Politisches System und Wahlsystem der Schweiz unter dem Aspekt von Integration und Legitimität

Autor(en): **Jost, Hans Ulrich**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **16 (1976)**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-172025

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

POLITISCHES SYSTEM UND WAHLSYSTEM DER SCHWEIZ UNTER DEM ASPEKT VON INTEGRATION UND LEGITIMITÄT

von Hans Ulrich Jost, Dr. phil
Oberassistent am Historischen Institut, Universität Bern

„Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben[1]".

Das Wahlsystem wurde oft mehr oder weniger von dieser Grunddefinition der Demokratie her analysiert. In der Regel fällt ihm so eine zentrale Bedeutung im politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess zu. Es hat sich aber schon lange gezeigt, dass eine solche idealtypische Interdependenz den demokratischen Systemen in ihren verschiedenen konkreten historischen Ausbildungen und in ihren faktischen Funktionen nicht gerecht werden kann. Allein schon bei der Anwendung des theoretischen Ansatzes von Talcott Parsons kommt man auf Funktionsbereiche des Wahlsystems, die den eingangs angedeuteten analytischen Rahmen sprengen[2]. Das Wahlsystem erscheint nicht mehr allein als Element des Entscheidungs- und Willensbildungsprozesses, sondern ebensosehr als Integrations- und Legitimationsmittel des politischen Systems, ja der politischen Kultur überhaupt. Der politische Entscheidungsprozess hinwiederum wird oft nur noch in kleinem Masse vom Wahlsystem und vom eigentlichen Wahlprozess beeinflusst. Die verschiedenen Beziehungen und Wechselwirkungen sind sehr komplex; das Wahlsystem muss dabei eher als untergeordnete Funktionsstruktur des politischen Systems verstanden werden[3].

1 Joseph A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie,* Bern 1946, S. 428.
2 Vgl. Franz Urban Pappi, *Wahlverhalten und politische Kultur,* Meisenheim am Glan 1970, S. 16 ff.
3 Vgl. Wolf-Dieter Narr/Frieder Naschold, *Theorie der Demokratie,* Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971, S. 92, 95 f. und 198 ff.; Maurice Duverger, „Wahlsysteme und politisches Leben", in: Günther Doeker (Hrsg.), *Vergleichende Analyse politischer Systeme,* Freiburg i. Br. 1971, S. 167 ff.

Es geht mir nun aber im folgenden keineswegs darum, das demokratische Wahlsystem der Schweiz mit Hilfe eines modischen radikaldemokratischen Ansatzes zu kritisieren[4]; ich möchte vielmehr versuchen, das politische System und die politische Kultur der Schweiz in ihrer historischen Gewachsenheit unter einem systemtheoretischen Aspekt darzustellen, wobei ich den legitimatorischen und integrativen Momenten unseres Wahl- und Abstimmungssystems besondere Beachtung schenken will. Es kann sich dabei aber – dem vorgegebenen Umfang entsprechend – nur um einen knappen Aufriss handeln, in dem auf weitschweifige Erklärungen verzichtet werden muss.

I. Der schweizerische Bundesstaat von 1848/1874

Die üblichen Darstellungen unseres politischen Systems gehen von einer sogenannten „Gründungsproblematik"[5] aus, die durch den Interessenantagonismus von Zentralismus und Föderalismus, durch die ökonomische und kulturpolitische Ungleichzeitigkeit von Stadt und Land[6], durch die Umsetzung liberaler Grundsätze in politische Institutionen und durch die Erfordernisse einer Vereinheitlichung des Wirtschaftsraumes gekennzeichnet ist. In der historischen Entwicklung werden als wichtigste Grundtendenzen die Zentralisierung, die Ausbildung der Volksrechte und die Ausdifferenzierung des politischen Systems, d. h. die Organisation der Interessengruppen (Verbände und Parteien) und die Modifikation des Wahlsystems, festgehalten. Diese Entwicklung veränderte das politische System in dem Sinne, dass das Parlament an Gewicht verlor, Exekutive und Verwaltung aber entsprechend gestärkt wurden[7]. Ein vor- und ausserparlamentarisches Kommissionssystem bestimmte in weitgehendem Masse den Entscheidungsbereich des politischen Systems, wobei vor allem die wirtschaft-

4 Dieser Vorwurf erscheint etwa bei Gerhard Lehmbruch, „Die ambivalenten Funktionen politischer Beteiligung in hochindustrialisierten Demokratien", in: *Geschichte und politische Wissenschaft. Festschrift für Erich Gruner zum 60. Geburtstag,* hrsg. von B. Junker, P. Gilg und R. Reich, Bern 1975, S. 237 ff.

5 Vgl. Leonhard Neidhart, *Reform des Bundesstaates,* Bern 1970, S. 35 f.; Ders., „Repräsentationsformen in der direkten Demokratie", in: *Gesch. u. polit. Wiss.,* a. a. O., S. 299 ff.; Leo Schürmann, „Die verfassungsrechtliche Struktur der Schweiz", in: Jürg Steiner (Hrsg.), *Das politische System der Schweiz,* München 1971, S. 51 ff.

6 Dieser Aspekt wird bei uns oft noch stark vernachlässigt. Vgl. Jean-François Bergier, *Naissance et croissance de la Suisse industrielle,* Bern 1974, S. 58. Die politische Soziologie hat sich hingegen dieser Frage schon stark angenommen, vgl. Pappi, *a. a. O.,* Kp. 4: Stadt-Land-Unterschiede der politischen Kultur, S. 89 ff.

7 Vgl. Jean-François Aubert, "Le rapport des forces entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral de 1848 à nos jours", in: *Schweiz. Jahrbuch für polit. Wiss. (SJPW)* 7, 1967, S. 95 ff.; Erich Gruner, *Die Schweiz. Bundesversammlung 1848–1920,* Bd. 2, Bern 1966, S. 66; Kurt Eichenberger, *Die oberste Gewalt im Bunde,* Diss. jur. Bern 1966, S. 156 ff. – Allg. dazu: Jean Meynaud, „Die Exekutive im modernen Staat", in: *Vgl. Analyse polit. Systeme,* a. a. O., S. 270 ff.

lichen Interessengruppen ihren Einfluss zur Geltung zu bringen vermochten. Die direkt-demokratischen Volksrechte – anfänglich als Gegengewicht zu dieser wirtschaftlich-politischen Macht gedacht – trugen indirekt zur Stärkung dieses vor- und ausserparlamentarischen Entscheidungsprozesses bei[8]. Die Ausbildung dieses Systems wird in einzelne, historisch bedingte Entwicklungsphasen aufgeteilt. So gelten etwa die Einführung des Referendums 1874 und der Wechsel vom Majorz zum Proporz 1919 als Wendepunkte der Entwicklung[9].

Diese historisch-deskriptiv orientierte Analyse enthält gewiss die wesentlichsten Züge des politischen Systems und der politischen Kultur der Schweiz. Mir scheint nun aber, dass dabei einige Systemfunktionen nicht erfasst und wichtige Systemmerkmale nur oberflächlich analysiert werden. Die wesentlichsten Strukturmerkmale müssen in stärkerem Masse als Ergebnis einer historischen Epoche und bestimmter wirtschaftlicher Verhältnisse, deren Wert- und Machtstrukturen das politische System begründeten, verstanden werden. Die weitere Entwicklung bestand zum grossen Teil nur noch in formalen Ausdifferenzierungen, die als konforme Modernisierungsprozesse zur Bewältigung der veränderten oder vergrösserten Komplexität von Wirtschaft und Gesellschaft notwendig waren.

II. Die Grundlegung des politischen Systems

Die industrielle Entwicklung des 19. Jahrhunderts beeinflusste zweifellos das politische System der Schweiz in enormem Masse. Wie man auch die einzelnen Phasen aufteilt, so bleibt doch offensichtlich, dass – nach dem Start zwischen 1800 und 1820 – der dynamische Ausbau und die grössten strukturellen Änderungen in der Zeit von 1850 bis 1870 erfolgten [10]. In etwa derselben Zeitspanne, von 1848 bis 1874, kam es aber auch zur Grundlegung des politischen Systems der Schweiz. Die Bedürfnisse der kapitalistischen und liberalen Wirtschaft bildeten dabei eines der wichtigsten Orientierungsmuster [11]. Dass die Bereiche Wirt-

8 Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970, S. 313 ff.; Eric Homburger, "Über den Einfluss der politischen Parteien und der Wirtschaftsverbände auf die Gesetzgebung im Bunde" in: *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 54, Nr. 18, 15. Sept. 1953.

9 Z. B. Erich Gruner, *Politische Führungsgruppen im Bundesstaat*, Bern 1973, S. 94.

10 Vgl. Bergier, *Suisse industrielle*, S. 76 ff.; Erich Gruner, „Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarkt. Bericht über die 4. Arbeitstagung der Ges. f. Soz. – u. Wirtschaftsgesch. in Wien, 14. u. 15. April 1971, hrsg. v. Hermann Kellenbenz, Wien 1974, 129 ff.

11 Die Betonung der wirtschaftlichen Faktoren bei der politischen Grundlegung und der Entwicklung des Bundesstaates kann auch in zeitgenössischen Analysen gut nachgewiesen werden. Vgl. z. B. „Über die schweizerische Eisenbahnfrage", in: *Werden und Wachsen des Bundesstaates 1815–1945*, hrsg. v. Erich Gruner und Wilfried Haeberli, Zürich 1974, S. 30 f. – Eine Anzahl von Historikern hatte diesem Sachverhalt auch schon gebührend Rechnung getragen. Die Phase der „geistigen Landesverteidigung", die nach einer idealistischen politischen Nationalgeschichte verlangte, liess dann aber die

schaft und Bevölkerung nicht nur wesentliche Faktoren der historischen Entwicklung, sondern in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch bestimmende Elemente des politischen Systems waren, hielt Bundesrat Numa Droz anlässlich der Debatte über den schweizerisch-französischen Handelsvertrag von 1882 mit aller Deutlichkeit fest:

„Wir sind in der Schweiz bei einer wichtigen Phase unseres wirtschaftlichen Lebens angekommen und, ich stehe nicht an es zu sagen, auch bei einer wichtigen Phase unserer politischen Geschichte. Denn seit die Arme, über die wir verfügen, anstatt wie früher in grosser Zahl in den Dienst benachbarter Staaten zu stellen, ihre Beschäftigung ausschliesslich in den Arbeiten der Landwirtschaft und der Industrie suchen, ist sowohl in unserem innern Leben, als auch in unsern internationalen Beziehungen eine tiefgreifende Umgestaltung von sich gegangen. Das ökonomische System, das wir aus freier Wahl angenommen haben, bildet gegenwärtig eine der wesentlichsten Grundlagen unseres Staates; die Frage, die wir heute diskutieren, ist also eine Fundamentalfrage, und ich wundere mich keineswegs über das Interesse und die Lebhaftigkeit, womit sie von der einen wie der andern Seite behandelt wird [12]."

Die Interdependenz zwischen wirtschaftlichem und politischem System ist aber nicht vordergründig, sondern entwickelte sich mit Rücksicht auf die traditionelle politische Kultur funktional differenziert. Gerade dieser Aspekt war ausserordentlich wichtig: nämlich dass es gelang, traditionelle Formen des föderativen Repräsentationssystems mit der vorderhand noch sektionalen Struktur der wirtschaftlichen Interessen zu einem relativ homogenen politischen System zu verschmelzen. Nur solcherart war es möglich, das traditionelle Spannungsverhältnis zwischen den katholisch-konservativen, wirtschaftlich zurückgebliebenen Innern Orte und den liberal-radikalen Kantonen wie auch die kulturelle Distanz von Stadt und Land zu überbrücken.

Dieses Spannungsverhältnis konnte aber nicht allein dadurch gelöst werden, dass man zwischen Zentralismus und Föderalismus eine Kompetenzverteilung einrichtete, die – unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Primates – die Stabilität des politischen Systems möglichst wenig gefährdete. Entscheidender

wirtschaftlichen Aspekte wieder in Vergessenheit geraten. Frühere Lit.: William E. Rappard, *Le facteur économique dans l'avènement de la démocratie moderne en Suisse*, Genève 1912, S. 9 (das im Titel angetönte Konzept wird leider nur im Vorwort gestreift, da der erste Band dieses Werkes nur das 18. Jh. behandelt, die Erscheinung der weiteren Bände aber unterblieb); Eduard Fueter, *Die Schweiz seit 1848*, Zürich/Leipzig 1928, S. 12 ff.; Ernst Gagliardi, Alfred Escher, *Vier Jahrzehnte neuerer Schweizergeschichte*, Frauenfeld 1919, S. 286; Hans Bachmann, „Von den Grundlagen der schweiz. Volkswirtschaft", in: *Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft*, St. Gallen 1945, S. 30; Hans Nabholz, „Die Entstehung des Bundesstaates wirtschaftsgeschichtlich betrachtet", in: H. N., *Ausgewählte Aufsätze zur Wirtschaftsgeschichte*, Zürich 1954, S. 195–207.

12 Zit. in: J. C. Kern, *Politische Erinnerungen 1833 bis 1883*, Frauenfeld 1887, S. 305.

war, dass der Föderalismus funktional positiv eingebaut und sogar zu einem zentralen Strukturelement erweitert werden konnte. Die Heterogenität der Schweiz, d. h. die Verschiedenheit der Regionen, Sprachen und Kulturen, ist sektional strukturiert. Sektionalismus[13] heisst, dass die zur Integration notwendige Artikulation der Präferenzen im territorialen Rahmen gegliedert ist. Diese Struktur machten sich nun die wirtschaftspolitischen Gruppen zu eigen und erweiterten solcherart indirekt den traditionellen Föderalismus. Es ging also u. a. auch darum, bezugnehmend auf ein zentrales Element der traditionellen politischen Kultur – den Föderalismus – ein für den Bundesstaat neues allgemeines Wertmuster zu entwickeln, das auch funktionell die wirtschaftlichen Interessengruppen zu repräsentieren vermochte.

So vermieden die neuen wirtschaftlichen Interessengruppen anfänglich jede formelle zentrale Organisation auf Bundesebene, obwohl ihre politischen Zielvorstellungen sich weitgehend auf diese ausrichteten. Sie verbanden sich dafür nicht selten mit einer kantonalen „Hausmacht" und hatten dadurch die Möglichkeit, ihre wirtschaftlich motivierte Interessenartikulation in die traditionell politische Form der Standesvertretung zu kleiden[14]. Dies erlaubte, wirtschaftliche Ausmarchungen auf Bundesebene in traditionelle politische Formen – d. h. in solche, die sich auf den Grundantagonismus von Zentralismus und Föderalismus beriefen – umzusetzen und sie damit gewissermassen „legitimiert" in den politischen Kommunikationsprozess einfliessen zu lassen. Es ist denn auch nicht verwunderlich, dass sich die Gruppe um Alfred Escher bei der Wahrnehmung ihrer wirtschaftlichen Interessen im Nationalrat einmal mit föderalistischen und dann wieder mit zentralistischen Argumenten gegenüber ihren Kritikern durchsetzte[15].

Die ausgeprägte, mit dem traditionellen Föderalismus verbundene Sektionalisierung überzog sich nun aber im Bereich der Elite mit einem dichten Netz von

13 Vgl. Gerhard Lehmbruch, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich,* Tübingen 1967, S. 33. Neidhart (Repräsentationsformen in der direkten Demokratie, a. a. O., S. 302) spricht von „historisch-segmentärer Differenzierung".

14 Dieser Vorgang ist nicht nur für die Schweiz typisch. Vgl. Klaus von Beyme, *Interessengruppen in der Demokratie,* München 1969, S. 69.

15 Alfred Escher und Joh. Konrad Kern argumentierten beispielsweise in den Eisenbahndebatten im Nationalrat 1849/1850 ausgesprochen föderalistisch, um ihre wirtschaftlichen Partikularinteressen zu vertreten. Kerns Biograph, Albert Schoop, meinte dazu: „Der manchmal etwas schroffe Föderalismus, den Kern in der langen Eisenbahndebatte gemeinsam mit Alfred Escher vertrat, stand mit seinen grundsätzlichen Anschauungen so im Widerspruch, dass er nicht ernst zu nehmen ist" (A. Schoop, *Johann Konrad Kern,* Frauenfeld/Stuttgart 1968, S. 327). In der Debatte über das Zollgesetz warnte Kern dann wieder davor, „individuelle oder kantonale Rücksichten auf irgendeine Weise geltend machen zu wollen" (Schoop, a. a. O., S. 346).
Über die Basler Unternehmer, deren Politik in ähnlicher Weise Föderalismus und wirtschaftliche Interessen verband (insbesondere über Joh. Jakob Speiser und Achilles Bischoff) vgl.: «Schweizer Pioniere der Wirtschaft und Technik 18, Zürich 1967; H. U. Jost, „Unternehmen und Politik", in: *Der Bund,* 12. Mai 1975.

persönlichen, wirtschaftlichen und politischen Verbindungen, die schliesslich zu einer sekundären Homogenität führten. Diese bildete eine der Grundlagen der Stabilität des politischen Systems. Gleichzeitig entwickelte diese Elite jenen eidgenössischen Konsens, der zum grundlegenden Wertmuster des politischen Systems wurde [16]. Der aus der Opposition heraus sehr scharf und kritisch beobachtende Anton Philipp von Segesser hielt schon damals fest:

> „Es folgten Jahre eines behaglichen Stillebens. Die bedeutendsten politischen Streitfragen waren entschieden; auf dem materiellen Gebiet dauerte der Kampf zwischen den verschiedenen Interessengruppen fort, aber gerade diese Gruppierungen hatten die politische Ausscheidung der Parteien mit mancherlei Fäden durchzogen, welche persönliche Annäherung politischer Gegner vermittelten; der Curszeddel von Zürich wurde auch in den Tälern studiert, wo einst Stauffacher und Melchthal mit den Vögten gerechnet hatten [17]."

Diesem System von Interessengruppen war faktisch schon der Proporz immanent. Bei der Gruppenbildung und der Mandatsbesetzung war nicht allein die politische Couleur, sondern auch der machtmässige Stellenwert im wirtschaftlichen System oder die Fähigkeit, als politischer Mobilisator auf die Massen zu wirken, ausschlaggebend. Dabei kamen nicht nur demagogische „Systemfreunde" wie etwa ein Jakob Stämpfli, sondern selbst „Oppositionelle" zum Zuge – wenn auch immer nur in dem Rahmen, den das System der Interessengruppen als verträglich empfand. So verhalf Alfred Escher seinem radikalen, als Kommunisten verschrieenen Widersacher Johann Jakob Treichler zu einem Nationalratssitz und ersparte sich damit einen plebiszitären Konflikt in seinem Herrschaftsbereich. Das heisst aber auch, dass das Proporzsystem und entsprechend die politische Kultur der Schweiz sich so ausbildeten, dass wohl die Möglichkeiten zu oppositioneller „Beteiligung", aber kaum zu grundlegend systemverändernder Alternativpolitik gegeben waren.

III. Legislative, Exekutive und Interessenorganisationen

Ich habe wohl angedeutet, dass Föderalismus und Sektionalismus sowie ein gewisser minimaler Konsens der Elite eine Art sekundäre Homogenität der politischen Kultur schufen. Für eine einigermassen wirksame und rasche Entscheidungsleistung gemäss demokratisch-parlamentarischen Grundsätzen war aber die schweizerische Volksvertretung, die trotz allem die Heterogenität des Landes

16 Dieser Konsens, bestehend aus klischierten Symbolen der politischen Kultur, Idealen der bürgerlichen Aufklärung und wirtschaftlichen Oppourtunitäten, bildete die Grundlage jener Wertkonsistenz, die gemäss Almond und Verba für die Stabilität einer Demokratie unentbehrlich ist. Vgl. Gabriel A. Almond und Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, New Jersey, 1963, S. 133 f.

17 Anton Philipp von Segesser, *Kleine Schriften*, Bd. 3, Bern 1879, S. XXV.

widerspiegelte, recht schwerfällig. Zwar boten die liberal-radikale Dominanz und die starke „Control-Group" um Alfred Escher gewisse Voraussetzungen für einigermassen speditive Entscheidungsleistungen. Es lag aber weder im Interesse der liberalen politischen Wirtschaftsführer noch entsprach es der alteidgenössischen politischen Kultur, dass das Schwergewicht der politischen Entscheidungsfunktionen in ein grosses Gremium sogenannter Volksvertreter zu liegen käme. Diese Tendenz zeigte sich dann bezeichnenderweise in der Art, wie die Exekutive umschrieben und festgelegt wurde. Man gestaltete den Bundesrat nicht als ein vom Parlament abhängiges Gremium, in dem sich die politische Willensbildung der Volksvertreter manifestiert, sondern als relativ unabhängige Institution, die gewissermassen über der „politischen" Ebene stehend verwalten und entscheiden soll.

Es verwundert nun keineswegs, dass gerade die radikalen „Politiker" diese Form des Bundesrates kritisierten. Ochsenbein und Druey forderten beispielsweise die Volkswahl des Bundesrates, in der Hoffnung, dass dieser dadurch als Repräsentant politischer Ausmarchungen, als Symbol politischer Optionen, fungiere. Die mehr den wirtschaftlichen Interessen verpflichteten Männer wie Kern, Frey-Herosé und Escher wollten demgegenüber nur ein „ausgeglichenes" Team, das von der eigentlichen öffentlich-politischen Diskussion abgeschirmt war [18]. Diese Lösung, die bekanntlich obsiegte, entsprach durchaus der traditionellen politischen Kultur. Eine stringente Zentralbehörde, deren politische Optionen von der Öffentlichkeit hätten diskutiert, mitbestimmt und perzipiert werden können, wäre zu einem systemgefährdenden Element geworden.

Die Exekutive bildete vor allem die Grundlage für die äusserst wichtige Verbindung von Wirtschaft und politischer Entscheidungsleistung. Der vom Parlament abgehobene und durch sein Kollegialitätsprinzip verschleierte Bundesrat konnte in der Regel wichtige Entscheide direkt mit den interessierten Gruppen vorbereiten. Das Parlament war dabei kaum zu mehr fähig, als vorbestimmte Lösungen zu verzögern oder die Exekutive zu zwingen, eine andere Form zu suchen. Das Kollegialsystem brachte im übrigen nicht nur eine grössere Legitimität, sondern ermöglichte dem einzelnen Bundesrat auch eine grössere innovatorische Leistung, da er dank der Kollektivhaftung nicht direkt zur Verantwortung gezogen werden konnte – diese beiden Aspekte trugen zusätzlich zur Stärkung

18 Kern bezeichnete die Bundesräte sogar als „Beamte". Vgl. Schoop, *Johann Konrad Kern*, S. 239; Erwin Bucher, „Die Bundesversammlung von 1848", in: *Handbuch der Schweizer Geschichte*, Bd. 2 (in Vorbereitung), S. (20). – In ähnlicher Weise, wenn auch etwas idealistisch verklärt, beschreibt ein ehemaliger Bundesrat die Funktion dieser Behörde: „L'indépendance du conseiller fédéral vis-à-vis de son parti est une condition du fonctionnement harmonieux du système collégial. (. . .) L'homogénéité du Conseil fédéral ne dépend pas de l'uniformite des vues de ses membres sur tous les problèmes, mais de la manière dont les conseillers fédéraux conçoivent et observent la collégialité, de leur volonté de coopérer et de ne pas laisser entraîner à faire une politique personnelle, de leur caractère et de leur indépendance d'esprit." Max Petitpierre, „De quelques problèmes concernant le Conseil fédéral", in: *SJPW*, 7 1967, S. 15.

der Entscheidungsebene bei[19]. Bekanntlich hat der Bundesrat von Anfang an diese Form der Entscheidungsleistung gewählt, indem er in eigener Kompetenz ihm genehme Experten oder Expertengruppen beizog und mit ihnen zusammen über die grundlegenden Optionen bestimmte[20]. Das Parlament war schon in der Anfangsphase so, wie Leo Schürmann es heute sieht:

„Es ist ein Konglomerat, kein erlauchter Club, im besten Falle ein Spiegelbild der soziologischen Struktur des Volkes. Das Parlament ist der Chor, der begehrt, abmahnt, lobt und tadelt, im ganzen jedenfalls ein ungleich passiveres Gebilde als die Regierung, die handelnd, Geschäfte erledigend, auftritt[21]."

Diese Verhältnisse, die weitgehend die schon ohnehin schwache Entscheidungsfunktion des Parlaments unterliefen, wurden später noch mehr oder weniger formalisiert. Zuerst erfolgte als Konsequenz der wirtschaftlichen Entwicklung und der demzufolge grösseren gesellschaftlichen Komplexität der – vorderhand noch informelle – Einbezug der organisierten Interessengruppen in den Staat. Der mit der wirtschaftlichen Entwicklung einhergehende soziale Wandel schuf zudem neue Bevölkerungsschichten, die entweder nach politischer Emanzipation (z. B. Arbeiterschaft) oder nach politisch-wirtschaftlicher Ausdifferenzierung (z. B. Bauern) verlangten, weil sie sich in der politischen Bundesstaatselite zu wenig oder nicht richtig repräsentiert sahen oder weil ihnen der Out-put des politischen Systems nicht zu genügen schien. Diese Schichten wurden nun, in einer gewissen Art auch nach dem Prinzip der Sektionalisierung, sowohl extraparlamentarisch wie auch durch freiwilligen Proporz ins politische System integriert, wobei aber der Umfang ihrer Entscheidungsbeteiligung in starkem Masse von der Exekutive und den dominierenden Interessengruppen bestimmt werden konnte.

Der Bundesrat half beispielsweise ohne eigentliche gesetzliche Grundlage bei der Schaffung eines Arbeitersekretariats, dem er die Kompetenz zusprach, als legitimer Gesprächspartner in den die Arbeiterschaft betreffenden Fragen aufzutreten. Ohne damit die Arbeiterschaft effektiv an der politischen Macht teilhaftig werden zu lassen, gelang es auf diese Weise, einen Teil der Bedürfnisse der Arbeiterbevölkerung zu befriedigen. Demgegenüber konnten wirtschaftspolitisch starke Interessengruppen, wie beispielsweise der Handels- und Industrieverein, erfolgreich direkt in die Entscheidungsebene eingreifen. Sie institutionalisierten dabei die anfänglich noch improvisierte Mitbestimmung der bundesrätlichen Experten. Dass diese sektionale, extraparlamentarische Organisation der Entscheidungsebene des politischen Systems in keiner Weise mehr dem traditionellen bürgerlichen Demokratieverständnis und dessen verfassungsmässiger Grundlage zu entsprechen vermochte, entging schon Carl Hilty nicht:

19 Kurt Eichenberger, „Organisatorische Probleme des Kollegialsystems", in: *SJPW* 7, 1967, S. 74 f.; Neidhart, *Reform*, S. 73.

20 Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, S. 45 f.

21 Leo Schürmann, „Probleme der Allparteienregierung", in: *SJPW* 7, 1967, S.89. Nicht so dezidiert Jürg Steiner, *a. a. O.*, S. 143.

„In dieser Weise könnte durch sukzessive Vertretung auch anderer Klassen, der Landwirtschaft, des Handels, der Lehrerschaft, des geistlichen Standes, nach und nach eine förmliche Nebenregierung entstehen, eine Einrichtung, von welcher weder die Bundesverfassung noch die Kantonsverfassungen Kenntnis haben [22]."

IV. Integrations- und Legitimationsfunktionen

Die Ausbildung verschiedener, strukturell adäquater Funktionsebenen wurde zum zentralen Gestaltungsprinzip des politischen Systems der Schweiz und ist es im wesentlichen bis in unsere Gegenwart geblieben. Sein wichtigster Ausdruck ist die Tendenz, die Leistungs- von der Legitimationsfunktion zu trennen. Grob gesprochen heisst dies: Die Leistungsebene [23] wird durch Bundesrat, Verwaltung und Interessenorganisationen, die Legitimationsebene durch Parlament und Wahlsystem gebildet.

Der Bundesrat nimmt insofern eine Scharnierfunktion ein, als er auch Legitimationsaufgaben zu übernehmen hat. Daraus resultiert seine seltsame Doppelstruktur, in der einerseits Kollegialbehörde, andererseits Ministerfunktionen vereinigt sind. Als Minister mit genau definierter Rollenfunktion, abgegrenztem Tätigkeitsbereich und voraussehbarer Rückbindung an die Interessenorganisationen erfüllt der einzelne Bundesrat die Leistungsebene; als kollegial-diffuse Unperson ohne scharf definierte Rollen- und Funktionsstruktur, nur gekennzeichnet durch ein emotionell begründetes Image und durch landesväterlichen Mythos, tritt er Parlament und Volk gegenüber.

Es ist wohl auffällig, aber keineswegs ein Zufall, dass im schweizerischen politischen System die Integrations- und Legitimationsfunktionen sehr zahlreich sind. Sie werden zu einem wesentlichen Teil von den Parlamentariern, von den

22 *Polit. Jahrbuch der schweiz. Eidgenossenschaft II*, 1887, S. 739. – Dass die von Hilty ausgesprochenen Befürchtungen Wirklichkeit wurden, deuten heute immer mehr Juristen und Politologen in irgend einer Form an. Hans Huber („Die Problematik der Volksrechte in der Demokratie", in: *NZZ* Nr. 12, 16. Jan. 1976, S. 33) spricht beispielsweise von einem schweizerischen politischen System, das im 19. Jahrhundert nicht zu Ende gedacht (d. h. ungenügender Ausbau der Verfassung) und deshalb durch extrakonstitutionelle und ausserstaatliche Elemente ergänzt, wenn nicht gar unterwandert worden sei.

23 Mit Leistungsebene meinen wir einen sozio-politischen Bereich, in dem die tatsächlichen Entscheidungsmöglichkeiten – von der Problemstellung über die Vorbereitung bis zur Ausarbeitung, Beschlussfassung und faktischen Realisierung – liegen. Oft wird bei der Analyse des Wahlsystems Entscheidungsfunktion und Willensbildung gleichgesetzt und damit jene Ebenen, die wir hier aus analytischen Gründen auseinanderzuhalten versuchen, vermischt. Gewiss findet im Wahlprozess Willensbildung statt, aber die Gleichsetzung dieser mit einer wirklichen Entscheidungsleistung verkennt die Funktion des Wahlsystems. Vgl. dazu auch Erich Gruner, „Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974", in: *Zeitschr. f. schweiz. Recht* NF 93, 1974, I, S. 433–469, wo auf S. 438 bezüglich von Wahlen im gleichen Satz von Entscheidungsprozessen und Willensbildung gesprochen wird.

bürgerlichen und patriotischen Vereinen und von den Parteien wahrgenommen. Die auf Gemeinde und Kanton aufgebaute segmentierte politische Struktur schafft einen Rollenpluralismus und eine Rollenkumulation der politischen Repräsentanten, die sich bezüglich Integration und Legitimation als aussergewöhnlich effizient erweisen. Das Wahlsystem ist ein Teil davon [24].

Die Rollenkumulation der politischen Repräsentanten, die sich nicht nur auf den öffentlichen politischen Bereich, sondern auch auf den der wirtschaftlichen Interessenorganisationen und auch den des militärischen Kaders erstreckt, bildet die Grundlage eines dichten Kommunikations- und Repräsentationsnetzes. Dank der sektionalen Rekrutierung und Ausbildung seiner Träger erfasst dieses Kommunikationsnetz auch stark partikulare oder marginale Bevölkerungsschichten und bindet sie so ans politische System. Die Reden und Ansprachen der Nationalräte in den verschiedensten Vereinen und den kleinsten Gemeinden dienen nicht nur der Wahlpropaganda, sondern ebensosehr der Legitimation des politischen Systems und der Sicherung der Loyalität des Aktivbürgers.

Auch die Kommunikationsstruktur der sogenannten „politischen Willensbildung" ist aussergewöhnlich stark segmentiert. Politische Versammlungen und die Aktivität der Parteien sind weitgehend an lokale und regionale Gegebenheiten gebunden; ähnlich, wenn auch in geringerem Masse, die Presse. Die politischen Parteien haben es denn auch – ganz im Gegensatz zu den Interessenorganisationen – bis heute nicht fertig gebracht, sich wirksam auf nationaler Ebene zu organisieren und institutionalisieren. Diese starke Differenzierung der Kommunikationsstruktur verhindert aber eine eigentliche Aggregation der politischen Interessen des Aktivbürgers auf nationaler Ebene. So kommt es denn bei öffentlichen politischen Diskussionen auch selten zur Konfrontation alternativer Vorstellungen, sondern im Gegenteil zu einer Verschleierung der Positionen in einem für die Schweiz typischen „Gespräch am runden Tisch". Oft wird diese Verwässerung der öffentlichen Willensbildung als eine dem politischen System immanente Konkordanzstrategie bezeichnet [25]. Man übersieht dabei, dass die öffentlich zelebrierte Konkordanz der Aktivbürger kaum der „Konkordanz" der Interessengruppen, der Verwaltung und des Bundesrates auf der Leistungsebene entspricht. So stellte denn auch J. R. von Salis sehr pointiert fest: „Wenn die

24 Neidhart, *Reform*, S. 80. – Pappi, *Wahlverhalten und politische Kultur*, S. 29 f., betont in ähnlicher Weise, dass Wahlen, strukturell betrachtet, dazu dienen, eine von der Elite des politischen Systems mobilisierte generelle und undifferenzierte Unterstützung des Wählers zu erreichen und damit die Elitepositionen zu legitimieren. Ähnlich auch Jürgen Habermas (*Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a. M. 1973, S. 54): „Der Zuschnitt formaldemokratischer Einrichtungen und Prozeduren sorgt dafür, dass die Entscheidungen der Administration weitgehend unabhängig von bestimmten Motiven der Staatsbürger gefällt werden können. Dies geschieht durch einen Legitimationsprozess, der generalisierte Motive, d. h. inhaltlich diffuse Massenloyalität beschafft, aber Partizipation vermeidet."

25 Jürg Steiner, *Das politische System der Schweiz*, a. a. O., S. 80.

Demokratie bleiben will, was sie ihrem Sinn nach sein soll, nämlich kontrovers, darf sie nicht konkordant werden [26]."

Die plebiszitäre Demokratie mit ihren ständig wechselnden politischen Konstellationen hat die Segmentierung der politischen Willensbildung noch verstärkt [27]. Dies trug mit dazu bei, dass allgemeine politische Zielvorstellungen nur noch schwach perzipiert werden können, während die einzelnen Sachfragen der plebiszitären Entscheide nur schwer durchschaubar sind. Wohl führt dies zu einer politischen Entmündigung des Bürgers – aber die ständige Mobilisierung durch plebiszitäre Aktionen und die grosse, gestreute, aber unverbindliche Aktivität der politischen Repräsentanten im öffentlichen Kommunikationssystem stärken die Legitimität des politischen Systems und fördern die Integration des Bürgers.

Dennoch kann die Legitimation des politischen Systems und die Integration des Bürgers bekanntlich nicht allein mit Repräsentationsfunktionen der politischen Kultur, d. h. nicht allein mit der Durchsetzung allgemein verbindlicher Wert- und Verhaltensstandards erreicht werden. Hinzu muss eine minimale „Sozialpolitik" des Staates und eine Anpassung des politischen Systems an die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse kommen [28].

Diese Anpassungsprozesse zwecks Sicherung der Loyalität von möglichst allen Bevölkerungsschichten, die sich politisch emanzipiert hatten, erfolgten historisch gesehen mit der Einführung des Referendums, der Sozialpolitik nach 1874 (z. B. Fabrikgesetz) und schliesslich 1919 mit dem formellen Übergang zum Proporzsystem. Parallel dazu lief seit den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts die nationale Kulturpolitik.

Das Referendum führte aber – wie schon angedeutet – keineswegs zum intendierten Einbruch in die von Parlament und Volk weitgehend abgeschirmte Entscheidungsebene. Die sekundären Auswirkungen waren vielmehr entscheidend: das Parlament wurde noch viel stärker von der Entscheidungsebene getrennt, während die einflussreichen Interessenorganisationen der extraparlamentarischen Ebene mit einem weiteren Machtinstrument, der sogenannten „Referendumsdrohung" versehen wurden [29].

26 Ansprache im Stadthaus Zürich, 2. Sept. 1968, in: Weltwoche vom 6. Sept. 1968, S. 25.

27 Sehr bezeichnend für diesen Sachverhalt ist die – übrigens positiv gemeinte – Feststellung von André Siegfried: „Dans l'élection, l'électeur vote comme membre d'un parti; dans le referendum, comme un individu sur une mesure dont il se demande comment elle réagira sur ses intérêts. C'est bien le même citoyen qui dépose dans les deux cas son bulletin dans l'urne, mais ce n'est pas le même homme, ou du moins il ne se place pas du même point de vue . . ." Zit. in: Roland Ruffieux (Hrsg.), *Die schweiz. Referendumsdemokratie im XX. Jahrhundert*, Fribourg 1972, S. 25.

28 Dies kann etwa im Sinne von Parsons „Standardhebung" verstanden werden (d. h. Intervention des Staates zugunsten sozial tief gestellter Gruppen). Vgl. Talcott Parsons, *Das System moderner Gesellschaften*, München 1972, S. 40 ff.; Hans-Jürgen Puhle, *Vom Wohlfahrtsausschuss zum Wohlfahrtsstaat*, hrsg. v. G. A. Ritter, Köln 1973, S. 29 ff.

29 Vgl. dazu Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, S. 294 f., und die aufschlussreichen Bemerkungen von Walter Adolf Jöhr, in: „Verwaltung und Wissenschaft: zwei praktische Fälle", in: *SJPW* 12, 1972, S. 44 f.

Auf der andern Seite führten Referendum und Initiative zu einer wirksamen Ausgestaltung der Legitimations- und Integrationsstruktur. Krisenhafte Missstimmungen grösserer Bevölkerungsschichten konnten sich in isolierten Sachfragen entladen. Oppositionelle Gruppen, die die Tendenz zeigten, das politische System grundsätzlich zu bestreiten, wurden mit dem Verweis auf die sogenannten Volksrechte diszipliniert. Zudem verausgabten sich konfliktträchtige oppositionelle Bewegungen in organisatorisch und propagandistisch aufwendigen Referendumskämpfen.

Im übrigen entwickelte die Referendumspraxis ein Element des politischen Systems, das in adäquater Form schon eine zentrale Rolle bei der Bundesgründung gespielt hatte. Es handelt sich um die Umsetzung politisch rationaler Ziele in emotionale Verhaltensstandards. So konnte etwa Kritik an den Massnahmen der Regierung in einen sachfremden Referendumskampf, in dem weitgehend emotionale Chiffren der traditionellen politischen Kultur die Thematik bestimmen, übergeführt werden [30]. Ein solcher Umsetzungsprozess erfolgte beispielsweise 1882 im Kampf um den sogenannten „Schulvogt". (Schon die Evokation des Begriffs „Vogt" für die Bezeichnung eines Referendumskampfes weist auf die Emotionalisierung hin.) Jener plebiszitäre Ansturm gegen eine moderne Schulpolitik des Bundes trug zwar die Züge eines traditionellen Kampfes zwischen Zentralisten und Föderalisten, zwischen Anhängern und Gegnern einer Säkularisation; eine Analyse der Wahlresultate lässt aber vermuten, dass weite Kreise der Opposition aus einer tiefen Missstimmung wegen der Wirtschaftspolitik des Bundesrates – der Bundesrat hatte wenige Monate zuvor einen vielumstrittenen Handelsvertrag mit Frankreich abgeschlossen – dem Referendumssturm folgten [31].

Dieser Umsetzungsprozess läuft auch in umgekehrter Weise mit der Absicht, den Stimmbürger für konkret politische Ziele zu mobilisieren. So wirkte in den 1840er Jahren der Antijesuitismus als Mobilisationsideologie der Liberalen. Ähnlich wurde 1874 der Antiklerikalismus evoziert, um die im ersten Anlauf

30 So stellte Bundesrat Ruchonnet beispielsweise 1889 anlässlich der Abstimmung über das Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz fest: „Mes chers concitoyens, je n'ai pas besoin de vous dire que les motifs du referendum sont étrangers à la loi même, tirés de circonstances politiques et confessionnelles dont cette pauvre loi est absolument innocente." Zit. in: Félix Bonjour, *Louis Ruchonnet*, Lausanne 1936, S. 260. Zu solcher Motivverschiebung bemerkt Alphonse Dunand sehr treffend: „Dans bien des cas, les motifs qui ont dirigé une votation sont en eux-mêmes étrangers au projet de loi proposé, et il resteraient inexplicables si l'on voulait voir, dans les résultats de cette consultation le jugement exact porté par le peuple sur le principe même de la mesure législative soumise à son verdict." Zit. in: Ruffieux, *Referendumsdemokratie*, S. 20. – Vgl. auch Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Univ. of Ill. Press, Urbana 1967.

31 Franz Xaver Hard, *Der eidgenössische Schulsekretär. Bestrebungen zu einer gesamtschweizerischen Schulkoordination im Jahre 1882*, Diss. phil. I Zürich 1974, S. 115 ff. (Deutet diese Zusammenhänge leider nur schwach an.)

gescheiterte neue Bundesverfassung durchzubringen [32]. Nach der Integration der katholisch-konservativen Opposition in den Bundesstaat bildete ein diffuser Antisozialismus eine ähnliche Mobilisationsideologie, die das politische System zu stabilisieren mithalf.

Das wichtigste Resultat dieser Ausdifferenzierungen war, dass die Integrations- und Legitimationsfunktionen sich weitgehend der heterogenen politischen Kultur anpassten, demgegenüber aber die Entscheidungsebene auf eine solche Anpassung verzichtete. Letztere bildete vielmehr eine sekundäre Homogenität aus, die der Effizienz der Leistungsfunktion sehr zuträglich war [33]. Diese strukturelle Trennung begünstigte die Stabilität des politischen Systems, vermochte aber nur zu funktionieren, weil das Parlament als Repräsentant der Integrations- und Legitimationsebene gegenüber der Leistungsebene (Exekutive, Verwaltung und Interessenorganisationen) sehr schwach eingerichtet wurde.

V. Elite, Parlament und Wahlsystem

Das neu herausgebildete politische System weist also folgende Merkmale auf: Die wirtschaftspolitischen Interessengruppen oder – noch deutlicher ausgedrückt – die wirtschaftspolitische Elite dominiert direkt oder indirekt den Entscheidungsbereich des politischen Systems. Die Mitbestimmung von Volk und Parlament ist nicht sehr stark [34]. Auch das als direktes Kontrollmittel des Souveräns konzipierte Referendum erwies sich letztlich als untauglich.

Die schwache Stellung des Parlaments verhindert, dass dieses namhaft auf die Entscheidungsebene Einfluss nehmen kann. Die zentrale Aufgabe der Volksvertreter besteht darin, die Entscheidungsleistungen politisch zu vermitteln und zu legitimieren. In Anbetracht dieser Aufgabe ist es ausserordentlich wichtig, dass die Struktur der Volksvertretung der politischen Kultur angepasst [35] und dass die Kommunikation dank Rollenkumulation und sektionaler Repräsentation sehr stark differenziert ist. Andererseits muss nun aber die heterogene Volksvertretung genügend Loyalität für die homogene Entscheidungsebene entwickeln, damit die Vermittlung der Entscheidungsleistung reibungslos von sich geht. Dies erfolgt u. a. durch die – nun typischerweise eben *un*parlamentarische – „Beratungstätigkeit" im engeren und weiteren Rahmen der Bundes-

32 Erich Gruner, „Konservatives Denken und konservative Politik in der Schweiz", in: Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hrsg.), *Rekonstruktion des Konservatismus,* Freiburg i. Br. 1972, S. 245.

33 Vgl. Eichenberger, *Kollegialsystem,* a. a. O., S. 74 und 77.

34 Sehr dezidierte Kritik von Hans Huber, *Staat und Verbände,* Tübingen 1958 (Recht und Staat 218).

35 Dass dies ausgesprochen bezüglich der föderalistischen, sprachlichen und konfessionellen Struktur der Fall ist, zeigt Erich Gruner, *Die schweiz. Bundesversammlung 1920–1968,* Bern 1970, S. 117 ff.

versammlung. Im übrigen hilft hier auch der sehr intensive Sozialisierungsprozess, dem die Volksvertreter unterworfen werden, mit [36].

Der Sozialisierungsprozess, der in der Regel auf der Gemeinde- und untersten Parteiebene beginnt, hat nicht zuletzt zum Ziel, der herkunftsmässig doch heterogenen und segmentierten Volksvertretung einige allgemeine Wert- und Verhaltensstandards einzugeben, die mit dazu beitragen, die Loyalität gegenüber dem politischen System zu sichern.

Ähnlich wie der Bundesrat hat auch das Parlament eine gewisse Scharnierfunktion. Es muss einerseits die wesentlichen Zielvorstellungen der Entscheidungsebene aufnehmen, andererseits aber auch die politische Kultur möglichst adäquat repräsentieren können. Diese Aufgabe liegt im Spannungsverhältnis von Wirtschaft und Bevölkerung. Zwischen diesen beiden Polen erfolgt die Rekrutierung und Ausbildung der parlamentarischen Elite. Von Anfang an bestand dabei ein gewisser Widerspruch zwischen den Repräsentanten der Wirtschaftselite und den „reinen" Politikern. Zwischen dem Pragmatismus der einen und dem Dogmatismus der andern entwickelten sich immer wieder Differenzen. Doch dank der sektionalen Struktur des politischen Systems führte dies zu keiner antagonistischen Gruppenbildung auf nationaler Ebene [37]. Insgesamt blieb die Wirtschaftselite gewichtiger; dies jedoch nicht allein aus Machtgründen, sondern weil sie in allen Bereichen des politischen Systems und der politischen Kultur – von der Entscheidungsebene über die Wirtschaft bis zur kulturell-gesellschaftlichen Sphäre – gleichmässig gut vertreten ist.

Das Wahlsystem und die Wahlpraxis scheinen mir weitgehend vom Verhaltensmuster und der Wertstruktur der Elite sowie vom Sektionalismus des politischen Systems bestimmt zu sein. Die Funktion des politischen Systems hängt weniger vom Wähler als vom Konsens der politischen Elite ab. Wahlsystem und Wahlverhalten entsprechen deshalb den Bedürfnissen des politischen Systems bezüglich der Systemstabilität und den Zielvorstellungen der Elite. Von diesen Voraussetzungen her lassen sich spezifische Merkmale und Funktionen des Wahlsystems ableiten:

1. Das Wahlsystem hat sich weitgehend den Prinzipien des Föderalismus und des Sektionalismus angepasst. Wie weit dabei aber – im historischen Einzelfall – die Segmentierung ging, hing davon ab, wie stark Landesteile und Bevölkerungsschichten so erfasst werden mussten, dass der Legitimität des Systems genüge getan wurde. Der Einbezug sektionaler Interessen ging aber immer nur soweit, dass eine gewisse Prädominanz einer – wenn auch nicht fest strukturierten – Kontrollgruppe gewährleistet blieb. Dies war im

36 Neidhart, *Reform*, S. 80 ff.

37 Als sich ein „radikales" Lager unter Stämpfli gegen das „liberale" System Eschers auflehnte, entstand zwar eine Art politische Ausdifferenzierung, aber gleichzeitig eine „traditionelle" Rivalität zwischen den Ständen Bern und Zürich, wodurch eine effiziente Aggregation politischer Zielvorstellung gebrochen und geschwächt wurde.

19. Jahrhundert bezüglich der liberal-radikalen „Mehrheit", im 20. Jahrhundert bezüglich der bürgerlichen „Koalition" der Fall [38]. Ein Problem der Wahlpraxis – sowohl unter dem Majorz wie dem Proporz – lag auch darin, dass sektionale Interessen oder minoritäre Bevölkerungsschichten nicht die Volksvertretung zu stark zersplitterten. Deshalb nahmen die traditionellen Parteien oft kurzfristig Splittergruppen oder frondierende Bewegungen auf, wobei sie sie in irgend einer Form zu neutralisieren versuchten. Zudem vermindert das Wahlsystem, das bekanntlich kein „Aufaddieren" der Resultate auf nationaler Ebene kennt, die Wahlchancen kleiner Gruppierungen.

2. Da die Stabilität des politischen Systems in starkem Masse vom Konsens der Elite abhängt, ist ein intensiver Sozialisierungsprozess der Mandatsträger unerlässlich. Dieser erfolgt einmal durch den „Cursus honorum", der auf der untersten politischen Ebene beginnt [39]. Dann ist auch das Wahlsystem solcherart durch beeinflussbare Präferenzmöglichkeiten gekennzeichnet, dass innerparteiliche Verhaltensweise der Kandidaten durch Zuteilung der Wahlchancen gesteuert werden kann. Eine ähnliche Wirkung übt das von der etablierten Elite gebildete Kommunikationssystem aus. Im weitern ist auch entscheidend, dass die unterschiedlichen Wahlchancen bei Mehrheits- und Minderheitsgruppen, bei Regierungs- und Oppositionsparteien eine sozialpsychologische Ausdifferenzierung des Kandidatenpotentials erlauben [40]. Dezidiert politische Aktivbürger mit grosser Bereitschaft zu konformer Anpassung und affirmativer Verhaltensweise finden in den dominierenden, den herrschenden Wertmustern verpflichteten „Mehrheitsparteien" ein sehr sicheres Karrieremuster. Innovatorische und nonkonforme Persönlichkeiten werden demgegenüber zurückgestellt oder müssen sich Parteien affilieren, die nur geringe Wahlchancen oder unsichere Karrieremuster offerieren können.
3. Eine gute Kontinuität der politischen Gremien vermag in der Regel die Legitimität des politischen Systems besser zu sichern als ein häufiger Wechsel, sei er personeller oder parteipolitischer Art. Wahlsystem und Wahlpraxis der Schweiz fördern die Kontinuität der politischen Institutionen. In der Volksvertretung sind die „Bisherigen" nicht nur dank der informellen Kommunikations- und Auswahlfunktionen, sondern auch direkt formell – beispielsweise durch Sonderstellung auf der Wahlliste – bevorzugt. Das Plebiszit und die schwache Stellung des Parlaments tragen dazu bei, den Bürger zu entmutigen, sich an den Wahlen zu beteiligen. Gerade jene Schichten, die bildungsmässig unterprivilegiert und entsprechend schlecht im politischen System repräsentiert sind, werden vom Wahlsystem kaum zur Partizipation motiviert; Sektionalismus und „Konsens" verunmöglichen ihnen, politische

38 Erich Gruner, „Freiheit und Bildung in den Bundesratswahlen", in: *SJPW* 7, 1967, S. 20 f.; Ders., *Politische Führungsgruppen*, S. 96; Roland Ruffieux, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne 1974, S. 158 f.

39 Gruner, *Bundesversammlung 1920–1968*, S. 119 f.; Neidhart, *Reform*, S. 83 f.

40 Gruner, *Polit. Führungsgruppen*, S. 32 ff.

Optionen zu erkennen. Diese Schichten sind zudem während gewissen Zeiten sogar mit legalen oder illegalen Mitteln bewusst vom Wahlakt ferngehalten worden[41]. Mit dem Verweis auf die direktdemokratischen Mittel können diese Nachteile nicht aufgehoben werden, da eine wirksame politische Interessenaggregation nicht mit ständig wechselnden Sachentscheiden, sondern nur mit einer sich wiederholenden und kontinuierlichen politischen Aktivität, ausgerichtet auf generelle Zielvorstellungen, zu erreichen ist. Die Wahlabstinenz trug aber zur Wahrung der Kontinuität der Volksvertretung bei. Dies förderte Legitimität und Stabilität des politischen Systems, leistete aber kaum der Idee der Demokratie Vorschub. Es kann denn auch nicht erstaunen, dass ein erfahrener Magistrat im Rückblick auf seine politische Tätigkeit festhält:

„Ob wir es wahrhaben wollen oder nicht, . . . die Politik beruht nicht zum wenigsten auf der Gleichgültigkeit der grossen Mehrheit derer, die es angeht, ohne deren Gleichgültigkeit eine zielstrebige Politik gar nicht möglich wäre[42]."

Diese recht abstrakt gehaltenen, systemtheoretisch und strukturell begründeten Bemerkungen erhalten ihre eigentliche Relevanz erst dann, wenn man sie laufend an vorwiegend historisch orientierten Detailstudien misst. Dies konnte auf dem zur Verfügung stehenden Raum nur andeutungsweise erfolgen. Immerhin dürfte zum Ausdruck gekommen sein, dass die Komplexität des schweizerischen politischen Systems übermässig isolierte Analysen – z. B. solche von politischen Institutionen – als fragwürdig erscheinen lässt. Andererseits ist aber auch, um sich nicht im uferlosen zu verlieren, die Wahl einiger Präferenzen in der analytischen Orientierung unvermeidlich. Solche Präferenzen scheinen mir auch für das aktuelle politische System der Schweiz in den dominierenden Entwicklungsachsen des 19. Jahrhunderts – die ich eingangs anzudeuten versuchte – zu liegen. In dieser Zeit wurde jene Wert- und Verhaltensstruktur der politischen Kultur geprägt, die trotz aller Modernisierungsprozesse in Wirtschaft und Bevölkerung auch das heutige politische System massgebend bestimmt[43]. Es ist übrigens in diesem Zusammenhang gesehen bezeichnend, dass die nationale Kulturpolitik – Symptom der formalen Legitimations- und Integrations-

41 Erich Gruner, „Nationalratswahlen einst und jetzt", in: *NZZ* Nr. 495, 24. Okt. 1971, S. 37.

42 Guido Müller, *Aus meinem Leben und dem einer Stadt*, Bern 1963, S. 67. – Nach Leonhard Neidhart (*Volksentscheid und politisches Verhalten*, Kleine Studien zur polit. Wiss. 8, Zürich 1973, S. 20) verlangt das plebiszitäre Element sogar eine gewisse Apathie des Bürgers: „Für die besonderen Verhältnisse der teilplebiszitären Demokratie ist die Funktionalität eines gewissen Masses von Apathie praktisch evident . . ." Bezüglich der politischen Apathie der Bürger in der Demokratie wird in einer anderen Studie festgehalten, dass „eine kleine Gruppe interessierter Systemgegner eine stärkere Gefahr für die Stabilität einer Demokratie (sei) als eine grössere Gruppe apathischer Systemgegner" (Pappi, *a. a. O.*, S. 63).

43 Vgl. H. U. Jost, „Auf der Suche nach neuen Wegen. Politologische Aspekte zur Geschichte des schweiz. Bundesstaates", in: *Der Bund*, 11. Juli 1974.

funktionen – mit den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts einsetzte. Das in diesem Zusammenhang entwickelte Gedankengut und die entsprechende kulturpolitische Praxis bilden auch heute noch die Grundlage des Selbstverständnisses der Repräsentanten unseres politischen Systems[44].

44 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der schweiz. Kulturwahrung und Kulturwerbung, vom 9. Dez. 1938; Carl Doka, „Staat und Kultur", in: *Kulturpolitik in der Schweiz*, hrsg. v. Pro Helvetia, Zürich 1954, S. 7 ff.