

Die Konkordanz blockiert Reformen

Autor(en): **Masoni, Marina / Nef, Robert**

Objektyp: **Article**

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

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

Heft 2-3

PDF erstellt am: **30.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-167103>

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.

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, 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-

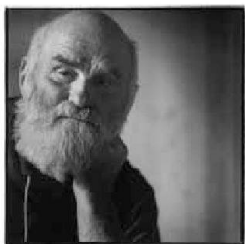
laturperioden mit einer, zwei oder drei Regierungsparteien und Legislaturen mit einer, zwei oder drei Oppositionsparteien die Regel gewesen.

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

Marina Masoni, geboren 1958 in Lugano, studierte Jurisprudenz 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.



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.

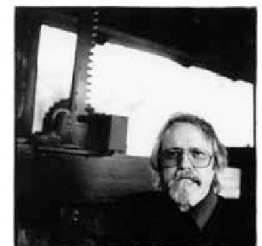
Was sind aus Ihrer Sicht die Schwächen des Konkordanzprinzips?

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. ■