

WAR DIE WAHL VON EVELINE WIDMER-SCHLUMPF EIN SÜNDENFALL ODER EIN SINNVOLLES SIGNAL?

Die Konkordanz ist keine Dreisatzrechnung

Von Jean-Daniel Delley*

Die Parteileitung der SVP will den Ausschluss von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf erzwingen. Dass es so weit kommen konnte, beruht auf einem doppelten Missverständnis des schweizerischen Konkordanzsystems: Die SVP glaubt Anspruch darauf zu haben, bestimmen zu dürfen, wer sie im Bundesrat vertritt. Die anderen Parteien glauben, die Konkordanz gewahrt zu haben, indem sie zwei Mitglieder der SVP in den Bundesrat gewählt haben.

Beide Seiten riefen bei der Bundesratswahl im letzten Dezember zur Respektierung der Konkordanz auf. Die Fraktionen, die sich für eine Abwahl Christoph Blochers einsetzten, hüteten sich davor, die beiden Sitze der SVP in Frage zu stellen. Diese wiederum versuchte, ihren Anführer zu retten, indem sie versprach, alle bisherigen Bundesräte wiederzuwählen, falls die anderen Fraktionen Gegenrecht hielten.

Allianzen und Kompromisse

Alle behandelten die Konkordanz als Zauberformel für die Zusammensetzung der Regierung. Nur: Sie waren sich bezüglich eines Zerrbilds der Konkordanz einig. Das Prinzip, das für das Funktionieren der schweizerischen Institutionen grundlegend ist, kann nicht auf eine proportionale Sitzverteilung in der Exekutive und auf die Bestätigung der von den Parteien vorgeschlagenen Kandidaten reduziert werden.

Die Konkordanz ist nicht einfach eine Dreisatzrechnung. Sie geht auf keine Theorie der Machtausübung zurück, sondern resultiert aus praktischer Erfahrung, die allmählich die politischen Akteure dazu gebracht hat, zusammenzuarbeiten, um die Institutionen dieses Landes funktionstüchtig zu machen. Die Konkordanz geht nicht etwa auf die Zauberformel von 1959

zurück, die zur Aufteilung der Regierungsverantwortung zwischen den vier wichtigsten Parteien führte. Sie stammt vielmehr aus dem Ende des 19. Jahrhunderts, als das Referendumsrecht den Minderheitsparteien die Möglichkeit gab, die Vorherrschaft der Freisinnigen zu kontern. Doch schon vorher hat die föderale Struktur die politische Zentralmacht begrenzt und die Notwendigkeit begründet, Gesetze vorzuschlagen, denen grössere Mehrheiten zustimmen konnten. Die Praxis der Vernehmlassung, also der vorgängigen Konsultation der betroffenen Kreise, ist alt, obwohl sie von der Verfassung erst 1947 vorgeschrieben und seither systematisiert wurde. Die Einführung der Proporzwahl 1919 brachte schliesslich eine angemessenere Spiegelung der politischen Kräfteverhältnisse im Parlament und zwang die Parteien zu verstärkter Zusammenarbeit. Von da an konnte keine einzige mehr ihre Auffassung alleine durchsetzen.

Die Parteien werden jeweils nach Massgabe ihres erwiesenen Störpotenzials in die Exekutive eingebunden: Sie müssen – wie die Konservativen nach 1874 – beweisen, dass sie in der Lage sind, die Projekte des Parlaments mittels Referendum zu gefährden. Ein weiterer Beweggrund kann sein, dass ihre Teilnahme an der Regierung angesichts einer bedrohlichen internationalen Lage erforderlich ist, um nationale Einigkeit zu erzielen. Das war der Fall, als die Sozialdemokraten 1943 in den Bundesrat einzogen.

Die Neuen haben für die Aufnahme in die Regierung freilich einen Preis zu bezahlen. So wurden die Katholisch-Konservativen, die Verlierer des Sonderbundskrieges, erst 1891, nachdem sie die Legitimität des Bundesstaates anerkannt hatten, an der Regierung beteiligt. Und die Sozialdemokraten wurden erst aufgenommen, als sie auf den Klassenkampf verzichteten und die Notwendigkeit der Landesverteidigung akzeptiert hatten.

Die Notwendigkeit, Allianzen zu bilden und Kompromisse auszuhandeln, schliesst divergierende Meinungen nicht aus. Im Gegenteil: Valable

Verhandlungen brauchen Konfrontation. Aber anders als in einer Konkurrenzdemokratie, die der Mehrheit alle Macht gibt und ihr ermöglicht, der Opposition ihren Standpunkt aufzuzwingen, verlangt die Konkordanzdemokratie von jedem Partner, sowohl seine Forderungen zu mässigen als auch den gegnerischen Standpunkt ein Stück weit anzuerkennen. Die Konkordanz führt deshalb noch lange nicht zu unprofiliertem Einstimmigkeit und faden Kompromissen, wie ihre Verleumder behaupten. Sie lässt je nach Geschäft wechselnde Mehrheiten zu. Sie gestattet eine punktuelle Opposition, die sich über Initiative und Referendum ausdrückt. Das Parlament ist durch die Vorhaben des Bundesrates nicht gebunden, genauso wenig wie das Volk durch jene der Legislative.

Wille zur Zusammenarbeit

Für das Überleben der Konkordanz ist es essenziell, dass keiner der Partner systematisch in die Minderheit versetzt wird. Sie lebt vom Verhandeln, von der Kooperation. Sie schliesst das Ausspielen von Macht und die Marginalisierung des Gegners aus. Statt dessen fordert sie Zusammenarbeit, und dies sowohl im Bundesrat als auch im Parlament. Die Beteiligung der wichtigsten Parteien an der Exekutive ist nichts anderes als ein Ausdruck dieser Funktionsweise.

Es ist augenfällig, dass die SVP diese Bedingungen nicht mehr respektiert. Die Verachtung, mit der sie ihre Gegner und die Institutionen behandelt, ihr Anspruch, ganz allein den Volkswillen zu verkörpern, lässt wenig Willen zur Zusammenarbeit, zur Verlässlichkeit und zum gegenseitigen Lernen erkennen. Dieser Wille aber ist Voraussetzung der Konkordanz. Das machte die Mehrheit der Bundesversammlung deutlich, als sie zwei demokratische Magistraten der SVP wählte, welche die Erfordernisse der Konkordanz erfüllen. Sie signalisierte: Wir anerkennen euer Recht zur Regierungsbeteiligung, aber nur zu diesen Bedingungen.

Gewisse Wissenschaftler und Manager verteidigen die Ansicht, diese Regierungsform sei der modernen Welt mit ihrer Notwendigkeit, rasch auf den sozioökonomischen Wandel zu reagieren, nicht mehr angemessen. Das Konkordanzsystem beraube das Volk der Freiheit, Entscheidungen über politische Alternativen zu treffen, wie sie parlamentarische Demokratien mit ihren Mehrheitswechseln ermöglichten. Diese Analyse er springt jedoch einem abstrakten Denkansatz, die Funktionsregeln der Wirtschaft und der Politik vermischt. Auch in Demokratien, die auf dem Konkurrenzprinzip beruhen, berücksichtigt die an der Macht befindliche Mehrheit die Wünsche der Opposition und die öffentliche Meinung. Denn die Lösung der Probleme, mit denen die heutigen Gesellschaften konfrontiert sind, verlangt eine breitere Zustimmung, als sie eine im Wahlen errungene Mehrheit ermöglicht. Ein Zeugnis davon legen grosse Koalitionen und Rundheitgespräche zwischen den Sozialpartnern ab.

Spiegelung der helvetischen Vielfalt

Mit anderen Worten: Die Konkordanz ist keine archaische Regierungsform, sondern erstaunlich modern. Ein Grund mehr, sie nicht zu einer rechnerischen Rechnung verkommen zu lassen, die es ihren Gegnern erlauben würde, sie von innen her auszuhöhlen. Es ist paradox, dass die SVP, eine Partei, die vorgibt, die einzige Vertreterin der helvetischen Werte zu sein, ernsthaft versucht, uns eine politische Kultur aufzudrängen, die der Schweiz fremd ist, während die Konkordanz der kulturellen und politischen Vielfalt unseres Landes entspricht.

* Jean-Daniel Delley ist Professor an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genève und Mitglied von Kontrapunkt, einem Netzwerk von Wissenschaftlern, die sich für eine sozial verantwortliche Politik und Wirtschaft einsetzen.