

# Bundesratswahlen : soll das Volk den Bundesrat wählen?

Autor(en): **Ribi, Rolf**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Revue : die Zeitschrift für Auslandschweizer**

Band (Jahr): **35 (2008)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-910164>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Soll das Volk den Bundesrat wählen?

Seit der Gründung unseres Bundesstaates steht die Volkswahl des Bundesrates immer wieder auf der politischen Traktandenliste. Eine angekündigte Volksinitiative verlangt diesen Ausbau der direkten Demokratie. Es gibt gute Gründe für die Mitwirkung des Volkes, aber auch nachhaltige Bedenken. Von Rolf Ribl

«Volkswahl heisst Volkswohl» stand auf dem Plakat der Zürcher Sozialdemokraten im Jahr 1900. Gemeint war die Wahl des Bundesrates durch das Schweizervolk. Was die politische Linke im letzten Jahrhundert bewegte, wird heute von der politischen Rechten gefordert. Es war der damalige Nationalrat Christoph Blocher, der 1998 die Wahl der Landesregierung durch die Bürgerinnen und Bürger verlangte. Die Volksinitiative der Schweizerischen Volkspartei (SVP) liegt heute gemäss dem Parteipräsidenten Toni Brunner «unterschriftsreif in der Schublade».

Es ist schon so, wie der Staatsrechtswissenschaftler Alfred Kölz schrieb: «Die Frage der Einführung der Volkswahl unserer Landesregierung gleicht einer Glut, die unter wechselnden politischen Winden periodisch zum Aufflammen gebracht wird.» Ein kurzer Blick in die Schweizergeschichte der vergangenen zwei Jahrhunderte zeigt, dass das politisch brisante Thema die Gemüter der Eidgenossen immer wieder beschäftigt hat.

Das demokratische Staatswesen unseres Landes beruht auf den Ideen eines grossen französischen Denkers und eines berühmten Genfer Bürgers: Charles de Montesquieu ist der Begründer des Gedankens der staatlichen Gewaltentrennung und des modernen Verfassungsstaates. Im Jahr 1748 hielt er fest: «Es ist eine grundsätzliche Maxime dieser Regierung, dass das Volk seine Minister ernannt.» Der Genfer Jean-Jacques Rousseau wollte das Volk in allen Bereichen der Politik einbeziehen. Die Macht der Regierung sollte ausgesprochen schwach ausgestaltet sein, zudem sollten deren Mitglieder jederzeit vom Volk abberufen werden können.

Als im Jahr 1848 die erste Bundesverfassung vorbereitet wurde, beantragte Ulrich

Ochsenbein als Präsident der Tagsatzung die Volkswahl des Bundesrates, «weil sie der Einheit des Landes dient». Sein Antrag scheiterte, aber nur mit 10 gegen 9 Stimmen. Die Tagsatzung entschied später mit klarem Mehr im gleichen Sinne. Fortan begannen die Kantone, ihre Regierungen durch das Volk wählen zu lassen. Zwischen 1847 (Genf) und 1921 (Freiburg) hatte sich in allen Kantonen die Volkswahl der Kantonsregierung durchgesetzt.

### Linke Volksinitiativen

Zwei Volksinitiativen von 1900 und 1942 brachten das Thema der Bundesratswahl zurück auf das eidgenössische Parkett. Das erste Volksbegehren wollte die Volkswahl der Regierung, die Erhöhung der Anzahl Bundesräte auf neun, wovon «wenigstens zwei Mitglieder der romanischen Schweiz», sowie das Proporzwahlrecht für den Nationalrat.

Die Befürworter argumentierten so: Das Volk ist fähig, die besten Männer auszuwählen; die Volkswahl der Regierung hat sich in den Kantonen bewährt; der Bundesrat wird unabhängiger vom Parlament; die Volkswahl bildet «den Schlussstein des demokratischen Ausbaus unseres Staatswesens». Die Argumente der Gegner: Der Bundesrat erhält zu viel Gewicht gegenüber dem Parlament; der Einfluss der kleinen Kantone nimmt ab; die Spaltung der Landesteile wird ausgeprägter. Den linken Befürwortern ging es namentlich darum, sich mit der Volkswahl einen Anteil an der Regierungsmacht zu sichern. Die Doppelinitiative der Sozialdemokraten wurde bei einer hohen Stimmbeteiligung mit 65 Prozent Neinstimmen abgelehnt, aber

immerhin sieben Kantone und zwei Halbkantone nahmen die Initiative an.

Mitten in der schwierigen Zeit des Zweiten Weltkriegs kam es 1942 zu einem weiteren Plebiszit über die Wahl des Bundesrates. Das sozialdemokratische Volksbegehren verlangte die Volkswahl der Regierung von neun Mitgliedern, davon «mindestens drei aus den lateinischen Sprachgebieten». Wahlfähig ist jeder Schweizer Bürger, der von mindestens 30 000 Stimmberechtigten vorgeschlagen wird. Die Argumente der Befürworter: Ausbau der Demokratie und der demokratischen Volksrechte; ein dem Volk verpflichteter Bundesrat; Abbau des Einflusses des «Grosskapitals». Die politischen Gegenargumente: Die Stärkung des Bundesrates gegenüber dem Parlament stört das Gleichgewicht der Institutionen; die Berücksichtigung der Minderheiten ist schwierig; es können «unverantwortliche Kräfte» in die Regierung gelangen. Die Volksinitiative wurde bei einer hohen Stimmbeteiligung mit 68 Prozent Neinstimmen und von allen Kantonen abgelehnt.

### «Volk nicht dümmer»

Doch die «Glut» einer Volkswahl des Bundesrates mottete weiter. Vorstösse im Parlament von rechts (Nationalrat James Schwarzenbach von der Republikanischen Partei) und von links (die Nationalräte Leni Robert von den Grünen und Andrea Hämmerle von den Sozialdemokraten) stiessen auf Ablehnung. Doch 1998 lancierte der mächtige SVP-Nationalrat Christoph Blocher seinen Vorschlag einer Volkswahl des Bundesrates: Die Regierung müsse dem direkten demokratischen Urteil des Volkes unterstehen, «denn das Volk ist nicht dümmer als das Parlament». Zwei Jahre später lag das Grundlagenpapier von SVP-Nationalrat Christoph Mörgeli vor.

Die «Vervollständigung der Demokratie» und die «stärkere Trennung der staatlichen Gewalten» bilden darin den ideellen Hintergrund. Bei der heutigen Ordnung sei der



Bundesrat in erster Linie dem Parlament Rechenschaft schuldig. Mit der Volkswahl des Bundesrates werde die Regierung direkt den Stimmbürgern verantwortlich. So soll der neue Artikel 175 der Bundesverfassung aus der Sicht der SVP-Strategen aussehen: Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern. Diese werden vom Volk in direkter Wahl nach dem Grundsatz der Mehrheit (Majorz) bestimmt. Die ganze Schweiz bildet einen

Wahlkreis. Mindestens zwei Mitglieder des Bundesrates werden von den Wählern der Kantone Freiburg, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genéve und Jura bestimmt.

Eine Wahl des Bundesrates durch das Volk anstelle des Parlamentes wirft grundsätzliche staatspolitische Fragen auf. Diese

betreffen namentlich die Stellung des Bundesrates und sein Verhältnis zum Parlament, den Schutz der sprachlichen Minderheiten und die politische Stabilität im Land.

### Bundesrat und Parlament

«Der Bundesrat ist die oberste vollziehende und leitende Behörde des Bundes.» So steht es im Artikel 174 der Bundesverfassung von 1999. Zum Mitglied der Landesregierung sind alle Schweizerinnen und Schweizer wählbar, die in den Nationalrat gewählt werden können (also mit Schweizer Bürgerrecht und mindestens 18 Jahre alt). Die Verfassung erlaubt, aus dem gleichen Kanton mehr als ein Mitglied zu wählen. Das Parlament muss aber auf die verschiedenen Landesgegenden und Sprachregionen Rücksicht nehmen.

Die Mitglieder des Bundesrates sind für vier Jahre fest gewählt, sie können während ihrer Amtszeit nicht abberufen werden. Gewählt wird die Regierung von der Vereinigten Bundesversammlung. Die 200 Mitglieder des Nationalrates und die 26 Vertreter der Kantone im Ständerat wählen jedes Mitglied der Regierung einzeln und in geheimer Wahl. Das Parlament hat die verfassungsmässige Pflicht zur Aufsicht über die Regierung.

Damit besitzt die Legislative eine bevorzugte Stellung gegenüber der Exekutive, was dem Gedanken der Macht- und Gewaltenteilung widerspricht. Weil der Bundesrat gegenüber dem Parlament verantwortlich ist, schwächt das seine Legitimation gegenüber dem Volk.

Im politischen Alltag ist der Bundesrat allerdings ein starkes Organ unseres Staatswesens. Die internationale Verflechtung der Schweiz und die Fachkompetenz der Bundesverwaltung stärken die Stellung der Regierung. Ihre Entscheidungen unterliegen keinem Referendum des Volkes – im Gegensatz zum Parlament. Verlorene Volksabstimmungen oder Niederlagen im Parlament führen praktisch nie zum Rücktritt des zuständigen Magistraten. Der Bundesrat als Landesregierung ist im Volk populär, Bundesratswahlen stossen auf ein grosses öffentliches Interesse.

Wie würde sich die Volkswahl der Bundesräte auf die Stellung der Regierung auswirken? Zaccaria Giacometti, der Altmeister des Bundesstaatsrechts, erkannte in der Volkswahl des Bundesrates eine «weitere Stärkung der Exekutive». Der Bundesrat würde damit «politisch unmittelbar dem Volke verantwortlich». Eine Volkswahl entspreche mehr der demokratischen Idee und dem Prinzip der Gewaltentrennung. Ulrich Häfelin und Walter Haller, die Autoren des Werkes «Schweizerisches Bundesstaatsrecht», urteilten so: «Die Volkswahl würde dem Bundesrat die gleiche demokratische Legitimität verschaffen, wie sie die Bundesversammlung besitzt.» Bundesrat und Parlament würden so «einander gleichgestellt, was im Vergleich zur heutigen Situation das Parlament noch mehr schwächen würde».

Für den Staatsrechtsprofessor Alfred Kölz, Autor der «Neuen Schweizerischen Verfassungsgeschichte», nimmt die Bundesver-

sammlung eine «eher schwache Position» ein. Er verweist auf den Milizcharakter des Parlamentes, das keine Berufspolitiker kennt. Die Kernfunktion des Parlamentes, nämlich die Gesetzgebung, liege schwergewichtig bei Bundesrat und Verwaltung. Die Aufsichtspflicht gegenüber der Regierung falle der Bundesversammlung heute schwer. «Vor allem diese kardinale Aufgabe würde durch die Volkswahl des Bundesrates massiv erschwert.» Diese

Funktion könne durch das Volk nicht wahrgenommen werden.

### Vorbild der Kantone?

Für die Volkswahl des Bundesrates wird oft das Vorbild der Kantone angeführt. In der Tat hat sich in allen Kantonen die Volkswahl der Regierung schon früh durchgesetzt. Auch in den politischen Gemeinden ist die Wahl der Gemeinderäte durch das Volk eine Selbstverständlichkeit. Die Kantone sind politisch überschaubare «Einheitsstaaten». Die für ein Regierungsamt kandidierenden Männer und Frauen sind im Kanton bekannt.

Anders bei einer Bundesratswahl durch das Volk: Bei einem einzigen Wahlkreis Schweiz müssen Bewerber aus allen Landesgegenden gewählt werden.

Trotz moderner Massenmedien kann es einem konservativen Appenzeller schwerfallen, einen ihm kaum bekannten Genfer Liberalen zum Bundesrat zu küren. Doch die «Neue Zürcher Zeitung» gibt zu bedenken: «Dass wir in unserer direkten Demokratie dem Volk zutrauen, die schwierigsten Sachfragen zu entscheiden, kontrastiert mit der Ansicht, das Volk sei nicht imstande, bei der Wahl des Bundesrates Vernunft zu üben und ein gewisses Mass an Konkordanz zu wahren.»

Ein anderes Argument der Gegner einer Volkswahl: Wenn die Bundesräte alle vier Jahre durch das Volk gewählt werden, müs-



sen sie bei der Wählerschaft um Sympathie werben. Ein Wahlkampf schwächt möglicherweise ihre Arbeitskraft, begünstigt populäre Regierungsvorlagen, erfordert finanzielle Mittel und ermöglicht so den Einfluss von Interessengruppen. «Der Personalisierung der Wahlkämpfe und allfälligen populistischen Auswüchsen wären kaum Grenzen gesetzt», mahnte Alfred Kölz. Und: Die Volkswahl des Bundesrates «würde in Krisenzeiten autoritären Tendenzen Vorschub leisten».

### Schutz der Minderheiten

Föderalismus als «Kultur des Ausgleichs» und der Schutz der Minderheiten sind im Volk tief verwurzelt. «Der eidgenössische Friede hängt davon ab, in welcher Weise die wichtigsten Sprachen und Regionen durch die Regierungsmitglieder repräsentiert werden», schrieb die frühere liberale Nationalrätin Suzette Sandoz. Die Bundesversammlung ist gesetzlich verpflichtet, bei der Bildung der Regierung auf die politische und kulturelle Vielfalt des Landes Rücksicht zu nehmen. Gibt es aber bei einer Volkswahl des Bundesrates noch einen Schutz der Minderheiten?

Einzelne Kantone haben das Problem des Schutzes sprachlicher Minderheiten bei der Volkswahl der Regierung in der Verfassung gelöst: So der Kanton Bern, wo dem Berner Jura eine Vertretung im Regierungsrat gewährleistet ist. So der Kanton Wallis, wo ein ausgeklügeltes System die Interessen sämtlicher Teile des Kantons berücksichtigt. Für den Bund lassen sich ähnliche Modelle denken. Zum Beispiel die Aufteilung des Landes in mehrere Wahlkreise oder die Festlegung von Quoten für Minderheiten. Doch solche Regeln sind kompliziert und schwächen den Charakter einer nationalen Wahl.

### Gefahr für die Konkordanz

Die Schweiz ist gemäss alt Bundesrat Arnold Koller eine «Konkordanzdemokratie, die in unserem Volksbewusstsein tief verankert ist». Politische Konkordanz bedeutet für ihn, «dass die grössten politischen Parteien, die zugleich die Regierung bilden, die politischen Aufgaben aufgrund eines breiten Grundkonsenses auf dem Verhandlungsweg



lösen». Den Anfang der Konkordanzdemokratie bildete 1943 der Eintritt der Sozialdemokratischen Partei in die Landesregierung. Ihren Höhepunkt erlebte die Konkordanz mit der Zauberformel von 1959 (zwei FDP-, zwei CVP-, zwei SPS- und ein SVP-Bundesrat). Im Dezember 2003 wurde die Zauberformel mit der Abwahl der CVP-Bundesrätin und der Wahl

eines zweiten SVP-Bundesrates nach 44 Jahren begraben. Für Arnold Koller ist heute «von politischer Konkordanz nicht mehr viel übrig geblieben».

Die Konkordanz hat unserem Land eine bemerkenswerte politische Stabilität ermöglicht. Zur Konkordanz gehört der Wille der Regierenden zum Konsens und zur Kollegialität. Die Wahl des Bundesrates durch das Volk kann diese Stabilität gefährden, mahnen einige Stimmen: Es ist für die Demokratie kein Gewinn, wenn die Bundesräte ständig um die Gunst der Wählerschaft buhlen müssen (der frühere Staatsrechtsprofessor und Ständerat René Rhinow); das gemeinsame Verantwortungsgefühl der Regierung wird geschwächt (die frühere Nationalrätin Suzanne Sandoz); das Werben um die Gunst der öffentlichen Meinung schadet der Kollegialität (Ständerat Bruno Frick). Die langjährige Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz hofft, «dass sich die Befürworter einer Volkswahl des Bundesrates bewusst sind, dass sie mit ihrer Idee die Stabilität unseres Landes gefährden könnten».

### Heute schon Volkswahl?

Gibt es nicht heute schon eine Art Wahl der Bundesräte durch das Volk – nämlich bei den Parlamentswahlen? «Blocher stärken, SVP wählen», stand bei den letzten Wahlen in den Nationalrat tausendfach auf Plakaten in Stadt und Land. Auch die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) forderte

in Plakaten auf, für die CVP zu stimmen und so die Politik von Bundesrätin Doris Leuthart zu unterstützen.

«Die missbräuchliche Verwendung des SVP-Plakates zur Unterstützung Blochers kam einer Initiative zugunsten der Volkswahl des Bundesrates gleich», schrieb die Liberale Suzette Sandoz. Die Bundesräte Blocher, Leuthart und Calmy-Rey seien die «entscheidenden Zugpferde für ihre Parteien», erklärte der Medienwissenschaftler Roger Blum. Und der Philosophieprofessor Georg Kohler hielt fest: «Die Bundesräte sind die Hauptdarsteller ihrer Parteien geworden.»

Dass Parteien mit ihren Bundesräten in den Wahlkampf ziehen, ist das Eine. Dass aber einzelne Bundesräte die Parlamentswahl benutzen, um ihren eigenen Regierungssitz im Volk abzusichern, ist das Andere. Den Wahlkampf im letzten Jahr kommentierte die «Neue Zürcher Zeitung»: «Die Nationalratswahlen wurden quasi als vorgezogene Volkswahl eines SVP-Bundesrates inszeniert.» Und Roger Blum hielt fest: «In einem gewissem Sinne werden heute schon Volkswahlen für den Bundesrat simuliert.»

Wenn aber Parlamentswahlen immer mehr zu Bundesratswahlen werden, liegt die Volkswahl der Bundesräte eigentlich nahe. Bei der letzten Meinungsumfrage vor vier Jahren waren immerhin 49 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer für die Wahl des Bundesrates durch das Volk. Zu einem Durchbruch wird es indes erst kommen, wenn eine politische Bewegung diesen Ausbau der Volksrechte will. Die grossen Parteien werden so lange stillhalten, als ihre Machtansprüche in der Landesregierung befriedigt sind. Und:

Das eidgenössische Parlament wird seine verfassungsmässige Zuständigkeit für die Wahl des Bundesrates nicht freiwillig abtreten. So wird es vorläufig beim Status quo bleiben, aber die «Glut» einer Volkswahl der Regierung mottet weiter.

### DOKUMENTATION

Alfred Kölz: «Neue schweizerische Verfassungsgeschichte», 2004, Verlag Stämpfli, Bern  
St. Galler Kommentar: Die schweizerische Bundesverfassung. 2002, Verlag Schulthess, Zürich  
Dokumentationszentrum  
www.doku-zug.ch

