

Klemens H. Schrenk
Markus Soldner (Hrsg.)

Analyse demokratischer Regierungssysteme

Festschrift für
Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010

Lektorat: Katrin Emmerich / Tanja Köhler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Titelbild und Grafik Seite 2: Sonja Ismayr, München

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16309-3

Inhaltsübersicht

<i>Klemens H. Schrenk/Markus Soldner</i> Vorwort der Herausgeber	11
<i>Klemens H. Schrenk/Markus Soldner</i> Analyse und Vergleich demokratischer Regierungssysteme	13
<i>Teil I</i>	
Theorien, Methoden, Ansätze und Typologien der Regierungssystemanalyse	
<i>Susanne Pickel</i> Methoden der Regierungssystemanalyse und des Regierungssystemvergleichs	31
<i>Hans-Joachim Lauth</i> Demokratietypen auf dem Prüfstand: Zur Reichweite von Lijpharts Mehrheits- und Konsensdemokratie in der Vergleichenden Politikwissenschaft	47
<i>Markus Soldner</i> „Semi-präsidentielle“ Regierungssysteme? Überlegungen zu einem umstrittenen Systemtyp und Bausteine einer typologischen Rekonzeptualisierung	61
<i>Anton Pelinka</i> Die Europäische Union – eine Konkordanzdemokratie? Zur typologischen Verortung der EU	83
<i>Aurel Croissant</i> Analyse defekter Demokratien	93
<i>Thomas von Winter</i> Interessengruppen und Demokratie im Wandel verbändetheoretischer Paradigmen	115
<i>Oscar W. Gabriel</i> Zwischen Markt und Staat: Sozialkapital und die Zukunft der Demokratie	129
<i>Wolfgang Zeh</i> Legitimationsprobleme im frühen Medienabsolutismus	151
<i>Stefan Wolf</i> Philosophie des „nächsten Schritts“: Politikberatung in der Wissensgesellschaft	165

*Teil II***Analyse des deutschen Regierungssystems**

<i>Roland Sturm</i>	
Das europäisierte deutsche Regierungssystem	185
<i>Thomas Knoll</i>	
Das Bundeskanzleramt – Funktionen und Organisation	201
<i>Volker Busse</i>	
Regierungsinternes Gesetzgebungsvorbereitungsverfahren	221
<i>Hermann Groß/Jörg Bohnefeld</i>	
Regieren aus der zweiten Reihe: Der Parlamentarische Staatssekretär im Bund	237
<i>Norbert Lammert</i>	
Relevanz und Reputation des Parlaments: Der Bundestag	257
<i>Heinrich Oberreuter</i>	
Institutionen: Ideen im Wandel	263
<i>Karl-Siegbert Rehberg</i>	
Parlament und Kunst – Bernhard Heisig in der Volkskammer und im Deutschen Bundestag	273
<i>Sönke Petersen</i>	
Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag	287
<i>Jürgen von Oertzen</i>	
Die Macht der Fraktionsarbeitskreise	303
<i>Helmar Schöne</i>	
Ungewählte Repräsentanten? Aufgaben, Selbstverständnis und Karrieren von Fraktionsmitarbeitern im Deutschen Bundestag	321
<i>Uwe Jun</i>	
Der Bundesrat im föderativen System Deutschlands: Vor und nach der Reform 2006	335
<i>Klemens H. Schrenk</i>	
Die Vertretungen der Länder beim Bund	359
<i>Julia von Blumenthal</i>	
Governance im Bundesstaat: Föderale und unitarische Tendenzen in der Landespolitik am Beispiel der Kopftuchfrage	375
<i>Reimut Zohlnhöfer</i>	
Wirtschaftspolitische Gesetzgebung nach der Föderalismusreform I: Schluss mit dem Reformstau?	389
<i>Dietrich Herrmann</i>	
Politikwissenschaftliche Forschung zum Bundesverfassungsgericht	401

<i>Inhaltsübersicht</i>	9
<i>Otmar Jung</i> Volksgesetze und parlamentarische Konterlegislatur	427
<i>Angela Behring</i> Kommunale Handlungsspielräume in der Kinder- und Jugendpolitik	443
 <i>Teil III</i> Analyse und Vergleich europäischer Regierungssysteme	
<i>Jürgen Hartmann</i> Much Ado about Nothing? Zur Verpackungsehrlichkeit des europäischen Verfassungsprojekts	463
<i>Silvia von Steinsdorff</i> Verfassungsgerichte als Demokratie-Versicherung? Ursachen und Grenzen der wachsenden Bedeutung juristischer Politikkontrolle	479
<i>Thomas Saalfeld</i> Die Stabilität von Koalitionsregierungen im europäischen Vergleich: Empirische Befunde und institutionelle Erklärungsansätze	499
<i>Florian Grotz/Till Weber</i> Koalitionsstrukturen und Koalitionsstabilität in Mittel- und Osteuropa: Ein internationaler Vergleich	525
<i>Wolfgang Merkel</i> Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa	545
<i>Solveig Richter</i> Defekte Demokratien in Südosteuropa: Die Hypothek eigener Staatlichkeit	563
<i>Ellen Bos</i> Parteien und Parteiensysteme in den post-sozialistischen Staaten Osteuropas – zwischen Konsolidierung und Krise	587
<i>Wolf Linder</i> Gesellschaftliche Spaltung und direkte Demokratie am Beispiel der Schweiz	599
<i>Gert Pickel</i> Politische Kultur und Demokratieforschung	611
Autorenverzeichnis	627

Wolf Linder

Gesellschaftliche Spaltung und direkte Demokratie am Beispiel der Schweiz

1. Einleitung

Die vier klassischen *Cleavages* – Zentrum-Peripherie, Kirche-Laizismus, Stadt-Land sowie Kapital-Arbeit –, wie sie von Lipset und Rokkan (1967) formuliert wurden, gehören zu den theoretischen Kernkonzepten europäischer Politikwissenschaft. Die Entdeckung, dass diese Spaltungen in allen europäischen Ländern zur Zeit der Nationalstaatenbildung und der Industrialisierung eine bedeutende Rolle gespielt haben und noch spielen, hat besonders die internationale Parteienforschung nachhaltig befruchtet. Der Begriff des *Cleavage* wird allerdings in sehr unterschiedlichen Bedeutungen gebraucht, wie zum Beispiel Ladner (2004) zeigt. Im Folgenden wird er im Sinne von Katz/Mair (1994) oder Bartolini/Mair (1990: 212-249) verstanden, die dem Begriff drei Elemente unterstellen: *Cleavages* beruhen erstens auf dauerhaften Wert- oder Interessengegensätzen, die zweitens eine sozialstrukturelle Basis (Schicht oder Milieu) haben und drittens durch politische Akteure, vor allem Parteien, organisiert und mobilisiert werden.

Für die Schweiz nun weckt die Analyse der klassischen *Cleavages* ein besonderes Interesse. Einerseits war ihre Gesellschaft in der Gründerzeit des Bundesstaats 1848 geprägt von starken historischen Gegensätzen zwischen katholischen und protestantischen Kantonen sowie zwischen Stadt und Land, und die Zeitgeschichte vermerkt für die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts Perioden eines heftigen Klassenkampfes. Andererseits wird dem schweizerischen System eine hohe Integrationskraft bescheinigt, die durch die Wahrung dezentraler politischer Autonomie im Föderalismus und durch die politische Machtteilung in der sogenannten Konkordanz ermöglicht wurde. Welche Rolle aber spielte die direkte Demokratie? Bildet sie ein weiteres Element politischer Integration, oder führte die stete Mobilisierung der Bürgerschaft in umstrittenen Abstimmungen zur Verstärkung gesellschaftlicher Gegensätze? Dies bildete eine der Leitfragen, die eine Berner Forschungsgruppe in einem mehrjährigen Förderprojekt des schweizerischen Nationalfonds untersucht hat (Zürcher 2006; Bolliger 2007; Linder/Zürcher/Bolliger 2008). Dabei wurde die einzigartige Möglichkeit genutzt, die *Cleavages* anhand einer qualitativen und statistischen Analyse aller Volksabstimmungen seit 1874 zu untersuchen. An den über 500 Volksabstimmungen wurde erstmals mittels regionaler Daten untersucht, wie gesellschaftliche Spaltungen in der direkten Demokratie zum Ausdruck kommen, wie die politischen Parteien in den einzelnen Kampagnen die vier *Cleavages* zur Thematisierung, zur Mobilisierung oder zur Vermittlung genutzt haben, und in welchem Verhältnis direkte Demokratie und politische Konkordanz stehen.

Basierend auf den Ergebnissen konzentriere ich mich im Folgenden auf die Entwicklung gesellschaftlicher Spaltungen im Spiegel der Volksabstimmungen. Zum notwendigen Verständnis stelle ich wichtigste Grundzüge der „halbdirekten Demokratie“ der Entwick-

lung der gesellschaftlichen Spaltungen in der Stimmbürgerschaft voran. Anschließend zeige ich, wie die schweizerische Politik unter den Bedingungen direkter Demokratie und konsensualer Machtteilung über gesellschaftliche Spaltungen hinweg zu vermitteln vermag – oder diese im Gegenteil thematisiert und verschärft.

2. Das System „halbdirekter Demokratie“

Das schweizerische Politiksystem (als Übersicht: Linder 2009: 567-605) gewährt den Bürgerinnen und Bürgern über das Wahlrecht hinaus eine direkte Beteiligung an den wichtigsten Entscheidungen des Parlaments. Jede Verfassungsänderung muss dem Volk und den Kantonen zur Abstimmung vorgelegt werden und das doppelte Mehr der Abstimmenden („Volksmehr“) und der Kantone („Ständemehr“) finden, um angenommen zu werden (Verfassungs- oder obligatorisches Referendum). Gesetzesvorlagen unterstehen dem Vorbehalt des fakultativen Referendums: Stimmberechtigte haben die Möglichkeit, innerhalb von drei Monaten 50.000 Unterschriften zu sammeln und so eine Volksabstimmung zu erzwingen. Kommt die Abstimmung zustande, so muss die Gesetzesvorlage mit dem „Volksmehr“ bestätigt werden. Schließlich haben 100.000 Stimmberechtigte die Möglichkeit, mit der Volksinitiative eine Änderung der Verfassung zu verlangen. Sie gilt als angenommen, wenn sie in einer Volksabstimmung – analog zum Verfassungsreferendum – das doppelte Mehr des Volks und der 26 Kantone erreicht.

Dieses System der Volksrechte hat keineswegs zu einer Ausschaltung des Parlaments geführt. Eher bilden die Volksrechte eine Ergänzung parlamentarischer Demokratie. Das zeigt sich am deutlichsten beim fakultativen Referendum: Von den über 2.000 Gesetzen, welche das Parlament seit 1874 verabschiedet hat, sind rund 93 Prozent ohne Ergreifung eines Referendums in Kraft getreten. Von den 214 Verfassungsänderungen, die das Parlament 1848 bis 2003 vorlegte, erreichten 156, also über 60 Prozent, die Mehrheit von Volk und Ständen. Im gleichen Zeitraum fanden nur 13 von den 157 Volksinitiativen, also weniger als 10 Prozent, Gnade bei Volk und Ständen. Damit bleibt die Entscheidungsinitiative auch in der „halbdirekten Demokratie“ bei Regierung und Parlament, aber die Volksrechte haben Auswirkungen auf Entscheidungs- und Systemebene (Linder 2005: 241-299):

- Die Volksrechte sind vor allem Instrumente der Opposition. Im Falle des Referendums wird die parlamentarische Entscheidung bekämpft; im Falle der Volksinitiative versuchen jene Akteure ihre Forderungen einzubringen, die in der parlamentarischen Arena zu kurz kommen.
- Das Verfassungsreferendum, das aufgrund der föderalistischen Kompetenzordnung für jede neue Bundesaufgabe zum Zuge kommt, hat zu einer zurückhaltenden Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialstaatsentwicklung geführt.
- Das fakultative Referendum wird zwar nur selten ergriffen, ist aber in diesen Fällen mit über 40 Prozent Erfolgchancen für die Opposition äußerst wirksam. Die Vermeidung des Referendums ist daher wichtig: Regierung und Parlament antizipieren in der gesamten Gesetzgebung das Oppositionspotential und versuchen Kompromisse zu formulieren, welche das Referendumsrisiko tief halten.
- Volksrechte wirken daher als „Konkordanzzwang“, der die politischen Parteien zu Kooperation und Kompromiss anhält. Nur so ist erklärbar, dass eine „Große Koalition“ von Freisinn, Christdemokraten, Volkspartei und Sozialdemokraten seit 1959 bis in die jüngste Zeit ohne jegliche politisch-programmatische Gemeinsamkeit zusammen regiert hat. Hier liegt ein bedeutsamer Unterschied zu jenen Machtteilungs-Demokratien

im Sinne von Lijphart (1999), welche Große Koalitionen aufgrund gemeinsamer Regierungsprogramme wie etwa in den Niederlanden bilden.

- Das schweizerische System kennt damit keinen Wechsel von Regierung und Opposition. Stattdessen wird die Abstimmungsdemokratie zum Forum der Opposition: Regierungsparteien scheren „fallweise“ aus dem Kompromiss der Parlamentsmehrheit aus und bekämpfen die Vorlage.

3. Cleavages in der Schweiz

Lipsets und Rokkans vier klassische *Cleavages* lassen sich für die schweizerische Gesellschaft unschwer identifizieren:

Der *Katholizismus-Protestantismus-Konflikt* hat tiefe historische Wurzeln. Zwischen 1648 und 1798 lieferten sich katholische und protestantische Kantone vier gewaltsame Auseinandersetzungen. Der Gründung des Bundesstaats ging eine Sezession katholischer Kantone voraus, die mit dem Sieg der protestantischen Kantone im „Sonderbundskrieg“ beendet wurde. Der Bundesstaat von 1848 stand unter den Vorzeichen liberal-protestantischer Vorherrschaft, und die Kluft zwischen dem laizistisch-protestantischen und dem katholisch-kirchentreuen Lager vertiefte sich zur Zeit des sogenannten Kulturkampfes gegen Ende des 19. Jahrhunderts. Inzwischen ist dies Geschichte. Die Versöhnung des politischen Katholizismus mit dem Laizismus, seine aktive Teilhabe am Bundesstaat sowie die Säkularisierung der Gesellschaft haben der konfessionellen Spaltung Bedeutung und Virulenz genommen (Altermatt 1989).

Der *Zentrum-Peripherie-Konflikt* wird für die schweizerische Gesellschaft vor allem als Graben zwischen der Dreiviertel-Bevölkerungsmehrheit der Deutschschweizer Kantone und den Minderheiten der französisch- sowie italienischsprachigen Landesteile der Romandie und des Tessins interpretiert. Er artikuliert sich im nicht seltenen und zumeist erfolgreichen Bemühen der sprachlichen Minderheiten um den Schutz ihrer Sprachhoheit und der Gleichstellung der Landesteile sowie um die proportionale Beteiligung in allen Behörden des Bundesstaats. Weiter finden sich Differenzen politischer Kultur, die sich unter anderem in unterschiedlichen Präferenzen in verschiedensten Politikbereichen zeigen, etwa in Armeefragen oder der Außenpolitik (Büchi 2000).

Der *Stadt-Land Konflikt* war historisch angelegt in bedeutenden Auseinandersetzungen zwischen Land- und Stadtkantonen. Wie in anderen Ländern beruht er seit der Industrialisierung vor allem auf ökonomischen Gegensätzen, die sich heute etwa an unterschiedlichen Interessen der internationalen Dienstleistungszentren und der gewerblich-landwirtschaftlichen Binnenwirtschaft artikulieren. Politisch erhält der Stadt-Land-Gegensatz seine besondere Bedeutung dadurch, dass einer relativ großen Zahl ländlich geprägter Kleinkantone (u. a. Uri, Schwyz, Appenzell, Ob- und Nidwalden) wenige Stadtkantone (Genf, Basel) gegenüberstehen, und dass auch viele größere Städte wie Zürich, Bern oder Lausanne einem ländlich geprägten Kantonsumfeld gegenüberstehen. Der Föderalismus verleiht damit dem ländlichen Element ein politisches Übergewicht (Vatter/Sager 2006).

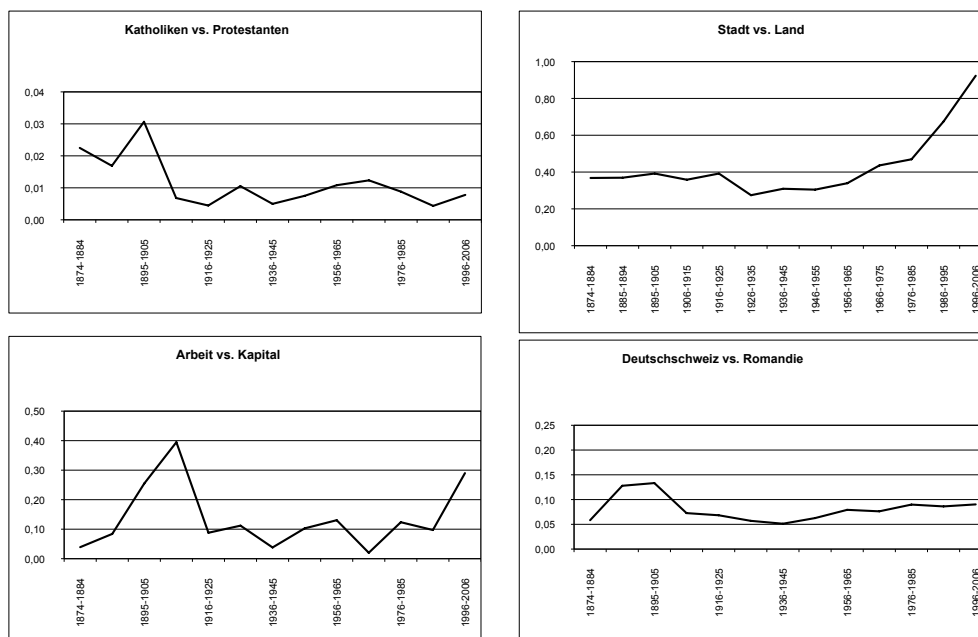
Der *Arbeit-Kapital-Konflikt* schließlich perpetuiert sich wie in anderen Industrieländern dadurch, dass die Produktivität des kapitalistischen Wettbewerbs eben auch stets neue Ungleichheiten mitproduziert. Ungeachtet der völligen Veränderung der Wirtschaft bleibt daher der Interessengegensatz um die primäre Verteilung (Lohn und Arbeitsbedingungen) und die sekundäre Verteilung (Sozialstaatsentwicklung) im Zentrum vor allem zentralstaatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitik.

4. Die gesellschaftlichen Spaltungen im Spiegel der Volksabstimmungen seit 1874

Aus den 511 Volksabstimmungen von 1874 bis 2006 lässt sich ein zuverlässiges Bild der Entwicklung der Rokkanschen *Cleavages* in der Stimmbürgerschaft zu ermitteln. Dazu wurde zunächst anhand historischer Quellen für jeden Abstimmungskampf untersucht, ob politische Parteien oder Interessenverbände einen oder mehrere der dauerhaften Konflikte thematisiert und zur Mobilisierung der Stimmbürgerschaft verwendet haben. Sodann wurde das Stimmverhalten in jeder Abstimmung seit 1874 mit Strukturdaten der relativ homogenen Untereinheiten der Kantone, nämlich der Bezirke analysiert: Stimmten etwa Arbeiterbezirke mehr für die Altersversicherung als wohlhabende Wohnbezirke, die ländlich-bäuerlichen Bezirke stärker für die vielen Landwirtschaftsvorlagen als die Städte? Mittels multivariater Regressionsanalysen wurde so der Grad der Polarisierung der Stimmbürgerschaft in jeder Volksabstimmung für jedes thematisierte *Cleavage* ermittelt.¹

Der Verlauf der vier Spaltungen, gemessen am Grad der Polarisierung der Stimmbürgerschaft in den Volksabstimmungen seit 1874, zeigt folgendes Bild:

Abbildung 1: Der Grad der Polarisierung der Abstimmenden (1874-2006)



Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 49f., 54, 57.

Der Verlauf der Konfliktlinien zwischen Sprach- und Religionsgruppen zeigt das erwartete Bild, das uns die Zeitgeschichte vermittelt. Beide sind im Verlauf der Jahrzehnte ausgekühlt und sind damit weniger bedeutend geworden. Dies gilt jedenfalls für den Konflikt zwischen Katholizismus und Protestantismus, der mit der frühen Integration der katholischen Kräfte in die Regierung, der Aussöhnung des Katholizismus mit dem laizistischen

¹ Methodische Nachweise finden sich bei Linder/Zürcher/Bolliger (2008: 218-221).

Staat und dem Zerfall des „katholischen Milieus“ offensichtlich auch in der Stimmbürgerschaft an Bedeutung verloren hat. Die Spaltung wird in Volksabstimmungen auch seltener und in veränderter Form thematisiert: Es geht weniger um konfessionelle als um Gewissensfragen wie zum Beispiel diejenige der Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs oder der Gentechnologie, welche die Kirchentreuen beider Konfessionen von den konfessionell Ungebundenen trennen. Im Verlauf des Sprachkonflikts ist eine Nuance festzuhalten. Die Polarisierung ist im 20. Jahrhundert relativ tief, lässt aber in den letzten Jahrzehnten einen geringfügigen Anstieg erkennen.

Dies erhellt sich vor einem doppelten Hintergrund: Erstens sind mentale und politisch-kulturelle Unterschiede zwischen den Sprachgruppen der Deutschschweiz, der Romandie und des Tessin ein konstantes Medienthema. Das vermag die sogenannten Sprachgräben offenbar auch im Bewusstsein der Stimmbürgerschaft durchaus lebendig zu erhalten. In Volksabstimmungen drücken sie sich beispielsweise regelmäßig aus in einer armeekritischeren Haltung der Romandie, aber einer stärkeren Unterstützung des Sozialstaats oder der außenpolitischen Öffnung der Schweiz im Vergleich zur Deutschschweiz. Zweitens kommen „Gräben“ zwischen den Landesteilen nicht nur in politisch-kulturellen, sondern auch bei wirtschaftsregionalen Egoismen zum Zug, etwa dann, wenn Infrastrukturprojekte eine der Regionen bevorzugen. Romandie und Tessin verfügen zusammen nur über etwa ein Viertel der Stimmkraft, können aber das Zünglein an der Waage spielen, falls die Vorlage in der Deutschschweiz kontrovers beurteilt wird. Die Gleichbehandlung der Landesteile ist darum ein wichtiges Gebot für die Bundesbehörden, um Mehrheiten im Volk zu bekommen. Sie hat beispielsweise dazu geführt, dass die Schweiz zwei und nicht bloß eine einzige neue Schienentransversale durch die Alpen baut, um sowohl der ganzen Deutschschweiz wie auch der Romandie günstigere Verkehrsanbindungen an den Süden zu gewährleisten.

Erstaunlich ist nun aber der Verlauf der beiden anderen *Cleavages*: Sowohl der Arbeit-Kapital- wie der Stadt-Land Konflikt erlebten in den letzten Jahrzehnten einen starken, wenn nicht gar dramatischen Anstieg. Beide Gegensätze sind ökonomisch bedingt und dürften von den Folgen der Globalisierung maßgeblich beeinflusst sein. Letztere hat auch der schweizerischen Wirtschaftspolitik den bekannten Anpassungsdruck der Öffnung der Volkswirtschaft und eines stärkeren Wettbewerbs, der Liberalisierung und des Abbaus des wirtschaftspolitischen Protektionismus gebracht. Von erhöhter Mobilität und erweiterten externen Optionen profitiert vor allem die Unternehmerschaft, während die Konflikt- und Organisationsfähigkeit der Gewerkschaften geschwächt wurde. Dem entspricht die stärkere Wahrnehmung des Arbeit-Kapital-Konflikts. Im verschärften Stadt-Land-Konflikt kommt nicht nur das von WTO und EU erzwungene Ende des Agrarprotektionismus, sondern ganz allgemein der Gegensatz zwischen der internationalen Dienstleistungswirtschaft und der gewerblichen Binnenwirtschaft zum Ausdruck. Das klassische Rezept schweizerischer Wirtschaftspolitik – die Verbindung von internationaler Wettbewerbspolitik mit einem Branchenprotektionismus für die Binnenwirtschaft – lässt sich heute weit weniger aufrechterhalten als früher. Aber auch neue Konfliktfelder wie die Umwelt- oder die Ausländerpolitik entzweien städtische und ländliche Regionen.²

² Hier stoßen wir auf zwei neue Konfliktlinien, die in der Schweiz wirksam geworden sind: auf den Gegensatz Materialismus-Postmaterialismus und auf die Konfliktlinie zwischen konservativ-geschlossener und libertär-offener Entwicklung des Landes. Für ihr näheres Verhältnis zu den klassischen Konfliktlinien s. Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 22ff., 205f.

5. Die Thematisierung und Mobilisierung von Spaltungen durch die politischen Parteien

Im schweizerischen Vielparteiensystem hat sich jede der vier historischen Parteien des Freisinns, der Christdemokraten, der Volkspartei und der Sozialdemokraten in mehreren *Cleavages* positioniert. Ihre Grundpositionen lassen sich schematisch wie folgt charakterisieren:

Tabelle 1: Cleavages und die Positionierung der größten schweizerischen Parteien

	Freisinnig-demokrat. Partei	Christlich-demokrat. Volkspartei	Schweizerische Volkspartei	Sozialdemokratische Partei
Katholiken/ Protestanten	Laizismus	Katholisch bzw. Kirchentreu	Laizismus	Laizismus
Deutschschweiz/ Romandie	—	—	—	—
Stadt/ Land	Stadt	Land	Land	Stadt
Arbeit/ Kapital	Kapital	Kapital, gelegentlich Arbeit	Kapital	Arbeit

Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 73.

Diese Grundpositionen reflektieren sowohl die ideellen Parteiprogramme wie die sozialstrukturellen Interessenlagen der jeweiligen Wählerschaft. Auffällig ist, dass sich die Parteien im sprachlich-kulturellen *Cleavage* nicht positionieren. Eine einfache Erklärung liegt darin, dass alle Regierungsparteien sich als nationale Gruppierungen verstehen und daher kein Interesse daran haben können, mit der dauerhaften Privilegierung einer Sprachgruppe die Wählerschaft in den andern Sprachregionen zu verlieren.

Diese Grundpositionen werden von den Parteien nicht nur bei Wahlen, sondern auch bei Volksabstimmungen thematisiert. Zwar geht es bei Referenden und Volksinitiativen zunächst um „Sachabstimmungen“: Soll die Landwirtschaft weiterhin Subventionen erhalten, die Mehrwertsteuer erhöht, das Abkommen mit der EU über die Personenfreizügigkeit erneuert werden? Aber solche „Sachfragen“ beinhalten auch politische Regelungs- und Verteilungskonflikte, die sehr häufig in Bezug stehen zu den Konfliktlinien vor allem von Kapital-Arbeit oder Stadt- Land. Die politischen Parteien mobilisieren ihre Anhängerschaft deshalb im Abstimmungskampf nicht zuletzt dadurch, dass sie in ihren Kampagnen diese tieferliegenden Spaltungen innerhalb der Stimmbürgerschaft thematisieren. *Cleavages* bilden dabei eine Art Kapital oder Ressource, mit denen die politischen Parteien ihre Anhängerschaft beeinflussen und mobilisieren. Sie liefern Argumente und Begründungen für die Abstimmungsempfehlung (Parteiparole), ein „Ja“ oder ein „Nein“ in die Urne zu legen.

Dabei stehen die Regierungsparteien allerdings vor einem fundamentalen Dilemma: Für eine gemeinsam verabschiedete Parlamentsvorlage braucht es gegenseitige Zugeständnisse. Die Regierungsparteien haben zwar ein grundsätzliches Interesse daran, einen solchen Kompromiss auch erfolgreich beim Volk durchzubringen. Das Verhandlungsergebnis im Parlament weicht aber für jede Partei ein Stück ab von den Präferenzen der Parteibasis. Der Stammwählerschaft der linken Sozialdemokratien mag die Abstimmungsvorlage zu bürgerlich, der rechten Wählerschaft von Freisinn oder Volkspartei zu links erscheinen. Das Dilemma kann nun folgendermaßen formuliert werden: Trägt eine Regierungspartei zu viele Kompromisse in der Volksabstimmung mit, enttäuscht und verliert sie ihre Stammwählerschaft. Trägt sie zu wenige der Kompromisse mit, verliert sie an Einfluss im Parlament, weil sie von den übrigen Fraktionen an Glaubwürdigkeit als Koalitionspartner verliert.

Nicht immer wird ein *Cleavage* von den Regierungsparteien in der Volksabstimmung aufgegriffen. Ist dies aber der Fall, so gibt es für die Regierungsparteien drei unterschiedliche Optionen:

- Sind sich alle Regierungsparteien einig, den Parlamentskompromiss in der Volksabstimmung zu unterstützen, so geben sie die gleiche Abstimmungsparole aus. Sie vermeiden in diesem Fall die Thematisierung des *Cleavage* überhaupt, um die Vorlage nicht zu gefährden.
- Wird der Konflikt von anderen Parteien oder Verbänden in der Abstimmungskampagne aufgebracht, so sind die Regierungsparteien bei Einigkeit in der Sache bemüht, diesen herunterzuspielen und so die gesellschaftliche Spaltung zu überbrücken.
- Schert eine Regierungspartei aus dem Kompromiss mit den übrigen Konkordanzpartnern aus, so wird sie in der Kampagne die gesellschaftliche Spaltung nutzen, um die Vorlage in der Abstimmung zu Fall zu bringen.

Das Gesamtbild aus allen Abstimmungen seit 1874 zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 2: Thematisierung, Vermittlung und Mobilisierung der Cleavages in den Abstimmungskampagnen von 1874-2006

	Thematisierung des Konflikts durch irgendeinen Akteur		Vermittlung des Konflikts durch die Regierungsparteien		Mobilisierung des Konflikts durch eine oder mehrere Regierungsparteien	
	Absolut	Anteil in %	Absolut	Anteil in %	Absolut	Anteil in %
Kirche-Staat	31	6	23	4	8	2
Sprache	38	7	21	4	17	3
Stadt-Land	201	39	147	28	54	11
Arbeit-Kapital	310	61	181	36	129	25

Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 75.

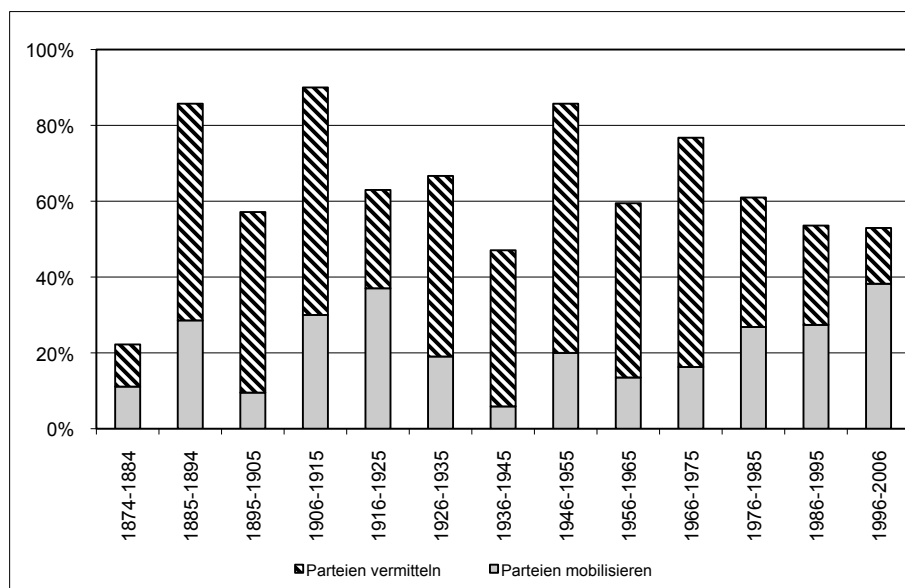
Die Statistik zeigt zunächst, dass den einzelnen *Cleavages* in den Volksabstimmungen eine überaus unterschiedliche Bedeutung zukommt: Der Kirche-Staat- und der Sprachkonflikt sind relativ unbedeutend. Sie werden nur in sechs oder sieben Prozent aller Abstimmungen zum Thema – ganz im Gegensatz zum Stadt-Land- oder Kapital-Arbeit-Konflikt, die in fast 40 oder über 60 Prozent aller Fälle eine Rolle spielen. Ähnliche Proportionen finden sich bei den Fällen der Vermittlung oder der Mobilisierung durch die Regierungsparteien. Über die gesamte Zeitspanne betrachtet überwiegen die Versuche der Parteien zur Konfliktvermittlung deutlich gegenüber jenen der Mobilisierung, in denen eine Partei opponiert und die Vorlage zu Fall bringen möchte.

Aufschlussreicher ist freilich der Zeitverlauf. Hier zeigen sich in allen *Cleavages* Veränderungsmuster, Perioden also der Verstärkung und Abschwächung der Konfliktintensität unter den politischen Eliten. Ein Diagramm zum Kapital-Arbeit-Gegensatz verdeutlicht dies (Abbildung 2).

Die Abbildung zeigt den jahrzehntweisen Anteil der Thematisierungen sowie das Verhältnis der Mobilisierungen und Vermittlungen zwischen den Regierungsparteien, gemessen an allen Volksabstimmungen. Die Jahrzehnte mit den häufigsten Thematisierungen, abzulesen an der Gesamthöhe der Säulen, sind historisch als Perioden starker wirtschaftlicher Umbrüche oder Krisen oder des Ausbaus staatlicher Wirtschaftspolitik bekannt. Am aufschlussreichsten ist freilich das Verhältnis der gegensätzlichen Strategien von Vermittlung und Mobilisierung. Ein hoher Anteil der Vermittlungen deutet auf die gemeinsame Absicht der politischen Eliten, die wahrgenommene Spaltung abzuschwächen. Ein hoher Anteil der Mobilisierungen dagegen kann als valider Indikator für die Polarisierung der politischen Eliten gelten. Im 20. Jahrhundert kommt es zum ersten Höhepunkt der Polarisie-

rung in der Zeit des Klassenkampfes um den Ersten Weltkrieg; sie ist am geringsten in der Zeit äußerer Bedrohung der nationalen Unabhängigkeit während des Zweiten Weltkriegs. Erstaunlich ist nun aber die stete Zunahme der Polarisierung in den letzten 40 Jahren, obwohl dies die Jahrzehnte einer vollen politischen Konkordanz unter Einschluss der Sozialdemokraten sind.

Abbildung 2: Vermittlung und Mobilisierung durch die Parteien beim Arbeit-Kapital-Konflikt



Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 87.

Zwei Bemerkungen drängen sich hier auf. Als Erstes: Die politische Konkordanz ist zwar unter dem Druck der Referendumsdemokratie entstanden; die Parteien arbeiten in einer Großen Koalition zusammen, um die Referendumsrisiken zu minimieren. Das funktioniert in Regierung und Parlament. Ganz offensichtlich hält die Einbindung in die Regierungsverantwortung politische Parteien aber nicht davon ab, die Arena der direkten Demokratie zur „fallweisen Opposition“ zu benutzen. Dies entspricht der Parteiraion aufgrund des oben erwähnten Dilemmas zwischen Kooperation auf parlamentarischer Ebene und der Vertretung der Wählerinteressen auf der plebiszitären Ebene. Als Zweites: Sowohl im Kapital-Arbeit- wie im Stadt-Land-Konflikt fällt die stärkere Polarisierung unter den politischen Eliten zusammen mit der stärkeren Polarisierung in der Stimmbürgerschaft. Kriesi (2005) verweist auf die außerordentlich hohe Bedeutung der Abstimmungskampagnen für das Verhalten der Stimmbürgerschaft. Die Annahme ist daher plausibel, dass die verstärkte Polarisierung der Stimmbürgerschaft in den *Cleavages* von Stadt-Land und Kapital-Arbeit von den politischen Eliten erheblich mit beeinflusst ist.

Trotz ihres großen Kampagneneinflusses ist es allerdings nicht so, dass die politischen Parteien die Stimmbürgerschaft einseitig zu lenken oder gar zu kontrollieren vermögen. Theoretisch ist eher eine gegenseitige Beeinflussung von politischen Eliten und Stimmbürgerschaft zu vermuten. In einer vertieften Untersuchung von 139 Abstimmungen versuchten wir herauszufinden, ob Vermittlung oder Mobilisierung durch die Parteien das Abstim-

mungsverhalten tatsächlich beeinflusst haben. Dabei zeigte sich folgendes Gesamtergebnis (Tabelle 3):

Tabelle 3: Vermittlung und Mobilisierung durch die Parteien bei ausgewählten Volksabstimmungen (n = 139)

Ergebnis aus Parteiensicht	Absolut	Anteil in %	
Erfolgreiche Vermittlung	20	14,4	Parteien vermitteln, Stimmvolk ist nicht gespalten
Erfolgreiche Vermittlung	33	23,7	Parteien vermitteln, Stimmvolk bleibt gespalten
Mobilisierung mit Folgen	58	41,7	Parteien mobilisieren, Stimmvolk ist gespalten
Mobilisierung ohne Folgen	28	20,1	Parteien mobilisieren, Stimmvolk bleibt nicht gespalten

Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 202.

Dies zeigt, dass es für die Parteien nicht einfach ist, den Konfliktgehalt einer Vorlage für die Abstimmung zu antizipieren. In 61 der 139 Fälle haben sie sich nämlich getäuscht – sei es, dass sie in einer Spaltung mobilisierten, was aber beim Volk nicht ankam, oder dass sie in einer von der Stimmbürgerschaft empfundenen politischen Spaltung erfolglos zu vermitteln versuchten. Der zweite Fall, die Unterschätzung latenter Konflikte im Volk, bereitet den politischen Eliten hin und wieder überraschende Referendumsniederlagen. Dies kommt nicht zuletzt beim Sprach- und Religionskonflikt vor. Volksabstimmungen sind wie Seismographen für Erdbeben: Sie zeigen untergründige Spaltungen an, die latent vorhanden sind oder neu aufbrechen. Schließlich ist die Strategie der Mobilisierung risikoloser zu handhaben als die überparteiliche Vermittlung, denn sie hat eine höhere Erfolgsrate. Partei-logik, die auf eigenen Abstimmungs- und Wahlerfolg schießt, genießt also einen gewissen Vorteil.

6. Cleavages, direkte Demokratie und Konkordanz

Als eine der bedeutendsten Errungenschaften des schweizerischen Politiksystems gilt seine Fähigkeit zur Integration der verschiedenen sprachlichen, kulturellen und konfessionellen Minderheiten. Karl Deutsch (1976) spricht von der Schweiz als einem „paradigmatischen Fall politischer Integration“, bei dem gesellschaftliche Einheit und Identität durch den Machtausgleich, die proportionale Beteiligung aller Gruppen und die Entscheidungsfindung durch Verhandeln gefunden wurden.

Dabei wird gemeinhin auch die direkte Demokratie als Integrationsfaktor genannt, weil sie mit der „Letzt-“ sowie „Selbstentscheidung“ des Volkes eine besondere Glaubwürdigkeit und Hinnahmefähigkeit auch für die unterlegene Minderheit zu schaffen vermöge. Unsere Untersuchung kann diese Einschätzung nur teilweise bestätigen. Zwar spiegelt sich das Auskühlen der historischen Spaltung zwischen Katholiken und Protestanten auch in den Volksabstimmungen wider. Die starke Verschärfung des Stadt-Land- wie des Kapital-Arbeit-Gegensatzes weist aber in eine ganz andere Richtung. Strukturelle Veränderungen und Intensivierung der Wettbewerbswirtschaft bringen neben höherer Produktivität auch neue Ungleichheit hervor. Damit erhalten beide *Cleavages* auch neue Aktualität und Bedeutung. Direkte Demokratie scheint ihre Intensivierung nicht aufhalten zu können. Im Gegenteil: Sie eröffnet den politischen Parteien die Möglichkeit, die gesellschaftlichen Spaltungen nicht nur bei Wahlen, sondern auch bei Volksabstimmungen zu thematisieren, als fallweise Opposition zu inszenieren und als Mobilisierungsthema zu nutzen. Damit erscheinen die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte von grundlegender Ambivalenz. Zum einen geht von ihnen der Zwang der Parteien zur Machtteilung aus. Sie sind die integrative Klammer der Parteien, in einer Großen Koalition auch ohne gemeinsames Pro-

gramm zu regieren. Aber direkte Demokratie bleibt zum anderen trotzdem die Arena fallweiser Opposition. Volksinitiativen und Referenden bieten die Gelegenheit, tiefliegende Spaltungen in stets neuer Bedeutung zu thematisieren, und diese wird von den Parteien genutzt.

Von einer Konkordanzregierung würde man erwarten, dass ihre Partner den parlamentarischen Kompromiss auch in der Arena direkter Demokratie unterstützen und die Bekämpfung der Vorlage allenfalls den nicht beteiligten Kleinparteien überlassen. Nun ist aber genau das Gegenteil der Fall. Seit 1959, dem Jahr der Einrichtung der Vier-Parteien-Regierung, haben die regierenden Parteien zunehmend Mühe, Gemeinsamkeit in den Volksabstimmungen zu zeigen. Gleichlautende Abstimmungsparolen gab es vor 50 Jahren in 80 Prozent aller Abstimmungen; heute finden sich die Regierungsparteien nur noch in jeder fünften Abstimmung (Abbildung 3).

Abbildung 3: Anteil gleichlautender Abstimmungsparolen der vier Regierungsparteien bei Abstimmungen (1920-2006)



Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 69

Dies kann zunächst als dramatischer Zerfall der „Koalitionstreue“ interpretiert werden, an dem vor allem die Sozialdemokratie und, seit ihrem rechtskonservativen Wandel in jüngerer Zeit, die Volkspartei beteiligt waren. Anders als eingangs vermutet, scheint fallweise Opposition zumindest für prononcierte Links- oder Rechtsparteien gerade dann wichtig zu werden, wenn sie in die Regierung eingebunden sind. Das verträgt Konkordanz so lange, wie sie auf Regierungs- und Parlamentsebene funktioniert. Nun ist aber die schweizerische Politik im letzten Jahrzehnt von einer starken Polarisierung gekennzeichnet, die vor allem durch die Volkspartei vorangetrieben wurde. Sie hat zur Spaltung des bürgerlichen Blocks von FDP, CVP und SVP und 2008 zum vorläufigen Austritt der SVP aus der Regierungskonkordanz geführt. Unsere Untersuchung zeigt, dass diese „Konkordanzkrise“ nicht nur auf kurzfristige Streitereien zwischen den Regierungsparteien zurückzuführen ist, sondern längerfristige strukturelle Wurzeln hat.

Zu diesen Wurzeln gehört nicht zuletzt die zunehmende Mobilisierung gesellschaftlicher *Cleavages* in Volksabstimmungen, mit der ein Teil der politischen Elite die Polarisierung vorantreibt, um Wahlerfolge zu erzielen. Die Ambivalenz direkter Demokratie wird

bei zunehmender Instrumentalisierung für elektorale Zwecke einzelner Parteien größer: Direkte Demokratie verschärft gesellschaftliche Spaltung eher, als dass sie diese ausgleicht. Zwar bleibt der Volksentscheid glaubwürdig, durch ihn können auch starke Konflikte legitim entschieden werden. Wie weit indessen die politische Konkordanz der sich vertiefenden gesellschaftlichen Spaltung gewachsen ist, hängt über Erwarten stark von den Strategien und der Kooperationswilligkeit der politischen Parteien ab.

Literaturverzeichnis

- Altermatt, Urs (1989): *Katholizismus und Moderne: Zur Sozial- und Mentalitätsgeschichte der Schweizer Katholiken im 19. und 20. Jahrhundert*, Zürich.
- Bartolini, Stefano/Mair, Peter (1990): *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*, Cambridge.
- Bolliger, Christian (2007): *Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz: Parteienkooperation, Konfliktdimensionen und gesellschaftliche Polarisierungen bei den eidgenössischen Volksabstimmungen von 1945 bis 2003*, Bern.
- Büchi, Christophe (2000): *„Röstigraben“: Das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Schweiz. Geschichte und Perspektiven*, Zürich.
- Deutsch, Karl (1976): *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*, Bern.
- Hug, Simon/Sciarini, Pascal (2002): *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*, Paris.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009): *Die politischen Systeme Westeuropas*, 4., akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Katz, Richard S./Mair, Peter (Hrsg.) (1994): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London.
- Kriesi, Hanspeter (2005): *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*, Lanham.
- Ladner, Andreas (2004): *Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystemen*, Wiesbaden.
- Linder, Wolf (2005): *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern/Stuttgart/Wien.
- Linder, Wolf (2009): *Das politische System der Schweiz*, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Wiesbaden, S. 567-605.
- Linder, Wolf/Zürcher, Regula/Bolliger, Christian (2008): *Gespaltene Schweiz, geeinte Schweiz*, Baden.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, Hew Haven.
- Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein (1967): *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, New York.
- Vatter, Adrian/Sager, Fritz (2006): *Das Ständemehr: Wirkungsweise und Reformen*, in: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Föderalismusreform, Wirkungsweise und Reformmodelle föderativer Institutionen in der Schweiz*, Zürich, S. 73-98.
- Zürcher, Regula (2006): *Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz: Eine Überprüfung der Konkordanztheorie aufgrund qualitativer und quantitativer Analysen der eidgenössischen Volksabstimmungen von 1848 bis 1947*, Bern.