**Zeitschrift:** SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
**Band:** 26 (1986)

**Artikel:** Regierungsparteiengespräche im schweizerischen Konkordanzsystem
**Autor:** Hablützel, Peter
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-172518

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 12.07.2025

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

Peter Hablützel

# Regierungsparteiengespräche im schweizerischen Konkordanzsystem

In der Schweiz vermittelte das Verbändesystem bis gegen Ende der sechziger Jahre jenen breiten Konsens, auf den die Referendumsdemokratie angewiesen ist. Erst die Schwierigkeiten und Blokkierungen im neokorporatistischen Kartell zwangen das Parteiensystem, selbst nach Mechanismen der Konsensbeschaffung zu suchen. Vor diesem Hintergrund wird die Geschichte der Regierungsparteiengespräche skizziert, die anfänglich eher ein Instrument der bundesrätlichen Politik darstellten. Den Parteien gelang es zwar, sich aus dieser Bevormundung zu emanzipieren, aber alle Versuche, einen Koalitionsvertrag nach konkurrenzdemokratischem Modell zu erarbeiten, sind bisher gescheitert. In den letzten Jahren hat sich jedoch ein Konsensfindungsmechanismus herausgebildet, der für die zukünftige Entwicklung des schweizerischen Konkordanzsystems an Bedeutung noch gewinnen könnte.

En Suisse, le système des associations a, jusqu'à la fin des années soixante, ménagé un large consensus, nécessaire à notre démocratie référendaire. Ce n'est que lorsque les difficultés et les blocages dans le cartel néocorporatiste apparurent que le système des partis fut obligé de rechercher lui-même les mécanismes permettant la création du consensus. C'est dans ce contexte qu'a été esquissée l'histoire des négociations entre partis gouvernementaux qui, au début, représentaient surtout un instrument au service de la politique du Conseil fédéral. Si les partis ont réussi à se départir de cette tutelle, toutes les tentatives d'élaborer un pacte de coalition sur le modèle de la démocratie concurrentielle ont cependant échoué. Au cours de ces dernières années pourtant, un nouvel état d'esprit, à la recherche d'un consensus, s'est formé; celui-ci pourrait prendre une importance certaine dans le développement futur du système de concordance.

## I. Einleitung

Politischer Konsens ist in den meisten Demokratien zur knappen Ressource geworden. Angesichts wachsender Probleme von zunehmender Komplexität stösst die politische Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung nicht nur auf Kapazitätsengpässe und Koordinationsschwierigkeiten, sondern immer mehr auch an Grenzen der traditionellen Konsensbeschaffung. Autorität und Führungsfähigkeit der Regierungen bröckeln ab; die demokratische Legitimation von Parlamentsbeschlüssen wird in Zweifel gezogen. Auch Parteien und Verbände haben Mühe mit ihrer Klientel; durch widersprüchliche Partialinteressen blockiert und von Flügelkämpfen zum Teil arg gebeutelt, finden sie kaum mehr akzeptable Kompromisse, die über den tagespolitischen Bedarf an schierem Krisenmanagement hinaus echte Zukunftsperspektiven eröffnen könnten. Ökonomische, soziale und ökologische Krisenerscheinungen, welche die Wachstumsgesellschaften seit den siebziger Jahren erschüttern, haben den Problemlösungsbedarf erhöht und die Ansprüche an das politische System gewaltig ansteigen lassen. Doch die Anstrengungen der Regierungen und Parlamente, entweder zusätzliche Kapazitäten zu mobilisieren, Effizienz und Effektivität der staatlichen Leistungen zu erhöhen oder eindeutige Prioritäten zu setzen, waren bisher wenig erfolgreich und haben den Eindruck des Politikversagens eher noch verstärkt. Als Folge dieses Versagens beschleicht politische Resignation breite Kreise der Bevölkerung, zumindest was die Aktivität in traditionellen Mitwirkungsformen betrifft.[1] Und aus diesem Teufelskreis ergeben sich gerade für direktdemokratische Systeme besondere Legitimations- und Steuerungsprobleme.

Die Referendumsdemokratie ist nicht nur für die Durchführung, sondern schon bei der Formulierung von Politikprogrammen auf einen breiten Konsens angewiesen. Man könnte deshalb vermuten, dass sich auch in ihrem Parteiensystem leistungsfähige Mechanismen der Konsensfindung ausdifferenziert und institutionalisiert haben. Interessanterweise trifft dies nun aber für die schweizerische Konkordanzdemokratie kaum zu; politischer Konsens wird bei uns weniger durch aktives Handeln der Parteien zielstrebig hergestellt als vielmehr durch die hohen föderalistischen und direktdemokratischen Hürden indirekt erzwungen. Wir kennen keine Koalitionsverträge; Regierungsprogramme und andere Planungsinstrumente haben kaum verbindliche Kraft, denn die in der Regierung vertretenen Parteien beanspruchen für sich das Recht zur okkasionellen Opposition im parlamentarischen und plebiszitären Entscheidungsprozess. Als positive Klammer ist einzig die Kollegialregierung institutionalisiert, deren breite parteipolitische Abstützung - zum Beispiel nach der Zauberformel - aber nur auf freiwilligem Proporz basiert.

1 Vgl. dazu Peter Hablützel, «Parteienkrise als Chance für die Politik?», Nachwort zu Rudolf H. Strahm, *Vom Wechseln der Räder am fahrenden Zug. Über die Zukunftschancen einer regierungsfähigen Linken in der Schweiz - Sozialdemokratische Entwürfe für eine Schweiz von morgen,* Zürich 1986, S. 197-207.

Solch rudimentäre Konsensfindungsmechanismen können das Funktionieren des politischen Systems nur so lange garantieren, als die gesellschaftlichen Verhältnisse ohnehin einen breiten Grundkonsens auch ausserhalb des Parteiensystems sicherstellen und Kompromisslösungen schon im vorparlamentarischen Raum gefunden werden können. Wenn diese Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, müssen sich die Parteien als wichtige Träger des politischen Systems selber und direkt um die Konsensbeschaffung kümmern, denn ihre Legitimation hängt nicht zuletzt von der Leistungsfähigkeit dieses Systems ab.

Trotz offensichtlicher und publizitätswirksamer Polarisierung im schweizerischen Parteiensystem der letzten Jahre waren die zaghaften Bemühungen um Konsensbeschaffung nicht immer erfolglos. Von Wissenschaft und breiter Öffentlichkeit kaum beachtet, hat sich in den siebziger Jahren ein Forum etablieren können, dem bei der immer schwierigeren Suche nach Konsens doch einige Bedeutung zukommt: die Regierungsparteiengespräche. Entstehung, Entwicklung und Zukunftschancen dieser oft verkannten, wenig institutionalisierten Kontakte können nur im oben angedeuteten Zusammenhang verstanden und sinnvoll diskutiert werden. Ich versuche zunächst die These zu begründen, dass Schwierigkeiten und Blockierungen im neokorporatistischen Verbändesystem den nationalen Grundkonsens gelockert haben und dass diese Krise den spezifischen historischen Rahmen für die Regierungsparteiengespräche bildet (II). Sodann wird die Geschichte dieser Gespräche kurz skizziert (III), wobei die Entwicklungen der letzten Jahre besondere Aufmerksamkeit verdienen (IV). Schliesslich sollen die Möglichkeiten und Grenzen solcher Gespräche für die Zukunft des schweizerischen Konkordanzsystems ausgelotet werden (V). Ob die Chancen der Konsensfindung in der politischen Praxis tatsächlich auch genutzt werden, ist allerdings eine andere Frage.

## II. Der nationale Grundkonsens und seine Krise [2]

Als die Schweiz nach der Dringlichkeitspraxis der dreissiger Jahre und dem Vollmachtenregime der vierziger Jahre zur direkten Demokratie zurückfand, hatten sich Machtstrukturen und eine politische Kultur entwickelt, die für lange Jahre einen nationalen Grundkonsens auch ausserhalb des Parteiensystems garantierten. Im Gefolge der Wirtschaftskrise war es den Spitzenverbänden immer besser gelungen, die Interessen ihrer verschiedenen Zweigorganisationen mit Hilfe zentralisierter Entscheidverfahren zusammenzufassen, über ihre Spitzenfunktionäre gesamtgesellschaftliche Kompromisse aus-

2 Vgl. hier und im folgenden Peter Gilg und Peter Hablützel, «Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)», = Kapitel 9 in *Geschichte der Schweiz und der Schweizer,* Basel 1986 (2., überarbeitete und ergänzte Auflage).

zuhandeln und diese dann auch gegenüber ihren Mitgliedern durchzusetzen, zum Teil mit Hilfe des von ihnen mehr und mehr kontrollierten politischen Systems. Grundlage für diese neuartige Machtstruktur, mit der es gelang, die Wirtschaft aus ihrem Tief in eine neue Wachstumsepoche hineinzuführen, bildete ein *nationaler Grundkonsens zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern,* der unter dem Eindruck der faschistischen Bedrohung entstanden war und sich in der Kriegszeit gefestigt hatte. Dieser Konsens beruhte auf gegenseitigen Zugeständnissen: Die Gewerkschaften verzichteten auf revolutionäre Aktionen und Rhetorik und halfen nach Kräften mit, der kapitalistischen Entwicklung Hindernisse aus dem Weg zu räumen, in der Erwartung, vom wachsenden Wirtschaftskuchen profitieren zu können. Die Unternehmer zeigten sich ihrerseits zu Konzessionen in den Arbeitsbedingungen bereit und akzeptierten einen massvollen Ausbau des Sozialstaats, der die Risiken der Lohnarbeit absichern und den in ihr angelegten Konfliktstoff neutralisieren sollte. *Gemeinsame Handlungsperspektive bildete das Wachstum,* das die Interessen beider Seiten zu befriedigen erlaubte. Es war möglich geworden durch die Integration der Schweiz in die expandierende Weltwirtschaft und durch die zunehmende Durchkommerzialisierung sämtlicher Lebensbereiche. Der nationale Grundkonsens, in den sich auch andere Bevölkerungsgruppen durch entsprechende Zugeständnisse einbinden liessen (wie die Bauern mit dem Landwirtschaftsgesetz von 1951), machte es den Hauptakteuren - trotz sozialer Interessendivergenzen und bei allem Streit um Detailfragen - immer wieder möglich, ihre Entscheidfindung auf das gemeinsam abgesteckte Ziel hin auszurichten. Dieser neokorporatistische Klassenkompromiss hat ohne Zweifel breiten Schichten des Volkes etwas gebracht, namentlich wachsende Konsumkraft, die die Arbeitnehmer mit ihrer abhängigen Stellung versöhnte und gleichzeitig die Wirtschaft ankurbelte.

Der Pakt der Spitzenverbände kam nicht zuletzt unter referendumspolitischen Zwängen zustande und sollte die Staatsfunktion gegen allfällige Widerstände im parlamentarischen und plebiszitären Entscheidungsprozess den sozialpartnerschaftlichen Absichten dienstbar machen. Er knüpfte geschickt an die Igelmentalität und entsprach der politischen Konsenskultur, wie sie sich in der Zeit nationaler Bedrohung herausgebildet hatte. Er wurde schliesslich durch die Bildung einer Konkordanzregierung auch auf parteipolitischer Ebene abgesegnet, wobei die Zauberformel nicht etwa den Einfluss, sondern vielmehr die Ohnmacht der grossen Parteien zum Ausdruck brachte. Das *neokorporatistische Kartell der Spitzenverbände* dominierte mit Hilfe von Referendumskraft und Expertenwissen nicht nur die politische Willensbildung und bestimmte damit, welche Probleme überhaupt auf die politische Traktandenliste kamen und wie sie bearbeitet werden sollten. Es beeinflusste auch die Leistungen des politischen Systems durch Übernahme von Vollzugsaufgaben bis hin zum Parastaat und sorgte für eine politische Disziplinierung der Gesellschaft, indem die Spitzenverbände ihre Klientel selbst dann in den nationalen Konsens einzubinden vermochten, wenn deren unmittelbare Interessen durch die ausgehandelten Kompromisse nicht voll befriedigt werden

konnten. Um alle relevanten Gesellschaftsschichten bei der Stange zu halten, musste man sie mit Leistungen des Staates versorgen, so zum Beispiel die Wirtschaft mit dem Ausbau der Infrastruktur, mit Exportförderung usw., die Arbeiterschaft mit Sozialversicherungsnetzen und Arbeitsplatzsicherheit, die Bauern mit Zollschutz und Preisgarantie. Das ging alles gut, solange das Wirtschaftswachstum die aufgeblähten Staatsaufgaben finanzieren konnte und seine negativen Auswirkungen auf die kulturelle und natürliche Umwelt dem politischen Bewusstsein noch weitgehend verborgen blieben.

In den *späten sechziger Jahren* geriet das Machtkartell der Spitzenverbände in erste ernsthafte Schwierigkeiten von den politischen Rändern her: Auf der einen Seite scherten verunsicherte und zu kurz gekommene Kleinbürger, die ihre gewohnte Heimat vom raschen Wandel bedroht sahen, aus dem breiten Konsens aus und verschanzten sich in einem konservativen Nationalismus, welcher der weltmarktverflochtenen und auf ausländische Arbeitskräfte angewiesenen Wirtschaft gefährlich werden konnte. Auf der andern Seite rebellierte progressives Jungvolk, das sich mit der Konsumgesellschaft nicht zufrieden gab und damit den beginnenden Wertewandel signalisierte. Dem neokorporatistischen Machtkartell gelang es allerdings für einmal noch, solche Schwierigkeiten anzugehen, indem es dem politischen System eine *reformerische Dynamik* zugestand: Mit Elan wagte man sich endlich an die Lösung von Grundsatzproblemen (Frauenstimmrecht, Umweltschutz), unternahm Schritte in Richtung europäischer Wirtschaftsintegration, forcierte den sozialstaatlichen Ausbau nach dem Dreisäulenprinzip und verschrieb sich mehr und mehr den modernen Planungsmethoden (von den Regierungsrichtlinien bis zu den Gesamtkonzeptionen), um das Angebot an staatlichen Leistungen auf die wachsende Nachfrage ausrichten zu können. Die Gewichtsverlagerung hin zum politischen System hatte eine Aufwertung der Parteien zur Folge, namentlich auch der CVP, die mit ihrer Dynamik der Mitte die Themenführerschaft im staatlichen Reformprogramm übernahm. Kehrseite der Politisierung gesellschaftlicher Probleme bildeten die wachsenden Defizite der öffentlichen Haushalte, und als die Wirtschaft in die Rezession tauchte, wurde dieser Strategie der Boden entzogen.

Durch die neuartige Wirtschaftssituation seit *Mitte der siebziger Jahre* ist das neokorporatistische System in eine dreifache *Blockierung* geraten: Einmal wird es für die Spitzenverbände immer schwieriger, die Interessen aller Mitglieder auf einen Nenner zu bringen. Wenn weniger oder keine Überschüsse zu verteilen sind, treten die Interessendivergenzen auch innerhalb der Verbände deutlicher zutage, man denke nur an die unterschiedlichen Sorgen von öffentlichem und privatem Personal, von Export- und Binnenindustrie oder von Gross- und Kleinbauern. Sodann ist das Wachstum der Wirtschaft gefährdet oder jedenfalls nicht mehr im selben Ausmass möglich wie in den sechziger Jahren. Und vor allem garantiert es die Ansprüche der Gewerkschaften auf Vollbeschäftigung und soziale Sicherheit nicht mehr, da die neuen Technologien das Arbeitsvolumen und die Lohnsumme tendenziell beschränken. Und schliesslich eignet sich die eingeübte Aushandlungspraxis

zwischen den Spitzenverbänden, die für die Verteilung des wachsenden Wirtschaftskuchens bestens taugte, wenig für die Lösung neuartiger Probleme, die wie Umwelterhaltung, Lebensqualität und Gleichberechtigung der Geschlechter mit dem Wertewandel zusammenhängen und als Folgeprobleme des Wachstums und der Mobilität auf die politische Traktandenliste drängen. Diese dreifache Blockierung hat das neokorporatistische Kartell gesprengt und den nationalen Grundkonsens gelockert. Damit ist der Einfluss der Wirtschaft freilich noch lange nicht gebrochen. Aber die Grenzen der Problemlösung durch das Verbandssystem sind sichtbar geworden und lassen die Herausbildung neuer Kräfteverhältnisse möglich erscheinen.

Neben der Blockierung des Verbandssystems ist in den letzten Jahren unübersehbar geworden, dass die dynamische Wirtschaftsentwicklung, die während Jahrzehnten den Grundkonsens ermöglichte, ihr natürliches und kulturelles Umfeld nicht nur umgepflügt, sondern auch im Übermass ausgebeutet hat. Das vom Gewinnstreben geleitete *Wachstum* und die fortschreitende *Kommerzialisierung aller Lebensbereiche stellen ihre eigenen Grundlagen* und damit *sich selbst in Frage,* indem sie sowohl den kulturell vermittelten sozialen Kitt als auch die natürlichen Umweltressourcen zerstören. Diese Problematik und der Widerstand, der sich in vielfältigen Formen gegen solche Entwicklungen wendet, haben den sozioökonomischen Verhältnissen die Legitimation entzogen und den soziokulturellen Kräften erneuten Auftrieb verliehen. Damit ändert sich der politische Stil und es drängen neue Paradigmen in den Vordergrund, während die alten kaum aus ihrer Blockierung zu befreien sind.

Die *Krise des neokorporatistischen Kartells* und seiner sozioökonomischen Grundlagen hatte zunächst *verhängnisvolle Auswirkungen auch auf das Parteiensystem.* Die politischen Parteien polarisierten sich seit Mitte der siebziger Jahre nach dem traditionellen Links-Rechts-Schema und haben damit ihrerseits den Willensbildungsprozess blockiert. Die eingeleiteten Reformen wurden verzögert, verwässert oder verhindert, und für wichtige, neu auftauchende Probleme fand man keine vernünftigen Lösungen, die mehrheitsfähig waren. Die Räder der politischen Maschine begannen leer durchzudrehen, weil die Parteien, bisher hauptsächlich Erfüllungsgehilfen des neokorporatistischen Kartells, vorerst keinen eigenen Weg aus der politischen Krise finden konnten und sich damit selbst in Legitimationsschwierigkeiten brachten. Dass sich diese Schwierigkeiten zuerst bei den Sozialdemokraten in Wählerverlusten und Flügelkämpfen manifestierte, kann nicht verwundern. Durch die Polarisierung in die Minderheit versetzt, verloren sie ihren Einfluss auf die «Berner Mechanik» (Rudolf H. Strahm) und mussten sich, gemessen an ihren Reformzielen, mit einem bescheidenen Leistungsausweis zufrieden geben. Aber auch im bürgerlichen Lager wird man sich der steigenden Kosten einer Polarisierung bewusst. Nachdem die antietatistischen Parolen der neokonservativen Kräfte beim Stimmbürger anfänglich zu verfangen schienen, bläst nun in den letzten Jahren auch den bürgerlichen Parteien ein kalter Wind ins Gesicht. Die Stadtzürcher und die kantonalbernischen Wahlen vom Frühjahr

1986 zeigen exemplarisch, dass selbst der Freisinn vor Spaltungstendenzen und empfindlichen Niederlagen nicht gefeit ist. Die Blockierung dringlicher Problemlösungen zahlt sich für keine der grossen Parteien aus; wenn die von ihnen getragenen Regierungen und Parlamente aus der gravierenden Entscheidungs- und Innovationsschwäche nicht herausfinden, so werden Stimmabstinenz und Erfolge der politischen Randgruppen weiter zunehmen.

Diese Krise des Parteiensystems bildet aber auch eine Herausforderung und eine *historische Chance für die Politik in unserem Lande.* Einerseits werden die grossen Parteien gezwungen, sich der neuen Problembereiche verstärkt anzunehmen, die von den Randgruppen her in den politischen Prozess eingebracht werden und bereits vehemente Wortführer auch im Machtzentrum gefunden haben. Anderseits entsteht ein zunehmender Druck, neue Konsensmöglichkeiten auszuloten und mehrheitsfähige politische Programme durchzusetzen, die wieder in die Speichen der sozialen Prozesse greifen. Der schwindende Einfluss des neokorporatistischen Verbändesystems bietet ja auch die Gelegenheit, dass sich die Parteien aus der Bevormundung durch die Wirtschaftsverbände emanzipieren, den Bedürfnissen des soziokulturellen Bereichs grössere Beachtung schenken und damit eine Dekolonisierung des politischen Systems einleiten könnten. Das Parteiensystem kann diese Führungsaufgabe nur erfüllen, wenn es leistungsfähige Mechanismen der Konsensfindung zu entwickeln vermag. In diesem Zusammenhang kommt der aktuellen Diskussion um Möglichkeiten und Grenzen der Regierungsparteiengespräche ein hoher Stellenwert zu.

## III. Zur Geschichte der Regierungsparteiengespräche [3]

In den ersten zehn Jahren der Konkordanzregierung gab es keine institutionalisierten Kontakte zwischen den Bundesratsparteien. Auch die Verbindungen des Regierungskollegiums zum Parteiensystem bestanden ausschliesslich in den persönlichen Beziehungen der Magistraten zu ihren Herkunftsparteien, in deren Gremien sie meist ein gewichtiges, wenn nicht gar das ausschlaggebende Wort mitzureden hatten. Angesichts der intakten neokorporatistischen Konsensfindung im vorparlamentarischen Raum schienen die informellen Kanäle des Milizsystems, die Gespräche im Rahmen des Parlamentsbetriebs und namentlich die Klammerfunktion der Exekutive für die notwendige

3 Die Geschichte der Regierungsparteiengespräche ist bisher kaum beschrieben und analysiert worden. Ich stütze mich deshalb - neben der Zeitungsdokumentation und der Jahreschronik *(Schweizerische Politik im Jahre... = SPJ...)* des Forschungszentrums für schweizerische Politik an der Universität Bern - hauptsächlich auf Aussagen Direktbeteiligter. Für zum Teil ausführliche Gespräche habe ich insbesondere zu danken: den alt Bundesräten W. Spühler und H. P. Tschudi, alt Bundeskanzler K. Huber, den alt Nationalräten A. Muheim, A. Schmid und L. Schürmann sowie SGB-Sekretär F. Leuthy. Was die Entwicklung in den achtziger Jahren betrifft, vgl. Anm. 22.

Koordination der Regierungsparteien durchaus zu genügen. Allerdings hat man die Führungsschwäche des politischen Systems schon in den sechziger Jahren deutlich empfunden. Mirage-Affäre und «Helvetisches Malaise» (Max Imboden) gaben Anlass zu Kritik und Reformvorschlägen.[4] So stellte die FDP, die ihre Niederlage von 1959 nie völlig verwinden konnte, mit ihren Gerlafinger-Thesen 1966 die Zauberformel in Frage und erhob die Forderung, dass sich die im Bundesrat vertretenen Fraktionen auf ein Miminalprogramm einigen sollten. In konservativ-christlichsozialen Kreisen stand die Stärkung der Exekutive im Vordergrund, wobei über die Regierungsrichtlinien (Motion Schürmann 1967) auch eine engere Zusammenarbeit unter den Bundesratsparteien bewerkstelligt werden sollte. Hier und anderswo spielte man mit dem Gedanken einer wechselnden Koalitionsregierung bei aufgewerteter Oppositionsfunktion einer der grossen Parteien, ohne indes die nötigen Konsequenzen bezüglich der Volksrechte ernsthaft zu diskutieren.[5] Einen ersten Höhepunkt erreichte die Kritik an der «Grossen Koalition» 1970, als in der Abstimmung über die Überfremdungsinitiative – bei hoher Beteiligung – beinahe die Hälfte der Stimmenden den Regierungsparteien die Gefolgschaft versagte.[6] Jetzt wurde die Forderung unüberhörbar, Parteienlandschaft und Regierungstätigkeit durch Preisgabe der Zauberformel zu profilieren, doch zeigte sich keine der grossen Parteien zum Verzicht auf Exekutivposten bereit.

All diese Diskussionsbeiträge spiegelten nicht zuletzt das Unbehagen über den *Bedeutungsverlust des Parteiensystems gegenüber dem wachsenden Verbandseinfluss,* den auch der Bundesrat in seinen ersten Richtlinien zur Regierungspolitik 1968 mit der Bemerkung rügte, es sei «offensichtlich eine Entwicklung im Gange, die zu einer nicht unbedenklichen Verschiebung in den effektiven Gewichten von Bundesrat und Parlament zugunsten der Organisationen und Verbände der Wirtschaft führen könnte, ja teilweise schon geführt hat.»[7] Um dieser Entwicklung entgegenzusteuern, bedurfte es einer Aufwertung sowohl der Exekutive als auch der Legislative und deren stärkere Abstützung auf das Parteiensystem, das durch den regelmässigen Einbezug ins Vernehmlassungsverfahren am vorparlamentarischen Entscheidungsprozess partizipieren und über die Finanzierung der Fraktionen wenigstens indirekt

4 Vgl. *SPJ 1/1965,* S. 142-145, *SPJ 2/1966,* S. 7-12 und 149-150, *SPJ 3/1967,* S. 7-14, *SPJ 4/1968,* S. 7-15 und 151-158, *SPJ 5/1969,* S. 9-11, 20-25 und 166-167.

5 Die Ablösung der Konkordanz- durch eine Konkurrenzdemokratie war ein zentrales Thema der politischen Publizistik seit den mittleren sechziger Jahren. Es wurde nicht nur von der KCVP, sondern auch in SP-Kreisen aufgegriffen, so z. B. vom Zürcher Kantonalsekretär Ueli Götsch. Auch im Freisinn meldeten sich Anhänger einer Koalitionsregierung zu Wort wie Georges-André Chevallaz (vgl. *La Suisse ou le sommeil du juste,* Lausanne 1967), der jedoch heute – übrigens ähnlich wie Schürmann – das Konkurrenzmodell als voreilige Reformidee abtut und sich voll hinter die Konkordanz mit Zauberformel stellt (vgl. *La Suisse est-elle gouvernable?,* Lausanne 1984, S. 19-21).

6 Vgl. *SPJ 6/1970,* S. 19-23 und 131-134.

7 *BBl 1968 I,* S. 1219.

alimentiert werden sollte. Parallel dazu liefen Bestrebungen, durch grössere Transparenz den Einfluss der Spitzenverbände auf die Administration zu beschränken. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Motion Schürmann 1969, die eine gesetzliche Regelung des Parteien- und Verbandssystems verlangte und in ihrer Begründung auch die Anregung enthielt, durch die Errichtung eines konsultativen Wirtschafts- und Sozialrats die Öffentlichkeit über die Stellungnahme der einzelnen Interessengruppen besser zu informieren und dadurch das Parlament vom informellen Verbandseinfluss zu entlasten. Solche Reformvorschläge erwiesen sich aber als unpopulär und gingen auch der Regierung zu weit.[8]

Für das trotz aller Kritik doch immer noch recht autoritäre politische Klima ist indes bezeichnend, dass die konkrete Initiative für die Regierungsparteiengespräche nicht etwa von Parlamentariern und Parteistrategen, sondern von der Exekutive ausging.[9] Ähnlich wie bei den Regierungsrichtlinien, deren Einführung der Bundesrat zunächst skeptisch gegenüberstand, um dann aber deren Erarbeitung selber tatkräftig voranzutreiben, ehe dazu ein gesetzlicher Auftrag bestand, behielt das Kollegium auch bei der Institutionalisierung dieser wichtigen Kontakte zum Parteiensystem das Heft fest in seiner Hand. Die Exekutive war darauf bedacht, ihre Handlungsfreiheit möglichst zu bewahren. Und dies nicht ohne Grund, denn die Reformideen zielten ja nicht nur auf eine Stärkung der Regierung, deren kollegiale Koordinations- und Führungsfunktion unter dem schleichenden Übergang zum Departementalprinzip gelitten hatte. Hinter Schürmanns Richtlinienmotion stand auch die Absicht, die politische Steuerung der modernen Wachstumsgesellschaft durch Ritzung der strengen Gewaltenteilung zu verbessern. Die Praxis der Politikplanung liess denn auch ein intensiveres Zusammenwirken von Regierung und Regierungsparteien als wünschbar erscheinen. Doch diesbezügliche Sondierungen des mit dem Richtliniengeschäft betrauten Bundeskanzlers Huber, zu dessen engerem Brain-Trust auch der Parteikollege Schürmann gehörte, verliefen beim hohen Kollegium vorerst im Sande. Einzelne Magistraten stiessen sich gar am Begriff Regierungsparteien; die Schweiz kenne keine solche Institution, sie kenne nur eine Regierung, die aus Mitgliedern verschiedener Parteien zusammengesetzt sei.

Solch staatsrechtliche Bedenken gegen engere Kontakte zum Parteiensystem schwanden erst mit den dräuenden Wetterwolken, die sich anlässlich der Überfremdungsinitiative am eidgenössischen Politfirmament zusammenzogen und eine schwere Krise des nationalen Grundkonsenses signalisierten. Die neokorporatistischen Wachstumsrezepte, den Produktionsfaktor Arbeit durch immer massiveren Zustrom von Ausländern sicherzustellen, verloren

8 Vgl. *SPJ 5/1969,* S. 25 und 166–167, sowie die Presse vom 22. 3. 1969 und 25. 9. 1969.

9 Die Konferenz der Fraktionspräsidenten war natürlich schon längst institutionalisiert. 1967, 1968 und 1969 fand zudem je eine Sitzung der Fraktions- und Parteipräsidenten statt, um die Modalitäten der Bundesratswahlen zu besprechen. Es handelte sich dabei aber nicht um Regierungsparteiengespräche im engeren Sinne. Vgl. *SPJ 5/1969,* S. 20.

zunehmend an politischer Akzeptanz. Angesichts der beginnenden Konjunkturüberhitzung mussten andere Strategien gesucht und neue Lösungen ausserhalb des Verbändesystems gefunden werden, weshalb die *Exekutive nun selbst die Initiative für Gespräche mit den Regierungsparteien ergriff.* Im Februar 1970 trafen sich die Partei- und Fraktionspräsidenten der Bundesratsparteien mit einer Regierungsdelegation, bestehend aus Bundespräsident Tschudi, den Bundesräten Gnägi, Celio und von Moos sowie Bundeskanzler Huber, erstmals zu einer Sitzung im Bundeshaus West mit anschliessendem Mittagessen im Schweizerhof. Die Aussprache war ganz pragmatisch den drängenden konjunkturellen Problemen und der Fremdarbeiterfrage gewidmet und erwies sich als so nützlich, dass sie noch im selben Jahr sechs Fortsetzungen erfuhr und die Traktandenliste um weitere wichtige Fragen ergänzt wurde. Ab Sommer 1970 traf man sich meist im von Wattenwyl-Haus an der Junkerngasse in Bern, das dem Bundesrat zu Repräsentationszwecken zur Verfügung steht, seit 1971 im quartalmässigen Rhythmus. Ende 1971 liess der Bundeskanzler die Parteispitzen wissen, dass die Landesregierung die zur Tradition gewordenen Aussprachen auch in Zukunft durchzuführen wünsche, und zwar jeweils unmittelbar vor den Sitzungen der Fraktionspräsidenten (an denen auch Bundespräsident und Kanzler teilnehmen) und des Ständeratsbüros. Damit waren die vierteljährlichen *von Wattenwyl-Gespräche als inoffizieller Bestandteil der «Berner Mechanik»* institutionalisiert.

Die regelmässigen Zusammenkünfte im Berner Patrizierhaus, meist zwei Wochen vor Sessionsbeginn und garniert mit einem aus der Regierungsschatulle finanzierten Lunch, sind als ein Führungsinstrument des Bundesrates etabliert worden, was schon darin zum Ausdruck kommt, dass der Bundespräsident die Gespräche leitet. Die Parteien können zwar beim Kanzler ihre Wünsche anmelden, aber Termine, Traktandenliste und Regierungsdelegation werden durch Bundesratsbeschluss festgesetzt, wobei man in der Regel den Anregungen der Parteien Rechnung trägt und die bundesrätliche Abordnung so zusammenstellt, dass sowohl die Parteifarben als auch die angesprochenen Politikbereiche kompetent vertreten sind. Ein Blick auf die Traktandenlisten [10] zeigt, dass beinahe alle bedeutenden bundespolitischen Geschäfte der letzten fünfzehn Jahre in diesem neuen Gremium diskutiert worden sind, oft auf der Grundlage verwaltungsinterner Vorentwürfe und Konzeptpapiere. Die von Wattenwyl-Gespräche erweiterten damit – je nach Bedarf – die vorparlamentarischen Konsultationen; sie dienten aber auch einer risikovermindernden Planung des parlamentarischen Prozesses und von Fall zu Fall sogar der Beeinflussung des plebiszitären Nachentscheids, so namentlich bei gefährdeten Finanzvorlagen und anderen gewichtigen Volksabstimmungen (z. B. EWG-Abkommen), indem die Regierungsparteien zu einer koordinierten Kampagne angehalten und mit zusätzlichen Argumentationshilfen verse-

10 Vgl. die Einladungen des Bundesrates an die Partei- und Fraktionspräsidenten. Offizielle Protokolle werden keine erstellt.

hen wurden. Zu den bedeutendsten und immer wieder traktandierten Problemen gehörte und gehört indes der Abstimmungskalender; die von Wattenwyl-Gespräche spielen eine wichtige Rolle für den bundesrätlichen Entscheid, wann und in welcher Kombination die hängigen Vorlagen dem Souverän zu unterbreiten sind.

Gerade diese Entwicklung veranschaulicht, dass die im hohen Kollegium gehegten Befürchtungen, man könnte sich mit den Regierungsparteiengesprächen auch ein Trojanisches Pferd einhandeln, nicht völlig unbegründet waren. In der Tat versuchten die Parteien - namentlich die CVP, die Reformwille und Machtkalkül im Zeichen der dynamischen Mitte zu vereinen wusste - schon bald und immer stärker, die engeren Kontakte zur Exekutive ihren Zwecken dienstbar zu machen. Auf die Traktandenliste der von Wattenwyl-Gespräche kamen nicht nur konkrete Vorschläge zur Aufwertung des Parteiensystems, sondern mehr und mehr auch Fragen der mittel- und langfristigen Regierungsplanung, die man insbesondere auch über eine frühzeitige Einwirkung auf die Regierungsrichtlinien mitzugestalten trachtete. Der Bundesrat wehrte sich gegen eine «Denaturierung der ursprünglichen Idee der vierteljährlichen informellen und vertraulichen Zusammenkünfte», lehnte das Ansinnen, an den Gesprächen auch die Parteisekretäre teilnehmen zu lassen, entschieden ab und distanzierte sich von Kontaktformen, die ihn «in die Rolle einer Art Partner in den sogenannten Koalitionsgesprächen hineindrängen könnten»; es kam sogar vor, dass ein Mitglied des Kollegiums aus Verärgerung über diese Entwicklung die von Wattenwyl-Gespräche boykottierte.

Die Parteien vermochten nicht zuletzt deshalb einen stärkeren Druck auf die Regierung auszuüben, weil sich im Zusammenhang mit den von Wattenwyl-Gesprächen ein weiteres Forum etabliert hatte, das der Vorbereitung der Parteispitzen auf die Verhandlungen mit der Regierungsdelegation dienen sollte: *die sogenannten zwischenparteilichen oder eigentlichen Parteiengespräche*[11]. Sie finden normalerweise - jedenfalls seit Ende 1975 - ebenso wie die von Wattenwyl-Gespräche vierteljährlich statt und bieten neben den Partei- und Fraktionspräsidenten auch den Sekretären und weiterer Parteiprominenz eine institutionalisierte Gelegenheit zu politischen Kontakten, Sondierungen und Absprachen, wobei sich die vier Parteien in der Vorbereitung und im Präsidium dieser Gespräche in einem festgelegten Turnus quartalsweise ablösen. Entstanden war dieses Kontaktforum im Wahljahr 1971 auf Veranlassung der CVP, die nun offen eine Koalition mit ausformuliertem Regierungsprogramm verlangte[12]. Ohne grossen Enthusiasmus zeigten sich die anderen Regierungsparteien zu Gesprächen bereit, aber eine substantielle

11 Daneben hat sich noch ein drittes Gesprächsforum etabliert, das zur Koordination unter den Bundesratsparteien beiträgt: in oft unregelmässigen Abständen lädt der Bundeskanzler die Generalsekretäre der Regierungsparteien zu einem Meinungsaustausch ein, wo namentlich Probleme des Abstimmungskalenders vorbesprochen, nicht selten aber auch andere Themen der von Wattenwyl-Gespräche andiskutiert werden.

12 Vgl. *SPJ 7/1971*, S. 19 und 177-178.

Diskussion um Legislaturziele kam erst nach den Wahlen in Gang, die den vier grossen Stimmenverluste zugunsten der kleinen Parteien gebracht und die SP gar vier Nationalratsmandate gekostet hatten. Nach Bestätigung der Zauberformel in den Bundesratswahlen vom Dezember unterzeichneten die Regierungsparteien im Frühjahr 1972, noch vor Erscheinen der Regierungsrichtlinien, einen *Legislaturvertrag,* der den ursprünglichen Intentionen der CVP wenig entsprach und vielmehr ein Minimalprogramm darstellte, wie es die FDP schon 1966 gefordert hatte. [13] Dieser Vertrag, eine Absichtserklärung ohne Verbindlichkeit und Sanktionen, diente der bundesrätlichen Regierungspolitik mehr zur verbalen Rückenstärkung, als dass er sie konkurrenzierte oder sonstwie konkrete Früchte trug. Immerhin symbolisierte er den Willen zur Konkordanz und bildete eine taugliche Grundlage für die Konsensfindung im Parteiensystem, indem er eine Anzahl wichtiger Positionsbezüge festschrieb und damit dem Spiel tagespolitischer Taktik entzog.

Dass ein ähnlicher Vertrag für die folgende Legislaturperiode nicht mehr zustande kam, hing nicht nur mit der beginnenden Polarisierung infolge der wirtschaftlichen Trendwende zusammen. Unter neuer Führung um neun Nationalratssitze stärker aus den Wahlen von 1975 hervorgegangen, war es diesmal die SP, die die traditionelle Konkordanzpolitik in Frage stellte. Das Projekt, FDP und SVP aus der Regierung zu kippen, erwies sich zwar nur als Versuchsballon [14], doch die Sozialdemokraten rückten mit so massiven Forderungen auf, dass die Verhandlungen um den Legislaturvertrag platzten. [15] Dennoch kam man überein, die Parteiengespräche weiterzuführen und von Fall zu Fall nach Kompromissen zu suchen. Solch eine Verständigung liess sich 1976/1977 noch bei der ersten Mehrwertsteuervorlage finden, aber das Klima hatte sich gerade in finanz- und wirtschaftspolitischen Fragen erheblich verschlechtert. Gegen Ende der Legislatur steuerten die SP einerseits und die bürgerlichen Parteien im Schlepptau der FDP anderseits immer mehr auf Konfrontationskurs, und nach den Nationalratswahlen 1979, die den Sozialdemokraten wider Erwarten Verluste bescherten, war die Reihe an den Wahlsiegern FDP und SVP, den linken Regierungspartner unter Druck und damit die Konkordanz aufs Spiel zu setzen. An einen Legislaturvertrag für alle vier Parteien war unter solchen Umständen nicht mehr zu denken; man einigte sich schliesslich auf Schwerpunkte, die in den kommenden Jahren zu bearbeiten wären, namentlich auf das Ziel, die notleidenden Bundesfinanzen zu sanieren. [16] Doch gerade bei diesem Punkt traten in der Folge die grössten Divergenzen auf, und dass man sich bei der Finanzordnung 1981 im soge-

13 Vgl. *SPJ 8/1972,* S. 19–20, sowie die Presse vom 8. 3. 1972.

14 Diesen hatte der Journalist Toni Lienhard kurz nach den Wahlen steigen lassen mit seinem heftig diskutierten Vorschlag, je drei Vertreter der SP und der CVP und ein LdU-Mitglied in die neue Regierung zu wählen, vgl. *Tages-Anzeiger* vom 28. 10. 1975.

15 Vgl. *SPJ 11/1975,* S. 17 und 174, sowie die aufschlussreichen Stellungnahmen der Parteisekretäre in der *NZZ* vom 6. 12. 1975.

16 Vgl. *SPJ 15/1979,* S. 23–25, *SPJ 16/1980,* S. 12, 22 und 192.

nannten Geist von Beatenberg (wo die vorberatende Nationalratskommission tagte) finden konnte, stellte eine Ausnahme dar, die ohne die Integrationsfunktion des sozialdemokratischen Finanzministers kaum möglich gewesen wäre. [17]

Die zunehmende Polarisierung nach dem Links-Rechts-Schema, auf die hier nicht näher eingetreten werden kann, entsprach einem wahren Teufelskreis, der zumal von der sozialdemokratischen Führung kaum zu durchbrechen war. Durch Abstimmungsniederlagen und Wahlverluste angeschlagen und von Spaltungstendenzen bedroht, sah sie sich eingeklemmt zwischen einem lautstarken, bewegungsorientierten und radikalisierten Flügel, für den Regierungsbeteiligung und Konkordanz geradezu zum Symbol des Verrats sozialistischer Zielsetzungen geworden waren, und einem verhärteten Bürgerblock, der zu Konzessionen nicht mehr bereit war. Dadurch wurden sowohl das Aushandeln echter Kompromisse als auch das Spiel wechselnder Mehrheiten verunmöglicht, auf die aber eine funktionierende Konkordanzdemokratie mindestens ebenso stark angewiesen ist wie auf den Regierungsproporz. [18] Und darin liegt auch der tiefere Grund, dass die Bundesratswahl vom Dezember 1983 gewissermassen als Objektivation sozialdemokratischer Frustrationen eine emotionale Welle auslöste und die Konkordanz in ihre bisher ernsthafteste Krise stürzte. [19] Die Blockierung der Konsensfindung führte in den frühen achtziger Jahren auch zu einer *Krise der Regierungsparteiengespräche,* die zwar in den gewohnten Formen weiterliefen, in denen man sich aber auch persönlich immer weniger verstand, wohl mit eine Folge der mediengerechten Personalisierung politischer Probleme. Insbesondere die zwischenparteilichen Diskussionsrunden zur Vorbereitung der von Wattenwyl-Gespräche vermochten nicht mehr zu befriedigen, da die Positionen völlig festgefahren waren und man sich nur noch längst bekannte Meinungen entgegenhielt. Die Grundsatzkritik einzelner Gesprächsteilnehmer an diesem unfruchtbaren Zustand [20] löste indes eine notwendige Selbstthematisierung der Parteiengespräche aus, die zu einer neuen, produktiveren Methode der Konsensfindung wesentlich beitrug: der auf einen Politikbereich beschränkten, im kleinen Kreis intensiv vorbereiteten Lösung drängender Probleme. [21]

17 Vgl. dazu Peter Hablützel, *Staatsverschuldung. Die hintertriebene Sanierung der Bundesfinanzen,* Basel 1984.

18 Vgl. dazu Wolf Linder, «Abflachendes Wirtschaftswachstum und gesellschaftlicher Wertwandel als Prüfstein helvetischer Konkordanz», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 23/1983,* S. 121-139.

19 Vgl. *SPJ 19/1983,* S. 20-23 und 217-219, *SPJ 20/1984,* S. 19-22 und 212-216.

20 So ein Brief Hubachers vom 7. 10. 1980 an die bürgerlichen Gesprächspartner und namentlich die Schelte Friedlis im *SVP-Pressedienst* vom 2. 11. 1983. Vgl. auch *Basler Zeitung* vom 17. 11. 1980 und 16. 11. 1983.

21 Vgl. auch das *Memorandum der vier Bundesratsparteien . . . zu Fragen ihrer Zusammenarbeit* vom 19. 3. 1984, wo die in der neuen Legislatur zu bearbeitenden Politikbereiche aufgeführt sind.

## IV. Neuere Entwicklungstendenzen [22]

Ein erster Erfolg der neuen Konsensfindungsmethode hatte sich schon im Herbst 1982 eingestellt. Als Folge der erneuten Rezession waren die Zahlen der ganz und teilweise Arbeitslosen für schweizerische Verhältnisse gefährlich angestiegen, und als anlässlich einer Wirtschaftsdebatte im Nationalrat alle vier Regierungsparteien die Zurückhaltung des Bundesrates bezüglich Ankurbelungsmassnahmen kritisierten, zeichnete sich die Chance für eine gemeinsame Initiative ab. Auf Anregung der SP trafen sich die Parteispitzen noch während der Session und beauftragten ihre Sekretäre mit der Ausarbeitung eines Positionspapiers. Auf der Grundlage einer Synopsis der wirtschaftspolitischen Forderungen wurde im kleinen Kreis eine Synthese der konsensfähigen Punkte erarbeitet, in den Parteiengesprächen vom November diskutiert und verabschiedet und tags darauf an den von Wattenwyl-Gesprächen dem Bundesrat überreicht. [23] Man hatte sich geeinigt, eine Aktivierung der Wirtschaftspolitik in vier Stossrichtungen vorzuschlagen: Stärkung der Exportpolitik, Ausbau des regionalpolitischen Instrumentariums, Förderung der Risikokapitalbildung und Vorziehen von beschäftigungsrelevanten Investitionen im bundeseigenen Bereich. Doch das Papier war zu wortschwülstig, zu wenig konzis in den Details, so dass später z. B. FDP und SVP bei der Innovationsrisikogarantie ohne Gewissensbisse wieder ausscheren konnten. Es verfehlte indes seine Wirkung nicht. In beschleunigtem Verfahren verabschiedete der Bundesrat zwei Massnahmenpakete zur Stärkung der Wirtschaft, und in der Finanzpolitik wurde vorsichtig ein konjunktursteuernder Kurswechsel in Richtung deficit spending vorgenommen. [24]

Ein ähnlicher *Durchbruch aus der Blockierung* gelang den Regierungsparteien erst wieder 1984 mit einem Programm gegen die Luftverschmutzung. Schon das erste Jahr der neuen Legislaturperiode lieferte Indizien, dass die Bundesratswahl vom Dezember 1983 und die anschliessende Regierungsbeteiligungsdiskussion in der SP nicht nur den Höhepunkt, sondern zugleich auch eine Wende in der Konfrontationspolitik markieren könnten. Trotz der angedrohten «schampar unbequemen» Haltung sorgten Teile der sozialdemokratischen Führungskreise für einen pfleglichen Umgang mit den bürgerlichen Partnern, die ihrerseits – wohl aus Gewissensbissen – den offenen Konflikt

22 Für offene Gespräche und nützliche Informationen über die neuere Entwicklung der Regierungsparteiengespräche danke ich den Generalsekretären H. R. Leuenberger (FDP), H. P. Fagagnini (CVP), M. Friedli (SVP) und insbesondere R. H. Strahm, Zentralsekretär der SPS bis Ende 1985, ohne deren Unterstützung diese Studie nicht hätte geschrieben werden können. Dankbar bin ich auch für die Auskünfte von Bundesrat O. Stich, Bundeskanzler W. Buser, Nationalrat H. Hubacher und J.-N. Rey, bis Ende 1983 SP-Fraktionssekretär, seither persönlicher Mitarbeiter des Chefs EFD.

23 *Arbeitspapier zur Wirtschaftslage* vom 17. 11. 1982, auf Betreiben der FDP, deren Wirtschaftsflügel einer staatlichen Nachfragebelebung skeptisch gegenüberstand, der Öffentlichkeit nicht übergeben. Vgl. auch *SPJ 18/1982,* S. 53.

24 Vgl. *SPJ 19/1983,* S. 67–71.

einzudämmen suchten. Ein Zeichen setzten bereits eine gemeinsame Richtlinienmotion und die Festlegung von Diskussionsschwerpunkten.[25] Für die Parteiengespräche vom 3. September 1984 waren umwelt- und verkehrspolitische Massnahmen traktandiert; man wollte diese Themen nicht dem LdU und den Grünen überlassen. Die Parteispitzen beauftragten wiederum ihre Generalsekretäre mit der Ausarbeitung eines Konsenspapiers zur *Luftreinhaltepolitik* und orientierten an den von Wattenwyl-Gesprächen den Bundesrat über ihre Absicht, der dafür sorgte, dass die Arbeitsgruppe die nötigen Informationen aus der Verwaltung bekam. Nach intensiven Diskussionen im kleinen Kreis, in denen um einzelne Positionen zum Teil hart gefeilscht wurde (so schwenkte z. B. der SVP-Vertreter auf die jährliche Abgasüberprüfung erst unter der Bedingung ein, den Vollzug dieser Massnahme auch dem Autogewerbe zuzugestehen), einigte man sich in den Parteiengesprächen vom 13. November 1984 auf ein *Zehn-Punkte-Programm,* das dem Bundesrat und der Presse übergeben wurde.[26] Politische Wirkung erzielte dieses Programm im Hinblick auf die Walddebatte in der Sondersession, die auf Antrag der SP auf Anfang 1985 einberufen wurde. Der Bundesrat hatte in seinem zweiten Bericht über das Waldsterben[27] wohl alle relevanten Vorstösse aufgelistet und einen Katalog von über hundert möglichen Massnahmen erstellt, aber selbst keine Gewichtung vorgenommen oder konkrete Anträge gestellt. Die Generalsekretäre bearbeiteten nun in einer konzertierten Aktion ihre Nationalräte in der vorberatenden Kommission und erreichten mit Hilfe des Konsenspapiers, dass dem Bundesrat entsprechende Motionen und Postulate überwiesen wurden. Der Ständerat änderte die Motionen freilich wieder in Postulate um, da sie den Kompetenzbereich der Exekutive tangierten, aber Regierung und Verwaltung wurden auch so auf Trab gesetzt und haben inzwischen die geforderten Massnahmen beschlossen oder zumindest vorbereitet.

Etwas langwieriger und komplizierter verliefen die Verhandlungen um ein *Programm der Bundesratsparteien für die Förderung des öffentlichen Verkehrs,* eines Bereichs, der in der Walddebatte noch zu kurz gekommen war. In den Parteiengesprächen vom 19. Februar 1985 beschloss man ein analoges Vorgehen. Auch hier erhielten die Generalsekretäre Unterstützung seitens der Verwaltung. Aus einem umfassenden Katalog möglicher Massnahmen resultierte schliesslich ein Sechs-Punkte-Programm, das am 2. Dezember 1985 verabschiedet werden konnte.[28] Die Verhandlungen im kleinen Arbeitskreis, in dem sich nun bereits ein Vertrauensklima entwickelt hatte, mussten zu parteiinternen Konsultationszwecken mit Fachkommission und Entscheidungsgremien immer wieder unterbrochen werden. Der Grund dafür lag im Umstand, dass sich die Parteien in diesem Bereich schon stärker auf eigene Positionen festgelegt hatten als in der Luftreinhaltepolitik. In der Frage der

25 Vgl. oben, Anm. 21, sowie *SPJ 20/1984,* S. 23.
26 Siehe Anhang I.
27 Vom 21. 11. 1984, vgl. *BBl 1984 III,* S. 1129–1421.
28 Siehe Anhang II.

Nord-Süd-Transversale z. B. hatte sich der zuständige SVP-Minister unlängst für eine Vertagung des Variantenentscheids stark gemacht; die SP plädierte vehement für Tarifverbilligungen, während die FDP den öffentlichen Verkehr ausschliesslich über Investitionen attraktiver gestalten wollte. Es bedurfte heikler Aushandlungsprozesse, wenn das Konsenspapier nicht aus Leerformeln bestehen sollte, und hier bewährte sich wieder einmal die angestammte Vermittlerrolle der CVP, aus deren Reihen ja auch der Y-Vorschlag für eine neue Alpenbahn (Initiative Cavelty) eingebracht wurde. Der erreichte Kompromiss kann sich jedenfalls sehen lassen und hat die eidgenössische Verkehrspolitik in manchen Punkten bereits deblockiert. Die Nagelprobe ihrer Konsensfähigkeit haben aber die Regierungsparteien erst noch zu bestehen, wenn die entsprechenden Vorlagen in die Entscheidphase treten.

Auffallend an der neuen Konsensfindungsstrategie der Regierungsparteien ist nicht nur die *Selbstbeschränkung auf konkrete Fragen eines begrenzten Politikbereichs.* Auch die Auslagerung der Aushandlungsprozesse um detaillierte Programmpunkte aus den Spitzengremien in *kleine Arbeitsgruppen,* die sich um Sachkenntnis und um *Kontakte zur Verwaltung* bemühen und in gegenseitigem Vertrauen, ohne Publizitätsgelüste, ein *handfestes Ergebnis* wirklich erreichen wollen, scheint zum *neuen Erfolgsrezept* zu gehören. Die Wirkung solcher Politik bleibt denn auch nicht auf die symbolische Ebene beschränkt. Zumindest ist es gelungen, den angezielten Verwaltungsressorts jenes backing zu geben, dessen sie zur Lancierung der gewünschten Politikprogramme im verwaltungsinternen Verfahren und manchmal auch gegenüber dem Bundesrat bedürfen, man denke nur an die innovativen Ideen aus dem Bundesamt für Konjunkturfragen, an den notorischen Streit zwischen Bundesamt für Umweltschutz und Bundesamt für Polizeiwesen in Fragen des Automobilverkehrs oder an die Zurückhaltung der Eidgenössischen Finanzverwaltung gegenüber Budgetforderungen des Bundesamtes für Verkehr. Aber von der Formulierung bis zur Verwirklichung von Politikprogrammen bleibt noch ein weiter, beschwerlicher Weg. Und wenn der in den Spitzengremien einmal gefundene Konsens über alle Entscheidungsprozesse hinweg auch gegen abweichende Partialinteressen erhalten werden soll, so braucht es eine unablässige Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit, da die politischen Führungskräfte sich heute nicht mehr auf ihre Autorität verlassen können wie weiland der Bundesrat in den früheren und mittleren sechziger Jahren.

## V. Schluss

Man darf Bedeutung und Erfolg der neuen Konsensfindungsmechanismen zwischen den Regierungsparteien wohl nicht überschätzen. Sie sind zu sehr von persönlichen und zufälligen Konstellationen abhängig, als dass sie in die politische Kultur unseres Landes schon Eingang gefunden hätten. Auch werden sie laufend in Frage gestellt durch den verständlichen Drang der einzelnen Parteien zu publizitätswirksamen Sonderaktionen (z. B. Waldsession), sehen

sich doch die Regierungspartner im dauernden Clinch zwischen individuellem Profilierungsdruck und kollektivem Leistungszwang. Und zudem bestreichen diese Mechanismen bisher erst wenige Politikbereiche, während aus andern wichtigen Ressorts wie etwa der Finanzpolitik bereits das Donnergrollen neuer Konfrontationen zu hören ist. Aber sie stellen doch eine Chance dar, die Blokkierungen im Parteiensystem der letzten zehn Jahre wenigstens punktuell zu durchbrechen. Und wenn diese Chance auch in anderen Bereichen genutzt wird, wo vom Verbändesystem infolge der Polarisierung oder aufgrund segmentierter Beziehungen zur Administration (wie etwa in der Landwirtschaftspolitik) keine zukunftsweisenden Lösungen der drängenden Probleme zu erwarten sind, könnte sich die Konkordanzdemokratie gegenüber den immer wieder vorschnell propagierten Konkurrenzmodellen gar noch als überlegen erweisen. [29]

Der Vorteil der Konkordanz für das politische System einer ausdifferenzierten moderenen Gesellschaft liegt ja gerade darin, dass der Konsens über einzelne Massnahmen zwar breit sein muss (was dann auch die Implementierung der politischen Programme wesentlich erleichtert), dass aber dieser Konsens keinen ideologischen Tiefgang benötigt, sondern pragmatisch hergestellt werden kann und die Parteien ihre zentralen Programmpunkte und damit ihre Identität durchaus bewahren oder in eigener Kompetenz entwickeln dürfen. Wo die Konsensfindung nicht möglich ist, muss eben ausgemehrt werden, wobei gerade solche Entscheide sich bezeichnenderweise dann doch nicht immer auch durchsetzen lassen (z. B. Kaiseraugst). Aus diesem Blickwinkel betrachtet, scheinen mir die konkreten Politikprogramme, wie sie die Regierungsparteien in den letzten Jahren auszuhandeln verstanden, für das politische System der Schweiz wesentlich bedeutungsvoller zu sein als ein langwieriger, mit vielen Kosten verbundener Grundsatzstreit um konsistente und umfassende Koalitionsverträge.

Die Konkordanzdemokratie sei heute, so stellt ein kompetenter Praktiker fest [30], in einer äusserst labilen Phase. Das stimmt. Aber wenn sie ihre Möglichkeiten voll auszuschöpfen weiss, dann wird sie die notwendige politische Steuerung der Gesellschaft auch in Zukunft sicherstellen. Den Parteien, vor allem den Regierungsparteien fällt dabei eine hohe Verantwortung zu.

29 Vgl. Franz Lehner, *Grenzen des Regierens,* Königstein 1979, insbesondere S. 185-204.

30 Vgl. Arnold Koller, «Ende oder Wiederbelebung der Konkordanz?», *Civitas 41/1986,* S. 29-33.

## Anhang I

*Kurzfristiges Programm gegen die Luftverschmutzung* (13. 11. 1984)

(von den Bundesratsparteien zusammengestellte Liste von Massnahmen, die Ende 1984/Anfang 1985 vom Bundesrat beschlossen werden sollten)

1. *Abgas-Grenzwerte*
   Einführung der US-Federal-Abgasgrenzwerte von 1983 (US-Norm 83) für alle Benzinfahrzeuge, obligatorisch für Autos Modelljahr 1988 (d. h. ab 1. 10. 1987)

2. *Normen für Dieselfahrzeuge und Motorräder*
   Sofortige Erarbeitung von Normen und anschliessend Aufstellung von Abgas- und Partikelvorschriften

   a) für Dieselfahrzeuge (Diesel-PW und Lastwagen)
   b) für Motorräder und Motorfahrräder

3. *Abgaskontrollen*
   Jährliche Abgaskontrollen an im Verkehr befindlichen Fahrzeugen (Vollzug durch Kantone und hiezu konzessioniertes Autogewerbe).

4. *Finanzielle Begünstigung*
   4.1 Differenzierung des Treibstoffzolles, so dass der Endpreis für bleifreies Benzin 2 bis 4 Rappen unter dem Preis für bleihaltiges Normalbenzin liegt, d. h. Zollsenkung um 6 bis 8 Rappen pro Liter.

   4.2 Finanzielle Förderung von Fahrzeugen, welche die US-Norm 83 erfüllen, bis Obligatorium wirksam wird, beispielsweise durch vorübergehende Sistierung des Einfuhrzolles.

   4.3 Empfehlung an die Kantone, mit Katalysatoren ausgerüstete Fahrzeuge bis zur Einführung des Obligatoriums von der Motorfahrzeugsteuer zu befreien.

5. *Verdampfung von Kohlenwasserstoffen*
   Vorschriften gegen Verdampfungsverluste von Benzin bei Fahrzeugen (geschlossene Einfüllvorrichtungen).

6. *Bundesfahrzeuge*
   Katalysatoren für alle neu anzuschaffenden Bundesfahrzeuge (Benzinfahrzeuge) unter Vorbehalt der Beschaffungsmöglichkeiten.

7. *Rotlicht*
   Motor abstellen bei Rotlicht, Änderung der Lichtwechselpraxis (Orange vor Grün).

8. *Leichtes Heizöl* (Heizungen)
   Schwefelgehaltsenkung auf 0,15 % bei Heizöl «Extra leicht».

9. *Schweres Heizöl* (Industrie)
   Einig ist man sich in der Zielsetzung: Der Schadstoffausstoss ist zu reduzieren. Grundsätzlich sollen zwei Wege zur Erreichung dieser Zielsetzung offen stehen. Einerseits eine Schwefelgehaltssenkung und andererseits die Festlegung von entsprechenden Emissionsgrenzwerten.

10. *Heizkostenabrechnung*
    Verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung. (Grundsätzlich für Obligatorium unter Vorbehalt der Zweckmässigkeit und des Nutzen- und Aufwandverhältnisses bei Altbauten.)

## Anhang II

*Programm der Bundesratsparteien für die Förderung des öffentlichen Verkehrs* (2. 12. 1985)

Um der steigenden Luftverschmutzung sowie der Energieverschwendung entgegenzuwirken, und im Hinblick auf eine bessere Auslastung und Steigerung der Attraktivität, sind die vier Bundesratsparteien entschlossen, sich vermehrt für die *Förderung des öffentlichen Verkehrs einzusetzen.* Dadurch soll der Anteil des öffentlichen Verkehrs am ganzen Verkehrsaufkommen allmählich wieder erhöht werden. Die Koordination der Aufgaben soll im Rahmen der Koordinierten Verkehrspolitik (KVP) angestrebt werden. Unter Vorbehalt der Abklärung der finanzpolitischen Möglichkeiten schlagen die Bundesratsparteien folgendes 6-Punkte-Programm vor:

1. Das *Leistungsangebot* des öffentlichen Verkehrs soll im Sinne des Konzepts «Bahn 2000» *verbessert* werden. Ziel dieser Verbesserungen ist vor allem:
   - Die grossen *Agglomerationen* sind mindestens mit einem Halbstundentakt zu bedienen.
   - Die ausreichende Bedienung auch *wenig befahrener Strecken* durch Bahn oder Bus ist zu gewährleisten. Ein Verkehrsangebot ist nach Bedarf auch in den Randstunden sicherzustellen.
   - Die *Reisezeiten* sollen verkürzt werden, auch durch zusätzliche Direktverbindungen sowie durch Reduktion der Wartezeiten beim Umsteigen.

- Die vermehrte *Koordination* der Investitionen und der Fahrpläne zwischen Bahnverkehr und regionalem Busverkehr, insbesondere auch zwischen SBB und PTT.
- Der *Gütertransport* durch die Bahnen ist auszubauen; zu diesem Zwecke sind die Umladezentren Strasse/Schiene für den Güterverkehr rationeller einzurichten, ist der Container- und Huckepack-Transport zu erleichtern und ist der Bau von Anschlussgeleisen der Unternehmen zu fördern.
- Auch in mittleren und kleinen Orten ist das *Park-and-Ride* System zu fördern.

2. Zur Verwirklichung des Konzepts «Bahn 2000» durch die SBB, die Konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) und die andern Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs ist den eidgenössischen Räten bis zum Frühjahr 1986 mit der Botschaft ein *Investitionsprogramm* vorzulegen, das auch Finanzierungsvorschläge (z. B. durch Anleihen) enthält.

3. Die *laufenden Investitionen* der Bahnen zur Erhöhung von Fahrleistung und -komfort und zur Erneuerung des Rollmaterials sollen neben diesen ausserordentlichen Investitionen ungeschmälert weiterlaufen. Dafür ist auch der 7. Rahmenkredit für die Konzessionierten Transportunternehmungen ausreichend zu dotieren. Der von den Bahnen vorgesehene Zusatzplan Umweltschutz wird begrüsst.

4. Folgende gezielte Massnahmen zur *Tarifvergünstigung* sollen unterstützt werden:
   - Eine wesentliche Vergünstigung des *Jahres-Halbtax-Abonnements*
   - *Fördertarife* zur besseren Auslastung der öffentlichen Verkehrsmittel in verkehrsarmen Zeiten und auf schwach frequentierten Strecken
   - Weitere Preisermässigungen für *Familien* und *Kleingruppen*
   - 5-Franken-Billette für alle *Wehrmänner*
   - Einbezug der Bahnen und Postautolinien in die von Gemeinden und Kantonen zu schaffenden regionalen *Tarifverbünde.*

5. Die Entscheidgrundlagen für eine neue *Alpenbahn-Transversale* sind unter Einbezug der Y-Vorschläge und unter Berücksichtigung der Ausbaumöglichkeiten der Simplonlinie aufzuarbeiten, damit der Linienwahlentscheid möglichst bald gefällt werden kann.

6. Die *stärkere Verlagerung* des Nord-Süd-Transit-Schwerverkehrs auf die Schiene ist anzustreben, wobei für die Finanzierung die bestehende rechtliche Grundlage für die Verwendung von Treibstoffzollgeldern voll auszuschöpfen ist.