

Volksentscheide sind Testfälle für die Konkordanz

Bei Abstimmungen schwindet die Kraft der zwischenparteilichen Verständigung

Von Christian Bolliger, Wolf Linder und Regula Zürcher*

Eine langfristige Analyse der Abstimmungsparolen von FDP, CVP, SVP und SP zeigt, dass die Verständigungsbereitschaft unter diesen Parteien seit den 1970er Jahren stark abnimmt.

Konkordanz wird gemeinhin aufgefasst als Kooperation der politischen Eliten der wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen. Diese Zusammenarbeit besteht in der Schweiz in institutionalisierter Form insbesondere seit der Einführung der Zauberformel 1959, als die vier grössten Parteien die sieben Bundesratssitze erstmals proportional zu ihrer Wählerstärke aufteilten. Konkordanz bedeutet Verständigung unter den Parteien durch Kompromiss, und diese findet im politischen Alltag vor allem auf Ebene von Regierung und Parlament statt. Wie aber steht es um die Zusammenarbeit der Parteien in den nichtalltäglichen Ereignissen der Volksabstimmungen? Setzt sich Konkordanz in der direktdemokratischen Arena fort, und welche Rolle spielt die Einbindung einer politischen Partei in die Regierungskonkordanz?

Parolen im Langzeitvergleich

In einem vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Projekt wurde diese Frage anhand der rund 500 eidgenössischen Volksabstimmungen seit 1874 untersucht. Volksentscheide sind Testfälle für die Konkordanz, denn sie zwingen die politischen Parteien dazu, zu wichtigen und oft umstrittenen politischen Fragen klare Positionen zu beziehen. Anhand der für jede Abstimmung erhobenen Parolen von FDP, CVP, SVP und SP und ihrer Vorläuferparteien lässt sich vergleichen, wie gut es ihnen in verschiedenen Epochen des schweizerischen Bundesstaats gelungen ist, Einigkeit zu erzielen. Für die SVP stützen wir uns von 1920 bis 1936 auf die Parolen der Berner Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei; die eher seltenen Stimmfreigaben einzelner Parteien haben wir als Nicht-Ausschere gedeutet.

Der Anteil der Abstimmungen mit einheitlicher Parole aller vier Parteien liegt bis Mitte der 1930er Jahre noch eher tief. Danach geben die Parteien bis in die Mitte der 1970er Jahre durchwegs in vier von fünf Abstimmungen die gleichen Parolen aus. Seither zeigt sich für jene politischen Fragen, die in der direktdemokratischen Arena entschieden werden, eine markante Abnahme des Konsenses. Die Verständigung findet ihren Tiefpunkt zu Beginn des neuen Jahrtausends. Zwischen 2001 und 2006 sind sich die «grossen vier» nur in jeder fünften Abstimmung einig.

Dieses Bild von Aufschwung und Niedergang der Konkordanz in Volksabstimmungen bestätigt sich, wenn man die Parolen bis in die Anfänge des



Der Zusammenhalt geht verloren: Zwischen 2001 und 2006 waren sich die vier grossen Schweizer Parteien mit ihren Parolen nur in jeder fünften Volksabstimmung einig. BRUNO ARNOLD / BILDHAUS / EQ IMAGES

Abstimmungen nur unter besonderen äusseren Umständen regelmässig zu erwarten ist. Zunächst eint der aussenpolitische Druck in den späten 1930er Jahren und während des Zweiten Weltkriegs die innenpolitischen Kräfte, danach entschärft die beispiellose Wirtschaftsblüte bis in die 1970er Jahre die alten Verteilungskonflikte.

Zwei Gesichter der Kooperation

Zwei Fragen drängen sich auf. Erstens: Ist die schweizerische Konkordanz ein Auslaufmodell? Die Antwort lautet Jein. Ja insoweit, als die Regierungsparteien im verschärften politischen Wettbewerb die Möglichkeiten fallweiser Opposition in der direkten Demokratie heute viel stärker als vor 30 Jahren nutzen, um sich bei den Stimmbürgern zu profilieren. Nein insoweit, als nach wie vor mehr als 90 Prozent aller Entscheide, welche dem fakultativen Referendum unterstehen, gar nicht an die Urne getragen werden, was für eine hohe Verständigungsbereitschaft spricht. Die Zusammenarbeit der vier Regierungsparteien präsentiert somit zwei Gesichter: In der parlamentarischen Arena ist sie überwiegend kooperativ, in der direktdemokratischen Arena weicht Konkordanz zunehmend der Polarisierung.

Zweitens: Führt die Aufnahme neuer Parteien in den Bundesrat zur stärkeren Zusammenarbeit? Diese These politischer Integration durch Regierungsbeteiligung bestätigt sich bei der Analyse der Positionen in Volksabstimmungen kaum. Die Jahre 1929 (Integration der SVP in den Bundesrat), 1943 und 1959 (SP) sowie 2003 (zweiter Sitz der SVP) erweisen sich nicht als Zeitpunkte des Beginns stärkerer Verständigung. Eher ist es umgekehrt: Oppositionsparteien beginnen zuerst zu kooperieren und erreichen nachher das Ziel der Aufnahme in die Regierung. So war auch 1891 der erstmaligen Abtretung eines Bundesratsplatzes in der rein freisinnigen Regierung an den politischen Katholizismus ein Jahrzehnt der Annäherung an den Freisinn vorausgegangen. Zumindest die älteren Anpassungen der Zusammensetzung bestätigen, dass die Aufnahme einer Oppositionspartei in die Regierung nicht den Grundstein, sondern allenfalls einen Meilen- oder sogar den Endstein auf dem Weg der Annäherung einst verfeindeter Lager markiert. Unsere Beobachtung gilt freilich nur für die Politik «fallweiser Opposition» in Volksabstimmungen. Denn für die Verständigung der grossen Parteien in der parlamentarischen Arena stellte die schrittweise Erweite-

Auf dem Weg zu einer «normalen» Verhandlungsdemokratie

Spannung zwischen hohem Kooperationsbedarf und permanentem Wahlkampf

Von Adrian Vatter*

Die Schweiz ist auf dem Weg hin zu einer mit anderen Ländern vergleichbaren Konsensdemokratie, schreibt der Autor dieses Beitrags – von einer Wettbewerbsdemokratie trennt die Schweiz aber noch viel.

«I am not a consensus politician, I am a conviction politician.» Dieses Bekenntnis von Margaret Thatcher (sie stehe nicht für Konsens, sondern für Überzeugung) bei ihrem Amtsantritt als britische Regierungschefin machte bis vor wenigen Jahren den Unterschied zwischen der angelsächsischen Mehrheitsdemokratie und der Schweizer Konkordanzdemokratie deutlich. Während in der britischen Westminster-Demokratie der ideologische Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition zum politischen Alltag gehört, zeichnete sich die Schweizer Politik lange Zeit durch den breit abgestützten Kompromiss aus. Heute ist das immer weniger der Fall, pflegen (ehemalige) Bundesräte immer mehr den konfrontativen Regierungs- und Oppositions-Stil und kritisieren offen das Konkordanz- und Kollegialitätssystem.

Ende des Sonderfalls

Nach den politischen Umwälzungen der jüngsten Zeit und der damit verbundenen Polarisierung und Schwächung der politischen Mitte stellt sich die Frage, ob die Schweiz heute noch als Verhandlungsdemokratie gelten kann, die sich typischerweise durch eine Mehrparteienregierung, viele Parteien im Parlament, ein proportionales Wahlrecht und einen föderalen Staatsaufbau auszeichnet. Eine neue Studie** kommt zum Schluss, dass die Veränderungen im politischen System der Schweiz zwischen 1997 und 2007 zur Herausbildung einer Demokratie geführt haben, die aus vergleichender Perspektive starke Züge einer Normalisierung und Angleichung des ursprünglichen Sonderfalls Schweiz an die übrigen kontinentaleuropäischen Verhandlungsdemokratien trägt. Der direkte Vergleich mit Belgien – neben der Schweiz das andere Vorzeigebispiel einer Konsensdemokratie – verdeutlicht diese Entwicklung: Während der Fragmentierungsgrad (Anzahl

relevanter Parteien) des belgischen Parteiensystems in den 1970er bis Mitte der 1990er Jahre noch leicht niedriger als in der Schweiz war, ist in Belgien die Parteienzahl markant gestiegen, in der Schweiz dagegen leicht gesunken.

Auch die im Vergleich zu früheren Perioden gestiegene Zahl an Koalitionsparteien in der belgischen Regierung, das im Vergleich zur Schweiz proportionale Wahlsystem und der starke Interessengruppen-Korporatismus führen im Ergebnis dazu, dass Belgien der Schweiz für die neueste Zeit den Rang des Prototyps einer ausgeprägten Konsensdemokratie abgelassen hat. Die Umwälzungen im Parteiensystem, die Nichtwiederwahl amtierender Regierungsmitglieder und die zunehmende Dezentralisierung und Deregulierung in den Staat-Verbände-Beziehungen verdeutlichen, dass sich die Schweiz auf dem Weg zu einer «normalen» Verhandlungsdemokratie befindet. Diese Entwicklung wird von verschärften politischen Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit, einer gestiegenen Polarisierung zwischen den parteipolitischen Lagern im Parlament und einer Schwächung kollegialer Konsenssuche als des bisher dominanten Verhandlungsmodus in der Regierung begleitet.

Konkurrenzbedingungen

Mit dem selbsterklärten Austritt der SVP aus der Regierung und ihrem Gang in die parlamentarische Opposition nach der Nichtwiederwahl ihrer Leitfigur Christoph Blocher im Dezember 2007 prognostizierten Kommentatoren vieler europäischer Zeitungen das rasche Ende der Schweizer Konkordanz. Diese Bedenken scheinen übertrieben. Zwar haben in der letzten Dekade offensichtliche Veränderungen im politischen Institutionengefüge stattgefunden, doch steht die schweizerische Demokratie noch keineswegs an der Schwelle zur klassischen Wettbewerbsdemokratie. Zudem sind die Hindernisse für einen Wechsel zum Konkurrenzsystem in der Schweizer Referendumsdemokratie, in der systembedingt dem Stimmvolk die Oppositionsrolle zukommt, hoch und vielfältig.

Vielmehr zeigt sich, dass sich die Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf dem Weg zu einer durchschnittlichen Konsensdemokratie befindet, die zwar zunehmend auch konkurrenzdemokratischen Randbedingungen wie einer stärker konfrontativ geprägten Konfliktaustra-

Opposition fürs Schaufenster

Der verschärfte Konkurrenzkampf unter den Parteien ist auch Konsequenz eines anhaltenden Trends weg von traditionellen Milieu- hin zu modernen Massenparteien – mit entsprechend überlappendem Wählerpotenzial. Marketingüberlegungen werden für die Parteien dadurch immer wichtiger, und gerade Abstimmungskämpfe eröffnen optimale Bedingungen, sich von der Konkurrenz abzusetzen und eigenständige Positionen ins mediale Schaufenster zu stellen. Es wäre eigentlich die Idee der Konkordanz, dass die Regierungsparteien zentrale parlamentarische Kompromisslösungen gemeinsam vor dem Stimmvolk vertreten, das tun sie aber immer seltener. Zwischen 2001 und 2006 waren sich die vier Bundesratsparteien (von denen heute eine keine mehr sein will) im Mittel gerade noch bei knapp jeder fünften Volksabstimmung in ihrer Parolenfassung einig. Die Erfahrung hat sie offensichtlich gelehrt, dass bei Wahlen nur Profilierung zählt, während das offene Bekenntnis zu Konkordanz und Regierungsverantwortung eher Stimmen kostet. Die Förderung des Gemeinwohls gerät also auch in der Konkordanz zum blossen Nebenprodukt eines verschärften Wettbewerbs um Wählerstimmen. Ähnlich wie die momentan in der Kritik stehenden Manager grosser Unternehmen orientieren sich auch die Parteiverantwortlichen bei ihren sachpolitischen Positionsbezügen immer weniger am langfristig Wünschbaren, dafür umso häufiger am kurzfristig Nützlichen – ihrem Erfolg bei den nächsten Wahlen.

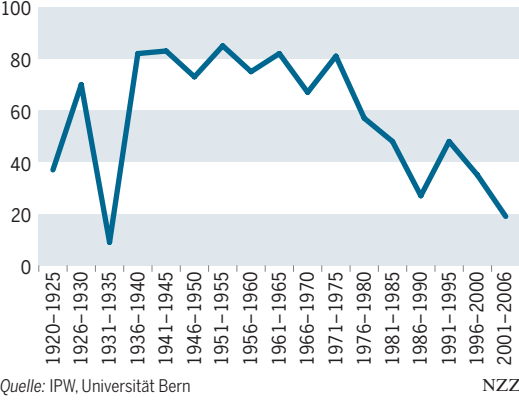
Die Eröffnung der Regierungsbeteiligung zweifellos eine notwendige und zumeist hinreichende Grundlage dar. Damit stehen die Volksrechte in einer eigentümlichen Ambivalenz zur Konkordanz. Einerseits zwingen sie die Parteien zur Konkordanz und zum Kompromiss, weil blosser Mehrheitspolitik einem hohen Risiko des Scheiterns in der Referendumsdemokratie ausgesetzt ist. Andererseits bieten die Volksrechte die prominenteste Möglichkeit zu Opposition, Artikulation von Konflikt und parteipolitischer Profilierung – und sind damit der Gegenpol zur Konkordanz.

Unterschiedliche Logiken

Offen bleibt allerdings, wie die schweizerische Politik mit der Herausforderung von zwei zunehmend unterschiedlichen Handlungslogiken – einerseits der auf Konflikthaftigkeit ausgelegte bipolare Parteienwettbewerb und die verstärkt pluralitären Verbändestrukturen, andererseits die traditionell auf Konsens und Kooperation ausgerichteten Konkordanz- und Föderalismus-Institutionen – umzugehen weiss. Diese Logiken stehen in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zueinander. Aber auch hier stellt die Schweiz keinen Sonderfall dar. Schon vor über dreissig Jahren diagnostizierte der deutsche Politikwissenschaftler Gerhard Lehmbuch Verwerfungen im institutionellen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland zwischen ihren föderativen Strukturen, die durch eine starke verhandlungsdemokratische Kooperationslogik geprägt waren, und ihrer bipolaren Konkurrenzlogik, die sich im Parteiensystem durchgesetzt hatte. Die hohe Spannung, die durch das Aufeinanderprallen von hohem Kooperationsbedarf und Dauerwahlkampf-Atmosphäre erzeugt wurde, hat im deutschen Politiksystem die Problemlösung oft stark verzögert und nicht selten verhindert. Bekannte Beispiele für diese Nichtentscheidungen sind die seit langem notwendige Reform der Sozialstaatsfinanzierung, die Blockierung der geplanten Steuerreformen in den 1990er Jahren oder die überfällige Strukturreform der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Für eine in Zukunft gestaltunfähige Schweizer Politik wird es deshalb lehrreich sein, aus den deutschen Erfahrungen die richtigen Schlüsse zu ziehen.

Verständigung zwischen den Parteien

Volksabstimmungen, in denen die Parteien identische Parolen ausgegeben haben (in Prozent)



Quelle: IPW, Universität Bern

NZZ

Bundesstaats zurückverfolgt. Die alten Verfassungskontrahenten CVP und FDP finden erst im 20. Jahrhundert mit grosser Regelmässigkeit zu einheitlichen Parolen. Anfang des 20. Jahrhunderts führt der sich verschärfende Klassenkonflikt zu einer tiefen Kluft zwischen der erstarkenden Sozialdemokratie und den bürgerlichen Parteien. Der Niedergang im letzten Viertel des Jahrhunderts geht zum einen auf das Konto wieder härter werdender ökonomischer Verteilungskonflikte. Vor allem hängt er aber mit den keimenden neuen Konflikten zusammen. Zunächst gewichten die unter dem politischen Druck neuer linker Parteien (Poch, Grüne) stehenden Sozialdemokraten insbesondere die Umweltpolitik deutlich stärker als die bürgerlichen Parteien. Seit den 1990er Jahren ist auch das bürgerliche Lager gespalten: Die SVP, welche sich immer weniger als Standespartei, dafür aber als Volkspartei positioniert, orientiert sich insbesondere in aussen- und gesellschaftspolitischen Abstimmungen an national-konservativen Werten und beerbt jene Kleinparteien, welche dieses Wählersegment als Erste ausgeschöpft hatten (SD, Autopartei).

Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass Verständigung der grossen Parteien in Volks-

* Wolf Linder ist Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern (IPW); Christian Bolliger und Regula Zürcher haben im Rahmen des erwähnten SNF-Projekts am IPW promoviert. Vgl. R. Zürcher: Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz. Haupt, Bern 2006; C. Bolliger: Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003. Haupt, Bern 2007; sowie W. Linder, R. Zürcher und C. Bolliger: Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz, hier+jetzt (i. E.).

** Der Autor ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Zürich.

** Adrian Vatter: Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensdemokratie im Wandel. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 1, Vol. 14, 2008, S. 1-47.