

Eidgenössische Wahlen

Ständerat am Puls des Volks

Der Ständerat rutsche nach links, sagt die SVP. Videoauswertungen belegen, dass die kleine Kammer näher am Volk politisiert als der Nationalrat, schreiben Reiner Eichenberger, David Stadelmann und Marco Portmann

SERIE
WAHLEN
2011

Über das Stimmverhalten der einzelnen Ständeräte ist wenig bekannt. Denn in der kleinen Kammer wird fast nie namentlich abgestimmt. Die SVP bezeichnet den Ständerat darum als Dunkelkammer, die unter Ausschluss der öffentlichen Meinung nach links abgedrückt sei und am Volk vorbeipolitisiere. Wohlmeinende Beobachter sehen in der relativen Intransparenz des Ständerates die Chance einer «chambre de réflexion», in der unabhängig vom Druck der Parteien und im Interesse des Landes politisiert werden könne.

Aus theoretischer Sicht sollten die Ständeräte die Volksmehrheiten besser vertreten. Denn sie werden in allen Kantonen mit Ausnahme von Jura und Neuenburg im Majorzverfahren gewählt. Für den Gewinn eines Sitzes brauchen sie also eine absolute Wählermehrheit. Das begünstigt mehrheitsfähige Politiker aus der Mitte und gibt ihnen Anreize, näher am Willen der (kantonalen) Volksmehrheit zu politisieren als Nationalräte. Denn Nationalräte werden im Proporzverfahren gewählt. In Kantonen wie Bern oder Zürich mit vielen Nationalratssitzen erfordert der Gewinn eines Sitzes nur wenige Stimmenprozente. Dafür aber muss man nicht Mehrheitsinteressen vertreten. Darum ist es für Polparteien wie die SVP oder die SP im Vergleich zur Mitte schwerer, im Ständerat Fuss zu fassen, als im Nationalrat.

Video bringt Licht ins Dunkel

Aber stimmt die Theorie? Die Frage war bisher nicht zu beantworten, weil die Ständeräte üblicherweise per Handzeichen abstimmen. Festgehalten wird in amtlichen Protokollen nur das Total der Ja- und Nein-Stimmen sowie der Enthaltungen, nicht aber das individuelle Abstimmungsverhalten. Im Nationalrat ist das anders: Dort wird das Abstimmungsverhalten jedes einzelnen Volksvertreters elektronisch erfasst. Nur in Ausnahmefällen wird auch im Ständerat das individuelle Stimmverhalten festgehalten. Das war letztmals 2005 der Fall, als die damalige Ständerätin Simonetta Sommaruga unter dem Titel «Transparenz im Ständerat» die Einführung eines elektronischen Wahlsystems forderte. Der Rat lehnte die Motion unter anderem ab, weil die Kosten von über 700 000 Franken als zu hoch erachtet wurden und die «chambre de réflexion» die Freiheit, möglichst frei von äusseren Pressionen sachlich, unabhängig in bewährter Kultur zu politisieren, beibehalten sollte, so die Begründung.

So dunkel wie gemeinhin behauptet wird, ist es im Ständerat indessen nicht. Seit der Wintersession 2006 werden sämtliche Sitzungen per Video aufgezeichnet und auf der Website des Parlaments als Stream veröffentlicht. Die hinter dem Ratspräsidenten installierte Kamera erlaubt es unserer Forschergruppe der Universität Freiburg in rund 87 Prozent aller Fälle, die Handzeichen der Mitglieder des Ständerates bei Abstimmungen auszuwerten. Zu den fehlenden 13 Prozent gehören insbesondere das Stimmverhalten der Stimmenzähler und Vizepräsidenten, da die Kamera auf den Rat gerichtet ist. Der Ratspräsident enthält sich für gewöhnlich der Stimme. In wenigen Fällen verdecken andere Ratsmitglieder die Handzeichen ihrer Kollegen oder die Kamera, die durch den Raum schwenkt, verpasst Handzeichen einiger Ratsmitglieder. Nicht immer im Bild ist der Waadtländer Grüne Luc Recordon; er sitzt am linken Rand des Schwenkbereichs der Kamera.

Die Analyse der Videoaufnahmen bietet neue Erkenntnisse zur Volksnähe des Ständerates. Denn dank individuellen Abstimmungsdaten für den Ständerat können wir nun die Vertretung von kantonalen und Schweizer Wählerinteressen ganz direkt analysieren, indem wir das Stimmverhalten der



Ständeräte beim Abstimmen. Eine Auswertung von Videoaufnahmen aus dem Ständeratssaal wirft jetzt erstmals Licht in die «Dunkelkammer» Stöckli. (Bern, 31. Mai 2011)

Die beiden Räte und der Volkswille

Übereinstimmung von Parlamentariern mit Wählern
26 eidgenössische Volksabstimmungen von 2008 bis 2011

■ Einzelparlamentarier verglichen mit Volkswille

Übereinstimmung Parlamentarier mit	Basis-Übereinstimmung von 50% (diesen Wert erreicht auch ein Zufallsgenerator)	Zusätzliche Übereinstimmung (in %)
Wählern im jeweiligen Kanton	Nationalrat	10,5
	Ständerat	19,0
Wählern gesamte Schweiz	Nationalrat	10,0
	Ständerat	19,5
Wählern in kleinen Kantonen (mit 1 bis 2 Nationalräten)	Nationalrat	9,6
	Ständerat	18,2

■ Parlamentariermehrheit eines Kantons verglichen mit Volkswille

Wähler im jeweiligen Kanton	Nationalrat	Ständerat
	17,0	19,7

Quelle: Universität Freiburg

Wähler bei Volksabstimmungen mit demjenigen der Stände- und Nationalräte in den vorangehenden Schlussabstimmungen vergleichen.

Seit der Veröffentlichung der Aufnahmen hielt die Kamera die Entscheidungen der Ständeräte zu 26 Volksabstimmungen fest. In ersten Auswertungen haben wir untersucht, inwiefern die Entscheidungen der Mitglieder beider Kammern in den parlamentarischen Schlussabstimmungen mit den Entscheidungen übereinstimmen, welche die Mehrheit der Schweizer Wähler und die Mehrheit der Wähler in den Herkunftskantonen der Parlamentarier trafen.

Die Autoren

Reiner Eichenberger ist Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg und Forschungsdirektor des Center for Research in Economics, Management and the Arts. **David Stadelmann** ist Oberassistent am Departement für Volkswirtschaftslehre der Universität Freiburg. **Marco Portmann** doktortiert am Departement für Volkswirtschaftslehre der Universität Freiburg.

Wir berechnen die durchschnittliche Übereinstimmung der einzelnen National- und Ständeräte mit den Wählermehrheiten in ihren Kantonen. Dazu vergleichen wir beispielsweise den Entscheid eines Zürcher Nationalrats zum BVG-Mindestumwandlungssatz mit dem Wählerentscheid im Kanton Zürich. Da die Wählermehrheit im Kanton Zürich die Vorlage verworfen, werten wir es als Übereinstimmung für jeden Zürcher Parlamentarier, der die Vorlage ebenfalls ablehnte. Würde ein einzelner Rat eine Münze bei der Abstimmung werfen, wäre die individuelle Übereinstimmung mit den Wählern im Erwartungswert 50 Prozent. Interessant ist also, wie deutlich die Übereinstimmung die 50-Prozent-Marke übertrifft. Für Nationalräte liegt die Übereinstimmung mit ihren Kantonswählern im Durchschnitt bei 60,5 Prozent. Der Wert ist also 10,5 Prozentpunkte grösser als die Münzwurf-Übereinstimmung von 50 Prozent. Im Ständerat ist diese Übereinstimmung deutlich grösser. Sie liegt 19 Prozentpunkte über dem Zufall und damit um 8,5 Prozentpunkte höher als im Nationalrat (Grafik). Diese Erkenntnis deckt sich also mit den theoretischen Erwartungen in Bezug auf die Wahlsysteme.

Analog zur Übereinstimmung mit dem Kanton haben wir auch verglichen, wie nah die Meinungsäusserungen von National- und Ständeräten bei der gesamtschweizerischen Wählerschaft sind. Beim Referendum über den BVG-Mindestumwandlungssatz lehnte auch die Mehrheit der Abstimmenden in der Schweiz die Vorlage ab. Deshalb wird wiederum ein Nein seitens eines Parlamentariers als Übereinstimmung gewertet. Beim Vergleich der Ratsmitglieder mit der Volksmehrheit über alle Abstimmungen resultiert im Nationalrat eine um 10 und im Ständerat um 19,5 Prozentpunkte höhere Übereinstimmung, als dies bei Münzwerfenden Politikern zu erwarten wäre. Für beide Räte gibt es damit praktisch keine Unterschiede in der Vertretung von Volksmehrheiten.

Es könnte nun argumentiert werden, dieser Unterschied sage noch nicht viel über die Qualität der Volksvertretung, weil es vom Proporzsystem vorgegeben und auch erwünscht sei, dass die Nationalräte insbesondere aus grossen Kantonen nicht die Kantonsbevölkerung insgesamt, sondern Partialinteressen vertreten. Deshalb ist es interessant, Nationalräte aus kleinen Kantonen mit nur einem oder zwei Sitzen näher zu betrachten, da sie nur gewählt werden, wenn sie sehr grosse Stimmenanteile erhalten und so ähnliche Anreize wie Ständeräte haben. Bei solchen Nationalräten ist die Übereinstimmung mit der Mehrheit der Kantonsbevölkerung mit 9,6 Prozentpunkten über Zufall weiterhin viel tiefer als die der Ständeräte dieser Kantone mit 18,2 Prozentpunkten.

Wahlsystem spielt keine Rolle

Die Betrachtung individuellen Stimmverhaltens im National- und Ständerat vergleicht Parlamentarier, die in verschiedenen Wahlsystemen gewählt wurden. Eine dem Nationalrat mehr entgegenkommende Analyse untersucht, ob die National- beziehungsweise Ständeräte eines Kantons insgesamt gleich entschieden haben wie die Wähler ihres Kantons. Denn es könnte argumentiert werden, nicht der einzelne Nationalrat, sondern die Mehrheit des

Nationalrats solle die Interessen der Wählermehrheit wiedergeben. Haben beispielsweise die Mehrheit der 34 Zürcher Vertreter im Nationalrat oder die beiden Urner Ständeräte in der Abstimmung über die befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer die gleiche Entscheidung getroffen wie die Wähler in den betreffenden Kantonen?

Die Analyse der Übereinstimmung zwischen den Mehrheitsentscheidungen der National- beziehungsweise Ständeräte und den Wählern in ihren Kantonen ergibt im Nationalrat eine um 17 und im Ständerat um 19,7 Prozentpunkte höhere Übereinstimmung als ein Münzwurf. Die Übereinstimmung im Nationalrat vergrössert sich gegenüber dem vorangehenden Vergleich um rund 6,4 Prozentpunkte, während es im Ständerat kaum Veränderungen gibt. Im Nationalrat gleichen sich die sehr heterogenen individuellen politischen Positionen über die grössere Anzahl Vertreter pro Kanton also aus, während dieser Effekt im Ständerat mit einem bis zwei Kantonsvertretern fast nicht zum Tragen kommt.

Dennoch zeigen die Daten insgesamt, dass ein einzelner Ständerat die Mehrheit seiner Kantonswähler besser vertritt als alle Nationalräte eines Kantons zusammen. Selbstverständlich deckt eine Auswertung des individuellen Abstimmungsverhaltens im Stände- und Nationalrat nicht die ganze Bandbreite des parlamentarischen Betriebs ab. So mögen sich viele Parlamentarier anders und aktiv zugunsten des Volkes einsetzen, ohne dass sich dies direkt in unserem Vergleich niederschlägt. Natürlich stellen auch die 26 zur Verfügung stehenden Abstimmungen keine vollständig repräsentative Auswahl der Abstimmungen über die Zeit dar. Die Stichprobe fällt mit drei vom Volk akzeptierten Initiativen sowie einem vom Volk verworfenen Bundesgesetz im längerfristigen Vergleich etwas aus dem Rahmen. Unsere weitergehenden Analysen zeigen aber, dass unter Ausklammerung solcher Beobachtungen der durchschnittliche Ständerat noch näher am Volk liegt als der durchschnittliche Nationalrat.