

# **Parlamentarische Initiative Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat. Bericht der staatspolitischen Kommission des Nationalrates**

## **Stellungnahme des Bundesrates**

vom 13. Juni 1994

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten ihnen, gestützt auf Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 4 Geschäftsverkehrsgesetz, unsere Stellungnahme zum Bericht der staatspolitischen Kommission vom 28. Oktober 1993 (BBl 1993 IV 554 ff.). Dabei berücksichtigen wir die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei Kantonen, Parteien und Organisationen, das wir im Auftrag der Kommission durchgeführt haben.

### **1 Vorschlag der staatspolitischen Kommission**

Die staatspolitische Kommission schlägt die ersatzlose Streichung von Artikel 96 Absatz 1 Satz 2 der Bundesverfassung vor, wonach nur ein Mitglied des Bundesrates aus dem gleichen Kanton stammen darf. Die Kommission macht für diesen Verzicht im wesentlichen die folgenden Gründe geltend:

Die Bestimmung über die Kantonsklausel bedeutet eine Einschränkung des Kreises der Kandidatinnen und Kandidaten, welche sich der Bundesversammlung zur Wahl stellen können. Wiederholt wurden mit dieser Bestimmung schon valable Kandidaturen für einen frei werdenden Sitz im Bundesrat verhindert. Dies ist nach Auffassung der Kommission um so bedauerlicher, als die Bestimmung heute nicht mehr dieselbe Bedeutung hat wie zur Zeit, als sie Eingang in die Verfassung fand. Damals ging es darum, eine Dominanz der grossen Kantone im Bundesstaat zu verhindern. Zwar ist es nach wie vor nicht wünschenswert, dass die Landesregierung aus Angehörigen weniger Kantone besteht. Die alten Konfliktlinien zwischen den Kantonen sind heute jedoch weitgehend verschwunden. Die Bundesversammlung wird zudem auch ohne formelle Vorschrift dafür besorgt sein, dass die Mitglieder des Bundesrates möglichst aus verschiedenen Kantonen stammen, so wie sie auch ohne irgendwelche Vorschriften dafür sorgt, dass die verschiedenen Sprachregionen vertreten sind. Der Bundesversammlung sollte genügend Spielraum gegeben werden, damit sie die geeignetsten Persönlichkeiten in die Regierung wählen kann.

### **2 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Im Vernehmlassungsverfahren wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien und zwei Organisationen (Neue Helvetische Gesellschaft, Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit) angehört. Eingegangen sind die Stel-

lungnahmen aller Kantone und von sechs Parteien. Die Organisationen haben sich im Vernehmlassungsverfahren nicht geäußert.

15 Kantone (ZH, BE, SZ, NW, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, GE) und drei Parteien (SP, SVP, LdU) sind mit der Aufhebung der Kantonsklausel einverstanden. Der Kanton Basel-Stadt könnte sich dabei auch mit einer Regelung, wonach nicht mehr als zwei Personen aus dem gleichen Kanton stammen dürfen, einverstanden erklären.

Für die Streichung werden im wesentlichen die folgenden Argumente geltend gemacht: Der Bundesversammlung soll ein grösserer Spielraum bei der Wahl des Bundesrates eingeräumt werden. Sie wird auch ohne entsprechende formelle Vorschrift dafür besorgt sein, dass die Mitglieder des Bundesrates aus möglichst verschiedenen Kantonen und Sprachregionen stammen. Es sollen nicht überholte Kriterien angewendet werden. Das Ziel einer gleichmässigen Vertretung der Kantone im Bundesrat ist mit der Kantonsklausel nicht erreicht worden. Die Verhältnisse haben sich seit der Aufnahme dieser Bestimmung in die Bundesverfassung wesentlich geändert. Die Streichung der Kantonsklausel führt zu einer Vereinfachung der Wahlvorbereitung. Eine Doppelvertretung eines Kantons im Bundesrat dürfte in der Praxis nicht zum Regelfall werden.

Sieben Kantone (UR, OW, GR, VD, VS, NE, JU) und eine Partei (LPS) sind gegen eine Aufhebung der Kantonsklausel. Ihre Ablehnung beruht namentlich auf den folgenden Argumenten: Mit der Streichung der Kantonsklausel wird die bisher eher geringe Chance der kleinen Kantone, eine Bundesrätin oder einen Bundesrat zu stellen, weiter geschwächt. Die Kantonsklausel soll eine Dominanz der grossen Kantone verhindern. Diese rechtliche Absicherung erscheint um so wichtiger, als sich zumindest ansatzweise neue Gegensätzlichkeiten zwischen den grossen Zentren und den Randgebieten abzeichnen. Dank der Klausel konnte eine noch grössere Einflussnahme der grossen Stände verhindert werden. Die Kantonsklausel ist ein Element des Föderalismus, das nicht in Frage gestellt werden soll.

Vier Kantone (LU, GL, FR, TI) und zwei Parteien (FDP, CVP) bringen erhebliche Vorbehalte an. Es wird geltend gemacht, dass die Frage der Kantonsklausel im Rahmen der 2. Phase der Regierungsreform oder eventuell der Totalrevision der Bundesverfassung neu geprüft werden soll. Bei einer Zahl von beispielsweise elf Bundesrätinnen und Bundesräten würden sich die Rahmenbedingungen entscheidend ändern. Die Frage der Kantonsklausel sollte im Kontext umfassender Reformschritte unserer Institutionen geprüft und deshalb nicht als separate Vorlage unterbreitet werden.

Es werden vereinzelt auch Alternativen vorgeschlagen. Es soll sichergestellt werden, dass nicht mehr als zwei im gleichen Kanton wohnhafte Personen als Bundesräte gewählt werden (LU, BS).

### 3 Stellungnahme des Bundesrates

Artikel 96 Absatz 1 Satz 2 der Bundesverfassung besagt, dass nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrates aus dem nämlichen Kanton gewählt werden darf. Diese Bestimmung war bereits in der Bundesverfassung von 1848 enthalten. Sie war Element einer auf Ausgleich angelegten Bundesverfassung. Namentlich die im Sonderbundskrieg unterlegenen katholischen, kleineren Kantone befürchteten eine Dominanz der grossen, protestantischen Kantone (Bern und Zürich).

Im Laufe der Jahre legten sich neue Konfliktlinien und damit auch neue institutionelle Lösungen über die alten. Die Berücksichtigung von mindestens zwei Vertretern aus der Romandie und dem Tessin wurde zur Regel. Mit der Wahl eines Katholisch-Konservativen im Jahre 1891, dem Einzug der Sozialdemokraten in die Regierung im Jahre 1943 und der Einführung der Zauberformel im Jahre 1959 wurde der Parteienproporz zu einem zentralen Bestimmungskriterium bei der Wahl des Bundesrats. Ausserdem wird in neuerer Zeit ein gleichgewichtiger Einbezug der Frauen in die Landesregierung zu einem bedeutsamen Postulat. Durch die immer grössere Mobilität ist im Laufe der Jahre auch die Bindung an den Heimatkanton zurückgegangen. Mit einer Revision von Artikel 9 des Garantiegesetzes im Jahre 1986 haben die eidgenössischen Räte das Kriterium des Bürgerrechts als Wählbarkeitsvoraussetzung durch dasjenige des Wohnsitzes ersetzt.

Damit hat die Kantonsklausel als Wählbarkeitsvoraussetzung im Laufe der vergangenen 146 Jahre zweifellos an Bedeutung verloren, und man kann sich fragen, ob sie in der heutigen oder einer allfälligen neuen Verfassung noch Platz haben soll. Sowohl im Entwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung von 1977 wie auch in der Modell-Studie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 30. Oktober 1985 ist die Kantonsklausel nicht mehr enthalten.

Auch wenn die Kantonsklausel an Bedeutung verloren hat, ist sie nicht bedeutungslos. Sie erhöht die Chancen, dass der Bundesrat bezüglich der geographischen Herkunft seiner Mitglieder möglichst breit abgestützt ist. Dies ist kein vernachlässigbarer Gesichtspunkt. Jüngere Abstimmungen (z. B. EWR-Abkommen) haben gezeigt, dass die alten Konfliktlinien zwischen den urbanen Zentren des Mittellands und den Land- und Berggegenden noch keineswegs verschwunden sind. Da gerade bei Verfassungsänderungen und dem Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften die Zustimmung der Mehrheit der Stände erforderlich ist, kann eine möglichst breit über die Kantone gestreute Herkunft der Mitglieder des Bundesrats die referendumpolitische Absicherung seiner Vorlagen verbessern.

Bundesratswahlen, bei denen einzelne Kandidatinnen und Kandidaten von der Wählbarkeit ausgeschlossen waren, bildeten immer wieder den Hintergrund für Vorstösse zur Abschaffung der Kantonsklausel. Es ist eine Tatsache, dass durch die Vertretung der Landesteile, durch den Parteienproporz und durch den Einbezug der Frage des Geschlechts die Auswahl stark eingengt wird. Dennoch darf diese Gegebenheit nicht überbewertet werden. Die Schweiz verfügt in den eidgenössischen Räten, in den kantonalen und kommunalen Regierungen, in den wichtigen Organisationen usw. nach wie vor über genügend geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für den Bundesrat.

Alle diese Erwägungen sowie die negativen oder mit Vorbehalten versehenen Stellungnahmen von drei wichtigen Parteien (CVP, FDP, LPS) sowie von elf Kantonen, darunter des Tessins und aller Westschweizer Kantone mit der Ausnahme Genfs führen uns zum Schluss, dass eine Aufhebung der Kantonsklausel im jetzigen Moment und mit einer Partialrevision der Bundesverfassung nicht die geeignete Lösung ist.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren,  
unserer vorzüglichen Hochachtung.

13. Juni 1994

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Stich

Der Bundeskanzler: Couchepin

6937

**Parlamentarische Initiative Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den  
Bundesrat. Bericht der staatspolitischen Kommission des Nationalrates Stellungnahme des  
Bundesrates vom 13. Juni 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.452
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.09.1994
Date	
Data	
Seite	1370-1373
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 147

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.