

Wie können Regierungssysteme den Rechtspopulismus eindämmen?

Gret Haller (18. Juni und 14. Juli 2025) in Journal 21 *)

Der Beitrag besteht aus zwei Teilen, der erste befasst sich mit der Schweiz, der zweite mit der Europäischen Union

Die Schweiz: Vorreiterin und Bändigerin (Teil 1)

Rechtspopulistische Parteien drängen vielerorts an die Macht. Ausgerechnet in der Schweiz, einem Labor solcher Bewegungen, ist deren Machtübernahme kein Thema. – Hier der erste Teil einer Darstellung, der sich mit der augenscheinlichen Schweizer Immunität befasst.

In Deutschland geht verständlicherweise ein Gespenst um. Der Verfassungsschutz hat die Alternative für Deutschland AfD, deren Wähleranteile kontinuierlich zunehmen, kürzlich als gesichert rechtsextremistisch eingestuft. Eine besorgniserregende Tatsache im Hinblick auf ein Szenario, in welchem diese Partei die nächsten Bundestagswahlen gewinnen und danach die Regierung stellen könnte. Schon viel länger sind ähnliche Diskussionen in Frankreich im Gange, wo die Angst vor einem Sieg des Rassemblement National in den Präsidentschaftswahlen 2027 umgeht. Zwar steht die Kandidatur von Marine Le Pen mindestens in Frage, seit die langjährige Parteivorsitzende wegen Veruntreuung von Geldern des Europäischen Parlamentes verurteilt worden ist. Aber diese Vorgänge scheinen die Unterstützung dieser fremden- und EU-feindlichen Partei nicht stark zu beeinträchtigen.

Neben diesen rechtspopulistischen Parteien ist europaweit auch ein Linkspopulismus zu beobachten, wenn auch nicht im selben Ausmass. Für Frankreich trifft diese Qualifikation vor

allem auf die Partei La France Insoumise unter ihrem Anführer Jean-Luc Mélenchon zu. Für Deutschland wäre das Bündnis Sarah Wagenknecht zu erwähnen, das zwar auf Länderebene Regierungsverantwortung trägt, den Sprung in den Bundestag aber nicht geschafft hat. Auch wenn in der Schweiz gelegentlich einzelne linkspopulistische Stimmen zu vernehmen sind, kann hier jedoch nicht von einem eigentlichen parteipolitischen Ableger dieser Strömungen gesprochen werden. Linkspopulismus findet in der Schweiz keinen guten Boden. Ganz anders der Rechtspopulismus, und davon soll in diesem Beitrag ausgegangen werden.

Gegen «Überfremdung» und gegen die EU

Was den Rechtspopulismus anbelangt, hat die Schweiz historisch und europaweit gesehen in zweierlei Hinsicht eine Vorreiterrolle. Im Bereich dessen, was damals mit «Überfremdung» umschrieben wurde, gelten die anfangs der 1960er Jahre in der Schweiz gegründeten Bewegungen als Vorreiterinnen für ganz Westeuropa.⁽¹⁾ Eine erste Manifestation bildete die Mobilisierung für die Abstimmung über die sogenannte Schwarzenbach-Initiative, welche zwar abgelehnt wurde, aber immerhin 46 Prozent Stimmenanteil erreichte. In den Neunzigerjahren trat dann die Schweizerische Volkspartei SVP – insbesondere durch ihre Zürcher Sektion – das Erbe der Überfremdungsbewegungen an und erweiterte die Ausländerfeindlichkeit um das Thema der Asylpolitik.

Das zweite Thema ist der Kampf gegen die europäische Integration, der zwei Jahrzehnte später einsetzte und 1992 ein erstes Mal in der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR kulminierte, in welcher wiederum die SVP eine entscheidende Rolle spielte. Bemerkenswert ist, dass dies während einer überwältigend integrationsfreundlichen Stimmung in ganz Europa geschah, einer Folge des Mauerfalls und der Implosion der Sowjetunion. Das Ende des Kalten Krieges löste zwei Integrationsschübe aus. Die mittelosteuropäischen Staaten freuten sich auf Beitrittsverhandlungen mit der EU, die 2004 zur grossen Erweiterung führen sollten. In Westeuropa erfolgten die EU-Beitritte schon 1995, für Österreich, Finnland und Schweden nach einem kurzen Gastspiel im EWR, während Norwegen, Island und Liechtenstein den letzteren für sich als bessere Form betrachteten. Nur die Schweiz praktizierte die totale Verweigerung einer Integration, welche über das 1971 abgeschlossene Freihandelsabkommen hinausgegangen wäre. Bemerkenswert also auch in diesem zweiten Thema die klare Vorreiterrolle der Schweiz, hier nun nicht mehr nur für Westeuropa, sondern hinsichtlich des ganzen Kontinentes.

Wenn heute von Rechtspopulismus die Rede ist, stehen immer noch dieselben beiden Themen im Vordergrund. Einerseits geht es um die Frage der Migration, Beschränkung der Einwanderung und Infragestellung des Rechts auf Asyl. Andererseits nimmt die Bekämpfung der europäischen Integration einen breiten Raum ein, indem die Europäische Union in der Form, zu der sie sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat, dezidiert abgelehnt wird. Und in beiden Themen ist die Schweiz Vorreiterin geblieben. Die fremdenfeindlichen Plakate der SVP – insbesondere das «Schäfchenplakat» im Zusammenhang mit der Volksinitiative «zur Ausschaffung krimineller Ausländer» – lösten nicht nur bei ähnlich orientierten Parteien in Europa Nachahmungsgelüste aus, sondern erlangten gelegentlich auch weltweit einiges an Aufmerksamkeit. Und in der Ablehnung der europäischen Integration berufen sich Exponenten der deutschen AfD ebenfalls auf die schweizerische SVP, die schon seit Anfang der 90er Jahre den Weg dafür geebnet hat, indem sie einen grundlegenden Wandel zum Rechtspopulismus durchmachte.(2)

Turbulenzen im Bundesrat

Warum also in der Schweiz keine Angst vor einer Regierungsübernahme durch den Rechtspopulismus, wie sie eingangs für Deutschland und Frankreich beschrieben worden ist? Auch dazu eine kurze historische Übersicht. Die sieben Mitglieder des Bundesrates werden durch die Vereinigte Bundesversammlung einzeln gewählt, seit 1959 nach einem Muster, das den Namen «Zauberformel» trägt, obwohl da viel weniger Zauber dran ist, als man zunächst meinen könnte: Die drei grössten Parlamentsfraktionen stellen je zwei Mitglieder, die nächstgrössere eines. Diese nächstgrössere Fraktion war seit 1959 die SVP. Als diese Partei aufgrund ihres rechtspopulistischen Wandels 1999 zur stärksten Fraktion wurde, stellte sie den Anspruch auf zwei Bundesratssitze. Sie musste sich aber gedulden, bis 2003 ihr Übervater Christoph Blocher als zweiter Vertreter dieser Fraktion in das Gremium einziehen konnte.

Es folgten vier gelegentlich etwas turbulente Jahre, endend mit der Nicht-Wiederwahl Blochers, ein Vorgang, der sich seit Bestehen der Eidgenossenschaft erst dreimal ereignet hatte, 1854, 1872 und schliesslich 2003, als der errungene zweite Sitz der SVP die Nicht-Wiederwahl von Ruth Metzler-Arnold bedeutete. Stattdessen wurde 2007 die Bündnerin Eveline Widmer-Schlumpf gewählt, SVP-Mitglied wie ihr Vorgänger. Die Turbulenzen setzten sich fort, mit Ausschluss der Bündner Kantonalpartei, Ausschluss und Austritt der beiden amtierenden Bundesratsmitglieder aus der SVP, Neugründung der Bürgerlich-

Demokratischen Partei BDP – inzwischen mit den Christdemokraten zur «Mitte» zusammengeschlossen – und Bestätigung des zweiten SVP-Sitzes nach den Parlamentswahlen von 2015 und dem freiwillig erfolgten Rücktritt von Evelyne Widmer-Schlumpf zum Abschluss ihrer zweiten Amtsperiode.

Besonderheit des Regierungssystems

Dies macht eine Besonderheit des schweizerischen Regierungssystems deutlich. Weder ist es vergleichbar mit dem System der parlamentarischen Demokratie nach dem deutschen Muster noch mit dem präsidentialen System, wie es die Vereinigten Staaten oder Frankreich (3) kennen. Der Bundesrat ist eine Kollegialregierung, deren Präsidium rotiert und lediglich die Stellung eines Primus inter Pares kennt. Während der deutsche Bundeskanzler sein Kabinett selbst zusammenstellt, der französische Präsident den Premierminister und auf dessen Vorschlag die Minister ernennt, werden die Mitglieder des Bundesrates einzeln gewählt. Im Unterschied zur parlamentarischen Demokratie gibt es kein Misstrauensvotum, keine Rücktrittsforderung nach politischen Niederlagen und kein rechtliches Verfahren, ein Bundesratsmitglied zum Rücktritt zu zwingen.

Die Bundesratsmitglieder stehen ihren Departementen vor, welche die Geschäfte vorbereiten. Das Departementssystem wird meistens als Direktorialsystem bezeichnet, dementsprechend werden die Verwaltungseinheiten in vielen Kantonen Direktionen genannt, aus Gründen, auf die noch zurückzukommen ist. Beschlüsse müssen im Bundesrat gemeinsam getroffen werden. Von einem Mitglied, das seine Meinung nicht hat durchsetzen können, wird erwartet, dass es den einmal getroffenen Entscheid dennoch kollegial nach aussen vertritt.

Worin aber besteht genauer besehen die Kollegialität? Sie ist eine Frage der politischen Kultur und hängt letztlich sogar mit Persönlichkeitsstrukturen zusammen. Die Schweiz ist geprägt von einer politischen Kultur des Konsenses, ausgerichtet auf eine möglichst breite Unterstützung für angestrebte Lösungen von Problemen. Das kann nur erreicht werden, wenn die an solchen Diskussionen beteiligten Personen sich zunächst ein Bild machen wollen, nicht nur von der Interessenlage der anderen Beteiligten, sondern auch von den Motiven, welche hinter den verschiedenen Interessenlagen stehen. Es ist dies die Voraussetzung dafür, dass eine Annäherung der Betrachtungsweisen überhaupt stattfinden kann.

Die gegenteilige Position kann etwas holzschnittartig mit einer Mentalität des «Alles oder Nichts» umschrieben werden. Rechtspopulistische Akteure wenden mit Vorliebe diese

Methode an, indem sie ihr Hauptanliegen immer wieder – und oft mit immer denselben vorbestimmten «Merksätzen», die sich dem Publikum einprägen sollen – als den einzigen Bereich darstellen, auf den es politisch ankomme, und neben welchem alle anderen Aspekte zurücktreten müssten. Vor allem aber ist diese Methode jeglicher Kollegialität diametral entgegengesetzt, weil auf Argumente anderer Beteiligter nicht nur nicht eingegangen werden kann, sondern geradezu nicht eingegangen werden soll.

Darüber, was sich im Bundesrat in den Jahren 2003 bis 2007 abgespielt hat, soll hier nicht spekuliert werden. Die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz DODIS veröffentlicht jedes Jahr jeweils am 1. Januar nach Ablauf der dreissigjährigen Sperrfrist einen Band mit wichtigen Dokumenten, darunter auch Protokolle von Bundesratssitzungen. Man wird sich also bis am 1. Januar 2034 gedulden müssen, um erste Aufschlüsse zu erhalten. Aber die Geschehnisse von damals sprechen für sich selber. Die vier Jahre scheinen so turbulent abgelaufen zu sein, dass die Vereinigte Bundesversammlung erst zum dritten Mal seit der Staatsgründung 1848 zur Abwahl eines Bundesrates schritt, und dies aus Gründen einer Art «persönlicher Unverträglichkeit» mit den politischen Abläufen, die in diesem Gremium eigentlich stattfinden sollten.(4)

Glückliche Umstände in der Geschichte

Interessanter ist die Frage nach den Gründen für diese Besonderheit des schweizerischen Regierungssystems, das wie bereits erwähnt als Direktorialsystem bezeichnet wird. Die erste gesamtschweizerische Verfassung wurde diesem Land 1798 nach der Besetzung des schweizerischen Territoriums durch Frankreich aufoktroziert. Sie orientierte sich an der französischen Direktorialverfassung von 1795.(5) Das Direktorium, das als Regierung amtierte, war streng kollegial ausgestaltet. Die Jahre der Helvetik, in welcher diese Verfassung in der Schweiz formal Geltung hatte, waren geprägt von Kämpfen um neue Verfassungsideen verschiedener Ausrichtung. Deshalb schritt Napoleon als Mediator ein und eine neue Verfassung, die «Mediationsakte» nahm er selber an die Hand.(6) Er machte die schweizerischen Untertanengebiete 1803 zu vollwertigen Kantonen, drängte die Befugnisse des Bundes zugunsten der Kantone stark zurück und wies die wenigen Bundesbefugnisse der Tagsatzung zu.

Nach dem Ende der französischen Eroberungskriege folgte die Zeit der Restauration, die aufgrund des Wiener Kongresses von 1815 europaweit der Wiederherstellung der vorrevolutionären Verhältnisse diente, in der Schweiz unter Beibehaltung der Tagsatzung und

der von Napoleon geschaffenen Kantone. In der Folge der Pariser Julirevolution von 1830 kam es jedoch zu einem neuen Aufbruch und es begann in der Schweiz die Zeit der Regeneration. In den «Regenerationskantonen» wurden die revolutionären Ideen wieder aufgenommen und Regierungen eingesetzt, die sich am Direktorialsystem orientierten. So gelangte dieses Regierungssystem schliesslich in die Bundesverfassung von 1848, nachdem sich die liberalen Kantone gegen die konservativen durchgesetzt hatten.

Dem ersten Bundesrat gehörten ausschliesslich Vertreter der liberalen (oder radikalen) Partei an, also Vertreter der Gewinner des Sonderbundskrieges, welcher der Staatsgründung vorangegangen war. Was man heute aufgrund der Zauberformel als Konkordanz bezeichnet, gab es in diesem praktisch als Einparteienregierung funktionierenden Gremium also nicht. Erst nach der Verfassungsrevision von 1874 und der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums zeigte es sich, dass eine Einparteienregierung nicht mehr in der Lage war, für ihre Vorlagen genügend Unterstützung im Volk zu erreichen. Es folgte die Wahl eines ersten konservativen Bundesrates, später weiterer Vertreter anderer Parteien, bis es schliesslich zur heutigen Zauberformel kam. Kollegial funktionierte der Bundesrat hingegen von Anfang an. Diese Kollegialität aber auf die heute existierenden direktdemokratischen Instrumente zurückzuführen, wäre jedoch verfehlt.(7)

Zu gut für eine europäische Kooperation?

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Schweiz gesamteuropäisch betrachtet zum einen als Wiege des Rechtspopulismus bezeichnet werden kann, was sie doch wie eingangs dargestellt Vorreiterin in allen Bereichen, die den Rechtspopulismus bis heute kennzeichnen. Und zum anderen verfügt sie über ein ebenfalls gesamteuropäisch betrachtet einmaliges Regierungssystem, welches der grössten Partei, die klar als rechtspopulistisch definiert werden muss, nur eine beschränkte Regierungsbeteiligung erlaubt und ihr die Übernahme der ganzen Regierungsverantwortung verunmöglicht. In parlamentarischen Demokratien genügt eine relative Mehrheit der Parlamentssitze zur Übernahme der Regierungsverantwortung, falls sich nicht Koalitionen zu deren Vermeidung bilden lassen. Gespannt blickt man zurzeit auf die Niederlande. Präsidialsysteme erweisen sich als nicht weniger anfällig für solche Vorgänge.

Nun könnte aber der Eindruck entstanden sein, die Schweiz sei ein so aussergewöhnliches Phänomen, dass sie sich besser auf sich selber konzentriere. Insbesondere müsse sie ihre Eigenständigkeit gegenüber der Europäischen Union bewahren und sich der Kooperation,

geschweige denn des Beitritts zu einem solchen Gebilde enthalten, das aus so vielen Staaten besteht, deren Regierungssysteme solche Sicherheitsventile nicht aufweisen. Aber weit gefehlt: Davon wird in einem zweiten Teil dieses Beitrages die Rede sein.

(1) Historisches Lexikon der Schweiz zum Thema »Fremdenfeindlichkeit«

(2) Historische Lexikon der Schweiz zum Thema »Schweizerische Volkspartei SVP«

(3) Für Frankreich wird meistens von Semipräsidentialismus gesprochen, weil in Phasen der Cohabitation der Präsident durch die Regierung einer anderen Partei gebremst, aber in seiner zentralen Funktion nicht ausgeschaltet wird.

(4) ... zum dritten Mal, weil die vier Jahre vorher erfolgte Abwahl lediglich einer Anpassung an die »Zauberformel« geschuldet war und nicht einer Art persönlicher Unverträglichkeit der betroffenen Magistratin.

(5) Alfred Kölz: Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Bern 1992, S. 103 ff.

(6) Kölz S. 138 ff.

(7) Historisches Lexikon der Schweiz zum Thema »Konkordanzdemokratie«

Auch das Regierungssystem der EU bündigt den Rechtspopulismus (Teil 2)

Ein erster Teil dieses Beitrags hat gezeigt, wie das System der Schweiz den Rechtspopulismus bündigt. Hier wird nun die Struktur der Europäischen Union beschrieben, die mit ähnlichen Ansätzen fähig ist, populistische Bestrebungen in die Schranken zu weisen.

Rechtspopulismus konzentriert sich im Grunde auf zwei Themen, einerseits auf Fragen von Migration und Beschränkung der Einwanderung sowie die Infragestellung des Rechts auf Asyl. Das andere Thema ist die Bekämpfung der europäischen Integration, indem die Europäische Union in der Form, wie sie sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat, dezidiert abgelehnt wird.

In vielen EU-Mitgliedstaaten sind rechtspopulistische Bewegungen in den letzten Jahren stärker geworden, in einigen haben sie Regierungsbeteiligung erreicht. In Ungarn und bis vor wenigen Jahren in Polen haben sie sogar die alleinige Regierungsverantwortung übernehmen können.

Wenn die Grundwerte der Europäischen Union – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte – durch solche Bewegungen in Frage gestellt werden, kann die EU in verschiedenen Verfahren dagegen vorgehen. Diese Verfahren werden hier jedoch nicht thematisiert, sondern es steht das Regierungssystem der EU als solches zur Diskussion. Insbesondere geht es um die Resistenz dieses Systems gegen den Rechtspopulismus.

Ein EU-Regierungssystem?

Nur schon der Begriff Regierungssystem wirft für die EU aber Fragen auf. Die EU ist kein Staat, auch wenn ihr die Mitgliedstaaten in ganz bestimmten Bereichen Befugnisse übertragen haben, in deren Rahmen sie supranational gültiges Recht erlassen kann, das sogenannte Europarecht. Dieses unterscheidet sich vom traditionellen Völkerrecht, indem es hoheitlich durchgesetzt werden kann. Aber die Durchsetzung erfolgt wiederum durch die Mitgliedstaaten, denn die EU selber verfügt nicht über Vollstreckungsorgane und Polizei, wie sie in einem Staat zur Durchsetzung des Rechts üblich sind. Der supranationale Ansatz beruht auf einer partiellen Übertragung von Souveränität von den Mitgliedstaaten auf die EU.

Gleichzeitig kommt in der europäischen Integration auch der intergouvernementale Ansatz zur Anwendung. Dieser belässt die Souveränität bei den Mitgliedstaaten, verbindet diese aber transnational, so dass sich die verschiedenen Regierungsvertreterinnen und -vertreter von Fall zu Fall einigen müssen. Die Entwicklung der heutigen EU beruht auf einem Zusammenwirken des supranationalen mit dem intergouvernementalen Vorgehen.

Die Teilung der Gewalten zwischen Legislative, Exekutive und Justiz, wie sie in demokratischen Staaten üblich ist, kann deshalb nicht auf die EU übertragen werden, oder vielmehr nimmt sie in der EU eine andere Form an. Zwar gibt es die drei Gewalten in ihrer üblichen Form, aber sie werden anders zugeordnet. Der Europäische Gerichtshof EuGH ist der traditionellen Gewaltenteilung am nächsten, denn er verkörpert die Justiz.

Mit Legislative und Exekutive ist es komplizierter. In die legislative Funktion teilen sich das Europäische Parlament und der Rat, der in der Form der verschiedenen Fachministerräte tagt. Ohne Zustimmung des (supranationalen) Parlaments und des zuständigen (intergouvernementalen) Fachministerrats kann kein Europarecht entstehen.

Noch vielfältiger ausgestaltet ist die exekutive Funktion, also das Regierungssystem. Auch hier teilen sich supranationale und intergouvernementale Organe. Einerseits ist das die Europäische Kommission, ebenfalls ein supranationales Organ, bestehend aus einem Kommissar oder einer Kommissarin aus jedem Mitgliedstaat. Der Kommission untersteht auch die ganze EU-Verwaltung. Andererseits sind es die beiden intergouvernementalen Organe, die Fachministerräte und der Europäische Rat, in welchem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammenkommen. Diesem obliegt die politische Gesamtleitung der EU, aber er hat keine gesetzgebende Funktion.

Macht- und Souveränitätsteilung

In verschiedener Hinsicht funktioniert die EU durch eine Teilung der Macht. Die Mitgliedstaaten haben ihr nur in bestimmten Bereichen die Souveränität übertragen, in allen anderen behalten sie diese. Deshalb beruht die europäische Integration auf Souveränitätsteilung. Wie diese Teilung konkret aussieht, kann immer wieder neu ausgehandelt werden; es handelt sich also um einen politischen Vorgang. Nichts ist ein für allemal festgelegt, aber Veränderungen bedürften einer Neuaushandlung des Grundlagenvertrages der Union, der letztlich von den Parlamenten aller Mitgliedstaaten genehmigt werden muss und in einzelnen von ihnen sogar einem Referendum unterliegt.

Die Abfolge dieser Verträge ist beeindruckend: 1957 Gründungsvertrag von Rom, 1992 Maastricht, 1997 Amsterdam, 2001 Nizza, und schliesslich 2007 der heute noch geltende Vertrag von Lissabon. Erneute Vertragsänderungen sind jedoch sehr schwierig zu erreichen; viele halten sie angesichts von Widerständen in den Mitgliedstaaten zurzeit für unmöglich.

Die Machtteilung in der EU hat zur Folge, dass für alle Schritte die Zustimmung von sehr vielen Seiten notwendig ist: der verschiedenen supranationalen und intergouvernementalen Organe der EU selber und der 27 Mitgliedstaaten. Ein solches System kann nur in der Form von Konkordanz funktionieren, denn die verschiedenen Organe und Akteure müssen aufeinander zugehen. (1) Die EU wird deshalb auch als Konkordanzdemokratie bezeichnet.

Die EU als Konkordanzdemokratie

Konkordanzmodelle zeichnen sich dadurch aus, dass sie ausgrenzende Mehrheitsentscheidungen vermeiden wollen und auf die einvernehmliche Suche nach breiten Kompromissen setzen. In einem Gemeinwesen, wie es die EU darstellt, müssen so viele verschiedene Strukturen und Meinungen unter einen Hut gebracht werden, dass ein reines Konkurrenzmodell unweigerlich zum politischen Stillstand führen würde. (2)

Konkordanzmodelle unterscheiden sich von Konkurrenzmodellen vor allem dadurch, dass unterliegende Minderheiten nicht ausgeschlossen werden. Konkurrenzmodelle setzen hingegen auf eine Gegenüberstellung konkurrierender Konzepte, über die ein Mehrheitsentscheid zugunsten des obsiegenden gefällt wird. Die Regierungssysteme aller EU-Mitgliedstaaten folgen diesem Modell. Sie sind entweder parlamentarische Demokratien oder Präsidialsysteme, wobei die ersteren je nach Stellung des Staatspräsidenten kleinere oder grössere Anleihen am präsidialen Modell machen.

Stellvertretend für das ganze Spektrum soll hier kurz auf die beiden Nachbarstaaten Deutschland und Frankreich Bezug genommen werden, immer mit Blick auf die Gefahr der Übernahme der ganzen Regierungsverantwortung durch den Rechtspopulismus. Für das semipräsidentielle Frankreich ist diese Gefahr mit Händen zu greifen, weshalb die Medien schon heute die Präsidentschaftswahlen 2027 thematisieren mit einer allfälligen Machtübernahme durch das Rassemblement National. Aber auch in einer parlamentarischen Demokratie wie der Bundesrepublik wächst die Gefahr einer Übernahme alleiniger rechtspopulistischer Macht, wenn die Alternative für Deutschland AfD weitere Wähleranteile

gewinnen sollte. Verhindert werden kann dies nur durch die Bildung tragfähiger Koalitionen anderer Parteien, ein nicht immer einfaches Unterfangen.

Verglichen mit den Mitgliedstaaten sind die EU-Entscheidungsstrukturen kompliziert und Prozesse deshalb oft sehr langwierig. (3) Als Konkordanzdemokratie wird dieses Gebilde ja vor allem deshalb beschrieben, weil auch dort der Konsens gesucht wird, wo eigentlich mit Mehrheit entschieden werden könnte. Drei Organe sind an den Entscheidungen beteiligt: das Parlament, der Rat der Fachminister oder der Europäische Rat, und schliesslich die Kommission. Wenn es eine Teilung dieser «Gewalten» überhaupt gibt, wirkt sie anders als in den Mitgliedstaaten. Im Unterschied zu diesen ist die Entscheidungsfindung viel weniger vorstrukturiert, sondern sie wird politisch ausgehandelt. Im Zusammenwirken der drei Organe spielen die politischen Parteien eine andere und vor allem eine geringere Rolle als in den Mitgliedstaaten. Am ausgeprägtesten sind die «Parteienfamilien» im Parlament aktiv, in den anderen beiden Organen ist ihr Einfluss beschränkt.

Strukturelle Schranken gegen extremistische Parteien

Eine Machtübernahme durch rechtspopulistische Parteien ist unter diesen Umständen kaum vorstellbar. Vor allem zwei Hemmnisse stehen dem entgegen. Das notwendige Zusammenwirken der drei Organe hat zur Folge, dass gelegentliche etwas problematische Entscheide eines Organs oder dessen Angriffe auf die Grundwerte der EU durch die beiden anderen Organe ausgeglichen werden können. Zum anderen verschränken sich jedenfalls im Parlament, im Rat der Fachminister und im europäischen Rat allfällige Parteiinteressen mit den jeweiligen nationalen Interessen, so dass auch intern in diesen Organen ein Ausgleich erfolgen kann.

Deshalb wird die EU vor einer Übernahme durch den Rechtspopulismus dadurch geschützt, dass sie als Konkordanzdemokratie funktioniert. Ihre Mitgliedstaaten verfügen auf nationaler Ebene aus unterschiedlichen Gründen nicht über einen solchen Schutz, sei es als parlamentarische Demokratien oder als Präsidialsystem oder einer Mischform mit Elementen aus Präsidialsystemen. Dieser fehlende nationale Schutz wird aber teilweise durch die Mechanismen der EU selber ausgeglichen, bei allen Spannungen und Widersprüchen, die in solchen Situationen entstehen können. Weil die EU als Konkordanzdemokratie funktioniert, schützt sie in der Tendenz auch ihre Mitgliedstaaten.

Aus schweizerischer Perspektive ist dies ein erstaunlicher Befund: Der einzige Nationalstaat auf diesem Kontinent, der ebenfalls konkordant funktioniert, hält Distanz zu jener übernationalen Ebene, welche selber und unabhängig von der Schweiz ebenfalls konkordante Abläufe entwickelt hat. Dabei sind in den historischen Entwicklungen der beiden Systeme sogar gewisse Parallelen zu erkennen. Für die Schweiz wurde die initiale Einrichtung einer Kollegialregierung und die spätere Entwicklung zur Konkordanz bereits skizziert.

Vorangegangen war über Jahrhunderte das langsame Anwachsen der Eidgenossenschaft um immer mehr Kantone, welches unter Napoleon und durch den Wiener Kongress zu den geltenden Landesgrenzen und später zu den heutigen 26 Kantonen und Halbkantonen führte.

Die Urform der EU, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, welche erstmals supranationale Organe schuf, wurde 1951 durch jene sechs Staaten gegründet, welche in Rom 1957 auch den Gründungsvertrag der heutigen EU unterzeichneten. Es folgte 1973 die Westerweiterung, in den Achtzigerjahren die Süderweiterung, 1995 die Norderweiterung, 2004, 2007 und 2013 die Osterweiterungen auf 28, verringert durch den Brexit später auf die heutigen 27 Mitgliedstaaten.

Gemeinsamkeiten mit der Schweiz

Wer durch eine politische Sozialisation in der Schweiz geprägt ist, erkennt sofort die konkordanten Abläufe, auf denen die EU beruht, damit sie als System überhaupt funktionieren kann. Für Beobachter mit politischer Sozialisation in einer parlamentarischen Demokratie oder einem Präsidialsystem ist der Einblick in diese Zusammenhänge nicht so naheliegend. Es könnte sogar sein, dass gelegentlicher Unmut in den Mitgliedstaaten über die Entscheidungsabläufe in der EU, über ihre Kompliziertheit und Langwierigkeit auch darauf zurückzuführen sind, dass an die Fähigkeiten dieser neuen und weltweit einmaligen Form des Zusammenwirkens von Nationalstaaten die gleichen Anforderungen gestellt werden wie an den eigenen Herkunftsstaat. Vor einer unreflektierten Übernahme nationalstaatlicher Konzeptionen wird aber nachdrücklich gewarnt. (4)

Wer hingegen in der Schweiz politisch sozialisiert worden ist, weiss nicht nur, was Konkordanz bedeutet, sondern kennt auch die Anforderungen, welche sich aus diesem Regierungssystem an das politische Personal ergeben. Für die Schweiz wurden diese im ersten Teil bereits skizziert. Aus genau denselben Gründen, nämlich aufgrund des konkordanten Funktionierens werden «für Führungspositionen in der EU ausgeprägt konsensfähige und ausgleichend wirkende Persönlichkeiten gesucht». (5)

Für die Schweiz wurde diese Persönlichkeitsstruktur bereits mit Kollegialität umschrieben, dem diametralen Gegensatz zu einer Mentalität des «Alles oder Nichts», wie sie viele Akteure rechtspopulistischer Parteien praktizieren. Die Schlussfolgerung liegt auf der Hand: Akteure mit schweizerischer politischer Sozialisation sind auf die Mitwirkung in EU-Entscheidungsabläufen perfekt vorbereitet. Das haben sie Europäerinnen und Europäern voraus, die in Konkurrenzsystemen sozialisiert worden sind. Auch dies nochmals ein erstaunlicher Befund!

Ein dritter erstaunlicher Befund findet sich in einer Beschreibung der EU aus französischer Perspektive. Grundlegend in diesem Gebilde sei das Zusammenwirken der drei politischen Regime Präsidialsystem, Parlamentarische Demokratie und als Drittes das Direktorialsystem, wobei der Autor darauf hinweist, dieses sei nur in der Schweiz verwirklicht worden. (6) In der Tat können verschiedene EU-Organe wenigstens in der Tendenz diesen drei politischen Systemen zugeordnet werden. Der Europäische Rat wird als eine Art kollektives Präsidium beschrieben und das Europäische Parlament wird der parlamentarischen Demokratie zugeordnet. Die Kommission wiederum trägt auch Züge des direktorialen Systems, denn ihre Mitglieder werden von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, müssen danach aber vom Parlament einzeln geprüft und bei positivem Ergebnis bestätigt werden. Was Napoleon mit den Schweizerischen Verhältnissen zu tun hat, wurde im ersten Teil dieses Beitrages dargelegt, erklärt aber vielleicht, warum diese Beschreibung der EU einer französischen Publikation entstammt.

Die Tradition des Direktorialsystems führte in der Schweiz 1848 zur Schaffung des Bundesrates als Kollegialregierung, die noch nicht konkordant funktionieren musste, denn ihre Mitglieder gehörten alle demselben liberalen Parteienspektrum an. Die Entwicklung der Konkordanz wurde erst ab 1874 mit der Ausweitung der direkten Demokratie notwendig.

Aber Konkordanz gibt es auch ohne direkte Demokratie, wie die EU deutlich zeigt. Und Kollegialität, wie sie für das politische Personal in der EU unabdingbar ist, ist auch nicht abhängig von direkter Demokratie. Falls sich direktdemokratische Elemente in der EU entwickeln sollten, beginnt dies eher auf der Ebene der Mitgliedstaaten, und auch dort wohl eher auf kommunaler oder regionaler Ebene, wie dies in der Schweiz im 19. Jahrhundert auch der Fall war.

Ein EU-Beitritt der Schweiz würde nicht zur Abschaffung der direkten Demokratie führen, sondern zu einem Perspektivenwechsel: Konkordanz müsste nicht mehr nur nach innen

praktiziert werden, sondern konkordantes Aufeinander-Zugehen wäre auch nach aussen im Umgang mit der EU nötig, wenn nämlich Resultate von Volksabstimmungen abgeglichen werden müssten mit den Bedürfnissen anderer europäischer Akteure.

Zum Schluss eine Frage

Die Gemeinsamkeiten zwischen den Systemen der EU und der Schweiz sind tatsächlich auffällig und könnten in den Schweizer Diskussionen eine prominente Rolle spielen. Bedenkt man zusätzlich, dass die EU diesen Kontinent letztlich davor bewahrt, in den Rechtspopulismus abzurutschen, und dies erst noch durch konkordante Entscheidungsabläufe, wie sie sich in der Schweiz ebenfalls und schon viel früher entwickelt haben, dann drängt sich eine grundsätzliche Frage auf: Warum eigentlich tritt die Idee eines EU-Beitritts auf den politischen Bühnen dieses Landes vorwiegend im Kostüm eines Schreckgespenstes auf?

1. *Generell zu Machtteilung und Konkordanz: Gret Haller: Europas eigener Weg. Politische Kultur in der Europäischen Union. Zürich 2024, S. 147 ff*
[\[https://eizpublishing.ch/publikationen/europas-eigener-weg/\]](https://eizpublishing.ch/publikationen/europas-eigener-weg/)
2. *So Martin Sebaldt: Die Muster politischer Führung in westlichen Regierungssystemen. Empirische Befunde im Vergleich, in: Sebaldt / Gast, Politische Führung in westlichen Regierungssystemen : Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Wiesbaden 2010, S. 335–361, hier S. 350 ff.*
3. *Zu diesen Entscheidungsstrukturen: Claus Dieter Classen: Zur offenen Finalität der europäischen Integration. In: Hatje, Armin / Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht. Baden-Baden 2022, S. 2089–2141, hier S. 2119 ff.*
4. *Classen, S. 2119*
5. *Sebaldt, S. 351*
6. *Edouard Dubout: Droit constitutionnel de l'Union européenne. Bruxelles 2021, S.330*

*) Link zum Beitrag im Journal 21 (1. Teil)

<https://www.journal21.ch/artikel/die-schweiz-vorreiterin-und-baendigerin>

*) Link zum Beitrag im Journal 21 (2. Teil)

<https://www.journal21.ch/artikel/die-eu-ein-komplexer-mechanismus-des-ausgleichs>