

Für Max Frisch war die Sache klar: Eine «Farce», ein einziger «Schwindel» sei die Konkordanz, urteilte der Schriftsteller im Dezember 1983 in einer Diskussionssendung im Schweizer Fernsehen. Kurz zuvor hatte die Bundesversammlung Otto Stich als Vertreter der SP in den Bundesrat gewählt – zum Ärger der Sozialdemokraten, deren offizielle Kandidatin Lilian Uchtenhagen übergeben wurde. Parteipräsident Helmut Hubacher forderte als Reaktion den Rückzug der SP aus dem Bundesrat. Er und viele Parteikollegen am linken Flügel erhofften sich abseits der Regierungsverantwortung eine Erneuerung der Partei. Doch die sozialdemokratische Basis versagte der Parteileitung die Unterstützung: An einem ausserordentlichen Parteitag sprach sich eine klare Mehrheit der Delegierten für den Verbleib in der Regierung aus.

Ein Vierteljahrhundert später setzte die SVP die Drohung um und verabschiedete sich aus der Regierung, nachdem ihr Bundesrat Christoph Blocher 2007 die Wiederwahl verpasst hatte und durch Eveline Widmer-Schlumpf ersetzt worden war. Bereits ein Jahr später aber kehrte die grösste Partei des Landes nach dem Rücktritt Samuel Schmid in die Regierung zurück. Seit 2015 ist sie wieder mit zwei Mitgliedern vertreten.

### Innovative Ansätze

Die Episoden machen deutlich, dass die Konkordanz in der Geschichte immer wieder umstritten war, und an den Zank um Bundesratssitze denkt man gewöhnlich, wenn eine Krise der Konkordanz beklagt wird. Doch die Wahl und Zusammensetzung der Regierung ist nur der offensichtlichste Ausdruck der Konkordanz, dieses Systems, das auf einen Ausgleich unter verschiedenen Interessen und Kräften ausgelegt ist. Das Fundament der Konkordanz wird nicht bei Bundesratswahlen gelegt, sondern im parlamentarischen Alltag. Wer den Zustand der Konkordanz einschätzen möchte, muss deshalb ins Parlament, in den Maschinenraum der Kompromisskultur, hinabsteigen.

Genau das haben Politikwissenschaftler der Universität Bern getan. Im Sammelband «Konkordanz im Parlament», herausgegeben von Marc Bühlmann, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub, beleuchten sie verschiedene Seiten der Kompromissfindung in National- und Ständerat. Dabei legen sie den Konkordanzbegriff weit aus und betrachten nicht nur die Zusammenarbeit unter den Parteien.

So erfährt man etwa, dass die Frauen im Parlament im Allgemeinen etwa ihrem Sitzanteil entsprechend zu Wort kommen (wobei es deutliche Unterschiede zwischen den Fraktionen gibt), dass hingegen die italienische und die rätoromanische Sprache in den Debat-

# Die Konkordanz krankt im Parlament

*Polarisierung und verschärfter Parteienwettbewerb setzen der schweizerischen Kompromisskultur zu. Das Kalkulieren mit einfachen Mehrheiten verdrängt im legislativen Alltag die Suche nach breit abgestützten Lösungen. Von Lukas Leuzinger*



Die Konsensdemokratie ist unter Druck (Wandelhalle des Bundeshauses).

ten deutlich untervertreten sind oder dass die Zahl der kantonalen Amtsträger unter der Bundeshauskuppel abnimmt, während die Kombination eines nationalen Parlamentsmandats mit einem Sitz im Gemeinderat sich ungebrochener Beliebtheit erfreut – nicht zuletzt bei den Gemeinden, die dadurch ihre Interessen effizient einbringen können. Einige Beiträge wenden innovative Methoden an, wobei allerdings die Aussagekraft variiert. So wirkt der Versuch, die Kompromisskultur anhand der Häufigkeit von Personalpronomen in Reden zu erklären, wenig überzeugend.

Der Eindruck, den das Buch hinterlässt: Die Klagen über den angeblich baldigen Tod der Konkordanz sind übertrieben. Das Parlament ist nach wie vor in der Lage, tragfähige Kompromisse zu schmieden. Zugleich zeigt sich, dass die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit nicht spurlos an der Kultur der Zusammenarbeit im Parlament vorbeigehen. Weil die traditionellen Parteibindungen deutlich geschwächt worden sind, müssen die Parteien stärker um Wähler kämpfen. Damit verbunden ist eine verschärfte Konkurrenz um die Aufmerksamkeit der Medien, die ihrerseits einem härteren Wettbewerb um Konsumenten ausgesetzt sind. Das sind keine vorteilhaften Bedingungen für politische Kompromisse. Der Spielraum für solche wird zusätzlich eingeschränkt durch die zunehmende Polarisierung der Parteienlandschaft.

### Umstrittene Abstimmungen

Diese Trends untermauert Karin Frick in ihrem Beitrag, der aufzeigt, dass die Abstimmungen im Parlament umstrittener geworden sind. Sie stellt für den Zeitraum von 1975 bis 2018 eine zunehmende Konfliktivität fest, gemessen daran, wie knapp die Abstimmungen ausgehen. Allerdings gilt dieser Befund nur für den Nationalrat. Im Ständerat ist im Schnitt deutlich grössere Einigkeit unter den Parteien zu beobachten. Die Abstimmungen gehen klarer – oft sogar einstimmig – aus.

Die Erkenntnis einer intensiveren parteipolitischen Konkurrenz und Profilierung untermauert der Beitrag von Clau Dermont, der das Abstimmungsverhalten der einzelnen Nationalräte genauer betrachtet und die Distanz der Positionen misst. Seine Analyse bestätigt den Befund anderer Studien, die eine wachsende Polarisierung im Nationalrat feststellen. Eindrücklich ist zudem die stark gestiegene Fraktionsdisziplin, die von links bis rechts zu beobachten ist. Gab es vor 15 oder 20 Jahren noch gewisse Überschneidungen bei den Positionierungen der bürgerlichen Parlamentarier, sind sie inzwischen fast völlig verschwunden. Die Fraktionsmitglieder von SVP, FDP und CVP sind jeweils deutlich zusammengedrückt.

Die Konkordanz ist nicht in Stein gemeisselt. Ihrer Etablierung gingen lange und intensive Konflikte voraus. Und im Vergleich zu anderen Merkmalen des «Sonderfalls» Schweiz wirken auch nicht starke, fast natürliche Kräfte, die sie bewahren. Für die Abschaffung der direkten Demokratie würde es eine Mehrheit in einer Volksabstimmung brauchen. Der Föderalismus wird von den Kantonen getragen. Die Konkordanz hat keine solchen Sicherungen. Sie kann leicht auseinanderfallen, wenn die Umstände für ihre Erhaltung nicht mehr gegeben sind. Tatsächlich wurden immer wieder Stimmen laut, die entweder die SP oder (in jüngerer Zeit) die SVP aus dem Bundesrat verbannen und ein System der «kleinen Konkordanz» einführen wollten – faktisch eine Koalitionsregierung, wie man sie in klassischen parlamentarischen Demokratien wie Deutschland oder Italien kennt.

Abseits der Zusammensetzung der Regierung ist eine Tendenz weg von der Suche nach möglichst grosser Übereinstimmung, hin zur Suche nach einfachen Mehrheiten festzustellen – und sei es nur eine solche von einer Stimme wie bei der Altersvorsorge 2020 im Nationalrat. Bezeichnenderweise erlitt diese bereits im Parlament hoch umstrittene Vorlage dann an der Urne Schiffbruch.

Die Frage stellt sich: Sind breitere Kompromisse kaum mehr möglich, weil die politischen Positionen zu weit auseinanderliegen? Oder weil sie den Beteiligten nichts bringen ausser Vorwürfen, Wischiwaschi-Politik zu betreiben und keine klare Linie zu vertreten?

Das Buch gibt darauf keine eindeutige Antwort. Das Werk beschreibt eher, als dass es interpretiert. Klar scheint: Polarisierung und Mediatisierung – man könnte von einer «Amerikanisierung» der politischen Landschaft und Kultur sprechen – setzen die Konsensdemokratie unter Druck. Das ist per se nichts Schlechtes. Auch Koalitionsregierungen können gute Arbeit leisten. Doch die Entstehungsgeschichte der Konkordanz lässt erwarten, dass die Auswirkungen darüber hinaus gehen. Die Konkordanz war eine Reaktion auf die Unwägbarkeiten von Volksabstimmungen. Entsprechend dürfte eine Schwächung oder gar ein Ende der Konkordanz nicht ohne Folgen für die direkte Demokratie bleiben. Mit Blick auf die gegenwärtige Reformblockade etwa in der Altersvorsorge oder in der Europapolitik sind das keine guten Aussichten.



Marc Bühlmann, Anja Heidelberger, Hans-Peter Schaub (Hg.): Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz. NZZ Libro, Basel 2019. 336 S., Fr. 38.–.

# Sechs Jahre Zwischenstopp – Snowdens Leben als Flüchtling

Mit seiner Autobiografie «Permanent Record» bewirbt sich der Whistleblower Edward Snowden in Deutschland und in Frankreich um Asyl

OLGA SCHEER

Geplant war ein Zwischenstopp von zwanzig Stunden. Mittlerweile hat er sich auf sechs Jahre ausgedehnt. «Exil ist ein endloser Zwischenstopp», schreibt Edward Snowden in seiner neu erschienenen Biografie «Permanent Record», gegen die die US-Regierung sogleich Klage eingereicht hat. Zum Verkaufsstart am Dienstag teilte das US-Justizministerium mit, Snowden habe mit dem Buch gegen Vertraulichkeitsvereinbarungen verstossen, die er mit den Geheimdiensten CIA und NSA unterzeichnet habe.

Snowden wird vorgeworfen, das Buch veröffentlicht zu haben, ohne es vorab zur Überprüfung vorzulegen. Snowden hatte für die CIA und die NSA gearbeitet. Das Ministerium teilte weiter mit, mit der Klage solle nicht die Veröffentlichung oder Verbreitung des Buches gestoppt werden. Die Regierung wolle stattdessen auf die Einnahmen zugreifen, die Snowden durch das Buch erziele.

Der ehemalige US-Geheimdienstmitarbeiter und Whistleblower hofft

auf politisches Asyl unter anderem in Deutschland oder Frankreich, wie er in mehreren Interviews sagte. Seine Aufenthaltsgenehmigung für Russland läuft im Januar 2020 aus. Er gehe aber davon aus, erst einmal in Russland zu bleiben. In den USA liegt ein Haftbefehl unter anderem wegen Spionage gegen ihn vor.

### Flugroute nach Ecuador

Snowden hatte 2013 geplant, gemeinsam mit der Journalistin und WikiLeaks-Mitarbeiterin Sarah Harrison über Moskau, Havanna und Caracas nach Quito zu fliegen. Harrison war nach Hongkong gekommen, wohin Snowden sich vor der Veröffentlichung der vertraulichen amerikanischen Regierungsdokumente abgesetzt hatte. Seine Hongkonger Rechtsanwälte waren der Meinung, dass sich Ecuador am ehesten für sein Recht auf politisches Asyl einsetzen würde. Einen Direktflug nach Ecuador gab es nicht, und alle anderen Verbindungsflüge hätten durch US-amerikanischen Luftraum geführt.

Der bevorstehende lange Aufenthalt am Moskauer Flughafen Scheremetjewo kam ihm zwar ungelegen. Grössere Sorgen bereitete ihm allerdings die anschliessende Reisetappe, die den Luftraum von Nato-Staaten durchquerte. Dazu kam es allerdings nicht. Noch während er sich in der Luft befand, hatte das amerikanische Aussenministerium seinen Pass für ungültig erklärt. Dabei handelt es sich um ein standardmässiges Verfahren. Unter dem Strich sei das für die USA aber ein Eigentor gewesen, schreibt Snowden: «Denn man lieferte Russland damit einen grossartigen Propagandasieg frei Haus.»

Am Schalter der Ausweiskontrolle hätten Mitarbeiter des russischen Geheimdienstes FSB bereits auf ihn gewartet und ihm einen sogenannten «cold pitch» unterbreitet. Dabei handelt es sich um ein Angebot eines ausländischen Geheimdienstes. Als Gegenleistung für eine Kooperation würden Gefälligkeiten aller Art locken, von «Bargeldbündeln» bis hin zu einer «Du-kommst-aus-dem-Gefängnis-frei-Karte», die für alles Mögliche von Betrug bis Mord gelte. Der

Haken dabei sei, dass der ausländische Geheimdienst dafür immer etwas Gleich- oder Höherwertiges erwarte.

Snowden schreibt in seiner Biografie, dass er das Angebot ausschlug. Damit widerspricht er den immer wieder auftauchenden Gerüchten, er kooperiere mit russischen Stellen. Schliesslich verbrachte er vierzig Tage am Moskauer Flughafen und bat 27 Staaten um Asyl, bevor Russland ihm vorläufiges Asyl gewährte. Im Grunde endet die Biografie an dieser Stelle. Über sein heutiges Leben in Moskau äussert er sich nur vorsichtig. Immer wenn er das Haus verlässt, versuche er sein Aussehen leicht zu verändern.

### Das Leben in Moskau

Sein Leben unterscheide sich allerdings nicht viel von dem anderer Leute. Er verbringe viel Zeit vor dem Computer, mit Lesen, Schreiben, Kommunizieren. Von seiner Dreizimmerwohnung in Moskau schalte er sich zu Studierenden, Wissenschaftlern, Gesetzgebern und Technologen, um über den Schutz der Bürgerrechte im digitalen Zeitalter zu sprechen.



Edward Snowden: Permanent Record. Meine Geschichte. S.-Fischer-Verlag, Frankfurt am Main 2019. 432 S., Fr. 29.90.