



Der externe Standpunkt

Die Abwahl eines Bundesrats verletzt das Stabilitätsgebot

In einem konflikthanfälligen politischen System wie in der Schweiz sorgt die Konkordanz für Ausgleich. Es wäre fahrlässig, sie wegen eines bestimmten Wahlergebnisses zu gefährden, **schreibt René Rhinow**

Es ist erstaunlich: Vor kurzem erhoben sich Klagen, das Prinzip der Konkordanz als Kennzeichen unserer Demokratie werde zunehmend missachtet. Und nun werden Forderungen nach einer neuen bundesrätlichen «Zauberformel» erhoben, die aus ebendiesem Prinzip abgeleitet werden. In beiden Fällen wird kaum reflektiert, was denn nun eigentlich Konkordanz bedeutet.

Konkordanz ist ein wesentliches Element unserer demokratischen Kultur und Ausdruck von verfassungsrechtlichen, geschichtlichen, soziokulturellen und politischen Entwicklungen und Gegebenheiten. Unserem Regierungssystem liegt eine vielfältige Auffächerung der politischen Macht zugrunde: Föderalismus, rigide Gewaltenteilung, Zweikammersystem, Kollegialregierungen, Oppositionspotenzial der Volksrechte, Proporzsystem, Vielparteiensystem und so weiter. Eine solche Machtdiffusion ist anfällig: Die Politik kann durch ein Veto leicht lahmgelegt werden.

Deshalb hat sich - quasi als systemnotwendige Antwort - ein spezifisches Verfahren zur Regelung von Konflikten entwickelt. Es ermöglicht und erleichtert Entscheidungen und deren Durchsetzung: die Suche nach dem breiten Konsens, die Einbindung vieler Minderheiten, der positiv bewertete Kompromiss. Die Konkordanzdemokratie ist somit die systemadäquate Regierungsform in diesem blockadeträchtigen Machtgefüge. Wenn also heute nach einem Konkordanzgipfel gerufen wird, so müsste primär thematisiert werden, wie es um den Zustand dieser Konkordanz heute steht.

Die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates betrifft die Konkordanz insofern, als die politischen Kräfte neben den Landesgegenden und den Geschlechtern angemessen an der Regierung beteiligt werden sollen. Der Leitgedanke ist, dass dadurch die Beschaffung von Mehrheiten in der Bundesversammlung und die Integrationsaufgabe der Regierung erleichtert

werden. Allerdings verlangt die Bundesverfassung lediglich die angemessene Vertretung der Landesgegenden und der Sprachregionen, während andere Kriterien wie die parteipolitische Zusammensetzung, der Anteil der Geschlechter oder das Alter in die Verantwortung der Bundesversammlung gelegt werden.

Das Grundanliegen der Zauberformel von 1959 war die Einbindung aller «referendumsfähigen» politischen Kräfte in die Regierung. Aus der Konkordanz lässt sich aber nicht mit dem Rechenschieber ableiten, welche Parteien mit wie vielen Sitzen im Bundesrat vertreten sein sollen. Die Bundesversammlung muss bei der Wahl alle Kriterien berücksichtigen, nicht nur die parteipolitische Zusammensetzung, sondern vor allem auch die Vertretung der Landesgegenden sowie die Bereitschaft und Fähigkeit der Mitglieder, sich kollegial zu verhalten.

Diese müssen besonders den schwierigen Spagat zwischen der Parteizugehörigkeit

und der Mitgliedschaft in der Landesregierung bewältigen - eine Herausforderung sowohl für die Amtsträger als auch für die Fraktionen. Schliesslich soll die Regierung gerade auch in der Aussenpolitik handlungsfähig und von einem Grundkonsens getragen sein, der diese Handlungsfähigkeit ermöglicht.

Drei weitere Überlegungen drängen sich auf: Die Bundesversammlung trägt die Verantwortung für die Wahl, nicht die Fraktionen, welche die Kandidatinnen und 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 Eignung in Bezug auf die Kollegialität und die persönlichen Qualifikationen ernst zu nehmen und Kandidaturen nicht zu berücksichtigen, die diese Erfordernisse nicht erfüllen.

Zudem war es bis zur Abwahl von Bundesrätin Ruth Metzler im Jahre 2003 der Brauch, dass Anpassungen an eine neue Sitzverteilung nur anlässlich von Rücktritten erfolgen. Das geschah aus gutem Grund, denn die mit der Konkordanz angestrebte und für unsere Demokratie wichtige Regierungstabilität wird infrage gestellt, wenn Bundesratsmitglieder allein aufgrund von umstrittenen Sitzverteilungsvorstellungen wie jüngst im Fall der Grünen mit einer Abwahl rechnen müssen - und zwar unabhängig davon, ob sie gute Arbeit geleistet haben oder wie lange sie schon im Bundesrat sitzen. Auch ein bestimmtes Wahlergebnis ändert kurzfristig an diesem Stabilitätsgebot nichts.

Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass in unserer Konkordanzdemokratie das Parlament und das Volk die massgeblichen Entscheide fällen, nicht die Regierung. Und dort sind Persönlichkeiten mit Mut und Weitsicht sowie der Wille zur Kollegialität und zu geschlossenem Handeln gefragt.

René Rhinow



René Rhinow, 76, war von 1982 bis 2006 Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Uni Basel. Davor war er Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft. In Publikationen beschäftigte er sich unter anderem mit Demokratie und Föderalismus. Rhinow ist FDP-Mitglied und sass von 1987 bis 1999 im Ständerat. (fur.)