

Konfusion um Konkordanz

# Sonderbund – Landesstreik – Fremdenangst

Die Konkordanz umfasste immer schon verschiedene Parteiströmungen – wichtig waren jeweils die Personen. Von Roger Blum

Faktisch gibt es seit 1848 eine Art Konkordanz für die Zusammensetzung des Bundesrates. Personen waren aber meist wichtiger als Parteiansprüche.

Der Schweizer Bundesrat war nie nur aus einer einzigen Partei zusammengesetzt. Schon im 19. Jahrhundert wählte das Parlament immer auch Politiker in die Regierung, die nicht zu den Radikalen zählten, der dominierenden Strömung des Freisinns. Gleich von Anfang an berücksichtigte es neben den Radikalen das Zentrum (auch «juste milieu» genannt) und die freisinnige Linke. Zum Zentrum gehörten Bundesräte wie der Berner Ulrich Ochsenbein, der St. Galler Wilhelm Matthias Naeff, der Luzerner Josef-Martin Knüsel, der Waadtländer Paul Cérésolle, der Glarner Joachim Heer, der Solothurner Bernhard Hammer, der Bündner Simeon Bavier und der Zürcher Wilhelm Friedrich Hertenstein.

Die Linke war repräsentiert durch den Waadtländer Henri Druey, den Berner Jakob Stämpfli und bis zu einem gewissen Grad auch durch den Berner Theologen Carl Schenk. Von den 1870er Jahren an, als sich in verschiedenen Kantonen die demokratische Bewegung durchgesetzt hatte, wählte das Parlament zudem Demokraten in den Bundesrat, nämlich den Zürcher Johann Jakob Scherer, den Thurgauer Fridolin Anderwert, den Thurgauer Adolf Deucher und den Zürcher Walter Hauser.

So umfasste die Landesregierung zwischen 1848 und 1912 stets drei oder vier Parteiströmungen. Bis 1890 waren immer ein bis drei Vertreter des Zentrums dabei, bis 1895 ein oder zwei Linke und zwischen 1872 und 1912 ein oder zwei Demokraten. Dies hatte zur Folge, dass die Mehrheitsströmung der Radikalen manchmal vier oder fünf Sitze besetzte, bisweilen aber bloss zwei. Dies darum, weil das Parlament recht flexibel agierte und vor allem auf die Kollegialtauglichkeit der Kandidaten achtete: Es wählte beispielsweise eher einen kooperativen Vertreter des Zentrums als einen schroffen Heisssporn der Radikalen.

Die politische Zusammensetzung der Regierung änderte so alle paar



1848 war der Bundesrat ganz freisinnig, der Freisinn umfasste aber diverse Strömungen: Ulrich Ochsenbein, Jonas Furrer, Daniel-Henri Druey, Friedrich Frey-Herosé, Wilhelm Matthias Naeff, Stefano Franscini und Martin J. Munzinger.

Jahre. Man strebte eine glaubwürdige Regierung an und stellte Ansprüche von politischen Formationen oft in den Hintergrund. Dies war auch 1917 so, als die Bundesversammlung in einer Krisensituation mit dem Genfer Liberaldemokraten Gustave Ador nochmals einen Vertreter des Zentrums, einer Kleinstpartei, in den Bundesrat wählte.

Aus der Art und Weise, wie das Parlament den Bundesrat seit 1848 zusammensetzte, werden drei Prinzipien sichtbar: Erstens achtete das Parlament immer auf eine gewisse Konkordanz. Es wollte, dass schon in der Regierung Kompromisse zwischen verschiedenen politischen Strömungen gesucht werden. Darum wählte es den Bundesrat

jeweils so, dass sich politische Positionen mischten. Dadurch sahen sich meist etwa zwei Drittel der Abgeordneten in der Regierung repräsentiert. Dies war nur 1912–1917 und in den zwanziger Jahren, als nur FDP und CVP Bundesräte stellten, sowie 1954–1959, als die SP wieder «draussen» war, nicht der Fall. Zweitens verwehrt das Parlament

Gruppierungen, die sich nicht zum eidgenössischen Minimalkonsens bekannten, den Einzug in den Bundesrat. Zu diesem Minimalkonsens zählen das Bekenntnis zum Zentralstaat, die Akzeptanz des Laizismus, die Bejahung der Landesverteidigung, die Einordnung in die Marktwirtschaft, die Zustimmung zum Rechtsstaat (einschliesslich des Völkerrechts), das Bekenntnis zur humanitären Tradition und das Ja zur internationalen Zusammenarbeit.

Die Konservativen, die Vertreter des politischen Katholizismus (heute CVP), mussten nach der Niederlage im Sonderbundkrieg (1847) 43 Jahre warten, bis sie mit Joseph Zemp den ersten Bundesrat stellen konnten.

Die Sozialdemokraten mussten nach der Niederlage im Landesstreik (1918) ideologischen Ballast abwerfen und 25 Jahre warten, bis sie mit Ernst Nobs ihrerseits in die Regierung einziehen konnten. Die nationalkonservative Rechte von James Schwarzenbach und Valentin Oehen, die die Fremdenangst schürte, wäre stets aussen vor geblieben, wenn nicht Christoph Blocher deren Anhänger in die Schweizerische Volkspartei (SVP) integriert hätte. Ob sich Kandidaten der SVP heute ausserhalb oder innerhalb des eidgenössischen Minimalkonsenses sehen, wird ein interessantes Kriterium sein für die angemessene weitere Bundesratsbeteiligung dieser Partei.

Drittens sind Personen wichtiger als Parteiansprüche. Selbst unter der von CVP-Generalsekretär Martin Rosenberg 1959 erfundenen Zauberformel 2:2:2:1 konnten die Parteien ihre offiziellen Kandidaten nicht immer durchsetzen. Die Sozialdemokraten scheiterten mit Walter Bringolf, Arthur Schmid, Lilian Uchtenhagen und Christiane Brunner, die Christlichdemokraten mit Ettore Tenchio und Enrico Franzoni, die Freisinnigen mit Henri Schmitt und die SVP mit Rita Fuhrer und Roland Eberle sowie mit dem schon amtierenden Bundesrat Christoph Blocher.

Das Parlament akzeptiert nicht jeden Vorschlag und wählt vor allem Leute, von denen es annimmt, dass sie bei aller Klarheit ihrer Position zur Zusammenarbeit im Kollegium taugen.

Roger Blum ist emeritierter Professor für Medienwissenschaft der Universität Bern und Historiker.

## Politische Zusammensetzung des Bundesrates

	1848	54	55	56	58	70	72	75	78	81	83	88	90	91	95	1902	12	17	19	29	43	54	59	2003	08
Radikale, später FDP	4	4	3	4	5	4	3	2	2	3	3	3	4	3	4	5	6	5	5	4	3	3	2	2	2
Zentrum, später LDP	2	1	2	2	1	2	2	2	3	3	2	1							1						
Linksradikale	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1											
Demokraten						1	2	1		1	2	2	2	2	1										
Konservative, später CVP															1	1	1	1	2	2	2	3	2	1	1
BGB, später SVP																				1	1	1	1	2	1
SP																							1	2	2
BDP																									1

## 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 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 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.