



Wie viel Opposition verträgt die Konkordanz?

Prof. Urs Altermatt, Seminar für Zeitgeschichte, Universität Freiburg

Wenige Begriffe kennzeichnen die Funktionsweise der Schweizer Politik so stimmig wie das Wort Konkordanzdemokratie. Umso mehr erstaunt es, dass die Meinungen über die Bedeutung und den Inhalt dieses zentralen Elementes des politischen Systems diametral auseinander gehen, was zur Folge hat, dass Politiker, Professoren und Journalisten die Konkordanz nach ihrem eigenen Gusto interpretieren und instrumentalisieren. Im Namen der Konkordanz wurde 2003 Christoph Blocher in den Bundesrat gewählt, zur Rettung der Konkordanz wurde er vier Jahre später im Regierungsamtsamt nicht mehr bestätigt. Was bedeutet Konkordanz?

Machtverteilung in einer stark fragmentierten Gesellschaft

Historisch gehen die Wurzeln der Konkordanz auf die Konfliktregelungen der sogenannten Parität im konfessionellen Zeitalter des 16. und 17. Jahrhunderts zurück, die dazu dienten, weitere Bürgerkriege zwischen Katholiken und Protestanten zu verhindern und die Antagonismen zwischen den Glaubensgemeinschaften mit Bestimmungen für einen Modus vivendi zu überwinden. In Fortsetzung dieser inneren Friedenspolitik entwickelte das politische System nach der Gründung des Bundesstaates 1848 etappenweise Formeln und Mechanismen zur internen Regelung von Konflikten, um das Auseinanderbrechen der vielfach gespaltenen Schweiz in Kulturkämpfen religiöser oder sprachlicher und in Klassenkämpfen sozialer und wirtschaftlicher Natur zu verhindern.

Konkordanzdemokratie bedeutet in formaler Hinsicht zunächst Teilung der Macht und Minderheitenschutz in Politik und Gesellschaft. Nach der Einführung direktdemokratischer Volksrechte in die Bundesverfassung entwickelten sich Mechanismen, die eine möglichst breite Abstützung der Landesregierung ermöglichten. 1874 fanden das Gesetzesreferendum und 1891 die Volksinitiative für Verfassungsrevisionen Eingang in das Grundgesetz, was die Konkordanz wesentlich förderte, denn die Referenden konnten zumindest zeitweise zu einer permanenten Blockade wechselnder oppositioneller Mehrheiten führen.

Auf der Regierungsebene läuft die Konkordanz auf eine "Grosse Koalition" hinaus. Dabei teilen die Parteien nicht nur die sieben Bundesratssitze auf, sondern streben

auch eine angemessene Vertretung im Bundesgericht und in den Spitzenämtern der Bundesverwaltung, der staatsnahen Betriebe wie der SBB und der Post, der Nationalbank und der Armee an. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass der von der SVP 2007 angekündigte Marsch in die Opposition auf dieser parapolitischen Ebene keine Auswirkungen gezeigt hat; die SVP behielt ihre Pfründen in Justiz, Verwaltung und Armee bei.

Inhaltlicher Konsens und nicht formale Arithmetik

Freilich stellt Konkordanz kein arithmetisches Prinzip dar, das nach jeder eidgenössischen Wahl eine rein formal-rechnerische Anpassung der Regierungsformel erfordert. Wenn dies der Fall wäre, müsste man eher von einer "Proporzregierung" sprechen.

Die konsequente Anwendung des Proporzprinzips würde den siebenten Regierungssitz in einen ständigen Wackelsitz verwandeln und die Bundesratswahlen zu einem zufälligen Wahltheater degenerieren lassen, was der Legitimität der Landesregierung schaden würde. Vorher wären ausserdem zahlreiche Fragen zu klären: Rechnet man nach der Zahl der Sitze im Wahlgremium der Vereinigten Bundesversammlung, was eigentlich einleuchtet? Oder sind die Wählerprozentage ausschlaggebend, die ein besseres Bild der Stärke einer Partei ergeben? Was ist vorzuziehen, wenn zwei historische Parteien wie die FDP und CVP über längere Zeit ungefähr gleich stark sind? Die Rotation des Bundesratssitzes wäre eine konkordante Lösung.

Das Spezifikum der Konkordanz liegt nach meinem Dafürhalten darin, dass sie einen Grundkonsens der regierungswilligen regimentsfähigen Parteien in den fundamentalen Fragen von Politik und Gesellschaft voraussetzt. Wer sich als regierungsfähige Partei versteht, ist meines Erachtens verpflichtet, zum vornherein, also vor den Wahlen, in den aktuellen Grundsatzfragen eine klare Stellungnahme abzugeben.

Wie die Katholisch-Konservativen (heute Christlichdemokraten) in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts von ihrem ultraföderalistischen Abwehrreflex gegen den Bundesstaat Abschied nehmen und die Sozialdemokraten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ihre Ablehnung des "bürgerlichen" Staates und ihre Aversionen gegen dessen Armee aufgeben mussten,

setzt der Fundamentalkonsens zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein Bekenntnis zu den Grundzügen der Regierungspolitik voraus, was zur Zeit auch umstrittene Politikbereiche wie die europäische Integration oder die Ausländerpolitik einschliesst.

Der Grundkonsens erlaubt in der schweizerischen Referendumsdemokratie durchaus okkasionelle Opposition von Fall zu Fall, setzt aber grundsätzliche Kompromissbereitschaft und Loyalität gegenüber dem Gesamtbundesrat voraus. Die Referendumsdemokratie ist auf die Aushandlung referendumsresistenter Kompromisse angewiesen. Der entscheidende Punkt ist die Abkehr von der Fundamentalopposition, die in der Regel populistische Züge trägt und der Profilierung einer Partei dient. Mit dem Verzicht auf das Referendum gegen die Weiterführung und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit machte die SVP 2008 einen Schritt in diese Richtung, der indessen deswegen nicht überzeugt, weil er anscheinend mehr aus Furcht vor einer Abstimmungsniederlage und nicht aufgrund eines strategischen Programmes erfolgt ist.

Wenn eine Partei Fundamentalopposition betreibt, gehört sie nicht in den Bundesrat. Erst die Beilegung des Kulturkampfes in den 1880er Jahren ermöglichte die schrittweise Integration der katholisch-konservativen Opposition in den Bundesstaat. Voraussetzung dafür war, dass die Christlichdemokraten das 1874 in die Bundesverfassung aufgenommene Gesetzesreferendum nur noch punktuell gegen die freisinnige Regierungsmaschine einsetzten und von ihrer zeitweilig praktizierten Totalopposition abrückten. Die Christlichdemokraten übernahmen damals Grundwerte der liberalen Demokratie, ohne ihre Loyalität zur katholischen Kirche aufzugeben. Im Fraktionsprogramm von 1883 stellte sich die Fraktion auf den Boden der bestehenden Bundesverfassung und erklärte ihre Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit. Als 1891 der Freisinn in der damals zentralen Frage der Eisenbahnverstaatlichung eine Referendumsabstimmung verlor, trat der freisinnige Departementsvorsteher Emil Welti zurück und machte seinen Sitz in der siebenköpfigen Landesregierung für die bisherige Opposition frei. Als Chef des Eisenbahndepartements trug der neu gewählte Christlichdemokrat Josef Zemp die Verstaatlichungspolitik mit und wurde sogar zum Gründervater der SBB.



Der lange Weg zur Zauberformel von 1959

Während die Referenden durch die nicht immer vorhersehbare Volksentscheide Dynamik und auch eine gewisse Labilität in das politische System tragen, bildet der für vier Jahre gewählte Bundesrat einen Garanten der Stabilität. Referendumsentscheide stellen in der Schweiz keine Regierungsplebiszite dar; das politische System kennt kein parlamentarisches Misstrauensvotum und auch kein amerikanisches Impeachmentverfahren.

Vor diesem Hintergrund versteht man, dass Veränderungen der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates langsam erfolgen, denn der Nutzen des Konkordanzsystems besteht in seiner berechenbaren Stabilität. Als das Proporzwahlrecht 1919 erstmals praktiziert wurde, verlor der seit 1848 allmächtige Freisinn die bisherige absolute Mehrheit und erhielt noch 28,8 Prozent der Stimmen. Die Sozialdemokraten kamen auf 23,5 Prozent, die CVP auf 21 Prozent und die neu gegründete Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB) auf 15,3 Prozent. Obwohl der Freisinn auf einen Schlag die absolute Mehrheit in den Eidgenössischen Räten einbüsste, überliess er zunächst nur den Christlichdemokraten einen zweiten Regierungssitz. Nach dem Tod des freisinnigen Bundesrates Karl Scheurer 1929 erhielt die im Kanton Bern starke BGB dessen Berner Sitz.

Die Sozialdemokraten gingen weiterhin leer aus, obwohl sie bei den Nationalratswahlen von 1928 erstmals mit dem Freisinn gleichzogen und sich in den folgenden Jahren als wählerstärkste Partei etablieren konnten. In der vom Klassenkampf aufgeladenen Stimmung der Zwischenkriegszeit von 1919 bis 1939 wurde der sozialdemokratischen Linken vom bürgerlichen Machtkartell die Regimentsfähigkeit abgesprochen. Mit dem Aufkommen der autoritär-totalitären Regime in Europa trat ein Umdenken ein. 1935 strich die SP das Ziel der "Diktatur des Proletariats" aus ihrem Parteiprogramm und bekannte sich zum bestehenden bürgerlichen Staat und zur militärischen Landesverteidigung. Doch erst die dauerhafte Bewährung der Sozialdemokratie und der ihr nahe stehenden Gewerkschaften als verlässliche Partner – Stichwort Arbeitsfrieden – sowie der aussenpolitische Druck nach der Wende zugunsten der Alliierten im Zweiten Weltkrieg führte 1943 dazu, dass der Freisinn erstmals seine Mehrheit im Bundesrat abgab und einen weiteren Sitz – diesmal den Sozialdemokraten – überliess. Auf diese Weise kam 1943 die Allparteien-Koalition von 3 FDP, 2 CVP, 1 BGB, 1 SP zustande, die alle grossen nationalen Parteien umfasste. Als der sozialdemokrati-

sche Finanzminister Max Weber nach einer Abstimmungsniederlage 1953 überraschend zurücktrat, folgte die kurze Episode des Rückzugs der proportional untervertretenen Sozialdemokraten in den "Jungbrunnen der Opposition". Nachdem die Parteispitze bereits Ende 1954 wieder für die Rückkehr in den Bundesrat geworben hatte, strebte sie 1959 mit einer Zweiervertretung in den Bundesrat zurück. Unter der geschickten Regie des christlichdemokratischen Generalsekretärs Martin Rosenberg kam es zu einer Vierer-Vakanz im Bundesrat, bei der die rot-schwarze Allianz die bekannte "Zauberformel" 2:2:2:1 durchsetzte.

Abbröckelnder Grundkonsens

Was die inhaltliche Politik anging, beruhte die Zauberformel-Koalition bis Ende des 20. Jahrhunderts auf dem Grundkonsens, der neben der bewaffneten Neutralität im Kalten Krieg und der Förderung des Sprachenfriedens insbesondere das Programm der sozialen Marktwirtschaft mit dem Ausbau des Sozialstaates zum Programm hatte. Nach dem Erdölshock und der anschließenden Rezession Mitte der 1970er Jahre und vollends nach dem Ende des Kalten Kriegs 1989/90 begann sich dieser Grundkonsens aufzulösen, wobei sich die Europa-, Ausländer- und Migrationspolitiken als zentrale Streitpunkte erwiesen.

Seit den neunziger Jahren veränderte sich die Parteienlandschaft tief greifend. Die 1971 aus der Fusion der BGB und der Demokraten hervorgegangene SVP wandelte sich zu einer national-konservativen Partei mit populistischem Stil. Ihr Aufstieg zur grössten Partei mit gegen 30 Prozent Wähleranteil führte 2003 zu einer parteipolitischen Anpassung der Regierungsformel im Sinne des arithmetischen Proporz.

Zwei Sachverhalte waren dabei neu. Erstens erbrachte die neue SVP keine inhaltlichen Vorleistungen in den Grundfragen der Politik; sie profilierte sich auch nach dem Gewinn des zweiten Regierungssitzes weiterhin als Oppositionspartei gegen die "classe politique", der sie selber angehörte, und opponierte gegen die bundesrätliche Europa- und Ausländerpolitik. Zum Zweiten stellte die Abwahl Ruth Metzlers 2003 einen Tabubruch in der langen Geschichte der Bundesratswahlen dar, was vier Jahre später zur Retourkutsche gegen Bundesrat Christoph Blocher führte. Statt der christlichdemokratischen Vizepräsidentin ihr zukommendes Präsidialjahr zu ermöglichen und in konsensueller Vereinbarung einen Wechsel während der Legislaturperiode auszuhandeln, wählte die SVP mit Unterstützung der FDP die

Methode der konfliktiven Abwahl, was dem Stil der Konkordanz widersprach. 2007 wiederholte sich diese Politik mit umgekehrten Allianzen.

Krise des Regierungssystems

Obwohl die gegenwärtige Landesregierung in ihrer parteipolitischen Zusammensetzung durchaus rechtmässig zustande gekommen ist, befindet sie sich in einer Legitimationskrise, die immer wieder neu aufflackert und in der Affäre um den Armeechef Nef zu Rücktrittsforderungen an die Adresse von VBS-Chef Bundesrat Samuel Schmid führte.

Damit das Land nicht in eine eigentliche Regierungskrise schlittert, erscheint es dringend notwendig, dass Parlament, Parteien und Medien die Substanz der Konkordanz diskutieren und eine längerfristige Einigung finden. Zu klären sind Fragen wie: Sollen überhaupt alle grossen Parteien in der Landesregierung vertreten sein? Wenn ja, nach welchen Regeln? Oder entschliesst sich ein nicht alle Parteien umfassender Regierungsblock auf der Basis inhaltlicher Übereinstimmungen zur Übernahme der Regierungsverantwortung und damit zur Rückkehr zum bis 1943 geltenden Koalitionssystem? Falls nicht, welche inhaltlich-politischen Kompromisse müssen regierungswillige Parteien eingehen? Was gehört ohne Abstriche zum Grundkonsens? Bei diesen Überlegungen ist nicht zu vergessen, dass die Politik in der Schweiz seit dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts Transformationen durchmacht, die die Konkordanz ausgehöhlt haben. Nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Sowjetimperiums fehlt dem Westen ein gemeinsamer Feind in Europa. Die weltanschaulichen Sondergesellschaften, als deren Spitzenorganisationen die Parteien fungierten, lösen sich auf, und die Zunahme der Wechselwähler verleitet die Parteien zu kurzfristigen populistischen Aktionen. Erfordern diese Veränderungen – so frage ich zum Schluss – nicht eine Anpassung der Konkordanzdemokratie? Wie dem auch sei, eines steht meines Erachtens nicht zur Debatte: Der Status der Regierungspartei verträgt sich in der Konkordanzdemokratie (ob inhaltlich-politisch oder formal-arithmetisch definiert) nicht mit der Politik der Fundamentalopposition.