf elf festgesetzt, dann würden wir diese höhere Zahl mit der gleichen Inbrunst der Ueberzeugung verteidigen, wie wir heute hinter der heiligen Zahl sieben stehen.

So mache ich denn abschliessend einen Kompromissvorschlag. Es wäre endlich an der Zeit, dass wir die ein Jahrhundert alte Diskussion über die Mitgliederzahl des Bundesrates zumindest auf der Stufe der Verfassung schliessen. Nach der Verfassung ist das Parlament das Wahlorgan des Bundesrates. Es ist deshalb logisch, wenn auch das Parlament die Mitgliederzahl des Bundesrates im Gesetz festlegt. Damit aber das Parlament niemals übermarchen kann, schlage ich vor, dass man in die Verfassung schreibt: Der Bundesrat bestehe aus sieben bis elf Mitgliedern. Das wäre eine gute und zweckmässige, eine flexible Lösung; sie würde es dem Parlament ermöglichen, vielleicht eines Tages zum geführten Kollegium überzugehen. Wenn Sie das wollen, müssen Sie heute der Initiative Breitenmoser zustimmen und dann – wenn die entsprechende Verfassungsvorlage kommt – einen entsprechenden Abänderungsantrag stellen.

Ich schliesse im Wissen, dass sich in diesem Staat sehr wenig bewegen lässt. Aber etwas sollten wir doch bewegen. Unser System wird sonst erstarren. Damit etwas geschieht, bevor etwas passiert, stimmen Sie der Initiative Breitenmoser zu. Sie tun damit gar nichts Revolutionäres.

M. Aubert: Le groupe libéral m'a chargé de vous dire qu'il s'oppose à l'initiative de M. Breitenmoser. Je ne reprendrai pas ici tous les arguments qui l'ont conduit à cette conclusion. D'ailleurs, vous le savez, ce débat est vieux d'un siècle et tout, probablement, a déjà été dit à ce sujet. Je me bornerai donc à vous indiquer nos quatre raisons principales.

1. Nous convenons que les conseillers fédéraux sont des hommes fatigués et chargés. Mais nous pensons que la solution proposée par M. Breitenmoser est une mauvaise solution. C'est le type du remède qui, loin de guérir le mal ne fait que l'étaler. Pour reprendre une formule usée, au lieu de sept hommes fatigués, vous auriez désormais onze hommes fatigués. Onze hommes ou femmes fatigués, si vous préférez. Mais les femmes fatiguées ne sont pas non plus une solution.

A l'extension horizontale de notre gouvernement, par un transfert de pouvoirs d'un collège de sept membres à un collège élargi de onze membres, le groupe libéral préfère une délégation verticale, par un transfert des responsabilités à de hauts fonctionnaires. Mais nous examinerons cette question une autre fois, lorsque nous délibérons de la réforme de l'administration fédérale.

2. Les autres pays, c'est vrai, ont un plus grand nombre de ministres. La France en a quinze, l'Allemagne en a quinze, les Pays-Bas en ont également quinze, l'Autriche en a quatorze. Mais la situation de ces pays est tout à fait différente de la nôtre. Ces ministres ont un chef. Ils en ont parfois deux, comme en France. Nos conseillers fédéraux, eux, n'en ont point. Et c'est cela qu'il faudrait débattre aujourd'hui.

La collégialité est nécessaire à tous les gouvernements, quels qu'ils soient. On ne peut pas admettre, dans un gouvernement, que la même semaine, l'un de ses membres dise oui et que l'autre dise non. Lorsque les ministres sont peu nombreux, cette collégialité s'obtient par la concertation. Mais, à partir d'un certain nombre de ministres, elle suppose un commandement. Onze conseillers fédéraux réclament un chef. Voulez-vous que la Suisse ait un premier ministre?

Je me demande même si la Suisse pourrait en avoir un. Car je doute qu'un premier ministre, élu sur la base d'un programme, après avoir recruté son équipe, puisse s'accommoder de l'initiative et du référendum populaires, tels que nous les connaissons aujourd'hui. En tout cas, il n'y en a point d'exemple dans l'histoire du monde. Je me demande encore si un premier ministre pourrait être privé de la faculté de dissoudre l'Assemblée fédérale. Voilà où nous conduiraient les idées de M. Breitenmoser, si nous les suivions.

Le groupe libéral est convaincu, profondément, que l'élévation du nombre des conseillers fédéraux de sept à onze serait un premier pas, mais un pas décisif, vers l'instauration d'un parlementarisme dont nous ne voulons pas.

3. L'argumentation de M. Breitenmoser a quelque chose d'in vraisemblable en soi. Ainsi, mon cher collègue, sept personnes ne seraient plus capables de maîtriser les affaires du pays? Que faites-vous, alors, du régime présidentiel? Ce régime existe. Sans doute n'en voulons-nous pas chez nous, mais nous ne pouvons pas dire qu'il soit fondamentalement mauvais. Or, dans un régime présidentiel, il faut bien qu'une seule personne maîtrise l'ensemble des affaires nationales. Il faut, par exemple, que M. Ford sache ce qui est essentiel pour 220 millions d'Américains. Il faut que M. Giscard pose les principes gouvernementaux utiles à 50 millions de Français et on dit qu'il lui reste encore du temps libre. Voulez-vous nous faire croire, mon cher collègue, que sept conseillers fédéraux ne sont pas capables de s'occuper de 6 millions de Suisses? C'est dire que nos concitoyens sont plus compliqués que les autres. Or alors, c'est dire que nos magistrats sont moins compétents qu'ils ne le sont.

Tout est une affaire de mesure, vous le savez bien, Monsieur Breitenmoser. Ce qu'on demande à nos conseillers fédéraux, ce n'est pas de posséder tous les détails d'un dossier, mais d'en savoir assez pour faire une politique.

4. Il y a enfin, dans l'articulation de votre initiative, quelque chose que j'ai mal compris. J'ai cru saisir que c'était pour modifier l'article 96, 1er alinéa, dernière phrase, que vous vous attaquiez à l'article 95. L'article 96, 1er alinéa, dernière phrase, dispose qu'il ne peut pas y avoir plus d'un conseiller fédéral par canton. Et après? C'est une règle contestée je le sais, nous en discuterons à une autre occasion. Personnellement, je ne la trouve pas si mauvaise. En tout cas, elle n'a pas eu, jusqu'à maintenant, de conséquences fâcheuses. Elle nous a fait perdre quelques magistrats de talent, j'en conviens, mais elle nous en a fait gagner d'autres. Quoi qu'il en soit, c'est une règle secondaire et j'ai de la peine à comprendre que, pour pouvoir modifier une règle secondaire, vous vous attaquiez

à une règle principale. On ne doit pas toucher à l'essentiel simplement pour pouvoir, ensuite, toucher à l'accessoire. Et ce serait le comble que nous passions subrepticement au parlementarisme dans le seul but de permettre à certaines personnes de siéger au gouvernement.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe libéral est irréductiblement opposé à l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.30 Uhr
La séance est levée à 12 h 30*