

Volkswahl des Bundesrates

Die SVP verlangt mit einer Initiative, dass die Landesregierung künftig direkt vom Volk gewählt wird. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass dies negative Folgen für die Schweiz hätte. Er empfiehlt, die Volksinitiative «Volkswahl des Bundesrates» ohne Gegenentwurf zur Ablehnung und hat am Mittwoch seine Botschaft ans Parlament verabschiedet.

Die Landesregierung will kein «Wahlspektakel»

Der Bundesrat lehnt die Volkswahl ab, weil sie zeitaufwendig und der Kollegialität abträglich wäre

Der Bundesrat soll weiterhin vom Parlament und nicht vom Volk gewählt werden. Eine Volkswahl sei mit zu vielen Nachteilen verbunden, meint die Landesregierung und lehnt die entsprechende SVP-Initiative ohne Gegenvorschlag ab.

Katharina Fontana, Bern

Bundesratswahlen zählen zu den spannendsten Ereignissen der Bundespolitik. Dies vor allem, seit die Parteien die Zauberformel der Regierungszusammensetzung nach Gutdünken auslegen und amtierende Magistraten damit rechnen müssen, von der Bundesversammlung in die Wüste geschickt zu werden. Die Initiative der SVP zur «Volkswahl des Bundesrates» kann als Reaktion auf diese Entwicklung gesehen werden. Die Volkspartei beschäftigt sich zwar schon seit mehreren Jahren mit dem Thema, lanciert hat sie das Begehren beziehungsweise aber erst nach der Nichtwiederwahl von Christoph Blocher in die Landesregierung.



Die Volkswahl des Bundesrats wurde seit Gründung des Bundesstaats immer wieder verlangt. So auch etwa von den Sozialdemokraten im Jahr 1900.

Undankbare Position

Der Bundesrat befindet sich gegenüber der Volkswahl-Initiative in einer besonders undankbaren Position. «Was immer der Bundesrat sagt, man wird ihm unterstellen, Eigeninteressen zu verfolgen», sagte Justizministerin Simonetta Sommaruga am Mittwoch vor den Medien, als sie die ablehnende Stellungnahme der Landesregierung darlegte. Wie um diesen Verdacht zu zerstreuen, fährt der Bundesrat mit besonders grossem argumentativem Geschütz gegen das SVP-Begehren auf. – Die Initiative

verlangt, dass die sieben Bundesratsmitglieder durch das Volk nach dem Majorzverfahren gewählt werden und dass die Wahlen zeitgleich mit den Nationalratswahlen durchgeführt werden. Für die lateinische Schweiz sollen zwei Sitze garantiert sein. Die SVP will auf diese Weise die Demokratie stärken. Zudem erhofft sie sich mehr Fairness und Transparenz für die Bundesratswahlen. Auch ist sie überzeugt, dass sich die einzelnen Bundesräte damit direkt dem Volk gegenüber verpflichtet fühlen.

Dauernder Wahlkampf

Der Bundesrat will sein Nein zur Initiative nicht als Absage an mehr Demokratie oder als Misstrauensvotum gegenüber den Stimmberechtigten verstanden wissen. Die Nachteile und Unwägbarkeiten für das politische System wären aber einfach zu gewichtig, meinte Sommaruga. Der Bundesrat sieht namentlich die Gefahr, dass es zu einem «Wahlspektakel» käme. Die einzelnen Regierungsglieder würden in einen Dauerwahlkampf getrieben und dadurch zeitlich stark beansprucht, was ihre Amtsführung beeinträchtige. Die Kollegialität im Gremium litte, die Personalisierung nähme zu. Auch stünden die einzelnen Bundesräte nicht mehr «über den Parteien», sondern würden nur noch als parteipolitische Akteure wahrgenommen und wären versucht, unpopuläre Vorlagen in der zweiten Hälfte der Legislatur möglichst in der Schublade zu behalten.

Das Argument der Initianten, dass die Volkswahl der Regierungsräte in den Kantonen bewährte Praxis sei und deshalb auch im Bund eingeführt werden könne, lässt der Bundesrat nicht gelten. Es sei ein Unterschied, ob man einen Wahlkampf in einem Kanton oder

einem ganzen Land führen müsse, auch punkto Finanzen, gab Sommaruga zu bedenken. Zudem seien die kantonalen Regierungsräte zeitlich weniger stark beansprucht, namentlich auf internationaler Ebene.

Ein Problem, das keines ist

Klar ist, dass mit der Volkswahl nicht nur ein neues Wahlverfahren für die Landesregierung eingeführt würde. Die Neuerung hätte auch erhebliche Auswirkungen auf das institutionelle Gefüge, würde doch der Bundesrat auf Kosten des Parlaments markant gestärkt. Ihm käme dieselbe demokratische Legitimation – ja vielleicht sogar eine höhere, weil er sich im nationalen (und nicht bloss kantonalen) Wahlkreis durchgesetzt hätte. Sommaruga hält dies nicht für erstrebenswert. Stütze sich der Bundesrat direkt auf das Volk und trete er gegenüber dem Parlament unabhängig auf, komme es zu Konflikten, namentlich bezüglich der Oberaufsicht, argumentierte sie.

Der Bundesrat listet in seiner Botschaft weitere Gründe auf, die gegen die Volkswahl sprechen. So warnt er vor einer Stärkung der bevölkerungsreichen Kantone oder einer Zentralisierung der Politik. Vor allem aber sieht er nicht ein, warum das geltende Wahlverfahren überhaupt geändert werden sollte. Der Bundesversammlung sei es über die Jahre hinweg immer gelungen, ein Kollegium zu wählen, das die wichtigsten Parteien, Landesgegenden und Sprachgruppen vertrete, im Volk Anerkennung geniesse und dem es gelungen sei, verschiedenste Krisen zu meistern. Die Initiative wolle mithin ein Problem lösen, das gar keines sei.

Meinung & Debatte, Seite 21

Die Volkswahl würde keinen Umsturz bringen

Simulation einer Direktwahl der Landesregierung auf Basis kantonaler Regierungswahlen

Der Bundesrat hat die Gründe dargelegt, warum er sich selber nicht der Volkswahl stellen will. Im Vordergrund steht dabei nicht der parteipolitische Besitzstand, denn mit Erdrutschen wäre gemäss einer Studie der Universität Bern nicht zu rechnen.

Martin Senti

Vor knapp einem Jahr hat die SVP ihre Initiative für die «Volkswahl des Bundesrates» eingereicht. Konkret geht es um eine Majorzwahl, und mindestens zwei Regierungssitze blieben den französisch- oder italienischsprachigen Landesteilen vorbehalten. Der Bundesrat selber hat sich gegen die Volkswahl ausgesprochen und hat im Hinblick auf die am Mittwoch verabschiedete Botschaft abklären lassen, ob und wie sich ein Wechsel des Wahlsystems auf die Zusammensetzung der Landesregierung auswirken würde. Das politologische Institut der Universität Bern ist dieser Frage über eine Simulationsstudie auf Basis kantonaler Regierungswahlen nachgegangen. Das Fazit der Studie: Die parteipolitische Zusammensetzung würde nicht gravierend ändern, am ehesten würde aus einer Volkswahl sogar die alte Zauberformel resultieren.

Bisherigenbonus

Die Politologen Thomas Milic, Adrian Vatter und Raphael Bucher gehen aufgrund ihrer Analyse kantonaler Exekutivwahlen zunächst davon aus, dass auch

bei der Volkswahl des Bundesrats ein klarer Bisherigenbonus wirken würde. Bundesräte, so sie nicht in Skandale verwickelt oder von unpopulären Geschäften belastet wären, würden gemäss der Studie mit einem Bisherigenbonus von 20 bis 25 Prozentpunkten rechnen können. Ein erstes Resultat ihrer Simulation ist demgemäss: Die Wiederwahl der Bundesräte wäre auch in einer Volkswahl praktisch gesichert. Nicht beantworten können die Forscher indes die Frage, ob im Vorfeld einer Volkswahl allenfalls vermehrt Schlammschlachten gegen einzelne Regierungsglieder angezettelt würden, was als «negative campaigning» in anderen Ländern häufig integraler Bestandteil von Regierungswahlkämpfen ist.

Die SVP müsste zittern

Die zweite zentrale Frage der Studie lautet: Welche Parteien würden vom Übergang zur Volkswahl am ehesten profitieren, welche hätten die schlechtesten Karten? Erfahrungen aus kantonalen Exekutiv- und Ständeratswahlen werden durch die systematische Untersuchung der Berner Forscher bestätigt: Gerade der SVP als Initiatorin der Volkswahl-Initiative würde der Systemwechsel voraussichtlich schaden, profitieren würden am ehesten die SP und die FDP. Diese beiden Parteien könnten nach Schätzung der Politologen ihre bisherigen Sitzansprüche problemlos verteidigen und sogar noch auf je einen dritten Bundesratsitz hoffen. Das wäre primär dann zu erwarten, wenn es zu einem zweiten Wahlgang kommt. Die komfortable Situation von FDP und SP

beim Übergang zur Volkswahl wird in der Studie damit begründet, dass diese beiden Parteien einerseits mit vielen «blockfreien» Stimmen rechnen könnten und dass sie andererseits in allen Landesteilen stark vertreten sind. In der Simulation gehen deshalb neben je einem Deutschschweizer Sitz auch die beiden lateinischen Sitze mit grosser Wahrscheinlichkeit an FDP und SP.

Auch die CVP schneidet bei den Modellrechnungen nicht schlecht ab: Sie könnte beim Übergang zur Volkswahl unter den gegebenen Bedingungen durchaus wieder auf zwei Bundesratsitze hoffen. Gemäss den Modellrechnungen würde es gerade bei der Ausmarchung um den siebten Sitz eng werden, sie würde am ehesten zwischen CVP, SVP und Grünen ausgetragen. Die SVP hätte nach den Schätzungen der Forscher in diesem Kampf vor allem dann Chancen auf einen zweiten Sitz, wenn sie sich auf Wahlallianzen einlassen würde. Die Frage indes, ob Wahlallianzen und allenfalls auch vorgedruckte Wahlzettel zulässig wären, wird von der Initiative nicht beantwortet. Zudem ist davon auszugehen, dass gegebenenfalls auch andere Parteien Allianzen schmieden würden, was für die SVP wieder zum Nachteil gereichen würde.

Wahlbeteiligung relevant

Ein offenes, aber nicht unerhebliches Element der Modellrechnungen ist dabei die Wahlbeteiligung. Die SVP wäre zur Befriedigung ihrer Ansprüche auf eine ansehnliche Wahlbeteiligung angewiesen. Die Forscher haben berechnet, dass bei einer niedrigen, den kan-

tonalen Gepflogenheiten entsprechenden Wahlbeteiligung von durchschnittlich knapp 36 Prozent sogar schon der eine Bundesratsitz der SVP gefährdet wäre. Es ist indes davon auszugehen, dass für eine Volkswahl des Bundesrats zumindest mit der Beteiligung analog den Nationalratswahlen zu rechnen wäre – gegenwärtig sind das knapp 50 Prozent. Eine signifikant höhere Partizipation erwarten die Forscher unter «normalen» Umständen aber nicht. Sie argumentieren mit den hoch personalisierten Ständeratswahlen 2011, die mit erheblichem finanziellem Aufwand betrieben wurden und doch zu keinem besonderen Mobilisierungsschub führten.

Anspruch der Landesteile

Eine dritte zentrale Frage der Studie betrifft die erforderliche Repräsentation der Landesteile. Die SVP-Initiative sieht hier eine Quote vor, sollte der Mindestanspruch von zwei Sitzen für die französisch- und italienischsprachige Schweiz nicht erfüllt werden. Gemäss Simulation dürfte dieser Anspruch der Sprachregionen in der Regel bereits im ersten Wahlgang erfüllt werden; der Rückgriff auf die Quotenregelung wäre somit kaum nötig – selbst dann nicht, wenn es zu einem zweiten Wahlgang käme. Und gemäss Studie ist die Wahrscheinlichkeit zweiter Wahlgänge von vornherein gering. Letztlich spielen hierfür vor allem das Wahlverhalten (werden die Wahlzettel vollständig ausgefüllt oder Zeilen leer gelassen?) und der konkrete Grad des Parteienwettbewerbs eine wichtige Rol-

le. Es ist davon auszugehen, dass die Parteien bei einer Volkswahl ihre Basis dazu anhalten würden, nur die eigenen Kandidaten auf die Listen zu setzen und die Anwärter der Konkurrenz gar nicht zu berücksichtigen.

Die Simulationsstudie kommt alles in allem zum Schluss, dass eine Volkswahl des Bundesrats zu keinen revolutionären Veränderungen führen würde, im Gegenteil: Unter den heutigen Umständen lässt das Wahlverhalten bei Exekutivwahlen auf kantonaler Ebene erwarten, dass die Stimmbürger am ehesten zur «alten Zauberformel» im Bundesrat zurückkehren würden – mit je zwei Sitzen für die FDP, SP und die CVP und einem Sitz für die SVP.

Im Grundsatz decken sich die Resultate mit einer im vergangenen Sommer in diesen Spalten veröffentlichten Analyse von Daniel Bochsler (Universität Zürich). Auch er wies darauf hin, dass die politische Konkordanz bei einer Volkswahl des Bundesrats insgesamt gute Karten hätte – nicht aber die SVP, auch wenn sie die wählerstärkste Partei ist. Die Stimmbürger wählen zwar auf kantonaler Ebene in der Regel nur die Kandidaten der eigenen Partei, was im Effekt eine fast perfekt proportionale Regierungsformel ergibt. Die Wähler achten aber ausdrücklich darauf, dass die Parteien kompromissfähige Kandidaten aufstellen. Das dürfte bei einem Wechsel des Wahlmodus auch auf nationaler Ebene so gehandhabt werden.

A. Vatter, T. Milic, R. Bucher: Volkswahl des Bundesrates. Eine Simulation der Bundesratswahlen durch das Volk auf der Basis der Wahlen in die kantonalen Regierungen. Institut für Politikwissenschaft, Bern 2012. Die Simulationsstudie findet sich auf www.bj.admin.ch.