

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 84 (2004)
Heft: 2-3

Rubrik: Dossier : Preis der Konkordanz

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

DOSSIER

Preis der Konkordanz

Querbeet durch das System...

Konrad Hummler

Rund vier Wochen vor den legendären Bundesratswahlen Ende letzten Jahres veröffentlichte ich einen Artikel in der NZZ mit der Aufforderung an die Parteien der Mitte, vor irgendwelchen personellen Überlegungen gemeinsam programmatische Verhandlungen mit den Parteien zu links und zu rechts zu führen. Dies mit dem Ziel, keine Zufallswahl ohne inhaltliche Klarheiten zu produzieren. Es kam dann anders. Das Ergebnis vom 10. Dezember 2003 war im wesentlichen zufällig: zwei neue Mitglieder der Landesregierung, die dem «Wirtschaftsflügel» ihrer Parteien entstammen. Von programmatischen Gewissheiten über einen neuen Kurs dieser sogenannten Mitte-Rechts-Regierung kann allerdings keine Rede sein.

Ich bin mir durchaus bewusst, dass die von mir vorgeschlagene Vorgehensweise das Ende der Konkordanz im Sinn der seit Jahrzehnten funktionierenden Allpartei- enregierung bedeutet hätte. Interessant sind die Reaktionen auf das Postulat zum Aufbrechen dieses Allparteiensstatuts. Praktisch geschlossen war die Zustimmung aus wirtschaftlichen Kreisen. Hier ist man es offensichtlich gewohnt, *Ventures* dann und nur dann einzugehen, wenn die *Terms* klar sind, und man weiss auch, dass man mit seinem Konkurrenten nicht ins gleiche Bett steigen sollte. Fast ebenso geschlossen war die Ablehnung meiner Vorstellungen in politischen Kreisen, die die Schweiz ohne Konkordanz für unregierbar halten. Besonders auffallend war, dass Politikwissenschaftler keine Mühe scheuten, die Richtigkeit ihrer These von der Notwendigkeit der Konkordanz zu belegen. Ich bin mir auch durchaus bewusst, dass

das schweizerische Räderwerk zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, zwischen Parteien, Verbänden und Gewerkschaften, zwischen Kulturschaffenden, Naturschützern, Frauenorganisationen, Kirchen und Schützenvereinen, zwischen den Verwaltungsabteilungen verschiedenster Hierarchiestufen, zwischen vom Staat beauftragten Beratungs- und Experten- unternehmungen und den Initianten von wirtschaftlichen Grossprojekten, zwischen Aufsichtsbehörden und Selbstregulierungs- organisationen eine Maschinerie bildet, die gut abgestimmt ist. Wer etwas will, muss auch etwas geben. Und insgesamt ist dieses System nicht einmal wirklich korrupt. Die Zugeständnisse sind alle rechtens und in vielen Sondergesetzen und Verordnungen festgelegt. Wir können auch nicht sagen, dass wir mit diesem System besonders schlecht gefahren wären. Wir verweben uns ja vielmehr selbst andauernd in diesen vieldimensionalen Stoff, glauben, nützliche Arbeit zu verrichten und erfreuen uns vieler guter Freundschaften querbeet durch das System.

Versäumnisse und verdrängte Probleme

Was soll also ein Versuch, solcher helvetischer Gesellschaftseffizienz ein Ende zu bereiten? Die Leistungen der Konkordanz-Nomenklatura kann man nur an dem messen, was sie nicht leistet. Der Ökonom nennt dies Opportunitätskosten. Das schweizerische System hat Opportunitätskosten. Unser Wachstum ist seit Jahren unterdurchschnittlich und liegt weit unter dem Potential, das unser Land im weltweiten Wettbewerb erreichen könnte und müsste. Wenn es mit dem ökonomischen

Konrad Hummler, geboren 1953, studierte an der Universität Zürich Jurisprudenz und in Rochester (N.Y.) Ökonomie. Er ist seit 1991 Teilhaber von Wegelin & Co., Privatbankiers, St. Gallen, Zürich und Lugano, und Autor verschiedener politökonomischer Studien sowie der Wegelin-Anlagekommentare.

Diese und folgende Seiten: «Bürgerbilder» von Reto Camenisch.



Das schweizerische System hat Opportunitätskosten. Unser Wachstum ist seit Jahren unterdurchschnittlich und liegt weit unter dem Potential, das unser Land im weltweiten Wettbewerb erreichen könnte und müsste.

Wachstum so weitergeht, können wir weder unseren Staat noch dessen Sozialwerke, geschweige denn das Gesundheitswesen finanzieren. Die demographischen Defizite müssten durch Wachstum überkompensiert und nicht noch in ihren Auswirkungen verschärft werden.

Die Bereiche, in denen sich ungelöste Probleme konkret stauen, seien hier nur stichwortartig erwähnt: das von Angebot und Nachfrage abgekoppelte Gesundheitswesen, die auf demographische Entwicklungen nicht reagierende Sozialpolitik, die durch Marktferne gekennzeichnete Landwirtschaftspolitik, die ungeklärte Situation beim Finanzausgleich und die fehlende mittel- und langfristige Strategie in der Europapolitik.

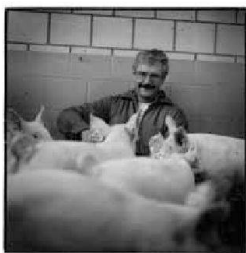
Über dieser Traktandenliste der konkreten Versäumnisse gibt es folgende, allgemein bekannte, umfassende Problembereiche, die man lieber unerwähnt lässt, weil niemand sie antasten will: das sich immer intensiver vernetzende Gewebe von privater, halböffentlicher und staatlicher Produktion. Es grassiert nicht nur im Gesundheitswesen, sondern prägt auch das Verkehrswesen und den Erziehungsbereich. Kaum jemand, auch unter den freiesten der freien Unternehmer, der nicht irgendwo und irgendwie von dieser Vernetzung profitieren und demzufolge das politische System nicht für seine Zwecke nutzbar machen würde.

Dazu kommt die ausgesprochene Unfähigkeit des staatlichen Sektors, sein Personal effizient zu führen. Der Medianlohn in der öffentlichen Verwaltung betrug im Jahr 2002 91'000 Franken pro Jahr oder rund 7'200 Franken im Monat. In der Industrie und im Dienstleistungsbereich verdiente man 62'000 Franken im Jahr oder pro Monat 5'200 Franken. Von einem Personalstopp bei der öffentlichen Hand und von einem «Aushungern des Staats», wie dies oft medienwirksam kolportiert wird, kann keine Rede sein.

In diesem wenig transparenten Netzwerk entfaltet sich die Regulierungswut der Behörden aller Stufen. Als Bankier sehe ich mich derzeit mit 20 Gesetzes- und

Verordnungsnovellen mit teilweise grosser und kostenträchtiger Tragweite konfrontiert. Meinen Kollegen in der Industrie oder in anderen Dienstleistungszweigen geht es sicher nicht besser. Alle diese Reglementierungen sind nur wirksam, wenn sie kontrolliert werden. Der Glaube an die Effektivität von Kontrollen und daran, dass damit Werte geschaffen worden seien, ist offenbar immer noch weit verbreitet.

Weshalb tun wir so wenig, obwohl wir doch alle über die Versäumnisse gut Bescheid wissen? Der Grund liegt für mich in diesem durch nichts und niemanden herausgeforderten Konsens-System, das uns zwar die vielgelobte Stabilität beschert, dessen Opportunitätskosten aber unterschätzt werden. Irgendwann kommt auch die Schweiz an einen Punkt, an dem über Alternativen debattiert werden müsste und nicht lediglich über Varianten von Subvarianten des immer Gleichen. Unser Land muss seine im weltweiten Wettbewerb namhaften Nachteile der hohen Preise und Löhne, der Nicht-Integration, des Nichtvorhandenseins von Rohstoffen, der schmalen personellen Basis und der beschränkten Möglichkeiten zu ganz grossen Würfeln kompensieren, nein: überkompensieren – durch den Willen, in allen Bereichen besser zu sein, wo dies auch einem kleinen Mitspieler im Welttheater möglich ist. Stabilität allein genügt nicht – wir werden in den kommenden Jahren Dynamik brauchen. ■



Konkordanz - unvermeidbar?

Stärken und Schwächen des herkömmlichen Modells

Rasche Reaktionen auf den innen- und aussenpolitischen Wandel scheinen im Rahmen einer Konkordanzregierung kaum möglich. Aber ohne einen breit abgestützten Konsens auf Regierungsebene wird eine direkte Demokratie instabil oder unregierbar.

Adrian Vatter

«Wir fordern einen zweiten SVP-Sitz in der Regierung», verkündete Ueli Maurer noch am Wahlabend im vergangenen Herbst. Der dritte Sieg der SVP in Folge zeige, dass die Wählerschaft das Ende der seit 1959 unveränderten Regierungskoalition wünsche und eine stärkere Vertretung der Rechtsbürgerlichen fordere. Tatsächlich war die über vierzigjährige parteipolitische Konstanz der siebenköpfigen Schweizer Regierung ohne Beispiel. Es schien deshalb nur folgerichtig, dass die Schweizer Öffentlichkeit in den Wochen nach dem 19. Oktober 2003 über eine neue Zusammensetzung der Regierung spekulierte und dabei auch grundsätzliche Alternativen zum herkömmlichen Konkordanzmodell zur Diskussion stellte.

Die Unzufriedenheit mit der Konkordanz gründet auf der Verschleierung politischer Konflikte, der mangelnden Transparenz und dem Fehlen politischer Verantwortlichkeiten einerseits, der vermeintlichen Innovationsschwäche des politischen Systems und der Privilegierung wohlorganisierter Interessen andererseits. Es lässt sich nicht leugnen: Eine Konkordanzregierung reagiert langsam und schwerfällig, und der fehlende Machtwechsel verschärft das Problem der politischen Kontrolle und erschwert politische Lernprozesse zusätzlich.

Wer allerdings die Lösung in der Abschaffung der Konkordanz und die Alternative im klassischen Regierungs-Oppositionsmodell sieht, verkennt die Vielfalt der schweizerischen Gesellschaft und die institutionellen Eigenheiten des helvetischen Politiksystems. Der Übergang vom System der proportionalen Machtteilung

und des politischen Kompromisses zum bipolaren Konkurrenzmodell deutscher oder britischer Prägung würde nämlich bedeutend mehr voraussetzen als nur den Ausschluss einer der vier grossen Parteien aus dem Bundesrat. Praktischen Anschauungsunterricht liefern hier nicht zuletzt die Schweizer Kantone, wie das gescheiterte Experiment mit einer rein bürgerlich zusammengesetzten Regierung Mitte der neunziger Jahre im Kanton Genf gezeigt hat. Dort verlor die Exekutive wichtige Volksabstimmungen und wurde von der politischen Linken mittels Referenden und Initiativen fortlaufend unter Druck gesetzt. Schon 1997 wählte der Genfer Souverän wieder zwei SP-Vertreter und einen der Grünen in die siebenköpfige Exekutive und kehrte damit, nach nur einer Legislaturperiode, vom Konkurrenz- zum Konkordanzmodell zurück.

Folge institutioneller Zwänge

Im Gegensatz zu anderen Konkordanzdemokratien europäischer Kleinstaaten wie derjenigen Belgiens und Hollands basiert das heutige Konkordanzsystem in der Schweiz nicht nur auf der freiwilligen Vereinbarung der politischen Eliten, sondern bildete sich im Verlaufe der letzten hundert Jahre auf der Grundlage vielfältiger institutioneller Zwänge heraus. An erster Stelle ist die direkte Demokratie zu nennen. Insbesondere die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums übte eine zentrale, strukturbildende Funktion auf die Herausbildung des geltenden Prinzips der proportionalen Machtteilung aus. Die Einführung eines reichen Arsenal an direktdemokratischen Instrumenten und

Adrian Vatter, geboren 1965 in Zürich und aufgewachsen in Bern, ist seit 2004 Professor für Politische Theorie und Policy-Analyse an der Universität Konstanz. Er hat in Bern und Los Angeles Politikwissenschaft und Volkswirtschaft studiert. 1993 gründete er ein eigenes Büro für Politikforschung und -beratung.

Literatur: Arend Lijphart, «Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in 36 Countries», Yale University Press, New Haven and London 1999.



Die im Laufe der Zeit erlernten Strategien der politischen Elite zur Minimierung der Risiken der direkten Demokratie hat die Referendumsdemokratie zur Verhandlungs- und Konkordanzdemokratie transformiert.

deren entsprechend intensive Nutzung durch die nicht in der Regierung vertretenen Gruppierungen schafften aufgrund der ausgebauten Veto- und Blockierungspotentiale für die ursprünglich freisinnige Mehrheit in Regierung und Parlament institutionelle Konkordanzzwänge, was zur fortlaufenden Integration referendumsfähiger Oppositionskräfte und damit schliesslich zur Etablierung ausdifferenzierter Konkordanzstrukturen führte. Kurz: Die im Laufe der Zeit erlernten Strategien der politischen Elite zur Minimierung der Risiken der direkten Demokratie hat die Referendumsdemokratie zur Verhandlungs- und Konkordanzdemokratie transformiert. Allerdings war das Referendum nicht die einzige konkordanzstimulierende Institution: Die Verfassungsinitiative, der ausgebauten Föderalismus mit weitgehenden Kompetenzen für die Kantone und einem starken Ständerat sowie das Proporzwahlrecht erwiesen sich als weitere Faktoren, die die anteilmässige Verteilung politischer Machtpositionen verstärkt haben.

Neben institutionellen bestehen zudem auch wichtige gesellschaftlich-kulturelle Gründe für die Maxime der gleichmässigen Machtaufteilung in der Schweiz. Als einem Land ohne gemeinsame Sprache und Konfession, mit zahlreichen sozio-ökonomischen und kulturellen Gegensätzen und verschiedensten Minderheiten, liegt in der Schweiz der Schlüssel zum friedlichen Zusammenleben in den Prinzipien der politischen Integration, der proportionalen Vertretung und dem breit abgestützten Kompromiss. Gerade die französisch-, italienisch- und romanischsprachigen Minderheiten, die einer deutschsprachigen Mehrheit der Bevölkerung gegenüberstehen, müssten bei einem Systemwechsel zu Mehrheitskoalition und Opposition mit einer Marginalisierung und einem Verlust an politischer Einflussnahme rechnen.

Lässt das Loblied auf die Konkordanz nun den Schluss zu, dass trotz den markanten kräftepolitischen Veränderungen zwischen den Regierungsparteien im alten Trott weiterzufahren sei, als wäre nichts geschehen? Nein. Auch wenn die gros-

se Alternative «Mehrheitsregierung mit parlamentarischer Opposition» nicht zu überzeugen vermag, besteht dringender Handlungsbedarf. Notwendige Reformen erfordern aber nicht zwingend eine grundlegende Umkämpfung des gesamten Systems, sondern vielmehr die Behebung der heutigen Schwächen.

Revitalisierung der Konkordanz

Eines der Defizite der Regierungskonkordanz besteht darin, dass die Regierung keine gemeinsame politische Linie verfolgt. Während die Regierungsparteien in den sechziger Jahren noch versuchten, sich auf gemeinsame Legislaturziele zu einigen, verzichten heute die grossen Parteifraktionen darauf, auch nur in grundlegenden Fragen einen gemeinsamen Nenner zu finden. Die Folgen davon sind nicht nur die permanente Suche nach *ad-hoc*-Koalitionen und eine wenig kohärente Regierungspolitik ohne politisches Konzept, sondern auch die Gefahr stetiger Blockaden in der Exekutive bei zentralen Zukunftsfragen wie etwa der Klärung des Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Union. Was in parlamentarischen Systemen selbstverständlich ist, täte auch der Schweiz gut: Verbindliche Koalitionsvereinbarungen für eine Legislaturperiode – verknüpft mit einer verstärkten Fraktionsdisziplin im Parlament – würden die Regierungsparteien dazu zwingen, konstruktiver als bisher den Kompromiss in der Regierung zu suchen, in der Koalition kooperativer miteinander umzugehen und nicht weiterhin bei jeder sich bietenden Gelegenheit die Doppelrolle als Regierungs- und Oppositionspartei zu spielen.

Die mangelnde Kohärenz der bundesrätlichen Politik hängt allerdings nicht nur mit dem fehlenden Regierungsprogramm und dem Doppelspiel von Regierungs- und Oppositionspolitik zusammen, sondern auch mit der wachsenden Überlastung der sieben Regierungsmitglieder. Die zunehmende Komplexität und die grenzüberschreitende Interdependenz politischer Probleme sowie die rein quantitative Zunahme von Bundesaufgaben haben dazu



geführt, dass die Koordinations- und Kooperationsanforderungen an die Regierung in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen sind, während die Regierungsstruktur seit 150 Jahren in ihren Grundzügen dieselbe geblieben ist. Eine zunehmende Departementalisierung auf Kosten der Staatsleitung war die augenfälligste Folge dieser Entwicklung. Um eine in Zukunft kohärente und effektive Regierungspolitik zu gewährleisten, sind notwendige Reformvorhaben rasch in Angriff zu nehmen. Konkrete Vorschläge liegen auf dem Tisch bzw. seit längerem in der Schublade. Zwei Varianten stehen im Vordergrund: *Erstens* das ursprünglich vom Bundesrat favorisierte Modell einer zweistufigen Exekutive mit einem Bundesratskabinett, das sich als Kollegium mit politisch-strategischen Führungsfragen befasst, während auf einer zweiten Stufe ein gutes Dutzend vom Bundesrat eingesetzte Fachminister operativ-taktisch tätig sind. *Zweitens* die Variante des Ständerates mit einer Stärkung der Führungsfunktion des Bundespräsidenten sowie eine Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder von sieben auf neun. Die markanten Verschiebungen der kräftepolitischen Verhältnisse zwischen den vier Regierungsparteien könnten nun den Realisierungschancen dieser Reformvorschläge neuen Elan geben, denn die verschiedenen Varianten bieten die aussergewöhnliche Chance, die Karten unter den Bundesratsparteien neu zu verteilen. Am Ende könnte das Wahlbeben vom letzten Oktober einer Regierungsreform den Weg ebnen, die zwar nicht die Eleganz und Eindeutigkeit eines Entscheids des britischen Premierministers besitzt, dafür aber auch über die nächsten Wahlen hinaus tauglich ist.

Besser als sein Ruf

Während die Integrations- und Stabilitätsleistungen des Konkordanzsystems eindeutig höher sind als beim Konkurrenzsystem mit Regierung und Opposition, kann der Beweis der geringen Innovations- und Leistungskraft konsensdemokratischer Systeme im internationalen Vergleich nicht erbracht werden. Komparative Studien ma-

chen deutlich, dass Konkurrenzdemokratien nicht durchwegs über eine überlegene Innovations- und Anpassungsfähigkeit verfügen, dass sie vielmehr aufgrund regelmäßiger Regierungswechsel oft an einer inkohärenten *Stop-and-Go*-Politik leiden. Die Chancen der langsamen, aber stetigen Innovation in Konkordanzsystemen werden hingegen eher unterschätzt. Darüber hinaus schneiden Konsensdemokratien bei der Erreichung wirtschaftspolitischer Leistungen nicht schlechter ab als Mehrheitsysteme, hingegen eindeutig besser bei der Erfüllung wohlfahrtsstaatlicher und gesellschaftspolitischer Aufgaben. Aufgrund ihrer höheren Kapazität, unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen zu repräsentieren, der grösseren Einbindung von Minderheiten sowie ihrer breiteren politischen Verantwortung erweisen sich Konkordanzdemokratien in der Bekämpfung der Inflation und der Arbeitslosigkeit sowie bei der Beilegung sozialer Konflikte und politischer Unruhen als besonders erfolgreich. ■

Die Chancen der langsamen, aber stetigen Innovation in Konkordanzsystemen werden eher unterschätzt.



Die Konkordanz blockiert Reformen

Ein Interview mit Marina Masoni

Im Kanton Tessin wurde deutlich, dass es gegenüber der Zukunftstauglichkeit des Konkordanzprinzips begründete Zweifel gibt. Marina Masoni, Regierungsrätin im Tessin, berichtet über ihre Erfahrungen. Die Fragen stellte Robert Nef.

Marina Masoni, geboren 1958 in Lugano, studierte Jursprudenz an der Universität Zürich. Während 10 Jahren arbeitete sie als Rechtsanwältin und Notarin in Lugano und war daneben acht Jahre lang im Kantonsparlament. Von 1988 bis 1990 war sie Präsidentin der Jungfreisinnigen Schweiz. 1995 wurde sie in die Regierung des Kantons Tessin gewählt und leitet dort das Finanz- und Volkswirtschaftsdepartement.

Marina Masoni, Robert Nef

Frau Masoni, was sind für Sie die wesentlichen Merkmale des Konkordanzprinzips?

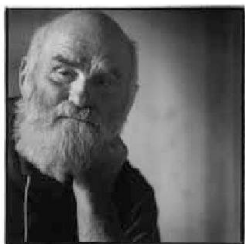
Die Konkordanzdemokratie unterscheidet sich von der Konkurrenz- oder Alternanzdemokratie durch ein wesentliches Merkmal: In der Konkordanzdemokratie sind alle grösseren Parteien in der Exekutive vertreten und somit auch Teil einer breit abgestützten Regierungsmehrheit, während in einer Konkurrenzdemokratie nur ein Teil der Parteien – das heisst eine oder mehrere zu einer Koalition zusammengeschlossene Parteien – die Exekutive bilden. Sie stellen daher die regierende Mehrheit dar, während die übrigen Parteien aus der Exekutive ausgeschlossen sind und somit die Opposition bilden, die sich der Mehrheit entgegensetzt. In der Konkordanzdemokratie werden alle in den Prozess der Kooperation und der Konsensfindung einbezogen; die Dialektik zwischen Mehrheit und Opposition entfällt. In einer Konkurrenzdemokratie beschränken sich Zusammenarbeit und Suche nach dem Konsens auf die Regierungsparteien. Im ersten Modell ist die Kontinuität der Parteienvertretung in der Exekutive gewährleistet, im zweiten ändert sich die parteimässige Zusammensetzung der Regierung in mehr oder weniger regelmässigen Abständen. Im ersten Modell ist die Regierungsbeteiligung der grösseren Parteien von dauerhafter Natur, während diese im zweiten eine gewisse Zeit regieren und im übrigen in der Opposition bleiben. In der Schweiz sitzen SVP, FDP, SP und CVP seit 1943 ununterbrochen in der Regierung, auch wenn sich ihre zahlenmässige Vertretung zweimal (1959 und 2003) geändert hat. Hätten wir eine Alternanzdemokratie, wären Legis-

laturperioden mit einer, zwei oder drei Regierungsparteien und Legislaturen mit einer, zwei oder drei Oppositionsparteien die Regel gewesen.

Das Konkordanzprinzip hat drei Voraussetzungen: *Erstens* die Fähigkeit, trotz teilweise unterschiedlichsten Meinungen und Zielrichtungen der Parteien, ein gemeinsames politisches Programm auszuarbeiten; *zweitens* die auf eine Konsensfindung in konkreten Fragen ausgerichtete Zusammenarbeit zwischen Personen mit verschiedenen politischen Ansichten; und *drittens* die moralische Verpflichtung der Regierungsmitglieder, Mehrheitsentscheide der Kolleginnen und Kollegen mitzutragen oder mindestens zu respektieren, also diesen öffentlich nicht entgegenzutreten. Das letzte Prinzip sollte auch für die Parteien gelten, denen die Regierungsmitglieder angehören. In der Schweiz hat das Konkordanzprinzip bis in die Siebzigerjahre sehr gut funktioniert und äusserst positive Ergebnisse gezeitigt. Seither hat es hingegen zur Verzögerung oder Verhinderung dringend notwendiger Reformen geführt.

In der Regierung des Kantons Tessins kam es in jüngerer Zeit zu Spannungen, die die Funktionsfähigkeit des Konkordanzprinzips in Frage stellten. Was waren die entscheidenden Probleme?

Die im Oktober 2003 im Tessin ausgebrochene Regierungskrise lässt sich auf eine ganz bestimmte, noch nie dagewesene Situation zurückführen. Während sich der Regierungsrat mit der Ausarbeitung des Kantonsbudgets für das Jahr 2004 befasste, verbot ein Mitglied der Exekutive den Beamten in seinem Departement die interne



Weitergabe von Informationen und Daten, die eine wesentliche Grundlage für die Entscheide der Regierung über die Massnahmen zur Ausgabenbegrenzung sowie die entsprechende Vorlage für das Parlament bildeten. Die Regierung wurde also absichtlich von einem Departement (dem Gesundheits- und Sozialdepartement), das für 35 Prozent der laufenden Ausgaben des Kantons verantwortlich ist, an ihrer Arbeit gehindert. Mit dieser eindeutigen Obstruktionshaltung konfrontiert, sahen sich die übrigen Regierungsmitglieder gezwungen, der betreffenden Direktorin einige Kompetenzen zu entziehen, um von den Beamten der entsprechenden Ämter die für das Budget massgeblichen Daten und Angaben zu erhalten.

Der Grund der Krise ist also nicht in unterschiedlichen politischen Auffassungen zu suchen. Derartige Meinungsverschiedenheiten sind in der Vergangenheit schon öfter aufgetreten und werden wohl auch in Zukunft wieder vorkommen. Anlass der Krise war der Versuch, ein ganzes Departement abzuschotten und es so der Entscheidungsgewalt des Regierungsrats zu entziehen. Das wäre etwa so, wie wenn beispielsweise Micheline Calmy-Rey dagegen wäre, die Kosten in ihrem Departement zu senken und deshalb – statt ihre Regierungskollegen von ihrem Standpunkt zu überzeugen – deren Tätigkeit durch einen Informationsstop und die Verweigerung von Antworten blockieren würde.

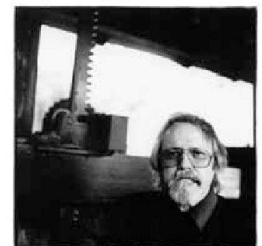
Was sind aus Ihrer Sicht die Schwächen des Konkordanzprinzips?

Eine Prämisse ist nötig. Das Konkordanzprinzip ist in höchstem Grade wünschenswert und wirksam, wenn ein Land von aussen bedroht wird und alle politischen Kräfte an einem Strick ziehen müssen, oder wenn ein grosser Einsatz notwendig ist, um eine Gesellschaft nach einer langwährenden schwierigen Situation wieder zukunftsfähig zu machen. Zu diesen Fällen zählen etwa Kriege, erhebliche internationale Spannungen oder schwere Krisen im eigenen Land. Es ist kein Zufall, dass das Proporzsystem in der

Schweiz kurz nach dem Ersten Weltkrieg, im Jahr 1919, eingeführt wurde. Und es ist ebensowenig ein Zufall, dass die SP mitten im Zweiten Weltkrieg in die Regierung berufen wurde zu einem Zeitpunkt, in dem Europa von totalitären Regimen bedroht war und die Schweiz in einer schweren Wirtschaftskrise steckte. Unter diesen Umständen erwies sich das Konkordanzprinzip als die ideale Regierungsform für ein Land, das zwar nicht direkt in den Krieg verwickelt war, aber von dessen Auswirkungen schwer getroffen wurde. In der Nachkriegszeit ging es um den Aufbau bzw. den Wiederaufbau einer allgemeinen Wohlstandsgesellschaft, die Stärkung des Sozialstaats, die Schaffung und den Ausbau grundlegender Infrastrukturen, die Klärung der Stellung der Schweiz in Europa und in der Welt, die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an neuen internationalen Vertragswerken, die Verwirklichung einer vollwertigen Demokratie mit der Ausweitung des Stimmrechts auf die Frauen sowie um die Lösung des Jura-Problems. Dreissig Jahre Konkordanzpolitik bewirkten in unserem Land eine bemerkenswerte Effizienz in Verbindung mit wirtschaftlichem Wohlstand und sozialem Zusammenhalt.

Die Weltwirtschaftskrise Mitte der Siebzigerjahre, die ausgeprägten ideologischen Auseinandersetzungen in der Dekade nach 1968, die allmähliche Abwendung vom Wirtschaftsprotektionismus seit Anfang der Achtzigerjahre und die deutliche Zunahme der Staatsquote und insbesondere der Kosten des Sozialstaats im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts belasteten die Konkordanz und führten zur Krise. In diesen Jahren kam es zur eigentlichen politischen Polarisierung. Die FDP gewann 1979 die landesweiten Wahlen unter der Devise «Mehr Freiheit und Selbstverantwortung – weniger Staat». Die SP stand und steht politisch im Gegensatz zu dieser Maxime. Durch den wachsenden Konkurrenzdruck aus dem Ausland traten in der Schweiz die ersten Symptome einer strukturell bedingten Krise der Wettbewerbsfähigkeit zutage. Mit anderen Worten: Ein Land in einem fortgeschrittenen Entwick-

Steigende Kosten des Sozialstaats im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts belasteten die Konkordanz und führten zur Krise.



In einem Grossteil der Demokratien geht die Entwicklung aber tatsächlich in Richtung eines bipolaren Systems.

lungsstadium sah sich gezwungen, strukturelle Reformen festzulegen, auszuarbeiten und durchzusetzen, damit seine Wirtschaft weiterhin als Motor für eine breit verankerte Wohlstandsgesellschaft fungieren konnte. Hier zeigten sich die Grenzen des Konkordanzprinzips in einer halbdirekten Demokratie. Durch die zunehmenden politischen Meinungsunterschiede, die übermässig zeitraubenden Entscheidungswege, die Neigung zu wenig stabilen Kompromissen und die Unfähigkeit, in wichtigen Fragen dem Volkswillen zu entsprechen, erwies es sich als inadäquat. Die Parteien – FDP, CVP, SVP und SP – folgten nicht mehr demselben gemeinsamen Weg, sondern begannen je ihren eigenen zu gehen. Die politische Polarisierung, die zur Natur des Proporzsystems gehört und die bis dahin durch die äusseren Umstände sehr kontrolliert und begrenzt ausgefallen war, nahm ein bisher nie erreichtes Ausmass an. Heute haben wir in der Tat auch in der Schweiz kein wirkliches Konkordanz-, sondern vielmehr ein Konkurrenzsystem: Vor allem die SP und die SVP benutzen es nicht mehr in erster Linie als Instrument zur Zusammenarbeit, sondern zur Konkurrenz.

Hat dieses Prinzip noch eine Zukunft?

Während über dreissig Jahren – von 1943 bis zum Ende der Siebzigerjahre – führte das Konkordanzprinzip in der Schweiz zu Stabilität und Regierungsfähigkeit. Auch jetzt trägt es noch zur Stabilität bei, aber es vermindert die Regierungsfähigkeit deutlich. Und in einer von Globalisierung und wachsender Konkurrenz der einzelnen Ländersysteme geprägten Welt reicht die politische Stabilität nicht mehr aus, bestehende Positionen und insbesondere den Wohlstand, die soziale Gerechtigkeit und letztlich auch die Freiheit zu verteidigen. Jetzt müssen Regierungen regieren und nicht nur auf Stabilität achten. Daher stellt sich nicht so sehr die Frage nach der Zukunft des Konkordanzprinzips, sondern vielmehr die Frage, ob die Schweiz unter einem solchen Prinzip noch eine Zukunft als wirtschaftlich starkes und sozial gerechtes Land hat. Meine Zweifel

mehren sich diesbezüglich von Jahr zu Jahr. Zudem gibt es etwas Wichtiges zu bedenken: Das Konkordanzprinzip ist auf ein multipolares politisches System ausgelegt, das heisst, es verlangt nach drei oder mehr massgeblichen Parteien, während es sich für ein bipolares System nicht eignet. In einem Grossteil der Demokratien geht die Entwicklung aber tatsächlich in Richtung eines bipolaren Systems und in manchen Fällen sogar hin zu einem Zwei-Parteien-System. Auch die Schweiz scheint diesen Weg eingeschlagen zu haben.

Die Konkordanz zwingt immer wieder zu Kompromissen, und dies führt zu Lösungen, die eigentlich niemand mehr wirklich befürwortet. Leidet darunter die Akzeptanz der Regierung, der Politik als Ganzes?

Was haben SVP und SP gemeinsam? Was verbindet Ueli Maurer und Christiane Brunner in politischer Hinsicht? Die Fähigkeit, sich von Entscheidungen des Bundesrats zu distanzieren und die Mittel der direkten Demokratie zu nutzen, um die Vorlagen des Bundesrats und die Entscheidungen des Nationalrats zu Fall zu bringen – nicht gerade eine solide Stütze des Konkordanzprinzips. Und was haben die Partei von Christiane Langenberger und diejenige der Interimspräsidentin Doris Leuthard gemeinsam? Sie haben viele Stimmen im Volk verloren – nicht gerade eine vielversprechende Basis für eine Reformpolitik, die die Schweiz dringend nötig hat, um zukunftsfähig zu bleiben. Jedes politische System führt zu Kompromissen. Dies gilt auch für Alternanzdemokratien, da die Opposition nicht einfach übergangen werden kann: Kompromisse gehören genauso zur Politik wie die Toleranz zur Freiheit. Ich habe allerdings den Eindruck, dass das politische System der Schweiz immer weniger in der Lage ist, politische Kompromisse hervorzubringen und dass es diese Schwäche auszugleichen sucht, indem die eigentlichen Kompromisse durch Vorschläge abgelöst werden, die ganz einfach die unterschiedlichen Positionen in den vier Regierungsparteien nebeneinander stellen und addieren. Und wenn



diese Rechnung zu schwierig ist, verzichten die Regierungsparteien auf Lösungen, bis bessere Zeiten kommen. Das politische System der Schweiz verliert dabei schrittweise die Entscheidungsfähigkeit: Hier befindet sich der eigentliche Schuldenberg der öffentlichen Hand, der auf künftigen Generationen lastet.

Was wäre die Alternative zum Konkordanzprinzip?

Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten. Die Alternative zu einem nicht mehr funktionierenden Konkordanzprinzip wäre theoretisch eine Konkurrenzdemokratie. Es müsste eine Regierungskoalition geschaffen werden, deren Stärke und Einheit ausreichen, um in einer, zwei oder drei Legislaturperioden Reformen durchzusetzen und die Einwände und Kritiken der oppositionellen Kräfte zu überwinden, damit das Land in eine eindeutige, folgerichtige, wirksame und an ihren Ergebnissen messbare Richtung gelenkt wird. In einem föderalistischen System wie der Schweiz und in einer Willensnation liegen die Dinge allerdings komplizierter. Es stimmt, dass es Bundesstaaten gibt, in denen die Alternanzdemokratie praktiziert wird. Hierzu gehören etwa die Vereinigten Staaten, Deutschland oder Österreich. Bei uns stellt sich aber das Problem der sprachlichen und kulturellen Minderheiten. Daher muss die Mehrheitsdemokratie mit dem föderalistischen Gleichgewicht in Einklang gebracht werden.

Können Sie kurz beschreiben, wie das funktionieren könnte?

Auf institutioneller Ebene bestehen verschiedene Modelle von Konkurrenzdemokratien: Einige beruhen auf einem Majorzwahlssystem wie Grossbritannien und Frankreich, während andere wie Deutschland und Spanien auf einem Proporzwahlssystem beruhen und wieder andere wie Italien ein gemischtes System aufweisen. In der Schweiz kennen wir im Nationalrat das Proporzwahlssystem, während die Kantone entweder ein Majorzwahlssystem oder Majorzeffekte im Ständerat anwenden.

An sich ist eine Änderung dieses Systems nicht zwingend notwendig, obwohl eine Modifikation der Berechnungsweise zu kohärenteren Resultaten führen könnte. Was sich aber gewiss ändern würde, ist die Wahlmethode für den Bundesrat: Diejenige Partei bzw. Koalition, die in den Wahlen der Parlamentskammern die Mehrheit der Sitze errungen hätte, würde die Regierung ernennen; die übrigen Parteien wären bis zu einem allfälligen Sieg in einem künftigen Wahlgang nicht mehr im Bundesrat vertreten. Ein solches Szenario bringt die Notwendigkeit mit sich, vor den Wahlen Koalitionen zu bilden, die auf einem angemessen detaillierten Legislaturprogramm fussen, und den Wählern bekannt zu geben, wer als künftiger Bundesrat mit der Verwirklichung dieses Programms betraut wird. In unserem föderalistischen System erfordert ein solcher Ansatz die dauerhafte Anwesenheit mindestens eines Vertreters pro Sprachregion im Bundesrat. Diese Bedingung müsste in der Bundesverfassung festgeschrieben werden, denn sie wäre in einem Regierungssystem, das die Dynamik zwischen Mehrheit und Opposition reaktiviert, ein grundlegendes Prinzip für den Zusammenhalt der Nation.

Führt die Ersetzung des Konkordanzprinzips durch alternierende, homogenere Mehrheitsregierungen mit einer Opposition nicht zu einer Polarisierung, unter der schliesslich das Gesamtsystem in eine Zerreihsprobe gerät?

Nein. Dies ist eine verbreitete Meinung oder Befürchtung, die aber in Wirklichkeit nicht zu begründen ist. Alternanzsysteme schaffen keine politischen Polarisierungen; sie lenken vielmehr die politischen Kräfte in Richtung Mitte. Denn in einem derartigen Majorzsystem erhält man die meisten Wählerstimmen in der politischen Mitte: die Stimmen der Zentrumswähler entscheiden, ob sich die Waage auf die eine oder andere Seite neigt. Eine Partei, die extreme oder allzu radikale Positionen vertritt und somit das System polarisiert, wird kaum die Stimmen des Zentrums für sich gewinnen und daher in einem Majorz-

Die Mehrheitsdemokratie muss mit dem föderalistischen Gleichgewicht in Einklang gebracht werden.



Die direkte Demokratie ist in jeder Hinsicht mit dem Alternanzprinzip vereinbar.

system auch nicht an die Macht gelangen. Die Opposition muss sich als regierungsfähige Alternative profilieren und nicht als Bollwerk mit dem einzigen Zweck, die Regierung zu blockieren. Umgekehrt schafft das Proporzsystem Polarisierungen. Dies gilt insbesondere, wenn es auf dem Konkordanzprinzip («alle in der Regierung») basiert, denn die einzelnen Parteien müssen sich profilieren, um Wählerstimmen und somit politisches Gewicht und Verhandlungsstärke zu gewinnen. In Deutschland müssen die Sozialdemokraten die Wähler des Zentrums überzeugen, um regieren zu können, was das System entpolarisiert. In der Schweiz darf die SP die links und ganz links stehenden Wähler nicht enttäuschen. Dadurch entsteht die Polarisierung im Verhältnis zur SVP, die im rechten Lager dasselbe betreibt.

Wie stellen Sie sich zum Einwand, das Alternanzprinzip führe in Kombination mit der direkten Demokratie, die ein permanentes Volksveto zulässt, zu einer «doppelten Opposition», die alles Konstruktive blockieren kann?

Die direkte Demokratie ist in jeder Hinsicht mit dem Alternanzprinzip vereinbar, ja sie ist sogar in einem derartigen System adäquater als in einem Konkordanzsystem. Die Demokratie besteht aus *checks and balances*, Gewichten und Gegengewichten. Nicht von ungefähr hat die Schweiz die direkte Demokratie in einer Zeit eingeführt, als sie noch nach dem Majorzsystem wählte. In den USA vertragen sich die direkte Demokratie und das Alternanzsystem sehr gut und ergänzen sich gegenseitig. Referendum und Volksinitiative sind Kontrollinstrumente, die eine «Diktatur der Mehrheit» verhindern. Wer an der Macht ist, weiss, dass er nicht einfach machen kann, was er will. Und wer sich in der Opposition befindet, weiss, dass er das Referendum nicht bis zum letzten ausreizen kann; denn die Bürger sind nicht bereit, sich instrumentalisieren zu lassen. Auch sollte man nicht ausser acht lassen, dass die Organisation eines Referendums ziemlich aufwendig ist. Daher sehe ich



diese Gefahr nicht. Eine Kombination von direkter Demokratie, Majorzsystem und Alternanz bietet mehr Gewähr dafür, dass eine Zentrums politik gemacht wird: Dies wäre ein sehr schweizerisches Modell.

Was hat das Alternanzprinzip für Auswirkungen auf andere «heilige Kühe» unseres politischen Systems, wie direkte Demokratie, Mehrparteiensystem, Milizprinzip, Minderheitenschutz, Subsidiaritätsprinzip, Non-Zentralismus?

Es würde einerseits bestätigen, dass dies in der Tat «heilige Kühe» sind; andererseits jedoch, dass das Konkordanzprinzip keine «heilige Kuh» ist. Letzteres ist schon heute nur dem Namen nach eine «heilige Kuh»: In der Tat wird es ja ständig strapaziert.

Hat eine solche Alternative realistische Chancen? Ist das nicht zu weit entfernt von dem, woran die Bürgerinnen und Bürger gewöhnt sind?

Leider haben Sie damit wohl recht. Wir Schweizer sind in dieser Hinsicht äusserst konservativ und scheuen vor grundlegenden Veränderungen zurück. Eine Veränderung des Regierungssystems bedingt einen langen Reifeprozess, und zwar nicht nur auf Gesetzebene, sondern auch und insbesondere in der politischen Kultur und im Bereich der Mentalität. Dazu kommt als erschwerender Faktor die Dreistufigkeit unseres Staatsaufbaus, der mit dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden drei institutionelle Ebenen hat.

Müssten nicht – nach amerikanischem Muster – bei einem Mehrheitswechsel auch die führenden Posten in der Verwaltung ausgetauscht werden? Ist das in Verhältnissen, in denen es nur wenige Fachleute gibt, überhaupt möglich?

Die Schweiz ist nicht so klein, dass ein regelmässiger Austausch der Chefbeamten in der Bundesverwaltung seitens der gewählten Exekutivpolitiker unmöglich wäre. Zudem ist die Bundesverwaltung gross und leistungsfähig genug, um diesen gesunden Wechsel auf den oberen Beamtenebenen zu verkraften. ■

Konkordanz im Dauerstress

Unterwegs zur fortschreitenden Aushöhlung

Das Konkordanzmodell beruht auf einem politischen Willensakt und ist verfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben. Man könnte es auch ohne Beeinträchtigung der direkten Demokratie abschaffen, wenn eine Mehrheit dafür Hand böte.

Thomas Held, Hans Rentsch

Konkordanz ist die arithmetisch proportionale Vertretung aller wichtigen politischen Parteien und Strömungen im Bundesrat und die Kompromissfindung aufgrund des Kollegialitätsprinzips nach Art. 177 der Bundesverfassung. Wer die Einbindung aller wichtigen Kräfte fordert, muss eine politisch heterogene Regierung akzeptieren. Die Mitglieder des Kollegiums sind an Regeln gebunden, die trotz unterschiedlichen Positionen zu vernünftigen Beschlüssen führen sollen. Konkordanz steht aber unter Dauerspannung, denn sie unterliegt einem Paradox: Man benötigt Regelkonkordanz um so mehr, je weiter die Regierungsparteien inhaltlich auseinander driften.

Andreas Gross, Nationalrat und Missionar der direkten Volksrechte, nennt die Konkordanzregierung eine systemische Folge der direkten Demokratie. Das klingt etwas gar fatalistisch, entspringt doch die Konkordanzregierung politischen Willensakten. Sie könnte auch in einem Willensakt verändert werden, und zwar ohne eine zwingende Beeinträchtigung der direkten Volksrechte. Nur haben die ständigen Mitglieder des Regierungskartells offenbar noch keinen Anreiz, die Konkordanz abzuschaffen. Die Outsiderrolle erscheint allen noch als unattraktiv. «Spieltheoretisch» verhalten sich die Kartellmitglieder weiterhin kooperativ, so dass gegen aussen noch nichts auf einen Untergang der Konkordanzregierung hinzudeuten scheint.

Die Entwicklung zur symbolischen Vollendung der Konkordanz in der 2-2-2-1-Zauberformel von 1959 vollzog sich über viele Jahrzehnte. Man bewegt sich also in Zeiträumen, in denen historischer Wandel

durchaus normal ist. Die Frage nach einem möglichen Ende der Konkordanz ist somit im Jahre 2004 legitim. Wenn aber hier das Ende der schweizerischen Konkordanz diskutiert wird, dann nicht mit der Forderung nach ihrer Abschaffung durch einen politischen Willensakt. Eben- sowenig sind die hier und dort skizzierten Alternativen angesprochen, etwa die von Marina Masoni ins Spiel gebrachte «Alternanz». Es wird auch nicht unterstellt, die bipolaren Regierungs-Oppositions-Systeme kontinentaleuropäischer Prägung seien dem schweizerischen Konkordanzwesen per se überlegen. Ausgangspunkt der Überlegungen sind vielmehr verschiedene Anzeichen dafür, dass übergeordnete gesellschaftliche Kräfte schon relativ bald eine Weiterführung der Konkordanz verunmöglichen könnten.

Die politischen Akteure reagieren mit verstärkten Bekenntnissen, ja, Lobpreisungen der Konkordanz. Je mehr die Konkordanz mit der Zuspitzung politischer Gegensätze unter Stress gerät, desto inniger wird sie idealisiert. Das Ideal klingt so: Das Kollegialitätsprinzip stellt alle Regierungsmitglieder einander rechtlich gleich. Die Geschäfte werden vom Bundesrat als Gremium nach dem Mehrheitsprinzip beschlossen. Alle zusammen tragen Verantwortung für die zu fällenden Entscheide. Die einzelnen Bundesräte vertreten im Parlament und in der Öffentlichkeit die Mehrheitsmeinung und nicht ihre persönliche, allenfalls anders lautende Auffassung.

Mehr Parteinahme, weniger Kollegialität

Doch die Wirklichkeit sieht heute anders aus. Die Abstimmungen vom 8. Februar be-

Thomas Held, geboren 1946, promovierte in Soziologie und leitet – nach Arbeiten als Sozialwissenschaftler, Verlagsmanager, Publizist und Unternehmensberater – seit 2001 den Think Tank Avenir Suisse, der von liberaler Warte zur marktwirtschaftlichen Revitalisierung der Schweiz beitragen will.

Hans Rentsch, geboren 1943, promoviert in Ökonomie, ist als selbständiger Wirtschaftsberater unter anderem freier Mitarbeiter des Think Tanks Avenir Suisse. Er ist Autor und Mitautor mehrerer Buchpublikationen von Avenir Suisse und war in wirtschaftspolitischen Fragen schon früher als Leiter des FWS Forschungsinstituts (Zürich) publizistisch tätig.



Die Abstimmungen vom 8. Februar belegen, dass die Kollegialität als zwingendes Element der Konkordanz nicht mehr funktioniert.

legen, dass die Kollegialität als zwingendes Element der Konkordanz nicht mehr funktioniert. Regierungsmitglieder vertreten Vorlagen nicht mehr als Bundesräte, sondern als Parteipolitiker. Sie lassen durchblicken, was an einer Vorlage aus ihrer Sicht falsch ist. Das Prinzip der Regierungsmeinung wird nur noch formell eingehalten, notfalls auch mit rhetorischen Tricks, um zu sagen, was man sagen will, ohne zu sagen, was man nicht sagen darf. Verändert die Legislative Regierungsvorlagen, markieren Bundesräte Distanz zum selben Parlament, von dem sie gewählt worden sind. Und Parlamentsmehrheiten finden kaum noch jemanden, der die Mehrheitsmeinung über ein verabschiedetes Paket in der Volksabstimmung vertritt, was ideologisch geschlossenen Gegnern freien Raum lässt. Das Ergebnis ist eine fortschreitende Aushöhlung der Konkordanz.

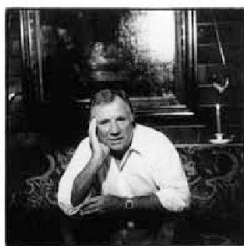
Nicht zu übersehen ist der Trend zu einem bipolaren Parteiensystem. Dabei spielt die Mediatisierung der Politik und die Boulevardisierung der Medien eine zentrale Rolle. Trotz dem Übergewicht staatsnaher Medien gelten auch in der Schweiz die binären Codes der trendbestimmenden ausländischen Medien. In den USA und in Deutschland ist das politische System bereits mediengerecht bipolar strukturiert. In der Schweiz setzen die Einflüsse des Mediensystems die bisherige multipolare Konkordanz unter Druck. Die binäre Codierung findet ihren symbolischen Ausdruck in der Diskussionssendung «Arena» des Schweizer Fernsehens DRS. Jeden Freitag wiederholt sich die ritualisierte Konfrontation zwischen Pro und Kontra. Nicht immer steht links gegen rechts. Neue Codierungen sind «konservativ» gegen «reformerisch» oder, im Fall des «Steuerpakets», sogar Bund gegen Kantone. In einem multipolaren Parteiensystem gibt es dann plötzlich Überflüssige. Parteien der Mitte mit diffusen Etiketten wie «Problemlöser» finden in dieser neuen Landschaft kein Gehör mehr. Die Erwartung, dass sich ein neues Zentrum als Weichensteller und positiver Mehrheitsbeschaffer etabliert, ist allein schon aus quantitativen Gründen

fraglich. Die Ausdünnung der Mitte-Parteien findet gegenwärtig vor aller Augen statt.

Mageres – medienwirksam inszeniert

Einflussreiche Medien betreiben heute auch in Konkurrenz zum politischen System *Agenda-Setting*. Unter Marktzwängen erhalten Themen Vorrang, die sich *erstens* auf Konfrontation zuspitzen lassen und *zweitens* von medienwirksamen Personen bestritten werden. Politische Darsteller werden zu Medienstars aufgebaut, damit sich deren Wiedererkennungswert ausschlagen lässt. Personen entwickeln sich so zu einer Polit-Marke und damit zum Wert an sich, unabhängig von politischen Inhalten.

Wenn die Interessen in einem wirtschaftlich stagnierenden Staatswesen immer mehr auseinanderdriften, gerät die traditionelle Mechanik der Konkordanz unter Druck. Die politischen Entscheidungskosten sind unter den heutigen Konkordanzbedingungen viel höher als früher. Kompromisse sind immer schwerer zu finden, und die politischen Akteure neigen vermehrt dazu, ihre Positionen mit Hilfe der verfügbaren Instrumente militant zu verteidigen. Immer öfter riskiert man, am Ende aufwendigster Kompromissfindungen zwischen Regierung, Räten und Interessengruppen auf eine Volksverweigerung hinzusteuern. So ist die traditionelle Konkordanz zu einem System für inkrementale Reförmchen unter Wahrung von Besitzständen verkommen. Setzt man die hohen Entscheidungskosten in Beziehung zu den mageren Ergebnissen, wird klar, dass der Konkordanzstress die Funktionsweise des Systems zunehmend in Frage stellt. Politische und wirtschaftliche Innovatoren fühlen sich schliesslich immer weniger berufen, in einer derart blockierten Gesellschaft ein Engagement zu wagen; denn für den erwünschten gesellschaftlichen Aufbruch macht Konkordanz nach altem Muster keinen Mut. ■



Volkswahl des Bundesrats – kein Thema mehr?

Überlegungen jenseits des parteipolitischen Opportunismus

Die Volkswahl des Bundesrats, von der SVP vor dem 10. Dezember 2003 als Drohung präsentiert, war danach kein Thema mehr. Es gibt aber gute Gründe, weiterhin nach tauglichen Alternativen zum jetzigen Wahlmodus zu suchen.

Woldemar Muischneek

Die «Konkordanz»-Diskussion des Wahljahrs 2003 beschränkte sich bei den Bundesratsparteien auf die Frage der proportionalen Teilhabe an der Macht in «Bern», und in den Medien auf ein eher steriles Kleben von Links-Rechts-Etiketten. Das Programatische – «Mitte» und «lösungsorientierte Politik» sind keine politischen Programme! – wurde dabei weitgehend verdrängt.

So begreiflich es auch ist, dass das Thema mit der Wahl zweier SVP-Bundesräte ab sofort auch die SVP nicht mehr interessiert, so wenig kann ausgeschlossen werden, dass die Volkswahl der Landesregierung in der künftigen vertieften Diskussion über Konkordanz oder Alternanz unseres Regierungssystems wieder auf den Tisch kommt. Die bisherigen Versuche, die Volkswahl einzuführen, waren durch zwei Motive geprägt. Entweder ging es einzelnen Parteien ganz einfach darum, proportional zu ihrer Wählerstärke an der Regierungsmacht beteiligt zu sein, oder es ging einzelnen politischen Bewegungen darum, die vermeintliche Kluft zwischen Bundesrat und Volk in ihrem Sinne zu beseitigen. Letzteres gab in den dreissiger Jahren für Frontisten und Anfang der siebziger Jahre für James Schwarzenbach nach der relativ knappen Niederlage seiner Überfremdungsinitiative den Ausschlag, die Volkswahl zu fordern, ohne dass es zu entsprechenden Volksinitiativen gereicht hätte. Die Sozialdemokraten hingegen hatten mit ihren 1899 und 1939 eingereichten Volkswahl-Initiativen, wie die SVP seit 1998 mit ihrer geplanten Initiative, den proportionalen Anteil an der eidgenössischen Regierungsmacht zum Ziel – in der Meinung, das Wahlvolk werde ihnen zu den Bundesratssitzen verhelfen,

die ihnen eine Mehrheit des Parlaments verweigerte.

Die SP-Initiativen wurden 1900 und 1942 vom Stimmvolk klar abgelehnt, die SVP-Initiative bis heute nicht lanciert. Alle drei Initiative-Texte basieren auf einem die ganze Schweiz umfassenden Wahlkreis und enthalten eine institutionelle Sicherung der Sitz-Ansprüche der «romanischen Schweiz», die SP-Initiativen zudem die Erhöhung der Zahl der Bundesräte von sieben auf neun. Das Unbehagen, dass eine Volkswahl in *dieser* Form jene von der Mehrheit des Volkes gewünschte Ausgewogenheit und Qualität der Landesregierung nicht bringt, war stärker als der Wunsch, getreu dem Grundsatz, wonach die oberste Staatsgewalt vom Volk ausgeht, auch den Bundesrat durch das Volk wählen zu lassen. Dieses Unbehagen dürfte, obwohl im überschaubaren Raum der Kantone die «Regierer» vom Volk direkt gewählt werden, seither eher gewachsen sein – nicht zuletzt auch angesichts der Boulevardisierung des Politischen in der Medienwelt. Auch die geplante, wenig innovative SVP-Initiative hätte deshalb in einer Volksabstimmung kaum Erfolgchancen.

Blockwahl – das «Niehans-Modell»

Dennoch dürfte das Thema Volkswahl gerade im Zusammenhang mit der Fragestellung «Konkordanz oder Alternanz» wieder an Bedeutung gewinnen. Im Wahljahr 2003 hat sich in der Wählerschaft so viel bewegt, dass sich daraus – nicht von heute auf morgen, sondern in einem längeren Prozess – allmählich eine Neustrukturierung der schweizerischen Parteien-Land-

Woldemar Muischneek studierte in Zürich, Berlin und Tübingen Geschichte, Philosophie und Germanistik. Als Bundeshausredaktor in Bern kommentierte er von 1975 bis 2001 für das Badener Tagblatt und die Aargauer Zeitung die Innenpolitik.



schaft ergeben könnte. In diesem Kontext ist an den Vorschlag einer «globalen Volkswahl des Bundesrats» zu erinnern, den der emeritierte Ökonomieprofessor Jürg Niehans in den «Schweizer Monatsheften» (3/1999) zur Diskussion gestellt hat.

Niehans sieht das Schweizervolk vor dem Dilemma, entweder auf die Volkswahl, «die mehr der demokratischen Idee und der Gewaltentrennung entspräche» (Zaccaria Giacometti) oder auf die Garantie der Ausgewogenheit der Exekutive verzichten zu müssen. Wie kann dieses Dilemma vermieden werden? Die Ausgewogenheit scheint für Niehans nur dann zum Problem zu werden, wenn jedes Mitglied des Bundesrats in einer Volkswahl einzeln gewählt wird. Der Ausweg ist die «Blockwahl», die «globale Volkswahl» der Landesregierung, bei der die Wahlvorschläge nicht auf die einzelnen Bundesräte, sondern auf Listen von sieben Bundesräten lauten.

Das entsprechende Wahlverfahren beschreibt Niehans folgendermassen: «Die Wähler legen eine der Listen A, B, C... in die Urne. Auf jeder Liste sind sieben Namen von Kandidierenden vorgedruckt. Listen mit weniger als sieben Namen sind ungültig. Der gleiche Name kann sehr wohl auf mehreren Listen erscheinen. Gewählt sind alle Kandidierenden jener Liste, die das absolute Mehr erreicht. Wird dieses von keiner Liste erreicht, findet in kurzem Abstand ein zweiter Wahlgang statt, in dem nur die beiden Listen mit den höchsten Stimmzahlen zur Wahl stehen. Im Unterschied vom vertrauten Proporzsystem wird also die Sitzverteilung nicht von den Stimmenanteilen der Kandidierenden und Parteien bestimmt, und es kann zwischen den Kandidierenden der gleichen Liste keine Unterschiede in den Stimmzahlen geben. Entweder sind alle Kandidierenden einer Liste gewählt oder gar keiner. Streichen, Kumulieren und Panaschieren sind ausgeschlossen.»

Der Gesamtbundesrat wäre alle vier Jahre zu wählen, aber nicht gleichzeitig mit dem Parlament, damit der politische Apparat nicht überbeansprucht wird. Die Qualität der Wahlvorschläge bestimmt

den Erfolg oder Misserfolg in der globalen Volkswahl. Die Parteien müssten nach Niehans eigene Vorwahlverfahren – «die wichtigste und politisch lebendigste Phase des ganzen Wahlgangs» entwickeln, die starke Impulse für das Parteileben ergeben könnten. Im Unterschied zur üblichen Proporzwahl der Legislative würde jede Partei durch den politischen Wettbewerb gezwungen, «ihre» Liste zum zugkräftigen, gemischten «Ticket» zu machen, indem sie auch Persönlichkeiten anderer Parteien berücksichtigt. Niehans verspricht sich so auch vermehrt Kandidierende, die nicht aus einer Parteikarriere hervorgegangen sind, sowie Listen, die meist die Parteigrenzen sprengen und: «Statt das Trennende werden die Parteien (im Rahmen ihrer Liste) das Verbindende in den Vordergrund rücken.» Dies würde die Bildung politischer Koalitionen begünstigen. Das Programmatische, die politischen Inhalte bekämen so mehr Gewicht. Die Zeiten der faden, meist durch eine Fortschreibungsmentalität gekennzeichneten Regierungsrichtlinien der Bundesratsparteien-Konkordanz wären vorbei.

Niehans: «Die globale Volkswahl gibt der Regierung ein (politisch) verbindliches Programm auf den Weg mit. Die Kandidierenden einer Liste müssen ja die Wählerschaft überzeugen, dass sie eine (aus der Sicht der Mehrheit) erfolgreiche Politik zu führen vermögen. Zu einer zugkräftigen Liste gehört ein überzeugendes Programm.» Damit wären offensichtlich auch die Voraussetzungen gegeben für ein innovatives Alternanz-System schweizerischer Prägung, das die überlebte Vier-Bundesratsparteien-Konkordanz zum Wohl des Landes ablösen und zu einer neuen Gruppierung der politischen Kräfte führen könnte. Die (globale) Volkswahl des Bundesrats – ab sofort (wieder) ein Thema? ■

Jede Partei wäre durch den Wettbewerb gezwungen, «ihre» Liste zum zugkräftigen gemischten «Ticket» zu machen.

