

Konsenskultur und direkte Demokratie



Marken im Kampf für das Frauenstimmrecht, um 1960
(© Schweizerisches Nationalmuseum LM-83929, Foto DIG 3531)

Das gesellschaftliche Zusammenleben und das Funktionieren der politischen Institutionen sind in der Schweiz ohne Konsenskultur undenkbar. Nicht allein Mehrheiten, sondern auch Minderheiten sollen über allen Fortbestand und Wandel verhandeln und bestimmen. Jede und jeder darf mitreden. So erfordern politische Entscheidungsfindungen in der Regel Sondierungsgespräche, Konsultationsrunden, Vernehmlassungen, parlamentarische Debatten und eine direktdemokratische Mitsprache. Selbst die Regierung ist diesem allmächtigen Prinzip unterworfen. Deren Mitglieder sollen Entscheide als Resultat einer Konsensfindung darstellen und als Kollegialbehörde gemeinsam vertreten. Dass jedoch auf dem Weg zur «Konkordanz», die in der Verfassung keine explizite Erwähnung findet, die streitbaren Eidgenossen nicht immer einen zielstrebigem Dialog pflegen, ist bekannt. Der hohe Wert, welcher der Konsenskultur beigemessen wird, ist denn auch einem grundsätzlichen Dissens geschuldet. Die weitgehende Gleichberechtigung der Regierungsmitglieder, das ausgeprägte Proporzwahlrecht für den Nationalrat, der Föderalismus – in der Schweiz «Kantönlicheist» genannt – sowie die sprachliche, regionale und wirtschaftliche Vielfalt der Gesellschaft begünstigen den Überfluss an Meinungen und Positionen. Dies kann Entscheidungsprozesse blockieren, führt aber immer wieder zu erstaunlichen und unverwechselbaren Resultaten. Ein Beispiel dafür ist die «Liste der lebendigen Traditionen in der Schweiz».

Verbreitung	Schweiz
Bereiche	Mündliche Ausdrucksweisen Gesellschaftliche Praktiken
Version	Juni 2018
Autoren	Marc-Antoine Camp, Oliver Washington

Lebendige traditionen
traditions vivantes
tradizioni viventi
tradiziuns vivas



Die Liste der lebendigen Traditionen in der Schweiz sensibilisiert für kulturelle Praktiken und deren Vermittlung. Ihre Grundlage ist das UNESCO-Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes. Die Liste wird in Zusammenarbeit und mit Unterstützung der kantonalen Kulturstellen erstellt und geführt.

Ein Projekt von:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Kultur BAK

Die politische Schweiz ist als direkte Demokratie organisiert. Ihre zentralen Instrumente sind die Volksinitiative und das Referendum, festgeschrieben in der Bundesverfassung und den verschiedenen Kantonsverfassungen. Doch neben diesen Grundlagen braucht das politische System auch «Konsens» und «Konkordanz». Der Politologe Adrian Vatter hat die Konsenskultur beschrieben als das «Schmiermittel, das dafür sorgt, dass die Institutionen in der Praxis auch funktionieren». Konsenskultur und Konkordanz sind politisch gewachsene, stabilisierende und äusserst lebendige Traditionen.

«Konsenskultur» und «Konkordanz»

Konsenskultur lässt sich als Ideal verstehen, bei dem politische Akteure im konstruktiven Dialog eine für alle Betroffenen tragfähige Lösung suchen. Am Anfang einer solchen Lösungsfindung stehen divergierende Interessen und Positionen mit Maximalforderungen. Am Ende resultieren zukunftsorientierte Lösungen oder faule Kompromisse. Dazwischen werden harte Debatten geführt und mit Kalkül Konsensfindung zeitweise verweigert. So war es beispielsweise beim 1964 lancierten Bauprojekt für das Atomkraftwerk Kaiseraugst, das nach Demonstrationen und Sprengaktionen während der 1970er-Jahre schliesslich 1988 aufgegeben wurde; oder bei den seit den 1960er-Jahren immer wieder aufflammenden Jugendprotestbewegungen gegen etablierte gesellschaftliche Werte und politische Institutionen, die unter anderem 1968 im Zürcher Globus-Krawall, 1980 im Zürcher Opernhauskrawall oder 1985 bei der Räumung des Berner Gaswerkareal (Zaffaraya) gewalttätige Formen annahmen. Das Ideal der Konsenskultur vermag zwar zur politischen Stabilität und gesellschaftlichen Kohäsion beizutragen, in der Vergangenheit schloss sie aber nicht immer eine proaktive politische Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen ein.

Von besonderer Bedeutung für das politische System der Schweiz ist die Konsenskultur als Basis für die «Konkordanz». Diese integriert Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen – darunter auch anerkannte Minderheiten – in die politischen Entscheidungsprozesse und verpflichtet sie dadurch, keine Fundamentalopposition zu betreiben. Die Konkordanz und deren Ausgestaltung sind allerdings gesetzlich nicht genau definiert. Immer wieder muss überhaupt ein Konsens gefunden werden, welche politischen Kräfte wie eingebunden werden. Konsensfindung ist aber notwendig, denn ohne diese würden machteilende Elemente das politische System lähmen. Zu nennen sind insbesondere das Proporzwahlrecht für die Volksvertretung im Parlament, die Mehrparteienregierung mit Kollegialitätsprinzip, die direktdemokratischen Instrumente sowie die föderalistische Struktur des Landes.

Proporzverfahren bei der Wahl der Volksvertretung

Das Proporzwahlrecht ist in der Bundesverfassung verankert (Artikel 149). Es ermöglicht, dass in den bevölkerungsreicheren Kantonen mehrere Parteien Vertretungen im Nationalrat stellen können und garantiert damit ein Mehrparteiensystem. Das Proporzwahlrecht führt aber auch dazu, dass kaum eine Partei alleine die Mehrheit erlangen kann. Konsequenz ist eine eigentliche Verzettlung der politischen Kräfte. Resultat könnte eine politische Handlungsunfähigkeit sein. Dem wirkt die Konkordanz entgegen.

Die Regierung als Kollegium

Das eigentliche Gremium der Konkordanz ist die Exekutive. Dem Bundesrat gehören Vertreterinnen und Vertreter der grössten Parteien an. Im Bundesrat vertreten sind damit rund achtzig Prozent der Wählenden. Jeden Mittwoch oder Freitag beraten die Regierungsmitglieder im Bundesratssitzungszimmer. Nach Betreten des Sitzungszimmers wechseln sie jeweils vom vertrauten «Du» ins distanzierte «Sie». In ihren Rollen als Departementsvorsteher haben sie je ein eigenes Pult, von wo aus sie gleichberechtigt ihre Positionen zu allen Geschäften vertreten. Entscheide werden gemäss Bundesverfassung als Kollegium gefällt (Artikel 177), in der Praxis zudem gemeinsam vertreten. Alle Bundesratsmitglieder tragen somit die gefällten Entscheide gegen Aussen – auch wenn diese konträr zur Haltung ihrer Parteien oder ihren persönlichen Auffassungen stehen.

Direktdemokratische Instrumente

In der Bundesverfassung sind die zentralen Instrumente der direkten Demokratie verankert (Artikel 138–141). Es sind dies das Initiativrecht, das obligatorische und das fakultative Referendum.

Mit der Volksinitiative können Stimmberechtigte durch Sammlung von 100'000 Unterschriften in einem Zeitraum von 18 Monaten eine Änderung oder eine Ergänzung der Bundesverfassung vorschlagen, die der Bevölkerung zur Abstimmung vorzulegen ist. Die höchste Zustimmung einer Volksinitiative durch die abstimmende Bevölkerung fand 1993 die «1. August-Initiative», die den Nationalfeiertag landesweit zum arbeitsfreien Tag machte; über 80 Prozent befürworteten das Anliegen, das von einer kleinen Partei initiiert worden war. Dieser Erfolg steht im Kontrast zur Bilanz von Volksinitiativen: Von allen bisherigen Initiativen haben die Stimmberechtigten lediglich jede zehnte angenommen. Jedoch zeigt allein die Einreichung einer Volksinitiative in der Regel Wirkung, weil damit der betreffende Regelungsbereich in den Fokus der politischen Aufmerksamkeit rückt. So

arbeitet das Parlament bei einer chancenreichen Initiative, die grössere Änderungen bewirkt, häufig einen konsensfähigen Gegenvorschlag aus. Die Initianten können daraufhin ihre Initiative zugunsten des Gegenvorschlags zurückziehen. Tun sie dies nicht, gelangen Initiativ- und Gegenvorschlag zur Abstimmung, was die Chance auf eine Annahme der Volksinitiative gegenüber dem Gegenvorschlag erfahrungsgemäss mindert.

Das Referendum stellt sicher, dass Bürgerinnen und Bürger über eine vom Parlament beschlossene Regelung im Nachhinein abstimmen können. Diese Möglichkeit veranlasst Parlamentarier bei der Gesetzgebung zu Kompromissen und bewirkt eine frühzeitige Einbindung referendumsfähiger Gruppen. Im Laufe der Jahre wurde der Bereich der Regelungen, die einem Referendum unterstehen, erweitert. So wurden beispielsweise mit der Volksinitiative «Rückkehr zur direkten Demokratie», die die Stimmbevölkerung 1949 knapp annahm, Dringlichkeitsbestimmungen ohne direktdemokratische Einbindung befristet. Anlass zur Initiative war, dass der Bundesrat und das Parlament nach 1945 nicht mehr vom Vollmachten-Regime des Zweiten Weltkriegs abrücken wollten.

Direktdemokratische Partizipation wird häufig mit der politischen Versammlungstradition in Zusammenhang gebracht, die heute an den Gemeindeversammlungen und den beiden noch existierenden Landsgemeinden (Kantone Appenzell Innerrhoden und Glarus) gelebt wird. Politische Partizipation erfolgt heute aber immer mehr auf postalischem Wege, durch Versand parteipolitischer Positionspapiere und briefliches Abstimmen.

Vernehmlassungsverfahren

Würden die direktdemokratischen Instrumente exzessiv angewendet und gegen jede beschlossene Regelung des Parlaments das Referendum ergriffen, könnte dies das politische System blockieren. Um dies zu verhindern, können bei wichtigen Vorhaben bereits vor den parlamentarischen Debatten Stellungnahmen abgegeben werden. Im sogenannten Vernehmlassungsverfahren holt die zuständige Behörde bei allen Interessierten die Meinung ein. Angefragt werden meist Kantone, Parteien und gesamtschweizerische Verbände. Aber auch wer nicht zu einer Vernehmlassung eingeladen ist, darf sich zum entsprechenden Geschäft äussern – auch als Einzelperson. Ziel ist es, die Erfolgchancen der Gesetzesvorlage abzuschätzen und dem Parlament eine bereits ausgewogene Vorlage zu präsentieren.

Regionale Vertretung und Föderalismus

Das Erfordernis nach Konsensfindung ergibt sich auch aus den teils divergierenden regionalen Interessen. Damit unterschiedliche Positionen in die Regierungsarbeit einfließen, sollen gemäss Bundesverfassung Vertreterinnen und Vertreter der drei meistgesprochenen Landessprachen im Bundesrat ausgewogen präsent sein (Artikel 175). Daher war die italienische Schweiz, die nach dem Bevölkerungsanteil keinen Anspruch auf einen Bundesratssitz haben könnte, regelmässig im Bundesrat vertreten. Zwischen 1848 und 1999 galt zudem die Kantonsklausel, wonach aus einem Kanton allein eine Person im Bundesrat Einsitz nehmen konnte. In der Geschichte der Bundesratszusammensetzungen sind die jüngeren Doppelbesetzungen aus den Kantonen Zürich und Bern neu.

Die aus der Alten Eidgenossenschaft und ihren Tag-satzungen herrührende Stellung der Kantone ist ein besonderes Element des politischen Systems, das Konsensfindung notwendig macht. Die bevölkerungsärmeren Kantone besitzen ein überproportionales Stimmengewicht, indem sie mit je zwei Personen – bei Halbkantonen einer Person – in der kleinen Kammer der eidgenössischen Räte vertreten sind. Zudem können acht oder mehr Kantone ein Kantons-Referendum ergreifen – analog zum Referendum, das die Stimmberechtigten mit dem Sammeln von Unterschriften ergreifen können. Schliesslich besitzen die Kantone in einigen Bereichen wie beispielsweise Kultur und Bildung weitgehende Autonomien und müssen untereinander immer wieder einen Konsens suchen, wenn sie eine gesamtschweizerische Lösung anstreben. Zu einem Konsens zu kommen, stellt bei 26 gleichberechtigten Kantonen eine grosse Herausforderung dar. Zum Ausdruck kommt dies im Wort «Kantönligeist», das zuweilen als Synonym für einen auf Abgrenzung und Dissens basierenden Föderalismus gebraucht wird.

Die Entstehung der Konsenskultur

Die moderne Schweiz besteht seit 1848. Konkordanz und Konsenskultur, wie sie heute gelebt werden, gab es aber nicht von Anfang an. So wurden bei der Schaffung des heutigen Bundesstaates und noch bis 1971 Frauen politische Rechte vorenthalten, sie waren damit von einer direkten Partizipation bei der Konsensfindung ausgeschlossen. Ebenso waren die heutigen direktdemokratischen Instrumente in der Bundesverfassung von 1848 nicht enthalten. 1874 wurde das fakultative Referendum, 1891 die Volksinitiative eingeführt. Im gleichen Jahr wurde erstmals auch ein Vertreter der katholisch-konservativen Kräfte – die später national organisierte «Christlichdemokratische Volkspartei» (CVP) – in den

bis dahin allein von Liberal-Radikalen besetzten Bundesrat gewählt. Diese Einbindung wirkte dem übermäßigen Ergreifen des Referendumsrechts gegen Vorhaben der liberal-radikalen Mehrheit entgegen.

1919 wurde über eine Volksinitiative das Proporzwahlrecht eingeführt. Die «Freisinnig-Demokratische Partei» (FDP) verlor in Folge die Mehrheit im Nationalrat, die Katholisch-Konservativen kamen zu einem zweiten Bundesratsitz. 1929 zog der erste Vertreter der Bauernpartei, der damaligen «Bauern-, Gewerbe und Bürgerpartei» (BGB) – Vorgängerpartei der «Schweizerischen Volkspartei» (SVP) –, in den Bundesrat ein. Die «Sozialdemokratische Partei» (SP), die bereits 1919 mehr als zwanzig Prozent der Wählerstimmen auf sich zog, wartete bis 1943, bis sie – zunächst für zehn Jahre – in der Landesregierung Einsitz nehmen konnte. Voraussetzungen waren das 1935 erfolgte Bekenntnis zur militärischen Landesverteidigung und ein in den 1930er-Jahren ausgehandelter und bis heute nachwirkender Arbeitsfrieden zwischen Wirtschaft und Gewerkschaften. Damit wurden langwährende Konfliktsituationen zwischen der Arbeiterschaft und den Bürgerlichen etwas entspannt. Sie hatten im November 1918 zu einer gesellschaftspolitischen Krise geführt, als annähernd ein Sechstel der Bevölkerung aufgrund der europäischen Kriegswirren auf finanzielle Unterstützung angewiesen war und infolge eines landesweiten Streikaufrufs Arbeiter und Militär sich gewalttätige Auseinandersetzungen lieferten. Ein Konsens hatte damals nicht erreicht werden können, die Forderungen der Arbeiterschaft wurden allerdings während der Folgejahre sukzessive erfüllt.

Zauberformel

1891 – das Jahr der Integration der Katholisch-Konservativen in den Bundesrat – lässt sich als Geburtsstunde der Konkordanz verstehen. Diese entwickelte sich aber langsam. Mit einer sich verstärkenden Ausgleichspolitik begann sich erst ab Mitte der 1930er-Jahre die schweizerische «Konkordanzdemokratie» auszubilden. 1959 waren mit der «Zauberformel» alle parteipolitischen Kräfte angemessen in der Landesregierung vertreten: die FDP, die «Konservativ-Christlichsoziale Volkspartei» (die heutige CVP) und die SP mit je zwei Mitgliedern, die BGB (die heutige SVP) mit einem. Über die Jahre wurde diese Formel gewahrt, jedoch wurden immer wieder kontroverse Kandidaten und Kandidatinnen, die eine Partei nominiert hatte, vom Parlament verhindert und an ihrer Stelle gemässigte Parteikollegen der Kandidaten in den Bundesrat gewählt.

Mit der zunehmenden Stärke der SVP seit Mitte der 1990er-Jahre und der Schwäche der politischen Mitte wurde die Zauberformel 2003 gesprengt. Erstmals seit 1872 wurde ein Mitglied des Bundesrats abgewählt, der

neue Amtsinhaber allerdings vier Jahre später ebenso nicht wiedergewählt. Über den grundsätzlichen Gedanken, dass verschiedene Parteien in die Landesregierung eingebunden sein sollen, herrscht immer noch Konsens, nicht aber über die Arithmetik der Sitzverteilung und die Frage, wie viel Opposition eine Partei für eine Regierungsbeteiligung betreiben darf.

Stetiges Aushandeln

Das politische System der Schweiz ist auf eine eigentümliche Art und Weise offen. Die Verfassung schreibt zwar machteilende Mechanismen vor, sagt aber nicht, wie die damit verbundenen Herausforderungen zu lösen sind. Konkordanz und Konsenskultur geben bisher erfolgreiche Antworten auf diese Herausforderungen, müssen selbst aber permanent neu verhandelt werden. Und immer wieder sind es neue Minderheiten, die sich gegen die parteipolitisch breit abgestützten Wege richten und zuweilen auch mit ausserparlamentarischen Mitteln auf gesellschaftspolitische Anliegen hinweisen. Dies ist ein Ausgangspunkt für eine neue, manchmal langwährende Lösungsfindung.

Weiterführende Informationen

Jean-Stéphane Bron: Mais im Bundeshuus – Le génie helvétique (DVD). 2003

Bernard Degen: [Referendum](#). In: Historisches Lexikon der Schweiz. Bern, 2011

Bernard Degen: [Volksinitiative](#). In: Historisches Lexikon der Schweiz. Bern, 2007

Michael Hermann: Konkordanz in der Krise. Zürich, 2011

Andreas Ineichen: [Zauberformel](#). In: Historisches Lexikon der Schweiz. Bern, 2005

Ulrich Klöti et al.: Handbuch der Schweizer Politik. Zürich, 2002 (4. Auflage)

Georg Kreis: Schweizer Erinnerungsorte. Aus dem Speicher der Swissness. Zürich, 2010

Arend Lijphart: Thinking about democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice. London, 2008

Thomas Maissen: Geschichte der Schweiz. Baden, 2010 (2. Auflage)

Pietro Morandi: [Konkordanzdemokratie](#). In: Historisches Lexikon der Schweiz. Bern, 2008

Iwan Rickenbacher: Hat die Konkordanz Zukunft? In: Neue Zürcher Zeitung, 28. Januar 2011

Schweizerisches Nationalmuseum (Ed.): Geschichte Schweiz. Katalog der Dauerausstellung im Landesmuseum Zürich. Zürich, 2009

Adrian Vatter: Schweizerische Konkordanz der zwei Geschwindigkeiten. In: Neue Zürcher Zeitung, 2. März 2011

Hans-Urs Wili: [Vernehmlassungsverfahren](#). In: Historisches Lexikon der Schweiz. Bern, 2010

Andreas Würzler: [Gemeindeversammlungen](#). In: Historisches Lexikon der Schweiz. Bern, 2005

[Das Schweizer Portal](#)