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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 18 (1978)

Artikel: Die Rolle der Parteien auf kantonaler Ebene

Autor: Fagagini, Hans Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172122

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 14.07.2025

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

DIE ROLLE DER PARTEIEN AUF KANTONALER EBENE

von Hans Peter Fagagnini,
Dr. rer. publ.,
Generalsekretär der CVP, Bern

In der politikwissenschaftlichen Theorie ist die Ansicht verbreitet, wonach die Bundesparteien weitgehend blosse Dachorganisationen von Kantonalparteien darstellen und deren Rolle und Einfluss auf Bundesebene als relativ gering zu veranschlagen ist. In dieser Auffassung ist offenbar implicite enthalten, dass die Rolle der Kantonalparteien eine andere ist als jene der Bundesparteien. Wie aber ist die kantonale Ebene zu beurteilen?

Für eine generelle Analyse der kantonalen Parteiverhältnisse fallen die teilweise beträchtlichen Unterschiede von Kanton zu Kanton erschwerend ins Gewicht. Hinzu kommt ein starkes Missverhältnis zwischen einer Vielzahl praktischer Einzelerfahrungen und mangelnder theoretischer Durchdringung und -forschung der kantonalen Verhältnisse. Eine Analyse, die ein Stück vergleichender Forschung darstellt – muss sich deshalb auf relativ wenige Ergebnisse beschränken. Aus diesem Grunde soll im folgenden versucht werden, einen Raster zur Bestimmung der Rolle der kantonalen Parteien auf ihrer Ebene zu eruieren und ihn mit einigen mehr praktischen Erfahrungen zu konfrontieren. Im Vordergrund steht ein makropolitischer Ansatz, der erst nach einiger Konkretisierung auch Aussagen über die Rolle und das Verhalten einzelner bestimmter Parteien erlauben soll. Während bezüglich des *Überfremdungs*risikos durch Verbände einige Aussagen möglich sind, soll der Problemkreis des *Entfremdungs*risikos durch Medien, parapolitische Bewegungen und andere Entwicklungen offen bleiben, da dieser das gesamte Parteiensystem zum Adressaten macht. *Nicht einbezogen in die nachstehende Analyse wird sodann der Einfluss der kantonalen Parteien auf die Bundesebene und Bundesparteien. Nachstehend soll ausschliesslich die kantonale Ebene analysiert werden.*

I. Theoretischer Bezugsrahmen: Faktoren zur Rollenbestimmung der Parteien

Parteien stellen ausgesprochen extrovertierte Organisationen, die an der politischen Willensbildung mitreden, dar. Nach Ansicht von Flohr[1] obliegen den Parteien demgemäss folgende drei Aufgabenbereiche:

(1) Die Ermöglichung einer echten politischen Auswahl als Ergebnis einer Konkurrenz unter verschiedenen Parteien (Konkurrenzaufgabe);

(2) Die Aufgabe der Führungsauslese, mit anderen Worten die Bereitstellung von Personal für die Aufgabe von Regierung, Gesetzgebung, aber auch Opposition (Selektionsaufgabe);

(3) Die Aufgabe der Anregung und Zusammenfassung individueller Bestrebungen zu einer gemeinsamen politischen Kraft mit nennenswertem Einfluss (Artikulations-, Integrationsaufgabe).

Aufgrund dieses dreifachen Aufgabenbündels, mit dem im Grunde die konkrete Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung umschrieben ist, spricht einiges für die Annahme, dass die Rolle[2] der Parteien weitgehend von *exogenen*, d. h. ausserhalb des konkreten Einflussbereiches einzelner Parteien liegender Faktoren bestimmt wird und *endogene* Faktoren die Rolle einer Partei nur zum Teil fixieren. Diese Rolle wird mit anderen Worten primär von exogenen und sekundär von endogenen Faktoren bestimmt. Wer politisch denkt und handelt und um politischen Einfluss ringt, muss auf die politischen Institutionen bedacht sein, die ihm Einfluss verleihen. Der politisch Handelnde muss sich mit anderen Worten systemorientiert verhalten, d. h. er muss das Institutionengefüge, auf das er sich abstützt, bei seiner Tätigkeit miteinbeziehen.

Beide Faktoren, exogene und endogene, beeinflussen sich gegenseitig. Die nachfolgende Darlegung darf deshalb nicht den Anschein erwecken, als ob beide Faktorengruppen quasi unabhängig voneinander zur Rollenbestimmung beitragen.

Parteien sind grundsätzlich durch *vier exogene Faktoren* bestimmbar: (1) das jeweilige Parteiensystem; (2) das vorherrschende Konfliktregelungsmuster; (3) den jeweiligen sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Kontext; (4) den jeweiligen Komplexitätsgrad der Probleme und die sich daraus ergebenden Kommunikationsmöglichkeiten.

Umgekehrt wirkt die ideologische und organisatorische Verfasstheit, d. h. die innere Struktur der Parteien, mit auf deren Rollenbestimmung ein. Diese stellen deshalb endogene Faktoren dar. Die innere Strukturierung soll vorerst aber in einer Richtung unerheblich sein. Unter „Partei" sei nämlich die eigentliche Parteiorganisation wie deren Fraktion in den Parlamenten verstanden. In einer vergleichenden Studie wie der vorliegenden müssen beide als Einheit betrachtet

1 Heiner Flohr, *Parteiprogramme in der Demokratie*, Göttingen 1968, S. 36.

2 Zum Begriff „Rolle" vgl. Axel Görlitz, *Politikwissenschaftliche Propädeutik*, Reibek 1972, S. 160 ff.

werden. Damit bleibt auch die in der Theorie anzutreffende Unterscheidung zwischen der Teilhabe der Parteien an der *Volks*willensbildung und jener an der *Staats*willensbildung[3] unerheblich.

II. Exogene Faktoren zur Rollenbestimmung der Parteien

1. Die Parteiensysteme auf kantonaler Ebene

Vergleicht man die Stärke der einzelnen Parteien in den Kantonen, so lässt sich die von Duverger getroffene Unterscheidung in Mehrheitsparteien, dominierende Parteien, mittlere Parteien und kleine Parteien treffen.[4] Mehrheitsparteien sind von anderen Parteien dadurch zu unterscheiden, dass sie im Parlament über die absolute Mehrheit verfügen. Sie lassen sich darum leicht bestimmen. Anders bei den übrigen Arten von Parteien. Ihre Auffächerung in dominante, mittlere und kleine Parteien kann nur von ihrem Wähleranteil oder ihrer Sitzzahl im Parlament ausgehen. Diese stellt indessen nicht in Rechnung, dass diesen Parteien über Referenden, Initiativen und Teilhabe an der Regierung qualitativ grössere Möglichkeiten offenstehen als es ihren zahlenmässigen Stärken entspricht. Im folgenden sollen – in Anlehnung an Duverger – als *dominante* Parteien solche bezeichnet werden, deren Mandatsanteil im Parlament 35 und mehr Prozent beträgt, als *mittlere* Parteien solche mit über 10 bis 30 Prozent der Mandate und *kleine* mit weniger als 10 Prozent der Sitze im Parlament.

Ohne Berücksichtigung der beiden Appenzell ergeben sich dabei folgende Verhältnisse. Acht Kantone stellen gegenwärtig Mehrheitsparteien, vier Kantone dominierende Parteien und elf Kantone – vergleichbar mit den gesamtschweizerischen Verhältnissen – weisen dagegen nur mittlere Parteien ohne klare Mehrheitsverhältnisse auf, wenn man dort einmal von den Block- und Frontmöglichkeiten absieht.

Tabelle 1: Parteipolitische Auffächerung in den Kantonen

Kantone mit	
– Mehrheitsparteien	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, SG, VS
– Dominierenden Parteien	BE, FR, SO, VD
– ausschliesslich mittleren und kleinen Parteien	ZH, GL, BS, BL, SH, GR, AG, TG, TI, NE, GE

Quelle: siehe Anhang

3 Karl-Heinz Seifert, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Köln / Berlin / München 1975, S. 85 ff.

4 Maurice Duverger, *Les partis politiques*, 7. Aufl., Paris 1969, S. 315 ff. Die schweizerischen Verhältnisse erlauben allerdings nicht die volle Übernahme seiner Systematik, da der Existenz sogenannter mittlerer Parteien in den Kantonen nicht genügend Rechnung getragen würde.

Tabelle 2: Die Stärke der einzelnen Parteien in den Kantonen

	Mehrheits-partei	Dominierende Partei	Mittlere Parteien	Anzahl kl. Parteien (mind.)
ZH			SP, FdP, SVP, LdU, CVP	3
BE		SVP	SP, FdP	8
LU	CVP		FdP	5
UR	CVP		FdP	1
SZ	CVP		FdP, SP	2
OW	CVP		FdP	–
NW	CVP		FdP	–
GL			FdP, SVP, CVP, SP	–
ZG	CVP		FdP	3
FR		CVP	FdP, SP	2
SO		FdP	CVP, SP	2
BS			SP, Lib., FdP, CVP	5
BL			SP, FdP, CVP, SVP	4
SH			SP, FdP, SVP	5
SG	CVP		FdP, SP	3
GR			SVP, CVP, FdP	2
AG			SP, CVP, FdP, SVP	4
TG			SVP, CVP, SP, FdP	4
TI			FdP, CVP, SP	3
VD		FdP	SP, Lib.	5
VS	CVP		FdP	4
NE			SP, FdP, Lib.	2
GE			FdP, SP, PdA, CVP, Lib.	1
Total	8	4	60	

Quelle: siehe Anhang

Wie aus *Tabelle 2* ersichtlich ist, stellt die CVP achtmal eine kantonale Mehrheitspartei, die FdP zweimal eine dominierende kantonale Partei, währenddem die SVP und die CVP je einmal eine dominierende kantonale Partei bilden. An mittleren Kantonalparteien bestehen insgesamt 60. Im Vergleich zur Bundesbene bedeutet dies, dass auf kantonaler Ebene im Durchschnitt nur rund drei Mehrheitsparteien, dominierende Parteien und mittlere Parteien einander gegenüberstehen statt vier wie auf Bundesebene. Schliesslich sind auch weniger kleine Parteien in den kantonalen Parlamenten vertreten als in der Bundesversammlung. Dort sind es gegenwärtig deren sieben, in den Kantonen dagegen im Durchschnitt deren drei.

Somit können die parteipolitischen Verhältnisse auf der kantonalen Ebene als einfacher bezeichnet werden als jene im Bund. Einfachere Verhältnisse stellen aber für die Parteien günstigere Voraussetzungen für ihre Mitwirkung in der politischen Willensbildung dar. Dies gilt naturgemäss insbesondere für die Mehrheitsparteien und die dominierenden Parteien in den verschiedenen aufgeführten

Kantonen. Es ist auf Bundesebene nicht nur der starke Einfluss der Verbände, der sich oftmals zulasten der Parteien auswirkt, sondern es ist ebenfalls eine Frage der schwierigeren Mehrheitsverhältnisse, welche Einfluss und Rolle der Parteien in manchen Bereichen herabmindert. Dieser Argumentation liegt die These von Huntington zugrunde, derzufolge der Einfluss sozialer Bewegungen und Kräfte je nach Struktur des Parteiensystems unterschiedlich und damit auch die Rolle der Parteien unterschiedlich ist. Seine These lautet nämlich wie folgt: "In a one-party-system, the political leadership tends to dominate the social forces. In a multiparty-system, the social forces dominate the political parties. A two-party-system maintains a more equitable balance between social forces and political parties".[5]

Diese vorausgesetzten einfachen Verhältnisse werden in jenen Kantonen, bei denen traditionellerweise etwa Bürgerblöcke gegen Sozialdemokraten stehen, noch verstärkt. In solchen faktischen Zweiparteien-Systemen sind die Mehrheitsverhältnisse gewöhnlich einfacher. Diese Tatsachen sind insofern von Bedeutung, als es nach empirischen Erfahrungen nicht psychologische Strömungen, sondern vornehmlich politische Fakten, Aussagen und Koalitionsänderungen sind, die entscheidende Anstösse zur Veränderung der Wähler- und Abstimmungslandschaft geben.[6]

Diese Aussagen müssen insbesondere vor dem Hintergrund von Volksabstimmungen noch näher untermauert werden. Wie die Abstimmungskampagnen nämlich immer wieder zeigen, besteht für eine Vorlage in einer Abstimmung Aussicht auf Erfolg in der Regel erst dann, wenn alle tragenden politischen Kräfte diese unterstützen. Lehnt eine bedeutendere Partei (d. h. mindestens eine mittlere) eine solche Vorlage ab und tritt sie auch gegen sie an, besteht für diese nur noch geringe Aussicht auf eine Ja-Mehrheit. Solche Folgerungen sind zu ziehen, wenn man an die jüngsten eidgenössischen Volksabstimmungen z. B. über den Konjunkturartikel (1975), den Bildungsartikel (1973), das Raumplanungsgesetz (1976), die Finanzordnung (1977) und die Fristenlösungsinitiative (1977) denkt. Nicht ganz eindeutige Mehrheiten im Parlament führten zusammen mit oppositionellen Kantonalparteien innerhalb der Regierungsfront oder einzelnen ausscherenden Regierungsparteien jeweils zu Null-Entscheiden. Dadurch wurden die Parteiparolen allgemein dem Vorwurf der Wertlosigkeit ausgesetzt. Eine neuere Untersuchung im Anschluss an die Volksabstimmung vom 13. März 1977 ergab jedoch, dass die Parteien zusammen mit dem Bundesrat und der Bundesversammlung nach wie vor zu den wichtigsten Bezugsgruppen bei Volksabstimmungen zählen.[7] Diese Überlegungen und Ergebnisse lassen sich meines

5 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies,* New Haven / London 1968, S. 432.

6 Feist/Liepelt, „Machtwechsel in Raten: Das Parteiensystem auf dem Weg zur Mitte", *in: Wahlforschung. Sonden im politischen Markt.* Opladen 1976, S. 35.

7 *VOX. Analyse der eidg. Abstimmung vom 13. März 1977.* Hrsg. von der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung und dem Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern.

Erachtens eindeutig auf die Ebene der Kantone herabtransponieren, zumal dort die Bezugsgruppe Partei dem Bürger näher steht. Auch dort erzeugen bewusst gemachte Oppositionen in der Regel ein diffuses Nein-Klima. Dieses ist vielleicht in den übersichtlicheren kantonalen Verhältnissen leichter lokalisierbar und – wo Mehrheitsverhältnisse vorliegen – mitunter auch leichter korrigierbar als auf Bundesebene. Die Erfahrungen mit den Bundesvorlagen in den Kantonen zeigen aber, dass dort dieselben beschriebenen Gesetzmässigkeiten anzutreffen sind wie auf Bundesebene.

Das Parteiensystem als Ganzes ist aber auch noch in einer anderen Sicht bedeutsam für die Rolle der einzelnen Parteien. Aller Regel und Erfahrung nach richten nämlich die einzelnen Parteien ihre Initiativen und Aktionen mehr oder weniger deutlich an ihrer jeweiligen politischen Konkurrenz aus. Überspitzt formuliert, ist es also der politische Konkurrent, der die einzelne Partei herausfordert und an dem sie sich auch bezüglich ihrer Aktionen und Initiativen misst. Dies gilt insbesondere in deutlich sichtbaren Mehrheitsverhältnissen.

2. Das Konfliktregelungsmuster

Durchgeht man die einzelnen Verhältnisse in den Kantonen und betrachtet man die parteipolitischen Machtverhältnisse, so lässt sich die These vertreten, dass dort nicht nur Konkordanzverhältnisse im gesamtschweizerischen Sinne, sondern auch Konkurrenz- und Koalitionsformen mit von Bedeutung sind.[8] Die praktische Erfahrung vor allem mit Blick auf die unterschiedlichen parteipolitischen Kräfteverhältnisse lassen aber dennoch den Schluss zu, dass das für die schweizerische Konkordanzdemokratie konstitutive fakultative Referendum in allen Kantonen dieselbe Wirkung wie auf der schweizerischen Ebene erreicht. Und mit Blick auf den sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Kontext, in dem die kantonalen Parteien stehen, lassen sich zusätzliche erklärende Aussagen machen. Im einzelnen ist zu den Konfliktregelungsmustern in den Kantonen folgendes auszuführen.

a) Zum Regierungssystem

Das Kollegialprinzip ist ein durchgehendes Strukturprinzip in der ganzen Schweiz. Sowohl auf Bundesebene wie in allen Kantonen gehört es zum ehernen Gerüst des politischen Systems. Es bedeutet, dass eine bestimmte Anzahl von Personen ein staatliches Organ, konkret: die Regierung, bilden, ihre Entscheide gemeinsam fällen und auch die politische Verantwortung grundsätzlich gemeinsam tragen. Auf dem Hintergrund der Volksrechte betrachtet, ist das regierungs-

8 Zur Definition dieser Systeme vgl. Meier/Riklin, „Von der Konkordanz zur Koalition. Überlegungen zur Innovationsmöglichkeit des schweizerischen politischen Systems", *Zeitschrift für schweizerisches Recht,* 1. Halbband 1974, S. 507 ff.

rätliche Kollegialsystem kein Weg der reinlichen Scheidung von Regierung und Opposition, sondern im Gegenteil jener des Einbezugs der Opposition in die Regierung zwecks Verhinderung der Opposition. Das regierungsrätliche Kollegialsystem baut dabei aber auch auf dem Repräsentationsgedanken auf, demzufolge alle relevanten politischen Kräfte in der Spitze des Staates sichtbar zu machen sind. Alle diese Aspekte zeigen die Wirkungsweise dieses Systems deutlich auf: Es ist auf die Erreichung von einvernehmlichen Lösungen angelegt.

Was sodann Diskussionspunkt auf Bundesebene ist, trifft in gleichem Masse auch für die kantonale Regierung zu: die Frage nämlich, ob ein Regierungsmitglied mit seiner Einsitznahme in der Regierung gleichsam der Partei entrückt werde. Aus der Sicht der Parteien betrachtet, die hier interessiert, gehört ein Regierungsrat, wie bereits gesagt, zwar einer Kollegialbehörde an, die die politische Verantwortung gemeinsam trägt. Derselbe Regierungsrat wird aber von seiner Partei nominiert. Es ist die Partei, die ihn dem Volk zur Wahl vorschlägt. Und einmal gewählt, gehört er zu den Spitzen-Repräsentanten dieser seiner Partei in der Regierung wie im Kanton. Da in den Kantonen das Regierungssystem mit einer festen Opposition unbekannt ist, wird der Einfluss und damit auch die Rolle der Parteien in den Kantonen nicht zuletzt daran gemessen, wie stark diese in der Regierung vertreten sind.

Umgekehrt baut aber die kantonale Regierung auch nicht auf die Disziplin der sie tragenden Parteien. Regierungsparteien sind deshalb gleichzeitig (potentielle) Oppositionsparteien. Dies gilt selbst für Mehrheitsverhältnisse.

Auf kantonaler Ebene besteht durchwegs ein fünf- bis neunköpfiges Regierungskollegium. Im Gegensatz zum Bundesrat wird aber das Kollegium nicht von den kantonalen Parlamenten, sondern durchwegs direkt durch das Volk gewählt (Urnengänge, Landsgemeinde). Parlamente und Regierungen können sich demzufolge auf dieselbe Legitimationsbasis abstützen. Dabei gilt die nämliche Proporzregel wie auf Bundesebene: Wer über einen gewissen Wähleranteil verfügt, besitzt einen politisch-psychologischen Anspruch auf Einsitznahme in der Regierung. Wie *Tabelle 3* und der Anhang über die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen und Parlamente zeigen, „gilt" diese Regel fast durchwegs, und zwar ungeachtet der Tatsache, dass in allen Kantonen mit Ausnahme des Tessins die Regierungen nach dem Majorzverfahren gewählt werden. Die parteipolitischen Verhältnisse in den kantonalen Regierungen und Parlamenten entsprechen einander weitgehend. Dieses Zusammenspiel erfolgt vielerorts aufgrund von Absprachen, welche gelegentlich – in der Regel bei Änderungen der Wähleranteile – von Kampfwahlen durchbrochen werden. In Rechnung zu stellen ist dabei auch, dass in einzelnen Kantonen Absprachen unter den Parteien sowohl die Sitze in den eidgenössischen Räten wie jene in der Regierung betreffen. Die „richtige" Repräsentation, d. h. die Aufteilung der Ämter, erfolgt in solchen Fällen global. Schliesslich bildet in verschiedenen Kantonen auch der Staatsschreiber Bestandteil des politischen Kalküls.

Es spricht einiges für die Annahme, dass die doppelte direkte Präsentation von Kandidaten sowohl für das Parlament wie für die Regierung die Rolle der

Tabelle 3: Parteipolitische Zusammensetzung der kantonalen Regierungen (Stand: 31. 1. 78)

Kanton	Wahl-system	Vertretung							Zahl der Reg. mitgl.
		CVP	FdP	SVP	SP	LdU	Lib.	andere	
Zürich	M	1	2	2	1	1	–	–	7
Bern	M	–	2	4	3	-	–	–	9
Luzern	M	4	2	–	1	–	–	–	7
Uri	M	4	2	–	1	–	–	–	7
Schwyz	M	4	2	–	1	–	–	–	7
Obwalden	M	6	1	–	–	–	–	–	7
Nidwalden	M	6	3	–	–	–	–	–	9
Glarus	M	2	2	2	1	–	–	–	7
Zug	M	4	2	–	1	–	–	–	7
Fribourg	M	4	2	1	–	–	–	–	7
Solothurn	M	1	2	–	2	–	–	–	5
Basel-Stadt	M	1	2	–	2	–	1	1 (parteilos)	7
Basel-Land	M	1	2	1	1	–	–	–	5
Schaffhausen	M	–	2	1	2	–	–	–	5
Appenzell AR	M	–	6	–	1	–	–	–	7
Appenzell IR	M	9	–	–	–	–	–	–	9
St. Gallen	M	3	3	–	1	–	–	–	7
Graubünden	M	2	1	2	–	–	–	–	5
Aargau	M	1	1	1	2	–	–	–	5
Thurgau	M	1	2	1	1	–	–	–	5
Tessin	P	2	2	–	1	–	–	–	5
Waadt	M	–	3	1	2	–	1	–	7
Wallis	M	4	1	–	–	–	–	–	5
Neuenburg	M	–	1	–	2	–	1	1 (PPN)	5
Genf	M	1	2	–	2	–	2	–	7
Jura (Bureau)	M	2	1	–	1	–	–	1 (PCSI)	5

Parteien in den Kantonen eher verstärkt als schwächt. Dies gilt zumindest mit Blick auf das Verhältnis zwischen grösseren und kleineren Parteien. Nach allgemeiner Erfahrung zeigt sich nämlich, dass vom Volk gewählte Magistratspersonen auf einen bestimmten „Apparat" angewiesen sind, als „Einzelgänger" dagegen auf verlorenem Boden stehen. Duverger bestätigt dies z. B. gerade für die präsidentiellen Regime, in denen Einzelkandidaten ohne Abstützung in einer bedeutsamen Partei oder Parteikoalition im Grunde chancenlos sind.[9] Die Parteien erhalten dadurch Gewicht nicht allein kraft ihrer Organisationsstruktur, sondern vorab wegen ihres relativ bedeutsamen Wähleranteils. Dies wiederum verstärkt die parteipolitische Zuordnung der Regierungsmitglieder zu ihrer Partei.

9 Maurice Duverger, *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois,* Paris 1974, S. 54 ff.

Da wie gesagt die Mehrheitsverhältnisse in den einzelnen Kantonen in der Regel einfacher sind als auf Bundesebene, sind auch die einzelnen kantonalen Regierungen im Durchschnitt weniger heterogen zusammengesetzt. Kommt hinzu, dass die ideologische Inzidenz vieler Geschäfte auf der kantonalen Ebene geringer ist und sich darum einvernehmliche Lösungen leichter erzielen lassen. Damit wird die gegenseitig paralysierende Wirkung ideologisch einander ausschliessender Parteien geringer. Dies ist jedoch eine Aussage, die im Zusammenhang mit Überlegungen zum sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Kontext noch näher zu präzisieren ist.

Schliesslich stehen die Kantonalparteien in klaren Mehrheitsverhältnissen vor einem gewissen Dilemma. Einerseits stellen sie die Mehrheit in den Regierungen, anderseits sind sie als Partei auf ihre eigenen Profilierungschancen angewiesen. Ihre eigenen direkten Einflussmöglichkeiten in der Regierung können daher von aussen betrachtet in einen Kontrast zur eigenen Profilierung in der Öffentlichkeit geraten. Ja, die Parteitätigkeit kann daher in vielen Fällen nach aussen hin hinter die Regierungstätigkeit zurücktreten. Neben bzw. an die Stelle des sonst üblichen Leistungsausweises der Parteien treten in diesen Fällen solche der Regierung. Damit wird in den überschaubaren Mehrheitsverhältnissen aber auch nach aussen deutlich, wer das Hauptinstrument der Parteien darstellt: Es sind die kantonalen Regierungen. Je homogener diese nach aussen hin in Erscheinung treten, desto deutlicher wird in diesen Fällen die Verantwortlichkeit der sie tragenden Parteien sichtbar.

b) Das Gesetzgebungsverfahren

Es entspricht der Theorie und der Praxis, wonach den Verbänden beim Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene eine mitunter entscheidende Bedeutung zukommt. Hauptansatzpunkt ist dabei das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren, bei dem die Verbände ihren Sachkundevorsprung sowie ihr Drohpotential mit Blick auf das fakultative Referendum geltend machen können. Dabei wird allerdings weitgehend ignoriert, dass es sich bei den fraglichen Verbänden in den allermeisten Fällen um wirtschaftliche Interessengruppen handelt. Zuwenig erforscht ist aber der Einfluss anderer Verbände, und zwar sowohl bei Vorlagen mit wirtschaftspolitischer Zielrichtung wie solchen, die anderen als wirtschaftlichen Bereichen zuzuordnen sind. Allerdings hat tatsächlich ein Grossteil der Bundesvorlagen vorwiegend wirtschaftlichen Charakter, weshalb auf Bundesebene der Einfluss wirtschaftlicher Interessen zum vornherein manifester ist als auf der Ebene der Kantone, zumal den Kantonen keine eigene Kompetenz auf dem Gebiete der Ordnungspolitik zukommt. Die grundlegenden ordnungspolitischen Weichen werden auf Bundesebene gestellt. Allerdings erfüllen die Kantone und Gemeinden gewichtige Aufgaben im Bereiche der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik; Aufgaben, die in der Raumplanung, der Steuerpolitik und in konkreten Bemühungen um die Ansiedelungen erwünschter Wirtschaftszweige ihren Niederschlag finden. Lediglich über das den Kantonen verbliebene Wirtschaftspolizeirecht ergeben sich für diese vorwiegend sozialpolitisch

begründete konkrete gesetzgeberische Massnahmen. Sodann gehört auch der grosse Komplex der Sozialversicherung nicht zum Aufgabenbereich der Kantone. Dafür befinden sich neben den Bereichen Bildung und Gesundheitswesen auch das Strassenwesen sowie andere strukturelle Domänen im Tätigkeitsgebiet der Kantone. Es sind dies alles Bereiche, bei denen starke regionale Interessen sichtbar werden, welche jene der Berufsgruppen in vielen Fällen überlagern. Dies wird in den Kantonen deshalb besonders deutlich, weil die kantonalen Parlamente – gemessen an der Einwohnerzahl – grosse Organe darstellen und darum generell alle regionalen Interessen besonders gut vertreten können. Insgesamt ist dem kantonalen Gesetzgebungsverfahren darum über weite Stücke die ordnungspolitisch begründete Attraktion entzogen.

Vor diesem Hintergrund ist auch das Gesetzgebungsverfahren in den Kantonen zu sehen. Dieses ist nicht grundsätzlich anders als auf Bundesebene (dabei ist allerdings vom Bikameralismus zu abstrahieren). Wie auf Bundesebene, so hat auch in den Kantonen das vorparlamentarische Verfahren an Bedeutung gewonnen. Eine einheitliche Methodik diesbezüglich lässt sich indessen nicht feststellen. So werden nicht in allen Kantonen formelle Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, obwohl überall die Sachkunde der betroffenen Verbände und Berufsgruppen mitberücksichtigt wird. Desgleichen erfolgt auch die formelle Anhörung der Parteien nicht in allen Kantonen bereits im Vorverfahren. In solchen Kantonen ist immer noch die früher allseits anerkannte Auffassung verbreitet, dass die Parteien ihre Haltung im Parlament zum Ausdruck bringen könnten und über ihre Parlamentarier über die Vorlagen entscheiden müssten, weshalb eine Anhörung im Vorverfahren überflüssig sei. Der konkrete Einfluss der Parteien im Vorverfahren ist daher nicht generell lokalisierbar.

Was die eigentliche Gesetzgebungsarbeit in den Parlamenten anbelangt, so stellen sich dieselben Probleme wie auf Bundesebene. Wie die Arbeiten um eine Verfassungsreform in den Kantonen Basel-Land oder Aargau z. B. zeigen, ist auch in den Kantonen die Stellung und Bedeutung der Legislative ein gewichtiger Diskussionspunkt. Nach Huber besteht zwischen der Verfassungswirklichkeit und dem Verfassungsrecht eine „tiefe Kluft: Verfassungsrechtlich erarbeitet der Grosse Rat die Gesetze. In der Wirklichkeit approbiert er ausgearbeitete Vorlagen, die bereits auf einem Konsens der Betroffenen beruhen. Der materielle Wirkungskreis des Parlaments und seine politischen Möglichkeiten sind beschränkt, um so mehr als das Parlament vom Recht auf ‚Nichteintreten' zu wenig Gebrauch macht . . .".[10] Diese Aussage über den Grossen Rat des Kantons Aargau ist in den Kontext der schweizerischen Parlamente insgesamt zu stellen. Tatsächlich ist der Machtschwund der Parlamente eine generelle Erscheinung. Und davon betroffen sind insbesondere auch die Parteien. Hinzu kommt, dass die kantonalen Regierungen über die gleiche Legitimationsbasis verfügen wie die

10 Hans Jörg Huber, „Vom Parlament in einer neuen aargauischen Verfassung", Separatdruck aus: *Aargauer Volksblatt* vom 13., 17. und 20. April 1974.

Parlamentarier und ihnen allein schon deshalb politisch ein vergleichsweise anderes Gewicht zukommt als z. B. dem Bundesrat. Ein möglicher geringerer Einfluss der Parteien im Parlament kann von diesen daher über ihre Vertretung in der Regierung wettgemacht werden. Zudem verfügen die kantonalen Parteien in der Regel noch vollumfänglich über die Möglichkeit, Referendumsdrohungen wahrzumachen; ganz besonders natürlich dort, wo wie im Kanton Zürich auch das Parlamentsreferendum gegeben ist.

Wie auf Bundesebene, so stehen die Parteien auch in den Kantonen bei der Gesetzgebung in Konkurrenz zu den Verbänden. Diese wirkt sich jedoch erst dann zu ungunsten der Parteien aus, wenn Verbandsinteressen, die über die Parteimitglieder und Parlamentarier in die Parteien hineingetragen werden, stärker sind als die formulierten und anders lautenden Parteiinteressen; d. h., wenn es den Parteien nicht gelingt, ihre definierten Interessen ihrerseits in diese Verbände hineinzutragen. Diesbezüglich darf die These wohl gewagt werden, dass die Parteien sich in den Kantonen gegenüber den Verbänden referendumspolitisch nicht im Nachteil befinden. Sie können sich nämlich nicht nur zu einem guten Teil auf die lokale Presse stützen, ihre Organisationsstruktur vermag in den meisten Kantonen mit jenen der Verbände noch einigermassen Schritt zu halten. – Insgesamt aber ist das Feld der gegenseitigen Beeinflussung von Parteien und Verbänden in den Kantonen noch praktisch unerforscht.

c) Die Volksrechte

Während auf Bundesebene seit geraumer Zeit ein reger Gebrauch der Volksrechte festzustellen ist, lässt sich für die kantonale Ebene desgleichen nicht im selben Masse beobachten. Die auch in verschiedenen Kantonen festzustellende Häufung von Volksabstimmungen entspringt zur Hauptsache parlamentarischen und regierungsrätlichen Initiativen. Dies mag vordergründig betrachtet daran liegen, dass ein Grossteil der heutigen politischen Probleme erst auf Bundesebene gelöst werden kann. Durch die bundesweite Zentralisierung wird daher den Volksrechten in den Kantonen der Boden zu einem guten Teil entzogen. Umgekehrt ist aber das Mass an Mitentscheidungsmöglichkeiten der kantonalen Stimmbürger im Durchschnitt grösser als jenes auf Bundesebene. Hinzuweisen ist nur auf jene Kantone, die noch das obligatorische Gesetzesreferendum kennen. Hinzuweisen ist aber auch auf eine grosse Zahl von administrativen Sachgeschäften, die ebenfalls über die Institution des obligatorischen Finanzreferendums dem Stimmbürger zum Entscheid vorgelegt werden müssen. Über dieses grosse Mass an Mitentscheidungsmöglichkeiten wächst zweifellos der institutionelle Zwang zu Verständigungslösungen im vornherein, zumal ein guter Teil der Geschäfte typischen ideologischen Auseinandersetzungen entrückt scheint. Entscheidend aber fällt wohl ins Gewicht, dass die kantonalen Parlamente ein dichteres Bevölkerungsspektrum repräsentieren. Alle Parlamente in den Kantonen weisen nämlich eine hohe Zahl von Mitgliedern auf (vgl. dazu den Anhang über die Stärke der Parteien in den kantonalen Parlamenten). Die Parteien müssen deshalb ein ungleich viel breiteres und dichteres Interessenfeld direkt berücksichtigen, als

dies etwa auf Bundesebene der Fall ist. Dies mag wahrscheinlich auch mit ein Grund dafür sein, dass das Parteienbewusstsein in den Kantonen im Durchschnitt wahrscheinlich ausgeprägter ist als auf Bundesebene.

3. Der sozio-ökonomische Kontext

Die Parteien repräsentieren nicht nur einfach Mitglieder, sondern Staatsbürger mit verschiedenen politischen Auffassungen und Interessenstrukturen. Parteien sind darum immer auch im sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Kontext zu sehen: Sie sind vor dem Hintergrund der traditionellen schweizerischen Gruppengegensätze kulturell-konfessioneller, sprachlicher und ökonomischer Art zu betrachten.[11] Allerdings stellen sich diesbezüglich die Verhältnisse in den Kantonen einfacher als auf Bundesebene, auf der alle Gegensatzpaare – insbesondere auch das sprachliche – zum Ausgleich gebracht werden müssen. Im folgenden kann das sprachliche Moment überhaupt vernachlässigt werden.

In sozio-ökonomischer Hinsicht zeigt sich auf kantonaler Ebene ein grosses Mass an Diskrepanzen. Die Kantonalparteien repräsentieren ein Spektrum, das von einem Pro-Kopf-Einkommen von Fr. 11 636.– und einer kantonalen Wohnbevölkerung von 13 500 Einwohnern (Appenzell-Innerrhoden, das in dieser Analyse allerdings nicht berücksichtigt ist) und einem anderen von Fr. 33 763.– im Kanton Basel-Stadt und einer Wohnbevölkerung von rund 1,1185 Mio. Einwohnern im Kanton Zürich reicht (vgl. dazu *Tabelle 4*). Damit wird deutlich, dass die verschiedenen Kantonalparteien teilweise ganz unterschiedlichen Einflusssphären unterliegen. In den grossräumigeren und bevölkerungsreichen Kantonen sind sie vor Aufgaben anderer Dimension gestellt. Mit Blick auf die städtischen Verhältnisse hat Michel Bassand die hauptsächlichsten Charakteristika und Probleme herausgestellt. Es sind dies solche der raschen städtischen Entwicklung, Anomie-Probleme, ein besonders hoher Anteil der aktiven Bevölkerung, eine protestantische Grundhaltung, Probleme des zwischenmenschlichen Zusammenlebens.[12] Hinsichtlich des Parteienspektrums und dessen Rolle zeigt sich auch, dass in solchen Kantonen (und Städten) die wirtschaftlichen Interessengegensätze stärker hervortreten als in den kleinräumigeren Kantonen, in welchen das wirtschaftliche Aus- und Weiterkommen mehr eine gemeinsame Aufgabe darstellt. Bassand hat insbesondere auch nachgewiesen, dass in jenen Gebieten, in denen die wirtschaftliche Entwicklung besonders ausgeprägt war und Anomie-Probleme sichtbar wurden, sich der Trend zum Vielparteiensystem stärker bemerkbar machte als im Durchschnitt.[13] Dabei wird dieser Trend zufolge des proportionalen Wahlverfahrens in fast allen Kantonen erleichtert.

11 Vgl. dazu Michel Bassand, *Urbanisation et pouvoir politique,* Genève 1974.
12 Ebenda, S. 29 ff.
13 Ebenda, S. 168.

Tabelle 4: Bevölkerung und Pro-Kopf-Einkommen in den Kantonen (1976)

Kanton	Wohnbevölkerung in 1000	Pro-Kopf-Einkommen in Fr.
ZH	1118,5	23 764
BE	992,1	16 927
LU	293,4	15 750
UR	34,4	13 384
SZ	92,9	13 384
OW	25,4	12 029
NW	26,6	16 326
GL	35,8	19 201
ZG	73,5	27 367
FR	182,2	13 246
SO	224,1	18 010
BS	213,3	33 763
BL	220,7	20 333
SH	70,3	18 653
AR	47,2	15 773
IR	13,5	11 636
SG	385,5	15 495
GR	164,5	16 301
AG	443,9	18 660
TG	184,5	16 348
TI	264,5	16 246
VD	522,3	19 180
VS	215,0	14 665
NE	164,6	18 555
GE	337,3	27 690
Gesamtschweizerisch (ϕ)	6346,0	19 430

Quelle: „Die Schweiz in Zahlen" Ausgabe 1977. Hrsg. Schweizerische Bankgesellschaft

In *sozio-kultureller* Hinsicht sind zwei Thesen von Bedeutung. Bassand hat empirisch festgestellt, dass in den eher reformierten Gebieten der Trend zum Mehrparteiensystem ausgeprägter ist als in den katholischen Städten.[14] Wie *Tabelle 4* und ihre ökonomischen Korrelationen allerdings zeigt, ist dieser Trend auch durch die wirtschaftlichen Entwicklungen zu erklären. Über stärker auftretende ökonomische Interessengegensätze gelingt den Parteien die bei Lehmbruch beschriebene „Integration von innerhalb eines abgegrenzten Territoriums zusammenlebender Gruppen"[15] weniger gut als in wirtschaftlich weniger entwickelten, dafür aber kulturell festgefügteren Gebieten. Deshalb entspringt wahrscheinlich auch die Solidarität zu einer Partei nunmehr weniger dem Gedanken der „Gemeinschaft" (im Sinne der primären sozialen Bindung, wofür die

14 Ebenda, S. 167.

15 Gerhard Lehmbruch, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich,* Tübingen 1967, S. 33.

familiäre Struktur das typischste Beispiel ist) als anderen Überlegungen – eben materiell-ökonomischen. Allerdings stellen wahrscheinlich auch diese schweizerischen Verhältnisse die Aussagen vieler Wahlforscher, denen zufolge der Wahlentscheid weitgehend von der Primärbindung abhängig ist,[16] nicht völlig in Frage. Dies trifft auch für die These von Neidhart zu. Nach Neidhart gibt es nämlich zwei Parteiensysteme; eines, das primär aus dem Klassengegensatz in den industrialisierten Kantonen herausgewachsen und ein anderes, das aus dem historischen Gegensatz zwischen einem laizistischen Liberalismus und einem konservativen Katholizismus entsprungen ist.[17]

4. Komplexitätsgrad der politischen Probleme und Kommunikationsmöglichkeiten

Die Parteien sind in den Kantonen vor andere Komplexitäts- und Kommunikationsprobleme gestellt als auf Bundesebene. So sind, wie bereits oben dargelegt, wichtige Aufgabenbereiche, etwa die Wirtschaftspolitik, vom Einflussbereich der Kantone ausgenommen. Zweitens lässt sich die These vertreten, dass die Interessenlagen bei bestimmten politischen Problemen in der Regel weniger vielfältig und vielschichtig sind als auf Bundesebene. In den meisten Kantonen entfällt beispielsweise die sprachliche Problematik. Drittens bietet die Kleinräumigkeit eine der Voraussetzungen dafür, dass die auftretenden Problemgebiete mit einfacheren Mitteln und in der Regel mit weniger Fachkunde bewältigt werden können. Viertens sind die entsprechenden Problemlösungen in der Regel konkreter und daher auch dem Stimmbürger besser darstellbar. Der einzelne Gegenstand liegt fünftens dem Stimmbürger auch näher und ist in den Auswirkungen wahrscheinlich besser erfassbar. Alle fünf Gesichtspunkte lassen sich zur These verdichten, dass die Reduktion von Komplexität in den Kantonen leichter zu bewerkstelligen ist als auf Bundesebene, die mit dem Bikameralismus und dem Ständemehr diesbezüglich noch stärker belastet ist. Mit anderen Worten: die einfacheren politischen Probleme erleichtern den Parteien grundsätzlich die Erfüllung ihrer Aufgaben. Diese Aussage ist vorab mit Bezug auf die Milizverhältnisse in den Parteien von Bedeutung. Wenn nämlich der Einfluss und die Sachkunde der Parteien auf Bundesebene in manchen Bereichen hinter jenen der Verbände herhinkt, so liegt dies in vielen Fällen gerade auch in der zuwenig ausgebauten Professionalisierung und Bürokratisierung der schweizerischen Parteien selbst. Eine solche ist auf kantonaler Ebene wegen der sich stellenden Probleme weit weniger erforderlich.

16 Pierre Birnbaum, *La fin du politique*, Paris 1975.

17 Neidhart/Hoby, *Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz.* Ein Forschungsbericht im Auftrag der Justizabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, Zürich 1977, S. 33.

Allerdings sind die Parteien auch in den Kantonen bei konkreten Problemlösungen immer wieder dem Verdacht und dem Vorwurf ausgesetzt, sie würden an sich typische Sachfragen verpolitisieren. Dies führt zu einer gewissen Zurückhaltung der Parteien, fördert in ihren Reihen aber auch die Möglichkeit des Auseinanderklaffens der Standpunkte.

Von Bedeutung für die Kantonalparteien ist schliesslich auch das in der Schweiz stark dezentralisierte *Pressewesen.* Die Presse, auch wenn sie seit einiger Zeit einen starken Trend weg von der Meinungspresse und hin zur politisch unabhängigen Presse vollzieht, bildet nach wie vor ein wichtiges Bindeglied zwischen der Partei und ihren Mitgliedern und Wählern. Die politische Meinungsbildung seitens der Parteien erfolgt weitgehend über die Presse. Die Presse stellt in den meisten Kantonen die wichtigste, ja mancherorts sogar die einzige Kontaktmöglichkeit der Kantonalparteien zu ihren Wählern dar. *Tabelle 5* zeigt das Spektrum der Meinungspresse in den Kantonen auf.

Tabelle 5: Zeitungen, die Parteien nahestehen, nach Kantonen

Kanton	CVP	FdP	SP	SVP	Übrige
ZH	1	11	2	2	3
BE	2	10	1	2	1
LU	4	2	–	–	–
UR	1	–	–	–	–
SZ	4	3	1	–	–
OW	1	–	–	–	–
NW	1	–	–	–	–
GL	1	1	–	–	–
ZG	1	1	–	–	–
FR	3	3	–	–	–
SO	1	3	1	–	–
BL	–	1	–	–	–
BS	1	–	1	–	–
SH	–	3	1	–	–
AR	–	3	–	–	–
AI	1	–	–	–	–
SG	10	12	1	–	–
GR	2	3	–	–	–
AG	6	5	1	–	–
TG	2	6	1	–	–
TI	3	1	1	–	1
VD	–	2	–	–	5
VS	3	1	–	–	–
NE	–	1	–	–	–
GE	2	2	–	–	1

Berücksichtigt sind Zeitungen, die mindestens zwei Mal wöchentlich erscheinen

III. Endogene Faktoren zur Rollenbestimmung der Parteien

1. Die innere Struktur der Parteien

Die innere Struktur der Parteien kann anhand dreier Kriterien charakterisiert werden: (1) die ideologische Verfasstheit; (2) die Struktur der Wählerschaft, (3) die organisatorische Verfasstheit.

Es würde den Bereich dieser Arbeit sprengen, wollte man die einzelnen Wählerschaften und die verschiedenen Ideologien der einzelnen Kantonalparteien näher unter die Lupe nehmen. Da die zentralen ordnungspolitischen Auseinandersetzungen auf Bundesebene stattfinden, bieten sich für die einzelnen Kantonalparteien heute insgesamt geringere ideologische Angriffsflächen. Das Parteileben ist denn auch im allgemeinen geprägt durch einen ausgesprochenen Zug zu Wahlaktivitäten, Sachfragen und zu personellen Ämterbesetzungen (in Verwaltung und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen). Und gerade diese Tendenz verstärkt die Bedeutung des organisatorischen Unterbaus der einzelnen Kantonalparteien.

Bezüglich der organisatorischen Verfasstheit der Kantonalparteien scheint aus der Fülle der verschiedensten Parteitypologien die Dreiteilung von Jean Charlot für die verschiedenen kantonalen Verhältnisse am nützlichsten zu sein. Charlot unterscheidet zwischen (1) Parti de notables (Kaderpartei), (2) Parti de militants (Mitgliederpartei), (3) Parti d'électeurs (Wählerpartei). [18]

Die Dreiteilung von Jean Charlot ist für schweizerische Verhältnisse in den Kantonen deshalb so bedeutsam, weil sie in etwa das Spektrum charakterisiert, in dem sich die einzelnen Kantonalparteien organisatorisch befinden.

Allerdings ist die Tendenz unverkennbar, die alten Kaderparteien abzulösen zugunsten moderner Mitgliederparteien. Im Vordergrund steht die Bildung und Schaffung sogenannter programmorientierter Volksparteien mit breiter Mitgliederbasis und demokratischer innerer Struktur. Tatsächlich befindet sich diese Modernisierung der Parteien auch auf kantonaler Ebene in vollem Gange. Dabei liegen die Mitgliederzahlen, die die Kantonalparteien ausweisen, in der Regel höher als jene in der Bundesrepublik, aber viel tiefer als etwa jene in Österreich. Während gegenwärtig gegen 5 Prozent der Bundesdeutschen angeben, sie würden einer Partei als Mitglied angehören, sind es in Österreich etwa 40 Prozent. In der Schweiz dürfte die Zahl zwischen 10 und 15 Prozent liegen, wobei die ländlichen Gebiete wohl über ein noch voll intaktes Parteiengefüge verfügen, bei der formellen Erfassung ihrer Mitglieder aber grosse Schwierigkeiten antreffen.

Organisatorisch betrachtet, bauen die Kantonalparteien auf dem Milizsystem auf. In den mittleren und grösseren Kantonen werden die Sekretariate aber in zunehmendem Masse hauptamtlich besetzt. Die Kantonalparteien sind hier den Bundesparteien gefolgt. Sie verfügen damit über eine, wenn auch kleine Bürokratie, die die Basis für eine moderne Parteiarbeit darstellt. *Tabelle 6* stellt eine

18 Jean Charlot, *Les partis politiques,* Paris 1971, S. 217 ff.

Tabelle 6: Sekretariate der Parteien

Kanton	CVP	FdP	SP	SVP
Zürich	V	V	V	V
Bern	N	V	V	V
Luzern	V	V	V	
Uri	N	N	N	
Schwyz	T	N	N	N
Obwalden	N	N	N	
Nidwalden	N	N	N	
Glarus	N	N	N	N
Zug	T	T	N	
Fribourg	V	V	N	N
Solothurn	T	V	V	
Basel-Stadt	N	V	V	
Basel-Land	N	T	T	N
Schaffhausen	N	N	N	N
St. Gallen	V	V	N	N
Graubünden	T	T	T	T
Aargau	V	V	V	N
Thurgau	T	N	N	
Tessin	V	V	V	N
Waadt	T	V	V	N
Wallis	T	N	N	
Neuenburg		N	N	
Genf	V	V	V	

Legende:
V = vollamtliches Sekretariat
T = teilamtliches Sekretariat
N = nebenamtliches Sekretariat

Zusammenstellung der voll- und teilamtlich beschäftigten Sekretariate dar. Diese sind naturgemäss in den bevölkerungsstarken Gebieten anzutreffen, während die Parteiarbeit in den anderen Gegenden noch vollständig neben- und ehrenamtlich betreut wird.

Die Kantonalparteien bauen des weiteren auf *Orts- und Bezirksparteien* auf. In der Regel bedeutet die Mitgliedschaft bei einer Ortspartei zugleich jene zur gesamten Partei. Die Parteien bauen damit von unten nach oben auf. Was für das Verhältnis von Bundes- und Kantonalparteien gilt, ist weitgehend auch im Verhältnis zwischen Kantonal-, Bezirks- und Ortsparteien festzustellen: Das Spannungsfeld zwischen den verschiedenen Organisationsebenen ist im konkreten Fall jeweils neu zu definieren.

Kantonale Wahlen bilden bessere Kristallisationspunkte parteiinterner Integration als Nationalratswahlen. Dies gilt vorab für die Regierungsratswahlen, bei denen die Kantonalpartei als Ganzes in Erscheinung treten muss. Kantonalparteien können dann nämlich nicht einfach als Dachverbände von Orts- und Bezirksparteien dargestellt werden.

Die Stärke der Parteien in den kantonalen Parlamenten

Kantone	*Jahr*	*Total Sitze*	*CVP*	*Christlichsoziale*	*Unabh. Christlichsoziale*	*FDP*	*Dissidente Freisinnige*	*SP*	*SVP*	*LdU*	*Liberale*	*EVP*	*PdA*	*Republikanische Bewegung*	*Nationale Aktion*	*POCH*	*Übrige und Parteilose*
ZH	*71*	180	17			40		43	33	26		11			10		
	75	180	20			43		42	32	20		13			7	2	1
BE	*70*	200	10		1	37	1	63	79	5		2					2
	74	200	10		2	37	1	59	79	2		3			5	1	1
LU	*71*	170	85	3		55		11		12					4		
	75	170	88	2		56		13		8					2	1	
UR	*72*	64	42			17		5									
	76	64	41			18		5									
SZ	*72*	100	55			27		15	3								
	76	100	52			29		16	1								2
OW	*70*	51	34	6		10											1
	74	51	26	8		15											2
NW	*70*	60	41			18		1									
	74	60	42			18											
GL	*71*	77	14			28		12	23[1]								
	74	77	16			26		15	20[1]								
ZG	*70*	78	41			25		8		1					3		
	74	80	44			24		7		3					2		
FR	*71*	130	57	5		30		29	9								
	76	130	57	4		31		29	9								
SO	*69*	144	36			66		36		6							
	73	144	40			65		37		1						1	

BS	*72*	130	17			14		36		12	20	6	9		10	5	1
	76	130	16			18		39		8	19	6	8		9	7	
BL	*71*	80	12			23		23	10	6		2			3		1
	75	80	12			24		24	8	5		2			3	2	
SH	*72*	80	7			19		27	17	4		2			1		3
	76	80	7			19		25	16	6		3				2	2
SG	*72*	180	92			52		21		7		1		7			
	76	180	91			52		28		7		1		1			
GR	*73*	120	43			31		8	38[1]								
	75	120	39			31		7	42[1]	1							
AG	*69*	200	47			40		57	30	12		4					10[2]
	73	200	54			41		46	30	9		8		10			2[2]
TG	*71*	130	24	10		27		22	34	1		7		4	1		
	75	130	32			24		25	39	1		7		1	1		
TI	*71*	90	31			35	1	12	3				2			6	
	75	90	31			35		12	3				3			6	
VD	*70*	197	7			74		53	15		32		16				
	74	200	8			70		53	14		34		16	2	3		
VS	*69*	130	84			26		12									8[3]
	73	130	84		1	26		9			2						8[3]
NE	*69*	115	1			35		38			22		8				11[4]
	73	115				35		41			26		6				7[4]
GE	*69*	100	20			23		21			18		18				
	73	100	17			22		18			16		17				10[5]
Gesamtbestand Ende 1976		2811	827	14	3	759	1	550	293	71	97	43	50	14	32	22	35
Anteile in %		100	29,42	0,49	0,1	27,0	0,03	19,56	10,42	2,52	3,45	1,53	1,78	0,49	1,14	0,78	1,24

Quelle: Neue Zürcher Zeitung vom 10. Januar 1977

1 Demokraten 2 Team 67 3 (5 Mouvement social indépendant, 2 Mouvement démocrate sédunois, 1 Parti populaire indépendant socialiste)

4 Parti progressiste national 5 Parti Vigilance

Während auf Bundesebene das Sachkundedefizit der Parteien gegenüber den Verbänden in manchen Bereichen beträchtlich ist, stellen sich diesbezüglich die Verhältnisse in den Kantonen anders. Die einzelnen Fachverbände haben ihre Möglichkeiten auf der Bundesebene konzentriert und arbeiten in den Kantonen nicht mit völlig anderen Instrumenten als die Parteien. Auch die Verbände bauen in den Kantonen gutteils auf dem Milizsystem auf, was ihnen weder gegenüber der kantonalen Verwaltung noch gegenüber den Parteien eine besondere Situation verschafft.

IV. Ergebnis und Zusammenfassung

Der Einfluss der Parteien darf auf der kantonalen Ebene nicht geringgeschätzt werden. Die Kantonalparteien sind in der Regel eigenständige Organisationen, die nicht einfach als Dachverbände verschiedener Bezirks- und Ortsparteien hingestellt werden dürfen. Rolle und Einfluss der Kantonalparteien auf ihren kantonalen Ebenen sind deshalb anders gelagert als jene der betreffenden Bundesparteien auf Bundesebene. Die Auseinandersetzung mit den Verbänden ist auf kantonaler Ebene eine andere denn auf Bundesebene. Allerdings ist diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass wichtigste Bereiche (z. B. aus der Wirtschaftspolitik) der kantonalen Einflusssphäre entzogen sind. Die relative Konkretheit und die Nähe der politischen Aufgabengebiete macht das Milizsystem in den Kantonen und innerhalb der Kantonalparteien erträglicher. Weil aber viele Sachfragen zur Diskussion stehen, bei denen die parteipolitischen Umrisse wenig erkenntlich werden, sind die Parteien nicht selten dem Vorwurf der Verpolitisierung einzelner Sachgebiete ausgeliefert. Dies ist der internen Geschlossenheit der einzelnen Parteien nicht förderlich, zumal auch die parteiinterne Disziplin – wie übrigens ja auf der Bundesebene ebenfalls – die Stabilität der kantonalen Regierung weder fördert noch hindert.

Die Festlegung der Rolle der einzelnen Parteien wird auch vom Parteiensystem innerhalb eines betreffenden Kantons selbst bestimmt. Da die Verhältnisse diesbezüglich sehr unterschiedlich sind, lassen sich keine generellen Schlussfolgerungen ziehen. In den Kantonen, in denen keine Mehrheitspartei und auch keine dominante Partei vorherrschend ist, kommt die Rolle der Parteien jener im Bunde am nächsten. In den Kantonen mit Mehrheitsverhältnissen oder einer dominanten Partei oder gar der Präponderanz zweier Blöcke ist das in Zweiparteiensystemen übliche Konkurrenzdenken tiefer verwurzelt.