

Die Parteitheorie von Maurice Duverger und die Erforschung des Parteiwesens in der Schweiz

Autor(en): **Gruner, Erich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **12 (1962)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-80344>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DIE PARTEITHEORIE VON MAURICE DUVERGER UND DIE ERFORSCHUNG DES PARTEIWESENS IN DER SCHWEIZ

Von ERICH GRUNER

1. *Blick auf den Forschungsstand*

Vorbemerkung: Ich benütze den Anlaß, die deutsche Übersetzung von Maurice Duvergers bereits klassisch gewordenem Werk «Les partis politiques» (1. Aufl. 1950, 3. Aufl. 1958, Colin, Paris¹) zu rezensieren, um unsere Parteilorschung mit der Fragestellung von Duverger kritisch zu konfrontieren. Ich habe Gelegenheit gehabt, über den Stand der schweizerischen Parteilorschung an der Jahresversammlung in Bern im Herbst 1961 zu reden. Im Gegensatz zu damals, wo ich hauptsächlich die Frage zu beantworten versuchte, wieso unsere Parteilorschung so verspätet sei, und dann auf die Methoden und Resultate einiger laufender Untersuchungen zu sprechen kam, möchte ich im folgenden zur Hauptsache unsere Parteilorschung unter dem Blickwinkel von Duvergers Theorie betrachten und gleichzeitig einige Fakten des schweizerischen Parteiwesens im Lichte der Theorie erhellen.

Eine Bilanz der schweizerischen Parteilorschung ergibt, daß die wissenschaftliche Detailuntersuchung noch ganz in den Anfängen steckt und meist fast ausschließlich der Frage nach der Entwicklung der *Programme* gewidmet ist, wie dies schon in früheren Beiträgen des Verfassers in dieser Zeitschrift betont wurde². Genossen wir nicht die wertvolle Unterstützung historisch interessierter Parteilolitiker, die zwar «dilettantisch», aber mit großem wissenschaftlichen Ernst an ihre Aufgabe herantreten, so breitete sich vor uns eine gähnende Leere aus. Freilich wird von diesen die Parteil-

¹ Titel der deutschen Ausgabe: MAURICE DUVERGER, *Die politischen Parteien*, herausgegeben und übersetzt von SIEGFRIED LANDSHUT, J. C. B. Mohr, Tübingen 1959, 437 S.

² E. GRUNER, *Zur Sozial- und Parteigeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, diese Ztschr. 1957, VII, Heft 3, S. 362ff.

geschichte allzuoft noch verwechselt mit der von einem bestimmten Parteistandort aus verfaßten Kantons- oder Landesgeschichte. Daran krankt etwa das Werk *Eugen Kopps* «Die konservative Partei des Kantons Luzern von 1831—1948» (Luzern 1950), dasjenige *Hermann Büchis*: «100 Jahre Solothurner Freisinn 1830 bis 1930», Solothurn 1930, und die große «Geschichte des schweizerischen Freisinns» von *Ernst Steinmann* (Bern 1955). Tiefer in die Parteigeschichte im eigentlichen Sinne dringt dann *Thomas Holenstein* ein, der Vater des früheren Bundesrates, mit seiner «Geschichte der konservativen Volkspartei des Kantons St. Gallen von 1834 bis 1934» (St. Gallen 1934). Er kann sich dabei auf eine auffallend gut dotierte sanktgallische zeitgeschichtliche Literatur des 19. Jahrhunderts stützen, so auf *Johannes Dierauers* für die Zentenarfeier von 1903 verfaßte Kantonsgeschichte³ und auf die parteipolitisch zwar gefärbten, zum Teil annalistischen, aber materialreichen Darstellungen *Otto Henne-Am Rhyns*⁴. Diesem reichhaltigen Material verdanken wir unter anderm die wissenschaftliche Synthese von *Ernst Ehrenzeller*: «Der konservativ-liberale Gegensatz im Kanton St. Gallen bis zur Verfassungsrevision von 1861» (St. Gallen 1947), in der auch Fragestellungen der modernen PartEIForschung berücksichtigt werden. Eine ähnliche Synthese vollzieht für den Kanton Solothurn *Hermann Sommer* «Die demokratische Bewegung im Kanton Solothurn von 1856—1872» (Solothurn 1945). Er faßt vor allem die Träger der politischen Macht, die regierende Elite ins Auge und untersucht die Bedeutung des Generationenkonflikts in der Politik. Einem ähnlichen Anliegen dient auch *Curt Widmeier* in seiner ebenfalls parteigeschichtlich ergiebigen Studie «Die Entwicklung der bernischen Volksrechte 1846—1869» (Zürich 1942). *Peter Gilgs* Dissertation «Die demokratische Bewegung und die soziale Frage» wendet sich vornehmlich ideengeschichtlicher Betrachtung zu (Affoltern a. A. 1951). Dasselbe ist auch der Fall bei den qualitativ hochstehenden Untersuchungen der Schule

³ JOHANNES DIERAUER, *Politische Geschichte des Kantons St. Gallen 1803—1903*, in: *Der Kanton St. Gallen 1803—1903*, St. Gallen 1904.

⁴ OTTO HENNE-AM RHYN, *Geschichte des Kantons St. Gallen von seiner Entstehung bis zur Gegenwart*. St. Gallen 1863. DERS., *Geschichte des Kantons St. Gallen seit der Annahme der Verfassung von 1861*. St. Gallen 1896.

Richard Büchners in Zürich, handle es sich nun um die sozialpolitischen Ideen des Freisinns⁵ oder um die ideen- und programmgeschichtliche Entwicklung der schweizerischen Sozialdemokratie⁶. Wer über die Anwendung der sozialistischen Grundsätze in der Parteipolitik etwas vernehmen will, der bekommt, freilich nur über die Anfangsjahre, in *Peter Bielers* Steckbiographie guten Aufschluß⁷. Seine Arbeit beweist, daß die Biographie des führenden Politikers für die Parteilforschung sehr ergiebig sein kann. Man denke an Gagliardis Escherbiographie! Unentbehrliche Beiträge zur Parteigeschichte liefert oft auch die *Kantonsgeschichte*, sofern sie über das Jahr 1850 oder 1900 hinausgeht!

In seiner Skizze über die Entwicklung des schweizerischen Parteiwesens geht *Richard Feller* zum Teil von soziologischen Fragestellungen aus. So untersucht er zum Beispiel die Organisierung der bernischen Parteien anläßlich der Wahlen und Abstimmungen von 1846 und 1850, faßt das Verhältnis von Parteivolk und Führern ins Auge und hebt die gesellschaftliche Verankerung der Arbeiterparteien in geselligen Gebilden wie Turn- und Gesangssektionen hervor⁸. Auch das Problem der Wirtschaftsparteien wird aufgeworfen, das als einziger *Emil Dürr* 1928 in seinen «Neuzeitlichen Wandlungen der schweizerischen Politik» erörtert hat. Seither ist aber nirgends mehr in der schweizerischen Geschichtsforschung ernsthaft nach dem innern Aufbau der Parteien, nach der Willensbildung, Kaderschulung, Führerauslese, nach dem Verhältnis von Wahl- und Parteisystemen gefragt worden. Und doch sind diese Fragen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts immer deutlicher in den Mittelpunkt gerückt und von Männern wie Ostrogorski, Michels, André Siegfried, Max Weber, James Bryce und vielen andern beantwortet worden. In diese Reihe läßt sich als würdiger Fortsetzer nun auch Maurice Duverger einordnen.

⁵ Z. B. HANS RUTISHAUSER, *Liberalismus und Sozialpolitik in der Schweiz*. Lachen 1935.

⁶ Z. B. BENNO HARDMEIER, *Die Geschichte der sozialdemokratischen Ideen in der Schweiz (1920—1945)*. Winterthur 1957.

⁷ Vgl. diese Zeitschrift 1962, XII, Heft 1, S. 80.

⁸ Herausgegeben von EDGAR BONJOUR, SZG 1958, Heft 4, bes. S. 433ff., 440ff., 445, 448.

2. Die Parteitheorie Maurice Duvergers

Duverger bezeichnet als den Zweck seiner Theorie, «zukünftige monographische Untersuchungen anzuregen und zu leiten⁹». Sein Werk ist also wesentlich darauf angelegt, herausfordernde Fragen zu stellen, Hypothesen zu formulieren und eine Methode zu finden, um die vielen Einzelfragen der PartEIForschung in einen Rahmen einzuordnen. Aus dieser Absicht heraus versteht sich sein unablässiger Versuch, zu klassifizieren, Modelle und Typen zu schaffen, denen er aber nur provisorischen Charakter verleihen möchte. Aus dieser Absicht wächst eine gewisse Einseitigkeit, mit der er die Geschichte der Programme und Ideen, die Frage nach den wirtschaftlichen Einflüssen und der sozialen Zusammensetzung bewußt in den Hintergrund drängt, und zwar zugunsten des einen, alles überragenden Problems *der Organisation der Parteien*¹⁰. Mag man sich zu den materiellen Ansichten Duvergers auch da und dort kritisch stellen, so ist ihm doch das Zeugnis auszustellen, daß er dieses Ziel in hervorragender Weise erreicht hat. Man wird hinfort in keiner Disziplin mehr PartEIForschung treiben können, ohne sich auf dieses Werk zu stützen. So stellt zum Beispiel die Untersuchung Thomas Nipperdays über die «Organisation der deutschen Parteien vor 1918» die Anwendung von Duvergers Theorie auf die deutschen Verhältnisse dar¹¹. Bedauerlich an Duvergers Werk ist einzig, daß er seine zahlreichen Beispiele überhaupt nicht belegt.

Inhaltlich gliedert sich Duvergers Theorie in zwei große Teile, die Lehre vom *Parteiaufbau*, in der von der *Struktur*, der *Gliederung*, der Art und Stellung der Mitglieder und der *Leitung der Parteien* gehandelt wird, und in die Lehre von den *Parteisystemen*, welche die Fragen nach der Wirkung von *Größe und Zahl der Parteien* und

⁹ Op. cit., S. X.

¹⁰ «Daß die Eigentümlichkeit der Parteien des 20. Jahrhunderts in ihrer Organisation besteht, ist eine Tatsache; es ist ferner eine Tatsache, daß diese Organisation im Begriffe steht, ein wesentliches Element der Aktivität der Partei, ihres Einflusses und ihrer Bedeutung zu werden. Es sind diese beiden Tatsachen, aus denen sich die allgemeine Orientierung dieses Buches erklärt.» Op. cit., S. XII.

¹¹ Droste Verlag Düsseldorf 1961.

nach ihren *Wachstumsbedingungen* in verschiedenen *politischen Regimes* umfaßt.

Wenden wir uns vorerst dem ersten Teil seines Werkes zu. Den Kern seiner Lehre vom Parteaufbau bildet die *Typologie*. Freilich kannte auch die bisherige Parteiforschung Stufenfolgen von Parteytypen. So pflegte man in Patronage- und Weltanschauungsparteien zu gliedern, das heißt man unterschied nach dem Vorbild der angelsächsischen Parteien zwischen Inhabern der Macht, welche Stellen zu vergeben haben, und Außenstehenden, die, um an die Macht zu kommen, Prinzipien aufstellen. Einer ähnlichen Auffassung liegt der Gegensatz zwischen Plattform- und Programmparteien zugrunde. Man muß jedoch darauf hinweisen, daß Weltanschauungsparteien im eigentlichen Sinne nur auf dem Kontinent vorkommen, sehr ausgeprägt zum Beispiel in Deutschland. Da sich die deutschen Parteien vor 1918 nicht an der Regierungsbildung beteiligen konnten, so erlangen ideelle Kontroversen für sie eine größere Bedeutung als anderswo. *Sigmund Neumann* kam 1932 zu einer neuen Typologie, einer Dreiteilung in «liberale Repräsentations-», «Integrations-» und «totale Integrationsparteien», eine Stufenleiter, die sich zum Teil mit dem Unterschied zwischen Honoratioren- und Massenparteien deckt, den *Max Weber* betont.

Duverger behält die Neumannsche Dreiteilung im wesentlichen bei, stützt sich dabei jedoch auf die seiner Organisationslehre entnommenen Kriterien. Dabei betrachtet er das Phänomen der *Organisation* unter *verschiedenen Aspekten*: 1. nach der *Struktur* oder «armature» der Parteien, das heißt nach ihrer Entstehungsart, ihrer Leitung und nach Bindung und Teilnahme der Mitglieder innerhalb der Partei. Und 2. nach der *Gliederung* oder «articulation» der Parteien, das heißt nach der Art, wie die Einzelgruppen im gesamten Körper stehen, ob frei gegliedert oder bürokratisch-zentralistisch verwaltet, nach dem *Grad der Selbstverwaltung* der Einzelgruppen und nach der mehr föderalistischen oder zentralistischen Note der Parteien.

Darum erhält die Typologie bei Duverger eine mehrfache Fazettierung. So entsprechen zum Beispiel die nach der Entstehungsart unterschiedenen drei Stufen der Honoratioren-, Funktionärs- und Revolutionärspartei den drei Etappen der Komitee-, Sektions-

und Zellenpartei, für deren Unterscheidung das Kriterium der Strukturelemente maßgebend ist. Vom Aspekt der Mitgliedschaft aus gesehen, heißen die entsprechenden drei Stufen: Wähler-, Mitglieder- und Aktivistenpartei (Miliz).

Zum besseren Verständnis betrachten wir nun jede der drei Stufen mit ihren verschiedenen Typen zunächst gesondert. In der *Honoratiorenpartei* haben wir den Typus der liberalen, freisinnigen oder konservativen Partei aus der Mitte des 19. Jahrhunderts vor uns, deren Träger Politiker sind, die, um mit Max Weber zu sprechen — nicht von der, sondern für die Politik leben. Sie ist geleitet von einem Freundeskreis, einem Komitee, das als Partei meist nur in Erscheinung tritt, wenn es Wahlen zu organisieren hat. Der Aufbau ist locker und föderalistisch; die Partei besitzt weniger eingeschriebene Mitglieder denn Sympathisanten. Duverger nennt sie eine Rahmenpartei (*Parti du cadre*) und nach ihrer Spitze, die aus einem Kreis einflußreicher Gesinnungsgenossen besteht, eine Komiteepartei.

Ist die Heimat der Honoratiorenpartei im Zensuswahlrecht zu suchen, so wächst die *Funktionärspartei* aus dem allgemeinen Wahlrecht heraus, entwickelt eine förmliche Wahl- und Parteimaschine oder Apparatur und baut eine straff über das ganze Land ausgedehnte, auf Sektionen ruhende stabile Organisation auf, die über die Wahlen hinaus Bestand hat. Sie besitzt viele eingeschriebene Mitglieder, wird von fest angestellten Parteibeamten oder Funktionären geleitet und drängt auf das Erfassen der Massen, sei es, daß sie sich wie die englische Labour-Party auf die bereits straff organisierten Gewerkschaften stützt oder wie gewisse Bauernparteien auf bäuerliche Genossenschaften. In dieser Hinsicht scheidet Duverger dann zwischen dem Typus des «parti direct» (unmittelbare Partei) und «parti indirect» (mittelbare Partei).

Sowohl die Honoratioren- wie die Funktionärspartei ordnen sich in den bestehenden Staat ein. Mögen sich auch die Sozialisten als ausgesprochene Funktionärspartei anfänglich noch so revolutionär gebärden, so sind oder werden sie doch mit der Zeit allesamt Anhänger der Demokratie. Das Gesetz, nach dem die *totalitär-revolutionäre Partei* antritt, ist nun aber der unerbittliche Kampf gegen die bestehende kapitalistische Staatsordnung, wie wir sie

etwa im zaristischen Rußland vorfinden, vor deren Geheimpolizei sich die Partei durch Tarnung und Bildung geheimer revolutionärer Zellen vorerst zu retten sucht. Auch später, wenn sie sich als Oppositionspartei am Staate beteiligt, stellt sie sich immer außerhalb der bestehenden Ordnung, strebt deren Zerstörung an, sammelt deshalb ihre Mitglieder in Form von Milizen, von Privatarmeen. Sie ist, wenn nötig, bereit, unterzutauchen, behält deshalb aus taktischen Gründen ihr Zellensystem bei. Ihre Anhänger sind durch eine meist mythische Lehre zusammengehalten; die Bewegung erhält einen pseudoreligiösen Charakter.

Im *zweiten Teil* seines Werkes behandelt Duverger die Parteisysteme. Nach der Zahl der in einem Staat vorkommenden Parteien unterscheidet er zuerst *Ein-, Zwei- und Vielparteiensysteme*. Obwohl er für diese Systemtypen auch sozioökonomische und ideologische Faktoren verantwortlich macht, so sieht er doch vor allem ihre Abhängigkeit vom Wahlrecht und vom Wahlsystem. Er stellt zum Beispiel die These auf, die späte Einführung des allgemeinen Wahlrechts habe in England und in den nordischen Ländern die Entstehung streng marxistischer Parteien mit Einzelmitgliedern und Sektionen, die sogenannten direkten Parteien vom Typ des französischen und deutschen Sozialismus verhindert. Umgekehrt habe dies die Gründung sogenannter indirekter Parteien gefördert, die sich wie die Labour-Party in England nicht auf Einzelmitglieder, sondern vor allem auf Kollektivmitglieder stützten, auf die Trade-Unions.

Bezüglich des *Wahlsystems* stellt Duverger drei Thesen auf: Der Majorz ohne Stichwahlen, das heißt mit relativem Mehr in Einerwahlkreisen, wie er in Großbritannien üblich ist, fördere das Zweiparteiensystem. Der Majorz mit mehreren Wahlgängen, also mit Stichwahlen, sei ein fruchtbarer Boden für ein elastisches, labiles Vielparteiensystem, wie es die Parteienkonstellation in der Dritten und Vierten Republik beweise. Der Proporz dagegen lasse in der Regel ein starres und stabiles Vielparteiensystem wachsen. Freilich kann er — der meteorhafte Aufstieg des Nationalsozialismus zeigt dies — in politischen Krisensituationen plötzliche Wendungen provozieren, während zum Beispiel der französische Majorz politische «Erdrutsche» verhindert.

Die verschiedenartige *Größe der Parteien* führt Duverger zu der Frage nach den Voraussetzungen, unter denen eine Partei «herrscht», und nach der Rolle der kleinen und mittleren Parteien. Dabei geht er auf das Problem ein, wie sich die ursprünglich überall eng begrenzte Zahl der Parteien vermehrt, ob mehr durch Spaltung oder durch Überlagerung von Gegensätzen. Die große Zahl von mittelgroßen Parteien ist in manchen Fällen eine Folge des allgemeinen Linksdralls, der seit 1870 herrscht, der alte Parteien spaltet und die Reste als Rechts- und Mittelparteien versteinern läßt.

Im Vielparteiensystem wird die *Koalition* zur Notwendigkeit. Duverger statuiert nun auch gewisse Typen und Grundhaltungen in den Parteibündnissen. Er fragt hier nach dem Einfluß der geographischen Schwerpunkte der Parteien oder nach den unterschiedlichen Wirkungen von bloßen Wahl- und von Regierungskoalitionen auf die Gestaltung der Partei. Die Existenz kleiner Parteien wird ebenfalls auf ihre Koalitionsmöglichkeit und -fähigkeit zurückgeführt, obwohl Duverger zugesteht, daß es auch naturbedingte Minderheitsparteien gibt, zum Beispiel solche, die sprachliche, nationale oder religiöse Sondergruppen repräsentieren.

Aus dieser kurzen Zusammenfassung ist ohne weiteres ersichtlich, wie stark Duvergers Theorie nicht nur vom *Systemdenken der Franzosen* ganz allgemein, sondern vor allem von speziellen Fragen des französischen Parteilebens, des Wahlsystems und des Regierungssystems geprägt ist. Zwar lassen sich für seine Problemstellungen auch schon Vorläufer in andern Ländern nennen. So hat H. Sultan schon 1926 in Verwendung von Gedankengängen Max Webers in einem Artikel «Zur Soziologie des modernen Parteiensystems» die Parteien nach Mitläufern, Anhängern, Mitgliedern und bloßen Sympathisanten zu typisieren versucht¹². Die Sympathisanten reiht er in die Kategorie der «Nichtwähler» oder «Schwankenden» ein. Sie in den Wahlkämpfen zu gewinnen, sei das besondere Anliegen einer jeden Partei. Auch die Theorie des Mehr- und Vielparteiensystems findet sich bereits bei Sultan vor. Bewußte Anleihen bei deutschen Denkern macht Duverger in seinem Kapitel über die «Art der Teilnahme» der Mitglieder an der Partei. Die drei

¹² *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 1926/55, S. 91ff.

Grade von «Gesellschaft, Gemeinschaft und Bund» stammen aus der Soziologie von Tönnies und Schmalenbach. In den bürgerlichen liberalen Parteien sieht Duverger mehr den Typus der Gesellschaft, in den sozialistischen mehr den Typus der Gemeinschaft, geprägt vom Klassenbewußtsein. In den totalitären überwiegt der Charakter des Bundes, der doktrinär-mythischen Vereinigung mit der Tendenz, eine Sekte oder einen Orden zu gründen. Mit der Übertragung *sozialpsychischer Typen* auf bestimmte soziale Strukturen ist eine gewisse Gefahr verbunden. Duverger gibt selbst zu, daß jede Partei Elemente von Gemeinschaft und Gesellschaft enthalte. So sind die konservativen deutschen Parteien von Anfang an ebenso Klassenparteien wie die Sozialisten von Anfang an eine Weltanschauungspartei sind. Die preußischen Konservativen sind bekanntlich aus dem «Verein zur Wahrung der Interessen des Großgrundbesitzes und der Förderung aller Volksklassen» von 1848 hervorgegangen¹³. Die Nazis, die in den zwanziger Jahren bündischen Charakter besaßen, also einem Orden mit streng gefühlsmäßiger Bindung an den Führer entsprachen, nehmen nach 1933, wo die Karriere-Aussichten den Parteibeitritt verlockend gemacht haben, auch den Charakter einer zweckrational gerichteten «gesellschaftlichen» Partei an. Und was ist heute in der kommunistischen Partei vom «bündischen» Kameradschaftsideal der Frühzeit noch vorhanden?

Diese *einseitige Übertragung* gewisser aus einer *bestimmten Situation* stammenden Begriffe auf das Parteisystem als solches ist noch in andern Teilen von Duvergers Werk zu kritisieren. Ein wesentlicher Teil seiner Theorie beruht auf dem Unterschied zwischen der «*Kaderpartei*», wie sie für den französischen Radikalismus, und der «*Sektionspartei*», wie sie für den französischen Sozialismus im frühen 20. Jahrhundert zutreffen mögen, nicht aber für frühere Zeiten. Der Charakter des französischen Sozialismus ist wesentlich durch die Amsterdamer Beschlüsse der 2. Internationale (1904) bedingt, laut denen die sich befehdenden 4 bis 5 Richtungen des französischen Sozialismus sich nach deutschem Vorbild reorgani-

¹³ LUDWIG BERGSTRÄSSER, *Geschichte der politischen Parteien in Deutschland*, 10. Aufl., München 1960, S. 48.

sieren mußten. Der zentralistisch-bürokratische Charakter des deutschen Sozialismus ist aber vorwiegend aus dem preußischen Charakter des Parteivolkes, zum Teil auch aus dem deutschen und preußischen Vereinsgesetz heraus erklärlich, das dem deutschen Sozialismus besondere Organisationsformen aufnötigte¹⁴.

Wenn Duverger ein besonders enges *Verhältnis zwischen Wahlrecht und Parteistruktur* feststellt, so ist ebenfalls zu bedenken, daß dieser Teil seiner Theorie nur als Widerspiegelung des typisch französischen Wahlsystems mit Stichwahlen verständlich wird, samt der auf ihr basierenden Theorie der mittelgroßen und kleinen Parteien und der Wahlbündnisse. Ausgesprochen französisch sind seine Ansichten von den Mittelparteien, die zerteilt und hin und her geworfen werden, ja zur Auflösung prädestiniert seien. In der Schweiz gibt es seit 1848 nichts Festeres als die bürgerliche Mitte, die sich gegenüber der konservativen Rechten und der demokratischen, dann sozialpolitischen und schließlich sozialistischen Linken bis heute als stärkste Partei erhalten hat. Kritik an der Monokausalität, mit der Duverger die grundlegenden Züge der Parteien vom Wahlsystem ableitet, haben übrigens selbst die Franzosen geübt. So wirft ihm der französische Parteiforscher G. E. Lavau vor, er beachte viel zu wenig, daß die Parteien ebenso bestimmten Gesellschafts- und Zivilisationstypen entsprächen¹⁵. So ist es sicher ein Unding, das Fehlen des Marxismus in England allein mit dem Zensuswahlrecht erklären zu wollen. Schließlich gab es in England lange vor dem Aufblühen der Trade-Unions in den dreißiger und vierziger Jahren einen sehr sozialrevolutionären Chartismus.

Doch genug der Kritik. Duvergers Werk hat die Parteiforschung wie selten eines befruchtet! Wir wollen nun viel mehr fragen, wie *Duvergers Werk* auch die schweizerische Parteigeschichte anregen kann und was diese von ihm beeinflusste Forschungsrichtung in Zukunft zu leisten hat. Welche Gegenstände hat sie zu bearbeiten, welche Schwierigkeiten zu überwinden, welche Resultate ins Auge zu fassen? Schließlich: was kann die schweizerische Parteiforschung

¹⁴ Vgl. GERHARD A. RITTER, *Die Arbeiterbewegung im wilhelminischen Reich*. Berlin 1959, S. 45ff.

¹⁵ G. E. LAVAU, *Partis politiques et réalités sociales, contribution à une étude réaliste des partis politiques*. Paris 1953.

für die *Aufhellung des demokratischen Prozesses* und für den Weiterausbau der Parteilehre als solcher leisten, was eventuell über unsere Landesgrenzen hinaus von Interesse sein kann? Es seien im folgenden einige Themata herausgegriffen, von denen wir glauben, daß sie, weil sie von allgemeiner Bedeutung sind, der Untersuchung würdig sind. Wir wollen jeweilen sowohl kurz den Forschungsstand, die Quellenlage wie das Forschungsziel umreißen als auch auf einige allgemein interessierende Resultate hinweisen.

3. *Fragen der Parteiorganisation*

Duverger geht in seiner Typologie davon aus, daß die Parteien zuerst als parlamentarische Gruppen organisiert werden, weil das überall in Europa herrschende Zensusverfahren die Organisation des gesamten Stimmvolkes nicht habe sinnvoll erscheinen lassen. So entsteht der bekannte *Caucus von Birmingham* erst 1868, das heißt nach der Wahlreform von 1867, die bestimmte, daß in großen Städten der Einzelwähler nur zweien von den drei der Stadt zukommenden Abgeordneten seine Stimme geben konnte. Chamberlains liberale Parteiorganisation auf der Basis der eingeschriebenen Mitglieder hatte also den Zweck, seiner Partei alle drei Mandate zuzuhalten. Da die Schweiz außer den USA das einzige demokratische Land der Welt ist, welches das *allgemeine und direkte Wahlrecht* schon von den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts an einführt, so ergibt sich bei uns schon sehr früh die Notwendigkeit, das *gesamte Parteivolk* zur Durchführung *politischer Aktionen zu mobilisieren* und organisieren. Untersuchungen über die Organisationsformen dieser und der folgenden Jahrzehnte haben also einen entsprechend großen Aussagewert. Es handelt sich freilich damals noch nicht um Mitgliederparteien im engeren Sinne des Wortes, das heißt vom Typus der Sozialdemokratie mit förmlichen Mitgliederbüchern; doch beruht die Zugehörigkeit fast immer auf persönlicher, durch Bezahlung eines Mitgliederbeitrages dokumentierter Mitgliedschaft. Zumindest bindet sich der Zugehörige durch eine Unterschrift, zum Beispiel bei einer Petition, oder durch das Abonnement einer Zeitung. Als Typen solcher Vereine nennen wir den Ruswiler Volksverein von 1840, den Oberegger Verein im

Kanton St. Gallen, 1834 gegründet, den 1845 von Jakob Stämpfli gegründeten Berner Volksverein oder die von Delarageaz aufgezogene «association patriotique», die 1845 in Windeseile 32 000 Unterschriften zur Ausweisung der Jesuiten sammelt. In den fünfziger und sechziger Jahren sind es die demokratischen Vereine der Ostschweiz, die vielfach mit den Sektionen der 1858 gegründeten Männer-Helvetia identisch sind.

Der *innere Aufbau* und die *Werbe- und Kampfmethoden* dieser und ähnlicher Gebilde sind bis jetzt nirgends wissenschaftlich erforscht worden. Und doch gäbe es wohl genügend Möglichkeiten hiezu. Stichproben haben ergeben, daß eine genaue Durchsicht der Presse über manche Frage genaue Auskunft erteilen könnte. Ein wesentlicher Teil der Sensationslust des Publikums, der heute vom Kino und ähnlichem Tingeltangel befriedigt wird, konnte damals in der Betrachtung der Wahlen — vor allem in der Berichterstattung über die damit verbundenen Verunglimpfungen und Schlägereien sein Genüge finden. Darum wird allen mit den Wahlen in Zusammenhang stehenden Vorgängen in der Presse große Beachtung geschenkt! Dazu käme die *Ausbeute persönlicher Nachlässe*, vor allem der Korrespondenzen. So läßt sich die Wirksamkeit der zürcherischen Demokratenvereine anhand der Korrespondenz Salomon Bleulers zwischen 1866 und 1874 weitgehend nachzeichnen¹⁶. Oder die Politik der konservativen Berner Vereine läßt sich nach dem Tagebuch des Berner Nationalrates Ludwig Lauterburg und dem Nachlaß des konservativen Führers Eduard Blösch für die Jahre 1846—1859 weitgehend rekonstruieren. Ein besonderer Glücksfall ist es, daß die ganze Korrespondenz des Sekretärs der bernischen Volkspartei, des damaligen Berner Staatsschreibers Albrecht Weyermann, über die Organisation der Wahlen von 1849—1854 ganz erhalten geblieben ist. Sie wird auf dem Berner Staatsarchiv aufbewahrt. Es besteht übrigens die Möglichkeit, daß *Mitgliederverzeichnisse* solcher Vereine noch irgendwo vorhanden sein könnten. Über die Mitteilung allfälliger Entdeckungen wird der Verfasser erfreut sein¹⁷.

¹⁶ F. SCHEUCHZER, *Salomon Bleuler*. Bülach 1887.

¹⁷ In einem im Basler Wirtschaftsarchiv aufbewahrten *Circular des Central-Comités des Schweizerischen Volksvereins* an die kantonalen Vertrauens-

Eine einzigartige Quelle bietet auch die *politische Dichtung*. Ich erinnere nur an Gotthelfs Werk. In seinem «Zeitgeist und Berner Geist» wird in unübertrefflicher Deutlichkeit das indirekte Wahlverfahren ad absurdum geführt, in dem 17 Wähler 30 Wahlmänner zu erküren haben. Lisi, die Frau des konservativen Ankenbenz von der Ankenballe, weiß mit raffinierten Mitteln mit Hilfe des Polizeiers die Parole auszustreuen, der radikale Hunghans vom Hunghafen lehne jede Wahl ab und verhilft so dem verduzten Peterli zur Ehre eines Großratssitzes. In der Novelle «Die Wahlängsten und Nöten des Herrn Böhneler» schildert Gotthelf in leichter Abwandlung der damals nicht publizierten Originalstelle aus dem «Herrn Esau», wie die Partei-Vertrauensmänner, damals «Wahlpanduren» genannt, Böhneler zum gewünschten Mandat verhelfen.

Eine *zweite Etappe der Parteiorganisation* setzt in den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts ein, als die freisinnigen Parteien, durch die Konkurrenz der Sozialdemokratie aufgeschreckt, sich kantonale und eidgenössisch organisieren, und zwar nach dem Vertrauensmännersystem. Stichproben haben ergeben, daß zum Beispiel die *Akten der freisinnigen Kantonalparteien* (Mitgliederverzeichnisse, Korrespondenzen, Protokolle etc.) in den Parteiarchiven zum Teil zurück bis auf die neunziger oder achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts noch vorhanden sind. Es kann freilich auch vorkommen, daß die heutigen Parteileiter, wie in Basel, selbst nicht wissen, daß ihre Akten (seit 1880) auf dem Basler Staatsarchiv aufbewahrt werden! Wir möchten allen Parteien nahelegen, ihre Akten der historischen Forschung zu erhalten und zur Verfügung zu stellen.

leute vom 15. 1. 1878 steht der verheißungsvolle Satz: «Wir besitzen zwar aus manchen Kantonen genaue und mit Sorgfalt ausgearbeitete Verzeichnisse der kantonalen Sektionen sowie Mitgliederverzeichnisse der kantonalen Vorstände. Allein die meisten Verzeichnisse datieren aus dem Jahre 1873.» Leider sind diese Verzeichnisse aber nicht vorhanden. Wohin sie aus der Hand der damaligen Vereinsleiter Wilhelm Klein und Emil Frei gelangt sind, kann vielleicht unter Mithilfe Interessierter abgeklärt werden. Ebenso wenig ist es mir bis jetzt gelungen, das in Appenzell 1878/79 erscheinende *Correspondenzblatt der schweizerischen Volksvereine* zu finden. Für entsprechende Mitteilungen bin ich dankbar.

Ähnlich mögen die Dinge auch für die *konservative Partei* liegen, deren Organisation allerdings auf andern Grundlagen ruht. Ihre Stärke liegt bekanntlich weniger darin, daß sie viele eingeschriebene Mitglieder aufweist, als daß sie sich auf zahlreiche *Annexorganisationen* wie kirchliche Vereine stützen kann. So können nach den Statuten (§ 6) von 1946 der katholischen Volkspartei Basel-Stadt auch katholische Vereine beitreten, «die gewillt sind, für die Verwirklichung der katholischen Weltanschauung im öffentlichen Leben einzutreten... Ihre stimmberechtigten Mitglieder sind, nach erfolgter Zustimmung des Einzelnen Mitglieder der Partei». Auf der Seite der konservativen Partei hätte also die Parteiforschung ebenso mit dem Studium der Pius- und Volksvereine usw. einzusetzen.

Stichproben haben erwiesen, daß auch in diesem späteren Zeitraum zahlreiche führende Politiker noch *Tagebücher* geführt, einen aufschlußreichen Briefwechsel oder *Memoiren* hinterlassen haben. Wenn die Forschung sich nicht dieser Quellen von außerordentlichem Wert annimmt, so drohen sie nur allzu oft zu verschwinden. Die Aufgabe des Historikers wird hier nicht zum mindesten darin bestehen, dafür zu sorgen, daß solche Quellen den Nachfahren erhalten bleiben. Es wird dabei nicht ohne eine gewisse *Koordination* von *Privaten, Partei- und staatlichen Instanzen* abgehen. Ins Auge zu fassen wäre zunächst die Sammlung der wichtigen Dokumente, sofern die Eigentümer zum Beispiel wegen Platzmangels sich nicht für die Aufbewahrung im eigenen Haus interessieren. Beim Tode führender Politiker wäre das Angebot zu machen, bei der Ordnung des Nachlasses behilflich zu sein und eventuell die nötigen Räumlichkeiten zur Aufbewahrung (allermeist als Depositum) zur Verfügung zu stellen. Ebenso wichtig wäre aber ein *Fundstellen-Nachweis* für alle parteigeschichtlichen *Quellen*. In der Bundesrepublik Deutschland obliegt diese Aufgabe zum Teil der «*Kommission für die Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*» in Bonn. Wäre es nicht am Platze, in der Schweiz eine ähnliche Institution ins Leben zu rufen?

4. Die Parteien und die Organisation der Wahlen

Wer in der Schweiz die Parteien in ihrer wichtigsten Funktion als *Organisatoren der Wahlen und Abstimmungen* erforschen will, der stößt auf das Hindernis, daß der *Wahlvorgang* vor der Einführung des Proporzses sehr *wenig bekannt* ist. Duverger stellt mit Recht fest, daß es außer bei den Parteien mit Mitgliederbüchlein keine andere Möglichkeit gebe, die Zahl ihrer Anhänger zu eruieren, als bei Anlaß der Wahlen ihre Wähler zu zählen. Und gerade darüber sind wir nun in der Zeit vor 1918 äußerst schlecht orientiert. Wir kennen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, weder für die kantonalen noch für die eidgenössischen Wahlen die Zahl der Parteiwähler. Die offizielle eidgenössische Statistik fängt erst mit den Proporzahlen von 1919 an. Wohl gibt es auf privater Basis beruhende Statistiken für die Nationalratswahlen der Jahre 1881, 1884, 1887 und 1890¹⁸, welche die *Zahlen der Parteiwähler* eruieren, indem sie die gewählten und nichtgewählten Kandidaten einer bestimmten Partei zuteilen und dann durch eine Rechenoperation die Zahl der für eine bestimmte Partei abgegebenen Stimmen erfassen können. Die folgenden Wahlen bis 1919 werden erst von 1902 an wieder regelmäßig erfaßt, doch jetzt ohne Umrechnung in Parteiwähler, also nur unter Angabe der Gewählten und der von ihnen erreichten Stimmenzahlen¹⁹. Wenn man den Zeitraum von 1848 bis 1881 aufarbeiten wollte, könnte man sich natürlich auf die Wahlprotokolle und die Zeitungsnachrichten stützen, beides freilich nicht immer vollkommene Quellen. Von historischer Seite wäre die Zuteilung der Kandidaten zu bestimmten Parteien vorzunehmen, von statistischer die Errechnung der Parteiwähler. Wie schlecht die Schweiz hier dasteht, zeigt zum Beispiel ein Blick auf das Werk von Fritz Specht «Die Reichstagswahlen von 1867—1903», welches die genauen Zahlen aller Parteien nach Wahlkreisen auführt, ferner die Zahl der pro Kandidat abgegebenen Stimmen, die Stimmbeteiligung (die Totalzahl der Stimmberechtigten wird nach ländlich und städtisch und nach Konfessionszugehörigkeit für

¹⁸ *Zs. für schw. Statistik* 1882, S. 70ff., 1884, S. 229ff., 1887, S. 416ff. *Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 1893, S. 402ff.

¹⁹ *Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 1902, 1908, 1911, 1918.

jeden Bezirk aufgegliedert), den Bestand der Fraktionen und die Parteiprogramme. Was für Deutschland längst vorliegt, muß in unserm Land hinterher konstruiert werden.

5. Wahlberechtigung und Wahlbeteiligung

Es werden bei solchen Arbeiten freilich beträchtliche Schwierigkeiten überwunden werden müssen. Kennen wir doch für den Zeitraum von 1848—1881 die *Zahl der Stimmberechtigten* für die gesamte Schweiz kaum, höchstens für einzelne Kantone wie Zürich²⁰. Offizielle Zahlen liegen nur für 1854 und 1879 vor²¹. Die Verpflichtung, die Stimmberechtigten bei eidgenössischen Wahlen offiziell zu zählen, besteht erst seit 1881. Wie schlimm es um die Zählung der Stimmberechtigten vorher bestellt war, geht daraus hervor, daß einzelne Kantone wie Genf und Tessin, verglichen mit der Zahl der männlichen Schweizerbürger von über 20 Jahren, über 100% Stimmberechtigte aufweisen, was darauf zurückzuführen ist, daß, offenbar aus politischen Gründen, gewisse Wähler in den Stimmregistern doppelt und dreifach aufgeführt werden! Umgekehrt gibt es Kantone, wo die Stimmberechtigung unbegreiflich wenigen Bürgern zukommt. Da die Erteilung des Wahlrechtes nach dem Wahlgesetz von 1872 kantonal geregelt ist, so gibt es die verschiedensten Möglichkeiten, die Wähler zu dezimieren, so wenn man alle, die keine Steuern bezahlt haben, vom Wahlrecht ausschließt. Im Kanton Zürich, wo für alle Einwohner ohne Vermögen und regelmäßiges Einkommen eine Aktivbürgersteuer bestand, ließen sich viele Bürger gerade aus den nicht begüterten Schichten nicht ins Register eintragen, um der Bezahlung der Steuer zu entgehen.

Die *Stimmbeteiligung* war, sofern wir dies den von der Tagespresse errechneten Beteiligungsziffern entnehmen können, im 19.

²⁰ Vgl. *Statistische Mitteilungen für den Kt. Zürich*, Heft 153, die Nationalratswahlen von 1925, das eine Übersicht über sämtliche Wahlen seit 1848 bietet mit genauer Angabe der Zahl der Wahlberechtigten, der Wählenden und der für die einzelnen Kandidaten abgegebenen Stimmenzahlen.

²¹ *Beiträge zur Statistik der schweiz. Eidgenossenschaft II*. Bern 1854, S. 51. Zs. f. schw. Statistik 1879, S. 47.

Jahrhundert meist sehr gering. So meldet die «Eidgenössische Zeitung» bei den Nationalratswahlen von 1860²² eine Beteiligung von 25% im Kanton St. Gallen sei außerordentlich stark, eine solche von 33% wie im 1. Wahlkreis im Kanton Zürich stelle eine «bisher nie gesehene Anteilnahme» dar. Im Luzernischen gehen kaum 25%, in den Landsgemeindekantonen kaum 10—15% zur Urne. Solche Zahlen sind keine Ausnahmen. Sie bezeugen, daß die Wahlen nicht bestritten sind, das heißt daß keine oder keine genügend organisierte Opposition die herrschende Partei zwingt, die Lauen zu mobilisieren. Die *Beteiligung steigt* also mit dem *Stärkegrad der Gegenpartei*. So gehen im Kanton Bern um 1846 — nach dem Sieg des Radikalismus — ca. 35 000 Wähler zur Urne. Nach dem konservativen Umschwung von 1850 marschieren bei den Nationalratswahlen von 1851 81 000 Berner! Im Kanton Zürich schwanken die Zahlen bei den Nationalratswahlen von 1857 in den 4 Wahlkreisen zwischen ca. 800 und 1800 Teilnehmenden. Oppositionelle Kandidaten werden keine aufgestellt. Von den 64 000 Stimmberechtigten gehen ca. 6000 zur Urne²³. Bei den Kampfwahlen von 1869 treten im 1. Wahlkreis für die siegreichen Kandidaten 10 000 bis 11 000 und für diejenigen der Opposition 3400—3700 Wähler ein, also total rund 14 000 Stimmende²⁴. Solche Schwankungen sind überhaupt typisch für die Majorzwahlen bis 1919. So beträgt die Wahlbeteiligung 1905 56% und 1914 46%.

Bei der Betrachtung der schweizerischen *Parteistärken* wird im allgemeinen dem Faktor der *Wahlbeteiligung* zu wenig *Beachtung geschenkt*. Man berechnet die Parteistärke immer nur bezüglich der Wählenden und nie im Hinblick auf die Wahlberechtigten. Wer die zweite Methode anwendet, wird erkennen, daß die *Schwankungen in den Parteistärken* meist weniger auf Gesinnungswandel zurückzuführen sind als vielmehr auf die Möglichkeiten, die passiven Bürger aufzurütteln. So ist zum Beispiel der «Erdrutsch» von 1919 gar nicht so sehr auf das proportionale Wahlverfahren zurückzuführen, sondern mehr auf die Zunahme der Wähler, die 1917 60% und 1919 79,4% beträgt. Von den *Wahlberechtigten* stimmen 1917

²² Nr. 306 vom 4. 11. 1860.

²³ F. SCHEUCHZER, *Salomon Bleuler*, op. cit., S. 65ff.

²⁴ Ebenda S. 187.

23,8% für die Freisinnigen; diese Zahl geht 1919 kaum zurück: 22,8%²⁵! Die Stimmen der ca. 20% Neuwähler kommen den Sozialisten inklusive Grütlianern zugute, die ihren Anteil an den Wahlberechtigten von 13,8 auf 20,5 steigern, den Konservativen (Steigerung von 9,4 auf 16,4%) oder den Bauern, die 12,1% der Wahlberechtigten um sich scharen²⁶. Die *Sitze im Nationalrat* verteilen sich 1917 und 1919 auf die Parteien wie folgt (die Zahl in Klammer betrifft die Sitzzahl von 1919): Radikale 110 (58); Konservative 38 (41); Liberale 14 (9); Bauern 0 (31); Sozialpolitiker 3 (5); Sozialdemokraten und Grütlianner 19 (43).

Freilich wäre die Problematik der Parteistärken erst dann gänzlich abgeklärt, wenn auch noch ein weiterer wichtiger Grund der schwachen Stimmbeteiligung wissenschaftlich einmal genau erforscht wäre: die *Einteilung der Wahlkreise*. Es müßte einmal systematisch untersucht werden, welche Gesichtspunkte die herrschende Partei bei der für die ganze Periode von 1848—1919 typischen *Wahlkreisgeometrie* begleitend gewesen sind und welche Erfolge welchen Maßnahmen zuzuschreiben sind. — Es darf in diesem Zusammenhang auch daran erinnert werden, daß wir weitere Gebiete des *Wahlvorgangs* ebenfalls kaum kennen: so die *Art der Stimmabgabe*. Wo und wie lange wurde offen gewählt? Wie wurden die Stimmenzähler gewählt, und welche Rolle spielten die Parteien bei diesem Akt? Schließlich gehört in diesen Fragenkreis auch das ganze Kapitel der *Wahlunregelmäßigkeiten*, zum Beispiel des Wahlbetrugs. An Material für besondere Darstellungen dieser Schattenseite unserer Demokratie fehlt es angesichts der früher zahlreichen Wahlrekurse nicht. Auch wir waren einmal, was unsere demokratischen Spielregeln anbetrifft, «politisch unterentwickelt»! Wer heute die Hoffnung hegt, die sogenannten Entwicklungsländer könnten durch einen allmählichen Übergang zu demokratieähnli-

²⁵ Die entsprechenden Zahlen für die freisinnigen *Wähler* lauten: 1917: 46%; 1919: 28,8%.

²⁶ Die entsprechenden Zahlen für die Wähler lauten:

	1917	1919
Sozialdemokraten	22,8%	26,2%
Konservative	14 %	21 %
Bauern	0 %	15,3%

chen Staatsformen vor dem Kommunismus bewahrt werden, der müßte den Wißbegierigen aus jenen Ländern nicht nur das demokratische Endkapitel einer über 100jährigen Entwicklung vorhalten, sondern auch den Weg aufzeigen, auf dem man von oft sehr autoritären Frühformen zu einem gewissen Ausgleich gekommen ist.

7. Der Parteianhang im Vergleich von Wahlen und Abstimmungen

Die schwache Stimmbeteiligung darf aber in der Schweiz nicht nur auf dem Hintergrund des Wahlrechts und des Wahlsystems gesehen werden, sondern sie muß auch mit der *Einrichtung des Referendums* in Zusammenhang gebracht werden. Die Referendumsdemokratie erlaubt es nämlich dem Schweizerbürger, sein *politisches Verhalten* zu differenzieren. Er legt nicht wie der Bürger anderer Demokratien bei den Wahlen die Regierungspolitik für längere Zeit fest. Unsern Wahlen fehlt der Charakter der letzten Entscheidung. Diese behält sich der Bürger vielmehr selbst vor, wenn er als oberster Souverän mit dem Stimmzettel auf eigene Verantwortung die politische Linie des Landes festlegt und seine Volksvertreter jederzeit zu desavouieren imstande ist.

Man darf das *Referendum* deshalb bei uns geradezu als *Ersatz* für die bei uns sehr oft *fehlende Oppositionspartei* bezeichnen. Oder anders ausgedrückt: die Opposition kann und wird sehr oft bei uns von einer parlamentarisch bedeutungslosen Gruppe gehandhabt, die zwar bei den Wahlen schlecht abschneidet, aber bei den Abstimmungen mehr als die Hälfte der Bürger um sich schart. 1881 verzeichnen die Freisinnigen, die sich nach dem Rückschlag von 1878 als Fraktion in Bern fest organisiert haben, bei den Nationalratswahlen einen großen Erfolg. Für sie treten von total 344 451 Wählern 169 788 Stimmbürger, also rund 50% der Wähler ein. Sie erobern von 145 Sitzen im Nationalrat 84, also etwa 58%. Für die katholischen und reformierten Konservativen stimmen 97 976 Wähler, also ca. 29%. Ihnen fallen 36 Sitze im Nationalrat zu, also 25%. Ein Jahr später vermag das kleine Häuflein der reformierten Konservativen bei der Abstimmung über den «Schulvogt» 318 000 Stimmbürger für seine Sache zu gewinnen (ca. 65%),

während die freisinnige Mehrheitspartei nur 172 010 Schweizer hinter sich weiß (ca. 35%). Während der Landesring bei den Nationalratswahlen heute nur über rund 50 000 Wähler verfügt (das heißt durchschnittlich 5%), folgen seiner Verwerfungsparole bei Abstimmungen Hunderttausende²⁷! Je weniger aber bei unsern Wahlen letzte Entscheide fallen, desto mehr entarten sie zu einem *Akt der Routine*. Darin liegt wohl der wichtigste Grund für die oben angedeutete *Konstanz der schweizerischen Parteistärken*. Das Verhältnis von Rechter, Linker und Mittelpartei bleibt bei den Wahlen der letzten 100 Jahre in unserm Lande erstaunlich konstant. Ein Wandel in den Stärkeverhältnissen ist in den meisten Fällen auf die Zu- oder Abnahme der Stimmbeteiligung zurückzuführen.

Der Vergleich der Wähler, die einer bestimmten Partei ihr Vertrauen aussprechen, mit den Stimmbürgern, die einer bestimmten Parteiparole folgen, kann uns auch eine Antwort auf die theoretisch wichtige Frage nach dem *Charakter der Sympathisanten* erteilen. Duverger unterscheidet zwischen Sympathisanten, Mitgliedern und Aktivisten einer Partei. Aber außer der Tatsache, daß die nicht organisierten Wähler bestimmte Parteien bei den Wahlen bevorzugen, daß sie gewisse Parteizeitungen abonnieren, kann man über die Zahl und den Charakter der Sympathisanten kaum etwas Greifbares sagen. Die Methoden der Meinungsbefragung und der Gallup-Untersuchung werden wohl in der Schweiz kaum Eingang finden, ganz abgesehen davon, daß ihre Resultate oft nur sehr beschränkten Aussagewert besitzen. In Basel ist gegenwärtig eine Untersuchung im Gange, die unter anderem auch danach fragt, auf welche *sozialen und wirtschaftlichen Ursachen die Differenz zwischen Wahl- und Abstimmungsverhalten* zurückzuführen ist. Daß

²⁷ Die Autotransportordnung wird 1951 mit ca. 400 000 gegen 318 000 Stimmen verworfen, mit 55%, das Hotelbauverbot 1952 mit 290 000 gegen 250 000, also mit 53%. Bei der Abstimmung über die Milchwirtschaft 1960 scharf der Landesring von 710 000 Stimmen allerdings nur 310 000 um sich, also nur rund 43%. Etwas geringer sind auch die Anhänger bei den von ihm eingebrachten Initiativen. Die Initiative «gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht (sog. Kartellinitiative) erhält 1958 192 000 von 742 000 Gesamtstimmen, also etwa 25%. Die Initiative zur Einführung der 44-Stundenwoche erhält eine Unterstützung von ca. 316 000 Bürgern, also ungefähr 35% von ca. 903 000 Stimmenden.

auch der soziale Aspekt bei der Untersuchung der Referendumsabstimmung fruchtbar einbezogen werden kann, hat *Roland Ruffieux* in seiner Abhandlung über die Völkerbundsabstimmung bewiesen²⁸. In einem Stadtkanton wie Basel läßt sich freilich noch weit mehr über die soziale Zusammensetzung der Bürger sagen (Berufs- und Schichtenzugehörigkeit, Verhältnis von Neuzugezogenen und Eingesessenen), was mit Hilfe des statistischen Stichprobeverfahrens in Form einer *sozialen Analyse* der klar abgegrenzten *Wahlquartiere* vorgenommen wird). Man lernt so zum Beispiel den Prozentsatz der Arbeiter unter den Mitgliedern und Wählern der sozialdemokratischen Partei kennen und bekommt Auskunft auf die Frage, wie zum Beispiel die gelernten und die ungelernten Arbeiter die Abstimmungsparolen der Sozialdemokratie unterstützen. Von welchen andern sozialen Schichten und Berufskategorien erhalten sie ebenfalls Schützenhilfe? Ist es nicht merkwürdig, daß sich in einer Referendumsdemokratie weder die Behörden noch die Parteien um diese sowohl für die Gestaltung der Gesetze wie für die Abstimmungspropaganda so eminent wichtige Frage interessieren? In unserm Land nimmt man das Votum des Souveräns wie eine Naturkatastrophe zur Kenntnis. In der Analyse der Referendumsabstimmungen kommt man über bloße Mutmaßungen nicht hinaus!

8. *Michels' Oligarchie-These*

Im letzten Teil unserer Betrachtung soll nun das *innere Leben* der *schweizerischen Parteien* durchleuchtet werden, wie es sich in Verfassung und Realität der Parteien widerspiegelt. Welches sind die Organe der Partei, welches deren Kompetenzen? Wie funktioniert die Willens- und Meinungsbildung, wie die Führerauslese? Und welche Rolle spielt das Führungsgremium?

In der Frage nach der *Leitung der Parteien* folgt Duverger weitgehend Michels' These, daß die Oligarchie das Grundgesetz der Organisation sei. «Wer Organisation sagt», behauptet Michels,

²⁸ Vgl. diese Zs. 1961, XI, Nr. 2, S. 157ff.

«sagt Tendenz zur Oligarchie²⁹». Nach Duverger sind die Parteien nur dem Schein nach demokratisch, in Wirklichkeit oligarchisch (S. 148). Der Autor belegt diese These, indem er die Auslese und Führung der Parteileite, ferner die Beziehungen zwischen Parteileitung und Fraktion analysiert. Die Wahl der obersten Leitung beruhe de facto auf Kooptation. Aber auch die Parteiversammlung die eigentlich demokratische Instanz der Partei, gehorche nichts weniger als demokratischen Gesetzen. Die Wahl des Tagungsortes, die Bestellung der Delegierten, die Aufstellung der Traktandenliste, all dies und noch mehr werde von oben gelenkt.

Wie viele andere übernimmt auch Duverger Michels' Theorie recht unbesehen. Ist es nicht bezeichnend, daß Duverger nicht die «Willensbildung» in der Partei, sondern von vornherein die «Leitung» zum Thema seiner Untersuchung macht? Man sollte doch einmal vorerst die *Voraussetzungen* von Michels' Gedankengängen prüfen und sich die Frage vorlegen, inwiefern seine Thesen überhaupt Allgemeingültigkeit beanspruchen können. Die von Michels verwendeten Begriffe und Vorstellungen wie «Führer, Massen, Parteiapparat, Herrschaft» etc. werden von ihm in einem ganz einseitigen Sinne verwendet. Die Frage sollte nicht stereotyp lauten: wie entartet die Demokratie zur Oligarchie, sondern vielmehr — da ja jede Gemeinschaft Führung braucht —: *Wie gestaltet sich die Willensbildung und Führungsauslese in verschiedenartigen Parteien und politischen Systemen?* Michels hat sich bezeichnenderweise nie der Mühe unterzogen, seine Thesen anhand der schweizerischen Parteiverhältnisse nachzuprüfen, obschon er ja hiezu in der zweiten, 1925 erschienenen Auflage seines Werkes durchaus in der Lage gewesen wäre, da er ja von 1913 bis 1928 an der Basler Universität wirkte.

Ungefähr gleichzeitig wie Michels hat auch *Wilhelm Hasbach* in seinen Studien über die Demokratie das Parteiwesen kritisch geprüft und ist, besonders beeindruckt von den Parteien der USA, zum selben pessimistischen Schluß gekommen: Aus der Demokratie entsteht unfehlbar die Oligarchie³⁰. Doch die Parteiverhältnisse in

²⁹ R. MICHELS, *Soziologie des Parteiwesens*, ed. W. Conze. Stuttgart 1957, S. 26.

³⁰ WILHELM HASBACH, *Die moderne Demokratie*. Jena 1912, S. 575.

unserm Land stimmen ihn optimistischer: «Glücklich die Schweiz, die gesündeste aller Demokratien, welche bisher den Gefahren der andern entgangen ist³¹.» Wie steht es mit der innerparteilichen Demokratie bei uns? Was sagen uns hierüber die Statuten? Ist auch bei uns die Form demokratisch, deren Inhalt autokratisch? Es ist eine Binsenwahrheit, wenn wir zuerst betonen, daß die Gefahr der Machtkonzentration an der Spitze mit der Größe der Partei und des Raumes, den sie beherrscht, zunehmen. Die kleine Schweiz ist also dieser Gefahr sicher weniger ausgesetzt. Entscheidend für den Entwicklungsgrad der Parteidemokratie ist aber nicht nur die äußere Größe, sondern der *Aufbau und die Verwaltungsstruktur des Landes*. So ist in der Schweiz die starke Stellung der Kantone im Parteiaufbau wohl die beste Garantie gegen allfällige oligarchische Tendenzen. Wir werden im folgenden deshalb immer von den lokalen oder kantonalen Verhältnissen ausgehen und erst hernach die gesamtschweizerischen Parteien betrachten.

9. Die Verfassung schweizerischer Parteien

Die äußere Form der Parteiorganisation hat seit der Gründung moderner Mitgliederparteien um ca. 1890 auf allen Stufen und in allen Parteien dasselbe Gesicht: eine demokratische Basis: der Parteitag und die Delegiertenversammlung; eine zahlenmäßig große beratende Behörde: der Parteivorstand (oder zum Beispiel auch Zentralkomitee genannt); ein kleines oberes Gremium: die Partei- oder Geschäftsleitung. Je die obere wird von der untern gewählt. Aber steht diese Demokratie nur auf dem Papier? Wilhelm Hasbach stellt für die Verhältnisse um 1900 nüchtern fest: «In der Schweiz sind Parteitag oder Zentralkomitee oder beide offen und ehrlich so zusammengesetzt, daß den Führern das Szepter nicht leicht aus der Hand gewunden werden kann³².» Also doch Oligarchie? Hasbach beweist durch seine Analysen von Statuten und innerparteilichen Wahlen das Gegenteil: *demokratische Willensbildung läßt sich mit fester Führung durchaus vereinbaren!* Es fehlt

³¹ Ebenda.

³² Ebenda S. 510.

zum Beispiel der für die USA oder Großbritannien typische Parteiapparat. Die Basis der Kantonalpartei besteht in relativ autonomen Lokalsektionen, in der Stadt in Quartiervereinen, deren Delegierte die oberen Parteibehörden wählen. Freilich verstärkt sich, wenn man die ganze Entwicklung des 20. Jahrhunderts ins Auge faßt, das Gewicht der Offiziellen (Parteiabgeordnete in den legislativen und kantonalen Behörden, Vertreter der Parteipresse) in den leitenden Parteibehörden. Während sich laut Statuten in den freisinnigen Kantonalparteien von Basel und Zürich um die Jahrhundertwende die demokratisch gewählten Delegierten und die «Offiziellen» in Delegiertenversammlung und Parteikomitee zahlenmäßig die Waage halten, verschiebt sich dieses Gewicht später eindeutig zu Gunsten der Offiziellen. So stehen an der Delegiertenversammlung der freisinnigen Kantonalpartei Basel-Stadt laut Statuten von 1942 den ca. 60 Delegierten der Quartiervereine die Mitglieder des Großen Rates, des Regierungsrates, der beiden Bürgerräte und des ca. 40köpfigen Zentralvorstandes, das heißt rund 80 Offizielle gegenüber, wobei freilich einzukalkulieren ist, daß gewisse Vertretungen infolge Personalunion zusammenfallen. Die freisinnige Partei der Stadt Solothurn sieht laut Statuten von 1955 die Kooptation von 10 Mitgliedern ins Zentralkomitee vor. In der Katholischen Volkspartei Basel-Stadt (Statuten 1946) sitzt im engeren Parteivorstand ex officio ein Geistlicher und ein Vertreter des katholischen Volksvereins, also einer rein kirchlichen Organisation, deren Mitglieder der Partei indessen indirekt angeschlossen sind.

Noch stärker ist die Stellung der Offiziellen in der *Sozialdemokratie*. Nach den Statuten der bernischen Kantonalpartei von 1904 zeichnet sich der Parteitag durch eine Mischung von Delegierten und Parteikoryphäen aus (Großratsfraktion, Parteisekretäre, Parteipresse, Parteivorstand). Demokratischer ist das aus der Tradition der Gewerkschaften und des Grütlivereins übernommene Institut der Urabstimmung. An Stelle der Delegiertenversammlung tritt die für die Arbeiterparteien typische Vertrauensmännerversammlung, die aus den Redaktoren der Partei- und Gewerkschaftspresse, aus den Behördevertretern, aus den Delegierten der Parteisektionen, der gewerkschaftlich-politischen Arbeiterunionen und

der Gewerkschaften besteht. Diese enge Verbindung von Partei und Gewerkschaft, die dem damals gemeinsam geführten Klassenkampf entspricht, fehlt heute, wie zum Beispiel die Statuten der Basler Kantonalpartei von 1948 bezeugen. Die Offiziellen werden — ausgenommen die Redaktoren der Parteipresse — ausschließlich aus den Reihen der sozialdemokratischen Behördevertreter ausgewählt. Freilich werden dabei auch wirtschaftliche Organe berücksichtigt. So nehmen zum Beispiel die baselstädtischen Mitglieder der sozialdemokratischen Fraktion des Genossenschaftsrates des Allgemeinen Consumvereins beider Basel ex officio an der Delegiertenversammlung teil. Die Vertrauensleute versehen auch heute in Basel wichtige Funktionen, bilden indessen nicht wie 1904 in Bern eine besondere Behörde.

François Lachenal zieht aus der Analyse der Statuten verschiedener Kantonalparteien (der radikalen Partei der Kantone Genf und Basel-Stadt, der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei des Kantons Bern und der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Zürich) den Schluß, daß der hierarchische Aufbau, das heißt die Staffelung von Delegiertenversammlung, Parteivorstand und Geschäftsleitung «permet aux chefs, ou à un petit groupe d'hommes de confiance, de diriger effectivement le parti — en dépit des apparences ,démocratiques' et ,représentatives' des organes formellement compétents³³». Dieser Tatbestand ist ihm eine Bestätigung für die Michelssche Oligarchiethese: «Nous attribuons la principale cause de la tendance oligarchique dans les partis au fait que dans les comités dirigeants les ,membres d'office'... sont souvent plus nombreux que les membres élus par les organisations subordonnées³⁴.»

Leider unterläßt es Lachenal, das *Verhältnis* der kantonalen zu den schweizerischen Parteien zu untersuchen. Ein Blick auf die Entwicklung der Statuten der *freisinnigen Partei* der Schweiz (1895, 1907 und 1931)³⁵ zeigt, daß die Machtansammlung an der Spitze

³³ F. LACHENAL, *Le parti politique, sa fonction de droit public*. Paris 1944, S. 79.

³⁴ Ebenda.

³⁵ E. STEINMANN, op. cit., S. 357ff., S. 370ff. REICHESBERG, *Handwörterbuch der schw. Volkswirtschaft III*, S. 258ff.

dadurch verhindert wird, daß sowohl die Delegiertenversammlung wie der Zentralvorstand föderalistisch aufgebaut sind, das heißt daß alle Kantonalparteien gleich stark durch kantonale Delegierte vertreten sind. Es könnte freilich theoretisch möglich sein, daß auch diese ausschließlich der freisinnigen Fraktion der Bundesversammlung angehörten. Die bei Ernst Steinmann aufgeführten Verzeichnisse der Vorstandsmitglieder beweisen jedoch, daß dies nicht der Fall ist³⁶. Machtverteilend wirkt auch die Amtsdauerbeschränkung der Geschäftsleitung, deren Mitglieder maximal 2 Amtsdauern, das heißt nur 6 Jahre wirken dürfen. Sodann gilt das ungeschriebene Gesetz, daß der Parteipräsident nicht zugleich Fraktionspräsident sein darf. Noch ausgesprochener ist der Föderalismus in der *konservativ-christlichsozialen* Partei, da diese gleichzeitig auch noch die wirtschaftlichen Annexorganisationen berücksichtigen muß, die bäuerlichen, gewerblich-mittelständischen und die christlichsozialen Arbeiterorganisationen. § 4 der Statuten von 1957 verweist ausdrücklich auf die Selbständigkeit der kantonalen Organisationen. Die Partei bekommt so mehr noch als die freisinnige den Charakter einer reinen Dachorganisation.

Auch die *Sozialdemokratische Partei* der Schweiz besitzt bis zum Jahre 1912 einen nicht unähnlichen Aufbau, bis sie dann mit dem obligatorischen Mitgliedbuch das straffe deutsche System übernimmt. Heute (Statuten von 1948) ist im Parteivorstand und in der obersten Leitung der Gesamtpartei der Einfluß der Delegierten zugunsten der Behördenvertreter (ein Viertel der Bundesversammlungsfraktion), der hauptamtlichen Sekretäre der Kantonalparteien, der 20 offiziellen Parteiblätter, das heißt der *Parteifunktionäre* zurückgedrängt. Ex officio gehören auch die 15 Mitglieder der politischen Kommission, welche die wichtigsten politischen Fragen zuhanden des Vorstandes begutachtet, also bei der Festlegung der politischen Linie stark benachteiligt ist, dem 70köpfigen Parteivorstand an. Auf diesem Weg wird bestimmten Persönlichkeiten, auf deren Mitarbeit man Wert legt, Eingang in das parteirepräsentative Organ verschafft³⁷. Die 11 Mitglieder der *Geschäftsleitung*

³⁶ Ebenda S. 358—362 (1894—1919).

³⁷ Vgl. Protokoll des Parteitages vom 17./18. Okt. 1953, S. 46.

und die 15 Mitglieder der politischen Kommission (6—7 davon der Geschäftsleitung angehörend) bilden die Zentrale, in der die Fäden zwischen eidgenössischen Räten, kantonalen Parteien, Parteipresse und dem Gewerkschaftsbund zusammenlaufen. Als demokratisches Gegengewicht darf man auch in der schweizerischen Partei die Institution der *Urabstimmung* nicht unerwähnt lassen. Ist es doch das Parteivolk, das in kritischer Zeit den Beitritt zur dritten Internationale abgelehnt hat! Seither hat indessen keine Urabstimmung mehr in schweizerischem Rahmen stattgefunden.

10. Führerauslese in schweizerischen Parteien

Die Frage, ob der trotz allen Einschränkungen doch demokratischen Verfassung der schweizerischen Parteien nun auch eine *demokratische Praxis* entspreche, wird man am besten entscheiden, wenn man die Führerauslese ins Auge faßt. Außer den Statuten, die über diese Frage gewiß auch Auskunft erteilen, müßten freilich noch andere Parteiquellen zur Verfügung stehen, so vor allem die Protokolle der verschiedenen Parteinstanzen sowie Tätigkeitsberichte. Es ist auffallend, wie wenig gedrucktes Material in der Schweiz im Vergleich zu andern Ländern hier vorliegt. Außer der Sozialdemokratischen Partei, die als Massenpartei zur Orientierung ihrer Mitglieder gezwungen ist, mit relativ offenen Karten zu spielen, gibt keine andere Partei regelmäßig erscheinende, allgemein zugängliche eingehendere Jahresberichte und Protokolle heraus, die uns erlauben würden, die oben gestellten Fragen hieb- und stichfest zu beantworten. Die Konservativ-christlichsoziale Volkspartei der Schweiz orientiert uns in ihrem alle 4 Jahre erscheinenden Jahrbuch nur ganz summarisch. Die Freisinnige Partei brachte von 1915—1919 vier gedruckte Geschäftsberichte und später viermal sporadisch Jahrbücher heraus³⁸.

Befragen wir zuerst *Zeugen aus dem Anfang des Jahrhunderts*. Hasbach fällt auch bei der Wahl der Parteileiter und Wahlkandi-

³⁸ In der politischen Rundschau, dem offiziellen Organ des schweizerischen Freisinns, erscheinen zwar öfters Berichterstattungen über die Tätigkeit des Freisinns in den Räten und über Wahlergebnisse, aber keine förmlichen Jahresberichte.

daten jene schon oben erwähnte Verbindung von demokratischen Volksrechten und fester Führung auf. Die damals meist noch nach dem Majorz gewählten Kandidaten werden in der Regel von der Delegiertenversammlung aufgestellt³⁹. Freilich sei die Liste der Vorgeschlagenen vorher von einem aus Vertrauensmännern bestehenden oder zumindest aus dem Hintergrund von ihnen gelenkten Parteiausschuß vorbereitet worden. Aber eine solche «Aufstellung der Kandidaten durch die Vertrauensmänner duldet der Bürger nur, weil er sich an die Vorschläge nicht gebunden erachtet⁴⁰». Denn «ein freisinniges kantonales Wahlkomitee könnte es nicht wagen, einen den Wählern nicht genehmen Kandidaten vorzuschlagen, obwohl er der Partei angehörte. Der Vorschlag würde nicht befolgt und durch andere durchkreuzt⁴¹». James Bryce, ein unverdächtig Zeuge, macht auf Grund eigener Beobachtungen aus dem Jahre 1905 fast identische Aussagen⁴². Wie mir mein Mitarbeiter Dr. W. Lüthi in Basel mitteilt, zeugen auch die Protokolle der freisinnigen Partei von einer demokratischen Praxis. Die Kandidaten für die kantonalen und eidgenössischen Delegierten werden de facto von den Parteiversammlungen der Quartiervereine aufgestellt, und die oberste Parteileitung fügt sich diesen Entscheidungen fast immer. 30% der Kandidaten können als «Unabhängige» bezeichnet werden, die oft an den Versammlungen spontan nominiert werden. Der waadtländische Nationalrat Felix Bonjour erwähnt köstlich, wie seine eigene Kandidatur von der radikalen Parteiversammlung im Schloß Chillon im Jahre 1908 nur mit einem Mehr von 12 (287 gegen 275) Stimmen gegenüber seinem Mitkandidaten Aimé Gorjat von Grandvaux durchgedrungen sei⁴³. Während damals die Wähler dem radikalen Vorschlag gehorchten, verweigern sie es 1913, dem von der Parteiversammlung mit 1055 gegen 533 Stimmen vorgeschlagenen Favoriten zu folgen⁴⁴.

³⁹ W. HASBACH, op. cit., S. 501.

⁴⁰ Ebenda.

⁴¹ Ebenda.

⁴² JAMES BRYCE, *Moderne Demokratien*, München 1923—1926, Bd. I, S. 493.

⁴³ FELIX BONJOUR, *Souvenirs d'un journaliste*. Lausanne 1931, II, S. 57.

⁴⁴ Ebenda S. 122.

Man hat verschiedentlich mit Recht darauf aufmerksam gemacht, daß die eigentliche Herrschaft der *Parteibürokratie* über das Parteivolk freilich erst mit dem *Proportionalverfahren* Boden fasse, da jetzt erst die Möglichkeit bestehe, die Wähler vor das *Fait accompli* gedruckter, kumulierter Parteilisten zu stellen. Das spiegelt sich auch in den neueren Statuten wider. So stellen die Quartiervereine der baselstädtischen freisinnigen Partei nach den Statuten von 1942 ihre Kandidaten nach den Weisungen des Zentralvorstandes auf. Auch das Zentralkomitee des stadtsolothurnischen Freisinns besitzt das Vorschlagsrecht und sogar das Ernennungsrecht der Kandidaten für den Regierungsrat, die Bundesversammlung und die obersten Richterstellen (§ 4, § 6, lit. f, h). Nach einer Mitteilung des Landesrings ist auch die Auslese der Kandidaten Sache der Parteifunktionäre⁴⁵. Bei den von Lachenal herangezogenen Beispielen obliegt die Aufstellung der Kandidatenliste einer besonderen Wahlkommission, die man in Genf als «cuisine» bezeichnet. Auch von da her kommt er zum Schluß: «Le mode indirecte des désignations et de l'élection des comités est une des causes principales de l'oligarchie dans les partis politiques actuels⁴⁶.» Denn wenn auch formell die Delegiertenversammlung die Wahlen vornehme, so bestehe dieser Akt höchstens in einem Zunicken zu dem, was «oben» entschieden werde. Dazu komme, daß der Wähler mit der Einführung des Proporzkaums kaum mehr etwas an der von der «Parteiküche» elaborierten Kandidatenmischung ändere. «Le cumul est un des principaux instruments de l'oligarchie du parti⁴⁷.» Wer diese Streitfrage entscheiden will, der muß viel mehr Material haben als Lachenal, der sich ja im wesentlichen nur auf die Statuten stützt. Er müßte das Wahlgeschäft vieler Delegiertenversammlungen kritisch verfolgen und den Selbständigkeitsgrad der Wähler durch den Vergleich vieler Kandidatenlisten mit den Verzeichnissen der Gewählten messen. Einige Beispiele aus der Gegenwart: der *sozialistische Kandidat* für die Wahl in die stadtbernische Exekutive vom Oktober 1961 wird unter 3 von ver-

⁴⁵ Laut einem bei F. LACHENAL, op. cit., S. 89, aus dem Jahre 1941 stammenden Brief.

⁴⁶ Ebenda S. 90.

⁴⁷ Ebenda S. 106.

schiedenen Sektionen vorgeschlagenen Anwärtern erst nach dreieinhalbstündiger Diskussion vom Parteivolk, das heißt der bernischen Delegiertenversammlung einem andern Kandidaten mit 112 gegen 69 Stimmen vorgezogen⁴⁸. Die Freisinnige Kreispartei 7 der Stadt Zürich will nach Mitteilung ihres Präsidenten an Stelle der erfahrungsgemäß schwach beschickten öffentlichen Versammlungen einen ausgebauten schriftlichen Kontakt setzen. So will sie im Hinblick auf die Wahlen in das Zürcher Gemeindeparlament von 1962 erstmals keine Wählerversammlung veranstalten, sondern eine schriftliche Urabstimmung vornehmen. Bisherige Umfragen bei den Mitgliedern verzeichneten eine Beteiligungsquote von nahezu 40 Prozent. In den *stadtbaslerischen Bürgerratswahlen* von 1961 haben die Frauen, die zum ersten Male an diesem Akt teilnehmen durften, vom Recht des *Panaschierens* und des Gebrauchs *freier Listen* so stark Gebrauch gemacht, daß das Wahlergebnis die «Wahlmacher» nicht übel enttäuscht hat⁴⁹. Die Statistik der Nationalratswahlen unterstützt diese These. Der Anteil der unveränderten Listen ist in den letzten 40 Jahren dauernd zurückgegangen, während der Anteil der panaschierten Listen zugenommen hat⁵⁰.

11. Die Willensbildung in schweizerischen Parteien

Ebenso skeptisch darf man nun auch der generellen These gegenüberstehen, die Willensbildung in den Parteien sei oligarchisch. Es

⁴⁸ Laut einem Versammlungsbericht in der *Berner Tagwacht*, Nr. 224 vom 25. 9. 1961. Die Wahl findet geheim statt.

⁴⁹ *Basler Nachrichten*, Nr. 488 vom 16. 11. 1961. Es wurden auf den ersten Anrieb gleich 14 Frauen in die 40köpfige Legislative der Basler Bürgergemeinde gewählt.

⁵⁰ Wahlen	1955	1935		1919 (nur in 4 Kt.)	
	Anteil der unveränder- ten Listen	Anteil der panaschier- ten Listen	Anteil der unveränder- ten Listen	Anteil der panaschier- ten Listen	Anteil der unveränder- ten Listen
<i>Partei:</i>					
Sozialdemokr.	74,5	8,1	88,6	4,6	90
Freisinn	53,0	16,2	65,2	11,6	80
Konservative	54,3	7,8	62,2	5,9	80
Bauern	49,6	14,5	59,8	13,3	89
Kommunisten	91				95

ist keinesfalls zu leugnen, daß die Tendenzen hiezu vorhanden sind. So wird es sicher der Machtkonzentration an der Spitze zugute kommen, wenn in den wichtigen Beschlußfassungen des Parteivolkes, das heißt in den Delegiertenversammlungen, *offen abgestimmt* wird, wenn nicht 10 oder 20% eine geheime Abstimmung verlangen, für die dann in diesem Falle ein qualifiziertes Mehr gilt (zum Beispiel zwei Drittel). Wenn nach den Statuten der meisten Parteien das Schwergewicht in der *Festlegung der Parteilinie bei der Delegiertenversammlung* liegt, so auch bei der Basler Sozialdemokratie, so muß daran erinnert werden, daß ein wendiges Parteikomitee schon allein durch sein Recht, über die Traktandenliste, den Tagungsort und das Tagungsdatum der Delegiertenversammlung zu bestimmen am stärkeren Hebelarm sitzt. So hat die kantonale Parteileitung eines industrialisierten Kantons als Tagungsort der Parteiversammlung, an der das umstrittene Landwirtschaftsgesetz auf der Traktandenliste stand, ein Dorf an der Peripherie des Kantons gewählt, so daß die bäuerlichen Parteimitglieder überproportional vertreten waren⁵¹. Man wird auch nicht vergessen, daß unter den wirklichen Vertretern des Parteivolkes von Versammlung zu Versammlung ein personeller Wechsel wahrscheinlich ist, während die Offiziellen über den Vorteil einer gewissen Kontinuität ihrer Funktionen verfügen.

Für die *sozialdemokratischen Kantonalparteien* sind zudem, wie Art. 2 der Basler Statuten von 1948 zeigen, «Programm, Statuten und Beschlüsse der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz... verbindlich». Und in der schweizerischen Partei besitzen Geschäftsleitung und Parteivorstand gegenüber der Delegiertenversammlung und dem Parteitag ein deutliches Schwergewicht, soweit dies aus den Statuten zu ersehen ist. Beim *Freisinn* und bei der *konservativen* Partei ist das Verhältnis gerade umgekehrt. So verwarf die außerordentliche freisinnige Delegiertenversammlung vom 23. Oktober 1952 den Antrag des Parteivorstandes auf Ja-Parole zur Verlängerung der Preiskontrolle⁵². Dazu kommt noch der stark föderalistische Einschlag, das heißt die relativ große *Selb-*

⁵¹ HANS ZIMMERMANN, *Führungs- und Willensbildung in den politischen Parteien*, Schweizer Monatshefte 1955, 34. Jahrgang, S. 638.

⁵² Das Stimmenverhältnis war 91 zu 76, NZZ, Nr. 2364 vom 27. 10. 1952.

ständigkeit der Kantonalparteien. M. Vasella beweist in seinem Werk über Partei- und Fraktionsdisziplin anhand einer Kontrolle der Abstimmungsparolen aus der jüngsten Vergangenheit, daß bei der freisinnigen Partei bei eidgenössischen Abstimmungen die *kantonalen Parteitage selbständig* vorgehen⁵³. Ferner ergreifen kantonale Parteien aus eigener Initiative das Referendum gegen eidgenössische Vorlagen, so 1952 die Zürcher Freisinnigen gegen die Tabakkontingentierung⁵⁴.

12. Der Fraktionszwang in schweizerischen Parteien

Eine weitere Stütze für die Oligarchiethese findet sich nach Lachenal auf dem Gebiete des Fraktionswesens. Denn Fraktionen sind, so scheint es auf den ersten Blick, der schlüssigste Beweis für die «Herrschaft der Gewählten über die Wähler» (Michels). Duvverger ist in dieser Beziehung vorsichtiger. Er unterscheidet drei Etappen. Auf der Stufe der Honoratiorenpartei, die ihr Schwergewicht in der parlamentarischen Gruppe findet, sei die Fraktion ganz unabhängig von der Partei. Bei der Mitgliederpartei vom Typus der Sozialdemokratie besteht ein Gleichgewicht zwischen Fraktion und Parteileitung. Die totalitäre Partei schließlich werde gänzlich «außerparlamentarisch»; ihre Parlamentarier sind Puppen eines zentral gelenkten Apparates. — In der Schweiz hat Marco Vasella die Frage nicht nur rechtlich, auf Grund des Statutenstudiums, sondern auch empirisch abgeklärt. Er untersucht nämlich die *Fraktionsdisziplin* anhand von 108 Abstimmungen im eidgenössischen Parlament (von 1920—1953) und stellt fest, wie oft die Fraktionen der vier großen Landesparteien (und des Landesrings seit 1935) einstimmig votieren, und zwar ob mit oder ohne Stimmenthaltung⁵⁵. Die Reihenfolge in der Einhaltung der Fraktionsdisziplin, die bei den Sozialdemokraten am größten, bei den Freisinnigen am geringsten ist, entspricht im wesentlichen den

⁵³ MARCO VASELLA, *Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem*. Winterthur 1956, S. 47, S. 123 (Tabelle).

⁵⁴ Ebenda.

⁵⁵ Ebenda S. 114ff.

Parteistatuten. Artikel 11 der Parteistatuten der S. P. S. von 1948 lautet: «Der Parteitag bringt den Willen der Partei zum Ausdruck. Seine Beschlüsse sind für alle Mitglieder und Organe, inbegriffen die kantonalen Parteien, die Sektionen, die Parteipresse und die sozialdemokratische Fraktion der Bundesversammlung verbindlich.» Vasella erörtert drei Fälle, wo diese Bestimmungen verletzt, wo zwar keine Sanktionen gegen die Fehlbaren ergriffen worden sind, aber deutlich vermerkt wird: «wenn die Fraktion beschlossen hat, dann gibt es für das einzelne Mitglied kein Recht, dagegen zu stimmen⁵⁶». Ähnlich liegen die Dinge bei der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei. In Art. 33 wird der Fraktionszwang begründet, wenn die Fraktionsmitglieder mit Dreiviertelsmehrheit einen Beschluß verbindlich erklären. Fehlbare können mit Zweidrittelsmehr aus der Fraktion ausgeschlossen werden⁵⁷. In der konservativen Fraktion sind dagegen verbindliche Fraktionsbeschlüsse nicht bekannt⁵⁸.

In den *Kantonen* handhaben auch die bürgerlichen Parteien die *Fraktionsdisziplin schärfer*. Im Gegensatz zu den eidgenössischen Parteien liegen nämlich bei den kantonalen Parteien Fraktionsreglemente vor, von denen eines zum Beispiel die Parteivertreter verpflichtet, kleine Anfragen, Interpellationen und Motionen vor der Einreichung im Rate der Fraktion vorzulegen und sie nur im Einverständnis mit der Mehrheit der Fraktionsmitglieder einzureichen. «Gegen einen Fraktionsbeschluß darf kein Parteiangehöriger im Rate reden⁵⁹.» Die radikale Partei des Kantons Genf verlangt sogar, daß die dem Großen Rat unterbreiteten Gesetzesvorschläge dem Zentralkomitee zur Vorberatung vorgelegt werden müssen⁶⁰. Leider hat Vasella nicht ebenfalls untersucht, wie weit diesen Bestimmungen in der kantonalen Politik de facto nachgelebt wird. Wie oft der im Kanton Genf bei gewissen Parteien übliche *Blanko-Verzicht*, das heißt die vom Wahlkandidaten vor seiner Wahl

⁵⁶ Ebenda S. 67.

⁵⁷ Ebenda S. 70; LACHENAL, op. cit., S. 122.

⁵⁸ VASELLA, op. cit., S. 64.

⁵⁹ Zwei Reglemente sind bei VASELLA, S. 110ff., ohne Parteibezeichnung abgedruckt; S. 71 bemerkt er, daß es sich um bürgerliche Parteien handle.

⁶⁰ LACHENAL, op. cit., S. 103.

abgegebene, aber undatierte Demissionserklärung, in der Praxis vorkommt, ist unbekannt⁶¹. Sicher ist, daß sich die Fraktionsdisziplin wohl in der Regel besser auf friedliche Weise erreichen läßt, das heißt daß man im allgemeinen in der Schweiz eher an die freiwillige Disziplin appelliert.

Auch wenn man, um die Oligarchie-These Michels' zu prüfen, bedeutend mehr Material sammeln müßte, so läßt sich doch schon jetzt sagen, daß sie nicht mehr wie bisher einfach weiterkolportiert werden sollte. Man wird freilich zugeben müssen, daß *Parteien* im gewissen Sinne auch *Spiegelbilder der Staatsverfassung* sind, und daß sie darum in einer kleinstaatlichen Referendumsdemokratie gewissen Entartungserscheinungen weniger stark ausgesetzt sind als anderswo. Wesentlich für die Gestaltung des Parteiwesens wird aber letztlich sein, ob das Volk als Ganzes seine Blickrichtung ausschließlich nach der Spitze orientiert, oder ob es auch von unten her, das heißt vom verantwortlichen Einzelmenschen her denkt. Die Parteien werden sich dementsprechend verhalten. «Es ist einer der Grundirrtümer der faschistischen und kommunistischen Kritiker des repräsentativen Staates, daß sie den gesunden Verstand des unabhängigen Bürgers nicht ernst genug nehmen.» Dieses Wort Carl J. Friedrichs («Der Verfassungsstaat der Neuzeit», 1953) gilt auch für die resignierten Skeptiker im demokratischen Bereich.

⁶¹ LACHENAL, op. cit., S. 136: «cette pratique est assez rare en Suisse». Ähnlich VASELLA, S. 73f.