

DIE ZAUBERFORMEL UND IHRE ALTERNATIVEN

1. Konkordanz im Dauerstress

Es knistert seit langem im Gebälk der helvetischen Konkordanz, und seit der Blocherwahl von 2003 ist ein vernehmliches Knacken die Begleitmusik einer jeden Bundesratswahl, so etwa 2007 bei der Wahl von Eveline Widmer-Schlumpf an Stelle von Christoph Blocher, bei der Wahl von Ueli Maurer 2008 und bei der Wahl von Didier Burkhalter 2009. Nach vollzogener Wahl pflegen die Diskussionen aber jeweils schnell wieder abzuflauen, nicht zuletzt mit dem Hinweis, dass die direkten Volksrechte das Konkordanzsystem unausweichlich machten. Hier wird die Meinung vertreten, dass sich das Problem der Konkordanz, *erstens*, nicht mit der Einhaltung oder allenfalls Neuberechnung der Zauberformel¹ erschöpft, sondern den Hintergrund von vielen anderen eidgenössischen Kümernissen bildet, und dass sich, *zweitens*, aus den direkten Volksrechten keineswegs ein Zwang zu einer permanenten All-Parteien-Regierung² herleiten lässt.

Konkordanz setzt, wie es dem Wortsinn entspricht, eine gewisse Einigkeit unter den Regierungsparteien in den Grundfragen des Staats und seiner Organisation sowie der laufenden Politik voraus. Dieses notwendige Mass an Einigkeit existiert unter den Regierungsparteien und, da diese ja vom Volk gewählt werden, auch in der Bevölkerung nicht mehr, wie im weiteren noch ausführlich dargelegt wird. Dies wird in einer Reihe von Phänomenen deutlich, die seit langem beobachtet und beklagt werden. Dazu gehören insbesondere die gleichzeitige Regie-

¹ Als Zauberformel (2:2:2:1) wurde von 1959 bis 2003 die Zusammensetzung des Bundesrats aus je zwei Vertretern der FDP, der CVP, der SPS und einem Vertreter der SVP (1959 noch BGB) bezeichnet. Diese Zusammensetzung entsprach von 1951 bis 1990 in etwa der Stärke der beteiligten Parteien im Nationalrat. Da sich ab 1991 die Stärke der Parteien im Nationalrat erheblich veränderte, wurde immer wieder über eine Anpassung der Zauberformel entsprechend der (veränderten) arithmetischen Konkordanz diskutiert. Sie erfolgte erstmals im Jahre 2003 zugunsten der SVP und zulasten der CVP. Das Ergebnis von 2003 wurde aber bereits 2007 durch die Nicht-Wiederwahl von Christoph Blocher und die anschliessende Abspaltung der BDP von der SVP wieder umgestossen. Seither weicht die Regierungszusammensetzung wegen der Vertretung der BDP und des Fehlens der GPS klar von der arithmetischen Konkordanz ab. Die Diskussion über eine Rückkehr zu einer modifizierten Zauberformel ist in vollem Gang, wobei auch die GPS entsprechende Ansprüche geltend macht. Vgl. für kompakte weitere Informationen den Artikel „Zauberformel“ bei Wikipedia.

² Das Wort All-Parteien-Regierung steht hier für eine Regierung, in der alle grösseren Parteien mit ihrem nach der numerischen Konkordanz ausgewiesenen Anspruch vertreten sind. Splittergruppen ohne Ansprüche nach der numerischen Konkordanz werden also ausgeklammert.

rungs- und Oppositionsrolle vor allem der SPS³ und der SVP und der Verfall des Kollegialitätsprinzips im Bundesrat mit den Folgen von Widersprüchlichkeit, Aktionismus und Sololäufen, Ineffizienz und Führungsschwäche etc. etc. Ob die neuerdings wieder diskutierte Volkswahl des Bundesrats hieran sehr viel ändern würde, ist durchaus fraglich, weil sie an der Tatsache, dass die Konkordanz im Volk und unter den Parteien abhanden gekommen ist, nichts ändern würde.

Dieser Verlust an Einigkeit in den Grundfragen im Volk und unter den Parteien soll im weiteren in einer langfristigen Perspektive anhand der Ergebnisse der eidgenössischen Wahlen seit 1951 gezeigt werden.⁴

2. Erosion der Mitte und Polarisierung an den Rändern

Betrachtet man die Stärke der Parteien im Nationalrat seit 1951 (Tabelle 1), so stellt man vor allem seit 1991 dramatische Veränderungen fest.

Die vier Regierungsparteien haben insgesamt ihren Wähleranteil halten können, der 1951 86% betrug und nach einem Tiefpunkt von 73% 1991 wieder auf 84% 2007 angestiegen ist. Daraus auf eine ungewöhnliche Stabilität der politischen Landschaft in der Schweiz zu schliessen, wäre aber ein grosser Fehler. Das Gegenteil ist der Fall.

Die beiden Parteien der Mitte, FDP und CVP, hatten 1951 einen Wähleranteil von etwa 50%, 2007 aber nur noch einen solchen von etwa 30%. Demgegenüber blieb die SPS lange bei einem Wähleranteil von etwa 25% mit neuerdings sinkender Tendenz zugunsten der GPS, während die SVP lange Zeit bei etwa 12% der Stimmen verharrte, seit dem Ende der achtziger Jahre jedoch auf 31% angestiegen ist. Neben diesen zahlenmässigen Ergebnissen sind einige wichtige inhaltliche Veränderungen in den Regierungsparteien zu berücksichtigen. Die FDP und die CVP, ursprünglich beide deutlich rechts von der Mitte, haben grosse Teile ihrer bürgerlichen Wähler verloren, zeitweise an verschiedene rechte Splitterparteien und schliesslich an die SVP. Sie sind damit im Ergebnis nach links in die Mitte gerutscht. Die SPS ist wie viele andere europäische Linksparteien 1968 reideologisiert worden, hat aber die Entideologisierung der Linksparteien seit den neunziger Jahren nicht mitgemacht. Sie dürfte heute weiter links stehen als 1951. Ihr ist mit der GPS einerseits ein Konkurrent um Wählerstimmen, andererseits aber auch ein absolut zuverlässiger Verbündeter im

³ Die Parteien werden in diesem Aufsatz grundsätzlich mit ihren Abkürzungen, entsprechend ihrem aktuellen Namen und gemäss dem Glossar des Bundesamts für Statistik, bezeichnet.

⁴ Mit grundsätzlichen historischen und gesellschaftlichen Aspekten der Konkordanz und ihrer Erosion beschäftigte sich mein Artikel „Das Ende der Konkordanz“ in: Finanz und Wirtschaft, 21.1.2004, S. 26. Diese Ausführungen werden hier nicht wiederholt.

Parlament erwachsen.⁵ Die SVP schliesslich hat sich seit dem Ende der achtziger Jahre weitgehend von dem konservativen Traditionalismus ihres „BGB“-Herkommens gelöst und nimmt heute eine national-konservative und überwiegend wirtschaftsliberale, jedoch elitenkritische rechte Position ein. Sie hat dabei nicht nur vom Zuzug bürgerlicher Wähler von FDP und CVP profitiert, sondern auch die rechten Splittergruppen weitgehend aufgesogen.

Tabelle 3 zeigt die Veränderungen noch einmal zusammengefasst und zuge-spitzt. Von 1951 bis 1970 betrug der Anteil der Linken im Nationalrat etwa 28%, derjenige der Mitte etwa 60% und derjenige der Rechten etwa 12%. Die Schweiz war ein Land mit einer überwältigenden konservativ-liberalen Mehrheit im Volk und im Parlament. Von 1971 bis 1990 gab es nur geringe Verschiebungen, die aber - in der Rückschau - bereits andeuteten, was später kommen sollte. Die Linke wahrte ihren Anteil, ging aber inhaltlich deutlich nach links. Die Mitte (vor allem die CVP) verlor rund 3% ihrer (bürgerlichen) Wähler zu-gunsten der Rechten, die deutlich nach rechts ging. Seit 1991 ist die Mitte schnell auf 36% der Wähler und Mandate geschrumpft, während die Rechte und die Linke je 32% halten. Die Mitte ist massiv geschwächt und überdies in Sachgeschäften vielfach uneinig und undiszipliniert.⁶ Die Rechte und die Linke sind stärker polarisiert denn je im letzten halben Jahrhundert. Eine konsistente laufende Zusammenarbeit erscheint nicht möglich. Das schliesst gelegentliche „unheilige Allianzen“ aus unterschiedlichen Motiven bzw. um die Mitte weiter zu schwächen, nicht aus.

Die Ergebnisse für den Ständerat (Tabellen 2 und 3) sind weniger spektakulär, gehen aber in dieselbe Richtung. Die Mitte ist von einem Mandatsanteil von 84% (1951) auf einen solchen von 61% (2007) zurückgefallen, die Linke nahm von 9% (1951) auf 24% (2007) zu und die Rechte von 7% (1951) auf 15% (2007). Es bedarf keiner seherischen Fähigkeiten, um zu vermuten, dass die SVP versuchen wird, konservative CVP-Wähler in den kleinen ländlichen Kantonen auf ihre Seite zu ziehen, um ihr Manko an Ständeratssitzen zu vermindern. Tendenziell werden sich dadurch die Verhältnisse im Ständerat denjenigen im Nationalrat noch etwas annähern. Mit einer Angleichung ist hingegen angesichts der unterschiedlichen Wählergewichtung und der unterschiedlichen Wahlverfahren nicht zu rechnen.

Ungeachtet der rechtlichen Gleichstellung von Nationalrat und Ständerat ist übrigens festzuhalten, dass die Verhältnisse im Nationalrat für die Beurteilung der Frage der Konkordanz von grösserer Bedeutung sind als jene im Ständerat.

⁵ Gemäss den Ergebnissen von ParlaRating nimmt die GPS bei Abstimmungen im Nationalrat konsequent und diszipliniert eine Linksposition ein, die sich von derjenigen der SPS nicht signifikant unterscheidet. Vgl. www.parlarating.ch.

⁶ Man vergleiche hierzu noch einmal die Ergebnisse von ParlaRating.

Da der Nationalrat zwar nicht in einem nationalen Wahlkreis im übrigen aber nach dem Proporz gewählt wird, spiegelt er die realen politischen Verhältnisse im Land bedeutend besser als der Ständerat, der hierfür keineswegs repräsentativ ist.⁷

3. Alternativen zur Konkordanz

Die Konkordanz ist de facto eine permanente grosse Koalition mit einem bestimmten Schlüssel für die Vergabe der Regierungsposten. Historisch gesehen hing die Aufnahme immer weiterer Koalitionspartner in die nach der Gründung des Bundesstaats (1848) während Jahrzehnten nur aus Freisinnigen bestehende Regierung von der Fähigkeit der neuen Partner ab, die Regierungstätigkeit vor allem durch den Gebrauch der Volksrechte nachhaltig zu stören. Auf diese Weise kamen sukzessive die CVP, die SVP und schliesslich die SPS in die Regierung.⁸ Gegenwärtig steht nach dem Kriterium der numerischen Konkordanz eine Bundesratsbeteiligung der GPS zur Diskussion.

Man muss allerdings sehen, dass die ursprüngliche Idee der Konkordanz, durch Regierungseinbindung von Parteien mit grossem Störpotential eben dieses Störpotential zu neutralisieren, sich längst überlebt hat, und dies aus zwei Gründen. *Erstens* haben vor allem die SPS und die SVP unterdessen gelernt, dass sich Macht und Einfluss am besten durch das gleichzeitige Spielen der Regierungs- und der Oppositionsrolle maximieren lassen. Die Neutralisierung des Störpotentials durch Einbindung in die Regierung funktioniert also nicht mehr und würde zweifellos auch bei der GPS nicht funktionieren. Und *zweitens* gibt es in der pluralisierten Gesellschaft inzwischen auch ausserhalb der Parteien zahllose Gruppen, die in der Lage sind, durch die Benutzung der Volksrechte Sand in das Getriebe der Regierungsarbeit zu werfen. Es ist also gar nicht mehr möglich, alle potentiellen Opponenten zu integrieren, und diejenigen, die integriert werden, geben ihre Opposition nicht ohne weiteres auf. Damit ist die zentrale Begründung für die Konkordanz obsolet geworden. Warum sie dennoch, vor allem von Seiten der Mitteparteien weiter gepflegt und geradezu zur Tabuisierung der ganzen Diskussion benutzt wird, wird noch zur Sprache kommen.

Wenn die traditionelle Begründung für die All-Parteien-Regierung versagt und die Erosion der Mitte und die Polarisierung an den Rändern deren Funktionieren

⁷ Dies ist eine Feststellung, keine Kritik. Historisch wäre der schweizerische Bundesstaat ohne den durch den Ständerat gebotenen Minderheitenschutz nicht zu haben gewesen (und wohl auch gegenwärtig nicht zu haben). Die Gleichgewichtung aller Wählerstimmen muss nicht das einzige Staatsziel sein.

⁸ Von der BDP wird hier abgesehen. Ob ihre Anwesenheit im Bundesrat von Dauer sein wird, muss sich erst noch weisen.

in der Praxis zum Schaden des Landes auch stark beeinträchtigen, stellt sich die Frage nach den Alternativen. Da es in der Schweiz seit langem keine einzelne Partei mehr gibt, die über eine Mehrheit in beiden Räten verfügt und daher die Regierung allein stellen könnte, und da mit einer solchen Situation auch in der übersehbaren Zukunft nicht zu rechnen ist, kann eine Antwort auf die Frage nach den Alternativen nur durch eine Untersuchung der denkbaren Koalitionen gefunden werden.

In den Tabellen 4 bis 9 wird gezeigt, welche Positionen unterschiedliche denkbare Koalitionen in der Vergangenheit in den eidgenössischen Räten gehabt hätten. Daraus werden dann einige Schlussfolgerungen über die heute und in der übersehbaren Zukunft möglichen Koalitionen gezogen. Man darf eine solche Untersuchung allerdings nicht allzu mechanistisch durchführen, da sich die Parteien in den letzten fast sechzig Jahren zum Teil inhaltlich stark verändert haben. Koalitionen, die heute möglich erscheinen, wären vor sechzig oder auch noch vor zwanzig Jahren undenkbar gewesen. Ebenso wenig kann man heute mögliche Koalitionen einfach in alle Zukunft hinein weiterschreiben, da sie mittel- bis langfristige Konsequenzen für die Stärke der Partner haben dürften. Auf beide Punkte wird an besonders wichtigen Stellen noch einmal explizit hingewiesen.

a) Die Linkskoalition

Selbst wenn man von einer festen Unterstützung einer Linkskoalition aus SPS und GPS (seit 1979) durch alle linken Splittergruppen ausgeht, hätte eine solche Koalition im Nationalrat nie mehr als 35% und im Ständerat nie mehr als 24% der Mandate kontrolliert (Tabelle 4). Eine Linkskoalition wäre demnach in den letzten sechzig Jahren nie eine realistische Option gewesen, und es sieht nicht so aus, als ob sich dies in der übersehbaren Zukunft ändern würde. Diese Möglichkeit braucht deshalb nicht weiter analysiert zu werden.

b) Die kleine Mitte-Links-Koalition

Anders scheinen auf den ersten Blick die Chancen einer kleinen Mitte-Links-Koalition aus SPS, GPS und CVP zu stehen, über die auch tatsächlich hin und wieder gesprochen wird und die sich auch schon bei einzelnen Regierungs- und Parlamentsentscheidungen ergeben hat. Rein numerisch hätte eine solche Koalition bei fester Unterstützung durch alle Splittergruppen der Linken und der Mitte in den vergangenen sechzig Jahren im Nationalrat immer und im Ständerat in acht von fünfzehn Legislaturperioden eine Mehrheit gehabt (Tabelle 5). Allerdings wäre diese Mehrheit in den letzten zehn Jahren im Nationalrat nur noch hauchdünn gewesen.

Einige weitere Überlegungen zeigen zudem, dass die rein numerische Argumentation in diesem Fall wenig überzeugend und eine kleine Mitte-Links-Koalition daher in Wahrheit keine ernst zu nehmende Option ist. *Erstens* ist die Annahme einer festen Unterstützung durch den höchst heterogenen und irrlichternden „Club“ der Splitterparteien der Linken und der Mitte völlig unrealistisch. *Zweitens* wurde bereits auf die schwache Stimmdisziplin der CVP-Parlamentarier hingewiesen. Zwar würde eine prekäre Koalition einen starken Zwang zu mehr Disziplin auslösen. Genau dies würde aber, *drittens*, die Inkompatibilität einer solchen Koalition mit den Überzeugungen des rechten Flügels der CVP offenlegen. Diese Unvereinbarkeit bestand schon immer. In den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren, in denen der rechte Flügel der CVP noch stark war, wäre deshalb eine kleine Mitte-Links-Koalition mit der SPS von vornherein ausgeschlossen gewesen. Seither hat sich die Partei von einer Position, die einmal insgesamt eher rechts von der Mitte lag, zu einer Position entwickelt, die heute insgesamt eher links von der Mitte liegt. Möglicherweise stand hinter dieser strategischen Neuausrichtung die Annahme einer Normalverteilung der Wählerpräferenzen,⁹ die vermuten liess, dass man in der Mitte mehr Wähler gewinnen werde, als man rechts verlieren würde. Diese Rechnung ist allerdings nicht aufgegangen. Die CVP hat einen guten Teil ihrer rechten Wähler und damit auch des rechten Flügels der Partei verloren und in der Mitte bzw. links von der Mitte nicht viel dazu gewonnen. In einer kleinen Mitte-Links-Koalition liefe die CVP erst recht die Gefahr einer Abspaltung ihres bereits dezimierten rechten Flügels bzw. der Abwanderung der restlichen Wähler dieses Flügels vor allem in den kleinen Kantonen der Innerschweiz. Dies würde sich zwar nicht sehr stark auf die Vertretung der CVP im Nationalrat, wohl aber auf diejenige im Ständerat auswirken und damit die ohnehin prekäre parlamentarische Basis einer kleinen Mitte-Links-Koalition zerstören.

Eine kleine Mitte-Links-Koalition mag unter dem Regime der All-Parteien-Regierung sowohl im Bundesrat als auch im Parlament gelegentlich und fallweise zustande kommen. Eine Chance als dauerhaftes Regierungsbündnis hat sie nicht. Ein Versuch würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Desaster für die CVP führen.

c) Die grosse Mitte-Linkscoalition

Eine grosse Mitte-Links-Koalition bestünde aus SPS, GPS, CVP und FDP. Eine solche Koalition hätte auch ohne die feste Unterstützung der Splittergruppen der

⁹ Vgl. zu einer Kritik an dieser Standardannahme der ökonomischen Theorie der Politik H. Kleinewefers, Skizze eines dynamischen Modells der Wählerzufriedenheit und der Stabilität parlamentarischer Demokratien, Jahrbuch für Sozialwissenschaften Bd. 43, 1992, S. 108-129. In diesem Aufsatz wird genau das Problem modelliert, welches hier das empirische Thema ist: Erosion der Mitte und Polarisierung an den Rändern.

Linken und der Mitte immer eine sehr komfortable Mehrheit im Nationalrat und eine geradezu überwältigende Mehrheit im Ständerat gehabt (vgl. Tabelle 6). Allerdings ist auch hier die rein numerische Argumentation durch einige zusätzliche Überlegungen zu ergänzen und zu relativieren.

Zunächst ist festzustellen, dass die (hypothetische) grosse Mitte-Links-Koalition von 1959 bis 1990 den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend der Zauberformel recht nahe gekommen wäre. Die GPS existierte damals noch nicht bzw. war erst im Aufbau, und die SVP verharrte noch in ihrem angestammten Wählermilieu und war nur mit einem Vertreter im Bundesrat vertreten. Die Entwicklung im Rahmen der Zauberformel zeigt aber auch deutlich, welchen Preis die Parteien der Mitte für die Koalition mit der Linken zu zahlen hatten. Diesen Preis hätten sie zweifellos auch in einer grossen Mitte-Links-Koalition zu zahlen. Während die Parteien der Mitte in einer (hypothetischen) grossen Mitte-Links-Koalition von 1951 bis 1990 im Nationalrat (und im Volk) immer annähernd doppelt so stark wie die Parteien der Linken gewesen wären, wären sie seit 2003 bereits ganz knapp in der Minderheit. Im Rahmen der Zauberformel hat die Linke innerhalb und ausserhalb des Parlaments sehr weitgehend die Agenda gesetzt¹⁰, während sich die Mitte damit begnügte, Forderungen, die sie für überrissen hielt, etwas herunterzuhandeln. Während die Mitte auch bei für sie relativ günstigen Kompromissen gegenüber dem status quo immer etwas verlor, hat die Linke gleichzeitig immer etwas gewonnen. Es ist kaum zu bezweifeln, dass diese Erfahrung den Parteien der Mitte bei den Wählern generell geschadet hat und insbesondere für die Erosion ihrer rechten Flügel verantwortlich ist.

In einer grossen Mitte-Links-Koalition der Zukunft würden sich die Parteien der Mitte in einer weit schwächeren Position wiederfinden als von 1951 bis 1990. Die Macht der Linken, die Agenda zu setzen, wäre dementsprechend weit grösser, und die Mitte müsste voraussichtlich weit ungünstigere Kompromisse schlucken als bisher. Entsprechend würde die Erosion am rechten Rand der Mitteparteien weitergehen. Damit würden nicht nur die Mehrheit der Koalition reduziert, sondern auch die Gewichte innerhalb der Koalition verschoben, was zweifellos zu Spannungen führen und die ohnehin nicht hohe Stimmdisziplin der Mitteparteien nicht verbessern würde. Trotz der grossen numerischen Mehrheit einer grossen Mitte-Links-Koalition könnte man ihr kein leichtes Leben prognostizieren. Aber sie stellt eine reale Möglichkeit dar.

¹⁰ Nur im Bereich der Aussen- und Ausländerpolitik hat die Rechte einen vergleichbaren Einfluss auf die politische Agenda gehabt.

d) Die Mittekoalition

Eine Mittekoalition zwischen FDP und CVP hätte im Nationalrat nur gerade 1951 eine eigene hauchdünne Mehrheit gehabt. Tatsächlich wäre sie bis 1990 immer auf die feste Unterstützung des überwiegenden Teils der Splittergruppen der Mitte angewiesen gewesen. Seit 1991 existiert eine parlamentarische Basis für eine Mittekoalition im Nationalrat nicht mehr, und es sieht auch nicht danach aus, als werde sich dies in der übersehbaren Zukunft wieder ändern. Trotz einer immer noch soliden, wenn auch erodierenden Mehrheit im Ständerat ist eine Mittekoalition daher kein realistisches Thema mehr.

e) Die kleine Mitte-Rechts-Koalition

Im Nationalrat hätte es auch nie eine Mehrheit für eine kleine Mitte-Rechts-Koalition von FDP und SVP gegeben, nicht einmal bei fester Unterstützung durch alle rechten Splittergruppen sowie die LPS und die Demokraten. Im Ständerat hätte eine solche Koalition bei fester Unterstützung durch nahe stehende Splittergruppen in sechs von fünfzehn Wahlperioden eine ganz knappe Mehrheit gehabt. Eine Chance hätte eine solche Koalition nur, wenn die SVP weitere Mandate gewänne, jedoch nicht auf Kosten der FDP, sondern auf Kosten der CVP.

Selbst in diesem Fall blieben aber mindestens fünf Probleme. *Erstens* wäre die parlamentarische Basis im Nationalrat wohl noch für längere Zeit prekär. *Zweitens* müsste die Koalition das Problem der mangelhaften Stimmdisziplin in der FDP lösen. *Drittens* liefe die FDP Gefahr, ihren linken Flügel zu verlieren. *Viertens* müssten einige wichtige inhaltliche Differenzen und die starken atmosphärischen Animositäten zwischen den beiden Parteien überbrückt werden. Und *fünftens* bleibt offen, wie der SVP ihre Rolle als die Koalition dominierender Regierungspartner bekäme. Denn es ist keineswegs ausgeschlossen, dass sie in dieser Rolle einen guten Teil der Proteststimmen verlöre, denen sie ihren Aufstieg in den letzten zwanzig Jahren auch zu verdanken hat. Insgesamt gesehen, erscheinen die Chancen einer kleinen Mitte-Rechts-Koalition in der übersehbaren Zukunft nicht sehr gross.

f) Die grosse Mitte-Rechts-Koalition

Eine grosse Mitte-Rechts-Koalition würde die CVP, die FDP und die SVP umfassen. Sie hätte in der Vergangenheit immer eine eigene Mehrheit im Nationalrat und sogar einer sehr grosse eigene Mehrheit im Ständerat gehabt. Auf die feste Unterstützung der Splittergruppen der Mitte und der Rechten wäre sie also nicht unbedingt angewiesen gewesen. Interessant ist, dass die grosse Mitte-Rechts-Koalition im Nationalrat zwar nie eine so grosse Mehrheit gehabt

hätte wie die grosse Mitte-Links-Koalition, dass sie aber im Gegensatz dazu über mehr als ein halbes Jahrhundert auch kaum einer Erosion ausgesetzt war. Die Verluste der CVP und der FDP betrafen vor allem deren rechte Flügel und kamen zum Teil auf dem Umweg über rechte Splittergruppen schliesslich der SVP zugute.

Man kann davon ausgehen, dass diese Wanderung im Rahmen einer grossen Mitte-Rechts-Koalition gestoppt würde. Aber es stellt sich natürlich die Frage, ob es stattdessen nicht zu einer entsprechenden Erosion der linken Flügel von CVP und FDP kommen würde. Solche Abwanderungen hat es in der Vergangenheit in geringfügigem Ausmass vor allem zugunsten der GPS, weniger zugunsten der SPS gegeben. Da eine Zusammenarbeit mit der Linken möglich war, erübrigte sich im allgemeinen eine Abwanderung. Dies würde sich aber im Rahmen einer grossen Mitte-Rechts-Koalition vermutlich ändern. Für die Parteistrategen der CVP und der FDP stellt sich „einfach“ die Frage, ob die Erosion an den rechten Flügeln im Rahmen der All-Parteien-Regierung und in einer grossen Mitte-Links-Koalition grösser oder kleiner zu veranschlagen ist als die Erosion der linken Flügel in einer grossen Mitte-Rechts-Koalition. Von der Antwort auf diese Frage hängen die Chancen für eine grosse Mitte-Rechts-Koalition und ihre Stabilität ab.

Im übrigen teilt die grosse Mitte-Rechts-Koalition, noch etwas akzentuiert, die Probleme der kleinen Mitte-Rechts-Koalition, nämlich die mangelhafte Stimmdisziplin der Mitteparteien, die inhaltlichen und atmosphärischen Differenzen vor allem gegenüber der SVP, als dem dominierenden Partner, und die Frage, wie die SVP den Übergang von der Opposition in eine dominierende Regierungsposition verkraften würde.

Eine grosse Mitte-Rechts-Koalition hätte aber kurz- bis mittelfristig zweifellos ebenso eine Chance wie eine grosse Mitte-Links-Koalition.

4. Koalitionsregierungen und direkte Volksrechte

Aus der Analyse der denkbaren Koalitionen gehen zwei mögliche Koalitionen hervor, nämlich die grosse Mitte-Links-Koalition und die grosse Mitte-Rechts-Koalition. Hierzu stellen sich insbesondere drei interessante Fragen.

Eine erste Frage betrifft die mittel- und langfristige Stabilität solcher Koalitionen.

In der grossen Mitte-Links-Koalition würden die FDP und die CVP vermutlich den grössten Teil ihrer verbliebenen rechten Flügel bzw. der entsprechenden Wählerschaft verlieren, und zwar wohl grösstenteils an die SVP. Die Abnützung

an der Macht könnte aber auch die SPS und die GPS Mitglieder und Wähler kosten, dies vermutlich vor allem zugunsten von linken Splitterparteien. Ganz analog kann man für die grosse Mitte-Rechts-Koalition argumentieren. Hier wären die Erosion der linken Flügel der FDP und der CVP zu erwarten; und bei einer SVP in führender Regierungsposition würde sich bald zeigen, wie gross der Anteil der Protestwähler an ihrem gesamten Elektorat ist, deren Absprung zu allen möglichen Splitterparteien nun zu vermuten wäre. Aber die Zweidrittelmehrheiten der beiden Koalitionen im Nationalrat (und im Volk) und die Dreiviertel- bzw. Fünftelstimmmehrheiten im Ständerat wären derartig solide, dass sie einen solchen Aderlass an den Rändern während längerer Zeit unbeschadet überstehen könnten.

Eine zweite wichtige Frage lautet, worin denn nun eigentlich der Vorteil der beiden möglichen Koalitionen gegenüber einer All-Parteien-Regierung bestünde.

Die Antwort ist einfach. Wenn das zentrale Problem der All-Parteien-Regierung darin besteht, dass die Spanne der in ihr vertretenen politischen Ansichten und damit die internen Spannungen zu gross geworden sind, um durch eine wirkliche Konkordanz überbrückt zu werden, muss der zentrale Vorteil der beiden möglichen Koalitionen in der erheblichen Reduktion dieser Spanne und der entsprechenden Spannungen bestehen. Damit sollten auch alle übrigen eingangs als Folgen der gescheiterten Konkordanz genannten Probleme gemildert werden. Es besteht kein Anlass, (nun) das Konkurrenzsystem (wie bisher das Konkordanzsystem) kritiklos zu idealisieren. Aber verglichen mit dem höchst unbefriedigenden status quo könnte man von einer klaren Trennung von Regierung und Opposition, von der damit zusammenhängenden Schärfung der Verantwortlichkeiten und von der daraus folgenden Intensivierung des politischen Wettbewerbs mehr Führung, weniger Widersprüchlichkeit und bessere Ergebnisse, insbesondere mehr Innovation erwarten, als dem Konkordanzsystem heute noch zuzutrauen sind.

Ein zentraler Einwand gegen das Konkurrenzsystem lautet, dass die Regierungstätigkeit durch die direkten Volksrechte lahm gelegt würde, wenn nicht alle relevanten Gruppen gemäss dem Konkordanzsystem in die Entscheidungsfindung und –durchsetzung eingebunden würden. Das Argument wird vor allem mit der historischen Tatsache begründet, dass sich das Konkordanzsystem als Folge der direkten Volksrechte, insbesondere des Referendums, entwickelt habe. Dies ist allerdings nur die Erfahrung des letzten halben Jahrhunderts. Sie wird relativiert durch die Tatsachen, dass es während der längsten Zeit seit dem Bestehen des Bundesstaats kein Konkordanzsystem gegeben hat, dass das derzeitige Konkordanzsystem ziemlich abgewirtschaftet hat und dass der oppositionelle Gebrauch der Volksrechte durch das Konkordanzsystem gar nicht mehr verhindert wird. Im übrigen darf daran erinnert werden, dass die Regierungsfähigkeit des Bundes-

rats weder durch eine Niederlage in einer Volksabstimmung noch durch eine Niederlage im Parlament wirklich beeinträchtigt wird. Eine grosse Koalition - sei es Mitte-Links oder Mitte-Rechts – mit einer entsprechend grossen Mehrheit im Parlament und im Volk, die entsprechend den Erwartungen ihrer Wähler regiert und diese Politik auch zu kommunizieren weiss, braucht keine Angst vor Volksabstimmungen zu haben.

Wenn man mit einigem Recht sagen kann, dass die Konkordanz angesichts der Erosion der Mitte und der Polarisierung an den Rändern zu einer leeren Worthülse geworden ist, die die unüberbrückbaren realen Spannungen und die daraus folgende Ineffizienz der Politik nicht mehr verstecken kann, und wenn, wie diese Untersuchung gezeigt hat, zwei realistische Alternativen zur All-Parteien-Regierung entsprechend einer wie auch immer modifizierten Zauberformel zur Verfügung stehen, dann muss man sich drittens ernsthaft fragen, warum dieses Thema gleichwohl weitgehend tabuisiert ist und jede Diskussion darüber schon in den Anfängen versandet bzw. erstickt wird.

Es gilt hier vielleicht zu präzisieren. Die glühendsten Verteidiger der Konkordanz finden sich in den Parteien der Mitte. Auf den ersten Blick muss man sich darüber wundern, haben doch die Parteien der Mitte in den letzten zwanzig Jahren einen hohen Preis für ihre Version der Konkordanzpolitik gezahlt. Auf den zweiten Blick versteht man die Haltung der Mitteparteien etwas besser. Anscheinend befürchten sie in einer grossen Mitte-Links-Koalition an den rechten Flügeln und in einer grossen Mitte-Rechts-Koalition an den linken Flügeln noch grössere Verluste als beim Fortdauern irgendeiner Zauberformel. Ob diese Vermutung allerdings richtig ist, ist eine andere Frage, die eine sorgfältige Analyse wert wäre. Es gibt aber noch ein anderes Argument für die Zauberformel aus der Sicht der Mitteparteien. Es wurde gezeigt, dass die beiden Mitteparteien je einzeln und sogar gemeinsam in einer grossen Mitte-Links- oder Mitte-Rechts-Koalition nur noch Juniorpartner wären. In einer All-Parteien-Regierung sind sie hingegen das Zünglein an der Waage. Obwohl also bei einer Fortdauer des gegenwärtigen Pseudo-Konkordanzsystems die Auszehrung der Mitteparteien weitergehen dürfte, können sie noch für eine Weile eine Machtposition behalten, die weit über ihre eigentliche Bedeutung hinausgeht.

Die Linke hat dem Konkordanzsystem und der Konfliktscheu der Mitteparteien ausserordentlich viel zu verdanken. Es ist für sie kurz- und mittelfristig sehr viel interessanter, die Zauberformel zu ihren Gunsten (z.B. 2 SPS, 1 GPS) zu ändern und sich im übrigen weiterhin auf die Unterstützung durch die Mitte gegen die Rechte zu verlassen, als das System zu ändern. Denn dann liefe sie Gefahr aus der Regierung verdrängt zu werden oder aber - vor allem die SPS - die dominierende Regierungsverantwortung zu übernehmen. In beiden Fällen könnte sie die interessante Kombination von Regierungs- und Oppositionsrollen nicht mehr

spielen. Man kann davon ausgehen, dass der Linken die Konkordanz keine Herzensangelegenheit ist. Aber sie ist bis auf weiteres ausserordentlich nützlich. Warum sollte man etwas so Nützliches aus grundsätzlichen Erwägungen in Frage stellen?

Während die Linke unter dem Konkordanzsystem sowohl in der Regierungs- als auch in der Oppositionsrolle ausserordentlich erfolgreich war, hat die Rechte von ihrer Regierungsbeteiligung bedeutend weniger als von ihrer Oppositionsrolle profitiert. Es erstaunt daher nicht, dass das Konkordanzsystem hier am wenigsten Ansehen genießt. Aber da man das System im Alleingang nicht ändern kann, nimmt man die Vorteile der Regierungsbeteiligung mit, solange sie die Handlungsfreiheit in der Opposition nicht spürbar beeinträchtigt.

Die Erosion der Mitte und die Polarisierung an den Rändern müssen wohl noch eine Weile weitergehen, bis die inhaltlich längst gestorbene Konkordanz auch wirklich zu Grabe getragen wird.

Oktober 2009

Tabelle 1: Mandatsverteilung im Nationalrat nach Parteien

Parteien	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Regierungsparteien															
FDP	51	50	51	51	49	49	47	51	54	51	44	45	43	36	31
CVP	48	47	47	48	45	44	46	44	42	42	35	34	35	28	31
SPS	49	53	51	53	50	46	55	51	47	41	41	54	51	52	43
SVP	23	22	23	22	21	23	21	23	23	25	25	29	44	55	62
Total	171	172	172	174	165	162	169	169	166	159	145	162	173	171	167
Splittergruppen der Mitte															
LPS	5	5	5	6	6	6	6	8	8	9	10	7	6	4	4
Dem.	4	4	4	4	3										
LdU	10	10	10	10	16	13	11	8	8	8	5	3	1		
EVP	1	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	2
Übrige ¹								1			1				3
Total	20	20	21	22	28	22	20	20	19	20	19	12	10	7	9
Linke Splittergruppen															
PdA	5	4	3	4	5	5	4	3	1	1	2	3	2	2	1
GPS								1	3	9	14	8	8	13	20
Übrige ²					1		1	4	6	6	4	3	3	3	1
Total	5	4	3	4	6	5	5	8	10	16	20	14	13	18	22
Rechte Splittergruppen															
Gesamttotal	196	196	196	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200

Quelle: Bundesamt für Statistik, Tabelle T 17.2.3.4.1. Für den vorliegenden Aufsatz vom Verfasser leicht modifiziert.

¹ Entene jurassienne 1979:1, 1991:1. GLP 2007:3

² SolidaritéS 1999:1, 2003:1. PSA 1975:1, 1979:1, 1983:1, 1987:1, 1991:1. POCH 1979:2, 1983:3, 1987:3. FGA 1987:1, 1991:1, 1995:2, 1999:1, 2003:1. CSP 1991:1, 1995:1, 1999:1, 2003:1, 2007:1. Liste socialiste populaire 1967:1, Unité jurassienne 1979:1. Freie Liste 1983:1. Komitee Herbert Mäder 1983:1, 1987:1, 1991:1.

Tabelle 2: Mandatsverteilung im Ständerat nach Parteien

Parteien	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1999	2003	2007
Regierungsparteien														
FDP	12	12	14	13	14	15	15	11	14	14	18	17	14	12
CVP	18	17	18	18	18	17	17	18	18	19	16	16	15	15
SPS	4	5	2	3	2	4	5	9	6	5	3	5	9	9
SVP	3	3	4	4	3	5	5	5	5	4	4	5	8	7
Total	37	37	38	38	37	41	42	43	43	42	41	43	46	43
Splittergruppen der Mitte														
LPS	3	3	3	3	3	2	1	3	3	3	3	2		
Dem.	2	2	2	3	3									
LdU					1	1	1		1	1	1			1
GLP														
Übrige ¹	2	2	1									1		
Total	7	7	6	6	7	3	2	3	3	4	4	3	1	1
Übrige Linke: GPS														
Übrige Rechte: Lega											1			
Gesamttotal	44	44	44	44	44	44	44	46	46	46	46	46	46	46

Quelle: Bundesamt für Statistik, Tabelle T 17.2.2.1. Für den vorliegenden Aufsatz vom Verfasser leicht modifiziert.

¹ 1951, 1955, 1959 Werner Christen (NW), der CVP nahe stehend. 1951, 1955 Rudolf Stüssi (GL), der FDP nahe stehend. 1999 Hans Hess (OW), später FDP.

Tabelle 3: Die Erosion der Mitte

Politische Orientierung	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Nationalrat															
Linke	54	57	54	57	56	51	60	59	57	57	61	68	64	70	65
Mitte	119	117	119	121	122	115	113	115	115	113	98	91	88	71	71
Rechte	23	22	23	22	22	34	27	26	28	30	41	41	48	59	64
Total	196	196	196	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Ständerat															
Linke	4	5	2	3	2	4	5	9	6	5	3	5	6	9	11
Mitte	37	36	38	37	39	35	34	32	35	37	38	36	33	29	28
Rechte	3	3	4	4	3	5	5	5	5	4	5	5	7	8	7
Total	44	44	44	44	44	44	44	46	46	46	46	46	46	46	46

Tabelle 4: Die Linkskoalition

Parteien	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Nationalrat															
Regierungsparteien SPS+GPS	49	53	51	53	50	46	55	52	50	50	55	62	59	65	63
Linke Splittergruppen	5	4	3	4	6	5	5	7	7	7	6	6	5	5	2
Total	54	57	54	57	56	51	60	59	57	57	61	68	64	70	65
Total Nationalrat	196	196	196	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Ständerat															
Regierungsparteien SPS+GPS	4	5	2	3	2	4	5	9	6	5	3	5	6	9	11
Übrige Linke															
Total Ständerat	44	44	44	44	44	44	44	46	46	46	46	46	46	46	46

Tabelle 5: Die kleine Mitte-Links-Koalition

Parteien	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Nationalrat															
Regierungsparteien SPS+GPS+CVP	97	100	98	101	95	90	101	96	92	92	90	96	94	93	94
Linke Splittergruppen + LdU, GLP, EVP, EJ	16	15	15	16	25	21	19	19	18	18	15	11	9	8	7
Total	113	115	113	117	120	111	120	115	110	110	105	107	103	101	101
Total Nationalrat	196	196	196	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Ständerat															
Regierungsparteien SPS+GPS+CVP	22	22	20	21	20	21	22	27	24	24	19	21	21	24	24
LdU, GLP, CVP-Nahe	1	1	1		1	1	1			1	1	1			1
Total	23	23	21	21	21	22	23	27	24	25	20	22	21	24	25
Total Ständerat	44	44	44	44	44	44	44	46	46	46	46	46	46	46	46

Tabelle 6: Die grosse Mitte-Links-Koalition

Parteien	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Nationalrat															
Regierungsparteien SPS+GPS+CVP+FDP	148	150	149	152	144	139	148	147	146	143	134	141	137	129	125
Splittergruppen Links und Mitte	25	24	24	26	34	27	25	27	26	27	25	18	15	12	11
Total	173	174	173	176	178	166	173	174	172	170	159	159	152	141	136
Total Nationalrat	196	196	196	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Ständerat															
Regierungsparteien SPS+GPS+CVP+FDP	34	34	34	34	34	36	37	38	38	38	37	38	38	38	38
Splittergruppen Mitte	7	7	6	6	7	3	2	3	3	4	4	3	1		1
Total	41	41	40	40	41	39	39	41	41	42	41	41	39	38	39
Total Ständerat	44	44	44	44	44	44	44	46	46	46	46	46	46	46	46

Tabelle 7: Die Mittekoalition

Parteien	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Nationalrat															
Regierungsparteien CVP+FDP	99	97	98	99	94	93	93	95	96	93	79	79	78	64	62
Splittergruppen Mitte	20	20	21	22	28	22	20	20	19	20	19	12	10	7	9
Total	119	117	119	121	122	115	113	115	115	113	98	91	88	71	71
Total Nationalrat	196	196	196	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Ständerat															
Regierungsparteien CVP+FDP	30	29	32	31	32	32	32	29	32	33	34	33	32	29	27
Splittergruppen Mitte	7	7	6	6	7	3	2	3	3	4	4	3	1		1
Total	37	36	38	37	39	35	34	32	35	37	38	36	33	29	28
Total Ständerat	44	44	44	44	44	44	44	46	46	46	46	46	46	46	46

Tabelle 8: Die kleine Mitte-Rechts-Koalition

Parteien	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Nationalrat															
Regierungsparteien FDP+SVP	74	72	74	73	70	72	68	74	77	76	69	74	87	91	93
Rechte Splittergruppen +LPS+Dem.	9	9	9	10	10	17	12	11	13	14	26	19	10	5	5
Total	83	81	83	83	80	89	80	85	90	90	95	93	97	96	98
Total Nationalrat	196	196	196	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Ständerat															
Regierungsparteien FDP+SVP	15	15	18	17	17	20	20	16	19	18	22	22	24	22	19
LPS+Dem.+FDP-Nahe +Lega	6	6	5	6	6	2	1	3	3	3	4	2	1		
Total	21	21	23	23	23	22	21	19	22	21	26	24	25	22	19
Total Ständerat	44	44	44	44	44	44	44	46	46	46	46	46	46	46	46

Tabelle 9: Die grosse Mitte-Rechts-Koalition

Parteien	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Nationalrat															
Regierungsparteien CVP+FDP+SVP	122	119	121	121	115	116	114	118	119	118	104	108	122	119	124
Splittergruppen Rechts und Mitte	20	20	21	22	29	33	26	23	24	25	35	24	14	11	11
Total	142	139	142	143	144	149	140	141	143	143	139	132	136	130	135
Total Nationalrat	196	196	196	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Ständerat															
Regierungsparteien CVP+FDP+SVP	33	32	36	35	35	37	37	34	37	37	38	38	39	37	34
Splittergruppen Rechts und Mitte	7	7	6	6	7	3	2	3	3	4	5	3	1		1
Total	40	39	42	41	42	40	39	37	40	41	43	41	40	37	35
Total Ständerat	44	44	44	44	44	44	44	46	46	46	46	46	46	46	46