

Konkordanz - unvermeidbar? : Stärken und Schwächen des herkömmlichen Modells

Autor(en): **Vatter, Adrian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **84 (2004)**

Heft 2-3

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-167102>

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.

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.

