

Das Gespenst Konkordanz

Der parteipolitischen Sitzverteilung im Bundesrat kommt nicht die grosse Bedeutung zu, die ihr derzeit beigemessen wird. Von René Rhinow

Ein Gespenst geht um in der Politik und in den Medien: die Konkordanz, aus der man ableiten will, wie die Sitze im Bundesrat zahlenmässig auf die Parteien zu verteilen sind. Ein «Schlüssel» macht aber noch keine Konkordanz aus.

Konkordanz ist zweifellos ein wesentliches Kennzeichen unseres Regierungssystems und unserer Demokratie. Sie erstreckt sich auf alle Ebenen des Bundesstaates und ist als «power sharing» Ausdruck unserer politischen Kultur. Ihre hauptsächliche Bedeutung liegt in der Suche nach breit abgestützten Mehrheiten bei der Entscheidungsfindung und der Einbindung vieler Minderheiten, gestützt auf eine vielfältige Auffächerung der politischen Macht (Bundesstaat, Gewaltenteilung, Zweikammersystem, Kollegialregierungen, Volksrechte, Proporzsystem usw.).

Verhandlungsdemokratie

In der Wissenschaft spricht man deshalb auch von einer Konsens- oder Verhandlungsdemokratie, die idealtypisch dem Modell der reinen Mehrheitsdemokratie gegenübergestellt wird. Wegbereiter der Konkordanz waren vor allem der «Proporzzwang» des Referendums sowie die Proporzwahl der Parlamente und der freiwillige Proporz der Exekutiven. Die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates betrifft die Konkordanz insofern, als auch die politischen Kräfte angemessen an der Regierung beteiligt sein sollen. Immerhin ist in Erinnerung zu rufen, dass die Bundesverfassung nur die angemessene Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen verlangt, während andere Kriterien (wie die parteipolitische Zusammensetzung, der Anteil der Geschlechter oder das Alter) in die Verantwortung der Bundesversammlung gelegt werden.

Nach der berühmten Zauberformel von 1959 sollten die damals ähnlich grossen Parteien FDP, CVP und SP je zwei Sitze und die etwa halb so grosse SVP einen Sitz im Bundesrat erhalten. Grundanliegen dieser Zauberformel war die Beteiligung aller «referendumsfähigen» politischen Kräfte an der Regierung. Aus der Konkordanz lässt sich aber nicht mit dem Rechenschieber ableiten, dass die drei grössten Parteien unabhängig von ihrer tatsächlichen Stärke je zwei und die nächstkleinere einen Sitz erhält. Das wäre als allgemeine Regel auch widersinnig, denn theoretisch könnten sich ja eine Partei mit 30 Prozent und viele kleine zwischen 5 und 8 Prozent gegenüberstehen. Dem Wahlorgan steht heute aus Sicht der

Konkordanz ein beträchtlicher Ermessensspielraum offen, wie die massgeblichen Kräfte zu beteiligen sind.

In diesem Ermessensspielraum müssen aber noch andere, ebenfalls wichtige Kriterien berücksichtigt werden. In der gegenwärtigen medialen Debatte droht in den Hintergrund zu geraten, dass das Parlament primär dafür verantwortlich ist, eine handlungsfähige Regierung zu bestellen. Dazu gehören namentlich Bereitschaft und Fähigkeit der Mitglieder, sich kollegial zu verhalten, insbesondere den schwierigen Spagat zwischen der Parteizugehörigkeit und der Mitgliedschaft in der Landesregierung zu bewältigen. Ein Mitglied des Bundesrates muss bereit sein, eine gewisse Distanz zur eigenen Partei zu wahren, ohne seine Grundüberzeugungen aufzugeben. Und seine Partei muss bereit sein, dies zu akzeptieren und ihn nicht als Parteisoldaten zu behandeln.

Zudem trägt die Bundesversammlung als Wahlorgan die Verantwortung für die Wahl, nicht die Fraktionen, welche die Kandidaten vorschlagen. Deshalb widerspricht es der Konkordanz diametral, wenn eine Partei allein entscheiden will, wer aus ihren Reihen Bundesrat werden darf. Alle Parteien haben es schon erlebt, dass ihre Kandidaten nicht gewählt wurden. Das gehört zur Demokratie. Das Parlament hat das Recht und die Pflicht, die Kollegialeignung und die persönlichen Qualifikationen ernst zu nehmen und Kandidaturen nicht zu berücksichtigen, die diese Erfordernisse nicht erfüllen.

Es drängt sich noch eine weitere, grundsätzliche Überlegung auf. Bis 2003, der Abwahl von Bundesrätin Metzler, war es der Brauch, dass Anpassungen an eine neue Sitzverteilung nur anlässlich von Rücktritten erfolgten. Aus gutem Grund, denn die mit der Konkordanz angestrebte (und für unsere Demokratie besonders wichtige) Regierungsstabilität wird in Frage gestellt, wenn Bundesratsmitglieder allein aufgrund von umstrittenen Sitzverteilungs-Vorstellungen mit einer Abwahl rechnen müssen - unabhängig davon, ob sie gute Arbeit geleistet haben oder wie lange sie schon im Bundesrat sitzen.

Müsste dies nicht Folgen haben für die Bereitschaft von qualifizierten Kandidaten - vor allem von solchen aus der Wirtschaft -, sich für eine Kandidatur zur Verfügung zu stellen? Und bestünde nicht eine erhebliche Gefahr, dass die einzelnen Mitglieder des Bundesrates in einen permanenten Wahlkampf gerieten, was für eine Kollegialregierung fatale Folgen hätte? Will man riskieren, dass angesichts der Parteienzersplitterung alle vier Jahre und bei Rücktritten zwischendurch das medial orchestrierte Gezänk um die Sitzverteilung von neuem beginnt?

Geschürte Dramatik

Aus dieser Optik spricht vieles dafür, Bundesratsmitglieder, die sich bewährt haben oder erst seit kurzem im Amt sind, nicht wegen sogenannter (umstrittener) Sitzansprüche abzuwählen - der herrschenden politischen Korrektheit zum Trotz, die sich nur auf diese Anspruchsfrage konzentrieren will.

Schliesslich: Bei aller geschürten Dramatik darf nicht vergessen werden, dass nicht der Bundesrat die massgeblichen Entscheide in unserem Land fällt, sondern Parlament und Volk. Der Sitzverteilung allein kommt nicht die grosse Bedeutung zu, die ihr derzeit beigemessen wird. Wichtig sind auch Persönlichkeiten mit Mut und Weitsicht sowie der Wille zur Kollegialität und zu geschlossenem Handeln. Denn jede Kollegialregierung hat im Parlament Mehrheiten zu finden und muss letztlich vor dem Volk bestehen.

René Rhinow ist emeritierter Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel; von 1987 bis 1999 war er freisinniger Ständerat.