

Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie?*

von RAIMUND E. GERMANN
Forschungsbeauftragter am Département de Science politique,
Universität Genf

Noch vor wenigen Jahren erschien die in unserem Lande praktizierte Konkordanzdemokratie als derart selbstverständlich, daß sie kaum zu öffentlicher Diskussion, schon gar nicht zu Kontroverse Anlaß gab. Mit dem Konjunkturumschwung jedoch ist die Konkordanz ins Gerede gekommen. Nach den Nationalratswahlen vom Oktober 1975 wurde von Linkskreisen der Vorschlag lanciert, den Allparteien-Bundesrat durch eine Kleine Koalition abzulösen. Aber auch auf der rechten Seite des politischen Spektrums werden kritische Stimmen laut. Sie beklagen die Führungsschwäche im «fast ausschließlich expansiv orientierten Konkordanzsystem» und werfen die Frage auf, ob das Land mit diesem System weiterhin regierbar sei¹. – Das Volk selbst scheint Konkordanzpolitik mehr und mehr zu desavouieren. Die wachsende Urnenabstinenz kann als Legitimitätsentzug verstanden werden. Bei den letzten Nationalratswahlen erreichte die Wahlbeteiligung den Tiefstwert von 52,4%, und bei Sachabstimmungen oszilliert die Beteiligung um die 30%-Marke. Die mühsam und oft in jahrelanger Arbeit errungenen Ergebnisse konkordanzpolitischen Aushandelns finden keine Gnade mehr beim Volk. Es verwarf innert wenigen Jahren: den Bildungsartikel, den Gegenvorschlag der Bundesversammlung zur Krankenversicherungsinitiative, den Konjunkturartikel, den Gegenvorschlag zur Mitbestimmungsinitiative, das Raumplanungsgesetz, den Radio- und Fernsehartikel.

Da Konkordanzpolitik in der Schweiz die Aureole des Natürlichen und Selbstverständlichen zu verlieren beginnt, mag es angezeigt sein, sich Gedanken über mögliche Alternativen zu machen. Ins Blickfeld gerät dabei jene Demokratieform, die als bipolare oder Konkurrenzdemokratie bezeichnet wird. Der Trend im westlichen Ausland zeigt nämlich in diese Richtung; mehr und mehr westliche Demokratien weisen eine Konzentration der Wählerschaft auf zwei stabile Parteienblöcke auf, die um die Macht im Staate rivalisieren und wenig Neigung haben, diese Macht proportional unter sich aufzuteilen. Die folgenden Überlegungen versuchen Unterschiede zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags, gehalten am 25. Februar 1976 im Staatsrechtlichen Seminar der Universität Bern.

¹ EUGEN HUGENTOBler, Von der Expansion zur Konsolidierung – Notwendigkeit einer politischen Führungsanstrengung, Neue Zürcher Zeitung, 7. September 1976, S. 25.

aufzuhellen und Chancen für einen eventuellen Regimewechsel in der Schweiz zu erörtern.

I. Konkordanzdemokratie als Forschungsobjekt

In der vergleichenden Politikwissenschaft wurden die Konkordanzdemokratien (auch Proporzdemokratien, *consociational democracies*) erst vor rund zehn Jahren «entdeckt». Man stellte fest, daß diese Demokratien wenig in herkömmliche Klassifikationen und Theorien hineinpassen und sich häufig als «abweichende Fälle» präsentieren: Trotz kultureller Heterogenität und einer Vielzahl von Parteien seien sie ebenso stabil wie die Demokratien des angelsächsischen Typs. – Von den Konkordanzforschern seien unter anderen genannt: LEHMBRUCH, LIJPHART, NORDLINGER, POWELL und der Schweizer JÜRIG STEINER. Ihre Arbeiten befaßten sich vorwiegend mit Kleindemokratien, die in der Politologie bisher *terra incognita* waren: die Schweiz, Österreich, Holland, Belgien, Libanon. Diese Autoren wollten erklären, wieso, unter welchen Bedingungen und mit welchen Mitteln es «sozial fragmentierten», «versäulten» Kleinstaaten trotz «Lagermentalität» gelingt, eine friedliche und stabile Innenpolitik zu betreiben. Als wichtige Faktoren, welche die Konkordanz fördern, wurden historische Lernprozesse, eine entsprechende politische Kultur, «überlappende Mitgliedschaften» (oder auch das Gegenteil), Weisheit der politischen Elite, kleinräumige Verhältnisse, geringe Problemlast sowie Bedrohung von außen genannt.

HANS DAALDER ist in einer ausgezeichneten kritischen Sammelbesprechung auf die Konkordanzliteratur eingegangen und hat daraus eine Art idealtypisches Konkordanzmodell herausdestilliert². Es hat im wesentlichen folgende Merkmale:

1. Eliten wirken über kulturelle, sprachliche, religiöse und soziale Schranken hinweg zusammen, formieren eine Art Elitenkartell und lösen Probleme durch Aushandeln von Kompromissen.
2. Sie bevorzugen proportionale Ämterbestellung, lehnen striktes Mehrheitsprinzip ab und bilden typischerweise Große Koalitionen oder Allparteienregierungen.
3. Die Zentralregierung hat eher geringe Einflußmöglichkeiten. Subkulturen genießen einen hohen Grad von Autonomie, sind faktisch sogar mit Vetorecht ausgestattet.
4. Es herrscht eine sonderbare Mischung von ideologischer Intransigenz innerhalb von Subkulturen einerseits und pragmatischem Bargaining zwischen den Eliten von Subkulturen andererseits.

² HANS DAALDER, The Consociational Democracy Theme, in: *World Politics*, Vol. 26, No. 4, July 1974, S. 604–621. Siehe auch die kritische Besprechung der Konkordanzliteratur von BRIAN BARRY, Review Article: Political Accommodation and Consociational Democracy, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 5, Part 4, October 1975, S. 477–505.

5. Verfahren sind entwickelt, welche faktisch auf eine Entpolitisierung der breiten Bevölkerung hinauslaufen. Die Bargaining-Prozesse sind von der Öffentlichkeit abgeschirmt.
6. Die Bedeutung von Wahlen ist gering. Eliten können durch Wahlen nicht direkt zur Verantwortung gezogen werden. Entsprechend passiv ist die Wählerschaft.
7. Das Ganze stützt sich auf einen allgemeinen und starken Glauben an die Legitimität des Systems ab.

Der Intention nach verstehen sich die meisten Arbeiten der erwähnten Konkordanzforscher als empirisch ausgerichtet und wertfrei. Hypothesen sollten formuliert und wenn möglich getestet werden. Doch darf nicht übersehen werden, daß mindestens zu Anfang die Analysen eine sehr positive Einschätzung von Konkordanzpolitik enthielten oder gar rundweg eine eigentliche Konkordanzideologie mitlieferten. Als Illustration dazu mag LIJPHARTS Theorie von Hollands «vorsichtigen Führern» dienen: Unten ist das in Subkulturen verstrickte und «versäulte» Volk, offenbar jederzeit bereit, mit Waffen aufeinander loszugehen; oben sind die weisen Eliten, denen es durch geschicktes Lavieren und durch «Spitzendiplomatie» fortwährend gelingt, das Schlimmste zu verhüten³. Die andere mögliche Interpretation, nämlich daß Eliten im Sinne der Herrschaftsstrategie *divide et impera* Segmentierung und Versäulung hegen und fördern, wird gar nicht in Erwägung gezogen. DAALDER gibt zu bedenken, daß das Versäulungssyndrom in den Niederlanden sich erst nach dem historischen Kompromiß von 1917 über Konfessionsschulen und Wahlrecht herausbildete und daß seither überhaupt nie eine gefährliche Feindseligkeit zwischen den Subkulturen oder «Säulen» bestand⁴.

Schon in der ersten Auflage von LIJPHARTS Buch (1968) findet sich ein Abschnitt über die Qualität der holländischen Demokratie, wo der Autor auf Kritiker hinweist, welche die Langweiligkeit des politischen Stils, den Mangel an Transparenz, die Bedeutungslosigkeit von Wahlen und die Interesselosigkeit der Bürger beanstandeten. – In neueren Schriften von Konkordanzforschern wird zudem auf den Immobilismus und die Innovationsfeindlichkeit von Konkordanzsystemen hingewiesen⁵.

Im Zeitpunkt, als die Theorien über Konkordanzpolitik Gestalt anzunehmen begannen, waren sie auch bereits schon weitgehend überholt. Österreich ging 1966 von der Großen Koalition ab, Belgien geriet in die Turbulenz des Sprachenstreits, und der Libanon versank in Bürgerkrieg. LIJPHART fügte in der zweiten Auflage seines Buches (1975) ein Kapitel an über den Zusammenhang der holländischen Konkordanzpolitik; die «Versäulung» löse sich auf, die traditionellen Eliten verlören die Kontrolle, die Stimmenverhältnisse der Parteien gerieten in Bewegung, Rufe

³ AREND LIJPHART, *The Politics of Accommodation – Pluralism and Democracy in the Netherlands*, 2. Aufl., Berkeley 1975 (1. Aufl. 1968), S. 188.

⁴ DAALDER, *op. cit.*, S. 616.

⁵ JÜRGE STEINER, *Konkordanzdemokratie als Ausweg?*, in: *Schweizer Monatshefte*, 55. Jahrg., Heft 1, April 1975, S. 15.

nach Demokratisierung würden laut, und die Stabilität habe abgenommen. Als Wendepunkt bezeichnete LUPHART das Jahr 1967⁶. – Die neueste Entwicklung in den genannten Ländern legt offenbar nahe, daß Kleinstaatlichkeit, kulturelle Vielfalt und bestimmte historische Lernprozesse noch lange nicht die Berufung für eine bestimmte Regimeform, jene der Konkordanzdemokratie, begründen.

Von den Konkordanzdemokratien bleibt die Schweiz übrig, von der DAALDER allerdings bezweifelt, ob sie je richtig in das von den Theoretikern entwickelte Konkordanzmodell hineinpaßte. Jedenfalls genügt in der Schweiz der Hinweis auf politische Kultur und Kleinstaatlichkeit nicht, um das Fortbestehen der erst 1959 konsequent verwirklichten Allparteienregierung zu erklären. Vielmehr ist für ein angemessenes Verständnis des Sonderfalls Schweiz das eigenartige Institutionsgefüge in diesem Land in die Untersuchung einzubeziehen (siehe unten Abschnitt IV).

II. Die Doktrin der Konkurrenzdemokratie

In der Schweiz ist das Konkurrenzmodell vor allem in seiner karikaturistisch deformierten Version bekannt. Konkurrenzdemokratie wird dabei gesehen als eine Reduktion der Politik auf das rhetorische Schaufechten zwischen zwei disziplinierten Gruppen von Politgladiatoren. Alle vier Jahre darf das Volk auswählen, welche der beiden Gladiatorenmannschaften, die sich im übrigen durch nichts Wesentliches unterscheiden, regieren soll⁷. Eine vertiefte Diskussion über die Konkurrenzalternative erübrigte sich bisher in unserem Lande. Um Konkordanzpolitik als einzig gangbaren helvetischen Weg darzutun, genügte der Hinweis, daß es uns immer noch besser geht als allen andern, daß Großbritannien mit seinem Zweiparteiensystem an einer schweren Wirtschaftskrise krankt und daß die Politik der Bundesrepublik, wo im Wahlkampf 1976 mehr diffamiert als argumentiert wurde, wenig Anziehendes besitze.

Die Verteidiger der Konkurrenz dagegen gehen von einem Demokratieverständnis aus, das einer kohärenten, ablösungsfähigen parlamentarischen Opposition eine zentrale Bedeutung zumißt. HEINRICH OBERREUTER etwa vertritt die Meinung, daß Existenz oder Nichtexistenz einer solchen Opposition «als zuverlässiger Indikator für Existenz oder Nichtexistenz von Demokratie in politischen Systemen» gelte⁸. Die Konkurrenzdoktrin beruht auf Prämissen, wie sie etwa DIETER GROSSER formulierte:

⁶ LUPHART, op. cit., Kapitel X «The Breakdown of the Politics of Accommodation», S. 196–219.

⁷ Siehe etwa: SAMUEL SIEGRIST, Ein Politologe zerzaust unser «System», Aargauer Tagblatt, 30. August 1975, S. 3; DERSELBE, Gegen die «Schweiz des behinderten Fortschritts», Schweizer Monatshefte, November 1975, S. 645–649. – Bundesrat CHEVALLAZ verglich die Konkurrenzdemokratie mit einem Fußball-Cupspiel; ihre Einführung in der Schweiz würde dem «bon sens» zuwiderlaufen (Tribune de Genève, 3. November 1975).

⁸ HEINRICH OBERREUTER (Hrsg.), Parlamentarische Opposition – Ein internationaler Vergleich, Hamburg 1975, S. 8.

Regierung ist unvermeidlich Partei und einseitig, und sie ist zugleich, vor allem wenn sie sich im sicheren Besitz der Macht fühlt, der Versuchung ausgesetzt, inkompetent und korrupt zu werden – das kann man bei Bolingbroke nachlesen. Opposition ist *auch* Partei und einseitig; unter dem Zwang, diejenigen zu gewinnen, die von den Einseitigkeiten und Schwächen der Regierung nicht profitieren, kann Opposition aber dazu beitragen, eine Mittellinie zu finden, die einer größeren Zahl erträglich und einer geringeren Zahl unerträglich scheint⁹.

Solchen Auffassungen wird in der Schweiz noch immer, zumal in der politischen Rhetorik, das Konzept der identitären Demokratie entgegengehalten. Darnach gestatten es geeignete Institutionen wie Referendum und Initiative, Identität zwischen Regierenden und Regierten herzustellen und damit Herrschaft aufzuheben¹⁰. Diese Vorstellung, die nie besonders realistisch war, gerät heute allerdings in besondere Bedrängnis. Von Identität zwischen Regierenden und Regierten kann man wohl nicht mehr reden, wenn bei Sachbestimmungen weit über die Hälfte der Stimmbürger zu Hause bleibt und die Urnengänger die Vorlagen der Regierenden in massiver Häufung verwerfen.

Das Demokratieverständnis, das die ablösungsfähige Opposition in den Mittelpunkt stellt, bricht nicht nur mit der Vorstellung der identitären Demokratie, sondern auch mit der herkömmlichen liberalen Parlamentarismustheorie. Es anerkennt nämlich die Existenz von Gruppen und die dominierende Rolle von Parteien im Prozeß politischer Willensbildung, während früher das Bild des Volksvertreters als einer freien, unabhängigen Einzelperson die Theorie beherrschte.

Das Konzept der Konkurrenzdemokratie führt des weitern zu einer Neuinterpretation des Gewaltenteilungspostulats. Die «konstitutionelle Gewaltenteilung» oder der Dualismus zwischen Regierung und Parlament wird abgelöst durch eine «politische Gewaltenteilung», welche die Regierungsmehrheit der Opposition gegenüberstellt. NORBERT GEHRIG vertritt mit triftigen Gründen die Auffassung, daß eine wirksame Kontrolle der Regierung an den funktionierenden Dualismus «Mehrheit – Opposition» gebunden ist¹¹. In der Tat scheint die Vitalität moderner Parlamente abhängig zu sein vom Konkurrenzverhältnis zwischen Re-

⁹ DIETER GROSSER, Die Sehnsucht nach Harmonie: Historische und verfassungsstrukturelle Vorbelastungen der Opposition in Deutschland, in: OBERREUTER, op. cit., S. 207.

¹⁰ In seiner Rede am SP-Kongreß 1975 betonte Bundesrat RITSCHARD, daß in der Schweiz das Volk regiere. Da es jedoch immer häufiger den Urnen fernbleibe, komme dies einer Demission der Regierung gleich (Temps nouveaux, 22. März 1975). – Über «Fritz Fleiner und ein landläufiges schweizerisches Demokratieverständnis» siehe: RICHARD BÄUMLIN, Demokratisierung und Verfassung, Gutachten erstattet der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung, Juli 1976, S. 15–22, hektographiert.

¹¹ NORBERT GEHRIG, Parlament – Regierung – Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung, München 1969.

gierung und Opposition. MANFRIED WELAN konstatierte, daß der österreichische Nationalrat seit 1966 aus seiner Lethargie erwacht und viel aktiver geworden sei (längere Sitzungsdauer, mehr Interpellationen und Anfragen usw.). Nach diesem Autor zeigen die österreichischen Erfahrungen seit 1966, daß «die Aufwertung des Parlaments nur durch Aufwertung der Opposition möglich ist»¹².

In einem Zeitalter, da gewaltige Machtkonzentrationen sich im privaten Sektor herausgebildet haben und da dem Staat in immer mehr Bereichen immer kompliziertere Aufgaben zugeschoben werden, ertönt der Ruf nach dem starken Staat. Die Republik des 19. Jahrhunderts «qui peut gouverner mal pourvu qu'elle gouverne peu» (ANATOLE FRANCE) hat ausgelebt. Andererseits ist die Forderung nach Kontrolle des modernen Leviathan dringender denn je. Die Verfechter bipolarer Demokratie versprechen sich nun gerade von einem System zweier Parteien oder Parteienblöcke, die sich mit Machtwechselchancen gegenüberstehen, den starken, aber kontrollierten Staat. Zwar konzentriert sich in der Exekutive eine große Machtfülle, die jedoch deshalb erträglich erscheint, weil die Regierungsmehrheit unter den wachsamen und prüfenden Augen der Opposition handeln muß und am Ende der Legislaturperiode von der Wählerschaft zur Rechenschaft gezogen werden kann^{12a}. – Das bipolare System hat sich zuerst in England, dann aber auch in Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden herausgebildet. Seit 1971 gibt es auch in Holland Schattenkabinette. In Italien erfolgte bei den letzten Wahlen eine weitere Konzentration der Wählerstimmen auf die beiden großen Parteien, während jedoch die Chancen für reguläre Machtwechsel unklar bleiben. – Nach MAURICE DUVERGER ist der Trend zu bipolaren Systemen eine Folge der sozio-ökonomischen Entwicklung und der spezifischen Probleme des fortgeschrittenen Kapitalismus. In einem seiner neuesten Bücher nennt er die bipolare Konkurrenzdemokratie wegen der hervorragenden Stellung des Regierungschefs «republikanische Monarchie». Er schreibt:

La nécessité de substituer un Etat fort à un Etat faible constitue probablement le facteur essentiel de l'avènement des monarchies républicaines en Occident. L'évolution technologique a développé une structure économique basée sur de grandes firmes complexes... Cette structure économique a rendu nécessaire une nouvelle structure politique ...

...Les monarchies républicaines d'aujourd'hui correspondent à un nouveau type de capitalisme que les communistes appellent capitalisme monopolistique d'Etat...¹³

Auch in der Schweiz ist der Staat zum «big brother» geworden. Jeder achte Erwerbstätige ist Staatsangestellter. Und es stellt sich die Frage,

¹² MANFRIED WELAN, Vom Proporz zum Konkurrenzmodell – Wandlungen der Opposition in Österreich, in: OBERREUTER, op. cit., S. 169.

^{12a} Siehe dazu beispielsweise: HANS DAALDER, The Netherlands: Opposition in a Segmented Society, in: ROBERT A. DAHL (Hrsg.), Political Oppositions in Western Democracies, 4. Aufl., New Haven 1969, S. 236.

¹³ MAURICE DUVERGER, La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois, Paris 1974, S. 39.

wie lange wir die Anpassung der aus dem letzten Jahrhundert übernommenen Staatsstrukturen an grundlegend gewandelte Verhältnisse noch hinauszögern können.

Befürworter der Konkurrenzdemokratie führen weitere Argumente an, die noch kurz zu erwähnen sind. In der älteren Literatur wird der mäßigende und stabilitätsfördernde Effekt bipolarer Konkurrenz betont, der sich daraus ergebe, weil die rivalisierenden Parteien sich an der Mitte des Meinungsspektrums orientierten. Andere Autoren heben die «Legitimitätsbeschaffung» hervor, welche der Parteienwettbewerb erbringe. Schließlich wird auf das Steuerungspotential und die Innovationsfähigkeit bipolarer Demokratie hingewiesen. Machtwechsel bedeuteten Chancen für ins Gewicht fallende Veränderungen; Blockierungen und festgefahrene Interessenkonstellationen könnten dadurch gegebenenfalls überspielt werden. Daß das Steuerungspotential des Parteienwettbewerbs nur innerhalb bestimmter Randbedingungen gewährleistet und somit der Gefährdung ausgesetzt ist, darauf weist GERHARD LEHMBRUCH hin¹⁴.

III. Mischsysteme

Weder Konkordanz- noch Konkurrenzdemokratien existieren in reiner Ausprägung. Die Wirklichkeit in allen westlichen Demokratien ist gekennzeichnet durch fließende Übergänge, durch eine Mischung von Kooperations- und Konfrontationselementen. Selbst in Großbritannien, das dem reinen Konkurrenzmodell vielleicht am nächsten kommt, gibt es Bereiche des Konsenses zwischen Regierung und Opposition (nicht nur über die grundlegenden Spielregeln) und Bereiche, wo die Standpunkte marginal divergieren. Die Verwaltung ist parteipolitisch fast völlig neutralisiert, mehr jedenfalls als in der Bundesrepublik Deutschland. NEVIL JOHNSON erwähnt, daß bei der Bestellung von hohen Verwaltungsämtern nicht selten ein gewisser Parteienproporz zur Anwendung komme¹⁵.

In der Bundesrepublik ist das Verhältnis zwischen Regierung und Opposition nicht durchgehend durch schroffe Konfrontationsstrategien gekennzeichnet. MANFRED FRIEDRICH zeigte auf, daß die Opposition der SPD von 1949 bis 1966 schrittweise von einem kompetitiven zu einem kooperativen Stil übergegangen sei. Ein ähnlicher Wandel habe sich bei der CDU/CSU-Opposition ab 1972 vollzogen¹⁶. Die Ausweitung der Kompetenzen des deutschen Bundesrates und unterschiedliche Mehrheiten in den beiden Parlamentskammern haben Kooperationsstrategien

¹⁴ GERHARD LEHMBRUCH, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976, besonders S. 36–42.

¹⁵ NEVIL JOHNSON, Opposition als Staatseinrichtung und Alternativregierung: Das britische Modell, in: OBERREUTER, op. cit., S. 40. Siehe auch: R. G. S. BROWN, The Administrative Process in Britain, London 1971, S. 94–99.

¹⁶ MANFRED FRIEDRICH, Parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland – Wandel und Konstanz, in: OBERREUTER, op. cit., S. 260.

geradezu erzwungen. Eine ähnliche Auswirkung hatten die 1969 eingeführten «Gemeinschaftsaufgaben» und andere Planungsverbundsysteme zwischen Bund und Ländern¹⁷. Praktisch herrschte seit langem eine Allparteienregierung in Bonn, meinte daher ULRICH LOHMAR, und GERHARD LEHMBRUCH schrieb von «einem Parteiensystem, das hinter einer Fassade von Konkurrenz als widerwillig durchgehaltene Große Koalition funktioniert»¹⁸.

In Österreich liegen die Dinge seit 1966 nicht viel anders. MANFRIED WELAN unterschied die SPÖ-Opposition der Jahre 1966 bis 1970, die primär konkurrenz- und sekundär konkordanzorientiert gewesen sei, von der primär auf Konkordanz ausgerichteten Opposition der ÖVP seit 1971. Er charakterisierte die neue Situation in Österreich als eine «Konkordanzdemokratie mit konkurrenzdemokratischem Image»¹⁹. – Notieren wir noch, daß in Deutschland und in Österreich der überwiegende Teil aller Gesetze (zwischen 80 und 90%) in der Schlußabstimmung sowohl von der Regierungsmehrheit wie von der Opposition gutgeheißen werden²⁰.

In Schweden, wo von 1932 bis 1976 die Sozialdemokraten an der Regierung waren, bestanden stets vielfältige Formen einer oft sehr engen Zusammenarbeit zwischen Mehrheit und Opposition²¹. Daran dürfte sich auch nach dem Machtwechsel vom September 1976 nichts ändern. Interessant ist die Tatsache, daß die schwedischen Sozialdemokraten der Verfassungsreform von 1971 zustimmten, welche die Machtwechselchancen verbesserte (Abschaffung des Oberhauses).

Eine Skizze über Konfliktregelung durch Aushandeln ist nicht vollständig ohne Hinweis auf den parastaatlichen Bereich der Interessengruppen, wo regelmäßig Fragen von höchster politischer Tragweite durch Bargaining zwischen Verbänden mit oder ohne Einbezug von Regierungsstellen geregelt werden. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht nur der Schweiz, sondern zahlreicher anderer westlicher Länder beruht weitgehend auf dem Konsens der großen Interessenorganisationen, der in langwierigem Aushandeln errungen werden muß. Die zunehmende Bedeutung parastaatlicher Verbände und des für sie typischen Konfliktregelungsmusters des Aushandelns hat der Diskussion über Korporatismus neuen Auftrieb verliehen²².

¹⁷ Siehe dazu: F.W.SCHARPF/B.REISSERT/F.SCHNABEL, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976.

¹⁸ Der Spiegel, 20. September 1976, S. 80; LEHMBRUCH, op.cit., S. 160.

¹⁹ WELAN, op.cit., S. 164, 173.

²⁰ WELAN, op.cit., S. 165; KURT SONTHEIMER, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., München 1976, S. 159.

²¹ M.DONALD HANCOCK, Sweden – The Politics of Postindustrial Change, Hinsdale/Illinois 1972, S. 156 ff. und 177 ff.

²² Siehe: PHILIPPE C.SCHMITTER, Still the Century of Corporatism? in: F.B. PIKE/T.STRICTH (Hrsg.), The New Corporatism, London 1974, S. 85–131; GERHARD LEHMBRUCH, Liberal Corporatism and Party Government, Inter-

Im Zusammenhang mit der Debatte um eine neue Bundesverfassung in der Schweiz habe ich ein Modell bipolarer Demokratie entworfen, das ebenfalls ein Mischsystem darstellt²³. Gemäß dem Modell sollte Bipolarität nur auf Bundesebene gefördert werden, während es im Gutdünken der Kantone und Gemeinden läge, weiterhin Allparteienexekutiven zu bestellen. Daß eine solche Kombination möglich und sinnvoll sein kann, belegen Schweden und Österreich. In der Bundesrepublik Deutschland ist zwar die Länderpolitik zunehmend in den Sog der Parteienkonkurrenz auf Bundesebene geraten; Koalitionen in den Ländern, die vom Bonner Muster abweichen, sind eher unwahrscheinlich geworden. Dies dürfte jedoch mit der spezifischen Ausgestaltung des deutschen Bundesrates zusammenhängen und keineswegs eine generelle Inkompatibilität abweichender Koalitionsmuster auf den verschiedenen Stufen des Gemeinwesens belegen. – In einem weiteren Sinne ist mein Modell ein Mischsystem: Es sieht verfassungsrechtlich abgesicherten Sprachenproporz in der Bundesexekutive vor.

Mein Modell ist als Extremfall verstanden worden, das man dem Status-quo gegenüberstellen könne, um eine Kompromißlösung herauszuarbeiten. Gleichsam als arithmetisches Mittel zwischen dem extremen Status-quo und dem ebenso extremen bipolaren Modell würde sich die «Koalitionsdemokratie» anbieten, die ALFRED MEIER und ALOIS RIKLIN wie folgt charakterisieren:

Das Wahlsystem beruht auf einer Mischung von Majorz und Proporz. Drei oder mehr Parteien stehen im Wettbewerb um die Regierungsmacht. Keine Partei verfügt im Parlament über die absolute Mehrheit. Mindestens zwei Parteien bilden eine Koalitionsregierung, während eine potentielle Regierungspartei oder Parteienkoalition außerhalb der Regierungsverantwortung steht. Die Regierung ist also homogener als im Konkordanztyp, aber heterogener als im Konkurrenztyp. Die Wahlprogramme werden nicht tels quels zum Regierungsprogramm; vielmehr ist das Regierungsprogramm ein Kompromiß der Regierungsparteien... Die Opposition ist ziemlich stark, aber durch Rücksichtnahme auf den potentiellen Koalitionspartner gehemmt. Die Wahlen ermöglichen nur einen teilweisen Wechsel von Regierung und Opposition...²⁴

Es scheint jedoch fraglich, ob diese «Koalitionsdemokratie» mit den von den beiden Autoren vorgeschlagenen Verfassungsänderungen verwirklicht werden kann. Das Verfassungsmodell von MEIER und RIKLIN enthält nämlich weiterhin wichtige «institutionelle Konkordanzzwänge»,

national Political Science Association, Edinburgh Congress of August 16-21, 1976.

²³ RAIMUND E. GERMANN, Politische Innovation und Verfassungsreform – Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1975, S. 143–232.

²⁴ ALFRED MEIER/ALOIS RIKLIN, Von der Konkordanz zur Koalition – Überlegungen zur Innovationsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems, in: Hundert Jahre Bundesverfassung 1874–1974: Die Bundesverfassung gestern – heute – morgen, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF 93 I, 1974, S. 507–526.

die nicht die gewünschten Zweierkoalitionen, sondern die permanente Allparteienregierung heutigen Stils wahrscheinlich machen würden. Gemäß Modell könnten zwei Fünftel der Nationalräte ein Gesetz dem Referendum unterstellen, und die Verfassungsinitiative ist beinahe unverändert beibehalten; beides ließe sich von der Opposition zur Erzwingung der Großen Koalition benützen. Zudem ist die häufige Zweistufigkeit des Gesetzgebungsverfahrens (Vorschaltung einer Verfassungsrevision mit Volksabstimmung bei vielen neuen Gesetzen) nicht beseitigt.

IV. Institutionelle Konkordanzzwänge

Das neueste Buch von GERHARD LEHMBRUCH über Parteienwettbewerb im Bundesstaat unterscheidet sich in einigen wichtigen Punkten von früheren Publikationen dieses Konkordanzforschers²⁵: 1. Konkordanzpolitik erscheint nicht mehr als das Privileg von Kleinstaaten. LEHMBRUCH belegt das Überhandnehmen des Konkordanzsyndroms in der Bundesrepublik Deutschland. – 2. Die fast automatische Ineinssetzung von Konkordanz und Demokratie wird aufgegeben²⁶; nach LEHMBRUCH hat sich Deutschland nicht in eine «Konkordanzdemokratie», sondern in eine von der Großen Koalition 1966–69 inaugurierte «bürokratische Räterepublik» gewandelt. – 3. Generell ist die früher weitgehend positive Einschätzung von Konkordanz der Skepsis gewichen. LEHMBRUCH beklagt eine Situation, «in der das spezifisch bundesstaatliche Innovationspotential der Unitarisierung zunehmend geopfert wird, in der aber auch das Innovationspotential des gesamtstaatlichen Parteienwettbewerbs durch die hohen Konsensschwellen der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern lahmgelegt wird²⁷. – 4. Die früheren Versuche, Konkordanz durch historische Lernprozesse und politische Kultur²⁸ zu erklären, sind eher in den Hintergrund getreten, während LEHMBRUCH nun die Bedeutung von «institutionellen Verhandlungs- und Kooperationszwängen» betont. Als Konkordanz erzwingende Institution bezeichnet der Autor insbesondere den derzeitigen Bundesrat, den er in funktionaler Hinsicht mit dem schweizerischen Referendum vergleicht²⁹.

In meiner Arbeit über Verfassungsreform versuchte ich aufzuzeigen, daß die Schweiz institutionelle Konkordanzzwänge in geradezu einmaliger Häufung aufweist. Als wichtigste sind zu nennen: Referendum und

²⁵ LEHMBRUCH, Parteienwettbewerb (op.cit. Anm.14). Als ein Beispiel der früheren Argumentationsweise siehe: DERSELBE, Consociational Democracy in the International System, European Journal of Political Research, 1975/3, S. 377–391.

²⁶ Schon DAALDER kritisierte die voreilige Identifizierung von Demokratie und Konkordanz (op.cit. Anm.2, S.617f.).

²⁷ LEHMBRUCH, Parteienwettbewerb (op.cit. Anm.14), S.162.

²⁸ SCHMITTER kritisierte scharf die Erklärung politischer Phänomene durch «politische Kultur» (op.cit. Anm.22, S.89f.).

²⁹ LEHMBRUCH, Parteienwettbewerb (op.cit. Anm.14), S.168.

Initiative, ein integraler Bikameralismus mit sehr unterschiedlicher Repräsentationsbasis der beiden Kammern, häufige Zweistufigkeit des Gesetzgebungsverfahrens.

Die Funktionsweise eines institutionellen Konkordanzzwanges sei anhand des fakultativen Referendums erläutert. Diese Institution macht es praktisch unmöglich, daß eine «progressive» Einparteienregierung oder Kleine Koalition (im Sinne einer *minimal winning coalition*) gegenüber einer «konservativen» Opposition die Macht ausübt. Eine solche Opposition könnte stets durch obstruktiven Gebrauch des Referendums die «progressive» Regierungsmehrheit lahmlegen, bis diese bereit wäre, «konservative» Minister ins Regierungskollegium aufzunehmen. Solches ist in der Schweizergeschichte schon vorgekommen. Die Wahl des ersten katholisch-konservativen Bundesrates Zemp im Jahre 1891 muß auf dem Hintergrund der Referendumpolitik seiner Partei gesehen werden. – Eine «konservative» *minimal winning coalition*, der eine «progressive» Opposition gegenübersteht, ist zwar denkbar, weil sich für eine solche Opposition das Referendum als Obstruktionsinstrument wenig eignet⁹⁰. Es ist in der heutigen Situation jedoch kaum vorstellbar, daß die Sozialdemokratische Partei freiwillig in die Opposition geht oder daß die bürgerlichen Parteien sie dorthin verweisen, dies aus folgenden Gründen:

– Bei einem Ausschluß der SP aus dem Bundesrat wären die bürgerlichen Parteien allein dem «Abnutzungseffekt» ausgesetzt, der häufig mit der Regierungsführung verbunden ist, und die Sozialdemokraten würden in der Opposition wahrscheinlich erhebliche Stimmengewinne erzielen. Dies könnte die bürgerlichen Parteien nötigen, eine gestärkte SP wieder in den Bundesrat aufzunehmen. Für die Bürgerlichen ist es kaum eine sinnvolle Lösung, eine schwache SP aus der Regierung auszuschließen, um nach einiger Zeit mit einer gestärkten SP doch wieder zusammenzuspannen.

– Trotz der Chance, in der Opposition Stimmen zu gewinnen, ist die Oppositionsrolle für die SP nicht verlockend, weil sie einen Wahlsieg gar nie ausnützen könnte. Im Falle eines Wahlsieges müßte die SP wegen der Möglichkeit des Obstruktionsreferendums ja doch wieder zu einer Großen Koalition Hand bieten. Wieso also aus einer Großen Koalition aussteigen, wenn alle Wege doch wieder dahin zurückführen?

Ähnlich wie das Referendum funktioniert der integrale Bikameralismus. Ein hypothetisch gedachter «progressiver» Parteienblock hat wegen der Repräsentationsbasis des Ständerates kaum Chance, dort eine Mehrheit zu erreichen; «progressive» Regierungspolitik müßte also an ständerrätlichen Vetos scheitern.

Diese These, daß die Referendumsinstitution einen Konkordanzzwang ausübt, erhielt nach den Nationalratswahlen von 1975 eine Illustration. In der Polemik gegen den Vorschlag einer Kleinen Koalition (gebildet aus SP, CVP und Unabhängigen) oder eines bloßen Ausschlusses der kleinen

⁹⁰ Die Gründe hierfür sind angeführt in: GERMANN, op.cit. (Anm.23), S.160–162.

SVP aus dem Bundesrat ließ sich deutlich die Drohung mit dem Obstruktionsreferendum heraushören.

V. Für eine offene Verfassung

Große Koalitionen sind nicht etwas grundsätzlich Negatives. In bestimmten Situationen können sie die angemessene Lösung darstellen. Während der beiden Weltkriege haben die meisten demokratischen Staaten Allparteienregierungen gebildet: die *union sacrée* zur Zeit der Not. Große Koalitionen können auch in Übergangsphasen und schweren Krisen angezeigt sein. Der Sonderfall Schweiz scheint nun aber darin zu bestehen, daß unsere gegenwärtige Verfassung mit ihrer Häufung von Konkordanzzwängen gar keine andere Option als die Große Koalition offenläßt. Zwar ist unsere Verfassung jene, die am häufigsten geändert wird (im Durchschnitt alle 14 Monate eine Partialrevision), doch ist sie gleichzeitig eine sehr starre Verfassung; denn sie engt die Gestaltungsmöglichkeiten der Innenpolitik außerordentlich ein, indem sie die Große Koalition zur unabdingbaren Notwendigkeit macht.

Diese verfassungsrechtliche Situation dürfte solange problemlos sein, als eine gewisse Kongruenz besteht zwischen den Verhaltensweisen und Problemstrukturen in der Gesamtgesellschaft einerseits und den auf Konkordanz eingeschliffenen formalen Institutionen des Staates andererseits. Es erscheint nun aber keineswegs sicher, daß mit einer solchen Kongruenz auch in Zukunft zu rechnen ist. Verschiedene Trends künden eine weniger konkordanzfreundliche Entwicklung an. Einige davon seien hier aufgezählt:

1. Die wirtschaftliche Rezession, sofern sie längere Zeit andauert, dürfte Verteilungskonflikte zwischen Regionen und Bevölkerungsschichten anscharfen und an den Grundlagen der Konkordanzpolitik zehren. Es scheint, daß Konkordanz am reibungslosesten während der Hochkonjunktur funktionierte, als Verteilungskonflikte wegen des stetig wachsenden Wirtschaftskuchens weitgehend latent gehalten werden konnten. Der Konjunkturumschwung und die Debatte um die Zauberformel nach den Nationalratswahlen von 1975 weisen eine seltsame Gleichzeitigkeit auf.

2. Nullwachstum oder Rezession dürften die Anforderungen an die Planungs- und Steuerungskapazitäten des Staates weiter hinaufschrauben. Das schwerfällige Konkordanzsystem in seinem Steuerungsdefizit und seinem ausgeprägten *nondecision making* wird dabei vermehrt in Bedrängnis geraten.

3. Die wachsende Urnenabstinenz und eine Nein-Welle bei Volksabstimmungen haben der Konkordanzdemokratie Legitimitätsprobleme gebracht. Noch mehr könnte die Konkordanz indessen durch eine massive Erhöhung der Beteiligung etwa bei Nationalratswahlen gefährdet werden. Dies hätte wahrscheinlich erhebliche Verschiebungen in den Stimmenanteilen der Parteien zur Folge. Es gibt Anhaltspunkte dafür, daß von

einer stärkeren Mobilisierung der Wähler die Linksparteien profitieren würden³¹. Sobald sich aber die Stimmenanteile der vier Bundesratsparteien maßgeblich verschieben, gerät die Zauberformel unter Streß. – Generell darf man wohl nicht davon ausgehen, daß die Stimmenanteile auch in Zukunft stabil bleiben werden: Die Korrelation zwischen Konfessionszugehörigkeit und Parteifarbe hat sich in unseren Nachbardemokratien gelockert; der Katholizismus verliert seine politische Integrationskraft. Eine ähnliche Entwicklung ist auch in der Schweiz absehbar³².

4. Sobald die Sozialdemokratische Partei Wahlsiege erringt, gerät sie in Zugszwang und muß das Zauberformel-Arrangement in Frage stellen. Bei dem «kleinen Sieg» von zwei zusätzlichen Stimmenprozenten und 9 zusätzlichen Nationalratsmandaten im Oktober 1975 konnte sich die SP mit einer symbolischen Geste begnügen: Sie ließ die Verhandlungen der Bundesratsparteien über gemeinsame Legislaturziele auffliegen. Bei einem massiveren Sieg müßte sie die Zauberformel viel radikaler in Frage stellen und könnte als *ultima ratio* sich zum undankbaren Gang in die Opposition entschließen. Einmal in der Opposition, müßte sie sich für institutionelle Reformen einsetzen, die ihr die Möglichkeit zur Ausnützung eines eventuellen Wahlsieges belassen.

5. Die elektronischen Massenmedien, besonders das Fernsehen, weisen eine Affinität zur Konkurrenzdemokratie auf. Sie können diese Demokratieform besser darstellen, weil sie «dramatischer» ist. Konkordanz dagegen ist nicht telegen. Es war wohl nicht zufällig, daß nach den Wahlen von 1975 die Idee einer kleinen Koalition zuerst vom unabhängigen «Tages-Anzeiger» lanciert und dann von Radio und Fernsehen hochgespielt wurde. – Zahlreiche Schweizer schauen auch ausländische Fernsehprogramme. Politische Sendungen rücken dabei den Konkurrenzaspekt in den Vordergrund: Nicht die Arbeit in einem Ausschuß, sondern die Redeschlacht im Plenum des Bundestags wird gezeigt. Es ist fraglich, ob die schweizerische Konkordanzdemokratie auf die Dauer immun bleiben kann gegenüber dem grenzüberschreitenden Einfluß des Fernsehens. Mit Fug mag man bezweifeln, ob die Schweiz in einem Europa der bipolaren Konkurrenzsysteme eine Insel der Konkordanz bleiben kann.

Abnehmende Kongruenz und zunehmende Gegenläufigkeit zwischen gesamtgesellschaftlicher Entwicklung und Konkordanzverfassung legen das Postulat nahe, eine offene Verfassung zu schaffen, die Regierungswechsel ermöglicht. Gesellschaftliche Tendenzen sollten sich in den staatlichen Strukturen widerspiegeln; Polarisierung sollte in alternierenden Regierungen dargestellt und somit aufgefangen werden können.

³¹ RAIMUND E. GERMANN, Der Bürger in der Konkordanzdemokratie, in: Civitas, März 1976, S. 438.

³² HENRY H. KERR, Switzerland – Social Cleavages and Partisan Conflict, London 1974, S. 19.

Verfassungsreform in diesem Sinn müßte in erster Linie auf die Beseitigung institutioneller Konkordanzzwänge hinzielen. Das Gesetzesreferendum in seiner heutigen Form wäre grundlegend umzugestalten: Nur noch die relative Mehrheit des Nationalrates wäre befugt, ein Gesetz dem plebiszitären Nachentscheid zu unterwerfen. Auch die Initiativrechte müßten so ausgestaltet werden, daß eine Opposition sie nicht zur Lahmlegung der Regierungstätigkeit benutzen könnte. Konkret bedeutet dies ein hohes Quorum bei der Verfassungsinitiative (beispielsweise 200 000 Unterschriften). Eine Gesetzesinitiative im klassischen Sinne wäre Zielwidrig. Hingegen erscheint ein Initiativrecht wünschbar, wie es MEIER und RIKLIN vorschlagen. Darnach könnten schon wenige Bürgerunterschriften (z. B. 5000) eine Parlamentsdebatte über ein Gesetzesprojekt auslösen. – Der dem Ständerat innewohnende Konkordanzzwang ließe sich beseitigen, indem die Ständekammer ein nur noch aufschiebendes Vetorecht gegen Erlasse des Nationalrates erhielte (gleicher Vorschlag bei MEIER und RIKLIN). Des weitern würde der Nationalrat allein den Bundesrat wählen. – Die häufige Zweistufigkeit des Gesetzgebungsverfahrens wäre durch eine Neuverteilung der Kompetenzen von Bund und Kantonen zu eliminieren. Die Vorschläge der seit 1974 tätigen Großen Verfassungskommission zu diesem Thema würden in der Tat einen zentralen Konkordanzzwang abbauen. Die Kommission schlägt aber, sozusagen zum Ausgleich, einen neuen potentiellen Konkordanzzwang vor, nämlich ein Kantonsreferendum mit einem Quorum von nur drei Ständen.

Über den bloßen Abbau von Konkordanzzwängen hinaus könnte eine neue Verfassung Vorkehrungen treffen, welche politische Konkurrenz und Machtwechselchancen aktiv stimulieren, vornehmlich durch eine Hierarchisierung der Regierung und den Übergang zum relativen Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen.

Die Chancen für eine offene Verfassung, die Machtwechsel ermöglicht, sind in der Schweiz gering, weil die direktdemokratischen Institutionen und der integrale Bikameralismus mit einem Tabu belegt sind. Zwar ist die Große Verfassungskommission Neuerungen gegenüber aufgeschlossener als ihre Vorgängerin, die Wahlen-Kommission. Eine Demokratisierung des Regierungssystems durch Einräumung von Machtwechselchancen scheint ihr jedoch außerhalb des politisch Wünschbaren und Möglichen zu liegen. Sollten aber die polarisierenden Tendenzen in der Gesamtgesellschaft fort dauern, so könnte die derzeitige oder auch eine neu überholte Konkordanzverfassung in Krise geraten, weil sie die politischen Konflikte nicht mehr zu kanalisieren vermag.