

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 27 (1987)

Artikel: Die direkte Demokratie in der Bewährungsprobe
Autor: Gruner, Erich
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172585>

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: 12.01.2026

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

Erich Gruner

Die direkte Demokratie in der Bewährungsprobe

In diesem Artikel wird in doppelter Hinsicht eine Bilanz gezogen. Bei einem kritischen Überblick über die heutige schweizerische Wahl- und Abstimmungsforschung frage ich mich, wie stark diese selbst Ausdruck der Innovationsschwäche ist, welche R. Germann der Schweizer Politik vorwirft, indem sie vorwiegend noch nach jenen Faktoren fragt, welche für Stabilität in einem politisch-kulturell fragmentierten System sorgen. Der Autor äussert im Schlusskapitel den Verdacht, dass wir unsere demokratischen Basis-Institutionen nur noch deshalb als funktionstüchtig einschätzen, weil wir sie auf nur mehr traditionell weiterlebende Wertvorstellungen beziehen. Danach erscheinen technisch-wissenschaftliche Innovationen und ihre bis jetzt wohlstands- und konsensfördernden gesellschaftlichen Veränderungen als eine Einheit. In Wirklichkeit beginnen sich die ersten nach einer Eigengesetzlichkeit zu entfalten. Dies führt einerseits zur Amputation demokratischer Basis-Institutionen, anderseits zum Zerfall jener bis jetzt noch als allgemein verbindlich geltenden, heute aber nicht mehr konsensfähigen Wertvorstellungen.

Un regard critique sur la recherche en matière d'élections et de votations amène à se demander jusqu'à quel point elle est caractérisée par les mêmes faiblesses d'innovation que R. Germann reproche à la politique suisse. Ainsi, la plupart des travaux se limitent à analyser les facteurs qui expliquent la stabilité dans un système culturel et politique fragmenté. L'auteur émet l'hypothèse que nous jugeons nos institutions démocratiques et leur fonctionnement en termes de valeurs traditionnelles, héritées du passé. Dès lors les innovations techniques et scientifiques paraissent s'intégrer aux modifications sociales favorisant le bien-être et le consensus collectif. En réalité, les premières développent leur propre logique. Coupées de l'innovation technique et scientifique, les institutions démocratiques perdent de leur importance. Le consensus n'est plus possible sur la base des valeurs traditionnelles en déclin.

Wie weit können Wahlen und Abstimmungen als Hauptinstrumente direktdemokratischer Willensbildung den Anforderungen eines neuen technischen Schubes genügen?

In diesen Untertitel lässt sich die Aufforderung des Redaktors umformulieren, über «*Direkte Demokratie zwischen Degeneration und Wandel*» zu schreiben. Die Logik der Geschichte verlangt, dass die *Wahlen an erster Stelle gewürdigt werden*.

1. Methodisch-theoretisch-epistemologische Fragen

Wenn von «Degeneration» und «Wandel» die Rede ist, müssen beide Formen der Willensbildung (Wahlen und Abstimmungen) eingangs unter methodisch-theoretischer, ja epistemologischer Fragestellung diskutiert werden. Die in diesem Jahrbuch vereinigten Artikel zeichnen sich nämlich dadurch aus, dass die einen in der Erkenntnis von Stabilität und Kontinuität gipfeln, die andern aber von einem grundlegenden Wandel, ja von einem Kontinuitätsbruch ausgehen. Wer in seinen Gesichtskreis auch die «Degeneration» einschliesst, steht vor dem Dilemma, alle jene Beiträge voreingenommen zu beurteilen, welche Konstanz und Stabilität beweisen. Er muss also zwangsläufig von der Frage ausgehen, ob deren Resultate nicht durch ein bestimmtes, vom Forscher nicht reflektiertes Vorverständnis präjudiziert werden. Nun zwingt mich der auf *Methodenkritik* angelegte Artikel von Joye ohnehin, mich mit diesem Thema zu befassen. Dabei muss ich die von Joye unberücksichtigte *epistemologische Sicht* freilich in den Mittelpunkt stellen. Dies allein schon deshalb, weil die hier publizierten Beiträge nur den weit verbreiteten Mangel deutlich machen, dass die Politologen in der Schweiz sich kaum je mit eigenen Forschungsvoraussetzungen und mit Resultaten von «Schulen» befassen, denen sie selbst nicht angehören wollen. Der Vorteil, dass die schweizerische Vereinigung nicht wie die deutsche in zwei Sekten auseinanderbricht, darf den Nachteil nicht vergessen lassen, dass dafür in der Schweiz «geschlossene Methodenzirkel» nicht miteinander ins Gespräch kommen. Das beste Beispiel dafür liefert der Beitrag von Joye.

Joye beschränkt sich auf eine Diskussion von zwei unterschiedlichen «stratégies de recherche». Sie beruhen epistemologisch auf gleichen Voraussetzungen. Doch unterscheiden sie sich dadurch, dass die école écologique, hier in der Spezialform der «Civic» oder «Political culture» mit *aggregierten* Daten arbeitet, während die Wahlverhaltensforschung von «*données individuelles*» ausgeht, die sie aus Wählerbefragungen bezieht. Als Anhänger der ersten Methode kritisiert Joye die zweite und wirft ihr u. a. vor: «On n'étudie pas l'attitude d'un groupe social en tant que tel mais bien si le fait d'avoir un attribut change l'opinion.» Zu Unrecht wird der zweiten auch der Mangel an diachronischen Forschungen vorgeworfen. Campbell hat z. B. die amerikanischen Wahlen bis 1866 zurück mit Unterscheidung von drei Wahltypen («Maintenance, deviation, rea-

lining»)) verfolgt.¹ Indem Joye *einzig* von der Unterschiedlichkeit der Gewinnung und Verwertung des Materials ausgeht, leitet er *allein* daraus die Vor- und Nachteile zweier unterschiedlicher Methoden ab. Dabei erscheint als Kronzeugen der «individualistischen» Methode vor allem die Wahlverhaltensforschung der «Michigans» und zum Teil auch die ökonomische Theorie der Politik Downs. Für die mit aggregierten Daten arbeitende Schule verweist Joye vor allem auf die von ihm und einigen Zürcher Soziologen betreute Abstimmungsforschung im Stile der «Civic» oder «Political Culture»-Forschung. Zum Schluss behauptet er mit Verweis auf seinen im letzten Jahrbuch erschienenen Artikel, dass Parteiwechsel sich auch mit seiner Methode erklären lasse. Dabei bleibt undiskutiert, dass die Alternative zu Campell und damit auch zu allen auch «aggregiert» arbeitenden Forschern darin besteht, ob Wahlen nicht wie beim Altmeister V. O. Key weniger durch milieubestimmtes Wahlverhalten, sondern durch die besondern *Themen* (issues), d. h. durch *Konfliktstoffe* erklärt werden können («Individual elections find voters responding to single dominant issues»).² Damit sind wir dann in die Nähe der heute so vernachlässigten Wahlkampfstudien gelangt. In ihnen werden Strategie und Taktik der Wahl- oder Abstimmungsmanager und damit z. B. auch die Rolle des Geldes untersucht. Schliesslich wird gefragt, wie weit Wahlen als Anpassungsprozess an sozioökonomisch veränderte Verhältnisse erklärt werden können und müssen.

Die Streitigkeiten weisen uns auf *tiefer* liegende *Differenzen*, die nur *epistemologisch* zu erfassen sind. Joye geht offenbar davon aus, dass die Methoden den Gegenstand bestimmen, während wir uns vom Gedanken leiten lassen, dass der Gegenstand die Methoden, besonders die Pluralität von Methoden, nahe lege. Ebenso wenig ist es zulässig, in der Wahlverhaltensforschung Methode mit Theorie gleichzusetzen. Natürlich gibt es auch in der amerikanischen Politikwissenschaft Theorien mit einem hohen Abstraktheits- und Generalisierungsgrad, die den Zusammenhang zwischen konkreten Ereignissen und dem systematischen Ganzen so deutlich erkennen lassen, dass auch ihre Prämissen klar sichtbar werden, wie es etwa in der Erkenntnistheorie Max Webers der Fall ist. Aber in der Regel fehlt der Rückgriff auf die Prämissen. *Peter Gilg* hat in verdienstvoller Weise gefragt, ob «Regionales Abstimmungsverhalten (wirklich) als Ausdruck der politischen Kultur» erklärt werden könne, wie es einige Zürcher Soziologen tun. Er hat sie auf ihren Zirkelschluss aufmerksam gemacht, eine aus Abstimmungsverhalten hergeleitete Subkultur zu einem Substrat «Politische Kultur» (und auch Struktur) zu machen, die dann wieder das

1 Campbell et al., *The American Voter*, New York 1960, S. 531–538; ders. et al.: *Elections and the political order*, New York 1966, S. 63 ff.

2 V. O. Key jr., *The responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting*, Cambridge/Mass. 1966; Michael Paul Rogin, John L. Shover, *Political change in California*. Critical Elections and Social Movements 1890–1966, Westport 1970. Die beiden zuletzt genannten überbieten Key noch.

Abstimmungsverhalten erklärt.³ In Summa: die sozioökonomischen Veränderungen, die unsere Orientierung beeinflussen, werden, je mehr wir uns der Gegenwart nähern, immer *weniger* von *historischen Determinanten*, sondern von Veränderungen eines durch Wissenschaft und Technik vollkommen veränderten Weltbildes bestimmt. Sonderbare Seitenverkehrtheit: der Soziologe, der nicht merkt, dass seine Theorien (besser Methoden) aus echter Geschichte abgeleitet, aber nun erstarrten «Artefakten» gleichen, beruft sich auf die Macht der Geschichte! Das Anliegen des Historikers, der sich bemüht, *Geschichte als Politische und Sozialwissenschaft* zu betreiben und darum auch bei Verwendung von Modellen die *Dynamik der Geschichte* und ihre Abhängigkeit von der Interpretation der jeweiligen Gegenwart durchschimmern lässt, wird von den Soziologen überhaupt nicht zur Kenntnis genommen.

Aber suchen wir dieses Dilemma auf epistemologischer Ebene noch auf einer ganz grundlegenden Ebene zu erklären. Wir fragen zu diesem Zweck, was die moderne *Politische Wissenschaft* in ihrem *Ursprungsland USA* bedeutet hat. Für diesen durch Masseneinwanderung gekennzeichneten Kontinent gab es nichts Wichtigeres, als den frisch Eingewanderten durch entsprechende Erziehung und Integration zur möglichst raschen Anpassung an das bestehende gesellschaftliche und institutionelle System zu zwingen. Wenn die politische Wissenschaft diese Assimilation unterstützen wollte, musste sie sich mit dem amerikanischen Selbstverständnis identifizieren. Deshalb geriet sie fast automatisch in jenen *empirisch-analytischen Wissenschaftspositivismus*, der die amerikanische Gesellschaft als sich selbst regulierendes, stets nach Gleichgewicht und Homogenität strebendes System verstand. Dabei verdrängte sie die handfesten *vorwissenschaftlichen Prämissen*. Vom amerikanischen Standort aus konnte sie für Europa typische «fragmentierte oder fraktionierte» politische Kulturen einzig daraufhin untersuchen, was für stabilisierende Kräfte denn dort am Werke sein mussten, dass jene trotz innerer Zerklüftung überhaupt am Leben bleiben konnten. Dass die amerikanische Culture-Forschung aus solchen Stabilisationsfaktoren dann ein Gefüge von Mauern machte, entsprach nicht der historischen Realität, sondern ihrer *vorwissenschaftlichen* Prämisse.

Sehen wir etwas näher zu, wie diese *Prämissen* in der *Methode* der «Civic» oder «Political Culture» aussehen. Diese stützt sich auf die soziologischen Grundanschauungen Parsons sowie auf die psychologische Lerntheorie. Zwischen das einfache Austauschverhältnis von Stimulus und Response (Behaviorismus, Ökonomische Theorie der Politik) wird nun aber als Vermittler das *Orientierungsmuster* des Einzelnen geschoben. Diese Orientierungen bestimmen das Handeln. Sie werden als verarbeitete Erfahrungen, d. h. als Resultate von Lernprozessen gedeutet. Die *politische Kultur* erscheint infolgedessen als umfassendes Orientierungssystem einer Gesellschaft. Stabil ist eine Demokratie dann, wenn disparate Orientierungselemente einzelner Gruppen von *grund-*

³ Arbeitspapier für den Kongress der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Winterthur am 2./3. Nov. 1984.

legenden gemeinsamen Orientierungen überwölbt werden. Denn: Differenzen in einzelnen Sachfragen können leichter beigelegt werden, wenn sich die Bürger nur graduell, aber nicht prinzipiell-doktrinär mit gesellschaftlichen Segmenten wie Parteien, Konfessionen und Sprachen identifizieren. Nichts ist müheloser, als mit dieser Methode den Stabilitätsgrad stark segmentierter politischer Systeme zu untersuchen und dann empirisch exakt bestätigt zu finden, was man schon vorher historisch wusste. Die Methode gebot, dass die Politik auf ähnlich generalisierende Weise wie naturgesetzliche Abläufe in der exakten Naturwissenschaft in Form von Verknüpfungsregelmässigkeiten «erklärt» wird, und zwar aufgrund leicht quantifizierbarer Daten. Die Methodendiskussion von Joye gleicht deshalb einem Glasperlenspiel innerhalb von zwei Clans, deren Perlen je nach dem Lichteinfall etwas anders aufleuchten.⁴

Politikwissenschaft bleibt trotz Anwendung exakter Methoden eine *Humanwissenschaft*. Nur wenn sie sich darüber klar ist, mit welchem *Vorverständnis* sie an die Erkenntnisobjekte herantritt, kann sie sich aus dem erkenntnistheoretischen Zirkel befreien, dass sie Gefahr läuft, Tatsacherhebung und Interpretation zu vermischen und deshalb *gewichtige*, wenn nicht gar *entscheidende Tatsachen* auszublenden. Zwei Beispiele:

1. C. M. Pomper zeigte anhand eines Überblicks über die Wahlen von 1956–1968, dass die einseitige Theorie der *Michigan-Schule* als Reflex einer Zeit zu verstehen sei, in welcher sich der *ideologische Profilverlust der Parteien* besonders bemerkbar gemacht habe.⁵
2. In allen diesen Theorien geht man von der nie in Frage gestellten Voraussetzung aus, die vom Bürger verlangte Loyalität sei weniger eine Antwort auf Regierungsleistungen als ein Einfluss eines in Familie und Schule mit Symbolen verinnerlichten Orientierungssystems. Die amerikanische *Sozialpsychologie* hat sich bezeichnenderweise während des kalten Krieges entwickelt, als man sich danach erkundigte, unter welchen Umständen eine an-erzogene «*Einstellung*» gegenüber kommunistischen Ideologien immun mache.

Da die so betriebene amerikanische Politikwissenschaft alternatives Denken auf die Identifikation mit einer der beiden in gleicher Weise profillosen Parteien beschränkt, betrachtet sie *systemüberschreitende Denk-Alternativen* als Gefahr für den Staat. Bei *politischen Krisen* sucht man bezeichnenderweise allfällige Gründe in «verräterischer» (z. B. kommunistischer) Einstellung, anstatt nach den im *politischen* und *ökonomischen System* liegenden Ursachen zu su-

4 Obschon ich mich nicht gerne selbst zitiere, fasse ich für jene Soziologen, welche diese Auseinandersetzung übersehen haben, Gedanken der 2. Auflage der «*Parteien in der Schweiz*» (Francke-Bern 1977) zusammen. Ich äussere mich auf den S. 270–278 «Zur Entwicklung der internationalen Parteiforschung seit der Mitte der sechziger Jahre».

5 Gerald M. Pomper, *From Confusion to Clarity: Issues and American Voting*, Cambridge/Mass. 1966.

chen, z. B. in *ungelösten oder verdeckten Konflikten*. Wir werden auf den methodischen Sachverhalt noch einmal im Zusammenhang mit den Abstimmungsanalysen und auf das politisch bedingte *Vorverständnis* in unsern Schlussfolgerungen über «Degeneration und Wandel» zurückkommen. Schon jetzt sei aber angedeutet, dass allen konfliktverschleiernenden reaktionären Kräften zum Trotz die amerikanische Politik dynamisch genug sein wird, mit einem grundlegenden Klimawechsel auch solch einseitige Theorien in Frage zu stellen. Ich berufe mich dabei auf *Margret Boveri*, deren Ansichten neulich am Fernsehen vom Historiker *Schlesinger jr.*, dem *Kennedy*-Berater, bestätigt worden sind. Die amerikanische Politik gleicht einem Auf und Ab entgegengesetzter Wellen, in welchen die sich überschlagende die zweite zwar zuerst völlig zu überspülen scheint, sich dann aber trotzdem zu voller Kraft erhebt. Die Einseitigkeit der stärkeren Welle scheint die Wahrheit der unterlegenen zu leugnen. Dann löst sie aber selbst eine Reaktion aus, mit welcher die unterdrückte Wahrheit durchdringt.⁶

2. Bevorzugte und benachteiligte Richtungen in der Wahlforschung

Aber kommen wir nun endlich zur Sache, zu den *Wahlen*. Ich werde versuchen, die mir gestellte Frage im Zusammenhang mit den einzelnen Beiträgen zu beantworten, die in diesem Band enthalten sind. Es scheint mir wichtig, eingangs kurz auf die in Verbindung mit dem *Gegenstand Wahlen* stehenden Forschungsgegenstände hinzuweisen. Damit soll weniger auf Lücken aufmerksam gemacht als ermöglicht werden, die hier zu diesem Thema vorliegenden Aufsätze in die Gesamthematik einzuordnen und hie und da Fingerzeige zu geben, wo als klaffend empfundene Lücken geschlossen werden könnten.

Bezogen auf die wichtigsten Aspekte im Bereich der Wahlforschung, stellt Diederich *fünf Forschungsrichtungen* vor: Wahlgeographie, Wahlstatistik, Wahlverhaltensforschung mit individuellen oder aggregierten Daten (Wählerbefragung und «Political Culture»), Wahlkampfmonographien und die zentrale Frage nach den Wechselwirkungen zwischen Wahl- und Parteiensystem. Zu den letzten gehört der ganze Problemkreis, der als wahltechnischer Aspekt umschrieben werden kann: Zuteilungsmodi von Wählerstimmen in Parlamentssitze, Wahlbewerbung (z. B. Listengestaltung) usw. In allen Forschungsrichtungen erscheinen Wahlen keineswegs als «degeneriert»; im Gegenteil, sie versehen unverzichtbare Funktionen wie die Aktivierung der Bürger, die Legitimierung der Repräsentanten und die Integrierung der Wähler.

6 Margret Boveri, *Der Verrat im 20. Jahrhundert*, Bd. IV, Amerika, Der Verrat als Epidemie. Rororo 1960, S. 11, S. 15.

7 Nils Diederich, *Empirische Wahlforschung*, Köln/Opladen 1965.

Von den fünf genannten Forschungsrichtungen beansprucht in der Schweiz gegenwärtig die zuletzt genannte eine minime Aufmerksamkeit; im Gegensatz zu Frankreich, das zwischen 1848 und 1987 18 mal das Wahlsystem gewechselt hat! Freilich hat Roger Blum belegt, dass 128 von 246 Sitzen des Parlaments (52 %) in Wahlkreisen besetzt werden, in denen nur grosse Parteien (meist Bürgerblock) oder überparteilich anerkannte Persönlichkeiten zum Zug kommen.⁸ Da der Proporz erst von einer bestimmten Wahlkreisgrösse an richtig spielt (etwa 8–10 Sitze), bewirkt tatsächlich die Identität von sehr ungleich grossen *Kantonen* mit eidgenössischen Wahlkreisen, dass Minderheiten zu kurz kommen.

Über die *Wahlbewerbung* ist seinerzeit in einer besonderen Publikation alles Nötige festgehalten worden.⁹ Die Urwahl der FdP – Wahlkandidaten des Kantons Zürich durch die Parteimitglieder ist seinerzeit (1971) als damals nachahmenswertes Vorbild für die Demokratisierung der Kandidatenauswahl gepriesen worden. Heute sind dunkle Schatten auf diese Innovation gefallen. Die Parteistelle, welche für die Namensreihenfolge auf der definitiven Liste verantwortlich war, meldete den von der Parteispitze favorisierten Kandidaten laufend die Resultate des Auswahlverfahrens, damit diese sich durch entsprechende Bearbeitung der Urwähler an die Spitze «emporarbeiten» konnten. Nichts schadet der Demokratie mehr, als wenn sich Wähler hinters Licht geführt sehen. *Kumulieren* und *Panaschieren* gehören zu den wichtigsten Instrumenten, mit welchen der Wähler auf die Wahl bestimmter Kandidaten einwirken kann. Zur Berechnung des tatsächlichen Einflusses dieser weltweit einzigartigen kombinatorischen Freiheiten des Schweizer Wählers steuert *R. Burger* einen originellen Beitrag bei. Die zusätzlichen Erkenntnisse, die Burgers Methode ermöglicht, sind erstaunlich. Er kann z. B. Herkunft und Destination von Parteiwechslern nachweisen. Das kann man aus Befragungen nur bruchstückhaft ermitteln. Auch Parteiaffinitäten werden sichtbar. Bisher konnte man sie höchstens aus Listenverbindungen herauslesen, und auch dies nur rudimentär.

Die *Wahlgeographie*, *-soziologie* oder *écologie* ist eine «uralte» Methode. Wie Joye in seiner Thèse¹⁰ richtig erkannt hat, ist sie von ihren Pionieren, z. B. von André Siegfried, 1913 in Frankreich, später in den USA entwickelt worden. Man kann dabei die Hintergründe eines über Jahrzehnte hinweg gleich bleibenden Wählerverhaltens im Rahmen von Provinzen entdecken. In der Schweiz hat man diese Methode – mit einer einzigen Ausnahme – nur für Abstimmungen angewandt (vgl. hinten Teil 3). Wenn man beurteilt, unter welchen Bedingungen optimale Forschungserfolge zu erwarten sind, sollte man sich vielleicht in

8 *Einspruch*, Hrsg. Roger Blum und Peter Ziegler, Zürich 1985, S. 26.

9 Gruner Erich et al., *Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz*, hrsg. vom Forschungszentrum für Schweizerische Politik, EDMZ 3018, Bern 1975.

10 Joye Dominique, *Structure politique et structures sociales. Analyse des dimensions écologiques de votations en Suisse 1920–1980*, Genève 1984, p. 216 ff., 277.

Zukunft mehr einer Aussage *Toynbees* erinnern. Er plädiert dafür, entweder eine grösst- oder eine kleinstmögliche Einheit zugrunde zu legen, bildlich gesprochen: entweder einen *ganzen Baum* oder aber ein *einzelnes Blatt*, auf keinen Fall einzelne Äste.

Wie ich an *drei Beispielen* zeigen möchte, versprechen «*Blatt-»Studien* nur unter der besondern Voraussetzung erfolgreich zu werden, dass man entweder stabilisierte Konfliktfronten oder aber überraschend politische Umschläge mittels einer optimalen Zahl determinierender Faktoren erklären kann. So hat *André Siegfried* in einer 1950 erschienenen Monographie die politischen Konfliktlinien, die im Département *Ardèche* seit Jahrzehnten zwischen links- und rechtsorientierten Bauerngruppen bestanden, nur erklären können, indem er die sozioökonomische Struktur und die politische Kultur wie ein Wurzelwerk im Sinne einer «*Blatt-»Studie* bis in die letzten Verästelungen untersucht hat (z. B. geologische, ertragsmässige, eigentumstypische Bodenverhältnisse usw.). *Rudolf Heberle* hat auf ähnlich einzigartige Weise in einer Studie über *Schleswig-Holstein* nachgewiesen, bei welchen Bodeneigenschaften, Bodeneigenschaftsverhältnissen und Marktchancen die 1918 mehrheitlich «*freisinnig-demokratisch*» orientierte Bauernschaft 1932 in zwei Blöcke zerfallen ist. Der wirtschaftlich benachteiligte Block wechselte ins nazistische Lager über.¹¹ Auf dem Gebiet der *Wahlen in der Schweiz* liegt die einzigartige Studie Peter Gilgs vor, in welcher durch wahlgeographische Analysen (Zürich und Umgebung) ermittelt wird, wo und von wem die Nationalen 1971 ihre plötzlich anschwellenden Wählerscharen rekrutiert haben.¹² Wollte man dasselbe für die *Wahlen im Kanton Zürich* vom April 1987 machen, müssten Wahlsoziologen und Panaschierstimmenforscher wie Burger zusammenarbeiten.

Die traditionelle *schweizerische Wahlstatistik* ist leider sowohl auf eidgenössischer, kantonaler wie kommunaler Ebene mit Ausnahme der Stadt Zürcher Wahlen in der Regel wenig aussagekräftig. Schon lange besteht das Desiderat, für ausgewählte Gruppen (z. B. Junge, Frauen) *Sonderauszählungen* zu veranstalten. Auch hier wären Aggregatdaten zur Ergänzung von Meinungsbefragungen unerlässlich. Die schweizerische Wahlstatistik möchten wir mit der zunehmend populärer werdenden *Wahlverhaltensforschung* konfrontieren. Die beiden in diesem Jahrbuch vertretenen Autoren, die je verschiedene Methoden anwenden, kommen zwar zu verschiedenen, aber in gewissen Aspekten übereinstimmenden Schlüssen. *Rolf Ritschard* bleibt zwar der «*Political-Culture-»* Methode treu. Er glaubt, dass historische Konflikte nach wie vor widergespiegelt oder gar revitalisiert werden können. In dieser Sicht erscheinen Wahlen in ihrer stabilisierenden und legitimierenden Form als «*Ritual*». Der «*rapide gesellschaftliche Wandel*» hinterlässt seine Spuren höchstens so weit, als die nach wie vor nach alten Wertmustern ausgetragenen Konflikte auf «*neuer zivilisato-*

11 Rudolf Heberle, *Landbevölkerung und Nationalsozialismus*. Eine soziologische Untersuchung der politischen Willensbildung in Schleswig-Holstein 1918–1932, Stuttgart 1963.

12 Peter Gilg, *Der Erfolg der neuen Rechtsgruppen in den NR-Wahlen von 1971*, in Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik. 1972, S. 591–622.

rischer Stufe weiterentwickelt werden». Wenn noch andere Bausteine der politischen Legitimation zerbröckelten, könnten rituale Wahlen als Legitimationsbasis nicht mehr genügen. Darf man diesen Prozess als Beleg für «Degeneration» werten? Schade, dass Ritschard statistisch verfügbare Daten wie die Wahlbeteiligung nicht ausschöpft.

Claude Longchamp möchte zeigen, dass die *Instabilität* seit sieben Jahren das wichtigste Charakteristikum der Wahlen in der Schweiz bilde. Neben individuellen Daten nutzt er die Wahlen mit der Absicht einer *zeitgeschichtlichen* Analyse. Die Messung der Beteiligung an den Wahlberechtigten statt an den Wählenden lässt die zentrale Bedeutung des Teilnahmewechsels für 1935 und 1971 als ebenso bedeutungsvoll erscheinen wie 1917/1919.¹³ Neben den Beteiligungsschwankungen stellen der heute häufige Parteiwechsel und die Mobilisierung der Frauen das Bild ritualisierter Wahlen in Frage. *Sozialwissenschaftlich* arbeitet Longchamp mit den in andern Ländern¹⁴ statistisch, in der Schweiz aber nur durch Befragung zugänglichen individuell eruierten *Alters-* und *Geschlechts*daten. Mit der Bildung von Alterskohorten und mit dem Einbezug von Lebenslaufdaten kann er den Generationenwechsel-Effekt bei den Wahlen voll ausschöpfen. Dabei werden Resultate bestätigt, wie sie sich aus den VOX-Analysen bereits ergeben hatten.¹⁵ Auch wenn Longchamp mit dem Gegensatzpaar «Dealignment» und «Realignment» der behavioristischen Linie folgt, kann er doch die davon abgeleitete *Überlagerung von Konfliktlinien* sowohl auf wechselndes Wählerverhalten (z. B. Abnahme der regierungstreuen Stammwähler) wie auf die anders geschichteten Alterskohorten zurückführen. Für ihn bestätigen also seine Daten, dass wir in einer «*Umbruch-*»Situation leben, und dass Wahlen bei entsprechenden konflikt erfüllten Wahlkämpfen ein Instrument der *Anpassung* an eine solche darstellen. Freilich möchte ich bezweifeln, dass die anders geschichteten Alterskohorten als kurzfristige Faktoren zu beurteilen sind (vgl. Teil V).

Im Streit zwischen der «Stabilitäts-» und der «Umbruch»-These bestätigt ein Aufsatz über die *Landsgemeinde* die erste. P. Stahlberger hebt in Anlehnung an S. Möckli den traditionellen, an Ritualen und aristokratischen Elementen reichen Charakter der heutigen Landsgemeinden hervor (Verhältnis zur Zulassung der Frauen, bis vor kurzem kaum entwickelte Parteien, Feiertagscharakter). Zur Illustration füge ich das harte Urteil H. Eugsters bei, des ersten sozial-

13 Erich Gruner, *Die Parteien in der Schweiz*, Bern 1969¹, S. 187. Bei einem etwa gleich bleibenden Wähleranteil an den Wahlberechtigten (23,8 und 23 %) sank der Freisinn zwischen 1917 und 1919 von einem Wähleranteil von 46 auf 28,8 %. Bei der SPS lauten die Zahlen im ersten Fall: 13,1 und 18,5 %, im zweiten 21,3 und 23,5 %.

14 Zum Beispiel für die BRD: Joachim Hofmann-Götting, *Die jungen Wähler*. Zur Interpretation der Jungwählerdaten der «Repräsentativen Wahlstatistik» für Bundestag, Landtage und Europaparlament 1953–1984. Frankfurt 1984. Ders.: *Emanzipation mit dem Stimmzettel. 70 Jahre Frauenwahlrecht in Deutschland*, Bonn 1986; Zusammenfassung in: «*Aus Politik und Zeitgeschichte*» Bd. 6/6, 1986, S. 14 ff.

15 Erich Gruner, Hans Peter Hertig, *Der Stimmbürger und die «neue» Politik*, Bern 1983, Typologie der Stimmbürger (A. Grossen), Einfluss der Altersklassen auf die Beteiligung, S. 262 ff.

demokratischen Landammanns von Appenzell-AR: «Morgen ist hier Landsgemeinde. Während alles jubelt und jauchzt, muss ich mich da immer gegen eine Traurigkeit wehren. Denn nirgends kommt einem die Armseligkeit der Massen so sehr zum Bewusstsein, als wenn 6000 bis 10 000 Männer beieinander tagen und man doch seine Rechte und seine Freiheit so wenig zu gebrauchen weiss. Die Landsgemeinde ist Selbstzweck. Wetter, Essen, Trinken, Singen, «Patriotismus», Pfeiffer und Trommler in Landsknechtstracht spielen die Hauptrolle. Ich kann nichts dafür, es ist eine Komödie, ohne den tiefen Ernst einer auf ein hohes Ziel gerichteten Schar, wie es zum Teil auch bei einer Maifeier vorkommen kann.»¹⁶ Heute ist man sich wohl darüber einig, dass die Vorstellung der Landsgemeinde als einer perfekten Demokratie eine Illusion ist. Möckli hätte sich darüber hinaus informieren können, dass die Herleitung der modernen *Referendumsdemokratie* aus der Landsgemeinde staatstheoretisch sehr umstritten ist.¹⁷

Die *Wechselwirkungen zwischen Abstimmung und Wahlen* ist als fruchtbare Fragestellung schon verschiedentlich genannt, aber noch nie in Angriff genommen worden.¹⁸ In Übereinstimmung mit Longchamp sind wir der Meinung, dass die zeitliche Nähe der Wahlen zu besonders umstrittenen Plebiszentscheidungen den Wahlausgang so stark zu beeinflussen vermag, dass selbst der Bundesrat veranlasst werden kann, seine Politik zu ändern.¹⁹ Natürlich geht es nicht darum, nach dem läppischen Prinzip «post hoc ergo propter hoc» Vermutungen zu äussern. Es wäre aber Aufgabe von in der Schweiz fast ganz fehlenden *Wahlkampfanalysen*, mit differenzierenden Analysen politisch gewagten monokausalen Deutungen zu begegnen; so etwa derjenigen, die Gewinne der Genfer Vigilants und Lausanner Nationalen bloss als Reaktion auf die Asylpolitik zu deuten. Genfer Abstimmungen kurz vor den Wahlen belegen, dass der Protest mindestens ebenso gegen die *Überfremdung auf dem Kapital-, Boden- und Baumarkt* zu suchen ist.²⁰ In meiner Deutung solcher Abstimmungen

16 Louis Specker, Hrsg., *Politik aus der Nachfolge*. Der Briefwechsel zwischen Howard Eugster-Züst und Christoph Blumhardt 1886–1919, Zürich 1984, S. 187.

17 Erich Gruner, *Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974*, ZSR NF. Fd. 93, 1974, Die Bundesverfassung Gestern-Heute-Morgen, S. 437.

Jakob Dubs, Theodor Curti, Max Imboden zeigen sich als Anhänger der ersten Variante. Fritz Fleiner und Eduard His leiten die direkte Demokratie aus der Jakobinerverfassung von 1793 und von Girondistenmodellen ab!

18 Leonhard Neidhart leitet z. B. in *Plebiszit und Pluralitäre Demokratie*, Bern 1970, aus den plebiszitären Äusserungsmöglichkeiten des Schweizers mit den ihnen eigenen, stets wechselnden unterschiedlich strukturierten Mehrheiten ab, dass die Wahlen von Konflikten entlastet werden. Für eine ähnliche Interpretation vgl. Felix Müller in der Weltwoche Nr. 39 vom 25. September 1986. Der Sieg der Nationalen habe bei P. Arbenz und dadurch bei Bundesrätin Kopp das Bestreben gestützt, im Hinblick auf die Wahlen von 1987 die «Asylanten aus den Schlagzeilen zu bringen».

19 Zwei bekannte Beispiele für den Einfluss von ganz knappen Initiativniederlagen und Wahlen: 1935 Kriseninitiative und Zerbröckeln der bürgerlichen Front im Oktober 1935; Schwarzenbach-Initiative von 1970 und Republikanisch-nationaler Wahlsieg von 1971.

20 Erich Gruner, *Wenn Heimat fremd und Freiheit fragwürdig wird*. Tages-Anzeiger vom 5. März 1986.

mungen und Wahlen als Zeichen neuartiger Entfremdung stimme ich überein mit den Interpretationen L. Neidharts.²¹ Selbstverständlich bedürfte es noch tieferer theoretischer Abklärung, bevor man sich der Behandlung dieses Themas zuwenden kann. Die angedeutete Querverbindung hat immerhin eine Brücke geschlagen zum zweiten Hauptgegenstand dieses Jahrbuchs.

3. Abstimmungen als Ausdruck von Konstanz oder als Instrumente der Innovation?

3.1 Allgemeines über die Wirkungsweise der direkten Demokratie

Nach Raimund Germann ist die Innovationsschwäche im schweizerischen politischen System vorgeplant.²² Die Wirklichkeit ist indessen differenzierter zu betrachten. Zweifellos können sachpolitische Innovationen (policies) in einem politischen System verzögert oder beeinträchtigt werden, weil ihnen eine Alternativen setzende, zur Regierung drängende Opposition fehlt. Aber in der langen geschichtlichen Tradition, welche bei uns die Erforschung der direkten Demokratie schon besitzt, haben sich doch einige Schwerpunkte mit heute kaum mehr bestrittenen Ergebnissen herausgebildet. Das *Referendum* wurde jahrzehntelang nur an seinen häufigen negativen Abstimmungsergebnissen gemessen. Ohne auf seine Wirkung als Drohpotential einzugehen, haben Jean Meynaud und L. Neidhart in übereinstimmender Weise seinen *Kompromisscharakter* festgehalten. Meynaud hebt die «commercialisation de la controverse» hervor.²³ Neidhart entdeckt im Referendum mit genialem Blick einen Schlüssel, mit welchem er die Strukturwandlungen des schweizerischen politischen Systems, z. B. die Konkordanzdemokratie und die Eigenarten unserer Gesetzgebung, erklären kann.²⁴

Fasst man die lange Reihe von Erklärungselementen zusammen, welche zunächst Ausländer, dann auch Schweizer zur Diagnose der *Verfassungsinitiative* beigetragen haben,²⁵ kommt man zu folgendem, in Hypothesen zusammengefasstem, höchstens in Einzelheiten umstrittenem Ergebnis:

1. Von ihren Ursprüngen her betrachtet, erscheint die Initiative als Antriebsrad, das in einem auf Konsens eingestellten System die Realisierung bestimmter Problemlösungen vorantreibt.
2. Die Initiative erlaubt also, politische Impulse der Basis unter weitgehender Ausschaltung des repräsentativen Elements zu artikulieren.

21 Leonhard Neidhart, *Erosionen in der Schweizerischen Parteienlandschaft*; NZZ 273 vom 24. November 1985; vgl. auch den Artikel im Jahrbuch für politische Wissenschaft 1986.

22 Raimund Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern 1975, bes. S. 160 ff., 190 ff.

23 Jean Meynaud, *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne 1963, S. 309.

24 Leonhard Neidhart, *Plebiszit*, op. cit.

25 Oswald Sigg, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939*, Bern 1978, S. 75–90.

3. Die Initiative bringt hiemit alternative Postulate in den Entscheidungsprozess ein, die noch nicht mit einem breiten Konsens rechnen können.
4. Auf diese Weise werden jene aktualisiert.
5. Die Massierung von Initiativen in zeitlicher oder thematischer Sicht lässt einen gesteigerten Problemlösungsbedarf vermuten. In seinem Beitrag zu diesem Thema glaubt Bruno Hofer, durch einen Vergleich mit der auf ein ganzes Jahrzehnt verteilten Anzahl Initiativen und den steigenden Stimmberechtigtenzahlen die bei Sigg als schroffe Klippen erscheinende Massierung widerlegen zu können. Wählt man die Zahl der in die Wege geleiteten (und zum Teil dem Volk nicht vorgelegten) Initiativen als Merkmal, kann man die Kurve zwar glätten, aber nicht in eine lineare Entwicklung umwandeln.²⁶
6. Die Initiative darf nicht nur von ihren formalen Abstimmungsergebnissen, sondern muss auch von ihren Neben- und Fernwirkungen aus beurteilt werden.
7. Hofer gibt der Diskussion insofern eine neue Sicht, als er nachweist, wie die exekutiven und legislativen Behörden den ursprünglich beabsichtigten Entscheidungsprozess der Initiativen zu neutralisieren vermögen.²⁷

Wir gehen erst im Teil V auf diese Absicht ein. Im folgenden geht es vor allem darum zu zeigen, mit wie *unterschiedlichen Forschungsstrategien* und Methoden man die Wirkungsweise der Verfassungs- (und der kantonalen Gesetzes-)Initiative zu analysieren versucht hat.

3.2 Die Wirkungsweise der Initiative als Forschungsziel

Sigg folgte im grossen und ganzen den von E. Gruner entwickelten Hypothesen. Jean Meynauds Hypothese, mit der Initiative würden die Behörden zum Handeln gezwungen, verlangt als Methode die Gegenüberstellung von Unterschriften- und Abstimmungszahlen. Überschuss von Ja- und Neinstimmen und Stimmbeteiligungszahlen ergeben eine Bilanz, die als Barometer dienen kann, an welchem man den Grad gouvernementaler und antigouvernementaler Haltung messen kann. Hingegen gelang es Meynaud nicht, die Ursachen und Wirkungen der Initiativfeldzüge in eine eindeutige Kausalbeziehung zu bringen.²⁸ Jean Daniel Delley hat gleichzeitig Meynauds Hypothesen übernommen und als erster jene Funktionsänderungen ins Auge gefasst, denen

²⁶ Sigg. ebd., S. 226 ff.

²⁷ Gruner, *Faktoren*, op. cit., S. 464 ff.

²⁸ Jean Meynaud, *La démocratie semi-directe en Suisse* (1945–1968), Vol. I, Cas d'application, Vol. II, éléments d'interprétation, Montreal 1969 und 1970.

heute Bruno Hofer noch genauer nachgeht.²⁹ *Hans Werder* schloss historisch an den von Sigg erschlossenen Zeitraum an,³⁰ erweiterte aber die Hypothesen in Anlehnung an eine leider nicht veröffentlichte Arbeit Neidharts.³¹ In Befolgung der Theorien Niklas Luhmanns, auf den er sich schon bei der Analyse des Referendums berufen hatte, und auf den wir in Teil 4 eingehen, sah er in der Volksinitiative vor allem eine den *Konsens erschwerende* Komponente am Werk. Geprägt durch Überzeugungssysteme, die ihrerseits in kultur- und klassenkampfbedingten Polarisierungstraditionen wurzeln, können sowohl Abstimmungs- wie Wahlverhalten durch entsprechend echowirksame Parolen mobilisiert werden. Doch reagieren Stimmbürger nicht ausschliesslich reflexartig auf solche Signale, sondern räumen auch dem rationalen Suchentscheid einen Platz ein. Diese Zweckrationalität spielt insbesondere dann, wenn der Stimmbürger den Ausgang einer Sachabstimmung antizipiert. Er engagiert sich also am stärksten, wenn das Rennen offen scheint.

Bei dem geschilderten Stand der *Erforschung der direkten Demokratie* schienen für weitere Studien über dieses Thema vier Wege offen zu stehen:

1. Gestützt auf die *individuellen*, bei Abstimmungsbefragungen eruierten Daten sind die Resultate der *VOX-Analysen* daraufhin geprüft worden, aufgrund von was für Entscheidungsmechanismen der Stimmbürger jeweils seine Stimme abgibt. Das Bild des Abstimmungsvorgangs, das aus *Hans Peter Hertigs* Längsschnittuntersuchungen über die Jahre 1977–1982 resultiert, wird im Schlusskapitel 5 erörtert.
2. Ebenso geschieht es mit *Bruno Hofers* bereits erwähntem Aufsatz, mit welchem er an bisherige staats- und verfassungsrechtliche Fragestellungen anknüpft.³²
3. In Anlehnung an die Methoden Meynauds und Gruner-Sigg haben *Rudolf App* und *Christian Moser* in diesem Band zwei wichtige Beiträge beige-steuert, in denen sie direkte und indirekte Wirkungen herauszuschälen suchen. Freilich ist es für einen so wenig weit zurückliegenden Zeitraum (1974–1986) – abgesehen von einigen Ausnahmen – noch fast unmöglich, einen förmlichen Beweis anzutreten, in welcher Form indirekte Wirkungen überhaupt fassbar werden. Wenn schon Sigg die Formel «post hoc propter hoc» nicht ausweichen konnte, so App noch viel weniger. Hätte er zudem Hofers Arbeit bereits gekannt und zugleich den *VOX-Analysen* entnommen, ob die Bundesbehörden bei einer knappen Verwerfung einer Initiative auffallend sensibel reagieren, hätte das Bild besser abgerundet werden können. Moser

29 Jean Daniel Dellay, *Mythe et réalité de la démocratie semi-directe en Suisse: le cas de l'initiative populaire*. Thèse du Département de science politique, Université de Genève, 1978.

30 Hans Werder, *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, Bern 1978.

31 Leonhard Neidhart, *Komplexe Gesellschaft und direkte Demokratie*, Manuscript 1976, S. 62 ff., 110 ff., 248–328.

32 Sigg, *Volksinitiativen*, op. cit., S. 43 ff.

überzeugt den Leser durch sein reichhaltiges, unglaublich vielseitig aufgliedertes Material davon, dass kantonalen Verfassungs- und Gesetzesinitiativen eine erstaunlich grosse Direktwirkung zukommt.

4. Die von der Statistik aufbereiteten *aggregativen Abstimmungsergebnisse* können schliesslich in *Langzeitanalysen* nach ökologischen Methoden geprüft werden: Wie weit entsprechen die Antworten, welche die Stimmbürger auf die in Abstimmungen enthaltenen Alternativen geben, traditionellen Konfliktlinien schweizerischer politischer Kultur mit ihrer starken kulturell-sprachlichen, konfessionellen und sozioökonomischen Segmentierung? Bei Neidhart wird noch gefragt, wie weit Abstimmungsentscheide reflex- oder routineartig, wie weit rational und selbständig gefällt werden. In der abstimmungs-ökologischen Methode werden Entscheidungen ganz ungeachtet ihrer unterschiedlichen institutionellen Form (fakultatives und obligatorisches Referendum, Verfassungsinitiative) unilateral nur noch auf mathematisch nachweisbare Korrelationen oder Faktorbeziehungen abgeklopft und einzig damit erklärt, wie weit sie mit langfristigen Strukturen übereinstimmen. Wenn man bedenkt, dass in der Schweiz eine lange Tradition der Abstimmungsforschung besteht, welche der ökologischen mehr oder weniger verwandt ist, wundert man sich, dass Fragen nur noch in *einer* Richtung gestellt werden. Ob Wandel oder Degeneration in der direkten Demokratie vorliegt, lässt sich kaum mehr beurteilen, wenn alle, auch vollkommen neuartige Konflikte nur noch auf traditionelle Konfliktebenen und Kontinuität zurückgeführt werden.

3.3 Überwuchert die ökologische Abstimmungsforschung für die Schweizer Politik fruchtbare Fragestellungen?

Von allen ökologischen Studien ist *Peter Gilg*s Studie am differenziertesten und in der Formulierung ihrer Resultate am vorsichtigsten. Das verlangt schon der lange historische, in 6 Perioden unterteilte Zeitraum, der von 1874 bis 1980 reicht. Für jede Periode werden besondere Samples ausgewählt. Gilg wählt die 181 *Bezirke* als Untersuchungseinheiten. Er arbeitet nur mit Abstimmungen, die eindeutig – d. h. mit 10 Prozent Ja- oder Neinmehrheiten – zugunsten der einen oder andern Front ausfallen. *Joyes* Dissertation, die ich hier als Extrem anführe,³³ beschränkt sich auf die 60 Jahre zwischen 1920 und 1980 (5 Perioden). Räumliche Einheiten sind die *Kantone*. Joye lässt sich die Auswahl seiner Abstimmungen gleichsam aufzwingen. Er geht von einer sozialstrukturellen Stabilität seiner Einheiten aus. Beide Autoren reduzieren das an und für sich denkbar unhomogene Abstimmungsmaterial auf einige wenige Grund—«*Dimensionen*»- oder «*Konfliktachsen*»: sie können sich allerdings im

33 Joye, *Structure politique*, op. cit.

Lauf der Zeit mit neuem Inhalt füllen. Bei beiden werden diese allerdings stets in «Konstanten» einverleibt. Bei Joye handelt es sich um die Achsen «gauche-droite»; «nach aussen geöffnet oder introvertiert»; «anti- oder prointerventionistisch»; «sozialreformerisch oder strukturkonservativ». Nach Joye erklären die vier von ihm gewählten Dimensionen das Abstimmungsverhalten zu 75 Prozent. Faktisch gilt Stabilität nur für zwei Dimensionen und nur zu 50 Prozent.

Der «espace» scheint bei der Wahl der kantonalen Einheit bedeutend durchlässiger als bei den Bezirken. Das Resultat ist auch entsprechend unterschiedlich. Wie nicht anders zu erwarten, «wiederholen sich» zwar auch bei Gilgs Studie gewisse Konfliktachsen aufgrund bestimmter sozioökonomischer Merkmale; aber nur in sehr bescheidendem Masse. Am deutlichsten kommt dies darin zum Vorschein, wie unterschiedlich sich jeweilen wenige oder überraschen viele Bezirke in den je festgestellten Polbereichen (z. B. industriell versus agrarisch) von Periode zu Periode als stabil erweisen.

Zwei Fragen stellen sich: Wie wird die *Geschichte* in diesen Studien behandelt, und wie verhält man sich zur *geschichtlichen* Erforschung der *Abstimmungen*? Im Bestreben, *Regelmässigkeiten* zu finden, wird die Geschichte in ein Beziehungsgeflecht zwischen räumlich bedingten Struktureinheiten und Konfliktdimensionen eingespannt. Trotz der Vielfältigkeit geschichtlicher Bewegungen wird im *Räumlichen* nur gemessen, was an Verschiebungen innerhalb der drei Sektoren und der Konfessionen in Erscheinung tritt. Dass es Umstrukturierungen gibt, welche das politische Verhalten bedeutend stärker prägen können, erwähnt Joye zwar, berücksichtigt sie aber nicht (Urbanisierung, Prokopf-Einkommen, Anteil der Landesfremden, «Fertilité», «Nuptialité» usw.). Warum werden sie ausgeklammert? ³⁴

Im Bestreben, politisches Verhalten verständlich zu machen, versuchte ich, dieses in meinen eigenen Forschungen mit *qualitativen Strukturmerkmalen* in Beziehung zu setzen: z. B. mit Kleinräumigkeit; Überlappung und Überschneidung konfessioneller und sprachlicher Grenzen; daraus lässt sich ableiten, dass solche Grenzen nicht dominant, sondern subordiniert sind. Die Einwirkung solcher Determinanten kann nun ebenfalls quantitativ gemessen werden. Man kann z. B. eine mehr oder weniger starke Abweichung von einem Durchschnitt feststellen oder das Koalitionsverhalten der Parteien bei Wahlen und Abstimmungen quantitativ erfassen. ³⁵ Beruht nun die Fruchtbarkeit der Wissenschaft nicht darin, dass sie erreichte Resultate dialektisch weiterentwickelt oder widerlegt, auf alle Fälle in einen Dialog eintritt? Im vorliegenden Falle wäre es darum gegangen, die zwei theoretisch-methodisch verschiedenen Beziehungsgeflechte miteinander zu vergleichen und ihre Validität zu prüfen.

34 Ebd., S. 265.

35 Gruner, *Die Parteien*, op. cit., 2. Aufl., S. 18 ff., ders. *Wahlen in den NR*, Bern, 1978. 1. Bd., Teil 1, Kap. 62 ff.

Wenn man Konflikte unter vereinfachende antagonistische Oberbegriffe subsumieren muss, ist die Gefahr nahe, dass man die geschichtliche Vielfalt in willkürliche Schemata presst und damit vergewaltigt. Dafür ein einziges unter vielen möglichen Beispielen: Nef und Ritschard gruppieren einzelne Abstimmungen aus der jüngsten Vergangenheit nach Dimensionen, die sie «neue Werte», «soziale Egalität» oder «Zentralismus» benennen.³⁶ Es fehlt die Überlegung, ob hier nicht ein hermeneutischer Zirkel vorliegt. Jede derartige generalisierende Interpretation müsste daraufhin geprüft werden, was wir aus unreflektiertem Vorverständnis willkürlich in die Geschichte hineintragen.

Man kann solche Einseitigkeiten nur vermeiden, wenn man sich in eine einzelne konkrete Abstimmungssituation hineinversetzt und sich vergegenwärtigt, wie vielgestaltig die Echowirkungen gewesen sein müssen, welche eine Abstimmung jeweils ausgelöst hat. Peter Gilg bemerkt mit Recht zu den politikkulturellen Untersuchungen der Zürcher Soziologen: Es wäre jeweils zu untersuchen, «ob jede Abstimmung überall dieselben Präferenzen aktiviert».³⁷ Nun ist es natürlich ausgeschlossen, selbst nur bei einer Auswahl von Abstimmungen, im Spiegel von Presse und der elektronischen Massenmedien nachzuprüfen, wie vielfältige Echowirkungen sich in der Meinungsbildung zu erkennen gaben.

Es gibt aber zwei mehr oder weniger einfache Wege, das angedeutete Ziel zu erreichen. Erstens stellt sich auch hier die Frage, ob nicht jeder Ökologe zuerst einmal eine «*Blattstudie*» wenn nicht selbst ausführen, so doch genau mustern müsste,³⁸ wenn er nicht gar – gerade in der Ökologie – nach bekanntem Vorbild³⁹ selbst mit einer solchen Blattstudie beginnen müsste. Noch leichter kann man sich über den gesuchten Tatbestand Rechenschaft ablegen, wenn man die «*Bundesbüchli*» oder die Spontanantworten auf die Frage nach Ja/Nein-Motiven in den VOX-Analysen daraufhin prüft. Man braucht dann nur die derart gewonnenen methodischen Einsichten auf die historischen Abstimmungen zu übertragen. Man kann danach eine jede unter *verschiedenen Aspekten* klassieren und im Notfall sogar zwischen dominanten und subordinierten unterscheiden. Als Muster verweisen wir auf eine Untersuchung über

36 *Dimensionen und Determinanten politischer Präferenzen bei Bundesabstimmungen im inter-regionalen und interkommunalen Vergleich*, Zürich/Bern 1983, Arbeitspapier/Kongress der SVPW in Jongny.

37 Arbeitspapier, op. cit. in Anm. 3, S. 15.

38 Es gibt nicht viel «Blatt»-Studien über einzelne Abstimmungskämpfe, welche hohen politikwissenschaftlichen Ansprüchen genügen. In der Regel hat man sich mit der Meinungsbildung im Parlament begnügt und den Abstimmungskampf weggelassen und selten beides miteinander vereinigt. Das Ziel, die Mannigfaltigkeit der Echowirkung zu erfassen, ist aber in beiden Fällen möglich. Ich erwähne nur: Gerhard Kocher, *Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung* (KUVG-Revision, Bern 1968).

Paolo Urio, *L'affaire des Mirages. Processus de décision et contrôle démocratique en Suisse*, Genève 1972.

Andreas Grossen, *Bürger, Parlament und Steuern* (Finanzpaket 1977), Bern 1986.

39 André Eschet-Schwarz, *Le processus de l'intégration du Canton de Neuchâtel à la Confédération* (1866–1975), Zusammenfassung einer Thèse im Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1976, S. 163 ff.

das Abstimmungsverhalten der Romandie.⁴⁰ Dass sich dabei das Sample erhöht, scheint mir sowohl für die Sache selbst wie für die statistische Auswertung von Vorteil.

Schliesslich möchte ich auch beim Thema Abstimmungsdimensionen erneut daran erinnern, dass die *Abstimmungsforschung* älter ist als die «Political-culture» Theorie. Man müsste sich zum mindesten einmal danach erkundigen, mit welchen Methoden «Dinosaurier» nach was für Regelmässigkeiten gesucht haben. Wären aus ihrer Art zu generalisieren nicht heute noch Anregungen zu gewinnen? Der berühmte *Genfer* Staatsrechtler Batelli hat sich z. B. danach erkundigt, ob das *Referendum* gegen *bestimmte Typen* von *Gesetzesvorlagen* ergriffen worden ist, und gegen welche.⁴¹ In Anknüpfung an Batelli hat der Wahlsoziologe *Fritz Giovanoli*, Verfasser der ersten Nationalratswahlstatistik (1919–1931) die Abstimmungsergebnisse zwischen 1874 und 1931 daraufhin untersucht, ob in ihnen gewisse *konstant* wirkenden Verhaltensweisen zum Vorschein kämen, welche den jeweiligen Entscheid mehr oder weniger notwendigerweise in dieser oder jener Weise herbeiführen. Für Ablehnungen prädestiniert sind nach seinem Urteil Vorlagen, welche die individuellen Freiheitsrechte oder die Grundlagen der bestehenden Demokratie tangieren; zweitens den Sparsamkeitssinn des Schweizer verletzen und drittens einmal eingeführte politische Rechte wieder beseitigen wollen.⁴² Eine der soeben genannten policies herausgreifend, haben die Finanzwissenschaftler Ernst Grossmann und Max Weber gefragt, ob sich bei Finanzfragen eine gewisse «Referendumsmentalität» offenbare, z. B. eine spezifisch schweizerische Finanzgesinnung.⁴³

Und schon öffnet sich ein neuer Horizont der *Konfliktforschung*. In der Finanzpolitik hängt die Durchsetzbarkeit einer Vorlage davon ab, ob die umstrittenen materiellen Punkte so zerstückelt und damit entpolarisiert werden können, dass Kompromisse erleichtert werden. Umgekehrt gibt es sowohl nach Grossmann wie nach Giovanoli offensichtlich Vorlagen, die wertgeladen sind und damit fast automatisch neue Polarisierungen schaffen oder alte revitalisieren. Die entscheidende Frage ist jeweils die, ob derartige Konfliktfronten auch ritualisiert werden und damit nur noch in subordinierter Form weiterleben, ohne selbst einen «Scherbenhaufeneffekt» zu besitzen.⁴⁴ Wechseln wir zum

40 Gruner, *Parteien*, op. cit., 2. Aufl., S. 19 ff.

41 Maurice Battelli, *Les institutions de la démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Genève-Paris 1932.

42 Fritz Giovanoli, *Die eidgenössischen Volksabstimmungen 1874–1931*; in: Zeitschrift für Schweiz. Volkswirtschaft und Statistik 1932, S. 404 ff.

43 Ernst Grossmann, *Die Finanzgesinnung des Schweizervolkes*; in: Zeitschrift für Schweiz. Volkswirtschaft und Statistik 1930, S. 165 ff.

Max Weber, *Das Verhalten der Stimmberechtigten gegenüber Finanzproblemen im schweizerischen Bundesstaat*; in: Kultur und Wirtschaft, Festschrift für Eugen Böhrer, Zürich 1963, S. 87 ff.

44 Eine handlungs- und funktionstheoretische Begründung dieser aus der Sache selbst ableitbaren Schlussfolgerung gibt Brigitte Nedelmann in ihrer vorzüglichen Studie, *Handlungsraum politischer Organisationen*; in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, hrsg. von R. Wildenmann, Bd. 4 1975, S. 5–118.

Schluss noch einmal auf die Ebene des Abstimmungsverhaltens hinüber, so wäre an den in der ökologischen Forschung gänzlich unterschlagenen Aspekt der *Stimmbeteiligung* zu erinnern. Fritz Hümbelin ist von der früher weniger häufig als heute auftretenden Multipack-erscheinung ausgegangen. Er hat bewiesen, dass die Stimmbeteiligung abhängt von der steigenden oder fallenden Übersichtlichkeit über die Konfliktsituation in einem Abstimmungskampf. Er hat dabei Unterschiede zwischen städtischem und ländlichem Verhalten entdeckt, welche für Ecologistes sehr aufschlussreich sein könnten.⁴⁵

Die oben angebrachte Bemerkung über den hermeneutischen Zirkel möchte ich zum Schluss noch einmal aufnehmen, und zwar in einem ganz konkret-praxisorientierten Sinn. Was tragen denn so einseitig konzipierte ökologische Analysen zur Erforschung der heutigen schweizerischen Politik oder eventuell auch zur Geschichte bei? Was erwartet die Öffentlichkeit von der Politischen Wissenschaft? Lässt das heute dominierende Verlangen nach theoretischer Abklärung von Kontinuität oder Stabilität nicht vermuten, dass manche Forschungen heute leider nur dadurch motiviert sind, im Grunde bereits abgeklärte Sachverhalte aus rein methodischen Gründen in Hypothesen zu kleiden, um sie einem theoretischen System einzuverleiben und die Resultate dann wieder als Theorien zu plakatieren? Die Hypothese von Joye, «que votations se réduisent à un petit nombre de dimensions» und das Hauptresultat («la stabilité des grandes dimensions»)⁴⁶ erfüllt nur formale Bedingungen. Er weist die Beziehung nach zwischen Abstimmungsverhalten, das als abhängige Variable erklärungsbedürftig erscheint, und der Struktur eines Raums, die als abhängige determinierende Variable gesetzt wird. Die dabei verwendeten Theorien sind meist bloss empirische Generalisierungen oder politische Rechtfertigungen eines politisch erwünschten Zustandes.⁴⁷ Man kann sich fragen, ob in diesen leeren Fragestellungen nicht auch ein Stück «Degeneration» in Erscheinung tritt.

Wäre es nicht an der Zeit, dass wir uns in der Schweiz danach umsähen, wo der politische Prozess gestört ist? Dort wären dann Hypothesen heuristischer Art aufzustellen. Ihre Beantwortung würde ungelöste Probleme und Konflikte abklären können. In den jüngst erschienenen Jahrbüchern sind eine ganze Reihe von Artikeln publiziert worden, die für die Praxis hilfreiche Fragen gestellt haben. Ich erlaube mir, einige aktuelle Fragen mit historischer Dimension zu formulieren, deren Beantwortung mir dringlich erscheint. Wann und unter welchen Umständen wird mit welchen Erfolgchancen eine Referendumsdrohung eingesetzt? Wie weit gilt die Hauptthese Neidharts von der Kompromisswir-

45 Fritz Hümbelin, *Eidgenössische Volksabstimmungen im Lichte der Statistik*, Basel 1959. Gestützt auf Hümbelin hat der Schreibende – vorläufig nur rudimentär – nachweisen können, dass es drei unterschiedlich gekennzeichnete Abstimmungsverhaltensweisen gibt. Vgl. Gruner, *Parteien*, op. cit., 1977, S. 197 ff.

46 Joye, Thèse, op. cit., S. 53, 266.

47 Paul Kevenhörster, *Essentialismus, Eschatologie und Empirismus*, Wissenschaftstheoretische Probleme politikwissenschaftlicher Theoriebildung; Zeitschrift für Politik 1974, S. 286 ff. Heinrich Schneider, *Klassische Theorie und moderne Politikwissenschaft*, Österreichische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 1975, S. 95 ff.

kung des Referendums noch? Und zwar angesichts des stark gewandelten Charakters referendumspotenter Verbände (Umweltschutz- und Strassenverkehrslobby). Welche nachweisbare politische Wirkung hat das Vernehmlassungsverfahren auf die Gesetzgebung? Inwiefern verhindert es gute und fördert es faule Kompromisse? Liesse sich dieses «demokratisieren» durch breit angelegte Meinungsumfragen, wie sie heute jede demokratische Regierung in Auftrag gibt? Welches Gewicht käme Meinungsumfragen im politischen Prozess zu? Warum hat sich in der Romandie nach 1944 erneut eine starke und zum Teil extreme Linke entwickelt, und warum ist sie jetzt am Zusammenbrechen? Täte uns nicht etwas mehr kritische Phantasie not?

4. Wandel oder Degeneration von Institutionen und politischen Prozessen?

4.1 Vorüberlegungen und Fragestellungen

Fassen wir den im Titel ausgedrückten Gedanken in der Alltagssprache zusammen. Unsere Institutionen und die durch sie bestimmte Willensbildung (politics) werden in unserem heutigen politischen Vorstellungswert (Orientierungssysteme, Leitbilder) immer noch mit kulturellen und sozioökonomischen Strukturen und Lebensformen in Verbindung gebracht, welche der Vergangenheit angehören. Der Grund ist zweifach: Wir haben Mühe, den heutigen Istzustand zu erkennen. Wir beziehen die heutige Politik auf *Voraussetzungen*, die ideologischen Charakter haben. Sie stellen eine Mischung von Vorurteil und Erkenntnis dar und bezwecken, das Bestehende zu rechtfertigen. Es gibt verschiedene Wege, diesen «hermeneutischen Zirkel» zu durchbrechen. Auch wenn im Titel unseres Werkes «Der Stimmbürger und die «neue» Politik» das «neu» durch Anführungszeichen relativiert worden ist, so konnte doch die Hypothese empirisch-theoretisch gut belegt werden, dass sich die heutige Politik als Überlagerung von Paradigmata erklären lässt (Demokratische und Klassenherrschaft, Verteilungsproblem und Lebensqualität). Für ein politisches System ergibt sich also der Zwang, seine Institutionen und Leitbilder solchen Widersprüchen anzupassen.⁴⁸

Im vorliegenden Fall muss ich zuerst Kriterien finden, nach denen eine allfällige «Degeneration» des Istzustandes an einer Norm gemessen werden kann. So gesehen, würde die Frage lauten: Wie weit sind «politics» zur Lösung von heute aktuellen «policies» noch *funktionstüchtig*? Ich muss dabei die beiden ersten Paradigmata zusammennehmen und sie von einem neuen abgrenzen. Allerdings sollte ich nicht in den Fehler verfallen, einen Einschnitt etwa im Stile von «Moderne» und «Postmoderne» zu konstruieren. Hingegen kann ich aus

48 Erich Gruner, Hans Peter Hertig, *Der Stimmbürger und die «neue» Politik*, Bern 1983, S. 197 ff.

einer als Entwicklungsbündel verstandenen Geschichte die Wechselwirkungen zwischen politics und policies isolieren und dabei von folgender Hypothese ausgehen: Die heutige policy spiegelt sozioökonomische und kulturelle Strukturwandlungen so wider, dass sich Diskrepanzen zwischen ihr und den politischen Institutionen, Leitbildern und Orientierungssystemen messen lassen.⁴⁹

Dieses Vorgehen setzt sich dem Vorwurf aus, es werde auf banale marxistische Weise einfach vorausgesetzt, der Anpassungsdruck von «Produktivkräften» wirke sich notwendig auf die «Produktionsverhältnisse» aus. Ich halte mich aber an *Max Webers* Erkenntnistheorie, dass geschichtliche Bewegungen auf Regelmässigkeiten hin geprüft und in ihnen Kausalzusammenhänge festgestellt werden können. Konkret habe ich zu fragen: Besteht zwischen bestimmten strukturellen Bedingungen und Wertvorstellungen ein realhistorischer Zusammenhang? Verändert sich dieser tatsächlich so, dass Wertvorstellungen weiter gepflegt werden, aber dabei ihre historische Bedeutung verlieren? Wie Weber werde ich den «faits sociaux» oder dem «sozialen Handeln» das Gewicht einer prioritär wirkenden geschichtsbewegenden Kraft zuordnen. Ich gehe weiter von der Hypothese aus, dass sich die Wertvorstellungen, in denen unsere politische Gegenwart immer noch erfasst wird, auf dem Höhepunkt des 20. Jahrhunderts am meisten verdichtet haben. Ich werde diese Hypothese in einer historischen Sicht prüfen (Abschnitt 4.2). Hernach ist die Frage zu stellen, wie weit in der Gegenwartsgeschichte neuartige «faits sociaux» am Werke sind (Abschnitt 4.3), wie weit sie in der heutigen «policy» zum Ausdruck kommen (Abschnitt 4.4), wie weit die politics noch so funktionstüchtig sind, dass sie sich anpassen oder eben «degenerieren» (Abschnitt 4.5), und wie weit sich diese Diskrepanzen in neuen Theorien, Konzepten oder Bildern von der Politik niederschlagen (Abschnitt 4.6).

4.2 Aufriss zur Erklärung unserer historischen Wertvorstellungen

Der Zusammenhang zwischen politics und policy, den wir heute noch als Norm empfinden, kann historisch abgeleitet werden aus einem «negativen» Integrationsprozess. Er spielt sich ab in konfessionellen, Klassen- und Verteilungskämpfen. Neue politisch und interessenmässig gebundene Gruppen, die sich dabei herausbilden, werden regierungsfähig, indem sie mit einer zuerst vorherrschenden freisinnig-bürgerlichen oder aristokratisch-feudal gefärbten Hegemonialmacht in Konkurrenz treten und hernach Koalitionen eingehen. Die Besonderheiten des schweizerischen politischen Systems haben dafür gesorgt, dass sich dieser Prozess negativer Integration in zwei spezifischen Formen institutionell verfestigt hat, und zwar zwischen 1919 und 1959, wie C. Longchamp (oben) dargelegt hat. Der Proporz verhalf dem schon lange in den Kantonen praktizierten Konkordanzmodell bei stets steigenden Beteiligungsziffern auch

⁴⁹ Gruner, *Faktoren*, op. cit., S. 438 ff.

auf Bundesebene zum Durchbruch.⁵⁰ Die Verfassungsinitiative gab den Stimmbürgern Gelegenheit, sich mittels differenzierter Mehrheiten in Polarisierungssituationen für oder gegen eine beabsichtigte Richtungsänderung auszusprechen. So wurde 1935 mit der massiven Verwerfung der rechtslastigen Totalrevisionsinitiative unter reaktionäre Tendenzen ein Strich gezogen. Gleichzeitig wurde durch die bloss knappe Verwerfung der Kriseninitiative der wichtigste Schritt auf dem Weg zur Anerkennung der Gewerkschaften getan.

Parallel dazu hat man auf der *Policy*—Ebene freilich zu beachten, wie der Einzelne gleichzeitig in intermediäre alte und neue Gemeinschaftsformen eingebunden wurde. Von den vor allem von 1874 an garantierten Freiheiten (Wahlrecht, Mobilität, freie Zirkulation auf Markt und Arbeitsmarkt usw.) konnte der Grossteil der frei erklärten Individuen nur fragmentarisch Gebrauch machen. Ehe und Familie wirkten ebenso als Institutionen moralisch-ökonomischen Zwangs wie die sehr eingeschränkten Möglichkeiten, Konfession, Beruf und Wohnort usw. frei zu wählen. Die Gesellschaft blieb vertikal und horizontal (Klassen!) streng geschichtet. Die Max Webersche primär *soziale* Substruktur macht sich darin geltend, dass sich das Individuum ebenso eng an die *Spielregeln* zwecks rationalen *Verbandshandelns* (z. B. Gewerkschaften, Kartelle) gebunden fühlte wie an die bestehenden *Rechtsregeln*. Max Weber fasste dieses Endprodukt sozialen Handelns in die Formel «*Vergesellschaftung aller (privaten) Lebensbeziehungen*».

Die Verbände, die sich in der Krisenzeit der dreissiger Jahre als halbstaatliche Vollzugsorgane der Politik durchgesetzt hatten, arbeiteten in der Nachkriegszeit nach der Spielregel zusammen, allen wichtigen Interessengruppen einen gegenseitig ausgewogenen Anteil am volkswirtschaftlichen Kuchen zukommen zu lassen (z. B. Paritätslohn im Landwirtschaftsgesetz von 1952). In rückhaltloser Bejahung des wirtschaftlichen Wachstums bekannte sich der Gewerkschaftsbund 1960 zu einer Politik des gütlichen Einvernehmens mit dem Kapitalismus: «Wir sind bereit, jeder Wirtschaftsform ihre Chance zu geben und keine Form dogmatisch zu bevorzugen.»⁵¹ Die Teilnahme des Stimmbürgers an der Politik war bedingt durch seine Überzeugung, dass er dabei Einfluss ausüben könne. Und diese wiederum erschien garantiert durch das engmaschige Netz zahlreicher *Vergesellschaftungsformen*. *Dieses intermediäre Beziehungsgeflecht verlieh ihm die Gewissheit, dass er auch von Randzonen aus Anteil habe an der Willensbildung in den Machtzentren.*

50 Wie ich in *Parteien in der Schweiz*, op. cit. 1977², S. 25 ff., nachgewiesen habe, wird der Eintrittspreis einer oppositionellen Gruppe von erfolgreich geführten plebiszitären Kämpfen und von einem Respekt einflössenden Anteil der Wähler abhängig gemacht. Die Arbeiterschaft, die 1910 rund ein Drittel der Wahlberechtigten ausmachte, vermochte unter dem Majorz nicht mehr als 10 % von diesen zu mobilisieren. Sie wurde erst regierungsfähig, als sie 1931 mit 22,6 % den grössten Wahlberechtigtenanteil stellte.

51 NR H. Leuenberger, *Zum neuen Arbeitsprogramm von 1960*, Gewerkschaftl. Rundschau Nr. 3/4 1961, S. 79.

4.3 *Das Janusgesicht des Wachstums und die neue Individualisierung als widersprüchlicher Prozess der Vergesellschaftung*

Unter ökonomischem und kulturellem Aspekt vereinigten sich in der Wachstumswelle der Nachkriegszeit zwei einander widersprechende Tendenzen: Technologisch gesehen, wurde das Wachstum zuerst getragen von einer Reihe innovatorischer Schübe,⁵² ausgelöst von neuen Produktverfahren der Petrochemie und der durch den Benzinmotor ausgelösten Massenproduktion von Autos und Flugzeugen. Spiralartig legten sich um diesen Kern stets neue tertiäre Beschäftigungskreise. Auf der Basis des Massenkonsums wurde jener breite Wohlstand geschaffen, der die Basis politischen Konsenses abgab. In der Krise von 1973 wurde das Janusgesicht des Wachstums erstmals für jedermann sichtbar. Ereignismässig kann die Krise vorläufig nur als Bündel verschiedener Ursachen erklärt werden (Preisgabe des dollargesteuerten Währungssystems, Absatzeinbussen bei traditionellen Grundstoffindustrien, Ölkrise). Nun wurde aber der Zusammenbruch dieser «Schornsteinindustrien» (Kohle, Stahl, Schiffsbau) überwölbt durch Intensivierung des mikroelektronischen Innovationsstosses. Die Wirkung war zwiespältig: auf der einen Seite wurde ein partieller Wachstumsschub eingeleitet. Auf der andern Seite wurde die Arbeitslosigkeit verstärkt, wobei auch hier verschiedene Ursachen für den Verstärkereffekt zu nennen wären.

Sofern der Einbruch von 1973 als geschichtlicher Wendepunkt registriert wurde, gewährte er erstmals Einblick in einen *Wandel*, der sich in *geschichtlichen Tiefenschichten* vollzog. An der Zielrichtung des Wachstums schieden sich die Geister. Vertrauen in eine ungebrochene technische Entwicklung verstärkte auf der einen Seite den Wachstumsglauben. Auf der andern Seite wurde die Entdeckung von Grenzen und Gefahren des Wachstums zur neuen Wertorientierung. Das Janusgesicht des Wachstums übertrug sich auf das «soziale Handeln» und löste eine Spaltung im Verhalten des Individuums zur Gesellschaft aus. Ulrich Beck hat ihre Quintessenz in die Formel gefasst: «*Individualisierung als widersprüchlicher Prozess der Vergesellschaftung.*»⁵³ Im Hinblick auf eine neue Orientierung innerhalb der Policy sollen zuerst die einander widersprechenden *Varianten der Individualisierung* und hernach diejenigen der Vergesellschaftung (Abschnitt 4.4) festgehalten werden:

1. Die Industriegesellschaften scheinen gar keine andere Wahl zu haben, als bei künstlich gesteigertem Bedürfnis bestimmte Wachstumsimpulse zu verstärken. Moderner Individualverkehr und Freizeitkonsum befriedigen den Anspruch des Individuums nach mehr Freiheit. Im Widerspruch zum zwei-

52 Innovation wird dabei mit Schumpeter verstanden als Markstein neuer verbesserter Produkte oder Produktionsverfahren. *Technischer Fortschritt, Schweizerische Dokumentation Wirtschaftskunde*, Wf. 107, Februar 1987.

53 Ulrich Beck, *Individualisierende Arbeitergesellschaft*, Merkur 5, 1984. In Buchform: *Die Risikogesellschaft*, Suhrkamp 1986.

ten Teil des Slogans «Mehr Freiheit und weniger Staat» folgt de facto daraus «mehr Staat»: Je umgehemmter sich nämlich das Individuum bewegen will, desto grösser ist sein Bedürfnis, den *Staat* und seine Dienste als *Risikoversicherungsanstalt* auszubauen.

2. Auf der andern Seite fördert das Wachstum auf mannigfache Weise ein neues Empfinden von *Entfremdung*. Es äussert sich z. B. darin, dass man in bevölkerungsmässig gemischten Agglomerationen unter dem Eindruck der Anonymität seine Heimat, unter demjenigen der Naturzerstörung seine natürliche Umwelt verloren zu haben glaubt. Mit wachsender Arbeitslosigkeit, Temporärrarbeit, Tertiarisierung und Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen lockert sich die klassenmässige Integration des Arbeitenden.
3. Die Zivilisationskritik als Begleiterscheinung des Wachstumszweifels leitete ihre ursprünglich gegen Universität und Staat gerichteten Aggressionen auf die *Intimsphäre* um. Sie bewirkte dort eine Freisetzung des Individuums, die man als *Privatisierung* oder Flucht in die Intimsphäre charakterisieren kann. Im Bereich von Ehe und Familie zeigte sich dies darin, dass die von der Fortpflanzung ablösbare Sexualität als Wert an sich und als Bestätigung von Selbstbefreiung erlebt wurde. Zunahme von Scheidungen und Konkubinaten belegen, dass die Bindung an den Partner nur noch auf Zusehen hin erfolgt, soweit man glaubt, sich dabei selbst verwirklichen zu können. Parallele Privatisierungserscheinungen begegnen uns in der Lösung von konfessionell geschlossener Gemeinschaft, im Eindringen privater Alltäglichkeit (Dialekt) in die nicht mehr akzeptierte nationale Schriftsprache usw.
4. Die Individuen, die sich in solchen Widersprüchen zur Vergesellschaftung befinden, neigen je nach ihrer Betroffenheit dazu, sich unterschiedlich gegenüber der *Öffentlichkeit* zu verhalten. Vereinfachend ausgedrückt, erwächst daraus eine *Bejahung oder Verneinung der Politik*. Wer den Staat zu mehr Absicherung seiner Freiheitsrisiken verpflichtet, duldet ihn bloss noch als Garanten seiner *Ansprüche*. Aus dem Gefühl der Entfremdung wächst dagegen der Anspruch an den Staat, sich für *allgemeine Werte* wie etwa die «Reinheit» von Nation (gegen Überfremdung) und von Natur usw. einzusetzen. Privatisierung im Intimbereich weckt die Sehnsucht nach privat geprägter unverbindlicher Vergemeinschaftung und wirkt im Endeffekt *apolitisch*. Sie drückt sich aus in subkulturell motivierten Wohngemeinschaften, Kommunen und in einer unübersichtlichen Vielfalt von rein punktuell organisierten *Selbsthilfegruppen* (in der BRD: 40 000). Dass über das Medium einer «Selbsthilfegesellschaft» eine neue strukturierte politische Gesellschaft erwachse, ist eine Täuschung.⁵⁴

54 Fritz Vilmar, Brigitte Runge, *Auf dem Weg zur Selbsthilfegesellschaft*, Essen 1986.

4.4 Policy im Zeichen widersprüchlicher Konfliktfronten zwischen Individuum und Vergesellschaftung

In der Sicht der policy lassen sich aus den neuen Lebensformen und Wertvorstellungen jene neuen Konfliktfronten ableiten, mit deren Einordnung sich die «Political-Culture»-Analysen so schwer tun. Wenn wir einen allgemeinen Oberbegriff suchen, unter dem sich die widersprüchlichen Motive gliedern lassen, bietet sich uns am ehesten ein vom Individuum erstellter *Nutzen-Kosten-Kalkül* an. Wie verschieden dieser interpretiert werden kann, soll an drei Beispielen gezeigt werden:

1. Das Privatinteresse im *Verkehr* meldet sich vorerst als Widerstand gegen den Anspruch der Öffentlichkeit auf Sicherheit und Wahrung des Gemeinwohls. Er wird politisch mobilisierbar in Verweigerungsaktionen; z. B. gegen das Gurtentragen, gegen Geschwindigkeitsbeschränkung, gegen die Verpflichtung, aus Treibstoffzöllen Park-and-Ride-Plätze zu bauen usw. Umgekehrt stellt man Ansprüche an die öffentliche Hand: Garantie des Strassendienstes, des Spitaldienstes bei Unfällen (im ganzen Freizeitbereich, besonders Sport), im Anrecht auf Sozialversicherungsleistungen selbst bei grobfahrlässigem Verhalten. Der Erfolg der grossen Strassenverkehrsverbände in der Politik (TCS, ASTAG) besteht darin, dass sie den Autofahrern die Garantie schrankenloser individueller Beweglichkeit als Kollektivgut anbieten können. Nach Olsons Bewertung der «Logik kollektiven Verhaltens» sind sie im Vergleich zu den Umweltschutzverbänden dadurch im Vorteil, dass sich ihre Mitglieder materiell durch den primär meist ausschliesslich ihnen zukommenden Nutzen des Pannendienstes an den Verband gekettet fühlen. Diese Mitgliedschaft geht quer durch die alten sozialen Klassenschranken hindurch und weicht diese auf.
2. Im *Intimbereich* geht es um das individuelle Gut, von jeder Art von traditionellen *moralischen* oder öffentlich rechtlichen *Zwängen* befreit zu werden. Der Kampf um den legalen Schwangerschaftsabbruch, auch hier ein rein privates Anliegen mit Anspruch auf öffentliche Dienste (Spital), wird wie das Recht auf religiös-politisch motivierte Gewissensfreiheit ebenso zum Politikum. Solche Anliegen werden von moralisch-religiös ausgerichteten Bewegungen getragen.
3. Olsons «Logik kollektiven Verhaltens» ist insofern ins Unrecht versetzt worden, als der Nutzen-Kosten-Kalkül vom Individuum auf die Allgemeinheit übertragen worden ist. Das entsprechende *ökologische Bewusstsein* nährt sich aus der Einsicht, dass bisher gratis zur Verfügung stehende Güter der Natur wie reine Luft, sauberes Wasser, gesunder Wald unwiderbringlich zerstört werden können. Die ökologische Krise erhöht die Fähigkeit von Umweltbewegungen, ihre Anliegen in eine *handlungsbestimmende allgemeine Streitfrage* umzuwandeln. So erhalten Anhänger solcher Gemeinwohlinteressen (also nicht bloss Maximierer privaten Nutzens) trotz innerer

Gegensätze unter der Gefolgschaft *dann* eine allgemein mobilisierende Kraft, wenn sie sich auf die Sprosse *kollektiver Verweigerung* hinaufschwingen.

Das Verhältnis des Individuums zur Politik bildet die Nahtstelle zwischen policy und politics. Erinnern wir uns des Bildes, das wir vom Bewusstsein des einzelnen gezeichnet haben, an den politischen Entscheidungen des Zentrums auch von den Randzonen aus teilzuhaben. Im heutigen Charakter von Policy sehe ich ein erstes Indiz für den *Funktionsverlust* der politischen Willensbildung. Allen jenen Bewegungen, welche darauf abzielten, individuelles Betroffensein in *kollektives Engagement* umzusetzen (US-Bürgerrechts- und 68er Bewegung) ist es nicht gelungen, diesen Funktionsverlust rückgängig zu machen. Die Antwort muss darin gesucht werden, dass es nicht mehr gelingt, jene «Peripherie-Zentrum»-Beziehung herzustellen. Wiederum in einem Bilde ausgedrückt: Der *einzelne* steht heute *gleichzeitig* in so vielen und *verschiedenartigen* sozioökonomischen und kulturellen Bezügen, dass es für ihn die Vorstellung von Mitte und Rand gar nicht mehr geben kann. Die politische Wirklichkeit erlebt er nur mehr als Vielzahl von Bezugsgruppen, bildlich: von sich überschneidenden Kreisen. Jede Bezugsgruppe hat ihre eigenen Normen. Sie berühren einander kaum oder überschneiden sich nur am Rande. Konflikte können also gar nicht mehr in traditionell weltanschaulichen oder klassenmässigen Formationen ausgetragen werden. Sie führen zu immer neuen und andersartigen Frontbildungen. Denn allfällige Auseinandersetzungen werden bald von diesen, bald von jenen Bezugsgruppen bestritten. In seinem Kriminalroman «Justiz» lässt *Friedrich Dürrenmatt* den einzelnen in diesem nicht mehr überblickbaren Beziehungsgeflecht untergehen. Denn in einer Welt, die in einander ausschliessende, einander in Frage stellende Wirklichkeiten zerfällt, hat der rational denkende Mensch überhaupt keine Aufgabe mehr.

4.5 Funktionsdefizite im Spiegel der politics

Wenn Politik für immer mehr Menschen in allen jenen Bereichen zum Verwirrspiel wird, in denen sie nicht mehr einen Bezug zum Ganzen herstellen können, werden im Grunde immer mehr Wege abgeblockt, die von der Peripherie in die Mitte oder von der Basis, d. h. von unten nach oben führen. Man kann diese Funktionsdefizite mit zahlreichen Beispielen illustrieren:

1. Am deutlichsten zeigt sich dies zunächst darin, dass die *Chancengleichheit für die verschiedenen politischen Gruppen* mehr und mehr schwindet. Auch wenn man früher die *Parteimitgliederzahlen* nur schätzen konnte, bestand doch ein gewisser Ausgleich zwischen den einzelnen Parteien. Die geringe Mitgliederzahl der SP wurde durch den Massenanhang der Gewerkschaften aufgewogen. Heute fehlt diese Unterstützung der SPS immer mehr. Ihr An-

hang ist auf etwa 50 000 Mitglieder zusammengeschmolzen, während etwa der Freisinn seine Mitgliederzahl mit 150 000 angibt.⁵⁵

2. Nach meinen bisherigen Suchaktionen glaubte ich auch, eine gewisse Ausgeglichenheit bei den Nationalrats-*Wahlausgaben* wahrnehmen zu können. Heute haben sich infolge zusätzlicher Informationen kantonaler Parteien die bisherigen Schätzungen als bedeutend zu niedrig erwiesen.⁵⁶
3. Die *Pressekonzentration* schreitet ebenso rasch voran wie das allmähliche Sterben der SPS-Presse. In der Romandie ist die erste verbunden mit einer immer grösser werdenden Lücke in der politischen Information.⁵⁷
4. Der immer weniger informierte Bürger verhält sich gegenüber den Abstimmungsgegenständen nicht mehr so selektiv wie früher, als er noch durch eine betont hohe Beteiligung davon Zeugnis ablegte, dass er seinem individuellen Stimmpotential einen ins Gewicht fallenden Einfluss zuschrieb.⁵⁸ Die heute noch mögliche Mobilisierung von zusätzlich 20 % Gelegenheits- zu den 30 % Gewohnheitswählern muss doppelt gedeutet werden. Die erste Gruppe besteht hie und da aus Parteiungebundenen, meist aber aus Leuten mit tieferem Bildungsniveau und Angehörigen der alten Mittelschichten. Damit wird das Potential von emotional Entscheidenden verstärkt.⁵⁹
5. Dieser Befund entspricht dem, was Longchamp in seinem vorne abgedruckten Artikel herausgefunden hat. Die parteigebundenen Wähler reduzieren sich von früher 90 % auf 42 %.
6. Um diese bei der Stange zu halten, knüpfen die *etablierten Parteien* in ihrer Werbung gezielt an Vorstellungen und Erwartungen, welche die Wähler laut Presseanalysen und Meinungsumfragen ihnen und ihren Kandidaten zuschreiben.⁶⁰ Wie sehr sich selbst eine Partei wie die CVP diesem Trend anpasst, primär eine grosse Spitzengruppe anzusprechen, ergibt sich aus dem Wandel ihres Partei- und Wahlverständnisses. Mit ihrer «Politik der dynamischen Mitte» strebte sie 1971 noch einen Ausgleich an zwischen gewerkschaftlichen Linken und traditionellen Rechten. Heute will sie primär an «jenes Drittel der Wahlberechtigten» appellieren, welches sich aus einem «*technokratisch-liberalen und aufstiegsorientierten Milieu*» rekrutiert.⁶¹

55 NZZ 91 vom 20./21. April 1985.

56 Die in *Parteien*, op. cit., S. 221, für 1975 genannte Summe muss zwei bis dreimal multipliziert werden (vgl. Tages-Anzeiger vom 15. Oktober 1983, Weltwoche 2 vom 22. Dezember 1982, Bund 73 vom 28. März 1987).

57 Ernest Bollinger, *La presse suisse*, Payot Lausanne 1986. Die heute fast für alle politischen Zeitungen bestehende Gefahr, zwischen der Berücksichtigung von Stammabonnenten und der Neuerwerbung von sensationsempfänglichen Lesern mitten durch zu steuern, wird für die Berner Presse genau analysiert in NZZ 38 vom 16. Februar 1987 und Weltwoche 10 vom 5. März 1987.

58 Gruner, *Parteien*, 2. Aufl. 1977, S. 197.

59 VOX-Analyse Nr. 25 vom 10. März 1985, S. 3 ff. und Nr. 29 vom 16. März 1986, S. 6 ff.

60 NZZ 164 vom 18. Juli 1985, *Die Parteien im Blickfeld des Bürgers*.

61 Die Partei der Mitte im Umdenkprozess. NZZ 120 vom 28. Mai 1986.

Damit nähert sie sich bewusst dem Freisinn, dessen 150 000 Mitglieder nur etwas weniger als ein Drittel seiner 464 000 Wähler ausmachen (1983); von ihnen setzt sich ein grosser Teil aus ebenso orientierten Stammwählern zusammen.⁶²

7. Diese Tendenz einer *fraktionellen Strategie*, welche von vornherein nur mehr den «besseren Teil» der Stimmbürger als mobilisierbar einschätzt, wird durch die tatsächliche Schwergewichtsverschiebung in der *Alterspyramide* gefördert. Bei zunehmendem Geburtenrückgang und der nur längerfristig beeinflussbaren Veränderung der Altersstruktur wird die Gruppe der Alten (über 45 jährigen) und damit auch die der konservativen Wähler verstärkt.⁶³
8. Man kann eine Parallele dieser Umstrukturierung und Neuorientierung auch in der *Praxis der Verfassungsinitiative* erblicken. Bruno Hofer weist in seinem Aufsatz nach, dass sich die 1952 ins Gesetz aufgenommene Rückzugsklausel dahin ausgewirkt hat, dass strategisch denkende Initianten von vornherein einkalkulierten, durch den Rückzug einen sowohl ihnen wie den Behörden vertretbaren Kompromiss (Gegenvorschlag) einzuhandeln. Solche Gegenvorschläge werden meistens angenommen (in 11 von 13 Fällen). Anstelle ihres ursprünglichen Charakters als Antriebsrad nimmt die Initiative denjenigen eines Drohpotentials an. Damit wird das ohnehin schon grosse Einflusspotential von Initianten aus etablierten Parteien und Verbänden verstärkt. Sie können leicht einen Kompromiss erreichen. Umgekehrt kann das Anliegen von *nonkonformen Initianten* mittels eines Gegenvorschlages blockiert werden. Stammen doch ihre Vorschläge aus entsprechend umstrittenen policies (Energie, Arbeit, Gesundheit, Ausländerfragen), die sich selten zu Kompromissen anbieten. Nach der Annahme des doppelten Ja ist freilich nun eine Doppelabstimmung nicht mehr von vornherein zur Aussichtslosigkeit verurteilt.
9. Mit zunehmender Unfähigkeit des Bürgers, sich in der Gegenwart mangels eines ihm zugänglichen Orientierungssystems zurechtzufinden, nimmt die Problemlösungskapazität in Abstimmungsfragen generell ab. Damit werden auch die *Instrumente der direkten Demokratie funktionsuntüchtig*.⁶⁴ Die These Ritschards scheint mir falsifiziert, dass über das Treibrad von Wahlen und Abstimmungen «alte Konflikte auf neuer zivilisatorischer Stufe weiterentwickelt» und damit Prozesse der Anpassung eingeleitet werden.
10. In diesem Zusammenhang darf noch auf zwei verwandte Erscheinungen hingewiesen werden, welche die bisherigen Tatbestände erhärten. Der fast zum Mythos erstarrte Glaube an das *Milizsystem* in der Politik wird so lan-

62 Die laufende Nationalratsstatistik verzichtet auf Kontinuität, indem sie von vornherein nicht mehr darauf ausgeht, historisch vergleichbare Reihen weiterzuführen.

63 Gruner-Hertig, *Stimmbürger*, op. cit., S. 262 ff.

64 Gruner-Hertig, *Stimmbürger*, op. cit. S. 47 ff.

ge als Tabu weiterbestehen, als wir nicht wahrhaben wollen, dass die Rekrutierung nicht materiell interessierter Freizeitpolitiker auf Gemeinde- und Kantonsebene auf immer grössere Schranken stösst. Im eidgenössischen Parlament engt dieses System die Selektion fähiger Glieder deshalb ein, weil die männlichen Vertreter der beiden Grossparteien (FdP und CVP), die über 50 % der Sitze des Parlaments verfügen, aus amtsbedingten Verwaltungsratsmandaten finanziell weit besser davon kommen dürften, als wenn sie von einem Berufsparlamentarierlohn leben müssten.⁶⁵ Erst als *Berufsparlamentarier* hätten sie *Zeit* genug, die anderswo übliche Funktion einer Klagemauer (Sprechstunde!) zu versehen und damit den fehlenden *Kontakt von oben nach unten* anzubahnen. An diesem fehlt es im politischen System der Schweiz am meisten.

11. Die 1967 dem Bundesrat überbundene Aufgabe, ein *Regierungsprogramm* vorzulegen, würde die Verbindung nach *unten* nur dann sinnvoll machen, wenn sich dieser Akt nicht auf einige Gespräche mit Parteispitzen beschränkte. Der Bundesrat müsste sich eines abstimmungsmässig erhärteten Einverständnisses eines *repräsentativen Parteiparlamentes* versichern und damit die Reformbereitschaft testen können, damit er nicht der Beliebigkeit plebiszitärer Misstrauensvoten von kantonalen Parteien ausgesetzt wird. Was bleibt dem Bundesrat ausser der Presse und seltenen Fernsehsendungen noch übrig, um den Kontakt mit dem Stimmbürger aufrechtzuerhalten? Herzlich wenig.
12. *Das Bundesbüchli*? Obschon die popularisierte Kurzfassung schwer verständlicher Gesetze lobenswert ist, hat die neue Einrichtung die Stimmbeteiligung nicht nachweisbar verbessert. Neben den VOX-Analysen, deren Nutzen für die Gesetzgebung erst spät erkannt worden ist, werden neuerdings Meinungsumfragen vorgesehen, wie sie in allen andern europäischen Staaten schon lange üblich sind.⁶⁶ Ob dieses Instrument den Erwartungen entsprechen wird, hängt von den Fragen ab, die man stellt, und vom Wert, den man den Antworten des Volkes im Vergleich zu andern Verbindungsorganen beimisst (Vernehmlassung, Expertenkommissionen).

4.6 Hat ein Paradigmawechsel stattgefunden?

Die Frage, ob die schweizerische Demokratie noch funktionstüchtig ist, könnte damit beantwortet werden, dass sie fragmentarisch geworden sei oder gar, dass sie sich selbst amputiert habe. Das ist das Fazit aus den 12 Feststellungen, die wir im Bereich der politics gezogen haben. Dieses Urteil soll nicht als moralischer Vorwurf verstanden werden. Denn die Hauptursache dieses Verkümmere-

⁶⁵ Henry Kerr, *Parlement et société en Suisse*, St. Saphorin 1981.

⁶⁶ Weltwoche 15 vom 9. April 1987.

rungsprozesses ist tatsächlich umfassender darin zu suchen, dass die politischen Probleme immer schwieriger zu erfassen sind. Auf diese Herausforderung haben wir nicht energisch geantwortet. Ein verheissungsvoller innovativer Vorstoss wie der Entwurf einer neuen Bundesverfassung wurde abgeblockt; und zwar mit höchst durchsichtigen Argumenten. Man will die Unübersichtlichkeit bewahren. Man will die Politik auf ein «technokratisch-liberales, aufstiegsorientiertes Milieu» beschränken. Oder vielleicht noch mehr?

Es fehlen schweizerische Stimmen, welche uns in dieser Situation neue Leitbilder und Orientierungshilfen anbieten. Aber international sind sie deutlich zu hören und werden teilweise auch befolgt. Zwar bleibt die nihilistische Resignation eines *Niklas Luhmann* vereinzelt. Nach ihm ist es für die Demokratie von sekundärer Bedeutung, ob politische Wahlen echte Wahlen unter mehreren Parteien seien oder nicht. Politik beschränkt sich in seinen Augen darauf, jene Krisen zu lösen, welche die Gesellschaft aus sich selbst erzeuge. Politik gleicht also einem allmächtigen Prozess, der die einzelnen höchstens zur resignierten Feststellung veranlassen kann; «es könnte zwar anders sein, aber ich kann nichts ändern». In einer etwas salopperen Wendung ausgedrückt: «Die Beteiligung des Bürgers kann gleichsam in den Pinkelpausen des Entscheidungsprozesses stattfinden.»⁶⁷ Die Beschränkung der Politik auf eine nur technokratisch orientierte Oberschicht entspricht genau der Praxis- und – zum Teil wenigstens – auch der «*Ökonomischen Theorie der Demokratie*» von Antony Downs. Sie gipfelt im Axiom, die einflussreichsten Gruppen durch Wahlgeschenke für sich zu gewinnen und entsprechend zu belohnen. Dieses Rezept hat Reagan ziemlich genau befolgt. Die Steuergeschenke fielen den Wohlhabenden zu. Die Berücksichtigung der Postulate der religiös orientierten Konservativen (Schulgebet, Verbot des Schwangerschaftsabbruchs usw.) kosteten nichts, weil diese Wähler ohnehin konservativ stimmen. Die wahlstrategisch uninteressante schweigende Mehrheit verarmt, weil sie den Einnahmeausfall durch Abstriche an den sozialpolitischen Ausgaben zu tragen hat.

In der Literatur über die politische Beteiligung kommt ein aufgeschlossener Mann wie Albert Hirschmann zum Schluss, dass das Engagement für politische Änderung im Sinne des Gemeinwohls am inneren Widerspruch scheitert, Ziel und Mittel (u. a. auch *alegale*) in gleicher Weise billigen zu müssen. Wahlen und Abstimmungen sollen nach diesem Autor historisch den einzigen Zweck verfolgt haben, den aktivistischen Revolutionär an die Ruhe gewährleistende Routine der Wahlen zu gewöhnen.⁶⁸ Also waren Wahlen doch im Sinne Ritschards bloss *Rituale*? Ritschard unterscheidet zu wenig, welchen Sinn er dem Begriff Ritual zumessen will. Offensichtlich versteht er darunter nicht, so wie Murray Edelman, eine Demontage der Demokratie, wie sie zwecks Tabuisie-

67 Gerhard Lehmbruch, *Die ambivalenten Funktionen politischer Beteiligung in hochindustrialisierten Demokratien*, in: Geschichte und Politische Wissenschaft. Festschrift für Erich Gruner zum 60. Geburtstag, Bern 1975, S. 246 ff.

68 Albert Hirschman, *Engagement und Enttäuschung*. Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl, Suhrkamp 1984, S. 113 ff.

rung «heisser Eisen» gezielt verwendet wird.⁶⁹ Aber möglicherweise würde er mit Ulrich Sarcinelli übereinstimmen, der in Wahlen nur mehr ein Schauspiel zu sehen vermag. In ihnen werden Symbole, z. B. Führer, als Ersatzrealitäten Gegenstand der Auseinandersetzungen, weil die realen Konflikte nicht in Wahlen, sondern andernorts ausgetragen werden.⁷⁰ Das Ziel politischer Prozesse besteht also entweder darin, nur die für die Unterstützung einer Politik unentbehrlichen Meinungsmacher zu ködern oder Konformismus zu erzeugen. Die probatesten Mittel sind Bestechung oder Ablenkung.

Auch wenn man dieses pessimistische Urteil nicht teilt, wird man zweifellos zugeben, dass die *politischen Prozesse* (politics) an Bedeutung vor allem deshalb verloren haben, weil die *Policy* immer mehr in *Teilbilder der Realität* auseinanderbricht. Das war der Schluss, den wir selbst aus Abschnitt 4.4 gezogen haben. Man wird deshalb wohl nicht darum herum kommen, in der Politik zwischen einer Real- und einer Symbolsphäre zu unterscheiden. Damit wird Duvergers Januskopf der Politik (*lutte et intégration*) zeitgemäss umgestaltet.⁷¹ Die grosse Frage, die sich heute stellt, ist die, ob und wie man aus der Aufspaltung der politischen Realität in Teilbilder die für die Belebung der *politischen Prozesse* (politics) richtigen Schlüsse zieht. Georges Burdeau weist mindestens stückweise einen Weg.

Die meist negativ beurteilte Mittel-Ziel-Relation leidet nach Burdeau darunter, dass unser *Erfahrungshorizont* in traditionellen Orientierungsmustern oder in stabilitätsgarantierenden Ideologien (*positions acquises*) derart erstarrt, dass er den *Erwartungshorizont* und damit die Zukunftsgestaltung entweder verdeckt oder im Sinne einer linearen Extrapolation rein technisch orientierter Innovationen vorprogrammiert, wie dies bei den Neokonservativen heute üblich ist. Der politische Erwartungshorizont muss stets offen bleiben für *Prognosen*. Hier gilt es nur der Gefahr auszuweichen, lauter Schreckensbilder zu produzieren, anstatt *Alternativen* zu entwerfen. Die grösste Schwierigkeit, solche zu wirklichen Leitlinien zu erheben, erwächst aus dem ideologischen Charakter der Politik: die Teilbilder, die notwendigerweise mit der Erfassung der politischen Realität verbunden sind, erschweren, ja verunmöglichen Kompromisse. Wenn man wie Burdeau bei der zweiten Ansicht verharret, kann man nur zum pessimistischen Schluss kommen, die grundsätzlichen Probleme der *Policy* könnten schlechthin nicht gelöst werden. Deshalb würden sie als nicht abzuschüttelnde Last immer bloss vor sich hingeschoben. Die Spaltung der politischen Realität in Teilbilder hält Burdeau nur mit Hilfe von Magie und Mythos heilbar. Politische Theorie ist Mythologie. Die Zerklüftung der Gesellschaft ist zwar eine Realität. Aber jene zu überwinden und sie zur Einheit des

69 Murray Edelman, *Politische Rituale*. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns; ursprünglich: *The Symbolic Uses of Politics*, 6. Aufl. 1974; deutsch: Frankfurt/New York 1976, S. VII ff., S. 14 ff., 146 ff., 167 ff.

70 Ulrich Sarcinelli, *Wahlkampfkommunikation als symbolische Politik*; Zusammenfassung einer Habilitationsschrift, Koblenz 1984; in: Hans Dieter Klingemann, Max Kaase (Hrsg.), *Wahlen und politischer Prozess. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1983*, Berlin 1986.

71 Maurice Duverger, *Introduction à la politique*, Paris 1964.

populus, der res publica, der vom Führer geleiteten Nation umzuformen, ist ein irrationaler Akt.⁷²

Was haben wir diesem weit verbreiteten, auch bei Burdeau durchschlagenden Pessimismus entgegenzustellen? Dass unsere Demokratie *fragmentarisch* geworden ist, entspricht wohl einem irreversiblen geschichtlichen Vorgang. Dass sie nach dem eingangs zitierten Bilde Margret Boveris einem Wellenspiel gleicht, in welchem sich die jeweiligen folgende Welle (der Opposition) zu eigener, voller Kraft erhebt, ist ein Glaubensakt, der zum Weiterleben unentbehrlich ist. Wir können dem kommunistischen System nicht vorwerfen, es sei zur erzwungenen Unbeweglichkeit erstarrt, wenn wir nicht selbst unsern Erwartungshorizont für Innovationen mehr offen halten, als dies in letzter Zeit geschehen ist.

Entsprechende Kräfte melden sich mit dem Anspruch zu Worte, die Politik wieder vor echte Alternativen zu stellen. Freilich tragen die dahinterstehenden Gruppen heute noch zu sehr die Züge blosser Betroffenheit. Darum laufen sie Gefahr, wie bei einem Strohfeuer nur Augenblickshelle und Rauch zu produzieren. In der Politik brauchen Gegenwartserlebnisse *Generalisierung*. Nur so kann diese – über den Tag hinaus – Leitlinie für die Zukunft sein. Wie bringt es aber eine Minderheit fertig, sich angesichts der beschränkten Zahl politisch Ansprechbarer durchzusetzen? Und dies in einem Klima, in dem ein Machtkartell dank der von ihm «veröffentlichten» Meinung dominiert? Sie kann erstarren, wenn ihre Argumente so umfassend und einleuchtend sind, dass sie unentschiedene Menschen zu überzeugen vermag. Bei allem Unterschied der Bedingungen: wer hätte den Islam für fähig gehalten, eine Bekehrungswelle wie im Iran auszulösen? Warum sollte nicht auch im Westen eine Wende auf lange Sicht möglich sein?

72 Georges Burdeau, *La politique au pays des merveilles*, Paris 1979.

