Hat die Konkordanz Zukunft?

Regeln gegen die Lotterie

Ohne institutionelle Änderungen ist ein Systemwechsel kaum denkbar. ***Von Thomas Held und Hans Rentsch***

Die arithmetische Konkordanz gleicht mitunter einer Lotterie. Dass klare Regeln fehlen, zeigt sich besonders dann, wenn es um den Verlust von Macht geht.

Ein historischer Übergang im Regierungssystem nach den nächsten Wahlen ist nicht mehr so unwahrscheinlich wie vor vier Jahren. Parteien und Politiker bekennen sich zwar weiterhin zur Konkordanz. Aber die Auslegungen des Begriffs gehen mittlerweile so weit auseinander, dass er jede normative Kraft verloren hat.

Von den Mitteparteien und nicht wenigen Kommentatoren wird Konkordanz weiterhin als inhaltlich-programmatischer Minimalkonsens interpretiert. Tatsächlich verlangte die Einbindung der katholisch-konservativen Kräfte und später der Linken von den Einzubindenden die Zustimmung zu zentralen Positionen wie dem Gewicht des Bundesstaates und dem Prinzip der Landesverteidigung. Heute sind jedoch die inhaltlichen Differenzen in grundlegenden Fragen (EU/Europa, Einwanderung/Ausländer, Sozialpolitik, Energie/Umweltpolitik) so gross, dass die Konkordanz fast nur noch formal durch das verfassungsmässige Kollegialitätsprinzip gewahrt wird. Dies wird auch durch immer komplexere Rollenspiele demonstriert, mit denen Bundesräte versuchen, den «Willen der Regierung» auszudrücken, ohne gleichzeitig ihre politische Identität zu leugnen.

Grobkörnige Proportionalität

Mit der Aushöhlung des inhaltlichen Konkordanz-Begriffs entwickelte sich in den letzten Jahren eine arithmetische Auffassung der Konkordanz. Sie wird derzeit vor allem von der SVP vertreten: Erst mit der Beseitigung ihrer Untervertretung im Bundesrat sei Konkordanz wiederhergestellt. Auch die Grünen leiteten aus ihrem Wähleranteil von gegen 10 Prozent bereits einen Anspruch auf einen Bundesratssitz ab, während die CVP zu ihrem Vorteil lieber mit der Anzahl Parlamentssitze als mit Wähleranteilen rechnet. Diese neue Konkordanz zielt auf eine möglichst proportionale Vertretung im Bundesrat. Da es aber im schweizerischen System nicht um Mehrheiten wie in kontinentaleuropäischen oder angelsächsischen Parlamenten geht, werden kleinste Prozentdifferenzen bei der Wahl (bloss der einen Kammer) auf die Zusammensetzung der Regierung übertragen. Bei nur sieben Bundesräten sind aber stets so grosse Auf- und Abrundungen nötig, dass Proportionalität nur sehr grob realisiert werden kann.

Anders als dort, wo Koalitions- und Kandidatenaussagen vor der Wahl die Optionen für die Regierungsbildung einschränken, sind in der Schweiz Mehrheiten oft das Resultat von temporären Absprachen nach der Wahl. So ist es hier möglich, mit rein taktischen Adhoc-Koalitionen relative Mehrheiten in relative Minderheiten zu verwandeln. Möglich ist dies nicht zuletzt, weil Parteizugehörigkeit nur ein Kriterium in der Loyalitätshierarchie der Volksvertreter ist. Viele sind auch der sie entschädigenden Organisation und, vor allem in den berühmten «Randgebieten», ihrer Region verpflichtet.

Die Schwierigkeiten mit der arithmetischen Konkordanz verweisen auf institutionelle Lücken für einen geordneten Wechsel des Regierungssystems. Die Exponenten der gemäss Umfragen mutmasslich siegreichen Partei verwenden zwar Begriffe wie «Auftrag zur Regierungsbildung» oder sprechen wie englische Schattenminister davon, dass die Mannschaft zur Rettung des Landes bereitgestellt werde. Doch existieren hierzulande keine Regeln darüber, wie das Wahlresultat, also der «Volkswille», richtig in die Zusammensetzung der Regierung bzw. deren Programm umgesetzt werden könnte. Die sequenzielle Einzelwahl der Bundesräte begünstigt zudem disruptive Tendenzen wie Kurskorrekturen und «Retourkutschen» im Verlauf der Wahlgänge sowie eine unvorhersehbare Dynamik als Folge der zahlreichen Wählbarkeits-Vorgaben: Mit jeder Wahl schränkt sich das Feld der noch Wählbaren ein. Veränderungen inklusive Abwahlen sind damit weniger transparente politische Willensakte als situative Ergebnisse, die neuerdings auch Klagen über konspirative Machenschaften auslösen. Ausländische Beobachter staunen nicht selten über dieses Lotterie-Element in der Regierungsbildung und können es wohlwollend nur so erklären, dass unsere institutionelle und wirtschaftliche Stabilität solche Spielchen halt erlaube.

Politisches Klubdenken

Die Behauptung, dass die direkte Demokratie zur Konkordanz zwinge, ist in letzter Zeit nicht mehr so oft zu hören. Wahrscheinlich sind es eher die institutionellen Lücken für die Regierungsbildung bzw. die Defizite der Wahlprozedur, welche das politische System auch an einer rein formalen Konkordanz festhalten lassen. Das Fehlen von Regeln ist offensichtlich besonders relevant, wenn es um ein Zurückschrauben von Ansprüchen, um den Verlust von Macht geht. Wenn man die Zauberformel als graduelle historische Erweiterung des politischen Klubs «Bundesrat» begreift, dann gaben jeweils die bisher exklusiven Mitglieder zwar Positionen ab, blieben aber gegenüber den beitretenden Parteien in der Rolle von Senior-Partnern, was auch über die Besetzung von gewichtigeren Departementen sichergestellt wurde. So wie Überschüsse leichter aufgeteilt werden können als Kosten, liessen sich für die additive Aufteilung der Macht immer informelle Arrangements finden. Wenn aber ein Besitzstand reduziert wird, wenn es gar um ein Ende der Klubmitgliedschaft geht, sind Regeln von grösster Bedeutung.

Obwohl Verfassung und Gesetz weder Konkordanz noch Zauberformel definieren, ist es deshalb schwer vorstellbar, wie es ohne grundgesetzliche Änderungen zu einem Systemwechsel kommen kann. Schon oft vorgebracht wurde die Gesamtwahl des Bundesrates mit einer programmatischen Bindung der kandidierenden Koalitionen. Näher liegt wohl der Vorschlag einer Volkswahl, weil die Kantone dazu das Vorbild liefern. Das Beispiel der Kantonsregierungen zeigt aber, dass die Volkswahl der Exekutive ein starkes Majorz-Element enthalten muss und stärker von Persönlichkeiten als von Parteien getragen wird. Es ist ein bisschen ironisch und zeigt die institutionelle Verwirrung in der Schweiz, dass die lautesten Befürworter einer «Proporz-Konkordanz» auch die Volkswahl des Bundesrates fordern.

Thomas Held war bis Ende 2010 Direktor von Avenir Suisse; heute führt er ein Beratungs- und Managementbüro. **Hans Rentsch** ist Ökonom und Autor mehrerer Publikationen von Avenir Suisse zu den schweizerischen Institutionen.

2003 – Blocher oder keiner, Metzler wird abgewählt

se. · Noch am Tag ihres Wahlsiegs im Oktober 2003 überrumpelt die SVP die Konkurrenz mit einem Ultimatum: Sie will einen zweiten Bundesratssitz, und dafür kommt nur Christoph Blocher in Frage. Sonst will die SVP in die «Totalopposition» ziehen. Als kleinste Regierungspartei gerät die CVP ins Schwitzen. Rasch zeichnet sich ab, dass die FDP (die aufgrund der Villiger-Vakanz selber um die Zweiervertretung fürchtet) dem SVP-Diktat nachgeben wird, zuungunsten der CVP. Am 10. Dezember ist es so weit: Blocher wird in den Bundesrat gewählt, die Christlichdemokratin Ruth Metzler hat das Nachsehen. Die junge Appenzellerin bleibt beeindruckend gefasst – jedenfalls ungleich gefasster als vier Jahre später Blocher bei seiner Abwahl. «Sie haben im Sinne der Konkordanz entschieden», erklärt Metzler sachlich vor der Vereinigten Bundesversammlung. Später erhebt sie indes schwere Vorwürfe gegen die eigene Partei- und Fraktionsspitze. In ihren spitzen Memoiren schreibt sie gar von Erpressung. Die CVP-Rennleitung habe sie unter Druck gesetzt und auf Josef Deiss gesetzt. Sie selber habe so nicht den Hauch einer Chance gehabt.

Erhobenen Hauptes und beeindruckend gefasst betritt Bundesrätin Ruth Metzler nach ihrer Abwahl den Nationalratssaal: «Sie haben im Sinne der Konkordanz entschieden», sagte die Appenzellerin. KARL-HEINZ HUG / KEYSTONE

Verharren auf ausgetretenen Pfaden

Es fehlt an institutionellen Anreizen, die den politischen Willen formen. ***Von Daniel Schwarz***

Ohne grossen Systemumbau ist eine Abkehr von der Allparteienregierung wenig wahrscheinlich. Politischer Gestaltungswille allein reicht nicht aus, um klare Verhältnisse zu schaffen.

Die Sonne der Konkordanz steht tief. In NZZ-Beiträgen (21. 1. und 1. 2. 11) wurden die Auslöser und Symptome des Niedergangs des Konkordanzsystems benannt und Alternativen skizziert. Plädiert wurde für das Schaffen klarer Verhältnisse. Dem exzessiven Doppelspiel von Regierung und Opposition soll Einhalt geboten und der Wählerschaft sollen Möglichkeiten eröffnet werden, die sie in der Konkordanz gar nie hatte: Transparenz und eindeutige Zuschreibung politischer Verantwortung.

Koalitionsregierung

Als Heilmittel wird unter anderem an den «politischen Gestaltungswillen» der Parteien appelliert und die Einrichtung einer Koalitionsregierung (oder zumindest einer reduzierten Konkordanz) angeregt, welche ohne Verfassungsänderung möglich wäre. Möglich schon, unter den gegebenen institutionellen Bedingungen allerdings kaum wahrscheinlich, wie im Folgenden kurz ausgeführt wird.

Klarere Verhältnisse lassen sich letztlich nur über ein gemeinsames Regierungsprogramm herstellen, das glaubwürdige Sanktionen androht für den Fall, dass eine Regierungspartei sich in zentralen Punkten oppositionell verhält. Andernfalls wiederholt sich letztlich die Geschichte aus dem Jahr 2008. Sollten sich die Regierungspartner tatsächlich auf verbindliche Legislaturziele einigen können, fragt sich, wie die notwendige Disziplin zu deren Einhaltung erreicht werden kann. Regierungen in parlamentarischen Systemen verfügen zu diesem Zweck über eine Drohkulisse aus Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung: Undiszipliniertes Verhalten kann den Parlamentariern den Job kosten. Als Folge kontrollieren eher die Regierungen ihre Parlamente als umgekehrt. Die schweizerische Verfassung verzichtet auf beides – das Parlament kann sich nicht einmal selbst auflösen – und stellt institutionelle Kontinuität über Parteidisziplin. Dabei wohnt auch dieser Regelung ein Zwang inne, nämlich allen Widrigkeiten zum Trotz sich ständig zusammenraufen zu müssen. Fakt ist, dass der Bundesrat keine Handhabe zur Disziplinierung besitzt und auch sonst kaum über formelle Instrumente, um dem Parlament im Gesetzgebungsverfahren seinen Willen aufzuzwingen.

Gestaltungswille

Können wenigstens die Parteileitungen für das Einhalten des Regierungsprogramms sorgen? Die Nomination von Kandidierenden findet durch die Kantonalparteien statt, ebenso ist für die Wahl der Kanton als Wahlkreis entscheidend. Entspricht die vom Regierungsprogramm abweichende Meinung eines Parlamentsmitglieds der politischen Linie seiner Kantonalpartei bzw. seiner Wählerschaft, wird er sich von der nationalen Parteileitung mit den wenigen Ressourcen, die sie kontrolliert, kaum auf eine gegenteilige Position zwingen lassen. Die kantonalen Parteisektionen, vorab von CVP und FDP, weisen in vielen Bereichen, welche für ein Regierungsprogramm relevant sein könnten, eine grosse politische Bandbreite auf. Der Schlüssel zur Wiederwahl liegt für jedes Parlamentsmitglied im Kanton, nicht in der Fraktion. Daher ist ohne zusätzliche Eingriffe kaum erhöhte Parteigeschlossenheit zu erwarten. Für den Ständerat gilt dies noch stärker als für den Nationalrat. Hinzu kommt, dass unser Wahlsystem dem Wähler freie Hand lässt. Offene Listen können nach Belieben verändert, missliebige Kandidaten gestrichen und bevorzugte kumuliert werden. Der Trend zur Individualisierung und Online-Wahlhilfen wie Smartvote verstärken das Panaschierverhalten der Wählerschaft zusätzlich. Den Parteien entgleitet zusehends die Macht, via Listenplatzvergabe über Wahl und Nichtwahl zu entscheiden – und somit besonders linientreue Kandidierende zu bevorzugen.

Systemumbau

Ohne Anpassungen am politischen System sind die eingangs genannten Ziele darum kaum zu erreichen. Wenn man den grossen Systemumbau scheut (Vertrauensfrage, Parlamentsauflösung), müssten zumindest die nationalen Parteiorganisationen gestärkt werden: Teilentmachtung der Kantonalparteien, Einschränkung der Freiheiten im Wahlrecht sowie in letzter Konsequenz eine Ressourcenkonzentration auf nationaler Ebene (staatliche Parteienfinanzierung). Dies dürfte in der Wählerschaft kaum auf Gegenliebe stossen. Die Anreize, welche das heutige System setzt, machen das Verlassen ausgetretener Pfade sehr unwahrscheinlich.

Daniel Schwarz ist Parlamentsforscher am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.