

DIE KONKORDANZDEMOKRATIE DER SCHWEIZ: EINE MÖGLICHKEIT FÜR DIE EU?

„Das stabilste Land der Welt hat keine Regierung. Es ist nicht stabil, obwohl, sondern weil es keine Regierung hat.“ Nassim Taleb, Antifragilität, Knaus Verlag, München 2013

VON KARL-MARTIN HENTSCHEL UND STEFAN PADBERG

Die Schweiz hat keine Regierung im üblichen Sinne, die das Land in die eine oder andere Richtung lenkt. Deswegen sagt Nassim Taleb, sie habe keine Regierung, sondern eine „Nichtregierung“. An der Spitze der Exekutive steht ein siebenköpfiger Verwaltungsrat, der sog. „Bundesrat“, der überparteilich von allen größeren Parteien zusammengesetzt wird. Der Bundesrat entscheidet im Konsens. Er beschließt Verordnungen, zu denen er per Gesetz ermächtigt ist, legt den Finanzplan (Haushalt) vor, führt Gesetze und Gerichtsurteile aus, verwaltet den Haushalt und vertritt die Schweiz nach außen.

Diese Konstruktion führt neben der direkten Demokratie zu einem einmalig hohen Vertrauen in die „Nicht-Regierung“ und zu einer völlig anderen Rolle der Parteien. Das könnte auch für die EU ein geeignetes Modell sein.

Die Wahl des Bundesrates

Die sieben Bundesrats-Mitglieder werden alle vier Jahre einzeln in der konstituierenden gemeinsamen Sitzung der Bundesversammlung gewählt. Diese besteht aus dem Nationalrat (200 Abgeordnete – entspricht dem Bundestag) und dem Ständerat (46 Vertreter der Kantone). Gewählt werden können alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Eine Abwahl ist nicht möglich. Tritt ein Bundesrat oder eine Bundesrätin zurück, dann wird eine Nachrückerin oder ein Nachrücker der gleichen Partei gewählt.

Vorsitzender ist der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin. Diese und ihre Stellvertretenden werden jährlich von der Bundesversammlung neu gewählt und dürfen nicht sofort wiedergewählt werden.

Die Zauberformel

Seit 1943 wird nach einer vereinbarten Formel gewählt, die heute die „Zauberformel“ genannt wird. Gewählt werden zur Zeit

zwei Vertretende der SVP (Rechtspopulisten), zwei der SP (Sozialisten), zwei der FDP (Liberale) und eine der CVP (Katholisch-Konservative). Die kleinen Parteien unter zehn Prozent wie die Grünen, die Grünliberalen und die BDP (demokratische Bürger) sind nicht vertreten. Es gibt auch einen Proporz nach Sprachen und Religionen.


Die Zauberformel steht nicht in der Verfassung, sondern wurde in den letzten 70 Jahren zum Gewohnheitsrecht. Der Verteilungsschlüssel ist nirgends festgelegt, sondern wird bei Bedarf neu vereinbart. Wenn es relevante Verschiebungen bei den Stimmergebnissen gab, wurde die Formel jeweils angepasst.

So ist es bei der Nationalratswahl letzten Oktober zu Verschiebungen gekommen, die eine Diskussion über eine Veränderung der Zauberformel ausgelöst haben. Die Grüne Partei Schweiz hatte über sechs Prozent hinzugewonnen und ist damit stärker als die CVP, darf aber laut Zauberformel keinen Bundesrat stellen. Die Debatte zeigte, dass die Funktion der Formel nicht nur darin besteht, den Parteienproporz im Nationalrat in den Bundesrat zu projizieren. Interessanterweise wird eine rein arithmetische Zauberformel abgelehnt, damit der Bundesrat nicht politisiert wird. Das könnte dazu führen, dass die „Opposition“ vermehrt über Volksinitiativen versuchen würde Politik zu machen. Es besteht auch augenscheinlich kein Bedürfnis, die Reform so schnell wie möglich zu machen. Eine neue Formel soll gut durchdacht und im Konsens gefunden werden.

Der Grund für die Zauberformel

Bis 1943 saßen nur Konservative und Liberale im Bundesrat. Es gibt drei Gründe für die Entstehung des Konkordanzprinzips: Erstens ist die Schweiz sehr heterogen und hat kein Staatsvolk. Sie war nie eine Nation. Der Zusammenschluss zu einem Staat erfolgte 1848 nur, weil sie nach der Eroberung und Besetzung durch Napoleon dies nicht wieder erleben wollten. Die Schweiz ▶

Foto: Seb Mooze | Unsplash



Die Schweiz hat keine Regierung im üblichen Sinne, die das Land in die eine oder andere Richtung lenkt. Deswegen sagt Nassim Taleb, sie hat keine Regierung, sondern eine „Nichtregierung“.

hat vier Sprachen, eine Vielfalt an Kulturen, zwei damals zutiefst verfeindete Religionen, und hatte extrem unterschiedliche Regierungsformen (mehrere Monarchien, Handwerkerrepubliken wie Genf, Patrizierherrschaft wie Zürich, Bauerndemokratien wie Schwyz und Uri usw.). Deswegen war der Wunsch nach Konsens schon immer wichtig. Eine polarisierende Regierung hätte diesen Bund zerrissen.

Der zweite und aktuelle Grund für die Zauberformel war das Gefühl der Bedrohung im Zweiten Weltkrieg. Der dritte war die zunehmende Anzahl der Referenden gegen Gesetze. Direkte Demokratie erfordert viel mehr Kommunikation, da die Unterschriften von einem Prozent der Bürgerinnen und Bürger eine Abstimmung erzwingen können. Die Beteiligung aller großen Fraktionen bewirkt, dass wichtige Entscheidungen meistens im Konsens getroffen werden.

Bemerkenswert: Obwohl es schon mehrere Krisen gab, weil nicht die vorgeschlagenen Kandidierenden einer Partei gewählt wurden, Bundesräte aus ihrer Partei austraten oder von dieser ausgeschlossen wurden und mehrfach das Ende des Konkordats prognostiziert wurde, hat es sich immer wieder bewährt.

Die Arbeitsweise des Bundesrats.

Jeder Bundesrat und jede Bundesrätin ist zuständig für ein Department (Ministerium) der Bundesverwaltung. Die Vergabe der Departments an die Bundesrätinnen und Bundesräte erfolgt nach Anciennität im Zugriffsverfahren. Das amtsälteste Mitglied wählt zuerst sein Department, anschließend das Zweitälteste und so weiter. Die Mitglieder des Bundesrats vertreten dessen Entscheidungen, die ihr Ressort betreffen, auch wenn sie dagegen gestimmt haben.

Die Geschäftsführung obliegt der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler, die nicht Mitglied des Bundesrates ist, sondern in einer eigenen Wahl vom Nationalrat gewählt wird.

Den Vorsitz hat die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident. Sie haben keine herausgehobene Funktion – vertreten die Schweiz aber protokollarisch bei Treffen der Staatspräsidenten. Es gibt keine Richtlinienkompetenz. Nur bei Stimmengleichheit im Rat entscheidet die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten.

Auswirkungen auf die Parteien

Das Konkordanzsystem führt dazu, dass es keine Koalitionen zur Wahl des Bundesrates gibt. Daher gibt es auch keine Regierungsfaktionen und keine Opposition in der Bundesversammlung und logischerweise auch keinen Fraktionszwang.

Jede Partei arbeitet wie eine Nichtregierungsorganisation und wirbt für ihre Ziele. Wenn sie glaubt, dass eine Position mehrheitsfähig ist oder breit diskutiert werden sollte, dann kann sie eine Volksinitiative starten. Meist geschieht dies im Bündnis mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Parteien sind keine Machtapparate wie in Deutschland. Nur bei der Benennung der Bundesrätinnen und -räte (= Ministerinnen und Minister) üben sie Macht aus. Da aber ihre Position sich aufgrund der Konsenspflicht wenig zur Polarisierung und Profilierung eignet, sitzen im Bundesrat eher Vertrauenspersonen und keine polarisierenden Parteiführenden. Oft bleiben die persönlich gewählten Bundesrätinnen und -räte über viele Jahre und Legislaturperioden für ihre Partei im Bundesrat.

Der große Vorteil dieses Systems besteht darin, dass die politischen Debatten im Parlament (Legislative) und durch die Direkte Demokratie in der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft stattfinden. Der Bundesrat – die „Nichtregierung“ – bleibt überparteilich und genießt daher ein großes Ansehen – ähnlich wie in Deutschland das Bundesverfassungsgericht. Er führt die Staatsgeschäfte aus aufgrund der Gesetze, die im Parlament oder vom Volk beschlossen wurden.

Konkordanzdemokratie als Modell für Europa

Warum eignet sich das Modell der Konkordanzdemokratie besonders für die EU? Europa und die EU als Teil davon ist ein extrem vielfältiger Erdteil. Man schätzt, dass noch über 250 Muttersprachen gesprochen werden – die EU hat alleine 24 Amtssprachen. Entsprechend vielfältig sind die Religionen, Kulturen und Geschichten der Völker – obwohl diese seit Jahrtausenden miteinander verwoben sind, aber immer auch durch neue Anstöße von außen beeinflusst wurden.

Wenn es zu einer demokratischen Verfassung in der EU kommt, dann wäre eine Mehrheitsregierung geradezu gefährlich. Osteuropa könnte in Opposition zu einer westlich geprägten Regierung treten, Südeuropa in Opposition zu einer nördlich geprägten. Und eine von Süden und Osten geprägte Regierung gegen Deutschland würde erst recht massive Verwerfungen hervorrufen.

Kollegialrat statt Direktwahl des Präsidenten

Dieses Problem könnte auch nicht durch eine Direktwahl der Präsidentin oder des Präsidenten gelöst werden, wie es Ulrike Guerot vorschlägt. Es ist interessant, dass ausgerechnet Parag Khanna, ein vertrauter außenpolitischer Berater von Obama, die Direktwahl des Präsidenten für den größten Fehler der US-Verfassung hält, da sie das Land spaltet und die politische Debatte personalisiert. Rousseau lehnte sie als „Wahlkönigtum“ ab.

Eine Konsensdemokratie in der EU mit einem Kollegialrat als Leitung der Exekutive würde die heute oft so produktiv beschriebene offene Atmosphäre im EU-Parlament ohne Fraktionszwang erhalten und wäre eine große Chance, Vertrauen aufzubauen anstatt zu spalten. Die politischen Debatten würden dann zu Sachdebatten werden. Dies kann natürlich noch verstärkt werden, wenn auch in Europa Volksentscheide möglich werden und so politische Debatten

quer durch ganz Europa über die Zukunft des Kontinents möglich werden.

Eine Zauberformel für die EU

Wie könnte eine Zauberformel für einen Kollegialrat der EU aussehen? Gegenwärtig ist das Hauptprinzip, dass jeder Mitgliedsstaat eine Kommissarin oder einen Kommissar entsendet. Dabei wird noch ein Geschlechterproporz beachtet. Unseres Wissens nach wird bei der Auswahl (zumeist) auf fachliche Kompetenz geachtet, wenig auf die politische Ausrichtung. Diese 28 Kommissare verteilen sich dann auf die 33 Generaldirektionen.

Ob so viele Generaldirektionen eine EU-Reform überleben werden, ist zweifelhaft. Es müsste somit vermutlich das Prinzip, dass jeder Mitgliedsstaat eine Kommissarin oder einen Kommissar entsendet, aufgegeben werden. Ein regionaler Proporz wäre aber gleichwohl wichtig, und zwar sowohl ein West-Ost als auch ein Nord-Süd-Proporz.

Wenn man die Schweizer Erfahrung eines entpolitisierten Bundesrates ernst nimmt, dann sollte man auch nicht in Richtung Spitzenkandidatenverfahren gehen, denn dieses würde zu einer

Polarisierung im obersten Verwaltungsgremium führen. Die Zauberformel müsste stattdessen für politischen Ausgleich sorgen.

Insgesamt scheint uns, dass mit dem Konkordanzprinzip die Gewaltenteilung viel besser beachtet wird. Die Verwaltung arbeitet ziemlich unabhängig vom politischen Getümmel im Rahmen der Gesetze, die das Parlament beschließt. Gleichzeitig führt dies zu einer Befreiung der Legislative von den Zwängen der politischen Machtkämpfe. Die Debatten versachlichen sich auch im Parlament, denn es gibt keine Macht mehr zu erobern./



Karl-Martin Hentschel
Mitglied des Bundesvorstandes
und dort zuständig für Europa.



Stefan Padberg
Koordinator des AK „Europa und Welt“ bei Mehr Demokratie.

Anzeige

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Erstellung und Durchführung | Eilverfahren und Klageverfahren
Beratung und Vertretung bundesweit | online-Beratung möglich






Hotstegs Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Mozartstr. 21 | 40479 Düsseldorf
Tel. 0211 / 497657-16 | Fax. 0211 / 497657-26
kanzlei@hotstegs-recht.de | www.hotstegs-recht.de


Hotstegs
 Rechtsanwaltsgesellschaft