

Wenn das Stimmvolk anders will als das Parlament

Elite-Basis-Konflikte in der direkten Demokratie

Von Michael Hermann und Heiri Leuthold*

Erst einmal gewählt, stimmen Volksvertreter nicht immer mit denen überein, die sie vertreten. Gerade in der Direktdemokratie kommt dies deutlich zum Ausdruck, wenn die Positionen von Stimmvolk und Behörden voneinander abweichen. Jede Volksabstimmung rückt somit das Verhältnis von Elite und Basis ins öffentliche Bewusstsein.

Dank der Direktdemokratie kann in der Schweiz präzise ermittelt werden, wie häufig und bei welchen Sachthemen sich zwischen dem Willen der politischen Behörden und jenem des Stimmvolks ein Graben öffnet. Der quantitative Vergleich des Stimmverhaltens von Volk und Nationalrat zeigt, dass die Abweichung der Elite zur Basis in den letzten zehn Jahren im Mittel 14,4 Prozent betrug. Diese Zahl entspricht der durchschnittlichen Differenz zwischen dem Ja-Stimmen-Anteil bei eidgenössischen Volksabstimmungen und jenem der dazugehörigen Schlussabstimmungen im Nationalrat. Zum Vergleich: In derselben Periode ist das Stimmverhalten in der Deutschschweiz von jenem in der Romandie um 9,2 Prozent abgewichen. Also kann man sagen, zwischen Parlament und Volk besteht eine Kluft, die mehr als anderthalbmal so breit ist wie der Röstigraben.

Divergenzen bei der Öffnung

Typisch für beide Gegensätze ist, dass sie sich bei bestimmten sachpolitischen Themen akzentuieren. Während sich der Röstigraben bei sozialpolitischen Vorlagen am weitesten öffnet, besteht die grösste Lücke zwischen Volks- und Parlamentswillen bei Vorlagen zu Fragen der Integration und der Migration. Das Anliegen einer «restriktiven Ausländerpolitik» erzielt bei der Stimmbevölkerung im Mittel 27 Prozent mehr Zustimmung als im Nationalrat (vgl. Grafik). Am zweitstärksten sind die Gegensätze beim Anliegen der «ausserpolitischen Öffnung», das im Parlament zu durchschnittlich 22 Prozent besser abschneidet als beim Volk. Während sich bei diesen Themen die SVP zum politischen Sprachrohr des «Volkes» berufen fühlt, finden sich beim dritten Themenfeld mit einem ausgeprägten Elite-Basis-Gegensatz die linken Kräfte näher am Puls der Stimmbevölkerung: Vorlagen zur «wirtschaftlichen Liberalisierung» erzielen an der Urne im Mittel 19 Prozent weniger Zustimmung als im Nationalrat.

Annähernd übereinstimmend ist die Ausrichtung von Volk und Parlament aber insgesamt in der Sozial- und in der Finanzpolitik. Zwar kommt es auch hier teilweise zu erheblichen Differenzen bei Volksabstimmungen (z. B. längster beim Steuerpaket); diesen liegen jedoch keine systematischen Einstellungsunterschiede zugrunde.

Konservatives Stimmvolk?

Die Gesamtschau der Divergenzen von Parlaments- und Volkswillen offenbart, dass Elite und Basis weniger auf der Links-Rechts-Achse voneinander abweichen als auf einer Modernisierungsachse zwischen konservativ und progressiv. Die Mitglieder des Nationalrats sind positiver gegenüber Öffnung, Flexibilisierung und Veränderung eingestellt als die Bevölkerung insgesamt. Das hat konkrete Gründe: Das proportionale Wahlverfahren sorgt zwar dafür, dass sich die Grundwerte der Bevölkerung in der Zusammensetzung des Parlamentes spiegeln, trotzdem ist dieses kein blosses Abbild der Gesamtbevölkerung. Die Mitglieder der gewählten politischen Klasse besitzen meist einen höheren Bildungsabschluss und gehören in der Regel nicht zu den gesellschaftlichen Verlierern. Die politische Klasse nimmt die Welt somit aus Sicht einer gesellschaftlichen Elite wahr und verbindet Öffnung und Wandel der Gesellschaft jeweils auch mit neuen Möglichkeiten und Perspektiven. Für viele Stimmbürger dagegen sind Veränderungen vor allem mit Ängsten und vermeintlichen Risiken verbunden – sei es abstrakt in der Furcht vor Identitätsverlust oder konkret in Sorge um den eigenen Arbeitsplatz.

Dank der ausgebauten Direktdemokratie hat das Stimmvolk unmittelbaren Einfluss auf



Während der Parlamentsdebatten nehmen die Bürger auf der Tribüne Platz – es bleibt ihnen aber das letzte Wort in der Volksabstimmung.

ALESSANDRO DELLA VALLE/KEYSTONE

politische Sachfragen, womit Modernisierungs- und Öffnungsängste direkt in den politischen Entscheidungsprozess einfließen können. Projekte der politischen Elite, die auf eine Öffnung und Flexibilisierung von Wirtschaft und Gesellschaft abzielen, sind deshalb weniger leicht durchzusetzen als in einem rein repräsentativen System. Die als typisch schweizerisch geltende politische Skepsis gegenüber Fremden, gegenüber der ausserpolitischen Öffnung und der Liberalisierung kann deshalb nicht allein auf eigenartige Werte im Alpenland zurückgeführt werden, sondern ist mitunter Konsequenz des politischen Systems.

Gebremstes Parlament

Es sind jedoch nicht nur die Instrumente der Direktdemokratie, die einem Abheben der Elite von ihrer Basis entgegenwirken. Wird diese Diskrepanz beim Stimmvolk als zu gross empfunden, kann es auch bei den Wahlen eingreifen. So übertraf in den 1990er Jahren der Gegensatz zwischen Elite und Basis das übliche Mass. Die politische Elite setzte sich damals mehrheitlich für eine Annäherung an die EU ein und brükierte damit weite Teile einer über Jahrzehnte auf nationale Eigenständigkeit eingeschworenen Bevölkerung. Es war die von Christoph Blocher angeführte SVP, die sich die Konstellation einer in der zentralen politischen Frage von der Bevölkerung entfremdeten Elite zunutze machte. Mit einer explizit gegen die «Classe politique» gerichteten Politik punktete sie bei Wahlen.

Durch die Sitzgewinne der SVP und mehr noch durch die Drohwirkung, die diese entfalten, hat sich die weltanschauliche Kluft zwischen Elite und Basis in der Ausser- und Ausländerpolitik in den letzten Jahren verringert. Der EU-Beitritt findet heute in der politischen Elite deutlich weniger Zustimmung, und auch in der Ausländer- und in der Asylpolitik kam es zu Anpassungen der Positionen in eine Richtung,

die vor wenigen Jahren noch als «rechtspopulistisch» verpöht wurde.

Und nun die Liberalisierung

Seit Beginn des neuen Jahrtausends trägt der Elite-Basis-Gegensatz in der Schweiz neue Züge. Die gesellschaftspolitische Dimension des Gegensatzes ist in den Hintergrund getreten, dafür hat die ökonomische Dimension an Gewicht gewonnen. Das vordringliche Thema der Eliten ist nicht mehr die gesellschaftliche Öffnung der Schweiz, sondern das Projekt Liberalisierung, mit welchem den Herausforderungen der Globalisierung begegnet werden soll. Wie der Vergleich von Parlaments- und Volksabstimmungen zeigt, besteht jedoch auch hier ein Graben zur Stimmbevölkerung. Die SVP, die einst mit sicherem Instinkt für die Sorgen des «kleinen Mannes» ein-

Der Ständerat – Elite der politischen Elite

Der Ständerat weicht in seinem Abstimmungsverhalten noch stärker von der Stimmbevölkerung ab als der Nationalrat. Die grössten Unterschiede zur Basis bestehen wie bei der grossen Kammer bei Vorlagen zur gesellschaftspolitischen Öffnung und zur wirtschaftlichen Liberalisierung. Das ausgesprochen progressive Profil des Ständerats bei diesen Themen ist bemerkenswert, ist er doch zu einem gewichtigen Anteil aus Vertretern konservativer Bergkantone zusammengesetzt. In der Rolle der Stände offenbart sich somit eine interessante Ambivalenz: Während das Ständemehr bei Volksabstimmungen eher eine bremsende Wirkung entfaltet, zieht die Ständekammer des Parlaments in Richtung Modernisierung.

Der Grund für die grosse weltanschauliche Distanz zur gesellschaftlichen Basis ist im Wahlverfahren und in der kleinen Mitgliederzahl des Ständerats zu finden. Anders als beim Parteienproporz des Nationalrats müssen die im Majorzverfahren gewählten Ständevertreter Mehrheiten

Frühwarnsystem

Wann immer sich das Stimmvolk mehrheitlich im Sinne der politischen Behörden äussert, wird es sonntagabends von wohlwollenden Bundesräten und zufriedenen Parteipräsidenten für seine grosse Vernunft und Weitsicht gelobt. Stellt sich das Volk indes gegen die Empfehlungen von Regierung und Parlament, suchen zerknirschte Politiker nach allen möglichen Gründen, warum wohl ihre wichtige und richtige Botschaft vom Volk nicht verstanden worden sei.

Unterschiedliche Mehrheiten beim Volk und bei seinen Vertretern sind in der Schweiz keine Seltenheit – sie werden zu Recht auch nicht immer gleich als grundlegende Misstrauenskundgebungen gewertet. Weichen die Positionen von Elite und Basis bei zentralen (bzw. emotionalen) Themen jedoch dauerhaft voneinander ab, rächt sich das mit Sicherheit an der Wahlurne. Wie der Vergleich der Positionen von Stimmvolk und Parlament zeigt, waren es in den 1990er Jahre vor allem ausser- und migrationspolitische Themen, bei denen sich eine bleibende Elite-Basis-Kluft geöffnet hat. Die SVP besetzte innerhalb der «classe politique» geschickt die Minderheitsposition und profitierte so als Sprachrohr der Volksmehrheit bei späteren Wahlen.

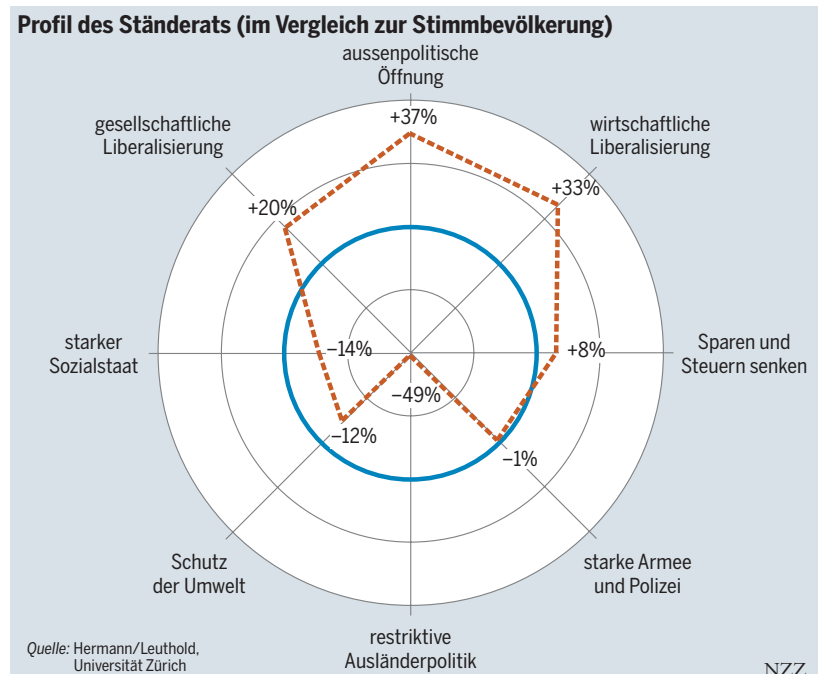
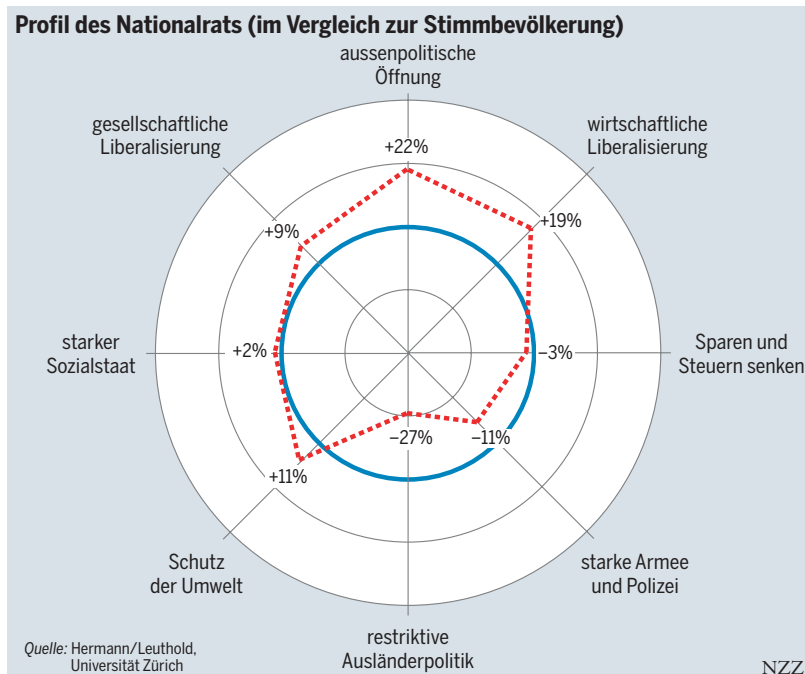
Die direkte Demokratie ist also doch mehr als nur ein situativ genutztes Korrektiv in den Händen des Stimmvolkes. Sie dient längerfristig auch als nützlicher Seismograph für die grundsätzliche Zufriedenheit der Stimmbürger mit ihren Repräsentanten. Sollte sich die Kluft zwischen Elite und Basis nun tatsächlich dauerhaft auf Fragen der wirtschaftlichen Liberalisierung verschieben, dann müssten bei den bürgerlichen Parteien heute schon die Alarmglocken läuten. Mit dem Brecheisen wäre demnach in der Sache wenig zu gewinnen, bei kommenden Wahlen aber viel zu verlieren.

se.

getreten ist, verliert mit ihrem wirtschaftsliberalen Kurs an Basisnähe. Profitieren von der Verlagerung des Elite-Basis-Gegensatzes können derzeit die linken Parteien und künftig möglicherweise auch die CVP, die mit gezielt strukturkonservativen Positionen – etwa beim Service public – die Karte des Populismus spielt. Das in wirtschaftspolitischen Fragen ausgesprochen volksnahe Profil ihres neuen Präsidenten Christophe Darbellay lässt erwarten, dass diese Karte in Zukunft häufiger gezogen wird.

in der gesamten Wahlbevölkerung finden. Die 46 Sitze teilen sich deshalb in der Regel besonders erfahrene und angesehene Politiker mit einer Ausstrahlung über die eigenen Parteigrenzen hinweg. Im politischen Profil der «Chambre de réflexion» kommt die Sicht der gesellschaftlichen Eliten noch klarer zum Ausdruck als im Nationalrat – mehr als vierzig Prozent der derzeitigen Ratsmitglieder tragen einen Dokortitel.

Zumindest im Deutschschweizer Kontext führt das Mehrheitswahlrecht auch zu einer Unterrepräsentation des linksgrünen Lagers, das nur in wenigen Kantonen die nötige Mehrheitsfähigkeit besitzt. Der Vergleich der politischen Profile der beiden Kammern zeigt, dass im Ständerat zwar progressive, zugleich aber auch klar bürgerliche Positionen vorherrschen. Die grösste Differenz zum Nationalrat besteht denn auch bei ökologischen Fragen (vgl. Grafiken). Zumindest hier spiegelt sich die für Bergkantone typische Skepsis im Profil der Ständevertretung.



Die beiden Grafiken illustrieren das politische Profil von National- und Ständerat (jeweils rote Linie) im Vergleich zur Stimmbevölkerung (blaue Nulllinie). Grundlage der Berechnungen ist ein Vergleich des Ja-Stimmen-Anteils bei eidgenössischen Volksabstimmungen mit dem Ja-Stimmen-Anteil bei den Schlussabstimmungen in den beiden Räten. Von insgesamt 99 Volksabstimmungen zwischen 1996 und 2005 konnten 67 den acht Dimensionen des politischen Spinnenprofils zugeordnet werden.

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

* Die Autoren leiten die Forschungsgruppe «sotomo – Gesellschaft, Politik und Raum» an der Universität Zürich.