

Geschichtliches zur Volkswahl des Bundesrates

Die politischen Organisationen in Bund und Kantonen beruhen auf dem Grundsatz der Volkssouveränität. Alle öffentliche Gewalt hängt letztendlich vom Willen des „Volkes“ (gemeint ist damit die Aktivbürgerschaft) ab. Die Kantone haben bis heute die Demokratie in weiterem Umfang verwirklicht als der Bund. In der Schweiz ist die direkte Demokratie im Laufe des 19. Jahrhunderts aus einer Verschmelzung altgermanischer Vorstellungen der deutschen Schweiz – der Landsgemeinden – und den Staatstheorien des Genfer Bürgers Jean-Jacques Rousseau entstanden. Bereits Charles de Montesquieu, der Begründer des Gedankens der staatlichen Gewaltentrennung und des modernen Verfassungsstaates, hat indessen 1748 festgehalten: „Es ist jetzt eine grundsätzliche Maxime dieser Regierung, dass das Volk seine Minister, d. h. seine hohen Beamten ernennt.“*

In der Alten Eidgenossenschaft hatte sich die Volkswahl der Regierung in den Landsgemeindekantonen halten können, während sich in den Stadtkantonen ein streng abgeschlossenes Zunftregiment oder ein Patriziat herausbildete, das die Untertanen von den politischen Rechten weitgehend ausschloss. 1798 wurde auf Gemeindeebene die Volkswahl der „Munizipalität“ eingeführt, die sich seit 1803 Gemeinderat nannte. Die liberalen Volksbewegungen der 1830er Jahre forderten eine gerechte Volksvertretung im Parlament, aber lediglich eine repräsentative Demokratie. Die politisch führenden Kreise hielten das Volk namentlich aus Gründen mangelnder Schulbildung noch nicht reif für die Volkswahl der Regierung. Da auch in Sachfragen keine direkte Mitwirkung des Volkes vorgesehen war, entlud sich die Unzufriedenheit in teilweise gewalttätigen Volksaufständen, etwa 1839 im Kanton Zürich anlässlich des „Züriputschs“.

Die Verfassungsrevisionskommission von 1848 lehnte den Antrag auf Volkswahl des Bundespräsidenten mit 17 gegen 22 Stimmen ab. Wäre damals die Volkswahl des Bundesrates beschlossen worden, könnten wir uns heute wohl schwerlich eine Alternative vorstellen. Nach der Gründung des Bundesstaates erzwang das Volk seit den 1860er Jahren schrittweise einen markanten Ausbau der Volksrechte: 1874 erfolgte die Einführung des fakultativen Referendums, 1891 des Volksinitiativrechts

auf Teilrevision der Bundesverfassung, 1921 des fakultativen Staatsvertragsreferendums (erweitert 1977). Zwischen 1847 (Genf) und 1921 (Freiburg) hat sich in allen Kantonen die Volkswahl der Kantonsregierungen durchgesetzt. Wo auf sprachliche Minderheiten Rücksicht zu nehmen war, wurden entsprechende Bestimmungen in den Verfassungen festgehalten. Immer wieder verlangten Parlamentarier verschiedener Parteien die Volkswahl des Bundesrates oder ein Abberufungsrecht des Gesamtbundesrates durch das Volk. 1871 tadelte der freisinnige Genfer Politiker und Publizist James Fazy die „kleinen Verflechtungen der Cliques“^{**} in der Bundesversammlung und forderte die „bestmögliche Trennung der Staatsgewalten“^{***} durch Volkswahl des Bundesrates. St. Galler Demokraten starteten 1898 eine Volksinitiative zur Einführung der Proporzwahl für den Nationalrat sowie zur Volkswahl des Bundesrates (inklusive Erhöhung von 7 auf 9). Diese sogenannte „Doppelinitiative“ wurde im Jahr 1900 von Volk und Ständen verworfen. Fritz Fleiner hielt 1923 in seinem „Schweizerischen Bundesstaatsrecht“ fest, dass in Bund und Kantonen alle politischen Organisationen auf dem Grundsatz der Volkssouveränität beruhen. Es lasse „sich nicht bestreiten, dass die Anerkennung der Volkssouveränität in ihren letzten Folgerungen zur reinen Demokratie führt“. Obwohl aus Gründen des Minderheitenschutzes Gegner einer Volkswahl des Bundesrates, schrieb Fleiner: „Wer aber vom Volke gewählt worden ist, der genießt in seinem Amte eine grössere Unabhängigkeit als der, der seine Wahl einem kleinen Kollegium verdankt, denn der konservative Geist der schweizerischen Demokratie zeigt sich auch darin, dass das Volk diejenigen immer wieder beruft, denen es einmal sein Vertrauen geschenkt hat, es sei denn, dass aus irgendeinem Grunde eine tiefe Entfremdung zwischen Wählern und Gewählten eingetreten wäre.“

1939 reichte die Sozialdemokratische Partei der Schweiz eine Volksinitiative ein, die wiederum die Volkswahl der Bundesrates und dessen Erhöhung auf neun Mitglieder forderte. 1942 wurde dieser Vorstoss, der die Regierungsbeteiligung der SP zum Ziel hatte, vom Volk und von allen Ständen wuchtig verworfen. In der vorgängigen Parlamentsdebatte wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Diskussion der Volkswahl dem Landesinteresse und dem öffentlichen Frieden angesichts der

* „C'est donc une maxime fondamentale de ce gouvernement, que le peuple nomme ses ministres, c'est-à-dire ses magistrats“.

** „petites combinaisons de coterie“

*** „la meilleure séparation des pouvoirs“

Kriegszeit abträglich sei. Ein Ordnungsantrag verlangte, die Initiative „auf günstigere Zeiten und in jedem Falle bis auf Kriegsende zu verschieben“.

Die Parlamentswahl des Bundesrates brachte es mit sich, dass einzelne Parlamentarier zu einer einzigartigen Machtstellung gelangten, die sie allerdings diskret im Hintergrund ausübten. Der Luzerner „Königsmacher“ Heinrich Walther, Nationalrat von 1908 bis 1943, zog als Fraktionschef der katholisch-konservativen Partei die Strippen bei der Wahl von nicht weniger als dreizehn Bundesräten.

1968 befasste sich Ernst Krebs auf wissenschaftlicher Basis in einer staatsrechtlichen Dissertation mit der Volkswahl des Bundesrates. Krebs vertrat die Auffassung, die reine Volkssouveränitätslehre, wonach die oberste Staatsgewalt beim Volke liege, verlange die „Regierungswahl durch das Volk schlechthin“. Die wichtigste Wahlkompetenz eines souveränen Volkes – die der obersten Landesbehörde – liege indessen heute nicht beim Volk. Um eine saubere Gewaltentrennung zu erreichen, solle sich die Vereinigte Bundesversammlung auf ihre ureigenste Aufgabe, die Gesetzgebung, beschränken. Bei der heutigen Wahl des Bundesrates durch die Vereinigte Bundesversammlung ist die seit 1848 gültige Rechtsgleichheit zwischen Volksvertretung (Nationalrat) und Kantonsvertretung (Ständerat) nicht gewährleistet: der Nationalrat stimmt mit 200 Stimmen, der Ständerat nur mit 46. Die Wahlbasis des Bundesrates sei mit 246 Volks- und Standesvertreter im Vergleich zu dessen weitreichenden Kompetenzen zu schmal. Die heutige Regelung – meinte Krebs – führe zu unerwünschter Abhängigkeit der Regierung zum Parlament, statt zur Verantwortlichkeit gegenüber dem Souverän. Der Wille des Volkes könne nämlich erheblich von dem des Parlaments abweichen. Auch förderere das aktuelle Wahlsystem mittelmässige und angepasste Personen im Bundesrat.

Die moderne Schweiz von 1848 beruht ganz wesentlich auf dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika, die ja die Volkswahl des Präsidenten mittels parteigebundener Elektoren kennen. Eine Volkswahl des Bundesrates würde nach Krebs eine markante Aktivierung des gesamten politischen Lebens bewirken. Ein Wahlkampf würde mit allen Mitteln der modernen Kommunikation geführt und könnte einen Motor für das gesamte politische Leben des Landes darstellen. Die Parteien müssten ihre Aktivitäten entscheidend verstärken und ihr inhaltliches Profil besser zur Geltung bringen. So sei die Volkswahl des Bundesrates geeignet, dem Trend des politischen Desinteresses und der Stimmabstinenz entgegenzuwirken.

Ausgewählte Literatur:

Altermatt, Urs (Hrsg.): Die Schweizer Bundesräte, ein biographisches Lexikon, Zürich 1991.

Altermatt, Urs: Volkswahl des Bundesrates – ein Protestinstrument, in: „Neue Zürcher Zeitung“ Nr. 46, 25.2.1998, S. 15.

Anonymus [Montesquieu, Charles de]: De l'Esprit des Lois, Genève 1748.

Blumer, Johann Jakob; Morel, Josef: Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes, 2 Bde, Basel 1891.

Droz, Numa: Le mode d'élection du conseil fédéral, in: Etudes et portraits politiques, Genève 1895, pp. 313-342.

Fazy, James: De la révision de la Constitution fédérale, Genève 1871.

Fleiner, Fritz: Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848. Ausgewählte Schriften und Reden (Akademische Antrittsrede), Basel 1898.

Fleiner, Fritz: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.

Giacometti, Zaccaria: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

Hilty, Carl: Die Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1891.

His, Eduard: Amerikanische Einflüsse im schweizerischen Verfassungsrecht. Festgabe der Basler Juristenfakultät und des Basler Juristenvereins zum schweizerischen Juristentag, Basel 1920, S. 81-112.

Krebs, Ernst: Die Volkswahl des Bundesrates, mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich. Eine geschichtliche und staatsrechtlich-politische Untersuchung, Diss. iur., Zürich 1968.

Menz, Peter: Der „Königsmacher“ Heinrich Walther. Zur Wahl von vierzehn Bundesräten 1917-1940. Historische Schriften der Universität Freiburg 2, Freiburg i. Üe. 1976.

Protokoll über die Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die hohe Tagsatzung am 16. August 1847 mit der Revision des Bundesvertrages vom 7. August 1815 beauftragten Kommission, Bern 1848.

Rousseau, Jean-Jacques: Du Contrat social – ou Principes du Droit Politique, Genève 1762.