

nzz.ch 19.12.07

«Nicht ohne grundlegende Reform»

Staatsrechtler [Andreas Auer](#) zu einer allfälligen Volkswahl des Bundesrates

Interview: cs.

Seit der Abwahl von Bundesrat Blocher sucht die SVP zur Verwirklichung einer wie auch immer gearteten Oppositionsrolle nach den unterschiedlichsten Ideen für Nadelstiche. Auch die Initiative für die Volkswahl des Bundesrats könnte aus der Schublade geholt werden. Im Gespräch mit der *NZZ* erläutert der Genfer Staatsrechtsprofessor Andreas Auer Rahmenbedingungen zu einem solchen Ausbau der direktdemokratischen Instrumente.

Herr Auer, Sie sind bekannt als Verfechter der direkten Demokratie und sind deshalb auch einer Wahl des Bundesrates durch das Volk, wie es sich die SVP überlegt, nicht abgeneigt. Entspricht Ihr Interesse demjenigen der SVP?

Andreas Auer: Dass in einer Demokratie, sei sie direkt oder repräsentativ, das Volk zur Frage, wer in seinem Namen die Regierungsverantwortung trägt, etwas zu sagen haben soll, ist ein grundsätzliches Anliegen, das keiner parteipolitischen Rechtfertigung bedarf. In der Schweiz wird die Frage der Volkswahl des Bundesrates seit mehr als einem Jahrhundert, aber eigentlich nie grundsätzlich, sondern nur im Bezug auf eine bestimmte parteipolitische Konstellation diskutiert. Gestern war es die SP, heute die SVP, morgen sind es vielleicht die Grünen, die die Frage stellen. Entsprechend fallen auch die Antworten aus.

Wie beurteilen Sie aber als Staatsrechtler eine Erneuerung beziehungsweise einen Wechsel zur Wahl der Regierung durch das Volk?

Wir dürfen als Staatsrechtler nicht der Versuchung unterliegen, den Status quo unseres Regierungssystems im Bund so zu beurteilen, wie dies Churchill für die Demokratie schlechthin getan hat, nämlich als «die schlechteste Regierungsform, ausgenommen alle anderen». Dabei ist der Bundesrat in seiner Zusammensetzung, Funktion und Arbeitsweise das wohl anachronistischste Element unserer Verfassungsordnung: Einzelwahl durch die Bundesversammlung, Vermischung von Kollegial- und Departementsprinzip, keine Amtszeitbeschränkung und Unabhängigkeit vom Parlament.

Neue Funktion für die Parteien

In der Vergangenheit wurde die Volkswahl zweimal ernsthaft in Volksabstimmungen gefordert, vom Volk dann aber abgelehnt: 1900 von SP und CVP; 1942 von den Sozialdemokraten. Geht es dabei wirklich um mehr Macht für das Volk oder nicht viel eher um mehr Macht für die jeweilige Partei?

Es geht nicht um Macht, sondern um Mitverantwortung und Mitbestimmung. Dass wir in unserer direkten Demokratie dem Volk zutrauen, auch die schwierigsten Sachfragen rechtsverbindlich zu entscheiden, kontrastiert in eigenartiger Weise mit der herrschenden Ansicht, das Volk sei nicht imstande, bei der Wahl des Bundesrates Vernunft zu üben und ein gewisses Mass an Konkordanz zu wahren. Die Parteien hätten dabei eine neue Funktion wahrzunehmen, nämlich Kandidaten vorzuschlagen, welche die Chance haben, von allen

Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gewählt zu werden. Dies erzwingt eine gewisse Öffnung des politischen Systems auf die gesamtschweizerische Ebene, die heute sehr wenig berücksichtigt wird.

Wer profitierte von der Volkswahl des Bundesrats: die Regierung als Kollegium, die einzelnen Bundesräte, das Parlament oder das Volk? Gewinnt dabei wirklich die direkte Demokratie?

Die Frage darf so nicht gestellt werden. Es kann nicht darum gehen, die seit 1848 geltende Wahl des Bundesrates durch die Bundesversammlung einfach durch ein System der Volkswahl abzulösen, dabei aber alle anderen alten Zöpfe zu bewahren: gleiche Mitgliederzahl, gleiche Kompetenzen, gleiche Parität, gleiche Kollegialität, gleiche Vertretung von Kantonen, Geschlechtern, Parteien und Konfessionen. Das käme der Quadratur des Kreises gleich.

Eine grundlegende Reform des Regierungssystems ist aber kaum die Absicht der SVP.

Wenn der zurzeit von der SVP geplante Vorschlag in die Richtung zielt, alles andere beim Alten zu belassen, geht er am Entscheidenden vorbei. Man muss sich bewusst sein, dass die Volkswahl des Bundesrates nur ein Element, allerdings ein wichtiges, der dringend notwendigen Neudefinition unseres Regierungssystems darstellt.

Staatspolitische Grundfragen

Welches sind die zentralen Fragen einer Neudefinition eines Regierungssystems mit Volkswahl?

Es sind mindestens deren drei: Zunächst ist die Frage zu beantworten, wie viele Bundesräte, wie viele Departemente wir brauchen. Sicher mehr als 7. Dann fragt es sich, ob alle Regierungsmitglieder auf derselben Ebene stünden oder ob eine zweistufige Lösung vorzuziehen wäre. Weiter ist festzulegen, wie lange ein Bundesrat und wie lange der Bundespräsident im Amt bleiben dürfte.

Müsste man auch die Zahl der Bundesräte überdenken?

Statt wie 1900 und 1942 zusammen mit der Direktwahl eine Erhöhung der Anzahl von 7 auf 9 Bundesräte vorzusehen, damit auch die letzte anspruchsberechtigte Partei ein Stück Kuchen erhält, könnte man sich überlegen, ob wir diese Zahl nicht auf 5 oder gar 3 verkleinern könnten, mit einer obligatorischen Vertretung beider Sprachregionen und Geschlechter. Daneben oder darunter braucht es dann allerdings eine zweite Regierungsebene, z. B. bestehend aus rund 10 Ministern.

Was wäre Sache des Volkes, was des Parlaments?

Dem Volk stünde es zu, die 3 Bundesräte gesamtschweizerisch nach dem Majorzsystem für maximal zwei Amtsperioden zu wählen. Die Minister könnten vom Bundesrat vorgeschlagen und vom Parlament bestätigt werden, mit einer Amtszeitbeschränkung von maximal zehn Jahren. In einer erweiterten Perspektive gesehen, versteht sich die Volkswahl des Bundesrates eigentlich von selbst.

Mehr Gewicht und mehr Verantwortung

Wäre eine Volkswahl des Bundesrates nun wirklich demokratischer als das heutige System?

Mit der Direktwahl verliert die Bundesversammlung das Privileg, die Mitglieder des Bundesrates nach eigenem Gutdünken zu wählen, wie sie dies letzte Woche auf so eindrückliche Weise getan hat. Aber bei aller Spannung und Unterhaltung, die den Medien und den Bürgern so beschert wurden, muss doch gesagt werden, dass solche Macht-, Ränke- und Zufallsspiele mit Demokratie und Transparenz wenig zu tun haben. Statt wie die Schweizerische Volkspartei (SVP), auf ihren Namen pochend, den vermutlichen Volkswillen eigenmächtig im Voraus und wenn möglich für immer zu beschlagnahmen, ginge es darum, den tatsächlichen Volkswillen konkret in den Dienst der Legitimation des Gesamtbundesrates und jedes seiner Mitglieder zu stellen. Dies verleiht ihm mehr Gewicht, aber auch mehr Verantwortung. Und das Volk hat keine Ausrede mehr, sich seiner Verantwortung mit dem bekannten Spruch, dass die da oben sowieso tun, was sie wollen, zu entziehen.

nzz.ch/~/bundesratswahl-ohne-populismus-1.9582748

18.2.11

Bundesratswahl ohne Populismus

Von einer Notwendigkeit der Volkswahl kann keine Rede sein

In seinem Artikel «[Die Volkswahl als Notwendigkeit](#)» (NZZ 8.2.11) suggeriert Professor Andreas Auer, dass nur aufgrund des Zusammenspiels von zu wenig Demokratie bei der Wahl des Bundesrats und zu viel Demokratie bei Sachfragen eine Mehrparteienregierung im Bundesrat entstanden sei. Die Parteien hätten mit direktdemokratischen Mitteln drohen müssen, um die Homogenität des Bundesrats (gemeint ist die Dominanz des Freisinns) zu sprengen und in die Regierung eingebunden zu werden. Heute sei die Rechtfertigung der Regierungskonkordanz mit der direkten Demokratie nicht mehr überzeugend.

Diese Argumentation scheint mir weder historisch noch politisch überzeugend. Zu einer Umverteilung der Sitze im Bundesrat wäre es auch ohne direkte Demokratie gekommen, auch wenn es dazu vielleicht länger gebraucht hätte. Was es zur Umverteilung wirklich benötigte, war, dass zuerst die CVP, dann die heutige SVP und die SP genügend Sitze im Parlament errangen, um einen legitimen Anspruch auf Sitze im Bundesrat erheben zu können. Unabhängig von der historischen Entwicklung ist zudem klar, dass die Aussperrung von Parteien aus dem Bundesrat trotz einer erheblichen Vertretung im Parlament politisch nie gerechtfertigt ist.

Und hier liegt auch die eigentliche Antwort auf Professor Auer: Die Verteilung der Bundesratssitze hat anhand der Parteienvertretung im Parlament zu erfolgen. Deshalb wird der Bundesrat ja auch zeitlich nach dem Parlament gewählt. Die Bundesräte vertreten nicht ihre persönliche Meinung, sondern jene ihrer Partei. Damit dies gerade in einem populistischen Klima so bleibt, sollte die Wahl des Bundesrats durch die Bundesversammlung beibehalten werden. Von einer Notwendigkeit der Volkswahl kann keine Rede sein.

[Tobias Schaffner](#), UK-Cambridge