

Dissertationsprojekt

# Die gewohnheitsmässige Wiederwahl von Bundesrätinnen und Bundesräten

## Projektbeschreibung

MLaw David Campi  
Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Wirtschaftsvölkerrecht  
Rämistrasse 74/18  
8001 Zürich

[david.campi@ius.uzh.ch](mailto:david.campi@ius.uzh.ch)

+41 44 634 68 92

Stand: 1. Juli 2024

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Ziel des Dissertationsprojekts</b> .....	<b>2</b>
1. Problemstellung, Forschungsfrage, Aufbau .....	2
2. Hintergrundinformationen zu den Bundesratswahlen.....	3
a. Turbulente Wahlen im jungen Bundesstaat.....	3
b. Berechenbarkeit und Stabilität seit dem Ende des 19. Jahrhunderts.....	4
c. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Wahl des Bundesrates .....	4
3. Stand der Forschung und eigener Beitrag .....	6
a. Rechtsnatur und Bindungswirkung .....	6
b. Politische Verantwortlichkeit .....	7
c. Demokratiepolitische Perspektive .....	8
<b>II. Methodik</b> .....	<b>9</b>
<b>III. Bedeutung der erwarteten Ergebnisse</b> .....	<b>9</b>
<b>IV. Literatur- und Materialienverzeichnis</b> .....	<b>11</b>

### I. Ziel des Dissertationsprojekts

#### 1. Problemstellung, Forschungsfrage, Aufbau

Die schweizerische Regierung – der Bundesrat – sticht im internationalen Vergleich durch ihre hohe personelle Kontinuität heraus. Dies ist insbesondere auf eine politische Praxis zurückzuführen, wonach amtierende Mitglieder des Bundesrates, die sich für eine weitere Amtszeit zur Verfügung stellen, vom Parlament gewohnheitsmässig wiedergewählt werden.<sup>1</sup> Seit 1848 sind lediglich vier Magistratspersonen nicht von der Bundesversammlung im Amt bestätigt worden.<sup>2</sup> Einmal gewählt, entscheiden die Mitglieder des Bundesrates selbst über den Zeitpunkt ihres Rücktritts und bleiben entsprechend lange im Amt. Parlamentswahlen wirken sich in der Schweiz höchstens mittelbar auf die (parteipolitische) Zusammensetzung der Regierung aus.<sup>3</sup>

Obwohl diese Praxis die Bundesratswahlen in erheblichem Masse beeinflusst, verfügt sie über keine ausdrückliche Rechtsgrundlage in der Verfassung oder im Gesetz. Wohl aus diesem Grund findet sie aus rechtswissenschaftlicher Sicht nur wenig Beachtung.<sup>4</sup> Ein Literaturüberblick zeigt, dass sich die juristische Auseinandersetzung mit den Bundesratswahlen umfangmässig auf die Beschreibung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie deren Auslegung beschränkt.<sup>5</sup> So spricht beispielsweise eine Standardkommentierung zur Bundesverfassung schlicht «*von der eher theoretischen Möglichkeit der Nichtwiederwahl*».<sup>6</sup>

Damit wird es in der rechtswissenschaftlichen Lehre nicht bleiben können. Herrschaft und Machtausübung stehen in einem demokratischen Rechtsstaat unter dem Damoklesschwert der Abwahl der Regierenden durch den zuständigen Wahlkörper.<sup>7</sup> Das vorliegende Dissertationsprojekt setzt hier an. Es möchte aufzeigen, dass die Praxis der gewohnheitsmässigen Wiederwahl eine normähnliche Wirkung entfaltet und die verfassungsrechtlichen

1 Beispielhaft etwa die Aussage von Mitte-Präsident Gerhard Pfister in einem Interview im Vorfeld der Bundesratswahlen vom Dezember 2023: «*amtierende Bundesräte, die wieder antreten, sollte man bestätigen*», «*Lieber fünf fähige Romands im Bundesrat als vier mediokre Deutschschweizer*», Tages-Anzeiger, 23. November 2023.

2 Es handelt sich um die BR Ochsenbein (1854), Challet-Venel (1872), Metzler-Arnold (2003) und Blocher (2007), ALTERMATT, Bundesratslexikon, 38, 112, 652, und 680.

3 STÖCKLI, Bundesrat, N 6; RHINOW, 16; LUTZ, *Bundesratswahlen: Dank Wahlsystem herrscht Stabilität*, DeFacto, 9. Dezember 2019; Bundeszentrale für politische Bildung, *Parlamentswahlen in der Schweiz 2023*, 13. Oktober 2023.

4 ALTERMATT, *Unruheherd*, 252 *in fine*; BIAGGINI, *Demokratietheorie*, 2, mit einem möglichen Erklärungsansatz.

5 Ausführlich hierzu unten, Fn. 44.

6 BIAGGINI, BV-Komm., Art. 175 N 4; wortgleich EHRENZELLER, *politische Verantwortlichkeit*, 156; vgl. auch BSK BV-KÜNZLI, Art. 175 N 3 mit dem Hinweis auf die «*faktisch garantierte Wiederwahl amtierender Mitglieder*».

7 SCHMIDT, 2–3; SCHEUNER, *Verantwortung*, 384–394.

Rahmenbedingungen der Bundesratswahlen überlagert. Dies birgt eine Reihe kaum befriedigend gelöster Fragestellungen mit sich, insbesondere in Bezug auf die politische Verantwortlichkeit und die demokratische Legitimation der Regierung. Die Forschungsfrage soll daher lauten:

«Weshalb werden Bundesrätinnen und Bundesräte vom Parlament gewohnheitsmässig wiedergewählt und was für Auswirkungen hat dies auf die politische Verantwortlichkeit sowie die demokratische Legitimation des Bundesrates?»

Das Dissertationsprojekt gliedert sich in fünf Teile: in Teil 1 werden die grundlegenden Konzepte der Regierungslehre erörtert, darunter die charakteristischen Merkmale der verschiedenen Regierungssysteme, der Begriff und die Funktion von Regierungswahlen, sowie das Konzept der politischen Verantwortlichkeit. In Teil 2 werden die rechtlichen Voraussetzungen der Amtseinsetzung und -beendigung der Mitglieder des Bundesrates untersucht. Dabei wird aufgezeigt, dass die Verfassung der Bundesversammlung für die Wahl der Mitglieder des Bundesrates einen beträchtlichen politischen Gestaltungsanspruch und eine erhebliche Steuerungsmacht einräumt – beide vom Parlament jedoch kaum ausgeschöpft werden. Teil 3 setzt sich eingehend mit der Praxis der gewohnheitsmässigen Wiederwahl auseinander. Anhand einer Analyse der medialen Berichterstattung, Äusserungen der Mitglieder der Bundesversammlung sowie Hintergrundgesprächen mit Politikerinnen und Politikern soll deren normativer Gehalt ermittelt werden. Eine Fallstudie der bestehenden Nichtwiederwahlen und unfreiwilligen Rücktritte auf Bundesebene dient der Validierung des ermittelten Inhalts. Zusätzlich hinzugezogen werden ausgewählte Beispiele auf Kantons- und Gemeindeebene. Teil 4 setzt sich mit der Rechtsnatur der Praxis auseinander. Beantwortet werden soll, ob es sich um eine Erscheinung mit Rechtsqualität, eine Verfassungskonvention oder um eine politische Absprache handelt. Teil 5 umfasst eine Diskussion der Folgen und Auswirkungen der gewohnheitsmässigen Wiederwahl für das politische System der Schweiz. Im Zentrum der Erörterungen stehen verantwortlichkeitsrechtliche sowie demokratiepolitische Aspekte, welche unter Berücksichtigung der bis anhin gewonnenen Erkenntnisse ins Verfassungsganze eingeordnet und gegeneinander abgewogen werden.

## 2. Hintergrundinformationen zu den Bundesratswahlen

### a. Turbulente Wahlen im jungen Bundesstaat

Im 19. Jahrhundert entsprachen die Bundesratswahlen einem Abbild der damaligen Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Flügeln des Freisinns.<sup>8</sup> Durch die Wahl spezifischer Vertreter des Freisinns konnten die Mitglieder der Bundesversammlung gezielt politische Richtungsentscheidungen vorwegnehmen.<sup>9</sup> Dabei erwies sich die Stimme jedes einzelnen Ratsmitgliedes als relevant und die Mehrheiten wurden häufig erst am Wahltag gebildet.<sup>10</sup> Die Wahlen selbst verliefen oftmals sehr turbulent: Mitglieder des Bundesrates mussten nicht nur die Nichtwiederwahl fürchten;<sup>11</sup> das Parlament verwarnte sie bisweilen auch, indem es sie in der Reihenfolge der Wahlgänge weiter nach hinten rückte.<sup>12</sup> Bis in die 1880er-Jahre waren für die Bestellung jedes Sitzes in der Regel mehrere Wahlgänge notwendig.<sup>13</sup> Auch gehörte das Aufstellen von Konkurrenz kandidaturen gegen bewährte, lange im Amt befindliche Bundesräte zum politischen *courant normal*.<sup>14</sup> Insgesamt wurde zwischen 1851 und 1881 in 11 Wahlen 21

8 ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 133 N 11–12; VON WYL/MARCACCI, [Abwahlen und Abgänge in der Regierung der Schweiz: Diese Bundesräte mussten unfreiwillig gehen](#), SWI swissinfo.ch, 16. Januar 2023.

9 ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 133 N 12; SCHMID, 185–187; AKERET, 116; GAGLIARDI, 1430; A. A. BONJOUR, 186–187; differenziert MÜNCH, 94.

10 BURGOS/MAZZOLENI/RAYNER, 21; ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 133 N 12.

11 So die BR Ochsenbein (1854) und Challet-Venel (1872), ALTERMATT, Bundesratslexikon, 86.

12 So musste beispielsweise BR Ochsenbein 1851 um den siebten und letzten Sitz kämpfen, obschon er 1848 als zweites Mitglied des Bundesrates gewählt wurde. Dabei konnte er sich erst im zweiten Wahlgang gegen eine im Geheimen aufgebaute Gegenkandidatur durchsetzen, ALTERMATT, Bundesratslexikon, 111; ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 132 N 11.

13 1854 waren 23 Wahlgänge zur Bestellung des Bundesrates notwendig – in der Geschichte des Bundesrates ein einmaliger Rekord, ALTERMATT, Unruheherd, 89; ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 132 N 11–12.

14 Heftig griff die Opposition etwa die als «Sesselkleber» angeprangerten BR Frey-Herosé und Näff an, die fast regelmässig erst im 4. oder 5. Wahlgang und nur ganz knapp wiedergewählt wurden, GRUNER, Freiheit und Bindung, 21.

Mal versucht, einen amtierenden Bundesrat abzuwählen!<sup>15</sup> Als Ausdruck des besonderen Vertrauens des Parlaments galt daher, bei der Wiederwahl des Gesamtbundesrates an erster oder zweiter Stelle gewählt zu werden.<sup>16</sup>

### **b. Berechenbarkeit und Stabilität seit dem Ende des 19. Jahrhunderts**

Die Einführung des Referendums (1874) und der Teilrevisionsinitiative (1891) erhöhte den Druck, auch Vertreter anderer Parteien die Regierungsbeteiligung zu ermöglichen.<sup>17</sup> Durch das Aufkommen parteipolitischer Konkurrenz – namentlich der katholisch-konservativen Fraktion in der Bundesversammlung 1882 – rückte der Freisinn näher zusammen und musste die Wahlen strategisch vorbereiten.<sup>18</sup> Die Fraktionen in der Bundesversammlung wurden zusehends dazu gezwungen, Wahlabsprachen zu treffen, um den Erfolg der eigenen Kandidaten in einer anschliessenden Einzelwahl nicht zu gefährden.<sup>19</sup> Als Resultat wurden seit 1919 und heute (mit Ausnahme von 2003 und 2007) alle amtierenden Mitglieder des Bundesrates, die sich für eine weitere Amtszeit zur Verfügung stellten, im ersten Wahlgang wiedergewählt.<sup>20</sup>

Die Wiederwahl erfolgt weitgehend losgelöst vom politischen Leistungsausweis der fraglichen Magistratspersonen; regelmässig werden auch umstrittene und kritisierte Mitglieder des Bundesrates wiedergewählt.<sup>21</sup> Nationale Wahlergebnisse zeigen kaum Einfluss auf die Wiederwahl der Mitglieder des Bundesrates oder auf seine Zusammensetzung: Es gilt der Grundsatz, wonach Parlamentswahlen in der Schweiz höchstens mittelbare Auswirkungen auf die (parteilpolitische) Zusammensetzung der Regierung haben.<sup>22</sup> Politikwissenschaftliche Erhebungen zeigen, dass Wahlgewinne von Parteien – wenn überhaupt – mindestens bei zwei aufeinanderfolgenden Wahlgängen bestätigt werden müssen, bis ein erfolgsverheissender Anspruch auf einen (zusätzlichen) Sitz im Bundesrat erhoben werden kann.<sup>23</sup> Die Literatur spricht daher von einer «Ritualisierung»<sup>24</sup> der Gesamterneuerungswahlen bzw. weist auf die ausbleibenden «Überraschungen»<sup>25</sup> hin. Bezeichnend scheint auch die folgende mediale Beschreibung der Bundesratswahlen aus dem Jahr 2003: «Üblicherweise sind die Bestätigungswahlen von amtierenden Bundesräten ein Routinegeschäft, das niemanden hinter dem Ofen hervor lockt».<sup>26</sup>

### **c. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Wahl des Bundesrates**

Nach Art. 175 Abs. 2 und 3 BV wählt das Parlament die Mitglieder des Bundesrates für eine feste, vierjährige Amtsperiode. Die Sitze werden einzeln und nacheinander, in der Reihenfolge des Amtsalters der bisherigen Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber besetzt (Art. 132 Abs. 2 ParlG). Die Regierungsbildung obliegt damit allein der Bundesversammlung – ein an der Wahl der Regierung beteiligtes Staatsoberhaupt bzw. eine Regierungschefin oder

15 GRUNER, Freiheit und Bindung, 23.

16 AKERET, 131. So geschehen bei der Wahl von BR Schenk am 12. Dezember 1863. Dieser wurde als neu Kandidierender schon an zweiter Stelle und noch vor den übrigen amtierenden Bundesräten als Nachfolger von BR Stämpfli gewählt, ALTERMATT, Bundesratslexikon, 169–170; ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 132 N 11.

17 BIAGGINI, BV-Komm, Art. 175 N 18; ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 132 N 11; KLEY, Eigenheiten, Rz. 11.

18 ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 132 N 11.

19 SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 15; GRUNER, Freiheit und Bindung, 26; BSK BV-KÜNZLI, Art. 175 N 12; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, §25 Rz. 2525; TSCHANNEN, §37 Rz. 1361.

20 LUTZ, Bundesratswahlen: Dank Wahlsystem herrscht Stabilität, DeFacto, 9. Dezember 2019. Die Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates vom 13. Dezember 2023 waren diesbezüglich keine Ausnahme.

21 SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 15; SÄGESSER, Komm Bundesbehörden, Art. 175, Rz. 756-757. Zuletzt wurde etwa BR Cassis wiedergewählt, obschon er im Vorfeld der Bundesratswahl vom 13. Dezember 2023 heftig kritisiert wurde, s. Cassis kann aufatmen – es ist auch höchste Zeit, NZZ, 13. Dezember 2023; SVP will Cassis als Aussenminister absetzen, Tages-Anzeiger, 4. November 2023.

22 STÖCKLI, Bundesrat, Rz. 6; RHINOW, 16; vgl. ferner LUTZ, Bundesratswahlen: Dank Wahlsystem herrscht Stabilität, DeFacto, 9. Dezember 2019 sowie Bundeszentrale für politische Bildung, Parlamentswahlen in der Schweiz 2023, 13. Oktober 2023.

23 VATTER, 221 m.w.N.; s. auch SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 29; TSCHANNEN, §37 Rz. 1366; RHINOW, 16; STÖCKLI, Bundesrat, Rz. 6, Fn. 39.

24 ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 132 N 12; BRÜHL-MOSER, 598; Bericht SPK-N zu Parlamentsgesetz, 3516; AUBERT, Rz. 1484; LUTZ, Bundesratswahlen: Dank Wahlsystem herrscht Stabilität, DeFacto, 9. Dezember 2019.

25 SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 22.

26 Finanzpolitik unter Erwartungsdruck, NZZ, 29. November 2003.

ein Regierungschef existiert nicht.<sup>27</sup> Der Bundesrat selbst hat keinerlei Einflussmöglichkeit auf seine eigene personelle (und politische) Zusammensetzung.<sup>28</sup>

Anders die Bundesversammlung: die Verfassung garantiert ihr für die Wahl der Mitglieder des Bundesrates eine beinahe uneingeschränkte politische Gestaltungsfreiheit, verbunden mit einer erheblichen Steuerungsmacht.<sup>29</sup> Aufgrund der festen Amtsdauer handelt es sich bei den Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates dabei um den einzig möglichen Zeitpunkt, anlässlich welchem das Parlament Korrekturen an der Zusammensetzung des Bundesrates vornehmen kann.<sup>30</sup> Dies verdeutlicht der Zeitpunkt der Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates: diese finden stets in der Session nach den Gesamterneuerungswahlen des Nationalrats statt (Art. 149 Abs. 2 BV; Art. 132 Abs. 1 ParlG).<sup>31</sup> Dieser Parallelismus ist darauf ausgelegt, Verschiebungen der politischen Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat auch im Bundesrat abzubilden.<sup>32</sup> Der Bundesrat ist damit politisch von der Bundesversammlung abhängig.<sup>33</sup> Vorgaben zur (partei-)politischen Zusammensetzung des Bundesrates macht die Verfassung im Übrigen nicht.<sup>34</sup> Der seit 1959 als «Zauberformel» bekannte Parteiproporz ist freiwillig.<sup>35</sup>

Den Bundesratswahlen inhärent ist zudem der verfassungstheoretische Anspruch auf Geltendmachung politischer Verantwortlichkeit.<sup>36</sup> Dieser ergibt sich implizit aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, wonach jedes Staatsorgan für sein Handeln oder Nichthandeln verantwortlich ist.<sup>37</sup> Das schweizerische Verfassungsrecht kennt keine Möglichkeit zur Abberufung der Mitglieder des Bundesrates während der laufenden Amtszeit. Ein Abberufungsrecht galt zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung als wesensfremd.<sup>38</sup> Es besteht somit weder die Möglichkeit zur Amtsenthebung im Sinne des US-Amerikanischen *Impeachment*, noch diejenige des parlamentarischen Misstrauensvotums.<sup>39</sup> Daher steht als einzige letztlich wirksame Sanktion die Nichtwiederwahl eines amtierenden Bundesratsmitglieds anlässlich der Gesamterneuerungswahl zur Verfügung.<sup>40</sup> Die Nichtwiederwahl stellt dabei das Verfahren zur Umsetzung von abstrakten politischen in konkrete rechtliche Sanktionen dar – Wiederwahl oder Nichtwiederwahl.<sup>41</sup> Zuständige Verantwortungsinstanz kann dabei ausschliesslich die Bundesversammlung sein; nur ihr kommt gestützt auf ihre Wahlkompetenz das Recht zu, die Regierung zu wählen.<sup>42</sup>

27 BIAGGINI, BV-Komm, Art. 175 N 5; KLEY, Staatsoberhaupt, 157; RHINOW, 16; STÖCKLI, Bundesrat, Rz. 3.

28 AKERET, 71; BIAGGINI, BV-Komm, Art. 175 N 5; VATTER, 294. Der Bundesrat nimmt gemäss Art. 177 Abs. 2 BV jedoch die Departementsverteilung vor. Aufgrund des hohen Stellenwerts des Departementalprinzips für das Funktionieren der Regierung kommt dieser eine erhebliche politische Bedeutung zu, SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 177 N 25. Vgl. ferner GRISEL, Conseil fédéral, Rz. 117; SÄGESSER, RVOG-Komm, Art. 35 N 22; BRÜHL-MOSER, 600.

29 SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 7 und N 15; BSK BV-KÜNZLI, Art. 175 N 8; BIAGGINI, BV-Komm, Art. 175 N 7; CR Cst.-GRISEL, Art. 175 N 19; vgl. auch KLEY/FELLER, 243; RIKLIN, 373.

30 Zur (theoretischen) Möglichkeit einer ausserordentlichen Gesamterneuerung des Bundesrates über den Umweg der Totalrevisions-Initiative i.S.v. Art. 193 Abs. 3 BV, SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 23.

31 Botschaft Verfassungsentwurf 1996, 404; SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 21; BSK BV-KÜNZLI, Art. 175 N 13.

32 AKERET, 72; BREITENSTEIN, 107; BURCKHARDT, BV-Komm 1874, Art. 96, 726; STÖCKLI, Bundesrat, 22; TANQUEREL, responsabilité politique, 462.

33 AKERET, 72.

34 BSK BV-KÜNZLI, Art. 175 N 41. «*En théorie*» stünde es dem Parlament frei, auch eine Koalitionsregierung einzusetzen, TANQUEREL, responsabilité politique, 457; gl. A. SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 31.

35 Statt vieler: KLEY, Eigenheiten, Rz. 12.

36 EHRENZELLER, politische Verantwortlichkeit, 154; UEBERWASSER, 89–96; SALADIN, Verantwortung, 26–27 und 30–39; EICHENBERGER, politische Verantwortlichkeit, 394–397.

37 EHRENZELLER, politische Verantwortlichkeit, 155. Zur gesetzlichen Konkretisierung, s. Art. 4 RVOG.

38 AKERET, S. 134–135; gl. A. SCHMID, 182, in Bezug auf die Auflösung der Bundesversammlung durch den Bundesrat.

39 SALADIN, Probleme des Kollegialitätsprinzips, 275; KLEY, Eigenheiten, Rz. 9.

40 AKERET, 124; BREITENSTEIN, 27; Bericht Expertenkommission Kompetenzverteilung, 513–519; EHRENZELLER, politische Verantwortlichkeit, 156; BRÜHL-MOSER, 613–614.

41 BREITENSTEIN, 148; EICHENBERGER, politische Verantwortlichkeit, 394–395; EHRENZELLER, politische Verantwortlichkeit, 154; UEBERWASSER, 94–95.

42 Botschaft RVOG, 1062; BREITENSTEIN, 27, 61 und 82; EICHENBERGER, politische Verantwortlichkeit, 383–388; EHRENZELLER, politische Verantwortlichkeit, 155; UEBERWASSER, 81. A. A. MEYER, 301.

### 3. Stand der Forschung und eigener Beitrag

Über die Praxis der gewohnheitsmässigen Wiederwahl besteht keine umfassende verfassungsrechtliche Abhandlung. Dabei stellen weder die ältere<sup>43</sup> noch die jüngere<sup>44</sup> staatsrechtliche Literatur die gewohnheitsmässige Wiederwahl amtierender Bundesrätinnen und Bundesräte in Frage. Dasselbe gilt für die Politikwissenschaften.<sup>45</sup> Beschrieben wird die Praxis in der juristischen Literatur indes nur punktuell und aus einem bestimmten Blickwinkel; behandelt wird sie als faktische Gegebenheit. Das vorliegende Dissertationsprojekt nimmt diese Forschungslücke als Anlass und beabsichtigt, sich eingehend mit den Auswirkungen der gewohnheitsmässigen Wiederwahl auseinanderzusetzen. Im Folgenden soll der Forschungsstand anhand der im Dissertationsprojekt gesetzten Schwerpunkte aufgezeigt werden.

#### a. Rechtsnatur und Bindungswirkung

Diverse Autorinnen und Autoren führen die Quasi-Bindungswirkung der gewohnheitsmässigen Wiederwahl auf das Wahlverfahren zurück. Danach engt die sukzessive Einzelwahl den Spielraum des Parlaments faktisch ein, weil eine allfällige Nichtwiederwahl sofort Auswirkungen («*Retourkutschen*») auf die nachfolgenden Einzelwahlen zeigt.<sup>46</sup> Dieser Auffassung ist grundsätzlich zuzustimmen. Gleichzeitig ist sich die Lehre jedoch einig, dass das geltende Wahlverfahren der Bundesversammlung gleichwohl einen noch immer beträchtlichen Entscheidungsspielraum verschafft und ihr die Gelegenheit gibt, jede sich zur Wahl stellende Person individuell zu qualifizieren.<sup>47</sup> Das Wahlverfahren allein liefert somit noch keine hinreichende Erklärung für den hohen Verbindlichkeitsgrad der Praxis.

Das vorliegende Dissertationsprojekt verfolgt den Ansatz, dass die Bindungswirkung dieser Praxis zusätzlich ein Ausdruck der schweizerischen politischen Kultur darstellt. Diese zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass institutionelles Misstrauen als Widerspruch zur Kooperation der politischen Gewalten und als Fremdkörper im System der Kollegialität und Konkordanz aufgefasst wird.<sup>48</sup> Aussagen von Politikerinnen und Politikern deuten in diese Richtung. So sieht alt Nationalrätin Ruth Humbel in der Nichtwiederwahl etwa die Verletzung eines – auf ethisch-moralischen Prinzipien gründenden – Anstandsgebots, indem sie dafürhält, es sei «*unwürdig, einen amtierenden Bundesrat abzuwählen*».<sup>49</sup> Und im Vorfeld zu den Bundesratswahlen vom 13. Dezember 2023 war in der NZZ zu lesen: «*Die Abwahl eines amtierenden Bundesrats muss im System der helvetischen Konkordanz, in dem Kooperation und Berechenbarkeit wichtig sind, eine Ausnahme bleiben*».<sup>50</sup>

In der Rechtswissenschaft wurde angesichts der tiefen Verwurzelung der gewohnheitsmässigen Wiederwahl die Frage aufgeworfen, ob der Praxis letztlich doch Rechtsqualität zukommt. Dabei kommen die wenigen sich damit befassenden Stimmen zu weit auseinanderliegenden Schlüssen:<sup>51</sup> so spricht KÜNZLI im Zusammenhang mit der gewohnheitsmässigen Wiederwahl

43 S. beispielsweise AKERET, 131–132; BÄUMLIN, 177; EICHENBERGER, Oberste Gewalt, 310; GIACOMETTI/FLEINER, 575; LOEWENSTEIN, 121; SCHMID, 216–217 m.w.N.; SCHUMANN, 43 und 179.

44 S. beispielsweise AUER, 408; BIAGGINI, Regierung, §19 Rz. 14; BIAGGINI, BV-Komm, Art. 175 N 4 und N 14; BREITENSTEIN, 27; BRÜHL-MOSER, 596–597; SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 19; EHRENZELLER, politische Verantwortlichkeit, 156; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1625b; BSK BV-KÜNZLI, Art. 175 N 3; ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 133 N 18; Petit comm. Cst.-MAHON, Art. 175 N 12; MEYER, 300–301; DE PRETTO, 80; STÖCKLI, Bundesrat, Rz. 5; TANQUEREL, responsabilité politique, 459; TSCHANNEN, §37 Rz. 1364.

45 S. etwa GERMANN, 146; GRUNER, Regierung und Opposition, 36–37; LINDER/MUELLER, 276–278; NEIDHART, 61; RIKLIN, 373; VATTER, 293–294.

46 SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 15; BSK BV-KÜNZLI, Art. 175 N 12; ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 132 N 8; TSCHANNEN, §37 Rz. 1361; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Rz. 2525; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1623.

47 AUER, 406; Bericht SPK-N zu Parlamentsgesetz, 3517–3518; BIAGGINI, BV-Komm, Art. 175 N 7; SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 15; BSK BV-KÜNZLI, Art. 175 N 12; STÖCKLI, Bundesrat, Rz. 21; TSCHANNEN, §37 Rz. 1361.

48 EHRENZELLER, politische Verantwortlichkeit, 156; UEBERWASSER, 92; SAGER/PAPADOPOULOS, Regierung, 217.

49 [Bundesratswahlen: Warum sind Abwahlen ein Tabu?](#), Einfach Politik, 24. November 2023 (ab 4:20 Min.).

50 [Keine Abenteuer bei den Bundesratswahlen: Die FDP soll ihre zwei Sitze behalten – auch wenn es für sie vielleicht gar nicht so gut ist](#), NZZ, 27. November 2023.

51 Demgegenüber wird die «*Zauberformel*» von mehreren Stimmen als Verfassungskonvention qualifiziert, BRÜHL-MOSER, 590; MEYER, 301–304; TSCHANNEN, §37 Rz. 1366, s. ferner [Musterlösung Prüfung Öffentliches Recht I, Herbstsemester 2021](#), 10. A. A. BIAGGINI, BV-Komm, Art. 175 N 18; TANQUEREL, responsabilité politique, 458.

von einer «*normativ nicht bindende[n] Verfassungstradition*»,<sup>52</sup> LÜTHI von der «*Tradition der gesicherten Wiederwahl*»,<sup>53</sup> HUBER bezeichnet sie als «*Gewohnheit*»<sup>54</sup> und FLEINER/GIACOMETTI als «*die Regel*».<sup>55</sup> Als einziger argumentiert MEYER, bei der Praxis handle es sich um eine «*Verfassungskonvention*»<sup>56</sup> nach englischem Vorbild. Hier besteht nach Ansicht des Autors Forschungsbedarf. Als langjährige, weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe normierte Übung, bewegt sich die Praxis im Spannungsfeld zwischen bindendem Recht und moralischer Überzeugung. Eine Qualifikation als rechtsverbindliche Praxis hätte entscheidende Auswirkungen auf das rechtsstaatlich-demokratische Selbstverständnis. Das vorliegende Dissertationsprojekt bietet die Chance, sich eingehend mit der Bindungswirkung und der Rechtsnatur der Praxis auseinanderzusetzen.

## **b. Politische Verantwortlichkeit**

Mit dem Konzept der politischen Verantwortlichkeit haben sich sowohl die juristische als auch die politikwissenschaftliche Literatur eingehend befasst. Bereits früh haben sich dabei mit BÄUMLIN und EICHENBERGER zwei Exponenten der schweizerischen Staatsrechtslehre mit den Mechanismen politischer Verantwortlichkeit zwischen Regierung und Parlament auseinandergesetzt.<sup>57</sup> Spezifisch zur politischen Verantwortlichkeit der Mitglieder des Bundesrates äusseren sich zudem AKERET, BRÜHL-MOSER, EHRENZELLER, SALADIN, TANQUEREL und UEBERWASSER.<sup>58</sup> Aus der deutschen Staatsrechtsdoktrin besonders hervorzuheben sind die Beiträge von BADURA, GRAWERT, SCHEUNER und STEIN.<sup>59</sup> Aus den Politikwissenschaften diejenigen von BELLAMY/PALUMBO und SOMMER sowie explizit zur Nichtwiederwahl von Exekutivmitgliedern diejenigen von STREBEL und SCHOLZ.<sup>60</sup>

Die Lehre diskutiert das Spannungsverhältnis bei der Geltendmachung politischer Verantwortlichkeit des Bundesrates: so ist dieser für die Wahrnehmung der Regierungsfunktionen als Kollegium verantwortlich (Art. 4 RVOG; vgl. auch Art. 177 Abs. 1 BV), während seine Mitglieder einzeln gewählt werden. Diese Konstellation macht es zum einen schwierig, die politische Verantwortung für Handlungen bzw. Nichthandlungen personell eindeutig zuzuordnen.<sup>61</sup> Zum anderen wird vertreten, die individuelle Bestätigungswahl diene nicht der Artikulierung der politischen Gesamtverantwortlichkeit der Regierung.<sup>62</sup> Insgesamt ergibt sich so geradezu eine Verantwortlichkeit, die einer «*politischen Unverantwortlichkeit*»<sup>63</sup> gleichkommt. Die Praxis der gewohnheitsmässigen Wiederwahl akzentuiert dieses Problem in erheblicher Weise.<sup>64</sup> Darauf wies BÄUMLIN bereits 1966 hin: so fehle dem Parlament das anderswo wirksamste Mittel, seine Kontrolle zu sanktionieren, da die Mitglieder des Bundesrates «*eine Nichtwiederwahl nach Ablauf der Amtsdauer praktisch nicht zu befürchten*» hätten.<sup>65</sup>

Auch BIAGGINI, STÖCKLI und EHRENZELLER betonen die schwach ausgeprägte politische Verantwortlichkeit des Bundesrates gegenüber dem Parlament. Abgesehen von der Eventualität der Nichtwiederwahl bleibe diese «*mehr oder weniger sanktionslos*»<sup>66</sup> bzw. verkomme zu «*einer stumpfen Waffe*». <sup>67</sup> SALADIN hinterfragt rundum, ob es überhaupt eine kollektive politische Verantwortlichkeit des Bundesrates gibt.<sup>68</sup>

52 BSK BV-KÜNZLI, Art. 175 N 3.

53 ParlG-Komm-LÜTHI, Art. 132 N 11, Fn 8.

54 HUBER, Kollegialprinzip und Referendumsdemokratie, 95.

55 GIACOMETTI/FLEINER, 575.

56 MEYER, 300-301 und 288 m.w.N. auf JENNINGS, 134-140.

57 BÄUMLIN, *passim*; EICHENBERGER, politische Verantwortlichkeit, *passim*.

58 AKERET, 122-126; BRÜHL-MOSER, 645-660; EHRENZELLER, politische Verantwortlichkeit, *passim*; SALADIN, Verantwortung, 26-39; TANQUEREL, responsabilité politique, *passim*; UEBERWASSER, 80-109.

59 BADURA, *passim*; GRAWERT, *passim*; SCHEUNER, Verantwortung, *passim*; zum Ganzen STEIN, *passim*.

60 BELLAMY/PALUMBO, *passim*; SOMMER, *passim*; STREBEL, *passim*; SCHOLZ, *passim*.

61 OESCH/CAMPI, Rz. 241; RHINOW, 21.

62 EHRENZELLER, politische Verantwortlichkeit, 156; BRÜHL-MOSER, 650, Fn. 3460.

63 GERMANN, 58.

64 TANQUEREL, responsabilité politique, 461-462.

65 BÄUMLIN, 177; gl. A. EICHENBERGER, politische Verantwortlichkeit, 394-395.

66 BIAGGINI, BV-Komm, Art. 175 Rz. 4; BIAGGINI, Regierung, §19 Rz. 6; STÖCKLI, Bundesrat, Rz. 5.

67 EHRENZELLER, politische Verantwortlichkeit, 156.

68 SALADIN, Probleme des Kollegialitätsprinzips, 277.

Diese Feststellungen kontrastieren mit dem modernen demokratischen Staatsverständnis, wonach es im gewaltenteiligen Rechtsstaat keine Verantwortlichkeitslücke geben kann und darf.<sup>69</sup> Hinzu kommt, dass namhafte Stimmen aus der Rechtswissenschaft der gewohnheitsmässigen Wiederwahl bzw. der schwach ausgeprägten politischen Verantwortlichkeit auffallend unkritisch gegenüberstehen. So heissen etwa HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR die gewohnheitsmässige Wiederwahl explizit gut.<sup>70</sup> Und AUBERT hält gar dafür: «*Es stimmt nicht, dass sich unsere Regierung während ihrer Amtsperiode nicht vor der Bundesversammlung verantworten muss. Vielmehr verzichtet die Bundesversammlung darauf, die Verantwortlichkeit der Regierung zu ahnden*».<sup>71</sup>

Hier setzt das vorliegende Dissertationsprojekt an. Forschungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der genannten Lücke in der Verantwortlichkeit des Bundesrates. Vor dem Hintergrund der zunehmenden «*Departementalisierung*»<sup>72</sup> und verstärkten Individualverantwortlichkeiten von Mitgliedern des Bundesrates wird hinterfragt, ob Nichtwiederwahlen anlässlich der Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates nicht doch zur Geltendmachung politischer Verantwortlichkeit taugen. Eine Auslegung des verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeitsgebots soll zudem aufzeigen, ob häufigere Nichtwiederwahlen gar wünschenswert sind.

### c. **Demokratiopolitische Perspektive**

Die Praxis der gewohnheitsmässigen Wiederwahl verunmöglicht eine ernsthafte Auseinandersetzung über die politische und personelle Zusammensetzung der Regierung. Gelegenheit dazu ergibt sich – wenn überhaupt – lediglich im Falle einer zufälligen und nur selten auftretenden Vakanz bei den Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates.<sup>73</sup> Die Regel bilden vielmehr «*politischtaktische*»<sup>74</sup> Rücktritte von Bundesrätinnen und Bundesräten während der laufenden Amtsperiode.<sup>75</sup> Die Vakanz werden meist durch parteigleiche Nachfolgerinnen und Nachfolger besetzt, welche bei den darauffolgenden Gesamterneuerungswahlen gewohnheitsmässig wiedergewählt werden. Dies führt zu einer Perpetuierung der politischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat über den Zeitpunkt der Gesamterneuerungswahlen hinaus. Gerechtfertigt wird dies in der Praxis regelmässig mit der Regierungsstabilität.<sup>76</sup> Das Schlagwort hat sich längst zu einem politischen Dogma entwickelt, um (partei-)politische Veränderungen im Bundesrat zu unterbinden.<sup>77</sup> Dabei heisst auch die rechtswissenschaftliche Literatur eine stabile parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates mehrheitlich gut.<sup>78</sup>

Dies ist in zweifacher Hinsicht bemerkenswert. So ist die Sorge vor Instabilität – zumindest aus verfassungstheoretischer Sicht – unbegründet: aufgrund der festen, vierjährigen Amtsdauer sowie der fehlenden Abberufungsmöglichkeit kann die schweizerische Regierung definitionsgemäss nicht instabil sein. Auch eine wechselnde (partei-)politische Zusammensetzung nach Ablauf der Amtsperiode gibt keinen Anlass, von einer instabilen Regierung zu sprechen:

69 BRÜHL-MOSER, 647; EHRENZELLER, politische Verantwortlichkeit, 155; EICHENBERGER, politische Verantwortlichkeit, 397; ausführlich SCHEUNER, Verantwortung, 384–394.

70 HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1625b, wonach die Nichtwiederwahl eines amtierenden Bundesratsmitglied «*nicht Schule machen sollte*», solange es seine Aufgaben «*gut erfüllt*».

71 AUBERT, Rz. 1551. Gl. A. SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 15.

72 BIAGGINI, Regierung, §19 Rz. 57; SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 177 N 16; LINDER/MUELLER, 284–285.

73 GERMANN, 146–147; VATTER/FREIBURGHANUS/FEUZ, 42. Vgl. auch die Aussage von FDP-Präsident Thierry Burkard: «*Sowieso braucht es aber für einen Wechsel eine Vakanz im Bundesrat*», «*Wir werden uns nicht mehr verbiegen, um Kompromisse zu machen*», Tages-Anzeiger, 25. November 2023.

74 BIAGGINI, BV-Komm, Art. 175 N 10; vgl. auch SG-Komm-EHRENZELLER, Art. 175 N 23.

75 Exemplarisch hierfür der Doppelrücktritt der BR Leuthard und Schneider-Ammann per 31. Dezember 2018. Seit 1919 erfolgten nur gerade 21 von 71 Rücktritten (ca. 30%) per Ende eines Mandates; die letzten drei Bundesrätinnen und Bundesräte, die am Ende ihrer Amtszeit zurücktraten, waren die BR Berset (2023), Widmer-Schlumpf (2015) und Calmy-Rey (2011), LUTZ, [Bundesräte gehen wann es ihnen passt](#), DeFacto, 25. September 2018.

76 Zuletzt anlässlich der Bundesratswahlen vom 13. Dezember 2023 im Zusammenhang mit dem Angriff auf den Sitz von BR Cassis, s. [Votum Aeschi](#) (Fraktionspräsident): «*In diesen unsicheren Zeiten braucht es Stabilität und Zusammenhalt in der Landesregierung*» oder [Votum Cottier](#) (Fraktionspräsident): «*Dans un monde de crises et face à de nombreux défis, notre pays a besoin de stabilité et de concordance*».

77 Gl. A. FREIBURGHANUS, «*Stabilität ist zum bürgerlichen Totschlagargument geworden*»: [Politologin über die Macht der Bundesratsparteien](#), Aargauer Zeitung, 15. Dezember 2023.

78 BSK BV-KÜNZLI, Art. 175 N 31; STÖCKLI, Bundesrat, Rz. 22; TSCHANNEN, §37 Rz. 1364; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1625b; CR Cst.-GRISEL, Art. 175 N 37.

die Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates haben zum Ziel, alle vier Jahre einen Moment der repräsentativ-demokratischen Unruhe zu erzeugen, welcher mit der Bildung einer neuen Regierung beendet wird.

Aus demokratiepolitischer Sicht weist bereits GERMANN darauf hin, dass die Legitimität einer nichtabsetzbaren Regierung sich auf Dauer nur dadurch erhalten kann, indem möglichst allen politisch relevanten Kräften Einsitz gewährt wird.<sup>79</sup> Die Geschichte zeigt indes, dass eine Regierungsbeteiligung in der Schweiz nur mit erheblicher Verzögerung und gegen den erheblichen Widerstand der Bundesratsparteien möglich ist.<sup>80</sup> Die in der Lehre vertretene Auffassung, wonach Verschiebungen im Kräfteverhältnis der grossen Volksparteien doch zu einer neuen Regierungszusammensetzung führen, greift daher zu kurz.<sup>81</sup> In Verbindung mit der Praxis der gewohnheitsmässigen Wiederwahl erweist sich die *«Zauberformel»* in ihrer Grundkonzeption als nicht veränderungsfreundlich.<sup>82</sup> Das vorliegende Dissertationsprojekt nimmt dies als Anlass und untersucht, inwiefern die Praxis der gewohnheitsmässigen Wiederwahl mit der demokratietheoretischen Konzeption der Bundesverfassung übereinstimmt. Dabei wird die These verfolgt, dass eine veränderte personelle und politische Zusammensetzung des Bundesrates im Anschluss an dessen Gesamterneuerungswahl keine Gefahr für die Regierungstabilität darstellt, sondern demokratiepolitisch wünschenswert ist.

## II. Methodik

In methodischer Hinsicht bedient sich das Dissertationsprojekt der traditionellen Instrumente der Rechtswissenschaft. Es analysiert das geltende Normmaterial und würdigt es im Lichte dogmatischer Erwägungen zur Staats- und Regierungslehre. Von den einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesvorschriften stehen Art. 145, 175, 176 und 177 BV, Art. 130-133 ParlG sowie Art. 4 und 35 RVOG, inklusive der dazugehörigen Materialien im Vordergrund. Als Quelle der dogmatischen Auseinandersetzung dienen juristische Monografien, Kommentare, Lehrbücher und Aufsätze. Dabei soll auch auf die – etwa im Bereich der Regierungsbildung und -abberufung – deutlich umfangreichere deutsche Literatur zurückgegriffen, diese kritisch gewürdigt und soweit möglich für die Schweiz fruchtbar gemacht werden. Zur Darlegung historischer Gegebenheiten wird sodann auf (rechts-)historische Quellen zurückgegriffen.

Darüber hinaus verdienen zwei methodische Spezifika Erwähnung. Erstens wird in Teil 3 deduktiv vorgegangen. Nebst einer Auseinandersetzung mit der Literatur erfolgt die Ermittlung des Inhalts der Praxis der gewohnheitsmässigen Wiederwahl auch anhand einer Auswertung medialer Quellen (Artikel, Interviews etc.), einer Sichtung der Aussagen von Mitgliedern der Bundesversammlung (Ratsprotokolle, Reden etc.) sowie anhand von Hintergrundgesprächen. Durch eine Fallstudie der nichtwiedergewählten und unfreiwillig zurückgetretenen Mitglieder des Bundesrates soll der ermittelte Praxisinhalt validiert werden. Zweitens erlaubt die thematische Ausrichtung des Projekts den Einbezug politikwissenschaftlicher Erkenntnisse. Ein solcher Rückgriff ermöglicht eine mehrdimensionale Annäherung an die Forschungsfrage und eine Kontextualisierung der rechtlichen Aspekte des Dissertationsprojekts in einem grösseren Rahmen. Dadurch soll auch dargelegt werden, wie politische Faktoren rechtlichen Fragen beeinflussen – und *vice versa*.

## III. Bedeutung der erwarteten Ergebnisse

Die rechtswissenschaftliche Literatur ist sich einig, dass es in einem modernen demokratischen Staatswesen keine Verantwortlichkeitslücke geben darf. Gleichzeitig begegnet sie der Praxis der gewohnheitsmässigen Wiederwahl, welche dieses Verantwortlichkeitsdefizit massgeblich mitverantwortet, nur mit grosser Zurückhaltung. Das vorliegende Dissertationsprojekt setzt sich zum Ziel, ein besseres Verständnis für diesen zentralen politischen Prozess auf Bundesebene zu erlangen. Es tut dies anhand einer wissenschaftlichen Untersuchung der

79 GERMANN, 192.

80 BIAGGINI, BV-Komm, Art. 175 N 18; KLEY, Eigenheiten, N 11; VATTER/FREIBURGH/AUS/FEUZ, 42.

81 TSCHANNEN, §37 Rz. 1366.

82 Vgl. BIAGGINI, BV-Komm, Art. 175 N 18, wonach eine Änderung der *«Zauberformel»* magische Kräfte erfordert; FREIBURGH/AUS, *«Stabilität ist zum bürgerlichen Totschlagargument geworden»*: Politologin über die Macht der Bundesratsparteien, AZ, 15. Dezember 2023; VATTER/FREIBURGH/AUS/FEUZ, 42, welche von einem *«Machtkartell»* sprechen.

Praxis der gewohnheitsmässigen Wiederwahl amtierender Bundesrätinnen und Bundesräte sowie einer Diskussion über die Auswirkungen auf das politische System. Im Vordergrund stehen die aktuell nur schwach verwirklichte politische Verantwortlichkeit der Mitglieder des Bundesrates sowie die abnehmende demokratische Legitimation der Gesamregierung. Bestehende Gewissheiten – namentlich das Narrativ der Regierungsstabilität – sollen kritisch hinterfragt und dogmatisch aufgearbeitet werden. Die Resultate der Untersuchung möchten dazu beitragen, die Grundlagen der schweizerischen Regierungsforschung um die Perspektive der Nichtwiederwahl erweitern. Eine ausführliche rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung dazu fehlt bis heute.

Weiter soll mit den Resultaten der Untersuchung ein Beitrag zur Regierungsreform geleistet werden. Diese wird seit langer Zeit geführt und ist vom Gedanken der Beständigkeit beherrscht. Durch die Optik der Veränderlichkeit soll ein neuer Impuls gesetzt und zugleich der Fokus auf die Verantwortlichkeit gelegt werden. Darüber hinaus erhebt das Dissertationsprojekt den Anspruch, den Boden zu legen für eine informierte Diskussion über die Bundesratswahlen. Es möchte aufzeigen, dass eine regelmässig wechselnde Zusammensetzung des Bundesrates Teil des regulären demokratischen Repetitoriums ist und nicht von zufällig auftretenden Vakanzen abhängen muss. Der Politik sowie der breiten Öffentlichkeit soll so eine unverkrampfte Diskussion über die Regierungsbeteiligung ermöglicht werden.

## IV. Literatur- und Materialienverzeichnis

### Literatur

- AKERET ERWIN, Regierung und Regierungsform der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Eine politisch-staatsrechtliche Beschreibung, Diss. Zürich 1941
- ALTERMATT URS, Das Bundesratslexikon, Basel 2019
- ALTERMATT URS, Vom Unruheherd zur stabilen Republik. Der schweizerische Bundesrat 1848-1875: Teamplayer, Schattenkönige und Sesselkleber, Basel 2020 (zit. ALTERMATT, Unruheherd)
- ALTERMATT URS, Der lange Weg zum historischen Kompromiss. Der schweizerische Bundesrat 1874-1900: Referendumsstürme, Ministeranarchie, Unglücksfälle, Basel 2021 (zit. ALTERMATT, Kompromiss)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. 2, Basel/Frankfurt a.M. 1995
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003 (zit. Petit comm. Cst.-BEARBEITER, Art., N)
- AUER ANDREAS, Duales Regierungsmodell und Volkswahl des Bundesrates: Ein neues Reformkonzept, ZBI 2011, 397–416 (zit. Reformkonzept)
- BADURA PETER, Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, ZParl 4/1980, 573–582 (zit. Badura 1980)
- BÄUMLIN RICHARD, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, ZSR 1966 II, 165–319 (zit. Bäumlin 1966)
- BELLAMY RICHARD/PALUMBO ANTONINO, Political accountability, London 2016
- BIAGGINI GIOVANNI, Demokratietheorie – rechtswissenschaftlich betrachtet, in: Good Andrea/Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie. Herausforderungen zwischen Politik und Recht: Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, 1–13
- BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. A., Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, BV-Komm)
- BIAGGINI GIOVANNI, §19 Der Bundesrat als Regierung des Bundes, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. A., Zürich/St. Gallen 2021, 251–277
- BONJOUR EDGAR, Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates, Basel 1948
- BREITENSTEIN MARTIN, Reform der Kollegialregierung, Basel/Frankfurt a.M. 1993 (Diss. Basel 1992 = BSTR, Reihe B: Öffentliches Recht Bd. 41)
- BRÜHL-MOSER DENISE, Die schweizerische Staatsleitung. Im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung mit Bezügen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Österreich, Habil. Basel, Bern 2007
- BURCKHARDT WALTHER, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. A., Bern 1931
- BURGOS ELIE/MAZZOLENI OSCAR/RAYNER HERVE, La formule magique. Conflits et consensus dans l'élection du Conseil fédéral, 2. A., Lausanne 2011
- DE PRETTO RENATO, Bundesrat und Bundespräsident, Grusch 1988 (Diss. Basel 1987 = Reihe Staatsrecht Bd. 7)
- EHRENZELLER BERNHARD, Kollegialität und politische Verantwortlichkeit im schweizerischen Konkordanzsystem, ZBI 1999, 145–165 (zit. politische Verantwortlichkeit)

- Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SG-Komm-BEARBEITER:IN, Art., N)
- EICHENBERGER KURT, Die Oberste Gewalt im Bunde. Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat, Diss. Bern 1948, Zürich 1949
- EICHENBERGER KURT, Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Verfassungsrat und Regierungsrat des Kantons Aargau (Hrsg.), Der Staat der Gegenwart. Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, Basel 1980, 374–397
- FREIBURGHaus RAHEL, «[Stabilität ist zum bürgerlichen Totschlagargument geworden](#)»: [Politologin über die Macht der Bundesratsparteien](#), AZ, 15. Dezember 2023 (zit. Freiburghaus 2023)
- GAGLIARDI ERNST, Geschichte der Schweiz: von den Anfängen bis zur Gegenwart, Bd. 3, 3. A., Zürich 1938
- GERMANN RAIMUND E., Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung. St. Galler Studien zur Politikwissenschaft Bd. 3, Bern/Stuttgart 1975
- GIACOMETTI ZACCARIA/FLEINER FRITZ, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Unveränderter Nachdruck der Neubearbeitung der 1. Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner, Zürich 1976
- GRAWERT ROLF, Zur Verantwortlichkeit von Regierungsmitgliedern, Der Staat 4/2007, 573–588 (zit. Grawert 2007)
- GRISEL ETIENNE, Gouvernement suisse. Le Conseil fédéral. Petite collection juridique, Bern 2010
- GRUNER ERICH, Freiheit und Bindung in den Bundesratswahlen, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1967, 17–38 (zit. Freiheit und Bindung)
- GRUNER ERICH, Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat. Alte und neue Opposition in der Schweiz und ihre Funktion in einem modifizierten Regierungssystem, Bern 1969 (zit. GRUNER, Regierung und Opposition)
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. A., Zürich 2020
- HUBER KARL, Kollegialprinzip und Referendumsdemokratie, in: Fagagnini Hans Peter/Wili Hans (Hrsg.), Der Wohlfahrtsstaat. Anspruch und Wirklichkeit: zum 60. Geburtstag von Bundesrat Dr. Hans Hürlimann, Olten/Freiburg i.Br. 1978, 93–107
- JENNINGS WILLIAM IVOR, The law and the constitution, 5. A., London 1959
- KLEY ANDREAS, Eigenheiten des schweizerischen Verfassungsrechts, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Bd. I, Zürich 2020, 85–106
- KLEY ANDREAS, Das fehlende Staatsoberhaupt der Schweiz, in: Lepsius Oliver/Nußberger Angelika/Schönberger Christoph/Waldhoff Christian/Walter Christian (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge. Bd. 70, Tübingen 2022, 155–179
- KLEY ANDREAS/FELLER RETO, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, ZBI 2004, 229–245 (zit. Erlassformen)
- LINDER WOLF/MUELLER SEAN, Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven, 4. A., Bern 2017
- LOEWENSTEIN KARL, Verfassungslehre, 4. A., Tübingen 2000
- LUTZ GEORG, [Bundesräte gehen wann es ihnen passt](#), DeFacto, 25. September 2018

- LUTZ GEORG, Bundesratswahlen: [Dank Wahlsystem herrscht Stabilität](#), DeFacto, 9. Dezember 2019
- Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Basel 2021 (zit. CR Cst.-BE-ARBEITER:IN, Art., N)
- MEYER TOBIAS D., Verfassungskonventionen und Bundesratswahlen, ZSR 2012 I, 285–307 (zit. Verfassungskonventionen und Bundesratswahlen)
- MÜNCH HANS, Die Gewaltentrennung und ihre Wandlungen im schweizerischen Bundesstaat seit 1848, Diss. Basel 1963
- NEIDHART LEONHARD, Das frühe Bundesparlament. Der erfolgreiche Weg zur modernen Schweiz, Zürich 2013
- OESCH MATTHIAS/CAMPI DAVID, Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Voraussetzungen, Verfahren, Ausnahmen, Staatsleitung, Volksrechte, Zürich 2022
- RHINOW RENÉ, Wie weiter mit dem Bundesrat?, Zürich 2011
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. A., Basel 2016
- RIKLIN ALOIS, Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich, ZParl 3/1977, 368–385 (zit. Parlamentsfunktionen)
- SAGER FRITZ/PAPADOPOULOS YANNIS, 8. Regierung, in: Papadopoulos Yannis/Sciarini Pascal/Vatter Adrian/Häusermann Silja/Emmenegger Patrick/Fossati Flavia (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 7. A., Basel 2022, 213–240
- SÄGESSER THOMAS, Die Bundesbehörden. Bundesversammlung - Bundesrat - Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000
- SÄGESSER THOMAS, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997, 2. A., Bern 2022 (zit. SÄGESSER, RVOG-Komm)
- SALADIN PETER, Verantwortung als Staatsprinzip. Ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat, Bern/Stuttgart 1984
- SALADIN PETER, Probleme des Kollegialitätsprinzips, ZSR 1985 I, 271–286 (zit. Probleme des Kollegialitätsprinzips)
- SCHAEUNER ULRICH, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Ritterspach Theo/Geiger Willi (Hrsg.), Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1970, 379–402
- SCHMID GERHARD, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, Basel/Stuttgart 1971 (Diss. Basel 1971 = BSTR, Reihe B: Öffentliches Recht Bd. 99)
- SCHMIDT MANFRED G., Demokratietheorien. Eine Einführung, 6. A., Wiesbaden 2019
- SCHOLZ ANJA, Oberbürgermeisterinnen in Deutschland. Zum Erfolg weiblicher Führungspersonlichkeiten, Diss. Tübingen 2004, Wiesbaden 2004
- SCHUMANN KLAUS, Das Regierungssystem der Schweiz, Köln/Berlin/Bonn/München 1971 (Diss. Köln 1971 = Demokratie und Frieden Bd. 11)
- SOMMER GERLINDE, Institutionelle Verantwortung. Grundlagen einer Theorie politischer Institutionen. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, 2017. A., Berlin/Boston 1997
- STEIN KATRIN, Die Verantwortlichkeit politischer Akteure, Tübingen 2009 (Habil. Osnabrück 2008 = Jus publicum Bd. 181)
- STÖCKLI ANDREAS, Bundesrat und Bundesverwaltung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Bd. III, Zürich 2020, 1724–1755

- STREBEL MICHAEL, Soll das Parlament ein Exekutivmitglied abwählen können? Eine Frage mit Brisanz im politischen System der Schweiz, ZParl 3/2019, 613–629 (zit. Strebel 2019)
- TANQUEREL THIERRY, La responsabilité politique du Conseil fédéral et de ses membres, in: Bernard Frédéric/Hertig Randall Maya/Bovet Christian/Flückiger Alexandre (Hrsg.), *Le droit au service de l'humanité. Mélanges en l'honneur de Michel Hottelier*, Genf/Zürich 2023, 451–466
- Theler Cornelia/Graf Martin/Wyss Moritz von (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, Basel 2014 (zit. ParlG-Komm-BEARBEITER:IN, Art., N)
- TSCHANNEN PIERRE, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 5. A., Bern 2021
- UEBERWASSER HEINRICH, *Das Kollegialprinzip. Seine Grundsätze und Konkretisierungen im Bereiche von Regierung und Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Bundesrates*, Basel/Frankfurt a.M. 1989 (Diss. Basel 1987/88 = BSTR, Reihe B: Öffentliches Recht Bd. 25)
- VATTER ADRIAN, *Das politische System der Schweiz*, 4. A., Baden-Baden 2020
- VATTER ADRIAN/FREIBURGHAN RAHEL/FEUZ PATRICK, Versuch und Irrtum: 175 Jahre Bundesrat, NZZ Geschichte Nr. 48, September 2023, 26–45 (zit. 175 Jahre Bundesrat)
- VON WYL BENJAMIN/MARCACCI MARCO, [Abwahlen und Abgänge in der Regierung der Schweiz: Diese Bundesräte mussten unfreiwillig gehen](#), SWI swissinfo.ch 16. Januar 2023 (zit. Abwahlen und Abgänge)
- Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, Basel 2015 (zit. BSK BV-BEARBEITER:IN, Art., N)

## Materialien

- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBI 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft Verfassungsentwurf 1996)
- Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, BBI 1993 III 997 ff. (zit. Botschaft RVOG)
- Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, BBI 1996 II 428 ff. (zit. Bericht Expertenkommission Kompetenzverteilung)
- Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG). Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBI 2001 3467 ff. (zit. Bericht SPK-N zu Parlamentsgesetz)