

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES  
DEPARTEMENT

3003 Bern, den 23. Dezember 1968

TP/en

An die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung  
einer Totalrevision der Bundesverfassung  
Kornhausplatz 7  
3011 B e r n

*p. A. 15.01.*

Totalrevision der Bundesverfassung:  
Stellungnahme der Diplomatenanwärter  
1968 des Eidgenössischen Politischen  
Departements.

Herr Präsident,

Die beiliegenden Stellungnahmen sind aus der Gruppe der Diplomatenanwärter, die im Jahre 1968 in das Eidgenössische Politische Departement eingetreten sind, hervorgegangen. In mehreren Zusammenkünften diskutierten sie die von einzelnen oder mehreren Kollegen ausgearbeiteten Vorschläge. Diese wurden dann auf Grund der allgemeinen Aussprache auf die heute vorliegende Form gebracht.

Es wurde dabei jedoch nicht danach getrachtet, Papiere auszuarbeiten, die die Zustimmung aller Beteiligten gefunden hätten. Es wäre dies innerhalb einer Gruppe, die zwar ihr Alter und ihr Arbeitsplatz zu einer Einheit verbindet, in der sich jedoch auch die verschiedenen politischen Tendenzen unseres Landes widerspiegeln, auch gar nicht erwünscht gewesen. Es schien uns fruchtbarer, die einzelnen Ideen unverfälscht und noch nicht auf den eidgenössischen Kompromiss zurückgeführt an Ihre Kommission weiterzuleiten.

In diesem Sinne hat die Gruppe die folgenden Themen behandelt:

- A. Verfassung und Aussenpolitik.
- B. Abänderung von Art.18 der Bundesverfassung.
- C. Reform des Parlamentes.
- D. Reform der Regierung.

./.

Diese verschiedenen Reformvorschläge finden Sie in dieser Reihenfolge in den Beilagen.

Ich versichere Sie, Herr Präsident, in meinem eigenen wie auch im Namen meiner Kollegen unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Beilagen erwähnt.

( S. Pauli)

## A. Die Regelung der Aussenbeziehungen in der Bundesverfassung

### 1. Die Verankerung aussenpolitischer Grundsätze in der Verfassung.

- a) Eigentliche Richtlinien über die Führung der Aussenpolitik und die Art des internationalen Engagements der Schweiz sind nicht in die Verfassung aufzunehmen, da dadurch die aussenpolitische Beweglichkeit allzu stark eingeschränkt würde.
- b) Auch sollte auf eine Verankerung des Prinzips der Neutralität in der Verfassung verzichtet werden, da die Neutralität nicht als aussenpolitisches Ziel, sondern lediglich als geeignetes Mittel zur Realisierung der aussenpolitischen Zielsetzung erscheint. Würde die Neutralität als politischer Leitsatz in die Verfassung aufgenommen, so könnte wohl nicht darauf verzichtet werden, sie bereits in der Verfassung begrifflich zu umschreiben, was wohl nicht leicht fallen dürfte, will man nicht einfach auf das völkerrechtlich Anerkannte abstellen.
- c) Der Verzicht auf eigentliche aussenpolitische Richtlinien bedeutet aber nicht, dass jeder Hinweis auf die traditionelle Teilnahme der Schweiz am internationalen Leben überhaupt zu unterbleiben habe. Wird auch einer revidierten Verfassung eine Präambel vorangestellt, so wäre die heutige Formel durch folgenden Zusatz zu erweitern:

"und bestrebt, mit allen Völkern und Staaten der Welt in Frieden und Eintracht zu leben und zusammen zu arbeiten."

Wird auch in eine revidierte Verfassung ein allgemeiner Programmartikel im Sinne des heutigen Art.2 aufgenommen, so scheint es richtig, als zusätzlichen Bundeszweck auch auf unsere Aussenbeziehungen hinzuweisen, etwa in dem Sinne:

"Zweck: Behauptung der Eigenständigkeit und Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen gewaltsame Einwirkungen von aussen, die Wahrung der schweizerischen Interessen im Rahmen der europäischen und universellen Zusammenarbeit, die Förderung des friedlichen Zusammenlebens aller Bürger und die Aufrechterhaltung der verfassungs-

mässig gewährleisteten Ordnung, der Schutz der Freiheit und der Rechte der Bürger unter Respektierung der nationalen und internationalen Rechtsprinzipien und die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt aller Schweizer."

## 2. Die Kompetenzaufteilung auf aussenpolitischem Gebiet

- a) Eine Aenderung der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen (Art. 8-10 BV) drängt sich nicht auf.
- b) Innerhalb der Bundesbehörden sollten die Kompetenzen des Bundesrates auf aussenpolitischem Gebiet nicht beschnitten werden. Der Bundesrat sollte durch das Mittel von Rahmenerlassen durch das Parlament im Gegenteil ermächtigt werden, im Bereich der internationalen Zusammenarbeit mehr Verpflichtungen aus eigener Initiative einzugehen. Zu diesem Zweck ist in die neue Verfassung eine Bestimmung aufzunehmen folgenden Inhalts:

"Das Parlament kann den Bundesrat durch Rahmenerlass ermächtigen, auf bestimmten Gebieten internationale Verpflichtungen aus eigener Kompetenz einzugehen."

Die Idee ist, dass derartige Ermächtigungsgesetze dem Referendum zu unterstellen wären, sofern ein allgemeinverbindlicher internrechtlicher Erlass über die gleiche Materie dem Referendum ebenfalls unterstände.

- c) Eine besondere Bestimmung über die Zulässigkeit von Uebertragungen von Bundeskompetenzen an eine internationale Organisation ist nicht erforderlich, da eine derartige Kompetenzübertragung nach geltendem Völkerrecht erlaubt ist und normalerweise keine Aufhebung der staatlichen Souveränität bedeutet. Eine Kompetenzübertragung an eine internationale Instanz im Rahmen der Kompetenzen des Bundes hätte damit nicht notwendigerweise eine verfassungsändernde Wirkung; je nachdem wäre das Genehmigungsverfahren auszugestalten, worauf wir noch zu sprechen kommen. Eine Uebertragung von Kompetenzen, die gemäss Verfassung den Kantonen zugeschrieben sind, an eine internationale Instanz hätte hingegen verfassungsändernde Wirkung. Derartige Uebertragungen sind nach heutiger Praxis erlaubt und

sollten auch in Zukunft nicht behindert werden. Hingegen würden derartige Verträge dann einem entsprechenden Genehmigungsverfahren zu unterstellen sein.

3. Das Genehmigungsverfahren für Staatsverträge ist neu auszugestalten. Das jetzige System kann nicht befriedigen, weil internationale Verträge und internrechtliche Erlasse gleicher Tragweite einem unterschiedlichen Verfahren unterstehen, so dass grundsätzlich ein internationaler Vertrag, der lediglich vom Parlament genehmigt wurde, einem Bundesgesetz vorgehen kann, das auf Grund eines Referendums angenommen wurde. Dieser Widerspruch muss in einer zukünftigen Verfassung unbedingt beseitigt werden.

Will man in einer zukünftigen Verfassung an den Rechten des Volkes hinsichtlich der Verfassungs- und der ordentlichen Bundesgesetzgebung festhalten, so ist auch die Frage der Genehmigung der Staatsverträge entsprechend zu lösen.

Dabei kann das bisherige formelle Kriterium hinsichtlich Geltungsdauer und Kündbarkeit der Verträge nicht befriedigen. Materielle Kriterien sind andererseits schwierig zu umschreiben und führen regelmässig in der Praxis zu heiklen Auslegungsproblemen. Es ist deshalb nach einem befriedigenden formellen Kriterium zu suchen.

Dieses kann darin gefunden werden, dass man den eingehandelten Staatsvertrag mit der nationalen Rechtsordnung in Beziehung setzt und je nachdem, ob der Vertrag dieselbe mehr oder weniger tangiert, und zwar formell tangiert, das entsprechende Genehmigungsverfahren festsetzt. Diese Prüfung ist einer besonderen Instanz zu überbinden, einer Staatsvertragskammer, die untersucht, in welcher Weise der konkrete Vertrag in die nationale Rechtsordnung eingreift und einen entsprechenden Entscheid über das einzuschlagende Genehmigungsverfahren fällt. (Vgl. nachfolgendes Modell) Ist ein Vertrag einmal letztinstanzlich genehmigt und darauf vom Bundesrat ratifiziert worden, so ist er völkerrechtlich verbindlich und die Schweiz als Staat daraus verpflichtet. Diese

Verbindlichkeit ist von den zuständigen nationalen Instanzen im Genehmigungsverfahren ausdrücklich anerkannt worden, womit der betreffende Vertrag formell mit der nationalen Rechtsordnung gar nicht mehr in Konflikt stehen kann. Der internationale Vertrag geht damit anwendungsgemäss jeder nationalrechtlichen Norm, welcher Stufe auch immer, vor. Eine von der Schweiz eingegangene völkerrechtliche Verpflichtung kann auch durch einen nationalen nachträglichen Erlass nicht abgeändert werden. Ein derartiger nachträglicher Erlass wäre im konkreten Fall nichtig oder in seiner Wirkung solange suspendiert, als nicht das internationale Vertragsverhältnis modifiziert worden ist. Damit aber ist eine nachträgliche richterliche Kontrolle hinsichtlich der Vereinbarkeit von Staatsverträgen mit nationalen Rechtsnormen unnötig, was schon deshalb vorteilhaft ist, weil auf die Dauer der Gedanke, eine nationale Instanz, also ein nationales Gericht, könnte über einen geltenden zwischenstaatlichen Vertrag entscheiden, schwer erträglich erscheinen dürfte.

Damit ist in die Verfassung eine Bestimmung aufzunehmen, wonach geltende völkerrechtliche Verträge der richterlichen Ueberprüfung entzogen sind und wonach internationales Gewohnheitsrecht und von der Schweiz eingegangene internationale Verträge und Verpflichtungen ganz allgemein auf nationaler Ebene direkt anwendbar sind und der gesamten nationalen Rechtsordnung vorgehen. Eine derartige Regelung erscheint aber politisch nur tragbar, wenn die Bestimmungen über die Genehmigung von Staatsverträgen nach folgendem Modell ausgestaltet werden:

Modell für Genehmigungsverfahren für Staatsverträge

Zwischenstaatliche Verhandlungen (Bundesrat)



Paraphierung bzw. Unterzeichnung (Bundesrat)  
des Staatsvertrages



Vorkontrolle des Vertrages durch die Staatsvertragskammer  
zwecks Festlegung des Genehmigungsverfahrens.  
(Staatsvertragskammer 3-5 Mitglieder, vollamtlich, Mitgliedschaft unvereinbar mit einem anderen Amt, vom Parlament auf 4 Jahre gewählt, als Organ dem Bundesgericht oder dem Sekretariat des Parlaments zugeordnet).



Staatsvertragskammer stellt fest, ob :

- |   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| a) Staatsvertrag <u>Bundesverfassung</u> <u>ändernd</u> oder <u>Beitritt</u> zu einer <u>internationalen Organisation</u> vollziehend, die ein internes für die Mitgliedstaaten verbindliches Organisationsrecht kennt, das für den einzelnen Bürger der Mitgliedstaaten direkte und unmittelbare Auswirkungen zeitigt. | b) Staatsvertrag <u>Bundesgesetzes</u> <u>ändernd</u> (Geltende Gesetzesbestimmungen werden durch Staatsvertrag tangiert bzw. aufgehoben). | c) <u>Exekutivvertrag</u> (Vereinbarung zwischen Regierungen bedürfen einer besonderen Kompetenzermächtigung. | d) Alle übrigen Verträge, die weder unter a), b) noch c) fallen. |
|---|--|---|--|



- |   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| aa) <u>Genehmigung durch das Parlament</u> . (Mehrheit der Volksvertreter und Stände, ev. Mehrheit einer Wirtschaftskammer und Sozialkammer). | bb) <u>Genehmigung durch das Parlament</u> . (Mehrheit der Volksvertreter und Mehrheit der Stände, ev. Mehrheit einer Wirtschaftskammer und Sozialkammer). | cc) <u>Genehmigung durch den Bundesrat</u> . | dd) <u>Genehmigung durch das Parlament</u> (Mehrheit der Volksvertreter) |
|---|--|--|--|



- |  |   |
|--|---|
| aaa) <u>Obligatorisches Referendum</u> . (Mehrheit des Volkes und Mehrheit der Stände, sofern die Kompetenzen der Kantone durch Vertrag mehr beschnitten werden als bereits durch geltendes Bundesrecht. | bbb) <u>Fakultatives Referendum</u> (Mehrheit des Volkes) |
|--|---|

Ratifikation des Vertrages durch den Bundesrat.

Mit völkerrechtlichem Inkrafttreten und Publikation geht Staatsvertrag wie völkerrechtliches Gewohnheitsrecht der gesamten internen Rechtsordnung vor. Eine gerichtliche Überprüfung des Staatsvertrages mit dem nationalen Recht ist nicht mehr möglich.

B. Modification de l'Art. 18 de la Constitution fédéralePROPOSITION I

La défense militaire n'est qu'un des aspects de la défense nationale; il conviendrait donc de donner à chaque citoyen la possibilité de servir son pays selon ses propres qualités. Cette nouvelle conception permettrait d'envisager d'une manière plus réaliste certains problèmes épineux, tels que l'objection de conscience et l'aide suisse au Tiers monde; cette dernière se présente d'ailleurs aussi comme une forme de défense nationale, car elle contribue à tuer dans l'oeuf les germes de conflits futurs. Or, "mieux vaut prévenir que guérir".

1. Il faut remplacer la notion de "service militaire" (en allemand "wehrpflichtig") par celle de "service national". L'alinéa 1 deviendrait donc : "Tout citoyen suisse est tenu au service national".
2. Le service national pourrait être effectué sous deux formes :
  - a) le service armé;
  - b) le service de coopération.
3. Le service armé serait accompli au pays; dans l'hypothèse où la Suisse adhérerait à l'ONU et créerait un contingent de casques bleus, il serait également possible de remplir ses obligations militaires au sein de cette unité.
4. Le service de coopération devrait pouvoir être librement choisi lors du recrutement; les objecteurs de conscience et les conscrits qui acceptent actuellement d'être incorporés dans les troupes sanitaires non armées pourraient être versés dans ledit service. Les autres candidats seraient admis en fonction des besoins, comme cela se pratique maintenant lors du recrutement pour le choix des différentes armes. La désignation des candidats se fonderait en premier lieu sur leurs qualifications personnelles; il faudrait naturellement tenir compte des possibilités financières de la Confédération.
5. L'organisation de ce service de coopération pourrait être confiée à un organisme dépendant à la fois du Département politique (Service de la coopération technique, Organisations internationales, etc.) et



du Département militaire fédéral; ce dernier interviendrait au niveau du recrutement et du financement; en effet, les personnes travaillant au service de coopération seraient rémunérées comme des soldats et les fonds nécessaires seraient prélevés sur le budget de la défense nationale.

6. La formation de base serait donnée en Suisse dans un établissement spécialisé où les intéressés seraient tenus de se soumettre à la discipline prévue réglementairement. Ce cours remplacerait l'école de recrues et le service, accompli dans la règle à l'étranger, qui y ferait suite remplacerait les différents cours de répétition. Pour éviter toute solution de facilité, on pourrait prévoir que le service de coopération serait plus long que le service armé (p. ex. : 6 mois pour la formation de base et 2 ans à l'étranger).

7. En temps de guerre, les membres du service de coopération seraient utilisés au pays même, selon leurs compétences (remplacement dans l'enseignement, l'agriculture, éventuellement service militaire, s'ils en ont acquis auparavant la formation).

8. Les tâches du service de coopération relèveraient avant tout du domaine de la coopération technique.

9. On pourrait également envisager une troisième forme de service national : le service d'aide en cas de catastrophes et de guerres qui serait militairement organisé et soumis au contrôle du DMF. Les volontaires seraient incorporés dans des unités non armées et recevraient une formation spécialisée pendant une période d'instruction qui durerait quelques mois et remplacerait l'école de recrues ou des cours de répétition; ils pourraient alors choisir entre deux catégories d'interventions et seraient formés en conséquence:

- a) intervention à engagement rapide, mais à durée relativement courte (quelques semaines); il s'agirait de groupes de secours technique composés de spécialistes du sauvetage et des secours d'urgence. La période d'engagement remplacerait un ou deux cours de répétition, selon la durée;
- b) intervention à engagement moins rapide, mais d'une durée relativement longue (4 à 12 mois, voire davantage); il s'agirait ici de

- 3 -

missions médicales (ex. : médecins au Yémen), de ravitaillement (ex. : CICR au Nigéria), de reconstruction (ex. : peut-être dans quelques mois au Vietnam) ou de contrôle (ex. : armistice en Corée, etc.) dans des régions dévastées par des catastrophes naturelles ou des conflits armés. Ces périodes de service effectuées à l'étranger (éventuellement en Suisse, en cas de nécessité) remplaceraient aussi un certain nombre de CR. Les intéressés recevraient des allocations semblables à celles que reçoivent les soldats.

10. Les citoyens suisses ayant accompli ce genre de service seraient mobilisables en temps de guerre et rappelables de l'étranger s'ils s'y trouvent précisément.

\*

\*

\*

#### Note

Dans le cadre actuel de l'article 8 de la Constitution fédérale, il devrait être possible, sans modification constitutionnelle, mais en modifiant simplement des lois et ordonnances, d'introduire de telles unités (civiles, mais militairement organisées) qui effectueraient collectivement une tâche de secours ou de reconstruction dans des régions dévastées par une catastrophe ou une guerre et de remplacer ainsi pour ces volontaires tout ou partie des obligations militaires armées du temps de paix. De plus, des missions d'une durée plus limitée, sous l'égide d'institutions nationales (Coopération technique, DMF, CICR, etc.) devraient pouvoir compter comme périodes de service militaire. Une telle manière de contribuer au maintien de la paix constitue pour les citoyens suisses "un service national" dont l'organisation pourrait incomber en partie à l'armée.

PROPOSITION II

Modification des articles 18, alinéa 1, et 22bis, alinéa 5,  
de la Constitution fédérale

1. Les modifications proposées :

L'article 18, alinéa 1, Constitution fédérale, dispose :  
"Tout Suisse est tenu au service militaire".

II deviendrait:

"Tout citoyen suisse est tenu à un service national".

L'article 22bis, alinéa 5, Constitution fédérale, dispose:

"Les femmes peuvent s'engager volontairement dans la protection civile; la loi règle les modalités d'application."

Cet article serait supprimé. Les femmes se verraient appliquer, dans la mesure où elles jouiraient des droits politiques du citoyen, le nouvel article 18, alinéa 1.

2. Le service national revêtirait deux formes :

a) Service militaire

Sous la même forme qu'actuellement avec un renforcement de la préparation de base (ex. école de recrues portée à 5 mois avec un long congé de deux semaines).

Désengagement d'une défense nationale trop "occidentale".  
Etudes et éventuellement adaptation des méthodes militaires russes et chinoises dont l'efficacité est démontrée (ex. Vietnam, Tchécoslovaquie). Formation de cadres dans ce sens avec possibilité de stage dans les académies militaires soviétiques.

Service militaire obligatoire pour les jeunes filles et, à titre transitoire, pour les femmes sans enfants (veuves, divorcées). On pourrait utilement s'inspirer de l'exemple israélien.

b) Service social ou civil

Ce service social ou civil viserait d'abord essentiellement un renforcement nécessaire de la protection civile. Y seraient versés:

les hommes inaptes au service militaire proprement dit (on pourrait étendre cette notion d'inaptitude au domaine moral, de manière à y englober les objecteurs de conscience irréductibles);

les hommes ayant rempli leurs obligations militaires normales; un nombre prédéterminé de femmes sans enfants (y compris celles inaptes au service militaire);

les femmes avec charges familiales seraient dispensées de tout service national sous la réserve de l'accomplissement d'un cours de base de 15 jours qui serait unique (solution transitoire puisqu'ensuite les jeunes filles qui se marieront auront accompli leur service militaire ou civil).

3. Partant de l'idée énoncée sous 2 b alinéa 1, l'objection de conscience ne saurait être admise pour de nombreuses raisons dont deux essentielles :

L'objection de conscience est une atteinte directe au principe de la laïcité de l'Etat exprimé, en Suisse, par l'article 49, alinéa 5, de la Constitution fédérale, qui dispose : "Nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse (- et philosophique faudrait-il compléter aujourd'hui-), s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique". Or, il n'y a pas lieu de changer cet article.

D'ailleurs, l'objection de conscience (qui n'a trouvé d'échos que dans la société "occidentale") est une réaction ("réactionnaire") individualiste et subjective qui va à l'encontre d'une certaine socialisation de notre civilisation.

L'objection de conscience ne peut être seulement liée à l'obligation militaire. Elle pose le problème plus général de la liberté de conscience et des limites posées à son expression.

Le service militaire est un devoir civique parmi d'autres.  
La prise en considération de l'objection de conscience conduit,  
logiquement, à la dissolution de l'Etat.

Ce n'est pas une hypothèse d'école. On renvoie à ce sujet aux  
trois exemples qui ont donné lieu à décisions de la Commission  
européenne des droits de l'homme (cf. Annuaire suisse de droit  
international, 1966, p. 30)

## B. Modification de l'Art. 18 de la Constitution fédérale

### PROPOSITION I

La défense militaire n'est qu'un des aspects de la défense nationale; il conviendrait donc de donner à chaque citoyen la possibilité de servir son pays selon ses propres qualités. Cette nouvelle conception permettrait d'envisager d'une manière plus réaliste certains problèmes épineux, tels que l'objection de conscience et l'aide suisse au Tiers monde; cette dernière se présente d'ailleurs aussi comme une forme de défense nationale, car elle contribue à tuer dans l'oeuf les germes de conflits futurs. Or, "mieux vaut prévenir que guérir".

1. Il faut remplacer la notion de "service militaire" (en allemand "wehrpflichtig") par celle de "service national". L'alinéa 1 deviendrait donc : "Tout citoyen suisse est tenu au service national".
2. Le service national pourrait être effectué sous deux formes :
  - a) le service armé;
  - b) le service de coopération.
3. Le service armé serait accompli au pays; dans l'hypothèse où la Suisse adhérerait à l'ONU et créerait un contingent de casques bleus, il serait également possible de remplir ses obligations militaires au sein de cette unité.
4. Le service de coopération devrait pouvoir être librement choisi lors du recrutement; les objecteurs de conscience et les conscrits qui acceptent actuellement d'être incorporés dans les troupes sanitaires non armées pourraient être versés dans ledit service. Les autres candidats seraient admis en fonction des besoins, comme cela se pratique maintenant lors du recrutement pour le choix des différentes armes. La désignation des candidats se fonderait en premier lieu sur leurs qualifications personnelles; il faudrait naturellement tenir compte des possibilités financières de la Confédération.
5. L'organisation de ce service de coopération pourrait être confiée à un organisme dépendant à la fois du Département politique (Service de la coopération technique, Organisations internationales, etc.) et

- 2 -

du Département militaire fédéral; ce dernier interviendrait au niveau du recrutement et du financement; en effet, les personnes travaillant au service de coopération seraient rémunérées comme des soldats et les fonds nécessaires seraient prélevés sur le budget de la défense nationale.

6. La formation de base serait donnée en Suisse dans un établissement spécialisé où les intéressés seraient tenus de se soumettre à la discipline prévue réglementairement. Ce cours remplacerait l'école de recrues et le service, accompli dans la règle à l'étranger, qui y ferait suite remplacerait les différents cours de répétition. Pour éviter toute solution de facilité, on pourrait prévoir que le service de coopération serait plus long que le service armé (p. ex. : 6 mois pour la formation de base et 2 ans à l'étranger).

7. En temps de guerre, les membres du service de coopération seraient utilisés au pays même, selon leurs compétences (remplacement dans l'enseignement, l'agriculture, éventuellement service militaire, s'ils en ont acquis auparavant la formation).

8. Les tâches du service de coopération relèveraient avant tout du domaine de la coopération technique.

9. On pourrait également envisager une troisième forme de service national : le service d'aide en cas de catastrophes et de guerres qui serait militairement organisé et soumis au contrôle du DMF. Les volontaires seraient incorporés dans des unités non armées et recevraient une formation spécialisée pendant une période d'instruction qui durerait quelques mois et remplacerait l'école de recrues ou des cours de répétition; ils pourraient alors choisir entre deux catégories d'interventions et seraient formés en conséquence:

- a) intervention à engagement rapide, mais à durée relativement courte (quelques semaines); il s'agirait de groupes de secours technique composés de spécialistes du sauvetage et des secours d'urgence. La période d'engagement remplacerait un ou deux cours de répétition, selon la durée;
- b) intervention à engagement moins rapide, mais d'une durée relativement longue (4 à 12 mois, voire davantage); il s'agirait ici de

missions médicales (ex. : médecins au Yémen), de ravitaillement (ex. : CICR au Nigéria), de reconstruction (ex. : peut-être dans quelques mois au Vietnam) ou de contrôle (ex. : armistice en Corée, etc.) dans des régions dévastées par des catastrophes naturelles ou des conflits armés. Ces périodes de service effectuées à l'étranger (éventuellement en Suisse, en cas de nécessité) remplaceraient aussi un certain nombre de CR. Les intéressés recevraient des allocations semblables à celles que reçoivent les soldats.

10. Les citoyens suisses ayant accompli ce genre de service seraient mobilisables en temps de guerre et rappelables de l'étranger s'ils s'y trouvent précisément.

\*

\*

\*

#### Note

Dans le cadre actuel de l'article 8 de la Constitution fédérale, il devrait être possible, sans modification constitutionnelle, mais en modifiant simplement des lois et ordonnances, d'introduire de telles unités (civiles, mais militairement organisées) qui effectueraient collectivement une tâche de secours ou de reconstruction dans des régions dévastées par une catastrophe ou une guerre et de remplacer ainsi pour ces volontaires tout ou partie des obligations militaires armées du temps de paix. De plus, des missions d'une durée plus limitée, sous l'égide d'institutions nationales (Coopération technique, DMF, CICR, etc.) devraient pouvoir compter comme périodes de service militaire. Une telle manière de contribuer au maintien de la paix constitue pour les citoyens suisses "un service national" dont l'organisation pourrait incomber en partie à l'armée.



PROPOSITION II

Modification des articles 18, alinéa 1, et 22bis, alinéa 5,  
de la Constitution fédérale

1. Les modifications proposées :

L'article 18, alinéa 1, Constitution fédérale, dispose :

"Tout Suisse est tenu au service militaire".

II deviendrait:

"Tout citoyen suisse est tenu à un service national".

L'article 22bis, alinéa 5, Constitution fédérale, dispose:

"Les femmes peuvent s'engager volontairement dans la protection civile; la loi règle les modalités d'application."

Cet article serait supprimé. Les femmes se verraient appliquer, dans la mesure où elles jouiraient des droits politiques du citoyen, le nouvel article 18, alinéa 1.

2. Le service national revêtirait deux formes :a) Service militaire

Sous la même forme qu'actuellement avec un renforcement de la préparation de base (ex. école de recrues portée à 5 mois avec un long congé de deux semaines).

Désengagement d'une défense nationale trop "occidentale".  
Etudes et éventuellement adaptation des méthodes militaires russes et chinoises dont l'efficacité est démontrée (ex. Vietnam, Tchécoslovaquie). Formation de cadres dans ce sens avec possibilité de stage dans les académies militaires soviétiques.

Service militaire obligatoire pour les jeunes filles et, à titre transitoire, pour les femmes sans enfants (veuves, divorcées). On pourrait utilement s'inspirer de l'exemple israélien.

b) Service social ou civil

Ce service social ou civil viserait d'abord essentiellement un renforcement nécessaire de la protection civile. Y seraient versés:

les hommes inaptes au service militaire proprement dit (on pourrait étendre cette notion d'inaptitude au domaine moral, de manière à y englober les objecteurs de conscience irréductibles);

les hommes ayant rempli leurs obligations militaires normales; un nombre prédéterminé de femmes sans enfants (y compris celles inaptes au service militaire);

les femmes avec charges familiales seraient dispensées de tout service national sous la réserve de l'accomplissement d'un cours de base de 15 jours qui serait unique (solution transitoire puisqu'ensuite les jeunes filles qui se marieront auront accompli leur service militaire ou civil).

3. Partant de l'idée énoncée sous 2 b alinéa 1, l'objection de conscience ne saurait être admise pour de nombreuses raisons dont deux essentielles :

L'objection de conscience est une atteinte directe au principe de la laïcité de l'Etat exprimé, en Suisse, par l'article 49, alinéa 5, de la Constitution fédérale, qui dispose : "Nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse (- et philosophique faudrait-il compléter aujourd'hui-), s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique". Or, il n'y a pas lieu de changer cet article.

D'ailleurs, l'objection de conscience (qui n'a trouvé d'échos que dans la société "occidentale") est une réaction ("réactionnaire") individualiste et subjective qui va à l'encontre d'une certaine socialisation de notre civilisation.

L'objection de conscience ne peut être seulement liée à l'obligation militaire. Elle pose le problème plus général de la liberté de conscience et des limites posées à son expression.

- 6 -

Le service militaire est un devoir civique parmi d'autres.  
La prise en considération de l'objection de conscience conduit,  
logiquement, à la dissolution de l'Etat.

Ce n'est pas une hypothèse d'école. On renvoie à ce sujet aux  
trois exemples qui ont donné lieu à décisions de la Commission  
européenne des droits de l'homme (cf. Annuaire suisse de droit  
international, 1966, p. 30)

## C. REFORME DU PARLEMENT

---

Diverses critiques ont été émises quant à la composition et au fonctionnement du Parlement. Presque toutes concernent le Conseil des Etats, alors que le Conseil National semble donner généralement satisfaction.

Le premier reproche fait au système en vigueur est la lenteur du travail fait par les deux Chambres et une certaine subordination du Conseil des Etats au Conseil National.

La deuxième de ces critiques concerne le rôle que jouent les groupes économiques et sociaux dans l'élaboration des lois et dans l'activité du Parlement, tout d'abord directement et discrètement lors de la procédure de consultation (abandon de certains projets avant leur examen par les Chambres) puis par l'intermédiaire de parlementaires qui leur sont dévoués.

Le troisième problème soulevé a été celui de la représentation des cantons au sein du Conseil des Etats. La critique a surtout porté sur le fait que le Conseil des Etats était une sorte de deuxième Chambre populaire, simplement élue selon un système différent et qu'il ne remplissait plus le rôle qui lui avait été dévolu par les Constituants de 1848.

D'autre part, d'aucuns ont déploré le principe d'une représentation égale des cantons au sein du Conseil des Etats, d'autres la moyenne d'âge trop élevée de nos parlementaires, ainsi qu'un certain dilettantisme.

\* \* \*

Quatre solutions ont été proposées en vue de résoudre, du moins partiellement, ces problèmes :

Proposition I

1. Il convient de rendre au Parlement la prédominance qui lui revient de droit en matière législative, quitte à institutionnaliser la présence de certains représentants des grandes associations en son sein; on pourrait alors supprimer la procédure de consultation qui n'est d'ailleurs pas prévue par la constitution (sauf mention à l'art. 32/3). On pourrait faire entrer au Conseil des Etats deux représentants de chacune des grandes associations (Union suisse des paysans, Vorort, Union syndicale, Union suisse des arts et métiers) et un représentant des principaux autres groupements généralement consultés; ces députés auraient les mêmes droits que les autres conseillers aux Etats, sauf peut-être en ce qui concerne les affaires purement politiques (élection du Conseil fédéral, etc.), et ils auraient accès aux commissions traitant des problèmes concernant directement les groupements qu'ils représentent; en raison du nombre élevé des parlementaires, le poids de leurs décisions serait moins grand que dans l'actuelle procédure de consultation; les référenda seraient peut-être plus nombreux, mais la démocratie n'aurait rien à y perdre.
2. Il conviendrait peut-être d'accorder un troisième siège aux cantons les plus importants (ex: ceux qui ont droit à plus de 10 conseillers nationaux); les petits cantons conserveraient en revanche tout leur poids lors des votations fédérales exigeant la double majorité du peuple et des cantons.
3. Il serait peut-être aussi souhaitable que l'élection des représentants des cantons se fasse partout au suffrage universel; on pourrait éventuellement exiger que l'un d'eux soit le représentant du gouvernement cantonal (donc choisi par le peuple entre les différents conseillers d'Etat).
4. Les députés âgés de moins de 40 ans sont très rares dans notre Parlement et au Conseil des Etats la moyenne d'âge est proche de

59 ans. On pourrait admettre que les jeunesses de tous les partis ayant un groupe au Conseil National y délèguent un représentant, voire deux pour les partis ayant plus de 15 députés dans la Chambre du peuple. Il convient de rappeler ici qu'on peut être membre des jeunesses d'un parti jusqu'à 35 - 40 ans suivant les cas.

5. Il importe que la durée du mandat soit la même au CN et au CE et que les élections aient lieu simultanément pour les deux Chambres.

#### Avantages

- a) Suppression de la procédure de consultation.
- b) Diminution de l'importance des groupes économiques.
- c) Représentation des couches jeunes de la population.

#### Proposition II

1. Transformer le Conseil des Etats en une sorte de collège d'experts professionnels qui n'exerceraient d'autres activités que celles relevant de leurs attributions politiques.
  - a) Ces conseillers aux Etats de carrière au nombre de trois par canton seraient avant tout des experts en matière politique, économique, technique, sociale et culturelle.
  - b) Leur tâche essentielle serait d'assurer une meilleure relation entre les nécessités du pays et le Parlement.
  - c) Ces 66 Conseillers aux Etats seraient élus à la même date et de la même manière dans chaque canton, soit : un par le gouvernement cantonal et les deux autres par le parlement cantonal.
2. Pour le surplus le statut quo serait maintenu.

#### Avantages de ce système :

- a) La nomination du tiers des sénateurs par les gouvernements cantonaux amènerait des changements fréquents dans la composition du

Conseil des Etats. Il y aurait aussi un rajeunissement de cette Chambre, (p. ex. un jeune professeur d'université pourrait être nommé pour 4 ans par le Conseil d'Etat de son canton).

- b) Le Parlement n'aurait plus à mener de consultations en dehors de ses assises.
- c) Ces lois seraient élaborées rapidement par des experts qualifiés dans tous les domaines politique, économique, technique, social et culturel.
- d) Seuls des débats authentiquement politiques seraient à la base de chaque disposition légale.
- e) Le pouvoir législatif reprendrait toute son importance aux yeux de l'exécutif.
- f) Le gouvernement serait aussi mieux contrôlé.
- g) Ce système permettrait aussi de centraliser en respectant le fédéralisme.

### Proposition III

#### 1. Le Conseil des Etats

Chambre des cantons, il est composé de membres des exécutifs cantonaux. Ses membres ne sont pas toujours les mêmes, mais pour chaque domaine, le gouvernement cantonal délègue son représentant le plus qualifié (p. ex. le chef du département de l'instruction publique pour la discussion de la loi sur les écoles polytechniques fédérales). Pour les élections et les questions purement politiques, le gouvernement cantonal peut déléguer son président.

#### 2. Le Conseil économique et social

Il faut obliger les groupes de pression à sortir de l'ombre. Pour ce faire, il faut institutionnaliser le processus de consultation et par là le rendre public. Il conviendrait donc de créer une sorte de Conseil économique et social. Ce Conseil viendrait s'ajouter au Parlement.

Il groupe les représentants choisis par les différents groupes économiques et sociaux. L'importance de chaque délégation est proportionnelle à l'importance du groupe dans la vie nationale. Le Conseil discute les projets de lois établis par l'administration fédérale. Il peut présenter des amendements, faire des recommandations qui seront soumis aux Chambres avec le projet de loi. Le Conseil n'a pas la compétence de rejeter un projet de loi, il doit le faire suivre aux Chambres. Le Conseil se réunit avant la session des Chambres pour examiner les projets qui seront discutés par les représentants du peuple et des cantons. Le public peut assister aux débats.

### 3. Le Conseil National

Pas de changements.

### 4. Avantages

- a) Délimite le champ d'action des groupes économiques.
- b) Le Conseil des Etats devient une Chambre de spécialistes.
- c) Les Conseillers d'Etat, resp. aux Etats, sont plus à même de s'occuper de chaque cas et de prendre l'avis d'autres experts, (professeurs, fonctionnaires supérieurs cantonaux).
- d) Lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral s'adresse directement au Conseil des Etats.
- e) Encouragement de la coopération intercantonale par un organe fédéral.

### Proposition IV

#### 1. Lösungsvorschlag

Das Parlament ist in eine politische und eine Wirtschafts- und Sozialkammer aufzugliedern.

Die politische Kammer ist dabei der Wirtschafts- und Sozialkammer grundsätzlich übergeordnet, doch verfügt letztere über grössere



Kompetenzen als ein rein konsultatives Gremium.

Vorlagen, die den wirtschaftlichen und sozialen Bereich auf innen- wie aussenpolitischem Gebiet berühren, sind zuerst von der Wirtschafts- und Sozialkammer zu beraten. Hingegen verfügt jedes Mitglied beider Kammern bezüglich derartiger Fragen über ein Initiativrecht (Einzelinitiative).

Politische Fragen sind allein von der politischen Kammer zu beraten und zu beschliessen, doch soll es dieser Kammer frei stehen, bei entsprechenden Vorlagen die Wirtschafts- und Sozialkammer zu konsultieren. Jedes Mitglied der politischen Kammer soll bei derartigen Fragen über ein Einzelinitiativrecht verfügen. Auch die Wirtschafts- und Sozialkammer als Ganzes soll mit Gesetzesinitiativen politischer Natur an die politische Kammer gelangen können. Geht die Gesetzesinitiative von der Wirtschafts- und Sozialkammer aus, so ist sie durch die politische Kammer obligatorischerweise zu konsultieren; indessen entscheidet auch in diesem Fall die politische Kammer allein und endgültig. Handelt es sich um eine Vorlage des wirtschaftlichen und sozialen Bereichs und wird die entsprechende Vorlage im Sozialrat mit einer grösseren Mehrheit als Zweidrittel der Stimmenden gutgeheissen, so kann dieselbe Vorlage von der politischen Kammer nur abgeändert werden, wenn entweder  $\frac{3}{5}$  der Stimmenden der Abänderung zustimmt oder wenn die Mehrheit der Stimmenden und gleichzeitig die Mehrheit der Stimmenden aus der Mehrheit der Kantone zustimmt. In diesen letzteren Fällen entscheidet die politische Kammer endgültig. Wird eine Vorlage wirtschaftlicher und sozialer Natur von der Wirtschafts- und Sozialkammer nur mit unqualifizierter Mehrheit angenommen, so entscheidet auch die politische Kammer mit einfacher Mehrheit und endgültig.

In allen Fällen, wo die Vorlage referendumspflichtig ist, gilt sie nur dann als angenommen, wenn die Mehrheit der stimmenden Ratsmitglieder aus der Mehrheit der Kantone innerhalb der politischen Kammer der Vorlage zugestimmt haben.

Das Nähere wird durch Bundesgesetz bestimmt.

## 2. Vorteile

- a) Das Gewaltenteilungsprinzip bleibt mit Hilfe dieses Zweikammersystems gewahrt.
- b) Die Interessen der Kantone bleiben gewahrt.
- c) Das gesamte Volk wird möglichst gleichmässig und gerecht im Parlament vertreten.
- d) Das gegenwärtige Mitbestimmungsrecht des Volkes beim Gesetzgebungsverfahren wird beibehalten.
- e) Das zum Gesetzgebungsverfahren gehörende Vernehmlassungsverfahren wird rationalisiert und institutionalisiert; gleichzeitig wird der Öffentlichkeit Einblick in diese Stufe der Gesetzgebung verschafft.
- f) Im Hinblick auf die europäischen Einigungsbestrebungen ist das Parlament unseres Staates so ausgestaltet, dass es nicht grundsätzlich verschieden ist von denjenigen unserer Nachbarstaaten und den parlamentarischen Gremien der europäischen Organisationen.

3. Die Zusammensetzung der politischen Kammer : in der Kammer sollen politische Persönlichkeiten als Vertreter einer möglichst breiten Volksschicht vertreten sein. Sie sollen weder ihrem Heimat- noch Wohnsitzkanton, noch privaten Vereinigungen anders als politisch Rechenschaft schulden. Sie stimmen ohne Instruktionen.

Um die Persönlichkeit der einzelnen Kandidaten mehr in den Vordergrund treten zu lassen, ist vom Proporz im Sinne der Listenwahl Abstand zu nehmen.

Es gibt dabei verschiedene Möglichkeiten : Einführung von Einerwahlkreisen und Uebergang zum Majorz; Rückkehr zu Majorz bei Beibehaltung der Kantone als Wahlkreise; Beibehaltung des Proporz, wobei jedoch die Kumulation verboten ist; Beibehaltung des Proporz, wobei jeder Stimmbürger nur eine Stimme hat, etc.

Diskussionshalber sei folgender Vorschlag gemacht. Der Wahlkreis wird durch die Kantone gebildet (das verhindert die wahltaktische

Aufgliederung des Landes in Einerwahlkreise und macht spätere Anpassungen unnötig). Die Kandidaten können sich einzeln oder auf Listen (Wahlkoalitionen) aufstellen lassen. Jeder Stimmbürger kann nur einem Kandidaten die Stimme geben. Die auf die einzelnen Kandidaten bzw. Kandidatengruppen (Liste) entfallenden Stimmen werden zusammengezählt und nach Proporzsystem auf die einzelnen Gruppen bzw. Einzelkandidaten verteilt. Die auf Einzelkandidaten entfallenden Reststimmen sind verfallen. Innerhalb einer Kandidatenkoalition gelten diejenigen Kandidaten als gewählt, die die meisten Einzelstimmen auf sich vereinigten. Als gewählt erklärt werden können nur Kandidaten, die mindestens die Hälfte der gesamthaft abgegebenen Stimmen geteilt durch die Zahl der zu besetzenden Sitze auf sich vereinigten.

$0,5 \cdot \text{Zahl der gesamthaft abgegebenen Stimmen}$

Zahl der Sitze

Können auf diese Weise nicht alle Sitze besetzt werden, so finden 14 Tage später für die noch zu besetzenden Sitze neue Wahlen statt, wobei nach dem Majorzsystem gewählt wird und jeder Stimmende einem Kandidaten die Stimme geben kann. Gewählt sind jene Kandidaten, die am meisten Stimmen auf sich vereinigen.

4. Die politische Kammer stellt insofern eine Verschmelzung des Ständerats mit dem Nationalrat dar, als, gleich wie beim bisherigen Zweikammersystem, im Interesse des Föderalismus eine Vorlage, die von einer bestimmten Tragweite ist, nur dann angenommen ist, wenn ihr nicht nur die Mehrheit der stimmenden Räte, sondern die Mehrheit der Räte aus der Mehrheit der Kantone zugestimmt haben. Hingegen verfügen die Kantone als Einheit innerhalb der politischen Kammer weiterhin über das Vorschlags- und Initiativrecht.
5. Die Zugehörigkeit des gleichen Abgeordneten in der politischen Kammer schliesst seine Zugehörigkeit zur Wirtschafts- und Sozialkammer während der gleichen Legislaturperiode aus.

6. Die Wirtschafts- und Sozialkammer soll eine institutionalisierte Verbindung von Interessengruppen, die heute im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren zu Worte kommen, sowie von Kantonen und Kräften werden, die heute vielfach im Nationalrat vertreten sind. Auch in der Wirtschafts- und Sozialkammer lebt ein Element des Ständerats insofern weiter, als jeder Kanton durch zwei Abgeordnete vertreten sein wird, die durch die Regierung oder das Kantonsparlament gewählt werden. Mit einem oder mehreren Abgeordneten sollen weiter vertreten sein :
- Die Dachverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Vereinigungen der Produzenten und Konsumenten, die grossen Berufsorganisationen, die Vereinigungen auf dem Gebiet der Erziehung, der Wissenschaft und der Kultur sowie landesweite gemeinnützige Institutionen, landesweite Jugendorganisationen. Das Nähere bestimmt das Gesetz, welches auch Rahmenvorschriften aufstellt hinsichtlich der Wahl der Vertreter der einzelnen Vereinigungen innerhalb derselben. Da es sich bei diesem Gesetz um einen ordnungspolitischen Erlass handelt, fällt seine Verabschiedung in die alleinige Kompetenz der politischen Kammer und untersteht dem Referendum.

7. KompetenzverteilungPolitische KammerWirtschafts- und Sozialkammera) Wirtschaftliche und soziale Vorlagen, Budget

jedes Ratsmitglied  
hat Vorschlags- und  
Initiativrecht

jedes Ratsmitglied hat Vorschlags-  
und Initiativrecht

Rat genießt Beratungspriorität

Abänderung mit einfacher  
Mehrheit möglich

Rat entscheidet endgültig ←--- bei Beschluss m. einf. Mehr

Abänderungen möglich mit 3/5- ←--- bei Beschluss mit 2/3-Mehr  
Mehrheit oder Mehrheit der  
stimmenden Ratsmitglieder aus

der Mehrheit der Kantone

Rat entscheidet endgültig : bei Beschluss mit 2/3 - Mehr

b) Politische Fragen  
(alle nicht-wirtschaftl. und  
nicht-sozialen Fragen, z.B.  
Strafgesetz)

jedes Ratsmitglied hat

Vorschlags- und Initiativrecht .....>  
(kann konsultieren)

Abänderung mit einfacher ←----- Rat als Ganzes hat Vorschlags-  
Mehrheit möglich .....> und Initiativrecht (einfache  
Rat entscheidet nach 2 (muss kon- Mehrheit der Stimmenden)  
Lesung endgültig sultieren)

Bei allen Vorlagen (a + b), die  
referendumspflichtig sind

angenommen, wenn Mehrheit  
der Stimmenden + Mehrheit  
der Stimmenden d. Mehrheit  
der Kantone (11 1/2)

## 8. Wahlverfahren für die politische Kammer

	Verhältniszahl: $\frac{\text{abgegebene Stimmen}}{\text{zu besetzende Sitze} + 1}$
	Mindeststimmenzahl: $0,5 \cdot \frac{\text{abgegebene Stimmen}}{\text{Anzahl Kandidaten}}$
11. <u>Wahl-</u> <u>gang</u>	<u>Einzelkandidaten:</u> gewählt, wenn Verhältnis- zahl und Mindeststimm- zahl erreicht. Reststimmen verfallen
	<u>Kandidatenliste:</u> Total abgegebene Stimmen $\frac{\text{für alle Kandidaten}}{\text{Verhältniszahl}} = \text{Anzahl Sitze}$ gewählt: Kandidaten mit den höchsten Einzelstimmen
2. <u>Wahl-</u> <u>gang</u>	Im I. Wahlgang nicht besetzte Sitze (zu wenig Kandidaten, Mindeststimmenzahl nicht erreicht) besetzt im Majorzverfahren (relative Mehrheit)

pro Kanton mindestens 3 Abgeordnete - total 244  
Aufteilung gemäss heutigem NR - Wahlgesetz

## 9. Bestellungsverfahren für die Wirtschafts- und Sozialkammer

je Kanton 2 Abgeordnete von Regierung oder Parlament d. Kt. bestimmt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dachverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer</li> <li>- Vereinigungen der Produzenten und Konsumenten</li> <li>- Grosse Berufsorganisationen</li> <li>- Vereinigungen auf den Gebieten der Erziehung, der Wissenschaft und der Kultur</li> <li>- Landesweite Jugendorganisationen</li> <li>- Landesweite gemeinnützige Institutionen</li> <li>- Vertreter der Städte und Gemeinden</li> </ul> <p>(Anzahl Vertreter pro Verband und Vereinigung durch Gesetz bestimmt)</p>
44 Vertreter der Kantone + Wirtschaftsvertreter	

## D. Regierungsreform

### I Ziele der Reform

1. Am System der Kollektivregierung ist aus historischen, politischen und föderalistischen Gründen festzuhalten. Zur Straffung der Regierungstätigkeit aber, ist der Uebergang zu einem System "de collegialité tempérée" anzustreben.
2. Die Stellung des Bundespräsidenten als Staatschef und Vorsitzender des Bundesrates und als Erstverantwortlicher für die gesamte Regierungstätigkeit soll gestärkt werden.
3. Der Bundespräsident soll zur besseren Hervorhebung seiner Stellung einem Stabsdepartement vorstehen, in welches die Bundeskanzlei auszubauen ist.
4. Die Landesregierung (Bundespräsident und 6 Bundesräte) soll, durch Schaffung von Staatssekretärstellen, von rein administrativen Aufgaben entlastet werden.
5. Es sollen 6 neue unter den verschiedenen Verwaltungsfunktionen ausgeglichenen Departemente gebildet werden, denen je ein Bundesrat vorsteht.
6. Jedem Bundesrat soll die Möglichkeit zur Schaffung eines persönlichen Stabes, welchem lediglich beratende Funktion zukommen würde, gegeben werden.
7. Zur besseren Wahrung der Kontinuität der Staatsspitze soll der Bundespräsident auf eine längere Amtszeit gewählt werden.
8. Die Wahlmöglichkeiten bei Bundesratswahlen sollen verbessert werden. Die Bestimmung ist zu streichen, wonach nicht mehr als ein Bundesrat dem gleichen Kanton angehören darf. Den sprachlichen Minderheiten hingegen ist eine Regierungsbeteiligung zu garantieren.

Folgende Vorschläge erscheinen uns als problematisch:

9. Erhöhung der Zahl der Bundesräte, da damit das Prinzip der Kollegialregierung in Frage gestellt würde.
10. Herabsetzung der Zahl der Bundesräte, da damit die Handlungsfähigkeit der Regierung bei Abwesenheit einzelner Mitglieder eingeschränkt würde.
11. Die Einführung eines von der Regierung getrennten Staatsoberhauptes mit rein repräsentativen Funktionen, da dieses System auf einen Monarchieersatz hinausläuft.
12. Die Einführung eines präsidentialen Regierungssystems bzw. die Volkswahl des Bundespräsidenten oder des gesamten Bundesrates erscheint uns im Zusammenhang mit der Schweiz als besonders problematisch. Wohl würde durch die Volkswahl die Politik in der Schweiz belebt. Doch müsste eine Benachteiligung der sprachlichen Minderheitsgruppen befürchtet werden. Es ist auch voraussehbar, dass die Regierung dem Parlament gegenüber ein zu grosses Gewicht erlangen würde. Der damit notwendig werdende Ausbau der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten würde seinerseits den Berufsparlamentarismus nach sich ziehen.
13. Die Zwischenlösung der Referendumsmöglichkeit gegen die Wahl eines Bundesrates würde besonders in Krisenzeiten einen gefährlichen Unsicherheitsfaktor darstellen.

II. Modell

1.	<u>Zusammensetzung:</u>	
1 Bundespräsident		5 Bundesräte
3 Bundeskanzler		18 Staatssekretäre (3 pro Bundesrat)
Bundeskanzlei		6 <sup>Sach</sup> <del>Stab</del> departemente.

2. Bundespräsident

Wahlart:	Vom Parlament auf 4 Jahre gewählt.
Funktion:	Staatsoberhaupt Regierungschef im Sinne eines "maior collega" Vorsteher der Bundeskanzlei (als Stabsdepartement).



- Kompetenzen:
- Trägt die Hauptverantwortung für die Verwirklichung des vom Parlament genehmigten Regierungsprogramms.
  - Vertritt dieses Programm sowie Fragen der allgemeinen Politik vor dem Parlament.
  - Leitet Sitzungen des Bundesrates und koordiniert die Regierungstätigkeit.
  - Erfüllt die repräsentativen Funktionen des Staatsoberhauptes nach aussen und innen.
  - Steht der Bundeskanzlei (Stabsdepartement) vor.

### 3. Bundeskanzler

- Wahlart: Durch Bundesrat ernannt, Parlament hat Vetorecht durch qualifiziertes Mehr.
- Funktion: Sekretär des Bundesrates und Vorsteher eines bestimmten Bereichs der Bundeskanzlei.  
Verbindungsman zwischen Bundesrat und Parlament.
- Kompetenzen:
- Chefbeamter mit beschränkter Verantwortlichkeit bei der Ausführung von Bundesgesetzen und -beschlüssen, Bundesratsbeschlüssen etc., sowie die in seinen Verwaltungsbereich fallenden Sachgeschäfte.
  - Kann im Auftrag des zuständigen Bundesrates an Sitzungen der Landesregierung teilnehmen (ohne Stimmrecht).
  - Kann im Auftrag des zuständigen Bundesrates Sachgeschäfte seiner Abteilung vor dem Parlament vertreten.

### 4. Bundesrat

- Wahlart: Vom Bundespräsidenten vorgeschlagen; durch das Parlament auf 4 Jahre fest gewählt.
- Funktion: Departementsvorsteher (Neuverteilung der Departemente siehe III)
- Kompetenzen:
- Trägt die Verantwortung bei vollziehenden Aktionen für den ihm zugewiesenen <sup>Verwaltungsbereich</sup> Geltungsbereich.
  - Vertritt die Geschäfte seines Departementes vor dem Parlament, soweit dafür nicht auch Staatssekretäre in Frage kommen.
- ./.

- 4 -

- Der Bundesrat entscheidet als Kollegialbehörde, wobei dem Bundespräsidenten erhöhtes Gewicht zukommt.

### 5. Staatssekretäre

- Wahlart: Wie Bundeskanzler.
- Funktion: Vorsteher eines bestimmten Verwaltungsbereiches. Beratende und ausführende Organe des Departements-Vorstehers.
- Kompetenzen: - Wie Bundeskanzler.

### Zwischenbemerkung:

Primär sollen die Staatssekretäre Chefbeamte sein; bei ihnen haben die Verwaltungsspitzen zusammenzulaufen. Ihre Stellung soll aber flexibel gestaltet werden, so dass ihnen nach Bedürfnis auch gewisse politische Funktionen zukommen könnten und sie somit den unter I/6 erwähnten persönlichen Stab ersetzen würden. In diesem Sinne können die Staatssekretäre aus der Beamtenschaft hervorgehen, müssen es aber nicht notwendigerweise,

### III. Neuverteilung der Departemente

#### Bundeskanzlei

- Amt für Beziehungen zum Parlament
- Amt für interdepartementale Koordination (Regierungsprogramm)
- Amt für Beziehungen zu den Kantonen
- Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung
- Eidg. Personalamt

Bundeskanzler

#### Departement für Auswärtige Beziehungen

- Abt. f. Protokoll und Rechtsfragen

Staatssekretär

- Abt. f. Verwaltungsangelegenheiten



./.

Bundeskanzler

- Amt für Information
- Zentralstelle für Dokumentations- und Bibliotheksfragen
- Bundesarchiv

- Eidg. Stat. Amt
- Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale

- Zentraler Uebersetzungsdienst

- Amt für eidg. Gesetze und Erlasse

- Eidg. Finanzverwaltung (Budget u. Zentralbuchhaltung)

Bundeskanzler

- Finanzkontrolle

Staatssekretär

- Abt. f. bilaterale Angelegenheiten
- Abt. f. multilaterale Angelegenheiten

Staatssekretär

- Abt. für Aussenhandel
- Abt. für technische Zusammenarbeit

Departement für Wirtschaft und Finanzen

Staatssekr.

- BIGA
- Sekretariat Konsumentenfragen
- Sekretariat Kartellkommission
- Delegierte für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung
- Amt für Mass und Gewicht

Staatssekr.

- Landwirtschaft
- Getreideverwaltung
- Alkoholverwaltung
- Oberforstinspektorat
- Veterinäramt

Departement für Transport und Infrastruktur

Staatssekr.

- Amt für Verkehr
- Luftamt
- Seeschiffahrtsamt
- Amt für Strassen und Flussbau
- Amt für Wasserwirtschaft und Gewässerschutz

Staatssekr.

- Amt für Energiewirtschaft
- Delegierter Atomenergie
- Rohrleitungsinspektorat
- Starkstrominspektorat



./.

Staats-  
sekr.

- Abt. f. Währungsfragen
- Eidg. Vermögensverwaltung
- Münzstätte
- Steuerverwaltung
- Zollverwaltung
- Amt für Finanzwesen  
(Banken)
- Sekretariat eidg. Bankenkommission

Staats-  
sekr.

- Direktion der eidg. Bauten
- Delegierter für Wohnungsbau
- Amt für Landesplanung
- Amt für Naturschutz
- Grundbuchamt und Vermessungsdirektion

Direktor -- PTT

Direktor -- SBB

### Departement für Justiz, Polizei und Sozialversicherung

Staats-  
sekr.

- Justizabteilung
- Beschwerdedienst
- Amt für geistiges Eigentum
- Schweizerbürgerrecht

Staats-  
sekr.

- Polizeiabteilung
- Bundespolizei
- Fremdenpolizei
- Bundesanwaltschaft

Staats-  
sekr.

- Bundesamt für Sozialversicherung
- Eidg. Versicherungsamt
- Militärversicherung

### Departement für Kultur und Wissenschaft

Staats-  
sekretär

- Eidg. Amt für Bildungs- und Hochschulwesen
- ETH/EPUL

Staats-  
sekr.

- Amt für Radio- und Fernsehwesen (nicht-technisch)
- Amt für Kultur und Kunst
- Sekretariat UNESCO-Kommission
- Landesmuseum
- Landesbibliothek

Staats-  
sekr.

- Abt. f. wissenschaftl. Forschung
- Eidg. Gesundheitsamt
- Meteorologische Zentralanstalt

Militärdepartement

Militärdirektor

Militärische Infrastruktur  
Amt für Rüstungsfragen  
Amt für Zivilschutz

(Liegenschaften,  
Kriegsmaterialver-  
waltung, Militär-  
flugplätze, Waffen-  
plätze, Militär-  
werkstätten).

Generalstabs-  
chef

Gruppe für Generalstabs-  
dienste

Ausbildungs-  
chef

Gruppe für Ausbildung.