

Bundesratswahlen – was Kinder den Politikern voraushaben

Jedes Kind kennt den Grundsatz, mit dem sich Streit vermeiden lässt: «Keine Änderung der Regeln während des Spiels!» Das scheinen nun endlich auch die Schweizer Parteien erkannt zu haben. Sie wollen in einem «Konkordanzgipfel» über die Grundsätze bei der Wahl des Bundesrates diskutieren. Ob etwas dabei herauskommt, ist offen. Gastkommentar von Wolf Linder

Wie soll der Bundesrat künftig zusammengesetzt sein? Über diese Frage wurde in der Vergangenheit jeweils stets erst unmittelbar vor umstrittenen Gesamtwahlen oder Ersatzwahlen des Bundesrats diskutiert. Mitten im Spiel also ging jeweils die Kontroverse los, nach welchen Regeln die Sitze verteilt werden sollen. So auch das letzte Mal. Nun wollen sich die Präsidenten der Bundesparteien erstmals frühzeitig mit der Frage befassen und sich in der Frühjahrsession zu einem «Konkordanzgipfel» zusammenfinden. Um was geht es genau?

Unbestritten war bisher der Grundsatz der Regierungskonkordanz, was heisst: die Bundesratssitze nach proportionaler Stärke der Parteien zu vergeben. Jedoch wurden die ewig gleichen Streitfragen aufgewärmt: Gilt die arithmetische oder die politische Konkordanz? Reicht schon der rechnerische Anteil von 15 Prozent für den Anspruch auf einen der sieben Sitze, oder müssen die Grünen sich ihre Regierungsfähigkeit durch einen weiteren Wahlsieg abverdienen? Und wenn schon Arithmetik: Zählt für die Idee proportionaler Vertretung einer Partei der Wähleranteil oder der Anteil Sitze im Parlament? Aber auch: Darf man einen Bundesrat oder gar eine Bundesrätin aus dem Amt abwählen? Schliesslich: Soll man, nur weil die Sitzverteilung rechnerisch nicht mehr aufgeht, gar die heilige Siebenzahl des Bundesrats erhöhen? Alles nur Fragen für politische Insider? Nein, denn sie werden opportunistisch von Wahl zu Wahl anders interpretiert. Und das führt – je nachdem – zu anderen und manchmal auch vertrackten Wahlergebnissen.

Und so gab es denn zwischen dem Wahlabend der eidgenössischen Räte am 21. Oktober und den Bundesratswahlen vom 11. Dezember 2019 seitenlange Spekulationen zum «richtigen» Wahlprozedere zu lesen. Dazu kamen die unterschiedlichsten Positionierungen von Parteipräsidenten; selbst ein Ex-Bundesrat meldete sich mit einem Vorschlag. Nur hatte die ganze Diskussion den einen grossen Fehler: Jeder und jede Beteiligte schlug exakt jene Änderung des Verfahrens vor, die in der anstehenden Wahl dem eigenen Vorteil diene. So kam jene Kinderweisheit nicht zum Zug, die der amerikanische Philosoph John Rawls als «Schleier des Nichtwissens» gefasst hat: Faire Regeln entstehen dann, wenn die Beteiligten noch nicht wissen, wer in einem künftigen Spiel gewinnen oder verlieren wird.

Grabesstille

Inzwischen ist die Bundesratswahl vorbei. Die ganze Diskussion war ein Hornberger Schiessen: Die alten Regierungsparteien wahren ihren Besitzstand; alle Bisherigen wurden wiedergewählt, die Kandidatin der Grünen blieb draussen. Regeln wurden bisher keine geändert, trotz einem Vorstoss zur Erhöhung der Anzahl Bundesräte. Mit Ausnahme von CVP-Präsident Gerhard Pfister, der nun den «Konkordanzgipfel» vorschlägt, herrscht seither Grabesstille über der Reform des Wahlprozederes. Das Interesse der anderen Parteien ist mässig, das verwundert nicht: Sieh jetzt mit den Regeln der Bundesratswahl von 2023 zu beschäftigen, gleicht dem Einkauf von Christbäumen im Frühling.

Dabei wäre genau jetzt die Zeit, die Sache an die Hand zu nehmen. Die Wähleranteile von SVP, SP, FDP und CVP schwanken stärker als früher. Die Grünen werden bei der nächsten Bundesratswahl mitspielen, und mit der durch BDP und Grünliberale noch weiter fragmentierten Parteienlandschaft sind die Mehrheitsentscheide bei der Wahl des Bundesrats zufälliger denn je. Kommt die stärkere Polarisierung zwischen links und rechts dazu. Sicher ist nur: Es ist dringend, die alte «Zauberformel» an die geänderten und unübersichtlich gewordenen Mehrheitsverhältnisse anzupassen. Wenn aber das Parlament erst zwei Monate vor der nächsten Regierungswahl daran denkt, so führt das zu unnötigem Knatsch: Jede Partei wird wiederum nur das wollen, was sie in zwei Monaten braucht. Zu Recht wird man den Räten dann vorwerfen, dass sie verschlafen haben, was längst ihre Aufgabe gewesen wäre. Jetzt aber, also noch bevor eines der Mitglieder der Landesregierung vorzeitig den Hut nimmt, und lange bevor wir den Ausgang der nächsten Parlamentswahl kennen, kann dieser doppelte «Schleier des Nichtwissens» die Regelsuche erleich-



tern. Denn es handelt sich um jenes Zeitfenster, das es den Parteien erlaubt, faire Regeln für das Prozedere auszuhandeln – weil wir deren Gewinner noch nicht kennen.

Rawls' «Schleier des Nichtwissens» wird zwar seit je in einem wichtigen Punkt verletzt: durch das Verfahren der Einzelwahl hintereinander. Faire Chancen hat damit nur der Erstgewählte. Spätestens nach dem schlechten Resultat einer Kandidatin setzen die Retourkutschen ein; wer nachher zur Wahl steht, bezahlt das mit geringerer Stimmenzahl. Vor allem aber beeinflusst die gesetzlich vorgeschriebene Reihenfolge die Strategie und die Auswahl der Kandidaten durch die Fraktionen.

Freiwilliger Proporz

Problematisch sind die Bundesratswahlen allerdings noch aus einem weiteren, politisch wichtigeren Grund. Seit 70 Jahren gilt der freiwillige Proporz unter den Parteien: Sie sichern sich gegenseitig den Anspruch zu, nach ihrer Stärke im Bundesrat vertreten zu sein. Das führt zur Allparteienregierung, auf die niemand verzichten will, weil sie sich in unserer direkten Demokratie bewährt hat. Rechtlich aber benötigt jedes einzelne Mitglied die Mehrheit der Stimmen der Bundesversammlung, um gewählt zu sein. Unter diesen Bedingungen sind Konflikte programmiert: Es kommt vor, dass das Parlament den ausgewiesenen Anspruch einer Partei zwar respektiert, aber den offiziellen Kandidaten ablehnt und eine andere Person dieser Partei wählt. Die wichtige Frage lautet: Kann ein solches Verfahren «fair» gespielt werden?

Beginnen wir mit den Bundesräten, die gegen die offiziellen Kandidaten ihrer Partei ins Amt gehoben wurden. Ihre Liste ist lang. Zu den prominentesten gehörten Hanspeter Tschudi (1959), Georges-André Chevallaz, Willi Ritschard, Hans Hürlimann (alle in der gleichen Wahl von 1973) und Otto Stich (1984). Wie aber gingen die betroffenen Parteien mit der Ablehnung ihrer offiziellen Kandidaten um? Zu heftigen Auseinandersetzungen führte die Nichtwahl von Lilian Uchtenhagen, der

ersten Frau, die 1983 für den Bundesrat kandidierte. In Reaktion auf diesen Affront diskutierte die SP an ihrem Parteitag ernsthaft, aber folgenlos, ob sie aus dem Bundesrat austreten wolle. Erfolgreicher war das Vorgehen der SP 1993, als Christiane Brunner nicht gewählt wurde: Sie setzte den gewählten Francis Matthey unter Druck; dieser verzichtete darauf, seine Wahl anzunehmen. Die SP setzte eine zweite Genferin auf das Wahlticket, so dass die Parlamentsmehrheit Ruth Dreifuss wählte. Zu einer eigentlichen Konkordanzkrise kam es 2007, als Christoph Blocher in seinem Amt nicht bestätigt und stattdessen Eveline Widmer-Schlumpf gewählt wurde. Die Weigerung der SVP, Widmer-Schlumpf und ein Jahr später Samuel Schmid als legitime Vertretung anzuerkennen, führte zur Abspaltung der BDP von der Mutterpartei. Und so war die SVP, teilweise aufgrund ihres eigenen Willens, zeitweilig nicht im Bundesrat vertreten.

In allen diesen Fällen wurde die Fairness beschädigt. Zum einen fehlte es an der nötigen Transparenz: geheime Wahlabgabe im Nationalratsaal; geheime Absprachen für Sprengkandidaten bis in die Wahlnacht. Zum andern sorgte die Solidarität oder Disloyalität mit den Vorgaben der eigenen Partei auf der einen Seite für Musik, auf der anderen für Misstöne. Um die Fairness zu beurteilen, sind erstens auch die politischen Umstände und die Begründung für die Nichtwahl eines Kandidaten oder einer Kandidatin heranzuziehen – und Letztere bleiben oft dürftig. Zweitens sind faire Wahlen auch auf die persönliche Fairness der Parlamentarier und Parlamentarierinnen angewiesen – und auch da hapert's dann halt manchmal.

Fragwürdig allerdings sind Wahlvorschläge, wenn sie – von welcher Seite auch immer – dem Parlament ein Diktat auferlegen, das ihm jede personelle Auswahl nimmt. Das stiftet Verwirrung in der Öffentlichkeit: Ist es nun das Parlament oder sind es einzelne Parteien, welche den Bundesrat wählen? Das schadet dem Ansehen des Parlaments, einer Partei oder aber allen beiden. Immerhin hat das Parlament bereits einen Schritt in Richtung von mehr Fairness im Verfahren getan: Die Fraktionen sind in jüngerer Zeit mit wenigstens zwei Kandidatinnen oder Kandidaten zur Wahl angetreten. So bleibt dem Parlament eine Auswahl. Man könnte diesen Brauch zu einer verpflichtenden Regel machen.

CVP-Präsident Gerhard Pfister will nun also die Christbäume an Ostern einkaufen – oder wenigstens wie die Bauern im Frühjahr aussäen, wenn sie im Herbst ernten wollen. Zumindest die Idee des geplanten «Konkordanzgipfels» ist durchaus sinnvoll. Denn für die Bundesratswahlen gilt dasselbe wie bei vielen anderen Themen: Regeln ändert man am besten vor dem Spiel. Dann nämlich sind Konflikte leichter lösbar. Und weil man dann noch nicht genau wissen kann, wer die Gewinner oder Verlierer sind, entsprechen die Regeln des nächsten Spiels eher dem Prinzip der Fairness.

Vor allem aber beeinflusst die gesetzlich vorgeschriebene Reihenfolge die Strategie und die Auswahl der Kandidaten durch die Fraktionen.