

# Volkswahl des Bundesrates. Teil 1, Das Volk und die Regierung : Einführung ins Thema und Diskussion aktueller Ideen

Autor(en): **Feld, Lars P.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **90 (2010)**

Heft 976

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-168488>

## **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.

# Volkswahl des Bundesrats

*Soll der Bundesrat direkt vom Volk gewählt werden? Seit Anfang Februar 2010 sammelt die Schweizerische Volkspartei (SVP) Unterschriften für eine entsprechende Initiative. Die Chancen dafür stehen gut. Damit käme nach 1900 und 1942 zum drittenmal eine die Volkswahl des Bundesrats betreffende Vorlage vor das Volk. Anders als die von der Sozialdemokratischen Partei (SP) eingereichten und vom Volk klar abgelehnten Vorgängerinitiativen fordert die SVP nun eine Majorzwahl: die Mitglieder des Bundesrats sollen einzeln gewählt werden, wobei die Schweiz als ein einziger Wahlkreis gilt. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Volkswahl des Bundesrats zum fein austarierten politischen Modell der Schweiz passt. Einige jüngere Vorschläge – vom verstorbenen Ökonomen Jürg Niehans oder von Reiner Eichenberger – versuchen dem diffizilen helvetischen System des Ausgleichs besonders Rechnung zu tragen. Wir stellen sie auf den folgenden Seiten vor. Das Niehans-Modell wurde 1999 erstmals in den «Schweizer Monatsheften» vorgestellt und erfreut sich offensichtlich zunehmender Beliebtheit. Vielleicht ist seine nun Zeit gekommen.*

## 1/2 Das Volk und die Regierung

*Einführung ins Thema – und Diskussion aktueller Ideen*

Lars P. Feld

Seit sich die Schweizerische Volkspartei (SVP) entschlossen hat, Unterschriften für eine Initiative zur Volkswahl des Bundesrats zu sammeln, wird dieser Vorschlag, nach 1900 und 1942, nun erneut ernsthaft erwogen. Vor allem der Bruch mit der bestehenden Zusammensetzung der siebenköpfigen Landesregierung im Jahr 2003, als Christoph Blocher (SVP) anstelle von Ruth Metzler (CVP) in den Bundesrat gewählt wurde, und die Nichtwiederwahl Blochers im Jahr 2007 haben die Diskussionen um die Direktwahl des Bundesrats neu belebt.

Entgegen den Behauptungen mancher Befürworter ist eine direkte Wahl des Bundesrats nicht zwangsläufig ein Element der direkten Demokratie im engeren Sinne. Direktdemokratische Entscheidungsmechanismen beziehen

sich auf politische Sachfragen. Die Wahl der Exekutive hingegen ist, genau wie diejenige der Parlamentarier, eine Wahl von Repräsentanten. Im ersten Fall vertreten die Regierungsmitglieder die stimmberechtigte Bevölkerung bei der Wahrnehmung der Regierungsgeschäfte, im zweiten Fall vertritt das Parlament sie bei der Gesetzgebung. Bei einer Volkswahl des Bundesrates wird der Bezug zwischen Bürgern und Regierung zwar zweifellos unmittelbarer, aber nicht unbedingt sachunmittelbarer.

Im Jahr 1999 stellte Jürg Niehans seinen Vorschlag für eine «globale Volkswahl des Bundesrats», also für die «Ticketwahl» eines Siebnergremiums, in den «Schweizer Monatsheften» vor. Er könnte in der politischen Auseinandersetzung um die SVP-Initiative bedeutsam werden und soll daher in zwei Schritten beleuchtet werden.

Zunächst stellt sich die Frage, inwiefern eine Direktwahl der Exekutive in der Schweiz überhaupt sinnvoll ist (I). Danach gilt es einzuschätzen, welches Verfahren zur Volkswahl des Bundesrates angewendet werden sollte (II).

(I) Mit einer Direktwahl des Bundesrats würde sich die Schweiz von der heutigen, in der Nähe zur parlamentarischen Demokratie angesiedelten Kollegialverfassung weg zu einer solchen in der Nähe zur Präsidialdemokratie bewegen. Die Vor- und Nachteile der Präsidial- gegenüber der parlamentarischen Demokratie sind in der politischen Ökonomik intensiv diskutiert worden.

Ist die Regierung von einem unter dem Verhältnisswahlrecht gewählten Parlament abhängig (im Sinne der Vertrauensfrage), so muss sie einen Ausgleich zwischen

heterogenen parteipolitischen Interessen finden. Dadurch sind ihre politischen Entscheidungen breiter, nämlich über mehrere Parteien abgestützt, aber es sind auch mehr Staatsausgaben und mehr gesetzliche Regelungen zur Bedienung dieser Interessen notwendig als im Präsidialmodell. Es ist davon auszugehen, dass der Interessengruppeneinfluss mehr Ressourcen verschlingt, weil mehr Parteien in den Regierungsentscheidungen berücksichtigt werden. Einige dieser Zusammenhänge finden sich auch in der Diskussion um die Direktwahl des Bundesrats, etwa wenn strategisches Verhalten und Ränkespiele der Parteien im Parlament beklagt werden. Sie können, müssen aber nicht dazu führen, dass sich die Volksvertreter (Parlament) von den Vertretenen (Volk) entfernen.

Je nach Ausgestaltung lässt eine Präsidialverfassung mehr politische Führung erwarten. Dies kann allerdings auch Führung in die falsche Richtung bedeuten, die dann nicht in gleichem Masse abgemildert wird wie in der parlamentarischen Demokratie. Die amerikanische Präsidialverfassung sieht daher auch eine starke Gewaltenteilung (*checks and balances*) zwischen Kongress, Präsident und Supreme Court vor, die es dem Präsidenten in geringerem Masse erlaubt, politisch vorzupreschen. Weil Kompromisse mit dem Kongress an der Tagesordnung sind, werden dort vornehmlich spezielle Interessen in den jeweiligen Wahlkreisen der Abgeordneten bedient. Die Konsequenz daraus sind wahlkreisspezifische Ausgaben statt allgemeiner öffentlicher Güter und eher regional konzentrierte Einkommensumverteilung als breite Sozialversicherungsprogramme.

Betrachtet man die klassischen Begründungen für den Parlamentarismus, so spielen hier andere Überlegungen eine Rolle. Ein Parlament – so eines der Hauptargumente – ist eine Arena zur Beratschlagung und friedlichen politischen Auseinandersetzung, die eine Vereinigung politischer Präferenzen erleichtert. Bedeutsamer für den Gegensatz zwischen Präsidial- und parlamentarischer Demokratie sind zwei weitere Argumente: durch das Parlament werde die Gewaltenteilung sichergestellt, und eine parlamentarische Demokratie ermögliche ein besseres Ausbalancieren von Interessengegensätzen in einer zunehmend heterogenen Gesellschaft.

An diesem Punkt wird deutlich, dass das Modell der Wahl der Exekutive von der konkreten gesellschaftlichen Wirklichkeit in einem Land abhängt. Für die Schweiz mit den sich überschneidenden Grenzen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen erscheint eine parlamentarische Demokratie, in der die Regierung von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt wird, durchaus als sinnvoll (und deshalb konnten sich frühere Initiativen zur Volkswahl der Exekutive wohl bisher auch nicht durchsetzen). Der im Bundesrat erkennbare Proporz zwischen den wichtigsten Parteien, den Sprachregionen, den Konfessionen, den ländlichen Regionen und urbanen Zentren sowie zwischen den Geschlechtern ist Ausdruck der hohen gesellschaftlichen

Heterogenität. Die Volkswahl jedes einzelnen Bundesrats nach dem Majorzverfahren würde die Gefahr in sich bergen, die bislang sichergestellte Austarierung der heterogenen Interessen in Frage zu stellen.

(II) Hier setzt das Niehans-Modell sowie ein Reihe anderer Vorschläge an, wie etwa jener des Ökonomen Reiner Eichenberger (wonach das Volk die Formel, das Parlament hingegen die Köpfe wählt). Die Vorschläge zielen alle in dieselbe Richtung: sie wollen das Volk in die Wahl der Exekutive stärker einbeziehen, doch wollen sie zugleich wegkommen von der Wahl einzelner Bundesräte durch das Volk.

Das Niehans-Modell sieht vor, dass der gesamte Bundesrat direkt über Kandidatenlisten gewählt würde. Jeder Listenvorschlag müsste sieben Namen enthalten und könnte nur *en bloc*, ohne Kumulieren oder Panaschieren, von den Bürgern gewählt werden. Niehans bezeichnet dies entsprechend als «Blockwahl» und sieht den grossen Vorteil darin, dass zusätzlich zur Sicherstellung allfälliger Proporze die auf einer Liste befindlichen Personen, respektive die durch sie vertretenen Parteien, mit einem im voraus abgestimmten Programm um Wählerstimmen werben müssten. Die

Weil Kompromisse mit dem Kongress an der Tagesordnung sind, werden dort vornehmlich spezielle Interessen in den jeweiligen Wahlkreisen der Abgeordneten bedient.

Idee der Konkordanz über Parteigrenzen hinweg würde mit neuem Leben erfüllt, da jede Partei in Abstimmung mit anderen Parteien die zugkräftigsten Namen auf eine Liste setzen müsste. Die Kohärenz des politischen Programms des Bundesrates wäre so zweifellos höher als mit dem heutigen Verfahren.

Ein Nachteil dieses Vorschlags besteht indes darin, dass vorab die Parteien zu bestimmen sind, die Vorschläge unterbreiten dürfen. Ansonsten könnten zuviele Listen entstehen, so dass eine Liste, die im zweiten Wahlgang mehrheitsfähig wäre, den ersten Wahlgang eventuell nicht zu überstehen vermöchte. Niehans lässt offen, wie die Festlegung auf eine bestimmte Anzahl Parteien erfolgen soll. Angesichts des heutigen Verfahrens würde es sich anbieten, die vier stärksten der im Parlament vertretenen Parteien dafür vorzusehen.

Der Vorschlag von Reiner Eichenberger wiederum würde dieses Problem lösen, weil das Volk die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates bestimmt, während das Parlament die Personen für diese Sitze festlegt. Sein Nach-

teil ist jedoch, dass er das Erfordernis der Konkordanz in zu geringem Masse berücksichtigt.

Insofern würde sich ein Kompromiss zwischen dem Niehans- und dem Eichenberger-Vorschlag anbieten, der aber wiederum nicht weit vom heute bestehenden Verfahren entfernt wäre. Danach würde vorab festgelegt, dass die Stärke der vier grössten Parteien im Parlament sich proportional in der Sitzverteilung im Bundesrat niederschlagen muss, wobei die Parteien diese Sitze gemäss dem Niehans-Vorschlag als Liste von sieben Personen besetzen dürfen, die dann vom Volk gewählt würde.

Betrachtet man diese Argumente nochmals genauer, so offenbart sich der Zielkonflikt, vor dem die Diskussion über eine Direktwahl des Bundesrates steht. Einerseits wird das parteipolitische Taktieren vor der Bundesratswahl kritisiert. Die Orientierung an breiten parteipolitisch gestützten Koalitionen ist aus dieser Perspektive ein Nachteil der heutigen Kollegialverfassung. Andererseits soll aber im Bundesrat der die gesellschaftliche Heterogenität der Schweiz widerspiegelnde Proporz erhalten bleiben. Die breite Akzeptanz politischer Entscheide auf Bundesebene ist demnach zugleich ein Vorteil des heutigen Verfahrens.

Ein Aspekt, der von der SVP in der Diskussion betont wird, ist die unzureichende Gewaltenteilung aufgrund der indirekten Wahl des Bundesrats. Es ist in der Tat so, dass Parlament und Regierung miteinander über das parlamentarische Element in der Schweizer Bundesverfassung verbunden sind. Die Opposition erfolgt dabei über das fakultative Referendum und die Verfassungsinitiative, mit denen die Bürger bundespolitische Entscheide in Richtung ihrer Vorstellungen korrigieren können. In der Schweiz ist das Volk die eigentliche Opposition.

Bei einer Direktwahl des Bundesrats würde die Bedeutung des Parlaments abnehmen. Damit ginge ein wichtiges Element der Schweizer *checks and balances* verloren, nämlich die erforderliche Rücksichtnahme des Bundesrates auf das Parlament und des Parlaments auf die Regierung. Das Parlament könnte eine noch stärkere Polarisierung erfahren. Denkbar wären dann Situationen, wie man sie in Kalifornien mit Gouverneur Schwarzenegger erlebt hat. Und es stellt sich die Frage, ob in einem solchen System das Volk noch die Opposition zu Regierung und Parlament darstellt.

Das Niehans-Modell ist gewiss ein valabler Vorschlag. Es wäre auf die helvetischen Verhältnisse abgestimmt, aber es bleiben auch Fragen offen. Die aktuellen Diskussionen bieten die Möglichkeit, sie zu vertiefen. Die Schweiz sollte sie nutzen.

LARS P. FELD, geboren 1966, ist Professor für Finanzwissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität zu Heidelberg und Autor zahlreicher Aufsätze zum Schweizer System der Demokratie und des Föderalismus.

## 2/2

## Die Blockwahl des Bundesrats

*Soll der Bundesrat vom Volk gewählt werden? Vor über zehn Jahren hat der Ökonom Jürg Niehans in den «Schweizer Monatsheften» einen originellen Vorschlag präsentiert: eine Ticketwahl des gesamten Bundesrats. Die Idee ist aktueller denn je. Wir drucken den Text erneut ab.*

Jürg Niehans

Der Vorschlag der Volkswahl des Bundesrates ist von verschiedenster Seite immer wieder aufgegriffen worden, doch haftet ihm etwas Utopisches an. Nichtsdestoweniger scheint er der Beachtung wert, indem er die Aufmerksamkeit auf wichtige, aber vernachlässigte Aspekte des Problems lenkt und – wenn er konkretisiert wird – auch zur Entwicklung praktikabler Lösungen beiträgt. Dies war seit je die Funktion von Utopien.

Das Schweizervolk wünscht sich für seine Regierung ein Wahlverfahren, das zwei hauptsächlichen Erfordernissen gerecht wird. Auf der einen Seite hat es (mehrheitlich) längst eingesehen, dass in der «ältesten Demokratie» die oberste Exekutive eigentlich vom Volk gewählt werden sollte. In der Referendumsdemokratie ist die Wahl durch das Parlament eine Anomalie. Nur die Volkswahl leistet Gewähr, dass Volk und Regierung sich nicht, wie heute, auseinanderleben. Auf der anderen Seite will das Schweizervolk eine «ausgewogene» Regierung, in der verschiedene Landesgegenden, Sprachen und Konfessionen vertreten sind, und seit einem Jahrhundert will es auch parteimässig eine Koalitionsregierung.

Der Kern des Problems liegt darin, dass diese beiden Erfordernisse unvereinbar zu sein scheinen. Es wurde bisher kein gangbarer Weg gefunden, um bei der Volkswahl, ohne kleinliche Fesselung des Volkswillens, ein ausgewogenes Ergebnis zu gewährleisten, da sich eben der Stimmbürger nicht auf politischen Kompromissen und Tauschhändeln behaften lässt. Damit sieht sich das Schweizervolk vor einem Dilemma. Entweder scheint es auf die Volkswahl oder auf die Garantie der Ausgewogenheit verzichten zu müssen. In diesem Dilemma ist bisher die Volkswahl der Ausgewogenheit geopfert worden. Die Wahl des Bundesrates