

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 23 (1983)

Artikel: Konkordanzprinzip und Regierbarkeit

Autor: Schmid, Gerhard

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172334>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 02.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

KONKORDANZPRINZIP UND REGIERBARKEIT

von Gerhard Schmid

Das Konkordanzprinzip ist im politischen System der Schweiz sowohl Ausfluss institutio- neller Regelungen als auch internalisierter Bestandteil der politischen Kultur unseres Lan- des. Es dürfte zudem der vielfältigen Segmentierung der Schweiz angemessen sein. Pro- blemlösungsdefizite sind im politischen System der Schweiz ebenfalls zu verzeichnen. Die entsprechen- den Reformstrategien beschlagen teilweise den institutionellen Bereich, teil- weise die staatlichen Aufgabenkataloge. Eine Gesamtbeurteilung lässt wohl den Schluss zu, dass das Konkordanzprinzip hohe Entscheidungskosten verursacht, aber gewisse Vor- teile in der Implementation und im Vermeiden allzu starker Aufgabenhäufung beim Staat bietet.

Dans le système politique suisse, le principe de concorde résulte d'une part de nos institutions politiques. De l'autre part il est devenu un élément propre de la culture politique de notre pays, adéquat à la segmentation marquée de la Suisse. Les déficits de gouvernabilité ont abouti à des stratégies réformistes quant aux institutions, mais aussi à telles visant la liste des tâches étatiques. Vu d'ensemble, l'on peut conclure que le principe de concorde cause des coûts de décision élevés; il se révèle par contre comme avanta- geux pour implémenter des décisions prises et pour éviter des programmes trop exhaus- tifs.

I. Das Konkordanzprinzip im politischen System der Schweiz

1. Institutionelle Regelungen und Konkordanzzwang

Prägendes Kennzeichen der schweizerischen Konkordanz- oder Proporzdemokratie¹ ist die Tatsache, dass politische Entscheide vor allem in Sachfragen typischerweise nur dann herbeizuführen sind, wenn zwischen sämtlichen über ein „Vetopotential“ verfügenden Verbänden, Kantonen und Parteien „gütliches Einvernehmen“ über die anzustrebende Lösung erzielt worden ist. Institutionelle Regelungen und politische Kultur des Landes haben Entscheidverfahren herausgebildet, in welchen nicht „minimal winning coalitions“, sondern möglichst umfassende und entsprechend „tragfähige“ Kompromisse erarbeitet werden müssen. Wechselnde Mehrheiten und Bereichsopposition führen so letzten Endes „auf eine Mehrheitsregel hinaus, die näher beim Einstimmigkeitsprinzip als beim einfachen Mehrheitsprinzip liegt“², ohne dass jedoch rechtlich – abgesehen von föderalistischen Instrumenten – bestimmte qualifizierte Mehrheiten vorgeschrieben wären.

In institutioneller Hinsicht haben vorerst einmal das obligatorische Verfassungs- und das fakultative Gesetzesreferendum (wie auch auf aussenpolitischem Gebiet das Staatsvertragsreferendum) hohe plebiszitäre Konsensschwellen eingerichtet, da die Erfahrung gezeigt hat, dass die Aktivbürgerenschaft in ihrer Gesamtheit eine latente Bereitschaft zur Ablehnung von Vorschlägen aufweist, welche diejenige der politischen Elite nicht unbeträchtlich übersteigt.³

1 Vgl. dazu Raimund E. Germann, Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1977, I. Hbd., S. 173 ff., Gerhard Lehmbruch, *Proporzdemokratie*, Tübingen 1967, passim, Franz Lehner, *Grenzen des Regierens*, Königstein/Ts. 1979, S. 185 ff., Leonhard Neidhart, Die Parteien in der Verhandlungsdemokratie, in: Urs Altermatt/Hans Peter Fagagnini, *Die CVP zwischen Programm und Wirklichkeit*, Zürich 1979, S. 196 ff., und Luzius Wildhaber, Vertrag und Gesetz – Konsensual- und Mehrheitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1975, I. Hbd., S. 113 ff.

2 Lehner (s. Anm. 1), S. 187.

Zur Bereichsopposition im politischen System der Schweiz vgl. etwa Erich Gruner, *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat*, Bern 1969, S. 11 f.

3 Vgl. Kurt Eichenberger, Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten im schweizerischen Regierungssystem, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1977, S. 324, und grundlegend zum Gesetzesreferendum, Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970.

Interessant die Ausführungen von Lehner (s. Anm. 1), S. 194, zur Dialektik von plebiszitärer Demokratie und elitärer Konkordanzpraxis: „Die plebiszitäre Demokratie erzeugt eine elitäre Konkordanzpraxis, die ihrerseits – wenn sie erfolgreich ist – die plebiszitäre Partizipation weitgehend ausschaltet.“

Zum zweiten führen auch die ausgeprägte föderalistische Struktur unseres Landes und die damit verbundenen Regelungen (Erfordernis des Ständemehrs bei Verfassungsänderungen, gleichberechtigte zweite Kammer, dezentralisiertes Parteiensystem) dazu, dass Mehrheitsentscheide eine verhältnismässig breite Abstützung erfahren müssen.⁴

Das für konkordanzdemokratische Modelle charakteristische Fehlen stabiler und geschlossener Mehrheiten wird zudem durch Eigenheiten des parlamentarischen Systems der Schweiz wie Proporzwahlrecht im Nationalrat, Gleichsetzung von Nationalratswahlkreisen mit den Kantonen sowie stabilisierte und damit nicht unbedingt auf kohärente und konsequente Unterstützung durch eine Parlamentsmehrheit angewiesene Regierung mitbedingt.⁵ Ähnliche Wirkungen gehen davon aus, dass die „Berücksichtigung“ aller grösserer Parteien in den Regierungen als landesüblich zu bezeichnen ist und entsprechende „Zauberformeln“ nicht nur im Bund, sondern auch in kantonalen plebisitären Wahlverfahren Beachtung finden.⁶ Ebenfalls ausgeprägte Kompromisszwänge löst schliesslich die gängige Ausgestaltung von Regierungen als geschlossen auftretenden Kollegien von Gleichberechtigten aus.⁷

2. Zur Funktionalität des Konkordanzprinzips für die Schweiz

Es kann in verschiedener Hinsicht davon ausgegangen werden, dass das Überwiegen konkordanzdemokratischer Entscheidungsregeln für das politische System der Schweiz als durchaus angemessen zu betrachten ist. So führen schon die mannigfachen Abhängigkeiten eines kleinen Staates von aussen dazu, dass Mechanismen einsichtig erscheinen, welche die Intensität der Binnenkonflikte in Grenzen halten.⁸

4 Einlässlich zur Bedeutung der föderalistischen Struktur für das Konkordanzsystem Lehner (s. Anm. 1), S. 190 ff. Zur Lage des schweizerischen Föderalismus vgl. Gerhard Schmid, Föderalismus und Ständerat in der Schweiz, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1977, S. 334 ff.

5 Vgl. Gerhard Schmid, *Politische Parteien, Verfassung und Gesetz*, Basel 1981, S. 37 ff. bzw. S. 49 ff., und dort zitierte Literatur.

6 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 3), S. 319 f., Lehner (s. Anm. 1), S. 186, Wolf Linder/Beat Hotz/Hans Werder, *Planung in der schweizerischen Demokratie*, Bern 1979, S. 35 ff., insbesondere S. 39, und Alois Riklin, Die schweizerische Staatsidee, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1982, I. Hbd., S. 234 (mit einem Hinweis auf das schon in der alten Eidgenossenschaft verwurzelte Kollegialitäts- und Turnusprinzip).

7 Vgl. in diesem Zusammenhang Kurt Eichenberger, Organisatorische Probleme des Kollegialsystems, und ders., Das Präsidialdepartement, jetzt in: ders., *Der Staat der Gegenwart*, Basel 1980, S. 434 ff. bzw. S. 451 ff.

8 Vgl. Leonhard Neidhart, Notizen über die öffentliche Meinung im Kleinstaat, in: Georg Müller u. a. (Hrsg.), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag*, Basel 1982, S. 454 f., und Riklin (s. Anm. 6), S. 234 f.

Im Innern stellt sich die Schweiz zudem als ein Land mit einer angesichts seiner Kleinheit erstaunlichen „Kraftfeldervielfalt“ dar, sie ist ethnisch, sprachlich-kulturell, wirtschaftlich, konfessionell und politisch fragmentiert, wobei sich alle diese Trennungslinien in vielfältiger Weise überlappen.⁹ Ungeachtet eines gewissen theoretischen Hangs zur identitären Demokratie wird das Staats- und Politikbewusstsein der „Willensnation Schweiz“ von der Überzeugung geprägt, dass es unumgänglich sei, die vielen Minderheitswillen subtil zu einem Mehrheitswillen zusammenzufügen, ohne dabei Späne fliegen zu lassen.¹⁰

Die Kleinheit der regionalen und lokalen Verhältnisse erzwingt ferner, dass sich die Akteure der politischen Auseinandersetzung in anderen Rollen bis hin zur familiären Umgebung stets wieder begegnen, so dass Politik nur solange „erträglich“ bleibt, als man Kompromisse erzielt und Gesichter zu wahren vermag.¹¹ Diese Tendenzen werden durch den Milizcharakter politischer Arbeit in der Schweiz und den dadurch ebenfalls gestärkten, in kleinen Verhältnissen ohnehin naheliegenden Pragmatismus noch verstärkt.¹²

Kein Zweifel dürfte allerdings daran bestehen, dass das Konkordanzprinzip mittlerweile in der politischen Kultur unseres Landes auch ungeachtet institutioneller Voraussetzungen und funktionaler Adäquanz ein Eigenleben führt.¹³ Es wird fast von Kindsbeinen an eingeübt und in vielgestaltiger Weise „internalisiert“. So ist denn auch eine weitgehende „Gleichgestimmtheit im Typ der Konfliktbewältigung“¹⁴ entstanden, welche mit Selbstverständlichkeit die Entscheidungsregeln der allermeisten öffentlichen und privaten Gremien prägt – mit Einschluss des Vorstands der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft.

9 Vgl. Erich Gruner, *Die Parteien in der Schweiz*, 2. Aufl., Bern 1977, S. 18 ff., Linder/Hotz/Werder (s. Anm. 6), S. 38, Neidhart (s. Anm. 1), S. 193, Schmid (s. Anm. 5), S. 44 f., und Wildhaber (s. Anm. 1), S. 136 f.

10 Vgl. Gruner (s. Anm. 9), S. 22 ff. und Riklin (s. Anm. 6), S. 234.

11 Vgl. Neidhart (s. Anm. 1), S. 194 und ders. (s. Anm. 8), S. 455 f.

12 Vgl. Lehner (s. Anm. 1), S. 193 f., Neidhart (s. Anm. 8), S. 457 und eingehender zum Milizprinzip Alois Riklin, Milizdemokratie, in: *Festschrift Eichenberger* (s. Anm. 8), S. 41 ff.

13 Vgl. dazu auch Henry H. Kerr, *Parlement et société en Suisse*, St-Saphorin 1981, S. 143 ff.

14 Vgl. dazu einlässlicher Peter Lerche, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, H. 21, Berlin 1964, S. 83 ff.

3. Wettbewerbs- und Konsensbereiche

Zusätzlich Konturen gewinnt das Bild der Konkordanzdemokratie dadurch, dass man es dem Gegenmodell der Konkurrenzdemokratie gegenüberstellt.¹⁵ In diesem Sinne zeichnet sich ein konkordanzdemokratisches politisches System dadurch aus, dass sich in ihm nicht zwei stabile, kohärente, ablösungsfähige und auch tatsächlich alternierende Parteien oder Parteienblöcke gegenüberstehen, zwischen denen der Wähler periodisch mit unmittelbarer Zuteilung von Regierungs- und Oppositionsrolle seinen Entscheid treffen kann.¹⁶

Dieses holzschnittartige Herausarbeiten der Eigenheiten einer Konkordanz- und einer Konkurrenzdemokratie bedarf nun aber der Ergänzung durch korrigierende Überlegungen, und zwar ganz allgemein hinsichtlich der zulänglichen Zusammenfügung und Abstimmung von Elementen des Wettbewerbs und der Zusammenarbeit in politischen Systemen, im besonderen dann aber auch durch die Bewusstmachung von Dissensbereichen in den schweizerischen Institutionen. So hat einmal vor allem Ulrich Scheuner darauf aufmerksam gemacht, dass Mehrheitsherrschaft nicht isoliert als der beherrschende Zug eines demokratischen Regimes angesehen werden kann.¹⁷ Das gilt sowohl für die Verwurzelung der Mehrheitsentscheidregel in einem gedachten, der Staatlichkeit gewissermassen vorgelagerten Herrschafts- oder Sozialvertrag als auch für Lagen, in denen sich nicht ablösungsfähige Gruppierungen gegenüberstehen, vielmehr „statische Verfestigungen“ im Sinne dauernder Mehrheitsstellung der gleichen Gruppe zu unterstellen sind.

Daneben ist zur Abrundung des Bildes darauf hinzuweisen, dass sich Wettbewerb und Dissens im politischen System der Schweiz durchaus und teilweise heftig im Gebrauch der Volksrechte und in den dadurch in Gang gesetzten plebiszitären Entscheiden äussert, dort Wettbewerb in Sachfragen

15 Vgl. Germann (s. Anm. 1), S. 173 f., und Lehner (s. Anm. 1), S. 186 ff.

16 Vgl. Schmid (s. Anm. 5), S. 32 ff. und dort zitierte Literatur. Für eine zugespitzte Deutung des parlamentarischen Systems als auf Wettbewerb, Konflikt und Mehrheitsentscheid angelegten Modells vgl. Detlef Göldner, *Integration und Pluralismus im demokratischen Rechtsstaat*, Tübingen 1977, S. 26 ff.

17 Vgl. Ulrich Scheuner, Konsens und Pluralismus als verfassungsrechtliches Problem, in: ders., *Staatstheorie und Staatsrecht*, Gesammelte Schriften, hrsg. von Joseph Listl und Wolfgang Rüfner, Berlin 1978, S. 135 ff., sowie Ulrich Scheuner, Der Mehrheitsentscheid im Rahmen der demokratischen Grundordnung, in: Ulrich Häfelin u. a. (Hrsg.), *Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie, Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi*, Zürich 1979, S. 301 ff. Vgl. auch Verena Büchler-Tschudin, *Demokratie und Kompromiss*, Basel 1980, und zur „gemischten Verfassung“ westlicher Demokratien Martin Gralher, *Mitte-Mischung-Mässigung*, in: Peter Haungs (Hrsg.), *Res publica, Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag*, München 1977, S. 82 ff.

und Elite-Basis-Konflikte weitgehend ohne Rückwirkungen auf die Stabilität der Institutionen zum Austrag kommen können und auch tatsächlich kommen.¹⁸

4. Neuere Entwicklungen und Konkordanzprinzip

Gerade Ulrich Scheuners Ausführungen zum Mehrheitsprinzip vermögen aufzuzeigen, dass konkurrenzdemokratische Systeme eine verhältnismässig homogene, wenig segmentierte politische Landschaft voraussetzen. Diese Vorbedingung scheint zufolge neuerer gesellschaftlicher Entwicklungen zunehmend schwieriger zu erreichen sein. Die pluralistische Gliederung wird immer differenzierter und ausgefächerter, eine zentrifugale Gruppengesellschaft verfügt über immer weniger vorgegebene Normativität und hat so stets mehr aufgegebene Normativität zu „leisten“, die politische Ordnung einer pluralistischen Funktionsgemeinschaft wird dadurch gekennzeichnet, dass ihre Mitglieder in einem Netz abgestufter, sich vielfach überschneidender und widerstreitender Loyalitäten zu verschiedenen Gemeinschaften stehen.¹⁹

Für die Wirtschafts- und Sozialordnung der meisten westlichen Industriegesellschaften ist zudem festgestellt worden, dass selbst in den Konkurrenzdemokratien einvernehmliche Lösungen in langwierigen Verhandlungen mit den grossen Wirtschaftsorganisationen gesucht und erzielt werden müssen.²⁰ Es kommt so nicht von ungefähr, dass Franz Lehner zusammenfassend die These vorträgt, die Konkordanzdemokratie sei geradezu als modern zu bezeichnen, weil das Regieren mit knappen Mehrheiten in ausdifferenzierten und hochorganisierten Gesellschaften immer schwieriger und zunehmend unmöglich werde.²¹

Abzuwarten bleibt allerdings, inwieweit die Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit dem Ölschock von 1974 intensivere Verteilungskämpfe, der seit 1968 einsetzende Wertwandel stärkere Ausein-

18 Vgl. Schmid (s. Anm. 5), S. 57, und dort zitierte Literatur.

19 Vgl. zur pluralistischen Funktionsgemeinschaft Max Imboden, *Die politischen Systeme*, Basel 1964, S. 62 ff., dann auch Gerhard A. Ritter, Die Kontrolle staatlicher Macht in der modernen Demokratie, in: ders. (Hrsg.), *Vom Wohlfahrtsausschuss zum Wohlfahrtsstaat*, Köln 1973, S. 99, und Hans Ryffel, Pluralismus und Staat, in: *Festschrift Eichenberger* (s. Anm. 8), S. 59 ff.

20 Vgl. dazu Germann (s. Anm. 1), S. 180, und Gerhard Lehmbruch, Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze (Hrsg.), *Verbände und Staat*, S. 50 ff. Vgl. ferner zur Einführung „doppelter Mehrheiten“ im Sinne übereinstimmender Schlussnahmen der Betroffenen einerseits, des grösseren Verbandes andererseits Kurt Eichenberger, Entwicklungstendenzen in der schweizerischen Demokratie, in: *Festschrift Kägi* (s. Anm. 17), S. 152, Anm. 19.

21 Lehner (s. Anm. 1), S. 189.

andersetzungen über Grundhaltungen zur Folge haben wird.²² Polarisierungen im Wettbewerb der Ideen und Interessen sind unter diesen Gesichtspunkten wahrscheinlich, werden aber wohl eher Regier- und Steuerbarkeitsdefizite als konkurrenzdemokratische Systeme hervorbringen.²³

Die in der Schweiz diskutierte Ausweitung direktdemokratischer Institutionen²⁴ auf Sachentscheide ausserhalb der Rechtssetzung (Finanzbereiche, Grossprojekte, Stadien der Planung, Konsultativabstimmungen) dürfte schliesslich dazu geeignet sein, den isolierten Wettbewerb in Sachfragen zwar auszudehenen, umgekehrt aber konkordanzdemokratische Strukturen jedoch gerade durch die damit verbundene Entlastung von kontroversen Entscheiden eher zu festigen.²⁵

II. Aspekte der Regierbarkeit im politischen System der Schweiz

1. Problemlösungsdefizite als Ausgangspunkt

In der schweizerischen Nachkriegszeit lassen sich vier aufeinanderfolgende Phasen der sozio-ökonomischen Entwicklung unterscheiden.²⁶ Die fünfziger Jahre sind durch den Abbau des kriegswirtschaftlichen Interventionismus, die Liberalisierung und den Aufschwung des Welthandels und in dessen Gefolge durch ein ausgeprägtes, vorerst aber noch unproblematisches und kaum zu gelösten Problemen führendes Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. In den sechziger Jahren sind dann bei anhaltendem Wirtschaftswachstum zu folge konjunkturellen Überhitzungen und Engpässen in der Infrastruktur ernst zu nehmende „Schwachstellen“ zu verzeichnen. Ende der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre, im Zäsurband zwischen der Studentenrevolte von 1968 und dem ersten Ölschock von 1974, sieht sich das politische System der Schweiz mit deutlichen negativen Begleiterscheinungen der wirtschaftlichen Entwicklung (Teuerung, Bodenordnung, Ökologie) und gleichzeitig mit einem beginnenden Wertwandel in der Gesellschaft konfrontiert. Die Jahre seit 1974 werden dann schliesslich von einer starken Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit von zunehmenden Verteilungskämpfen – bei sich fortsetzenden „postmaterialistischem“ Wertwandel mindestens in Teilen der Bevölkerung – geprägt.

22 Vgl. zur Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Linder/Hotz/Werder (s. Anm. 6), S. 74 ff., zum Wertwandel den Beitrag von Wolf Linder in diesem Jahrbuch.

23 Vgl. Lehner (s. Anm. 1), S. 198 ff.

24 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 3), S. 322 ff., ders. (s. Anm. 21), S. 160 ff. und Jörg Paul Müller/Peter Saladin, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht, in: *Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979*, Bern 1979, S. 405 ff.

25 Vgl. Neidhart (s. Anm. 1), S. 194 ff.

26 Vgl. Linder/Hotz/Werder (s. Anm. 6), S. 53 ff.

Problemlösungsdefizite treten im politischen System der Schweiz in der zweiten dieser Phasen, in den sechziger Jahren nachhaltig auf. Über längere Zeit hinweg liess sich in verschiedenen Bereichen – besonders ausgesprochen in der Konjunktur- und Wirtschafts-, in der Raumordnungs- und in der Finanz- und Steuerpolitik²⁷ – feststellen, dass die ordentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozesse zu spät zu wenig wirkungsvolle Massnahmen hervorbrachten, so dass immer wieder zum Erlass extrakonstitutionellen Dringlichkeitsrechts gegriffen wurde.²⁸ Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben des Bundes hat sich dabei bis heute nicht beheben lassen und engt den finanziellen (und damit oft auch den politischen) Handlungsspielraum der Behörden beträchtlich ein.²⁹

Teilweise führt der als Heilmittel im Gestrüpp ungeplant-reaktiver Politik unternommene Versuch, durch „Gesamtkonzeptionen“ eine Vielzahl von Massnahmen zu bündeln und aufeinander abzustimmen – wie das in der Verkehrs-, Energie- und Medienpolitik geschehen ist³⁰ – zufolge langer Zeitdauer der entsprechenden Arbeiten ebenfalls zu einem Massnahmenstau. Paradoxalement wird die praktische Problemlösung zudem dadurch erschwert, dass in der Folge nicht nur dogmatisch an im Rahmen solcher Kommissionen beschlossenen Kompromisslösungen festgehalten, sondern

27 Vgl. die jeweiligen Überblicke unter I. 4 a)–d) und I. 6. c) in den Dokumentationen *Schweizerische Politik* (18. Jg./1982 und frühere) sowie Hanspeter Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt 1979, S. 179 ff. und S. 213 ff.

28 Vgl. Lehner (s. Anm. 1), S. 187, und generell zur Problematik des Dringlichkeitsrechts Jörg Paul Müller, *Gebrauch und Missbrauch des Dringlichkeitsrechts nach Art. 89bis BV*, Bern 1977.

Zur entsprechenden Diagnose der Innovationsschwäche des politischen Systems der Schweiz vgl. vor allem Raimund E. Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern 1977, S. 152 ff., und Alfred Meier/Alois Riklin, Von der Konkordanz zur Koalition, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1974, I. Hbd., S. 507 ff.

29 Vgl. Bericht des Bundesrates über die *Richtlinien der Regierungspolitik* in der Legislaturperiode 1979–1983 vom 16. Januar 1980, Ziff. 41, *Legislaturfinanzplan des Bundes* vom gleichen Datum, insbesondere Ziff. 2 und 3, sowie *Zwischenbericht* des Bundesrates über die Richtlinien der Regierungspolitik vom 5. Oktober 1981, Ziff. 42.

Obwohl kaum Zweifel daran bestehen können, dass der Bund auf seine Hauptfinanzierungsquellen (direkte Bundes- und Warenumsatzsteuer) auf Dauer angewiesen ist, tritt eine grosse Mehrheit des Volkes (81 % gegenüber 12 % bei 7 % „keine Meinung“) offenbar weiterhin für eine Befristung der entsprechenden Bundeskompetenzen ein. Vgl. dazu die *VOX-Analyse* der eidgenössischen Abstimmung vom 29. November 1981, S. 16 f. (Tab. 11)

30 Vgl. die jeweiligen Überblicke unter I. 6. a) und b) sowie I. 8. b) in den Dokumentationen *Schweizerische Politik* (18. Jg./1982 und frühere). Generell zu Gesamtkonzeptionen Ulrich Klöti, *Konzeptionelle Politik – Erfolgsrezept oder Alibi?*, Zürich: Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, Nr. 200, 1981.

auch gewissermassen die Verwirklichung aller Massnahmen in einem Zug verlangt wird, damit keine Interessengruppe „Vorleistungen“ zu erbringen hat – wohl ein Lehrbeispiel für die Verhinderung von Entscheidungen durch den Aufbau von Komplexität.

2. Institutionelle Reformdebatte

Die analysierten Problemlösungsdefizite im politischen System der Schweiz haben verschiedene Reformbemühungen im Bereich der staatlichen Organisation³¹ ausgelöst. Die weitestgehenden Vorschläge auf Einrichtung eines bipolaren Regierungssystems in der Schweiz – wie sie Raimund E. Germann vorgetragen hat³² – wurden dabei praktisch nicht angepackt und scheinen wenig Aussicht auf Verwirklichung zu haben. Weniger ambitionierte Reformdebatten und Reformen haben teilweise zu Ergebnissen geführt. Dabei erwiesen sich die Bestrebungen für eine Totalrevision der Bundesverfassung³³ zeitweise als ein Focus institutioneller Reformen zur Behebung von Problemlösungsdefiziten. Die meisten denkbaren Reformfelder werden jedoch ebenfalls unabhängig vom „Unternehmen Totalrevision“ bearbeitet.

Solche Versuche der Effizienzsteigerung durch institutionelle Reformen haben sich einmal bei den Volksrechten ereignet, wo im Jahre 1977 die Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum erhöht und die zeitliche Befristung der Unterschriftensammlung für Initiativen eingeführt wurden. Dadurch wurde offenbar der Gebrauch dieser Volksrechte nicht eingeschränkt, aber doch eine bessere Planung der Rechtssetzungstätigkeit durch Parlament, Regierung und Verwaltung ermöglicht.³⁴ Eine gewisse „Einbindung“ der Volksrechte würde auch die Einführung einer Einheitsinitiative

31 Dabei umfasst der Begriff zureichender Organisation in diesem Zusammenhang Struktur, Kompetenz, Funktion und Verfahrensordnung. Vgl. dazu Kurt Eichenberger, Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben, in: *Der Staat der Gegenwart* (s. Anm. 7), S. 119 f.

32 Vgl. Germann (s. Anm. 28), S. 143 ff., und zu einem etwas zurückhaltenderen Vorschlag Meier/Riklin (s. Anm. 28), S. 522 ff.

33 Vgl. neben den offiziellen Dokumenten zur Totalrevision der Bundesverfassung (Schlussbericht der Arbeitsgruppe, Bern 1973, Verfassungsentwurf und Bericht der Expertenkommission, Bern 1977, Vernehmlassungsergebnisse, Bern 1980) das Sonderheft der *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1978, I. Hbd., S. 229 ff., sowie den magistralen Überblick mit umfassenden Literaturnachweisen bei Kurt Eichenberger, Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1980, S. 477 ff.

34 Vgl. Hans-Urs Willi, Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1982, I. Hbd., S. 61 ff.

gemäss Vorschlag der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung zur Folge haben.³⁵

Diese Expertenkommission hat zudem auf dem Gebiet der föderalistischen Ordnung ein (im Vernehmlassungsverfahren allerdings ungünstig aufgenommenes) Modell der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen vorgeschlagen, das in verschiedenen Bereichen Kompetenzübertragungen auf den Bund ohne Verfassungsänderung ermöglicht hätte. Umgekehrt ist wegen der zunehmend spürbarer werdenden Nachteile von Politikverflechtung auch der Versuch einer Entflechtung von Bundes- und kantonalen Kompetenzen mit Rückübertragung von Befugnissen auf die Kantone an die Hand genommen worden.³⁶

Schliesslich sind Erfolge reformerischer Kleinarbeit auf Parlaments- und vor allem auf Regierungs- und Verwaltungsebene zu verzeichnen. Als gelungen darf dabei in erster Linie der Ausbau der Bundeskanzlei zu einer vollgültigen Stabsstelle des Bundesrates bezeichnet werden.³⁷

3. Zur Reform der staatlichen Aufgabenkataloge

In den letzten Jahren haben die in allen westlichen Industriegesellschaften feststellbaren Regier- und Steuerbarkeitsdefizite dann zunehmend die Frage nach der Reform der staatlichen Aufgabenkataloge neben jene der Steigerung der institutionellen Leistungsfähigkeit gestellt. Die dem modernen Staat inhärente „Blanko- und Generalvollmacht zum Handeln“³⁸ hatte eine unkritische und wenig reflektierte Aufgabenhäufung zur Folge. Die dadurch verursachten wachsenden Probleme machten dann bewusst, dass Allzuständigkeit für den Staat erst recht wieder Selektionsmöglichkeit, ja unbedingte Selektionsnotwendigkeit bedeutet, sind doch die Mittel des Staates erheblich beschränkter als seine Zwecke.³⁹

Gleichzeitig wachsen in einer Zeit vielfältiger und umfangreichster Interdependenzen die Schwierigkeiten der politischen Steuerung im territorial be-

35 Vgl. dazu die Beiträge von Etienne Grisel und Gerhard Schmid im in Anm. 33 genannten Sonderheft der ZSR, S. 435 ff. bzw. S. 457 ff.

36 Vgl. etwa die bundesrätliche *Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen* vom 28. September 1981 (Separatausgabe).

37 Vgl. den Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates (*Bericht Hongler*) vom November 1967, sowie Christian Furrer, Die Bundeskanzlei im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 1977, S. 57 ff.

Zur Parlamentsreform vgl. den *Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments“* vom 29. Juni 1978.

38 Vgl. vor allem Herbert Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, 2. A., Stuttgart 1966, S. 759 ff.

39 Dazu ausführlicher Eichenberger (s. Anm. 31), S. 114 ff.

grenzten Staatswesen ohnehin.⁴⁰ Daneben erfährt der Gedanke einer Entlastung des Staates von unerfüllbaren gesellschaftlichen Verantwortungen und der Begrenzung seines Einflusses auf das tägliche Leben eine einleuchende Renaissance.⁴¹

All diese Erscheinungen rufen einer Begrenzung, steten Überprüfung und auch Redimensionierung staatlicher Aufgabenkataloge.⁴² Diese stösst dabei nicht nur auf politische Widerstände und wenigstens vermeintliche Irreversibilitäten, sondern auch auf den beklagenswerten Mangel einer zulänglichen Lehre von den Staatsaufgaben und auf die Schwierigkeit, taugliche und operationalen Richtpunkte für die beschränkende Auslese unter den denkbaren Aufgabenvielfalt zu entwickeln.⁴³

Im politischen System der Schweiz lassen sich so Problemlösungsdefizite und sinnvolle institutionelle Reformmöglichkeiten ebenso aufzeigen wie die Notwendigkeit verstärkter Selektivität bei der Erbringung staatlicher Aufgaben. Gesamthaft ergibt sich aber nicht das Bild einer unregierbaren Schweiz. Im Vergleich mit anderen Industrienationen, auch mit konkurrenzdemokratisch strukturierten, können die sozio-ökonomischen Lebensbedingungen der Schweiz als durchaus respektabel bezeichnet werden.⁴⁴ Inwieweit dieses Er-

40 Für dieses Verständnis des Begriffs der Schwer- oder Unregierbarkeit vor allem Wilhelm Hennis, Zur Begründung der Fragestellung, in: ders. u. a. (Hrsg.), *Regierbarkeit*, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 9 ff.

Vgl. auch Eichenberger (s. Anm. 31), S. 121 und Bruno Fritsch, Die Schweiz: Sonderfall oder Paradigma einer zukunftsorientierten Staatsstruktur?, in: Andreas Blum u. a. (Hrsg.), *Die Zukunftstauglichkeit der schweizerischen Entscheidungsstrukturen*, Diessenhofen 1982, S. 75.

41 Vgl. Roman Herzog, *Allgemeine Staatslehre*, Frankfurt a. M. 1971, S. 147 ff., Josef Isensee, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, Berlin 1968, Linder/Hotz/Werder (s. Anm. 6), S. 74 f., und Erich Streissler, Einleitung, in: ders./Christian Watrin, *Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen*, Tübingen 1980, S. 2 f.

42 Vgl. Kurt Eichenberger, Regierbarkeit der Schweiz, in: *Verwaltungsrechtliches Kolloquium Sigriswil*, 1973, S. 16 ff., Fritsch (s. Anm. 40), S. 76 f., und ausdrücklich Kurt Furgler, Einleitung der Totalrevision aus Einsicht in die Mängel unserer Staats- und Rechtsordnung, in: Erich Gruner/Jörg Paul Müller (Hrsg.), *Erneuerung der schweizerischen Demokratie?*, Bern 1977, S. 15.

Zu Privatisierungsmöglichkeiten vgl. etwa Eichenberger, a. a. O., S. 25, Martin Lendi/Robert Nef, *Erfüllung öffentlicher Aufgaben ohne Staat*, DISP Nr. 54 (Juni 1979), und den Bericht des Bundesrates zum Postulat Basler betreffend Privatwirtschaft und Staatstätigkeiten, in: *Bundesblatt 1982 III*, S. 82 ff.

43 Vgl. dazu Eichenberger (s. Anm. 31), S. 122 ff.

44 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 42), S. 14, Fritsch (s. Anm. 40), S. 72, und Lehner (s. Anm. 1), S. 187 bzw. S. 202 f./Anm. 10.

Zur Schwierigkeit der Bestimmung von Parametern für so globale Beurteilungen vgl. Ulrich Klöti, Was leistet das schweizerische politische System? in: *Die Zukunftstauglichkeit der schweizerischen Entscheidungsstrukturen* (s. Anm. 40), S. 11 ff.

gebnis auch auf Auswirkungen unserer konkordanzdemokratischen Einrichtungen zurückgeführt werden kann, soll in der Folge noch Erörterung finden.

III. Folgerungen und Verknüpfungen

Zusammenfassend lässt sich wohl festhalten, dass das Konkordanzprinzip im politischen System der Schweiz hohe Entscheidungskosten verursacht.⁴⁵ Das führt einmal nicht selten zu Null-Lösungen, welche jahrelange Bemühungen zunichte machen können.⁴⁶ In anderen Fällen kann die Langsamkeit der Entscheidungswege und das in der Konkordanzdemokratie unvermeidbare mühselige Ringen um den kleinsten gemeinsamen Nenner zu verspäteten oder zu unzureichenden Massnahmen führen. Das kann sowohl Flucht in das Dringlichkeitsrecht als auch je nachdem grundsätzlich irreversible Nachteile (etwa in der Raumordnungspolitik) zur Folge haben. Die Komplexität des Entscheidungsverfahrens führt zudem zu einer unübersehbaren Vernachlässigung alternativer Lösungsmöglichkeiten.⁴⁷

Nun vernachlässigt die Gleichsetzung hoher Entscheidungskosten mit Ineffektivität und Innovationsunfähigkeit allerdings die Durchsetzungsproblematik.⁴⁸ Da sich aber in Konkurrenzdemokratien lediglich mit knapper Mehrheit durchgesetzte Entscheide oft sehr schwer in die Wirklichkeit umsetzen lassen, dürften die Akzeptanz- und Legitimierungswirkungen der umständlichen Meinungs- und Willensbildung in unserem politischen System die Regierbarkeit unter dem Gesichtspunkt der tatsächlichen Durchführbarkeit beschlossener Massnahmen steigern.⁴⁹

Weiter scheint die Langwierigkeit der Entscheidungsprozesse eine gewisse Bremse gegen die Anhäufung von Aufgaben darzustellen, wenn sie auch nicht eine überlegte Aufgabenauslese nach sich zieht. Diese Wirkung hat auch die Tatsache, dass – wie bereits geschildert – die Mittelbeschaffung ebenfalls an die entsprechenden constraints gebunden ist und das Unvermögen, für weitere Finanzierungen die plebisitären Konsenshürden zu überwinden, mindestens mittelfristig zu mehr Zurückhaltung bei den Ausgaben nötigt. Ganz abgesehen davon, werden aber Ansprüche und Erwartungen auf dem langen

45 Vgl. Klöti (s. Anm. 44), S. 21, und Lehner (s. Anm. 1), S. 187 f.

46 Vgl. Eichenberger (s. Anm. 3), S. 325.

47 Vgl. Meier/Riklin (s. Anm. 28), S. 518.

48 Dazu pointiert Lehner (s. Anm. 1).

49 Vgl. zur Krise „regulativer Politik“ und zum entsprechenden Kooperationsbedarf der Behörden Wolfgang Hoffmann-Riem, Selbstbindungen der Verwaltung, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* H. 40, Berlin 1982, S. 201 f.

Meier/Riklin (s. Anm. 28), S. 519, beurteilen die Fähigkeit des Systems, die einmal gewählten Lösungen zu realisieren, ebenfalls als günstig, halten das aber für nicht erstaunlich, weil ja eben meist nur marginale Lösungen gewählt würden.

Marsch durch die Institutionen ohnehin abgebaut, spielt die legitimierende Wirkung der direkten Demokratie letztlich auch dort, wo das Volk den ihm unterbreiteten Vorlagen seine Zustimmung verweigert.⁵⁰

So hat sich denn auch in der Schweiz die Staatsquote zwar über längere Zeit nachhaltig ausgeweitet, aber der entsprechende Trend konnte wohl doch früher zum Stillstand gebracht werden als anderswo.⁵¹ Das vermag in einer Lage, in welcher von einer objektiv sinkenden Steuerungsfähigkeit des politischen Gesamtsystems auszugehen ist⁵², ebenfalls entlastend zu wirken.

Schliesslich haben hohe Entscheidungskosten und die damit verbundenen Verzögerungen teilweise auch den Vorteil, dass die Erfahrungen anderer Staaten abgewartet und bei den zuletzt getroffenen Entscheiden auch mitberücksichtigt werden. Das Lehrgeld zahlen, so betrachtet, die andern. Selbst ist man dann – wie das auch für die schweizerische Aussenpolitik nicht untypisch erscheint⁵³ – in der Lage, durch eine gewisse Trägheit in der Reaktion die Tragweite von Ereignissen und Entwicklungen genauer abzuschätzen und zu weitreichende, später wieder zurückzunehmende Anpassungen zu vermeiden.

50 Vgl. Lehner (s. Anm. 1), S. 196, und Neidhart (s. Anm. 1), S. 195 f.

51 Vgl. Bundesamt für Statistik, Der Staat in der Nationalen Buchhaltung der Schweiz, in: *Die Volkswirtschaft 1982*, S. 559 ff., Bundesrätlicher Bericht zum Postulat Basler (s. Anm. 42), S. 85 ff., und Lehner (s. Anm. 1), S. 195.

52 Vgl. Fritsch (s. Anm. 40), S. 75 f., und Lehner (s. Anm. 1), S. 198.

53 Vgl. dazu Daniel Frei, Die Schweiz im internationalen System, in: Jürg Steiner u. a. (Hrsg.), *Das politische System der Schweiz*, München 1971, S. 191 f.

