

DAS ÖFFENTLICHE RECHT DER GEGENWART

JAHRBUCH DES  
ÖFFENTLICHEN RECHTS  
DER GEGENWART

NEUE FOLGE / BAND 70

herausgegeben von

Oliver Lepsius, Angelika Nußberger,  
Christoph Schönberger, Christian Waldhoff  
und Christian Walter



Mohr Siebeck

2022

Prof. Dr. OLIVER LEPSIUS, LL.M., Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verfassungstheorie, Universität Münster, Bispinghof 24/25, D-48143 Münster

Prof. Dr. Dr. h.c. ANGELIKA NUSSBERGER, Universität zu Köln, Institut für Osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung, Klosterstraße 79d, D-50931 Köln

Prof. Dr. CHRISTOPH SCHÖNBERGER, Universität zu Köln, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Seminar für Staatsphilosophie und Rechtspolitik, Albertus-Magnus-Platz, D-50923 Köln

Prof. Dr. CHRISTIAN WALDHOFF, Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht, Unter den Linden 6, D-10099 Berlin

Prof. Dr. CHRISTIAN WALTER, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht, Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU), Prof.-Huber-Platz 2, D-80539 München

ISBN 978-3-16-161593-1 / eISBN 978-3-16-161594-8

DOI 10.1628/978-3-16-161594-8

ISSN 0075-2517 / eISSN 2569-4103

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Die Annahme zur Veröffentlichung erfolgt schriftlich und unter dem Vorbehalt, dass das Manuskript nicht anderweitig zur Veröffentlichung angeboten wurde. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließende Verlagsrecht. Das Verlagsrecht endet mit dem Ablauf der gesetzlichen Urheberrechtsfrist. Der Autor behält das Recht, ein Jahr nach der Veröffentlichung einem anderen Verlag eine einfache Abdruckgenehmigung zu erteilen. Bestandteil des Verlagsrechts ist das Recht, den Beitrag fotomechanisch zu vervielfältigen und zu verbreiten und das Recht, die Daten des Beitrags zu speichern und auf Datenträger oder im Online-Verfahren zu verbreiten.

Dieses Jahrbuch einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Vervielfältigung und Verbreitung in gedruckter oder elektronischer Form, die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen sowie die Übersetzung.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Bembo-Antiqua gesetzt, auf alterungsbeständiges Papier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

# Inhaltsverzeichnis

## *Schwerpunktthema: Das Staatsoberhaupt*

|  |     |
|--|-----|
| HOLGER GREFRATH: Theorie des Staatsoberhauptes . . . . .   | 1   |
| MARCEL KAU: Das Staatsoberhaupt im Völkerrecht. Angestammte Vorrechte<br>und Privilegierungen unter gewandelten Bedingungen . . . . .  | 15  |
| FELIPE OLIVEIRA DE SOUSA: Amtsenthebung – Recht oder Politik?<br>Eine vergleichende Analyse von Amtsenthebungsverfahren gegen Präsidenten<br>und Kanzler in den USA, Brasilien und Deutschland . . . . . | 39  |
| OLIVIER BEAUD: Ein französisches Kuriosum. Der Straftatbestand der<br>Beleidigung des Staatspräsidenten und des Staatsoberhauptes (1881–2013) . . .  | 73  |
| CLAUDIA SPOERHASE/MARC ANDRÉ WIEGAND: Der strafrechtliche Schutz<br>des Bundespräsidenten und ausländischer Staatsoberhäupter in Deutschland.<br>Überholtes Relikt oder notwendige Gestaltung? . . . . . | 97  |
| HEINZ FISCHER: Der österreichische Bundespräsident. Historische Entwicklung,<br>verfassungsrechtliche Stellung und Staatspraxis . . . . .  | 121 |
| ANDREAS KLEY: Das fehlende Staatsoberhaupt der Schweiz . . . . .   | 155 |
| ROBERT BLACKBURN: The Constitutional Role and Working of the Monarchy<br>in the United Kingdom . . . . .   | 181 |
| HENRIK WENANDER: The Swedish Monarch as the Head of State.<br>Between Democratic Ideals and Royal Traditions . . . . .   | 203 |
| HÜSEYİN YILDIZ: Die Stellung des Staatspräsidenten im neuen Präsidentsystem<br>der Türkei . . . . .  | 223 |
| STEFAN MÜCKL: Der Papst – Oberhaupt der Katholischen Kirche und Souverän<br>des Vatikanstaats . . . . .  | 263 |

|   |     |
|---|-----|
| EBRAHIM AFSAH: Das Staatsoberhaupt in der Islamischen Republik Iran.<br>Charisma, Gewalt und Pragmatismus in einer Theokratie . . . . . | 291 |
| JINGLING XIA: Der Vorsitzende der Volksrepublik China als Staatsoberhaupt . . . .   | 313 |
| RYOTA MURANISHI: Das Staatsoberhaupt in der japanischen Verfassung . . . . .  | 341 |

*Abhandlungen und Aufsätze*

|  |     |
|--|-----|
| SHU-PERNG HWANG: Originalismus und Demokratie.<br>Eine rechtsvergleichende Betrachtung . . . . .   | 353 |
| LAILA SCHESTAG: Weimar International. Zur Entstehung und Bedeutung<br>von Artikel 4 WRV . . . . .  | 373 |
| CHRISTOPH GUSY: Was schützt Privatheit? Und wie kann Recht sie schützen? . . .   | 415 |
| DANA BURCHARDT: Der Grundsatz richterlicher Unabhängigkeit:<br>Eine verhaltensbezogene Perspektive . . . . .   | 453 |
| KATHRIN TREMML: Staatsziel Zukunftsverantwortung.<br>Die Bedeutung der Verfassungspräambel für den Schutz der Interessen<br>zukünftiger Generationen . . . . .                           | 513 |
| LARA LUCIA KRAFT: Versammlungsverbote in der Corona-Pandemie.<br>Entwicklung und gerichtliche Kontrolle von März 2020 bis August 2021 . . . .  | 547 |
| INGA MARIA LÜKE: Einstweiliger Rechtsschutz gegen Corona-<br>Schutzverordnungen. Eine Analyse der oberverwaltungsgerichtlichen<br>Rechtsprechung von März 2020 bis August 2021 . . . . . | 609 |

*Debatte: Renaissance der Grenze?*

|   |     |
|---|-----|
| HELEN KELLER: Die „Verfestigung“, „Verschiebung“ und „Vervielfachung“<br>von Grenzen im 21. Jahrhundert . . . . .                                     | 641 |
| VERENA FRICK: Staat, Stadt und die Grenzen politischer Mitgliedschaft . . . . .   | 655 |
| ANDREAS KULICK: Grenze und Souveränität im Völkerrecht . . . . .  | 669 |
| VOLKER RÖBEN: Der Brexit als radikales Experiment. Die Grenze im Brexit<br>als Bedingung von Exklusion, Inklusion und offener Staatlichkeit . . . . . | 683 |

|   |     |
|---|-----|
| HANS-MICHAEL WOLFFGANG: Renaissance der Zölle? Gedanken zu aktuellen Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung des Freihandels . . . . .          | 691 |
| MATTHIAS VALTA: Renaissance der Grenze im Steuerrecht? . . . . .  | 715 |
| MARKUS MÖSTL: Das Wiederaufleben innerdeutscher Grenzen in der Coronakrise. Zugleich ein Beitrag zum grundrechtlichen Schutz binnengrenzüberschreitender Freiheit und Gleichheit im deutschen Bundesstaat . . . . | 727 |
| DANIEL-ERASMUS KHAN/LANDO KIRCHMAIR: Europa in Zeiten der Corona-Pandemie. Zwischen „borders are back“ und „constitutional moment“ . . . . .  | 743 |

### *Portraits und Erinnerungen*

|   |     |
|---|-----|
| DIETMAR WILLOWEIT: Erinnerungen an Hasso Hofmann . . . . .  | 759 |
| WOLFGANG DURNER: Hasso Hofmann als Hochschullehrer.<br>Ein studentischer Rückblick auf die Jahre 1987–1989 . . . . .                | 761 |
| ANGELIKA SIEHR: Hasso Hofmann als akademischer Lehrer –<br>Persönliche Erinnerungen . . . . .                                       | 765 |
| STEPHAN BECKER: Hasso Hofmann – Aspekte einer Würdigung . . . . .   | 771 |
| REINHARD MEHRING: Rites de passage Würzburg/Berlin.<br>Erinnerungen an Hasso Hofmann 1991/93 . . . . .                              | 777 |
| AUORE GAILLET: Michael Stolleis (1941–2021) – Un maître universitaire,<br>un grand homme. Eine französische Hommage . . . . .       | 785 |
| IGNACIO GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ: Ein starker und reichlich Frucht tragender<br>Maulbeerbaum. Erinnerungen an Michael Stolleis . . . . . | 795 |
| HANS-PETER HAFERKAMP: Michael Stolleis und die Privatrechtsgeschichte . . . . .   | 801 |

### *Entwicklungen des Verfassungsrechts*

#### *I. Gliedstaatliches Verfassungsrecht*

|  |     |
|--|-----|
| JANBERND OEBBECKE: Verfassungsentwicklung Nordrhein-Westfalen<br>von 2002 bis 2021 . . . . . | 813 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| WERNER REUTTER: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsgerichtsverbund<br>und Verfassungsdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland . . . . . | 855 |
|---|-----|

## *II. Verfassungsrecht in Europa*

|   |     |
|---|-----|
| CAROLINE VON GALL: Fundament oder Fassade? Die Verfassung der Russischen<br>Föderation nach den Änderungen im Jahr 2020 . . . . . | 883 |
|---|-----|

## *III. Verfassungsrecht außerhalb Europas*

|   |     |
|---|-----|
| GÁBOR HALMAI: Towards an Unbound Presidential Power.<br>The New Constitution of the Kyrgyz Republic . . . . . | 909 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| RODRIGO KAUFMANN: Demokratie und verfassunggebende Gewalt des Volkes.<br>Eine Kritik des <i>nuevo constitucionalismo latinoamericano</i> . . . . . | 919 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| JULIUS RUDOLPH: Demokratie und Föderalismus während der Corona-Pandemie<br>in Australien. Ein Landesbericht . . . . . | 935 |
|---|-----|

# Das fehlende Staatsoberhaupt der Schweiz

von

Prof. Dr. rer. publ. Dr. iur. h.c. Andreas Kley (Zürich)

## Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| I. Die Schweiz kennt eine Kollegialregierung, aber kein Staatsoberhaupt                 | 155 |
| 1. System der Kollegialregierung  | 155 |
| 2. Bundespräsident als Anscheins-Staatsoberhaupt  | 157 |
| II. Vorgeschichte der Kollegialregierung bis 1848                                       | 158 |
| 1. Entstehung in Pennsylvania und Übernahme im revolutionären Frankreich                | 158 |
| 2. Oktroyierung der Kollegialregierung in der Helvetik                                  | 160 |
| 3. Übernahme der Kollegialregierung in den Kantonen ab 1831                             | 162 |
| 4. Entwürfe einer Bundesverfassung 1832/33 und der Bundesverfassung von 1848            | 163 |
| III. Wahrnehmung der Funktionen des „Staatsoberhauptes“ im Bundesstaat                  | 164 |
| 1. Rotationsprinzip zur Pflege der (heiklen) auswärtigen Beziehungen                    | 164 |
| 2. Vom unwilligen bis zum freundlichen Empfang von Staatsoberhäuptern                   | 166 |
| 3. Organisations- und Repräsentationsaufgaben im Innenverhältnis                        | 167 |
| IV. Reform der Kollegialregierung durch Reform der Verwaltung und der Bundesversammlung | 169 |
| 1. Kollegialer Bundesrat als nicht hinterfragbare Konstante                             | 169 |
| 2. Gescheiterte Reformversuche  | 170 |
| V. Vom Hegemonial- über das Konsenssystem zur schweizerischen „Konkordanzdemokratie“    | 174 |
| 1. Herausbildung der Konsensdemokratie  | 174 |
| 2. Steigerung zur „Konkordanzdemokratie“  | 177 |
| 3. Die Kollegialregierung als Wesenskern der Schweizer Politik                          | 178 |

## I. Die Schweiz kennt eine Kollegialregierung, aber kein Staatsoberhaupt

### 1. System der Kollegialregierung

Das parlamentarische und das präsidentielle Regierungssystem bilden unter den demokratischen Regierungsformen je einen Grundtypus.<sup>1</sup> Hinzu kommen Mischfor-

<sup>1</sup> Kley, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Band I, 2020, 85 (85 m.w.H.).

men aus den beiden Grundtypen, nämlich das semipräsidentielle System Frankreichs sowie die Kollegialregierung der Schweiz. Bei einer Kollegialregierung lastet die Verantwortung für Exekutivhandeln nicht auf einer einzigen Person, sondern ein Gremium – eben das Kollegium – bildet den kollektiven Verantwortungsträger. Die Mitglieder des Kollegiums sind hierarchisch auf gleicher Stufe; es gibt keinen Regierungschef mit Richtlinienkompetenz oder auch keinen Staatspräsidenten, dem die Repräsentation des Staates oder gewisse letzte Entscheidungen zustehen.<sup>2</sup> Jedes Mitglied des Kollegiums leitet zugleich eine Verwaltungsabteilung (Departementalprinzip). Das kollegiale Regierungssystem soll die Macht der Exekutive brechen. Ein Mitglied des Kollegiums wirkt gleichzeitig als Präsident des Gremiums und trägt den Titel „Bundespräsident“. Dieser hat gemäß Art. 176 der Bundesverfassung (BV)<sup>3</sup> die Funktion, die Sitzungen zu leiten,<sup>4</sup> im Übrigen ist er gewöhnliches Mitglied des Kollegiums. Was Fritz Fleiner feststellte, gilt noch immer: „In den Sitzungen des Bundesrats übt er sein Stimmrecht aus gleich einem andern Mitglied; bei gleich geteilten Stimmen zählt seine Stimme doppelt.“<sup>5</sup>

Die schweizerische Literatur spricht dem Kollegialsystem gerne weitreichende Eigenschaften zu. So wird etwa behauptet, das Kollegialsystem ermögliche „die Verwirklichung einer in der schweizerischen Demokratie tief verankerten Proporzidee und damit einer Mehrparteienregierung“<sup>6</sup>. Diese Eigenschaften ergeben sich allerdings gerade nicht aus dem in Art. 177 Abs. 1 BV erwähnten Kollegialprinzip als vielmehr aus anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Mehrparteienregierung und die Proporzidee fußen auf dem Gesetzesreferendum und der Einführung des Proporzwahlrechts 1918. So war der Bundesrat bis 1891 eine Einparteienregierung bestehend aus sieben Mitgliedern der freisinnigen Partei. Die katholisch-konservative Partei erzwang mit dem mehrfachen, erfolgreichen Ergreifen des Referendums die Aufnahme eines ihrer Mitglieder in den Bundesrat. Es zeigte sich, dass nach der Einführung des Proporzwahlrechts 1918 eine allmähliche Proportionalisierung des gesamten politischen Lebens einsetzte. Die Kollegialregierung bildete dafür keine Ursache,<sup>7</sup> sondern sie war nur damit vereinbar.

Das System der schweizerischen Kollegialregierung gleicht insoweit dem präsidentiellen System, als die Regierung während der vierjährigen Amtsdauer nicht abgesetzt werden kann. Sie setzt sich indes nicht aus einer Person, sondern aus sieben völlig gleichberechtigten Mitgliedern zusammen, die nur kollektiv handeln dürfen.

<sup>2</sup> Eichenberger, in: ders. (Hrsg.), *Der Staat der Gegenwart*, 1980, 434 ff. anstelle vieler.

<sup>3</sup> Abkürzungen: AB (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung mit den Abteilungen N, Nationalrat, und S, Ständerat), AS (Amtliche Sammlung des Bundesrechts), BBl (Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft), BV (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft), DDS (Diplomatische Dokumente der Schweiz), NZZ (Neue Zürcher Zeitung), SR (Systematische Gesetzesammlung des Bundes).

<sup>4</sup> Siehe III.3. und dazu Säegger, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, Handkommentar, 2007, Art. 25 Rn. 5 m.w.H. Die verfassungsrechtliche Stellung des Bundespräsidenten ist in den Kommentaren zur Bundesverfassung gut dargestellt: Ehrenzeller, in: ders. et al. (Hrsg.), *St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, 3. Aufl. 2014, Art. 176 Rn. 1; Biaggini, *Kommentar zur Bundesverfassung*, 2. Aufl. 2017, Art. 176 Rn. 1 ff.; Brühl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung*, 2007, 687 ff.

<sup>5</sup> Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, 195, heute geregelt im Art. 19 RVOG.

<sup>6</sup> Rhinow, *Wie weiter mit dem Bundesrat?*, 2011, 21.

<sup>7</sup> Kley, *Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, 4. Aufl. 2020, 279 ff. m.w.H.

Die Kollegialregierung kann – wie der amerikanische Präsident – das Parlament nicht auflösen. Dieses bleibt während seiner Amtsdauer stets im Amt. Nach Ablauf der Amtsdauer kommt das parlamentarische System insofern zum Zug, als die sieben Mitglieder der Regierung, des „Bundesrates“, von der Vereinigten Bundesversammlung, der gemeinsamen Versammlung von Stände- und Nationalrat (Art. 157 Abs. 1 Bst. a BV), wiedergewählt werden müssen. Obwohl dies zu einer Parlamentarisierung führen könnte, hat sich diese in der Schweiz bisher nicht vollzogen, da die Bundesratsmitglieder im Allgemeinen wiedergewählt wurden.<sup>8</sup> Welche Rolle der Bundesratspräsident einnimmt und weshalb von ihm nicht von einem „Staatsoberhaupt“ gesprochen werden kann, soll im Folgenden erörtert werden.

## 2. Bundespräsident als Anscheins-Staatsoberhaupt

Das präsidentielle System ist sozusagen die demokratische Form einer Monarchie. Das höchste Staatsorgan wird vom Volk gewählt, wodurch der Präsident zum „Wahlkönig“ mit Amtsdauer wird. Demgegenüber macht das parlamentarische System Regierung und Parlament voneinander abhängig und setzt eine „neutrale Person, das sogenannte Staatsoberhaupt, voraus, welches den Rücktritt oder das Auflösungsbegehren entgegennimmt“<sup>9</sup>. Das Staatsoberhaupt erkundet dabei in seiner nach innen gerichteten Tätigkeit die politischen Möglichkeiten und vermittelt zwischen den beiden Staatsorganen.

Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft sind sich darin einig, dass die Schweiz kein Staatsoberhaupt besitzt. Die monarchische Staatsform wurde in den offiziellen Verlautbarungen stets abgelehnt. In einem Bericht von 1868 schrieb die Parlamentskommission, dass Forderungen nach einem Staatsoberhaupt keinesfalls „in launische Spielereien der feinen tonangebenden Persönlichkeiten ausarten“ dürften. „Monarchisch regierende Fürsten mögen sich solchen Gefahren aussetzen, den Räten der Republik ziemen sie nicht.“<sup>10</sup> Die Idee des Staatsoberhauts überführt eine zentrale monarchische Institution in die Demokratie<sup>11</sup> und trifft deshalb auf entschiedene republikanische Ablehnung. Die schweizerische Staatsorganisation ist in diesem Punkt singular, denn alle anderen Formen demokratischer Staaten kennen das Staatsoberhaupt, insbesondere auch das semipräsidentielle System Frankreichs. So empfängt die Schweiz etwa ausländische Staatsoberhäupter durch den Bundesrat in corpore. Sie kann damit die Gleichrangigkeit mit dem ausländischen Staat dokumentieren und gleich höflich auftreten. Bei Reisen ins Ausland kommt dieses Vorgehen nicht in Frage. Da reisen entweder einzelne Bundesräte als Fachminister ins Ausland, oder aber der Präsident des Bundesrates wird im Auftrag des Bundesrates entsandt. Er

<sup>8</sup> Nicht wiedergewählt wurden Ulrich Ochsenbein 1854, Jean-Jacques Challet-Venel 1864, Ruth Metzler-Arnold 2003 und Christoph Blocher 2007, in: Altermatt (Hrsg.), Das Bundesratslexikon, 2018, 41, 115, 655, 683.

<sup>9</sup> *Aubert*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht II, 1995, Rn. 1060.

<sup>10</sup> II. Bericht der nationalrätlichen Kommission betreffend Hebung der schweizerischen Pferdezucht vom 18. Dezember 1867, BBl 1868 I 222 (223); es gibt zahlreiche weitere derartige Belege, z.B. BBl 1894 II 777.

<sup>11</sup> *Sägesser* (Fn. 4), Art. 28 Rn. 7.

hat aber als sitzungsleitendes Mitglied der Regierung keinerlei zusätzliche Kompetenzen, sondern bedarf für die verpflichtenden Handlungen stets der vorgängigen Zustimmung des Gremiums. Im System der Kollegialregierung ist denn auch kein Staatsoberhaupt nötig,<sup>12</sup> damit das System nach innen funktionieren kann. Gegen außen handelt die Eidgenossenschaft durch die Regierung in corpore und bildet bei Bedarf als Körperschaft das Oberhaupt des Staates.<sup>13</sup> Der ein Staatsoberhaupt versprechende Titel „Bundespräsident“ ist bewusst gewählt. Er vermag die Bedürfnisse des internationalen Verkehrs voll zu befriedigen<sup>14</sup> und kaschiert die Tatsache, dass die Eidgenossenschaft kein Staatsoberhaupt besitzt. Die im Ausland entstehenden Missverständnisse zur Rolle des Bundespräsidenten, der richtigerweise „Bundesratspräsident“<sup>15</sup> heißen müsste, sind harmlos und werden nachgerade absichtsvoll in Kauf genommen. Hingegen ist hervorzuheben, dass der Bundespräsident in den parlamentarischen Debatten selten, aber wiederholt als „Herr Bundesratspräsident“<sup>16</sup> angesprochen wird. Kurzum besitzt die Schweiz zwar dem Namen, aber nicht den Kompetenzen nach ein Staatsoberhaupt.<sup>17</sup>

## II. Vorgeschichte der Kollegialregierung bis 1848

### 1. Entstehung in Pennsylvania und Übernahme im revolutionären Frankreich

Die Verfassung Pennsylvanias vom 28. September 1776<sup>18</sup> war betont demokratisch ausgestaltet. Sie kam unter dem Einfluss von Thomas Paine zustande, enthielt eine zwölfköpfige kollegiale und vom Volk auf drei Jahre gewählte Exekutive. Es handelt sich um die erste Kollegialregierung in der neuzeitlichen Verfassungsgeschichte. Dieses Organisationsmodell will die Macht der Regierung brechen, indem das Staatsoberhaupt nicht aus einer Person, sondern aus mehreren Personen besteht. Diese sind gezwungen, zusammenzuarbeiten, was bewirkt, dass sie sich gegenseitig in

<sup>12</sup> Aubert (Fn. 9), R.n. 1501.

<sup>13</sup> Aubert (Fn. 9), R.n. 1501.

<sup>14</sup> Beispielsweise nimmt der schweizerische Bundespräsident stets am Treffen der deutschsprachigen Staatsoberhäupter teil, siehe etwa Medienmitteilung vom 28.6.2021, <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/6/28/84216> (1.9.2021).

<sup>15</sup> Aubert (Fn. 9), R.n. 1502.

<sup>16</sup> Bericht der Kommission des Nationalrates über die Geschäftsführung des Bundesrates im Jahre 1895 vom 20. Mai 1896, BBl 1896 V 209 (229); AB 1920 N 862; Protokolle der Bundesversammlung, Ständerat, 1. Sitzung vom 2.6.1947, 4, CH-BAR#E1401#1960/58#281; AB 1931 N 120; AB 1984 N 1778.

<sup>17</sup> Siehe auch Fn. 76; Brühl-Moser (Fn. 4), 687 geht zu weit, wenn sie den Bundespräsidenten als „lediglich formelles Staatsoberhaupt“ bezeichnet. Der Bundespräsident ist weder materiell (von den Kompetenzen her) noch formell ein Staatsoberhaupt.

<sup>18</sup> Constitution of Pennsylvania, 1776 Sept. 28, Sect. 19, in: Altmann (Hrsg.), *Ausgewählte Urkunden zur ausserdeutschen Verfassungsgeschichte seit 1776*, 1913, 3 ff. Es besteht ein „supreme executive council“ von 12 Mitgliedern, die auf drei Jahre fest gewählt sind. Der Präsident darf nur mit Zustimmung des „supreme executive council“ handeln. Das Modell stellt ebenfalls eine Kollegialregierung dar.

Schach halten. Auf diese Weise wird die Macht der Regierung gebrochen und die Freiheit des Individuums geschützt.

Die Verfassung von Pennsylvania wurde ein Muster für die französischen Revolutionsverfassungen der Jahre 1793 bis 1795. Paine weilte ab 1793 in Paris und arbeitete am Gironde-Entwurf vom 15. Februar 1793 mit. Der Verfassungsentwurf enthielt ebenfalls eine siebenköpfige Kollegialregierung.<sup>19</sup> Die sieben Minister waren absolut gleichberechtigt, was sich darin zeigte, dass alle Minister abwechselungsweise während fünfzehn Tagen als Präsidenten amtierten.<sup>20</sup> Sie wurden vom Volk auf zwei Jahre bestellt und die Hälfte jedes Jahr neu gewählt.<sup>21</sup> Die Kommission hat in ihrem Kommentar herausgestellt, dass die Mitglieder einer Regierung „immer und überall das Misstrauen der Freunde der Freiheit auf sich gezogen“ haben. Die Machtfülle und die Einflussmöglichkeiten der Regierung seien

„Gründe, die jenes Misstrauen hervorbringen und nähren und die zugleich das Trachten aller Ehrgeizigen auf den Erwerb dieser Posten lenken. Wir haben alle diese Gründe bis ins letzte ausgeräumt, und jene ehrenvollen und mühseligen Ämter werden in Zukunft weder den Ehrgeiz in Versuchung führen, noch die Tugend in Unruhe versetzen können.“<sup>22</sup>

Es ist nur folgerichtig, dass die Verfassung die Regierung als „conseil exécutif“ (Vollzugsrat) bezeichnete. Ihr Spielraum ist bewusst klein gehalten. In diesem Regierungssystem war kein Staatsoberhaupt vorgesehen, da es gänzlich unnötig war. Der vollständige Bruch mit der vormaligen Monarchie zeigt sich dabei am klarsten. Die einstigen Befugnisse des Königs sind entweder abgeschafft oder vollständig demokratisiert worden. Namentlich schloss diese Verfassung direktdemokratische Instrumente ein, insbesondere eine Art Referendum und die Volksinitiative.<sup>23</sup>

Die Girondisten unterlagen im anschließenden Machtkampf mit den Jakobinern und wurden verfolgt. Das Projekt des Gironde-Entwurfs wurde nicht weiterverfolgt. Allerdings hatten die Jakobiner kein eigenes Programm, welches die Ideen im Gironde-Entwurf ersetzt hätte, sodass es bei der verabschiedeten und vom Volk in einem Referendum angenommenen Montagnard-Verfassung vom 24. Juni 1793 zu keinem Konzeptwechsel kam. Auch diese Verfassung setzte eine kollegial organisierte Regierung, den Vollzugsrat, ein. Die Amtsdauer und die Teilerneuerung blieben gleich. Die Kompetenzen waren stark beschränkt und ein Präsident nicht einmal vorgesehen. Das Misstrauen gegen den Vollzugsrat zeigte sich etwa in der Vorschrift, dass die Mitglieder im Falle einer Pflichtverletzung angeklagt wurden. Sie waren ferner für die Nichtausführung der Gesetze und Dekrete sowie für Missbräuche, die sie nicht anzeigten, verantwortlich.<sup>24</sup> Diese Verfassung war noch antimonarchischer ausgerichtet als der Gironde-Entwurf. In der Exekutive hatte kein einziges Mitglied eine Vorrangstellung, und die Zahl von 24 Mitgliedern relativierte das Gewicht ei-

<sup>19</sup> V. Titel des Gironde-Verfassungsentwurfs aus der französischen Revolution vom 15./16. Februar 1793, in: *Kley/Amstutz*, Deutschsprachige Übersetzung mit einer Einleitung und kommentierenden Anmerkungen, 2011, 151 ff.

<sup>20</sup> Art. V-I-3 (Fn. 19).

<sup>21</sup> Art. V-II-20 (Fn. 19).

<sup>22</sup> *Marquis de Condorcet*, Freiheit, Revolution, Verfassung, 2010, 191.

<sup>23</sup> Art. III-II-2 und Titel VIII. des Gironde-Entwurfs (Fn. 19), 111, 163 ff.

<sup>24</sup> Verfassung der Französischen Republik vom 24. Juni 1793, in: *Gosewinkel/Masing* (Hrsg.), Die Verfassungen in Europa 1789–1949, 2006, 193 ff., Art. 62 ff.

nes einzelnen Mitglieds. Hinzu kommt, dass das einst dem König zustehende Gesetzessanktionsrecht auf das Volk übertragen wurde.<sup>25</sup> Das Referendum des Volkes über die Gesetze ist sozusagen ein demokratisiertes königliches Recht.<sup>26</sup> Die eben erläuterte Verfassung vom 24. Juni 1793 wurde nie in Kraft gesetzt, stattdessen regierte der von Robespierre beherrschte Wohlfahrtsausschuss und überzog das Volk mit Terror. Nach dessen Sturz kam es zur Direktorialverfassung vom 22. August 1795<sup>27</sup>, die wiederum eine Kollegialregierung (Direktorium) mit fünf Mitgliedern enthielt. Die Mitglieder waren völlig gleichberechtigt, und jedes Mitglied präsidierte das Direktorium während dreier Monate. Ein Staatsoberhaupt bestand nicht. Die Demokratie war auf die Wahlen der beiden gesetzgebenden Räte und weiterer Beamten vermindert. Das Direktorium wurde von der ersten Kammer, dem Rat der Fünfhundert, vorgeschlagen, und aus dieser Liste wählte die zweite Kammer, der Rat der Alten, die fünf Mitglieder auf eine Amtsdauer von fünf Jahren. Direktdemokratische Rechte fehlten. Diese Verfassung trat in Kraft und wurde umgesetzt. Allerdings zeigten sich große Schwierigkeiten, die am 9. November 1799 in den Staatsstreich des 18. Brumaire von Napoleon Bonaparte mündeten. Das französische Experiment mit Kollegialregierungen ging damit zu Ende.

## 2. Oktroyierung der Kollegialregierung in der Helvetik

Die in Pennsylvania entwickelte und in Frankreich übernommene Idee einer bescheidenen und ohne Machtkonzentration agierenden Regierung, die eigentlich nur die Gesetze zu vollziehen habe, fand in der Schweiz einen fruchtbaren Boden. Die Franzosen eroberten im Frühjahr 1798 das Gebiet der Schweiz und oktroyierten ihr die Direktorialverfassung. Die Helvetische Verfassung vom 12. April 1798<sup>28</sup> war eine gekürzte Kopie der Direktorialverfassung von 1795.<sup>29</sup> Sie sah das gleiche kollegiale Regierungssystem mit fünf Direktoren vor, von denen jedes Jahr ein Mitglied zu ersetzen war. Dem Direktorium gab Art. 84 der Verfassung vier Minister bei, welche die wichtigsten Verwaltungszweige betreuten und das Kollegium der Direktoren entlasteten. Damit war eine Zwei-Kreise-Regierung gebildet, die bis in die Gegenwart die Reformdiskussion zum Bundesrat beherrschen sollte. Zunächst stießen die mit Waffengewalt eingeführten politischen Institutionen auf Gegenwehr. Das Volk benötigte einige Jahrzehnte Zeit, um sich an die Institution der Kollegialregierung und der direkten Demokratie zu gewöhnen. Umgekehrt bot die Schweiz einen günstigen Boden dafür, wie Alfred Kölz hervorhebt:

„Dennoch hatten die Landsgemeindedemokratien und die nach dem Aristokratisierungsvorgang des 17. und 18. Jahrhunderts verbliebenen Reste republikanischen Denkens und Fühlens in den Mittellandkantonen für die Ausbildung der modernen schweizerischen Demokratie

<sup>25</sup> Verfassung vom 24. Juni 1793 (Fn. 19), 193 ff., Art. 56–60.

<sup>26</sup> *Loewenstein*, Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789, 1922, 231 ff., 256, 260 ff.

<sup>27</sup> *Gosewinkel/Masing* (Fn. 24), 206 ff.

<sup>28</sup> *Gosewinkel/Masing* (Fn. 24), 422 ff.

<sup>29</sup> *Kölz*, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte I: Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, 1992, 116 f.

und insbesondere für die Übernahme französischer Demokratiemodelle eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Sie dienten bei den jeweiligen Demokratisierungsschritten in den Regenerationskantonen einerseits als emotionale und ideologische Stützen sowie als Kontinuitäts-elemente. Andererseits fungierten sie als Argument zur Überwindung einer gewissen Schwellenangst, als Mittel zur Verbesserung der Akzeptanz der neuen rationalistischen und individualistischen demokratischen Einrichtungen. Man konnte etwa argumentieren, das allgemeine Wahlrecht und die direkte Mitwirkung des Volkes an der Verfassungsgebung und Gesetzgebung seien eigentlich nichts Neues; es handle sich um etwas Erprobtes und man übertrage nur diese alte Demokratieform auf grössere Staaten. Diese Argumente hatten trotz ihrer staatsrechtlichen Problematik in der Regenerationszeit grosse Bedeutung.<sup>30</sup>

Die vorherrschenden kollektiven Formen der Machtausübung, etwa in den Aristokratien und in den Zunftstädten, boten für die Kollegialregierung eine Traditionsbrücke. Die direkte Demokratie konnte sich auf den Kommunalismus und auf die wenigen Landsgemeindekantone abstützen, die allerdings nicht als moderne Demokratien angesehen werden können.<sup>31</sup> Die politische Gleichheit der Bürger und Einwohner war nicht verwirklicht. Vielmehr handelte es sich um ständische Gesellschaften mit Einwohnern minderen Rechts. Die Aufklärung und der Rationalismus brachten ein neues Denken in die Schweiz, das sich in der Regenerationszeit rasch ausbreitete.

Eine französische Lehrschrift in Form eines Gesprächs zwischen einem Patrioten und einem Antipatrioten macht den Charakter der Kollegialregierung deutlich. Der Antipatriot, d.h. der ungebildete Schweizer, fragt den Patrioten nach den wichtigsten Verrichtungen des Direktoriums:

„Es verfügt über die bewaffnete Macht; aber keines seiner Mitglieder, kann die oberste Befehlshaberstelle bekleiden, und das hat seine guten Gründe. Die Konstitution legt nur so viel Gewalt und Macht in die gleichen Hände, als wesentlich nöthig ist, die Sicherheit des Staats zu befestigen, ohne die Freyheit in Gefahr zu setzen. Sie wollte kein ungeheures Prachtgebäude aufführen, aber in einem mäßigen, bequemen Hause uns ruhig wohnen lassen. Stolz und Herrschsucht folgen dem allzu großen Ansehen, wie der Schatten seinem Körper. Zu viel Macht und Gewalt ohne Gegengewicht verleiten zum Despotismus.“<sup>32</sup>

Der Patriot bestätigt die freiheitsschützende Organisationsform der Kollegialregierung. In der Realität entwickelte es sich anders, als die Helvetische Verfassung in Kraft trat. Das oktroyierte System funktionierte nicht und war ohne die Unterstützung der französischen Armee nicht funktionsfähig. Auch die am 25. Mai 1802 vom Volk angenommene zweite Helvetische Verfassung<sup>33</sup> blieb beim Kollegialsystem, aber die Bevölkerung kam nicht zur Ruhe, und es herrschte nach dem Abzug der Franzosen Bürgerkrieg.

Napoleon Bonaparte gab der Schweiz 1803 die föderative Mediationsverfassung und schuf dadurch, zusammen mit militärischem Druck, eine einigermaßen beru-

<sup>30</sup> *Kölz* I (Fn. 29), 629.

<sup>31</sup> *Schmid*, in: *Commentationes Historiae Iuris Helveticae* 1/2007, 86 ff. m.w.H.

<sup>32</sup> Kurzer und leichtfaßlicher Unterricht über die helvetische Staats-Verfassung in verschiedenen Gesprächen zwischen einem Patrioten und Antipatrioten. Pour aimer, il faut connoître. Erst etwas kennen, dann lieben, Solothurn, bey B. Fr. Jos. Gafmann, 1798, zwölftes Gespräch.

<sup>33</sup> *Kaiser/Strickler* (Hrsg.), *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1901, Teil B, 99 ff., Art. 47 ff.

higte Situation. Nach dem Zusammenbruch der napoleonischen Ordnung 1813 kam es zu einer Umgestaltung der Eidgenossenschaft. In der Sache blieb es mit dem Bundesvertrag von 1815<sup>34</sup> bei der föderativen Ordnung. Es bestand bis 1848 keine gesamtschweizerische Exekutive, geschweige denn ein förmliches Staatsoberhaupt. In der bündischen Ordnung nach 1815 kristallisierte sich dennoch eine Art Präsident heraus. Der Regierungspräsident des Vorortkantons, der jedes Jahr zwischen Zürich, Bern und Luzern wechselte, war der Tagsatzungspräsident und stand dem obersten Organ vor.

### 3. Übernahme der Kollegialregierung in den Kantonen ab 1831

Während der Restaurationszeit von 1814 bis 1830 blieben in den neuen Kantonen, den ehemaligen Untertanengebieten, viele Errungenschaften der Aufklärung erhalten. Da eine alteingessene Aristokratie fehlte, konnte das aufklärerische und demokratische Denken umgesetzt werden. So wies etwa die Tessiner Kantonsverfassung vom 17. Dezember 1814 in Art. 2 das Prinzip der Volkssouveränität aus und bewahrte dieses während der gesamten Restauration. In der Regeneration ab 1830 wurden zunächst auf der kantonalen Ebene die Ideen der Französischen Revolution nicht nur salonfähig, vielmehr setzten sie die Liberalen auch durch. Für die Kollegialregierung war der vom deutschen Flüchtling und zeitweisen Professor Ludwig Snell 1831 veröffentlichte „Entwurf einer Verfassung nach dem reinen und ächten Repräsentationssystem, das keine Vorrechte nach Exemtionen kennt, sondern auf der Demokratie beruht“<sup>35</sup> maßgebend. Snell bediente sich aus dem Gironde-Entwurf, ohne freilich die Instrumente der direkten Demokratie zu verwenden. Das zeigt sich in den gleichartigen Institutionen, der Wahlart und nicht zuletzt in der gleichen Art, die Verfassungsartikel zu nummerieren, nämlich nicht mit fortlaufenden Zahlen, sondern mit einer systematischen und damit komplizierten Untergliederung.

Der Entwurf behandelte die vollziehende Gewalt, den „kleinen Rath“, in einem eigenen Kapitel. Der aus 15 Mitgliedern zusammengesetzte kleine Rath „ist die höchste vollziehende Gewalt und Centralbehörde für die gesamte Administration des ganzen Kantons und zugleich führt er unter der Leitung des Großen Raths die Geschäfte mit andern eidgenössischen Ständen“ (II.II.IV Ingress). Die Amtsdauer beträgt sechs Jahre mit einer Drittelserneuerung alle zwei Jahre (II.IV. § 1). Snell erklärt, dass der kleine Rath zwei Funktionen vereinige. Er sei die höchste Verwaltungsbehörde, was in anderen Staaten die Regierung sei, und zugleich das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten. Für die Außenpolitik ist das gesamte Gremium zuständig. Das Kollegialsystem wird im Entwurf genau definiert:

„Die Geschäftsführung des kl. Raths beruht auf dem Kollegialsystem, kraft dessen allen Mitgliedern gleichmäßiges Abstimmungsrecht bei dem Beschluß zukommt, alle Gegenstände in voller Versammlung berathen werden müssen, und der Präsident nur der Erste unter Gleichen ist, der die Verhandlungen leitet und der Gleichheit der Stimmen den Ausschlag gibt“ (II.IV. § 3 b).

<sup>34</sup> Gosewinkel/Masing (Fn. 24), 435 ff.

<sup>35</sup> Der Text ist abgedruckt bei Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 1. Aufl. 2004, 219 ff.; dazu im Detail Kölz I (Fn. 29), 246 ff.

Die Vorsitzenden des „kleinen Raths“ wechselten sich von Jahr zu Jahr ab, Snell bezeichnet sie als Bürgermeister, nicht als Präsidenten. Er erklärte, dass es zweckmäßiger wäre, die Errichtung unter dem Namen eines Präsidenten des „kleinen Raths“ zu bewerkstelligen. „Man kann aber hier das Alte, weil es unschädlich ist, schonen; die Zukunft mag fortbessern“ (II.II.IV. § 1 d). Snell benutzte hier wie andernorts die „Traditionsbrücke“, um die Institution annehmbar zu machen. Das Vorgehen hatte Erfolg. Die liberalen und später auch die konservativen Kantone orientierten sich an diesem Modell, das sich nach 1831 bis 1848 in allen Kantonen etablierte.<sup>36</sup> Der Bund konnte die Kollegialregierung dann aufgrund der positiven Erfahrungen in den Kantonen ohne Widerstand übernehmen.

#### 4. Entwürfe einer Bundesverfassung 1832/33 und der Bundesverfassung von 1848

Die Errichtung liberaler Demokratien in einzelnen Kantonen sollte auch auf Bundesebene umgesetzt werden. Fast gleichzeitig mit dem Beginn der Regeneration ab 1830 setzten auch auf Bundesebene Versuche ein, den Bundesvertrag von 1815 zu reformieren. Sie scheiterten an der Uneinigkeit der Tagsatzung.

1832 beauftragte die Tagsatzung in Luzern eine Kommission mit dem Entwurf einer Verfassung mit Legislative, Exekutive und Judikative auf Bundesebene. Die Abfassung des kommentierenden Berichts übertrug die Kommission dem gebürtigen Italiener und 1810 eingebürgerten Genfer Pellegrino Rossi (1787–1848, Professor in Genf, Tagsatzungsabgeordneter von Genf). Dieser Entwurf von 1832<sup>37</sup> versuchte der Pattsituation zwischen föderalistisch eingestellten Konservativen und bundesstaatlich bzw. zentralistisch orientierten Liberalen Rechnung zu tragen. Durch Kompromisse wie jene drei Jahrzehnte zuvor in der Mediationsakte wollte der Entwurf die Bundesgewalt stärken, ohne den Spielraum der Kantone zu sehr zu beschränken. Die Bezeichnung als „Bundesurkunde“ sollte den Föderalisten signalisieren, dass es keineswegs um die Verfassung eines Einheitsstaates ging. Die Kommission sah nur eine einzige Parlamentskammer, die Tagsatzung, vor, welche die Legislative im Bund ausmachen sollte. Jeder Kanton entsandte ungeachtet seiner Größe zwei Mitglieder. Die Exekutive bestand, in Anlehnung an die Helvetik und die Mediationsordnung, aus einem Landammann der Schweiz, der von den Kantonen zu wählen war, und aus vier Bundesräten, die die Tagsatzung ernannte. Der Landammann sollte neben dem Bundesrat auch die Tagsatzung präsidieren, er hatte aber keine zusätzlichen Kompetenzen und seine Amtszeit war auf zwei Perioden von je vier Jahren begrenzt. In der Sache sah der Entwurf damit eine Kollegialregierung vor.

1847 wurde bekannt, dass die katholisch-konservativen Kantone ein militärisches Bündnis („Sonderbund“) gegen die liberalen Kantone abgeschlossen hatten. Diese Tatsache löste eine große Empörung aus und bot nach der Niederrichtung der konservativen Kantone im November 1847 die Gelegenheit, den Bundesvertrag nach

---

<sup>36</sup> *Kölz I* (Fn. 29), 259 ff. und 358 f. macht die wichtige Unterscheidung verschiedener Kollegialsysteme zur Zeit der Regeneration. In vielen Kantonen waren mehrere Regierungsmitglieder für ein einziges Ressort zuständig, was man ebenfalls als Kollegialsystem bezeichnete.

<sup>37</sup> Text: *Kley*, Verfassungsgeschichte (Fn. 7), 451 ff. m.w.H.

dem Mehrheitsprinzip zu reformieren.<sup>38</sup> Die Vorarbeiten von 1832 waren dabei eine große Hilfe: Man übernahm viele der entworfenen Institutionen, so etwa den fünfköpfigen und nach dem Kollegialsystem organisierten Bundesrat. Aus Gründen der besseren Repräsentation erhöhte die Tagsatzung von 1848 die Mitgliederzahl freilich auf sieben Personen und bezeichnete den Vorsitzenden des Bundesrates als Bundespräsidenten.<sup>39</sup> Volk und Kantone stimmten der Bundesverfassung von 1848 zu. Damit war das heutige Regierungssystem der Schweiz eingerichtet, nämlich eine vom Zweikammerparlament unabhängige Kollegialregierung mit einer festen Amtsdauer von damals drei Jahren.

Diese Bundesexekutive, welche aus der Bundesverfassung 1848 hervorging, folgte dem Grundmuster des französischen Gironde-Entwurfs, der Montagnard-Verfassung von 1793 und „den kantonalen Regenerationsverfassungen als Parlaments-Ausschussregierung“<sup>40</sup>. Sie besaß eine schwache Stellung gegenüber dem Parlament. Es war nur konsequent, dass dieses Modell kein Staatsoberhaupt nach dem Vorbild eines (Ersatz-)Königs benötigte. Der vorherrschende politische Wille betonte die Abhängigkeit der Exekutive vom Volk und von der Bundesversammlung. Während der ersten Jahrzehnte des schweizerischen Bundesstaates benötigten die amtierenden Bundesräte eine Komplimentswahl: Sie mussten – aus rein politischen Gründen – als Nationalräte gewählt werden, um überhaupt als Bundesräte in Frage zu kommen.<sup>41</sup> Diese Praxis unterstrich den beanspruchten Vorrang der Bundesversammlung, insbesondere des Nationalrates, und verlieh dem System einen parlamentarischen Charakter.<sup>42</sup> Freilich ließ sich diese Vorherrschaft auf Dauer nicht durchsetzen. Die Bundesversammlung war von Anfang an von diesem Anspruch überfordert. Mit dem Wachstum der Verwaltung und den zunehmenden Bundesaufgaben erlangten die Kollegialregierung und ihre Mitglieder sukzessive mehr Macht.

### III. Wahrnehmung der Funktionen des „Staatsoberhaupt“ im Bundesstaat

#### 1. Rotationsprinzip zur Pflege der (heiklen) auswärtigen Beziehungen

Die ersten sieben Bundesräte und ihre Nachfolger hielten sich strikt an die politischen Vorgaben. Es gab kein Staatsoberhaupt. Soweit ein solches notwendig war, nahm diese Funktion das Kollegium wahr. Das Politische Departement bildete das Präsidialdepartement, dem infolge der einjährigen Amtszeit des Bundespräsidenten jedes Jahr ein anderer Bundesrat vorstand. Damit setzte der Bundesrat im Einjahres-

<sup>38</sup> Kley, Verfassungsgeschichte (Fn. 7), 241 ff.

<sup>39</sup> Art. 83 und 85 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 12.9.1848, Text: Kley, Verfassungsgeschichte (Fn. 7), 467 ff. = Offizielle (später: Amtliche) Sammlung der das schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, Bundesgesetze, Verträge und Verordnungen seit der Einführung der neuen Bundesverfassung vom 12.9.1848 bis 8.5.1850, 1850, 271 ff.

<sup>40</sup> Kölz I (Fn. 29), 570.

<sup>41</sup> Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte II: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, 2004, 485 f.

<sup>42</sup> Kölz II (Fn. 41), 485 m.w.H.

zyklus das Rotationsprinzip der Tagsatzung fort, die die zweijährige Amtszeit des Vororts vorsah. Die Pflege der Außenbeziehungen gehörte zu einer der ersten Aufgaben, denen sich das Kollegium stellen musste. Das war deshalb nötig, weil schon das Jahr 1848 mit krisenhaften Phänomenen in den Außenbeziehungen begann. Die Flüchtlingsfrage im Gefolge der europäischen Revolutionen von 1848 belastete die Schweiz erheblich. Nach dem Scheitern der liberalen Bewegungen in den Monarchien flohen liberale Aktivisten nach England oder in die Schweiz, wo sie vor politischer Verfolgung sicher waren. Die Flüchtlinge aus Frankreich, den deutschen Monarchien, Österreich und Italien konnten von der Schweiz aus fortfahren, ihre politischen Ideen in ihren Heimatländern zu verbreiten. Die monarchischen Nachbarn betrachteten die schweizerische Flüchtlingspolitik kritisch, denn die Flüchtlinge betrieben aus der Schweiz heraus den Umsturz der traditionellen Ordnung. Aus diesem Grund wollten Frankreich und Österreich mit einer Intervention die Ausweisung aller Flüchtlinge erzwingen. Der Bundesrat gab teilweise nach und wies die nichtschweizerischen Mitglieder verschiedener Arbeitervereine aus.<sup>43</sup> Nationalratspräsident Alfred Escher (1819–1882) ging in seiner Eröffnungsansprache zur Sitzungsperiode vom 5. April 1850 auf diese außenpolitischen Verhältnisse ein und stellte dabei die Schweiz so dar:

„Ja, meine Herren, unser Alpenland soll der Hochaltar der Freiheit in Europa sein. Diesen Hochaltar rein und unbefleckt zu erhalten [...] ist die schöne Aufgabe, welche die Vorsehung unserm Volke in der Reihe der Kämpfer für die Demokratie [...] übertragen hat. Erfüllt das Schweizervolk diese Aufgabe gewissenhaft, so wird dies [...] auch zum Frommen aller derer gereichen, die außer unserm Vaterlande für die Völkerfreiheit erglühen. Es wird [...] die Kraft und das Glück eines freien Volkes sich vor den Augen Europas fortwährend lebendig bezeugen, so wird sich um diesen hellleuchtenden Freiheitsaltar herum um so eher auch ein europäischer Freiheitstempel erheben.“<sup>44</sup>

Es ist kein Zufall, dass der Nationalratspräsident derart staatsmännisch-beschwörende Worte äusserte. Er stand der Volkskammer, dem neu geschaffenen parlamentarischen Gremium, vor, und als Nationalratspräsident gilt er auf der symbolischen Ebene als der „oberste Würdenträger“<sup>45</sup> oder „höchste Schweizer“. Er präsidiert die „Vereinigte Bundesversammlung, also die Wahlbehörde des Bundesrates und des Bundespräsidenten. Er übernimmt zusammen mit dem Vorsitzenden des Bundesrates, der „höchstgestellten [...] Magistratsperson der Schweiz“<sup>46</sup>, ebenfalls eine Rolle als informelles „Staatsoberhaupt“. In den Jahren nach 1850 sollte sich bestätigen, dass die Außenpolitik wegen verschiedener Krisen der wohl wichtigste Politikbereich der neu gegründeten Republik ist.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Bericht und Beschluss in Sache der deutschen Arbeitervereine, BBI 1850 I 189 (243f.); Bericht vom 28.2.1851 über die Flüchtlingsangelegenheit, BBI 1851 I 239.

<sup>44</sup> Rede vom 5.4.1850, BBI 1850 I 245 (250f.).

<sup>45</sup> Gengel, in: Berlepsch, Schweizerkunde, Land, Volk und Staat, 1864, 735.

<sup>46</sup> Gengel (Fn. 45), 735.

<sup>47</sup> Kley, Verfassungsgeschichte (Fn. 7), 262 ff.

## 2. Vom unwilligen bis zum freundlichen Empfang von Staatsoberhäuptern

Das Umfeld der Schweiz war monarchistisch geprägt; die Bundesbehörden blieben außenpolitisch auf Distanz, pflegten zunächst keine Staatsbesuche und nur wenige diplomatische Kontakte. Der erste inoffizielle Staatsbesuch fand 1873 statt. Der 1873 in Europa reisende Schah von Persien, Nāser ad-Din (1831–1896), weilte in Paris und hatte sich selbst in die Schweiz eingeladen. Der Bundesrat schrieb seinem Gesandten Johann Conrad Kern (1808–1888) in Paris:

„Es ist dem Schah begreiflich zu machen, dass der Bundesrath weder Paläste, noch Wagen, Pferde, Ehrentruppen, noch sonst die Mittel zur Verfügung habe, welche das Wesen der zwischen Souveränen gewechselten Empfangsfeierlichkeiten bilden.“<sup>48</sup>

Das half nicht, der Schah kam trotzdem, aber der Bundesrat hielt ihn auf Distanz, indem der Empfang vom 19. bis 24. Juli 1873 in Genf stattfand. Der Schah führte ein Reisetagebuch und wunderte sich: „They have no house or place specially appointed for government; and for this reason our quarters were at an hotel.“ Dem Schah fiel das Regierungssystem auf: „The State of the Swiss Confederation is a republic, and they have very strange customs of administration.“ So handle der Bundesrat „in concert“, aber einer allein könne keine Befehle in öffentlichen Angelegenheiten ausgeben. Er schloss seine Bemerkungen: „In reality, they have no President-General or Absolute Ruler in any one of the cantons or towns; but, whenever the whole agree together as to any matter, it is put in force; otherwise, not. This is a state of affairs the exposition and elucidation of which is extremely difficult, and our Diary is not sufficiently voluminous to embrace a commentary on the laws of the government and details of the regulations of the Swiss State. More than we have given is unnecessary also.“<sup>49</sup> Aus dem Besuch resultierte ein Freundschafts- und Handelsvertrag vom 23. Juli 1873.<sup>50</sup>

Die schweizerische Außenpolitik änderte sich, als das damalige Bundesratsmitglied Numa Droz (1844–1899, Bundesrat 1876–1892) 1887 dauerhaft die Führung des Politischen Departements übernahm und damit vom Rotationsprinzip abwich. Droz war der erste ständige Bundesrat in diesem Departement. Er betrieb eine aktive Außenpolitik und betonte die Bedeutung des Völkerrechts, der Genfer Abkommen von 1864 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken im Felde<sup>51</sup> sowie der Verwaltungsunionen, die ihren Sitz in Bern hatten. Nach Droz' Rücktritt kehrte der Bundesrat 1896 zum Rotationsprinzip zurück, was bedeutete, dass die Außenpolitik als wichtiges Geschäft wie vor 1887 wieder eine Aufgabe des Gesamtbundesrates war. Von 1914 bis 1917 galt erneut das System Droz, von 1917 bis 1920 rotierte die Führung des Politischen Departements abermals, und seit 1921 ist das Departement fest einem Bundesrat zugewiesen.

Die republikanische Schweiz war augenscheinlich nicht für Besuche gekrönter Häupter gerüstet. Dennoch ist es immer wieder zu inoffiziellen Besuchen von Monarchen gekommen. So führte etwa die Gotthardbahn ab 1882 verschiedene Monar-

<sup>48</sup> BBl 1873 IV 564.

<sup>49</sup> The Diary of H.M. the Shah of Persia during his tour through Europe in A.D. 1873, London 1874, 276 ff.

<sup>50</sup> AS n.F. 1 194.

<sup>51</sup> AS a.F. VIII (1866) 520 und 816.

chen durch die Schweiz hindurch, und bei solchen Gelegenheiten begrüßte jeweils eine Delegation des Bundesrates die Gäste zu einem Frühstück im berühmten Bahnhofbuffet von Göschenen. Zu Besuch in der Schweiz weilten namentlich der italienische König Humbert I. (Göschenen, Durchreise nach Berlin, 1889), der deutsche Kaiser Wilhelm II. (Luzern, Rückreise von Italien, 1893), der König von Siam, Paramindr Maha Tschulalongkorn (Bern, 1897), der italienische König Viktor Emanuel III. (Göschenen, 1902, und zur Eröffnung der Simplon-Bahn 1906 in Brig und Domodossola) oder der österreichische Kaiser Franz Josef I. (1909 auf dessen Schiff im Hafen von Rorschach).<sup>52</sup> Die ersten offiziellen Staatsbesuche fanden kurz vor dem 1. Weltkrieg statt, als der französische Präsident Fallières (Bern, 15. August 1910)<sup>53</sup> und der deutsche Kaiser Wilhelm II. (sog. „Kaisermanöver“, Besuche im Toggenburg, in Bern und Berner Oberland, 3. bis 6. September 1912)<sup>54</sup> in die Schweiz kamen. Das Kollegium des Bundesrats zeigte sich in diesen beiden Besuchen als Staatsoberhaupt, indem es dem jeweiligen ausländischen Gast in corpore gegenübertrat.

Aktuell sieht das Protokoll der Eidgenossenschaft sechs Kategorien von Besuchen ausländischer Gäste vor. Es handelt sich in absteigender Ordnung um den Staatsbesuch, den offiziellen Besuch eines Staatsoberhauptes, Regierungschefs oder Regierungsmitglieds, den offiziellen Arbeitsbesuch und den Höflichkeitsbesuch. Das Fehlen eines Staatsoberhauptes zeigt sich nur in der höchsten Kategorie, dem Staatsbesuch. Auf Einladung des Bundesrates empfangen der Gesamtbundesrat und der Bundeskanzler das ausländische Staatsoberhaupt mit militärischen Ehren und den Nationalhymnen auf dem Bundesplatz in Bern. Das Gremium handelt in diesem Fall kollektiv als „Staatsoberhaupt“, in allen anderen Fällen sind es ein oder mehrere Mitglieder der Regierung, die den ausländischen Gast empfangen.<sup>55</sup>

### 3. Organisations- und Repräsentationsaufgaben im Innenverhältnis

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)<sup>56</sup> rundet in Art. 25 die Sitzungsleitung des Bundespräsidenten von Art. 176 BV mit weiteren untergeordneten Kompetenzen ab. Diese ändern an der Tatsache nichts, dass der Bundespräsident keine vorrangige Machtstellung besitzt. So hat der Bundespräsident die Verhandlungen des Gremiums vorzubereiten, die Tagesordnung zu erstellen und in strittigen Fragen zu schlichten.<sup>57</sup> Art. 26 RVOG erwähnt Präsidialentscheide. Diese sind einerseits als vorsorgliche Maßnahmen möglich, um in dringlichen Fällen den Rechtszustand bis zur Entscheidung durch den Gesamtbundesrat sicherzustellen. Sodann ist es im Verhinderungsfall des Gremiums andererseits möglich, dass der Bundespräsident an dessen Stelle und vorläufig entscheidet. Dieser Entscheid erfolgt im Namen des Gremiums (also als Mandat) und bedarf der nachträglichen Genehmi-

<sup>52</sup> Kley, Verfassungsgeschichte (Fn. 7), 304.

<sup>53</sup> DDS 5 Nr. 274 mit Begrüßungsreden.

<sup>54</sup> DDS 5 Nr. 327 mit Begrüßungsreden.

<sup>55</sup> Ziff. X des Protokollreglements der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Vom Bundesrat genehmigt am 29. September 2017, BBl 2017 9497.

<sup>56</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (RVOG), SR 172.010.

<sup>57</sup> Einzelheiten bei Sägesser (Fn. 4), Art. 25 Rn. 1 ff.

gung. Das Gremium kann den Bundespräsidenten ferner ermächtigen, „Angelegenheiten von vorwiegend förmlicher Art selbst zu entscheiden“ (Delegation).<sup>58</sup>

Art. 28 RVOG formuliert die einzige besondere Funktion des Bundespräsidenten außerhalb der Sitzungsleitung: „Der Bundespräsident [...] repräsentiert den Bundesrat im Inland und im Ausland“. Er repräsentiert, also vergegenwärtigt nicht die Schweiz, sondern die schweizerische Regierung und tritt als Vertreter der Regierung auf. Die Repräsentationsaufgabe des Bundespräsidenten erstreckt sich auch auf die Funktion des Bundesrates, das Staatsoberhaupt zu bilden: Damit verkörpert der Bundespräsident, „soweit die Regierung nicht in corpore auftritt, die dem Kollegium zustehende Funktion des Staatspräsidiums“<sup>59</sup>. Diese Fiktion (Bundespräsident als Repräsentant des Bundesrates) der Fiktion (Gesamtbundesrat als Staatsoberhaupt) zeigt, dass nicht nur das Ausland die Rolle des Bundespräsidenten wegen des unklaren Begriffs<sup>60</sup> missversteht, sondern dass auch die staatsrechtliche Literatur und Praxis den Bundespräsidenten durch gutmeinende Auslegungen und Konstruktionen in die Nähe eines echten Staatsoberaupts rücken möchte.<sup>61</sup> Damit soll die auffällige Besonderheit überbrückt werden, dass die Schweiz als einziges Land der Welt kein Staatsoberhaupt besitzt und deshalb auf dem Weg der Vorstellung in die Gemeinschaft „normaler“ Staaten versetzt werden soll.

Die Repräsentationsaufgabe im Innenverhältnis ist auf einer symbolischen Ebene wichtig. Das Amt bietet die Chance, dass sich ein Mitglied des Bundesrates in der Öffentlichkeit präsentiert und dass es dabei verstärkt wahrgenommen wird und zu einer gewissen Popularität kommt. Das Bedürfnis dazu hat sich mit dem Auftreten der Massenmedien, namentlich der Zeitungen mit größerer Auflage und mit Radio und Fernsehen, besser stillen lassen. Der Bundespräsident spielt an zwei wichtigen Anlässen des Kalenderjahres eine bedeutende Rolle und kann je nach Geschick auf große mediale Aufmerksamkeit treffen: Die Bundespräsidenten halten aktuell stets die Neujahrsansprache und die Ansprache zum Bundesfeiertag des 1. August.<sup>62</sup> Diese Reden werden meist routiniert gehalten, wie das generell erwartet wird. Allerdings ist es mit rhetorischer Begabung möglich, das Publikum anzusprechen. Beide Reden haben traditionell – wie auch im Ausland – die Aufgabe, den inneren Zusammenhalt des Staatsvolkes zu fördern. Die Rede zu Neujahr ist als reguläre Einrichtung 1941 – in einer Zeit höchster Bedrohung – entstanden.<sup>63</sup> Der Termin bietet dem auf ein Jahr gewählten Bundespräsidenten Gelegenheit, sich am ersten Tag seines Amtsjahres der Bevölkerung vorzustellen. Die Rede zum Bundesfeiertag kam in der Krisenzeit des 1. Weltkrieges auf, und nach gelegentlichen Reden wurde sie mit der Schaffung eines nationalen Rundfunks ab 1933 institutionalisiert.<sup>64</sup> Selbstverständlich gibt es weitere Reden, die traditionell dem Bundespräsidenten zustehen (etwa bei bedeutenden Fachmessen), diese haben aber nicht die gleiche Beachtung. Von großer Bedeutung sind die Ansprachen der Bundespräsidenten im Fall nationaler Unglücke, so

<sup>58</sup> Einzelheiten bei *Sägesser* (Fn. 4), Art. 26 Rn. 1 ff.

<sup>59</sup> *Ehrenzeller* (Fn. 4), Art. 176 Rn. 11.

<sup>60</sup> Siehe Fn. 15.

<sup>61</sup> Siehe Fn. 17.

<sup>62</sup> *Brühl-Moser* (Fn. 4), 692 f.

<sup>63</sup> *Kley*, Zeitschrift für schweizerisches Recht 2005 I, 455 ff.

<sup>64</sup> *Kley*, Schweizerisches Jahrbuch für Kirchenrecht 12 (2007), 11 ff.

etwa bei schweren Lawinenunglücken oder etwa bei Terroranschlägen.<sup>65</sup> Gerade auch diese Fälle sind Gelegenheiten, um den nationalen Zusammenhalt im Fall der Not zu stärken. Die förmliche Tatsache, dass der Bundespräsident kein Staatsoberhaupt ist, spielt dabei keine Rolle. Der Bundespräsident spricht in diesen speziellen Momenten wie ein Staatsoberhaupt und erfüllt medial dessen Aufgaben.

#### IV. Reform der Kollegialregierung durch Reform der Verwaltung und der Bundesversammlung

##### 1. Kollegialer Bundesrat als nicht hinterfragbare Konstante

Die schweizerische Bundesverfassung von 1848 hatte 1874 und 1999 Totalrevisionen erfahren, aber es zeigte sich, dass die Staatsstruktur enorm beständig ist. Der Bundesrat als Regierungskollegium, das Zweikammerprinzip mit zwei absolut gleichberechtigten Kammern sowie das Prinzip der Bundesstaatlichkeit waren nie in Frage gestellt worden. Der Bundesrat ist in seiner grundsätzlichen Struktur unverändert, namentlich gelten das Kollegialitäts- und das Departementalprinzip gemäß Art. 177 BV nach wie vor. Die normativen Strukturen von 1848 der Exekutive hatten alle Reformanstrengungen überlebt. Immerhin fand sich in Art. 177 Abs. 1 der dritten Bundesverfassung von 1999 die ausdrückliche Bezeichnung der nach dem „Kollegialprinzip“ organisierten Exekutive.

Die Aufgaben und die Arbeitsweisen der siebenköpfigen Regierung haben sich seit 1848 stark gewandelt. Das erfolgte nicht durch einen beschlossenen und von einer Vorstellung angeleiteten Willen, sondern im Kontext eines langsamen, fundamentalen Prozesses. Die Regierung hat im Verlaufe der Zeit eine viel größere Bedeutung erlangt. Dies vollzog sich angesichts der Tatsache, dass die Idee einer Parlaments-Ausschussregierung nicht funktionierte. Das Parlament konnte seine politische Vorrangstellung nicht behaupten. Zudem war es nicht in der Lage, die eigene Zuständigkeit aus eigenen Kräften zu bewältigen. Es beanspruchte die Unterstützung des Bundesrates und der rasch wachsenden Verwaltung immer mehr und geriet dadurch in eine große Abhängigkeit. So konzentriert sich gegenwärtig die Macht in der Exekutive, im Gegensatz zur Absicht der Verfassungsväter; dies, obwohl die Verfassung immer noch plakativ behauptet, dass die Bundesversammlung die oberste Macht im Bund ausübe (Art. 148 Abs. 1 BV).

---

<sup>65</sup> Beispiele: Bundespräsident Hanspeter Tschudi, Ansprache vom 9.9.1965 an der Trauerfeier für die Opfer der Mattmark-Katastrophe vom 30.8.1965 (Lawine zerstörte die Wohnbaracken von Bauarbeitern, die mit der Errichtung eines Staudamms beschäftigt waren, 88 Tote, vor allem italienische Bauarbeiter), NZZ vom 10.9.1965, Nr. 3709, Morgenausgabe, 2; Bundespräsident Moritz Leuenberger, Rede anlässlich der Ankunft der Särge der Opfer des Attentats von Luxor, Kloten 19./20.11.1997, NZZ vom 21.11.1997, 53.

## 2. Gescheiterte Reformversuche

Seit der Schaffung der Kollegialregierung 1848 sind immer wieder Reformvorschläge unterbreitet worden. Interessanterweise betrafen die Vorschläge eigentlich nur zwei Themenbereiche. Einerseits bezogen sie sich auf die Wahlbehörde des Bundesrates (Volkswahl) und andererseits auf eine Entlastung des Gremiums, indem ihnen ein Kreis von Direktoren beigegeben werden sollten, die die administrative Arbeit abnehmen (Zwei-Kreise-Modell). Die Versuche endeten ohne greifbare Ergebnisse. Kurt Eichenberger beobachtete einen „ständigen Ruf nach Staatsreformen und den Unwillen, sie vorzunehmen“<sup>66</sup>.

Nach der 1848 getroffenen Regelung wählt die Vereinigte Bundesversammlung den Bundesrat. Die Alternative, nämlich die Volkswahl des Bundesrates, wurde anlässlich der Schaffung der Bundesverfassung 1848<sup>67</sup>, ihrer Totalrevision 1874 und mit der Schaffung der Volksinitiative 1891 immer wieder diskutiert. Alle Versuche scheiterten. Die erste Volkswahl-Initiative von 1899 ging von den Sozialdemokraten und den Katholisch-Konservativen aus. Beide kritisierten ihre mangelhafte Vertretung im Bundesrat und bemängelten das autoritäre Gebaren des Gremiums. Insbesondere die Verfolgung der ausländischen Sozialisten in der Schweiz führte zu heftiger Kritik seitens der Sozialdemokraten. Volk und Stände lehnten die Initiative 1900 ab, und für die Katholisch-Konservativen löste sich das Problem, nachdem 1918 das Proporzwahlrecht eingeführt wurde und 1919 ein zweiter katholisch-konservativer Vertreter in die Regierung eintrat.<sup>68</sup> Die Sozialdemokraten blieben außerhalb der Regierung und störten sich in den krisenhaften 1930er Jahren daran. Ihre 1939 zustande gekommene Volksinitiative scheiterte 1942, gerade die Katholisch-Konservativen kämpften vehement gegen die Beteiligung der Sozialdemokraten. 1943 wurde aufgrund der schwierigen Lage ein erster Sozialdemokrat in den Bundesrat gewählt. Allerdings erhielten die Sozialdemokraten erst 1959 eine proportional angemessene Zweiervertretung.<sup>69</sup> Das Problem verschärfte sich erneut, als 2011 die zur stärksten Partei gewordene Schweizerische Volkspartei eine Initiative lancierte, um eine angemessene Zweiervertretung zu erzwingen.<sup>70</sup> Das Anliegen scheiterte 2013 deutlich, allerdings erhielt die Partei 2015 die verlangte Zweiervertretung im Bundesrat. Die Volkswahl des Bundesrates mochte in allen drei Fällen mit demokratiepolitischen Überlegungen begründet worden sein. Tatsächlich stand jedoch das Anliegen der dabei involvierten Parteien im Vordergrund, eine Vertretung im Bundesrat zu erhalten oder zu verstärken. Dies genügte letzten Endes nicht, um eine Mehrheit des Volkes und der Kantone für dieses partikuläre Anliegen zu gewinnen.

Das zweite Anliegen der Einführung eines Zwei-Kreise-Modells wurde bereits 1878 von einem ehemaligen Bundesratsmitglied eingeleitet. Jakob Dubs (1822–1879, im Amt 1861–1872) formulierte 1878 in Anlehnung an die Helvetik einen Vorschlag zu einer Reform des Bundesrates. Er kam zwar mit seinem Anliegen nicht durch,

<sup>66</sup> Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1995, 245 ff.

<sup>67</sup> Dubs, Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zweiter Theil: Bundesstaatsrecht, 1878, 67.

<sup>68</sup> Schiller, Die Volkswahl des Bundesrates seit 1848, 2021, 83 ff. m.w.H.

<sup>69</sup> Schiller (Fn. 68), 127 ff. m.w.H.

<sup>70</sup> Schiller (Fn. 68), 163 ff. m.w.H.

aber die Idee einer Zwei-Kreise-Regierung blieb bis in die Gegenwart aktuell. Er schrieb: Die große Arbeitsbelastung des Kollegiums zeige das Bedürfnis, „dass man die Regierung in zwei Elemente ausscheiden muss, in ein kleines Gremium von vielleicht drei bis fünf Mitgliedern, welches sich nur mit der Leitung des Ganzen befasst, die Gesetzgebung fortentwickelt, die Verwaltung kontrolliert [...] und für die politische Direktion nach Außen und nach Innen tonangebend ist“<sup>71</sup>. Sodann schlug er in Anlehnung an die Helvetische Verfassung vor, dass dem Bundesrat untergeordnete Einzeldirektoren der hauptsächlichsten Verwaltungszweige beigegeben werden. Deren Entscheidungen könnten beim Gremium angefochten werden. Er nahm damit den Art. 84 der Helvetischen Verfassung auf. Dieser Vorschlag nehme Rücksicht auf die in der Eidgenossenschaft herrschende Abneigung „gegen allzugroße Einzelgewalt [...] in einheitlicher Hand“<sup>72</sup>. Sicher wäre „die Scheidung zwischen der eigentlichen Regierung und der laufenden Verwaltung im eidgenössischen Staatsleben eine große Wohlthat [...], wobei man für die Regierung einen häufigern Wechsel, für die Verwaltung aber eine gewisse Stetigkeit ins Auge fassen könnte“<sup>73</sup>. Heute sei das Rotationsprinzip für das Politische Departement sehr schädlich, denn speziell in der äußeren Politik sollte „eine gewisse Stetigkeit beobachtet werden“<sup>74</sup>.

In einer Botschaft von 1894 an die Bundesversammlung behandelte der Bundesrat<sup>75</sup> die nach der Totalrevision von 1874 vielfach geforderte Verwaltungsreform.<sup>76</sup> Der Bundesrat beschäftigte sich mit dem Vorschlag eines vom Volk gewählten Bundesrates mit fünf Mitgliedern. Die Herabsetzung der Mitgliederzahl sollte mit dem Beizug von neun bis elf auf Vorschlag des Bundesrates und von der Bundesversammlung gewählten Verwaltungsdirektoren kompensiert werden. Der Bundesrat lehnte den Vorschlag ab und begründete dies mit den Kosten und dem Verlust des Ansehens. Es ist bemerkenswert, dass die Exekutive in jener Botschaft im selben Zug auf eine grundlegende Veränderung seit 1848 hinwies: „Nach unserer jetzigen Organisation hat der Bundesrat nicht nur als Exekutivbehörde die ganze Summe der Verwaltungsgeschäfte des Bundes zu besorgen, sondern gleichzeitig als Organ der gesetzgebenden Gewalt alle Arbeit zu vollbringen, welche mit der Vorbereitung, Entwerfung, Einbringung und Durchberatung der Gesetze in allen Stadien verbunden ist.“<sup>77</sup> Zudem fügte der Bundesrat an, diese Ausscheidung der Aufgaben würde ihn erheblich entlasten und sogar eine Verminderung seiner Mitgliederzahl ermöglichen. Diese und weitere Vorschläge fanden auch den Zuspruch der Bundesversammlung nicht. Es blieb zunächst unverändert beim Alten.<sup>78</sup> Allerdings wies der Bundesrat auf die Diskrepanz zwischen dem amtlichen Titel „Bundespräsident“ und dessen Kompetenzen hin: Obwohl die Bundesverfassung nur vom Vorsitz des Bundespräsidenten

<sup>71</sup> Dubs (Fn. 67), 68.

<sup>72</sup> Dubs (Fn. 67), 69.

<sup>73</sup> Dubs (Fn. 67), 69.

<sup>74</sup> Dubs (Fn. 67), 69.

<sup>75</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Organisation und Geschäftsgang des Bundesrates vom 4. Juni 1894, BBl 1894 II 766.

<sup>76</sup> Z.B. Droz, *La réorganisation du conseil fédéral*, Bibliothèque universelle et revue suisse, Tome LX (1893 III), 449 ff. Droz schlug erfolglos vor, dass der Bundespräsident die Eidgenossenschaft als Staatsoberhaupt vertreten solle.

<sup>77</sup> Botschaft (Fn. 75), 785.

<sup>78</sup> Schiller (Fn. 68), 112 f. zur Debatte.

spreche, dachte man „sich doch von Anfang an unter dem Bundespräsidenten der schweizerischen Eidgenossenschaft etwas Anderes und Mehreres als den Chef irgend eines Verwaltungsdepartements, der zugleich die Sitzungen des Bundesrates präsidiere. Wie jeder Staat, monarchisch oder republikanisch, ein Haupt der Staatsleitung hat; [...] so wollte die Bundesverfassung in dem Bundespräsidenten ein Staatshaupt der schweizerischen Eidgenossenschaft einsetzen. Und so natürlich schien es, dass dieser obersten Magistratur nicht nur die äußerlich formale, sondern virtuelle Repräsentation des Staates nach außen und nach innen zukommen müsse. [...] Mit solchem Inhalt war das Amt von Anfang an gedacht; deshalb der besondere Titel – im Unterschied von ‚Präsident des Bundesrates‘ – deshalb die Wahl durch die Bundesversammlung.“<sup>79</sup>

In zwei Berichten von 1909 und 1912 sah der Bundesrat davon ab, eine Veränderung vorzunehmen oder ein Präsidialdepartement zu schaffen, dem die Funktion als Staatsoberhaupt zukommen solle.<sup>80</sup> Das Rotationssystem sollte damit weiterhin fortbestehen. Schließlich schlug der Bundesrat am 13. März 1913 vor, den Bundesrat nicht zu reformieren, aber ein erstes Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung zu erlassen.<sup>81</sup> Allerdings hielt der Bundesrat erstmals mit der bekannten Formulierung des „*primus inter pares*“ fest, dass der Bundespräsident bisher und weiterhin keine besonderen, zusätzlichen Kompetenzen besaß.<sup>82</sup> Das Rotationssystem wollte er aufgeben, was, wie bereits gesehen, von 1914 bis 1917 und dauerhaft ab 1920 geschah. Die Bundesversammlung folgte dem Vorschlag und erließ das Gesetz mit wenigen Änderungen gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates.<sup>83</sup> Über den Weg einer Teilrevision der Verfassung zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde indessen die Tatsache anerkannt, dass die einzelnen Departemente bestimmte Geschäfte selbständig erledigen, ohne dass das Kollegium noch konsultiert werden muss.<sup>84</sup>

Dieses Festhalten am Hergebrachten hatte sich vor dem 1. Weltkrieg verfestigt. Dabei blieb es. Die beiden Weltkriege und die Zwischenkriegszeit ließen keine Debatten über eine Regierungsreform zu. Die Reformdebatten setzten nach dem 2. Weltkrieg erneut ein, ohne dass Beschlüsse zustande kamen.<sup>85</sup> Sie überdauerten auch die Totalrevision der Bundesverfassung von 1999. Die Reformvorschläge wiederholten sich nach der Jahrhundertwende. So kam es 2001 zum vorgeschlagenen Modell – aus der Helvetik von 1798 und von Jakob Dubs 1878 erneuert – einer Zwei-Kreise-Regierung mit Bundesräten und ihnen unterstellten delegierten Minis-

<sup>79</sup> Botschaft (Fn. 75), 807 f.

<sup>80</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation des politischen Departements vom 2. Juli 1909, BBl 1909 IV 289; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Reorganisation der Bundesverwaltung vom 9. Juli 1912, BBl 1912 IV 61.

<sup>81</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation der Bundesverwaltung vom 13. März 1913, BBl 1913 II 1.

<sup>82</sup> Botschaft (Fn. 81), 15.

<sup>83</sup> Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, AS 1914 292.

<sup>84</sup> Änderung von Art. 103 BV, AS 1914 659.

<sup>85</sup> *Brühl-Moser* (Fn. 4), Anm. 2798 und 523 ff.

tern.<sup>86</sup> Auch diese Reform scheiterte 2012/2013<sup>87</sup> und es blieb bei der gegebenen Regierungsstruktur. Insbesondere der Vorschlag, dass der Bundespräsident mehr Kompetenzen erhalten solle, fand keine Mehrheit. Eine direkte Folge dieser Reformunwilligkeit seit 1945 bestand darin, dass sich die Macht der Verwaltung immer mehr akzentuierte, was nicht zwingend bedeutete, dass damit auch die Macht des Kollegiums wuchs. Umgekehrt entwickelte sich die Bundesversammlung faktisch zu einem Anhängsel des Bundesrates und der Verwaltung, indem sie die gouvernementalen Entscheide und Vorschläge akklamierte. Das Beispiel des Mirage-Skandals von 1964 zeigt allerdings, dass das Parlament dem Bundesrat und der Verwaltung auch Grenzen setzte.

Am 24. April 1964 ersuchte der Bundesrat das Parlament um einen Nachtragskredit für eine Flugzeugbeschaffung in der Höhe von 576 Millionen Franken.<sup>88</sup> Das Geld war bereits ohne parlamentarische Genehmigung ausgegeben worden, was Aufsehen und Empörung erregte. Der Untersuchungsbericht der Bundesversammlung zu dieser sogenannten Mirage-Affäre belegte erhebliche Verfehlungen des Bundesrates.<sup>89</sup> Die Affäre förderte wichtige Reformen, so die Einführung der umfassenden Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene, die Stärkung der Finanzkontrolle und vor allem die Totalrevision der Bundesverfassung.

Die Mirage-Affäre führte ferner zur Wiederentdeckung des vergessen gegangenen parlamentarischen Rechts zur Gesetzesinitiative. Dieses wichtige parlamentarische Recht war ausdrücklich in den beiden Bundesverfassungen von 1848 und 1874 enthalten. Im 19. Jahrhundert herrschte die Vorstellung vor, dass die Bundesversammlung die Bundesgesetze selbst ausarbeitet und beschließt. Diese wichtige Arbeit verlagerte sich teilweise auf die Verwaltung und den Bundesrat, die es übernahmen, die Gesetze auszuarbeiten und dann dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen.<sup>90</sup> Im 20. Jahrhundert setzte mit den Weltkriegen und den von 1914 bis 1952 andauernden außerordentlichen Vollmachten zu Gunsten des Bundesrates die Tätigkeit des Parlaments immer mehr aus. So kam es, dass nach dem 2. Weltkrieg die Parlamentarier ihr grundlegendes Recht zur Gesetzesinitiative, das in Art. 93 Abs. 1 BV 1874 verankert war, vergessen hatten. Sie gebrauchten es nicht mehr, und das neue Geschäftsverkehrsgesetz von 1962<sup>91</sup> sah es auch gar nicht mehr vor. Als sich im Zuge der Mirage-Affäre 1964 Parlamentarier an das ihnen verfassungsmäßig zustehende Recht erinnerten, stießen sie auf den Widerstand des Bundesrates. Das Recht war angesichts seiner ausdrücklichen Verankerung in Art. 93 BV 1874 allerdings nicht zu bestreiten.<sup>92</sup> Die Parlamentarier konnten die vorher nur über den Bundesrat laufende Gesetzgebungsarbeit damit wieder selbst in die Hand nehmen. Die Bundesversamm-

<sup>86</sup> Botschaft zur Staatsleitungsreform vom 19.12.2001, BBl 2002 2095.

<sup>87</sup> Alle Vorschläge scheiterten, außer eine Gesetzesrevision zur Stellvertretung der einzelnen Bundesräte u.a. im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, AS 2013 4549.

<sup>88</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährung eines Zusatzkredites für die Beschaffung von Kampfflugzeugen Mirage-III vom 24. April 1964, BBl 1964 I 901.

<sup>89</sup> Bericht der vom Nationalrat und Ständerat eingesetzten Kommissionen an die Eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit vom 1. September 1964, BBl 1964 II 273.

<sup>90</sup> *Kölz* II (Fn. 41), 487.

<sup>91</sup> AS 1962 773.

<sup>92</sup> *Minelli*, Die parlamentarische Initiative gemäss Art. 93 der Bundesverfassung: Ursprung, Wesen, Zweck, 1965.

lung fügte das verfassungsmäßig bestehende Recht 1970 in das Geschäftsverkehrsgesetz ein.<sup>93</sup> Der Vorgang zeigt, dass sich das Parlament von Bundesrat und Verwaltung freiwillig abhängig machte und die kritische Begleitung der Exekutive unterließ.<sup>94</sup> Seither wird die parlamentarische Gesetzesinitiative häufig gebraucht.

Die Mirage-Affäre zeigte den krisenhaften Zustand des schweizerischen Parlaments an und war der Anstoß zu wichtigen Reformen. Das Parlament fasste wieder Tritt, allerdings blieb das Grundproblem,<sup>95</sup> und drei Nöte des Parlaments bestehen weiterhin, nämlich die Zeitnot, Sachkundenot und Bewertungsnot.<sup>96</sup> Das Parlament ist für Kurt Eichenberger „von seinem Wesen und seinen Möglichkeiten her kein Gremium von kreativen Sachverständigen für die selbständige Lösung komplexer Probleme. Vielmehr bleibt es [...] ein politisch deliberierendes Repräsentationsorgan, das auf Präparationen und Lenkungen angewiesen ist“.<sup>97</sup> Diese Beschreibung aktualisierte sich im Frühjahr 2020, als sich die Bundesversammlung angesichts der Coronakrise schlicht zurückzog und das Feld dem Bundesrat überließ. Am 15. März 2020 brach es in einem historisch einmaligen Vorgang die laufende Parlamentssession ab. Der zuständige Bundesrat des Departements des Innern, das u.a. für die Gesundheit zuständig ist, sagte, in der ganzen Krise hätte ihn erstaunt, „wie das Parlament sich in die Ferien gebracht hat nach zwei Wochen Session“<sup>98</sup>. Das plötzliche Verstummen des Parlaments war ein großer Mangel und zwang den Bundesrat, sich auf ein nicht so eindeutiges Notrecht zu berufen, um Corona-Notverordnungen zu erlassen.<sup>99</sup> Der Vorgang macht die ständige Schwäche der Bundesversammlung deutlich, die die Macht von Bundesrat und Verwaltung nachgerade hervorbringt.

## V. Vom Hegemonial- über das Konsenssystem zur schweizerischen „Konkordanzdemokratie“

### 1. Herausbildung der Konsensdemokratie

Die Modalitäten der politischen Entscheidungsfindung in der Legislative bewegen sich zwischen den Extremen der Konkurrenzdemokratie (für einen Beschluss genügen 50% plus eine Stimme) und der Konsensdemokratie (mit dem Beschluss müssen fast alle einverstanden sein).<sup>100</sup> Konkurrenzdemokratische Systeme beruhen auf der Durchsetzungsmacht der parlamentarischen Mehrheit.<sup>101</sup> Die von ihr gebildete Regierung kann ihr politisches Programm im Prinzip ohne Rücksicht auf andere Parteien und Gruppierungen durchsetzen. Sie muss sich erst bei ordentlichen Neuwahlen

<sup>93</sup> Botschaft betreffend Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 13. November 1968, BBl 1968 II 733 und Revisionsbeschluss vom 24. Juni 1970, AS 1970 1253.

<sup>94</sup> Minelli, in: Baumgartner/Schuhmacher (Hrsg.), *Recht, Macht und Gesellschaft*, 1995, 32 ff., 42 ff.

<sup>95</sup> Eichenberger, *Der Staat der Gegenwart*, 1980, 385 ff.

<sup>96</sup> Eichenberger (Fn. 95), 415 (422).

<sup>97</sup> Eichenberger, Referate zum 125. Schweizerischen Juristentag 1991 = *Zeitschrift für schweizerisches Recht* 1991 II, 143 (202).

<sup>98</sup> Berset, *Wie ich die Krise erlebe*, 2020, 58.

<sup>99</sup> Biaggini, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 2020, 239 ff.

<sup>100</sup> Pérez-Liñán, in: Caramani (Hrsg.), *Comparative Politics*, 4. Aufl. 2017, 83 (89 ff.).

<sup>101</sup> Pérez-Liñán (Fn. 100), 89 f.

bzw. im Ausnahmefall bei Verlust der Mehrheit im Parlament dem demokratischen Verdikt stellen. Damit ist gesagt, dass Referenden in Konkurrenzdemokratien systemfremd sind. Konsensdemokratie bezeichnet dagegen ein politisches System, das alle wesentlichen Akteure in die Regierung eingliedert. Diese Berücksichtigung vieler Kräfte beruht entweder auf Vetomöglichkeiten der einzelnen Parteien oder aber auf der politischen Kultur, die mittels Verhandlungen alle wichtigeren Akteure einbezieht.<sup>102</sup> In der schweizerischen Konsensdemokratie besteht das Ziel darin, nicht bloß eine einfache Mehrheitsentscheidung herbeizuführen, sondern wesentliche Minderheiten auf Dauer in die politische Verantwortung einzubinden. Sie verfügen über (informelle wie auch verfassungsrechtlich gesicherte) Partizipations- und Vetorechte. In der Konsensdemokratie der Schweiz gibt es eine Allparteienkoalition, die die Regierungsgeschäfte verantwortet, während die kleinen Parteien und die außerparlamentarischen Kräfte zusammen mit der Stimmbevölkerung mittels direktdemokratischer Rechte punktuell opponieren. Die Koalition der Bundesratsparteien umfasst etwa 80 % der Stimmbevölkerung. Die Gesamtsumme der vertretenen Parteien wie auch deren Anteile verschieben sich von Wahl zu Wahl leicht. Diese wechselnden Kräfteverhältnisse im Parlament haben nahezu keinen Einfluss auf die Regierungspolitik. Von besonderer Bedeutung ist, dass die Konkurrenz- und die Konsensdemokratie unterschiedliche Integrationspotenziale aufweisen. Die Konsensdemokratie ist generell auf die Schonung der Autonomie unterer politischer Einheiten (Gliedstaaten, Regionen, Gemeinden) ausgerichtet und in der Lage, unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen, die sich religiös, sprachlich oder ethnisch abgrenzen, zu integrieren. Das kann nur funktionieren, wenn die politischen Eliten miteinander kooperieren und kompromissbereit sind.<sup>103</sup>

In der schweizerischen Parlamentsgeschichte zeigt sich der Wandel von einem Hegemonialsystem zu einem Konsenssystem, das alle größeren Parteien einschließt: Die freisinnige Bewegung hatte den Bundesstaat gegen den Willen der Katholisch-Konservativen gegründet und besetzte zunächst alle Schlüsselämter, namentlich den Bundesrat. Das Majorzwahlrecht, gepaart mit der Wahlkreisgeometrie, sicherte den Freisinnigen die absolute Mehrheit im Nationalrat und damit die Hegemonie.<sup>104</sup> Die zweite Bundesverfassung von 1874 sah das fakultative Referendum gegen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, also nicht rechtsetzende Akte der Bundesversammlung vor. Dadurch fand eine Verschiebung des Hegemonialsystems hin zum Konsenssystem statt. Das neue direktdemokratische Instrument entwickelte sich zu einem überraschend wirksamen Oppositionsinstrument der Katholisch-Konservativen sowie der konservativen Protestanten. Diese errangen in den Abstimmungen spektakuläre politische Erfolge. Bundesrat und Bundesversammlung wollten 1882 durch einen eidgenössischen Schulsekretär Erhebungen über das kantonale Schulwesen machen.<sup>105</sup> Damit sollte der von der Verfassung vorgeschriebene genügende Schulunterricht sichergestellt werden. Konservative Protestanten und Katholiken sammelten über

<sup>102</sup> Pérez-Liñán (Fn. 100), 89f.; siehe zu den Begriffen Konsens und Konkordanz, Linder/Mueller, Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 4. Aufl. 2017, 366. Die Konkordanz geht weiter als der bloße Konsens, da sie wesentliche Minderheiten an der Macht beteiligen muss.

<sup>103</sup> Schmidt, Demokratietheorien, 5. Aufl. 2010, 308ff.

<sup>104</sup> Kley, Verfassungsgeschichte (Fn. 7), 311f.

<sup>105</sup> BBl 1882 III 167ff.

180'000 Unterschriften für das Referendum. Das Volk verwarf in der Abstimmung vom 26. November 1882 mit 64,9 % Nein-Stimmen schließlich die „Schulvogt-Vorlage“.<sup>106</sup> Am 11. Mai 1884 kam es zum „vierhöckrigen Kamel“, d.h., die konservative Seite lancierte ein erfolgreiches Referendum, das zum Scheitern von vier Vorlagen führte.<sup>107</sup> Die Liste dieser Erfolge der konservativen Seite ließe sich verlängern. Vielmehr soll an dieser Stelle festgehalten werden, dass das Referendum den Ausgleich zwischen den Katholisch-Konservativen und konservativen Protestanten, später zwischen der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei und den Sozialdemokraten erzwang und deren Effekte Fritz Fleiner wie folgt beschrieb: „Das Referendum wirkt wie ein konservativ gesinntes Oberhaus. Die Ausarbeitung jedes Gesetzes zwingt zu unausgesetzten Kompromissen“.<sup>108</sup> Es war eine direkte Folge des Referendums, dass sich alle referendumsfähigen Gruppen allmählich einen Sitz im Bundesrat verschaffen konnten, zuerst die Katholisch-Konservativen 1891 mit Josef Zemp.<sup>109</sup> Ein zweiter Konservativer wurde 1919, ein Bauernvertreter 1929 und schließlich ein Sozialdemokrat 1943 gewählt. Das Gesetzesreferendum übte einen Konsensdruck aus.<sup>110</sup> Das 1875 mit der totalrevidierten Verfassung eingeführte Referendum machte es nötig, dass die Bundesversammlung ihre Vorlagen mehrheitsfähig (referendumsfest) ausgestaltete. Dafür benötigte sie vorweg die Zustimmung großer politischer Parteien und Interessengruppen. Scheiterten die Vorlagen in der Volksabstimmung, so kam es oft zu einer nachgebesserten Version. Dabei mussten die vernachlässigten Interessen zur Geltung kommen, sollte die Vorlage im neuen Anlauf Erfolg zeitigen. Die Aushandlung referendumsfester Vorlagen erfordert Zeit. Die Verlangsamung der Politik war und ist auch in der Gegenwart der Preis für die erfolgreiche Integration der verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Gruppen in den Staat.<sup>111</sup>

Das politische System der Schweiz hat schon früh begonnen, allfälligen Widerstand gegen eine Vorlage präventiv zu integrieren.<sup>112</sup> Dazu bediente es sich des Vernehmlassungsverfahrens. Das in Art. 147 BV und einem Bundesgesetz<sup>113</sup> geregelte vorparlamentarische Vernehmlassungsverfahren wird seit dem 19. Jahrhundert angewendet und erstreckt sich heute auf alle politisch relevanten Gesetzgebungs- und Verordnungsprojekte.<sup>114</sup> Die Instrumente der parlamentarischen Minderheit(en) wurden 1891 mit der Möglichkeit der Partialrevisionsinitiative maßgeblich erweitert. Damit haben initiativfähige Parteien und Gruppen die Möglichkeit, die politische Agenda punktuell zu bestimmen und Themen ihrer Wahl auf die Traktandenliste zu setzen, wie das etwa im Fall der Proporzinitiative 1918 erfolgreich geschah. Dieser Volksentscheid brach die Hegemonie der freisinnigen Partei im Nationalrat, indem sie das Majorzwahlrecht mit Wahlkreisgeometrie durch ein Proporzwahlrecht mit festen Wahlkreisen ersetzte. Die Abstimmungssiege der Opposition gegen die Freisinnigen waren wichtig und ihr Effekt ist nicht zu vernachlässigen. Die Erfolge

<sup>106</sup> BBl 1882 IV 632 ff.; Kley, Verfassungsgeschichte (Fn. 7), 317.

<sup>107</sup> Fleiner (Fn. 5), 314; Kley, Verfassungsgeschichte (Fn. 7), 320 m.w.H.

<sup>108</sup> Fleiner (Fn. 5), 316.

<sup>109</sup> Kley, Verfassungsgeschichte (Fn. 7), 282, 286.

<sup>110</sup> Linder/Mueller (Fn. 102), 319.

<sup>111</sup> Linder/Mueller (Fn. 102), 388.

<sup>112</sup> Kley, Verfassungsgeschichte (Fn. 7), 376 f.

<sup>113</sup> Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18.3.2005, SR 172.061.

<sup>114</sup> Kley, Verfassungsgeschichte (Fn. 7), 405 m.w.H.

fürten dazu, dass die Akteure im Vorfeld einer Abstimmung nach einem Kompromiss suchten. Diese kommen in Form direkter und indirekter Gegenvorschläge zustande. Damit bewegt das Parlament die Initianten zu einem Rückzug der Initiative. Dieses übernimmt den Anstoß der Initiative und wird entweder eine eigene Verfassungs- oder Gesetzesvorlage verabschiedet. Der Bundesrat unterstützt die beiden Parlamentskammern bei der Kompromissuche, indem er der Bundesversammlung einen Gegenvorschlag unterbreitet.

## 2. Steigerung zur „Konkordanzdemokratie“

Der sozialdemokratische Bundesrat trat 1954 wegen einer in der Volksabstimmung abgelehnten Bundesfinanzvorlage (unnötigerweise) zurück. Die Sozialdemokraten waren 1955 bis 1959 nicht im Bundesrat vertreten. Es zeigte sich, dass der Ausschluss der Sozialdemokraten von der Regierung keinen Bestand haben konnte. Der Rücktritt von vier Bundesräten 1959 erlaubte es, im Bundesrat eine proportionale Vertretung aller großen Parteien zu erreichen (sog. „Zauberformel“). In den großen Zügen hat sich damit der Bundesrat im Verlaufe des 20. Jahrhunderts zu einer Koalitionsregierung gewandelt. 1959 bis 2003 lautete die Zauberformel: zwei Freisinnige, zwei Christlichdemokraten, zwei Sozialdemokraten und ein Vertreter der Schweizerischen Volkspartei. Eine markante Verschiebung der Kräfteverhältnisse von der (konservativen) Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) zur Schweizerischen Volkspartei (SVP) hin führte 2003 zu einer proporzmäßigen Anpassung der Zauberformel. 2003 wählte die Bundesversammlung erstmals ein Mitglied des Bundesrats aus den Reihen der inzwischen kleinsten Partei, der CVP, nicht wieder, um diesen Sitz der SVP als inzwischen größter Partei zur Verfügung zu stellen. Damit scheint das System allerdings an Stabilität verloren zu haben, wurde doch 2007 wiederum ein Bundesrat der SVP nicht wiedergewählt und durch ein der eigenen Fraktion nicht genehmes Mitglied derselben Partei ersetzt, was in der Folge zu einer Parteispaltung führte. Die neue parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates bestätigte das Parlament 2011. Aber 2015 erhielt die wählerstärkste Partei, die SVP, wieder zwei Sitze, nachdem die Vertreterin der abgespaltenen Bürgerlich-Demokratischen Partei nicht mehr kandidierte, womit die geänderte Zauberformel von 2003 bestätigt wurde.

Die politische Praxis hat das politische Leben der Schweiz gemäß dem Ergebnis der jeweils letzten Nationalratswahl proportionalisiert. Das gilt nicht nur für die Besetzung der Kollegialregierung, sondern für alle anderen Behörden des Bundes, wie die Gerichte und weitere Behörden. Die Proportionalisierung des politischen Lebens als einvernehmliche Machtteilung ermöglicht das schweizerische „Konkordanzsystem“, das „strukturelle Minderheiten durch formale Beteiligung und horizontale Machtteilung“<sup>115</sup> integriert.

Die politikwissenschaftliche und staatsrechtliche Literatur sowie die politischen Diskurse beziehen sich nach 1959 auf die „Konkordanz“. Eigentlich bedeutet „concordancia“ Übereinstimmung und setzt das Nebeneinander von zwei Personen

---

<sup>115</sup> Linder, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Aufl. 2009, 582.

(Zwillinge) oder Büchern oder anderen Phänomenen voraus. In diesem Sinn wurde der Ausdruck in der bildungsbürgerlichen und der politischen Sprache verwendet. 1905 sagte der Zürcher Kantonsratspräsident in einer Rede: „Im Referendumsstaat ist eine mögliche Konkordanz zwischen den beiden Faktoren der Gesetzgebung – Kantonsrat und Aktivbürgerschaft – wünschenswert und zu erstreben“.<sup>116</sup> Der Volkswille und der Parlamentswille sollen möglichst konkordant sein. In diesem Sinn gab es immer wieder politische Verwendungen von „Konkordanz“.<sup>117</sup> Diese Begriffsverwendung blieb bis 1959 erhalten. Danach nahm die Verwendung des Begriffs im politischen Sektor massiv zu. Die Neue Zürcher Zeitung verzeichnet den Begriff in den Zehnjahresperioden von 1900 bis zur Neuwahl des Bundesrates am 17. Dezember 1959 zehn- bis neunzehnmal.<sup>118</sup> Mit der Bundesratswahl von 1959 nimmt seine Verwendung zu und erreicht in der Zehnjahresperiode von 2000 bis 2010 die stattliche Zahl von 887 Nennungen. Die erhöhte Frequenz geht u.a. auf die Zauberformel zurück. Der Ausdruck wird helvetisch-sprachlich besetzt und ersetzt den Ausdruck „Konsens“. Fortan ist von der „Konkordanzdemokratie“ die Rede. Die Bedeutung des Begriffs ist unklar, und er erfreut sich in der Politik daher großer Beliebtheit. Der Begriff ist eine Folge der staatsrechtlichen Institutionen. Diese verschaffen vielen Gruppen Vetopositionen, und diese erzwingen damit ihre Berücksichtigung bei der Entscheidungsbildung und zum Teil sogar in der Regierung. Das System mit zwei gleichberechtigten Parlamentskammern, die Proporzwahl und die Vielzahl relevanter politischer Parteien, das Kollegialsystem und die direktdemokratischen Rechte (Volksinitiative und Referendum) erzeugen die Konkordanzdemokratie.<sup>119</sup> Diese ist 1959 vollendet worden und führt zu einer „institutionalisierten Verantwortungslosigkeit“<sup>120</sup>. Die politischen Debatten verlieren an Spannung und Prägnanz, weil wichtige Sach- und Personalgeschäfte im Vorhinein ausgehandelt und als Kompromisspakete behandelt werden. Eine einfache Mehrheitsentscheidung scheidet aus. Auf diese Art und Weise wird die Politik zu einem eher spannungsarmen, mechanischen Prozess. Die tiefe Stimmbeteiligung in der Schweiz ergibt sich auch daraus.

### 3. Die Kollegialregierung als Wesenskern der Schweizer Politik

Die Kollegialregierung mit der absoluten Gleichberechtigung ihrer Mitglieder und damit dem Fehlen eines Staatsoberhauptes bildet einen wesentlichen Bestandteil der Konkordanzdemokratie. Die Mitglieder der Regierung tragen deren Entscheide mit, denn sie sind zur Verschwiegenheit verpflichtet.<sup>121</sup> Der Einfluss bedeutender Persön-

<sup>116</sup> NZZ vom 18.4.1905, Nr. 108, erstes Abendblatt, 1.

<sup>117</sup> NZZ vom 3.12.1928, Nr. 2229, Blatt 8, 1 (Konkordanz zwischen Volksmehr und Standesmehr).

<sup>118</sup> In der NZZ vom 14.12.1959, Nr. 3923, Blatt 13, 2 (Vor der Bundesratswahl) fällt der Ausdruck beiläufig und bezieht sich auf die Übereinstimmung von zwei politischen Parteien bezüglich der Integration der Sozialdemokraten in den Bundesrat.

<sup>119</sup> Unzutreffend die Darstellung von *Rhinow* (Fn. 6), 17 ff., 19, wonach schon zu Beginn der modernen Schweiz ein Konkordanzprinzip bestanden habe, das die heutige Struktur einer Verhandlungsdemokratie herausgebildet habe.

<sup>120</sup> Votum von Nationalrätin Verena Grendelmeier am 27. September 1995, NZZ vom 28.9.1995, Nr. 225, 17; *Rhinow* (Fn. 6), 21.

<sup>121</sup> Art. 12 RVOG.

lichkeiten kann sich nur im Verborgenen vollziehen, niemals in offizieller Form. Ein herausragendes Staatsoberhaupt ist mit einer Konkordanzdemokratie, also einer Steigerungsform der Konsensdemokratie, unverträglich. Die schweizerische Konkordanzdemokratie kommt nicht nur ohne Staatsoberhaupt aus. Vielmehr würde dieses den politischen Prozess als einen Fremdkörper stören. Napoleon Bonaparte übergab den Schweizern 1803 die Mediationsverfassung. Er führte in seiner Ansprache an den Ausschuss der helvetischen Consulta zu St-Cloud am 12. Dezember 1802 aus:

„Wie wolltet Ihr eine Central-Regierung bilden? Dazu besitzt Ihr zu wenig ausgezeichnete Männer. Schon einen tüchtigen Landammann zu finden, würde Euch schwer genügen fallen.

Glückliche Ereignisse haben mich an die Spitze der französischen Regierung berufen, und doch würde ich mich für unfähig halten, die Schweizer zu regieren.

Wäre der erste Landammann von Zürich, so wären die Berner unzufrieden; wählt Ihr einen Berner, so schimpfen die Zürcher. Wählt Ihr einen Protestanten, so widerstreben alle Katholiken, und so wieder umgekehrt. Wählt Ihr einen Reichen, so macht er Neidische, wählt Ihr einen verdienstvollen Unbemittelten, so müßt Ihr ihn stark bezahlen, soll er einiger Achtung genießen. [...]

Ich spreche zu Euch, als wäre ich selbst ein Schweizer; für kleine Staaten ist die Föderation ungemein vorteilhaft. Ich selbst bin ein geborner Bergbewohner (montagnard); ich kenne den hieraus entspringenden Geist. Nur keine Einheit, keine Truppen, keine Central-Finzen, keine Central-Abgaben, keine diplomatischen Agenten bei den andern Mächten, und damit habt Ihr schon mehrere Mal hunderttausend Franken erspart.“<sup>122</sup>

Napoleon erwies sich in dieser Ansprache als Prophet. Selbst wenn es eine fähige Person für das Amt des Staatsoberhauptes gäbe, so würde sie in dieser Funktion nicht akzeptiert. Daher sieht die Verfassung ein fiktives Staatsoberhaupt in Form einer Kollegialregierung vor. Allerdings bezeichnet die Verfassung den Bundesratspräsidenten als „Bundespräsidenten“ und lässt damit ein „Anscheins-Staatsoberhaupt“ zu.

---

<sup>122</sup> Oechsli, Quellenbuch zur Schweizergeschichte, 2. Aufl. 1901, 640 ff.

