

Politische Stabilität als Standortvorteil

Konkordanz umfasst mehr als nur die Regierungszusammensetzung

Von Silvano Moeckli*

Wer die Konkordanz gegen ein Konkurrenzsystem austauschen möchte, sollte bedenken, dass hierfür weitere Strukturelemente des politischen Systems angepasst oder ersetzt werden müssten. Der Autor dieses Artikels warnt ferner auch vor einer rein «arithmetischen Konkordanz» mit allzu häufigen Änderungen in der Regierungszusammensetzung.

Es gehört zu den eingespielten Ritualen der schweizerischen Politik, im Vorfeld von Bundesratswahlen eine Diskussion zu führen über die personelle und parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung. Von verschiedenen Seiten werden jeweils «Ansprüche» auf (zusätzliche) Sitze gestellt, oder die bestehende Sitzverteilung wird gerechtfertigt. Auch das Ende der Konkordanzpolitik wird öfters gefordert oder befürchtet. Nach den Wahlen bleibt dann meist alles so, wie es seit einem halben Jahrhundert gewesen ist, nämlich eine Regierungszusammensetzung, die ungefähr die parteipolitischen Kräfteverhältnisse abbildet. Dies ist ein Teil der Konkordanz in der Schweiz. Tatsächlich umfasst sie weit mehr als die Zusammensetzung des Bundesrates.

Strukturelemente der Konkordanz

Meist werden zwei Fragen zusammen diskutiert, die man nacheinander behandeln sollte. Die eine ist jene nach der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates; die andere jene nach der Konkordanz ganz allgemein. Konkordanz ist weit mehr als die Vertretung der stärksten politischen Parteien im Bundesrat. Konkordanz bezieht sich zunächst auf die politischen Prozesse. Es gibt politische Systeme, die eher mehrheitsorientiert sind – die Mehrheit entscheidet, die Minderheit muss sich fügen –, und politische Systeme, die eher konsensorientiert sind (Minderheiten werden in die politischen Prozesse mit einbezogen, eine breite Mehrheit wird angestrebt). – Statt die politische Macht zu konzentrieren, wird sie in diesem Konsensmodell auf verschiedene Weise geteilt, verteilt und gebündelt. Institutionelle Mechanismen dafür sind (nach Arend Lijphart): eine parteipolitisch breit abgestützte Regierung, eine Machtbalance zwischen Regierung und Parlament, ein Mehrparteiensystem, das Verhältniswahlrecht, ein korporatistisches Interessengruppensystem, Föderalismus, ein Zweikammersystem, das qualifizierte Mehr für Verfassungsänderungen, eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit, eine unabhängige Zentralbank. Mit Ausnahme der Verfassungsgerichtsbarkeit entspricht die Schweiz somit dem perfekten konsensorientierten Modell. Hinzufügen muss man für die Schweiz die ausgebauten direktdemokratischen Rechte, und zwar auch als Rechte einer Minderheit, Volksabstimmungen auszulösen. Auch eher konkordanzunwillige Akteure müssen sich in den Handlungskorridoren der Konkordanz bewegen.

Es geht nicht um Arithmetik

Die Einbindung aller relevanten politischen Kräfte in die Regierung ist ohne Zweifel ein wichtiges Strukturelement für die konsensorientierte Demokratie – aber eben nur eines. Ohne rechtlich verankert zu sein, wird dies in der Schweiz auf

allen Staatsebenen so praktiziert. Als Faustregel gilt, dass eine Partei dann in die Regierung integriert wird, wenn sie über längere Zeit einen Wähleranteil von über zehn Prozent erreicht.

Eine «arithmetische Konkordanz» (begrifflich besser wäre: «proportionale Konkordanz») wird freilich nicht praktiziert. Das System wäre personell wie politisch viel zu unstat, wenn nach jeder Wahl die Regierungssitze genau nach Wähleranteil neu verteilt würden. Amtsinhaber werden eher selten nicht wiedergewählt, und eine in Wahlen siegreiche Partei muss diesen Erfolg über zwei oder mehrere Wahlen konsolidiert haben, bis sie einen (zusätzlichen) Sitz in der Regierung bekommt. So dauerte es bis 1943, dass die Sozialdemokratische Partei ihren «Anspruch» auf einen Bundesratssitz einlösen konnte, obwohl die notwendige Wählerstärke schon 1919 gegeben war. Die SVP hatte schon 1999 einen um 6,5 Prozent höheren Wähleranteil als die CVP; einen zweiten Sitz erhielt sie aber erst 2003. Ungewöhnlich war damals, dass nicht abgewartet wurde, bis ein Sitz «frei» wurde. Im Kanton St. Gallen stellt die SVP die zweitstärkste Fraktion im Kantonsparlament, ist aber in der Regierung nicht vertreten, während die FDP als viertstärkste Fraktion gleich drei von sieben Sitzen innehat.

Rechtsnormen oder Abmachungen der politischen Parteien über die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen gibt es keine. Demzufolge kann auch niemand «Ansprüche» geltend machen. Man muss eine Mehrheit beim Wahlorgan (Bundesversammlung oder Elektorat) finden. Die Mehrheit jener, welche über die Regierungszusammensetzung entscheiden, lässt sich offenbar vom Gedanken leiten, dass es im Interesse des Landes ist, wenn die Konkordanz auch in der Regierung weiterhin besteht. Inwieweit sich diese Grundhaltung jeweils bei Wahlen durchschlägt, hängt von der jeweiligen Konstellation ab. Es ist aber verblüffend zu sehen, wie sich längerfristig die parteipolitischen Kräfteverhältnisse in der Regierungszusammensetzung widerspiegeln. Wenn bei den kommenden Bundesratswahlen die parteipolitische Zusammensetzung unverändert bleibt, läge dies durchaus im längerfristigen Trend.

Es gibt Stimmen, welche die Konkordanz als Hemmschuh betrachten. Wie aber oben gezeigt wurde: Möchte man zu einem majoritären System wechseln, dann wäre es mit der Regierungszusammensetzung allein nicht getan. Man müsste auch an anderen Strukturelementen des politischen Systems ansetzen. Bis 1891 hatte die Schweiz eine «Einparteienregierung». Der wirtschaftliche «Take-off» erfolgte aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg unter den Verhältnissen der «Zauberformel». Nun ist diese nicht direkt für den wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz verantwortlich. Geschadet hat sie aber auch nicht. Alle Strukturelemente der Konkordanz zusammen haben hingegen sehr wohl zum Erfolg der Schweiz beigetragen, denn sie sichern den grössten Standortvorteil der Schweiz: die politische Stabilität.

* Der Autor ist Titularprofessor an der Universität St. Gallen und Autor des Buches «Das politische System der Schweiz verstehen. Wie es funktioniert, wer partizipiert, was resultiert», Tobler-Verlag, Altstätten 2007.