

Bundesratswahl – die neue Zauberformel ist das Volk

Reiner Eichenberger und Patricia Schafer

Die Konkordanz im Bundesrat bröckelt. Ein Übergang zur Direktwahl der Bundesräte im Majorzverfahren würde Flexibilität, Stabilität und Wettbewerb miteinander vereinen.

Das Fundament der hohen Schweizer Lebensqualität sind gute politische Institutionen. Dazu gehört die Konkordanz: In den Regierungen aller Staatsebenen sind alle wichtigen politischen Kräfte vertreten und arbeiten konstruktiv nach dem Kollegialitätsprinzip zusammen.

Doch ausgerechnet im Bundesrat ist die Konkordanz akut gefährdet: Die Zauberformel – die Vertretung der vier grössten Parteien nach dem Schlüssel 2:2:2:1 – steht wegen veränderten Wähleranteilen auf der Kippe, die Kollegialität schwächt, und manche Parteien wollen die Wahl ihrer «offiziellen» Kandidaten erzwingen.

Kantone und Gemeinden als Vorbild

Wer die Konkordanz retten will, muss ihre Quellen verstehen. In den Kantonen und Gemeinden resultiert sie aus Volkswahlen. Alle Regierungsmitglieder werden gleichzeitig in einem Wahlkreis zumeist nach der Majorzregel gewählt. Solche «Mehrheitswahlen in Mehrpersonenwahlkreisen» sind weltweit selten, haben aber tolle Eigenschaften. Manche Wähler geben nicht alle Stimmen den Kandidaten ihrer Lieblingspartei, sondern wählen auch einzelne Kandidaten anderer Parteien, die ihnen z.B. persönlich, geografisch oder gedanklich nahestehen, und verteilen die restlichen Stimmen auf die Kandidaten ihrer Lieblingspartei. Deshalb lohnt es sich für alle Parteien, die Zahl ihrer Kandidaten zu reduzieren, so dass sich ihre «Parteistimmen» auf den wenigen Kandidaten häufen und deren Wahlchancen steigen. Als Folge müssen die Wähler ihre Stimmen auf Kandidaten mehrerer Parteien verteilen, was diesen Anreize gibt, auch den

Anhängern anderer Parteien zu gefallen. Das gelingt durch Annäherung an die politische Mitte und Betonung der eigenen Kompetenzen statt Herabwürdigung anderer Kandidaten.

Damit hat dieses Wahlsystem grosse Vorteile: Es bringt Politiker unterschiedlicher Parteien und mit unterschiedlichen Perspektiven in die Regierung, die trotzdem eingemittelt, wenig ideologisch und am Wohl der gesamten politischen Einheit interessiert sind. Dies erleichtert die Zusammenarbeit innerhalb der Regierung und erhöht die Akzeptanz der Entscheide. Zugleich sind die ideologischen Unterschiede zwischen den verschiedenen Regierungen klein, was die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Gemeinden sowie auch mit der Verwaltung erleichtert und den Wettbewerb konstruktiver macht.

Das Versagen der Formel

Im Bundesrat erwächst die Konkordanz nicht automatisch aus dem gesetzlichen Wahlverfahren. Die Wahlberechtigten, die Mitglieder der Vereinigten Bundesversammlung, wären wohl grossenteils bereit, nur Kandidaten ihrer Partei oder ihrer Koalitionspartner zu wählen. So könnten die grösste Partei oder eine Mehrheitskoalition alle Sitze gewinnen.

Die Parteistärken und Koalitionen variieren aber über die Zeit, was regelmässig die Auswechslung der Bundesräte brächte. Diese Instabilität widerstrebt den grossen Parteien und amtierenden Bundesräten. Sie bevorzugen eine sichere und unangefochtene Regierungsbeteiligung. Die Zauberformel bietet ihnen genau das. Trotzdem bewahrt sie einen gewissen Wettbewerb. Heute haben Parteien das Gewohnheitsrecht, vorzugsweise zwei Kandidaten für «ihre» vakanten Sitze vorzuschlagen. Diesem Vorschlag muss die Bundesversammlung aber nicht folgen. Sie darf auch andere Mitglieder der betreffenden Partei wählen. Das gibt den Parteien Anreize, der Mehrheit gefallende, politisch eingemittete Kandidaten aufzustellen.

Wenn nun Parteien nur die Wahl ihrer «offiziellen» Kandidaten akzeptieren und andere gewählte Parteimitglieder ausschliessen, kann die Bundesversammlung nur noch zwischen den zwei Parteikandidaten auswählen. Das bricht den Anreiz der Parteien, eingemittete Kandidaten aufzustellen, und schwächt die Konkordanz.

Angesichts der Veränderung der Wählerstärken der Parteien fordern viele eine Anpassung der Zauberformel, z.B. zwei Sitze für die SVP und je einen für die anderen fünf grösseren Parteien. Dies aber bedroht die Konkordanz und ihre positiven Ergebnisse vielfach: Eine neue, breit akzeptierte und robuste Formel zu finden ist mehr als schwierig. Die Parteien müssten sich einig, wie die Parteistärken zu messen und die ganz unterschiedlichen Vertretungen im National- und Ständerat zu gewichten sind. Die neue Formel müsste wohl dynamisch sein, also Sitzanpassungen bei Veränderung der Wählerstärke vorsehen. Wenn aber Parteien oder Parteigruppen von zwei auf einen Sitz zurückgestuft werden, drohen ihre bisherigen Bundesräte im Rennen um den verbleibenden Sitz von guten Kollegen zu argen Feinden zu werden.

Falls bei Veränderung der Parteienstärke und Anpassung der Formel amtierende Bundesräte ersetzt werden, hängt deren Wiederwahl direkt von Parlamentswahlen ab. Damit wäre ihre Leistung nicht mehr ausschlaggebend, was ihre Motivation aushebelt. Zugleich würden die Parlamentswahlen zu indirekten Bundesratswahlen, was die Gewaltenteilung unterminiert und die Überparteilichkeit des Bundesrates untergräbt.

Falls hingegen mit der Anpassung der Formel bis zum Rücktritt der Bundesräte zugewartet wird, mutieren Bundesratswahlen zum unwürdigen Strategiespiel: Parteien würden möglichst junge Kandidaten stellen, hingegen auf die Sitze der anderen Parteien möglichst alte Politiker wählen.

Die neuen kleinen Bundesratsparteien würden zuweilen nicht über mehrere qualifizierte Kandidaten verfügen, die den systembedingten Ansprüchen – etwa hinsichtlich Sprache und Geografie – genügen. Je weniger geeignete Kandidaten eine Partei hat, desto weniger steht sie unter Druck, eingemittete Kandidaten aufzustellen.

Die Bundesversammlung als Wahlorgan wäre so ungebührlich eingeschränkt. Zudem funktioniert die Konkordanz nur, solange alle Bundesratsparteien über mögliche Kandidaten verfügen, die sich politisch einmitten können und wollen. Das ist bei grossen Parteien zumeist gegeben. Bei Formeln mit Sitzen für viele kleinere Parteien droht hingegen die Gefahr, dass Parteien, die an den Rändern des politischen Spektrums positioniert und nicht konkordanzwillig sind, Sitze im Bundesrat gewährt werden müssen.

Die Konkordanz bleibend sichern

Wie kann die Konkordanz gerettet werden? Der Königsweg ist die Volkswahl des Bundesrates. Als Wahlregel soll die gleiche gelten, die sich seit über 150 Jahren in den Kantonen und Gemeinden bewährt: Die zeitgleiche Wahl aller Regierungsmitglieder im Mehrheitsverfahren mit der ganzen Schweiz als Wahlkreis. Jeder Wähler erhält sieben Stimmen und kann sie frei auf die Kandidaten verteilen, aber nicht kumulieren.

Darüber hat das Schweizer Stimmvolk im Jahr 2013 bereits einmal abgestimmt, als eine eidgenössische Initiative der SVP die Direktwahl der Bundesräte in Majorzwahlen forderte. Diese wurde von allen anderen grossen Parteien, dem Parlament und dem Bundesrat scharf bekämpft und vom Stimmvolk mit über 75 Prozent abgelehnt.

Stark betont wurden die Problematik des Einbezugs der Sprachregionen, die Schwächung des Parlaments, das Primat des Wahlkampfes über die Sachpolitik sowie die Komplizierung des Verhältnisses von Bundesrat und Parlament. Mit Blick auf unsere Überlegungen sind diese Argumente wenig stichhaltig.

Wir kennen kein überzeugendes Argument, weshalb die äusserst positiven Erfahrungen in Kantonen und Gemeinden nicht auf die Bundesebene übertragbar sein sollen. Der Einwand, das System funktioniere nur im Kleinen, zieht nicht. Bei den Kantonen und Städten ist kein Grösseffekt beobachtbar; von den Kleinsten bis zu den Grössten funktioniert das Wahlsystem und bietet auch eine ausgewogene Vertretung nach Sprache und Geschlecht. Allfälligen Ängsten kann mit einem Minderheitenschutz wie in manchen Kantonen vorgebeugt werden. Anzumerken ist auch, dass die Bundesversammlung das Argument der angemessenen Vertretung nach Sprachregionen mit der Wahl von Elisabeth Baume-Schneider selbst deklassiert hat.

Interessanterweise zeigt die Nachbefragung zur Abstimmung von 2013, dass die Stimmbürger die offiziellen Argumente nicht stark gewichteten. Hauptablehnungsgrund war die Tatsache, dass das bisherige Wahlsystem zur vollen Zufriedenheit funktioniere. Heute sieht die Situation anders aus. Angesichts des absehbaren Untergangs der Zauberformel wird das heutige Wahlsystem nicht mehr so gut funktionieren wie in der Vergangenheit.

Auch die Interessenlage hat sich verändert: Damals wären die grossen Parteien, Parlament und amtierende Bundesräte durch etwaige Sitz- und Kompetenzverluste die Hauptverlierer der Volkswahl gewesen. Heute ist es umgekehrt. Den grossen Parteien und amtierenden Bundesräten drohen bei Beibehaltung der Parlamentswahl Sitzverluste.

Die Volkswahl der Bundesräte würde die Konkordanz bleibend sichern. Gegenüber den realistischen Alternativen bringt sie vielerlei Vorteile: stärkere Anreize der Bundesräte, die Interessen aller Schweizer Bürger zu berücksichtigen, bessere Zusammenarbeit der Bundesräte durch ihre Einmischung im politischen Spektrum, klarere Gewaltenteilung sowie mehr Transparenz, da geheime Absprachen und die «Nacht der langen Messer» der Vergangenheit angehören.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg und Forschungsdirektor von CREMA; Patricia Schafer ist Diplomassistentin und Doktorandin am Lehrstuhl.