

*Arbeitsgruppe
„Demokratie und Rechtsstaat“
der Neuen Helvetischen Gesellschaft
Winterthur*

Studie Nr. 12

Der konstitutionelle Sonderweg der Schweiz

*Ein Blick auf die von anderen europäischen Staaten abweichende
Staatsstruktur*

Bei den zähflüssigen Verhandlungen der Schweiz mit der EU über ein institutionellen Rahmenabkommen konnte man hie und da zum Eindruck gelangen, **die Repräsentanten der EU und der in dieser versammelten Staaten verstanden nicht genug, wie unser Land funktioniert.** Das war insbesondere der Fall, wenn seitens der EU Druck in der Meinung ausgeübt wurde, die Schweiz werde dann schon nachgeben. Besonders deutlich wurde dies, als ein dem damaligen EU-Kommissionspräsidenten Juncker nahestehender Funktionär erklärte, wenn der Bundesrat mit der EU ein Abkommen ausgehandelt habe, sei er „verpflichtet, dafür auch eine Mehrheit zu schaffen“. Aus schweizerischer Sicht läuft das nicht so ab. Der Bundesrat wird sich zwar, wenn ein Vertragstext paraphiert worden ist, bemühen, im Parlament eine Mehrheit dafür zu finden. Doch von einer „Pflicht“, diese zu „schaffen“, ist er nicht betroffen. Ob sich eine Mehrheit ergibt, bestimmen andere, unabhängige Entscheidungsträger der Eidgenossenschaft, nämlich die ohne Instruktion stimmenden Parlamentarier und, im Falle eines Referendums, die schweizerischen Stimmberechtigten: das Volk.

Das Missverständnis, das in der Formulierung jenes Funktionärs zum Ausdruck kam, beruht auf der Verschiedenheit der historischen Wurzeln des Staatsaufbaues in der Schweiz und im Auslande. Dieses weist trotz aller Demokratisierung und trotz der nicht seltenen republikanischen Strukturen Spuren früherer

monarchischer Herrschaft auf. Mit anderen Worten: **Die Massgeblichkeit der Staatsspitze, der Exekutive, ist eine andere als in der Schweiz.**

Staatsoberhaupt plus Regierung als Erbschaft der Monarchie. – Präsidentsystem. – Direktorialsystem (Bundesrat).

Das lässt sich am deutlichsten darstellen, wenn man mit der Betrachtung beginnt, warum man überhaupt von einer Spitze des Staates im Exekutivbereich spricht. Dieser Bereich der Staatstätigkeit ist es nämlich, aus dem heraus **in der Regel die europäischen Herrschaftsgebiete gestaltet worden sind – von „oben“ nach „unten“.** In der Schweiz sind wir uns dagegen gewohnt, unsere Eidgenossenschaft – historisch begründet – als ein **von „unten“ nach „oben“** gewachsenes Gebilde zu verstehen. **Genossenschaftlich** eben.

Einen allgewaltigen Monarchen hatten die alten eidgenössischen Orte als Territorialherrschaften kaum oder nie, mochten sie auch lange einem fernen Oberherrn, dem Kaiser, unterstanden haben, einem Herrscher, der über den Territorialherren stand. Regiert wurden diese Orte gewöhnlich durch ein Kollegium, einen Kleinen Rat, der von einem grösseren Kollegium, einem Grossen Rat, kontrolliert und von Zeit zu Zeit erneuert wurde – ein republikanisches System.

Da und dort noch bestehende monarchische Merkmale, nämlich Stadtoberhäupter, wurden entmachtet. So diente die Reformation in Genf auch dazu, den stets den Einflüssen des benachbarten und bedrohlichen Grafen von Savoyen Ausdruck gebenden Fürstbischof loszuwerden. Im föderativ und urdemokratisch sich entwickelnden Wallis wurde die politische Position des Fürstbischofs von Sitten nach und nach ausgehöhlt. Die noch formal als Stadtüberhaupt von Zürich wirkende Fürstäbtissin vom Fraumünster gab im Hinblick auf die Reformation und die fällige Auflösung ihres Klosters ihr Amt von sich aus ab. Nur der spät, 1815, in die Eidgenossenschaft

aufgenommene, von seiner Bevölkerung schon lange recht selbständig verwaltete Kanton Neuenburg behielt noch bis 1848 der Form nach die merkwürdige Zwitterstellung eines preussischen Fürstentums und eines eidgenössischen Standes, wobei der zweiten Eigenschaft offensichtlich das grössere Gewicht zukam. Nach einem revolutionären Akt von Royalisten versuchten diese 1856, den früheren Doppelzustand wieder herzustellen. Dies wurde jedoch durch eine republikanische Gegenrevolution verhindert, obschon der König von Preussen sich nur schwer damit abfand und zunächst mit Krieg drohte. 1857 gab er sich indessen schliesslich damit zufrieden, den blossen Titel, ohne Herrschaftsbefugnisse, zu behalten.

Der Unterschied zwischen der Schweiz und den anderen Staaten zeigt sich besonders deutlich anhand der Gestaltung der Exekutivbehörde oder, wenn man so will, der **Staatsspitze. Die Regel ist deren Zweiteilung in ein Staatsoberhaupt und eine Regierung.** Jenes pflegt ein vom Parlament oder vom Volk gewählter Staatspräsident (oder Präsidentin) zu sein, sofern nicht ein Landesfürst oder eine Landesfürstin mit nunmehr weitgehend repräsentativer Funktion dieses Amt weiterführt. Diese Zweiteilung zeichnete sich schon früh, im Mittelalter, ab: Wo der Monarch nicht alle Staatsgeschäfte selber führen mochte, übertrug er diese einem Kanzler. Mit dem Aufkommen konstitutioneller Monarchien im 19. Jahrhundert, also solchen, welche ihrem Volke eine Verfassungsurkunde und ein Parlament gaben, prägte sich dies weiter ein, indem ganze Ministerräte als Regierung eingesetzt wurden, sei es nun durch den Monarchen oder durch das Parlament als Volksvertretung, mit Mischformen der Regierungsbestellung. In den entstehenden Republiken wurde der Monarch durch den Staatspräsidenten ersetzt. Die eigentlichen Regierungsgeschäfte wurden weitgehend in das Ministerkabinett verlagert, mit Ausnahme der **Republiken mit sog. Präsidialsystem**, wo der Staatspräsident zumindest die strategischen Linien der Politik selber festlegt. In Frankreich ist die durch General de Gaulle eingeführte Fünfte Republik so

gestaltet; Der von einem Premierminister geführte Ministerrat erscheint dort mehr als ausführendes Organ des massgebenden Präsidenten. Auch in den USA ist der Präsident derselben die entscheidende Regierungsstelle. Die ihm direkt unterstellten Minister haben keinen eigenen Vorsitzenden oder Premier. Der amerikanische Präsident **vereint die Funktion des Staatsoberhauptes und des Regierungschefs in seiner Person.**

Die Schweiz weicht von diesem System ab. Ihre Verfassung lehnt sich zwar in einigen Punkten an jene der USA an, kennt aber keine **Konzentration der Exekutivgewalt** in einem Präsidenten. Diese Konzentration erfolgt vielmehr **im Kollegium der sieben Mitglieder des Bundesrates** (sog. **Direktorialsystem**, bezeichnet nach dem französischen Regierungsmodell mit fünf Direktoren, dem „Directoire“, von 1795 bis 1799). Diese haben allerdings einen Vorsitzenden, den jährlich durch Rotation unter den Sieben durch die Vereinigte Bundesversammlung bestimmten **Bundespräsidenten**. Diese Bezeichnung ist aber in **erster Linie nur ein Titel**. Er repräsentiert allerdings die Eidgenossenschaft, hat aber **keine Richtlinienkompetenz** wie etwa die deutsche Kanzlerin, bereitet aber die **Sitzungen des Bundesrates vor und leitet diese**. Wenn der Bundesrat bei Staatsempfangen den Gast vor dem Bundeshaus in corpore, schön aufgereiht, empfängt, dokumentiert er damit protokollarisch, dass in der Schweiz das Bundesexekutivamt vereinigt in einer einzigen Behörde und so durch ein dieses bildendes Kollegium ausgeübt wird und nicht der Bundespräsident das Staatsoberhaupt ist. Freilich wird der Bundespräsident bei Besuchen im Ausland quasi notgedrungen wie ein Staatsoberhaupt empfangen; er tritt dann sozusagen stellvertretend für das Kollegium in Erscheinung. Dass er **kein eigentliches Staatspräsidium** ausübt und **auch nicht massgebender Regierungschef** ist, wird in anderen Ländern allerdings nicht ohne weiteres wahrgenommen. Für den **schweizerischen Demokratismus** ist übrigens bezeichnend, dass die Person, welche dem Nationalrat vorsitzt und damit auch die Vereinigte

Bundesversammlung präsidiert, gerne als „höchster Schweizer“ bzw. „höchste Schweizerin“ bezeichnet wird.

Feste Amtsperiode der Bundesräte ohne Abhängigkeit von einer Vertrauensabstimmung oder von einem Abberufungsverfahren.

Eine weitere schweizerische Eigenart besteht darin, dass die Exekutive, der **Bundesrat**, genauer gesagt: dessen Mitglieder, jeweils **auf vier Jahre fest gewählt** sind (was eine vorzeitige Rücktrittserklärung ihrerseits nicht ausschliesst, da ja kein Amtszwang besteht). Wiederwahl nach dieser Periode ist möglich. **Ein Abberufungsverfahren gibt es nicht**, auch nicht im Falle von Amtsunwürdigkeit oder Amtsunfähigkeit. In einer solchen Situation ist man auf den Druck der Öffentlichkeit, der Partei des betreffenden Magistraten und aus dem Parlament angewiesen, um eine Rücktrittserklärung des betreffenden Bundesratsmitglieds zu erreichen. In einem neueren Fall, in dem ein amtierendes Bundesratsmitglied infolge eines Hirnschlages völlig invalid wurde, wollte man ihm eine Bevormundung ersparen und wartete längere Zeit ab, bis es Zustimmung zu einer Demission zu signalisieren vermochte.

Diese Regelung **verleiht natürlich der schweizerischen Regierung ausserordentliche Stabilität**. Ganz allein ist unser Land damit zwar nicht, insofern auch andere Regierungen eine Einsetzung auf Amtszeit kennen. Im Gegensatz zu manch anderen Ländern besteht jedoch **keine Abhängigkeit des schweizerischen Bundesrates von einem nach der Wahl weiter andauernden Vertrauen des Parlaments**, also in der Zeit zwischen zwei ordentlichen, einer Legislaturperiode entsprechenden Wahlterminen. Den Sturz von Ministern oder eines ganzen Ministeriums auf Grund eines Misstrauensvotums des Parlaments kennt die Schweiz nicht. In unserem Land wird davon ausgegangen, dass **der Bundesrat, falls er mit einer Vorlage im Parlament oder vom Volk desavouiert wird, im Amte bleibt und allenfalls eine neue, aussichtsreichere Version**

der Vorlage ausarbeitet. Der Bundesrat ist zwar dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig. Wie das Parlament darauf reagiert, ist jedoch ohne rechtlichen Einfluss darauf, ob der Bundesrat im Amte bleibt oder nicht. Nur vereinzelt ist es vorgekommen, dass ein von der Ablehnung einer Vorlage enttäushtes Mitglied des Bundesrates zurückgetreten ist. Abwahl ist nur durch Nichtwiederwahl am Ende der vierjährigen Amtsperiode möglich, aber selten (seit der Einführung der Proporzwahl des Nationalrates im Jahre 1919 nur zweimal). Dagegen ist es vereinzelt dazu gekommen, dass die eigene Partei einem Bundesratsmitglied nahegelegt hat, zurückzutreten bzw. nicht wieder zu kandidieren. In einem Fall bewirkte eine Neutralitätsverletzung durch ein Mitglied des Bundesrates im Ersten Weltkrieg die einhellige Forderung der Parlamentsfraktionen, unverzüglich zurückzutreten; der betreffende Magistrat leistete dem Folge.

Da der Bundesrat als ganzes Kollegium die Verantwortung für die Regierungspolitik trägt und auch der Bundespräsident keine privilegierte Leitfunktion ausübt, gibt es hierzulande auch niemand, der bei der Bestellung der Schweizer Regierung als deren „Formateur“ auftreten könnte. **Die sieben Mitglieder des Bundesrates werden einzeln durch die Vereinigte Bundesversammlung** d.h. die gemeinsam tagenden beiden Kammern des Parlaments, National- und Ständerat, **gewählt.** Wahlvorschläge haben höchstens dann eine Chance, wenn sie aus diesem Gremium stammen, in der Regel vorgetragen von einer der Fraktionen. Die vorkommenden Einzelbewerbungen von Aussenseitern bleiben aussichtslos.

Daraus ergibt sich, dass die parteimässige Couleur des Bundesrates durch die Parlamentarier bestimmt wird. Nach der Gründung des Bundesstaates von 1848 war die Stärke des diesen Staatsform begründenden Feisinns so gross, dass er allein die Mitglieder des Bundesrates stellte. Erst 1891 begann allmählich die Berücksichtigung von Vertretern anderer parteipolitischer

Richtungen – aus Staatsklugheit. **Der Übergang vom Majorzum Proporzwahlverfahren** für den Nationalrat **im Jahre 1919** schuf dem Gedanken immer mehr Raum, auch im Bundesrat sollten die wichtigsten Parteien ihrem Verhältnis entsprechend Platz finden, sofern nicht besondere Gründe dagegen sprachen. Damit setzte sich die langsame Erosion der Vormachtstellung der Freisinnig-demokratischen Partei fort. Schliesslich **bildete sich 1959 die hinfert massgebende Gepflogenheit, den Bundesrat in dem Sinne – freiwillig – proportional zusammenzusetzen**, dass je zwei Mandate an die drei stärksten Parteien gegeben wurden und eines an die viertstärkste, ein Vorgehen, das volkstümlich als „**Zauberformel**“ bekannt wurde.

Im Vordergrund stehen bei der Wahl jene Kandidaten, welche die nach dieser Formel in Frage kommenden Fraktionen aufstellen. **Ist ein Kandidat ausnahmsweise nicht genehm**, so kann es vorkommen, dass von ausserhalb der vorschlagenden Fraktion ein Kandidat nominiert wird, der in der Regel aber der gleichen Partei wie der unerwünschte, chancenlose Kandidat angehört, damit die „Zauberformel“ und damit der Parteibesitzstand gewahrt bleibt. Die betreffende Partei fügt sich dann gewöhnlich, wenn auch bisweilen murrend und grollend. Nur in einem Fall wurde die betreffende Magistratin von ihrer Partei ausgeschlossen, blieb aber als Vertreterin einer neuen Kleinpartei im Bundesrat und schaffte sogar eine Wiederwahl, was eine vorübergehende Abweichung von der „Zauberformel“ bedeutete. Das Einhalten der „Zauberformel“ hat zudem einmal dazu geführt, dass Rücksicht darauf genommen wurde, dass die bisher viertstärkste Partei innert verhältnismässig weniger Jahre zur stärksten angewachsen war. Man konnte nicht umhin, dem schliesslich Rechnung zu tragen; das eine der beiden bisherigen Bundesratsmitglieder der inzwischen auf die vierte Stelle zurückgefallenen Partei wurde schliesslich, obwohl weiter kandidierend, **nicht wiedergewählt**. Diese Vorgänge jüngster Zeit begannen, die „Zauberformel“ in Frage zu stellen, worauf hier später kurz zurückzukommen sein wird.

Zuvor ist aber noch die **weit zurückreichende Übung** zu erwähnen, **amtierende und sich zur Wiederwahl stellende Bundesratsmitglieder im Amte zu bestätigen**. Das hat in früheren Zeiten, als die Amtslast noch nicht so schwer wog wie heute, gelegentlich dazu geführt, dass einzelne Bundesräte gegen oder über ein Vierteljahrhundert im Amte verblieben. Heute rechnet man mit Amtsdauern von etwa acht bis zwölf Jahren.

Proportionale Mehrparteienregierung ohne Koalitionsvertrag („Zauberformel“). – Konkordanzsystem.

Die Neuwahl der Bundesversammlung im Herbst 2019 hat eine gewisse Verschiebung im Kräfteverhältnis der Parteien und Fraktionen bewirkt. Das Ergebnis war, dass die Grüne Fraktion eine Kandidatur für den Bundesrat präsentierte – erfolglos. Man scheint sich aber einig zu sein, dass die Zusammensetzung des Bundesrates, falls sich die erwähnte Kräfteverschiebung in vier Jahren bestätigt, unter Umständen verändert werden könnte. Diesbezügliche Vorabklärungen sollen nun erfolgen. Die sich **ergebende Frage ist, ob es bei der bisherigen „Zauberformel“ bleibt** oder ob diese im Sinne der Abbildung der Kräfte im Verhältnis 2:2:2:1, doch mit anderen Fraktionsvertretungen weiterfunktionieren. Eine dritte Möglichkeit wäre die Änderung des Zahlenverhältnisses. Auch die Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder auf neun wird erwogen. Es wird hier nicht näher auf die laufenden Diskussionen darüber eingetreten, da es hier nur um die Skizzierung der Andersartigkeit des schweizerischen Systems im Vergleich zu dem geht, was im Auslande üblich ist.

Immerhin ist beizufügen, dass die nach den jüngsten Herbstwahlen da und dort aufgetauchte Forderung, die Parteistärken und damit der „Wählerwille“ müsse jeweilen sich in der Zusammensetzung des Bundesrates widerspiegeln ihre Fragwürdigkeit hat. Denn eine unmittelbar auf die Wahlen folgende Wiedergabe möglicherweise **volatiler werdender**

Kräfteverhältnisse im Bundesrat könnte in diesem zu einer unerwünschten Diskontinuität führen. Es wurde bereits gerügt, die Bundesratsmitglieder würden, wenn sie alle vier Jahre um ihren Sitz bangen müssten, die ganze Legislatur hindurch in einen Wahlkampfmodus gedrängt, welcher der Sachdienlichkeit ihrer Arbeit abträglich sein dürfte. Hinzuzufügen ist dabei, dass häufige Wechsel in der Departementsleitung, die resultieren könnten, der Erfahrungsbildung wie der Kontinuität in der Bearbeitung der departementalen Geschäfte abträglich wäre. **Ein Demokratismus, der in raschem Rhythmus eine Anpassung der parteipolitischen Konstellation im Bundesrat an die jeweils neuesten Parlamentswahlen verlangte, ist unter diesem Gesichtspunkt nicht zwingend erforderlich.** Im Verhältnis von Exekutive und Legislative könnten Unterschiede als „**checks and balances**“ sinnvoll sein. Das schweizerische System ohne Vertrauensfrage zwingt ja die Exekutive und die Legislative nicht zu einem parteipolitischen Gleichschritt. **In unserem System hat die Exekutive Vorgaben des Parlaments zu erfüllen, ob diese nun gleich zusammengesetzt ist wie das Parlament oder nicht.** Tut die Exekutive dies unzureichend, so bekommt sie ihren Entwurf postwendend mit dem Auftrag zurück, es besser zu machen. Ausserdem sorgen Referendums- und Initiativrecht des Stimmvolkes dafür, dass der Bundesrat unabhängig von seiner Zusammensetzung Direktiven aus dem Volk auferlegt bekommen kann.

Sicher ist, dass aber früher oder später die parteipolitischen Verhältnisse doch noch ihren Niederschlag in der **Zusammensetzung des Bundesrates** finden, selbst wenn es damit nicht eilt und kein sofortiger Automatismus erwünscht ist. Verhältnisse wie sie nach der Gründung des schweizerischen Bundesstaates von 1848 vorherrschten, sind nicht mehr denkbar. Damals, nach einem Bürgerkrieg, war die freisinnige Partei der Sieger und Bundesgründer zunächst bis 1891 ja jene, die den gesamten Bundesrat stellte.

Der Umstand, dass nunmehr im Bundesrat verschiedenste, selbst gegensätzliche Parteien vertreten sind, kann aus ausländischer Sicht zur Annahme führen, es handle sich um eine Koalitionsregierung. In Tat und Wahrheit wird aber **in der Schweiz ohne Koalitionsvertrag im Mehrparteiensystem regiert**. Die bindende Kraft eines solchen Vertrags wäre ohnehin in einer direkten Demokratie fragwürdig. Denn das Volk kann über Referendum und Initiative seine Abgeordneten wie die Exekutive jederzeit desavouieren, und zwar – um es noch einmal festzuhalten – ohne dass diese demissionieren müsste. Die Schweiz funktioniert nun einmal, wie sie das im Bezug auf die Hauptkonfessionen schon getan hat und bezüglich der Sprach- und Kulturgemeinschaften tun muss, mittels der **Fähigkeit und des Willens zur Konvergenz, also dank Kompromissbereitschaft und kollegialer Konkordanz**. Deren Herstellung kann institutionell gefördert, doch keineswegs gesichert werden. **Die Funktionsfähigkeit der Schweiz setzt voraus, dass die politisch Tätigen zu einer gewissen Selbstverleugnung befähigt sind** und sich über ihre eigenen Interessen und Anschauungen zu erheben vermögen. Deshalb ist ein in den letzten Jahren festzustellender Hang zu Doktrinarismus oder Dogmatismus im Verhalten politischer Parteien nicht eben von Vorteil.

Die Schweiz weist natürlich **noch andere Besonderheiten** im Vergleich zu anderen Staaten auf. Da ist der Aufbau als **Bundesstaat**, was es immerhin auch anderswo, so in den USA, in der Bundesrepublik Deutschland und in Oesterreich gibt, nur in etwas anderen Nuancen. In diesen Zusammenhang gehört auch **das Subsidiaritätsprinzip**, demzufolge an den Bundesstaat durch die Bundesglieder nur jene Kompetenzen delegiert werden, die bei letzteren nicht mehr gut aufgehoben sind, was etwas anderes ist als die von einem Zentralstaat dezentralisationshalber an untere, regionale Stellen abgegebene Zuständigkeiten. Auch die Anerkennung **mehrerer National- und Amtssprachen** mit zugehörigen Gebieten ist etwas Spezielles. Derlei unterscheidet

sich die Schweiz insbesondere von zentralistisch organisierten demokratischen Republiken, namentlich vom benachbarten Frankreich. Auch das verbreitete **Milizsystem** (nicht nur im militärischen Sinne gemeint), d.h. die nebenamtliche oder nebenberufliche Ausübung von behördlichen Funktionen, unter Umständen sogar unentgeltlich, sowie die Wahl von Laienbehörden, gehört zur Schweiz. Das alles sind aber Eigenheiten, die für die hier vorliegende Studie geringere Bedeutung haben und daher nicht im Einzelnen betrachtet werden. Erwähnt seien sie aber der Vollständigkeit halber doch. Denn **die Schweizerische Eidgenossenschaft hat ihre Originalität.**

* * *

Winterthur, im Wintersemester 2020

Die Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“:

RA Dr. iur. Dr. iur. h.c. Roberto Bernhard, Winterthur

RA Dr. iur. Ulrich Weiss, Winterthur

Dr. oec. publ. Hansrudolf Kübler, Wallisellen

Die Arbeitsgruppe ist aus eigener Initiative von Mitgliedern der Neuen Helvetischen Gesellschaft Winterthur entstanden. Die Arbeitsgruppe gibt ihre eigene Meinung wieder, welche für die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) nicht verbindlich ist. Die Arbeitsgruppe steht in der Nachfolge der „Nordostschweizerischen NHG-Arbeitsgruppe ‚Direkte Demokratie‘“ (1994/95), „Demokratiereform“ (2004/05) und „Demokratie und Rechtsstaat“ (2010).

Die vorliegende Studie wurde finanziell unterstützt durch die Vereinigung Libertas Winterthur.

Druck: Rohner Spiller AG, Winterthur