

Bundesratsmitglieder müssen kollegiumstauglich sein – und keine Parteisoldaten

Konkordanz ist mehr als Zahlenakrobatik

Von René Rhinow*

Konkordanz ist ein wesentliches Kennzeichen unseres Regierungssystems und unserer Demokratie. Sie erstreckt sich auf alle Ebenen des Bundesstaates und ist Ausdruck unserer politischen Kultur. Ihre hauptsächlichste 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, etc.). Die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates betrifft zwar die Konkordanz auch, macht aber nicht ihr Wesen aus. Die berühmte Zauberformel, nach welcher die damals ähnlich grossen Parteien FDP, CVP und SP je zwei Sitze und die etwa halb so grosse SVP nur einen Sitz im Bundesrat erhalten sollen, wurde erst 1959 eingeführt; auch vorher war die Schweiz eine Konkordanzdemokratie! Grundanliegen dieser Zauberformel war die Beteiligung aller massgeblichen und «referendumsfähigen» politischen Kräfte an der Regierung. 2003 hat die SVP auf Kosten der CVP einen zusätzlichen Sitz erhalten, was den neuen Parteistärken einigermassen entsprach. 2007 wurden wiederum zwei Mitglieder der SVP in den Bundesrat gewählt. Die SVP schloss indessen ihr Mitglied Eveline Widmer-Schlumpf aus der Partei aus, sodass sie seither (aus

eigenem Willen) nur mit einem Mitglied vertreten ist. Die Schweiz blieb trotzdem eine Konkordanzdemokratie! Eine rein «arithmetische» Konkordanz gibt es nicht. Die Konkordanz verlangt auch nicht, 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 gegenüberstellen. Aus der Sicht der Konkordanz

Ein Bundesrat muss die Distanz zu seiner Partei wahren, ohne seine Überzeugung aufzugeben.

richtig ist aber das Anliegen, dass die massgeblichen politischen Kräfte nach ihrer Stärke im Bundesrat vertreten sein sollen. Was aber einen beträchtlichen Ermessensspielraum eröffnet. Ebenfalls von grosser Tragweite ist aber die «Kollegiumstauglichkeit» der einzelnen Mitglieder – ein Aspekt, der in der gegenwärtigen Diskussion eher vernachlässigt wird. Dazu gehört einmal ein minimaler Grundkonsens unter den Mitgliedern. Darunter ist nicht ein Koalitionsprogramm zu verstehen, sondern die Verpflichtung auf Grundwerte, wie sie in unserer Bundesverfassung verankert sind. Es ist daran zu erinnern, dass die

SP erst als bundesratstauglich angesehen wurde, als sie sich zur Landesverteidigung bekannt hatte. Die Konkordanz im Bundesrat ist also nie rein «formell», wie teilweise behauptet wird. Zur Kollegiumstauglichkeit gehören aber auch Bereitschaft und die Fähigkeit der Mitglieder, sich kollegial zu verhalten, insbesondere den schwierigen Spagat zwischen der Parteizugehörigkeit und der Mitgliedschaft in der Landesregierung zu bewältigen. Ein Bundesrat muss bereit sein, eine gewisse Distanz zu seiner eigenen Partei zu wahren, ohne dabei seine Grundüberzeugungen aufzugeben. Und seine Partei muss bereit sein, dies zu akzeptieren und ihn nicht als Parteisoldat zu behandeln.

Parlament trägt die Verantwortung
Wahlorgan ist die Bundesversammlung. Sie trägt 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 auch das Recht, die Kollegialeignung wichtig zu nehmen und Kandidaturen nicht zu berücksichtigen, die dieses Erfordernis nicht erfüllen. In diesem weit gesteckten Rahmen muss die Bundesversammlung die Wahlen vornehmen. Sie wird dabei

auch die Fragen beantworten müssen, ob die sogenannte Mitte als eine Gruppierung oder als Sammlung mehrerer kleinerer Parteien betrachtet wird, und ob bewährte Mitglieder des Bundesrates allein aufgrund einer neuen (und wohl umstrittenen) Sitzverteilung abgewählt werden sollen. Diese Antworten lassen sich nicht aus dem Prinzip der Konkordanz mit einem Rechenschieber ableiten.

Die Sitzverteilung wird überschätzt
Schliesslich: Bei aller (vor allem von den Medien) geschürten Dramatik darf nicht vergessen werden, dass nicht der Bundesrat die massgeblichen Entscheide in unserem Land fällt, sondern Parlament und Volk. Der Sitzverteilung kommt nicht die grosse Bedeutung zu, die ihr aktuell beigemessen wird. Wichtig sind auch Persönlichkeiten mit Mut und Weitsicht sowie der Wille zur Kollegialität und zu geschlossenem Handeln. Denn jede Regierung hat, unbesehen ihrer Zusammensetzung, im Parlament Mehrheiten zu finden und vor dem Volk zu bestehen.



* René Rhinow (88) ist emeritierter Professor für öffentliches Recht und war von 1987 bis 1999 Basler Ständerat (FDP). Er wohnt in Liestal.