Möglichkeiten parlamentarischer Opposition im schweizerischen System

Prof. Wolf Linder und Daniel Schwarz, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern

Einleitung

Welche Möglichkeiten bieten sich einzelnen Parteien, im schweizerischen Politiksystem eine dauerhafte und wirksame Opposition zu betreiben? Diese Frage hat an Aktualität gewonnen und wird auch im Ausland wahrgenommen (Church 2008), seit die SVP nicht mehr im Bundesrat vertreten ist. Sie ist seit Kerr (1978) aus politologischer Sicht allerdings kaum je untersucht worden und kann heute nicht leicht beantwortet werden. Denn die nationale Politik hat ein halbes Jahrhundert hinter sich, in denen die vier Regierungsparteien grundsätzlich bereit waren, in Regierung und Parlament zusammen zu arbeiten, und in denen wirksame Opposition auf die "fallweise" Konfrontation in Volksabstimmungen begrenzt war. Die Gründe dafür sind hinreichend bekannt: Der strukturelle Einfluss der direkten Demokratie wirkt als Konkordanzzwang. Die hohe Hürde des Doppelmehrs bei Verfassungsabstimmungen veranlasst die Parteien zu Kooperation und Kompromiss, um das Risiko von Abstimmungsniederlagen zu verkleinern, und analog wird die Zusammenarbeit in der Gesetzgebung gesucht, um die Zahl der fakultativen Referenden zu begrenzen. Dieser Konkordanzzwang war so stark, dass er eine grosse Regierungskoalition der vier Parteien FDP, CVP, SVP und SP hervorgebracht hat, die trotz Fehlens eines gemeinsamen politischen Programms immerhin seit 1959 gehalten hat. Diese Epoche ist nun vorläufig zu Ende. Was aber wird die SVP aus ihrer angekündigten grundsätzlichen Oppositionsrolle machen können? Wird sie auf die häufigere Mobilisierung der Stimmbürgerschaft in Volksabstimmungen begrenzt bleiben? Oder wird grundsätzliche Opposition auch auf parlamentarischer Ebene Wirkung zeitigen? Der historische Vergleich mit der SP, die während Jahrzehnten als zeitweise grösste Partei aus dem Bundesrat ausgeschlossen war, ist nur von begrenzter Aussagekraft. Wenn ihre Opposition damals nur beschränkte Erfolge auswies, so sind zwei Gründe zu nennen. Erstens stand die SP einem geschlossenen Bürgerblock gegenüber, und zweitens war die Zahl der Volksabstimmungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bedeutend geringer als heute. Aussichtsreicher für die Einschätzung parlamentarischer Oppositionsmöglichkeiten ist daher eine Analyse der heutigen Koalitionsbildungen im Parlament. Die beiden Autoren haben diese für den Nationalrat der Periode 1996-2005 im Auftrag der Parlamentsdienste untersucht. Dabei wurden erstmals sämtliche elektronisch erfassten Abstimmungen im Nationalrat ausgewertet, so dass gegen 8000 Abstimmungen für die Analyse genutzt werden konnten. Der nachfolgende Beitrag stützt sich auf die Auswertung dieser im Jahr 2006 vorgestellten Studie (Schwarz/Linder 2006).

Theoretische Stimmkraft der Fraktionen und ihrer Koalitionen

Die vier vergangenen Wahlen 1995-2007 zeigten einen starken Umbruch der schweizerischen Parteienlandschaft und der Sitzverteilung im Nationalrat, wie die folgende Tabelle verdeutlicht:

Tabelle 1: Parteienstärke und Sitzverteilung im Nationalrat

Partei	Sitze und Wählerstärke 1995		Sitze und Wählerstärke 1999		Sitze und Wählerstärke 2003		Sitze und Wählerstärke 2007[1]	
FDP	45	20,2%	43	19,9%	40	17,3%	31	15,8%
CVP	34	16,8%	35	15,9%	28	14,4%	31	14,5%
SVP	29	14,9%	44	22,5%	55	26,7%	62	28,9%
SPS	54	21,8%	51	22,5%	52	23,3%	43	19,5%
Grüne	8	5,0%	9	5,0%	13	7,4%	20	9,6%
Uebrige	30	21,3%	18	14,2%	12	10,9%	13	11,7%

[1] Ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums (zur Information), Quelle: Bundesamt für Statistik

Als wesentliche Entwicklung der 1990er Jahre bis heute zeichnen sich der Aufstieg der rechtskonservativen SVP zur stärksten Partei, die Schwächung der politischen Mitte FDP/CVP sowie die Erosion der Wählerschaft der Kleinparteien ab. Das Links-Grüne Lager stagnierte; Erfolge der Grünen gingen auf Kosten der SP und umgekehrt. Damit ist schon arithmetisch eine gewisse Polarisierung in der Grossen Kammer angelegt, die sich nach Ansicht von Politik-Beobachtern seit geraumer Zeit eingestellt hat. Nichts hat sich indessen geändert am Charakter eines effektiven Vielparteiensystems. Keine Partei hat eine hegemoniale Stellung. Jede Partei muss Koalitionen eingehen, um im Parlament einen Entscheid durchzubringen oder zu verhindern. Die theoretische Stimmkraft der einzelnen Koalitionen zeigt sich, unter Annahme geschlossener Stimmabgabe der Fraktionen, wie folgt (am Beispiel der Legislaturperiode 2003-2007):

Tabelle 2: Theoretische Stimmkraft der wichtigsten Koalitionen unter fünf Parteien im Nationalrat 2003

FDP-SVP	95
FDP-CVP	68
SVP-CVP	83
SP-SVP	107
SP-CVP	81
SP-FDP	92
SP-Grüne	65
FDP-SVP-CVP	123
SP-Grüne-FDP	105
SP-Grüne-CVP	93
SP-Grüne-CVP-FDP	137
FDP-SVP-CVP-SP	175

Aufschlussreich ist, dass es – abgesehen von der "unheiligen" Zweierallianz von SVP und SP-- mindestens drei Parteien braucht, um theoretisch eine Mehrheit im 200-köpfigen Nationalrat zu erlangen. Die theoretische Stimmkraft vermittelt allerdings nur einen groben Anhaltspunkt für die Kräfteverhältnisse im Parlament, da die Fraktionen kaum je geschlossen stimmen (vgl. Schwarz/Linder 2007). Im Folgenden beziehen wir uns deshalb auf die Auswertung des realen Stimmverhaltens. Dieses wurde anhand aller elektronisch festgehaltenen Abstimmungen im Nationalrat von 1996-2005 ermittelt. Die Gesamtzahl der untersuchten Abstimmungen beträgt 7'997.

Der Schlüssel zum Gesamterfolg von Fraktionen: Grösse oder Koalitionsverhalten?

Wie oft befindet sich eine Fraktion bei Abstimmungen auf Seiten der Mehrheit? Die Beantwortung dieser Frage gibt einen ersten Hinweis auf die effektive Durchsetzungsfähigkeit einer Fraktion und damit auf ihren "Gesamterfolg" im Parlament. Eine erste Vermutung könnte lauten, dass

der Erfolg einer Fraktion mit zunehmender Grösse steigt. Ihr relativ grösseres Stimmengewicht verschafft ihr Vorteile in der Suche nach Koalitionspartnern, und wenn die anderen Fraktionen geteilter Meinung sind, hat sie grössere Chancen, mit ihrem eigenen Antrag durchzudringen oder mit ihrer Unterstützung einer andern Fraktion zur Mehrheitsbeschafferin zu werden. Diese Vorteile des grösseren Stimmengewichts können nicht nur im Plenum, sondern bereits in den vorbereitenden Kommissionsarbeiten ausgespielt werden. Die folgende Tabelle zeigt den Abstimmungserfolg der Fraktionen in den drei untersuchten Legislaturperioden. Dabei haben wir als "Fraktionserfolg" jene Fälle gewertet, in denen ein Antrag der eigenen oder einer anderen Partei von mindestens der Hälfte der stimmenden Fraktionsmitglieder unterstützt wurde und mit der Entscheidung des Gesamtrats übereinstimmte.

Entgegen den theoretischen Erwartungen bildet die Grösse einer Fraktion ganz offensichtlich keinen ausschlaggebenden Faktor für den Erfolg einer politischen Gruppierung. Die beiden grössten Fraktionen, SVP und SP, liegen auf deutlich tieferem Erfolgsniveau als die mittelgrossen Fraktionen von CVP und FDP. Bei den Kleinfraktionen der Grünen und der Liberalen finden wir je eine mit tiefem und eine mit hohem Erfolg. Auch in der zeitlichen Entwicklung spielt die Fraktionsgrösse keine Rolle: Weder hat die SVP ihre für schweizerische Verhältnisse spektakulären Sitzgewinne in einen grösseren Fraktionserfolg umgesetzt, noch haben die Fraktionen der bürgerlichen Mitte von FDP und CVP an Einfluss eingebüsst. Die Erklärung für diesen Sachverhalt ist einfach. Sie liegt im Koalitionsverhalten der Fraktionen, wie wir in diesem und in den folgenden Abschnitten noch genauer sehen werden.

Tabelle 3: Fraktionserfolg nach Legislaturperiode

	Gesamt	**45. Legislatur**	**46. Legislatur**	**47. Legislatur (bis 2005)**
	in %	**in %**	**in %**	**in %**
CVP	90.1	89.9	91.3	88.3
GP	52.8	55.1	52.3	50.1
LPS*	78.1	76.1	79.9	*
FDP	81.4	78.9	82.9	82.6
SP	56.6	57.4	57.4	54.4
SVP	67.0	67.3	66.9	66.8
	N=7'997	*N=2'789*	*N=3'262*	*N=1'946*

* Die LPS-Mitglieder haben sich in der 47. Legislaturperiode der FDP-Fraktion angeschlossen. Quelle: Schwarz und Linder (2006)

Die nachstehende Tabelle hält den Anteil isolierter Positionsbezüge der vier Bundesratsfraktionen fest, in denen eine Partei sich keiner Koalition im Parlament anzuschliessen vermochte.

Tabelle 4: Isolierte Positionsbezüge nach Legislatur (vier Bundesratsfraktionen)

	Gesamt		**45. Legislatur**		**46. Legislatur**		**47. Legislatur (bis 2005)**	
	N	**in %**	**n**	**in %**	n	in %	n	in %*
CVP	92	1.2	36	1.3	35	1.1	21	1.1
FDP	88	1.1	27	1.0	32	1.0	29	1.5
SP	3'169	39.6	1'171	42.0	1'235	37.9	763	39.2
SVP	1'097	13.7	274	9.8	478	14.7	345	17.7
	N=7'997		**N=2'789**		**N=3'262**		**N=1'946**	

Quelle: Schwarz und Linder (2006)

Isolierte Positionsbezüge sind ein zuverlässiger Indikator für das Oppositionsverhalten, in denen eine Fraktion sich gegen die Parlamentsmehrheit stellt. Die Tabelle zeigt, dass die bürgerliche Mitte kaum von dieser Option Gebrauch macht. Die Fraktionen von CVP und FDP stimmen sich regelmässig mit einer anderen Gruppierung ab. Die SP dagegen opponiert in rund zwei von fünf Abstimmungen gegen die Ratsmehrheit, was die traditionelle politische Spaltung des Parlaments zwischen dem bürgerlichen und dem links-grünen Lager bestätigt. Neu ist dagegen die innere Spaltung des bürgerlichen Lagers. In zunehmendem Masse begreift sich die SVP als Oppositionspartei und verweigert ihre Zustimmung, im letzten untersuchten Zeitabschnitt in mehr als 17 Prozent aller Fälle.
Isolierte Positionsbezüge einer einzelnen Partei sind angesichts der Kräfteverhältnisse im Parlament zumeist zum Scheitern verurteilt. Opposition im Alleingang hat zudem den Preis geringeren Gesamteinflusses einer Fraktion. Dieser Preis kann durchaus gewollt sein, wenn der Erfolg anderswo als im Parlament gesucht wird. Der Alleingang kann der Profilierung einer Partei in Wahlen oder der Fortsetzung der Opposition in der Arena der direkten Demokratie dienen. Das ausgeprägte Oppositionsverhalten von SP und SVP bestätigt mithin das in der Öffentlichkeit wahrgenommene Bild einer zunehmenden Polarisierung der Konkordanz: Tendenziell zerfällt diese in die Dreiteilung einer politische Mitte, einer politischen Linken und einer bürgerlichen Rechten. Was die Öffentlichkeit weniger wahrnimmt, sind die Konsequenzen dieser der Mehrheitsbildung. Trotz ihrer Schwächung macht die bürgerliche Mitte von FDP und CVP nach wie vor die Musik im Nationalrat. Ihre Positionsbezüge setzen sich in 80 oder 90 Prozent durch, weil sie damit praktisch immer eine Koalitionsbildung verbinden, die zum parlamentarischen Leadership führt. Der geringere Gesamterfolg von SP und SVP dagegen erklärt sich aus ihren isolierten Positionsbezügen, einem Oppositionsverhalten, das die Kooperation in der Konkordanz nur (noch) teilweise verfolgt.

Koalitionen und Gegenkoalitionen: Häufigkeit und Erfolg

Alleingänge einer einzelnen Fraktion sind selbstverständlich nicht die einzig mögliche Opposition im Parlament. Theoretisch grössere Erfolgschancen liegen darin, in Koalition mit einer oder mehreren Parteien jene Gegenkoalition zu schlagen, welche als Mehrheitsmacherin auftritt. Das verlangt eine systematische Analyse von Koalitionen und Gegenkoalitionen bei Abstimmungen. Damit befassen wir uns im Folgenden. Dabei betrachten wir als "Koalition" und "Gegenkoalition" eine Situation, in der sich bei einer Abstimmung mindestens die Hälfte der Stimmenden der betei-

ligten Fraktionen für bzw. gegen einen Antrag stellen. Mit der Untersuchung des faktischen Abstimmungsverhaltens sind nicht nur formell verabredete Vereinbarungen erfasst, sondern auch spontan bei Abstimmungen sich ergebende "informelle" Koalitionen. Die nachfolgende Abbildung zeigt ihre Häufigkeit aus dem untersuchten Jahrzehnt. Sie beschränkt sich auf die vier Regierungsparteien, enthält aber alle kombinatorischen Möglichkeiten.

Die Häufigkeiten geben Aufschluss sowohl über die grundlegenden Spaltungen im Parlament wie auch über die generelle politische Übereinstimmung zwischen den Fraktionen. Dabei fällt folgendes auf: Zunächst bestätigt sich auch hier das vordem gemachte Bild der traditionellen Lagerbildung: Am häufigsten ist die Opposition von SP allein oder von SP samt Grünen, denen ein geschlossener bürgerlicher Block von CVP, SVP und FDP gegenüber steht. Aber dieser Block ist nicht mehr einheitlich: in jedem siebten Fall schert die rechtsbürgerliche SVP aus und hat dabei die lagerübergreifende Koalition der drei übrigen Parteien gegen sich. Diese Entwicklung ist jüngeren Datums: Lag die fallweise Opposition der SVP in den ersten zwei Jahren der Untersuchungsperiode noch unter 10 Prozent, so hat sich ihr Anteil in den Jahren 2004 -2005 auf 17,7 Prozent erhöht und damit zwar nicht verdoppelt, aber stark erhöht. Die Parteien der politischen Mitte verbinden sich nicht gleichmässig mit der Linken oder der Rechten. Die CVP koaliert mit der SP, die FDP mit der SVP in immerhin 16 Prozent aller Fälle, während die umgekehrte Situation mit weniger als 2 Prozent äusserst selten vorkommt. Konkordantes Verhalten, also die geschlossene Unterstützung einer Vorlage durch die "grosse Koalition" aller vier Regierungsparteien, kommt – je nach Sichtweise "nur" oder "immerhin" – bei jeder fünften Abstimmung im Nationalrat vor. Häufig handelt es sich dabei um unbestrittene Vorlagen, welche auch von den nicht im Bundesrat vertretenen Fraktionen unterstützt werden. Die restlichen Koalitionsmuster sind statistisch bedeutungslos.

Was nun den Erfolg anbetrifft, bestätigt die systematische Analyse die Aussagen des vorangehenden Abschnitts zu den isolierten Positionsbezügen: Koalitionsmuster "1 gegen 3" sind weitgehend erfolglos. Am ehesten vermag noch die SP die Mehrheitsverhältnisse zu drehen. Die detaillierte Analyse zeigt, dass dieser 5-Prozent-Erfolg vor allem zustande kommt, wenn die SP geschlossenen Sukkurs durch die Grünen erhält und wenn sich die bürgerliche Koalition nur schwach formiert. Interessant sind vor allem die "2 gegen 2" Koalitionsmuster, und zwar deshalb, weil sie numerisch als aussichtsreichste Oppositionsstrategie gegen die erwartete Mehrheit für eine Regierungsvorlage zu deuten sind. Hier zeigt sich die Mitte-Links-Koalition von SP und CVP nicht nur als häufigstes, sondern auch als erfolgreichstes Muster. Es vermag die Mitte-Rechts-Koalition von SVP und FDP in 80 Prozent aller Abstimmungen zu schlagen. Die "unheilige Allianz" der konservativen Rechte mit der Ratslinken ist zwar statistisch so selten wie diejenige von FDP und SP gegen SVP und CVP. Sie ist aber in der Vergangenheit mit gewisser Regelmässigkeit bei wichtigen Entscheiden, etwa in AHV- oder Militärfragen, zustande gekommen und vermag die bürgerliche Mitte von CVP und FDP bei jeder achten Abstimmung zu schlagen. Der Vollständigkeit halber ist auch das konkordante Verhalten aller vier Regierungsparteien aufgeführt. Es kommt trotz zunehmender Polarisierung zwischen Links und Rechts in mehr als 20 Prozent aller Abstimmungen zustande und ist nur ausnahmsweise erfolglos. Die Nichtregierungsparteien, spielen nur ausnahmsweise eine Rolle, wenn es um die Mehrheitsbildung im Nationalrat geht. Eine Ausnahme bilden die Grünen, die zumeist mit der SP stimmen und deren Stimmen vor allem beim Koalitionsmuster "2 gegen 2" wichtig sind.

Tabelle 5: Koalitionsmuster unter den vier Regierungsparteien 1996-2005

Koalitionsmuster	Erfolg der Opposition	Erfolg der Mehrheit	Zahl der Abstimmungen
2 gegen 2			
SVP-CVP vs. FDP-SP	8.3%	91.7%	96 (1.3%)
SVP-FDP vs. SP-CVP	18.2%	81.7%	1189 (16.0%)
SVP-SP- vs. CVP-FDP	12.6%	87.4%	111 (1.5%)
1 gegen 3			
SVP vs. SP-CVP-FDP	0.3%	99.7%	1097 (14.8%
SP vs. SVP-FDP-CVP	5.5%	94.5%	3169 (42.7%)
FDP vs.SVP-CVP-SP	1.1%	98.9%	88 (1.2%)
CVP vs. SVP-FDP-SP	0%	100%	92 (1.2%)
4 zusammen			
SVP-SP-FDP-CVP		99.9%	1585 (21.3%)
Koalitionsfälle total			*7427 (100%)*

Quelle: Schwarz und Linder (2006), eigene Berechnungen

Trend zum bipolaren System?

Die Konkordanz der letzten 50 Jahre weist Konstanten und Wandel aus. Zu den Konstanten gehörte die Machtteilung unter den Regierungsparteien bei der Besetzung des Bundesrates, der parlamentarischen Kommissionen, des Bundesgerichts und weiterer Instanzen. Politisch umstritten konnte dabei höchstens die personelle Besetzung sein, nicht aber der Anspruch jeder Partei auf Einsitznahme nach dem Grundsatz proportional ausgewiesener Stärke. Als eine ebenso konstante Geschäftsgrundlage galt, dass jeder Partei trotz ihrer Mitverantwortung in der Regierung das Recht zugestanden wird, die "fallweise Opposition" zu einzelnen Geschäften über die parlamentarische Arena hinaus in die Abstimmungsdemokratie zu tragen. Davon hat insbesondere die SP Gebrauch gemacht, da sich ihre gesellschaftspolitischen Ziele und ihre Präferenzen deutlich von jenen des relativ homogenen Blocks der bürgerlichen Parteien abhoben.

Zum Wandel der Konkordanz gehören dagegen die Muster der Koalitionsbildung. In einer ersten Periode - grob zwischen 1960 und 1975 - war der Konsens unter den Regierungsparteien am grössten. Es gab darin sogar Ansätze eines gemeinsamen Legislaturprogramms. Auch in dieser Periode war die fallweise Opposition einzelner Parteien zu vermerken, aber die Allianzen wechselten in den verschiedenen Sachbereichen. In der Zeit ab 1976 bis Anfang der 1990er Jahre war eine erste Polarisierung zu vermerken: die bürgerlichen Parteien stellten sich in einzelnen Politikbereichen geschlossener gegen die Ratslinke und die aufkommenden Grünen. In Bereichen der Finanz-, der Umwelt- oder der Energiepolitik etwa wurde die links-grüne Allianz zum regelmässigen Verlierer. Hinter der Fassade formeller Konkordanz gab es so etwas wie eine informelle Mehrheitspolitik, die der klassischen Spaltung zwischen bürgerlichen und linken Parteien entspricht.(Linder 1987: 210ff.). Wenn Mitte der 1980er Jahre an einem SP-Parteitag über den Austritt aus der Regierung diskutiert wurde, so geschah dies freilich nicht wegen ihrer Minorisierung in der Gesetzgebung, sondern wegen der Niederlage, welche die SP mit der Nichtwahl ihrer ersten Bundesrats-Frauenkandidatur durch Lilian Uchtenhagen im September 1983 zu verkraften hatte. In der jüngsten Periode nun, die gekennzeichnet ist vom Aufstieg der SVP und ihrer Profilierung als national-konser-

vative Oppositionspartei, sinkt die politische Übereinstimmung im bürgerlichen Lager. Wollte man von der Entstehung eines "tripartiten Systems" von Linke, politischer Mitte und Rechte sprechen, wie dies Medienkommentare hin und wieder tun, so wäre dieses allerdings in doppelter Hinsicht asymmetrisch: Ist die bürgerliche Mitte geeint, koaliert sie dreimal häufiger mit der Rechten als mit der Linken (42 gegenüber 14 Prozent aller Abstimmungen gemäss Tabelle 3). Ist die bürgerliche Mitte gespalten, so koaliert die FDP, wie wir gesehen haben, in praktisch allen Fällen mit der SVP, die CVP dagegen fast ausschliesslich mit der Ratslinken. Diese Konstellation von Koalition und Gegenkoalition ist mit gut 16 Prozent aller Abstimmungen die dritthäufigste, mit leicht steigender Tendenz in der Untersuchungsperiode. In diesem Sinne ist es richtiger, von einem ansatzweise "bipolaren System" von Mitte-Rechts und Mitte-Links zu sprechen. Diese "2:2-Konstellation" teilt das Parlament in zwei fast gleich grosse Lager, wenn man die Grünen auf Seiten von SP und CVP hinzuzählt. Dabei lässt es sich vertreten, der Mitte-Links-Koalition die Rolle der Opposition zuzuordnen, weil sie numerisch etwas kleiner ist, im Bundesrat eine Minderheit bildet und politisch von der am stärksten oppositionellen Kraft der SP mitgestaltet wird. Es drängt sich daher die Frage auf, welche Bedeutung der Mitte-Links-Opposition im Zuge der wachsenden Polarisierung zukommt.

Mitte-Links-Allianz: Wachsende Bedeutung im Zuge politischer Polarisierung?

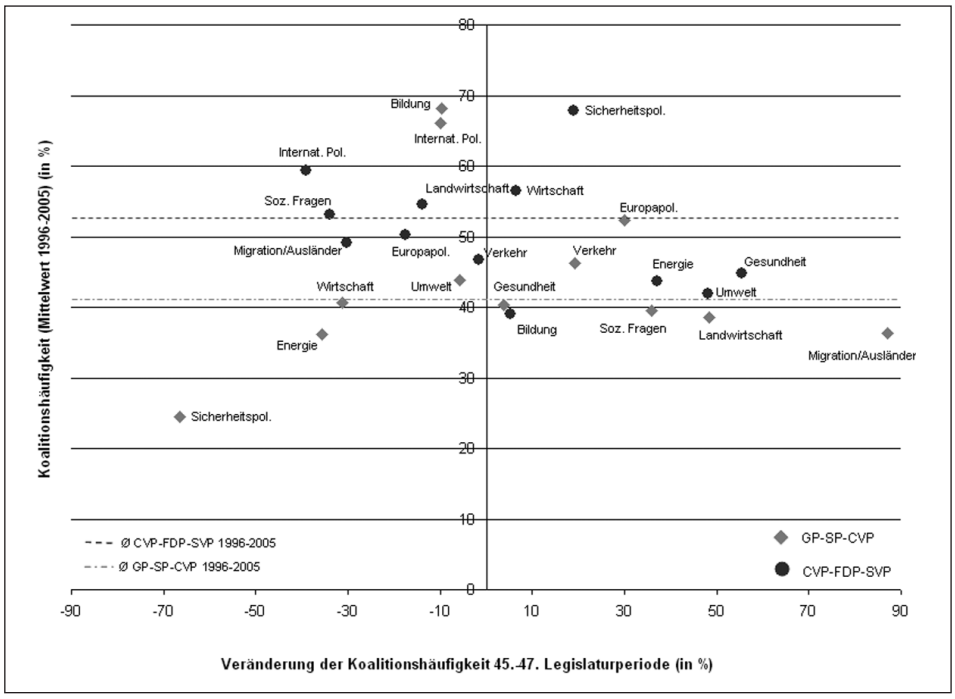
Nachfolgend werden die Häufigkeit und die Erfolgschancen der Mitte-Links-Koalition näher untersucht, und zwar in zweierlei Hinsicht. Erstens beobachten wir deren Entwicklung. Wir untersuchen folgende Frage: In welchen Politikbereichen gibt es einen zunehmenden Anteil von Entscheidungen, in denen die CVP, statt geschlossen mit dem Bürgerblock zu stimmen, eine Koalition mit den linken Parteien eingeht? Die Frage ist bedeutsam. Es entspricht nämlich sowohl praktischer Erfahrung wie theoretischen Überlegungen, dass sich die Parteien in den einzelnen Politikbereichen zu unterschiedlichen Koalitionen zusammenfinden. So koalieren SP und CVP aufgrund ihrer politischen Präferenzen z.B. besonders häufig in den Bereichen der Bildungs- und der internationalen Politik, FDP und SVP vorzugsweise in der Sicherheits- oder Energiepolitik. In solchen Fällen können wir von mehr oder weniger dauerhaften Allianzen sprechen. Zweitens betrachten wir deren Erfolg: In welchen Sachbereichen der Gesetzgebung kommt die Mitte-Links-Koalition eher zum Erfolg? Zur Beantwortung dieser Fragen vergleichen wir zunächst die Häufigkeit der Koalitionen des geschlossenen bürgerlichen Lagers mit jenen der Mitte-Links-Allianz im Zeitverlauf. Stimmt der generelle Eindruck einer stärkeren Polarisierung zwischen links und rechts, so müsste der Anteil der Koalitionen, bei denen sich die CVP als einzige echte Mittepartei nicht nur zur Rechten, sondern auch auf die Seite der Links-Grünen schlägt, zunehmen. Abbildung 2 veranschaulicht die Veränderungen auf zwei Dimensionen: Auf der vertikalen Achse ist der prozentuale Anteil der Allianzen in wichtigeren Sachbereichen über den ganzen Zeitverlauf abzulesen, auf der Horizontalen markiert der linke Teil Abnahme, der rechte Teil die Zunahme der Koalitionshäufigkeit zwischen der 45. und der 47. Legislaturperiode.

Beginnend mit der bürgerlichen Dreierkoalition (Kreissymbole) zeigt sich, dass ihre Zusammenarbeit sich insgesamt auf hohem Niveau bewegt, dass aber in einzelnen Bereichen eine ausgeprägt sinkende Tendenz der Übereinstimmung zu vermerken ist. Dies gilt vor allem bei Vorlagen zur internationalen Politik (Geschlossenheit sinkt von rund 63 auf 38 Prozent), bei der Sozialpolitik (von 53 auf 35 Prozent), sowie -- eher überraschend -- bei der Migrationspolitik (von 63 auf 44 Prozent). Bei der Migrationspolitik setzte der Abwärtstrend bereits mit der 46. Legislaturperiode ein, während in den übrigen genannten Bereichen erst mit der 47. Legislaturperiode stark sinkende Verläufe zu verzeichnen sind. Ebenfalls betroffen von der zunehmenden Uneinigkeit zwischen CVP, FDP und SVP sind in geringerem Ausmass auch die Europa- und die Landwirtschaftspolitik.

Der These einer generell wachsenden Uneinigkeit des bürgerlichen Lagers widersprechen Befunde verstärkter Allianzbildung in sechs Bereichen. Dies gilt allen voran für die Gesundheits-, Umwelt- und die Energiepolitik; in diesen Bereichen arbeiteten die drei bürgerlichen Partner in der ersten Hälfte der 47. Legislaturperiode erheblich besser zusammen als noch in der 45. Periode. Ebenfalls verbessert haben sich die Beziehungen in der Sicherheitspolitik und in einem geringeren Ausmass auch in der Wirtschafts- und Bildungspolitik.

Kommen wir zu den Mitte-Links-Koalitionen. Starke und wenig veränderte Allianzen (Viereck-Symbole) sind im Bereich der Bildung und der internationalen Politik zu vermelden. In fünf Politikfeldern sind zum Teil stark steigende Koalitionshäufigkeiten zu verzeichnen: bei Migrationsfragen (von 23 auf 44 Prozent), in der Landwirtschaftspolitik (von rund 35 auf 52.5 Prozent), in der Sozialpolitik (von 36 auf 49 Prozent), in der Europapolitik (von 50.5 auf ca. 66 Prozent) sowie im Verkehrsbereich (von knapp 52 auf 61.5 Prozent). Umgekehrt springen stark sinkende Koalitionshäufig-

Abbildung 1: Durchschnittliche Koalitionshäufigkeit und Veränderung über die Zeit von CVP-FDP-SVP und GP-SP-CVP nach Themenbereich



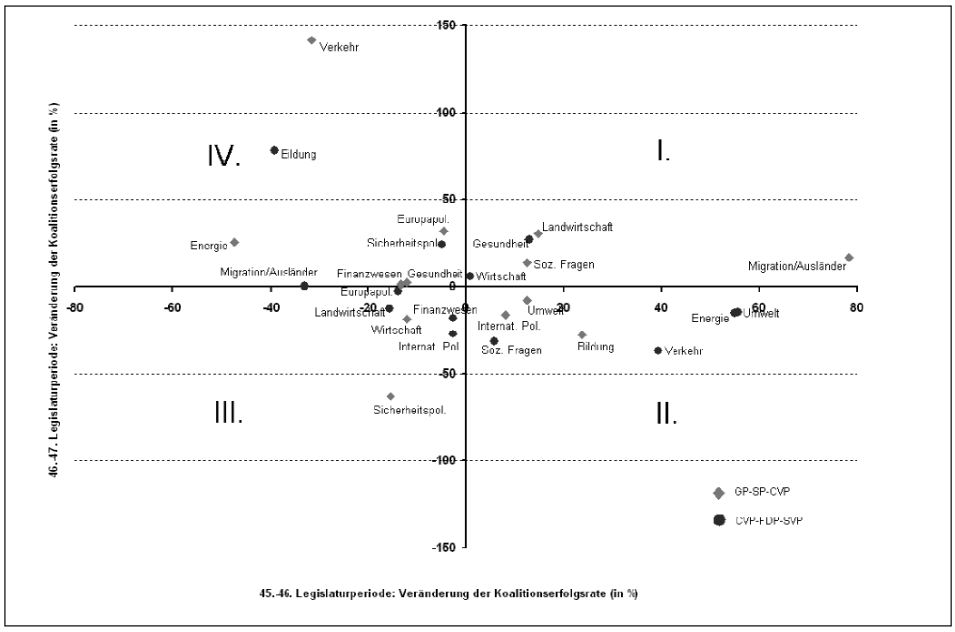
Quelle: Schwarz und Linder (2006)

keiten in den drei Bereichen Sicherheitspolitik (von rund 30 auf 10 Prozent), Wirtschaftspolitik (von 44 auf 30.5 Prozent), sowie Energiepolitik (von 45 auf 29 Prozent) ins Auge. In allen diesen Feldern hat sich die CVP inzwischen (wieder) stärker der bürgerlichen Seite zugewandt.

Diese Befunde bestätigen die These einer allgemeinen Polarisierung in ein Mitte-Rechts- und Mitte-Links-Lager nicht. Zwar steigt generell der Anteil solcher Allianzbildungen, aber darunter verbergen sich starke Unterschiede der Kooperation in den einzelnen Politikbereichen und eine Dynamik des längerfristigen Auf- und Abbaus von Allianzen. Wechselnde Koalitionen und die längerfristige Veränderung von Allianzen können als ein typisches Muster funktionierender Konkordanzdemokratie angesehen werden. Sie zeigen umgekehrt, dass sich das schweizerische System nicht dem Muster herkömmlicher parlamentarischer Demokratien angenähert hat, in der über alle Politikbereiche hinweg feste Rollen von Regierung und Opposition bestehen.

Wie nun aber steht es um die zweite Frage, den politischen Erfolg der Mitte-Links-Allianz im Vergleich zum geeinten bürgerlichen Lager? Wie wir bereits gesehen haben, gewinnt das geeinte bürgerliche Lager rund 95 Prozent aller Abstimmungen, die Mitte-Links-Koalition etwas über 80 Prozent. Wie haben sich nun diese Erfolgsraten in den einzelnen Politikbereichen und im Zuge veränderter Stärkeverhältnisse verändert? Die nachstehende Abbildung vergleicht die Erfolge aus der 45./46. Legislaturperiode (horizontale Achse) mit jenen aus 46./47. Legislaturperiode (vertikale Achse). Daraus kann die Entwicklung des Erfolgs der Allianzen wie aus einer Vier-Felder-Tafel abgelesen werden.

Abbildung 2: Zeitliche Veränderung des Koalitionserfolgs von CVP-FDP-SVP und GP-SP-CVP nach Themenbereich



Quelle: Schwarz und Linder (2006)

In Quadrant I sind diejenigen Bereiche angesiedelt, bei denen über alle drei Legislaturperioden hinweg steigende Erfolgsraten zu verzeichnen sind. Darunter fallen für die Mitte-Links-Allianz die Bereiche Migration/Ausländer, soziale Fragen sowie die Landwirtschaftspolitik. Stetig steigenden Erfolg weist das bürgerliche Lager nur in der Gesundheitspolitik auf, während die Erfolge im wichtigen Bereich der Wirtschaftspolitik unverändert bleiben.

Quadrant II zeigt jene Politikbereiche, die zwischen der 45. und 46. Legislaturperiode steigende und zwischen der 46. und 47.Legislaturperiode sinkende Erfolgsraten aufweisen. Bei der bürgerlichen Koalition sind dies die Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik sowie der Sozialbereich; bei der Mitte-Links-Koalition die Bereiche Bildung, Umwelt und internationale Politik.

Der dritte Quadrant bildet das Gegenstück zum ersten und beinhaltet Politikbereiche, die über alle Legislaturperioden hinweg sinkende Erfolgswahrscheinlichkeiten aufweisen. Augenfällig ist diese Entwicklung vor allem im sicherheitspolitische Bereich in der GP-SP-CVP-Koalition. Etwas weniger dramatisch sind deren sinkende Erfolge in der Wirtschaftspolitik. Geringeren Erfolg verzeichnet die bürgerliche Zusammenarbeit in den Bereichen internationale Politik, Finanzwesen, Landwirtschaft und Europapolitik.

Einige markante Punkte weist der letzte Quadrant IV auf, der sinkende Erfolge zwischen der 45. und 46. Periode mit steigenden Erfolgsraten zwischen der 46. und 47. Periode kombiniert. In der Mitte-Links-Allianz betrifft dies hauptsächlich die Verkehrs-, Energie- und Europapolitik, während in der bürgerlichen Koalition die Bildungs- und Sicherheitspolitik eine solche Entwicklung aufweist.

Damit zeigt sich für den Erfolg insgesamt ein ähnliches Bild wie bei der Entwicklung der Zahl der Allianzen: Die Frage, ob die Ergebnisse der Politik im Zuge der veränderten Kräfteverhältnisse und der zunehmenden Polarisierung von einer eine "rechtsbürgerliche Wende" oder einem zunehmenden "Links-Einfluss" unterliegen, kann nicht pauschal beantwortet werden. Der Erfolg der beiden Allianzen ist unterschiedlich von Politikbereich zu Politikbereich und unterliegt in der zeitlichen Entwicklung den Konjunkturzyklen des Auf- und Abschwungs. Ebenso wenig lässt sich die Mitte-Links-Koalition als eigentliche Opposition charakterisieren. Zwar ist ihr allgemeiner Erfolgsausweis geringer. Aber es gibt eben Bereiche, in denen sie letztlich über den grösseren Einfluss verfügt als das geeinte bürgerliche Lager, so etwa in der internationalen Politik und in der Bildungspolitik.

Parlamentarische und direktdemokratische Opposition

Als letztes widmen wir uns der Frage, in welcher Weise es für das parlamentarische Oppositionsverhalten von Einfluss ist, ob sie den Test einer Volksabstimmung zu bestehen hat. Dazu können zwei gegensätzliche Hypothesen formuliert werden. Die erste geht davon aus, dass es der eigentliche Sinn der schweizerischen Konkordanz ist, die Risiken der Niederlage in Volksabstimmungen zu minimieren und somit durch Kooperation unter allen Parteien tragfähige Kompromisse zu erreichen, die auch im Volk mehrheitsfähig sind. Die Hypothese würde demnach lauten: Referendumsfähige Vorlagen geniessen grössere Unterstützung durch alle Parteien. Die gegenteilige Überlegung lautet: die Volksrechte sind und bleiben trotz Konkordanz ein Oppositionsinstrument. Fraktionen bzw. Parteien, die im Parlament in die Minderheit versetzt werden, verbleibt die Hoffnung, in der Arena der direkten Demokratie ihren abweichenden Standpunkt durchzubringen. Den Referendumsvorlagen, so die zweite Hypothese, erwächst im Parlament grössere Opposition als den nicht-referendumspflichtigen Erlassen.

Unsere Untersuchung nimmt als Grad der Opposition die Zahl der Fraktionen, die in der Schlussabstimmung gegen eine Vorlage stimmt. Nachstehend die Ergebnisse.

Tabelle 6: Anzahl zustimmende Fraktionen (Mittelwerte) nach Referendumsfähigkeit in Gesamt- und Schlussabstimmungen

Erlassform	Anzahl zustimmende Fraktionen (Mittelwert)	N
nicht referendumsfähig	4.43	602
fakultatives Referendum (insgesamt)	4.30	798
- wenn Referendum nicht ergriffen	*4.39*	*736*
- wenn Referendum ergriffen	*3.24*	*62*
obligatorisches Referendum	3.63	40
Gesamt	4.34	1'440

Quelle: Schwarz und Linder (2006), eigene Berechnungen

Bei der Interpretation dieser Zusammenhänge ist zunächst zu beachten, dass in der Normstufe der Verfassungsvorlagen mit obligatorischem Referendum, der Gesetze mit fakultativem und den nicht referendumspflichtigen Beschlüssen auch eine Rangfolge materieller Wichtigkeit steht. In der Praxis dürfte sie nicht durchgehend zu beobachten sein, aber wir können sicherlich davon ausgehen, dass die nicht-referendumspflichtigen Entscheide generell von geringerer Tragweite sind als Gesetzes- und Verfassungsvorlagen.

Zunächst nun weisen alle referendumspflichtigen Erlasse eine geringere Zustimmung auf als die nicht-referendumspflichtigen Parlamentsbeschlüsse. Erwartungsgemäss liegt die Unterstützung in jenen Fällen tiefer, bei denen das fakultative Referendum tatsächlich ergriffen wird. Der Unterschied (3.24 gegen 4.39 unterstützende Fraktionen im Mittel) ist erheblich. Das heisst, dass das Gesetzesreferendum nicht erst "im Volk" aufkommt, sondern als Opposition bereits auf parlamentarischer Ebene deutlich artikuliert wird. Schluss- und Gesamtabstimmungen signalisieren so ein gesteigertes Referendumsrisiko. Bei Verfassungsvorlagen ist die Volksabstimmung mit dem doppelten Entscheidrisiko von Volks- und Ständemehr obligatorisch; das politische Veto jeder Regierungspartei also am stärksten zu berücksichtigen. Auch hier liegt die durchschnittliche Zustimmung von 3.63 Fraktionen deutlich tiefer als bei den nicht-referendumspflichtigen Erlassen. Mit Bezug auf die beiden Hypothesen ist das Ergebnis nicht eindeutig: Die Unterstützung von Verfassungsvorlagen ist etwas grösser als bei Gesetzen, gegen die das Referendum ergriffen wird. Beim stärksten Risiko parlamentarischer Entscheidung ist also ein grösserer Wille zur Kooperation zu vermerken, wie es der ersten Hypothese und dem Sinn der Konkordanz entspricht. Referendumspflichtige Erlasse insgesamt (also Verfassungs- und Gesetzesvorlagen) führen aber im Vergleich zu den nicht-referendumspflichtigen Beschlüssen nicht zur stärkeren parlamentarischen Zusammenarbeit. Vielmehr bestätigt sich, was in vielen Einzelfällen beobachtbar ist: Referenden bleiben das Oppositionsinstrument übergangener Minderheiten im Parlament und werden dort wenn nicht vorbereitet, so doch bei Nicht-Berücksichtigung ihrer Forderungen angedroht oder gar angekündigt. Im Falle der Gesetzesvorlagen ist dies auch ein überaus wirksames Instrument; rund 45 Prozent aller ergriffenen Referenden führen zum Erfolg der Opposition (vgl. Linder 2005:250).

Diskussion der Ergebnisse

Unsere Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Veränderung der Stärkeverhältnisse im Parlament und die zunehmende politische Polarisierung haben Veränderungen für das Koalitionsverhalten und den Koalitionserfolg der Fraktionen im Nationalrat bewirkt. Neben der SP, die sich aufgrund der traditionellen Spaltung häufig vom bürgerlichen Lager abgrenzt, opponiert die SVP in verstärktem Masse gegenüber den Vorschlägen der bürgerlichen Mitte. Sie setzt also ihre Wahlerfolge nicht direkt in einen höheren parlamentarischen Einfluss um. Vielmehr profilieren sich heute zwei Parteien mit isolierten Positionsbezügen, denen jedoch im Nationalrat nur selten Erfolg beschieden ist. Prononcierte Opposition als Einzelpartei an den beidseitigen Rändern des politischen Spektrums bezahlt den hohen Preis geringeren Einflusses auf parlamentarische Entscheidungen, der sich auf der Ebene von Wahlen oder von direktdemokratischen Entscheidungen auszahlen soll. Die politische Mitte von FDP und CVP bleibt damit tonangebend im Parlament, und dies trotz ihrer bedeutenden numerischen Schwächung in den letzten drei Legislaturperioden. Ein eigentliches tripartites Parlament von konservativer Rechte, bürgerlicher Mitte und Links-Grün ist nicht entstanden. Eher begünstigt der neue Bruch im bürgerlichen Lager Ansätze eines bipolares Systems, bei welchem die FDP nach rechts, die CVP nach links tendiert. Die beiden Allianzen CVP-SP (inklusive Grüne) sowie SVP-FDP sind arithmetisch etwa gleich stark, aber die SP-CVP Koalition bucht den Erfolg in vier von fünf Abstimmungen. Die Zahl dieser 2:2 Allianzen hat zugenommen und bewegt sich heute auf ähnlichem Niveau wie der Anteil konkordanter Entscheidungen aller vier Regierungsparteien, der bei rund 20 Prozent liegt.

Was bedeutet dies nun für die Möglichkeiten und Erfolgsaussichten parlamentarischer Opposition?

Für eine Partei im Alleingang sind die Chancen gering, in parlamentarischen Entscheidungen überhaupt etwas zu erreichen. Daran würde sich wenig ändern, selbst wenn eine der Parteien 30 oder 35 Prozent Wähleranteil erreicht. Alleingänge machen dagegen Sinn, um sich bei der Wählerschaft zu profilieren sowie die Opposition mit Blick auf die direkt-demokratische Arena zu betreiben und vorzubereiten.

Sind Oppositionskonstellationen "1 gegen 3" aussichtslos, so fragt sich, was "2 gegen 2"-Konstellationen ausrichten können. Von diesen drei Konstellationen ist statistisch gesehen nur eine bedeutsam, nämlich die 2:2-Allianz zwischen SVP und FDP auf der einen sowie SP und CVP auf der anderen Seite. Es handelt sich dabei um eine Konstellation mit arithmetisch offenem Ausgang. Zwar lag im Untersuchungszeitraum 1996-2005 die Mitte-Links-Koalition auf der Gewinnerseite, aber diese Gewinnfunktion ist sensitiv für Veränderungen: Gewinnt die SVP in Zukunft auf Kosten des links-grünen Lagers, wird die Mitte-Links-Allianz für die CVP weniger attraktiv und damit seltener. Erzielt die SVP Gewinne auf Kosten des Freisinns oder verliert sie an die SP, so dürfte die Mitte-Links-Allianz an Zahl und Erfolg Auftrieb erhalten.

Solange sie mit politischer Polarisierung Wahlerfolge erzielt, hat die SVP keinen Grund, davon abzuweichen. Kritiker sehen darin das Ende der Konkordanz. Nun gibt es Krisenerscheinungen der Konkordanz nicht erst seit heute. Eine Langfristanalyse (Linder/Zürcher/Bolliger 2008) zeigt, dass die Einigung aller Parteien im parlamentarischen Kompromiss seit 1959 ständig schwieriger wurde. Konnten sich die Parteien zu Beginn der Regierungskonkordanz noch in vier von fünf Fällen auf einen "grossen" Kompromiss einigen, so sind die Verhältnisse heute gerade umgekehrt: nur noch jeder fünfte Parlamentsentscheid wird heute von allen vier Regierungsparteien getragen. Aber das bedeutet keineswegs das Ende der Konkordanz: Trotz polarisierter Auseinandersetzung lässt sich im Parlament keine generalisierte Zuschreibung von Oppositions- und Regierungsrollen beobachten, wie das in parlamentarischen Systemen der Fall ist. Vielmehr gilt der Begriff "fallweiser Opposition" nicht nur für die Situation der Volksabstimmung, sondern auch für die parlamentarische

Arena. Die Allianzen unterscheiden sich von Politikbereich zu Politikbereich und folgen auch zeitlich "politischen" Konjunkturzyklen. Das sind einerseits starke Zeichen eines nach wie vor funktionierenden Konkordanzsystems, zeigen aber auch die begrenzten Möglichkeiten der Opposition in einem Parlament, das unter den Konkordanzzwängen direkter Demokratie steht.
Die Chancen echter Opposition für eine Parlamentsfraktion liegen demnach nicht im Ratssaal, sondern in der Arena direkter Demokratie. Seit je gestehen sich die Regierungsparteien auch unter Bedingungen der Konkordanz gegenseitig zu, sich dieser Arena der Opposition "fallweise" zu bedienen. Parteien haben es also bis zu einem gewissen Grad "both ways" als Regierungs- und Oppositionsparteien. Der Grund ist einfach. Jeder überparteiliche Kompromiss bewegt sich ein Stück weg von den Präferenzen der jeweiligen Parteiwählerschaft. Trägt eine Parteispitze jeden Kompromiss mit, so riskiert sie, dass ihr die Stammwähler davonlaufen. Trägt sie keinen Kompromiss mit, so verliert sie den Einfluss in der Konkordanz, da sich ein Entgegenkommen für die anderen Parteien nicht mehr lohnt. Diesem Dilemma ist jede Partei ausgesetzt, besonders aber jene an den beiden Enden des politischen Spektrums. Das Dilemma zeigt aber auch die informelle Geschäftsgrundlage funktionierender Konkordanz: Die Parteien unterstellen sich gegenseitig, dass sie nicht nur an fallweiser Opposition, sondern auch am gemeinsamen Kompromiss ein Interesse haben. Systematische Opposition in Volksabstimmungen zu rein elektoralen Zwecken würde nicht nur das Ende der Konkordanz bedeuten, sondern zugleich eine Veränderung und Denaturierung direkter Demokratie, falls die Strategie des "maximalen Wahlerfolgs durch Abstimmungen" den Versuchen des Populismus nicht zu widerstehen vermöchte.

Literaturverzeichnis

Church, Clive H. (forthcoming): "Going into Opposition? Understanding a Populist Experiment in Switzerland", *Government and Opposition*.

Kerr, Henry H. (1978): "The Structure of Opposition in the Swiss Parliament", *Legislative Studies Quarterly* 3(1), 51-62.

Linder, Wolf (1987): *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6 "Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie". Bern: Haupt.

Linder, Wolf (2005): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.

Linder, Wolf, Regula Zürcher und Christian Bolliger (2008): *Gespaltene Schweiz - geeinte Schweiz : Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: Verlag hier + jetzt.

Schwarz, Daniel; Wolf Linder (2006): *Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Bern: Institut für Politikwissenschaft.

Schwarz, Daniel; Wolf Linder (2007): *Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996-2005*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Bern: Institut für Politikwissenschaft.