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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 21 (1981)

Artikel: Die Parteien vor dem Problem des Umweltschutzes

Autor: Fagagnini, Hans Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172246

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: 13.07.2025

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

DIE PARTEIEN VOR DEM PROBLEM DES UMWELTSCHUTZES

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

Der Autor zeigt auf, dass der Umweltschutz, ein für die Parteien besonders komplexer Problembereich, sich bisher aus parteipolitischer Sicht eher als ein Vollzugs- denn als ein Gesetzgebungsproblem gestellt habe. Bisheriges politisches Handeln im Bereiche des Umweltschutzes sei fast ausschliesslich reaktiven Charakters gewesen. Das Verantwortungsdenken der Parteien für den Umweltschutz veranschlagt Fagagnini zur Zeit als noch nicht sehr hoch. Die Parteien hätten sich hier – wie in anderen Bereichen – marktrational verhalten und auf wirtschaftliches Wachstum gesetzt. Die neue aufgekommene Forderung nach qualitativem Wachstum, die die meisten Parteien in ihren Programmen aufführen, müsse fast zwangsweise stärkeres umweltschutzpolitisches Handeln beinhalten und wegführen von bisherigen korrigierenden zu präventiven Strategien. Ausgehend vom Thema Umweltschutz beleuchtet der Verfasser die Bezugsfelder Parteien und öffentliche Meinung, Parteien und Bürger sowie Parteien und Verbände. Von den Parteien fordert er eine starke Lernfähigkeit, bei der gewohntes Problemlösungsdenken einer neuen Sichtweise weichen müsse.

L'auteur montre que la protection de l'environnement, qui pose une série de problèmes fort complexes pour les partis, s'est présentée jusqu'ici dans l'optique des partis politiques, comme un problème d'exécution plutôt que comme un problème de législation. Il estime que l'action politique dans le domaine de la protection de l'environnement a eu jusqu'à maintenant un caractère presque exclusivement réactif. Les partis ne témoignent pas encore actuellement, pense M. Fagagnini, d'un sens très élevé de leurs responsabilités en ce qui concerne la protection de l'environnement. Sur ce point – comme dans d'autres domaines – les partis se sont laissés conduire par les impératifs du marché et ont misé sur la croissance économique. Le besoin qui s'est manifesté récemment d'une croissance qualitative, et dont la plupart des partis font état dans leurs programmes, devrait comporter presque nécessairement une action plus vigoureuse dans le domaine de la protection de l'environnement et nous éloigner des stratégies traditionnelles de correction à celles de prévention. Partant du thème de la protection de l'environnement, l'auteur met en lumière les domaines de référence entre les partis et l'opinion publique, entre les partis

et les citoyens, de même qu'entre les partis et les associations. Il exige des partis une grande docilité, ce qui suppose que la manière habituelle de concevoir la solution des problèmes devrait faire place à une nouvelle façon d'envisager la situation.

Weitherum gilt als akzeptiert, dass die Demokratien westlichen Zuschnitts auf einer traditionellen, im letzten Jahrhundert wurzelnden Parteienstruktur aufbauen, die alles in allem gesehen aber recht viel politische Stabilität vermittelt. Und dennoch sind die Parteien in den letzten Jahren vor allem von seiten von Ökologen, Verfechtern einer höheren Lebensqualität, Bürgerinitiativen usw. einer zum Teil massiven Kritik ausgesetzt worden. Tatsächlich stehen die Parteien deshalb vor einem Problem Umweltschutz, das sich ihnen allerdings umfassender darstellt, als mit einem engen Begriff von Umweltschutz zum Ausdruck gebracht werden kann. So beschränkt sich politisch das Problem Umweltschutz nicht nur auf den Erlass und die Verwirklichung eines neuen Umweltschutzgesetzes[1], wie überhaupt sich das Problem nicht nur als ein solches gesetzgeberischer Art erweist. Die vorliegende Arbeit ist ein Versuch, Umweltschutz und Parteien einander zuzuordnen bzw. auszuloten, was der Umweltschutz für die Parteien tatsächlich heisst, welche Probleme der Interessenaggregation und Interessenartikulation sich dabei stellen und wie die Politikinhalte (die policies) dabei geändert werden können.

I. Was heisst Umweltschutz für die Parteien?

Umweltschutz bedeutet für die Parteien vorerst wie für alle am Thema Interessierten den Erlass und die Realisierung von Massnahmen zur Bewahrung oder Schaffung der natürlichen Grundlagen von Mensch und Tier. Umweltschutz ist insofern ein sehr breit gefächterter Begriff. Nicht alles, was in politischen Gremien und Institutionen gefordert und entschieden oder auch nicht entschieden wird, wird von den politischen Entscheidungsträgern als umweltschutzrelevante politische Tätigkeit betrachtet. Diese Erfahrung gilt für die sogenannten non-decisions wahrscheinlich mehr noch als für die getroffenen Entscheide. Umgekehrt ist aber auch nicht alles, was an Umweltschutzrelevantem zu einer Zeit geleistet worden ist, da der Begriff Umweltschutz in seiner heutigen Ausprägung noch nicht existierte, als nicht diesem Bereich zugehörig zu bezeichnen. Mit andern Worten: Politik und Parteien haben sich letztlich seit je – allerdings im positiven wie negativen Sinne – mit Umweltschutz befasst.

1 Vgl. dazu die *Botschaft* des Bundesrates vom 31. Oktober 1979. In: Bundesblatt 1979 Bd. III, S. 749 ff.

Schliesslich steht der Begriff Umweltschutz für die politischen Parteien im Zeichen des Ringens und der Suche nach neuen und sicheren Lebensformen, aber auch im Lichte der Kritik am bisherigen Fortschrittsglauben unserer hochentwickelten Industriegesellschaft sowie einem latenten inneren Unbehagen in breiten Kreisen der Bevölkerung. Das Thema und der Begriff Umweltschutz sind deshalb politisch wohl generell positiv besetzt, stehen aber unter dem Aspekt einer negativen Einschätzung der ungehinderten Entwicklung des Bisherigen.

1. „Vorläufer"-Politik

Geht man davon aus, dass ein sehr grosser Teil der politischen Tätigkeit sich unmittelbar oder mittelbar auf die natürlichen Lebensgrundlagen auswirkt und dieser nach heutiger Sprachregelung als Umweltschutzrecht betrachtet werden muss, müsste eigentlich die erste Aufgabe darin bestehen, die Positionen der Parteien bei den Vorläufern der aktuellen Umweltpostulate zu ermitteln. Dies würde indessen den gegebenen Rahmen eindeutig sprengen. Nicht nur bildet das bisher geschaffene Umweltschutzrecht kein nach einheitlichen Kriterien zusammenhängendes Stück der Gesetzgebung, sondern ist in Form von Spezialerlassen und Einzelvorschriften weit verstreut. Müller-Stahel, Rausch und Winzeler bringen auch zum Ausdruck, dass angesichts der grossen Zahl von Bestimmungen, die unter dem Titel Umweltschutzrecht aufgenommen werden können und im Hinblick darauf, dass darunter einige die Basis für durchaus wirksame staatliche Massnahmen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bilden, die Frage gestellt werden könnte, ob eine weitere Tätigkeit des Gesetzgebers in diesem Bereiche denn überhaupt noch notwendig sei oder ob nicht vielmehr die Anstrengungen ganz auf den Vollzug der bestehenden Vorschriften konzentriert werden sollten[2].
Ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen, müssen folgende Gesetzgebungen bzw. einzelne ihrer Normen als Vorläufer zum Umweltschutz im modernsten Sinne gezählt werden:

- Verfassungsartikel (Art. 24sexies BV) und Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
- Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz
- Verfassungsartikel (Art. 24 BV) und Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei
- Verfassungsartikel (Art. 24quater BV) und Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung
- Verfassungsartikel (Art. 24 und 24bis BV) und Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte sowie Bundesgesetz über die Wasserbaupolizei

2 Müller-Stahel/Rausch/Winzeler (Hrsg.), *Das Umweltschutzrecht des Bundes*. Gesetzessammlung, Zürich 1975, S. 19 und 24.

- Verfassungsartikel (Art. 25 BV) und Bundesgesetz über die Fischerei
- Verfassungsartikel (Art. 34ter BV) und Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz)
- Verfassungsartikel (Art. 37bis BV) und Bundesgesetz über den Strassenverkehr
- Verfassungsartikel (Art. 36bis BV) und Bundesgesetz über die Nationalstrassen
- Verfassungsartikel (Art. 37ter BV) und Bundesgesetz über die Luftfahrt
- Verfassungsartikel (Art. 26 BV) und Eisenbahngesetz
- Verfassungsartikel (Art. 36 BV) und Bundesgesetz betreffend den Postverkehr (Konzessionierung von Seilbahnen und Skiliften)
- Verfassungsartikel (Art. 24ter BV) über die Schiffahrt mit entsprechenden Verordnungen
- Verfassungsartikel (Art. 26bis BV) und Bundesgesetz über die Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe
- Bestimmungen in der Landwirtschaftsgesetzgebung
- Verfassungsartikel (Art. 24quinquies BV) und Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz
- Verfassungsartikel (Art. 69bis BV) und Bundesgesetz über den Verkehr mit Giften sowie Bundesgesetz betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen
- Verfassungsartikel (Art. 22ter und quater BV) und Bundesgesetz über die Raumplanung[3].

Diese zum Teil sehr verschiedenen Erlasse sind zu ganz unterschiedlichen Zeiten und unter jeweils besonderen Situationen erlassen worden. Wie weit sich einzelne Parteien als deren Promotoren erwiesen haben, wäre in jedem einzelnen Fall besonders zu untersuchen. Die aufgeführte Liste ist auch politisch nicht nach bewusst erarbeiteten Kriterien erweitert worden. Müller-Stahel, Rausch und Winzeler weisen denn auch mit Recht darauf hin, dass ein verbindliches materielles Konzept, welche Ziele der Bund zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu verwirklichen und welche Strategien er dabei einzuschlagen habe, fehle. Im selben Masse ist auf eine Anzahl grosser Lücken im Recht des Bundes zur Abwehr von Umweltbelastungen hinzuweisen[4]. Und endlich wäre noch zu erforschen, in welchem Masse auch Kantone und Gemeinden konkret umweltschützlerisch tätig sind.

Insgesamt ergibt die Aufzählung einzelner Erlasse indessen aber doch Aufschluss über das bisherige politische Handeln im Bereiche des Umweltschutzes. Es zeigt sich nämlich, dass dieses geprägt war von einem fast ausschliesslich reaktiven Charakter, sei es, dass nachträglich bei eingetretenen Schäden Korrekturmassnahmen unternommen werden mussten, oder sei es, dass in bestimmten Bereichen der Umweltschutzgedanke als eine Art von Nebenziel

3 Ebenda.
4 Ebenda, S. 25.

oder Berücksichtigungsformel Eingang gefunden hat. Auf jeden Fall aber ist der neuerdings auch stark gestalterische Einschlag des Umweltschutzbegriffes in der Regel in den Gesetzgebungen wenig bis nicht sichtbar. Dies mag mit einer der Gründe gewesen sein, warum Parteien und politische Öffentlichkeit in den siebziger Jahren den Umweltschutz als Ganzes eigentlich erst richtig entdecken mussten.

2. Umweltschutz – ein Vollzugsproblem?

Die relativ grosse Zahl bereits vorhandener Umweltschutznormen ist aber auch im Lichte des verbreiteten Eindrucks und der tatsächlich eingetretenen Verminderung der Umweltqualität zu betrachten. Wenn einige bedeutsame, unter dem Titel Umweltschutzrecht aufgeführte Bestimmungen die Grundlage für wirksames öffentliches Handeln zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bilden, stellt sich auch die Frage, ob der Umweltschutz nicht letztlich ein eigentliches Vollzugsproblem darstellt. Die Schwarzräumung bzw. Salzung der Strassen im Winter mit ihren negativen Umweltbelastungen oder andere Beispiele führen dies genauso vor Augen wie das Problem der Kontrolle der Gewässer zu jeder Jahreszeit. Auch zeigt sich vielfach erst in der praktischen Anwendung, was es bedeutet, wenn der Gesetzgeber der Regierung und Verwaltung vorschreibt, es seien bei der Planung und Realisierung einer neuen Strasse die Anliegen des Umweltschutzes mitzuberücksichtigen. Nicht nur ändern sich die wissenschaftlichen Erkenntnisse über mögliche und tatsächliche schädliche Auswirkungen privater oder öffentlicher Tätigkeiten laufend, meist erweist sich die Forderung nach mehr Umweltschutz als eine Zielsetzung, die mit andern in einem Spannungsverhältnis steht. Die Kostenproblematik des Umweltschutzes wird mit andern Worten oft erst beim Vollzug sichtbar.

In diesem Sinne hat der bundesdeutsche Sachverständigenrat für Umweltfragen 1974 von einem eigentlichen Vollzugsdefizit im Umweltschutz gesprochen. Er ging bereits damals davon aus, dass die Probleme des Umweltschutzrechtes weitgehend in den Schwächen bei der Durchsetzung des Umweltrechtes in Justiz und Verwaltung lägen[5]. Zur Verbesserung dieses Defizites ist darum die Forderung nach Einführung einer Klagemöglichkeit für die Umweltschutzverbände erhoben worden. Damit sollen dem direktengagierten Bürger eine Beteiligung an der Verantwortung für die Erhaltung und Gestaltung einer gesunden Umwelt zugänglich gemacht und Justiz und Verwaltung unterstützt werden.

Für die Parteien hingegen könnte in dieser Sicht der Dinge der Umweltschutz zu einer Angelegenheit werden, mit der man sich nicht weiter zu beschäftigen hat. In der Tat treten die Parteien nach der Phase der program-

5 *Umweltschutzgutachten* vom März 1974, Kurzfassung, S. 54 f.

matischen Postulierung und jener der Umsetzung in Gesetze und Verordnungen mitsamt notwendig werdenden Volksabstimmungen in der Regel weitgehend von der Bühne. Im Bereiche des Umweltschutzes (in seinem weitesten Sinne verstanden) ist dies allerdings weit weniger der Fall. Die Tätigkeit der direktinteressierten Verbände ist zwar weit intensiver, die Parteien haben indessen ebenfalls erkannt, dass auch konkretes Verwaltungshandeln politische Bedeutung aufweisen kann. Der Bereich des Umweltschutzes hat in diesem Sinne mit zur Politisierung der Verwaltung beigetragen. Auch wenn parlamentarische Vorstösse nicht mit Aktivitäten der Parteien gleichgesetzt werden können (der einzelne Motionär, Postulant oder Interpellant kann auch im Sinne eines Verbandes handeln, dem er angehört), so zeigt sich doch, dass von 22 parlamentarischen Vorstössen seit Dezember 1975 auf Bundesebene, die auf den Umweltschutz[6] ansprechen, deren 17 ein konkretes Verwaltungshandeln oder aber Auskunft über konkrete Verwaltungstätigkeiten betreffen, während nur deren 5 auf den Erlass neuer Rechtsnormen hinzielen. Die Parteien und mit ihnen ihre gewählten Vertreter sind also im Umweltschutz zusammen mit den Verbänden nicht nur die Anreger neuer generell-abstrakter Normen, sondern sehen sich ebenso in die Verantwortung beim Vollzug gestellt. Wie ausgeprägt die Übernahme von Verantwortung allerdings ist, zeichnet sich meines Erachtens erst ab. Es spricht bisher einiges dafür, sie (noch) nicht als besonders hoch zu veranschlagen.

3. Umweltschutz – ein Anlass zum Paradigmawechsel?

Umweltschutz ist auch für die Parteien letztlich ein umfassenderer Begriff, als dass er allein mit einem blossen Hinweis auf die bisher geleistete Gesetzgebungsarbeit und die Vollzugsproblematik konkretisiert und definiert werden könnte. Wenngleich Bedeutung und Betonung des Umweltschutzes zwischen den Parteien naturgemäss unterschiedlich interpretiert werden, hat er doch bei praktisch allen Parteien einen Prozess wenn nicht des Umdenkens, so doch des Nachdenkens ausgelöst. Es stellt sich deshalb auch die Frage, ob der Umweltschutz bei den Parteien letztlich zu einem Paradigmawechsel führt bzw. führen kann.

a) Zwei Paradigmata

Mit dem Begriff des Paradigmas soll zum Ausdruck gebracht werden, dass einige anerkannte Beispiele konkreter politischer Praxis Modelle abgeben, aus denen bestimmte festgefügte Traditionen politischer Denkensart erwachsen; Leistungen auch, die von den politischen Machtträgern eine Zeitlang als Grundlagen für ihre weitere politische Tätigkeit anerkannt werden – bei aller

6 Zusammengestellt vom Dokumentationsdienst der Bundesversammlung, ab Legislaturperiode 1975–1979 bis Dezember 1980.

Unterschiedlichkeit der jeweils vorgetragenen konkreten Politikinhalte. Parteien, deren Tätigkeit trotz unterschiedlicher Politikinhalte auf gemeinsamen Paradigmata beruht, sind denselben Regeln und Normen für die politische Praxis verbunden[7].

Welches sind aber diese politischen Paradigmata? Mit Blick auf den Umweltschutz sind deren zwei erkennbar.

Sicher ist nämlich *erstens*, dass sich die jeweilige Parteienlandschaft an der eigenen Konkurrenz orientiert. Die Parteien verhalten sich dabei aller Regel und Erfahrung nach zuerst marktrational. Marktfähig ist für sie also grundsätzlich nur das, was innerhalb der gegebenen Parteienlandschaft mehrheitsfähig ist, was sich realisieren lässt, ohne dass grosse Risiken damit verbunden sind. Die in den letzten Jahren zu hörenden Vorwürfe an die Parteien, sie seien perspektivelos und würden die auf sie zukommenden Fragestellungen und Tendenzen entweder nicht oder dann erst zu spät verarbeiten und bestenfalls auf Krisenerscheinungen reagieren statt vorausschauend handeln, ist letztlich aus dieser politischen Marktrationalität zu verstehen. Wie der wirtschaftliche Markt antwortet auch der politische zuerst auf kurzfristige Interessenlagen.

Zweitens bewegte sich die Politik bis in die siebziger Jahre (und darüber hinaus) seit dem zweiten Weltkrieg – unter der bewussten und unbewussten allgemeinen Zielsetzung des Wiederaufbaus – quasi unbestrittenermassen in den Bahnen des wirtschaftlichen Wachstums, der technischen Entwicklung, der Schaffung von materieller Sicherheit und der Sorge um Vollbeschäftigung. Solange all dies unbestritten blieb, ist der ganze Zeitraum als Phase sogenannter „normaler Politik", in der man die bewährten Problemlösungsfährten schlicht für wahr hielt[8], zu bezeichnen. Auch teilweise recht unterschiedliche politische Positionen der Parteien und Verbände konnten letztlich nur Varianten dieser Ordnung bedeuten; einer Ordnung, bei der alle Gruppen am wirtschaftlichen Wachstumsprozess interessiert waren. Die einen, weil sich so grössere Einkommensmöglichkeiten realisieren liessen, andere, weil das Netz der kollektiven sozialen Sicherheit ausgebaut werden konnte, Dritte, weil sie sich davon uneingeschränkte Vollbeschäftigung versprachen und endlich der Staat, weil er über wirtschaftliches Wachstum leichter zu einer Balancierung von Gruppenforderungen gelangen konnte. Überhaupt bestanden die Forderungen an den Staat sowohl von seiten der Parteien wie der Verbände in Infrastrukturvorleistungen und der Wahr-

7 Die Gedankenführung hält sich ganz an Thomas S. Kuhn, *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, Frankfurt a/M 1973, S. 28 f. Vgl. zu dieser getroffenen Analogie auch Joachim Raschke, *Politik und Wertwandel in den westlichen Demokratien*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung ‚Das Parlament' vom 6. September 1980, S. 23 ff.

8 so auch Carl Friedrich von Weizsäcker, *Wege in der Gefahr*. Eine Studie über Wirtschaft, Gesellschaft und Kriegsverhütung, 4. Aufl., München 1977, S. 252.

nehmung von Wohlfahrts- und Umverteilungsfunktionen[9] und erst in zweiter oder gar dritter Linie in der Vermeidung von Schäden an den natürlichen Lebensgrundlagen durch die öffentliche und private Tätigkeit.

Die politischen Ergebnisse dieses zweiten Paradigmas haben im Verein mit dem ersten – das erste leuchtet gar nicht marktfähige Alternativen aus der Politik aus – tatsächlich zu starken Wohlstandssteigerungen, grösserer sozialer Sicherheit, höherem Bildungsniveau usw. geführt. Es führte aber auch zu gegenseitigen Bedingtheiten von Politik, Staat und Wirtschaft, insbesondere zu einer stärkeren Abhängigkeit der politischen Gruppen und des Staates von einem günstigen und möglichst störungsfreien Wirtschaftsablauf. Nicht nur wollen politische Postulate finanziert sein, neue politische Forderungen müssen mit Schwergewicht auch daraufhin geprüft werden, ob sie nicht zu einer Gefährdung der wirtschaftlichen Entwicklung führen könnten.

Weil beide Paradigmata jeweils erfolgreiche Problemlösungen versprachen, verfestigten sie die normalen Bahnen der Politik und entwickelten Politik und Wirtschaft zu einem höchst „kumulativen Unternehmen", das nicht nach der Entdeckung neuer Phänomene[10] strebte, obwohl sich solche bemerkbar machten.

Auf die schweizerischen Verhältnisse bezogen, lässt sich zwar sagen, dass die neuen Ideen der Lebensqualität und des Umweltschutzes mit der speditiven Verabschiedung eines Umweltschutzartikels in der Bundesverfassung vorerst einen guten Nährboden fanden. Das Aufkommen der Überfremdungsproblematik, deckte zudem – fast zur gleichen Zeit – auch erstmals konkrete Anomalien auf. Allerdings erwies sich die Realisierung von Umweltschutzideen als viel zähflüssiger als ursprünglich gedacht. Gleichzeitig scheint auch das Gefühl sinkender Umweltqualität zuzunehmen. Anhand dieser Phänomene muss denn auch die Umweltschutzproblematik aus der Sicht der Parteien noch etwas näher konkretisiert werden, damit die eingangs gestellte Frage eines Paradigmawechsels beantwortet werden kann.

b) Erkenntnisse aus den Auseinandersetzungen um die Überfremdungsinitiativen

Am Ausgang der sechziger und während der ersten Hälfte der siebziger Jahre stand die schweizerische Politik zu einem guten Teil im Zeichen der Auseinandersetzungen um verschiedene Überfremdungsinitiativen. Der politische Grosskampf um die richtige Zahl von ausländischen Arbeitskräften zeigte vorerst keinen direkten Bezug zur Umweltschutzpolitik. Aber der Erfolg, der dem Umweltschutzartikel beschieden war, war nicht zufällig. Schon bald wurde nämlich deutlich, dass der Ausländer in der Schweiz letztlich lediglich

9 Vgl. dazu die Ausführungen grundsätzlicher Natur von Fritz W. Scharpf, *Planung als politischer Prozess*, Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt a/M 1973, S. 163 ff., zu den Staatsfunktionen erster, zweiter und dritter Ordnung.

10 wiederum in Analogie zu Kuhn, *a. a. O.*, S. 79.

zum Sündenbock für den Mangel an eigener Voraussicht avancierte [11] in einer Zeit, da man sich bewusst wurde, im eigenen Lande eine Wirtschaft aufgebaut zu haben, die derjenigen eines Staates von zwanzig Mio. Einwohner hätte entsprechen können (so die damalige Sprechweise). Untersuchungen diagnostizierten eine um sich greifende Orientierungslosigkeit, die in Forderungen nach radikalen Vereinfachungen der Situation einmündeten [12].

Die Parteien wurden damit eindeutig mit einer von ihnen nicht entdeckten politischen Marktlücke konfrontiert. Erstmals nämlich fand das bisher anerkannte Stichwort der Expansion eine Alternative in der Forderung nach Stabilisierung. Zwei neue Parteien, die Republikaner und die Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat (NA), boten die entsprechenden politischen Alternativen an und waren Ausdruck dieser Marktlücke. Unter dem Einfluss schwindender, d. h. zu diesen neuen Parteien abziehender Wählerschaften erfolgte eine harte Konfrontation um die lancierten Initiativen. In seltener Einmütigkeit fand sich das traditionelle Parteiensystem mit den Verbänden und Kirchen zu einer Abwehrfront zusammen. Einig war man sich insbesondere in den ablehnenden Argumenten, die allesamt auf die wirtschaftlichen Konsequenzen im Falle einer Annahme der Initiative hinausliefen: schrumpfender Wohlstand, Lahmlegung von Branchen usw. Weniger deutlich waren dafür die positiven Antworten auf die als verfehlt gehaltenen Initiativen. „Auf die Fragen, die unser Volk bewegen, gibt niemand hohen Ortes eine Antwort", so die treffende Feststellung von von Salis damals [13]. Statt dessen berief man sich wie die Initianten ebenfalls auf Zahlen und vollzog damit die Initiativforderungen zum Teil nach.

Die Frage, was es mit der in breiten Kreisen als überbordend empfundenen Wirtschaftsexpansion für eine Bewandtnis hatte, blieb damit weitgehend unbeantwortet bzw. konnte mit den bis dahin unbestrittenen Denkschemata wahrscheinlich auch nicht beantwortet werden. Sie ist aber seither nicht mehr von den politischen Diskussionen wegzudenken. Die Forderung nach Stabilisierung blieb. Seit der Erdölkrise und Rezession gehört sie wie die Stichworte „Schutz" und „Sicherheit" zum allgemeinen politischen Vokabular.

11 Jean-Rodolphe *von Salis*, Rede, gehalten am 4. Oktober 1974 vor der Europa-Union der Schweiz in Locarno, in: Tages-Anzeiger vom 5. Oktober 1974.

12 Vgl. dazu die Arbeiten von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, *Migration*, Ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung, Stuttgart 1970, und *Soziologie des Fremdarbeiterproblems*, Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz, Stuttgart 1973.

13 von Salis, *a. a. O.*

c) Neue umweltschutzpolitische Strategien für das Wirtschaftswachstum?

Anhand des bisher Ausgeführten wird deutlich, dass der Umweltschutzgedanke grundsätzlich mit zwei politischen Strategien realisiert werden kann. Die eine Strategie ist darauf angelegt, auf eingetretene Schäden nachträglich mit Korrekturen zu antworten; die andere versucht präventiv die Entstehungsursachen der Umweltschäden zu beseitigen. Die erste Strategie hat den Charakter einer reaktiven Anpassungspolitik, die zweite zielt auf eine aktive und gestaltende Umweltschutzpolitik [14]. Beide aber können Niveau und Zusammensetzung des Bruttosozialproduktes und damit das wirtschaftliche Wachstum beeinflussen, allerdings nicht einfach nur im negativen Sinne. Damit wird auch sichtbar, dass Kombinationen der beiden grundsätzlichen Alternativen durchaus möglich sind. Gegenüber der Forderung eines Null-Wachstums einerseits und eines Umweltschutzes als „naiver" Verlängerung inkrementaler Wirtschaftspolitik anderseits hat sich denn auch das politische Postulat eines qualitativen Wachstums herausgebildet, das sich die Parteien allesamt zunutze gemacht haben.

Der Begriff des qualitativen Wachstums ist so weit, dass er als allgemeine politische Zielsetzung gerade für schweizerische Parteien mit ihren vielfältigen Strukturen äusserst geeignet erscheint. Die Frage, welche Kombinationen aus den beiden Grundstrategien dabei definiert sind, lässt er allerdings unbeantwortet. Vieles, wenn nicht alles spricht indessen dafür, dass mit der Verwendung dieses Begriffes zwar der bisherige Blickwinkel verbreitert worden ist, aber kein eigentlicher grundsätzlicher Paradigmawechsel gemeint sein kann. Trotz umweltpolitischem Problemdruck machen eben beide Paradigmata sichtbar, dass der Umweltschutz letztlich nicht nur zu einem umfangreichen Bündel öffentlicher Ziele prinzipiell gleichen Ranges gehört, sondern Politik – vor allem jene des ganzen Parteiensystems – eine Optimierungsaufgabe darstellt. Die politische Marktrationalität lässt aller Regel nach mittel- und langfristig keine zu grosse Überbetonung einer einzelnen Zielsetzung zu.

Der Umweltschutz macht den Parteien indessen noch deutlicher, dass zwischen öffentlichen Zielen auch gegenseitige Abhängigkeiten bestehen. So muss die Weiterführung einer Politik des Wirtschaftswachstums fast zwangsläufig zu einem stärkeren umweltpolitischen Handeln führen. Wachsender Problemdruck wird so die Marktrationalität des Umweltschutzes nur erhöhen. Umgekehrt zeigen sich für den Umweltschutz auch Grenzen, mindestens solange ihm beschäftigungs- und verteilungspolitisch motivierte Einwände entgegengebracht werden können. Die Parteienstruktur als Ganze baut nämlich historisch betrachtet auf Konflikte auf, die nicht nur staats-

14 Vgl. statt vieler Yenal Alparslan, *Wirtschaftswachstum und umweltpolitische Problemlösungskapazität*, in: Udo Bermbach (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Praxis, Sonderheft 9/1978 der PVS, S. 356 ff.

politisch, sondern auch verteilungspolitisch begründet waren. Diese Konfliktstrukturen lassen sich auch heute nicht beliebig verwischen.

4. Vorläufiges Ergebnis

Umweltschutz bedeutet für die Parteien, ob und wie sie sich von ihren bisher befolgten politischen Pfaden lösen wollen und können. Betrachtet man lediglich das Parteiensystem wie bisher als etwas abstraktes Ganzes, führt die Analyse zu einer Weiterentwicklung bisheriger Problemlösungen im Sinne einer Erweiterung des Zielbündels. Was sich indessen konkret ändern könnte, zeigt erst das Zusammenspiel von öffentlicher Meinung, Umweltschutzverbänden, Bürgern und Parteien. Wer im Zusammenhang mit der Realisierung des Umweltschutzes von einer Krise der Parteien oder mangelnder Regierbarkeit des Systems spricht, muss sich mit anderen Worten die Gegenfrage gefallen lassen, ob eine solche diagnostizierte Krise nicht Ausfluss von Problemlagen im gesellschaftlichen Bereich sei. Dies gilt auch für den Teil des Umweltschutzes, der letztlich als Vollzugsproblem eingestuft werden kann. Der Umweltschutz hat immerhin heute (noch) nicht zu einer Umstrukturierung der Parteienlandschaft geführt, und die Ergänzung im Zusammenhang mit der Überfremdungsproblematik war offensichtlich auch nur eine vorübergehende.

II. Interessenaggregation oder Interessenartikulation?

Das Aufgabenbündel der Parteien ist ein dreifaches. Es besteht in

1. der Ermöglichung einer echten politischen Auswahl als Ergebnis einer Konkurrenz unter verschiedenen Parteien (Konkurrenzaufgabe). (Die bisherigen Ausführungen haben allerdings auch gezeigt, dass die gegenseitige Orientierung auch gemeinsame Problemlösungen erhärten kann.)
2. der Aufgabe der Führungsauslese, mit andern Worten die Bereitstellung von Personal für die Aufgabe von Regierung, Gesetzgebung, aber auch Opposition (Selektionsaufgabe);
3. in der Anregung und Zusammenfassung individueller Bestrebungen zu einer gemeinsamen politischen Kraft mit nennenswertem Einfluss (Artikulations- und Aggregationsaufgabe)[15].

Beim Umweltschutz als relativ neuem Thema steht vor allem der dritte Aufgabenbereich im Vordergrund. Für die Aufgaben der Artikulation und Integration von Vorstellungen und Personen erachten sich in der Demokratie allerdings nicht nur die Parteien als zuständig. Die Parteien stehen in diesen Bereichen vielmehr in einer gewissen Konkurrenz insbesondere zu den Ver-

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

bänden. Almond zufolge müsste man eigentlich nur die Aggregationsaufgabe den Parteien zuweisen, die Aufgabe der Artikulation hingegen voll den Verbänden [16]. In mancherlei Beziehung besteht zwar eine solche Art von Aufgabenteilung. Aber es gehört weder zum Selbstverständnis der europäischen Parteien noch zu den Erwartungen, die man an sie setzt, als dass von einer solchen Funktionsteilung ausgegangen werden könnte. Gerade die aufgekommene Umweltschutzdiskussion hat Vorwürfe hinsichtlich einer Vernachlässigung der Artikulation von neuen Ideen durch die Parteien zutage gefördert[17].

Die Aufgabe der Interessenartikulation obliegt aber auch nicht nur den Parteien und Verbänden. Sie liegt ebenfalls im Spektrum der öffentlichen Meinung und dabei jedes einzelnen Bürgers. Es wird deshalb im folgenden zu untersuchen sein, welches das Verhältnis der Parteien zu all diesen Artikulationsträgern ist. Dabei wird die Frage mitentscheidend sein, ob und wieweit beide, Artikulation und Aggregation, einander behindern, d. h. ob und wieweit der Motor der Artikulation durch die Bremse der Aggregation in seiner Wirksamkeit herabgemindert wird.

1. Parteien und öffentliche Meinung

Interessenartikulation kann wie erwähnt auch über die öffentliche Meinung erfolgen. Über das, was öffentliche Meinung ist, herrscht zwar wenig Einigkeit. Auch die oft geforderte Trennung von öffentlicher Meinung und veröffentlichter Meinung ist mit Vorsicht aufzunehmen, setzt sich doch die öffentliche Meinung letztlich gerade aus in einer Öffentlichkeit wirkenden Bewusstseinsinhalte zusammen, vor allem natürlich den dominierenden. In diesem Sinne ist die Möglichkeit, öffentliche Meinung zu ändern und zu formen, für diejenigen reserviert, die Isolation und öffentliches Anprangern nicht fürchten[18].

a) Die Umweltdiskussion in Phasen

So schwierig aber eine Definition von öffentlicher Meinung auch sein mag, so problemlos haben sich in Theorie und Praxis Ansichten und Vorgehensweisen herausgebildet, die auch für das Verhältnis von Partei und öffentlicher Meinung herangezogen werden können.

So spricht Frey von vier Phasen der Umweltpolitik und Interessenlagen. Damit deutet er an, dass sich die Auseinandersetzung auch in der Umwelt-

16 Gabriel A. Almond, *Interessengruppen und politischer Prozess*, in: Günther Doeker (Hrsg.): Vergleichende Analyse politischer Systeme, Comparative Politics, Freiburg i/Br. 1971, S. 79 ff. (als Zusammenfassung des 1958 erschienenen Artikels).

17 Vgl. dazu statt vieler Bernd Guggenberger, *Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie*, Von der Ökologiebewegung zur Umweltpartei, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1980.

18 So die Theorie der Schweigespirale von Elisabeth Noelle-Naumann.

frage in einer bestimmten Weise entwickelt. In einer ersten Phase besteht objektiv zwar ein Problem, aber es hat noch keine Aufmerksamkeit auf sich gezogen, weil es entweder nicht oder nicht genügend artikuliert oder von andern Problemen überdeckt wird. Erst in einer zweiten Phase erfolgt die Bewusstmachung des Problems. Man spürt, dass bisher einiges vernachlässigt worden ist und beginnt, Lösungsvorschläge zu entwickeln. Meist kommt es zu einer Euphorie, die Hoffnung verbreitet sich, dass das Problem rasch gelöst werden kann. Die politischen Parteien produzieren daraus ihre Wahlschlager und verstärken so die Erwartungen. In einer dritten Phase werden die Lösungsvorschläge konkretisiert. Pläne, Programme und Kostenvoranschläge entstehen. Bereits machen sich aber dämpfende und blockierende Kräfte bemerkbar. Die vierte Phase, in der die Vorhaben wenigstens teilweise realisiert werden sollen, ist durch eine tendenzielle Abnahme des politischen und öffentliches Interesses gekennzeichent. Komplexe Zusammenhänge und Schwierigkeiten werden sichtbar, Finanzierungsschwierigkeiten treten auf. Ernüchterung, ja sogar Langeweile kann um sich greifen. Neue Themen treten auf und drängen die Probleme zurück[19].

Diese idealtypisch vor- und nachgezeichnete Umweltdiskussion verdeutlicht die Probleme der Parteien mit der öffentlichen Meinung sehr eindrücklich. Nicht nur in der Schweiz erfolgte zu Beginn der siebziger Jahre programmatisch eine eigentliche Aufbruchbewegung, die unter anderem auch unter dem politischen Stichwort der Lebensqualität segelte. Die Parteien versprachen blauen Himmel über den Städten und eine rasche Beseitigung der Schäden. Der Club-of-Rome-Bericht und andere Publikationen zeigten verhängisvolle Szenarien im Falle eines weiteren Treibenlassens auf. Inzwischen ist der Umweltschutz zwar nach wie vor ein positiv besetztes Thema, seine Realisierung steht indessen trotz vielerlei Sympathien gewissermassen im Gegenwind[20]. Es zeigt sich auch etwa für die Schweiz, dass zum Beispiel die Bearbeitung des neuen Umweltgesetzes parlamentarisch in einem Zeitpunkt erfolgt, da die breite umweltpolitische Hochstimmung, ja überhaupt die Bereitschaft zur Umweltdiskussion wahrscheinlich auch schon grösser war, als sie es heute ist. Die Artikulationskraft der Parteien ist letztlich aber von Ereignissen abhängig, die eine beherzte öffentliche Diskussion auslösen. Die Parteiendemokratie ist in diesem Sinne gewissermassen eine „Ereignisdemokratie". Die Zahl von eingereichten Vorstössen in den Parlamenten aus Anlass solcher Ereignisse belegt dies sehr deutlich. Verblassen Ereignisse im öffentlichen Blickfeld, sinkt in der Regel auch die Artikulationsbereitschaft der Parteien, und der politische Alltag erfährt seine Fortsetzung.

19 Bruno S. Frey, *Umweltökonomie*, Göttingen 1972, S. 132 ff. und Hans Peter Widmaier, *Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat*. Zur Theorie politischer Güter, Reinbek b/Hamburg 1976, S. 81 ff.

20 Feick/Hucke, *Umweltpolitik*, Zur Reichweite und Behandlung eines politischen Themas, in: Peter Grottian (Hrsg.), Folgen reduzierten Wachstums für Politikfelder, Sonderheft 11/1980 der PVS, S. 170 ff.

b) Parteien und Umweltschutz in Umfragen

Umfragen sind ein Instrument zur Erforschung der öffentlichen Meinung zu einem bestimmten Bereich. Umfragen sind aber Momentaufnahmen, Photographien, mit denen ein Ablauf einer Problemdiskussion nicht richtig erfasst werden kann. Dennoch zeigen Umfragen den Stellenwert eines Problems in der Gesellschaft an. Dies ist denn auch in den Parteien der Anlass, über die Festlegung gewisser politischer Prioritäten nachzudenken.

Aus Anlass der Nationalratswahlen 1979 wurde im Auftrage des Tages-Anzeiger eine Umfrage durchgeführt, die zum Ergebnis gelangte, dass der Umweltschutz mit 71 Prozent der Antworten an erster Stelle der Ziele der Wähler gesetzt wurde (Tab. 1) [21], gefolgt von Energiefragen (69 Prozent), der Sicherung der Arbeitsplätze (61 Prozent) usw.

Tabelle 1: Politische Erwartungen und die Einschätzung der bevorzugten Partei (Durchschnittsbild)

	Sollte in den kommenden 4 Jahren behandelt werden	Macht bevorzugte Partei gut
	%	%
Umweltschutz	71	42
Sonnenenergie und Wasserkraft fördern	69	26
Sicherheit der Arbeitsplätze	61	43
Gesunde Wirtschaft	49	42
Kein Ausverkauf der Heimat	47	22
Soziale Sicherung	45	38
Gleiche Bildungschancen	40	37
Gleichberechtigung der Frau	40	28
Radikalismus und Terrorismus bekämpfen	39	26
Familien mit Kindern fördern	36	30
Steuersenkung	34	21
Gerechtere Einkommensverteilung	32	24
Freiheitliche Wirtschaftsordnung	32	34
Europäische Zusammenarbeit	30	14
Mitbestimmung der Arbeitnehmer	30	27
Mehr Lebensfreude	29	18
Für Recht und Ordnung	28	37
Gegen Überfremdung	15	11
Für Atomenergie	14	9
Verteidigungsbereitschaft stärken	14	16
UNO-Beitritt	13	8

21 Repräsentiert der Nationalrat die gesellschaftlichen Probleme der Schweiz? Eine Analyse der Tages-Anzeiger-Umfrage zu den Nationalratswahlen 1979, S. 13 ff.

Dem Umweltschutz kam 1979 also im Bild der Wähler ein recht hoher Stellenwert zu, auch wenn der Eindruck besteht, die Umweltdiskussion habe schon grössere Wellen ausgelöst. Mitzuberücksichtigen ist aber gleichzeitig nicht nur der hohe Stellenwert der verwandten Energiefragen, sondern auch der Sicherheit der Arbeitsplätze in einer Zeit, in der die Wirtschaftslage sich als gut erwies.

Bedeutsam sind bei solchen Prioritätenordnungen auch die Meinungen der Befragten hinsichtlich der bei den Parteien vermuteten Kompetenzen. Es geht mit andern Worten auch um die Frage, ob die Parteien als geeignet befunden werden, die in der öffentlichen Meinung artikulierten und als dringlich erachteten Probleme tatsächlich lösen zu können und wollen. Tabelle 1 bringt dabei das für schweizerische Verhältnisse fast schon chronische Gefühl eines Kompetenzdefizites bei den Parteien zum Ausdruck. Dabei schneidet der Umweltschutz zusammen mit den Postulaten der Sicherheit der Arbeitsplätze und der gesunden Wirtschaft noch relativ am besten ab. Das Bewusstsein und Wissen um die Integrations- und Aggregationsaufgaben der Parteien lassen diese in einzelnen Bereichen offenbar nicht als ausgesprochen kompetent erscheinen. Hinsichtlich des Umweltschutzes ist allerdings anzufügen, dass z. B. in der Bundesrepublik Deutschland in einer Umfrage nur 8 Prozent der Befragten angegeben haben, die Parteien würden einen wirkungsvollen Beitrag zum Umweltschutz leisten[22].

c) Volksabstimmungen

Das erwähnte fast schon chronische Gefühl eines Kompetenzdefizites bei den Parteien steht in einem gewissen Kontrast zu den Ergebnissen bei umweltschutzrelevanten Abstimmungen und den entsprechenden Parteiparolen. Tabelle 2 belegt nämlich eine gute Übereinstimmung der Parolen mit den Abstimmungsergebnissen, auch wenn natürlich im einzelnen zuerst erforscht werden müsste, welchen Einfluss Parteiparolen gehabt haben, genauso wie jener der Verbände und Direktinteressierten.

Die Parteien lagen dabei grosso modo im Spektrum der öffentlichen Meinung. Diese ist aber – betrachtet man die Ja- und Nein-Anteile – insgesamt als umweltfreundlicher einzustufen. Allerdings ist dabei mitzuberücksichtigen, dass hinter den Nein-Parteiparolen in der Regel auch ein gewisses Entgegenkommen steckt, so dass abgelehnte Initiativen wenigstens indirekte Wirkungen entfalten können. Auffällig bleibt aber, dass bei den ersten drei Abstimmungen der Anteil der Ja-Stimmen praktisch gleich hoch war und sich um 36 bzw. 39 Prozent bewegte.

22 Guggenberger, *a. a. O.*, S. 28.

Tabelle 2: Umweltschutzrelevante Volksabstimmungen während der Legislaturperiode 1975 bis 1979 – Parteiparolen

	Ergebnis		Parteiparolen			
	Ja	Nein	CVP	FdP	SPS	SVP
Albatros-Initiative (September 1977)	740 842	1 157 368	Nein	Nein	Ja	Nein
Demokratie im NS-Bau (Februar 1978)	696 501	1 104 292	Nein	Nein	Nein	Nein
Burgdorfer-Initiative (Mai 1978)	678 162	1 191 204	Nein	Nein	Freig.	Nein
Fuss- und Wanderwege (Februar 1979)	1 467 357	424 058	Ja	Ja	Ja	Ja
Atominitiative (Februar 1979)	920 480	965 927	Nein	Nein	Ja	Nein

2. Parteien und Bürger

Die Parteien stehen nicht nur einer abstrakten öffentlichen Meinung gegenüber. Gerade der Umweltschutz führte erneut zu einer Parteiendiskussion. Die Entstehung von Bürgerinitiativen und die Wandlungen in den sozialen Schichtungen bilden die Wurzeln dieser Diskussion.

a) Parteien und Bürgerinitiativen

Im Zuge der zunehmenden Bedeutung des Umweltschutzes, der Ökologie und den Fragen der Lebensqualität schossen Bürgerinitiativen teilweise wie Pilze aus dem Boden. Die Kernkraftkontroverse steuerte das ihre zu dieser Entwicklung noch bei. Für die schweizerischen Verhältnisse sind meines Erachtens zuverlässige Zahlen nicht greifbar. Für die Bundesrepublik Deutschland gehen die Schätzungen bis gegen 50 000[23].

Eine Zeitlang schien es, als ob die Bürgerinitiativbewegung als blosse Antiparteienbewegung betrachtet werden müsse, als Bewegung, die die Repräsentationsdefizite der Parteien an den Pranger, ja sogar die Parteien als Ganzes in Frage stellen. Mittlerweile scheint die Betrachtungsweise etwas differenzierter geworden zu sein.

In der Regel sind nämlich Bürgerinitiativen spontane und lose Zusammenschlüsse von Bürgern zur Selbst- oder Abhilfe im weitesten Sinne des Wortes[24]. Im Vordergrund der umweltschutzrelevanten Bürgerinitiativen steht

23 Ebenda, S. 26.
24 Ebenda, S. 18 f.

entweder die Suche nach einem alternativen Lebensprogramm oder aber die Betroffenheit gegenüber Planentscheiden und ökologischen Versäumnissen verschiedenster Art. Die Artikulation von neuen Leitbildern oder von Betroffenheiten muss nicht unbedingt gegen die Parteien gerichtet sein, schon gar nicht in einem System der direkten Demokratie. Weder Bürgerinitiativen noch Parteien sind die einzig legitimen demokratischen Beteiligungsformen. Im Gegensatz zu den Parteien haben solche Initiativen in den wenigsten Fällen ein Wahlmandat. Sie haben in der Regel auch nur einen ganz konkreten politischen Einstieg und können natürlich auch gegeneinander auftreten[25].

In vielen Fällen können Parteien und Bürgerinitiativen einander ergänzen. Die Parteien sind von ihrer in der Regel recht breiten sozialen Struktur her auch auf die Aggregation von Interessen hin angelegt, die Initiativen hingegen fast nur auf die Aufgabe der Artikulation. Mit Blick auf den Umweltschutz waren die Bürgerinitiativen, die in ihren Kreisen bekanntlich ebenfalls Parteigänger haben, für die Parteien so etwas wie eine Art Artikulationshelfer. In diesem Sinne sehen es Parteien zum Teil auch als ihre Aufgabe, solche Initiativen mitzutragen. Dies ist kein Widerspruch. Auch die Parteien sind letztlich private Vereinigungen von Bürgern zur Wahrnehmung bestimmter Interessen. Nur werden sie im Gegensatz zu den Bürgerinitiativen für (fast) alles zuständig erklärt und gelangen deshalb oft an ihre eigenen Kapazitätsgrenzen.

b) Wandlungen in der sozialen Basis der Parteien

Parteien sind im gesellschaftlichen Kontext betrachtet nicht einfach abstrakte politische Machtapparate. Historisch wurzeln sie in im neunzehnten Jahrhundert entstandenen Konfliktstrukturen. Das heutige Parteiensystem ist immer noch von diesen zum Teil überkommenen cleavages geprägt. Dies gilt auch für die entsprechenden Stammwählerschaften, auch wenn sich diese mittlerweile in andere sozialen Schichten und Denkkategorien hineinbewegten.

Umgekehrt sind in diesem zwanzigsten Jahrhundert neue solcher cleavages entstanden, die meist im bestehenden Parteiensystem eine Basis gefunden haben. Zuerst die Überfremdungsproblematik in der Schweiz und hernach der Umweltschutz als allgemeines Problem moderner Industriestaaten haben ebenfalls neue Konfliktstrukturen geschaffen. Im Blick auf den Umweltschutz läuft die neue Konfliktlinie zwischen dem nach wie vor ausgeprägten Wohlstands- und Sicherheitsdenken eines Grossteils der Bevölkerung und Parteigänger einerseits und dem vor allem in der jüngeren Generation und in den neuen Mittelschichten anzutreffenden Denken in neuen bzw. alternativen Dimensionen anderseits.

Betrachtet man gemäss Tabelle 2 die Abstimmungsergebnisse zu den ersten drei umweltrelevanten Initiativen – die beiden andern Abstimmungen

25 Hermann Scheer, *Parteien kontra Bürger*? Die Zukunft der Parteiendemokratie, München/Zürich 1979, S. 191 f.

sind wohl weniger repräsentativ, weil im einen Fall zu wenig und im andern zu stark umstritten –, liegt der Schluss nahe, dass in der Schweiz etwas mehr als ein Drittel der Bevölkerung diesen neuen politischen Dimensionen zugänglich ist, während zwei Drittel dem bisherigen Paradigma verhaftet bleiben. Dies erklärt zu einem guten Teil ebenfalls, warum die Parteien für manche Kritiker als perspektivelos erscheinen. Denn nicht nur die Abstimmungen zeigen, dass die Umwelt-Fronten bzw. -Konfliktlinien nicht zwischen den Parteien verlaufen, sondern sie selbst durchziehen [26]. In den Parteien liegt deshalb auch ein umweltträchtiges Potential, das die Parteien dazu bringen kann, wenn nicht einen Paradigmawechsel vorzunehmen so doch den Fächer breiter zu öffnen.

3. Parteien und Verbände

Das Gros der Umweltverbände ist in den sechziger Jahren gegründet worden. Gemäss den unterschiedlichen Aufgabenkreisen entstanden eigentliche Fachverbände; einerseits zur Verbreitung des Umweltschutzgedankengutes, anderseits zur Bekämpfung von bedrohlichen Entwicklungen. Es ist hier nicht möglich, alle diese Verbände in der Schweiz zu charakterisieren und auf ihre Beziehungen zu den Parteien zu untersuchen [27]. Einige allgemeine Hinweise müssen genügen.

Einmal sind alle Regierungsparteien dem gewissermassen als Dachverband fungierenden SGU, d. h. der Schweizerischen Gesellschaft für Umweltschutz als Kollektivmitglied beigetreten. Dennoch aber gibt es keine eigentlichen Bündnisse zwischen Umweltverbänden und politischen Parteien [28]. Die gegenseitige Unterstützung erfolgt im konkreten Abstimmungsfall (oder allerdings auch nicht!), bei der Gesetzgebungsarbeit und vor allem bei der Wahl von Kandidaten in ein Parlament. Die Einzelmitgliedschaft von Parlamentariern z. B. im SGU ist noch kein sicheres Indiz dafür, dass Fraktion und Partei im konkreten Entscheidungsfall zugunsten von mehr Umweltschutz entscheiden. Einzel- und Kollektivmitgliedschaften bieten aber Möglichkeiten zu besserer gegenseitiger Information. Dies ist insbesondere bei gesetzgeberischen Arbeiten von Bedeutung.

Insgesamt haben die Umweltschutzverbände die Funktion eines Korrektivs für Parteien und Behörden übernommen. Die konkrete Mitarbeit des Natur- und Heimatschutzverbandes im Bereiche des Baurechts oder der Denkmalpflege geht dabei meines Erachtens sogar sehr weit. Der genannte Verband

26 Vgl. zu diesem allgemeinen Phänomen z. B. Christian Graf von Krockow, *Genügen drei Parteien?* Ein Essay, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung ‚Das Parlament', vom 6. August 1977, S 33 ff.

27 Johannes Max Zürcher, *Umweltschutz als Politikum*, Diss. Bern 1978, S. 96 ff.

28 Ebenda, S. 117.

hat denn auch einen festen Platz im Zusammenspiel der politischen und behördlichen Kräfte erreicht. Dies kann von einem grossen Teil – soweit es sich nicht um ausgesprochene Fachverbände handelt – nicht bzw. noch nicht unbedingt gesagt werden. Gegenüber den etablierten Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besteht eine Asymmetrie, was aber auch an der Vielfalt und schwächeren Ausstattung liegt. Da jedoch das Thema Umweltschutz wie bereits erwähnt positiv besetzt ist, können die Umweltschutzverbände dafür auf einen relativ guten Zugang zur veröffentlichten Meinung zählen. Sie sind darauf auch mehr angewiesen als jene Gruppen, die im politisch-administrativen Bereich bereits einen festen Platz eingenommen haben.

III. Fazit: Lernfähigkeit ist gefordert

Die vorliegenden Ausführungen können nur als Streifzug durch die Grundprobleme der Parteien im Zusammenhang mit dem Umweltschutz verstanden werden. Sie sind keine Auseinandersetzung mit einzelnen Teilbereichen des Umweltschutzes und den dazu erfolgten Positionen der Parteien. Überhaupt müsste auf die bisherigen Überlegungen eine Analyse verschiedener Programmaussagen folgen. Auf einen solchen Programmvergleich sei hier aber bewusst verzichtet, weil sich die Programmaussagen für den Umweltschutz auf einer relativ allgemeinen Ebene bewegen und die gesetzgeberische Behandlung des neuen Umweltschutzgesetzes zur Zeit noch wenig Vergleiche zulässt. Zudem ist der Umweltschutz ein Thema, das Fronten innerhalb der Parteien selber geschaffen hat und auch sonst alle Parteien mit und ohne Regierungsverantwortung vor ähnliche Problemlagen stellt.

Die Parteien sind Träger von Gedankengut in der Gesellschaft. Sie sind aber auch die Getragenen in dem Sinne, dass sie ihre politischen Postulate nicht nur, wie im ersten Analyseschritt gezeigt, auf dem Hintergrund ihrer eigenen Konkurrenz und bisher erfolgreicher Problemlösungspfade festlegen können, sondern sich in einem Koordinatensystem befinden, das die öffentliche Meinung genauso umfasst wie den einzelnen Bürger und die Umweltverbände. Aller Regel und Erfahrung nach treten die Parteien nicht gegen ein positiv besetztes Thema an. Dessenungeachtet aber stehen sie bei konkreten Einzelproblemen des Umweltschutzes vor der Frage, ob und in welchem Masse bisheriges Problemlösungsdenken einer neuen Sichtweise weichen muss. Dies ist einmal eine Frage der Inkaufnahme eines Risikos. Für Parteien mit Regierungsverantwortung kann dabei schon ein an sich kleines Risiko ein grosser Sprung bedeuten. Neue Perspektiven werden sie deshalb weniger alternativ als integrativ verarbeiten wollen. Oppositions- und/oder kleine Parteien ohne Regierungsverantwortung fällt demgegenüber die Wahl des Risikos leichter.

So oder so aber zeigt auch der zweite Analyseschritt, dass bei den Parteien eine starke Lernfähigkeit entwickelt werden muss, damit neuen Perspektiven

tatsächlich Raum verschafft wird. Die vielleicht zu hoch gesetzte Allzuständigkeitserwartung an die Parteien müsste sich sonst in ihr Gegenteil verkehren. Die Aggregation von Meinungen wird nämlich genau dort überflüssig, wo keine Meinungsartikulationen mehr erfolgen. In diesem Sinne wird wahrscheinlich den traditionellen Parteien nicht in neuen Umweltparteien – die neunundsiebziger Wahlen zeigten in der Schweiz wie anderswo keine grossen umweltrelevanten Ausschläge – eine Gefahr drohen, die Probleme liegen vielmehr in ihnen selber.