



---

<sup>b</sup>  
**UNIVERSITÄT  
BERN**

Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaftliche Fakultät

**Institut für Politikwissenschaft  
(IPW)**

# Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005

Studie im Auftrag der Parlamentsdienste  
der schweizerischen Bundesversammlung

## Kurzfassung

Daniel Schwarz, lic. rer. soc.

Projektleitung: Prof. Dr. Wolf Linder

Bern, Juli 2006

Lerchenweg 36, Postfach  
CH-3000 Bern 9

[www.ipw.unibe.ch](http://www.ipw.unibe.ch)  
Tel. +41 (0)31 631 83 31

## Verzeichnisse

Abkürzungen .....	iii
<b>1. Zum Inhalt der Studie.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Wichtigste empirische Erkenntnisse.....</b>	<b>1</b>
2.1 Bemerkungen zum Koalitionsbegriff.....	1
2.2 Der untersuchte Datensatz.....	2
2.3 Analyse der Koalitionsmuster.....	3
2.3.1 Fraktionserfolg und Koalitionsfähigkeit .....	3
2.3.2 Koalitionsmuster nach Legislaturperiode .....	7
2.3.3 Koalitionsmuster nach Themenbereich .....	11
<b>3. Schlussfolgerungen.....</b>	<b>16</b>
<b>Abbildung 1</b> Nationalratsfraktionen nach Fraktionserfolg, isolierten Positionsbezügen und Fraktionsgrösse (Flächen): 45. und 47. Legislaturperiode im Vergleich (Basis: vier BR-Fraktionen) .....	5
<b>Abbildung 2</b> Fraktionserfolgsrate und durchschnittliche Fraktionsgrösse (Kugelflächen) in den Gesetzgebungssequenzen bei vom Bundesrat eingebrachten Geschäften .....	6
<b>Abbildung 3</b> Ausgewählte Koalitionsmuster mit zwei bis fünf Fraktionen: Häufigkeit nach Legislaturperiode .....	8
<b>Abbildung 4</b> Ausgewählte Koalitionsmuster mit Gegenkoalition: Häufigkeit nach Legislaturperiode .....	9
<b>Abbildung 5</b> Ausgewählte Koalitionsmuster bei den vom Bundesrat eingebrachten Geschäften: Häufigkeit nach Gesetzgebungssequenz .....	10
<b>Abbildung 6</b> Koalitionshäufigkeit von CVP-FDP-SVP und GP-SP-CVP nach Themenbereich....	12
<b>Abbildung 7</b> Koalitionsprofile von CVP-FDP-SVP und GP-SP-CVP in acht Themenbereichen ..	13
<b>Abbildung 8</b> Durchschnittliche Koalitionshäufigkeit und Veränderung über die Zeit von CVP-FDP-SVP und GP-SP-CVP nach Themenbereich.....	15
<b>Tabelle 1</b> Fallzahlen im Untersuchungsdatensatz.....	3
<b>Tabelle 2</b> Fraktionserfolg nach Legislaturperiode.....	4
<b>Tabelle 3</b> Isolierte Positionsbezüge nach Legislatur (vier Bundesratsfraktionen) .....	5

## Abkürzungen

BR	Bundesrat
CVP	Christlich-demokratische Volkspartei
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
GP	Grüne Partei
Leg.	Legislaturperiode
LPS	Liberale Partei der Schweiz
NR	Nationalrat
SP	Sozialdemokratische Partei
SVP	Schweizerische Volkspartei
vs.	versus

## 1. Zum Inhalt der Studie

Die Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung untersucht die Mehrheits- und Koalitionsbildung im Nationalrat der Periode November 1996 bis Oktober 2005. Dies umfasst die letzten drei Jahre der 45. Legislaturperiode, die gesamte 46. Legislaturperiode sowie die erste Hälfte der 47. Legislaturperiode. Grundlage bildet die Analyse von sämtlichen durch das elektronische Abstimmungssystem des Nationalrats erfassten Abstimmungen, d.h. der namentlichen sowie der nicht-namentlichen Abstimmungen.

Die **forschungsleitenden Hauptfragen** lauten:

- Welche Mehrheitsbildungs- und Koalitionsmuster haben sich im Untersuchungszeitraum hauptsächlich herausgebildet?
- Sind Veränderungen in der Mehrheits- und Koalitionsbildung zwischen den Legislaturperioden festzustellen?

Das vorliegende Dokument ist eine Kurzfassung der politikwissenschaftlichen Hauptstudie und beschränkt sich auf eine knappe Darstellung der wichtigsten empirischen Erkenntnisse sowie der Schlussfolgerungen. **Für die eilige Leserschaft sind die wichtigsten Aussagen der Studie mit grauer Schattierung gekennzeichnet.** Für weiterführende Informationen zur theoretischen Herleitung, zu statistischen Details oder bezüglich Literaturangaben wird empfohlen, die Hauptstudie zu konsultieren.

Als Vertiefung ist für das Jahr 2007 eine Untersuchung zum Verhältnis der Fraktionsdisziplin zu regionalen und verbandspolitischen Interessenbindungen geplant.

## 2. Wichtigste empirische Erkenntnisse

### 2.1 Bemerkungen zum Koalitionsbegriff

Parlamentarische Koalitionen sind zeitlich befristete Verbindungen, die dem Zweck der Mehrheitsbildung dienen. Die Forschung unterscheidet zwischen der parlamentarischen Koalitionsbildung zwecks Bildung einer stabilen Regierung und konstanten parlamentarischen Aushandlungsprozessen zwecks Bildung fallweiser Mehrheiten, die von Vorlage zu Vorlage und von Abstimmung zu Abstimmung unterschiedlich zusammengesetzt sein können. Der Fokus der Forschung wird dabei hauptsächlich durch das politische System bestimmt: während in rein parlamentarischen Systemen (d.h. in Systemen mit jederzeitiger Wahl und Abwahl der Regierung durch das Parlament) Koalitionen zur Regierungsbildung im Zentrum des Interesses stehen, wird das Augenmerk in Gewaltenteilungssystemen stärker auf die Frage wechselnder Koalitionen im Parlament gerichtet. Gewaltenteilungssysteme zeichnen sich durch eine relative Unabhängigkeit von Exekutive und Legislative aus, wie sie exemplarisch in den USA oder auch in den schweizerischen Kantonen vorherrscht

(separate Volkswahl von Regierung und Parlament). Trotz der Wahl des Bundesrats durch das Parlament kann auch das schweizerische System auf Bundesebene als gewaltenteilig bezeichnet werden, da einerseits kein parlamentarisches Misstrauensvotum existiert und andererseits institutionelle Faktoren wie Verhandlungsdemokratie, Föderalismus und direktdemokratische Rechte eine Vielzahl zusätzlicher Akteure ins System integrieren, die sich in der Ausübung staatlicher Gewalt gegenseitig kontrollieren und hemmen. Aus diesem Grund befasst sich die vorliegende Studie nicht mit Fragen der Regierungsbildung, sondern mit der Mehrheits- und Koalitionsbildung in parlamentarischen Entscheidungsprozessen.

In den Auswertungen werden **zwei unterschiedliche Koalitionsdefinitionen** verwendet:

1. Das Stimmverhalten von zwei oder mehr Fraktionen wird dann als Koalition gewertet, wenn mindestens zwei Drittel der stimmenden Mitglieder jeder in Betracht gezogenen Fraktion die gleiche Position (Ja oder Nein) vertreten. Bei dieser Koalitionsdefinition ist das Stimmverhalten anderer als der betrachteten Fraktionen unerheblich; d.h. beispielsweise bei Betrachtung von CVP-FDP-Koalitionen wird nicht darauf geachtet, ob auch die SVP oder die SP dieselbe Position vertreten haben. Diese würden stattdessen beim Betrachten von CVP-FDP-SVP-Koalitionen bzw. CVP-FDP-SP-Koalitionen in die Analyse einbezogen.
2. Alternativ werden Koalitionsmuster mit definierter Gegenkoalition untersucht (z.B. CVP-FDP-SVP gegen SP-GP). In diesen Fällen dient nicht mehr die Zweidrittel-, sondern die 50%-Mehrheit als Kriterium für das Zustandekommen einer bestimmten Koalition bzw. Gegenkoalition.

## 2.2 Der untersuchte Datensatz

Die Studie analysiert erstmals den gesamten elektronisch verfügbaren Datensatz aller im Nationalrat durchgeführten Abstimmungen. Dies umfasst den **Zeitraum von November 1996 bis Oktober 2005** und schliesst **sowohl namentliche als auch nicht-namentliche Abstimmungen** ein. Die Studie schliesst dadurch eine bedeutende Lücke der schweizerischen Parlamentsforschung, da bisher über das Stimm- und Koalitionsverhalten ausserhalb des Bereichs der namentlichen Abstimmungen kaum systematisch aufbereitete Informationen vorhanden waren.

Der Gesamtdatensatz umfasst 7'997 nationalrätliche Abstimmungen (vgl. Tabelle 1). Dies entspricht durchschnittlich 886 Abstimmungen pro Jahr. Da sich die Untersuchungsperiode ungleichmässig über die drei Legislaturperioden verteilt, entfallen unterschiedliche Anteile auf die drei Wahlperioden: rund 35 Prozent der Abstimmungen entstammen den drei Untersuchungsjahren aus der 45. Legislaturperiode (November 1996 bis Oktober 1999) und knapp 41 Prozent den vollen vier Jahren der 46. Legislaturperiode (bis Oktober 2003). Die restlichen rund 24 Prozent der Abstimmungen gehören zu den beiden Jahren aus der 47. Legislaturperiode (bis Oktober 2005).

Die namentlichen Abstimmungen – d.h. die Gruppe der Abstimmungen, bei denen das individuelle Stimmverhalten der Nationalratsmitglieder veröffentlicht wird – machen rund einen Drittel aller elektronisch erfassten Abstimmungen aus. Mit anderen Worten: in rund zwei Drittel aller Abstimmungen blieb bislang das individuelle Stimmverhalten aufgrund der Bestimmungen des nationalrätlichen Geschäftsreglements (GRN) unveröffentlicht.

Unter den namentlichen Abstimmungen kommen knapp 42 Prozent auf Verlangen von mindestens 30 Nationalratsmitgliedern zustande. Der grössere Rest (58 Prozent) betrifft die Gruppe der automatisch publizierten namentlichen Abstimmungen (Gesamt- und Schlussabstimmungen, Dringlichkeitsabstimmungen sowie seit Dezember 2003 auch die Abstimmungen zur Überwindung der Ausgabenbremse).

Die 7'997 Abstimmungen sind mit insgesamt 1'649 Parlamentsgeschäften verbunden, d.h. im Durchschnitt fanden pro Geschäft 4.8 Abstimmungen statt, wobei diese Zahl zwischen den Legislaturen erheblich variiert (von 4.0 bis 5.5).

**Tabelle 1** Fallzahlen im Untersuchungsdatensatz

	<b>45.-47. Leg.</b> (Nov.96-Okt.05)	<b>45. Leg.</b> (Nov.96-Okt.99)	<b>46. Leg.</b> (Dez.99-Okt03)	<b>47. Leg.</b> (Dez.03-Okt.05)
Anz. Abstimmungen				
- insgesamt	7'997	2'789	3'262	1'946
- Spalten-%	100.0	34.9	40.8	24.3
- ø pro Jahr	886	930	816	973
Anzahl namentliche Abstimmungen				
- insgesamt	2'691	937	1'179	575
- ø pro Jahr	299	312	295	288
- in % aller Abstimmungen	33.7	33.6	36.1	29.5
Anzahl namentliche Abstimmungen auf Verlangen *				
- insgesamt	1'126	373	493	260
- ø pro Jahr	125	124	123	130
- in % aller namentl. Abstimmungen	41.8	39.8	41.8	45.2
Anzahl betroffene Geschäfte				
- insgesamt	1'649	505	823	371
- ø Anz. Abstimmungen / Geschäft	4.8	5.5	4.0	5.2

\* Namentliche Abstimmungen, die nicht einer der folgenden Kategorien angehören: Gesamt- und Schlussabstimmungen, Abstimmungen über die Dringlichkeitserklärung sowie seit Inkrafttreten des neuen Geschäftsreglements am 1. Dezember 2003 auch Abstimmungen zur Überwindung der Ausgabenbremse.

## 2.3 Analyse der Koalitionsmuster

### 2.3.1 Fraktionserfolg und Koalitionsfähigkeit

Als Einstieg in die Thematik der Koalitionsanalyse beschäftigt sich dieser Abschnitt mit der Durchsetzungskraft (d.h. dem Erfolg) der einzelnen Fraktionen, vorerst ohne Rücksicht auf die Frage, mit wem die Fraktionen in den Abstimmungen koalieren.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Erfolgswerte für sechs Fraktionen über die drei Legislaturperioden dargestellt. Als Erfolg gilt, wenn die absolute Mehrheit der stimmenden Fraktionsmitglieder

mit dem Gesamtergebnis der Abstimmung übereinstimmt (d.h. es gelangt das 50%-Kriterium zur Anwendung).

Es wird ersichtlich, **dass der erzielte Erfolg einer Fraktion nur sehr bedingt mit deren Grösse zusammenhängt**. Gerade die gebeutelten Parteien im politischen Zentrum – die CVP, die FDP sowie auch die inzwischen aufgelöste LPS-Fraktion – weisen über alle Legislaturen hinweg die höchsten Erfolgsraten auf. Auf der anderen Seite können die vom Wahlvolk begünstigten Parteien ausserhalb des Zentrums – SP, SVP und seit 2003 auch wieder die GP-Fraktion – offenbar nicht direkt von ihren Zugewinnen profitieren. **Der Schlüssel zu diesem Phänomen liegt im unterschiedlichen Koalitionsverhalten der Fraktionen.**

**Tabelle 2** Fraktionserfolg nach Legislaturperiode

	<b>Gesamt</b>	<b>45. Leg.</b>	<b>46. Leg.</b>	<b>47. Leg.</b>
	<b>in %</b>	<b>in %</b>	<b>in %</b>	<b>in %</b>
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
	<i>N=7'997</i>	<i>N=2'789</i>	<i>N=3'262</i>	<i>N=1'946</i>

\* Die LPS-Mitglieder haben sich in der 47. Legislaturperiode der FDP-Fraktion angeschlossen.

Einen allgemeinen Eindruck über die „Koalitionsfähigkeit“ der im Bundesrat vertretenen Fraktionen vermittelt die Tabelle 3 sowie Abbildung 1. Als koalitionsfähig wird hier eine Fraktion definiert, wenn sie mit ihrer Mehrheitsposition nicht allein dasteht, sondern weitere Fraktionen findet, die sich mehrheitlich ihr anschliessen. Den Gegensatz dazu bildet die *isolierte Position*, welche in der Tabelle in Prozent aller Abstimmungen dargestellt ist; Tabelle 3 gibt somit an, wie häufig eine Fraktion eine Position ohne Verbündete aus den anderen drei Bundesratsparteien vertreten hat.

Die Auswertung zeigt, **dass CVP und FDP kaum isolierte Positionen einnehmen**, während wenig überraschend die **SP-Fraktion** am häufigsten Positionen vertritt, denen die drei anderen bürgerlichen Parteien nicht folgen. Eindrücklich ist hingegen die **Entwicklung der SVP-Fraktion über die letzten drei Legislaturperioden; sie steht heute fast doppelt so häufig allein da** als noch in der 45. Legislatur.

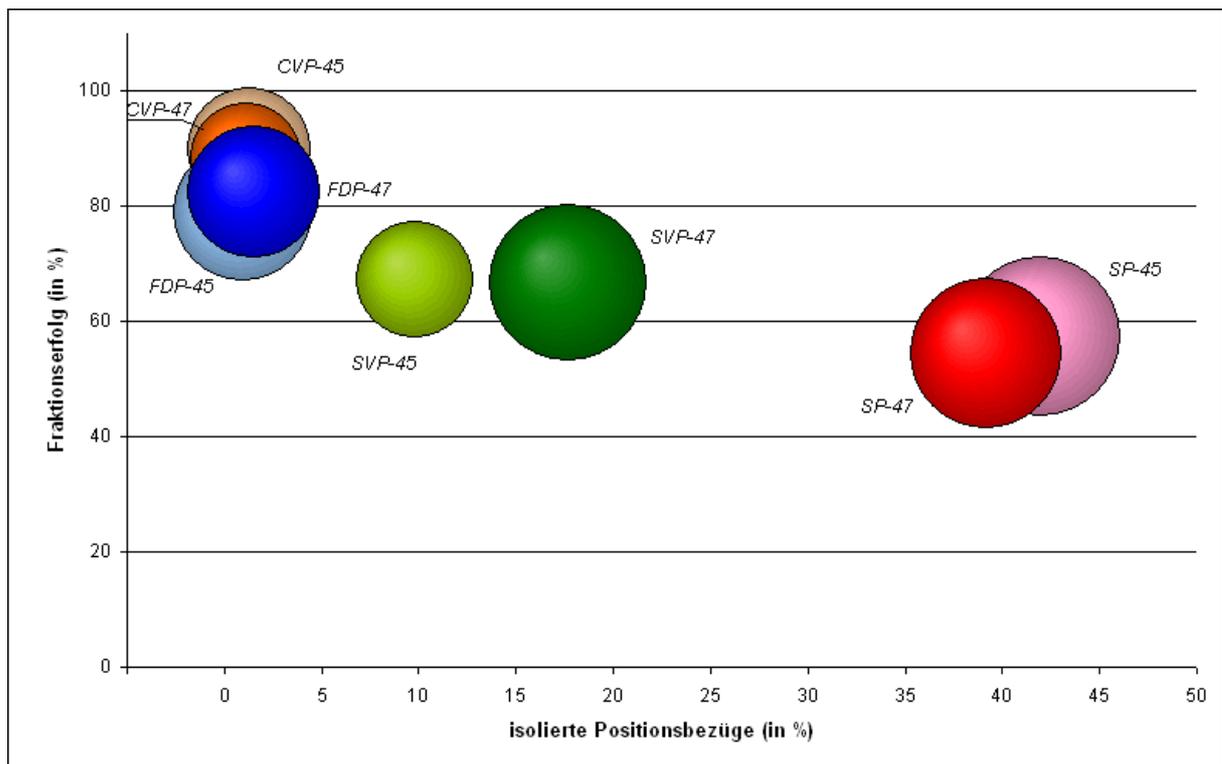
Die grafische Darstellung zeigt zusätzlich, dass kein kurzfristig sichtbarer Zusammenhang zwischen dem Fraktionserfolg, der Entwicklung der Koalitionsfähigkeit sowie der Fraktionsgrösse besteht: weder haben die zunehmend isolierten Positionsbezüge der SVP ihrem Fraktionserfolg geschadet, noch hatte das Fraktionswachstum der SVP bzw. der Rückgang bei CVP und FDP einen nachhaltigen Effekt auf den Fraktionserfolg (weder positiv noch negativ). Andererseits ist anzumer-

ken, dass das Vertreten kompromissloser Positionen nicht endlos gesteigert werden kann, ohne dass am Ende eine tiefere Erfolgsrate resultiert; die SVP-Fraktion hat diesbezüglich aus ihrer Sicht bisher das Optimum erreicht.

**Tabelle 3** Isolierte Positionsbezüge nach Legislatur (vier Bundesratsfraktionen)

	Gesamt		45. Legislatur		46. Legislatur		47. Legislatur	
	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	

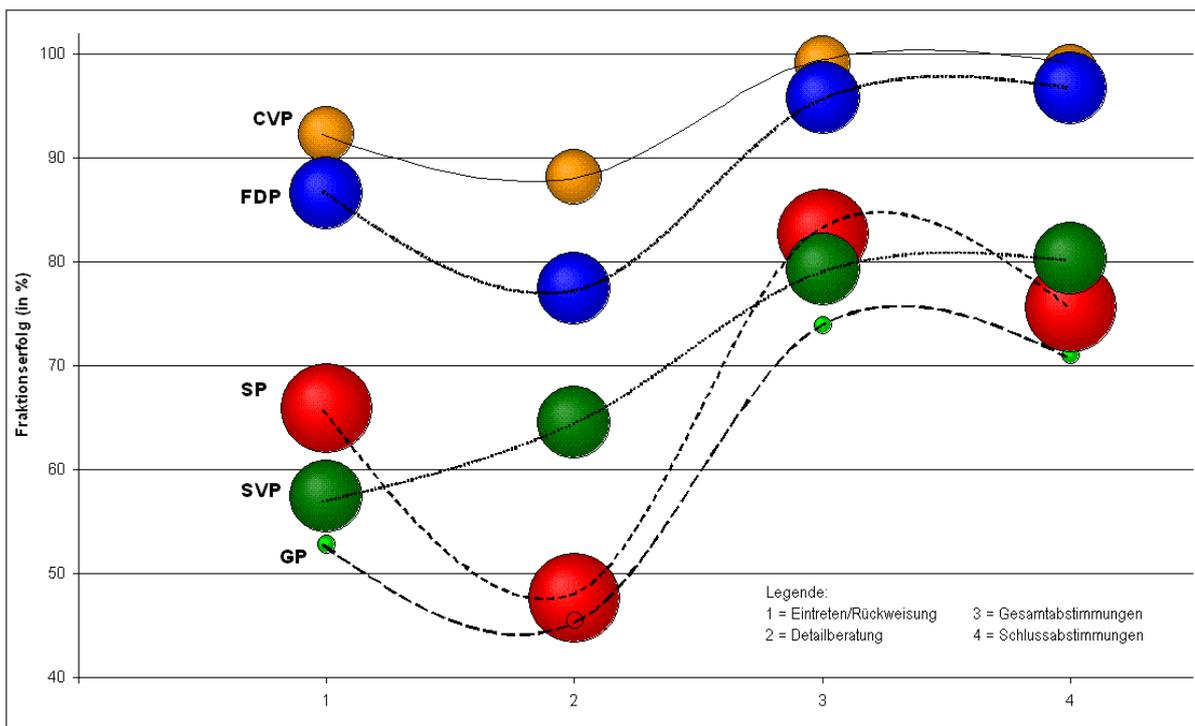
**Abbildung 1** Nationalratsfraktionen nach Fraktionserfolg, isolierten Positionsbezügen und Fraktionsgrösse (Flächen): 45. und 47. Legislaturperiode im Vergleich (Basis: vier BR-Fraktionen)



Interessant ist ein Blick auf die Fraktionserfolgsrate, aufgeschlüsselt nach den vier wesentlichen Sequenzen der Gesetzgebung im Rahmen von Vorlagen, die vom Bundesrat eingebracht wurden. Diese vier Sequenzen betreffen die Eintretensdebatte, die Detailberatung sowie Gesamt- und Schlussabstimmungen (vgl. Abbildung 2).<sup>1</sup>

**Es zeigt sich, dass die Erfolgsraten der einzelnen Fraktionen über die einzelnen Sequenzen der Gesetzgebung unterschiedliche Verläufe nehmen: CVP und FDP, die in allen Phasen die beiden erfolgreichsten Fraktionen stellen, weisen in der Detailberatung eine kurzfristig geringere Erfolgswahrscheinlichkeit auf. Die Erfolgsrate der SVP ist zwar deutlich geringer als bei den bürgerlichen Partnern, doch stellt sie die einzige Fraktion, die über alle vier Sequenzen eine stetig steigende Erfolgsrate aufweist. Die beiden linken Fraktionen GP und SP schliesslich sind vor allem in der Detailberatungsphase relativ stark isoliert. Bei den Gesamt- und Schlussabstimmungen zeigen sich die linken Fraktionen wieder deutlich erfolgreicher, weil sie das resultierende Gesamtpaket oft als annehmbar einschätzen.**

**Abbildung 2** Fraktionserfolgsrate und durchschnittliche Fraktionsgrösse (Kugelflächen) in den Gesetzgebungssequenzen bei vom Bundesrat eingebrachten Geschäften



<sup>1</sup> Zu beachten ist, dass in der Eintretens- und Detailberatungsphase über unbestrittene Anträge in der Regel nicht abgestimmt wird; der Konfliktgrad wird daher im elektronisch verfügbaren Datensatz in diesen beiden Abstimmungsphasen überschätzt.

Die unterschiedlichen Verläufe zwischen Gesamt- und Schlussabstimmungsphase können grösstenteils auf die **Effekte des bikameralen Ausgleichs mit dem Ständerat** zurückgeführt werden; es zeigt sich, dass dadurch das Resultat oft zugunsten der bürgerlichen Ratsseite korrigiert wird.

### 2.3.2 Koalitionsmuster nach Legislaturperiode

Die Analyse der Koalitionsmuster nach Legislaturperiode lässt sich in den folgenden zwei Punkten zusammenfassen (vgl. Abbildung 3):

- Koalitionen bilden sich nach wie vor weitaus **am häufigsten zwischen den Fraktionen aus demselben politischen Lager**, d.h. innerhalb des bürgerlichen oder linken Blocks.
- **Die grösste politische Homogenität weist die Koalition zwischen GP und SP auf**; bürgerliche Koalitionen arbeiten – mit Ausnahme der CVP-SVP-Allianz – in 65 bis 75 Prozent der Fälle mit gegenseitiger Zweidrittelmehrheit zusammen. Zwischen CVP und SVP liegt der Wert bei rund 55 Prozent.

Interessant ist der Blick auf die Veränderungen der Koalitionsmuster über die drei Legislaturperioden, insbesondere mit Blick auf die politischen Diskussionen der letzten Jahre: Auf der einen Seite wurde von rechts-bürgerlicher Seite das Argument geäussert, dass die politische Mitte in den letzten Jahren zunehmend „nach links abgedriftet“ sei. Auf der anderen Seite kamen nach den Wahlen 2003 Befürchtungen einer „rechts-bürgerlichen Wende“ auf. In Bezug auf diese Debatte zeigt sich, dass beide Behauptungen empirisch nicht gestützt werden:

- **Im zeitlichen Verlauf weisen alle bürgerlichen Koalitionsmuster sinkende Häufigkeiten auf**, was als Ausdruck des zunehmend härter geführten gegenseitigen Abgrenzungsverhaltens im bürgerlichen Lager interpretiert werden kann. Während der 47. Legislaturperiode bildete sich die bürgerliche Dreierkoalition erstmals in weniger als 50 Prozent der Abstimmungen.
- **Von der zunehmenden Uneinigkeit im bürgerlichen Lager konnten SP und GP nur kurzzeitig profitieren**. In der 47. Legislaturperiode nimmt die Häufigkeit blockübergreifender Koalitionen z.B. zwischen GP/SP und CVP oder FDP bereits wieder ab.
- **Stark rückläufig ist die Bildung „grosser Koalitionen“**, unter Beteiligung aller vier Bundesratsparteien: sie ging mit der 47. Legislaturperiode von rund 18 Prozent auf unter 14 Prozent zurück.

Die Abbildung 3 macht zudem deutlich, dass die schweizerische Legislative von einer Funktionsweise mit stabilen Mehrheiten, wie man sie in rein parlamentarischen Systemen gewohnt ist, weit entfernt ist.

**Abbildung 3** Ausgewählte Koalitionsmuster mit zwei bis fünf Fraktionen: Häufigkeit nach Legislaturperiode

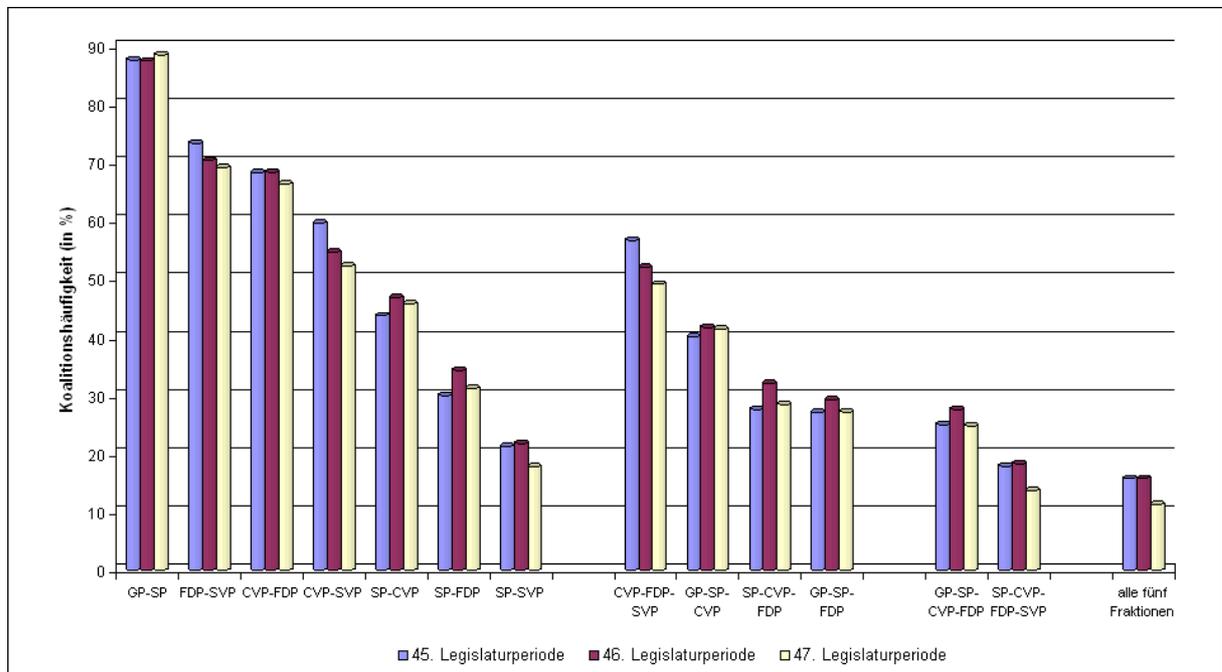
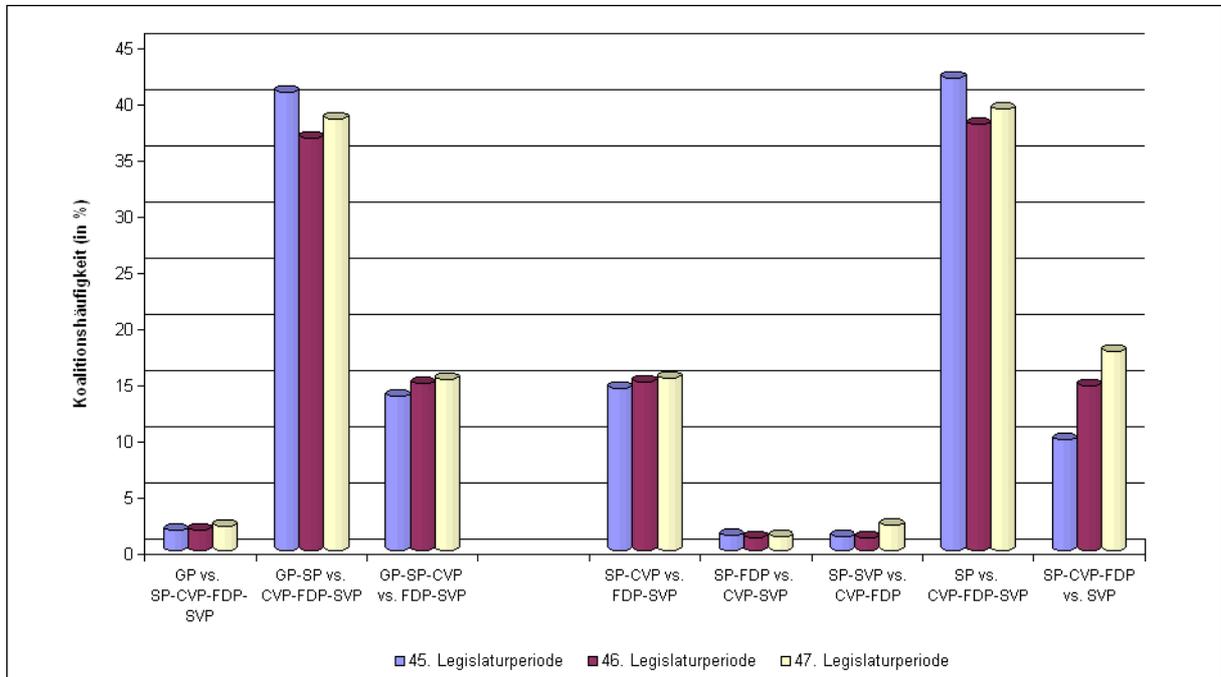


Abbildung 4 stellt die Häufigkeit der Koalitionsmuster unter Einbezug von Gegenkoalitionen dar. Das bisher gezeichnete Bild wird dadurch bestätigt:

- **Das häufigste Muster besteht aus den beiden links-grünen Fraktionen gegen die drei bürgerlichen Fraktionen** (betrachtet man nur die vier Bundesratsparteien, dann tritt entsprechend die Konstellation SP gegen CVP, FDP und SVP am häufigsten auf). Von diesem Koalitionsmuster sind rund 40 Prozent der Fälle betroffen.
- Das **zweithäufigste Muster** bildet mit rund 15 Prozent die Koalition aus SP/GP und CVP auf der einen Seite und die Gegenkoalition aus FDP und SVP auf der anderen Seite.
- Interessant ist die Entwicklung von Koalitionsmustern, in denen die **SVP allein gegen den Rest** angetreten ist. Die Häufigkeit dieser Konstellation ist im Untersuchungszeitraum **von unter 10 Prozent auf rund 18 Prozent gestiegen**, was mit den zuvor gemachten Aussagen bezüglich isolierter Positionsbezüge korrespondiert.

Die Mehrheitsbildung im Nationalrat folgt zudem kaum den Prinzipien parlamentarischer Systeme: So weist das klassische Koalitionsmuster parlamentarischer Systeme („Regierungskoalition“ aus SP, CVP, FDP und SVP gegen „oppositionelle“ GP-Fraktion) eine Häufigkeit von lediglich zwei Prozent auf.

**Abbildung 4** Ausgewählte Koalitionsmuster mit Gegenkoalition: Häufigkeit nach Legislaturperiode



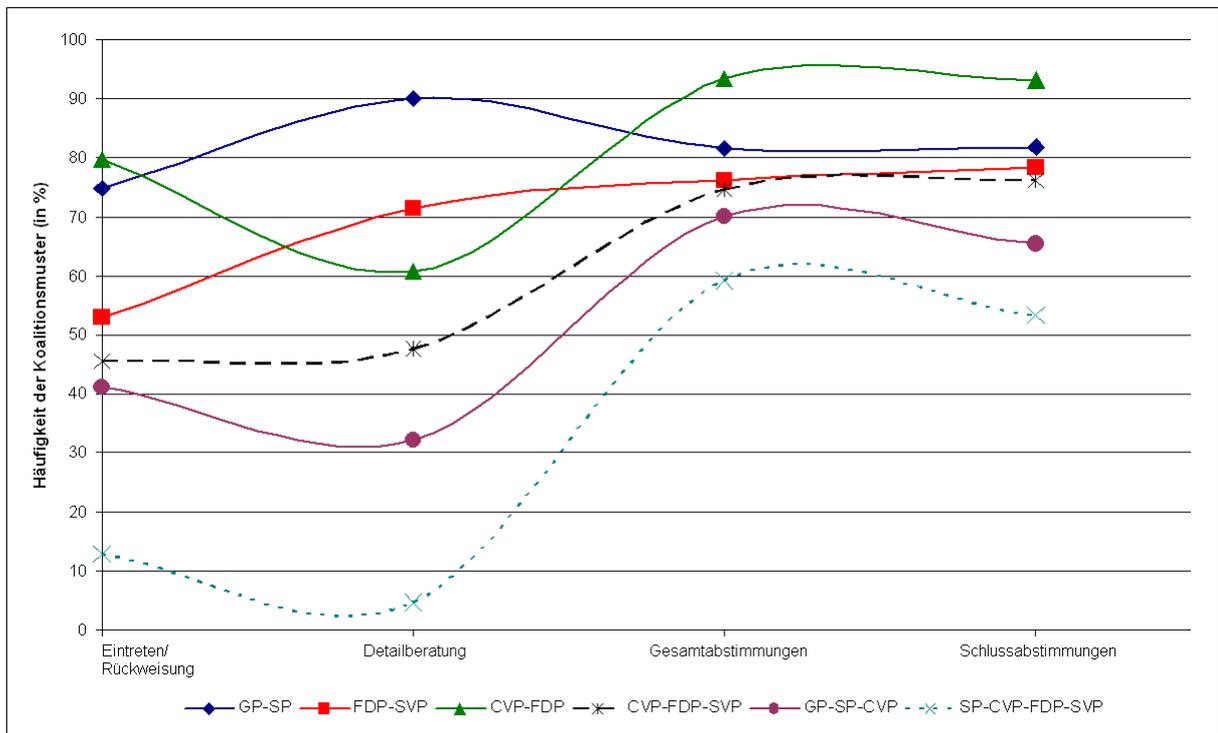
Wie entwickelt sich die Koalitionsbildung innerhalb der vier Gesetzgebungssequenzen im Rahmen von Vorlagen, die vom Bundesrat eingebracht wurden? Vgl. hierzu Abbildung 5.

- **Koalitionen mit SVP-Beteiligung** kommen in Eintretensdebatten weniger oft zustande als dies in der anschliessenden Detailberatung sowie in den Gesamt- und Schlussabstimmungen der Fall ist. Es zeigt sich somit zwischen Eintretens- und Schlussabstimmungen eine stetige Zunahme der Koalitionshäufigkeit bei bürgerlichen Allianzen mit SVP-Beteiligung.
- Bei der **bürgerlichen Zweierkoalition zwischen CVP und FDP** zeigt sich eine relativ grosse Einigkeit in der Eintretensphase, die von einer deutlich akzentuierten Konkurrenzsituation in der Detailberatung abgelöst wird. Die Koalitionswahrscheinlichkeit sinkt hier um knapp 20 Prozentpunkte, bevor sie im Hinblick auf die Phase der Gesamt- und Schlussabstimmungen wieder um über 30 Prozentpunkte steigt. Die Wahrscheinlichkeit einer CVP-FDP-Koalition in dieser letzten Gesetzgebungsphase liegt bei über 93 Prozent!
- Im **Koalitionsverhalten von GP und SP** zeigen sich zudem einige Differenzen zwischen der linken Nichtregierungspartei (GP) und der linken Regierungspartei (SP). Die Gesetzgebungsstrategie der SP ist im Vergleich zur GP-Fraktion stärker auf substanzielle Veränderungen in der Detailberatung als auf vollständige Zurückweisung der gesamten Vorlage ausgerichtet. Dem entspricht auch, dass die Übereinstimmung zwischen GP und SP in der

Gesamt- und Schlussabstimmungsphase gegenüber der Detailberatung wiederum tiefer ausfällt.

- Überdies zeigt sich erneut, **dass der Ausgleich zwischen National- und Ständerat vor allem rein bürgerlichen Koalitionen zugute kommt**, während gemischte Koalitionsmuster zwischen der Gesamt- und Schlussabstimmungsphase sinkende Häufigkeiten aufweisen.

**Abbildung 5** Ausgewählte Koalitionsmuster bei den vom Bundesrat eingebrachten Geschäften: Häufigkeit nach Gesetzgebungssequenz

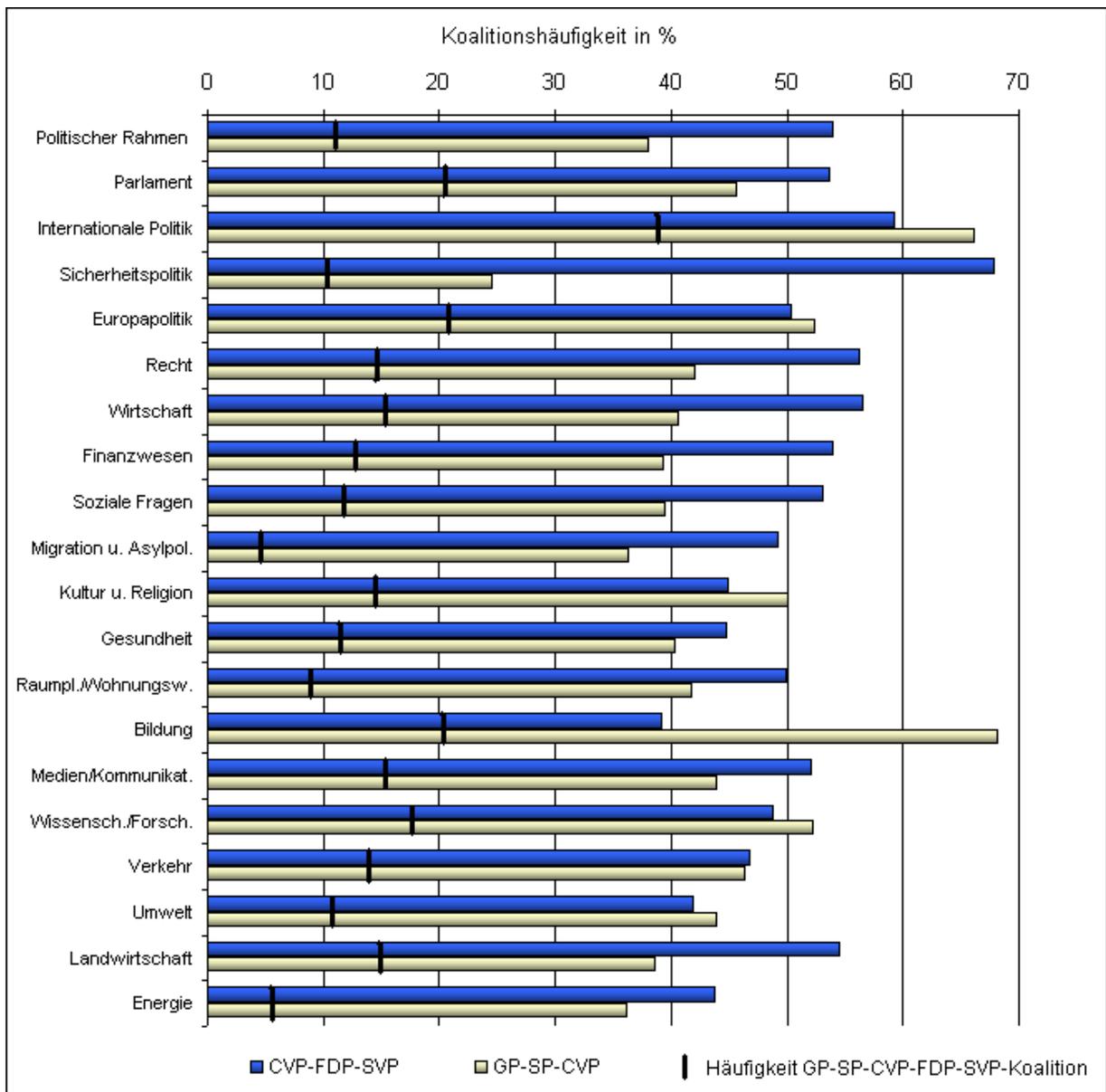


### 2.3.3 Koalitionsmuster nach Themenbereich

Die grossen Freiheiten in der Koalitionsbildung, die das institutionelle System der Schweiz den Fraktionen bietet, führt von selbst zu themenspezifisch formierten Allianzen. Dieser Abschnitt widmet sich den beiden häufigsten Dreierkoalitionen (CVP-FDP-SVP und GP-SP-CVP) und geht der Frage nach, in welchen Themenbereich sich die beiden Allianzen vorzugsweise bilden und welche Veränderungen zwischen der 45. und 47. Legislaturperiode auszumachen sind (vgl. Abbildung 6). Grundlage der Analyse bilden 20 thematische Deskriptoren, die von den Parlamentsdiensten jedem Geschäft zugeordnet werden. Folgende sind die hauptsächlichen Merkmale:

- Die **Koalitionsmuster variieren stark zwischen den Themenbereichen** und **alle Bereiche sind von wechselnden Koalitionen geprägt**.
- **Am stärksten von Konsens geprägt ist der Bereich der internationalen Politik** (in rund 39 Prozent der Fälle fällt hier das Ergebnis zwischen allen Fraktionen einmütig aus). Dies weist darauf hin, dass aussenpolitische Vorlagen in ihrer Gesamtheit weniger konfliktgeladen sind, als man aufgrund einzelner Volksabstimmungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte vermuten könnte (dies gilt im Übrigen in geringerem Ausmass auch für die gesondert ausgewiesene Europapolitik).
- Die **stärksten Kontraste** zwischen den beiden abgebildeten Koalitionen sind in den Bereichen **Sicherheits- und Bildungspolitik** auszumachen. In der Sicherheitspolitik zeigt sich, dass die Mehrheit der CVP klar häufiger mit den bürgerlichen Partnern als mit der linksgrünen Ratsseite stimmt. Genau umgekehrt verhält es sich bei der Bildungspolitik, wo die GP-SP-CVP-Koalition weit vor der rein bürgerlichen Koalition liegt.
- Ebenfalls relativ gross sind die Unterschiede im **staatspolitischen Bereich** („Politischer Rahmen“) **sowie in der Rechts-, Wirtschafts-, Finanz-, Sozial-, Migrations- und Landwirtschaftspolitik**. In allen diesen Themenfeldern geht die CVP häufiger mit FDP und SVP eine Allianz ein als mit GP und SP.

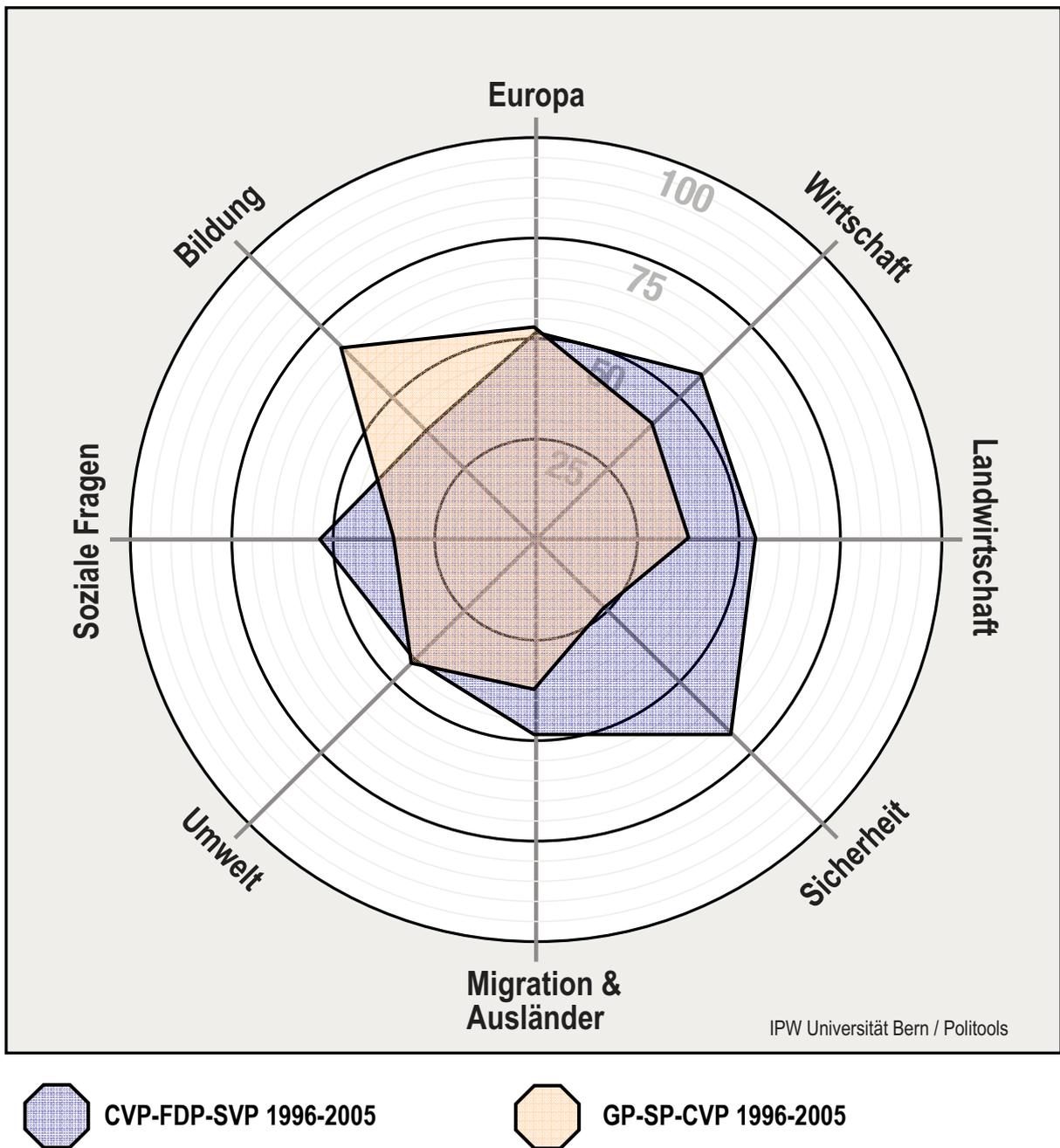
**Abbildung 6** Koalitionshäufigkeit von CVP-FDP-SVP und GP-SP-CVP nach Themenbereich



Nachfolgend sind die Zusammenarbeitsprofile der beiden Dreierkoalitionen zusätzlich in einer Spinnennetzgrafik dargestellt (Abbildung 7). Hierzu wurden acht charakteristische Politikbereiche ausgewählt: die Europa-, Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Sicherheits-, Migrations-, Umwelt-, Sozial- sowie die Bildungspolitik. Je intensiver die Zusammenarbeit in einem Politikbereich ausfällt, desto stärker nähert sich die Position auf der entsprechenden Achse dem Maximalwert 100.

Die Grafik vermittelt auf den ersten Blick, in welchen Themenbereichen sich die beiden Koalitionsmuster am stärksten unterscheiden (Bildungs- und Sicherheitspolitik), während die Intensität der Zusammenarbeit in den Bereichen Europa- und Umweltpolitik in beiden Koalitionen annähernd gleich ausfällt.

**Abbildung 7** Koalitionsprofile von CVP-FDP-SVP und GP-SP-CVP in acht Themenbereichen

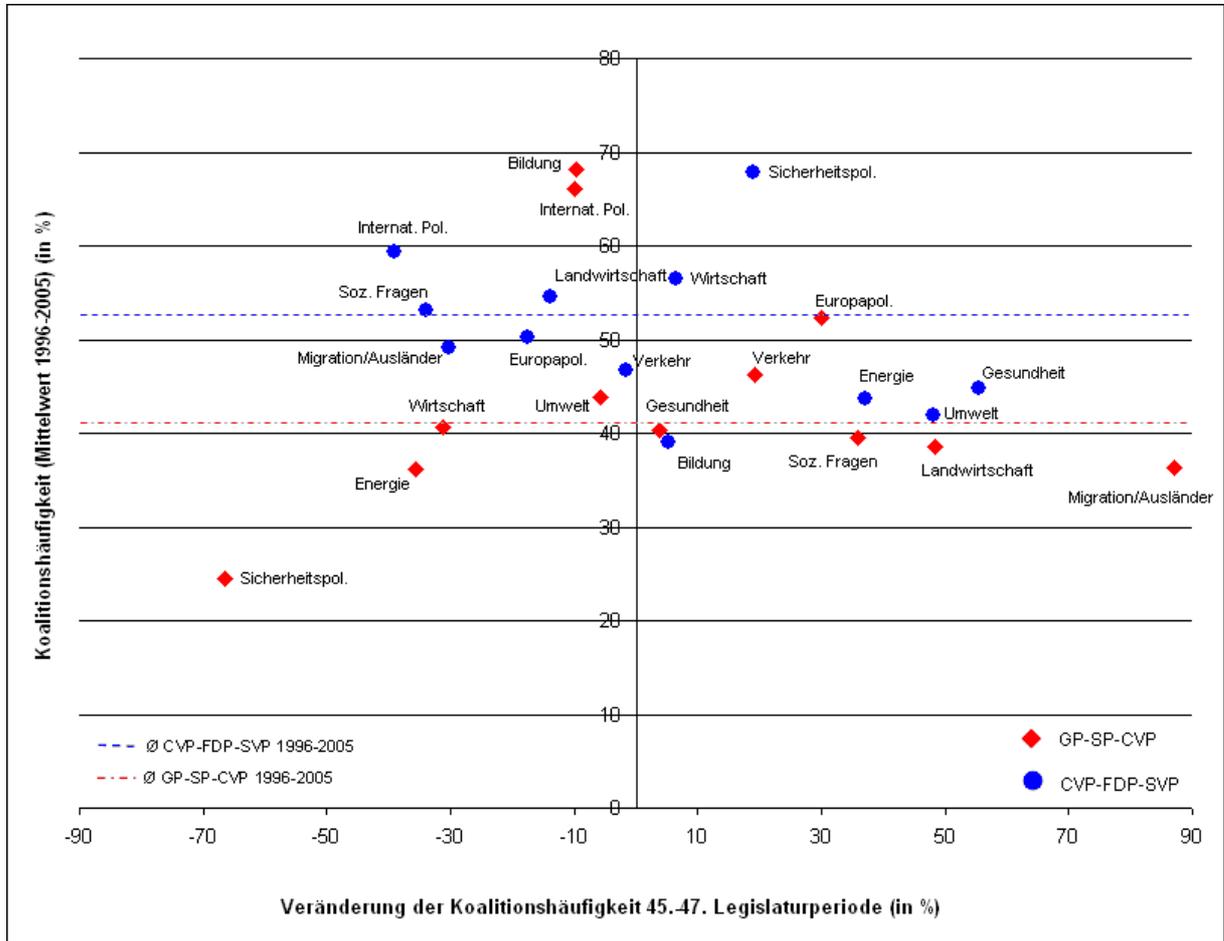


Die Grafik bildet die Intensität der Zusammenarbeit in acht Themenbereichen im schweizerischen Nationalrat ab. Ein Wert von 100 bedeutet, dass in allen Abstimmungen mindestens eine Zweidrittelmehrheit der Fraktionen gleich abgestimmt hat; ein Wert von 0 heisst, dass in keiner Abstimmung eine solche Übereinstimmung zustande kam.

Erweisen sich diese Anteile über die drei beobachteten Legislaturperioden als stabil oder sind aufgrund der Umwälzungen im schweizerischen Parteiensystem, die sich in allen Nationalratswahlen seit 1995 manifestiert haben, substantielle Veränderungen festzustellen? Die nachfolgende Abbildung 8 gibt dazu einige zusammenfassende Antworten: Auf der vertikalen Achse ist die durchschnittliche Koalitionswahrscheinlichkeit pro Themenbereich (über alle Legislaturperioden) abgetragen, während die horizontale Achse die Veränderung der Koalitionswahrscheinlichkeit zwischen der 45. und der 47. Legislaturperiode angibt. Die grafische Darstellung beinhaltet zwölf der insgesamt 20 Themenbereiche. Die bürgerliche Dreierkoalition wird mit Kreisen symbolisiert, die eckigen Symbole sind der Koalition aus GP-SP-CVP zugeordnet.

- **Der Trend einer sinkenden Übereinstimmung (auf hohem Niveau) zwischen den bürgerlichen Fraktionen** stellt sich in folgenden Themenbereichen besonders ausgeprägt dar: **internationale Politik** (von rund 63 auf 38 Prozent), **Sozialpolitik** (von 53 auf 35 Prozent) sowie – in Anbetracht der jüngsten Entwicklungen um die Revision der Asylgesetzgebung 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.
- **Zugenommen hat die Zusammenarbeit zwischen CVP, FDP und SVP** hingegen v.a. in den Bereichen **Gesundheitspolitik** (von 38 auf 59 Prozent), **Umweltpolitik** (von 35 auf 52 Prozent), **Energiepolitik** (von 36 auf 49 Prozent) sowie **Sicherheitspolitik** (von 66 auf knapp 79 Prozent).
- Innerhalb der **Mitte-Links-Koalition zwischen GP, SP und CVP** springen v.a. die atypisch stark **sinkenden Koalitionshäufigkeiten in den 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 stärker der bürgerlichen Seite zugewandt.
- **Steigende Koalitionshäufigkeiten im Mitte-Links-Lager** sind in folgenden Bereichen zu verzeichnen: **Migrationspolitik** (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).

**Abbildung 8** Durchschnittliche Koalitionshäufigkeit und Veränderung über die Zeit von CVP-FDP-SVP und GP-SP-CVP nach Themenbereich



### 3. Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt der Studie bildeten zwei Hauptfragen: Welche Mehrheits- und Koalitionsbildungsmuster bilden sich in den verschiedenen Gesetzgebungsphasen im schweizerischen Nationalrat heraus und inwiefern sind diesbezüglich Veränderungen zwischen den untersuchten Legislaturperioden festzustellen? Aus den zuvor präsentierten Auswertungen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- ***Die Koalitionsbildung im schweizerischen Parlament ist auch in konfliktreichen Phasen Garantin von Machtteilung und -ausgleich.***

Im schweizerischen Gewaltenteilungssystem sind viele Akteure am Entscheidungsprozess beteiligt, die sich gegenseitig kontrollieren und hemmen. Veränderungen in der Zusammensetzung von Parlament und Regierung führen daher weder zu abrupten Anpassungen im parlamentarischen Mehrheitsbildungsmodus noch zu akuten Blockadesituationen. Selbst unter den deutlichen Polarisierungstendenzen der letzten Jahre bleibt die Mehrheits- und Koalitionsbildung im Nationalrat auf Machtteilung und Machtausgleich ausgerichtet.

Dies lässt sich am Beispiel der SVP zeigen, deren markanter Aufstieg sich zwischen der 45. und 47. Legislaturperiode kaum auf den eigenen Fraktionserfolg auswirkte. Die zum Teil wenig kompromissbereite Haltung der SVP trug stattdessen zur Desintegration innerhalb des bürgerlichen Lagers bei. Des einen Leid ist jedoch nicht immer des andern Freud: die links-grüne Ratsseite konnte aufgrund ihrer eigenen Kompromisslosigkeit gegenüber der politischen Mitte kaum von der Situation profitieren.

Insgesamt betrachtet, kam es nach den Wahlen von 2003 weder zu einer „rechts-bürgerlichen Wende“ noch stimmen CVP und FDP vermehrt mit den links-grünen Fraktionen. Die Mehrheitsbildung im Nationalrat verläuft heute heterogener und flexibler denn je, ohne dass es zu Gesetzgebungsblockaden gekommen wäre.

Die Funktionsweise des Parlaments macht einen wesentlichen Teil der schweizerischen Verhandlungsdemokratie aus. Die Unabhängigkeit der schweizerischen Parlamentsinstitutionen von den Präferenzen von Regierung und Verwaltung ist eine wesentliche institutionelle Komponente des Machtteilungssystems und somit der Konkordanz. Aus dieser Perspektive wird in den anhaltenden (Medien-)Diskussionen um die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrats das Augenmerk auf die „falsche“ Institution gerichtet. Ins Zentrum der Diskussion gehört stattdessen die Mehrheitsbildung in den beiden Parlamentskammern, die jederzeit und in allen thematischen Bereichen wechselnde Koalitionen zulässt, was ein wesentliches Element der Machtteilung darstellt.

- ***Das schweizerische Parlamentssystem begünstigt die Fraktionen im politischen Zentrum sowie diejenigen, welche sich gegenüber dem politischen Zentrum kompromissfähig erweisen.***

Die institutionellen Rahmenbedingungen der schweizerischen Bundesversammlung bevorzugen diejenigen Fraktionen, die sich im politischen Zentrum bewegen. Darauf weisen die permanent hohen Erfolgsraten von CVP und FDP trotz rückläufiger Sitzzahl im Nationalrat hin. Dieser Zustand ist allerdings an die Bedingung geknüpft, dass zur Erreichung sicherer Mehrheiten in beiden Parlamentskammern (unter Berücksichtigung von abweichendem Stimmverhalten) mindestens drei der fünf grossen Fraktionen im Nationalrat mehrheitlich zustimmen müssen. In dieser Situation befindet sich die Position des „Medianparlamentariers“ bzw. der „Medianparlamentarierin“ (d.h. desjenigen Parlamentsmitglieds, dessen Präferenzen einer Vorlage zur Mehrheit verhelfen) je nach Vorlage abwechselnd innerhalb der CVP- oder FDP-Fraktion. Aus dieser Perspektive ist anzunehmen, dass das aktuelle System auch mit zukünftigen Sitzverschiebungen, die zu einer weiteren Stärkung der politischen Pole führen würden, weiterhin flexibel funktionieren könnte.

Weniger klar wären hingegen die Folgen für die Mehrheitsbildung im Parlament, sobald zwei politisch benachbarte Fraktionen (wie z.B. SVP und FDP oder SP und GP) für die Erreichung sicherer Parlamentsmehrheiten ausreichen würden. Aufgrund der aktuellen institutionellen Gegebenheiten (kleinräumige Wahlkreisstruktur und Zweikammersystem) ist ein solches Szenario auf absehbare Zeit allerdings als sehr unwahrscheinlich einzustufen.