

Kollegialsystem und Bundesratsbeteiligung

Autor(en): **Steiner, Paul**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **58 (1979)**

Heft 9

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-339564>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Kollegialsystem und Bundesratsbeteiligung

Zwischen beidem – Kollegialsystem im Bundesrat und Beteiligung unserer Partei am Bundesrat – besteht ein wesentlicher Zusammenhang. Auf der einen Seite wird behauptet, kraft des Kollegialsystems sei es den sozialdemokratischen Mitgliedern des Bundesrats nicht gestattet, in der Öffentlichkeit von den Beschlüssen des Rates abweichende persönliche Auffassungen zu äussern; vielmehr hätten sie die Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats zu vertreten. Bürgerliche Kreise gehen sogar soweit zu sagen, als Bundesratspartei habe sich die SP Mehrheitsbeschlüssen der Bundesversammlung zu unterziehen und eine Opposition dagegen zu unterlassen. Auf der andern Seite erklären die Befürworter eines Rückzuges unserer Partei aus dem Bundesrat, solche Bindungen seien für uns unerträglich, und um uns davon zu befreien, sollten wir auf die Beteiligung am Bundesrat verzichten und uns in eine völlig freie Opposition begeben. Es ist deshalb notwendig, die Redefreiheit der sozialdemokratischen Bundesräte etwas eingehender zu prüfen und aus dem Ergebnis die notwendigen Schlüsse zu ziehen.

Die Rechtslage

Auf Grund der Rede- und Meinungsfreiheit ist jeder Bürger berechtigt, seine Auffassungen und Überzeugungen frei zu äussern. Diese Freiheit kann aber durch besondere rechtliche Vorschriften eingeschränkt sein. *Unsere schweizerische Gesetzgebung enthält jedoch keine Bestimmung, die den Mitgliedern des Bundesrats die Pflicht auferlegt, ihre von Beschlüssen der Gesamtbehörde abweichende persönliche Meinung zu unterdrücken und nach aussen die Auffassung der Mehrheit zu vertreten.* Artikel 101 der Bundesverfassung bestimmt:

«Die Mitglieder des Bundesrates haben bei den Verhandlungen der beiden Abteilungen der Bundesversammlung beratende Stimme und auch das Recht, über einen in Beratung liegenden Gegenstand Anträge zu stellen.»

Daraus, dass hier nicht vom Bundesrat oder seinem Vertreter, sondern von den Mitgliedern des Bundesrates gesprochen wird, ergibt sich, dass jedes dieser Mitglieder sich in den Beratungen der Bundesversammlung frei äussern und sogar von den Beschlüssen der Mehrheit abweichende Anträge stellen kann. Diese sich aus dem klaren Wortlaut ergebende Auslegung wird bestätigt durch die Entstehungsgeschichte von Artikel 101 BV:

Diese Bestimmung stimmt wörtlich überein mit Artikel 89 der Verfassung von 1848. Wie Walter Bruckhardt in seinem Kommentar zu Artikel 101 feststellt, wurde bei der Vorberatung der Verfassung von 1848 das Bedenken geäussert, wenn jedes Mitglied des Bundesrates in den eidgen-

nössischen Räten gegen den Willen seiner Kollegen Anträge stellen könnte, würde in der Behörde Zwietracht entstehen. Trotzdem wurde die heute noch geltende Bestimmung beschlossen. Man hat also der Meinungs- und Redefreiheit der Bundesräte bewusst den Vorzug vor einer Unterordnung unter Beschlüsse der Ratsmehrheit gegeben. Diese Regelung gilt nach dem Wortlaut der Verfassung allerdings nur für die Beratungen in den eidgenössischen Räten. Es ist aber nicht einzusehen, weshalb es sich ausserhalb dieser Beratungen anders verhalten soll.

Man kann auch nicht sagen, diese Regelung sei durch die Praxis des Bundesrates und damit durch Gewohnheitsrecht ausser Kraft gesetzt worden. Der Bundesrat ist nicht befugt, eine verfassungsrechtliche Bestimmung ausser Kraft zu setzen. Er kann auch nicht Gewohnheitsrecht schaffen. Gewohnheitsrecht setzt nach allgemein anerkannter Auffassung zusätzlich zur faktischen Übung die Überzeugung der beteiligten Kreise voraus, es handle sich bei dieser Übung um etwas rechtlich Verbindliches. Beteiligt am Problem der Redefreiheit der Bundesräte sind neben ihnen auch die Bürger und die Parteien, für die es sehr wichtig ist, ob ihre Vertreter in der obersten Verwaltungsbehörde des Bundes in ihren Äusserungen frei oder nicht frei sind. Eine einhellige rechtliche Überzeugung, die Mitglieder des Bundesrates seien in ihren Äusserungen an die Beschlüsse der Mehrheit gebunden, besteht aber in der Schweiz sicher nicht.

Mit der Feststellung, dass *rechtlich* keine Beschränkung der Redefreiheit der Mitglieder des Bundesrates besteht, ist das Problem allerdings noch nicht gelöst. Zu prüfen ist weiter, ob sich eine solche Beschränkung aus anderen Gründen ergibt.

Bundesratsbeteiligung ist nicht Koalition und Konkordanz

Unsere Partei beteiligt sich mit eigenen Kandidaten an den Bundesratswahlen. Sie hat sich auch nie mit den drei bürgerlichen Bundesratsparteien zusammengetan, um mit ihnen gemeinsam eine Koalitionsregierung zu bilden und so gemeinsam einer oder mehreren Oppositionsparteien gegenüberzutreten. *Die Beteiligung der SP am Bundesrat beruht überhaupt nicht auf einer Vereinbarung, sondern auf einem freiwilligen Proporz.*

Nach heftigen Auseinandersetzungen hatte sich in der Schweiz die Auffassung durchgesetzt, dass es gerecht und auch staatspolitisch klug ist, wenn auch die Minderheit gemäss ihrer Stärke in den Parlamenten vertreten ist. Für die Regierungen in den Kantonen und im Bund besteht keine solche gesetzliche Regelung. Die dem parlamentarischen Proporz zu Grunde liegenden Überlegungen sind aber von der bürgerlichen Mehrheit der Bundesversammlung auch für die Bestellung des Bundesrates als richtig anerkannt worden, und so ist es ohne gesetzliche Verpflichtung zu einem freiwilligen Proporz im Bundesrat gekommen. *Die darin liegende Anerkennung der Mitwirkung der grössten Minderheitspartei in der Exekutive steht aber in ausgeprägtem Widerspruch zu der These, die der Min-*

derheit angehörenden Mitglieder des Bundesrates hätten in der Öffentlichkeit die von der Mehrheit gefassten Beschlüsse zu vertreten und sie dürften ihre gegenteilige persönliche Meinung nicht äussern. Jede im Parlament unterlegene Gruppe hat das Recht, in einer nachfolgenden Volksabstimmung ihren Standpunkt zu vertreten. Würde dieses Recht nicht auch den Vertretern der Minderheit in der Regierung zuerkannt und müsste die im Bundesrat vertretene Minderheit sich in Abstimmungskämpfen mit der Mehrheit solidarisieren, so wäre die oppositionelle Minderheit dadurch in einem wesentlichen Bereich schlechter gestellt, als wenn sie in der Regierung nicht vertreten wäre!

Allerdings pflegt der Bundesrat dem Parlament zu Beginn einer Legislaturperiode Richtlinien für die Regierungstätigkeit zu unterbreiten. Dabei handelt es sich aber nicht um ein Regierungsprogramm der im Bundesrat vertretenen Parteien. Es kann daher auch keineswegs gesagt werden, die im Bundesrat vertretene Minderheit und ihre Bundesräte seien auf Grund einer programmatischen Konkordanz an die Beschlüsse der Mehrheit gebunden.

Kollegialität ist nicht Gleichschaltung

Erfordert nun aber nicht die Zusammenarbeit in einer Regierung, dass Mitglieder, die bei einer Beschlussfassung unterlegen sind, die Beschlüsse in der Öffentlichkeit unterstützen und persönliche Meinungsäusserungen unterlassen? Sicher wäre es nicht angängig, dass einzelne Mitglieder der Regierung in jedem Fall, auch wenn es sich um Dinge von untergeordneter Bedeutung handelt, ihren von der Mehrheit nicht gebilligten Standpunkt nach aussen tragen würden. Das würde die Zusammenarbeit in der Regierung tatsächlich sehr erschweren. Anders verhält es sich jedoch bei *Angelegenheiten von wesentlicher grundsätzlicher Bedeutung*:

Zu einem guten kollegialen Verhältnis gehört auch, dass man in wesentlichen grundsätzlichen Fragen von der Mehrheit abweichende persönliche Überzeugungen eines oder mehrerer Kollegen anerkennt. Das Verlangen, der andersdenkende Minderheitsvertreter habe seine persönliche Überzeugung zu unterdrücken und in der Öffentlichkeit einen gegenteiligen Standpunkt zu vertreten, ist meines Erachtens ausgesprochen unkollegial. Es liegt darin eine Missachtung des andersdenkenden Kollegen, und nach aussen erscheint diese Praxis auch als undemokratische Gleichschaltung.

Die Verhandlungen des Bundesrats sind geheim. Bekanntgegeben werden nur die Beschlüsse, nicht wie sie zustande kamen. Der dadurch bei vielen Bürgern bewirkte Eindruck, die Beschlüsse seien einstimmig gefasst worden, wird noch verstärkt, wenn die Ratsmitglieder sich abweichender Äusserungen enthalten und die Beschlüsse in der Öffentlichkeit unterstützen müssen, auch wenn sie damit nicht einigehen. Das wirkt sich *staatspolitisch sehr ungünstig* aus. Es wird dadurch die Auffassung bestärkt, die Auseinandersetzungen zwischen den Bundesratsparteien seien

blosses Geplänkel, praktisch zögen doch alle am gleichen Strick und in Bern oben sei «alles Hans was Heiri». Diese Meinung vermehrt das politische Desinteresse vieler Bürger und gibt anderseits unerwünschten extremen Strömungen Aufwind. Durch all das wird auch der von Kritikern unserer Partei geäußerten falschen Auffassung Vorschub geleistet, statt Oppositionspolitik treibe die SP Politik Hand in Hand mit dem Bürgertum.

Die Schlussfolgerungen

Die Mitglieder des Bundesrates sind weder rechtlich noch aus einem andern Grunde verpflichtet, grundsätzlich wichtige Beschlüsse der Gesamtheit, mit denen sie nicht einiggehen, in der Öffentlichkeit zu unterstützen und ihre abweichende Auffassung zu unterdrücken. Wird das anerkannt und die gegenteilige Praxis aufgegeben, so entfällt das wichtigste Argument, mit dem ein Rückzug unserer Partei aus dem Bundesrat befürwortet wird. Dabei genügt allerdings die Feststellung der Unrichtigkeit der gegenwärtigen Praxis des Bundesrates nicht. Es ist unerlässlich, diese Feststellung mit aller Klarheit und Sachlichkeit zu verbreiten, damit sie Allgemeingut wird und der Bundesrat seine Praxis aufgibt.

Die Erfahrungen und Zustände in andern Ländern bestätigen, dass unser System eines freiwilligen Regierungsproporz besser ist als ein blosses Gegeneinander von Regierung und Opposition. Es wird dadurch im Blick auf eine bessere Zukunft mehr und Dauerhafteres erreicht. Um so mehr sollte die dem Regierungsproporz noch anhaftende systemwidrige Fessel beseitigt werden.