Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 26 (1986)

Artikel: Funktions- und Organisationsprobleme der schweizerischen Parteien
Autor: Neidhart, Leonhard
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172505

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Leonhard Neidhart

Funktions- und Organisationsprobleme der schweizerischen Parteien

In diesem Beitrag wird nach Antworten auf die Frage gesucht, welche Rolle die Parteien im schweizerischen Regierungssystem spielen. Dabei wird mit Darstellungsmitteln der Systemanalyse gearbeitet, die im ersten Teil kurz umschrieben werden. Den politischen Parteien kommt insofern eine Doppelnatur zu, als sie sowohl gesellschaftliche Organisationen als auch Elemente des politischen Systems darstellen. Systemanalyse betrachtet ja Teile immer als Elemente eines grösseren Ganzen, für das Leistungen erbracht werden und dessen Gegebenheiten sich die Teile anpassen. Im Teil zwei werden die Parteien zunächst in den gesellschaftlichen Kontext gestellt. Im Teil drei kommen weitere Kontextvariablen der Parteien zur Sprache, um in den folgenden Abschnitten dann auf die Funktionen der Parteien und auf ihre Gegenwartsprobleme einzugehen.

Cette contribution traite du rôle des partis dans le système politique suisse au moyen de l'analyse des systèmes, brièvement décrite dans la première partie. Les partis politiques sont dichotomiques: d'une part, ils apparaissent en tant qu'organisations sociales, et de l'autre ils constituent des éléments du système politique. L'analyse des systèmes nous apprend qu'un élément fait toujours partie d'un ensemble plus large auquel il fournit des prestations et auquel il s'adapte. Dans la deuxième partie, les partis apparaissent dans le contexte social. Les parties suivantes introduisent d'autres contextes, traitent de la fonction des partis et abordent leurs problèmes actuels.

Es fällt nicht leicht, die Funktions- und Organisationsprobleme der schweizerischen Parteien und damit auch des Parteiensystems in der hier gebotenen Kürze einigermassen zutreffend auszuleuchten. Und zwar deshalb nicht, weil die Schweiz über ein aus verschiedenen, teils gegenläufigen Verfahrensprinzipien zusammengesetztes und deshalb *komplexes* Regierungssystem verfügt, in dem das parteiendemokratisch-repräsentative Element neben dem föderativen und dem direktdemokratischen lediglich die *dritte Säule* der Politik ausmacht. Ausserdem spielen die anderen Besonderheiten des politischen Systems (Volkswahl von Exekutiven, kleine, kollektiv verantwortliche Räte mit ihrer hohen Autonomie gegenüber dem Parlament, Regierungsproporz, Verhandlungsdemokratie), dann das sogenannte Milizprinzip (in Parteien und Parlamenten) sowie die Kleinheit der politischen Kontexte (Wahlkreise, Gemeinden, Kantone, Gesamtstaat), ihre extrem grosse Anzahl und schliesslich auch die Eigenschaften der politischen Kultur und Tradition in den Parteienbetrieb hinein. Daraus entstehen ganz komplizierte *Wechselwirkungen* und gegenseitige Abhängigkeiten, aus denen heraus die Rolle der Parteien rekonstruiert werden muss.

Zusätzlich zu diesen funktionalen Verflechtungen wird die Analyse der Parteien auch durch die Tatsache erschwert, dass zahlreiche politische Prozesse in den kleinstaatlichen Verhältnissen funktional in geringerem Masse *ausdifferenziert* und nur auf tieferem Niveau *institutionalisiert* sind. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass zahlreiche politische Funktionen weniger weitgehend von anderen Tätigkeiten abgetrennt und somit auch weniger eindeutig auf bestimmte Institutionen verteilt sind. Diese Eigenschaft lässt sich am schnellsten an der Art und Weise erkennen, wie im schweizerischen Regierungssystem *Opposition* gemacht werden kann. Oppositionsfunktionen sind diffus auf die verschiedensten Institutionen verteilt, sie können auf direktdemokratischem, parlamentarischem, auch auf föderalistischem Wege ausgeübt werden. Auch im Parlament gibt es keine streng auf die Opposition spezialisierte Parlamentsrolle, vielmehr können selbst die mitregierenden Parteien bzw. Fraktionen gewissermassen simultan mitopponieren. Dieser geringere Grad der *funktionalen Spezialisierung* zeigt sich auch im Verhältnis von Parteien und Verbände, wo letztere einen hohen Grad der Politisierung aufweisen und oft gar als Quasiparteien fungieren. Schliesslich sind auch die Einrichtungen der direkten Demokratie ausgesprochen multifunktional bzw. funktional *diffus,* denn das Referendum kann ja Artikulations-, Aggregations-, Sanktions-, Legitimations-, Konfliktregulierungs- und Oppositionsfunktionen erfüllen, womit es zumindest teilweise in Konkurrenz zu den Parteien tritt.

Nun sind ja Parteien, wie schon der Wortstamm pars zum Ausdruck bringt, immer nur *Teile* eines grösseren - und wie man sieht - komplizierten Ganzen und das zwingt dazu, die Dinge *im Zusammenhang* zu sehen, weil sonst allenfalls Einzelheiten aufgebauscht und damit verfälscht werden.

Wissenschaft betreiben heisst ja Wissen beschaffen, bzw. auf gezielte *Fragestellungen* nach Antworten suchen. Die Fragen dieses Versuches leiten sich

nicht aus irgend einer politischen Theorie, sondern aus dem *pragmatischen* Interesse ab, etwas über die Entscheidungsanteile bzw. über die *Handlungsbeiträge,* welche die politischen Parteien für den Prozess der politischen Entscheidungsherstellung beitragen, in Erfahrung zu bringen. Da sich solche Fragen und Antworten nicht umstandslos erarbeiten lassen, bedarf ein solcher Versuch des *Mediums* bzw. des Instrumentariums eines terminologisch-analytischen Konzeptes, mit dem sich Beobachtungen und Zusammenhänge abbilden lassen. Die Ziele dieser Skizze über die schweizerischen Parteien sollen mit den Darstellungsmitteln der *funktionalen Systemanalyse* erreicht werden, weil sich damit jene Absicht, die Parteien aus dem grösseren Ganzen des politischen Systems und der schweizerischen Gesellschaft heraus zu verstehen, wohl am besten verwirklichen lässt. Im anschliessenden Teil soll diese Vorgehensweise kurz erläutert werden.

I. Zum Konzept der Analyse

Sehr abstrakt und zunächst in einem Satz formuliert, geht es darum zu erklären, welche *Funktionen* (Handlungsbeiträge, Leistungen), aus welchen Gründen (funktionale Erfordernisse), durch wen (Organisationen, Institutionen, einzelne Rollenträger, Subsysteme) erfüllt werden oder nicht, wie solche Teilbeiträge koordiniert werden oder nicht und schliesslich wie sich all diese genannten Systemelemente einem Kontext (Umwelt) anpassen müssen bzw. von ihm geprägt werden.

Einer der elementarsten Ausgangspunkte einer solchen Betrachtungsweise besteht in der schlichten Tatsache, dass wohl alle freiwilligen Zusammenschlüsse von Menschen - so auch die politischen Parteien - aus der Notwendigkeit und der Absicht heraus erfolgen oder erfolgt sind, *Probleme zu lösen* bzw. bestimmte *funktionale Erfordernisse* zu erfüllen. Überträgt man dieses Konzept auf die Politik, dann heisst das doch, dass dann, wenn kollektiv bindende *Entscheidungen* hergestellt und durchgesetzt, somit Politiken gemacht werden müssen, eine Menge verfahrensmässiger Teilprobleme gelöst bzw. eine Reihe von Handlungsbeiträgen (Entscheidungsleistungen, Entscheidungsfunktionen) erbracht werden müssen.

Diese politisch-funktionalen Erfordernisse bzw. Verfahrensproblemlösungsbedürfnisse lassen sich *modellmässig* leicht aufführen. Vorausgesetzt, dass Politik bzw. das politische System die Aufgabe hat, Probleme des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu bearbeiten (Ordnung, Sicherung, Schutz, Regulierung, Verteilung), dann müssen solche Probleme des gesellschaftlichen Zusammenlebens erst erkannt, definiert und politisiert, d. h. in die Lösungsverantwortlichkeit des Staates überwiesen werden. Des weiteren gilt es, die damit verbundenen bzw. betroffenen Interessen zu organisieren, zu artikulieren, zu repräsentieren und zu aggregieren. Sodann geht es darum, Lösungsalternativen zu suchen, zu planen, zu vergewissern, um sie schliesslich in bindende Entscheidungen umzusetzen und zu vollziehen. Dabei kommt es oft

zu Konflikten und Rechtfertigungsbedürfnissen, ausserdem müssen das Behördenpersonal gewählt, die Wahlen organisiert und Mittel beschafft werden. In dieser Abstraktheit gilt das Modell für alle Demokratien industrieller Gesellschaften. Im Kern geht es darum zu fragen, *welcher Teil* dieser Entscheidungsfunktionen durch die *politischen Parteien* erbracht wird und wie es diesbezüglich in der Schweiz aussieht.

Bleibt man aber vorerst bei der Erläuterung dieses analytischen Konzeptes, dann gilt es zunächst den *unterschiedlichen Umfang* dieser funktionalen Erfordernisse zu erklären. Dieser hängt von verschiedenen *Faktoren* ab: natürlich zunächst vom Umfang der Staatsaufgaben, dann vom Entwicklungsstand und von der Selbststeuerungsfähigkeit der Gesellschaft, des weiteren von ihren Eigenschaften (Kleinheit, innerer Pluralismus usw.) sowie schliesslich von der Struktur des politischen Systems. Es liegt ja auf der Hand, dass die Probleme der spätindustriellen Gesellschaft (Umweltzerstörung, neue Technologien, Arbeitslosigkeit) den politischen Handlungsbedarf gesteigert und damit auch die politischen Parteien herausgefordert haben. Man kann auch hier schon anführen, dass die hohe Selbststeuerungsfähigkeit der schweizerischen Gesellschaft die Politik und damit auch die Parteien ein Stück weit *entlasten,* dass aber umgekehrt der Politik aus der Kleinheit des Territoriums und den damit gegebenen Knappheiten von Ressourcen (Boden, Raum) eine Menge von Interessenkonflikten (Atomkraftwerke, Strassenbauten, Waffenplätze, Tourismuseinrichtungen, Flugplätze, Zweitwohnungen, Fremdarbeiter, Asylanten) und Verteilungsproblemen entstehen, die auch an den Parteien nicht spurlos vorbeigehen. Die zunehmende Asymetrie der schweizerischen Gesellschaft, die einerseits eine grosse und auch konsumstarke Wirtschaft hervorgebracht hat, andererseits aber kaum mehr über natürliche Ressourcen verfügt und die natürliche Umwelt immer stärker beansprucht, hat der schweizerischen Politik in den vergangenen Jahrzehnten eine ganze Masse an Handlungsproblemen und Interessenkonflikten beschert.

Funktionale Bedürfnisse in dem zuvor definierten Sinne werden der schweizerischen Politik im Ganzen und damit auch den politischen Parteien auch durch den *inneren Pluralismus* der verschiedenen Sprachregionen, der 26 Kantonalstaaten mit ihren historischen, grössenmässigen und wirtschaftlichen Verschiedenheiten generiert. Je grösser die Anzahl von Entscheidungsberechtigten, desto grösser sind auch die Bedürfnisse bzw. Erfordernisse nach Repräsentation, Koordination und Interessenberücksichtigung, was ausserordentliche Konsequenzen auch für die Parteien hat. Schliesslich hängen jene funktionale Erfordernisse natürlich auch von der Struktur des *politischen Systems* selbst ab. Natürlich entziehen die direktdemokratischen Einrichtungen den politischen Parteien gewisse Funktionen, gleichzeitig bürden sie ihnen andere auf.

Wenn es solche Probleme zu lösen, bzw. wenn solche funktionalen Erfordernisse erfüllt werden müssen, damit Politik gemacht werden kann, dann bedarf es auch der *institutionellen oder organisatorischen Vorkehrungen,* die auf die Erfüllung solcher Funktionen bzw. auf die Erbringung entsprechen-

der Handlungsbeiträge spezialisiert sind. Das ist das zweite wesentliche Element dieses Systemkonzeptes.

Da die Politik zu den kompliziertesten Handlungszusammenhängen einer Gesellschaft gehört, weil sie eben viele und wichtige Überlebensfragen zu bearbeiten hat, weil sich viele am politischen Entscheidungsprozess beteiligen können und weil sie ihre Entscheidungen eben auch mit den Mitteln der «legitimen physischen Gewalt» durchsetzen kann und damit auf entsprechende Widerstände stösst, bedarf sie nicht nur einer grossen Anzahl von Handlungsbeiträgen, sondern eben auch einer Menge entsprechender institutioneller Vorkehrungen. Ausserdem müssen diese Handlungsbeiträge *gegeneinander koordiniert* sein, woraus dann eben das *politische System* entsteht. Institutionelle Vorkehrungen sind jene Einrichtungen, welche die genannten Verfahrensprobleme zu lösen bzw. zu bearbeiten haben. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass das schweizerische Regierungssystem aus unterschiedlichen institutionellen Verfahrensproblemlösungen zusammengesetzt und, so gesehen, *komplex strukturiert* ist. Jedenfalls entsteht daraus eine Verfahrenslogik, ohne deren Berücksichtigung man die Rolle der Parteien nicht umschreiben kann.

Mit voller Absicht wird hier immer auch der Ausdruck Problem*bearbeitung* verwendet, um dem Eindruck entgegenzuwirken, als könnten Probleme gelöst, bzw. einfach aus der Welt geschaffen werden. Viele Probleme lassen sich, wenn überhaupt, nur teilweise lösen und so unter Kontrolle halten, dass keine bestandgefährdenden Folgen entstehen. Meistens bestehen *alternative* Lösungsmöglichkeiten und zwar sowohl im materiellen Sinne (inhaltliche Politiken) als auch in verfahrensmässiger Hinsicht (institutionelle Vorkehrungen). Ausserdem muss man sich besonders bei der Analyse von Verfahrensproblemlösungen immer bewusst bleiben, dass praktisch alle institutionellen Lösungsalternativen wiederum *Folge*probleme hinterlassen, woraus schliesslich eine ganze *Kette* von Problemen, Lösungen, Folgeproblemen und weiteren Lösungen entsteht. Wenn man dann erklären kann, warum es zu diesen und nicht zu anderen institutionellen Lösungen gekommen ist, dann hat man auch einen Schlüssel für die Analyse des gesamten politischen System als der politischen Entscheidungsapparatur einer Gesellschaft in der Hand.

Um hierzu ein paar Beispiele zu machen. Das *Proportionalwahlrecht* löst zwar die Probleme der Beteiligung und Repräsentation, hinterlässt aber zugleich Folgeprobleme der Reintegration, der Mehrheitsbildung, die wiederum durch Koalition oder durch Konkordanz bearbeitet werden müssen. Ganz Analoges lässt sich auch über den Föderalismus oder über die direkte Demokratie, somit über jene Vorkehrungen sagen, mit denen die Probleme der Verschiedenheit und jene der Partizipation in den kleinräumigen Verhältnissen der Schweiz gelöst werden. Aber diese direktdemokratischen Einrichtungen sind ja nur Teillösungen des Partizipationsproblemes, das ja auch durch Wahlen, Verbände, Parteien und durch den Föderalismus bearbeitet wird. Dennoch hinterlassen die direktdemokratischen Einrichtungen als Lösungen des Partizipationsproblemes dem politischen System eine ganze Menge von

*Folge*problemen, wie jene des hohen Informations-, Überzeugungs- und Mobilisierungsaufwandes der Stimmberechtigten (Stimmabstinenz, Finanzierung der Abstimmungskämpfe), Schwierigkeiten mit der Aggregation von Interessen, mit Planungen und mit der Mehrheitsbildung. Jede institutionelle Lösungsalternative hat ganz offensichtlich ihre *Vorteile* und *Nachteile* und nur durch deren ständiges Abwägen kann man ihnen und damit auch der Parteienwirklichkeit gerecht werden.

Systemanalyse basiert neben den genannten funktionalen Erfordernissen und der zusammenhängenden Organisation der institutionellen Vorkehrungen in der Struktur des politischen Systems auf einer *dritten* zentralen Annahme, nämlich der *Kontext- bzw. Umweltabhängigkeit* dieser beiden Grössen. Wie bereits gesagt, sind Systeme immer Teile eines grösseren Ganzen, durch welches sie in allen ihren Einzelheiten prägt, bzw. welchem sie sich in irgend einer Form anpassen müssen. Im Kern ist diese Annahme schon in den bisherigen Aussagen deutlich geworden, dennoch soll diese noch etwas erläutert werden. Theoretisch zählt zur *Umwelt* (Kontext) alles das, was nicht zum System selbst gehört.

So ist jede einzelne Partei, in allem was sie ausmacht (Mitglieder, Organisation, Mittel, Funktion, Einfluss, Ansehen), zunächst einmal ein Teil des bestehenden *Parteiensystems.* Damit ist klar, dass jede einzelne Partei auch durch den Umstand determiniert wird, ob sie selbst Teil eines Zwei-, Drei- oder Vielparteiensystems ist. Ganz allgemein ist es so, dass je ausgeprägter, je besonderer die Eigenschaften eines Kontextes sind, desto stärkere *Effekte* oder Adaptationszwänge von dieser Umwelt auf das System ausgehen. Um diesbezüglich eine Erkenntnis vorwegzunehmen: Die Rahmenbedingungen bzw. der Kontext der schweizerischen Politik weisen in verschiedener Hinsicht besonders *auffällige Ausprägungen* auf (Kleinstaatlichkeit, innerer Pluralismus, Entwicklungskontinuität) und diese schlagen, wie noch zu zeigen sein wird, auch auf die Parteien durch. Überhaupt handelt es sich auch bei den sogenannten Umwelteffekten letztlich um ganze Effekt*ketten:* So prägt etwa die geringe Grösse des schweizerischen Staatsterritoriums letztlich in irgend einer Form die Wirtschaft, die Siedlungs- und damit die Sozialstruktur, das politische System als Ganzes und seine Teile, damit auch die Parteien im einzelnen. Direkte Demokratie und auch das Milizsystem sind ja Verfahren, die kleinen Kontexten angepasst sind. Ganz Analoges lässt sich auch über die Rahmenbedingung des inneren, sprach-kulturellen und gebietskörperschaftlichen Pluralismus (26 Kantone, rund 3000 Gemeinden, teils starke innerkantonale Regionalisierung) aussagen, der ganz spezifische politisch-funktionale Erfordernisse generiert und ganz besonders stark auch das Parteienwesen prägt.

Was nun das schweizerische Parteiensystem anbetrifft, so zählt dieses zum Typus der *zentripetalen Vielparteiensysteme.* Das will heissen, dass die Parteien in grosser Zahl auf die politische *Mitte* hin konzentriert sind und dass die Spaltungen nach links und rechts nur ein vergleichsweise geringes Ausmass annehmen. Dabei fällt zunächst auf, dass wir, obwohl die Kontexte

(Wahlkreise, Gemeinden, Bezirke, Kantone) vergleichsweise klein sind, eine *grosse* Anzahl von Parteien haben, die am Wählermarkt um Unterstützung und Zustimmung konkurrieren. Die Auswirkungen dieses Tatbestandes muss man sich an einer späteren Stelle dieses Textes noch genauer bewusst machen, weil sie nämlich ganz erheblich sind. Ein Weiteres kommt in diesem Zusammenhang hinzu: Wir haben in der Schweiz ja nicht nur zahlreiche Parteien, sondern auch von Kanton zu Kanton teilweise *verschiedene Parteiensysteme.* In den sogenannten Kulturkampfkantonen (LU, SO, SG, AG) beruhen diese noch immer stark auf den Spaltungslinien des vergangenen Jahrhunderts, mit all den entsprechenden Loyalitäten, Gegensätzen und ideologischen Altlasten. In den stärker urbanisierten und hochindustrialisierten Kantonen wirken diese auch noch in etwa in die dort dominanten sozialen Spaltungslinien hinein (GE, BS, ZH). Hinzu kommen die Verhältnisse in Bern (stark ländlich-agrarisch, zweisprachig, jetzt konfessionell homogener, starke geographische Regionalisierung, Bundesbeamte), in der Waadt (traditioneller Gegensatz zwischen Liberalen und Radikalen, urbanisierte Riviera, agrarisches Hinterland), in Neuenburg (urbane Riviera, stark monoindustrielles Hochland, konfessionell homogen) usw. Diese Liste von Vielfältigkeiten könnte mit Hinweisen auf das Wallis, Graubündern, auf die Innerschweiz, den Thurgau oder auf Schaffhausen leicht weitergeführt werden. Indessen ist klar geworden, in welchem Ausmass die kantonalen Kontexte die Parteiensysteme und diese dann wiederum die Rolle der einzelnen Parteien prägen. In Wirklichkeit ist es ja auch so, dass sich diese kantonalen Besonderheiten auch in die *einzelnen Landesparteien* hineinverlagern und dort Folgeprobleme hinterlassen. So sind die FdP oder die CVP des Kantons Zürich andere Parteien als ihre Bundesglieder etwa im Wallis oder anderswo.

Damit ist im Grunde genommen bereits völlig klar geworden, was unter diesem dritten Punkt der *Prägung* der Parteien durch ihre Kontexte bewusst gemacht werden sollte. Geht man von den einzelnen Parteiorganisationen aus, so ist natürlich das vorherrschende Parteiensystem gewissermassen ihre *erste* Umwelt. Diese Parteiensysteme sind dann ihrerseits in den *grösseren Kontext des politischen Systems eingebunden, der seinerseits bestimmte funktionale Erfordernisse, aber auch Handlungsrestriktionen generiert.*

Im Vordergrund dieser gewissermassen zweiten Umwelt der politischen Parteien mit ihren Effektketten stehen zunächst die Kontexte der Gemeinden, der Kantone und dann jener des Bundes. Wie mühsam diese Analytik auch immer erscheinen mag, so wichtig ist es, nach dieser *kontextspezifischen* Rolle der Parteien zu fragen. Diese Besonderheiten beziehen sich auf die unterschiedlichen bevölkerungsmässigen Grössen der bundesstaatlichen Kontexte, dann aber auch die verschiedenen Aufgaben der drei Bundesglieder und schliesslicch auch darauf, dass die politischen Systeme in den Gemeinden, den Kantonen und im Bund organisatorisch *verschieden* ausgestaltet sind. Es ist klar, dass die kommunale Versammlungsdemokratie die Funktionen der Parteien minimisiert, ebenso klar ist es, dass z. B. die Volkswahl der Exekutiven in den Kantonen erhebliche Konsequenzen für die Parteien hat und dass

deren Rolle auf der zentralstaatlichen Ebene wiederum eine andere ist. Eine erschöpfende Analyse der schweizerischen Parteienlandschaft müsste all diesen Gliederungen Rechnung tragen.

Schliesslich zählen nicht nur Parteien- und politische Systeme, sondern die *ganze Gesellschaft* mit ihren Eigenschaften (Grösse, Entwicklungsstand, Homogenität/Heterogenität), die Wirtschaft, aber auch die Besonderheiten der geschichtlichen Entwicklung (Bestandsdauer, Alter, Kontinuität/Diskontinuität, Ausmass, traditionaler Legitimation) mit zu jenen *Umständen,* welche das Parteileben prägen und denen es sich bis zu einem gewissen Masse adaptieren muss.

So viel also zu diesem möglichen Instrumentarium der Rekonstruktion der schweizerischen Parteienwirklichkeit. Man erkennt seine Reichweite, aber auch die Schwierigkeiten seiner Anwendung. Welches sind nun aber die *Fragen,* auf welche eine derartige Parteienstudie nach Antworten sucht? Im Hinblick auf die Parteien als *gesellschaftliche Organisationen* interessiert es u. a. zu wissen, welche typischen Motive es sind, die einzelne Gesellschaftsmitglieder dazu bringen, sich an eine Partei zu binden, mit ihr zu sympathisieren oder wenigstens ihre Kandidaten zu unterstützen, bzw. was es sein kann, das jene Gesellschaftsmitglieder von alledem abhält. Dahinter steht letztlich auch das Bedürfnis, sich repräsentieren zu lassen oder sich zu distanzieren oder eben alles autonom entscheiden zu wollen, wie dies ja bei den Volkswahlen von Exekutivmitgliedern und bei den direktdemokratischen Sachentscheidungen möglich ist. Eine direktdemokratische politische Kultur widerspricht ja ein Stück weit einer starken Parteiidentifikation, was dann auch noch durch die stark individualistisch, ja privatistisch geprägte schweizerische Sozialkultur verstärkt wird. Hinzu kommen die Fragen nach der *Instrumentalität,* welche die Parteien für den einzelnen und die Sozialmilieus haben, Fragen nach ihrem Ansehen, nach ihrer Kompetenz und auch nach ihrer Integrität. Aus der Sicht der Parteien im Verhältnis zu den Gesellschaftsmitgliedern fragt es sich dann, welche *Funktionen* bzw. Leistungen jene für die letzteren zu erfüllen vermögen und über welche Ressourcen an Geld, Wissen, Organisation, Einfluss und Vertrauen sie dabei verfügen.

Aus der Sicht des *Parteiensystems* stellt sich die Frage, wie stabil dieses ist, welche Rolle es als intermediäre Instanz zwischen der Gesellschaft und dem Staat spielen kann, wie repräsentativ es ist und in welchem Masse es sich neuen Bewegungen der Gesellschaft anpassen kann, ohne dabei zu zerbrechen. Aus der Sicht des politischen Systems schliesslich gilt es zu klären, welche *Handlungsbeiträge* es für die Teilprozeduren der Bildung der öffentlichen Meinung, der Artikulation und Aggregation von Interessen, der Wahl von Amtsbewerbern, des Aufbaues von Zustimmung und Mehrheit, aber auch für die Entwicklung und Rechtfertigung von politischen Programmen sowie für die Unterstützung einer Regierung und für die Erzeugung und die Kontrolle von Macht beitragen kann.

II. Parteien als soziale Organisationen

Politische Parteien haben gewissermassen eine *Doppelnatur:* zum einen sind sie nämlich gesellschaftliche bzw. *soziale* Organisationen, wie Kirchen oder Gewerkschaften auch, zum andern stellen sie aber auch *Elemente* oder Funktionsträger des politischen Systems dar. Natürlich bedingen sich diese beiden Naturen gegenseitig, denn je stärker ihre Rolle im politischen System ist, desto intensiver vermögen sie auch die Gesellschaftsmitglieder hinter sich zu bringen und umgekehrt, je stärker die Parteien eine gesellschaftliche Kraft im Rücken haben, desto einflussreicher können sie auch in der Politik sein.

Im Gegensatz zu einer soziologischen setzt eine politikwissenschaftliche Betrachtung der Parteien bei der erst genannten Version jenes Zusammenhanges an, d. h. dass Parteien als Funktion bzw. *als Antwort* auf politische Problemlösungsbedürfnisse betrachtet werden.

Wie überall, so sind auch die schweizerischen Parteien als *soziale Bewegungen* im Kampf um die Veränderung oder Erhaltung politischer Verhältnisse entstanden. Die Gegensätze um die Gründung und um den Ausbau des schweizerischen Bundesstaates in den Jahren 1832 bis 1874 und auch die Parallelentwicklungen in den Kantonen sind bekannt und sollen hier nicht nachgezeichnet werden. Wichtig ist, dass hinter jenen beiden grossen Bewegungen, den Progressiven und den Konservativen, gesellschaftliche Kräfte standen (eine frühindustrielle Wirtschafselite, liberale Aufklärer, Anhänger des überkommenen Staatenbundes, Katholiken) und dass aus diesen beiden *Milieus* schliesslich zwei Parteien hervorgegangen sind, die als Freisinn und als CVP im Bund seit nun bald hundert Jahren *ununterbrochen* an der Regierung sind. Die hohe Bestandsdauer und die Kontinuität dieser beiden Lager bestimmte lange auch die Loyalitäten und Motive ihrer Anhänger. Ihre politische Integrationskraft war deshalb stark, weil - und solange - auch die Instrumentalität der beiden Parteien für ihre gesellschaftlichen Milieus hoch war: Das aufstrebende liberale Bürgertum wollte einen ihren Wirtschaftsinteressen dienlichen Bundesstaat und die Katholisch-Konservativen verteidigten ideologische und föderalistische Interessen, bis sie dann teils als Folge ihres referendumsdemokratischen Vetopotentials teils als eine Vorform des freiwilligen Proporzes bzw. der Konkordanz in den Bundesrat kooptiert wurden.

Die fortschreitende Industrialisierung führte zu einer *Pluralisierung* und Differenzierung gesellschaftspolitischer Interessen, woraus teils parallel, teils nach Beendigung des auch kulturpolitisch angeheizten Verfassungskonfliktes die *Arbeiterbewegung* mit ihrem politischen Ausschuss, der späteren sozialdemokratischen Partei, auf den Plan trat. Daneben etablierten sich auch das bäuerliche und das gewerbliche Milieu, die damals im Bund wegen des geltenden Mehrheitswahlrechtes nicht als eigene Parteien antreten konnten. Bekanntlich kam die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB) erst nach der Einführung des Verhältniswahlrechts im Bund zu Einfluss.

Alle diese Parteien waren auch *eine Funktion* des neu geschaffenen Bundesstaates, denn es galt zum einen die Interventionen des Bundes zu beeinflus-

sen und zu andern die Wahlen für das Bundesparlament zu organisieren. Aus der Sicht der damaligen sozialen Milieus fungierten die Parteien als ihre politischen «Ausschüsse», aus der Sicht der Milieu*eliten* waren die Parteien jenen «Maschinen», mit denen man Wahlen und Wiederwahlen organisierte. Es liegt auf der Hand, dass die neu aufgetretene Zentralmacht solchen parteipolitischen Bestrebungen starken Auftrieb gab. Der 1918 eingeführte *Proporz* hat die Regierungsanteile dann zunächst gerechter verteilt, den Parteiengegensatz damit entschärft und die Parteien bis auf den heutigen Tag in ihren gesamtschweizerischen Stärkeverhältnissen *hochstabil* gehalten. Durch die sogenannte Zauberformel wurde der Proporz dann auch noch auf die Bundes*regierung* übertragen. Die seither bestehende Verteilung der Regierungsanteile auf die grossen Parteien und die Konkordanzautomatik hat den politischen Parteien einen Teil ihrer *Instrumentalität für ihre Milieus genommen, was mit zum Abfall der Wahlbeteiligung beigetragen hat.*

Wahlen sind zum Vorgang der Relegitimation der Regierungsanteile geworden, wobei niemand mit massiven Kräfteverschiebungen im Parteiensystem oder mit einem Machtwechsel rechnet. Aufs Ganze gesehen hat die *Stabilität* des schweizerischen Parteiensystems eine ganze Reihe weiterer tiefgehender Wurzeln: Zunächst in der kontinuierlichen und kriegsverschonten Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in der Schweiz, was dann auch das Aufbrechen radikaler politischer Ideologien als Triebkräfte politischer Bewegungen in Grenzen gehalten hat. Der kleinräumige und stark vergesellschaftete Parteienbetrieb ist wegen seiner *starken Rückkoppelung* an die harten Realitäten ohnehin weniger ideologieanfällig. Gestützt wird jene Stabilität durch eine relativ ausgeprägte Homogenität und durch einen breiten Konsens über die politischen Grundwerte. Stabilität wird den Parteien auch durch das teils erfahrungsbedingte, teils als Folge des grossen Aussendruckes im Inneren vorherrschende *tiefere Niveau* des politischen Konfliktaustrages überhaupt verbürgt. Hinzu kommen die bereits genannte hohe Selbststeuerungsfähigkeit der selbstbewussten und starken bürgerlichen Gesellschaft und das tiefere Niveau der Staatsintervention, das dazu führt, dass der einzelne, die gesellschaftlichen Gruppen weniger von Politik und Wahlen abhängen, dann durch die starke Dezentralisierung der politischen Entscheidungsherstellung durch den Föderalismus und durch die direkte Demokratie, was einzelne Entscheidungen weniger dramatisch macht und nicht zuletzt natürlich durch die breit gestreute Regierungsverantwortung, was den Kampf um die politische Macht entschärft und so etwas wie einen Machtwechsel gar nicht entstehen lässt.

Diese Stichworte werden hier angeführt, um von solchen Gegebenheiten auf *mögliche Motive* der Parteibindung und des Wahlverhaltens, aber auch des Verzichtes darauf zu schliessen. Unbestreitbar ist es wohl, dass sich jene Traditionalität der politischen Lager auch in entsprechend traditional orientiertem politischen Verhalten spiegelt. Man bekennt sich zu einer Partei, solange man sich einem der überkommenen Milieus zugehörig fühlt. Parteistrukturen und auch individuelles Wahlverhalten müssen ja von den Eigenarten und den Entwicklungsgesetzlichkeiten der Gesellschaft her gesehen

werden. Denn in den Parteien spiegeln sich ja das Ausmass und die Arten der Spaltungen einer Gesellschaft, und die Dynamik der Parteien kann nicht begriffen werden, ohne dass man die Ausheilung alter Spaltungen, bzw. die Lösung epochaler Probleme, aber auch das Auftreten neuer Brüche in die Betrachtung miteinbezieht. Dass eine Gesellschaft, wie die schweizerische, die sich seit bald anderthalb Jahrhunderten als Ganzes - in den Kantonen gab es um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts zweifellos revolutionäre Umstürze - vergleichsweise kontinuierlich, ohne revolutionäre Krisen und Brüche, ohne unmittelbare Kriegsverwicklungen, neutral gegenüber der internationalen Umwelt und mit einem beispiellosen wirtschaftlichen Erfolg entwickelt und modernisiert hat, dass eine solche Gesellschaft über ein *stabiles Parteiensystem* verfügt, kann niemanden überraschen. Der politische Ausgleich zwischen den traditionellen Milieus des Bürgertums, der Bauern, der Katholiken, der Arbeiterschaft, aber auch zwischen den Landesregionen, die kleinstaatliche bedingte Homogenität der politischen Wertvorstellungen und die traditionale Legitimation vor allem im Kernbereich des Politischen sind insofern ein *Segen,* als sie als integrierende und stabilisierende Kräfte wirken. Sie werden aber dann zum Nachteil und zur *Konfliktquelle,* wenn sie überkommene Denkweisen, Weltbilder, Feindbilder, ideologische Altlasten und die damit verbundenen politischen Affekte und Motive aus der Vergangenheit in die Gegenwart hineintransportieren und hier als Anachronismen unnötige Reibungsflächen und Erneuerungswiderstände schaffen. Denn, obwohl sich die schweizerische Gesellschaft vor allem als Folge des wirtschaftlichen Wachstums in vielen Bereichen *verändert* und modernisiert hat, ist sie vor allem in *politischen Bereichen* stark historisch-traditional verankert geblieben. Das gilt für die Gebietsorganisation, für das staatliche Institionengefüge, für die genuinen politischen Denkmuster, wie sie etwa bei Abstimmungskampagnen immer wieder zum Vorschein kommen, und auch für die Parteienlandschaft. Man erinnere sich nur daran, wie die jüngste Auseinandersetzung über die Frage eines UNO-Beitrittes geführt wurde.

Neben solchen traditionalen Loyalitäten gibt es weitere Kräfte, welche die politischen Parteien als soziale Organisationen *zusammenhalten.* Gefestigt werden sie auch durch Kräfte, die ihnen in den Gemeinden und Kantonen als *kleine* Organisationen entstehen. Die grosse Anzahl von Parteien, aber auch die intensive föderalistische Dezentralisierung *verkleinert* die Parteiorganisationen und als kleine müssen sie sich um ihre knappen Mitgliederbestände intensiver kümmern. Die Überschaubarkeit der gesellschaftlichen Verhältnisse schafft ja gleichzeitig Anziehungs- und Abstossungskräfte. Man kennt sich, schätzt sich, kann unmittelbar kommunizieren und arbeitet deshalb auch in kollegialer, oft auch kameradschaftlich-freundschaftlicher Weise zusammen. So entstehen soziale Beziehungen, von denen auch die Parteien als Organisationen profitieren können. Aber auch Umgekehrtes gilt, denn je besser man sich gegenseitig kennt, desto heftiger kann man sich auch befehden. Die hohe Verflochtenheit der überschaubaren Sozialbeziehungen schafft natürlich breite und tiefgehende *Reibungsflächen,* die sich so oder so in parteipolitisch

nutzbbare Motivationsenergien umsetzen lassen. Daraus entsteht dann auch die Bedeutung des *Persönlichen,* das vor allem beim Wählen in den kommunalen und kantonalen Politikfeldern in Konkurrenz zum *Parteimässigen* tritt.

Daneben bestehen selbstverständlich auch *utilitaristische* Motive, vor allem im aktiven Kader der Parteiorganisationen. Allein zur Verehrung einer politischen Ideologie unterzieht sich dort ja kaum einer den Strapazen neben- bzw. ehrenamtlicher Parteiarbeit. Die Schweiz ist ja auch politisch eine hochintensiv organisierte Gesellschaft, in der es wegen des dreistufigen Föderalismus, wegen der häufigen Volkswahlen und auch als Folge des Proporzes *viele* politische Rollen und Ämter zu besetzen gibt. Wer es in den proportional zusammengesetzten Behörden, vor allen in den gesellschaftspolitisch exponierten Bereichen der Schulen, der Gerichte, der Kommissionen und auch im Militär und an den Universitäten zu etwas bringen will, vom dem will die auswählende Elite wissen, wo der Bewerber steht. Schliesslich müssen die Parteien ihren aktiven Anhängern als Gegenleistung für die Organisationsarbeit auch etwas anzubieten haben. Ihre Gratifikationsmittel bestehen dann in solchen Formen der Ämterpatronage.

III. Zum Kontext der schweizerischen Parteien

Nach diesen Hinweisen auf die Parteien als gesellschaftliche Organisationen soll die Aufmerksamkeit jetzt auf einige Effekte gerichtet werden, die von den elementaren Rahmenbedingungen bzw. *Kontextvariablen* des politischen Gemeinwesens Schweiz auf das *Parteiensystem* ausgehen. Dabei geht es darum zu zeigen, dass auch mit diesen bestimmte, mehr oder weniger gewichtige *funktionale Erfordernisse* verbunden sind, welche auch von den Parteien beantwortet werden müssen. Im Kern handelt es sich dabei um den inneren gebietskörperschaftlichen *Pluralismus,* um die grosse Anzahl kantonaler und kommunaler Kontexte und um ihre *Kleinheit,* die ja im Kleinstaat von vornherein schon da ist, durch jene Vervielfältigung als Rahmenbedingung aber zusätzlich verschärft wird.

Als Folge des Pluralismus von Gebietskörperschaften (26 Kantone, 3000 Gemeinden), wegen der Mehrsprachigkeit und der Lebendigkeit historisch gewachsener regionaler Bewusstseine (Landesregionen und innerkantonale Regionen) sowie auch wegen des dreistufigen Föderalismus, der grossen Verschiedenheit der Kantone und wegen dem Proporz ist auch der *Grad der Zersplitterung* des schweizerischen Parteienwesens hoch. Nach wie vor liegt der Schwerpunkt der Parteien in den Kantonen und Gemeinden, wo sie mit ihren Wahlkreisen auch ihre soziologische Basis, ihre Rekrutierungsfelder und auch ihre Medienzugänge haben. Sieht man genauer hin, dann zeigt sich, dass sogar die Kantonalparteien selbst in starkem Masse eine Summe ihrer kommunalen und bezirksmässigen Primäreinheiten darstellen.

In den grösseren Kantonen und Städten ergeben sich daraus recht komplizierte Parteistrukturen. Wir haben uns daran gewöhnt, dass beispielsweise in

der Stadt Zürich mit ihren rund 250 000 Wahlberechtigten *16 Parteien* um die 125 Sitze im Stadtparlament konkurrieren, ohne dabei die Kreisgremien zu erwähnen. Da Gemeindewahlen in diesem Kanton nicht auf einen einheitlichen Termin gelegt sind, zog sich dieses Geschehen bei den jüngsten Erneuerungswahlen vom Spätherbst bis nach Ostern des folgenden Jahres hin. Stellt man auch die zwischenzeitlichen Volksabstimmungen in Rechnung und bedenkt man, dass im folgenden Jahre Kantonal- und Nationalratswahlen anstehen, dann tritt ein *hypertropher Wahlbetrieb* zum Vorschein, den die organisationsschwachen Parteien durchzustehen haben. Als Folge des Pluralismus von politischen Kontexten, aber auch von Beteiligungsmöglichkeiten (Wahlen des Personals in Parlamente, Exekutiven, Verwaltungen, Gerichte, Initiativen und Referenden auf allen drei Ebenen) konkurriert eine grosse Zahl von Parteien ohne grosse zeitliche Unterbrüche auf kleinen «Wählermärkten» um Zustimmung, so dass es kaum verwundern kann, dass dieses *Überangebot von Politik* nur noch einen begrenzten Preis hat und von einem wachsenden Teil der Entscheidungsberechtigten gar nicht mehr angenommen wird. Hinzu kommt die *funktionale Begrenzung* der politischen Parteien als intermediäre Organe in den kleinen Verhältnissen, was anschliessend noch genauer behandelt werden soll. Aber nicht nur die Parteiensysteme sondern auch die *einzelnen* Parteien erweisen sich als äusserst vielgestaltig. Immerhin setzt sich ein Kantonalverband einer mittleren oder grösseren Partei des Kantons Zürich dann auch aus bis zu hundert Ortsparteien, 11 Bezirksparteien zusammen, wobei sich die Stadtparteien noch einmal in 12 Kreisparteien untergliedern. Verlängert man diese organisatorische Vielgestaltigkeit der grösseren Parteien dann noch auf die Bundesebene, auf der ja wiederum ganz *verschieden geprägte* Kantonalverbände mit ein und derselben Landespartei kooperieren müssen, dann erst kommt das *komplexe Gefüge* der schweizerischen Parteienlandschaft zum Vorschein.

Dass damit eine Menge von Informations-, Organisations- und Koordinations*kosten* verbunden sind und dass sich daraus spezifische Repräsentations*bedürfnisse* der untergeordneten Einheiten ergeben, liegt auf der Hand. Und zwar gilt dies für das Vertretungsbedürfnis der Gemeinden und Bezirke in den kantonalen und ebenso für das kantonale und landesregionale Repräsentationsbedürfnis in den eidgenössischen Entscheidungsgremien (Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesämter, Expertenkommissionen). Nach wie vor ist die politische Integrationskraft *der Gebietskörperschaften* (Gemeinden, Regionen, Kantone, Landesregionen) stark und eben diese begründet dann auch ihren Willen, in den übergeordneten Entscheidungsgremien vertreten zu sein. Man erinnere sich an die politischen Frustrationen in jenen Kantonen (AG, GE z. B.), deren Vertretungswunsch bei Bundesratswahlen nicht erfüllt wurde. Dort wie bei kantonalen Exekutivwahlen ist es dann oft so, dass diese *kleinen Gremien* den vielparteienbedingten Repräsentationsbedürfnissen nicht voll gerecht werden können, was immer wieder Überdrüssigkeiten eigener Art nach sich zieht. Jeder, der sich im schweizerischen Parteileben etwas auskennt, weiss, welche Rolle solche *gebietsmässigen Zugehörigkeiten* im

Prozess der Kandidatenaufstellung spielen und wie schwer es ist, ihnen angesichts der grossen Zahl von Parteien und der entsprechend geringen Mandatsanteile einigermassen gerecht zu werden. Jedenfalls *multipliziert* die Vielzahl der politischen Kontexte auch alles, was mit Politik zu tun hat, die Probleme der Interessenberücksichtigung, jene der Repräsentation, der Koordination, der Konfliktregelung und der Mehrheitbildung. *Harmonisierung* ist nicht nur in materieller, sondern auch in verfahrensmässiger Hinsicht aufwendiger und *territoriale* Loyalitäten konkurrieren, angestachelt vor allem durch die institutionalisierte politische Elite, nach wie vor stark mit den parteimässigen und *schwächen* diese im Konfliktfall immer wieder auch ab.

Dass diese Pluralisierung die politischen Kontexte zusätzlich *verkleinert* und damit die positiven und negativen Konsequenzen der *geringen Grösse* auf die Funktionen und Organisationen der Parteien verstärkt, ist bereits angedeutet worden. Der Grad der Institutionalisierung des Parteienbetriebes, seine funktionale Spezialisierung, die Grad seiner begrenzten Autonomie und Abhängigkeit von anderen Machtträgern, seine (knappe) Verfügbarkeit über Organisationsressourcen und damit auch der Einfluss und die Glaubwürdigkeit der Parteien sind in erheblichem Masse *Effekte* der geringen Grösse ihrer Kontexte (Wahlkreise, Gemeinden, Kantone).

Je kleiner die Kontexte, desto *geringer* sind die funktionalen Erfordernisse nach *intermediären,* d. h. zwischen dem einzelnen und dem Staat vermittelnden Organisationen. In überschaubaren Verhältnissen vermag sich der interessierte Entscheidungsberechtigte selbst ein Bild über die Problemlagen und Interessen zu machen, so dass der Kommunikationsprozess weniger von Parteien gesteuert und propagandistisch manipuliert werden kann. Das gilt besonders auch für die Personen, so dass die Kandidatenaufstellung und das Wahlverhalten weniger durch die Parteien «monopolisiert» werden kann. Schliesslich beruht auch die direkte Demokratie als einem in kleinen Verhält nissen einfacheren Entscheidungsverfahren auf dieser *Unmittelbarkeit* der Willensbildung. Man kann wohl schon davon ausgehen, dass in kleinen Kontexten auch der *Bedarf* nach den Funktionen der Aggregation, der Meinungsbildung, der Legitimation sowie der Repräsentation geringer ist, bzw. keiner oder in geringerem Ausmass entsprechend spezialisierter institutioneller Vorkehrungen bedarf.

Damit sind nun eine Reihe positiver und negativer *Konsequenzen* verknüpft. Generell sind politische Funktionen weniger klar von anderen abgetrennt, weniger *eigenrational,* bzw. stärker mit anderen persönlichen, wirtschaftlichen und kulturellen (glaubensmässigen) Rationalitäten verbunden und verflochten. Das *vergesellschaftet,* versachlicht und demokratisiert die Politik und die Parteien, bindet sie aber auch an andere *Mächtigkeiten* zurück und kann sie wegen der damit gegebenen Verflechtungen von Motiven und Rollen auch hochgradig konfliktiv machen.

Es bestehen in kleinen Verhältnissen wegen der grossen Nähe, wegen der unmittelbaren Einsicht in die Nutzen und Kosten von Politiken und wegen der geringeren Abtrennung von privaten, beruflichen, wirtschaftlichen und

politischen Sachverhalten grosse *Reibungsflächen* und damit spezifische Konfliktivitäten, die vor allem auch zu Lasten der Parteien gehen und *bewusste Distanzierungen* von Parteien und vom Wahlbetrieb auslösen. Parteiengegensätze sind oft auch persönliche und diese Konfliktquellen haben natürlich auch zur Zementierung alter Gegensätze geführt.

Mit dieser geringeren funktionalen Ausdifferenzierung sind nun auch jene Eigenschaften verbunden, die bereits als *geringere Institutionalisierung* und geringere Formalisierung der Verfahren bezeichnet worden sind. Das hat Vorteile, insofern manche Probleme schnell und ohne grosse Verfahrenskosten bearbeitet werden können. Aber es sind zugleich oft auch weniger transparente, kaum nachkontrollierbare und damit in demokratischer Hinsicht defizitäre Verfahren. Nicht nur in den Parteien, auch in anderen Bereichen der schweizerischen Gesellschaft (Universitäten, Medien) ist manches unterbürokratisiert, *informalisiert,* was Einflussnahmen, Druckversuche und auch Willkür begünstigen kann. Man vergegenwärtige sich nur einmal, wie in der schweizerischen Politik bei Wahlkämpfen ebenso wie bei Abstimmungskampagnen mit *Geld* umgegangen wird. Dort verläuft vieles «schwarz», und weil es keine Regeln gibt, gibt es keine Verstösse. Weil niemand den Geldfluss kontrollieren darf, ist der politische Einfluss jener, die über mehr Geld verfügen, entsprechend grösser. Eine ähnliche *Unternormierung* besteht - stärker bei den bürgerlichen Parteien als bei der Sozialdemokratie - auch in bezug auf die parteiinternen Entscheidungsprozesse, so auf die Verfahren der Bestellung der Parteigremien, der Kandidatenaufstellung und auch bezüglich des Verhältnisses der gewählten Mandatsträger (Fraktionen, andere Behördenmitglieder). Um nicht missverstanden zu werden: natürlich können sich die kleinen und auch in ihren Funktionen systembedingt begrenzten schweizerischen Parteien kein ausdifferenziertes Parteienrecht leisten, sie brauchen es im Normalfall auch gar nicht. Solange es keinen Streit gibt, geht auch alles gut, einfacher und auch besser. *Schwierig* aber wird es dann, wenn es zu Interessenkonflikten und Meinungsverschiedenheiten kommt, denn dann fehlt es oft an den normativen Mitteln der Konfliktschlichtung. Gemeint sind damit vor allem die kontroversen Verfahren der Nominierung wichtiger Kandidaturen, der Kontrolle von Parlamentsabgeordneten oder die Frage nach der Nichtwiederwahl von bisherigen Amtsträgern. Weil die schweizerischen Parteien klein sind und um ihre Mitglieder, ihre Wähler und um ihr Ansehen grosse Sorge tragen müssen, sind sie gezwungen, solche Streitigkeiten nach Möglichkeit zu unterdrücken, zu internalisieren und nicht an die Öffentlichkeit kommen zu lassen. Gelingt das nicht, dann fehlt es ihnen oft an der *organisatorischen Kapazität,* um solche Konflikte zu regulieren. Bekanntlich haben sich derartige Ereignisse in letzter Zeit gehäuft. Exemplarisch für solche, wegen mangelnder Organisationskraft schwer regulierbaren Konflikte, ist wohl schon jene Auseinandersetzung, die sich die kleine St. Galler SP jüngst anlässlich einer Nachwahl in den Regierungsrat geleistet hat, die nach langen, sehr personalisierten Streitereien schliesslich mit einer Wahlbeteiligung zustandekam, bei der nicht einmal mehr 10 Prozent der Wahlberechtigten an die

Urnen gingen. Besonders bekannt geworden sind auch die Ereignisse in Basel, Bern und Zürich oder im Kanton Solothurn. In der Stadt Zürich kam es jüngst zu einer «wilden» Kandidatur Knabenhans, was mit dazu geführt hat, dass die FdP eines ihrer beiden Mandate in der Stadtexekutive verlor.

Ein paar knapp ausgewählte Hinweise müssen genügen, um die angeschnittenen Zusammenhänge noch etwas weiter auszuleuchten. Zunächst hängt die organisatorische Schwäche von der Kleinheit der Wahlkreise ab. Je kleiner die Wahlkreise, desto grösser ist ceteris paribus der Einfluss von *Einzelpersonen,* deren Wiederwahl von den Orts- oder Kreisparteien normalerweise nicht verhindert werden kann. Und weil in den kleinen Wahlkreisen oft mehrere Parteien konkurrieren, müssen sie oft froh sein, wenn sie überhaupt über genügend Kandidaten verfügen, die einen ausreichenden Bekanntheitsgrad haben und nach der Wahl über genügend Zeit und Sachverstand verfügen, um ihre Amtspflichten erfüllen zu können.

Damit geraten jetzt auch jene Effekte ins Blickfeld, die dem schweizerischen Parteienbetrieb aus der Tatsache erwachsen, dass die Parteiarbeit im wesentlichen neben- und ehrenamtlich erbracht werden muss. Diese gelten grundsätzlich für alle Parteien, verschärfen sich jedoch ebenenspezifisch und vor allem bei den kleinen Parteien. In den kleineren Gemeinden, Städten und Kantonen führt das *Milizprinzip* gewiss weniger in die *Abhängigkeit* von spezialisierten Sachverständigen, weil die meisten Probleme der örtlichen Politik mit den Mitteln des gesunden Menschenverstandes erkannt und bearbeitet werden können. Je grösser die Gebietskörperschaften aber werden und je komplexer sich die Entscheidungen dort gestalten, desto umfangreicher wird auch die Belastung der nebenamtlichen Parteifunktionäre und entsprechend mehr geraten sie dann in die Abhängigkeit von Sachverständigen, und zwar solchen der privaten Wirtschaft wie der öffentlichen Verwaltung. Gewiss erlaubt es das Milizprinzip auch den Parteien, durch geeignete Rollenkombinationen (Anwälte, Ärzte, Lehrer, Gewerkschafter, Unternehmer, Bauern, Richter, Gemeindepräsidenten usw.) Sachverstand *kostengünstig* einzukaufen, was ihre Kompetenz ohne Zweifel erhöht. Das gilt aber eher für die Fraktionen und weniger für die Arbeitseinheiten der Parteien selbst. Was dort an politischen Problemlösungsalternativen produziert wird, hat nur wenig Gewicht, geschieht meist im Rahmen individueller Anstrengungen, was ja auch im intensiven und wenig koordinierten Gebrauch der parlamentarischen Instrumente (Anfragen, Interpellation) zum Ausdruck kommt.

Parteiorganisationsrollen sind in der Schweiz wenig gefragt und auch mit wenig Einfluss und Sozialprestige verbunden. *Parteivorsitzende* zählen in der Schweiz wenig und ein grosser Teil der Aspiranten übernimmt solche Funktionen überhaupt nur als Zwischenrollen, über die ein Avancement in einflussreichere öffentliche Ämter abverdient werden kann. Es gibt Parteien, die ihre Präsidenten wie Fussballvereine, nach der Masse bestellen müssen, am meisten Geld einwerben zu können. Finanzbeschaffung zählt zu ihren Hauptaufgaben, und Geld fliesst für die Parteien schwer, allenfalls leichter, wenn es in die Wahlkampfkassen ausgewählter *Persönlichkeiten* geht. Als Spender

kommen dabei praktisch nur Verbände und Unternehmungen in Frage, die ihr Geld aber selektiv fliessen lassen. Es kommt schon vor, dass z. B. der Hauseigentümer- oder Mieterverband den Wahlkampf ihnen wohlgesinnter Parlamentsbewerber mitfinanziert, woraus *stille Abhängigkeiten* entstehen, die dann meist erst bei den Beschlussfassungen in den Parlamenten offenkundig werden. Umgekehrt verlieren die Parteien selbst die *Kontrolle* über ihre Abgeordneten in dem Masse, wie diese ihren Wiederwahlkampf extern finanzieren können.

Milizsystem heisst ja, dass *gleichzeitig verschiedene* Rollen und Funktionen ausgeübt werden. Dabei entstehen Übertragungen und Abhängigkeiten und die schwächsten Glieder einer solchen Kette geraten zwangsläufig in die stärkste Abhängigkeit. Parteirollen sind in den gegebenen Verhältnissen der Schweiz allemal die schwächeren, so dass sie entsprechend stark in den Gravitationsbereich von wirtschaftlichen Interessen geraten. Die organisatorische Schwäche der Parteien und ihr verbissener Kampf um die Erhaltung ihrer angestammten Wählerschaft gibt ihnen kaum die Möglichkeiten, das nicht erwartungsgemässe oder gar programmabweichende Verhalten *ihrer Vertreter* in den Parlamenten zu sanktionieren. Im Grunde genommen sind alle schweizerischen Parteien, wie bereits gesagt, einerseits überhaupt nur *eine* der drei Säulen der Politik, andererseits wegen ihren kleinheitsbedingten Eigenschaften und Schwächen stärker vergesellschaftet, d. h. ihren gesellschaftlichen Umwelten (Verbänden, Unternehmungen, auch Gebietskörperschaften und Behörden) gegenüber in der Ausübung ihrer Funktionen *weniger autonom*. Obwohl in kleinen Kontexten teilweise funktional obsolet, sind sie in grosser Anzahl dennoch auf dem Plan, was angesichts ihrer geringen organisatorischen Ressourcen in ihrem Innenbetrieb oft an die Grenzen des *Leerlaufes* führt. Wegen den Einrichtungen der direkten Demokratie, die ja separate Problemverarbeitungsmöglichkeiten bietet, ist auch ihre Kompetenz gering, jedenfalls in dem Masse geringer geworden, als ihre Ursprungsmilieus ihre zentralen gesellschaftspolitischen Postulate haben verwirklichen und in der Konkordanzautomatik absichern können. Deshalb müssen sie sich zwangsläufig auf die zahlreichen *Personenwahlgeschäfte* konzentrieren, was ihrem Ansehen beim nicht parteigebundenen Teil der Bevölkerung nicht sonderlich zuträglich ist. Es gehört nun einmal zum Schicksal der politischen Parteien in der föderalistischen und direkten Demokratie, dass sie wegen der Dreistufigkeit des Bundesstaates einen umfangreichen Wahlbetrieb aufrechterhalten müssen, dieser aber weitgehend inhaltsleer, programmatisch unverbindlich, wenig entscheidungsrelevant und vor allem personenbezogen ist. Wahltage sind in den schweizerischen Verhältnissen nur kleinere Zahltage, so dass der Wahlvorgang auch nicht jenen Mobilisierungsdruck auslöst, den es braucht, damit laufend hohe Wahlbeteiligungen zustande kommen können. So wirft die Tatsache, dass die Parteien im Landesdurchschnitt nicht einmal mehr die Hälfte der Wahlberechtigten an die Urnen bringen können, allmählich die Frage nach ihrer *Repräsentativität* auf. Mögliche Repräsentativitätsverzerrungen, die als Folge der tiefen Wahlbeteiligung entstehen können, sind aber

insofern weniger gravierend, als die Politik auch noch durch direktdemokratische und föderalistische Mechanismen an den Willen der Gesellschaft *zurückgebunden* ist, woraus Korrekturen entstehen. Ausserdem bringt es die Natur des Vielparteiensystems, das ja letztlich keine echten Volksparteien zulässt, mit sich, dass die Aggregation gesellschaftlicher Interessen weniger innerhalb der Parteien als in *übergeordneten* Ebenen erfolgt, wo dann auch der stark ausgleichende Einfluss von Regierung und Verwaltung zum Zuge kommt.

IV. Die Parteien als Element des politischen Systems

Nachdem im voranstehenden Kapitel etwas über die kontextbedingten funktionalen Erfordernissen ausgesagt worden ist, denen die Parteien in der Schweiz ausgesetzt sind, soll in diesem Teil die Perspektive gleichsam umgedreht und gefragt werden, welche *Rollen* den Parteien im Rahmen der funktionalen Binnendifferenzierung des *politischen Systems* und seiner Ablaufslogik zufallen. Es ist ja bereits darauf hingewiesen worden, dass das parteidemokratische Element nur eines unter mehreren darstellt und dass solche Funktionsaussagen auch ebenenspezifisch getroffen werden müssen, weil die kommunalen, kantonalen und das Zentralsystem bekanntlich ausgeprägte Eigenmerkmale aufweisen. Gleichwohl sind es aber immer Systeme, d. h. interdependente und mehr oder weniger koordinierte Handlungs- und Leistungszusammenhänge, bei dem nicht nur *das Ganze* die Rolle der einzelnen Elemente, sondern jedes von diesen auch die Handlungsbeiträge der übrigen ermöglicht und begrenzt. Dabei ist es natürlich so, dass ein mehrelementes und eigenkomplexes System die funktionalen Beiträge entsprechend *breit verteilt* und gegenseitig verknüpft. Einiges von den damit ins Auge gefassten Systemrealitäten ist im bisher Gesagten schon angeklungen, soll aber jetzt noch etwas deutlicher gemacht werden. Was die Parteien anbetrifft, gilt es aufzuzeigen, was ihnen gewissermassen an genuinen Funktionen übrig bleibt und was auf sie als Folgeprobleme etwa durch die direkte Demokratie, den Föderalismus, das Milizprinzip und die Konkordanz zukommt. Es ist ja so, dass beispielsweise die direkte Demokratie den Parteien nicht nur gewisse Funktionen vorenthält, sondern ebenso sehr auch andere zuweist.

Setzt man mit dieser Betrachtung beim *Föderalismus* als Element des schweizerischen Regierungssystems an, dann *trennt* dieser zunächst einmal das Gesamtsystem in die drei teilautonomen Subsysteme der Gemeinden, der Kantone und des Bundes, in Systeme, die den Parteien je unterschiedliche Funktionen, Einflüsse und Handlungsspielräume zuweisen. Was zunächst die *Gemeinden* anbetrifft, so lässt sich dort von gemeindeinternen und externen Funktionen der Parteien reden, da sie ja auch in die Wahlkreise der kantonalen und eidgenössischen Prozeduren eingehen. Genau genommen muss natürlich auch zwischen den kleinen Gemeinden mit einer Versammlungsdemokratie und den Stadtgemeinden mit einem Repräsentativsystem unterschieden werden. Was die gemeindeinternen Funktionen der Parteien in kommunaler

Versammlungsdemokratie anbetrifft, so ist schon gesagt worden, dass ein *Bedarf* nach entsprechenden intermediären Transformationsleistungen in bezug auf Sachfragen *eher gering* ist. Übertriebene Parteilichkeit ist in diesen kleinen Kommunitäten prekär, konflikthaft und letztlich auch nur wenig glaubwürdig. Den Parteien obliegt es in erster Linie, Amtsbewerber zu *nominieren* und sie in ihrer Politik zu unterstützen.

Je kleiner die Gemeinden sind, desto evidenter sind ihre gemeinsam zu lösenden Probleme, ihre res publica. So etwas wie einen Parteienwettbewerb um kommunale Politik kann es kaum geben, doch haben die Parteien um des kommunalen Friedens willen dafür zu sorgen, dass alle relevanten Teile des Gemeindevolkes, die Erwerbsgruppen, die Konfessionen und auch die Parteigruppierungen die in den Gemeindebehörden vertreten sind, um damit Verfeindungen im Ort entgegenzuwirken. Man darf wohl auch vermuten, dass der Wahlberechtigte als Gemeindebürger von den Parteien *als Agenturen* des kommunalen politischen Systems nicht viel wissen will. Sachfragen werden dort nach unmittelbaren Interessengesichtspunkten entschieden und auch von Wahlen befürchtet wohl niemand einen kommunalen Politikwechsel, auch wenn es im Wettbewerb um Ämter, der meist stark personalisiert ist, immer wieder zu hohen Wahlbeteiligungen kommt. Das ist auch gar nicht verwunderlich, weil es in den kleinen Kontexten oft um wenige Stimmen gehen kann und weil deshalb auch *der Einzelne* mit seiner Einzelstimme mehr auszurichten in der Lage ist. Je kleiner die Zahl der Mitglieder einer Organisation, desto ist *grösser der Nutzen*, den ein einzelner aus seinem individuellen Engagement für sich glaubhaft machen kann. Und eben diese Logik spielt bei eidgenössischen Volksabstimmungen *nicht,* weshalb die Stimmbeteiligung dort im Normalfall auch geringer ist.

Grosse Städte haben in der Regel stark ausdifferenzierte Parteiensysteme, nicht nur weil die Stadtprobleme an Gewicht überhandnehmen, sondern auch weil in einer Stadt auf vergleichsweise engen Raume eine Menge individualisierter Gesellschaftsmitglieder zusammenleben, die durchaus politische Repräsentationsbedürfnisse haben. Ausserdem sind Stadtpolitiken ja *keine abstrakten* Gesetzgebungen, sondern konkrete Infrastruktur- und Versorgungsprogramme, deren Nutzen und Kosten dem Stadtbürger(in) transparenter sind, die mehr unmittelbare Betroffenheit schaffen können, was auch die Einflussmöglichkeiten und damit die Instrumentalität der Parteien stärkt.

Nicht ganz umstandslos lässt sich das Profil und die Rolle der *Kantonalparteien* umschreiben. Es ist ja schon darauf hingewiesen worden, dass wir von Kanton zu Kanton mit den grössenmässigen, historischen und binnenregionalen Verhältnissen auch ganz verschiedene kantonale Parteiensysteme haben. Es gibt verschiedene Kantone mit starken Kantonalparteien wie die CVP in SG und LU, die FdP in ZH, die SVP beispielsweise in BE oder die SP in BS und ZH. In mehrfacher Hinsicht sind die Kantonalparteien zweifellos die *Herzstücke* der Landesparteien, zum einen ganz einfach deshalb, weil die Kantone ja auch die *Wahlkreise für* die eidgenössischen Wahlen markieren. Kantonale Parteiorganisationen kontrollieren somit nicht nur die kantona-

len, sondern auch die eidgenössischen Wahlen. Ausserdem ist der Kanton bei uns ja der Staat, der in den Augen der Gesellschaftsmitglieder nächste und relevanteste Kontext. Deshalb fühlen sich auch viele Schweizer in *erster Linie* als Kantonsbürger, eine Staatsangehörigkeit die man mit dem Autokennzeichen mit kräftiger und demonstrativer Symbolik ja jederzeit mit sich führt. Das färbt natürlich auch auf die Parteien ab. Demgegenüber sind einem ja die *anderen* Kantone und auch die anderen Kantonalverbände fremd und *interkantonale* Kommunikation gibt es wenig, allenfalls historische Vorurteile. Das Zentralsystem hingegen ist soziologisch abstrakt, oben, fern und in seinem parlamentarischen Geschehen für den Normalbürger weniger transparent und bezüglich der politischen Nutzen und Kosten auch den einzelnen Parteien weniger zurechenbar. Repräsentative Instanz ist dort der Bundesrat, den das Volk direkt ja nicht wählen kann und dessen Mitglieder ihre kantonale Loyalität auch nicht herausheben dürfen. An den Bund gelangt die Gesellschaft eher über ihre *Interessenverbände,* wogegen diese den Parteien auf der kantonalen Ebene weniger erfolgreich Konkurrenz machen können. Für das kantonale Parteileben von grosser Bedeutung ist des weiteren die Tatsache, dass das *Pressewesen* nach wie vor stark um die kantonalen Zentren herumorganisiert ist und die Parteien hier ihre Medienzugänge und Fenster in die Öffentlichkeit haben.

Das politische Bundesgeschehen ist, soweit es die Summe des 26fachen Kantonalgeschehens darstellt, für die meisten Druckmedien, von der Neuen Zürcher Zeitung einmal abgesehen, für die Presse zu umfangreich, um einigermassen vollständig abgebildet werden zu können. Demgegenüber wird die Rolle der kantonalen Parteiverbände wohl in erster Linie durch drei Gegebenheiten *begrenzt. Erstens* durch das Selbstbewusstsein und die Konkurrenz zwischen dem Kanton, seinen grossen Städten und seinen Gemeinden, *dann* durch die weitgehende direkte Demokratie (Volkswahl der Exekutiven, Gesetzesreferendum), *sodann* durch das starke Gefälle zwischen den starken Regierungen mit ihren auch das Bundesrecht vollziehenden umfangreichen Verwaltungen auf der einen und den Kantonalparlamenten, die mit Ausnahme einiger weniger grossen Kantone als Milizparlamente eher schwach sind, auf der anderen Seite.

Damit ist schliesslich auch einiges über die *Bundesparteien* ausgesagt worden. Dort schlägt der schweizerische Pluralismus insbesondere auf das Parteigeschehen voll durch. Erlaubt man sich eine etwas pointierte Formulierung, dann kann man sagen, dass schweizerische *Bundesparlamentarier* – gleichgültig ob National- oder Ständeräte – in erster Linie Interessenvertreter, in zweiter Linie Repräsentanten von Kantonen oder Regionen und erst in *dritter Linie* Parteienvertreter sind. Dementsprechend verläuft auch der Aggregationsprozess in der Bundesversammlung, auf den die Instanzen der Bundesparteien kaum einen nennenswerten Einfluss haben. Nationale Parteiprogramme und Legislaturziele sind nicht viel mehr als Wahlkampfmakulatur. Die nationalen Parteisekretariate vermögen gewiss eine Reihe von Koordinations- und Informationsaufgaben (Pressedienste) zu erfüllen, aber kompe-

tenzmässig kommen sie nie an jene der Verbände heran. Für die nationale Parteiarbeit fehlen den ohnehin hoffnungslos überlasteten eidgenössischen Parlamentariern sowohl die Zeit und auch das Interesse, auch sind sie meist gar nicht gewillt, sich in ihrer Parlamentstätigkeit an eine Parteilinie zu halten. Von Bedeutung ist es diesbezüglich, dass die *nationalen Parteigremien* kaum Einfluss auf die in den kantonalen Kontexten ablaufenden Prozesse zu den *Bundeswahlen* haben, so dass ihnen ein wirksames Sanktionsmittel fehlt.

Überhaupt scheint die institutionalisierte parteipolitische Bundeselite eine Spezies für sich zu sein. Sie nehmen eine sonderbare *Doppelstellung* ein, die ihnen eine hohe Handlungs*autonomie* verbürgt. Für die kantonalen Parteien mit ihrem teils noch recht autoritätsgläubigen Parteivolk sind Personen, die es einmal zu einem hochprestigegeladenen National- oder Ständeratsmandat gebracht haben, so gut wie *unkontrollierbar* und unangreifbar. Man kann ihnen schon deshalb nichts anhaben, weil man ja einen Sitz verlieren könnte. Auf der Bundesebene dagegen können sich jene dann jederzeit auf ihre *kantonalen* Abhängigkeiten berufen, wenn es entsprechende Entscheidungszwänge geben sollte. Anzufügen wäre, dass bisher von den *Sprachspaltungen* und den sich daraus auch für die Parteien ergbenden Kommunikationsbarrieren und Loyalitäten noch gar nicht die Rede war.

Um die Rolle zu beschreiben, welche die Parteien auf der Bundesebene spielen können, ist des weiteren in Rechnung zu stellen, erstens, dass der einzelne Parlamentarier in der schweizerischen Art des Halbparlamentarismus über eine sehr hohe *individuelle Autonomie* verfügt und zwar deshalb, weil er als Milizparlamentarier weniger von den Parteien abhängig ist und die Fraktionen auch keinen Fraktionszwang ausüben können. Durch stärker programmierte Parlamentsdebatten können allenfalls die Redezeiten, nicht aber das Abstimmungsverhalten gesteuert werden. Ein solcher Einigungszwang der Parteien und Fraktionen ist in Bern auch deshalb nicht notwendig, weil das Vertrauen des Bundesrates nicht von einzelnen *Parlamentsmehrheiten* abhängt und weil Parlamentsentscheidungen im Disensfall durch ein nachträgliches Referendum, dessen Ergreifung die Parteien auch nicht kontrollieren können, ja wieder umgestossen werden können. Zweitens ist das schweizerische Parlament *als Staatsorgan,* entgegen fälschlicher Meinungen in der politischen Öffentlichkeit, ausserordentlich *stark,* weil es ja weder von der Regierung, noch von den Parteien in den Griff genommen werden kann. Es gibt wohl keinen europäischen Staat, in dem das Parlament der Exekutive gegenüber eine derart starke Stellung hat. Dazu kommt auch, dass es mit seinen zwei Kammern und als Folge des Proporzes soziologisch *breit* abgestützt ist.

Was die Bundes*parteien* und Fraktionen anbetrifft, so können und sollen sie ja nicht in der Lage sein, die Komplexität des schweizerischen Interessenpluralismus zu reduzieren. Diese *Aggregationsfunktion* wird im schweizerischen Regierungssystem nochmal auf eine *höhere Ebene* verschoben, entweder in die Zuständigkeit von Plebisziten oder in jene lockere, unverbindliche, zeitlich aber dauerhafte und politisch breit abgestützte Allianz, die inzwischen als Konkordanzdemokratie institutionalisiert worden ist. In Anpas-

sung an den Föderalismus sind die Parteien selbst lange *Entscheidungsketten* mit hochgradig teilautonomen Gliedern, die von den Orts- über die Kantonalverbände bis zu ihren Dachverbänden im Bund reichen. Zu diesem institutionellen Pluralismus des schweizerischen Regierungssystems zählt denn auch, dass alle grossen Parteien in den *staatlichen* Organen der Parlamente und Regierungen Sitz und Stimme haben, diese beiden aber den Parteien und sich selbst gegenüber relativ *autonom* sind.

Nun heisst ja Föderalismus nicht nur Trennung und Autonomisierung der politischen Gebietskörperschaften, sondern er fungiert gleichzeitig auch als institutionelle Vorkehrung, um diese Teile wieder zu *verbünden* (foedus) und zu *vergemeinschaften*. Ihrer Natur nach, stärker noch historisch gewachsene Milieuparteien und *weniger Volksparteien* zu sein und wegen des horizontalen und vertikalen Pluralismus des Parteiensystems, sind die Parteien nur in *begrenztem Masse* in der Lage, diese bundesstaatliche Integrationsfunktion zu erfüllen. Zunächst ist es diesbezüglich ja so, dass dieses eidgenössische Integrationsproblem nach der Lösung bzw. Regelung der historischen Gegensätze zwischen den Milieus und den Landesregionen an Schärfe verloren hat und dass die innere Einheit im Kleinstaat immer auch eine Funktion des *Aussendruckes* darstellt, wie es sich auch bei der UNO Abstimmung gezeigt hat. Was sonst an aktuellem Harmonisierungsbedarf besteht (Steuern, Erziehung, Unterricht, Energie, Verkehr, Umweltschutz) wird entweder vertagt oder nur inkremental vorwärtsgetrieben oder im Rahmen der *stark gewachsenen* Verordnungskompetenz des Bundesrates durchgesetzt.

Dieses Kapitel abschliessend, bleibt noch auf Effekte hinzuweisen, die den Parteien aus zwei weiteren Elementen des politischen Systems entstehen, nämlich durch das sogenannte *Milizprinzip* und durch die *direktdemokratischen Einrichtungen*.

Das *Milizsystem* ermöglicht es ja, dass gleichzeitig *verschiedene* Rollen und Funktionen ausgeübt werden können. Daraus entstehen enge Rollenverbindungen sowohl zwischen der Politik und den anderen gesellschaftlichen Subsystemen (Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft) als auch zwischen den politischen Subsystemen (Gemeinden, Kantonen, Bund, Gerichten, Legislativen, Exekutiven, Armee und Schule) selbst. Die Vor- und Nachteile dieser institutionellen Vorkehrung, mit der der Kleinstaat einige seiner Knappheitsprobleme löst, sind bekannt und sollen hier nicht wiederholt werden. Hingewiesen werden soll nur auf die Tatsache, dass damit ein *Elitesystem* entsteht, das gewissermassen auch den Parteien *vorgelagert* ist und als solches, in weitgehend informeller Art, weitreichende Funktionen der Kommunikation, der Reintegration, der Interessenartikulation, der Konsensbildung und auch der Eliteselektion *selbst erfüllt*. Trotz aller Verschiedenheiten besteht dort ein genereller, gesellschafts-, wirtschafts- und staatspolitischer *Konsens,* ohne den man den zentripetalen Pluralismus des schweizerischen Parteiensystems und die Konkordanz als den Rahmen für «kollektives Handeln trotz eines nicht vorauszusetzenden Konsens» nicht verstehen kann. Gleichwohl kann nicht übersehen werden, dass diese institutionalisierte Parlamentselite im

Bund in *zwei Fraktionen* zerfällt, nämlich in einen *Kern,* der trotz des rechtlichen Milizstatus politisch hoch professionalisiert und qualifiziert ist und in jenen *Kreis* von Bundesparlamentariern, die für ihre Tätigkeit weder über die notwendige Abkömmlichkeit noch über ausreichend Zeit, Sachwissen und wohl auch Engagement verfügen und die den Entscheidungsspielraum des inneren Kreises der Funktionselite damit erweitern, den wohl auch die Parteien als solche nur in begrenztem Masse beeinflussen können.

Das Ausmass, in welchem schliesslich die *direkte Demokratie* eben eine unmittelbare, nicht mediatisierte und allen gesellschaftlichen Gruppierungen offene Politikbeeinflussung ermöglicht, ist bekannt. Als wichtige und eigenständige Säule des schweizerischen Regierungssystems entmonopolisiert und *entfunktionalisiert* es die Parteien, insofern es Prozess der Artikulation von Interessen, der Opposition und der Legitimation von Entscheidungen nach *separater Logik* ablaufen lässt. Die direktdemokratische politische Kultur erschwert die parteimässige Organisation der Gesellschaft und sie lässt wohl auch genuine *Antiparteienaffekte* entstehen. In bezug auf die politische Willensbildung wirkt es insofern *selektiv,* als es politisch attraktive, kommunikationsfähige und emotionalisierbare Themen privilegiert und den Parteien und Parlamenten je länger desto mehr die weniger dankbaren Geschäfte überlässt. Immer deutlicher wird vor allem die *Defensivrolle,* in welche vor allem die Bundesversammlung durch den überrissenen Gebrauch der Volksinitiative gedrängt wird, welcher durch die Einführung des doppelten Ja jetzt noch gefördert werden soll. Der Glaubwürdigkeit der Parteien ist beides gewiss nicht zuträglich.

Wie sehr die Einrichtungen der direkten Demokratie den Parteien auch Entscheidungsfunktionen vorenthalten, so kann dennoch nicht übersehen werden, dass jenes diesen auch besondere Aufgaben der Meinungsbildung *überbürdet.* Im kantonalen Parteileben, in denen es wegen der Volksabstimmungen zu vierteljährlichen *Delegiertenversammlungen* kommt, an denen die Abstimmungsparolen beschlossen werden, spielen solche Zusammenkünfte für das Innenleben der Parteien eine bedeutsame Rolle, indem sie die Parteiaktiven häufig zusammenführen. Auch die nationalen Delegiertenversammlungen der Parteien sind willkommene Gelegenheiten, wo diese sich der schweizerischen Öffentlichkeit zeigen, wo sie mit ihren Bundesräten Hof halten und wo mit dem persönlichen Zusammentreffen alte Bindungen gestärkt werden können. Hierbei ist es vor allem das Fernsehen, das den Parteien bei ihrer Aussendarstellung behilflich ist. Dass die Parteien aber kaum in der Lage sind, die wegen der Professionalisierung und werbemässig aufgemachten, immer teurer werdenden Abstimmungskampfkosten zu tragen, gehört auch in das Kapitel ihrer teils nützlichen teils problematischen Umweltabhängigkeit.

V. Zur Zukunft der Parteien

Zum Abschluss dieser Skizze sollen noch ein paar Anmerkungen zur *gegenwärtigen Lage* und der *Zukunft* der Parteien in der Schweiz versucht werden. Die Schweiz hat zwar zahlreiche, traditional legitimierte Parteien, dennoch zählt sie nicht zu den parteiendemokratischen Staaten, wo die regierenden Parteien Ja, die opponierenden dagegen häufig Nein sagen müssen. Einen solchen Parteienwettbewerb ertragen weder die kleinen kommunalen und kantonalen politischen Gemeinwesen, noch der sprachpluralistische Bund. Allein schon wegen ihrer trotzdem grossen Anzahl machen sich die schweizerischen Parteien ihre Selbstdarstellungsmöglichkeiten und Entscheidungsanteile *gegenseitig streitig* und produzieren damit gewissermassen ein Überangebot, das vom «politischen Markt» nur zum Teil angenommen wird. Die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen (direkte Demokratie, Föderalismus, Volkswahlen von Exekutiven, besondere Gewaltenteilung zwischen Parlamenten und Regierungen) und der damit gegebene institutionelle Pluralismus verkleinert die *Entscheidungslasten* und *Anteile* der Parteien, entlastet und stabilisiert sie zugleich auch. Parteien und ihre Vorsitzenden sind in der Schweiz keine politischen *Hoffnungsträger* und ihr Schicksal bei Wahlen hängt damit auch wenig vom Aufstieg oder Verfall charismatischer Politiker ab. Die *geringere Machtkonzentration* bei den Parteien erspart dem Land vieles an entsprechendem Machtmissbrauch, an grosser Korruption, an medialer Vergötterung oder Verteufelung von politischen Führungspersönlichkeiten, an parteimässiger Verfeindung und Resignation.

Die schweizerischen Parteien mögen einem wachsenden Teil des Volkes als «notwendiges Übel» erscheinen, mit denen man sich mehr oder weniger achtlos abfindet, gleichwohl sind sie in manchem *besser als ihr Ruf*. Sie sind arm, volksnah, unterbürokratisieret, dennoch zählebig und vergleichsweise integer und zu einem «Parteisterben» wird es trotz der zahlreich aufkommenden politischen Bewegungen nicht kommen. Kraft ihrer grossen Koalition in der Konkordanzdemokratie *kontrollieren* sie nach wie vor den Zugang zu den Staatsämtern, und es gibt ja weder in der Verwaltung noch in der Armee und schon gar nicht in der Wissenschaft autonome Bürokratien und Subkulturen, die sich gegenüber den Parteien *abschotten* können. Auch die Medien, vor allem das Fernsehen, das Radio und der grösste Teil der Presse stehen unter einer stillen, aber wirksamen «Aufsicht» der gesellschaftlich stark verflochten *politischen Kernelite*. Man kann in der Schweiz ja Redaktor, Parlamentarier und Offizier, Regierungsrat und «General», Hochschullehrer, Oberst und Parlamentarier *zugleich* sein. Obwohl die temporale Gewaltenteilung («ewige» Zauberformel, lange Amtsdauer der regierenden Räte und der Inhaber der meisten Parlamentsmandate, fehlende Mobilität an den Universitäten) gering ist und obwohl der ideologische Pluralismus und die politischen Toleranzbreiten wegen der homogenen politischen Kultur vor allem am linken Spektrum klar begrenzt ist und es milizbedingte Oligarisierungen gibt, ist der politische «Packeiseffekt» dieser Umstände wegen des extremen gebietskör-

perschaftlichen und institionellen Pluralismus *nicht besonders gross,* jedenfalls nicht grösser als in parteiendemokratischen oder präsidialen Demokratien. Anzufügen wäre dem allem wohl noch, dass die schweizerischen Parteigegensätze auch wegen der *Abwesenheit* eines aussenpolitischen Engagements des neutralen Staates geringer sind bzw. durch aussenpolitische Fragen kaum belastet werden, sieht man einmal von der Entwicklungspolitik und der UNO Frage ab, mit denen sie sich deshalb offensichtlich auch schwer tun.

Im Gegensatz zu dieser *starken Verankerung* aller grösseren Parteien im Behördensystem lässt ihre *Verwurzelung* in der Gesellschaft allmählich nach. Die Milieus des selbständigen Bürgertums, der Bauern, der Gewerbetreibenden, der Katholiken und der Industriearbeiterschaft «altern» und schwinden, obwohl dort ein Kern von Leuten, die es zu etwas gebracht haben und die am Erreichten in entsprechend konservativer Einstellung festhalten wollen, nach wie vor besteht. Dagegen wird aber die Gesellschaft von Einzelgängern mit ihren individualistischen, privatistischen und den überkommenen intermediären Organisationen (Vereinen, Kirchen, Gewerkschaften usw.) entfremdeten Lebensstilen *immer grösser.* Diese Leute sind für die Parteien schwer erreichbar und die meisten sind offenbar nur wenig motiviert, an Wahlen, geschweige denn am Parteileben teilzunehmen. Es sind wohl eher *Trittbrettfahrer* der Verteilungsautomatik der Konkordanzdemokratie, denn es ist ja kaum denkbar, dass die Hälfte einer Gesellschaft, die es zu einem beispiellosen Wohlstand und zu sauberen politischen Verhältnissen gebracht hat, im eigentlichen Sinne des Wortes politisch entfremdet sein sollen. Der Parteienverdruss ist in Verhältnissen mit hohen Wahlbeteiligungen, wie etwa in Österreich oder der Bundesrepublik Deutschland viel grösser.

Indessen wird aber auch die *Asymetrie,* die im territorialen Kleinstaat mit seiner überproportional grossen Wirtschaft besteht, immer spannungsgeladener und konflikthafter. Konflikte um die Nutzung der knappen Boden-, Natur- und Landschaftsressourcen treten inzwischen nicht nur in den Agglomerationen, sondern auch in den hintersten Bergtälern auf. Die zahllosen *Konflikte,* die in den vergangenen Jahrzehnten über Strassenbauten, Infrastruktureinrichten, Wasser- und Atomkraftwerke, Flugplätze, Waffenplätze, Seilbahnen, Meliorierungen, Schiessstände, Entsorgungsanlagen usw. entstanden sind, haben einem immer grösseren Teil der Gesellschaft bewusst gemacht, wie knapp viele ihrer bisher selbstverständlichen Güter inzwischen geworden sind. Gleichzeitig verfügt sie aber über eine hohe Konsumkraft und über automobilisierte grössere Freiheitsspielräume, mit denen man die Umweltgüter eben auch nutzen will.

Diese *Pluralisierung von Interessen* der Naturschützer, der Bauern, der Sportler, der Fischer, der Gewerbetreibenden, der Erholungssuchenden, der Wasserwirtschaft, der kommunalen Steuerbehörden usw. usw. führen zwar nicht zu einem Krieg aller gegen alle, aber dennoch sind dies oft Interessengegensätze, die *quer* durch die alten politischen Milieus laufen und damit Konflikte erzeugen, mit denen die *Parteien* oft nur schwer fertig werden können. Es gibt in der Schweiz ja kaum einen Ort, wo es in den vergangenen Jahren

nicht zu solchen Nutzungskonflikten gekommen ist. Man muss dabei gar nicht immer nur an Kaiseraugst, an das Knonauer Amt, an Rothenturm und an andere Grosskonflikte denken. Auch im Kleinen hat es sie gegeben und auch dort dürften manche Frustrationen dieser Art an die Wurzeln der *alten Parteibindungen* gegangen sein.

Wertvoll wird ja das, was knapp ist. Dabei kommt es zur *Aufwertung alter Werte,* zu einem Neokonservatismus und zu einem Fundamentalismus, den derzeit sowohl die Nationale Aktion als auch den Grünen zu politisieren versuchen. Das UNO Plebiszit gehört insofern auch in diese Strömung, als das Volk dort deutlich gemacht hat, dass es im raschen Wandel der Verhältnisse und trotz der Konzessionen, die man einer grossen Wirtschaft gegenüber machen muss, wenigstens im Kernbereich des Politischen an dem festhält, was man hat und was einzigartig ist. Es ist ganz klar, dass die Volksrechte angesichts dieser neuen Interessengegensätze unserer spätindustriellen Gesellschaft auch wieder eine *neue Funktion* erhalten haben. Sie geben den neuen politischen Bewegungen Artikulationsspielräume, *sprengen* aber die alten Parteien *nicht,* weil man gelernt hat, dass man sich bei Abstimmungen streiten kann und sich bei Wahlen dennoch wieder zu einer alten Einigkeit findet. Die schweizerische *Systemkomplexität* gibt den Parteien möglicherweise die Zeit, um sich den berechtigten Forderungen der neuen Bewegungen anzupassen. Indessen haben jene intensiven Nutzungen unserer Umwelt auch den *Staat* bzw. den Bund als Ordnungsinstanz in verstärktem Masse auf den Plan gerufen, was bereits zu heftigen Abwehrreaktionen eines strukturkonservativen *Neoantietatismus* geführt hat. Darunter haben jetzt die bürgerlichen Parteien, offenbar vor allem der Freisinn zu leiden, der jetzt die andere Seite seiner ehemals erfolgreichen Parole von «Mehr Freiheit weniger Staat» zu spüren bekommt. Damit sind die Sozialdemokraten mit ihrem Streit mit den Gewerkschaften etwas aus der politischen Schusslinie gekommen, während der CVP als Bundespartei wohl ihre föderalistischen Gegensätze immer stärker zu schaffen machen werden.