

Verschiebungen im parteipolitischen Kräfteverhältnis : die "innenpolitische Friedensordnung" nach den eidgenössischen Wahlen 1971

Autor(en): **Neidhart, Leonhard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **51 (1971-1972)**

Heft 10

PDF erstellt am: **30.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162666>

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.

politik ergeben. Im Schatten dieses weltstrategischen Isoliertseins werden die so verschiedenartigen Völker der iberamerikanischen Welt, jedes auf seine Weise, den revolutionären Prozess durchlaufen, der ihnen gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch den Anschluss an das 20. Jahrhundert bringen wird, das endlich mit Macht auch dort eingedrungen ist.

*

So fern man heute von der Meinung entfernt ist, Europa sei der Nabel der Welt, und so sehr man die Bedeutung der Entwicklungen in Asien, von Japan bis nach dem Mittelmeer erkennt, und auch derjenigen Afrikas und Lateinamerikas, so gelangt man doch zu dem Schlusse, dass Sicherheit in der Welt von der Stabilität des durch den Atlantik verbundenen Komplexes Nordamerika – Westeuropa und seinen Beziehungen zu dem um Moskau gruppierten Komplex abhängt. Hier liegt der Schlüssel zu dem, was man heute unter Sicherheit versteht: Einen strategischen Zustand, in dem wohl lokale und «nicht-so-lokale» Kriege und Konflikte, innerer Aufruhr und politische Umstürze aller Art vorkommen, in dem sie aber eingedämmt bleiben sowohl in ihrer geographischen Ausdehnung wie in der Masse ihrer Heftigkeit.

LEONHARD NEIDHART

Verschiebungen im parteipolitischen Kräfteverhältnis

Die «innenpolitische Friedensordnung» nach den eidgenössischen Wahlen 1971

Komplexer Interpretationsrahmen

Wahlen werden von der Politischen Wissenschaft in der Regel als Prozesse analysiert, durch die eine bestehende Machtverteilung zwischen den politischen Parteien periodisch legitimiert oder verändert wird. Aber Wahlen sind nicht die einzigen Akte, in denen über die Zuteilung legitimer Macht in einem politischen System entschieden wird, insbesondere in der Schweiz nicht, wo die Bürger auf Grund des direktdemokratischen Elementes über einen zweiten Zugang zur politischen Entscheidungsfindung

verfügen und wo die politische Macht nicht nur auf die drei Ebenen der Gemeinde, des Kantons und des Bundes verteilt ist und die Zuteilung in jeweils ebenenspezifischen, für die Legislative und die Exekutive fast überall getrennten Wahlgängen erfolgt, sondern auch im Bund zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat eine besondere Teilung erfährt. Diese differenzierte vertikale und horizontale Gewaltenteilung und das plebiszitäre Element bestimmen und begrenzen die Bedeutung, die den eidgenössischen Wahlen als Prozess der Machtzuteilung zukommt. Will man also die jüngsten Wahlergebnisse analysieren, wie das hier kurz geschehen soll, dann muss man sich diesen institutionellen Bezugsrahmen vergegenwärtigen, in dem eidgenössische Wahlen ablaufen und ihren politischen Stellenwert erhalten.

Damit wird das Wahlverhalten und auch die Entscheidung, an die Urne zu gehen oder nicht, im Gegensatz zu einer meist recht vordergründigen Kritik, welche die relativ geringe und immer etwas sinkende Wahlbeteiligung ausschliesslich dem Bürger als individuelle staatsbürgerliche Pflichtvergessenheit zurechnet, als eine Variable begriffen, die gar nicht primär individuell, sondern durch politisch-institutionelle und gesellschaftliche Faktoren bestimmt ist. Mit anderen Worten: die hohe Stabilität der Parteistärken und Parteibindungen, die verhältnismässig geringe Zahl der Wechselwähler und auch die Höhe und Tiefe der Wahlbeteiligung sind strukturbedingt.

Einige dieser strukturellen Determinanten sind bereits genannt worden; hinzu kommen weitere: das Wahlrecht, die Anzahl der Parteien, die Eigenart schweizerischer Parteibindungen und das Verständnis über die Rolle der politischen Parteien, die starke Differenzierung des Landes in regionale und kantonale politische Subkulturen, der Grad ideologischer und sozialer Spannungen in der Gesellschaft, der sich in der Unterschiedlichkeit der Parteiprogramme ausdrückt, die bisherige Abwesenheit eines aussenpolitischen Engagements und damit entsprechende innenpolitische Konflikte und Wahlkampfthemen, die Durchsetzung und grundsätzliche Anerkennung des Prinzipes nicht-alternativer Machtausübung, sondern des proportionalen Regierungsanteils in der sogenannten «Zauberformel», ferner die grosse Häufigkeit individueller Wahl- und Abstimmungspflichten und anderes mehr. Alle Faktoren zusammen bilden den Interpretationsrahmen, der jeder zahlenmässigen Analyse voranstellen muss.

Die politische Funktion eidgenössischer Wahlen

Die gegenwärtige Verteilung des politischen Machtanteils zwischen allen grösseren politischen Parteien in der Schweiz, die sogenannte «Konkordanzdemokratie», ist eine in langer politischer Auseinandersetzung erkämpfte,

stabilisierte und heute von allen relevanten Kräften zwar in verschiedenem Mass, aber im Grundsatz doch akzeptierte politische Ordnung. Diese innenpolitische Friedensordnung, auf deren Zusammenhang mit dem Charakter unseres Landes als politische Willensnation hin nicht eingegangen werden kann, ist also nicht das direkte Ergebnis einer einzigen Wahl, sondern dasjenige eines historischen Verständigungsprozesses. Die normative Kraft dieser faktischen Machtverteilung wächst und dürfte im Gegensatz zu gewissen Prognosen auch bei einer weiteren Zersplitterung der innenpolitischen Parteikräfte noch weiter wachsen; jedenfalls wird sie zur vorrangigen Bestimmungsgrösse des eingangs genannten Bezugsrahmens.

Denn sie bedeutet, dass die Regierungsverantwortung im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden kollektiv getragen wird und dass damit Erfolge oder Misserfolge der Regierungen nicht den einzelnen Parteien zugerechnet und nicht oder kaum als Argumente im Wahlkampf verwendet werden können. Während etwa in Grossbritannien die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit der jeweiligen Regierungspolitik zum dominierenden Bestimmungsgrund für das Wählerverhalten wird, wählt man in der Schweiz im Grunde genommen nicht für oder gegen den Bundesrat, sondern man gibt seine Stimme der angestammten Partei, man panaschiert im Zweifelsfall, oder aber man geht gar nicht an die Urne. Unzufriedenheit und Widerspruch – so müsste die These lauten – drückten sich also bisher nur in geringem Masse in einem Wechsel der Parteiorientierung, stärker aber im Beteiligungsverzicht aus, was sich unter veränderten gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verhältnissen aber ändern kann, wie der jüngste Rechtstrend anzudeuten scheint.

Der schweizerische Wähler erwartet nicht unbedingt, dass die Wahl zu einer Veränderung im Bundesrat führen werde; er erwartet keinen Machtwechsel. Bundesräte scheiden ja faktisch aus persönlicher Entscheidung und nicht als Ergebnis von Wahlen aus ihren Ämtern; ihr Eintritt in und ihr Austritt aus dem Amt fällt damit gar nicht immer mit den Parlaments-Wahlterminen zusammen, sondern bestimmt sich neben individuellen vor allem auch noch aus koalitionspolitischen Gründen. Das in der Reihenfolge der längeren Amtsdauer vorgenommene Bundesratswahlverfahren festigt die Konkordanz, weil jede Partei ein gutes Ergebnis erzielen will und damit auf die anderen angewiesen ist. Nur dem Letztgewählten kann folgenlos Unterstützung in grösserem Ausmass entzogen werden, wie das auch bei der jüngsten Wiederwahl von Pierre Graber der Fall war. Das bedeutet auch, dass das jetzige Bundesratswahlverfahren die Machtverteilung im Bundesrat gegen die Verschiebung der parlamentarischen Kräfteverhältnisse absichert, dass heisst den Effekt von Parlamentswahlen verringert. Jedenfalls hängt die bundespolitische Machtverteilung nicht unmittelbar mit den legislaturperio-

dischen Wahlergebnissen zusammen, sondern begründet sich auf einer längerfristigen historisch-politischen Situation. Das Fehlen einer solchen Verknüpfung bedingt seinerseits den nur begrenzten Mobilisierungsgrad, den der Prozess der Bundeswahlen hat, und damit die relativ geringe Wahlbeteiligung.

Die subjektive Erwartung wohl der meisten Wähler, dass National- und Ständeratswahlen nicht zu klaren Veränderungen der Machtverteilung im Bund führen, hat nun ihr objektives Gegenstück: Da die Konkordanzdemokratie als Ergebnis eines historischen Prozesses eine mehr als nur legislaturperiodische Konstellation ist, können sich die Parlamentsstärken der an der Regierung beteiligten Parteien von Legislatur zu Legislatur, das heisst unterhalb oder innerhalb dieser Konstellation durchaus nach unten und nach oben verändern, ohne dass sich unmittelbare Konsequenzen für die Machtverteilung im Bundesrat ergeben. Die Bandbreite von Mandatsgewinn oder -verlust ist infolge des Vielparteiensystems und der Mehrparteienregierung verhältnismässig gross, weil es faktisch der Dezimierung einer der Bundesratsparteien bedürfte, um das Gesamtgleichgewicht der jetzigen «Zauberformel» zu ändern. Umgekehrt bedürfte eine der Bundesratsparteien eines unwahrscheinlichen Zulaufs an Wählern, das heisst einer bisher nicht dagewesenen Umschichtung der Wähler, um gegenüber den übrigen drei Bundesratsparteien einen Mandatsanspruch durchsetzen zu können. Allein eine bürgerliche Koalition wäre in der Lage, die Sozialdemokratie aus der Bundesratsbeteiligung zu verdrängen, was aber aus Gründen der geschichtlichen Verankerung des schweizerischen Machtkompromisses und aus Rücksicht auf mögliche Folgen, die eine solche Veränderung im Bund, in den Kantonen und grossen Gemeinden und für die Initiativ- und Referendumpolitik haben könnte, unwahrscheinlich ist. Es bleibt noch die Möglichkeit eines Machtwechsels auf Grund eines freiwilligen Rückzuges einer der heutigen Bundesratsparteien aus der Landesexekutive. Ein solcher Gang in die Opposition gleicht aber einem weitgehenden Selbstausschluss aus der Bundespolitik, weil die politischen Selbstdarstellungsmöglichkeiten und Oppositionschancen im schweizerischen Nebenberufsparlament, das sich in einem dauernden Zeit- und Entscheidungsnotstand befindet, ausserordentlich gering sind.

Weil in Bern nicht eine Mehrheit gegen eine Minderheit, sondern die Minoritäten gemeinsam regieren, geht es bei eidgenössischen Wahlen nicht um einen Machtwechsel, das heisst um die Frage nach alternativem Anteil oder Ausschluss von der Regierung, sondern ihre Funktion besteht in einer Untermauerung, in der Legitimierung des Anteils auf eine verhältnismässige Vertretung im Bundesrat und den anderen vom Bundesrat gewählten Entscheidungs- und Beratungsgremien. Ein allein auf dem Prin-

zip des alternierenden Machtwechsels aufgebautes Demokratiemodell reicht für die Analyse schweizerischer Verhältnisse deshalb nicht aus.

Wahlkampf und Allparteienregierung

Die eben genannte Funktion der Wahl als Vertretungswahl und nicht als Alternativwahl bestimmt notwendigerweise auch die Struktur des Wahlkampfes, seinen Stil und die Härte der Kontroversen, die Richtung der politischen Attacken, ihre Adressaten und inhaltlichen Begründungen. Zwar schliesst die innenpolitische Friedensordnung, das gegenseitige Anerkennen von proportionalem Regierungsanteil auf allen Ebenen – es soll nicht übersehen werden, dass die Volkswahl der Regierungsräte die «Zauberformel» nicht überall erreichen lässt –, die Konkurrenz um Stimmen und eine gewisse Wahlkampfpolemik nicht aus, aber die Richtung der wahlkämpferischen Aktivitäten der Bundesratsparteien zielt primär in die eigene Wählerbasis und erst in zweiter Linie auf fremde «Reservate».

So hat die Technik der Listenverbindung die Funktion, die eigenen Wählerreservate voll auszuschöpfen. Und auch als Wahlkampfthemen werden Fragen bevorzugt, die im Grundsatz nicht bestritten sind – zu nennen wären die Sozialversicherung, der Umweltschutz, die Konjunkturpolitik oder das Verkehrswesen und auch die Bildungspolitik –, während Fragen, die zwischen den Bundesratsparteien völlig offen oder strittig sind – etwa die Verfassungsreform, die Dienstverweigerung, die Geburtenregelung oder früher das Frauenstimmrecht –, zumindest in der parteioffiziellen Wahlkampagne nur eine untergeordnete oder gar keine Rolle spielen. Beide Behauptungen gelten nicht gleichermassen auch für den Landesring und die Parteien rechts und links von der Konkordanz. Gewiss finden auch innerhalb und zwischen den Bundesratsparteien Revierkämpfe statt, die etwa aus dem Umstand entstehen, dass die CVP einen Arbeitnehmerflügel hat und damit mit der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften in einen Vertretungskonflikt kommt. Gleichwohl wäre es nicht zu begründen, und es würde von vielen Wählern wohl auch nicht verstanden, wenn die Nationalratsparteien ihre Wahlkämpfe in erster Linie auf Konfrontation und Konflikt gegen Parteien ausrichten würden, mit denen sie in Tat und Wahrheit im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden gemeinsam regieren.

Diese Moderierung schweizerischer Wahlkämpfe hat noch andere politische und soziologische Gründe: Bundeswahlkämpfe sind natürlich auch dadurch bestimmt, dass die Konkordanzdemokratie nicht nur auf den Bund beschränkt ist, sondern auch in den Kantonen und Gemeinden besteht, wo

die Wahlauseinandersetzungen ja geführt werden müssen. Obwohl diese drei politischen Ebenen weniger in ihrem inhaltlichen Entscheidungsspielraum als bezüglich des formalen Entscheidungsprozesses autonom sind, bestehen im Kleinstaat viele personelle und sachliche Interrelationen, so dass politische Überschläge, negative Rückkopplungen auf das politische Klima der anderen Ebenen befürchtet werden müssen, wenn ein Bundeswahlkampf überbordete. Auch kann man sich nicht im Bund einen politischen Machtanteil streitig machen, wenn man etwa im Kanton auf gegenseitige Unterstützung angewiesen ist. Somit stabilisiert die faktische vertikale Verschränkung zwischen den Ebenen auch die dortigen Machtverteilungen. Demgegenüber garantiert die Tatsache, dass Bundes-, Kantons- und Gemeindewahlen nicht zum gleichen Zeitpunkt erfolgen, doch eine ebenenspezifische Gestaltung und Austrag der Wahlentscheidung und damit letztlich auch die relative Autonomie der sonst abhängigen Teilsysteme.

Diesem politischen Zusammenhang unterliegen auch soziologische. Die Kleinräumigkeit und Überschaubarkeit der gesellschaftlich-politischen Verhältnisse in Gemeinde und Kanton bedingen nur geringe soziale Distanzen, führen zu gegenseitiger Kenntnis der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Rollenträger, zur informellen Kommunikation und Verhaltenskontrolle und auch zu politischen Rollen, die nicht funktionspezifisch ausdifferenziert sind, sondern als Nebenrollen zur Berufsrolle ausgeübt werden. Das führt zur Eingrenzung des Politischen überhaupt und damit zur Begrenzung parteipolitischer Gegensätzlichkeit – allerdings bei oft umso stärkerer personenbezogener Animosität und Gegnerschaft – und zwingt auch zu interparteilicher Kooperation anstelle von Konfrontation und parteipolitischem Alternativdenken. Hinzu kommt eine starke Kumulation von politischen Rollen der verschiedenen Ebenen, so dass ein Nationalrat der Partei A im Bundeswahlkampf mit den Parteien B und C konkurriert, obwohl er gleichzeitig als Regierungsrat im Kanton mit diesen Parteien B und C einvernehmlich politisch zusammenarbeiten muss. Solche Zusammenhänge sind mit dem Prinzip der direkten Demokratie konstitutiv für die schweizerische politische Kultur, die jeder politischen Rolle und damit auch politischen Konfliktformen ein sie begrenzendes Profil aufdrängt. Wenn sie nicht beachtet werden und ein kantonaler Regierungsrat im Nationalrat etwa das «Machtkartell» des Bundes kritisiert, dann werden solche politischen Aussagen unglaubwürdig, solange nicht entsprechende Konsequenzen gezogen werden.

Eine mässigende Wirkung auf den Wahlkampf resultiert auch aus der gruppenmässigen «Versäulung» der schweizerischen Parteien in dem Sinne, dass die BGB den bäuerlich-gewerblichen Mittelstand, die Sozialdemokratie die Arbeiterschaft, die CVP die Katholiken oder der Freisinn die Selbstän-

digen und Unternehmer vertritt oder politisch zu vertreten beansprucht. Hat diese starke Kongruenz und Identifikation von Partei und gesellschaftlicher Gruppe früher politische Konflikte verschärft, so bewirkt sie heute, in Erinnerung an diese Auseinandersetzungen und aus der Angst vor ihrem Wiederaufbrechen, eine Mässigung des Parteikonflikts. Denn diese in harten Kämpfen errungene soziale Toleranz und Symmetrie der sprachlichen, konfessionellen und wirtschaftlichen Gruppen beinhalten letzte Bedingungen der politischen Friedensordnung.

Schliesslich bedarf es zum Austrag von Wahlkämpfen einer Organisation, es bedarf der Medien und eines resonanzfähigen politischen Feldes. Alle diese Grössen erfahren allein schon aus der grossen Häufigkeit von Urnengängen, die im schweizerischen Gemeinwesen pro Jahr stattfinden, eine Begrenzung. Ausserdem sind die Ressourcen der Parteien und der anderen politisierenden Organisationen ebenso begrenzt wie die Mobilisierbarkeit des Souveräns. Wird also ein der Entscheidungsvorlage, gleichgültig ob Wahl oder Abstimmung, inadäquater Mobilisierungsaufwand betrieben, so ist die Gefahr des «Bumerangeffektes» einer solchen Kampagne nicht unwahrscheinlich. Von hier aus wird auch einsichtig, warum viele der schweizerischen Wahlen und Abstimmungen einfach eher Pflichtgänge an die Urne, politische Routine ohne spektakulären Charakter und damit oft auch Entscheidungen sind, denen kaum eine wirksame, auf das «Entscheidungsorgan Volk» ausgerichtete Meinungsbildungskampagne vorausgeht und an denen dann auch nur eine Minderheit der Wahlberechtigten partizipiert.

Kantonaler Bezugsrahmen für nationale Wahlen

Mit dem bisher Gesagten sind eidgenössische Wahlkämpfe immer noch nicht zureichend charakterisiert. Wichtig ist vor allem noch die Feststellung, dass auch die Nationalratswahlen – bei den Ständeratswahlen ist es sehr eindeutig –, obwohl ein bundesrechtlicher Vorgang, soziologisch gesehen dennoch nicht als gesamtschweizerisch einheitliche Prozesse verlaufen, sondern sich primär aus einer kantonal-regionalen Konstellation heraus determinieren. Ein einfacher Beweis für diese Behauptung, die bezüglich des jüngsten Rechtstrendes gleich relativiert werden muss, ist die unterschiedliche Wahlbeteiligung, die in den verschiedenen Kantonen erzielt wird. Sie lag 1971 im gesamtschweizerischen Durchschnitt bei 56%, erreichte aber – um einige annähernd vergleichbare Beispiele zu nennen – im Kanton Baselland 51%, im Kanton Solothurn dagegen 64,2%. Der Kanton Schwyz erreichte 45,8%, Luzern dagegen 66,27%. Die Kantone

Luzern, Solothurn und das Wallis zeigen auch noch in einer anderen Hinsicht ein auffallendes Wahlbeteiligungsergebnis: Während der gesamtschweizerische Durchschnitt der Wahlbeteiligung, bezogen auf die Wahlen von 1967, von 65,7% auf 55,9% im Jahr 1971, also um etwa 10%, zurückging, sank sie in diesen drei Kantonen um durchschnittlich 15,5%. Alle drei Kantone wiesen 1967 eine Wahlbeteiligung von über 80% auf, was vermutlich als Folge der geringeren Teilnahme der Frauen 1971 nicht mehr erreicht werden konnte.

Für die Kantonsbezogenheit eidgenössischer Wahlen lassen sich mindestens drei Hauptgründe anführen. Zunächst sind es die historisch-gesellschaftlichen Unterschiede in den einzelnen Kantonen, die etwa in Luzern und St. Gallen eher zu einem bipolaren parteipolitischen Kräfteverhältnis, in Zürich, Baselland, Bern und anderswo zu einem Mehrparteiensystem geführt haben. Diese Parteikonstellation führt zu je kantonsspezifischen Spannungen oder Spannungslosigkeiten, zu eigenen Kräfteverhältnissen und besonderen Chancen ihrer Veränderung durch Erneuerungswahlen. Die demokratisierende Funktion des kleinräumigen Föderalismus ist der zweite Grund dieser Eigenart schweizerischer Nationalwahlen. Das will heissen, dass im kleinföderalistischen Raum Widerspruch, Opposition und gesellschaftliche Basiskonflikte sich nicht nur leichter artikulieren lassen, sondern sich auch schneller in einer zahlenmässigen Veränderung niederschlagen. So hat die SP im Thurgau 50% ihrer Nationalratsvertretung verloren, weil ein Mandatsinhaber in einen Widerspruch zur offenbar stark verbreiteten Meinung gegen die Bodenseeregulierung geriet. Im Kanton Bern hat die CVP ein Mandat als Folge des Jurakonfliktes eingebüsst. Im Kanton Basel-Landschaft profitierte der Landesring, ganz im Gegensatz zum Trend in den anderen Kantonen, von der Wiedervereinigungsaktion und konnte ein Mandat gewinnen. Schliesslich ist im Kanton Schaffhausen ein Parteigruppenmanöver – auch diese umgekehrte Einwirkung lässt sich feststellen – gegen einen bisherigen Ständevertreter misslungen.

Als dritter Grund für das Fehlen eines jeweils eindeutigen gesamtschweizerischen Wahlrends muss die Nichtexistenz politischer Führungsfiguren genannt werden, die Personalisierung, die Identifizierung oder Widerspruch hervorrufen und daraus einen nationalen Trend erwachsen lassen. Das soll nicht heissen, dass Persönlichkeiten nicht zum Kriterium von Wahlentscheidungen werden – im Gegenteil: Je kleiner der politische Raum, umso wichtiger werden Personalisierungsprozesse als Determinanten von Wahlentscheidungen, aber sie summieren sich nicht zu einem nationalen Trend. Diese Prädominanz der kantonalen Parteikräftekonstellation, die Wirksamkeit regionaler politischer Stimuli und die Geltung ortsverbundener Persönlichkeiten führen dazu, dass sich Mandatsgewinne und -verluste,

die die einzelnen Parteien in den Kantonen erzielen, stark nach beiden Seiten ausgleichen, so dass in der nationalen Wahlbilanz meist nur geringe Veränderungen erscheinen. Insofern stabilisiert der Föderalismus die Machtverteilung im Bund. Dabei ist eine Gegenläufigkeit demokratischer Ordnungsvorstellungen nicht verkennbar, denn die demokratisierende Funktion des Föderalismus muss für jenen ungenügend, ja ins Gegenteil verkehrt sein, der Demokratie allein von der Möglichkeit eines Machtwechsels zwischen den politischen Parteien begreift. Eine dogmatisch-monokausale Analyse müsste im schweizerischen Regierungssystem eine Vielzahl von Kritikpunkten und immer wieder ein «helvetisches Malaise» finden.

Die Stabilität der Parteibindungen und Parteistärken

Während sich die meisten ausländischen Wahlanalysen auf den Umfang, die Motive und die soziale Struktur der stattgefundenen Wählerfluktuationen konzentrieren, hat eine schweizerische Wahlanalyse zunächst nach den Ursachen und Bedingungen einer bekanntlich hohen Stabilität der Parteibindungen und Parteistärken zu fragen. Die Antworten liegen auf verschiedenen Ebenen des hier versuchten theoretischen Bezugsrahmens und sind zum Teil schon angegangen worden. Eben genannt wurden die Kantonsbezogenheit des Prozesses der Nationalratswahl und die hohe Relevanz regionaler Themen und Konflikte für das Wahlverhalten, unabhängig davon, was von der offiziellen Parteiwerbung als gesamtschweizerische Prioritäten und Regierungsziele ausgegeben wird. Bereits skizziert wurden auch die besondere Gewaltenteilung sowie die kollektive politische Autoritätsausübung, die eine parteimässige Zurechnung von Erfolg oder Misserfolg der Regierung nicht ermöglicht, so dass aus der Politik des Bundesrates kaum ein Druck auf die Parteibindungen entsteht und die Kollegialentscheidungen nicht zum Motiv der Änderung einer Parteipräferenz – zumindest nicht bei den Wählern der Regierungsparteien – werden können. Dass dieser Zusammenhang aber zum Verzicht auf eine Wahlbeteiligung führt, ist dagegen von hoher Wahrscheinlichkeit. Hinzuzufügen ist, dass Parteistärken und Parteibindungen auch nicht mit dem Aufstieg und Fall charismatischer Führungspersönlichkeiten variieren.

Ein weiterer zentraler Grund für die Stabilität der historisch-traditionalen Parteiorientierung der schweizerischen Gesellschaftsgruppen ist nun die Existenz des plebiszitären Elementes, das heisst die zweite Möglichkeit der politischen Willensäusserung durch den Souverän. Sie bedeutet, dass Widerspruch, Unzufriedenheit und Opposition exakt gegenstandsspezifisch geäussert und von den betroffenen sozialen Gruppen selbst und unabhängig

von ihrer Parteibindung durchgesetzt oder verhindert werden können. Dadurch kann das individuelle Verhältnis zur Partei ungestört und der organisatorische Zusammenhang der historischen Parteien ungefährdet bleiben. Die politische Diskussion und plebiszitäre Entscheidung der Überfremdungsfrage erweist die Richtigkeit dieser Hypothese, denn nur ein Bruchteil jener Bürger, die der Initiative Schwarzenbach zugestimmt, das heisst mit der Politik des Bundesrats unzufrieden waren, haben deshalb auch ihre traditionale Parteibindung aufgegeben. Verallgemeinert man diese These weiter, dann kann man sagen, dass etwa die Bauernschaft sich es dank ihres plebiszitär-autonomen Zuganges zum Gesetzgebungsprozess leisten kann, zugleich in verschiedenen Parteien organisiert zu sein. Diese Differenzierung führt so weit, dass nicht nur die Kantonalorganisationen ein und derselben Bundespartei folgenlos konträrere Abstimmungsparolen ausgeben können, sondern sich Parteien in der Volksabstimmung bekämpfen können, obwohl sie die Regierungsverantwortung gemeinsam tragen. Das lässt traditionale Parteibindungen unerschüttert.

Weitere Bedingungen der Stabilität der Parteiidentifikationen und Parteistärken sind das Vielparteiensystem, das infolge der geringeren programmatischen Distanz zwischen den Parteien weniger zur wahltaktischen Fluktuation motiviert, die soziale Versäulung der politischen Gruppen, so dass die sozialen Gruppenbindungen auch die politischen Parteibindungen verstärken, die soziale Ausgeglichenheit der schweizerischen Gesellschaft, die auch die politische Konkurrenz moderiert, das Fehlen eines aussenpolitischen Engagements, das zur innenpolitischen Kontroverse werden könnte, und schliesslich vor allem auch die andauernde wirtschaftliche Prosperität, deren Rolle für das Wahlverhalten nicht hoch genug veranschlagt werden kann.

Auf die «Versäulung» der schweizerischen Parteien in sozialen, regionalen und konfessionellen Gruppen als Grund für die Festigkeit der Parteibindung und damit auch als Grund für die geringen Wählerfluktuationen soll kurz etwas genauer eingegangen werden. Diese Versäulung hängt unmittelbar mit der inneren Differenzierung der schweizerischen Gesellschaft zusammen. Etwas vordergründig bedeutet sie zunächst, dass fast alle grösseren politischen Parteien ihre regionalen und sozialen Reservate haben, so etwa die BGB in den Kantonen Zürich und Bern, die CVP in der Innerschweiz, der Freisinn und die Sozialdemokratie in verschiedenen Kantonen und Agglomerationen des wirtschaftlich starken Mittellandes. Diese regionale Verortung basiert zusätzlich auf verschiedenen historischen, sozialen und konfessionellen Strukturen und sich gegenseitig immunisierenden Konkurrenzverhältnissen, so dass die typisch schweizerische Parteibindung auf einer Überkreuzung, auf einer Mehrzahl unterschiedlicher Faktoren

beruht und deshalb so stabil ist. Diese Versäulungen sind als Ganze so alt wie die moderne politische Staatsordnung und sie sind niemals durch einen innen- oder aussenpolitischen kriegerischen Konflikt zerbrochen worden, wie das etwa in Frankreich, Italien, Österreich und der Bundesrepublik Deutschland der Fall gewesen ist. Somit kann man sagen, dass schweizerische Wahlentscheidungen primär an traditionellen Parteibindungen und weniger zweckrational, das heisst an der Chance eines politischen Machtwechsels orientiert werden. Traditionale Verhaltensorientierungen aber sind stabiler als funktionale.

Wechselwähler und der Trend nach rechts

Diese Überlegungen zur Stabilität der traditionellen Parteibindungen und Parteistärken wären missverstanden, würde man daraus das Nichtvorhandensein von Wählerfluktuationen folgern. Solche finden zwar in verschiedenen Formen und in verschiedenem Ausmasse, aber primär unter kantonal-regionaler Gesetzlichkeit statt, so dass es bisher nicht zu einem gesamtschweizerischen Trend kommen konnte, der eine Veränderung der Machtverhältnisse hätte bewirken können. Eine erste Form der Lockerung einer Parteibindung kann zweifellos das Panaschieren sein, ist es aber nicht unbedingt. Denn der kleine überschaubare politische Raum in den Kantonen schafft ein hohes Maß an Bekanntheit der Mandatsinhaber, die dann zu – von der Parteizugehörigkeit unabhängiger – Sympathie oder Antipathie führt und das Panaschieren erklärt. Hinzu kommt das Gewicht örtlicher und regionaler Themen und Konflikte, welche die Stimmgebung beeinflussen. Somit dürfte mancher Wähler den Vertreter einer anderen Partei auf seine Liste nehmen, weil dieser im Ort oder in der Region wohnt, weil dieser einer bestimmten Organisation – sei es auch nur dem Touring Club – angehört, wo der Wahlberechtigte auch Mitglied ist, oder weil er den Kandidaten bei irgend einer Gelegenheit kennen gelernt hat, die ihn dann zu einer günstigen oder ungünstigen Meinung führte.

Nun legen die verschiedenen Parteilager aber eine unterschiedliche Panaschiergewohnheit an den Tag. Die bürgerlichen Parteien, voran der Freisinn, die BGB, die Demokraten und der Landesring, weisen hohe Panaschierhäufigkeiten auf, die rund ein Viertel ihrer Listen erreichen und in den letzten Jahren ständig zugenommen haben. Weil die programmatische Distanz zwischen diesen Parteien nicht gross ist, kann dieses Panaschieren auch nicht als eine partielle Abwendung von der angestammten Partei gedeutet werden. Die Wähler dieser Parteien empfinden ihre Auswahlfreiheiten wohl weniger als Verletzung einer Solidaritätserwartung, als das bei Parteien

mit stärker weltanschaulichen Elementen, also bei der SP und der CVP, der Fall sein dürfte. Bei diesen Parteien, die deutlich geringere Panaschierhäufigkeiten aufweisen, müsste ein starkes Ansteigen panaschierter Listen, wie das vor allem für die CVP (Landesdurchschnitt: 1963 12,0%, 1967 16,1% und 1971 noch mehr) festzustellen ist, als Indikator für die Lockerung der Parteibindung verstanden werden.

Grundsätzlich gilt für das Panaschieren noch zweierlei: Es schafft für den Wähler einen Verhaltensspielraum, so dass er seiner Unzufriedenheit gegen einzelne Kandidaten Ausdruck geben kann, ohne dass ob dieser partiellen Differenz seine grundsätzliche Parteibindung erschüttert wird. Akzeptiert man das, dann muss man in dieser partiellen Sanktionsmöglichkeit des Wählers einen die traditionellen Parteibindungen stabilisierenden Faktor erkennen. Unter strukturellem Aspekt gilt auch für das Panaschieren, dass sich Gewinne und Verluste in der gesamtschweizerischen Bilanz stark ausgleichen und dass dieser Form des Stimmenwechsels nur ein geringer Effekt auf die parlamentarische Kräfteverteilung zukommt.

Eine zweite Quelle der Wählerfluktuationen wird gespeist von Wählern, die durchaus politisch interessiert und vielleicht recht kritisch sind, sich aber keiner Parteirichtung fest verschreiben wollen. Bei diesen Wählerschichten dürfte die Kritik an der Konkordanzdemokratie und der Ruf nach einer Opposition die stärkste Resonanz erhalten. Da aber eine parlamentarische Opposition weder institutionalisiert noch faktisch sichtbar ist, fehlt ein Kristallisationspunkt für solche Haltungen. Hierin liegen die Hauptgründe dafür, dass der Landesring nicht alle Wähler halten konnte, die er vor vier Jahren mit dem Versprechen gewann, die Rolle der Opposition zu übernehmen. Viele sind deshalb wieder unterwegs in ein neues politisches Lager, wobei sie, aus dem Lager der ungebunden kritischen Wähler kommend, weniger aus Xenophobie als aus demonstrativer Oppositionslust und aus Unzufriedenheit über die Alternativlosigkeit nach rechts abgewandert sind, wo sie jetzt einen Ort für Opposition zu finden glauben. Somit ist der Trend nach rechts ein Vorgang mit sehr komplexen Ursachen und mit einer unterschiedlichen sozialen Zusammensetzung. Die eben genannte Gruppe rekrutierte sich eher von links, also aus dem Landesring und aus der SPS, denn aus dem Lager rechts von der Mitte, etwa von der BGB. Es sind dies keine «vaterländischen», sondern möglicherweise engagiert kritische, aber diffus unzufriedene Wähler. Sie wollen wählen und begnügen sich nicht mit einer emotionalen Distanzierung von der Politik oder mit Wahlenthaltung und gleichgültiger Indifferenz.

Ihr Marsch durch die etablierten Parteien muss etwas zurück verfolgt werden, um diese Annahme zu erhärten. Im Jahr 1967 hat der Landesring im Landesdurchschnitt 4,1% Stimmen gewonnen, während die SP gleich-

zeitig mit 3,1% den stärksten Verlust der Bundesratsparteien hinnehmen musste. Im Kanton Zürich, Hochburg sowohl der Unabhängigen wie der Sozialdemokraten, betrug der Gewinn des Landesringes vor vier Jahren 10,7%, der Verlust der SP 5,4%. Diese Kräfteverschiebungen dominierten das damalige Nationalratswahlergebnis, so dass eine Wählerverschiebung von der SP zum Landesring unterstellt werden darf. Bei der Wahl des Jahres 1971 hat der Landesring einen Teil seiner Wähler von 1967 wieder verloren, aber nicht durch eine Rückwanderung zur Sozialdemokratie, sondern durch einen Übertritt in die Opposition weiter rechts. Diese Wählerbewegung, von Unbetroffenen oft als «politischer Flugsand» diffamiert, ist vorwiegend strukturbedingt, ihre subjektive Motivation muss deshalb verstanden werden.

Es bleibt schliesslich die Frage nach der sozialen Struktur dieser politischen Kräfteverschiebung, die Frage also, in welchen gesellschaftlichen Gruppen die Wähler in stärkster Masse ihrer angestammten Parteibindung untreu geworden und zur Republikanischen Bewegung oder zur Nationalen Aktion abgewandert sind. Kennt man die Zusammensetzung dieser Wählerbewegung, dann kann man auf ihre Ursachen zurückschliessen, was an dieser Stelle allerdings nur andeutungsweise möglich ist. Für den Kanton Zürich ergeben sich folgende Zahlen: 20% und mehr aller Listenstimmen erzielen die Rechtsparteien in den Stadtkreisen 3 (20,21%), 4 (24,29%) und 5 (26,24%), in allen übrigen Stadtkreisen mit Ausnahme 2 und 7 liegt der Prozentanteil dieser Parteien zwischen 15 und 20. Damit ergeben sich für die Stadt Zürich folgende Stimmenverteilungen: bürgerliche Parteien (ohne CVP) 22,67%, Sozialdemokraten 26,86% und Rechtsparteien 18,30%. Für den ganzen Kanton Zürich ergibt sich für die Nationalratswahl 1971, dass die Rechtsparteien in 22% aller Gemeinden zwischen 15 und 20%, in 47% aller Gemeinden zwischen 10 und 15%, in 30% aller Gemeinden zwischen 5 und 10% und nur in 1,75% der Gemeinden weniger als 5% der Stimmen erhalten haben. Das heisst nun, dass nicht nur ein ganz erheblicher Stimmenumschwung stattgefunden hat – die Prozente der Listenstimmen liegen aber wesentlich höher als die Prozente der eigentlichen Rechtswähler, weil sowohl die Republikanische Bewegung wie auch die Aktion viele gutgläubige Panaschiergewinne gemacht haben –, sondern das heisst auch, dass die neue Rechte einen Zulauf aus allen Lagern verzeichnen konnte.

Dieser Stimmenumschwung lässt aber einen klaren überregionalen Trend erkennen: je grösser der Anteil sozialdemokratischer Stimmen in einer Gemeinde, desto höher sind die Gewinne der Rechtsparteien, genauer noch: mit steigendem Anteil sozialdemokratischer Stimmen wächst der Anteil der Nationalen Aktion stärker als derjenige der Republikaner. Demgegenüber wandern dissidente bürgerliche Wähler etwas stärker zur Republikanischen

Bewegung als zur radikaleren Aktion. Dies erhellt auch den Kausalzusammenhang: die sozial schwächeren Schichten werden von den Folgelasten eines ökonomischen Wachstums – angefangen von den Lärmimmissionen in den Städten bis zum Wohnungsproblem – stärker getroffen, sie reagieren auf die Überfremdung intoleranter als die Mittelschichten. Die Erfahrung individueller Ohnmacht gegenüber Preiserhöhungen, Wohnungsmangel, vielleicht einer Kündigung, aber auch gegenüber Verkehrs- und Lärmproblemen ist nicht nur schichtspezifisch, sondern wird auch von älteren Menschen gemacht, aber an ihr zerbrechen traditionale Partei- und Wertbindungen. Dass diese sozioökonomischen Spannungen unserer Gesellschaft wahlpolitisch ausgerechnet von derjenigen Partei bezahlt werden müssen, welche sich für die Interessen dieser Betroffenen besonders einsetzen will und an diesen Zuständen am wenigsten «schuld» ist, gehört auch zur bitteren Ironie dieser Wahlen 1971. Gemessen am gesellschaftlichen Grundvorgang dieser Wählerfluktuation verblasst das Wort vom «Rechtsrutsch» zur nichtssagenden Politschablone.

HERMANN BURGER

Des Schweizer Autors Schweiz

Zu Max Frischs und Peter Bichsels Technik der Kritik an der Schweiz

«Ich liebe die Schweiz so wie sie ist; aber weil sie so ist, wie sie ist, und weil ich sie liebe, geht es nicht ohne Kritik, ohne Selbstkritik.» Dieser Satz stammt aus der *Festrede*, die Max Frisch am 1. August 1957 in einem Schulhof des Zürcher Industriequartiers vor rund 300 Leuten gehalten hat¹. Er spricht, unter anderem, von der Meinungsfreiheit. Als positives Beispiel führt er an, dass ihm das Vereinskartell «Industriequartier» nicht vorgeschrieben habe, was er unter dem Schweizerkreuz sagen dürfe und was nicht. «Ich weiss, dass ich wegen dem, was ich Ihnen sagte, auf keinen Fall nach Sibirien komme und auch nicht nach Dachau.» Das ist für Frisch im