

Die Volkswahl als Notwendigkeit

Die krampfhaft beschworene Konkordanz wird der direkten Demokratie nicht mehr gerecht. Von Andreas Auer

Konkordanz reduziert sich auf einen letzten, wankenden Kompromiss der Regierungsparteien: auf die Ohnmacht des Volkes bei der Wahl des Bundesrats. Die Volkswahl im Rahmen einer Gesamtreform des Regierungssystems ist anzustreben.

In der schweizerischen Bundesverfassung sucht man vergeblich nach dem Ausdruck «Konkordanz». Und doch zieht sich diese wie ein roter Faden durch die gesamte Verfassungsstruktur. In der Präambel ist von «gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung der Vielfalt» die Rede, der Zweckartikel erwähnt den «inneren Zusammenhalt», es wird festgehalten, dass sich Bund und Kantone «Rücksicht und Beistand schulden» und ihre Streitigkeiten «durch Verhandlung oder Vermittlung beilegen», dass die Kantone an der Willensbildung des Bundes mitwirken und Bundesrecht umsetzen.

Es gibt vier Landessprachen und dreieinhalb Amtssprachen, einen Strauss von Grundrechten, ausgebaute Volksrechte, ein institutionalisiertes Vernehmlassungsverfahren, die Proporzwahl des Nationalrats, ein vollkommenes Zweikammersystem, eine Kollegialregierung, gegenseitige Unabhängigkeit von Legislative und Exekutive und ein unabhängiges Bundesgericht, das allerdings an Bundesgesetze und Völkerrecht gebunden ist.

Flucht vor Verantwortung

Konkordanz beschränkt sich also keineswegs auf die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates im Sinne der vielzitierten «Zauberformel», dank welcher seit gut fünfzig Jahren die grossen Parteien die sieben Regierungsfauteils unter sich aufteilen. Sie steht für ein Verfassungssystem, in welchem Dialog und Rücksichtnahme im Vordergrund, Mehrheitsentscheid und Verantwortung im Hintergrund stehen.

Vor allem Verantwortung. Es gibt wohl weltweit kaum ein Regierungssystem, das bis in seine letzten Verästelungen die Flucht vor politischer Verantwortung so konsequent um- und durchgesetzt hat wie das helvetische. Das bloss symbolische Bundespräsidium, das Kollegialprinzip in Verbindung mit dem Departementalprinzip, die Unabhängigkeit von Parlament und Regierung, das parlamentarische Milizsystem, das Zweikammersystem, die be-

schränkte Verfassungsgerichtsbarkeit mit dem Anwendungsgebot für Bundesgesetze, die weit ausgebaute Direkt-demokratie und der weiterhin lebendige Föderalismus haben zur Folge, dass jede Verantwortlichkeit für Regierungshandeln von und zwischen allen persönlichen und institutionellen Akteuren verwischt, weitergeschoben und letztlich verhindert wird.

Ihren eigentlichen Ursprung findet die Konkordanz in der direkten Demokratie, die es dem Volk als höchstem Staatsorgan ermöglicht, die Regierenden weniger mit Wahlen als mit Sachabstimmungen in Schach zu halten. Die Stimmberechtigten haben das letzte Wort in allen Verfassungsfragen, können für die Behörden verbindliche Verfassungsrevisionen in Gang bringen und entscheiden selber, welche Gesetze und internationale Verträge dem Volk vorzulegen sind. Hingegen hat das Volk zur Zusammensetzung der Regierung nichts zu sagen: Der Bundesrat wird von der Bundesversammlung gewählt.

Die Mehrparteienregierung auf Bundesebene verdankt ihre Entstehung dem eigenartigen Zusammenspiel von Demokratiedefizit in Personalfragen und Demokratieüberschuss in Sachfragen. Nur weil der Bundesrat nicht vom Volk, sondern vom Parlament gewählt wird, konnte das Gesetzesreferendum während rund sechzig Jahren (1892 bis 1959) seine wohlbekannte integrationsfördernde Funktion wahrnehmen: Es bot sich den grösseren Parteien als Waffe an, bei der allein schon die Androhung des Gebrauchs genügte, um die ursprüngliche parteipolitische Homogenität des Bundesrates zu sprengen und in Regierungsverantwortung eingebunden zu werden.

Insofern ist die Zauberformel von 1959 tatsächlich ein Nebenprodukt der direkten Demokratie.

Heute aber kann die Regierungskonkordanz kaum mehr mit der direkten Demokratie gerechtfertigt werden, ja sie wird von ihr in zunehmendem Masse in Frage gestellt. Alle Regierungsparteien haben sich daran gewöhnt, sich der Referendumswaffe zu bedienen, wenn sie sich davon politische Vorteile erhoffen. Volksinitiativen in Bund und Kantonen werden mehr und mehr ergriffen – nicht so sehr um bestimmte Rechtsänderungen durchzusetzen, sondern um ein populäres Thema im Vorfeld der nächsten Wahlen genussvoll auszuschlachten. Je weniger die zerstrittene Regierungsequipe in der Lage ist, ihre verfassungsrechtlich vorgeschriebene Staatsleitungsfunktion wahrzu-

nehmen, desto mehr übernehmen die Initianten jeglicher Couleur die Rolle der politischen Agenda-Setter.

Wir taumeln seit Jahren von einer Volksinitiative zur anderen: Verwahrung, Verjährung, Anti-Minarett, Ausschaffung, Waffenkontrolle, bald Musikunterricht, Turnen und Einheitskasse. Dass dadurch die Homogenität des Bundesrats nicht gestärkt und die krampfhaft beschworene Konkordanz bei jeder Ersatzwahl erneut in Frage gestellt wird, ist nicht verwunderlich.

Die Ohnmacht des Volkes

Der sich unter dem Namen Konkordanz versteckende gegenwärtige Kompromiss der Regierungsparteien hat nur mehr eine Existenzgrundlage, und auch diese kommt zunehmend ins Wanken: die Ohnmacht des Volkes in der Wahl des Bundesrates. Mit Konkordanz hat dies wenig, mit Geringschätzung des Volkes aber viel zu tun. Die geläufige Unterstellung, dass das Volk nicht imstande sei, eine handlungsfähige und repräsentative Regierung zu wählen, widerspricht nicht nur der langjährigen Erfahrung in allen Kantonen, sondern steht grundsätzlich quer in einer direkten Demokratie, welche den Stimmbürgern zutraut, auch die komplexesten Sachfragen in letzter Instanz zu entscheiden.

Nur darf man sich nicht der Illusion hingeben, es genüge, die bestehende Zauberformel nicht mehr von der Bundesversammlung, sondern vom Volk festlegen zu lassen. Die Volkswahl des Bundesrates ist ein berechtigtes und notwendiges Anliegen. Doch muss sie Anlass sein zu einer Gesamtreform des Regierungssystems und nicht Vorwand zur Betonierung des bestehenden, längst entzauberten Modells.

.....
Andreas Auer ist Professor für öffentliches Recht an der Universität Zürich und Direktor des Zentrums für Demokratie Aarau.