

Eigentlich ist die Schweiz eine Rätendemokratie

Ein Beitrag zur Konkordanz-Debatte

Von Leonhard Neidhart*

Seit der Nichtwiederwahl der Bundesräte Ruth Metzler und Christoph Blocher sind Bundesratswahlen für die Parteien mehr und mehr zur Lotterie geworden. Entsprechend intensiv wird über die Konkordanz debattiert. Der Autor dieses Beitrags erinnert daran, dass Räte neben der direkten Demokratie das konstitutive Element unseres politischen Systems sind.

In die endlose Debatte über die Konkordanz reichen sich auch die jüngsten Beiträge der Politikwissenschaftler Wolf Linder und Pascal Sciarini ein (NZZ 10.11.1.09). Linder spricht vom «Zwang zur arithmetischen Machtteilung», von einer «Verflüssigung der Konkordanz» und von Vorteilen einer Listenwahl des Bundesrats. Sciarini unterscheidet «arithmetische», «politische», «kleine», «eingeschränkte» und «grosse Konkordanz» als unvereinbare Konkordanz-Verständnisse. Die politische Konkordanz sei seit über zehn Jahren «klinisch tot», behauptet er, als ob es früher besser gewesen wäre. «Nur Nostalgiker der Zauberformel werden wohl in etwas naiver Manier weiter beteuern, dass arithmetische und politische Konkordanz nach wie vor miteinander vereinbar seien», schreibt Sciarini, noch fehle aber der Wille für einen Wechsel des Regierungssystems.

Eigene Wurzeln verstehen

Warum tun wir uns gegenwärtig mit der Konkordanz so schwer? Dazu nur drei Gründe: Zum Ersten weil dieser aus den Niederlanden stammende, analytisch unscharfe Begriff «Konkordanz» aus dem Vergleich mit parlamentarischen Konkurrenzdemokratien gewonnen wurde. Die Schweiz hat aber keine parlamentarischen Wurzeln (weil sie keinen König hatte), deshalb passt die Bezeichnung eigentlich nicht. Wir sind systemisch eher mit den USA verwandt, und dort spricht niemand von Konkordanz. Zum Zweiten praktizieren wir mit der direkten und der föderalistischen Demokratie ebenfalls viel Konkurrenz bzw. Wettbewerb, insofern wenig Konkordanz. Und drittens entstehen diese endlosen verbalen Diskordanzen über Konkordanz deshalb, weil wir es unterlassen, unseren Modus des Regierens ausreichend aus dem historischen und systemischen Zusammenhang unserer Verhältnisse zu erklären und zu verstehen – und stattdessen falsche Vergleiche mit dem Ausland ziehen.

Nach der Französischen Revolution und dem Sonderbundkrieg 1847 verfügte die alte Eidgenossenschaft kaum mehr über eine zentrale Ordnungsmacht. Weil wir keine monarchischen Strukturen hatten, aus denen anderswo der Parlamentarismus herausgewachsen ist, weil die Eidgenossenschaft keinen nationalen Präsidenten oder Landammann wie die USA ertragen wollte und weil die aussenpolitische Lage damals recht schwierig war, musste sofort eine zentrale Regierung her. Also übertrug man das eingelebte und bekannte System der grossen und kleinen Räte in den Kantonen ohne lange Debatten über den Wahlmodus auf den Bund. Räte sind neben der direkten Demokratie somit das konstitutive Element unseres politischen Systems. Wäre der Begriff nicht verbraucht, müsste man eigentlich von der «Schweizer Rätendemokratie» sprechen. Wir haben sie in den Kantonen, den Gemeinden und auch im Bund, und wir können in unserem kleinen Land ja nicht auf jeder Ebene ein anderes Regierungsmuster haben. In keinem Land aber wird so kopflos von einem «Wechsel des Regierungssystems» gesprochen wie bei uns.

Räte sind die Bestellung und Zusammenstellung von Leuten, die etwas können (sollten) und die aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, früher den Zünften oder den Kantonsregionen (Landsregionen) stammen. Gleicher Meinung müssen ihre Mitglieder von vornherein nicht sein, sie müssen auch kein gemeinsames Programm haben, sonst würde man keine Räte benötigen. Aber man erwartet, dass sie zu Konsens und Entscheidung finden. Auffallend ist für unser Land, dass wir in den Kantonen und Städten parallel meist grosse «Grosse Räte» (Parlamente) und «Kleine Räte» (Regierungen) haben. Wir wollen zwar die direkte Demokratie, brauchen dazu aber auch Räte, die das Volk beraten und führen. Räte sind eine besondere Form der horizontalen Gewaltenteilung, eine Ergänzung der direkten Demokratie. Räte ermöglichen Partizipation für viele. Sie sind deshalb oft für Entwicklungen (nicht verflüssigt), flexibel, und all das erklärt ihre Akzeptanz in der Gesellschaft.

Keine Staatsaffäre

Im Zentrum der Konkordanz-Debatte stehen die (zahlenmässig) kleinen Räte, die regierenden Räte. Man will sie klein halten, weil ein Kleinstaat keine grossen Regierungsapparate braucht, auch weil sie kostengünstiger sind. Weil unsere Exekutiven zahlenmässig klein sind, werden ihre Mitglieder in der Regel öffentlich sehr bekannt und haben einen entsprechend grossen Entschei-

dungs-Anteil. Genau deshalb werden Exekutivwahlen (und Abwahlen oder Nichtwahlen) jeweils zum grossen Thema. Während in parlamentarischen Demokratien Minister vergleichsweise schnell und lautlos ausgewechselt werden, sind solche Prozeduren bei uns beinahe Staatsaffären.

Weil solche Wahlen offensichtlich konfliktträchtig sind, will man erstens keine Präsidenten auf Dauer (ausgenommen in den milizregierten kleinen Gemeinden), zweitens wählt man die Ratsmitglieder auf Dauer (und wählt sie in aller Regel nicht ab), und drittens will man sie aus demokratischem Willen einzeln, ad personam wählen. Diese Bedingungen führen dazu, dass sich die Ratsmitglieder zusammenfinden können (und müssen) und sich auch intern gegenseitig kontrollieren können. Zusätzliche Kontrolle übt das Volk gegebenenfalls mit dem Referendum aus, und die funktionale Ausdifferenzierung parlamentarischer Kontrollmechanismen ist in unseren kleinstaatlichen Verhältnissen nicht erforderlich.

In den Kantonen und Gemeinden werden die Regierungsräte ad personam vom Volk gewählt. Im Bund braucht es dafür eine Mehrheit der Vereinigten Bundesversammlung. Diese Mehrheit ist das funktionale Äquivalent der Volkswahl, weil diese auf Ebene des Bundes mehr Nachteile als Vorteile hat. Damit solche regierenden Räte repräsentativ oder proportional zusammengesetzt sind (was für das Funktionieren der direkten Demokratie unabdingbar ist), übt man freiwilligen Proporz und überlässt den politischen «Stakeholdern» das Vorschlagsrecht. Aber wie bei den Volkswahlen in den Kantonen und Gemeinden müssen die Vorschlagenden auch im Bund die Akzeptanz der anderen Parteien in Rechnung stellen. Sonst kommt es zu Abwahlen oder Nichtwahlen, wie jüngst in der Stadt Zürich oder seinerzeit in Graubünden. Das muss möglich sein, wenn Regierende Fehler machen. Es ist somit falsch, bei Abwahl oder Nichtwahl immer gleich von einer Krise der Konkordanz zu reden.

Räte sind ein Zusammenschluss von Sachverständigen, ihre Arbeit als Schul-, Gemeinde-, Stadt-, Kantons-, Regierungs-, National- oder Ständeräte und nicht zuletzt als Bundesrat ist die zentrale Voraussetzung und Grundlage der Willensnation und der Wohlfahrt unseres Landes. Wer diese «Logik des Rätensystems» nicht in Rechnung stellt, kann nicht hilfreich über die Konkordanz sprechen. Die Verfassungsschöpfer liessen es 1848 bezüglich der Bundesratswahlen bei einfachen Regelungen bewenden. Durch das Verfahren der Einzelwahl will die eher schwache Bundesversammlung Einfluss und potenzielle Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der dauerhaft amtierenden Regierung behalten. In gewissem Sinne ist dieses einzigartige Verfahren der parlamentarischen Einzelwahl ein Ersatzstück für das parlamentarische Misstrauensvotum.

Waffen-Initiative eingereicht

Über 120 000 Unterschriften

Bern, 23. Febr. (ap) Das Schweizer Volk wird voraussichtlich über die Verbanung der Armeewaffe aus den Haushalten entscheiden. Ein breit abgestütztes Bündnis hat am Montag gut 120 000 Unterschriften für die Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt» eingereicht, die ausserdem Bedürfnisnachweise für Waffenbesitz und ein zentrales Waffenregister verlangt.

Armeewaffen zu Hause seien kein Sicherheitsargument, sondern ein Sicherheitsrisiko und gehörten deshalb ins Zeughaus und nicht ins Schlafzimmer oder in ein ungesichertes Kellerabteil, sagte die Zürcher SP-Nationalrätin Chantal Galladé vor den Medien. Die Verfügbarkeit von Schusswaffen führe dazu, dass solche Waffen in der Schweiz das häufigste Instrument für Tötungen seien und die Schweiz eine vergleichsweise hohe Zahl von Selbstmorden mit Schusswaffen aufweise. Gemäss Angaben der Initianten liegen in Schweizer Haushalten rund 2,3 Millionen moderne Feuerwaffen, davon 252 000 Armeewaffen von aktiven Angehörigen der Armee.

Die Initiative will auch die Verfügbarkeit der übrigen 2 Millionen modernen Feuerwaffen in privaten Haushalten einschränken. Sie sieht deshalb einen Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis für den Waffenbesitz vor. Es geht nicht darum, Sportschützen, Jäger oder verantwortungsvolle Sammler einzuschränken, sagte Galladé. Aber ein Menschenrecht auf Waffenbesitz gebe es nicht. Speziell gefährliche Waffen sollen zudem verboten werden. Gemeint sind Seriefleerwaffen und Vorderschaftrepetierflinten. Eine solche Waffe habe weder für die Jagd noch für den Sport Sinn, sagte der Zuger Nationalrat Josef Lang (gp.). Schliesslich verlangen die Initianten auch ein zentrales Waffenregister. Dies entspreche einer alten Forderung der Polizei, sagte Jean-Pierre Monti, Präsident des Personalverbandes der Bundeskriminalpolizei.

Die Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt» wird von 74 Parteien und Organisationen unterstützt, unter anderem von der SP, den Grünen und weiteren Parteien, der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee sowie Friedensorganisationen, Ärzten, Kirchen und Gewerkschaften.



Im Schloss Corbières stand die sogenannte Hexe Catherine Repond 1731 vor dem Landvogt. LORIAN CELLAO

Gerechtigkeit für eine Randständige

Freiburgs «letzte Hexe» soll rehabilitiert werden

Im Jahr 1731 wurde in Freiburg zum letzten Mal eine als Hexe diffamierte Frau verbrannt. Zwei Grossräte fordern nun ihre Rehabilitierung. Die Regierung tritt auf das Gesuch ein, schlägt aber dem Kantonsparlament eine moralische, nicht eine juristische Rehabilitierung vor.

C. Bi. Freiburg, 23. Februar

Mitten in der Fasnacht, an der in den Strassen viele nette Hexchen herumlaufen, setzt sich die Freiburger Politik mit dem Phänomen der realen Hexenverfolgung auseinander. Und diese hatte nun wirklich nichts Nettens und Niedliches, wie der Fall der sogenannten «letzten Freiburger Hexe» zeigt. – Im April 1731 stand die 68-jährige Frau Catherine Repond, genannt La Catillon, vor dem Landvogt von Corbières im Greyerzerland, Beat-Nicolas von Montenach. Die unverheiratete Frau, die zusammen mit ihrer Schwester Marguerite lebte und als Bettlerin im Freiburgerland und sogar im Bernischen herumwanderte, war der Hexerei angeklagt. Bis zum 5. Juli lief das Verhör, das mit – nach heutigen Rechtsgrundsätzen – skandalösen Methoden geführt wurde und bei dem auch widerlichste Folter zur Anwendung kam. Nachdem die Catillon nach anfänglichem Leugnen «eingestanden» hatte, eine Hexe zu sein und mit dem Teufel zu paktieren, wurde sie ans Blutgericht in der Hauptstadt weitergereicht, wo ein zweites Verfahren stattfand. Am 15. September wurde sie zum Tod auf dem Scheiterhaufen verurteilt und noch am gleichen Tag verbrannt.

Wusste die Bettlerin zu viel?

Die Hintergründe dieser staatlichen Schandtat sind noch nicht geklärt. Die Buchautorin Josiane Ferrari-Clément, die im Buchverlag La Sarine ein kleines Buch zur Affäre La Catillon vorlegt, äussert die Vermutung, dass die Bettlerin von einer Falschmünzer-Affäre wusste, in die Mitglieder des Freiburger Patriziats verwickelt waren. Die Historikerin Kathrin Utz Tremp, die zahlreiche Publikationen zur Hexenverfolgung und zur Unterdrückung von Minderheiten im freiburgischen Ancien Régime veröffentlicht hat und als Mitarbeiterin des Staatsarchivs Freiburg eine Ausstellung zum Thema vorbereitet, meint, dies müsse noch im Detail erforscht werden. Vor allem der zweite Prozess sei überhaupt noch nicht aufgearbeitet; nur das erste Verhör sei Mitte des 19. Jahrhunderts vom damaligen Staatskanzler der freisinnigen Freiburger Regierung veröffentlicht worden, nicht zuletzt in der Absicht, das konservative Ancien Régime zu diskreditieren. Eine erste Sichtung der Fakten hat Utz Tremp in einem unpublizierten Bericht unter dem Titel «Der Prozess der Catherine Repond alias Catillon von Villarvolard» vorgenommen.

Eine «ökumenische» Initiative

Nun könnte auch auf politischer Ebene der Stein ins Rollen kommen. Im Oktober 2008 reichten Grossrat Jean-Pierre Dorand von der CVP und sein evangelischer Kollege Daniel de Roche im Kantonsparlament eine Motion ein, in der sie die Rückgängigmachung von Catillons Verurteilung forderten. Dabei liessen sie sich vom Vorbild des Kantons Glarus leiten, der im August 2008 die Frau Anna Göldi, welche 1782 im letzten Hexenprozess der Schweiz hingerichtet worden war, rehabilitierte; wobei daran zu erinnern wäre, dass

diese mutige Tat auch erst nach anfänglichem Widerstand der Kantonsregierung und erst nach der Veröffentlichung eines Buchs des Journalisten Walter Hauser möglich geworden war.

In ihrer Begründung argumentieren die Freiburger Motionäre, die Verurteilung der Catillon sei ein vom oligarchischen Regime orchestrierter Justizmord. Dass der Katholik Dorand zusammen mit dem reformierten Pfarrer de Roche die Motion einreichte, hat Symbolwert. Wie Dorand im Gespräch sagt, wollten die Motionäre damit klarmachen, dass es sich um ein Problem handelt, das alle Konfessionen angeht.

Staatsrätliches «Ja, aber...»

Jetzt liegt die Antwort der Kantonsregierung vor. In der Stellungnahme – verfasst wurde sie unter Federführung des SP-Justizdirektors Erwin Jutzet, eines ehemaligen Anwalts – ist viel Verständnis für das Anliegen der Motionäre zu spüren. Der Staatsrat schreibt aber, eine Rehabilitierung sollte alle Justizopfer des Ancien Régime einschliessen, also nicht nur die sogenannten Hexen, sondern auch die Homosexuellen und die religiösen Minderheiten wie die Wiedertäufer und die Waldenser, wie auch alle, deren Geständnisse unter der Folter erzwungen wurden.

Zudem macht die Kantonsregierung rechtlich-politische Bedenken geltend. Der liberale Rechtsstaat, der auf nationaler Ebene durch den Bundesstaat 1848 geschaffen wurde, dürfe nicht als Rechtsnachfolger des Ancien Régime betrachtet werden. Er sollte nicht für die Verbrechen des alten Regimes verantwortlich gemacht werden, kann sie aber auch nicht rechtlich «korrigieren». Dies umso mehr, als eine Rehabilitierung im rechtlichen Sinn nicht mehr im Strafrecht vorgesehen sei. Die Catillon könne deshalb nur moralisch, nicht rechtlich rehabilitiert werden.

Feierliche Erklärung des Parlaments?

Die Kantonsregierung schlägt vor, dass die Ehrenrettung für die Justizopfer des Ancien Régime in Form einer feierlichen Erklärung des Kantonsparlaments erfolgt. Zudem sollen konkrete Massnahmen für die geschichtliche Erforschung ihrer Prozesse ergriffen werden. Um den Weg zur feierlichen Resolution des Grossen Rats freizumachen, fordert die Exekutive die beiden Motionäre auf, ihre Eingabe zurückzuziehen.

Die Motionäre scheinen mit der Reaktion der Kantonsregierung zufrieden zu sein; ein endgültiger Entscheid über den Rückzug der Motion steht aber noch aus. Was die Historikerin Utz Tremp betrifft, fragt sie sich, ob es sinnvoll sei, die Rehabilitierung der «Hexen» mit anderen Problemen wie dem der Behandlung der Homosexuellen zu verbinden. Aber die Antwort der Kantonsregierung scheint auch ihr in die rechte Richtung zu gehen. Wichtig sei aber, dass jetzt eine gründliche geschichtliche Aufarbeitung dieses leidvollen Kapitels der Freiburger Geschichte erfolgen könne.

Anzeige

So nicht!
Die kritische und unabhängige
Stimme im Gesundheitswesen www.pulsus.info

* Der Autor ist emeritierter Professor für politische Wissenschaft an der Universität Konstanz.