

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Konkordanzdemokratie unter Konkurrenzdruck. Zu den Parlamentswahlen in der Schweiz vom 21. Oktober 2007

Thomas Krumm

Die konsensorientierte Willensbildung und Entscheidungsfindung der Schweizer Politik ist durch den eindrucksvollen Aufstieg der Schweizerischen Volkspartei (SVP)¹ sowie der Grünen und Sozialdemokraten seit den 1990er Jahren zumindest auf verbaler und symbolischer Ebene erheblich unter Druck geraten. Für die Schweiz kann die Verdopplung der Unterstützung für die SVP zwischen 1995 und 2007, die sie zur nunmehr mit Abstand stärksten Partei (28,9 Prozent) macht, einen allmählichen Wandel der konkordanten Politikprozesse zu einem stärker polarisierten und konkurrenzbetonten System bedeuten. Auch die Politische Kultur ist „much more strident, mediated and divisive“² geworden.

Adrian Vatter vertritt in einer aktuellen Studie³ die Auffassung, dass die institutionellen Reformen und politischen Veränderungen der letzten Dekade die demokratischen Strukturen der Schweiz in Richtung funktionaler Gewaltenteilung (Regierung / Opposition) gewandelt haben und das Land zum „Normalfall“ einer Konsensdemokratie geworden ist. *Wolf Linder* bündelt die Reformdebatte in zwei Szenarien: einem Umbau zu einem bipolaren Konkurrenzsystem und einer Revitalisierung der Konkordanz durch Einführung konkurrenzdemokratischer Momente lediglich bei der Regierungsbildung.⁴ Das erste Szenario bedeutet einen grundlegenden Wandel mit Beseitigung der institutionellen Konkordanzzwänge und Rückbau der direkten Demokratie, eine Gewichtsverlagerung von der Abstimmungs- zur Wahldemokratie, zum Beispiel durch Einführung eines relativen Mehrheitswahlrechts. Der einfache Mechanismus der Wahl benachteiligt zum Beispiel „die Unterschichten weniger als die Abstimmungsdemokratie mit ihrem Mittelstands-Bias und ermöglicht – bei Chancen des Regierungswechsels – programmatische Alternativen“⁵. Allerdings braucht es für einen solchen, gegenwärtig unrealistischen Umbau weit mehr „als die Aufkündigung der Regierungsbeteiligung an eine der bisherigen Parteien oder ihren freiwilligen Austritt. Die Veränderungen wären einschneidend“⁶. Demgegenüber sieht das

- 1 Vgl. *Hanspeter Kriesi* u.a. (Hrsg.), *Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich*, Zürich 2005.
- 2 *Clive H. Church*, *Politics and Government of Switzerland*, Houndmills 2003, S. 22.
- 3 *Adrian Vatter*, Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007, in: *Swiss Political Science Review*, 14. Jg. (2008), H. 1, S. 1 – 47.
- 4 *Wolf Linder*, *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern 2005, S. 328.
- 5 Ebenda, S. 329.
- 6 Ebenda.

zweite Szenario lediglich eine „Verflüssigung“ der Zauberformel vor, bei der die Konkordanz und die übergroße Mehrheit in der Regierung zur Minimierung von Referendumsrisiken beibehalten werden, „aber diese Mehrheit besteht aus einer von Legislatur zu Legislatur wechselnden Koalition jener Parteien, die ein gemeinsames Politikprogramm realisieren will. Das kann selbstverständlich in eine große Koalition wie bisher, aber auch in eine Mitte-Links- oder Mitte-Rechts-Koalition münden“⁷. Das Parlament würde sich dadurch vom bloßen Akklamationsorgan, das die Wahlvorschläge der Parteien lediglich nachvollzieht, zum entscheidungsrelevanten Abstimmungsgremium wandeln und die Ergebnisse der Parlamentswahlen könnten unmittelbaren Einfluss auf die Regierungsbildung gewinnen. Auf solche Gestaltungsoptionen im bestehenden Konkordanzsystem wird man sich nach *Linder* aber erst besinnen, „wenn es zu bedeutsamen Verschiebungen der Kräfteverhältnisse unter den Regierungsparteien kommt“⁸.

Eine solche Verschiebung könnte mit der Nationalratswahl vom 21. Oktober 2007 und der anschließenden „Abwahl“ des umstrittenen SVP-Bundesrates *Christoph Blocher* eingetreten sein. Die mit Abstand stärkste SVP hat seither verzweifelt den „Gang in die Opposition“ angekündigt, kann ihre beiden Regierungsmitglieder aber aufgrund fehlender verfassungsrechtlicher Kompetenzen nicht ohne deren Zustimmung aus der Regierung abberufen. Sie ist gegenwärtig in der kuriosen und vermutlich europaweit einmaligen Situation einer „Regierungspartei wider Willen“ und muss, um eine gegen ihren Willen mit den Stimmen der Mitte-Links-Parteien gewählte „eigene“ Bundesrätin loszuwerden, die ganze Kantonalpartei ausschließen.

Die Wahlen vom Oktober 2007 haben eine Reihe von Entwicklungen im schweizerischen Parteiensystem bestätigt (zum Beispiel die zunehmende Bipolarisierung); andere (zum Beispiel der Einbruch der Sozialdemokraten) sind neu. Im Folgenden sollen die langfristigen Struktureffekte der letzten beiden Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates sowie der Ständeratswahlen (Zweite Kammer) im Zentrum stehen.

1. Entwicklungslinien der Schweizer Konkordanzdemokratie

1991, noch vor dem Beginn des allmählichen Wandels des schweizerischen Parteiensystems und dem Aufstieg der SVP, wurde bereits ein gestiegener Druck auf konkordanzdemokratische Institutionen beobachtet, teils durch die bereits wahrnehmbare Dekonzentration des Parteiensystems, teils durch die Herausbildung neuer Parteytypen und populistischer und postmaterialistischer Strömungen, die sich nicht nur in der Schweiz gegen die Konkordanz richteten (und auch, so wurde argumentiert, der Sozialpartnerschaft zunehmend die Legitimationsgrundlage entzogen).⁹ Bereits damals richteten sich politiktheoretische Reformüberlegungen auf ein gemischtes Konkordanz- / Konkurrenzsystem als „Optimum“, da so die Nachteile des jeweils anderen ausgeglichen werden könnten.¹⁰ Aktuelle Analysen weisen

7 Ebenda, S. 330.

8 Ebenda, S. 331.

9 *Arno Waschkuhn*, Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen, in: PVS, 32. Jg. (1991), H. 1, S. 111 ff., S. 111.

10 Ebenda, S. 113: „Während konkordanzdemokratische Systeme in mancherlei Hinsicht oft ‚überbremst‘ sind, wachsen in kompetitiven Gesellschaften die Konsensfindungskosten und ist Konsens eher zu einem knappen Gut geworden.“

darauf hin, dass die gestiegene Polarisierung des Parteiensystems einen institutionellen Wandel in Richtung Aufnahme und Ausbau konkurrenzdemokratischer Elemente auslöst, die das konkordanzdemokratische System zunehmend aushöhlen.¹¹

1.1. Merkmale der Konkordanzdemokratie

Konkordanz ist nach *Arend Lijphart* durch die institutionellen Merkmale des Proporz, der Großen Koalition, des Föderalismus und des Vetos für Minderheiten gekennzeichnet¹², ihr Fokus liegt auf einvernehmlicher Entscheidungsfindung. Die Struktur der Willensbildung ist so gestaltet, dass möglichst viele Interessierte sich beteiligen können und durch Verhandlung Kompromisslösungen gesucht werden, denen im Idealfall alle zustimmen können. Proporz und Korporatismus sind dafür entscheidend, ebenso die Verfahren der direkten Demokratie und des Föderalismus.

Die wichtigste Ausprägung findet die Konkordanzdemokratie bei der Bildung und Arbeitsweise der Regierung¹³, die sich seit 1959 nach der Proporzregel der „Zauberformel“ als Grundlage der Großen Koalition zusammensetzt. Sie entsprang Verhandlungen der großen Parteien bei der Regierungsbildung und spiegelt das parteiübergreifende Bemühen um Konsens und umfassende Inklusion aller größeren Gruppierungen in die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse wider. Die Zauberformel von 1959 verteilte die Stimmengewichte der Parteien proportional auf die Regierungsämter und führte zur Bildung einer Koalition der vier größten Parteien, die über achtzig Prozent der Wählerstimmen repräsentierten. Die SVP als kleinste Partei bekam einen Regierungssitz, Sozialdemokraten, Freisinn (FDP) und Christliche Volkspartei jeweils zwei. Dadurch war zum einen die traditionelle Vorherrschaft der FDP gebrochen, zum anderen waren die Sozialdemokraten als stärkste Partei definitiv in die Regierung aufgenommen.¹⁴

- 11 *Helge Batt*, Die Transformation der Konkordanzdemokratie: Der Schweizerische Bundesrat nach der Modifikation der Zauberformel, in: ZPol, 15. Jg. (2005), H. 2, S. 345 – 371; *Christian Bolliger*, Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003, Bern 2007; *Clive H. Church*, Switzerland: A Paradigm in Evolution, in: Parliamentary Affairs, 53. Jg. (2000), H. 1, S. 96 – 113; *ders.*, The Swiss Elections of October 2003: Two Steps to System Change?, in: West European Politics, 27. Jg. (2004), H. 3, S. 518 – 534; *ders.*, The Politics and Government of Switzerland, Basingstoke 2004; *Richard Rose*, Trouble in the Advanced Democracies? The End of Consensus in Austria and Switzerland, in: Journal of Democracy, 11. Jg. (2000), H. 2, S. 26 – 40.
- 12 *Arend Lijphart*, Thinking about Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice, London 2007; vgl. auch die bekanntere Unterscheidung zwischen dem Westminster-Modell und dem Konsensus-Modell der Demokratie anhand von zehn Kriterien in *Arend Lijphart*, Patterns of Democracy, New Haven 1999.
- 13 *Ulrich Klöti*, Regierung, in: *ders.* u.a. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2006, S. 151 – 175, S. 155.
- 14 In der Schweizer Verfassung findet man den Begriff Konkordanz nicht. Sie ist lediglich sinngemäß eingeführt, zum Beispiel in Art. 175 Abs. 4, wonach bei der Wahl der Bundesräte darauf Rücksicht zu nehmen ist, „dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind“. Das heißt auch, dass die für demokratische Systeme allgemein gültige Mehrheitsregel, und damit das wettbewerbliche, konkurrenzbetonte Element, formal nicht außer Kraft gesetzt ist, auch wenn die Parlamentswahlen keinen Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung haben.

Gewählt werden die Bundesräte einzeln mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag ihrer jeweiligen Fraktion, jedoch aufgrund informeller Absprachen auch mit Stimmen der anderen Fraktionen durch die Vereinigte Bundesversammlung, das heißt den 200 Abgeordneten des Nationalrats und den 46 Vertretern des Ständerats. Für die Willensbildung im Bundesrat gilt das Kollegialitätsprinzip, das von den Bundesräten eine gewisse Distanz zur eigenen Partei verlangt. Bei ihrer Auswahl wurde berücksichtigt, dass sie in erster Linie als Verwaltungsspitze und nicht als Parteirepräsentanten handeln sollten. Mit dem Aufstieg der SVP werden, so bemerken Kritiker, diese Prinzipien der Konkordanz zunehmend in Frage gestellt.¹⁵ Als geradezu exemplarisch für die Krise der Schweizer Konkordanz können die Umstände der Wahl *Blochers* zum Bundesrat im Anschluss an die Nationalratswahl 2003 gesehen werden (siehe Abschnitt 1.2.).

Historisch ist das Schweizer Konkordanzsystem als eine Form der Vergemeinschaftung des „Schweizervolkes“ aufschlussreich, der es gelang, einer in Sprach- und Konfessionsgruppen tief gespaltenen Gesellschaft eine stabile demokratische Form zu geben.¹⁶ Warum funktioniert das Westminster-Modell in solchen Gesellschaften nicht? *Georg Simmel* hat bereits früh darauf hingewiesen, dass die Bereitschaft, die Resultate des Überstimmtwerdens zu akzeptieren, keineswegs so selbstverständlich ist, wie sie heute, insbesondere in mehrheitsdemokratischen Systemen, erscheint.¹⁷ Der Mehrheitsentscheid darf, um von der überstimmten Minderheit angenommen zu werden, nicht mehr als Ausdruck der größeren Macht innerhalb eines Gemeinwesens gelten, sondern als Ausdruck eines einheitlichen Gruppenwillens. Er wird zum „abstrakten Symbol“ der Einheit des Gemeinwesens, die zuvor individualistisch in jedem Einzelnen verortet wurde und ihn mit Vetomacht ausstattete. Erst durch die Überwindung dieser nach *Simmel* „altgermanischen Realforderung nach Einstimmigkeit“ zur Idealforderung entsteht die Möglichkeit, dass nun die Majorität als die natürliche Vertreterin der Gesamtheit erscheint und die Einheit des Ganzen zum Ausdruck bringt, die mehr ist als die Summe der am Gemeinwesen partizipierenden Individuen und nicht mit jeder Abstimmung das Gemeinwesen neu spaltet.¹⁸

Je prekärer der Zusammenhalt heterogener Gesellschaften erlebt wird, desto schwerer fällt es den Individuen, die Mehrheitsregel als Ausdruck der Gemeinschaft und nicht sozialstruktureller Machtverhältnisse zu sehen. Als demokratiepolitische Struktursicherung kann in solchen Fällen nicht zuletzt bei besonders wichtigen, konstitutiven Themenbereichen eine qualifizierte oder doppelte Mehrheit eingeführt werden. Die Überlegungen von *Simmel* implizieren für ausreichend integrierte Gesellschaften einen allmählichen Wandel von der Einstimmigkeit (und damit auch von der sie als „Idealforderung“ anstrebenden

15 Vgl. *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 3), S. 4.

16 Auch wenn Konkordanz für gespaltene Gesellschaften die beste Lösung ist, worauf *Lijphart* immer wieder hingewiesen hat, ist noch keineswegs ausgemacht, dass Konkordanz auch in allen Fällen funktioniert, was sich zum Beispiel am häufig zitierten zweiten Konkordanzbeispiel, Belgien, illustrieren lässt. Ob Konkordanz langfristig zu mehr Vertrauen führt oder dieses bereits voraussetzt, muss weiter diskutiert werden.

17 „Teils eine geistige Ungelenktheit, die die Herstellung einer sozialen Einheit aus dissentierenden Elementen nicht begreift, teils ein starkes Individualgefühl, das sich keinem Beschluss ohne volle eigene Zustimmung fügen mag, haben in vielerlei Gemeinschaften das Majoritätsprinzip nicht zugelassen, sondern für jeden Beschluss Einstimmigkeit gefordert.“ *Georg Simmel*, *Soziologie*, Frankfurt am Main 1992, S. 218.

18 Ebenda, S. 221.

Konkordanz) zur Mehrheitsentscheidung, wie sie sich nun auch als „doppelte Mehrheit“ im EU-Grundlagenvertrag findet und in der Schweiz zur Struktursicherung schon längst gebräuchlich ist. Einstimmigkeit, so wird insbesondere bei der Reform der Abstimmungsverfahren der EU kritisiert, reduziert die Effizienz und Effektivität des Entscheidungsprozesses und sei insofern begründungsbedürftig.¹⁹ Auch blockierten Einstimmigkeit und Konkordanz die Entwicklung einer funktionalen Gewaltenteilung von Regierung und Opposition. Die Opposition ist im Schweizer Konkordanzsystem in die Referendumsdemokratie ausgelagert oder „verdrängt“, in der dem Volk mit obligatorischen und fakultativen Referenden sowie der Verfassungsinitiative die einzigen institutionalisierten Oppositionsrollen zukommen, von denen natürlich auch Regierungsparteien Gebrauch machen.²⁰ Durch diese Auslagerung institutionalisierter Opposition aus dem Parlament sind die Möglichkeiten parlamentarischer Demokratie als Schlagabtausch beziehungsweise Wechselspiel von Regierung und Opposition wie auch die Entscheidungsrelevanz erheblich eingeschränkt.²¹

1.2. Entwicklungen auf Bundesebene seit 2003

Besonders in langfristiger Betrachtung wird der sukzessive Abstieg der „Mitte-Parteien“ FDP und CVP deutlich sowie der Anstieg auf den Außenpositionen bei der SVP seit 1995 und eine Aufwärtsbewegung bei den Sozialdemokraten seit 1991, ohne dass sie jedoch das Niveau der 1960er und 1970er Jahre wieder erreichen konnten (Bipolarisierung). Die Sozialdemokraten konnten sich 2003 noch einmal leicht verbessern und knapp an das Niveau der 1970er Jahre anschließen, und die Grünen erhielten das zweitbeste Ergebnis ihrer Geschichte (vgl. Tabelle 1). Der SVP gelang es 2003 erstmals, die Sozialdemokraten deutlich zu überrunden. 2007 konnte sie sich dann mit deutlichem Abstand als stärkste Kraft etablieren, während die CVP stagnierte, die SP und die FDP wieder Stimmen verloren und die Grünen sich erneut steigern konnten. Die Verluste der beiden Mitte-Parteien und der weitere Aufstieg der SVP unter ihrem charismatisch-populistischen Vorsitzenden *Christoph Blocher* führten 2003 zur ersten Revision der Zauberformel, bei der die CVP einen Regierungssitz an die SVP einbüßte.²² Die besonderen Umstände der Wahl *Blochers* (Drohung der SVP mit Opposition) wie seiner Abwahl 2007 (siehe Abschnitt 2.5.) werden als Zäsuren im politischen System der Schweiz wahrgenommen, die allerdings eine längere Vorgeschichte haben.

19 Vgl. hierzu auch *Claus Offe*, Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung, in: *Bernd Guggenberger* (Hrsg.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie: Politik und Soziologie der Mehrheitsregel, Opladen 1984, S. 150 – 183.

20 *Wolf Linder*, Direkte Demokratie, in: *Ulrich Klöti* u.a. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 103 – 124, S. 114.

21 Zu diesem Befund passt, dass das schweizerische Halbberufsparlament im Vergleich mit 20 OECD-Staaten den zweitniedrigsten Professionalisierungsgrad, bezogen auf die drei Indikatoren Einkommen, Kosten des Parlamentes und Zeitaufwand für die Parlamentstätigkeit, aufweist; vgl. *Heidi Z'graggen*, Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Bundesversammlung, Bern 2004.

22 Vgl. *Burkard Steppacher*, Tonartwechsel in der Schweiz: Der Dreiklang von Volksrechten, Konkordanz und erneuerter Zauberformel nach den National- und Ständeratswahlen 2003, in: ZParl, 36. Jg. (2005), H. 2, S. 311 – 325.

Tabelle 1: Ergebnisse der Nationalratswahlen in der Schweiz seit 1947 (Ergebnisse in Prozent)

Partei	1947	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
FDP	23,0	24,0	23,3	23,7	23,9	23,2	21,8	22,2	24,0	23,3	22,9	21,0	20,2	19,9	17,3	15,8
CVP	21,2	22,5	23,2	23,3	23,4	22,1	20,3	21,1	21,3	20,2	19,6	18,0	16,8	15,9	14,4	14,5
SP	26,2	26,0	27,0	26,4	26,6	23,5	22,9	24,9	24,4	22,8	18,4	18,5	21,8	22,5	23,3	19,5
SVP	12,1	12,6	12,1	11,6	11,4	11,0	11,1	9,9	11,6	11,1	11,0	11,9	14,9	22,5	26,7	28,9
GPS								1,1	2,5	5,1	8,5	7,5	6,5	5,3	8,0	9,6

FDP: Freisinnig Demokratische Partei, CVP: Christliche Volkspartei, SP: Sozialdemokratische Partei der Schweiz, SVP: Schweizerische Volkspartei, GPS: Grüne Partei der Schweiz.
Quelle: Bundesamt für Statistik.

Als Ende 2000 der damalige SVP-Bundesrat zurücktrat, bot die SVP-Fraktion einen Mann und eine Frau als mögliche Nachfolger dem Parlament zur Auswahl an. Gewählt wurde allerdings ein dritter, der Berner SVP-Kandidat *Samuel Schmid*, der bei zentralen Themen nicht auf der offiziellen (Zürcher) Parteilinie lag. Obwohl die SVP mit nur einem Sitz im Bundesrat ohnehin unterrepräsentiert war (vgl. Tabelle 2), wurde ihr nun vom Parlament auch noch die Souveränität bei der Auswahl des einzigen eigenen Regierungsmitglieds verwehrt. Hinzu kam eine taktische, vorgezogene Erneuerung der CVP-Bundesräte ein Jahr vor der Parlamentswahl, die das Kuriosum der Nichtwiederwahl der amtierenden CVP-Bundesrätin *Ruth Metzler-Arnold* zugunsten des SVP-Kandidaten *Blocher* 2003 in einem anderen Licht erscheinen lassen.²³ Normalerweise können einmal gewählte Bundesräte ihre Amtsdauer selbst bestimmen, die Verfassung bietet keine Möglichkeit einer direkten Abwahl. Eine indirekte Abwahl kann erfolgen, indem sich eine Mehrheit auf einen „wilden“ Kandidaten statt eines erneut kandidierenden Bundesrates einigt. Die aktuellen Turbulenzen sind also nicht nur dem Gebaren der SVP zuzuschreiben, sondern erscheinen zum Teil auch „hausgemacht“ im Parlament, denn die Anpassung der Zauberformel an die veränderten Kräfteverhältnisse erfolgte sehr zögerlich, war von parteitaktischen Erwägungen geprägt und drängte so die SVP in die Rolle eines Außenseiters.

Bundesrat *Blocher* erwarb sich in den vier Jahren als Justizminister den Ruf einer guten Amtsführung und Fachkenntnis. Das überwiegend positiv bewertete fachliche Profil geht allerdings einher mit einem direkten und provokativen Stil in der Öffentlichkeit, der sich nicht primär um Sachlichkeit und Konsens bemüht, sondern die öffentliche Aufmerksamkeit sucht. Vor dem Hintergrund des Kollegialitätsprinzips der Regierung und der ungeschriebenen Norm der individuellen Zurückhaltung bis hin zur parteipolitischen „Unsichtbarkeit“ der einzelnen Minister war dies ein Novum. Inhaltlich betonte er die Souveränität der Schweiz und die Rechte des Volkes und politisierte folglich gegen die herrschende „classe politique“, die EU sowie die Einwanderungs- und Asylpolitik.

23 Durch diesen Wechsel knapp ein Jahr vor der Wahl 1999 sollte verhindert werden, dass ein vorausehbar schlechtes Abschneiden der CVP bei den folgenden Gesamterneuerungswahlen beim absehbaren freiwilligen Ausscheiden ihrer Alträte nicht zum Verlust eines der beiden Bundesratsitze an die SVP führt. Seit 1848 gab es nur drei solcher „Abwahlen“ gegen den Willen eines Kandidaten, vor 2003 zuletzt 1872.

Tabelle 2: Parteipolitische Zusammensetzung des Schweizer Bundesrates seit 1848									
Partei	Periode								
	1848–1891	1891–1919	1919–1929	1929–1943	1943–1953	1953–1954	1954–1959	1959–2003	seit 2004
FDP ^a	7	6	5	4	3	4	3	2	2
CVP	0	1	2	2	2	2	3	2	1
SVP	-	-	0	1	1	1	1	1	2
SP	-	0	0	0	1	0	0	2	2

^a Davon 1917 bis 1919: ein Liberaler.
Quelle: Bundesamt für Statistik; Bundeskanzlei.

1.3. Die kantonale Ebene seit 2003

Trotz fortschreitender Nationalisierung des Parteiensystems²⁴ besitzt die kantonale Ebene immer noch die stärkste Identifikation in der Bevölkerung. Die kantonalen Parteiensysteme werden sich im Hinblick auf die Zahl der Parteien und teilweise auch die Volatilität ähnlicher, weniger jedoch hinsichtlich der Stärke der Parteien.²⁵ Auch weichen die kantonalen Strukturen und Politikmuster erheblich voneinander und von der Bundesebene ab, wodurch die Bundespolitik beeinflusst werden kann.²⁶ Das Bemühen der Kantone, im Bund stärker in Erscheinung zu treten und Einfluss auszubauen, wurde durch die Eröffnung des „Hauses der Kantone“²⁷ Mitte 2008 in Bern deutlich symbolisiert. Dort sollen die seit 1993 regelmäßig tagende „Konferenz der Kantonsregierungen“ und weitere interkantonale Konferenzen zusammengeführt werden. Erstere ist gewissermaßen das bundesstaatliche Sprachrohr der Kantonsregierungen und kompensiert damit deren Schwäche, die aus der Direktwahl der Ständeratsmitglieder in den Kantonen resultiert. Anders als im deutschen Bundesratsmodell können die Kantonsregierungen durch das schweizerische Senatsmodell nicht direkt auf die Willensbildung und Gesetzgebung des Bundes einwirken, sondern nur über das Vernehmlassungsverfahren. Aber auch dieser Weg ist zuletzt als rückläufig eingeschätzt worden. Der geringe Einfluss der Kantone in der vorparlamentarischen Vernehmlassung im Vergleich zu den Verbänden „hängt vor allem damit zusammen, dass die Interessengruppen generell organisations- und konfliktfähiger sind als die Kantone, die oft heterogene Positionen vertreten und entgegengesetzte Stellungnahmen abgeben“²⁸. Wäh-

24 Vgl. Klaus Armingeon, Das Parteiensystem der Schweiz im internationalen Vergleich. Eine Studie mit Daten der Nationalratswahlen 1971 – 1999, Neuchâtel 2003.

25 Andreas Ladner, Das Schweizer Parteiensystem und seine Parteien, in: Ulrich Klöti u.a. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 317 – 344, S. 323.

26 Adrian Vatter, Kantonale Demokratien im Vergleich, Opladen 2002, S. 453, unterscheidet fünf Typen kantonomer Demokratien nach Grundformen der Machtteilung mit den Basisvarianten ausgeprägter direkter Demokratie und ausgeprägter Regierungskonkordanz durch möglichst breite, konsensuale Inklusion der Eliten. Während sich die beiden Basisvarianten auch als wirtschaftlich am erfolgreichsten gezeigt hätten, könnten die Mischtypen „mit inkohärenten politischen institutionellen Arrangements mehrheitlich nur einen unterdurchschnittlichen ökonomischen Leistungsnachweis vorweisen“, ebenda, S. 457.

27 www.kdk.ch/int/kdk/de/taetig/haus_der_kantone.html (12. März 2008).

28 Adrian Vatter, Föderalismus, in: Ulrich Klöti u.a. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 77 – 102, S. 92.

rend kleine und strukturschwache Kantone oft nicht über das nötige Fachwissen zur Bewertung komplexer Bundesentwürfe verfügen, können große Kantone mit entsprechenden Verwaltungskapazitäten in Einzelfällen doch relevante Positionen einbringen.²⁹

Es gehört zu den Eigenheiten schweizerischer Politik, dass SVP und SP auf kantonaler Ebene im Durchschnitt deutlich schlechter abschneiden als auf Bundesebene, die FDP dagegen deutlich besser. In den kantonalen Parlamentswahlen vom Frühjahr 2008 erreichte die SVP in nach der Bevölkerungsgröße gewichteten Parteistärken landesweit 23,8 Prozent der Sitze, während die FDP 18,8 Prozent gewinnen konnte³⁰ (gegenüber 28,9 beziehungsweise 15,8 Prozent im Bund). Bei den Wahlen zuvor hatte die SVP mit über 30 Prozent in den Kantonen Zürich, Glarus, Schaffhausen, Aargau und Thurgau am besten abgeschnitten, in Tessin, Jura, Wallis und Genf am schlechtesten. Erst nach der als „Verrat“ gebrandmarkten Abwahl *Blochers* erhielt die SVP bei den folgenden kantonalen Wahlen einen erheblichen Schub, der allerdings nicht nur zu Lasten der CVP als neuem „Hauptgegner“ ging, sondern auch auf Kosten der bürgerlichen FDP. So konnte die SVP ihren Stimmenanteil im Frühjahr 2008 in St. Gallen um 4,8, im Thurgau um 3,8 und in Schwyz um 7,7 Prozentpunkte aufstocken. Im Kanton Uri, wo ein Majorzverfahren herrscht, konnte sie ihre Mandate beinahe verdoppeln: von neun auf 17.³¹ Die Ergebnisse der SVP liegen in den meisten Kantonen zwar noch deutlich unter denen der Nationalratswahl, jedoch deutet sich in den letzten Jahren ein merklicher Aufwärtstrend an, der die Entwicklung auf nationaler Ebene allmählich nachzuholen scheint. Bestätigt würde dieser Trend, wenn er sich auch auf den Ständerat auswirken würde.

Die CVP schneidet bei kantonalen Parlamentswahlen mit durchschnittlich 16,4 Prozent immer noch besser ab als im Bund.³² Sie hat in der letzten Wahl mit über 52 Prozent in Wallis ihr mit Abstand bestes Ergebnis erzielt. Ebenfalls stark zeigte sie sich in Nidwalden (34,4 Prozent), Obwalden (35,2 Prozent) und Luzern (37,3 Prozent), nahezu irrelevant dagegen in Neuenburg (0,8 Prozent) und Bern (1,8 Prozent). Die FDP erzielte ihre besten Ergebnisse in Glarus (29,5 Prozent), Solothurn (29 Prozent) und Tessin (29,3 Prozent), wo der Freisinn je knapp ein Drittel der Stimmen auf sich vereinen konnte. Nirgends fiel die FDP unter die Zehn-Prozent-Marke, wobei sie in Genf (10,5 Prozent), Neuenburg (13,1 Prozent) und Basel-Stadt (11,8 Prozent) am schwächsten abschnitt. Die SP konnte die 30-Prozent-Marke nur zweimal überwinden, in Neuenburg (32,3 Prozent) und Basel-Stadt (31,4 Prozent). Deutlich unter dem Bundesdurchschnitt blieb sie in Wallis (7,1 Prozent) und Zug (9 Prozent), am schlechtesten in Nidwalden mit 3,1 Prozent der Wählerstimmen.

Die Ergebnisse der SVP weisen die größten Schwankungen auf, wobei in Solothurn mit 35,6 Prozent das beste Ergebnis, im Thurgau 32,8 und in Glarus 31 Prozent erzielt wurden. Am anderen Ende stehen die Kantone Tessin (4,6 Prozent), Wallis (7,2 Prozent) und Genf (9,6 Prozent). GP und FGA (feministische und grün-alternative Gruppierungen), hier zusammengefasst als grüne Parteien, konnten in Waadt beachtliche 16 Prozent erringen, in Bern 12,9, Genf 13,8 und Basel-Land 12,1 Prozent. Die Rechtsparteien (je nach Kanton Schweizer Demokraten, Eidgenössische Demokratische Union, Freiheitspartei der Schweiz

29 Ebenda.

30 Vgl. NZZ vom 8. April 2008, S. 33.

31 Ebenda.

32 Ebenda.

oder Lega dei Ticinesi genannt) sind in der überwiegenden Mehrheit der Kantone mit Werten unter drei Prozent ohne politische Bedeutung. Allerdings erreichte man in Bern (7,1 Prozent) und Zürich (4,1 Prozent) höhere Werte. Traditionelle Hochburg der Rechten ist auch diesmal Tessin, wo 16,6 Prozent für die Partei am rechten Rand stimmten.³³

Die FDP bringt in den Kantonen die größte „Flächendeckung“ auf. Mit Ausnahme von Appenzell Innerrhoden ist sie in allen Kantonen in der Regierung vertreten. CVP und SP sind an je fünf Kantonsregierungen nicht beteiligt. Die SVP ist in diesem Zeitraum in 13 Kantonen Regierungspartei, die Grünen in sieben Kantonen. Auch auf kommunaler Ebene ist es bereits vielfach zur Regierungsbeteiligung der Grünen gekommen. Bis Mitte 2007 haben sie in vier Kantonen explizite Zusammenschlüsse mit der SP zur Regierungsbildung ausgehandelt. Allerdings kam es im letzten Jahr vor der Wahl für die Grünen zu Verlusten in den beiden größten Deutschschweizer Kantonen Bern und Zürich. Auch die SP zeigte im Vorfeld der Wahl auf kantonaler Ebene Schwächen. Bei den Kantonsratswahlen in Zürich im April 2007 erlitten die Sozialdemokraten eine dramatische Niederlage durch Demobilisierung ihrer Wähler, aber auch Abwanderung zu den Grünen und den neu gegründeten Grünliberalen. Als Grund wird häufig eine zu defensive Politik der SP genannt, die sich zu stark an traditionellen Umverteilungswünschen und der Abwehr von als „Sozialabbau“ eingestuften Änderungen orientiere.³⁴ Gegenüber dem schwachen Abschneiden bei Wahlen rechnet sich die SP eine Reihe von Erfolgen in der letzten Wahlperiode bei Volksabstimmungen an.³⁵

Auch bei den kantonalen Regierungswahlen zeigen sich typische Verlagerungen gegenüber den nationalen Stärken der Parteien. So wurden zwischen 2004 und April 2007 landesweit 156 Regierungsmandate vergeben, davon errangen FDP und CVP je 42 Mandate, SP 31, SVP 19, Grüne neun, Liberale vier, Christlichsoziale Partei drei, parteilose fünf und Lega ein Mandat.³⁶

2. Die Wahlen zur Bundesversammlung vom 21. Oktober 2007

Der Wahlkampf 2007 wurde von den Medien und Kommentatoren als der „härteste“ in der neueren Geschichte der Schweiz beschrieben.³⁷ Dies lag nicht zuletzt an den schweren Ausschreitungen in Bern im Vorfeld der Wahlen bei einer Demonstration der SVP, die von Gegendemonstrationen des Komitees „Schwarzes Schaf“ begleitet wurde. Kontrovers diskutiert wurde, ob die SVP mit ihrem provokanten Wahlplakat, auf dem drei weiße Schafe ein schwarzes Schaf per Fußtritt außer Landes befördern, eine Mitschuld an dem Gewaltaus-

33 Statistik der kantonalen Wahlen; BFS/Institut für Politikwissenschaft Universität Bern.

34 Ebenda.

35 Diagnose und Therapie noch unklar, in: NZZ vom 18. April 2007, S. 5.

36 Statistik der kantonalen Wahlen; BFS/Institut für Politikwissenschaft Universität Bern.

37 Vgl. zum Beispiel: *Christof Moser*, Demokratie am Rande des Nervenzusammenbruchs, in: Der Spiegel vom 11. Oktober 2007, www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,510925,00.html (Abruf am 15. Oktober 2007). Der Britische Independent fragte am 7. September 2007 angesichts eines kritischen UNO-Menschenrechtsberichts auf der ganzen Titelseite nach der Schweiz als „Europe’s Heart of Darkness?“. Zur Wahlkampagne vgl. auch *Clive H. Church*, The Swiss Elections of 21 October 2007: Consensus Fights Back, in: *West European Politics*, 31. Jg. (2008), H. 3, S. 608 – 623, S. 610 ff.

bruch trifft. Der Wahlkampf war insgesamt wie bereits 2003 durch eine starke Personalisierung gekennzeichnet, bei der auch die Bundesräte verstärkt parteipolitisch sichtbar wurden.

2.1. Besonderheiten des Schweizer Wahlrechts³⁸

In der Schweiz wird in Wahlkreisen gewählt, die mit den 20 Kantonen und sechs Halbkantonen identisch sind. Die dem Wahlkreis beziehungsweise Kanton zustehenden Mandate des Nationalrates werden intern proportional auf die Parteien verteilt, mit Ausnahme der sechs kleinsten Kantone, in denen der Abgeordnete nach Mehrheitswahl bestimmt wird. Die Ständeräte werden in ihren Kantonen mit qualifizierter Mehrheit gewählt. Um bei der proportionalen Zuteilung der Mandate ihre Chancen zu optimieren, können die einzelnen Parteien Listenverbindungen eingehen und mit etwas Glück dann zusammen mehr Mandate bekommen, als jede Partei bei getrennter Verrechnung erhalten würde. Für solche Listenverbindungen ist zwar eine gewisse Nähe zwischen den Parteien nötig, jedoch implizieren sie keine Koalition im üblichen Sinn. Beim Panaschieren können die Wähler einzelnen Kandidaten verschiedener Listen ihre Stimme geben. Trotz verbreiteter Proporzwahl ist es im Vorfeld der Wahl nicht möglich, aus den landesweiten Umfragewerten der Parteien ihre Mandatszahl im Nationalrat zu errechnen.

2.2. Der Wahlkampf

Die wahrgenommene besondere „Härte“ des Wahlkampfes 2007 ist auch Ausdruck der gestiegenen Polarisierung des schweizerischen Parteiensystems. Allen voran ist hier die SVP zu nennen, die mit dem bei Weitem größten Etat den aggressivsten und sichtbarsten Wahlkampf führte. Besonders umstritten (und damit mediengängig) war ihre Werbung mit den „Schäffchenplakaten“ zunächst für die Initiative zur „Ausschaffung krimineller Ausländer“ und später für die eigene Partei. Von den SVP-Kandidaten gaben 33 Prozent „Kriminalität, Sicherheit“ als wichtigstes Thema an, 16 Prozent Steuern und Finanzen und 15 Prozent Immigration, Ausländer und Asyl. Unter den SVP-Wählern waren die Prioritäten anders: 40 Prozent gaben „Immigration, Ausländer, Asyl“ als wichtigstes Thema an, 17 Prozent Kriminalität und Sicherheit und 12 Prozent soziale Sicherheit.³⁹

Mit dem Slogan „*Blocher* stärken, SVP wählen“ versuchte die Partei im Vorfeld, ihren zweiten Bundesrat *Blocher* quasi plebiszitär abzusichern. Durch diese Personalisierung wurde die Parlamentswahl wie eine vorgezogene Direktwahl ihres populären Bundesrates inszeniert. Insofern war der Wahlkampf, der durch „Anti-*Blocher*-Polemiken“ noch weiter angeheizt wurde, zugleich Ausdruck der programmatischen Forderung der SVP nach einer Volkswahl der Bundesräte, wie sie in den Kantonen auch praktiziert wird. Ein kurz vor der

38 Vgl. *Georg Lutz / Peter Selb*, Die nationalen Wahlen in der Schweiz, in: *Ulrich Klöri* u.a. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 427 – 458; *Leonhard Neidhart*, Die politische Schweiz, Zürich 2002, S. 304 – 318; *Wolf Linder*, a.a.O. (Fn. 4), S. 95 – 102.

39 *Georg Lutz*, Eidgenössische Wahlen 2007. Wahlteilnahme und Wahlentscheid, Lausanne 2008, S. 46.

Wahl aufgedeckter angeblicher „Geheimplan“ von SP und CVP zur Abwahl *Blochers* sorgte für zusätzliche Polarisierung und ein Ansteigen der Wahlbereitschaft auf für die Schweiz ungewöhnlich hohe 55 Prozent.

Die Sozialdemokraten politisierten stark gegen die SVP und *Blocher*. Wie von der SVP wurde auch von der SP das Sammeln von Unterschriften für von der Partei unterstützte Verfassungsinitiativen als Wahlkampfmittel eingesetzt. Mit ihrer Initiative für Steuergerechtigkeit und gegen eine geplante Unternehmenssteuerreform versuchte sie, sozialpolitische Themen auf die Agenda zu lancieren. Ihre wichtigsten Punkte waren die Reform der nicht-staatlichen Sozialwerke und soziale Sicherheit, gefolgt von Umwelt, Klima und Energie. Auch die Immigrationspolitik wurde als wichtig wahrgenommen⁴⁰, was unter anderem zur SP-Version des „Schäfchenplakates“ führte, auf dem ein Geißbock mit dem Gesicht *Blochers* von den Schafen außer Landes befördert wurde.

Die FDP konzentrierte ihren Wahlkampf stärker auf junge, urbane Wähler, die man überwiegend durch positive Emotionen ansprechen wollte. Personalisierung wurde dagegen weitgehend vermieden. Die thematische Unklarheit im Wahlkampf führte vermutlich auch dazu, dass es unter den Kandidaten kein eigentliches Top-Thema gab.⁴¹ Die CVP präsentierte sich hingegen mit einer breiten Themenpalette als Partei des Ausgleichs und des Dialogs zwischen den Extremen und mit einem Fokus der Kandidaten auf soziale Sicherheit, Umwelt, Energie und Klima.⁴² Dabei tendierte sie zur Personalisierung und setzte auf ihre Bundesrätin *Doris Leuthard* als „Sympathieträgerin“.

Die Grünen zielten vorwiegend regional auf umkämpfte Kantone. Sie mobilisierten für die Abwahl *Blochers* und machten mit einem schmelzenden Eis am Stiel auf den Klimawandel aufmerksam.⁴³ Auffällig ist die Prioritätensetzung ihrer Kandidaten: Für 78 Prozent ist Umwelt, Energie, Klima das wichtigste Thema (gegenüber 36 Prozent der GP-Wähler), gefolgt von Immigration und sozialer Sicherheit mit je fünf Prozent.⁴⁴ Im Gegensatz zu ihren Wählern sind die Kandidaten der Grünen sehr stark „single issue“ orientiert.

2.3. Die Finanzierung des Wahlkampfes

Eine heikle Frage betrifft die Wahlkampffinanzierung der Schweizer Parteien. Eine staatliche Parteienfinanzierung existiert nicht. Im Wahlkampf 2003 lagen die Ausgaben für alle Parteien zusammen bei 16 Millionen Franken, 2007 bei geschätzten 25 bis 30 Millionen. Der Anstieg wird insbesondere auf die Ausgaben der SVP zurückgeführt.⁴⁵ Wie in Großbritannien sind die schweizerischen Parteien als Vereine organisiert und unterliegen keinen

40 Ebenda.

41 Ebenda, S. 47.

42 Ebenda.

43 Zu den Grünen vgl. *Matthias Baer / Werner Seitz* (Hrsg.), *Die Grünen in der Schweiz*, Zürich 2008.

44 *Georg Lutz*, a.a.O. (Fn. 39), S. 46.

45 Eine Pflicht zur Dokumentation oder Offenlegung der Wahlkampffinanzierung existiert nicht. Ein Gesetz, das die Parteienfinanzierung regelt, existiert ebenfalls nicht, ebenso wenig eine staatliche Parteienfinanzierung. Von der öffentlichen Hand gibt es lediglich Zuschüsse für die Arbeit der Fraktionen sowie vergünstigte Posttarife und kostenlose Sendezeit im öffentlich-rechtlichen Radio und Fernsehen.

besonderen Auflagen. Sie sind auch nicht verpflichtet, ihre Einkünfte offen zu legen, so dass auch 2007 die SVP keine Rechenschaft über ihr umfangreiches Wahlkampfbudget geben musste. SVP-Präsident *Ueli Maurer* verweigerte öffentliche Angaben mit dem Hinweis auf „Datenschutz gegenüber unseren Geldgebern“⁴⁶. Im Gegensatz zu den USA, in denen das Spendenaufkommen der Kandidaten auch als Ausweis ihrer Popularität geschätzt wird, hat Spendenaktivität in der Schweiz immer noch etwas Anrüchiges, worüber man lieber nicht spricht.⁴⁷ Mit geschätzten 15 bis 20 Millionen Franken hatte die SVP mehr Geld zur Verfügung als alle anderen Parteien zusammen.⁴⁸

Die Ausgaben aller Kandidaten zusammen werden auf mindestens 25 Millionen Franken geschätzt. Hinzu kommt, wie schon erwähnt, etwa der gleiche Betrag für die Ausgaben der Parteien auf den verschiedenen Ebenen. Pro Kopf der Stimmberechtigten ergeben sich damit etwa fünf Franken, was in etwa dem Durchschnitt in westlichen Demokratien entspricht.⁴⁹ Der Schwerpunkt der Wahlkampffinanzierung liegt auf kantonaler Ebene. Die Jahresbudgets der vier Regierungsparteien auf nationaler Ebene betragen zwischen 2,3 und 3,5 Millionen Franken. Dabei finanziert sich die SP primär aus Mitgliederbeiträgen und Abgaben der Mandatsträger, die bürgerlichen Parteien auf nationaler Ebene bis zu 60 Prozent aus Spenden. Unternehmen und Interessengruppen spenden allerdings häufiger für Abstimmungskampagnen als für Parteien.⁵⁰

2.4. Die Ergebnisse im Einzelnen⁵¹

Der Nationalrat

Mit einer nochmaligen Steigerung um sieben auf 62 Sitze und 28,9 Prozent der Stimmen konnte die SVP das beste Ergebnis einer Partei seit der Einführung des Proporzwahlsystems 1919 erzielen. Zum dritten Mal in Folge gewannen die Grünen hinzu. Um sechs Sitze konnten sie sich auf nunmehr 20 Mandate verbessern. Mit 9,6 Prozent haben sie das in Umfragen vorausgesagte Überschreiten der Zehn-Prozent-Schwelle allerdings nicht geschafft. Sie verloren Stimmen insbesondere an die neu gegründeten Grünliberalen, die sich 2004 von den Züricher Grünen abgespalten und 2007 auf nationaler Ebene gegründet haben und sich als ökologische Partei der Mitte verstehen. Mit 37 Prozent hatten die Grünen den größten Anteil an Wechselwählern, darunter einen beachtlichen Anteil von der SP.⁵² Nach einer Serie von sechs Niederlagen in Folge konnte die CVP 2007 eine Trendwende herbeiführen und sich um drei auf 31 Mandate verbessern. Dass sie besonders stark bei Katholiken hinzugewinnen konnte, könnte man als eine „Re-Katholisierung“ der Partei

46 Tagesanzeiger vom 22. Oktober 2007, S. 7.

47 *Georg Lutz*, a.a.O. (Fn. 39), S. 42.

48 Vgl. *Clive H. Church*, a.a.O. (Fn. 37), S. 611.

49 Ebenda.

50 www.andreasladner.ch/dokumente/artikel/nlz_29_1_2000.html (Stand: 7. Mai 2008).

51 Die folgenden Daten sind der Wahlstudie *Selects* (Swiss Electoral Studies), die seit 1995 regelmäßig bei nationalen Wahlen Nachwahlbefragungen durchgeführt wird, einer Wahlstudie der Gesellschaft für praktische Sozialforschung Bern (Gfs) sowie den Veröffentlichungen des Bundesamtes für Statistik entnommen.

52 Gfs.Bern, *Konzentration Rechts – Sammlung in der Mitte – Umgruppierung Links*, Bern 2007, S. 13 f.

beschreiben. Verluste hatte sie durch Wechselwähler zur SVP und zu den Grünliberalen zu verzeichnen. Ebenfalls um drei Sitze konnten sich die Grünliberalen verbessern, die erstmalig in den Nationalrat einzogen. Größter Verlierer ist die SP, deren Mandatszahl sich um neun auf 43 verringerte, bei einem Verlust von 3,8 Punkten auf 19,5 Prozent. Sie verlor Stimmen insbesondere an die Grünen, in geringerem Umfang aber auch an die Grünliberalen und die SVP. Durch den massiven Absturz ist für die Sozialdemokraten nicht nur eine Folge von vier gewonnenen Wahlen zu Ende gegangen; sie befindet sich jetzt auch wieder auf dem Ausgangsniveau von zu Beginn der 90er Jahre. Zu den Verlierern zählt auch die FDP (31 Sitze, -5), die trotz gleicher Mandatszahl im Wähleranteil vor der CVP blieb, mit diesem schlechtesten Ergebnis in der Geschichte ihren langfristigen Abwärtstrend aber fortsetzte. Ihre Verluste an Wechselwählern gingen vorwiegend an die SVP. Nicht mehr vertreten sind die rechtslastigen Schweizer Demokraten (SD)⁵³ und das Linksbündnis SolidaritätS. Von den drei rechten Kleinparteien mit ihren 15 Nationalratssitzen 1991 (FPS 8, SD 5, Lega 2) ist im Zeichen des Aufstiegs der SVP bis heute lediglich die Tessiner Lega mit einem Abgeordneten übrig geblieben, der sich aber auch der SVP-Fraktion angeschlossen hat.

Die Beteiligung an Schweizer Parlamentswahlen ist im internationalen Vergleich seit längerem niedrig. Sie sank unter den Bedingungen der Konkordanz und erreichte 1995 mit 41,6 Prozent ihren bisherigen Tiefpunkt. Seither stieg sie, wenn auch nicht kontinuierlich, leicht an. Bei den Wahlen 2003 gingen 45,2 Prozent, 2007 48,9 Prozent der Wahlberechtigten zu den Urnen. Damit ist in etwa das Niveau von 1983 erreicht und der langfristige Trend abnehmender Wahlbeteiligung definitiv gebrochen. Der Anstieg wird nach einer Umfrage der GfS Bern auf eine SVP-Kampagne unter dem verschwörerischen Titel „Geheimplan gegen Blocher“ zurückgeführt, die zeitweise eine Wahlbereitschaft von bis zu 55 Prozent erzeugte.⁵⁴ Die Wahlbeteiligung ist damit einer Polarisierung zuzuschreiben, bei der die Polparteien durch klarere Positionen rechts und links bisherige Nicht-Wähler mobilisieren konnten; Erleichterungen bei der Briefwahl taten ein Übriges.

Die GfS Bern stellt in ihrer Wahlanalyse einen weiter fortschreitenden Umbau des Parteiensystems fest. Die beiden am stärksten polarisierten (und polarisierenden) Parteien SVP und Grüne erzielten jeweils deutliche Gewinne und kamen zusammen auf knapp 40 Prozent der Wählerstimmen. Zählt man zudem die Stimmen der Sozialdemokraten hinzu, so votierten 58,1 Prozent für eine Partei im rechten oder linken Bereich des politischen Spektrums. Auch die Veränderung der personellen Zusammensetzung (Sitzvolatilität) ist 2007 so hoch wie noch nie. Das aus früheren Wahlen bekannte Muster der „Bipolarisierung“ reichte zur Erklärung nicht mehr aus. Die Konzentration auf der rechten Seite stellt mit dem fünften Wahlerfolg hintereinander nicht nur für die SVP ein neues Rekordhoch dar, sondern auch ein historisch bisher unbekanntes Maß unter Konkordanzbedingungen.⁵⁵ Hingegen schreitet die Konzentration auf der linken Seite des Parteiensystems nicht fort.

53 Die SD politisierte insbesondere mit vaterländisch-proletarischer Programmatik und vermochte es nicht, sich von der Einthemapartei (Überfremdung) fortzuentwickeln. Der Versuch, die 1961 gegründete Partei als rechtsnationale Arbeiterpartei zu etablieren, musste spätestens mit dem Aufstieg der SVP scheitern.

54 GfS.Bern, a.a.O. (Fn. 52), S. 10.

55 Ebenda, S. 12.

Der sozialstrukturelle Schwerpunkt der SVP-Wählerschaft liegt unter Älteren, auf dem Land, bei Beziehern niedriger Einkommen, Selbstständigen und Personen einfacher und mittlerer Bildung (vgl. Tabelle 3). Bei Jüngeren, höherer Schulbildung, bei Personen mit höherem Einkommen und aus dem Öffentlichen Dienst ist die Partei deutlich unterrepräsentiert. Die FDP hat gegenüber 2003 vor allem bei den besser Gebildeten verloren, wurde dort aber immer noch leicht überdurchschnittlich gewählt. Ihr Schwerpunkt liegt bei den Führungskräften. Wie die CVP als Partei der Katholiken hat die FDP ansonsten eine relativ homogene Wählerschaft. Bei den Sozialdemokraten findet sich eine deutliche Überrepräsentation von Wählern im Öffentlichen Dienst und Konfessionslosen, eine deutliche Unterrepräsentation von Führungskräften. Sie haben Wähler, deren höchster Abschluss eine Berufslehre ist, markant an die SVP verloren. Die Grünen haben ihren Schwerpunkt bei jungen, großstädtischen, gut verdienenden, konfessionslosen, im Öffentlichen Dienst beschäftigten Wählern.

Tabelle 3: Soziodemographisches Profil der Wähler der fünf größten Schweizer Parteien in einer Wahltagsbefragung am 21. Oktober 2007

	SVP	FDP	CPV	SP	Grüne
Frauen	-3	-2	3	3	2
Männer	3	2	-3	-2	-1
18 bis 39 Jahre	-10	-1	1	4	5
40 bis 65 Jahre	-3	-1	0	3	1
65 Jahre und älter	10	3	-1	-5	-5
Land	6	-1	0	-3	-3
mittlere Agglomerationen	-8	3	4	1	-2
große Agglomerationen	-5	-1	-4	3	5
erwerbstätig	-5	1	-1	3	3
nicht erwerbstätig	7	-1	1	-4	-5
Haushaltseinkommen bis 3000 CHF	14	0	1	-3	-5
3000 bis 5000 CHF	13	-5	-6	0	-2
5000 bis 7000 CHF	0	-4	5	4	5
7000 bis 9000 CHF	-6	1	-5	2	2
über 9000 CHF	-11	5	3	-1	0
Führungskräfte	-7	13	9	-16	-4
selbstständig	7	5	-2	-7	0
einfache Angestellte	-5	-5	5	6	1
mittlere Angestellte	1	0	-7	-1	3
Öffentlicher Dienst	-16	-5	-2	14	7
hohe Bildung	-11	4	-2	3	4
mittlere Bildung	8	-4	2	-1	-3
niedrige Bildung	14	-3	3	-8	-3
katholisch	-3	1	15	-3	-4
protestantisch	5	4	-11	-1	1
konfessionslos	-6	-9	-11	11	9

Angegeben ist jeweils die prozentuale Abweichung gegenüber dem Profil des Elektorats.

Quelle: Gfs. Bern, Konzentration Rechts – Sammlung in der Mitte – Umgruppierung Links, Bern 2007, S. 25 – 28, www.gfsbern.ch/pub/Bericht_Wahltagsbefragung_2007.pdf. (Abruf am 15. Oktober 2008), eigene Zusammenstellung.

Als wichtigster Faktor für die Wahlentscheidung schlug laut GfS-Umfrage die Personenorientierung zu Buche. 43 Prozent der Befragten nannten als wichtigsten oder zweitwichtigsten Grund für ihre Entscheidung die Identifikation mit Personen. Erst an zweiter Stelle folgt die weltanschauliche Positionierung und mit deutlichem Abstand auf dem dritten Platz aktuelle Themenaussagen.⁵⁶ Hinsichtlich des geschlechtsspezifischen Wahlverhaltens ist festzustellen, dass Mitte-Rechts bei den Frauen verloren hat, während die linken Parteien Zuwächse bei Frauen und bei Jungwählern verzeichnen konnten. Bei den Männern gibt es einen Anstieg der Präferenz für „rechts“, bei Frauen für „links“⁵⁷. In der aktuellen Bundesregierung sind mit drei Bundesrätinnen so viele Frauen wie noch nie vertreten. Einschließlich der Bundeskanzlerin *Corina Casanova* (CVP, vergleichbar einer Staatssekretärin) herrscht sogar Geschlechterparität.

Durch Listenverbindungen, die bei Nationalratswahlen, nicht aber bei den Kantonsratswahlen möglich sind, können sich die Parteien auf Bundesebene „Restmandate“ sichern, für die ihr eigener Stimmenanteil nicht ausreicht. Im Kanton Zürich zum Beispiel haben Grüne und SP sowie FDP und SVP 2007 wieder eine solche Listenverbindung praktiziert. In einer Berechnung der hypothetischen Sitzverteilung ohne solche Listenverbindungen⁵⁸ zeigt sich, dass die Grünen von Listenverbindungen am meisten profitierten (+4 Sitze), SVP und FDP (−3 und −4 Sitze) hingegen am meisten verloren. Verluste aufgrund von Listenverbindungen bedeuten, dass eine eigentlich aussichtsreiche Partei (oder Listenverbindung) aufgrund einer konkurrierenden erfolgreicherer Listenverbindung nicht zum Zuge gekommen ist. Berücksichtigt werden muss auch, dass ohne Listenverbindungen das Wahlverhalten wahrscheinlich anders ausgefallen wäre, die Ergebnisse dieser hypothetischen Berechnung also nicht überinterpretiert werden dürfen.

Der Ständerat

Es fällt in die Kompetenz der einzelnen Kantone, die Termine für die Erneuerung des Ständerats (der Kantonskammer) festzulegen. Daher fand am 21. Oktober 2007 lediglich eine Teilerneuerung statt; 16 seiner 46 Sitze waren neu zu besetzen. Für die Volkswahl der zwei „Senatoren“ je Vollkanton ist eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, was häufig einen zweiten Wahlgang erforderlich macht. Nach den letzten Stichwahlen ergab sich Ende 2007 die folgende Mandatsverteilung: CVP 15, FDP 12, SP 9, SVP 7, GPS 2, GLP 1 (vgl. Tabelle 4). Insgesamt kam es durch die Verluste von SVP (−1 Sitz) und FDP (−2) auf Kosten der Grünen (+2) und Grünliberalen (+1) zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse nach links.

56 Ebenda, S. 4.

57 Vgl. auch die Ergebnisse des World Values Survey und des European Social Survey mit Hinweisen auf eine Abwanderung der Frauen, insbesondere in der mittleren Alterskohorte der Jahrgänge 1957 bis 1966, nach links und der Männer nach rechts, „mit der Folge, dass die Schweiz heute eine größere ideologische Geschlechterpolarisierung als praktisch alle anderen 70 Länder aufweist, die am WVS teilgenommen haben“, http://socio.ch/par/ges_15.html (5. Mai 2008).

58 Vgl. NZZ vom 8. November 2007, S. 36.

Tabelle 4: Sitzverteilung im Schweizer Ständerat, 1995 bis 2007

	1995	1999	2003	2007
SVP	2	7	8	7
SP	5	6	9	9
FDP	17	17	14	12
CVP	16	15	15	15
GPS				2
Übrige	3	1		1

Quelle: Bundesamt für Statistik.

CVP und SP konnten ihren Anteil halten; erstere ist nun mit Abstand stärkste Kraft in der Zweiten Kammer. Im Vergleich zum Nationalrat ergeben sich aber keine großen Veränderungen. Der Ständerat bleibt nach wie vor Hort der Stabilität in der Schweizer Politik. Die bürgerliche Mitte aus FDP und CVP kommt auf 27 von 46 Sitzen. Zusammen mit der SVP verfügen die Bürgerlichen über 34 Mandate, die Mitte-Links-Fraktionen CVP, GLP, GPS und SP insgesamt über 27 Sitze. Die Stärkung der Mitte-Links-Fraktionen im Ständerat dürfte sich, auch vor dem Hintergrund der Fraktionsbildung von CVP, EVP und GLP, insbesondere auf sozial- und umweltpolitische Fragen auswirken.

Wenig überraschend ist auch, dass die SVP trotz ihres Erfolgs bei der Nationalratswahl zu den Verlierern der Teilerneuerung des Ständerats zählt. Damit bestätigt sich ein bekanntes Dilemma der Partei: Mit ihrem provokativen und oppositionellen Stil gewinnt sie zwar kontinuierlich die Proporzwahlen zum Nationalrat, scheitert aber ebenso häufig bei den Majorzwahlen zum Ständerat wie auch bei den Direktwahlen der kantonalen Regierungsräte.⁵⁹ Besonders schmerzhaft war für die SVP die deutliche Niederlage ihres Parteivorsitzenden *Ueli Maurer* gegen die Grünliberale *Verena Diener* im zweiten Wahlgang in Zürich.

Das Durchschnittsalter des neuen Ständerates ist mit 55,3 Jahren etwa gleich geblieben. Der Anteil der Frauen ist von elf auf zehn Ständerätinnen leicht gesunken (21,7 Prozent).⁶⁰

2.5. Fraktions- und Regierungsbildung

Kurz nach der Wahl begannen die Gespräche über die Bildung von Fraktionsgemeinschaften. Laut Parlamentsgesetz sind für die Bildung einer Fraktion mindestens fünf Mitglieder eines der beiden Häuser notwendig. Traditionell gehen die Abgeordneten der Kleinparteien entweder untereinander oder mit den größeren Parteien Fraktionsgemeinschaften ein. Die 13 Mitglieder der Kleinparteien im Nationalrat sind dadurch gezwungen, sich entweder einer bereits bestehenden Fraktion anzuschließen beziehungsweise einen solchen Anschluss im Vorfeld zu verhandeln oder miteinander eine Fraktion zu bilden. Gelingt dies nicht oder verzichten die Abgeordneten, haben sie keinen Anspruch auf den Fraktionsgrundbetrag von 92.000 Franken jährlich zuzüglich der Beiträge pro Mitglied und der Infrastrukturleis-

59 Zur Schwäche der SVP im Ständerat vgl. *Roman Lachat*, A Tale of Two Councils. Explaining the Weakness of the SVP in the Upper House of the Federal Parliament, in: *Swiss Political Science Review*, 12. Jg. (2006), H. 4, S. 77 – 99.

60 Vgl. http://www.politik-stat.ch/srw2007CH_de.html (17. April 2008).

tungen. Schließen sich Kleinparteien einer größeren Fraktion an, geht ihnen im Vergleich zur Bildung einer eigenen Fraktion zwar der Grundbetrag verloren, jedoch kann der politische Einfluss möglicherweise gesteigert werden. Die Abgeordneten der Kleinparteien werden von den größeren Fraktionen zwar umworben, sehen in solchen Bündnissen aber auch die Gefahr des Profilverlustes. Ohne Fraktionsbildung haben die Parlamentarier auch keinen Zugang zu den zwölf ständigen Nationalratskommissionen und erhebliche Nachteile beim Rederecht im Parlament.

Durch den Zusammenschluss der drei Nationalräte und einer Ständerätin der Grünliberalen sowie der zwei EVP-Abgeordneten mit den 47 Vertretern der CVP (15 aus Ständerat und 31 aus Nationalrat) Ende November 2007 wurde eine Bündelung der Kräfte in der politischen Mitte vorgenommen. Auf den Außenpositionen hat sich der einzig verbliebene Nationalrat der Eidgenössischen Demokratischen Union (EDU) der SVP-Fraktion angeschlossen, ebenso der Tessiner Lega-Nationalrat. Der Freiburger christlich-soziale Nationalrat (CSP) und der Waadtländer PdA-Nationalrat⁶¹, der in der vergangenen Wahlperiode fraktionslos blieb, sind in die Grünen-Fraktion gegangen, und die vier Vertreter der Liberalen schlossen sich (wieder) der FDP an.

Da die Größe der Fraktionen Einfluss auf die Verteilung der Kommissionssitze hat, haben diese Entscheidungen praktische Relevanz. Von den zwölf ständigen Kommissionen der beiden Kammern haben die des Nationalrats je 25 Mitglieder, die des Ständerats zwölf, mit Ausnahme der kleineren Kommission für öffentliche Bauten. Jedes Mitglied des Ständerates gehört in der Regel drei Kommissionen an. Durch die Bildung der Mitte-Fraktion aus CVP, GLP und EVP reduzierte sich der Anspruch der SVP von neun auf acht Sitze pro Kommission, und die CVP-geführte Fraktion kann nun fünf Abgeordnete in jede Kommission entsenden. Wäre die CVP allein angetreten, hätte sie nur vier Sitze pro Kommission, GLP und EVP zusammen insgesamt acht Sitze in den zwölf Kommissionen beanspruchen können. Durch die Bildung der Fraktionsgemeinschaft konnten sich die drei Parteien also um insgesamt vier Kommissionssitze verbessern.⁶² Durch Aufnahme des PdA-Nationalrates ist die Grünen-Fraktion nun mit drei statt zwei Abgeordneten in den Kommissionen vertreten, und zwar auf Kosten der SP.

Die Fraktionsbildung hat allerdings keinen Einfluss auf die Regierungsbildung, die noch wenig untersucht ist. Da Sondierungs- und Koalitionsgespräche, Verhandlungen über Ressortzuschnitte und -verteilungen im Schweizer System nicht möglich sind, beschränkt sich die Regierungsbildung auf die Präsentation der Bundesratskandidaten durch die Parteien und ihre individuelle (Wieder)Wahl durch die Bundesversammlung. Üblicherweise kommen die Fraktionen in Beratung unmittelbar vor der Wahl („Nacht der langen Messer“) zum Ergebnis, alle kandidierenden Bundesräte wieder zu wählen. Die Abgeordneten sind daran allerdings nicht gebunden (Instruktionsverbot). Die Anzahl der Stimmen und der notwendigen Wahlgänge zum Erreichen der absoluten Mehrheit gibt dabei Auskunft über die Akzeptanz eines Bundesrates durch die anderen Fraktionen beziehungsweise im Parlament.

61 Die „Partei der Arbeit der Schweiz“ wurde 1944 als Nachfolgeorganisation der verbotenen Fédération socialiste suisse (FSS) und der Kommunistischen Partei der Schweiz (KPS) in Basel gegründet.

62 Vgl. NZZ vom 9. November 2007, S. 35.

Bereits im Vorfeld der Wahl hatte die SP angekündigt, den amtierenden Bundesrat *Blocher* nicht wieder wählen zu wollen. Nachdem auch aus der CVP entsprechende Stimmen zu hören waren, verkündete die SVP, im Gegenzug die SP- und CVP-Kandidaten nicht zu unterstützen. Trotz zahlreicher Enthaltungen wurden deren Kandidaten aber mit deutlichen Mehrheiten gewählt. *Blocher* kandidierte für die Wahl des 5. Bundesrates und erhielt im ersten Wahlgang 111 Stimmen, seine Graubündner Parteikollegin *Eveline Widmer-Schlumpf* 116. Im dadurch notwendig gewordenen zweiten Wahlgang erzielte sie mit 125 Stimmen eine knappe absolute Mehrheit (122 Stimmen).⁶³ Um den für diesen Fall angekündigten ‚Gang in die Opposition‘ antreten zu können, wurde nun vom SVP-Bundesrat *Samuel Schmid* verlangt, seine Wiederwahl nicht anzunehmen, was dieser aber ablehnte. Schließlich wurden die beiden SVP-Bundesräte aus der Fraktion ausgeschlossen. Da sie dort aber sowieso nur beratende Funktion hatten, kann dieser Schritt als symbolische Politik interpretiert werden.

Dagegen wurde mit dem Parteiausschlussverfahren gegenüber der gesamten Graubündner Kantonalpartei ein Präzedenzfall geschaffen. Da der nationalen Parteiebene der SVP keine individuellen Mitglieder, sondern nur Kantonalparteien angehören können, setzte man wiederum die Bündner Sektion unter Druck, entweder ihre Bundesrätin auszuschließen oder selbst ausgeschlossen zu werden, wofür eine Zweidrittelmehrheit im 115-köpfigen Zentralvorstand notwendig ist und am 1. Juni 2008 mit 81 zu 5 Stimmen der Anwesenden auch erreicht wurde.⁶⁴ Die ehemalige Bündner SVP heißt heute Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) Graubünden, eine neue, ‚linietreue‘ SVP-Sektion wurde am 19. Juni 2008 gegründet.

3. Konkordanzdemokratie unter Konkurrenzdruck

Von den eingangs skizzierten Entwicklungsszenarien der Konkordanzdemokratie hat sich noch keines eindeutig realisiert. Der durch die letzte Wahl entstandene Eindruck von „big trouble in little Switzerland“ täuscht jedoch darüber hinweg, dass die damit verbundenen Struktureffekte eher als Normalisierung, als Annäherung an den Durchschnitt europäischer Wettbewerbsdemokratien zu interpretieren sind denn als Weiterführung eines Schweizer „Sonderwegs“.

Entsprechend findet *Vatter* auch lediglich in der Exekutive-Parteien-Dimension (nach *Lijphart*) leichte Veränderungen, die als Abkehr vom Extremtyp einer Konsensusdemokratie interpretiert werden. Vier der fünf Merkmale dieser Dimension (Parteiensystem,

63 www.parlament.ch/d/dokumentation/wahlen-2007/wa-br-bundesratswahlen (15. Oktober 2008). Die Entscheidung zur Wahl *Widmer-Schlumpfs* in der Ad-hoc-Koalition aus SP, CVP und Grünen ist wahrscheinlich erst am Tag der Wahl selbst gefallen, vgl. NZZ am Sonntag vom 16. Dezember 2007: www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/blochers_sturz_1.599764.html (15. Oktober 2008).

64 Ein Ausschluss ganzer Partisektionen ist nach den Statuten möglich, wenn den Parteiinteressen „in grober Weise“ zuwidergehandelt und deren Ansehen geschädigt wird. Ähnliche Regelungen finden sich in den Statuten von CVP und Grünen. In der SP ist es umgekehrt so, dass keine Kantonalparteien, dafür aber einzelne Mitglieder von der nationalen Delegiertenversammlung ausgeschlossen werden können. Vgl. NZZ vom 14. Mai 2008, S. 27.

Verhältnis Exekutive-Legislative, Wahlsystem und Interessengruppen) weisen für 1997 bis 2007 leicht majoritärere Züge auf als für den Vergleichszeitraum ab den 1970er Jahren.⁶⁵

Durch den Ausschluss einer ganzen Kantonalpartei samt Bundesrätin und das absehbare Ausscheiden *Schmids* aus dem Bundesrat ist eine Mitte-Links-Koalition unter Einbeziehung der Grünen in den Bereich des Möglichen gerückt. Für eine Mitte-Rechts-Koalition kämen dagegen nur SVP und FDP in Frage, die zusammen aber keine Mehrheit haben. Mittelfristig kommt der CVP als Mehrheitsbeschafferin zwischen linkem und rechtem Lager eine Schlüsselposition zu. Eine Mitte-Rechts-Koalition unter SVP-Führung wäre auf sie angewiesen und würde versuchen, zumindest die Grünen auszuschließen und zusätzlich die SP aus der Regierung zu drängen. Die Alternative bestünde dann in einer Opposition aus entweder SVP oder SP und Grünen. Da es bis auf die fallweise Opposition durch die Instrumente der direkten Demokratie⁶⁶ kaum spezifische Politikinstrumente für eine parlamentarische Opposition gibt, würde sich ein entsprechender Reformdruck aufbauen.

Im politischen Alltagsgeschäft werden die möglichen Vorformen zukünftiger Mehrheitslager bereits deutlicher sichtbar. Die aktuelle Ausrichtung der CVP, die Abstimmungsgemeinschaft mit Grünen und Sozialdemokraten bei der Abwahl *Blochers* wie auch die Fraktionsgemeinschaft mit Grünliberalen und EVP haben vor allem bei konservativen Wählern der Zentral- und Ostschweiz sowie bei ländlicher Klientel für Unmut gesorgt. Die rechten Flügel von CVP und FDP sind bereits erheblich dezimiert und von der SVP absorbiert worden. Durch die Beteiligung an der Abwahl *Blochers* steht die CVP nun in der „Gefahr“, als linke Kraft in Regierung und Parlament wahrgenommen beziehungsweise attackiert zu werden. Dagegen versucht sie sich insbesondere in der Wirtschafts-, Ausländer- und Finanzpolitik als bürgerliche Kraft zu behaupten und hofft, die entstandenen Verluste durch Gewinne in den Ballungsräumen kompensieren zu können.

Neben der Volatilität der Wählerschaft ist auch die Bedeutung der Medien und die Rolle der Bundesräte als Aushängeschilder ihrer Parteien gewachsen. Die Konkurrenz um das knappe Gut Aufmerksamkeit steht in einem Spannungsverhältnis zu den Konkordanzprinzipien des Konsenses und der Kollegialität des Kabinetts, des langsamen und nichtöffentlichen Aushandelns. Die Konkurrenz um größer werdende gemeinsame und sich überlappende Wählerpotenziale führt nicht nur zu einer Intensivierung der Marketing-Bemühungen der Parteien, sondern auch zu schärferen inhaltlichen Profilierungsversuchen im Parteiensystem. Vor diesem Hintergrund ist die von der SVP angekündigte Nutzung der direkten Demokratie für ihre Oppositionsstrategie nicht überraschend, denn die Parteien haben auch schon bisher das Abstimmungsinstrument für Wahlkämpfe und Kampagnen umfangreich genutzt. Nicht nur Wahl-, sondern auch Abstimmungskämpfe eröffnen ihnen gute Möglichkeiten, in Abgrenzung zur Konkurrenz eigene Positionen zu profilieren und die

65 „Obwohl die Veränderungen bei den Indikatorenwerten im Einzelfall meist nicht sehr stark ausfallen, führt die insgesamt gleichgerichtete Bewegung bei den einzelnen joint power-Merkmalen dazu, dass die Schweiz ihre bisherige Spitzenposition als Extrembeispiel einer Konsensdemokratie verliert.“ *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 3), S. 33. Dies würde allerdings voraussetzen, dass diese in der Studie von *Vatter* nicht berücksichtigten Staaten ihre Positionen auf den entsprechenden Merkmalsdimensionen nicht verändert haben. War hier der Wunsch nach Normalisierung der Vater des Gedankens?

66 Vgl. zum Beispiel *Wolf Linder*, a.a.O. (Fn. 20), S. 103 – 124; *Theo Schiller*, *Direkte Demokratie*, Frankfurt am Main 2002, S. 99 – 112.

Medien als Resonanzraum zu nutzen. Entsprechend heterogen fallen die Positionen der vier Regierungsparteien bei Volksabstimmungen seit zwei Jahrzehnten aus.

Bei einem langfristigen Vergleich der vier Bundesratsparteien zeigte sich, dass einheitliche Abstimmungsparolen aller vier Parteien von Mitte der 1930er bis Mitte der 1970er Jahre am höchsten waren und seither kontinuierlich sinken. Hatten in der Hochphase des Konsenses die Parteien bei vier von fünf Abstimmungen einheitliche Parolen, so ist dies gegenwärtig nur bei einer von fünf der Fall.⁶⁷ Abstimmungskämpfe werden heute viel intensiver als bis in die 1970er Jahre als Instrument „fallweiser Opposition“ in einem sich verschärfenden politischen Wettbewerb genutzt, während in der parlamentarischen Arena noch kooperatives Verhalten der vier Regierungsparteien überwiegt.⁶⁸ Die Oppositionsstrategie der SVP wird sich zunächst primär im Rahmen der fallweisen Opposition bewegen müssen. *Lijpharts* Grundgedanken zur Konkordanz bleiben dabei erhalten. Sowohl Föderalismus als auch direkte Demokratie beziehungsweise Minderheiten veto, Große Koalition und Proporz bei Wahlen und Ämtervergabe wie auch eine gewisse Autonomie für Minderheiten gehören nach wie vor zu den Kernstrukturen des politischen Systems.

Man sollte die vergleichsweise weniger parlamentszentrierte besondere Form der Schweizer Konsensusdemokratie also nicht vorschnell „normal reden“. Vermutlich ist für die Analyse der gegenwärtigen Veränderungen vor allem zu berücksichtigen, worauf *Arno Waschkuhn*⁶⁹ bereits 1991 hingewiesen hat, dass nämlich konkordante Politikformen keine starren, raum- und zeitunabhängigen sozialtechnologischen Instrumente der Konfliktbeilegung sind, sondern immer neu an die jeweiligen sozial- und politikgeschichtlichen Bedingungen angepasst, „adjustiert“, aber auch grundsätzlich eingeübt und gelernt werden müssen.

67 *Christian Bolliger / Wolf Linder / Regina Zürcher*, Volksentscheide sind Testfälle für die Konkordanz. Bei Abstimmungen schwindet die Kraft der zwischenparteilichen Verständigung, in: *NZZ* vom 12. März 2008, S. 36.

68 Ebenda.

69 *Arno Waschkuhn*, a.a.O. (Fn. 8), S. 111.

Demokratiequalität im „Ermessen“ der Forschung. Der *Vanhanen-Index* im Labor der deutschen Länder und Schweizer Kantone

Sabine Kropp, Benedikt Giesbers, Nicole Höhmann, Laura Möllers und Matthias Ruschke

Demokratie ist ein komplexes und sehr unterschiedlichen Definitionen zugängliches Phänomen. Sowohl in der politischen Debatte als auch in der politikwissenschaftlichen Forschung wird kaum ein Gegenstand so kontrovers diskutiert wie der Zustand und die Qualität von Demokratien. Für Geldgeber und internationale Organisationen dienen Aussagen über die Demokratiefähigkeit und Demokratiefestigkeit als wesentliche Entscheidungsgrundlage – man denke nur an die Praxis der EU, welche die Verhandlungen über den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten an deren Fortschritte bei der Herstellung einer funktio-