Regierungsforschung.de
Das wissenschaftliche Online-Magazin
der NRW School of Governance

Michael Strebel

# Volksinitiative zur Forderung der Volkswahl der Schweizer Regierung.

## Analyse des politischen Systems der Schweiz im Kontext der Volksinitiative.

10. Juni 2013

**Redaktion**
Matthias Bianchi, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 4106
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
matthias.bianchi@uni-due.de

**Wissenschaftliche Koordination**
Kristina Weissenbach, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 3742
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
kristina.weissenbach@uni-due.de

**Sekretariat**
Anita Weber
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2045
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
anita.weber@uni-due.de

**Herausgeber** (V.i.S.d.P.)
Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

**Redaktionsanschrift**
Redaktion Regierungsforschung.de
NRW School of Governance
Institut für Politikwissenschaft
Lotharstraße 53
47057 Duisburg
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2706
Fax +49 (0) 203 / 379 – 3179
redaktion@regierungsforschung.de

www.nrwschool.de
www.forschungsgruppe-regieren.de
www.politik.uni-duisburg-essen.de

NRW School of Governance
www.nrwschool.de

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

# Volksinitiative zur Forderung der Volkswahl der Schweizer Regierung.

## Analyse des politischen Systems der Schweiz im Kontext der Volksinitiative.

Von Michael Strebel[1]

Am 09. Juni 2013 stimmte der Schweizer Souverän über die Volksinitiative[2] „Volkswahl des Bundesrates" ab.[3] Diese Initiative verlangte, dass die Wahl der sieben Mitglieder der Exekutive auf Bundesebene (Bundesrat) nicht mehr durch die Legislative (National- und Ständerat), sondern direkt durch das Volk erfolgen sollte. Die Initiative wurde mit 76,3 Prozent bei einer Stimmbeteiligung von 39,2 Prozent[4] abgelehnt (vgl. Neue Zürcher Zeitung: 10.06.2013: 9). Im Folgenden wird das politische System der Schweiz im Kontext der Initiative vorgestellt und beleuchtet. Zunächst werden das Parlament, die Regierung und die Wahl der Exekutive durch die Legislative beschrieben. Im Kontext dieser Ausführungen wird anschließend die Initiative „Volkswahl des Bundesrates" diskutiert.

### Das Schweizer Parlament und die Wahl der Exekutive durch die *Legislative*

Das Schweizer Parlament zeichnet sich durch ein bikamerales System aus. Dieses besteht aus dem *National- und dem Ständerat*. Beide Kammern verfügen über die gleichen Rechte, sind gleichbedeutend, tagen jedoch getrennt. Der Nationalrat, der alle vier Jahre gewählt wird, stellt die eigentliche Volksvertretung dar. Die 200 Sitze (feste Sitzzahl, keine Überhangmandate möglich) werden nach der Einwohnerzahl auf die 26 Kantone verteilt, die ihre Nationalräte in der Regel im Proporzsystem wählen. Der Ständerat ist das föderalistische Element, bestehend aus 46 Kantonsabgeordneten: Jeder Kanton stellt – aus historischen Gründen – einen oder zwei Ständeräte. Diese werden im Majorzverfahren (gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält) durch den Souverän gewählt (in den meisten Kantonen gleichzeitig mit den Nationalräten) und sind in der Regel auch nicht Mitglied der entsprechenden Kantonsregierung. Zudem besteht ein

[1] Michael Strebel ist Politologe und arbeitet im Kantonsparlament des Kantons St. Gallen (Schweiz). Seine Dissertation steht kurz vor dem Abschluss. Er untersucht, ob sich die Schweiz auf dem Weg zu einem Exekutivföderalismus befindet.

[2] Eine Volksinitiative kann durch Unterschrift von 100.000 stimmberechtigten Bürgern und Bürgerinnen zur Abstimmung gebracht werden.

[3] Für den genauen Wortlaut der Volksinitiative siehe Anhang.

[4] Die durchschnittliche Stimmbeteiligung bei nationalen Abstimmungen liegt bei 44.1 Prozent (vgl. Bundesamt für Statistik).

Instruktionsverbot, nach dem der Ständerat – juristisch betrachtet – keine Vertretung der Kantone ist. „Man kann höchstens von einer *politischen Repräsentation der Kantone* sprechen" (Häfelin/Haller/Keller 2013: 485). Die letzte Parlamentswahl fand am 23. Oktober 2011 statt. Die Parteienstärke und Mandatsverteilung beider Kammern sind in *Tabelle 1* dargestellt. Insgesamt sind elf Parteien im Parlament vertreten, wodurch sich dieses durch eine große Heterogenität auszeichnet. Da in der Schweiz eine Regelung ähnlich der Fünf-Prozent-Hürde in Deutschland fehlt, schaffen auch Splitterparteien den Sprung ins Parlament.

Tabelle 1: Übersicht Stärke der Parteien im National- und Ständerat

| **Partei** | **Gesamtschweizerische Parteienstärke** | **Mandate Nationalrat** | **Mandate Ständerat** |
|---|---|---|---|
| Schweizerische Volkspartei (SVP) | 26.6 | 54 | 5 |
| Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) | 18.7 | 46 | 11 |
| Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz (FDP) | 15.1 | 30 | 11 |
| Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP) | 12.3 | 28 | 13 |
| Grüne Partei der Schweiz (Grüne) | 8.4 | 15 | 2 |
| Grünliberale Partei (GLP) | 5.4 | 12 | 2 |
| Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) | 5.4 | 9 | 1 |
| Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP) | 2.0 | 2 | 0 |
| Übrige Parteien und Splittergruppen (Übrige) | 6.1 | 4 | 1 |
| **Total** | **100** | **200** | **46** |

Quelle: Bundesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Der Nationalrat ist in Fraktionen gegliedert. Zur Bildung einer Fraktion sind mindestens fünf Mitglieder des Nationalrates notwendig. Sie kann sich aus verschiedenen Parteien zusammensetzen (vgl. Tabelle 2). Ebenso wie bei den Parteien, besitzt auch keine der Fraktionen eine absolute Mehrheit.

Tabelle 2: Übersicht Fraktionen

**Fraktionen der Legislaturperiode 2011 bis 2015**

| **Fraktion** | **Zusammensetzung** | **Anzahl Mitglieder (National- und Ständeräte)** |
|---|---|---|
| Fraktion der Schweizerischen Volkspartei | SVP, Lega dei ticinesi (Lega), parteilos | 62 |
| Sozialdemokratische Fraktion | SP | 57 |
| CVP/EVP Fraktion | CVP, EVP, CSP | 44 |
| FDP-Liberale Fraktion | FDP. Die Liberalen | 41 |
| Grüne Fraktion | GPS | 17 |
| Grünliberale Fraktion | GLP | 14 |
| BDP Fraktion | BDP | 10 |
| Fraktionslos | Mouvement Citoyens Romands (MCG) | 1 |

Quelle: www.parlament.ch; eigene Darstellung.

Im Gegensatz zu den Ständeräten ist für die Nationalräte eine Fraktionszugehörigkeit Voraussetzung, um den Kommissionen (Ausschüssen) anzugehören. Die Arbeit in den Kommissionen ist von entscheidender Bedeutung, da es sich beim Parlament um ein *Arbeitsparlament* handelt. Durch die Kommissionen nimmt das Parlament auch seine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung und Verwaltung wahr.

Gemäß der Bundesverfassung (BV) ist der Bundesrat – also die Bundesregierung – die oberste leitende und vollziehende Behörde der Schweiz und besteht seit der Gründung des Bundesstaates 1848 aus sieben Mitgliedern. Es gibt keine Amtszeitbeschränkung der Exekutivmitglieder. Die Wahl des Bundesrates erfolgt durch die *Vereinigte Bundesversammlung* (National- und Ständerat) jeweils nach den Nationalratswahlen in der ersten Session des neuen Parlamentes. Die typischen (politischen) Prozesse, wie sie nach einer Bundestagswahl in Deutschland einsetzen (Ausloten der Parlamentsmehrheit, Bildung einer Koalition und Koalitionsvertrag, Einigung auf die Besetzung der Ministerposten, Wahl des Bundeskanzlers durch die ihn tragende Parlamentsmehrheit) fehlen auf schweizerischer Bundesebene. Die Nationalratswahlen haben keinen direkten Einfluss auf die personelle oder parteipolitische Zusammensetzung der Exekutive, die sich in der Vergangenheit durch parteipolitische *Kontinuität* auszeichnete, selbst wenn sich der Wähleranteil, der an der Regierung beteiligten Parteien, verschob.

Als Bundesrat gewählt werden kann theoretisch jeder auf Bundesebene stimmberechtigte Bürger. Der Kreis der Kandidaten geht somit über die Mitglieder der Legislative hinaus. Die Kandidaten werden von einer Partei bzw. Fraktion portiert. Bei der Wahl ist „darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind“ (Art. 175 Abs. 4 BV). Die Bundesratssitze werden einzeln und nacheinander besetzt. In der Reihenfolge des Amtsalters werden zuerst die Exekutivmitglieder gewählt, die sich für eine erneute Legislaturperiode zur Verfügung stellen. Eine Nicht-Wiederwahl ist unüblich. Die Wahl in Folge eines Rücktritts neu zu besetzender Sitze wird am Schluss vorgenommen. In den beiden ersten Wahlgängen können alle wählbaren Personen gewählt werden. Ab dem dritten Wahlgang sind keine weiteren Kandidaturen zulässig. Aus der Wahl scheidet ab dem zweiten Wahlgang aus, wer weniger als zehn Stimmen erhält, ab dem dritten Wahlgang, wer die geringste Stimmenzahl erhält. Um gewählt zu werden, ist die absolute Mehrheit erforderlich. Es wird so lange gewählt, bis ein Kandidat diese erreicht.[5] Tritt ein Bundesrat während der Legislaturperiode zurück, erfolgt die Neuwahl nach dem gleichen Prozedere. Die gewählten Bundesräte sind nicht (mehr) Mitglied des Parlamentes (Prinzip der *Gewaltentrennung*). Im Anschluss an die Wahl des Bundesrates erfolgt die Wahl des *Bundespräsidenten* und des *Vizepräsidenten*. Es entspricht der

[5] Siehe zum Wahlprozedere: Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlD).

langen Tradition, das Amt des Bundespräsidenten im Rotationsprinzip nach Amtsalter zu besetzen.

Der Bundespräsident ist der *primus inter pares*: Für ein Jahr steht er dem Bundesratsgremium vor, leitet die wöchentlichen Sitzungen des Bundesrates und übernimmt insbesondere Repräsentationsaufgaben. Über weitere Kompetenzen verfügt der Bundespräsident nicht. Er hat keine *Richtlinienkompetenz*, da der Bundesrat aus sieben gleichberechtigten Mitgliedern besteht, als Kollegium entscheidet und nach außen als eine Einheit auftritt (*Kollegialprinzip)*. Jeder Bundesrat steht weiter einem Departement – also einem Ministerium – vor und handelt für dieses (*Departementalprinzip*). Dadurch kann sich das Regierungsmitglied in einem Spannungsverhältnis befinden: Mitglied einer Kollegialbehörde versus Leitung (s)eines Departementes. Die *Departementszuteilung* innerhalb des Bundesrates erfolgt nach der *Anciennitätsregel* – ein ungeschriebenes Gesetz – und hinter verschlossenen Türen. Die Mitglieder des Bundesrates können in Reihenfolge ihrer Amtsdauer vorbringen, welchem Departement sie vorstehen möchten. Der Bundesrat „entscheidet über die Departementszuteilung nach gemeinsamer und gleichzeitiger Beratung und zielt darauf ab, ein für das Kollegium als Ganzes optimales Resultat zu erreichen. Soweit möglich, berücksichtigt er dabei die Anciennität und die Interessen der einzelnen Mitglieder. Diese Regelung hat sich bewährt. Zum einen ist sichergestellt, dass die Departementsverteilung in geordneten Bahnen verläuft, zum anderen wird damit dem Bundesrat die größtmögliche Flexibilität gewährt, um die Departemente im Interesse des Gesamtkollegiums zu verteilen“ (Antwort des Bundesrates auf den parlamentarischen Vorstoß 10 3874). Wird kein Konsens über die Departementsverteilung erzielt, kommt es zur Departementszuweisung per Mehrheitsbeschluss des Bundesrates. Kommt es dazu, wird es i.d.R. nicht offiziell durch die Exekutive kommuniziert. Überliefet ist, dass es bei der Departementsverteilung im Jahr 2010 zu einem Mehrheitsbeschluss kam (vgl. Tages-Anzeiger: 28.09.2010: 2).

Von 1959 bis 2003 (vgl. Tabelle 3) setzte sich der Bundesrat aus je zwei Vertretern der FDP, CVP und SP und einem Vertreter der SVP zusammen, entsprechend der so genannten “*Zauberformel*“. Bei dieser handelt es sich um eine nicht gesetzlich kodifizierte politische Absprache: Den drei Wählerstärksten Parteien werden jeweils zwei Sitze zugestanden, der viertgrößten Partei ein Sitz (Schlüssel 2-2-2-1). Nachdem die SVP ihren Wähleranteil kontinuierlich steigerte, wurde der politische Druck der SVP größer, die Zauberformel anzupassen und der SVP zwei Sitze und der CVP einen Sitz zu geben. Die SVP wurde bei den Nationalratswahlen im Jahr 2003 zur Wählerstärksten Partei. Bei den anschließenden Bundesratswahlen wurde *Blocher* als *der* Vertreter der SVP anstelle der bisherigen Bundesrätin *Metzler* von der CVP gewählt, und die SVP erhielt damit zwei Bundesratssitze.

Tabelle 3: Parteipolitische Zusammensetzung der Exekutive

| **Partei** | **1959 bis 2003** | **2004 bis 2008** | **2008** | **ab 2009** |
|---|---|---|---|---|
| FDP | 2 | 2 | 2 | 2 |
| CVP | 2 | 1 | 1 | 1 |
| SPS | 2 | 2 | 2 | 2 |
| SVP | 1 | 2 | 0 | 1 |
| BDP | Gründung 2008 | Gründung 2008 | 2 | 1 |

Quelle: Bundesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Die Zauberformel ist die Konsequenz der *Konkordanzdemokratie* (im Gegensatz zur Konkurrenzdemokratie), die wiederum durch die *direkte Demokratie* bedingt ist. Alle wesentlichen politischen Parteien sollen in die Exekutive eingebunden werden. Sie sollen gemeinsam nach Lösungen suchen (im *Konsens*) und eine breite Mehrheit hinter sich bringen und alle wichtigen Gruppen einbinden. Dieses „Konzept" der Zauberformel wird einerseits mit dem zunehmenden *elektoralen Zuspruch* kleiner Parteien auf Kosten der *Bindungskraft* der großen Parteien in Frage gestellt. Andererseits durch eine *polarisierende Parteipolitik*, die eher auf *Opposition* aus ist.

Die Ausführungen zur Amtseinsetzung, Regierungsbildung und Organisation der Exekutiven zeigen die Spezifika des Schweizer Systems: Die Einordnung in die zwei idealtypischen Regierungsformen – parlamentarisches und präsidentielles System – ist mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. *Ricklin/Ochsner* (vgl. Linder 2005: 200) bezeichnen das politische System zum einen als *nichtparlamentarisch*, da die Möglichkeit einer Abwahl der Regierung nicht bestehe und zum anderen als *nichtpräsidentiell,* da die Regierungswahl nicht unabhängig vom Parlament erfolge. „Insofern wären die Voraussetzungen für eine Machtkonzentration von Parlamentsmehrheit und Regierung gegeben" (Linder 2005: 225). Allerdings können weder die Gesamtregierung noch einzelne ihrer Mitglieder vom Parlament oder vom Volk abberufen werden, womit die Regierung nach der Wahl für ihre Amtsdauer von vier Jahren so unabhängig ist wie im Präsidialsystem. Ebenfalls entsprechend dem präsidentiellen System werden der Regierungsvorsitz und das Amt des Staatsoberhaupts von der gleichen Person wahrgenommen, nämlich vom Bundespräsidenten. Jedoch wird dieser, im Gegensatz zum präsidentiellen System, durch das Parlament aus dem Kreis der Regierung für ein Jahr gewählt. Es kann folgendes Fazit gezogen werden: Die Bundesverfassung stellt einen Mischtyp mit Elementen beider Systeme dar (Linder 2005: 200).

**Nicht-Wiederwahl von Bundesrat Blocher (SVP) durch die Legislative**

Bei den Bundesratswahlen im Jahr 2007 wurde anstelle von Bundesrat *Blocher* dessen Parteikollegin *Widmer-Schlumpf* – damaliges Mitglied der Exekutive des Kantons Graubünden – zur Bundesrätin gewählt. Diese Nicht-Wiederwahl (juristisch betrachtet gibt es keine Abwahl) gilt als Auslöser für die Initiative der SVP „Volkswahl des Bundesrates". Die SVP sah es als Verrat der Legislative an, ihrem wichtigsten Vertreter die Wiederwahl zu verweigern. Daraufhin beschloss die SVP in die „Opposition" (Diktion SVP) zu gehen und schloss beide SVP-Bundesräte aus der SVP aus, weil sie deren Verhalten als illoyal taxierte. Die Ausgeschlossenen schlossen sich ihrerseits einige Monate später der BDP an, die sich von der SVP abspaltete. Als Bundesrat *Schmid* (BDP) im Jahr 2008 seinen Rücktritt bekannt gab, wurde ein SVP-Kandidat in den Bundesrat gewählt. Mit der Wiederwahl von Bundesrätin *Widmer-Schlumpf* im Jahr 2011 – nun Mitglied und offizielle Kandidatin der BDP – wurde das Konzept der Zauberformel endgültig hinfällig.

**Volksinitiative: Wahl der Exekutive durch den *Souverän***

Die Volksinitiative muss im Kontext der obigen Ausführungen zum politischen System betrachtet werden. Eine Annahme hätte erhebliche Auswirkungen auf die Institutionen Regierung und Parlament und deren Verhältnis zueinander gehabt. Die parteipolitischen Fronten waren eindeutig: Die SVP stellte das Pro-Komitee, alle übrigen großen und etablierten Parteien schlossen sich in einem Nein-Komitee zusammen. Die Befürworter der Initiative sahen in der Volkswahl der Regierung die Vollendung der direkten Demokratie und wiesen auf die Praxis in den Kantonen hin, wo die Exekutive seit jeher durch den Souverän fest für eine Amtsdauer gewählt wird. Der Bundesratspräsident wäre durch den Bundesrat selbst für ein Jahr ernannt worden. Sowohl der Bundesrat als auch die Mehrheit des Parlamentes lehnten die Initiative ab. In ihrer offiziellen (üblichen) Stimmempfehlung wurde die Ablehnung wie folgt begründet: „Die Initiative würde es schwieriger machen, die Schweiz gut zu regieren: Die Mitglieder des Bundesrates müssten sich neben ihrer eigentlichen Tätigkeit ständig auch um ihre Wiederwahl bemühen. Dies ginge zulasten der Sachpolitik und würde die Zusammenarbeit in der Regierung erschweren" (Abstimmungsheft 09.06.2013: 5). Tabelle 4 listet die Pro- und Contra-Argumente auf: Die Befürworter argumentierten mit der Vollendung der *direktdemokratischen Mitwirkungsrechten* des Souveräns. Die Gegner befürchteten Nachteile auf *der politisch-institutionellen Ebene*.

Tabelle 4: Übersicht Argumente für und gegen die Volkswahl der Exekutive

| Pro | Kontra |
|---|---|
| – Erweiterung der Volksrechte<br>– Stärkung der direkten Demokratie<br>– Stärkung der Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative<br>– Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität<br>– Transparente und faire Regeln für die Bundesratswahlen; keine politische Abrechnung oder taktische Wahl durch das Parlament<br>– Bei einer Volkswahl haben, im Vergleich zu einer Wahl durch das Parlament, auch profitierte Persönlichkeiten oder Quereinsteiger gewählt zu werden.<br>– Der gewählte Bundesrat ist primär dem Souverän verpflichtet<br>– Die Volkswahl der Exekutive auf Kantonsebene hat sich bewährt<br>– Angemessene Vertretung der sprachlichen Minderheiten | – Abschaffung des Wahlrechts (Bundesrat und Bundespräsident) der Legislative<br>– Schwächung des Parlamentes und Stärkung der Exekutive<br>– Schwächung des Kollegialprinzips<br>– Souverän verfügt bereits über zwei schlagkräftige Kontrollinstrumente: Referendum und Initiative<br>– Volkswahl verstärkt den Populismus<br>– Ein nationaler Wahlkampf braucht finanzielle Ressourcen. Parteien mit mehr finanziellen Möglichkeiten sind im Vorteil. (Bemerkung: In der Schweiz gibt es keine staatliche Parteienfinanzierung.)<br>– Stabilität der Exekutive wäre gefährdet<br>– Bundesrat wäre in einem Dauerwahlkampf |

Quellen: Argumentarium des Initiativkomitees: Volkswahl des Bundesrates Ja, dem Volk vertrauen; Schweizerische Eidgenossenschaft: Abstimmungsheft zur Volksabstimmung vom 09.06.2013: Erläuterungen des Bundesrates; eigene Darstellung.

Mehrere Alt-Bundesräte äußerten sich ebenfalls zur Initiative.[6] Alt-Bundesrat Leuenberger (SPS, 1995 bis 2010) sagte in einem Interview: „Ein Bundesrat, der vom Volk gewählt würde, wäre viel unabhängiger gegenüber dem Parlament und gegenüber seiner Partei. Beides würde die Exekutive stärken, die damit stärker dem Volk verpflichtet wäre." (SonntagsBlick 21.04.2013: 25). Alt-Bundesrätin Calmy-Rey (SPS, 2002 bis 2011), Befürworterin der Initiative, thematisierte ebenfalls das Verhältnis zwischen den beiden Staatsgewalten und führte aus: „Das Gleichgewicht zwischen Bundesrat und Parlament ist heute gestört: Das Parlament hat gegenüber der Regierung zu viel Gewicht. Ein bisschen mehr Führungsstärke würde dem Bundesrat aber guttun. Die Volkswahl des Bundesrats wäre deshalb positiv für das Gleichgewicht zwischen Bundesrat und Parlament. Man hört ja oft die Klage, dass die Regierung keine Visionen habe und ihre Führu ngsverantwortung nicht wahrnehme. Das hängt mit eben diesem gestörten Gleichgewicht zusammen (...)" (Schweiz am Sonntag: 05.05.2013: 3). Aus parlamentarischer Betrachtungsweise hätte die direkte Volkswahl – direkte Legitimität – der Exekutive das Machtgefüge noch weiter Richtung Exekutive verschoben – wie von Leuenberger zu Recht bemerkt. Bereits heute besitzt die Exekutive als Folge des politischen Systems eine starke Stellung gegenüber der Legislative. Die Volkswahl hätte die Exekutive und damit das politisch-administrative System gegenüber der Legislative weiter gestärkt: Die Prärogative der Legislative, die Exekutive zu wählen bzw. nicht wiederzuwählen, wäre auf den Souverän übergegangen, und damit ein parlamentarisches Sanktionsmittel verlustig gegangen. Auf die obige Ausführung, der Bundesrat wäre durch die Volkswahl stärker dem Volk verpflichtet, müssen zwei Punkte mitbedacht werden: Erstens: Aufgrund der Konsens- und Referendumsdemokratie müssen Verfassungs- und Gesetzesvorlagen eine breite, parlamentarische wie auch gesellschaftliche, Unterstützung erfahren, damit bei einer

[6] Mit einzelnen Ausnahmen lehnten sie die Volksinitiative ab (Schweiz am Sonntag: 05.05.2013: 1 ff.).

(allfälligen) Abstimmung eine Mehrheit des Souveräns gewonnen werden kann. Zweitens: In einer pluralistischen Gesellschaft, die sich immer weiter differenziert und individualisiert, lässt sich der Volkswille nur schwerlich ausmachen. Dieser ist so heterogen wie die Menschen, die zum Volk gehören.

Das „gestörte Gleichgewicht“ zwischen der Exekutiven und der Legislativen, das von Alt-Bundesrätin Calmy-Rey konstatiert wurde, muss im Kontext des politischen Systems analysiert werden. Dieses „gestörte Gleichgewicht“ ist die Folge davon, dass es sich beim politischen System eben um kein reines parlamentarisches System handelt: Die Exekutive hat per se keine sie tragende Mehrheit im Parlament. Fraktionen übernehmen freilich wichtige Funktionen innerhalb der Legislative, sehen sich aber nicht als „Verbindung“ zur Exekutive und damit auch nicht in der Verantwortung, für die politische Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Exekutive, auch nicht des „eigenen“ Bundesrates, besorgt zu sein. Je nach politischer Fragestellung gibt es unterschiedliche politische Mehrheiten, um die gerungen werden muss. Das heißt, ein exekutives „Durchregieren“ ist aufgrund der erwähnten Ausprägungen institutionell nicht möglich.

Die Hauptmotive des Souveräns zur Ablehnung der Volksinitiative werden die Nachbefragungen der Forschungsinstitute zeigen. Möglicherweise liegen diese im Vertrauen in die schweizerischen politischen Institutionen. Eine Studie aus dem Jahr 2010 kam zum Schluss, dass die Schweizer Bevölkerung im europäischen Vergleich die höchste Zufriedenheit mit der Regierung zum Ausdruck brachte (Neue Zürcher Zeitung 27.05.2013: 15). In einer Zeit, in der eine Politik(er)verdrossenheit konstatiert und das schwindende Vertrauen in politische Institutionen beklagt wird, ist dies ein beruhigender und hoffnungsvoller Befund.

## Anhang

Die Bundesverfassung (BV) soll durch die Initiative wie folgt geändert werden: *Art. 175:* [2] 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. [3] Die Gesamterneuerung des Bundesrates findet alle vier Jahre gleichzeitig mit der Wahl des Nationalrates statt. Bei einer Vakanz findet eine Ersatzwahl statt. [4] 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 nächst höhere 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 Stimmengleichheit wird das Los gezogen. [5] 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. [6] 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 Stimmenzahlen der gesamten Schweiz einerseits und den Stimmenzahlen 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 Stimmenzahlen erreicht haben. [7] Das Gesetz regelt die Einzelheiten. *Art. 176:* [2] 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.

## Literatur

**Argumentarium des Initiativkomitees**: Volkswahl des Bundesrates. Ja, dem Volk vertrauen.

**Bundesamt für Statistik**: www.bfs.admin.ch.

**Bundesgesetz über die Bundesversammlung** (Parlamentsgesetz, ParlG). SR 171.10.

**Häfelin**, Ulrich / **Haller**, Walter / **Keller**, Helen (2012): Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Basel / Genf. Schulthess.

**Lindner**, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern / Stuttgart / Wien. Haupt Verlag.

**Motion 10.3874** (01.10.2010): Keine Neuverteilung der Departemente in den zwei Jahren vor den Wahlen.

**Neue Zürcher Zeitung** (vom 27.05.2013: Seite 15).

**Neue Zürcher Zeitung** (vom 10.06.2013: Seite 9).

**Schweiz am Sonntag** (vom 05.05.2013: Seite 3).

**Schweizer Parlament**: www.parlament.ch.

**Schweizerische Bundesverfassung** (BV). SR 101.

**Schweizerische Eidgenossenschaft**: Abstimmungsheft zur Volksabstimmung vom 9.06.2013. Erläuterungen des Bundesrates. S. 4-10.

**Sonntagsblick** (vom 21.04.2013: Seite 25).

**Tages-Anzeiger** (vom 28.09.2010: Seite 2).