

# Eidg. Volksinitiative zur Volkswahl des Bundesrates



## Argumentarium / Erläuterungen

Initiativkomitee für die Volkswahl des Bundesrates, Postfach 23, 8416 Flaach  
www.volkswahl.ch • info@volkswahl.ch • PC-Konto 30-209744-4

Januar 2010

### Inhalt

1. Die Ziele der Initiative für die Volkswahl des Bundesrates	S. 2
2. Der Wortlaut der Initiative	S. 3
3. Das Konzept der Initiative	S. 4
4. Die direkte Demokratie und ihre Wurzeln	S. 5
4.1. Das Prinzip der Volkssouveränität	S. 5
4.2. Die Entwicklung der demokratischen Mitwirkungsrechte	S. 6
4.3. Die Geschichte der Volkswahl des Bundesrates	S. 8
5. Das politische und wirtschaftliche Umfeld	S. 9
5.1. Verfassungsrechtliche Aspekte	S. 9
5.2. Der staatspolitische Hintergrund	S. 11
5.3. Der wirtschaftliche Hintergrund	S. 12
5.4. Institutionen an der Grenze der Belastungsfähigkeit	S. 13
5.5. Das politische Umfeld: Parlamentswahl in der Krise	S. 14
6. Argumente der Gegner und ihre Widerlegung	S. 15
7. Glossar: Fachbegriffe und ihre Erklärung	S. 18
Literaturübersicht	S. 19

## 1. Die wichtigsten Argumente für die Volkswahl des Bundesrates

Eine Demokratie zeichnet sich dadurch aus, dass die Bevölkerung **demokratisch mitentscheiden** kann und seine **Vertreter in Parlament oder Regierung** in demokratischer Wahl ermittelt. Heute wird **in allen Kantonen die Regierung vom Volk gewählt** – ebenso wie die National- und Ständeräte. Dies hat sich bewährt. Nur auf Bundesebene dürfen die Stimmbürger bislang nicht mitreden. Die Initiative für die Volkswahl des Bundesrates schliesst diese **Lücke im direktdemokratischen System der Schweiz**. Für die Bevölkerung bringt die Volkswahl zahlreiche Vorteile:

- ▶ **Endlich haben die Stimmbürger bei der Bundesratswahl etwas zu sagen.**  
Die eidg. Volksinitiative für die Volkswahl des Bundesrates führt zu einer **Erweiterung der Volksrechte**. Alle Bürgerinnen und Bürger haben künftig die Möglichkeit, die Landesregierung direkt mit ihrer Stimme zu wählen. So werden die **direkte Demokratie gestärkt**, und die demokratischen Mitgestaltungsrechte werden ausgebaut.
- ▶ **Die Gewaltenteilung wird gestärkt.**  
Die Volkswahl des Bundesrates führt zu einer **Stärkung der Gewaltenteilung**, indem die Exekutive besser von der Legislative getrennt wird: Der Bundesrat ist künftig dem Volk verpflichtet und nicht mehr dem Parlament. So wird das **Prinzip der Volkssouveränität**, welches in den Kantonen längst umgesetzt ist, endlich auch auf Bundesebene verwirklicht.
- ▶ **Es gelten endlich transparente und faire Regeln für die Bundesratswahlen.**  
Mit der Volkswahl gelten **transparente und faire Regeln** für die Wahl der Schweizer Landesregierung. Die Bevölkerung hat **kein Verständnis** für die taktischen Spiele und Rankünen des Parlaments: Es ist **unwürdig**, dass die Bundesratswahlen immer wieder durch unschöne Trickereien und politische Abrechnungen belastet werden. Hintertreppenabsprachen und parlamentarische Ränkespiele sind mit einer Volkswahl nicht mehr möglich<sup>1</sup>.
- ▶ **Profilierte, bestandene Persönlichkeiten haben bessere Wahlchancen.**  
Die Volkswahl ermöglicht, dass vermehrt **profilierte, bestandene Persönlichkeiten** in den Bundesrat gewählt werden. Die Wahl durch das Parlament erhöht die Chancen von angepassten, moderaten Kandidaten. In einer Volkswahl haben auch **profilierte Politiker** oder **Quereinsteiger aus der Wirtschaft** höhere Chancen. In die Regierung gehören starke, bewährte Persönlichkeiten: Das **Wohl des Landes** und nicht das Kalkül der Parteien muss prioritär sein.
- ▶ **Der Bundesrat ist dem Volk direkt verpflichtet.**  
Mit der Wahl durch das Volk sind die Bundesräte direkt **den Stimmbürgern verpflichtet**. Der Bundesrat kann sich fortan nicht mehr erlauben, Abstimmungsentscheide zu missachten oder Initiativen nicht umzusetzen. Die Volkswahl bedeutet eine **bessere Kontrolle der Macht**. Die Initiative setzt damit einen wichtigen Kontrapunkt zur ständigen Machterweiterung von Regierung und Verwaltung, welche in der Politik immer wieder beklagt wird.
- ▶ **Die angemessene Vertretung der sprachlichen Minderheiten ist garantiert.**  
Die Initiative für die Volkswahl des Bundesrates **garantiert die angemessene Vertretung der sprachlichen Minderheiten im Bundesrat**: Mindestens zwei Vertreter der französisch- oder italienischsprachigen Schweiz müssen dem Bundesrat angehören. Die Volkswahl des Bundesrates schützt die sprachlichen Minderheiten damit sogar besser, als dies heute der Fall ist<sup>2</sup>.
- ▶ **Die Volkswahl führt zu mehr Stabilität und Kontinuität.**  
Die vergangenen Jahre – insbesondere die Abwahl von Bundesrat Christoph Blocher – haben gezeigt, dass das **parlamentarische Wahlverfahren an seine Grenzen** stösst: Es ist unberechenbar und intransparent geworden. Die Volkswahl dagegen garantiert **Stabilität und Kontinuität** – dies zeigen die Erfahrungen in den Kantonen. So wird der Standort Schweiz gestärkt.

<sup>1</sup> Bereits James Fazy (Genfer Regierungsrat und Gründer des „Journal de Genève“) tadelte die „petites cominations de coterie“ in der Bundesversammlung und forderte „la meilleure séparation des pouvoirs“, welche mit einer Volkswahl gegeben wäre (vgl. Fazy, Da la révision de la Constitution fédérale).

<sup>2</sup> Heute besagt einzig Art. 175 Abs. 4 BV, es sei darauf „Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten“ seien.

## 2. Der Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative für die Volkswahl des Bundesrates führt zu einer **Teilrevision der Bundesverfassung**: Vier Artikel werden abgeändert bzw. ergänzt, um die Volkswahl zu ermöglichen.

Die Initiative will **nichts dem Zufall überlassen**. Darum haben sich die Initianten entschlossen, das **Wahlverfahren** bereits in der Verfassung **genau zu regeln** – dies vor allem, um eine **angemessene Vertretung der französisch- und italienischsprachigen Minderheiten** zu gewährleisten. Der Bundesversammlung obliegt es, die nötigen Ausführungsbestimmungen im Bundesgesetz über die politischen Rechte anzubringen.

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 136 Abs. 2*

<sup>2</sup> Sie können an den Bundesratswahlen, den Nationalratswahlen und den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.

*Art. 168 Abs. 1*

<sup>1</sup> Die Bundesversammlung wählt die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sowie den General.

*Art. 175 Abs. 2-7*

<sup>2</sup> Die Mitglieder des Bundesrates werden vom Volk in direkter Wahl nach dem Grundsatz des Majorzes gewählt. Sie werden aus allen Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürgern gewählt, die als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind.

<sup>3</sup> Die Gesamterneuerung des Bundesrates findet alle vier Jahre gleichzeitig mit der Wahl des Nationalrates statt. Bei einer Vakanz findet eine Ersatzwahl statt.

<sup>4</sup> Die gesamte Schweiz bildet einen Wahlkreis. Gewählt ist im ersten Wahlgang, wer das absolute Mehr der gültigen Stimmen erreicht. Dieses berechnet sich wie folgt: Die Gesamtzahl der gültigen Kandidatenstimmen wird durch die Zahl der zu wählenden Mitglieder des Bundesrates geteilt und das Ergebnis halbiert; die nächsthöhere ganze Zahl ist das absolute Mehr. Haben nicht genügend Kandidierende im ersten Wahlgang das absolute Mehr erreicht, so findet ein zweiter Wahlgang statt. Im zweiten Wahlgang entscheidet das einfache Mehr. Bei Stimmgleichheit wird das Los gezogen.

<sup>5</sup> Mindestens zwei Mitglieder des Bundesrates müssen aus den Wahlberechtigten bestimmt werden, die in den Kantonen Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf oder Jura, den französischsprachigen Gebieten der Kantone Bern, Freiburg oder Wallis oder den italienischsprachigen Gebieten des Kantons Graubünden wohnhaft sind.

<sup>6</sup> Ist nach einer Bundesratswahl die Anforderung nach Absatz 5 nicht erfüllt, so sind diejenigen in den in Absatz 5 bezeichneten Kantonen und Gebieten wohnhaften Kandidierenden gewählt, die das höchste geometrische Mittel aus den Stimmzahlen der gesamten Schweiz einerseits und den Stimmzahlen der genannten Kantone und Gebiete andererseits erreicht haben. Als überzählig scheiden jene Gewählten aus, welche ausserhalb der genannten Kantone und Gebiete wohnhaft sind und die tiefsten Stimmzahlen erreicht haben.

<sup>7</sup> Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

*Art. 176 Abs. 2*

<sup>2</sup> Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident des Bundesrates werden vom Bundesrat aus dem Kreis seiner Mitglieder auf die Dauer eines Jahres gewählt.

Die **Unterschriftensammlung** für diese Initiative startet am 26. Januar 2010. Die Sammelfrist endet am 26. Juli 2011. Die Volksinitiative kommt zustande, wenn **100'000 Stimmbürger** das Begehren innert dieser Frist unterzeichnet haben.

### 3. Das Konzept der Initiative

→ **Alle sieben Bundesräte sollen vom Volk gewählt werden.**

Nicht nur wegen der demokratischen Legitimation, sondern auch mit Blick auf die **Einfachheit und Verständlichkeit des Wahlverfahrens**, ist es vorteilhaft, **sämtliche sieben Bundesräte** durch die Stimmbürger zu wählen<sup>3</sup>.

→ **Das Majorzsystem eignet sich am besten für die Wahl.**

Das **Mehrheitsprinzip (Majorzsystem)** bietet die **beste Gewähr für Persönlichkeitswahlen** und findet heute – mit Ausnahme von Zug und Tessin – in allen Kantonen Anwendung. Das Proporzsystem hingegen hat sich für Persönlichkeitswahlen nicht durchgesetzt, sondern eignet sich besser für Parlamentswahlen.

→ **Die sprachlichen Minderheiten müssen angemessen im Bundesrat vertreten sein.**

Die **sprachlichen Minderheiten** müssen **angemessen im Bundesrat vertreten** sein. Dies ist zwar in gewisser Weise eine Abkehr vom Leistungsprinzip ("die Besten sollen gewählt werden")<sup>4</sup>. Die Sitzgarantie für die Suisse Romande und das Tessin entspricht aber der heute bei Bundesratswahlen (stillschweigend) gefolgten Praxis.

Weil es wünschbar ist, alle Bundesräte durch sämtliche Bürger des Landes zu wählen, ist für die eidgenössische Ebene dem **Berner Konzept** (mit einer Sitzgarantie) gegenüber dem Walliser Konzept (unterschiedliche Wahlkreise) der **Vorzug zu geben**. So sieht die Initiative für die Volkswahl des Bundesrates vor, dass den Kantonen Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf, Jura, den französischsprachigen Gebieten der Kantone Freiburg, Wallis und Bern sowie den italienischsprachigen Gebieten des Kantons Graubünden mindestens **zwei Sitze garantiert** werden.

Das Berner Konzept garantiert der sprachlichen Minderheit, dass sie einen qualifizierenden Einfluss auf die Bestimmung jener Personen hat, die sie im Bundesrat vertreten. Gleichzeitig wird das Recht der Wählerinnen und Wähler der ganzen Schweiz nicht geschmälert, bei der Wahl aller Mitglieder des Bundesrates mitbestimmen zu können. Da die Mitglieder des Bundesrates ihre „Autorität“ auf dem Gebiet der ganzen Schweiz ausüben, ist durch diesen Vorschlag sichergestellt, dass sie ihre demokratische Legitimation auf die Stimmberechtigten des gesamten Territoriums zurückführen können.

→ **Der Bundespräsident soll vom Bundesrat gewählt werden und nicht vom Volk.**

Der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin soll **durch den Bundesrat** aus den Mitgliedern des Bundesratskollegiums **auf die Dauer eines Jahres** gewählt werden. Eine Volkswahl des Bundespräsidenten und damit der Übergang vom Kollegial- zum Präsidialsystem kommen nicht in Frage, denn dies würde die direkte Demokratie wiederum schwächen und die Schweiz dem Präsidialsystem näherbringen.

→ **Der Bundeskanzler soll weiterhin vom Parlament gewählt werden.**

Der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin soll weiterhin durch die Vereinigte Bundesversammlung auf die Dauer von vier Jahren gewählt werden.

---

<sup>3</sup> Anlässlich der Schaffung des Bundesstaates im Jahre 1848 stand eine kombinierte Wahl zur Diskussion: Der fünfköpfige Bundesrat sollte vom Parlament (jede Kammer sollte 2 Mitglieder wählen) sowie vom Volk (Wahl des Bundespräsidenten) in einer demokratischen erkoren werden. Dieses komplizierte Wahlprozedere wurde alsdann verworfen (vgl. hierzu Krebs, Die Volkswahl des Bundesrates mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich, S. 73).

<sup>4</sup> Die Kantone Graubünden und Freiburg sehen keine Sitzgarantien für einzelne Sprachregionen vor.

#### 4. Die direkte Demokratie und ihre Wurzeln

Die schweizerische Demokratie ist auch heute noch ein **Einzelfall**: „Die weit ausgebaute Beteiligung aller Bürger an den Staatsgeschäften ist ein Privileg der Schweizer geblieben“<sup>5</sup>. Die umfassenden Mitwirkungsrechte waren auf Bundesebene jedoch nicht von Anbeginn gegeben, sondern wurden von den Bürgern **nach und nach erkämpft**.

Wesensmerkmal der direkten Demokratie ist, dass politische Entscheidungen in einer Versammlung aller Stimmberechtigten getroffen werden. So erklärt es sich, dass diese **umfassendste Form der Demokratie** ihren Ursprung weniger in Flächenstaaten, als vielmehr in kleineren Gemeinwesen hat. Das System der direkten Demokratie erlaubt eine merklich **feinere Steuerung politischer Entscheidungen** durch den Bürger als dies in parlamentarischen Demokratien oder bei anderen Staatsformen der Fall ist.

Den wichtigsten Grundsatz jeder Demokratie, dass die **Souveränität im Staat beim Volk** liegt, bringt die direkte Demokratie am besten zum Ausdruck. In parlamentarischen Demokratien kann das Volk zwar seine Vertretung im Parlament demokratisch bestimmen, jedoch an Sachabstimmungen und Regierungswahlen nur beschränkt oder gar nicht partizipieren. Diese demokratischen Mitwirkungsrechte sind bei einer direkten Demokratie gegeben.

##### 4.1. Das Prinzip der Volkssouveränität

Das **Prinzip der Volkssouveränität** basiert auf der Idee, dass sämtliche Macht vom **Willen der Bürger** ausgeht. Dieses Prinzip ist letztlich die **Grundlage jeder Demokratie**. Die tiefe Verwurzelung dieses Prinzips in der Schweiz ist, historisch betrachtet, erstaunlich. Es entspricht einem schweizerischen „Prinzip der Gegenläufigkeit“<sup>6</sup>.

In der Geschichte ging die **Souveränität** in den meisten Teilen der Welt fast immer von einem **Herrscher** aus. Sie beruhte auf dem Willen von Fürsten, Königen, Kaisern oder Päpsten. Bekanntestes Sinnbild dieses autoritären bzw. absolutistischen Denkens ist der Leitspruch des **französischen Sonnenkönigs** Louis XIV (1638-1715): "L'état c'est moi."

Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat sich seit ihrer Gründung Ende des 13. Jahrhunderts immer als ein **Gegenpol** zu diesem **in Europa stark verwurzelten etatistischen Denken** verstanden. Dem schweizerischen Selbstverständnis entspricht, dass die Macht vom Bürger ausgeht und dass der Staat von „unten“ nach „oben“ organisiert ist<sup>7</sup>. Auf dieser Überzeugung basierten schon die Landsgemeinden in den Kantonen der Alten Eidgenossenschaft. Gerade wegen diesem Gegenkonzept wird die Schweiz zu Recht als **Wiege der Demokratie** angesehen.

In sämtlichen Kantonen ist der Gedanke der Volkssouveränität fast vollständig verwirklicht, indem sowohl die **Legislative** (Parlament) wie auch die **Exekutive** (Regierung) **von den Bürgern direkt gewählt** werden. Teilweise werden auch die Vertreter der Judikative (Gerichte) in einer Volkswahl ermittelt.

Dagegen ist die Verwirklichung der Demokratie **auf bundesstaatlicher Ebene unvollständig**. Die Bundesversammlung und damit die Mitglieder von Ständerat und Nationalrat werden in Wahlen durch das Volk bestimmt. An der Wahl ihrer Regierung jedoch sind die Bürger nicht beteiligt. Der Wille der Stimmbürger kommt heute bei den Bundesratswahlen **bloss indirekt** – d.h. über die Parlamentarier – zum Ausdruck.

Die mit der Volkswahl des Bundesrates verbundene verfassungsrechtliche Änderung bezweckt, die **direkte Demokratie** auf Bundesebene zu **vervollständigen**.

---

<sup>5</sup> Gasser, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung, S. 8.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Schmid, Versuch über die schweizerische Neutralität, insbes. S. 335.

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Art. 3 BV: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“

#### 4.2. Die Entwicklung der demokratischen Mitwirkungsrechte

In der **Alten Eidgenossenschaft** wurde die Regierung in den **Landgemeindeorten** und einzelnen Talschaften regelmässig vom Volk gewählt. Anders war es in den **Städten**: In den westlichen Regionen der heutigen Schweiz bildete sich zumeist ein streng abgeschlossenes **Patriziat** heraus, das die „Untertanen“ von den politischen Rechten weitgehend ausschloss. Währenddessen bildete sich in Zürich, Schaffhausen und anderen Ostschweizer Städten sich ein **Zunftregiment**, im Rahmen dessen die Handwerkermeister die politischen Geschicke leiteten.

Eine schweizerische Verfassung bestand damals noch nicht: Die Alte Eidgenossenschaft war ein loser **Staatenbund**, der auf einer Vielzahl von Verträgen beruhte. Gemeinsames Organ war die **Tagsatzung**. Die Gesandten der einzelnen Orte waren strikt weisungsgebunden, weshalb die Entscheidungen der Tagsatzung in der Regel einstimmig gefasst werden mussten, was dieses Organ ausserordentlich schwerfällig machte.

Die Verfassungsordnung der modernen Schweiz ist im Verlauf des 19. Jahrhunderts aus einer Verschmelzung **direkt-demokratischer Vorstellungen** der deutschen Schweiz – v.a. aus den Landsgemeindekantonen – und den **Staatstheorien** des Genfer Bürgers **Jean-Jacques Rousseau** (1712-1778) entstanden. Rousseau wollte die Macht der Regierung ausgesprochen schwach ausgestalten; zudem sollten deren Mitglieder jederzeit vom Volk abberufen werden können.

Die Notwendigkeit einer Möglichkeit zur direkten Einflussnahme seitens der Bürger hat bereits **Charles de Montesquieu**, der Begründer des Gedankens der staatlichen Gewaltentrennung und des modernen Verfassungsstaates, 1748 festgehalten: „Es ist jetzt eine grundsätzliche Maxime dieser Regierung, dass das Volk seine Minister, d. h. seine hohen Beamten ernennet“<sup>8</sup>.

Die Bundesverfassung von 1848 war ein „Werk der Mässigung, das die zentralistischen Regierungen und die althergebrachten Rechte der Kantone“ ausglich<sup>9</sup>. Die staatsrechtliche Organisation der Schweiz baut in wesentlichen Zügen bis heute auf diese Verfassung. Gleichzeitig zeigt die schweizerische Staatsordnung, dass **Demokratie wachsen muss** und **nicht einfach verordnet** werden kann. So entwickelten sich verschiedene Formen der demokratischen Mitwirkung erst in den Jahrzehnten nach 1848. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden die **Volksrechte markant ausgebaut** und die **Verfassungsmechanik verfeinert**. Erfahrungswerte aus den Kantonen und bewährte Formen des demokratischen Austauschs fanden Einfluss in die Bundesverfassung.

Zunächst entwickelten sich parlamentarische Demokratien. Mit dem Umsturz der Helvetik wurde 1798 immerhin 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<sup>10</sup>.

Nach der Gründung des Bundesstaates erzwang das Volk seit den 1860er Jahren schrittweise einen **markanten Ausbau der demokratischen Mitwirkungsrechte**<sup>11</sup>: 1874 erfolgte die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums, 1891 wurde die Volksinitiative für eine Teilrevision der Bundesverfassung beschlossen. 1921 erfolgte die Einführung des fakultativen Staatsvertragsreferendums, das 1977 erweitert worden ist.

<sup>8</sup> Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748), Livre II, Chapitre II – Du gouvernement républicain et des lois relatives à la démocratie: „C'est donc une maxime fondamentale de ce gouvernement, que le peuple nomme ses ministres, c'est-à-dire ses magistrats.“

<sup>9</sup> Carlen, *Rechtsgeschichte der Schweiz*, S. 93 f.

<sup>10</sup> So etwa 1839 im Kanton Zürich anlässlich des „Züriputschs“ oder in den 1840er-Jahren mit gewalttätigen Aufständen in der Stadt Genf. In Genf führte der Aufstand im Quartier Saint-Gervais unter der Anführung von James Fazy, Führer der Radikalen, direkt zur neuen Verfassung und damit – als erster Schweizer Kanton – zur Volkswahl der Regierung.

<sup>11</sup> Vgl. Häfelin/Haller/Keller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, S. 19.

Parallel zu dieser Entwicklung hat sich zwischen 1847 (Genf) und 1921 (Freiburg) in allen Kantonen die **Volkswahl der Kantonsregierungen** durchgesetzt<sup>12</sup>. Wo auf sprachliche Minderheiten Rücksicht zu nehmen war, wurden entsprechende Bestimmungen in den Verfassungen festgehalten. In sämtlichen Kantonen wird die Regierung mittlerweile direkt durch das Volk gewählt.

Gleichzeitig gingen die Kantone dazu über, auch die **Ständeräte** durch das Volk wählen zu lassen. Während die Landsgemeindekantone ihre Ständevertretung schon immer an der Landsgemeinde bestellt hatten, wurden die entsprechenden Zuständigkeiten in anderen Kantonen erst später der Bevölkerung übertragen: in Zürich anno 1869, in Genf 1893, in St. Gallen 1967, in Neuenburg 1971, in Fribourg 1972 und in Bern schliesslich 1977<sup>13</sup>.

Dies ist Ausdruck des verfassungsrechtlichen Grundsatzes, dass die **Souveränität** unseres Gemeinwesens auf dem **Willen der Gesamtheit des Volkes** beruht. In praktisch allen kantonalen Verfassungen findet sich dieser wesentliche, urdemokratische Gedanke, wie folgende Beispiele zeigen:

- In §1 der Verfassung des Kantons Aargau ist der Grundsatz erwähnt, dass die Staatssouveränität vom Volk ausgeht.
- Artikel 1 Absatz 3 der neuen Zürcher Kantonsverfassung besagt: „*Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk. Sie wird von den Stimmberechtigten und den Behörden ausgeübt.*“
- Artikel 2 der Verfassung des Kantons Schaffhausen hält fast analog zur Zürcher Verfassung fest: „*Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk. Sie wird durch die Stimmberechtigten und die Behörden ausgeübt.*“
- In Artikel 2 der Verfassung des Kantons Jura wird gesagt, dass die Souveränität dem Volk zusteht (*“La souveraineté appartient au peuple”*).
- In Artikel 1 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Waadt heisst es ganz einfach: *“Le peuple est souverain.”*
- Gemäss Artikel 1 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Neuenburg liegt die Souveränität beim Volk und wird von ihm in der in der Verfassung vorgesehenen Form ausgeübt (*“Le pouvoir appartient au peuple. Il est exercé par le corps électoral et les autorités dans les formes prévues par la présente Constitution.”*)
- In Artikel 1 der Verfassung des Kantons Appenzell Innerrhodens heisst es: *“Die Staatsgewalt ruht wesentlich im Volke und wird von demselben an der Landsgemeinde ausgeübt.”*
- Artikel 1 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Glarus besagt: *“Die Staatsgewalt beruht im Volk. Es übt diese unmittelbar an der Landsgemeinde, an der Gemeindeversammlung und an der Urne, mittelbar durch die von ihm gewählten Behörden und Angestellten aus.”*

---

<sup>12</sup> In den Landsgemeindekantonen Appenzell-Innerrhodens, Appenzell-Ausserrhodens (bis 1997), Glarus, Nidwalden (bis 1996), Obwalden (bis 1998) und Uri (bis 1928) war eine Volkswahl seit jeher vorgesehen. Die Landsgemeindekantone Zug (bis 1848) und Schwyz (bis 1848) führten die Volkswahl 1873 bzw. 1898 wieder ein. In den anderen Kantonen wurde die Volkswahl der Regierung in folgendem Jahr eingeführt: Genf 1847, Basel-Landschaft 1863, Zürich 1869, Thurgau 1869, Schaffhausen 1876, Graubünden 1882, Solothurn 1887, Basel-Stadt 1889, St. Gallen 1890, Tessin 1892, Aargau 1904, Bern 1906, Luzern 1906, Neuenburg 1906, Waadt 1917, Wallis 1920, Freiburg 1921 sowie Jura 1979 (mit der Gründung des Kantons).

<sup>13</sup> Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 161.

### 4.3. Die Geschichte der Volkswahl des Bundesrates

Auch auf Bundesebene wurde die Volkswahl der Regierung verschiedentlich diskutiert. Bereits **1847** beriet die Revisionskommission für eine neue Bundesverfassung über eine mögliche **Volkswahl der Landesregierung**. Sie lehnte diese jedoch knapp ab:

„Ein Theil der Kommission wollte den Präsidenten und die übrigen Mitglieder des Bundesrathes durch das Volk wählen lassen, um ihm durch die Wahl eine direktere, breitere Grundlage und desto mehr Kraft zu geben, und dadurch, ohne die positiven Kenntnisse auszuschliessen, die Wahlen mehr auf Männer von demokratischer Richtung als auf spezielle Kapazitäten zu lenken. Freilich hätten die Kantone dann an der Ernennung keinen Antheil; aber da die wesentliche Garantie gegen Übergriffe der Centralgewalt im Ständerath läge, so glaubte dieser Theil der Kommission hier vom allgemeinen Grundsatz, dass die beiden Elemente der Eidgenossenschaft zusammen wirken müssen, eine Ausnahme machen zu dürfen.

Die Mehrheit dagegen hat die Wahl durch die vereinigten Kammern vorgezogen, weil sie das allgemeine Prinzip, dem nationalen und dem kantonalen Element seine Mitwirkung zu lassen, festhalten wollte; weil sie es im Interesse der Einheit der Bundesgewalten und wegen der Unterordnung der vollziehenden Behörde unter die oberste gesetzgebende Gewalt nothwendig fand, dass die erstere aus dieser letztern hervorgehe, wie dieses auch in den meisten Kantonalverfassungen der Fall sei; und weil endlich die Wahl durch eine die ganze Schweiz umfassende Stimmgebung mit manchen Schwierigkeiten verbunden wäre<sup>14</sup>.

Die **Verfassungsrevisionskommission** prüfte auch die Möglichkeit, zwei Bundesräte durch den Nationalrat, zwei Bundesräte durch den Ständerat und den Bundespräsidenten durch das Volk wählen zu lassen. Dieser Antrag wurde allerdings verworfen.

Der Vorschlag, den Bundesrat durch das Volk wählen zu lassen, wurde von der Revisionskommission äusserst knapp mit **10 gegen 9 Stimmen abgelehnt**<sup>15</sup>. Folgende Gründe waren 1848 ausschlaggebend für die Ablehnung der Volkswahl:

- Zuerst wurden **organisatorische Gründe** genannt. Die Gegner der Volkswahl wandten insbesondere ein, dass das Volk durch allfällige Nicht-Annahmen der Wahl zu **mehreren Wahlgängen** gezwungen wäre, was das **Wahlprozedere schwerfällig** mache.
- Sodann wurde der Einwand erhoben, es sei schwierig, **geeignete Leute** für den Bundesrat ausfindig zu machen.
- Auch **Gründe der Kommunikation** spielten eine Rolle: So war es damals noch wesentlich schwieriger, die Kandidaten in nützlicher Frist landesweit bekannt zu machen. In der Mitte des 19. Jahrhunderts gab es **kaum Zeitungen**, und elektronische Medien waren unbekannt.

Immer wieder verlangten Parlamentarier – besonders hartnäckig der Genfer Föderalist Antoine Cartet – die Volkswahl des Bundesrates oder ein **Abberufungsrecht aller Bundesräte** durch das Volk. Zumeist waren es kleinere Gruppierungen und Minderheitsparteien, welche eine Volkswahl des Bundesrates postulierten. So forderte auch der „Grütliverein“ in den 1860er-Jahren die Volkswahl des Bundesrates und, damit verbunden, einen Ausbau der Volksrechte<sup>16</sup>.

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<sup>17</sup>.

Am **4. November 1900** befanden die Schweizer Bürger an der Urne über die „**Volksinitiative für die Volkswahl des Bundesrates und die Vermehrung der Mitgliederzahl**“. Die Initiative wollte gleichzeitig das Proporzwahlrecht für den Nationalrat einführen. Diese Doppelinitiative mit der Parole

<sup>14</sup> Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8. April 1848, erstattet von der am 26. August 1847 von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission (S. 64 ff.).

<sup>15</sup> Krebs, Die Volkswahl des Bundesrates mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich, S. 73 (mit weiterführenden Verweisen).

<sup>16</sup> Krebs, Die Volkswahl des Bundesrates mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich, S. 73.

<sup>17</sup> Fazy, De la révision de la constitution fédérale (zitiert in Krebs, Die Volkswahl des Bundesrates mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich, S. 74 Anm. 7).

"Volkswahl heisst Volkswohl" fand zwar keine Mehrheit, es stimmten ihr aber immerhin acht Stände zu<sup>18</sup>. Die Proporzahlen wurden knapp 20 Jahre später (1919) eingeführt.

Am **25. Januar 1942** kam es zu einer weiteren Abstimmung über die „**Volksinitiative für die Wahl des Bundesrates durch das Volk und die Erhöhung der Mitgliederzahl**“. Die Initiative sah – in problematischer Weise – vor, dass ein Kandidat durch mindestens 30'000 Stimmbürger portiert werden muss. Zudem verlangte die Initiative gleichzeitig eine Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates. Auch diese Initiative wurde von Volk und Ständen in der Abstimmung abgelehnt<sup>19</sup>. Beide Volksinitiativen zur Einführung der Volkswahl des Bundesrates waren von der Sozialdemokratischen Partei eingereicht worden.

Die Initiativen von 1900 und 1942 verbanden die Einführung der Volkswahl des Bundesrates mit dem Vorschlag einer **Erhöhung der Anzahl der Bundesräte** von sieben auf neun Mitglieder. Dies mag einer der Hauptgründe für die Ablehnung der Initiativen gewesen sein: Bei Erhöhung der Anzahl befürchteten viele ein weiteres Anwachsen der staatlichen Macht. Bei der zweiten Initiative war auch der Abstimmungszeitpunkt ungünstig. In der vorgängigen Parlamentsdebatte wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Diskussion der Volkswahl angesichts der Kriegszeit dem Landesinteresse und dem öffentlichen Frieden abträglich sei. Ein Ordnungsantrag verlangte, die Initiative auf günstigere Zeiten und in jedem Falle bis auf Kriegsende zu verschieben.

Die Wahl des Bundesrates durch das Parlament brachte es mit sich, dass einzelne Volksvertreter zu einer **einzigartigen Machtstellung** gelangten, die sie allerdings diskret im Hintergrund ausübten. Der Luzerner „Königsmacher“ Heinrich Walther, Nationalrat von 1908 bis 1943, machte seinen Einfluss als Fraktionspräsident der katholisch-konservativen Partei bei der Wahl von nicht weniger als dreizehn Bundesräten geltend.

## 5. Das politische und wirtschaftliche Umfeld

### 5.1. Verfassungsrechtliche Aspekte

**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“.

**Zaccaria Giacometti** schrieb 1949 in seiner Neubearbeitung von Fleiners „Bundesstaatsrecht“, die Volkswahl des Bundesrates habe neben den Nachteilen „ethnographischer Momente“ und einer weiteren Stärkung der Exekutive auch Vorteile: „So würde sie sich in gewissem Sinne als Verfassungsgarantie darstellen, indem der Bundesrat dadurch politisch unmittelbar dem Volke verantwortlich wäre und damit wohl mehr als bisher der Fall ist eine grundsätzliche Linie in seiner Verfassungspraxis einhalten müsste. Auch entspricht die Volkswahl mehr der demokratischen Idee und dem Prinzip der Gewaltentrennung.“ Die Bundesversammlung geniesse eine rechtliche Vorrangstellung, wähle sie doch die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes. Auch sonst – so Giacometti – nehme das Parlament ausser der Gesetzgebungskompetenz eine Fülle von Regierungsfunktionen wahr, die sonst in der Regel der Exekutive zustünden<sup>20</sup>.

1968 befasste sich **Ernst Krebs** in einer staatsrechtlichen Dissertation mit der Volkswahl des Bundesrates. Krebs vertrat die Auffassung, der Grundsatz der Volkssouveränität, wonach die oberste Staatsgewalt vom Volke ausgeht, verlange die „Regierungswahl durch das Volk schlechthin“. Diese wich-

---

<sup>18</sup> Die Initiative wurde mit 270'522 Nein-Stimmen (65%) gegen 145'926 Ja-Stimmen (35%) abgelehnt. 8 Stände stimmten zu, während 14 Stände das Begehren verwarfen (BBI 1900 IV 778).

<sup>19</sup> Diese Volksinitiative wurde von 524'127 Stimmbürgern abgelehnt (67,6%), während ihr 251'605 Bürger zugestimmt haben (32,4%; vgl. BBI 1942 90).

<sup>20</sup> Vgl. Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 568 ff. (insb. S. 571).

tigste Wahlkompetenz eines souveränen Volkes – die der obersten Landesbehörde – liege indessen in der gegenwärtigen Verfassung nicht beim Volk. Um eine saubere Gewaltentrennung zu erreichen, solle sich die Vereinigte Bundesversammlung auf ihre ureigenste Aufgabe, die Gesetzgebung, beschränken. Bei der Wahl des Bundesrates durch die Vereinigte Bundesversammlung sei zudem die seit 1848 gültige Rechtsgleichheit zwischen Volksvertretung (Nationalrat) und Kantonsvertretung (Ständerat) nicht gewährleistet: der Nationalrat stimmt mit 200 Stimmen, der Ständerat nur mit 46. Auch fördere das aktuelle Wahlsystem mittelmässige und angepasste Personen im Bundesrat. Die moderne Schweiz von 1848 beruhe ganz wesentlich auf dem Vorbild der Vereinigten Staaten, welche die Volkswahl des Präsidenten mittels parteigebundener Elektoren kennen. Eine Volkswahl des Bundesrates hätte eine markante Aktivierung des gesamten politischen Lebens zur Folge. 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. Um Bedenken wegen des Einbezugs sprachlicher Minderheiten zu entkräften, schlug Ernst Krebs die Einteilung der Schweiz in sieben Wahlkreise vor, wobei jeder Wahlkreis einen einzigen Bundesrat wählen sollte.

**Andreas Auer** erklärte sich 2007 gegenüber der „Neuen Zürcher Zeitung“ als grundsätzlicher Befürworter der Volkswahl des Bundesrates. Diese stelle aber nur ein einzelnes Element von notwendigen Reformen dar, die auch die Anzahl der Regierungsmitglieder, das heutige Departementssystem sowie die Amtsdauer von Bundespräsident und Bundesräten umfassen müsse. Die Volkswahl verleihe dem Bundesrat 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“<sup>21</sup>.

**Ulrich Häfelin** und **Walter Haller** kamen zum Schluss, dass die Einführung der Volkswahl des Bundesrates – „die in den Kantonen eine Selbstverständlichkeit ist“ – das Verhältnis von Bundesrat und Bundesversammlung beeinflussen würde: „Während heute der Bundesrat im Hinblick auf seine Wahl und die parlamentarische Aufsicht der Bundesversammlung untergeordnet ist, würde die Volkswahl dem Bundesrat die gleiche demokratische Legitimität verschaffen, wie sie die Bundesversammlung besitzt. Bundesrat und Parlament wären in dieser Hinsicht einander gleichgestellt“<sup>22</sup>. In der jüngsten Auflage ihres Werks „Schweizerisches Bundesstaatsrecht“, an welchem neu **Helen Keller** mitarbeitete, wurde hinzugefügt: „...was im Vergleich zur heutigen Situation faktisch das Parlament noch mehr schwächen würde“<sup>23</sup>. Dies dokumentiert die Tendenzen der herrschenden Lehre und das damit verbundene zunehmend behördenlastige Staatsverständnis anschaulich.

Als typischer Vertreter neuerer Strömungen in der Lehre steht denn auch **René Rhinow** der Volkswahl sehr skeptisch gegenüber: „Eine Volkswahl des Bundesrates hätte eine in dieser Form bisher unbekannte, von den Massenmedien und der Werbung orchestrierte, gesamtschweizerische Wahlkampagne zur Folge. Die Tendenzen zu einer Personalisierung und populistischen Vereinfachung der Politik würden gefördert. Mit der Volkswahl erhielte der Bundesrat die gleiche Legitimationsbasis wie die Bundesversammlung und gegenüber dieser eine stärkere Stellung. Es erscheint zudem zweifelhaft, ob aus einer Volkswahl eine arbeitsfähige, kollegiale Regierung hervorgehen könnte, welche alle Sprachregionen, Landesteile und grösseren Bevölkerungsgruppen zu vertreten vermöchte“<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Neue Zürcher Zeitung vom 19. Dezember 2007.

<sup>22</sup> So formuliert bis zur 4. Auflage dieses Werks (Zürich 1998).

<sup>23</sup> Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 1622, S. 479.

<sup>24</sup> Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, S. 407.

## 5.2. Der staatspolitische Hintergrund

Bei der Verwirklichung der Idee einer **Wahl des Bundesrates durch das Volk** geht es um eine **Vervollständigung der Demokratie** und eine Verstärkung des Grundsatzes der Trennung der staatlichen Gewalten. Beides sind **elementare Pfeiler unseres Gemeinwesens**.

Die Verwirklichung der direkten Demokratie in der Schweiz ist weltweit einzigartig. Die Schweiz hat seit der Einführung der Volksrechte auf Bundesebene über Sachfragen mehr nationale Abstimmungen durchgeführt als alle anderen Länder der Welt zusammen. Ein Schweizerbürger kann seinem Willen in staatlichen Angelegenheiten in einem Jahr häufiger Ausdruck verleihen als es beispielsweise ein Engländer in seinem ganzen Leben tun darf.

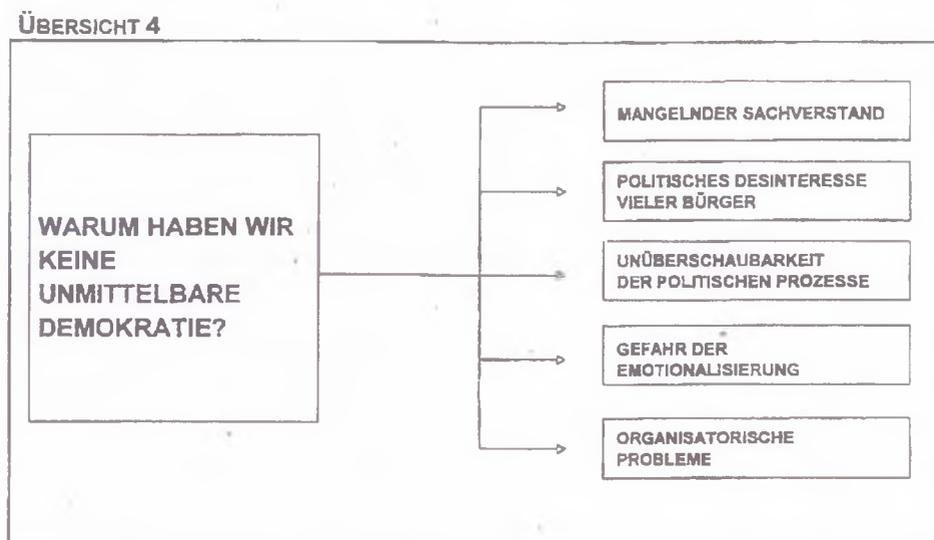
Die direkte Demokratie gehört zu den wertvollsten Erfindungen der politischen Geschichte der Menschheit. Wertvoll ist sie, weil durch sie das politische **Konzept der Freiheit und der Souveränität des Einzelnen** am stärksten und klarsten verwirklicht wird. Genial ist die direkte Demokratie deshalb, weil kein anderes Instrument zu einer derartigen Machthemmung führt und die politische Herrschaft von Wenigen durchbricht.

Während in Sachfragen die direkte Demokratie auf Bundesebene verwirklicht ist, können die Stimmbürger auf die Exekutive nur indirekt Einfluss ausüben. Dies ist deshalb unbefriedigend, weil dem politischen Willen der Bürger auch bei Wahlen viel **besser und unverfälschter** Ausdruck verliehen werden kann, wenn die Wahl direkt erfolgt. Eine indirekte Wahl der Regierung durch das Parlament führt automatisch zu einer gewissen Verfälschung des Volkswillens, weil das Parlament selbstverständlich immer auch gewisse Eigeninteressen verfolgt.

In der Schweiz – als Hort der direkten Demokratie – ist es unlogisch, dass das Volk die Regierung bloss indirekt kontrolliert. Die Wahl der Regierung durch das Parlament ist in der Schweiz in gewisser Weise **systemwidrig**.

Ein Ja zur Volkswahl des Bundesrates wäre in erster Linie ein **Vertrauensbeweis gegenüber der direkten Demokratie**. Die Schweizer Stimmbürger sind durchaus in der Lage, ihre Regierung selber zu wählen – ebenso, wie sie in der Lage sind, Entscheide in Sachabstimmungen zu treffen.

Wohin die umgekehrte Haltung führt, zeigt eine Grafik aus einem deutschen Lehrbuch:



Literaturhinweis: Informationen zur politischen Bildung, Heft 239, 2. Quartal 1993, Grundrechte.

Eine funktionierende Demokratie setzt Alternativen voraus. Die Demokratie lässt sich mit gutem Grund als die **Staatsform der Alternativen** bezeichnen. Nur nicht-demokratische Ordnungen sind von Zwangsläufigkeiten und von Vorgegebenem beherrscht. Die Volkswahl der Bundesräte würde vermehrt die Wahl im Sinne von **Auswahl** bedeuten und damit den demokratischen Gedanken stärken. Bei den heutigen Wahlen durch die Bundesversammlung geht es mangels Alternativen oft lediglich um Bestätigungen bzw. Nichtabberufungen.

**Gewaltentrennung bedeutet Machtbeschränkung.** Die staatliche Gewalt soll nicht bei einem einzigen Organ konzentriert werden. Die Lehre unterscheidet zwischen horizontaler und vertikaler Gewaltentrennung. Der in der Schweiz stark ausgeprägte **Föderalismus** verwirklicht die föderative oder **vertikale Gewaltentrennung**. Indem die „staatliche Gewalt räumlich dezentralisiert“ wird, ist der Bundesstaat „ein wesentlicher Garant der Freiheit und Selbstbestimmung der Bürger“<sup>25</sup>. Die **föderalistische Struktur** der schweizerischen Eidgenossenschaft ist mithin **Grundlage für die direkte Demokratie**.

Bei der horizontalen Gewaltentrennung geht es darum, dass die **staatlichen Aufgaben** auf **verschiedene Organe** verteilt werden. Die schweizerische Verfassungsordnung wie auch in die meisten anderen Länder unterscheiden zwischen der rechtsetzenden Gewalt (Legislative), der vollziehenden Gewalt (Exekutive) und der rechtsprechenden Gewalt (Judikative). Diese Teilung ist deshalb entscheidend, weil dadurch eine **Machtballung verhindert** werden kann.

In der Schweiz ist gegenwärtig durch die Möglichkeit des Parlaments, die Regierung zu wählen, das Prinzip der Gewaltentrennung durchbrochen. In der heutigen Konstellation ist der Bundesrat durch das Parlament mandatiert und **zur Sicherung seiner Wiederwahl** in erster Linie dem **Parlament Rechenschaft schuldig**. Wird die Volkswahl des Bundesrates verwirklicht, ist der Bundesrat direkt durch die Stimmbürger mandatiert und direkt diesen verantwortlich.

Dies schliesst auch das Risiko aus, dass der Bundesrat **ohne Beachtung des Volkswillens** zusammengesetzt wird. Aus diesem Grund – um dem Volkswillen gebührend Rechnung zu tragen – wählt bis heute das nach den Wahlen neu zusammengetretene Parlament **zu Beginn der Legislatur** die neue Regierung (Art. BV). Im Dezember 2007 wurde dieser Grundsatz verletzt, indem eine Parlamentsmehrheit den SVP-Vertreter Christoph Blocher abwählte, obwohl die SVP bei den Parlamentswahlen im Oktober stark zulegte und mit Abstand stärkste Fraktion im Parlament ist.

### 5.3. Der wirtschaftliche Hintergrund

Der schweizerische Föderalismus und die demokratischen Mitgestaltungsmöglichkeiten sind **Ausdruck einer liberalen Staatsordnung**. Der Liberalismus rückte – als Kind der Aufklärung – das Individuum in den Mittelpunkt sozialen Daseins. Der liberale Staat verordnet sich **Zurückhaltung** und respektiert gewisse Lebensbereiche als unantastbar. Er garantiert Freiheitsrechte und damit eine von staatlichen Eingriffen freie Sphäre. Sodann vermeidet er, wo möglich, die Reglementierung des Wirtschaftslebens: Die Tüchtigen sollen sich durchsetzen und so letzten Endes von selber auch den allgemeinen Wohlstand heben.

Als Instrument, um eine unkontrollierte **Ausweitung der Staatsgewalt zu verhindern**, dienen die Prinzipien der **Rechtsstaatlichkeit**. Weitere Sicherheit bieten das **demokratische Prinzip** sowie die **Gewaltentrennung**.

Zentraler Grundsatz ist aber auch die föderalistische Verfassungsordnung: Vergleicht man die Schweiz und ihre Kennzahlen mit anderen Staaten, so erkennt man bald, dass das **Postulat des schlanken Staates** in der Schweiz – trotz unzähliger ordnungspolitischer Fehlleistungen – ungleich **besser verwirklicht** worden ist. Dass etwa die öffentlichen Haushalte auf kommunaler Ebene in besserem Zustand sind als die Finanzen des Bundes und auch die Schulden der Gemeinden im Verhältnis deutlich tiefer sind als der Schuldenberg in Bern zeigt die Vorzüge des Föderalismus einmal mehr anschaulich.

Neue wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen stellen fest, dass sich die **direkte Demokratie** günstig auf die ökonomische Situation der Schweiz auswirkt. Nicht ein Abbau, sondern eine **Erweiterung der Volksrechte** ist demnach **ökonomisch effizient**.

---

<sup>25</sup> Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, S. 237.

Die über Jahre verbreitete Behauptung, die Volksrechte hätten auf die Schweizer Wirtschaft einen bremsenden Einfluss, ist wissenschaftlich unhaltbar. Die direkte Demokratie hemmt die ökonomische Entwicklung der Schweiz keineswegs. Im Gegenteil - die **Effizienz von direkter Demokratie und Föderalismus** ist wissenschaftlich belegt: „Die direkte Demokratie führt zu einer besseren wirtschaftlichen Performance“<sup>26</sup>. Dies hat einen direkten Zusammenhang mit dem Föderalismus: „Kantone und/oder Gemeinden mit direkter Demokratie in Finanzfragen haben [...] geringere Staatsausgaben, eine geringere Staatsschuld, effizienter arbeitende öffentliche Betriebe sowie ein höheres Bruttoinlandprodukt pro Kopf“<sup>27</sup>.

Auch Bruno S. Frey und seine Mitarbeiter am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich haben aufgrund diverser Untersuchungen nachdrücklich auf die **Bedeutung der direkten Demokratie für Wohlfahrt und Wohlbefinden der Bürger** hingewiesen<sup>28</sup>.

Die Bürger gehen mit den öffentlichen Ausgaben – und damit mit ihren Steuergeldern – regelmässig vorsichtiger um als die Politiker. Die Ansicht, wonach die direkte Demokratie dem Wirtschaftsstandort Schweiz schade, ist falsch. Im Gegenteil: Regierung, Parlament und Verwaltung neigen viel eher zu kostspieligem Etatismus und zum Ausbau staatlicher Strukturen als das Volk. Die Bevölkerung wählt in der Regel Politiker mit entsprechendem Kostenbewusstsein.

Die Volkswahl des Bundesrates und die damit verbundene direkte Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber ihren Wählern dürfte zur **Ausgabenbeschränkung** und damit zu **wirtschaftlichen Wachstum, Wohlstand und mehr Arbeitsplätzen** führen.

#### 5.4. Institutionen an der Grenze der Belastungsfähigkeit

Seit 1848 haben sich die Machtgewichte durch die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung inzwischen stark verschoben, ebenso wurden die **Grenzen der Belastungsfähigkeit** verschiedener Institutionen deutlich aufgezeigt<sup>29</sup>. Gleichzeitig dokumentierten die Bundesratswahlen der vergangenen Jahre, dass es problematisch ist, wenn die Regierung hinsichtlich der Sicherung ihrer Wiederwahl in erster Linie dem Parlament, nicht aber dem Volk Rechenschaft schuldig ist.

Nicht das Zusammenwirken der Behörden untereinander, sondern in erster Linie das **Zusammenwirken von Volk und Behörden** ist das wichtigste Strukturmerkmal der direkten Demokratie: „Überall dort, wo das Volk zur Staatswillensbildung unmittelbar selbst zuständig ist, kommt es zu einem *Zusammenwirken der Bürger mit den Repräsentanten*. Das Volk ist keine selbsttätig handelnde politische Einheit: es ist auf das Tätigwerden der repräsentativen Instanzen angewiesen. Die Repräsentanten ihrerseits können aus sich selbst heraus zu keinem Abschluss des Willensbildungsverfahrens ohne Mitwirkung des Volkes kommen. Beide Teile sind auf einander angewiesen: ein *echtes Zusammenwirken*“<sup>30</sup>.

In der schweizerischen Verfassungsordnung, die vom direkt-demokratischen Gedanken geprägt ist, steht das **Volk an erster Stelle** in der Hierarchie der Staatsorgane. Die Wahl des Bundesrates durch das Parlament ist ein Fremdkörper in diesem System – ebenso wie die **zunehmende Verschiebung demokratischer Kompetenzen vom Volk zu den Behörden**.

Die Befürchtung, dass eine Volkswahl „das Parlament noch mehr schwächen“ würde, da so Bundesversammlung und Bundesrat die „gleiche demokratische Legitimität“ zukommen würde<sup>31</sup>, ist unbegründet bzw. falsch:

---

<sup>26</sup> Kirchgässner/Feld/Savioz, Die direkte Demokratie - modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, S. 105.

<sup>27</sup> ebd.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu Reiner Eichenberger/Bruno S. Frey, Bessere Politik durch Föderalismus und direkte Demokratie, in: Carsten Herrmann-Pillath/Otto Schlecht/Horst Friedrich Wünsche (Hrsg.), Marktwirtschaft als Aufgabe – Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Stuttgart 1994, S. 773-787.

<sup>29</sup> Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 158.

<sup>30</sup> Gasser, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung, S. 100.

<sup>31</sup> Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 479.

- Das **Parlament** hat in der schweizerischen Staatsordnung eine **ausserordentlich starke Stellung**. In der heutigen Situation ist nicht etwa eine weitere Stärkung des Parlaments, sondern vielmehr ein **Ausgleich zugunsten der Stimmbürger** angezeigt. In den vergangenen Jahren haben sich die Zuständigkeiten immer mehr vom Volk zum Parlament und von den Kantonen zum Bund verschoben. Darunter leidet die föderalistische Staatsordnung.
- Dies zeigt, dass es falsch ist, die Exekutive dem Parlament durch direkte Abhängigkeit unterzuordnen und darum für eine Wahl der Regierung durch die Legislative zu votieren<sup>32</sup>. Im Gegenteil: Es ist gerade die Eigenart der direkten Demokratie, dass sich die **Legislative aus Parlament und Volk** zusammensetzt. In dieser Ordnung steht das Volk über dem Parlament. Aus diesem Grund wäre es richtig, dass das Volk die Regierung wählt und nicht das Parlament.

Die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament ist der parlamentarischen Demokratie eigen, in welcher einzig die Volksvertreter legislative Aufgaben erfüllen. Die direkte Demokratie, in welcher die Stimmbürger in Zusammenarbeit mit dem Parlament die Aufgabe der Gesetzgebung ausüben, erfordert dagegen, dass die **Exekutive in erster Linie gegenüber den Stimmbürgern verantwortlich** ist:

„Die Volkswahl des Bundesrates hätte aber andererseits zweifellos auch gewisse Vorteile; so würde sie sich in gewissem Sinne als Verfassungsgarantie darstellen, indem der Bundesrat dadurch politisch unmittelbar dem Volke verantwortlich wäre und damit wohl mehr als bisher der Fall ist eine grundsätzlichere Linie in seiner Verfassungspraxis einhalten müsste. Auch entspricht die Volkswahl mehr der demokratischen Idee und dem Prinzip der Gewaltentrennung“<sup>33</sup>.

### 5.5. Das politische Umfeld: Parlamentswahl in der Krise

Noch nie in der Geschichte der Schweiz war das **Ansehen des Bundesrates bei der Bevölkerung so gering** wie heute. Schuld daran ist nicht nur die Zusammensetzung der Landesregierung mit zahlreichen schwachen und teilweise ungeeigneten Magistraten. Schuld daran ist ebenso das **derzeitige Wahlsystem**, das solche Personen an die Spitze unseres Landes trägt und immer wieder bestätigt.

Die **Nachteile der Bundesratswahl durch das Parlament** offenbaren sich zunehmend. Das unernste Spiel von **Machttrieb, Hintertreppenintrigen und Geheimabsprachen** wird von breiten Kreisen immer heftiger kritisiert. Die Wahl durch das Parlament garantiert nicht etwa Stabilität, sondern gefährdet diese vielmehr.

Die Einführung der Volkswahl ist eine **politische Notwendigkeit** und wird dem politischen Leben der Schweiz im 21. Jahrhundert **wichtige Impulse** verleihen. Sie wirkt auf Bundesebene der gefährlichen Verflechtung der verschiedenen Gewalten ("Filz") entgegen. Sie trennt die Exekutive stärker von der Legislative und verdeutlicht daher das von den Gründern des Bundesstaates **angestrebte Prinzip der Gewaltentrennung**. Dieser Grundsatz von Kontrolle und Gleichgewicht ("Checks and Balances") ist eine wichtige Basis für alle freiheitlichen Länder. Auch verwirklicht die Volkswahl des Bundesrates das in den Kantonen längst tragende **Prinzip der Volkssouveränität** nunmehr auch auf Bundesebene. Zugleich wird die demokratische Legitimität des Bundesrates gestärkt. Dies **führt nicht zu einer Machterweiterung der Regierung**, sondern vielmehr zu **einer besseren Kontrolle der Macht**.

Eine angemessene **Berücksichtigung der Minderheiten** ist auch bei einer Volkswahl des Bundesrates möglich. Es ist absurd zu glauben, die Wählerinnen und Wähler wären bei der Beurteilung der Kandidaten unkritisch oder untauglich, die Fähigkeiten einer Kandidatin oder eines Kandidaten richtig einzuschätzen. Dagegen ist zu vermuten, dass sich ein viel **breiteres Kandidatenfeld** ergibt, weil es attraktiver ist, in einer offenen Wahl von den Schweizer Stimmbürgern gewählt zu werden als – wie heute der Fall – in den Hinterzimmern des Parlaments um die Gunst der Volksvertreter buhlen zu müssen. Vorkommnisse der jüngeren Vergangenheit wie kurzfristige Wohnsitzwechsel, Druck von Strassendemonstrationen oder Medienkampagnen zeigen, dass die heutige Ausmarchung der Bundesräte zunehmend fragwürdige Züge trägt. Die Parlamentswahl der schweizerischen Regierung ist nicht mehr zeitgemäss und **einem Volk freier, mündiger Bürgerinnen und Bürger unwürdig**.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu auch Gasser, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung, S. 25 f.

<sup>33</sup> Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 571 Anm. 9.

## 6. Argumente der Gegner und ihre Widerlegung

Fast alle Argumente, die von den Gegnern der Volkswahl des Bundesrates ins Feld geführt werden, wurden seinerzeit schon bei Einführung der Volkswahl der Kantonsregierungen geäussert. Sie haben sich allesamt als unbegründet erwiesen. In keinem einzigen der 26 Schweizer Kantone ist gegenwärtig eine Stimme zu vernehmen, welche die Volkswahl der Kantonsregierungen rückgängig machen und wieder den Parlamenten übertragen will.

Im Folgenden werden die am häufigsten vorgebrachten Gründe gegen die Volkswahl des Bundesrates widerlegt.

### **„Nur die Vereinigte Bundesversammlung kann gewährleisten, dass die sprachlichen Minderheiten des Landes in angemessener Weise in der Regierung berücksichtigt werden.“**

Dieser Einwand ist sachlich unrichtig. Das Problem des Schutzes sprachlicher Minderheiten stellt sich auch bei der Volkswahl der Regierung in verschiedenen Kantonen; es wurde dort ohne weiteres gelöst. Nachfolgend wird auf die verfassungsrechtliche Situation im dreisprachigen Kanton Graubünden sowie in den zweisprachigen Kantonen Freiburg, Wallis und Bern eingegangen:

- In Artikel 46 der **Kantonsverfassung des Kantons Graubünden** aus dem Jahr 1894 wurden das Deutsche, das Rätoromanische und das Italienische als Landessprachen gewährleistet (Art. 3 der KV GR vom 18. Mai 2003). Damals wurde auch die Volkswahl der fünf Regierungsräte eingeführt, wobei die Bündner keinerlei Garantien für die Vertretung der Sprachgruppen vorsahen (ebenso heute: vgl. Art. 38 ff. KV GR).
- Die geltende **Verfassung des Kantons Freiburgs** stammt aus dem Jahre 2004. Es ist zu bemerken, dass die Wahl des Staatsrates (Regierung) durch das Volk erst mittels Verfassungsänderung im Jahre 1921 angenommen und eingeführt worden ist. Im Kanton Freiburg sind sowohl Französisch als auch Deutsch Amtssprachen. Während die Wahl der Abgeordneten ins Kantonsparlament (Grosser Rat) in acht verschiedenen Wahlkreisen erfolgt, ist für die Wahl des Staatsrates (Regierung) nur ein Wahlkreis vorgesehen. Es werden weder dem deutschsprachigen noch dem französischsprachigen Bevölkerungsteil Sitzgarantien gemacht.
- Die **Verfassung des Kantons Wallis** stammt vom 18. März 1907. Auch in der ursprünglichen Verfassung des Kantons Wallis war die Wahl der Regierung durch die Bürger des Kantons nicht vorgesehen. Die Wahl des Staatsrates durch das Volk wurde erst mit einer Verfassungsänderung im Jahre 1920 eingeführt. Die Regierung des Kantons Wallis besteht aus fünf Mitgliedern. Die Wahl ist in Artikel 52 der Verfassung differenziert geregelt. Demnach wird ein Mitglied der Regierung aus den Wählern des Kantonsteiles ernannt, welcher die gegenwärtigen Bezirke Goms, Brig, Visp, Raron und Leuk umfasst. Ein zweites Mitglied wird aus Wählern des Kantonsteiles ernannt, welcher die Bezirke Siders, Sitten, Ering und Gundis umfasst. Ein drittes Mitglied wird aus den Wählern der Bezirke Martinach, Entremont, Saint-Maurice und Monthey bestimmt. Die zwei anderen Mitglieder des Staatsrates werden aus den sämtlichen Wählern des Kantons erwählt, doch darf nicht mehr als ein Staatsrat aus den Wählern des nämlichen Bezirkes ernannt werden. Mit diesem ausgeklügelten System können die Interessen sämtlicher Teile des Kantons berücksichtigt werden.
- In der **Staatsverfassung des Kantons Bern** vom 4. Juni 1893 war ebenfalls keine Wahl des Regierungsrates durch das Volk enthalten. Die Volkswahl der Regierung wurde erst mit einer Teilrevision im Jahre 1906 eingeführt. Mit Volksabstimmung vom 29. Oktober 1950 wurde dem Berner Jura eine Vertretung im Regierungsrat gewährleistet (sogenannter "Juraartikel"). Im Jahre 1993 wurde eine total revidierte Staatsverfassung vom Volk angenommen. Die Bestimmungen bezüglich Zusammensetzung und Wahl des Regierungsrates ergeben sich aus den Artikeln 84 und 85 der Verfassung. In Artikel 84 wird statuiert, dass dem Berner Jura ein Sitz gewährleistet ist. Wählbar sind dabei die französischsprachigen Stimmberechtigten, die in einem der drei Amtsbezirke Courtelary, Moutier oder La Neuveville wohnen. Hinsichtlich der Zuteilung des dem Berner Jura vorbehaltenen Sitzes wird in Artikel 85 präzisiert, dass die von den Kandidaten des Berner Jura erzielten Stimmen für den Gesamtkanton und für den Berner Jura getrennt ermittelt werden. Massgebend für die Zuteilung des dem Berner Jura vorbehaltenen Sitzes ist das geometrische Mittel der beiden Ergebnisse. Für die Wahl im ersten Wahlgang ist gleichzeitig die absolute Mehrheit der Stimmen des Gesamtkantons erforderlich.

Diese Beispiele zeigen, dass in den drei- und zweisprachigen Kantonen das Problem des Minderheitenschutzes gelöst werden konnten. Ähnliche Vorschriften, wie sie heute in den Kantonen Wallis oder Bern bestehen, sind für die Wahl der Regierung auf Bundesebene denkbar, um die Interessen der lateinischen Schweiz angemessen zu berücksichtigen.

### **„Das Volk ist von einer Wahl des Bundesrates überfordert und nicht imstande, eine gewisse Konkordanz zu wahren.“**

Die in allen Kantonen realisierte Volkswahl der Regierungen beweist das Gegenteil. Auch wird den Bürgerinnen und Bürgern in der direkten Demokratie zugetraut, selbst in schwierigsten Sachfragen rechtsverbindlich zu entscheiden. Dies ist zweifellos anspruchsvoller als die Aufgabe, sieben Bundesräte zu wählen.

**„Die Volkswahl des Bundesrates benachteiligt kleine, bevölkerungsschwache Kantone.“**

Eine der Bevölkerungszahl Rechnung tragende Berücksichtigung der Kantone war auch bei der Bundesratswahl durch das Parlament üblich. So waren die grossen Kantone Zürich, Bern und Waadt mit wenigen Ausnahmen seit 1848 ununterbrochen im Bundesrat vertreten, während die Kantone Uri, Schwyz, Nidwalden und Schaffhausen noch niemals einen Bundesrat gestellt haben. Im Gegenteil würde bei einer Volkswahl des Bundesrates der gewohnheitsrechtliche Anspruch der grossen Kantone dahinfallen.

**„Die Volkswahl des Bundesrates bevorzugt die Kandidaten aus Ballungszentren.“**

Die gegenwärtigen Verhältnisse im Kanton Zürich widerlegen diese Behauptung: Fünf Mitglieder des vom Volk gewählten Regierungsrates wohnen in einer zürcherischen Landgemeinde und nur je eines in den Städten Zürich und Winterthur.

**„Die Volkswahl des Bundesrates bedeutete eine Schwächung der Stellung der Stände, da eine Stimme pro Kopf abgegeben würde.“**

Der Bundesrat war auch bislang ausdrücklich kein föderalistisches Vertretungsorgan und soll es auch bei einer Volkswahl nicht werden. Die Rechtsgleichheit zwischen Volk und Ständen bzw. deren Parlamentskammern ist schon beim heutigen Wahlmodus nicht gegeben: Der Nationalrat wählt mit 200 Stimmen, der Ständerat nur mit 46.

**„Die Volkswahl des Bundesrates würde zu einer „Amerikanisierung“ des Wahlkampfs mit entsprechender Effekthascherei und Schaumschlägerei führen.“**

Eine „Amerikanisierung“ von Wahlkämpfen wird es in der Schweiz nicht geben, da die schweizerische Demokratie anders funktioniert und die Schweizer Stimmbürger in politischen Belangen viel kritischer sind als die Bevölkerung Amerikas. Kommt hinzu: Die Wahlkämpfe für die Regierungswahlen in den grossen Kantonen Zürich, Basel oder Genf zeigen, dass die Kampagnen wie auch die politischen Diskussionen trotz Massenmedien und Öffentlichkeitsarbeit seriös geführt werden.

Die Volkswahl des Bundesrates würde die Schweizer Politik beleben und damit der zunehmenden Wahlabstinz und dem politischen Desinteresse entgegenwirken.

**„Bei einer Volkswahl des Bundesrates würden Multimillionäre, 'Populisten' und Demagogen bevorzugt gewählt.“**

Diese Behauptung zeugt von einer krassen Verachtung der Urteilsfähigkeit des Volkes. In die Kantonsregierungen wurden vom Volk weder Multimillionäre noch „Populisten“ oder Demagogen gewählt, sondern ganz normale Frauen und Männer, von denen sich das Volk glaubwürdig vertreten findet.

**„Die Volkswahl des Bundesrates würde den Einfluss der Medien noch weiter steigern.“**

Der Einfluss der Medien auf Bundesräte und Parlamentarier ist heute in einem zunehmend fragwürdigen „Bundesfilz“ so gross wie nie zuvor. Im Gegensatz zu Regierung und Parlament hat sich das Volk bei Abstimmungen und Wahlen als erstaunlich resistent gegenüber dem Medieneinfluss erwiesen. Ansonsten wäre etwa die Verdreifachung des SVP-Wähleranteils seit 1975 nicht möglich gewesen.

**„Die Volkswahl des Bundesrates führt zur Abkehr vom Gedanken der Konkordanz hin zum Gedanken der Konkurrenz.“**

Das Wesen von demokratischen Wahlen besteht im Anbieten von Alternativen statt von zwanghaft vorgegebenem. Die weitgehende Ausschaltung des Konkurrenzgedankens bei Regierungswahlen widerspricht demokratischen Grundsätzen.

Wahlkämpfe sind in jeder funktionierenden Demokratie eine Konkurrenzsituation. Dies schliesst nicht aus, dass die gewählten Kandidaten anschliessend über die Parteigrenzen hinweg in der Regierung zusammenarbeiten.

**„Die Volkswahl des Bundesrates würde die Regierung einer stärkeren parteitaktischen Polarisierung aussetzen und damit die kollegiale Arbeitsweise gefährden.“**

Obwohl sämtliche Kantonsregierungen durch das Volk gewählt werden, funktioniert dort das Kollegialitätsprinzip und die Zusammenarbeit von Vertretern verschiedener Parteien. Zudem besteht auch das Wesen einer Kollegialbehörde darin, dass politische Positionen vertreten und erstritten werden. Die bisherige Wahl durch das Parlament hat eigenständige, profilierte Persönlichkeiten eher benachteiligt. Statt die politische Befähigung und Erfahrung standen unmassgebliche Kriterien wie Sozialverträglichkeit, Einordnungswille und Stilfragen im Vordergrund.

**„Die Volkswahl des Bundesrates würde die Wähler überfordern, da sie die Kandidaten nicht kennen und nicht beurteilen können.“**

Das Wissen hat sich in den letzten Jahrzehnten etwa durch den Ausbau der Medienlandschaft entschieden „demokratisiert“ (Presse, Fernsehen, Radio, Internet). Gerade wegen ihrer zunehmenden Medienpräsenz kann das Volk Persönlichkeit und Leistungen der Bundesräte ähnlich gut beurteilen wie die Parlamentarier. Jedenfalls kennen die Wähler heute die sieben Bundesräte besser als die 34 Nationalräte, welche beispielsweise das Zürcher Volk aus einer Schar unzähliger Kandidaten zu wählen hat.

**„Die Volkswahl des Bundesrates führt zur Abhängigkeit vom Volk und damit zu einer Schwächung seiner Stellung.“**

Bei einer Volkswahl wäre der Bundesrat gezwungen, die Ansichten einer Mehrheit des Volkes zu vertreten, die nicht mit denjenigen des Parlamentes übereinstimmen müssen. Die heutige Regelung führt zu einer unerwünschten Abhängigkeit der Regierung vom Parlament statt zur Verantwortlichkeit gegenüber dem Souverän. Bei einer Volkswahl wäre künftig undenkbar, dass sich der Bundesrat im Ausland für Volksentscheide entschuldigt oder sich im Falle ausländischer Angriffe nicht vor sein Volk und dessen Interesse stellt.

**„Die Volkswahl des Bundesrates führt zu einer weiteren Schwächung des ohnehin von Bundesrat und Verwaltung dominierten Parlaments.“**

Die Volkswahl der Regierung führt nicht zur Stärkung von deren Macht, sondern im Gegenteil zur besseren Kontrolle der Regierungsmacht. Heute indessen hat der Bundesrat gegenüber dem vom Volk gewählten Parlament eine deutlich geringere Legitimation. Die Wahlbasis des Bundesrates ist mit 246 Volks- und Standesvertreter im Vergleich zu dessen weitreichenden Kompetenzen zu schmal. Das Parlament besitzt gegenüber dem Bundesrat eine privilegierte Rechtsstellung, was dem Gedanken der Gewaltenteilung widerspricht. Die Legislative soll die Wahl der Exekutive ans Volk abtreten und sich damit auf seine eigentliche Aufgabe beschränken, nämlich auf den Erlass von Gesetzen.

**„Die Volkswahl des Bundesrates zwingt die Regierung zu vermehrter Rücksichtnahmen auf Sonderinteressen (Spender aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Parteien usw.).“**

Die Volkswahl des Bundesrates macht die Regierung im Gegenteil unabhängiger von einzelnen Sonderinteressen und verpflichtet sie zu einer Politik des Gemeinwohls, da eine Mehrheit des Volkes für die Wahlen resp. Wiederwahlen gewonnen werden muss.

## 7. Glossar: Fachbegriffe und ihre Erklärung

### Direkte Demokratie

In der Staatsform der direkten Demokratie wird die **Macht direkt vom Volk ausgeübt**. Die Gesamtheit der Stimmbürger nimmt Wahlen vor (Regierung, Gerichte) und befindet über Sachfragen (gesetzgeberische Tätigkeit).

Eine der ältesten und einfachsten Formen der direkten Demokratie ist die **Landsgemeinde**, bei welcher sich die wahl- und stimmberechtigten Bürger eines Kantons oder einer Talschaft an einem bestimmten Tag unter freiem Himmel versammeln. Auch an den **Gemeindeversammlungen** oder **Bürgerversammlungen** gewisser (meist kleinerer) Gemeinden wird die direkte Demokratie praktiziert. Die Gemeindeversammlungen und Landsgemeinden sind mehrheitlich bzw. fast ausschliesslich in der deutschsprachigen Schweiz anzutreffen, während in der Suisse Romande auch in kleineren Gemeinden Parlamente bestehen.

### Parlamentarische (repräsentative) Demokratie

In der repräsentativen Demokratie (indirekte Demokratie) haben die **Stimmbürger keinen direkten Einfluss** auf den Gang der Staatsgeschäfte. Hingegen können sie im Rahmen periodisch wiederkehrender **Parlamentswahlen** mitbestimmen, welche Politiker das Volk vertreten sollen.

### Geometrisches Mittel

Der Begriff „Geometrisches Mittel“ im Initiativtext bedeutet, dass die Gesamtzahl der Stimmen in den Kantonen Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf, Jura, der französischsprachigen Bezirke der Kantone Freiburg, Wallis und Bern, die italienischsprachigen Bezirke des Kantons Graubünden sowie die Gesamtzahl der Stimmen in der ganzen Schweiz getrennt ermittelt und miteinander multipliziert werden. Aus dem Ergebnis der Multiplikation wird die Wurzel gezogen.

Mit dieser mathematischen Formel kann erreicht werden, dass zwar die **Stimmberechtigten aus der ganzen Schweiz** die **Gesamtregierung wählen**, die **Stimmberechtigten aus den französisch- und italienischsprachigen Gebieten** aber einen **entscheidenden Einfluss** auf die Vertretung aus ihrer Sprachregion haben.

### Gewaltenteilung

Gewaltenteilung ist die **Verteilung der Staatsgewalt** auf **mehrere Staatsorgane** zum Zweck der Machtbegrenzung und zur Sicherung von Freiheit und Gleichheit. Nach historischem Vorbild werden dabei die drei Gewalten **Legislative** (Gesetzgebung), **Exekutive** (Regierung/Verwaltung) sowie **Judikative** (Rechtsprechung) unterschieden

### Majorzsystem / Proporzsystem

Die **Majorzwahl** bezeichnet die in der Schweiz übliche **Mehrheitswahl**. Gewählt wird in der Regel, wer das **absolute Mehr** (Anzahl gültiger Stimmen geteilt durch zwei plus eins) erreicht. Werden nicht alle Sitze besetzt, so wird ein weiterer Wahlgang durchgeführt, in dem diejenigen Kandidaten mit den meisten Stimmen gewählt sind.

Die **Proporzwahl** ist das **Gegenstück zur Majorzwahl**. Proporzwahl bedeutet „**Verhältniswahl**“. Mittels Proporz werden die Legislative und seltener auch die Exekutive gewählt. Die **Sitze werden im Verhältnis zu allen abgegebenen Stimmen** verteilt. Beim Proporzwahlverfahren wird ermittelt, wie viele Stimmen einer Partei zufallen. Die sog. „Parteistimmen“ setzen sich aus „Kandidatenstimmen“ und „Zusatzstimmen“ zusammen. Als Kandidatenstimmen zählen alle Stimmen, welche für Kandidaten der jeweiligen Partei abgegeben wurden. Trägt der Wahlzettel eine Parteibezeichnung, zählen auch alle leeren oder durchgestrichenen Stimmen für die Partei. Solche Stimmen werden als Zusatzstimmen bezeichnet. Wenn der Wahlzettel keine Parteibezeichnung trägt, gehen leere oder durchgestrichene Stimmen verloren.

**Literaturübersicht**

- Altermatt Urs, Volkswahl des Bundesrates – ein Protestinstrument, in: „Neue Zürcher Zeitung“ vom 25.2.1998, S. 15.
- Anonymus [Montesquieu, Charles de]: De l'Esprit des Lois, Genève 1748.
- Auer Andreas/Malinverni Giorgio/Hottelier Michel: Droit constitutionnel suisse, 2 vol., 2ème éd., Bern 2006.
- Berry Christopher R./Gersen Jacob E., The Unbundled Executive, In: The University of Chicago Law Review 75 (2008), S. 1385-1434.
- Blumer Johann Jakob/Morel Josef, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes (2 Bd.), Basel 1891.
- Aubert Jean-François, Traité de Droit Constitutionnel Suisse, Paris/Neuchâtel 1967.
- Burckhardt Walter: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Auflage, Bern 1931.
- Carlen Louis, Rechtsgeschichte der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1988.
- Droz Numa, Le Mode d'Élection du Conseil Fédéral, in: Etudes et Portraits politiques, Genève 1895.
- Dürsteler Johannes, Die Organisation der Exekutive in der Schweiz seit 1798, in geschichtlicher Darstellung, Zürich 1912.
- Esterbauer Fried, Demokratiereform – Volkswahl der Regierung und Bundesstaatsreform, Wien 1991.
- Fazy James, De la Révision de la Constitution Fédérale, Genève 1871.
- Fehr Gerold, Die Wahl der Regierung in Bund und Kantonen, Diss. iur., Zürich 1945.
- Fleiner Fritz, Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848. Ausgewählte Schriften und Reden (Akademische Antrittsrede), Basel 1898.
- Fleiner Fritz, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.
- Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.
- Frey Bruno S.: Ein neuer Föderalismus für Europa. Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997.
- Gasser Hans-Peter, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung, Dissertation Winterthur 1966.
- Gschwend Hanspeter, Die politische Auseinandersetzung um die Einführung der Volkswahl des Bundesrates seit 1848, Studienbericht (Schweizerische Bundeskanzlei Bern), Aarau 1973.
- Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich 2008.
- Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas: Allgemeines Staatsrecht, 4. Auflage, Basel 2008.
- Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.
- 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.
- Höhener Andrea, Die Volkswahl des Bundesrates. Gründe dafür und dagegen nach den Massstäben von Staatsrecht und politischem System des Bundes, Diplomarbeit St. Gallen (Prof. Dr. Philippe Mastronardi), Mskr., 2002.
- Hughes Christopher, The Federal Constitution of Switzerland, Oxford 1954.
- Imboden Max, Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit, in: Staat und Recht, ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel 1971.
- Kälin Walter/Bolz Urs (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995.
- Kirchgässner Gebhard/Feld Lars P./Savioz Marcel R., Die direkte Demokratie – modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel 1999.
- Kley Andreas, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Bern 2004.
- Kobach Kris W., The Referendum: Direct Democracy in Switzerland. Aldershot u. a. 1993.
- 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.
- Kreis Georg, Volkswahl des Bundesrats? in historischer Überblick, in: Neue Zürcher Zeitung, 12. Juli 1984, S. 25.
- Menz Peter, Der „Königsmacher“ Heinrich Walther. Zur Wahl von vierzehn Bundesräten 1917-1940. Historische Schriften der Universität Freiburg Nr. 2, Freiburg i. Ue. 1976.
- Mörgeli Christoph, Volkswahl heisst Volkswahl, in: Neue Zürcher Zeitung, 14.6.2006, S. 16.
- 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.
- Rhinow René, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003.
- Rickli Natalie, Für eine starke Schweiz – Es ist höchste Zeit für eine Volkswahl des Bundesrates, in: Mittelland-Zeitung vom 30.7.2009, S. 2.
- Rousseau Jean-Jacques, Du Contrat Social – ou Principes du Droit Politique, Genève 1762.
- Rutz Gregor, Soll der Bundesrat vom Volk gewählt werden?, in: Basler Zeitung vom 15.12.2007, S. 21.
- Schmid Karl, Versuch über die schweizerische Neutralität (1957), in: Gesammelte Werke, hrsg. von Thomas Sprecher und Judith Niederberger, Band 2, Zürich 1998.
- Schoch Claudia, „Nicht ohne grundlegende Reform“, Staatsrechtler Andreas Auer zu einer allfälligen Volkswahl des Bundesrates, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19.12.2007, S. 17.
- Sigg Oswald, Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939, Diss. phil., Bern 1978.
- Stohler Martin, Die Doppelinitiative (Volkswahl des Bundesrates und Proporzwahl des Nationalrates) von 1898 und ihre Vorgeschichte, Lizentiatsarbeit Basel (Prof. Dr. Georg Kreis), Mskr., 1999.
- Winzeler Christoph, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht. Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B, Öffentliches Recht, Band 10, Basel und Frankfurt am Main 1983.