

Für eine Bundesratswahl mit Volksveto

Mitsprache über Referendumsverfahren

Von Daniel Kettiger*

Wie kann das Stimmvolk in die Bundesratswahl einbezogen werden? Der Autor dieses Artikels unterbreitet als Alternative zur Volkswahl ein neues Verfahren, das sich an der Referendumsdemokratie orientiert, womit das Stimmvolk wie in der Gesetzgebung das letzte Wort hätte.

Die sieben Mitglieder des Bundesrats sollen nach dem Willen der SVP des Kantons Zürich im Majorzverfahren vom Volk gewählt werden (NZZ 1. 7. 09). Begründet wird das Begehren damit, dass die Machtspiele im Parlament bei Bundesratswahlen das Vertrauen des Volkes in die Politik schwächen. Die vorgeschlagene Volkswahl des Bundesrats hat zwei erhebliche Nachteile: Sie schwächt die Stellung des Parlaments, einerseits durch die Wegnahme einer wichtigen Zuständigkeit und andererseits durch die direktdemokratische Legitimierung des Bundesrats. Gleichzeitig wird die Bundesratswahl dem Populismus preisgegeben; es muss befürchtet werden, dass bei einer Volkswahl primär die Medienauftritte und das Werbebudget entscheiden werden. Ein neues System der Bundesratswahl müsste eine Mitsprache der Stimmberechtigten ermöglichen, ohne das fragile Machtgefüge des schweizerischen politisch-administrativen Apparats zu zerstören oder dem Populismus Vorschub zu leisten.

Bewährte Referendumsdemokratie

Eine solche Lösung stellt das fakultative Referendum gegen die Gesamterneuerungswahl des Bundesrates dar. Dieses könnte wie folgt ausgestaltet werden: Die Wahl des Bundesrates wird im Bundesblatt veröffentlicht. Wenn innert der üblichen Referendumsfrist 50 000 Stimmberechtigte es verlangen, so gelangt die Wahl, d. h. die personelle Zusammensetzung der Landesregierung, zur Volksabstimmung. Die Abstimmungsfrage könnte wie folgt lauten: «Wollt ihr die Gesamterneuerungswahl des Bundesrates vom (Datum) bestätigen?» Die Bundesratswahl gelangt als Ganzes zur Abstimmung. Erzielt die Abstimmung ein Volksmehr, so bleibt der Bundesrat im Amt. Ergibt die Volksabstimmung eine Nein-Mehrheit, so muss die Vereinigte Bundesversammlung in ihrer nächsten Session die Gesamterneuerungswahl wiederholen. In diesem Fall bleibt der neu gewählte Bundesrat bis zur Durchführung der Wahlwiederholung im Amt.

* Daniel Kettiger ist Rechtsanwalt und Verwaltungswissenschaftler. Als Rechtsdienstleister befasste er sich verschiedentlich mit der Stellung von Regierung und Parlament im Kanton Bern.



Die Stimmbürger sind an der Zusammensetzung des Bundesrats interessiert, wie 2008 an der Sympathiekundgebung für Eveline Widmer-Schlumpf ersichtlich wurde.

LUKAS LEHMANN/KEYSTONE

Bei Ersatzwahlen in den Bundesrat soll eine Partizipation der Stimmberechtigten nicht möglich sein; der Zeitraum bis zur nächsten ordentlichen Gesamterneuerungswahl wird in der Regel ohnehin zu kurz sein, um eine Volksabstimmung und eine erneute Parlamentswahl durchzuführen.

Gestärkte Konkordanz

Die vorgeschlagene Lösung hat verschiedene Vorteile: Es wird eine Mitsprache des Volkes bei der Gesamterneuerungswahl des Bundesrates und damit eine Art Notbremse im Sinne des Volkswillens ermöglicht. Im Gegensatz zur Volkswahl des Bundesrates fördert das vorgeschlagene Vorgehen den Populismus bzw. die Wahlchancen vermöglicher Populisten aber nicht, denn es wird der Gesamtbundesrat zur Disposition gestellt, so dass nicht einzelne Personen gegeneinander ausgespielt werden können. Die Stellung und die Rechte der Bundesversammlung werden durch das Vetorecht nur unwesentlich geschwächt. Die Verantwortung für die parteipolitische und personelle Zusammensetzung des Bundesrates bleibt beim Parlament. Dieses kann sich dem Volkswillen entgegenstellen, in-

dem es den Bundesrat trotz Referendumsniederlage in derselben Zusammensetzung nochmals wählt. Das Volksreferendum kann zudem unabhängig davon eingeführt werden, welches System die Bundesversammlung für die Bundesratswahl anwendet (Einzelwahl, geschlossene Listenwahl usw.). Trotzdem darf vom Referendum gegen die Bundesratswahl – wie heute beim Gesetzesreferendum – eine präventiv-konkordanzfördernde Wirkung erwartet werden. Letztlich wird mit dem fakultativen Referendum ein Instrument gewählt, das in der Schweiz allen bestens bekannt ist; es wird somit nichts grundsätzlich Neues und Unbekanntes eingeführt.

Mindestens in einem Kanton besteht zurzeit schon ein ähnliches Volksrecht. Die bernische Kantonsverfassung sieht vor, dass 30 000 Stimmberechtigte jederzeit die Gesamterneuerung des Grossen Rates oder des Regierungsrates verlangen können. Kommt die Initiative zustande, muss innert dreier Monate eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Wird das Begehren angenommen, kommt es in der Folge innert möglichst kurzer Frist zur Gesamterneuerungswahl.

Volk legt Formel fest, Parlament wählt Köpfe

Ein Alternativverfahren zur Wahl des Bundesrats

Von Reiner Eichenberger*

Der Autor schlägt das «Bravo-Sympa-Verfahren» als Prozeder für die Bundesratswahl vor – der Begriff steht für «Bundesratsauswahl durch das Volk in Symbiose mit dem Parlament». Das Volk würde die Zahl der Sitze pro Partei festlegen, das Parlament würde die Personen wählen.

Die heutige Bundesratswahl durch das Parlament ist überlebt. Das zeigt auch der laufende Wahlkampf. Die Beobachter analysieren nur, welche Strategien und Ränkespiele sich Parteien und Politiker einfallen lassen. Aber kaum einer fragt, was eigentlich die Bevölkerung will. Zudem drohen mit der heutigen zersplitterten Parteienlandschaft völlig asymmetrische Ergebnisse. So vermuten einige Beobachter, der Sitz könnte dank den Stimmen der BDP an die CVP gehen. Denn BDP-Parlamentarier stimmen eher wie CVP- als wie FDP- oder SVP-Vertreter. Als Folge hätten dann die CVP-artigen Parteien drei Bundesräte, obwohl sie zusammen weit weniger Wähler haben als die SVP mit nur einem Bundesrat, etwa gleich viele Wähler wie die FDP (die dann auch nur noch einen Sitz hätte) und weniger als doppelt so viele Wähler wie die Grünen, die keinen Bundesrat haben. Aber so oder so: Das heutige Verfahren hat kaum noch etwas mit Parteienproporz und Volkswille, aber viel mit Strategiespielen und Zufall zu tun. Wer – ausser den unmittelbaren Profiteuren – kann das ernsthaft wollen?

Gewaltenteilung unterlaufen

Noch schwerwiegender ist, dass das heutige Bundesratswahlverfahren die Gewaltenteilung unterläuft und die Parlamentswahlen zu indirekten Bundesratswahlen verkommen lässt. Dadurch wird der Volkswille massiv verzerrt. Denn die Wähler können nicht mehr die Parteien und Kandidatinnen wählen, denen sie die beste Parlamentsarbeit zutrauen, sondern sie müssen immer auch an die Folgen für die Zusammensetzung des

Bundesrats denken. Parlaments- und Regierungsarbeit sind aber bekanntlich zwei völlig verschiedene Paar Schuhe. Wie auch die kantonalen Wahlen zeigen, schätzen die Bürger die Fähigkeiten der Parteien zu Parlaments- und Regierungsarbeit sehr unterschiedlich ein. Damit stellt sich die Frage nach einer besseren Alternative. Die bisherigen Reformvorschläge fokussierten auf die reine Volkswahl des Bundesrates mit ihren offensichtlichen Vorteilen. Dagegen argumentieren die Verfechter der heutigen Bundesratswahl durchs Parlament, sie sichere den Sprach-, Regions- und Geschlechterproporz sowie das Kollegialitätsprinzip und mindere den Einfluss von Medien und Geld auf die Wahlen. Was also tun, wenn die Volks- und Parlamentswahl des Bundesrates je gewichtige Vor- und Nachteile haben?

Einfach umsetzbar

Mein Lösungsvorschlag ist das «Bravo-Sympa-Verfahren» – der Begriff steht als Abkürzung für «Bundesratsauswahl durch das Volk in Symbiose mit dem Parlament». Volk und Parlament wählen den Bundesrat gemeinsam. Zuerst entscheidet das Volk über die Zahl der Sitze pro Partei, dann bestimmt das Parlament die Personen für die Sitze. Oder kurz: Das Volk bestimmt die Formel, das Parlament die Köpfe. Diese Lösung vereint die Stärken der Volks- und der Parlamentswahl und kuriert ihre Schwächen. Die Bürger können den Einfluss der Parteien in Exekutive und Legislative sowie Regierung und Opposition unabhängig steuern. Im Parlament können sie die Parteien stärken, die aus ihrer Sicht die Oppositionsrolle besonders gut spielen, und in die Regierung können sie die besonders regierungsfähigen Parteien wählen. Das stärkt die Anreize der Parteien, im Sinne der Bürger zu politisieren. Gleichzeitig kann das Parlament mit der Auswahl der Köpfe die wichtigen Nebenziele und die Funktionsfähigkeit des Regierungsteams sichern.

Die wahre Stärke des «Bravo-Sympa-Verfahrens» zeigt sich in der Praxis. Die Parteien würden dann wohl mit Spitzenkandidaten für die Bundesratssitze kandidieren. Da sie wissen, dass das Parlament die letzte Entscheidungsgewalt über die genaue Besetzung ihrer Sitze hat, würden sie

möglichst Kandidaten vorschlagen, die auch für das Parlament wählbar wären. Umgekehrt würde es dem Parlament sehr schwerfallen, solche von ihren Parteien vernünftig ausgewählte und in der Volkswahl erfolgreiche Spitzenkandidaten nicht zu bestätigen. Das «Bravo-Sympa-Verfahren» gibt deshalb dem Volk mehr Macht, als es auf den ersten Blick erscheint. Es lässt aber dem Parlament die Möglichkeit, bei offensichtlich unerwünschten Ergebnissen korrigierend einzugreifen, was dann vom Volk auch gut verstanden und sogar gewünscht würde.

«Bravo-Sympa-Verfahren»

Technisch wäre dieses Verfahren einfach umzusetzen. Für die Bestimmung der Sitzzahl jeder Partei gibt es ein einfaches Verfahren: Jeder Bürger erhält sieben Stimmen, die er auf die Erst-, Zweit-, Dritt- und weiteren Sitze jeder Partei beliebig aufteilen kann. So kann er dann entweder dafür stimmen, dass seine bevorzugte Partei sieben Sitze erhalten soll, oder er kann seine Stimmen auf verschiedene Parteien verteilen. Beispielsweise kann er so sieben Parteien je einen Erstsitz geben, oder er kann einer Partei einen Erst-, Zweit-, Dritt- und Viertsitz, einer anderen Partei einen Erst- und einen Zweitsitz, und einer dritten Partei noch einen Erstsitz zuteilen. Als gewählt gelten dann die sieben Sitzbesetzungen mit den meisten Stimmen. Eine zusätzliche Stärke dieses Verfahrens ist damit auch, dass es den Bürgern erlaubt, ihre Präferenzen für parteilich gemischte Regierungen differenziert auszudrücken. Selbstverständlich kann das Verfahren auch variiert werden, z. B. indem das absolute statt des relativen Mehrs zählt und – falls nötig – mehrere Wahlgänge abgehalten werden.

Das «Bravo-Sympa-Verfahren» hat gegenüber seinen Alternativen praktisch nur Vorteile, ist leicht umzusetzen und ist völlig risikolos. Angesichts des Zerfalls der Zauberformel, der bürgernahen Strategie-Spielchen der Parteien um ihre Sitzzahl, der damit einhergehenden Auseinandersetzungen im Bundesrat und der Blockadestrategien ist es an der Zeit, den Bundesrat schon möglichst bald nach dem neuen Verfahren durch Volk und Parlament gemeinsam zu wählen.

Wie viel Volk darf es sein?

Seit 2003 die Zauberformel geknackt und die parteiliche Zusammensetzung der Regierung angepasst wurde, reisst die Debatte um das wünschenswerte Verfahren zur Wahl des Bundesrates nicht mehr ab. Die SVP wird demnächst entscheiden, ob sie nach langem Hin und Her nun doch noch eine Initiative zur Einführung der Volkswahl des Bundesrats lancieren will (NZZ 1. 7. 09). Der von der SVP Zürich ausformulierte Vorschlag sieht ein direkte Volkswahl des Bundesrates nach dem Majorzsystem unter Berücksichtigung der Sprachminderheiten vor, ähnlich wie etwa bei der Wahl der Berner Kantonsregierung mit dem garantierten Jurasitz vorgegangen wird.

VARIANTEN . . .

Aus den Reihen der Volkspartei sind schon andere Vorschläge für eine Anpassung des Wahlverfahrens gekommen. So hat etwa der frühere Berner SVP-Nationalrat Hermann Weyeneth wiederholt vorgeschlagen, die Bundesräte zwar wie bis anhin separat durch die Bundesversammlung zu wählen, aber gleichzeitig – also nicht mehr in der Reihenfolge nach Anciennität. Unliebsame, amtsältere Magistraten liessen sich so leichter abstrafen, weil keine Kaskade von Retourkutschen bei nachfolgenden Wahlgängen zu befürchten wäre. SVP-Präsident Toni Brunner wiederum verlangte nach der Abwahl von Christoph Blocher eine Regelung, nach der sich die Bundesversammlung strikt an die Nominierungen der Parteien halten müsste.

Auf der anderen Seite gibt es seit längerem Bestrebungen seitens linker und linksliberaler Kreise hin zur «qualitativen Konkordanz». So propagierten etwa die Berner Nationalrätin Christa Markwalder (fdp.) und ihr Waadtländer Ratskollege Roger Nordmann (sp.) 2005 eine geschlossene Listenwahl: Der Bundesrat würde demgemäss nicht mehr einzeln, sondern als komplettes Kabinett gewählt, was im Vorfeld von Gesamterneuerungswahlen zumindest minimale Koalitionsverhandlungen zwischen den Parteien verlangen würde.

Die letztgenannten Varianten halten an der halbdirekten Demokratie fest, also an der Regierungswahl durch das Parlament. Einen radikalen Reformvorschlag dagegen hat 1999 der Berner Ökonom Jürg Niehans eingebracht. Er propagierte etwas überraschend eine «globale Volkswahl» des Bundesrats, gemeint ist eine Listenwahl des kompletten Gremiums durch das Volk. Niehans erwartete davon eine Wiederbelebung der Konkordanz, da sich die Regierung vorab auf ein verbindliches Programm verpflichten müsste.

. . . UND ZWISCHENSTUFEN

Nun sind aber auch Verfahren denkbar, welche ein Mitspracherecht des Stimmvolks bei Bundesratswahlen ermöglichen, ohne dass das Parlament gleich völlig ausgehebelt würde. So kombiniert etwa der Ökonom Reiner Eichenberger im nebenstehenden Beitrag mit seiner «Bravo-Sympa»-Idee Elemente der Volkswahl mit der Wahl durch das Parlament. Demgemäss würde die Regierungsformel in einer Volkswahl festgelegt, während über die Auswahl der Köpfe weiterhin die Bundesversammlung befinden könnte. An dieser Stelle wurde an der Idee bereits zu früherem Zeitpunkt bemängelt, dass das Stimmvolk (wenn schon) wohl lieber gleich selber die Köpfe tupfen und nicht bloss die Farben anrühren möchte. Eine weitere Variante bringt nun der Jurist Daniel Kettiger ins Spiel: Er schlägt eine Ausweitung des Referendumsrechts vor: Die Bundesversammlung würde wie bis anhin den Bundesrat wählen, das letzte Wort aber bliebe dem Stimmvolk vorbehalten, welches in einer Art «Recall» ex post das Veto einlegen könnte. Problematisch an dieser Variante ist eine potenziell erhebliche Instabilität.

Der Ideen sind also viele, und es wird sich weisen, ob die SVP so ohne weiteres auf den Antrag ihrer Zürcher Sektion auf eine Majorz-Volkswahl einschwenken wird. In früheren Jahren jedenfalls war die Skepsis gegenüber der Majorz-Variante auch in der SVP noch gross – nicht nur bei Befürwortern der halbdirekten, sondern auch bei Verfechtern der plebiszitären Demokratie. Letztere sind sich nämlich durchaus bewusst, dass die Wahlchancen kantiger Parteideologen bei diesem Verfahren – wie die Erfahrungen aus den Kantonen zeigen – in der Regel gering sind.

* Der Autor ist Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg.