Probleme der Allparteienregierung

Autor(en): **Schürmann, Leo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **7 (1967)**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-171134

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

PROBLEME DER ALLPARTEIENREGIERUNG

von

LEO SCHÜRMANN

Olten

Professor an der Universität Freiburg (Schweiz)

I. Die plebiszitäre Demokratie als Basis

Der Anteil doktrinärer Überlegungen und Gedankengänge bei der Gestaltung unserer öffentlichen Verhältnisse ist schwer zu bestimmen. Es bedürfte einlässlicher Untersuchungen verfassungsgeschichtlicher Art, basierend auf Eduard His, um hierüber mehr auszusagen, als wir gemeinhin wissen. Die neuere Staatsrechtswissenschaft in der Schweiz scheint zu bestätigen, dass wir, wie im 19. Jahrhundert, theoretischen Konzepten in erstaunlichem Masse zugänglich sind. Beispielsweise dürfte die Reine Rechtslehre ausser in Österreich kaum wo anders so nachhaltigen Einfluss in der Theorie ausgeübt haben als in der Schweiz.

Das Thema « Allparteienregierung » müsste, wollte man es methodisch bewältigen, nach seinen theoretischen Voraussetzungen und in seinen ideengeschichtlichen Zusammenhängen untersucht werden. Nach gewissen Richtungen ist das verdienstvoll geschehen [1]. Anderes müsste aus den zeitgeschichtlichen Quellen und mit spezifisch soziologischen Methoden neu erarbeitet werden. Hiebei dürfte sich, so ist zu vermuten, erweisen, dass einige wenige, vorwiegend historisierende Leitgedanken und Haltungen prägend und bestimmend waren und nicht — trotz des gegenteiligen Eindruckes, den die Literatur vermittelt — Doktrinen. Der Ist-Zustand und der Vergleich mit anderen Institutionen, die mehr Aufmerksamkeit gefunden haben, wie z. B. dem Zweikammersystem, erlauben diesen Schluss.

Sinn für Freiheitlichkeit auf der einen, Streben nach Sekurität auf der anderen Seite sind dominierende Faktoren. Es sind traditionelle Vorstel-

---

[1] Vgl. HIS, *Geschichte des neuern Schweiz. Staatsrechts*, Bd. 3, 1938, S. 410 ff.; AKERET, *Regierung und Regierungsform der Schweiz. Eidgenossenschaft* (Diss. Zürich 1940); FEHR, *Die Wahl der Regierung in Bund und Kantonen* (Diss. Zürich 1945); EICHENBERGER, *Die oberste Gewalt im Bunde* (Diss. Bern 1949); id., *Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz*, 1954; VASELLA, *Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem* (Diss. Zürich 1956). Vgl. ferner HESSE, « Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat », in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (*VVDSt*), 1959, S. 10 ff.

lungen von Freiheit und Sicherheit, die das Grundgeflecht unserer politischen Verhältnisse abgeben. Die unmittelbare Demokratie als Manifestation der politischen Freiheitsidee und des Freiheitsgefühls schlägt in diesem Grundgeflecht am meisten durch. Die plebiszitäre Komponente ist in der Schweiz nach wie vor, ja sogar zunehmend sich verstärkend, eine erste politische Kraft. Die Situation ist in mancher Hinsicht einzigartig und auch für die ausländischen Betrachter immer wieder auffällig [1]. Das schweizerische Regierungssystem entspricht denn auch keinem der sonst üblichen; es ist insbesondere kein parlamentarisches [2], weil die Regierung rechtlich und faktisch nicht vom Vertrauen des Parlamentes abhängig ist. Es ist nicht abwegig, das Auszeichnende im Magistratscharakter des Bundesrates zu erblicken [3], ein Charakteristikum, das durch das Kollegialitätsprinzip eine zusätzliche Note erhält. In welchem genauen Verhältnis die Behörden — als Staatsorgane und als Funktionsträger — zueinander stehen, ist letztlich deshalb nicht wichtig, weil sie zufolge der Einrichtungen der direkten Demokratie notwendigerweise in einem labilen Gleichgewicht gehalten werden. Es ist das Gesetz dieser Staatsform, in der sich der Absolutheitsanspruch des Gesetzesbegriffes und die plebiszitäre Demokratie begegnen, dass die Behörden nur ein Stück weit als führend und leitend anerkannt werden, dass sie zuletzt aber stets und immer wieder und alle Tage und in allen Belangen dem Volke unterstellt sind. Autorität ist keine institutionelle Angelegenheit, sondern eine Sache des Vertrauens. Dass eine — vor allem auch in den Kantonen — so weit getriebene Volksherrschaft nicht demagogisch deroutiert, ist ein durch Geschichte und Überblickbarkeit der Verhältnisse erklärbares Verdienst.

Es soll damit gesagt sein, dass die Behördenorganisation und die Gewichtsverteilung zwischen den Behörden in der Schweiz nicht von erstrangiger Bedeutung sind. Das ist hier zum vornherein festzuhalten, weil sich die Probleme der Allparteienregierung ja um die Themenkreise Repräsentation, Opposition und Behördenorganisation gruppieren.

In der Schweiz geschieht Repräsentation zunächst durch die Gemeinde-, Kantons- und Bundesstimmbürgerschaft selbst. Mit dem Appell an das Volk rechnet man bei der Gesetzgebungs- und der Verwaltungsarbeit ununterbrochen. Initiative, Referendum und Volkswahl, sogar der Richter, sind unantastbare und unverrückbare Fixpunkte des politischen Systems. Dass sie fragwürdige Seiten aufweisen, gelegentlich missbraucht, sogar zu

---

[1] Z. B. FRIESENHAHN, « Parlament und Regierung im modernen Staat », in *VVDSt*, 1958, S. 49 f. (« Allerdings wird das Schweizer Regierungssystem entscheidend durch die Eigenart der Schweiz als Referendumsdemokratie geprägt. »); HERZ/CARTER, *Regierungsformen des 20. Jahrhunderts*, 3. Aufl., 1964, S. 43 (wo das Schweizer System als dritter Typ, der sich sowohl vom normalen parlamentarischen wie auch vom Präsidialsystem unterscheidet, verstanden wird).

[2] FEHR, *a.a.O.*, S. 44; SCHAUMANN, in *Staatslexikon der Görres-Gesellschaft*, Bd. 6 (1961), S. 768.

[3] Wie das besonders nachdrücklich AKERET (*a.a.O.*, S. 107) tut; von der überparteilichen Stellung des Bundesrates ist vielfach die Rede, z.B. FLEINER/GIACOMETTI, *Schweiz. Bundesstaatsrecht*, 1949, S. 578; VULPIUS, *Die Allparteienregierung*, 1957, S. 43.

einer Farce werden können, ändert nach allgemeinem Empfinden an ihrer prinzipiellen Richtigkeit nichts.

Die unmittelbare Demokratie verwirklicht zugleich auch die Opposition innerhalb von Gesellschaft und Staat. Wo sich die « andere » Meinung nicht nur in der Presse und den Massenmedien, sondern an der Urne fast allsonntäglich kund tun kann, in vielen Kantonen auch an unmittelbaren Gemeindeversammlungen, besteht kein Bedürfnis, durch eine Opposition Alternativen präsentieren zu lassen. Die Dialektik spielt zwischen den Behörden und dem Volk, den Repräsentanten und den Repräsentierten, welch letztere sich übrigens in ihrer Mehrheit nie dazu bekennen werden, dass sie es einem andern überlassen haben, für sie und an ihrer Stelle politische Entscheide zu treffen. Und soweit das geschieht, dürfte die Vorstellung, dass die Gewählten im Mandatsverhältnis handeln, gefühlsmässig vorherrschen. Daraus dürfte sich auch erklären, dass man ohne Bedenken direkte Interessenvertreter in die Räte schickt. Man stellt immer wieder — nicht ohne Erstaunen — fest, wie selbstverständlich es der Wählerschaft ist, dass nicht nur Berufskreise und Landesgegenden in einem allgemeinen Sinn vertreten werden, sondern dass geradezu berufsmässig Interessenvertretung ausgeübt wird und nach Meinung vieler Wähler ausgeübt werden soll.

Es wäre daher eine erste These, die allerdings zu erhärten wäre, dass nämlich der durch und durch plebiszitäre Charakter der schweizerischen Demokratie das Problem der Opposition und damit auch der Allparteienregierung in ein anderes Licht rückt als in den übrigen Staaten.

II. Entwicklungen

In den Bundesrat hat man sukzessive — 1891, 1919, 1929, 1943 und 1959 — Vertreter weiterer politischer Parteien aufgenommen. Die genaue Rekonstruktion der jeweiligen Motive wäre nützlich. Es steht indes fest, dass keine Konzeption, sondern einzig die praktische Notwendigkeit dahinter stand, weiteren Landesteilen und Bevölkerungsgruppen zusätzlichen Einfluss und entsprechende Verantwortung zu ermöglichen. Es waren erwiesenermassen und bezeichnenderweise referendumspolitische Überlegungen, die beispielsweise 1891 zur Wahl eines Minderheitsvertreters führten [1]. Die 59er Lösung, die den Charakter einer Dauerlösung zu erhalten scheint, war insofern abschliessend gedacht, als damit alle im Parlament vertretenen grösseren Gruppen Aufnahme in den Bundesrat finden sollten. Die damaligen Vorgänge hatten zugleich grundsätzliche Bedeutung, weil das Bedürfnis nach Mitbeteiligung und Mitverantwortung der Sozialdemokratie allgemein gewesen sein dürfte. Man empfand es als nicht mehr tunlich, kaum mehr tragbar, eine so grosse Gruppe ausserhalb des Kabinettes zu lassen. Die Überlegung,

[1] AKERET, *a.a.O.*, S. 117; FLEINER/GIACOMETTI, *a.a.O.*, S. 577 (« Referendumspolitische Erwägungen, also rein demokratische Ursachen, haben einen Wandel herbeigeführt.»); von unmittelbarem Einfluss war die heftig umstrittene Frage des Eisenbahnrückkaufes durch den Bund.

dass damit die Linkstendenzen verstärkt werden könnten oder sollten, war nicht entscheidend. Kausal dürften Wahlgeschäfte gewesen sein, die der Bundesrat in der alten Zusammensetzung vorgenommen hatte und die eine der beteiligten Parteien wiederholt nicht zufriedengestellt hatten. Das Wort « Allparteienregierung » ist nicht gefallen, war jedenfalls kein Leitbild, wäre es auch dann nicht gewesen, wenn man sich überlegt hätte — was man nicht getan hat —, dass auch andere Parteien berücksichtigt werden könnten. Ja, nicht einmal das Problem « Regierung und Opposition » war wichtig. Man wusste, dass die Regierungsparteien, also auch die Sozialdemokraten, als Fraktionen gegenüber der Regierung frei bleiben. Es sollte eine Equipe formiert werden, die — auf eine vage Art — eine breite Basis im Parlament, noch mehr aber im Volke besass.

Die schweizerische Doktrin widmet sich den Problemen, die sich aus der einigermassen absonderlichen Zusammensetzung der Exekutive stellen, zumeist nur am Rande. Es wird die politische Homogenität hervorgehoben, die zufolge der Wahl des Bundesrates durch die Bundesversammlung zwischen den beiden Organen bewirkt wird [1]; die grosse Stabilität wird gerühmt, die daraus und aus der festen Amtszeit resultiert [2], und es wird die Notwendigkeit betont, dass die hauptsächlichen Bevölkerungsteile und Landesgegenden vertreten sind [3].

Daraus lässt sich keine Theorie der Allparteienregierung ableiten. Es steht zum vornherein fest — ohne dass man die Untersuchungen weiter fortführen müsste —, dass der sukzessive erreichte Zustand ein modus vivendi ist, mit dem sich leben und regieren lässt. In den Kantonen hat sich das gleiche ja schon viel früher abgespielt und überall hat sich eine Art freiwilliger Proporz durchgesetzt. Der Bund hat im üblichen zeitlichen Abstand, wie schon so oft in anderen Beziehungen, kantonale Entwicklungen und Zustände nachgeholt und rezipiert. Dass sich in den Kantonen das Problem anders dargestellt habe, weil sie gewissermassen nur Verwaltungskörperschaften wären, wie gelegentlich argumentiert wird [4], trifft nicht zu. Auch Regierungsratswahlen sind hochpolitische Vorgänge.

Die Kritik an der 59er-Formel setzte in grundsätzlicher Weise erst in jüngster Zeit ein, grundsätzlich insofern, als sie sich an der Frage der Opposition entzündet. Es herrscht in einigen Kreisen der Eindruck vor, die neuen Zustände erschwerten, ja verunmöglichten eine grundsätzliche Politik; die bundesrätliche Führung habe an Geschlossenheit verloren, das Schwergewicht liege bei den Departementen, und die dialektische Auseinandersetzung in abstracto und in concreto sei nicht nur an sich verflacht,

---

[1] FLEINER/GIACOMETTI, *a.a.O.*, S. 570 f.

[2] *Ibid.*, S. 575.

[3] HIS, *a.a.O.*, S. 410: « Das Bedürfnis, mindestens alle diese Gruppen und Teile... [sc. Freisinnige, Katholisch-Konservative, Welsche Kantone, Zürich und Bern, Zentral- und Ostschweiz] vertreten zu sehen, ist die stärkste Voraussetzung für eine kollegiale, vielgestaltige Bundesregierung ».

[4] Siehe unten 91, Anm. 2.

sondern auch für das Verständnis der Öffentlichkeit nicht mehr anschaulich. Einfacher ausgedrückt: die Formel habe dazu geführt, dass die oligarchischen Tendenzen — steter Schatten aller gesellschaftlicher Gruppierungen — sich verstärkt hätten, dass aus dem staatspolitischen Zwang zum Konsens eine leichtfertige Haltung geworden sei, die andere als die offiziellen Lösungen verunmögliche. Es ist für alle Beteiligten unverkennbar, dass die « Offizialität » jeder Art sich verdichtet hat. Es besteht ein enges Einvernehmen zwischen Fraktionen, Verwaltung und Bundesrat, das auch konstruktiver Kritik zumindest nicht zuträglich ist. Es bestehen und entstehen von ungefähr Stimmungen, die den Eindruck vermitteln, als ob andere Lösungen abwegig — und zwar zum vornherein abwegig — seien.

III. Aspekte

Eine begriffliche und systematische Untersuchung der Probleme der Allparteienregierung in der Schweiz müsste sich auf folgende Punkte beziehen:

1. Der *Begriff* ist als solcher auch in der ausländischen Literatur selten verwendet. Die einzige Schrift, die dem Thema ausschliesslich gewidmet ist, ist diejenige von Vulpius aus dem Jahre 1957. Er versteht darunter eine Regierungskoalition aller politisch relevanten Parteien einer Volksvertretung[1].

Das Wort dürfte in dieser Form und in diesem Verständnis lediglich besagen, dass die hauptsächlichen politischen Parteien eine Koalition bilden. « Koalitionsregierung » ist ein feststehender Begriff. Er bedeutet, dass mehrere, aber nicht alle in einem Parlament vertretenen politischen Parteien die Regierung bilden. Ob zu diesem Zwecke eine Art Vertrag abgeschlossen wird, ist nebensächlich. Koalitionsvereinbarungen sind zwar nicht häufige, aber bekannte Erscheinungen der neueren parlamentarischen Geschichte und sind auch wissenschaftlich dargestellt worden [2]. In der Schweiz ist es zu keiner Zeit zu solchen Vereinbarungen gekommen; jedenfalls ist nichts dergleichen je bekannt geworden. Auch von mündlichen Vereinbarungen weiss man nichts, und alle Beteiligten, z. B. der 59er Wahlen, bestätigen, dass keine Absprachen in dem Sinne bestanden haben, dass man sich auf eine Sitzverteilung oder gar ein Programm geeinigt hätte [3].

In der Schweiz wird der Bundesrat nicht auf Grund von Koalitionsvereinbarungen zusammengesetzt. Nicht einmal die Wahlen erfolgen ab-

---

[1] VULPIUS, *a.a.O.*, S. 4; vgl. auch KAFKA, "Koalition" in *Staatslexikon der Görres-Gesellschaft*, Bd 4 (1959), S. 1102 ff.; W. H. RIKER, *The Theory of Political Coalitions*, Yale UP 1962.

[2] Vgl. SCHÜLE, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechtes*, 1964.

[3] Nachträglich — am freisinnigen Parteitag vom 21./22. Mai 1966 in Solothurn — und aus anderen Gründen ist von einem Fraktionspräsidenten angeregt worden, die im Bundesrat beteiligten Parteien sollten sich auf ein politisches Minimalprogramm einigen. Dass die Demission eines sozialdemokratischen Mitgliedes des Bundesrates nach einer negativen Volks- und Ständeabstimmung über eine Finanzvorlage im Jahre 1953 die Reaktion auf die Verletzung einer stillschweigend geschlossenen Koalitionsvereinbarung gewesen sei, wie VULPIUS (*a.a.O.*, S. 169) meint, trifft nicht zu.

machungsgemäss, z. T. fallen sie, wie 1959 und 1963 und auch früher schon, gegen die Vorschläge der in der Koalition selbst beteiligten Parteien aus; wie weit hiebei stillschweigendes Einverständnis bestand und wie weit Spontaneität obwaltete, ist offen.

Das Prozedere ist nicht eben kultiviert. Der Stil ist aber für die handfeste Art, in der wir so etwas abwandeln, kennzeichnend. Es wird bewusst oder unbewusst, selbst bei Bestehen von Absprachen über die Verteilung der Sitze unter den Parteien, nach aussen der Eindruck offen gehalten, der Vorgang sei spontan. Dass auch die Departementsverteilung nicht in Absprachen einbezogen ist, vervollständigt das Bild eines durchaus rudimentär geregelten Vorganges, bei dem die Promotoren sich zwar wie die römischen Auguren gebärden, zumeist aber nicht einmal post festum Grund haben, verschmitzt zu lächeln!

2. Gelangt hierin die theoretisch geringe staatsrechtliche Bedeutung des Bundesrates zum Ausdruck? Misst man der *Bildung des Kabinetts*, weil es vielleicht kein Kabinett ist, so wenig Bedeutung bei?

Es ist eine Tatsache, dass Bundesrats-, besonders auch Bundesratsersatzwahlen in den Räten und im Volk auf grosses Interesse stossen. Das Interesse gilt dem Vorgang an sich, sodann der kantonal oder regional verstandenen Herkunft des Gewählten, schliesslich seiner parteimässigen Zugehörigkeit — in dieser Reihenfolge! Der Vorgang weckt historische und literarische Erinnerungen an die Art und Weise, wie man einen Delegaten, Gesandten, Vertreter durch Zuruf, Akklamation, Kundgabe des Vertrauens bezeichnet. Es ist eine *Berufung* im besten Sinne. Der Auftrag ist durch die Funktion, zu der die Berufung erfolgt, umschrieben. Auch Kampfwahlen ändern an diesem Gepräge nichts; dann war es eben ein Wettstreit unter mehreren patres conscripti. Und zwar handelt es sich nach dem ganzen Sinn des Vorganges um ein Hinzutreten zu einem ausgewählten Kreis, so wie man zu passender Zeit und nach Verdienst zu einem erlauchten Gremium Zutritt erhält.

Der Vorgang ist daher trotz aller Ausgeklügeltheit, die man ihm zu geben versucht, nicht rational. Rational wäre eine Selektion nach fachlichen Qualitäten, im Hinblick vorab auf ein zu übernehmendes Departement, und nach Massgabe einer politischen Programmatik nicht allgemeiner Art, sondern einer für die zu definierenden und zu lösenden Aufgaben angemessenen. Da hievon keine Rede ist, könnte der Schluss gezogen werden, der Bundesrat werde als Vollzugsbehörde beurteilt, für die, wie auf kantonaler Ebene, wo das aber auch nicht zutrifft, nicht Führungs-, sondern Verwaltungseigenschaften nötig seien.

Dieser Schluss wäre schlechthin falsch. Nicht einmal die Mirage-Affäre hat die notorisch starke und führende Stellung des Bundesrates erschüttert. Obwohl alles geschah, um aus dieser Panne eine Strukturkrise zu machen, waren die Machtverhältnisse zu keiner Zeit erschüttert. Die Allparteienregierung, die formell für die Kreditüberschreitung verantwortlich war (alle massgebenden Beschlüsse sind nach 1959 gefasst worden), wurde mit keinem

Wort qua Allparteienregierung verantwortlich gemacht. Krisenhaft und symptomatisch dagegen war der Umstand, dass ohne weiteres eine formale Verantwortung des Gesamtbundesrates als Kollegialbehörde anerkannt, im übrigen aber — und das war hier soviel wie zur Hauptsache — der Vorsteher des zuständigen Departementes als politisch verantwortlich bezeichnet und behandelt wurde. Es erwies sich damals besonders drastisch, wie sehr das Kollegialitätsprinzip zu einer Fiktion geworden ist. Wie weit dies eine Folge der 59er-Formel ist, bedürfte umständlicher Untersuchungen, wofür man auf die Protokolle der Bundesratssitzungen angewiesen wäre, die nicht zugänglich sind.

Es gibt viele Anzeichen dafür, dass das *System* der Bundesratszusammensetzung als solches und nicht das Prinzip der Kollegialität das Ganze trägt. Sichere Unterstützung findet das einzelne Mitglied des Bundesrates nur bei seiner eigenen Fraktion, die Vertreter der lateinischen Schweiz zusätzlich in diesen Landesteilen ganz allgemein. Das hat sich auch im Verlauf der Miragebeschaffung bewahrheitet. Bei den übrigen Parteien ist, weil ja kein Regierungsprogramm vorhanden ist, die Neigung nicht zu verkennen, zunächst einmal Schwierigkeiten zu machen. Erst im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens und der Kommissionsberatungen bewirkt der zeitliche Ablauf und eine gewisse geistige Durchdringung des Stoffes eine Stimmung, die die Vorlagen begünstigt. Die Sachkenntnis der Verwaltung und das Geschick des zuständigen Departementsvorstehers sind hiebei ausschlaggebend, wie denn überhaupt das einzelne Mitglied des Bundesrates in jeder Hinsicht als verantwortlicher Regierungsmann in Erscheinung tritt und die Berufung auf das Kollegium mehr rituell anmutet. *Es wird* — das ist unverkennbar — *departementsweise regiert.*

Diese Feststellung korrespondiert allerdings nicht mit dem Bild, das vorab die Öffentlichkeit vom Bundesrat als Behörde besitzt. Dort ist er nach wie vor der Repräsentant des Staates und des Volkes schlechthin, geniesst unbestreitbares Ansehen und grosses Vertrauen. Meinungsumfragen haben das immer wieder bestätigt. Der Staat ist fast nicht anders repräsentiert denn durch den Bundesrat. Seine integrierende und repräsentierende Funktion ist offensichtlich vorrangig.

Das Parlament ist vergleichsweise ungleich weniger Repräsentant. Es ist ein Konglomerat, kein erlauchter Club, im besten Falle ein Spiegelbild der soziologischen Struktur des Volkes. Das Parlament ist der Chor, der begehrt, abmahnt, lobt und tadelt, im ganzen jedenfalls ein ungleich passiveres Gebilde als die Regierung, die handelnd, Geschäfte erledigend, meinungsbildend auftritt. Man muss die Probleme der Koalitions- und Allparteienregierung auch aus dieser Gewichtung der beteiligten Gewalten sehen. Nebenbei gesagt, wird man einen seelisch-geistigen Wandel durch die Übernahme von Amts- und Behördenfunktionen ohne weiteres dem Bundesrat zubilligen und von ihm erwarten [1], kaum aber vom Parlamentsmitglied.

---

[1] Vgl. hiezu KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl., 1966, S. 252.

Der Bundesrat übt — und das ist ein weiterer Umstand von Bedeutung — im Rahmen der direkten Demokratie eine zusätzliche Funktion aus. Seine Stellung ist mehr die des Landesvaters als eines Kabinetts, das sich ununterbrochen in der parlamentarischen Auseinandersetzung befindet. Der Bundesrat steht weniger mit dem Parlament im dialektischen Gespräch als mit dem Volk in der Form von gesellschaftlichen Gruppen, vorab Verbänden. Er ist daher tatsächlich und in der Vorstellung der meisten Leute der wirkliche Interpret des Gemeinwohls; er strebt es unmittelbarer an als das Parlament, das durch das Zusammenfügen von Sonderinteressen bestenfalls tragbarere, aber nicht bessere Lösungen erzielt. Diese Fixierung auf das Gemeinwohl rührt auch davon her, dass der Bundesrat selber die Gesetzesinitiativen ergreift und durch die Abfolge, wie er die Botschaften unterbreitet, die entscheidenden Akzente gewichts- und dringlichkeitsmässig setzt. Es ist zweifellos in der Schweiz so, wie in allen modernen Staaten: *Es ist die Regierung, die führt* oder doch führen sollte.

3. Das Problem spitzt sich somit auf die Frage zu, ob eine *Koalitionsregierung ohne Programm und auf Zeit gewählt* in der Lage sei, zu führen und richtige Lösungen zu finden, oder ob andere Komponenten des Staates verstärkt werden müssten, sei es die plebiszitäre, sei es die parlamentarische. (Die richterliche, die ausserhalb dieses Kraftfeldes beheimatet ist, erfährt zufolge des Ausbaues der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine längst erwünschte Erweiterung ihrer Kompetenzen.)

Die plebiszitäre könnte verstärkt werden durch die direkte Bundesratswahl. Sie steht hier nicht zur Diskussion.

Die parlamentarische könnte es, indem die nicht vertretenen Parteien konsequente Oppositionspolitik betreiben, die Funktion erfüllen, Alternativen zu präsentieren, (was ihnen vielleicht inskünftig mit Hilfe des Dokumentationsdienstes in fundierter Weise möglich wäre) oder aber — und das wäre wirkungsvoller und realistischer — indem eine grosse Partei nicht mehr dem Bundesrat angehören und sich in die Opposition begeben würde.

Diese Lösung entspräche der in andern Ländern üblichen, stösst aber in der Schweiz auf offensichtliche und ernstzunehmende Bedenken. Es ist mehr als nur ein Slogan, wenn immer wieder betont wird, dass die Schweiz auf die Verständigung, den Konsens und den Kompromiss angewiesen ist. Wir waren schon eine pluralistische Gesellschaft, bevor es diesen Begriff überhaupt gab. In der Schweiz kann man die Gegensätze nicht auf die Spitze treiben, kann man doktrinäre Lösungen nicht erzwingen, muss man Kompromisse schliessen. Dass die Allparteien- oder breitgestreute Koalitionsregierung eine günstige Atmosphäre für Kompromissentscheidungen schafft [1], ist keine Frage.

Es wäre trotzdem wünschbar, wenn der Prozess, den man nicht besser als mit dem Wort « Alternativen präsentieren » umschreiben kann, verdeutlicht würde, was schlechterdings nur durch eine grosse Partei geschehen

---

[1] VULPIUS, *a.a.O.*, S. 176.

kann. Der Wettbewerb spielt sonst nicht, wie er eben jetzt auch nicht spielt, da man zum vornherein auf doch eher dürftige Lösungen zusteuert. Wenn eine der kleineren Gruppen opponiert, so wird das nicht ernst genommen. Werden innerhalb der Fraktionen Bedenken laut, die dem voreilig instradierten stimmungsmässigen Trend nicht entsprechen, dann verbleiben sie ohne Wirkung. So kommen offensichtliche Fehlentscheide zustande, die dann nur noch durch das Referendum korrigiert werden können. Und wenn es keine Fehlentscheide sind, dann ist doch viel Leerlauf damit verbunden gewesen.

Der Gedanke, es sei eine Opposition zu konstituieren, wird z. T. fast leidenschaftlich abgelehnt. Es ist daraus spürbar, dass man sich schwerlich vorstellen kann, dass eine geordnete, sachlich, nicht interessemässig begründete Darlegung einer gegenteiligen Auffassung fruchtbar sein kann. Die « dissenting opinion » ist vermutungsweise schon fast Querulierererei [1]. Ebenso sehr scheint die Überlegung mitzuspielen, es sei eine Sünde wider den Geist der Politik, eine Machtposition, die man hat, preiszugeben. Schliesslich wird mit den Kantonen exemplifiziert, wo sich Allparteienregierungen bewährt hätten. Das trifft zu. Es ist aber nicht zu verkennen, dass der kontroverse politische Bereich im kantonalen Raum unvergleichlich kleiner ist als im Bund, was die Lage beträchtlich verändert [2].

4. Es ist in anderen Staaten und in der Doktrin selbstverständlich, dass eine Regierung ein *Programm* haben muss. *Friesenhahn* hat in seinem Referat « Parlament und Regierung im modernen Staat » zwar eine These daraus gemacht [3], aber mehr im Sinne eines Hinweises auf einen gefestigten Zustand. Für die Schweiz wurde — einmal mehr — das Referendum als Grund des Nichtvorhandenseins eines Programmes genannt [4]. Diese Erklärung genügt nicht. Die existentielle Situation einer Regierung ist auch in einer direkten Demokratie keine blosse Reflexwirkung eben dieser direkten Demokratie. Das Spannungsverhältnis zu anderen Gewalten, auch zur repräsentierten, ist da. Die Allparteienregierung, die die hauptsächlichen Kräfte und Strömungen auch in Friedenszeiten umfasst, also nicht unter äusserem Druck Geschlossenheit zu bewahren hat, bedarf von anderswoher des Zwanges zu einer minimalen Übereinstimmung der Auffassungen und Tendenzen. Das kann nur ein Regierungsprogramm sein.

Man führt demgegenüber ins Feld, jener äussere Zwang sei jederzeit insofern vorhanden, als die Schweiz auf den Ausgleich und den Konsens *aller* Landesteile, Bevölkerungsschichten und Konfessionen angewiesen sei.

---

[1] Vgl. ähnliche Hinweise bei EICHENBERGER, *Oberste Gewalt*, S. 178, und VULPIUS, *a.a.O.*, S. 185.

[2] FRIESENHAHN (*a.a.O.*, S. 68, Ziff. 20) bezeichnet die Allparteienregierung für die Gliedstaaten als angemessen, weil diese im wesentlichen nur Verwaltungskörperschaften seien (was für die Bundesrepublik, wie die dortigen Koalitionsregierungen zeigen, kaum, für die Schweiz in dieser Allgemeinheit sicherlich nicht zutrifft).

[3] *A.a.O.*, S. 49 und 68, Ziff. 19.

[4] *A.a.O.*, S. 49 und 69, Ziff. 23.

Das trifft zwar zu, dispensiert uns aber nicht davon, Auseinandersetzungen vorzunehmen. Dass sie im Schosse der Allparteienregierung vorgenommen werden, gilt ein Stück weit. Und selbst wenn sie dort voll und ganz vorgenommen würden, wäre damit dem Bedürfnis und der Notwendigkeit, die Problematik in der Öffentlichkeit und die Lösung eines Problems aus dem Geiste der Regierungspolitik darzustellen, nicht Genüge getan. Die Allparteienregierung macht weder Parlament noch Presse überflüssig; sie macht die Politik nicht gewissermassen zu einem nicht kontroversen Bezirk. Das auf ein Programm und dessen Antithese bezogene dialektische Gespräch hilft, allfällige Lücken in der Beweisführung und in der Argumentation aufzudecken, die wirklichen Motive bewusst zu machen und die Konsequenzen der angestrebten Lösung zu klären. Diese Diskussion muss in der Öffentlichkeit stattfinden — gerade auch in der Referendumsdemokratie, wo die Meinungsbildung früh breit abzustützen ist, wird doch demagogischen Referendumsbewegungen so der Boden eher schwer gemacht. Die jetzige Praxis, alle Kontroversen und wirklichen und denkbaren Widerstände in die vorparlamentarische Phase zu verlegen, ist zwar verständlich, weil sie das politische Risiko überblickbarer macht, auch weil sie die Diskussion versachlicht, vor allem auch, weil sie die wirklichen Interessen ins Gespräch einbezieht. Sie stiehlt aber dem Parlament mehr als nur die Show. Diese Taktik und Technik scheint einem Gesetz zu folgen, dem die Allparteienregierung unterliegt [1]. Ein Regierungsprogramm könnte ein Korrektiv gegen solche Nachteile der Allparteienregierung sein.

5. Im Staat muss es *eine Instanz* geben, *die das Richtige tut*. Das kann nur die Regierung sein. Ist eine Allparteienregierung eher oder besser in der Lage, das Richtige zu tun? Richtig heisst: im Gesamtinteresse liegend. Was im Gesamtinteresse liegt, ist eine Sache rationalen Tuns: Denkens, Beurteilens, Handelns. Da sich die Ideologien in der pluralistischen Gesellschaft gegenseitig im annähernden Gleichgewicht halten, ist ihr Anteil an diesem Prozess — bedauerlicherweise — gering, umso geringer, als die heutige politische Thematik um wirtschaftliche, technische, wissenschaftliche Probleme kreist. Die Stossrichtung im gesamten ist allerdings nach wie vor enorm durch Grundhaltungen bedingt: ob man eine Gemeinwohl- oder ob man eine Individualethik anstrebt. Das wird aber durch die vordergründigen Aufgaben verdeckt, so dass eine Allparteienregierung kaum von entscheidendem Einfluss auf die langfristigen Tendenzen eines Staatswesens ist. Im gesamten dürfte sie eher einen retardierenden Einfluss ausüben. Die Kräfte halten sich schon in einem sehr frühen Stadium des politischen Ablaufes gegenseitig im Schach. Die Allparteienregierung, die das Ideologische gewissermassen ausklammert, ist daher nur scheinbar befähigt, rationaler zu handeln als ein gleichförmiger zusammengesetztes Kabinett. Der einzige sichere Vorteil einer solchen Regierung ist die breitere Rekrutierungsbasis. In der Schweiz

[1] Gewisse Hinweise nach dieser Richtung auch bei VULPIUS, *a.a.O.*, S. 187.

wird dieser einzige Vorteil durch Verteilungsformeln weithin zunichte gemacht, indem beste Leute, wenn sie Parteien angehören, die nicht an der Formel beteiligt sind, ausser Betracht fallen.

Eine auf die stärkeren Gruppen beschränkte Allparteienregierung sollte — wenn sie schon alles das nicht ist, was eine solche Regierung gemeinhin ist — zumindest eine Koalitionsregierung sein. Das setzt auch unter diesem Gesichtspunkt betrachtet ein *Programm* voraus.

In seinem « Plädoyer für eine Allparteien-Regierung » hat *Gaus* [1] 1965 für die damalige deutsche Situation zur Begründung einen einzigen Programmpunkt genannt: eine nüchterne Aussenpolitik zu formulieren. Aber erst die Budget- und Konjunkturprobleme haben in der Folge zu einer grossen Koalition geführt. Sie verfügt nach allem, was bekannt geworden ist, über eine detaillierte Programmatik, wie das auch in früheren Fällen gehalten wurde [2].

Ein Regierungsprogramm ist kein politisches Credo, sondern ein Arbeitspapier, das eine Lagebeurteilung enthält und Aktionen skizziert. Es versammelt die Intelligenz und die Energie der Nation, die in der Politik engagiert ist, auf einige, nach dem Prinzip der Konzentration eher wenige, Aufgaben, die in einer bestimmten, möglichst geordneten Abfolge zu bewältigen sind.

Welche Pendenzen anstehen, weiss man. Den Entscheid über das Was und Wie scheut man. Von schweizerischen Regierungen erwartet man, dass sie überall gleich stark seien. Weil ein Regierungsprogramm, das stets eine Einschränkung bedeutet, diese Erwartung enttäuschen würde, will man es nicht.

Trotzdem: die überparteiliche Stellung, die dem Bundesrat eigen ist, könnte nur gewinnen, wenn er seine Politik programmatisch formulieren würde.

Fleiner hat in seinem Bundesstaatsrecht 1923 gesagt, das Referendum wirke wie ein konservativ gesinntes Oberhaus. Umso mehr Anlass, in die Regierung und ins Parlament ein beschleunigendes Element in der Form eines Regierungsprogramms einzuführen!

IV. Thesen

1. Der plebiszitäre Charakter des schweizerischen Regierungssystems ist auch für die Beurteilung der Probleme der Allparteienregierung das entscheidende Faktum.

2. Dem Bundesrat steht eine integrierende und führende und damit eine qualifizierte repräsentierende Funktion zu. Seine Zusammensetzung hat dieser Funktion Rechnung zu tragen.

---

[1] *Merkur*, Heft 6, Juni 1965, S. 501 ff.

[2] Vgl. den Wortlaut solcher (deutscher und österreichischer) Koalitionsvereinbarungen bei SCHÜLE, *a.a.O.*, S. 137 ff.

3. Das dialektische Gespräch — in der Form der Präsentation von Alternativen — spielt sich zur Hauptsache im vorparlamentarischen Verfahren ab, d. h. weniger zwischen Parlament und Regierung als zwischen Regierung und gesellschaftlichen Gruppen, die entweder sachkundiger oder interessen- und machtmässig stärker sind als das Parlament, dessen Entscheide weniger Gewähr bieten, in den späteren Phasen zu tragen. Die Allparteienregierung, die im Parlament auf keine echte Opposition stösst, verstärkt den Trend, die Entscheide ausserhalb des Parlamentes zu verlagern.

4. Eine Verdeutlichung der Alternativmöglichkeiten wäre wünschbar. Sie ist entweder durch stärkere Geschlossenheit der bundesrätlichen Politik anzustreben, indem zu Beginn einer Legislaturperiode ein Regierungsprogramm festgelegt wird, das zumindest Dringlichkeitsordnungen und Schwergewichte enthält, oder indem eine grosse Partei sich zusammen mit anderen Fraktionen als Opposition im Parlament konstituiert.