

dern wird. Es besteht kein Zweifel, dass die Bundesversammlung auch ohne die Verfassungsvorschrift die regionalen und sprachlichen Interessen wahren wird. Es dürften wohl nur in Ausnahmefällen zwei Bundesräte aus einem Kanton gewählt werden. In solchen Ausnahmefällen jedoch sollte die Bundesversammlung frei entscheiden können.

Dem Antrag, die Wahlschranke durch die Richtlinie zu ersetzen, die Sprachen und Landesgegenden seien bei der Wahl angemessen zu berücksichtigen, misst die Kommission eher deklaratorische Bedeutung zu. Rechtlich hat diese Richtlinie kaum Bedeutung, da ihr jede Sanktion fehlt. Deshalb schlägt die Kommission mehrheitlich vor, die Wahlschranke ersatzlos fallen zu lassen.

Die Kommissionsmehrheit wird in ihrem Antrag dadurch bestärkt, dass bei einer Umfrage bei den politischen Parteien sechs (darunter alle grossen) Parteien die Beseitigung der Wahlschranke befürworteten, während nur eine Partei für die Beibehaltung eintrat. Eine Partei machte die Beseitigung von einer grösseren Reform abhängig, eine Partei verhielt sich neutral, und eine Partei sprach sich für eine gewisse Lockerung (z. B. höchstens zwei Bundesratsitze pro Kanton) aus.

Nach Ansicht der Kommissionsminderheit lässt sich weder die Streichung noch die Ersetzung der Wahlschranke rechtfertigen. Die geltende Vorschrift sei die beste Möglichkeit, eine vielseitige und regional ausgewogene Zusammensetzung der Regierung zu gewährleisten, die Qualität der bisherigen Regierungen habe unter der Wählbarkeitschranke nicht gelitten. Zumindest solange der Bundesrat sieben Mitglieder zähle, stelle die Schranke einen notwendigen Schutz der kleinen und mittelgrossen Kantone dar. Vielmehr sollte das ungeschriebene Vorrecht der Kantone Zürich, Bern und Waadt auf einen Sitz im Bundesrat beseitigt werden.

Dieses Vorrecht erscheint auch der Kommissionsmehrheit fragwürdig, weil seine Beachtung ebenfalls geeignet wäre, die Wahlfreiheit der Bundesversammlung einzuengen. Die Kommission ist sich jedoch darin einig, dass das Vorrecht nur durch die Praxis, nicht aber über eine Verfassungsbestimmung aufgehoben werden könnte.

Die Kommission hat schliesslich auch die Frage geprüft, ob im Falle der Beibehaltung der Wählbarkeitschranke an das Bürgerrecht oder an den Wohnsitz des Kandidaten anzuknüpfen wäre. Dabei hat sich gezeigt, dass das Wohnsitzprinzip nur unwesentliche Vorzüge zeitigt. Jedenfalls haben beide Möglichkeiten ihre Unzulänglichkeiten und schränken die Auswahl der Kandidaten gleichermassen ein.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt Ihnen die Mehrheit der Kommission, die Initiativen Breitenmoser und Schmid-St. Gallen abzulehnen. Da der Vorschlag der Kommission in wesentlichen Teilen von den Vorstössen der Initianten abweicht, stellt er einen Gegenvorschlag dar, der dem Rat als Kommissionsinitiative unterbreitet wird. Wir ersuchen Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Keller: Ich beantrage Ihnen im Namen der freisinnig-demokratischen Fraktion Ablehnung der beiden Initiativen. Wir sind der Meinung, dass dies eine Frage ist, die man sehr wohl diskutieren kann, aber nur im Rahmen einer Gesamtrevision der Bundesverfassung. Diese Meinung vertritt übrigens nicht nur unsere Fraktion, sondern auch der Bundesrat, der Ende der sechziger Jahre in einer Aussprache mit den Fraktionen und Parteien sich ebenfalls in diesem Sinne geäussert hat. In der Vernehmlassung von 1971 haben die Kantone grossmehrheitlich gegen die Streichung dieses Satzes votiert, und zwar in erster Linie die kleinen Kantone. Ich würde es, mit meiner Fraktion, nicht als sehr sinnvoll erachten, die Initiativen anzunehmen, da sie schon im Ständerat kaum passieren würden, und auch in der Volksabstimmung hätten sie keine Chance. Es ist sicher sinnvoller, nicht zusätzliche Arbeitsbeschaffung zu betreiben. Wir haben schon viel zu viele eidgenössische Volksabstimmungen. Wenn Sie nicht errei-

chen wollen, dass die Stimmbeteiligung noch miserabler wird, darf man das Volk nicht mit Vorlagen belasten, die es nicht für dringlich hält und die in der Volksabstimmung aussichtslos sind. Das bestärkt uns in der Meinung, dass man über diese Frage bei der Gesamtrevision der Bundesverfassung sprechen könnte. Es ist auch kein Fall bekannt, dass wegen der Einschränkung, dass je Kanton nur ein Bundesrat gewählt werden kann, für das Land Schwierigkeiten entstanden wären, die es rechtfertigen würden, die Bundesverfassung im Alleingang abzuändern. Worüber man diskutieren kann – das ist bereits von den Kommissionsreferenten erwähnt worden –, ist der ungeschriebene Anspruch der Kantone Zürich, Bern und Waadt auf einen Bundesratsitz, und es wäre vielleicht auch einmal der Mühe wert, darüber zu sprechen, ob Bürgerrecht oder Wohnsitz für eine Wahl in den Bundesrat massgebend sein sollen. Aber diese Frage steht heute nicht zur Diskussion.

Die Initiative Schmid scheint uns keine Lösung dieser Frage zu bringen. Schon die Sprachgebiete sind nicht genau abzugrenzen. Die Grenzen sind dort fließend. Würden Sie zum Beispiel einen Kandidaten aus Biel als Deutsch- oder Welschsprechenden bezeichnen? Das würde Schwierigkeiten machen, ebenso die Umschreibung der Landesgegenden.

Aufgrund dieser Überlegungen beantragt Ihnen unsere Fraktion, die beiden Initiativen abzulehnen.

Gestatten Sie mir, Herrn Bundesrat Furgler eine Frage zu stellen. In der Botschaft des Bundesrates heisst es: «Die Preisgabe dieser institutionellen Schranke liesse sich um so eher vertreten, als die Bundesversammlung nicht einmal hinsichtlich der persönlichen Qualitäten der Kandidaten an Vorschriften gebunden ist.» Ich habe einige Mühe, mir vorzustellen, wie diese persönlichen Qualitäten aussehen müssten, wollte man sie in einem Reglement festhalten. Es würde mich interessieren, wie der Bundesrat diesen Satz versteht und auslegt. Ist die Grösse, der Brustumfang, die Schulbildung massgebend, genügt ein Jurist oder ein Volkswirtschaftler, genügt die Ausbildung eines Technikers oder eines Seminars? Wie wollen Sie den Charakter, der doch auch noch eine gewisse Rolle spielen sollte, umschreiben? Ich habe den Eindruck, solche Sätze sollte man nicht in Berichte schreiben. Ich möchte dem Bundesrat keinen Vorwurf daraus machen. Er hat ja nicht Zeit, jeden Satz zu lesen und zu kontrollieren. Aber eine kleine Bemerkung in diesem Sinn schien mir am Platz zu sein.

M. Aubert, rapporteur de la minorité: Nous sommes d'accord avec M. Keller: la question n'est pas des plus importantes, mais nous devons en traiter aujourd'hui. La minorité de la commission vous propose de rejeter et l'initiative de M. Schmid et le contre-projet de la commission, et d'en rester à l'article 96 actuel: pas plus d'un conseiller fédéral par canton. Voici sur quels arguments elle se fonde:

Premièrement. Il nous est apparu que le Conseil fédéral est devenu la plus haute autorité politique du pays, sinon en droit, du moins en fait, ou en tout cas l'autorité la plus visible, la plus spectaculaire. L'opinion publique, oubliant parfois jusqu'à l'existence de notre Parlement, n'a de regard que pour le gouvernement. Dans le sentiment populaire, les lois et les arrêtés ne sont pas attribués à l'Assemblée fédérale qui les fait, mais au Conseil fédéral qui les a proposés, voire, nommément, au magistrat qui les a préparés. C'est ainsi qu'on parle d'une «loi Furgler», comme on a parlé d'une «loi von Moos», d'une «loi Schulthess» ou d'un «projet Streuli». Le Conseil fédéral est donc bien, de toute évidence, l'autorité qui personnalise le mieux la Suisse et qui assure le mieux ce qu'en langage pédant on nomme l'«intégration» du pays.

Or, dans un système fédératif comme le nôtre, toujours menacé de mouvements centrifuges, il est très important que le plus grand nombre de cantons, participant à cette intégration, se reconnaisse dans la plus visible et la plus personnelle de nos autorités nationales.

Voilà pourquoi la Diète de 1833 et la Diète de 1848 ont voulu qu'il n'y eût pas plus d'un conseiller fédéral par canton et que fût ainsi garantie la plus large répartition du pouvoir. Voilà pourquoi le Conseil national a ratifié ce choix dans ses débats de 1918 et de 1941.

La règle a produit son effet. En 128 années, vingt cantons et demi-cantons ont vu l'un ou plusieurs des leurs accéder au gouvernement central. Par exemple, Soleure, cinq fois pendant 37 ans; Thurgovie, trois fois pendant 48 ans; Valais, six fois pendant 15 ans. Il faut avoir vraiment le goût du sophisme pour montrer, comme le faisait naguère un membre du Conseil des Etats, la face négative des choses et se plaindre que cinq cantons et demi-cantons n'aient pas encore eu leur conseiller fédéral: sans la règle, leurs chances n'auraient évidemment pas été plus grandes.

Deuxièmement. Cette règle est d'autant plus nécessaire que deux cantons, Zurich et Berne, par leur taille, par leur prestige, se sont assurés une représentation permanente, et qu'on en peut dire presque autant d'un troisième canton, le canton de Vaud, qui a eu treize magistrats en 112 années.

Si donc, comme nous l'avons encore confirmé l'an dernier, le nombre des membres du Conseil fédéral resté fixé à sept – et nous avons d'excellentes raisons d'en décider ainsi – il ne reste plus que quatre sièges pour les vingt-deux autres cantons et demi-cantons. Quatre sièges pour exprimer la diversité des régions! Il est indispensable à l'équilibre du pays de maintenir en l'état la règle de l'article 96.

Troisièmement. Ceux qui veulent abolir la règle cherchent naturellement à en montrer les défauts. Ils nous disent d'abord que son application donne parfois l'impression d'artifice; ils nous disent aussi que cette règle a privé la Suisse de magistrats de talent.

Au premier grief, nous répondons ceci: c'est vrai, nous l'avouons, qu'à quelques reprises le critère d'origine, que la loi nous prescrit, a produit des résultats étranges: un homme qui avait fait toute sa carrière politique dans un canton était soudain d'un autre canton; un Bernois se réveillait Argovien. On cite M. Schaffner, on peut citer aussi M. Nobs ou M. Graber. Sur 82 conseillers fédéraux, il y a eu, quatre ou cinq fois, des situations curieuses. Nous admettons aussi que, si l'on substitue le critère du domicile à celui de l'origine, comme il est parfois proposé, nous aurions d'autres situations curieuses. Mais, nous vous le demandons, quelle est la règle qui n'a pas ses failles? Doit-on l'abandonner simplement parce qu'en certaines occasions, elle n'a pas fonctionné comme ses auteurs l'avaient prévu? Abroge-t-on une loi d'impôt à cause du risque d'évasion? Renonce-t-on à l'urbanisme à cause de quelques dérogations?

Le deuxième grief est plus grave. On prétend que cette règle a privé notre pays d'hommes d'Etat de talent. Ici, nous demandons des exemples. Malheureusement, nos adversaires nous en offrent fort peu. Ils nomment parfois M. Walter Stucki. M. Stucki, Bernois, a été empêché d'abord, en 1934, par M. Minger, ensuite, en 1940, par M. de Steiger. Et bien, prenons le cas de M. Stucki. Quoiqu'il n'ait jamais été membre du Conseil fédéral, nous pouvons dire qu'il a bien mérité de notre pays, en France, pendant la guerre, à un poste et en un lieu difficiles; preuve qu'on peut être homme d'Etat sans même faire partie du gouvernement. D'ailleurs, si M. Stucki a été empêché, en 1940, c'était bien moins à cause de notre règle qu'à cause de la revendication d'un parti politique; j'en dirai deux mots tout à l'heure. Il y a eu quelques autres exemples, c'est vrai, mais les candidats éliminés ne l'ont été que temporairement; ils sont entrés plus tard au Conseil fédéral – je pense à M. Holenstein et à M. Graber –, de sorte qu'ici la perte n'était que provisoire. Reste l'élection de 1973. Il est clair qu'en 1973, M. Ritschard a empêché M. Schürmann. Il est difficile de parler de personnes qui sont en charge, mais que voyons-nous maintenant? Nous voyons M. Schürmann au Directoire de la Banque nationale et M. Hürli-

mann à la tête du Département de l'intérieur. Peut-on sérieusement soutenir que la Suisse en ait été affaiblie?

Quatrièmement. Dans ce genre de débat, on allègue toujours la liberté de choix de l'Assemblée fédérale. C'est évident: l'article 96 limite sa liberté de choix, mais cette liberté est limitée davantage encore par des pratiques qui, parce qu'elles ne sont pas inscrites dans la constitution fédérale, ne peuvent pas être supprimées par un vote constitutionnel. Je pense à l'usage qui accorde un siège permanent aux cantons de Zurich et de Berne; je pense à la composition partisane de notre gouvernement: deux radicaux, deux démocrates-chrétiens, deux socialistes, un membre de l'UDC. C'est là, vous le savez aussi bien que moi, et plus qu'à l'article 96, qu'il faut chercher la cause de nos difficultés. Remarquez d'ailleurs que je ne conteste pas ici la légitimité de ces pratiques. Simplement, je ne peux pas m'empêcher de voir le paradoxe: l'Assemblée fédérale est ligotée par deux cordes et légèrement liée par une cordelette; mais, parce qu'elle ne veut pas ou ne peut pas se libérer des deux cordes, elle s'en prend maintenant à la cordelette.

En résumé, nous ne croyons pas que la Suisse ait souffert de la règle qui est attaquée aujourd'hui. Nous ne croyons pas que nos gouvernements aient été mal composés depuis 128 ans et, quoiqu'il soit difficile de refaire l'histoire à partir d'hypothèses, nous pensons qu'ils n'auraient pas été meilleurs sans cette règle. Nous sommes convaincus, en revanche, que la règle a permis à un plus grand nombre de cantons d'être associés pendant une plus longue durée à la direction des affaires du pays. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard – et là je n'ai pas compris notre président – si, dans la consultation la plus récente, la majorité des gouvernements cantonaux demandent le maintien de la règle. Avec eux, nous vous demandons de la conserver.

Schmid-St. Gallen: Was ich Ihnen hier vortrage, erfolgt zugleich im Namen der sozialdemokratischen Fraktion. Wir hoffen, damit einen Beitrag zur rationellen Abwicklung der Geschäfte leisten zu können. Ich kann mich kurz fassen.

Sie finden die einlässliche Begründung meiner Initiative in der gedruckten Vorlage, die auch den Antrag der vorbereitenden Kommission enthält. Ich beschränke mich daher darauf, Ihnen zu sagen, weshalb ich an meiner Initiative festhalte, obwohl ja die Kommission mir nicht nur entgegenkommt, sondern mich sogar überholt.

Wie Sie wissen, will die Kommission in Artikel 96 Absatz 1 den Satz, wonach nur ein Mitglied aus demselben Kanton gleichzeitig dem Bundesrat angehören darf, ersatzlos streichen. Ich bin mit dieser Streichung einverstanden, allerdings nicht mit der ersatzlosen Streichung, sondern ich möchte den Satz beifügen: «Die Sprachen und Landesgebenden sind bei der Wahl angemessen zu berücksichtigen.» Dagegen wird sowohl von der Mehrheit als auch von der Minderheit der vorbereitenden Kommission eingewendet, einer solchen Bestimmung fehle die Sanktion. Sie sei daher rechtlich beinahe wirkungslos. Man lasse sie daher besser weg.

Ich bestreite nicht, dass es sich dabei um eine blosser Verhaltensnorm handelt, die nicht durch eine Sanktionsnorm ergänzt wird. Ich bestreite auch nicht, dass ihr weitgehend deklaratorischer Charakter zukommt. Trotzdem halte ich fest: Wir müssen daran denken, dass diese Vorlage der Abstimmung durch Volk und Stände unterliegt, sofern sie von der Bundesversammlung angenommen wird. Das bedeutet: Wir müssen einen Verfassungstext vorlegen, der verständlich ist und der deutlich zeigt, was wir politisch wollen. Wir brauchen einen Verfassungstext nicht nur für Staatsrechtler und Advokaten, wir brauchen vielmehr einen Verfassungstext, mit dem auch der Bauer, mit dem auch der Metallarbeiter etwas anfangen kann. Der Bundesrat behauptet nun gegenüber meiner Initiative, ich wolle neue Schranken aufrichten. Ich muss diese Behauptung als ein etwas rasches Urteil bezeichnen. Solange unser Bundesstaat mit dem derzeitigen föderativen, sprachlichen und bevölkerungsmässigen Aufbau und mit der jetzigen