

## Warum eigentlich ein Systemwechsel?

### Die Konkordanzdemokratie ist der Schweiz auf den Leib geschnitten

Von René Rhinow

Die Konkordanzdemokratie, einst unbestrittenes Zeichen der schweizerischen „Vorzeigedemokratie“, steht in Anfechtung. Jedenfalls „funktioniert“ sie nicht (mehr) so, wie man es gemeinhin von ihr erwartet. Es macht zudem den Anschein, dass sich um die Konkordanzdemokratie einige Missverständnisse ranken, die auch dazu führen, kurzerhand für eine Abkehr von der Konkordanzdemokratie und den Übergang zu einer Konkurrenzdemokratie zu plädieren.

Bei der geläufigen Unterscheidung zwischen Konkordanzdemokratie und Konkurrenz- oder Mehrheitsdemokratie handelt es sich um *Typen*, Modelle, die von der Politikwissenschaft aus der Anschauung und dem Vergleich realer Staaten gebildet worden sind. In der Realität der Staatsformen finden wir aber fließende Übergänge. Auch die Konkordanzdemokratie kennt wichtige Elemente der Konkurrenz, wie wir sie etwa zwischen den Parteien oder anderen politischen Gruppierungen bei Wahlen und im politischen Entscheidungsprozess beobachten. In der Konkordanzdemokratie ist nicht alles „konkordant“! In der Wissenschaft spricht man denn auch eher von der Konsens- resp. noch besser von der *Verhandlungsdemokratie*.

Zwei Grundelemente sind für die Verhandlungsdemokratie typisch: Einerseits wird sie durch eine durchgängige *Machtteilung* und Auffächerung der politischen Gewalten geprägt, in der Schweiz etwa durch die Bundesstaatlichkeit, die Volksrechte als Oppositionsinstrumente des Volkes, die rigide Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung, das Zweikammersystem mit gleichberechtigten Kammern, den Proporz, die exekutiven Kollegialorgane, das Vielparteiensystem mit seiner kantonalen Verankerung und das Verbändesystem.

Ein solches System der *Machtdiffusion ist anfällig*: es kann durch multiple Vetoplayer und Blockademächte relativ leicht lahm gelegt werden. Deshalb haben sich – quasi als systemnotwendige Antwort – ein spezifisches *Konfliktregelungsverfahren* und Spielregeln entwickelt, die Entscheidungen und deren Durchsetzung ermöglichen und erleichtern: das früher so genannte „gütliche Einvernehmen“, die Suche nach dem breiten Konsens, die Einbindung vieler Minderheiten, der positiv bewertete *Kompromiss*. Die Verhandlungsdemokratie ist somit die systemadäquate Regierungsform in diesem blockadeträchtigen Machtgefüge. Sie ist aber auch der bislang erfolgreiche Versuch, in einem Land aufgefächerter Völkerschaften, Gruppierungen und Minderheiten (wie sie etwa Kantone, Sprachgemeinschaften, kulturelle Identitäten, Städte, Land- und Berggebiete, Agglomerationen sowie Konfessionen bilden) integrierend zu wirken und den Zusammenhalt des Landes zu sichern. Vor diesem Hintergrund geschichtlich-kultureller Entwicklungen haben sich eine spezifische politische Kultur, Spielregeln, Haltungen, Mentalitäten und Verhaltensmuster der Gesellschaft resp. des Volkes herausgebildet. Kompromiss und Ausgleich entsprechen so einer gewachsenen und tief verwurzelten Haltung des Volkes.

Dementsprechend zeichnet sich die Verhandlungsdemokratie durch eine *breite Partizipation* von gesellschaftlichen Gruppen und Interessen am politischen Entscheidungsprozess, durch einen ausgeprägten *Minderheitenschutz* und durch die *erleichterte Umsetzung* von breit abgestützten Beschlüssen aus. Ihre Nachteile liegen in der erwähnten *Blockadegefahr*, die auch durch eine Verletzung der systemtragenden Spielregeln erfolgen kann (Verächtlichung des Kompromisses, Politdarstellung auf Kosten von Konsens und Kompromiss) sowie in einer Diffusion der *Verantwortlichkeit*, weil die Handlungen der politischen Amtsträger wegen des Kompromissbedarfs oft nicht klar zugeordnet werden können.

Jedenfalls ist Konkordanz bedeutend mehr als eine bestimmte proportionale parteipolitische *Zusammensetzung des Bundesrates*. Die während Jahrzehnten stabile und nun verlassene Zauberformel bildete gewissermassen die „Spitze des Eisberges“ einer (parteipolitischen) Nachkriegskonkordanz, stellte aber eine zeitgebundene Erscheinung dar, mit welcher die Verhandlungsdemokratie nicht schicksalhaft verknüpft war.

In der gegenwärtigen Debatte blieb bislang unklar, welche Ziele mit einer postulierten Abkehr von der Konkordanz verfolgt werden sollen: Geht es um eine Erhöhung der *Handlungsfähigkeit* des politischen Systems? Wenn ja, um wessen Handlungsfähigkeit, um diejenige des Bundesrates und/oder des Parlamentes? Dazu müsste untersucht werden, wo die Gründe für eine diagnostizierte Handlungsunfähigkeit wirklich liegen, welches die Gründe für eine wahrgenommene Handlungerschwernis sind. Könnte es nicht sein, dass diese Erschwernis bei Faktoren wie der schwindenden Konsensbereitschaft von Parteien und Amtsträgern im Parlament zu suchen sind? Könnten nicht die sich häufenden negativen Volksentscheide (zumindest auch) ein Indiz dafür sein, dass Bundesrat und vor allem Parlament es nicht (mehr) verstanden haben, konsensgeprägte, ausgewogene und referendumstaugliche, somit auch „verdaubare“ Vorlagen zu unterbreiten?

Ebenfalls wird kaum thematisiert, in welchem Ausmass und mit welchen institutionellen Reformen eine eigentliche Abkehr von der Konkordanzdemokratie überhaupt „machbar“, steuerbar wäre. Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, weil die Wechselwirkungen von Institutionen und politischer Kultur sowie die Auswirkungen von einzelnen institutionellen Reformen auf das System als solches schwer zu messen sind. Die Wissenschaft hat sich mit dieser Problemstellung kaum befasst. Sie hat zwar analysiert, wie es zu dieser Regierungsform gekommen ist. Das *Referendum* war dabei sicher ein wichtiger Faktor, aber nicht allein massgeblich. Meines Erachtens spielten auch der Föderalismus und die Integration der Sprachgemeinschaften, die Überwindung der konfessionellen Gegensätze, die Einführung des Proporzwahlrechts 1919, das Zweikammersystem und das ideale Gefäss der Kollegialorgane eine wichtige Rolle. Die Verhandlungsdemokratie hat sich in der Schweiz nicht als Systemscheid herausgebildet, sondern durch ein *Zusammentreffen* von verfassungsrechtlichen, geschichtlichen, soziokulturellen und politischen *Entwicklungen und Gegebenheiten*.

Von daher ist es erklärlich, dass es schwer fällt, „Abkehrstrategien“ von der Konkordanz zu entwickeln. Der frühere Politologe Raimund *Germann* z.B. hat 1975 ein „Konkurrenzmodell“ für die Schweiz vorgeschlagen und ist dabei zum Schluss gekommen, dass gravierende Änderungen unserer Institutionen vorzunehmen wären. Dazu gehörten u.a. eine massive Reduktion der *ständertlichen*

Kompetenzen, die Einführung eines *Berufsparlamentes* sowie des *Majorzwahlrechts* in Einerkreisen, die Abschaffung des *Volksreferendums*, ein umgeformter *Bundesrat* mit einem mit einer Richtlinienkompetenz versehenen Bundespräsidenten sowie eine Förderung der Zentralisierung der *Parteien*.

Die Vermutung liegt nahe, dass die gegenwärtigen Schwierigkeiten mehr auf die „weichen“ Faktoren als auf Systemmängel zurückzuführen sind. Dabei verkenne ich keineswegs, dass einzelne institutionelle Reformen unausweichlich wären, wie etwa die Regierungsreform im Bund. Aber: Verblasst die systemnotwendige Bedeutung von Konsens und Kompromiss, werden „personenorientierte“ und damit tendenziell konsenserschwerende Politinszenierungen und Mediendarstellungen immer erfolgsversprechender, nehmen die für die Schweiz existentielle Rücksichtnahme auf Minderheiten jedweder Prägung (auch auf schwächere Bevölkerungskreise) und das Bewusstsein für Freiheit und Rechtsstaatlichkeit ab, müsste die Schweiz mit der Zeit in eine Krise geraten, weil sie handlungsunfähig würde. Derartige Entwicklungen sind zweifellos im Gang. Aber sie müssen nicht in eine Krise münden, sofern ihre Tragweite für unsere Demokratie erkannt und entsprechende Schlussfolgerungen gezogen werden. Darüber wäre eigentlich dringend zu diskutieren – nicht über eine kurzsichtige Abkehr von der Verhandlungsdemokratie.