

Munter wechselnde Mehrheiten im Schweizer Parlament

Zum Koalitions-Verhalten im Nationalrat zwischen 1996 und 2005

Von Daniel Schwarz*

In Analysen zum schweizerischen Regierungssystem spielt die Konkordanz eine herausragende Rolle. Die Regierungszusammensetzung ist allerdings nicht Ursprung, sondern Produkt der Machtteilungs- und Verhandlungsdemokratie. Wie der folgende Beitrag zeigt, beginnt die Konkordanz im Parlament – über wechselnde Koalitionen und flexible Überbrückung drohender Blockaden in Zeiten der politischen Polarisierung.

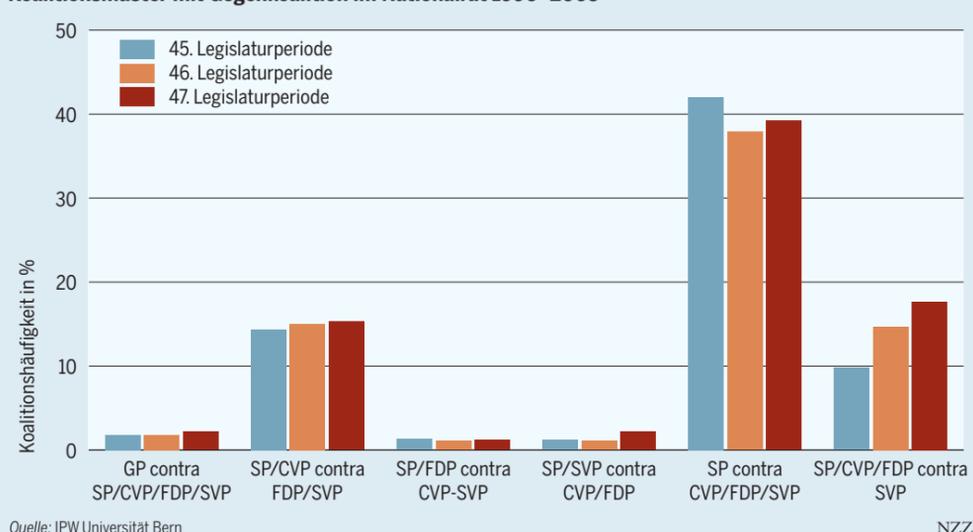
Der Nationalrat lehnte in der vergangenen Herbstsession den von der Regierung vorgeschlagenen Umbau der Armee ab. In der Schweiz ist ein solches Verhalten der Legislative gegenüber der Regierung zwar nicht alltäglich, aber auch nicht unüblich. Im parlamentarisch geprägten europäischen Umfeld wäre dies mit ernsthaften Konsequenzen für die Regierungsstabilität verbunden, die bis hin zum Sturz der Regierung und zu Neuwahlen reichen können. Anders in der Schweiz, hier geniesst die Bundesversammlung gegenüber der Regierung viel Freiheit, was dem Parlament zu einer im internationalen Vergleich ausgebauten Machtstellung verhilft. Dies erweist sich als stabilisierendes Element in einem durch zunehmenden Parteienwettbewerb gekennzeichneten Umfeld sowie als entscheidendes Merkmal in der schweizerischen Verhandlungsdemokratie.

Mechanismen der Mehrheitsbildung

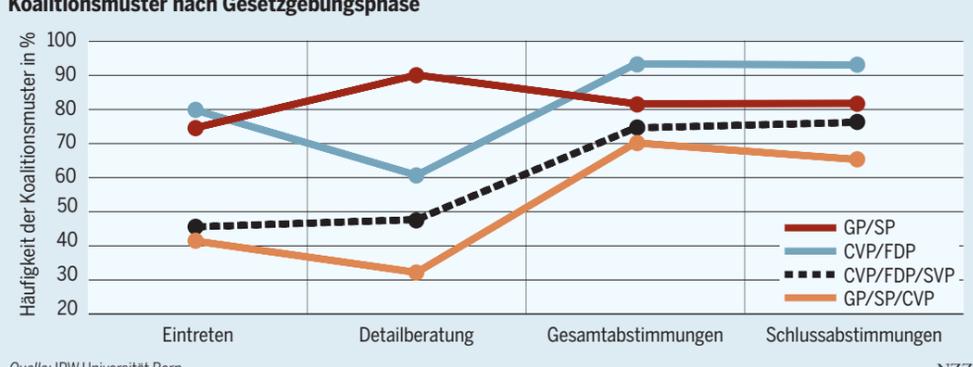
Die unabhängige Stellung des Parlaments setzt den Fraktionen und einzelnen Ratsmitgliedern einen Anreiz, ohne Rücksicht auf die Regierung ihre Präferenzen frei zu äussern. Parlamentsentscheide sind hierzulande weder durch eine starke Regierung verbindlich vorgegeben, noch ist das Stimmverhalten im Parlament in jedem Fall vorherzusehen, da sich wechselnde Koalitionen zwischen und innerhalb der Fraktionen ergeben. Im Auftrag der Parlamentsdienste wurde am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern der Frage nachgegangen, wie die Mechanismen der Mehrheitsbildung im Nationalrat zwischen der Wintersession 1996 und der Herbstsession 2005 spielten. Die untersuchten Daten weisen zwei Besonderheiten auf: Erstens umfassen sie sämtliche Abstimmungen des Nationalrats – also auch solche, die nicht unter Namensauftrag erfolgt sind. Dies führt zu einer besseren Datengrundlage als bei bisherigen Analysen und ermöglicht zudem Auswertungen zum Koalitionsverhalten innerhalb einzelner Sequenzen der Gesetzgebung. Zweitens wurden die Abstimmungen mit den thematischen Geschäftsdeskriptoren der Parlamentsdienste verknüpft, so dass auch inhaltlich differenziertere Aussagen möglich sind. Insgesamt sind 7997 Abstimmungen zu 1649 Geschäftseinheiten in die Auswertung eingeflossen.

Die Heterogenität der nationalrätlichen Koalitionsbildung zeigt sich in der Grafik zu den

Koalitionsmuster mit Gegenkoalition im Nationalrat 1996–2005



Koalitionsmuster nach Gesetzgebungsphase



«Koalitionsmustern mit Gegenkoalition». Dargestellt sind typische Koalitionsmuster mit Gegenkoalitionen unter den vier Bundesratsparteien. Im Zeitverlauf zwischen der 45. und 47. Legislaturperiode ist die starke Zunahme der isolierten SVP-Fraktion besonders auffällig: Waren in der 45. Legislatur erst 10 Prozent der Abstimmungen durch dieses Muster geprägt, steigerte sich der Anteil in der ersten Hälfte der 47. Legislatur auf rund 18 Prozent. Das Gegenstück dazu bildet die leichte Abnahme der isolierten SP-Position, auch wenn dieses Muster mit rund 40 Prozent nach wie vor den Regelfall darstellt. Dass die Mehrheitsbildung im Nationalrat vom Muster rein parlamentarischer Demokratien weit entfernt ist, macht folgende Auswertung deutlich: Nur in 2 Prozent der Fälle bilden die vier Regierungsparteien eine Koalition gegen die wichtigste Aussensteinerin, die Grüne Partei.

Die wechselnden Koalitionen sind Ausdruck dafür, dass in der Bundesversammlung zusammen stimmt, was thematisch zusammengehört (und nicht, was durch die Regierungskoalition erzwungen wird). Dies lässt sich mit einem Blick auf die thematischen Koalitionsprofile der beiden häufigsten Dreier-Koalitionen, GP/SP/CVP und CVP/FDP/SVP, leicht erkennen (vgl. Grafik zu den Koalitionen nach Thema). In aussenpolitischen Fragen, in den Bereichen Kultur und Bildung sowie in der Umweltpolitik kommen Rot-Grün-Mitte-Koalitionen häufiger zustande als rein bürgerliche Allianzen, die allerdings in allen anderen Bereichen die Nase vorn haben. Anzumerken gilt, dass selbst in der Sicherheitspolitik, wo die Mehrheitsbildung am klarsten nach ideologischen Blöcken verläuft, wechselnde Koalitionen an der Tagesordnung sind, da sich immerhin in 25 Prozent der Abstimmungen eine Koalition aus GP, SP und CVP bildet.

Veränderungen über die Zeit

Aufschlussreich ist auch der Blick auf die Veränderungen zwischen der 45. und 47. Legislatur, zumal diese Periode durch erhebliche SVP-Zuwächse im Nationalrat und die medial inszenierte «rechtsbürgerliche Wende» im Bundesrat geprägt ist (vgl. Tabelle). Die Analyse der Koalitionen zeigt ein differenziertes Bild: Während vor allem in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Umwelt und Energie die bürgerlichen Fraktionen heute stärker zusammenspannen, weisen die Vorzeichen in den Bereichen Aussenpolitik, Landwirtschaft, Finanzen, Sozialwesen und – überraschend – Migrationspolitik in die umgekehrte Richtung. Auf der anderen Seite findet sich eine stärkere Übereinstimmung zwischen GP, SP und CVP in der Migrationspolitik sowie in den Bereichen Soziales, Landwirtschaft und Europapolitik; eine geringere Kooperation ist vor allem in Sicherheitsfragen sowie in der Wirtschafts- und Energiepolitik zu verzeichnen.

Vor dem Hintergrund der SVP-Erfolge und der erodierenden Wähleranteile von CVP und FDP in den letzten zehn Jahren sind diese Ergebnisse erstaunlich. Die «rechtsbürgerliche Wende» erweist sich als Phantom – zumindest im Parlament. Unnötig anzufügen, dass trotz sinkender Unterstützung durch die Wählerschaft die erfolgreichsten Fraktionen die FDP (in rund 81 Prozent

der Abstimmungen setzte sich die Fraktionsmehrheit durch) und vor allem die CVP (90 Prozent) sind. Es zeigt sich, dass sich im schweizerischen Parlamentsalltag die Dramatik des Wahltages nur in stark abgeschwächter Form widerspiegelt, ja sogar gegenteilige Effekte festzustellen sind. Die Koalitionsbildung (und somit die Frage, welche Allianz aus der parlamentarischen Ausmarchung siegreich hervorgeht) gehorcht institutionellen Mechanismen, die den Parteien im Zentrum zugute kommen.

Es braucht zumeist mehr als zwei

Neben der bereits erwähnten unabhängigen Position der Bundesversammlung sind drei weitere Gründe zu nennen, weshalb sich die Wahlergebnisse in sehr differenzierter Art und Weise auf die Mehrheitsbildung im Parlament auswirken: Erstens besteht die schweizerische Bundesversammlung – anders als z. B. der Kongress in den USA – aus mehr als bloss zwei Parteien, was aus Sicht der Fraktionen die Koalitionsoptionen erhöht. Zweitens ist die Wählerstärke der vier grossen Parteien trotz allen Verschiebungen relativ ausgeglichen; im Parlament drückt sich dies darin aus, dass selbst die SVP als grösste Fraktion zurzeit nur rund 28 Prozent der Nationalratsitze hält, im Ständerat fällt diese Rolle der CVP zu (33 Prozent). Zur sicheren Mehrheitsfindung reichen daher zwei Fraktionen in der Regel nicht aus.

Der dritte Grund betrifft das Zweikammersystem aus National- und Ständerat. Die beiden Räte setzen sich aufgrund unterschiedlicher Wahlmodi parteipolitisch unterschiedlich zusammen. Da für die Verabschiedung von Gesetzesvorlagen die Zustimmung beider Kammern notwendig ist, muss zwischen den beiden Gremien eine zusätzliche «Zentrierung» der Präferenzen stattfinden. Dies erklärt, weshalb das Parlament trotz fortschreitender «Erosion der Mitte» in den meisten Fällen eine Politik verfolgt, die am nächsten bei den Präferenzen von CVP oder FDP anzusiedeln ist. Für Vorstösse, die dazu gedacht sind, im Parlament eine Mehrheit zu erlangen, liegt die entscheidende Stimme in der Regel in den Reihen von CVP oder FDP. Wollen SVP, SP und Grüne ihre Erfolgsbilanz in den nächsten Jahren aufpolieren, müssten sie dieser Tatsache etwas mehr Gewicht beimessen.

Gesetzgebungsphasen

Wie intensiv arbeiten die Nationalratsfraktionen in den verschiedenen Gesetzgebungsphasen zusammen? Diese Frage konnte mit dem neu aufbereiteten Datensatz erstmals untersucht werden. Vom Bundesrat eingebrachte Geschäfte – mit rund 40 Prozent der häufigste Geschäftstyp – durchlaufen im Nationalrat vier Sequenzen, von der Eintretensdebatte über die Detailberatung zur Gesamtabstimmung und abschliessend – nach Bereinigung der Differenz mit dem Ständerat – zur Schlussabstimmung.

Wie die Grafik zu den Koalitionen nach Gesetzgebungsphase zeigt, verlaufen die Muster dabei sehr unterschiedlich. Während sich zwischen den links-grünen Fraktionen feine Unterschiede aufgrund der Regierungsbeteiligung erkennen lassen (leicht erhöhte Uneinigkeit in der ersten

Die Konkordanz lebt

Polarisierung hin oder her: Auch wenn bei den eidgenössischen Wahlen im Herbst 2007 die politische «Mitte» erneut an Terrain einbüßen sollte, werden es vorderhand die FDP und die CVP bleiben, die im Schweizer Parlament die Musik machen – je nach Sachfrage unterstützt (und zumeist medial überhört) durch lautstarke Bläser von links oder von rechts. Die beiden Mitte-Fraktionen sind sachpolitisch sogar erfolgreicher denn je: Im Nationalrat setzten sie sich mit ihren Positionen in der vergangenen Dekade zu rund 80 (FDP) bzw. zu 90 Prozent (CVP) durch; die SVP und die SP müssen sich mit Erfolgsquoten von 67 bzw. 57 Prozent zufriedengeben.

Doch es schmerzt die Mitteparteien offensichtlich sehr, dass sie ungeachtet ihres Erfolgs im Parlament (wie zumeist auch bei Volksabstimmungen) kontinuierlich Wähleranteile verlieren. Die Konkordanz habe sich angesichts der Polarisierung überlebt, klagen Exponenten der Mitteparteien denn auch regelmässig – und liebäugeln trotz dem Übergang zu einer Mitte-Rechts- oder Mitte-Links-Regierung. Dieser Schluss ist voreilig wenn nicht gar falsch, wie sich aus der tatsächlichen Entwicklung der Koalitionsmuster im Parlament ablesen lässt.

Die beiden Pole links und rechts mögen bei Wahlen zugelegt haben, sie bleiben sich aber politisch spinnfeind. Bündnisse zwischen den beiden stärksten Fraktionen, SP und SVP, treten vernachlässigbar selten auf – und wenn, dann sind sie rein taktischer Natur. Die Schweiz wird somit trotz der vielbeklagten «Erosion der Mitte» mehr denn je aus dem Zentrum heraus gesteuert, dies dank einem wendigen Koalitionsverhalten der Fraktionen. Das häufigste Koalitionsmuster spiegelt mit rund 40 Prozent zwar nach wie vor den Konflikt zwischen rechts (FDP, CVP, SVP) und links (SP, GPS), seit den 1990er Jahren sind die Muster aber farbenfroher geworden. Die SVP etwa hat sich in aussen- und länderpolitischen Fragen radikalisiert, und die CVP orientiert sich heute bei sozial- und familienpolitischen Themen sowie beim Service public offener nach links. Eine vom Parlament getragene allfällige Mitte-Links- oder Mitte-Rechts-Regierung wäre unter solchen Voraussetzungen ein ziemlich abenteuerliches Unterfangen.

Solange sich die Pole etwa die Waage halten (und unter der Voraussetzung, dass Mitglieder des Bundesrats einen gesunden Abstand zur Parteipolitik einhalten), scheint die Konkordanz auch bei einer geschwächten Mitte zu funktionieren; die Polarisierung weist jedenfalls nicht in Richtung Mehrheitsystem. Sie hat die Koalitionsbildung im Nationalrat eher flexibler und die Konkordanz (zumindest hinsichtlich ihrer Offenheit für wechselnde Mehrheiten) lebendiger gemacht – auch wenn unzufriedene Parteipräsidenten das anders beurteilen mögen.

und den beiden letzten Phasen), nimmt die Intensität der Zusammenarbeit zwischen CVP und FDP genau den umgekehrten Verlauf. Die grösste Konkurrenz zwischen den beiden Mitte-Fraktionen findet in der Detailberatung statt, bevor sich die Fraktionsmehrheiten in den letzten beiden Phasen wieder in über 90 Prozent der Fälle einig sind. – Zu beachten ist allerdings, dass in der Eintretensdebatte und der Detailberatung unbestrittene Anträge nicht zur Abstimmung gelangen und darum der Konfliktgrad in der Analyse etwas überschätzt wird.

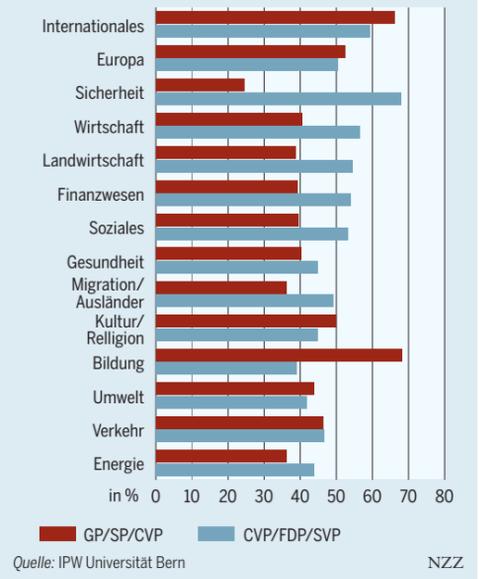
Effekt des Zweikammersystems

Betrachtet man den Kooperationsverlauf des bürgerlichen Trios aus CVP, FDP und SVP, so beginnt die Zusammenarbeit bei den Eintretensentscheiden auf sehr tiefem Niveau, steigert sich dann aber im Verlauf der Gesetzgebung auf über 75 Prozent (über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet). Am Beispiel der Koalitionsalternative aus GP, SP und CVP zeigt sich ein anderes Phänomen: Allianzen, die über die traditionellen ideologischen Blockgrenzen hinweg funktionieren, verlieren zwischen der Gesamt- und der Schlussabstimmungsphase deutlich an Terrain. Dies kann als Hinweis auf die politische Wirkung des Ausgleichs mit dem Ständerat gewertet werden – das Zweikammersystem macht die schweizerische Politik bürgerlicher.

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Im Auftrag der Parlamentsdienste hat er den Bericht «Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996–2005» verfasst; der Bericht findet sich unter www.parlament.ch.

Verantwortlich für «Staatspolitisches Forum»: Claudia Schoch und Martin Senti

Koalitionen nach Thema 1996–2005



Entwicklung der thematischen Koalitionen

Politikfeld	GP/SP/CVP	CVP/FDP/SVP
Internationales	-6,6	-24,4
Europa	15,1	-9,5
Sicherheit	-20,1	12,5
Wirtschaft	-13,9	3,7
Landwirtschaft	17,1	-8,2
Finanzwesen	-2,6	-11,7
Soziales	12,9	-18,0
Gesundheit	1,6	21,2
Migration/Ausländer	20,4	-19,0
Kultur/Region	67,3 ¹	-17,4 ¹
Bildung	-6,3	2,4
Umwelt	-2,5	16,9
Verkehr	9,9	-0,7
Energie	-15,9	13,3

¹ Nur sehr wenige Abstimmungen in der 47. Legislatur bis 2005.