Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 30 (1990)

Artikel: Vergleichende Politik und die Schweiz
Autor: Steiner, Jürg
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172776

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: 12.07.2025

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

Jürg Steiner

Vergleichende Politik und die Schweiz

Bei der politikwissenschaftlichen Diskussion in unserem Land besteht die Tendenz, das politische System der Schweiz als singulären Fall zu erklären. Auf andere Länder wird dabei höchstens unsystematisch verwiesen. Gerade in einem systematischen Vergleich der Schweiz mit anderen Demokratien ergäbe sich indessen die Möglichkeit, verschiedene Erklärungsansätze gegenseitig abzuwägen und empirisch zu überprüfen. Solche Vergleiche setzen voraus, dass die in die Untersuchung einbezogenen Variablen sowohl nominal wie operational sauber definiert werden. Die dabei auftretenden Schwierigkeiten werden an einigen Variablen wie dem Grad der demokratischen Stabilität illustriert.

Dans les discussions de science politique se déroulant dans notre pays, la tendance existe d'expliquer le système politique suisse comme un cas particulier. Cependant, d'une comparaison systématique de la Suisse avec d'autres démocraties résulterait la possibilité de soupeser les qualités de diverses hypothèses et de les vérifier ensuite empiriquement. De telles comparaisons supposent que, d'un point de vue aussi bien nominal qu'opérationnel, les variables utilisées dans la recherche soient clairement définies. Dans ce cadre, l'illustration de certaines d'entre elles, comme le degré de stabilité démocratique, ne serait pas la moindre des difficultés.

Es gibt gegenwärtig viele offene Fragen, wie die Schweiz regiert werden soll. Haben wir in unserem Regierungssystem zu viel oder zu wenig Zusammenarbeit zwischen den politischen Parteien? Hat das Volk im Entscheidungsprozess einen zu grossen oder einen zu kleinen Einfluss? Ist das Verhältnis zwischen politischen Behörden und Wirtschaftsverbänden zu eng oder zu distanziert? Sind die Massenmedien zu kritisch oder zu wenig kritisch? Wird bei politischen Entscheiden zu stark oder zu wenig auf regionale Interessen abgestellt? Haben die Gerichte einen zu grossen oder einen zu kleinen Einfluss?

Bei solchen und ähnlichen Fragen ist es bei weitem nicht offensichtlich, wo die richtige Antwort liegt. Politiker, Journalisten und Wissenschaftler argumentieren in fast jede beliebige Richtung. Dabei ruht der Blick fast ausschliesslich auf dem Fall der Schweiz. Vergleiche mit anderen Ländern werden nur selten und dann höchstens am Rande angestellt. Damit steht in der Diskussion häufig Behauptung gegen Behauptung. Ohne Vergleiche mit anderen Fällen kann ja logisch gesehen eine Behauptung oder Hypothese weder bewiesen noch widerlegt werden.

Die Vergleichende Politik (comparative politics) bietet eine Möglichkeit, die Schweiz in einem systematischen Ländervergleich zu betrachten. In diesem Aufsatz will ich zeigen, welche Konsequenzen sich aus diesem Ansatz für die politische Diskussion in der Schweiz ergeben können. Gleichzeitig will ich aber auch darlegen, wie die Schweiz für die internationale Theoriendiskussion fruchtbar gemacht werden kann.

Das grundlegende Problem der Vergleichenden Politik besteht in der kleinen Zahl (N) der verfügbaren Fälle und der äussersten Komplexität der einzelnen Fälle.[1] Das sind bedeutend weniger günstige Voraussetzungen als beispielsweise in der Wahlforschung, wo relativ leicht 1500 bis 2000 Wähler befragt werden können und wo über die einzelnen Wähler ohne allzu grossen Aufwand zuverlässige Informationen beschafft werden können. Demgegenüber kommt man in der Vergleichenden Politik auf ein N von bloss etwa 150, selbst wenn alle Länder der Welt in die Untersuchung einbezogen werden. Diese beschränkte Zahl von Untersuchungsfällen setzt statistischen Analysen zur Hypothesenüberprüfung von vornherein enge Grenzen. Es kommt hinzu, dass es äusserst beschwerlich ist, für eine grössere Zahl von Ländern vergleichbare Informationen zu sammeln.

Obschon es in der Forschungspraxis auch Studien gibt, die mit der Gesamtheit aller Länder der Welt arbeiten, ist es üblicher, eine Beschränkung auf eine Gruppe von vergleichbaren Ländern vorzunehmen. Intensiv werden beispielsweise Vergleiche unter lateinamerikanischen Ländern betrieben, wobei hier gelegentlich auch Spanien und Portugal eingeschlossen werden. Eine andere stark bearbeitete Gruppe besteht aus den sogenannten westlichen Demokratien. Typisch ist hier etwa eine Untersuchung von Arend Lijphart über 21 westliche Demokratien, darunter auch die Schweiz.[2] Lijphart versucht, diese 21 Länder nach einer grossen

1 Vgl. hierzu z.B. Arend Lijphart, Comparative Politics and the Comparative Method, *American Political Science Review*, September 1971.

2 Arend Lijphart, *Democracies*, New Haven: Yale University Press, 1984.

Zahl von Kriterien zu klassifizieren. Je nach dem Kriterium fällt dabei die Schweiz in eine Kategorie mit ganz verschiedenen Ländern.

Weil wir die einzelnen Länder so gut kennen, mögen wir uns gegen solche Klassifizierungen wehren. Es fallen uns die Unterschiede der Länder auf, die zur gleichen Kategorie geschlagen werden. Zu diesem Problem hat einmal Stein Rokkan, einer der Alt-Meister der Vergleichenden Politik, eine treffende Antwort gegeben.[3] Er hat die Klassifizierungen der Vergleichenden Politik mit der Klassifizierung unserer besten Freunde verglichen. Weil wir jeden unserer Freunde in seiner Singularität so gut kennen, haben wir Hemmungen, sie in Gruppen einzuteilen. Genau so sei es in der Vergleichenden Politik. Weil wir jedes Land so gut kennen, hätten wir Mühe, Klassifizierungen vorzunehmen. Klassifizieren sei aber Grundvoraussetzung jeder wissenschaftlichen Tätigkeit. Bei einer oberflächlichen Kenntnis der einzelnen Länder möge es müheloser sein, Klassifizierungen vorzunehmen, weil man sich der feinen Unterschiede gar nicht bewusst sei. Die Herausforderung der Vergleichenden Politik besteht aber nach Rokkan darin, die in die Untersuchung einbezogenen Länder so gut zu kennen wie unsere engsten Freunde und trotzdem Klassifikationen zu wagen. Demnach sei Vergleichende Politik nicht mit Oberflächlichkeit in der Betrachtung der einzelnen Länder verbunden – im Gegenteil. Rokkan war selber ein leuchtendes Beispiel, wie gut Vergleichende Politik gründliche Kenntnisse der einzelnen Länder geradezu voraussetzt.[4]

Wir haben uns also in der Vergleichenden Politik daran zu gewöhnen, die Schweiz in der Gesellschaft anderer Länder in der gleichen Kategorie zu sehen. Das politische System der Schweiz erscheint damit nicht mehr als singulärer Fall. Für die Schweiz würden vielmehr Regelmässigkeiten gelten, die auch in anderen Ländern anzutreffen sind. Die Vergleichende Politik versucht nicht, jedes Land einzeln zu erklären, sondern Theorien zu entwickeln, die allgemeine Gültigkeit haben. Bei diesen Theorien werden Kausalbeziehungen zwischen verschiedenen Variablen postuliert. Solche Hypothesen können dann empirisch überprüft werden. Dabei werden die Erwartungen probalistisch ausgedrückt, was der Betonung bedarf, da in dieser Beziehung häufig Missverständnisse auftreten. Vorbild ist nicht etwa die Gravitätstheorie von Newton, nach der jeder Körper deterministisch von der Erde angezogen wird. Der Anspruch der Vergleichenden Politik ist bescheidener: Es wird bloss eine bestimmte Wahrscheinlichkeit postuliert, dass Variablen in einer kausalen Beziehung stehen. Diese Wahrscheinlichkeiten können statistisch ausgedrückt werden, beispielsweise dass die Ausnahmen von einer postulierten Kausalbeziehung nicht mehr als 5 Prozent der Fälle ausmachen sollten.

Weshalb probabilistische und nicht deterministische Hypothesen? Es wird berücksichtigt, dass Politiker und Wähler bis zu einem gewissen Grad einen freien Willen haben. Auch wenn eine Konstellation von Variablen ein Land in eine bestimmte Richtung drängt, haben doch Politiker und Wähler die Möglichkeit, solchem Druck bis zu einem gewissen Grad zu widerstehen, wenn sie mit der Richtung nicht einverstanden sind. Zudem ist in der Politik auch immer ein gewis-

3 Persönliche Mitteilung.

4 Z.B. Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, New York: David McKay, 1970.

ses Zufallselement anzunehmen. Freier Wille und Zufall lassen es von vornherein als unrealistisch erscheinen, Unterschiede im politischen Verhalten von Ländern deterministisch erklären zu wollen. Für die Forschungspraxis bedeutet dies, dass durch das abweichende Beispiel eines einzelnen Landes eine Hypothese noch nicht widerlegt werden kann. Ein solches Missverständnis besteht aber in der öffentlichen Diskussion häufig, wo die Tendenz besteht, mit Einzelfällen zu argumentieren. So mag die eine Seite auf Schweden hinweisen, um positive oder negative wirtschaftliche Folgen einer starken Sozialistischen Partei zu beweisen. Eine andere Seite kontert dann vielleicht mit dem österreichischen Fall, und so stehen sich dann immer Beispiele gegen Beispiele gegenüber. Die Vergleichende Politik hat den Vorzug, eine grössere Zahl von Ländern einzubeziehen und dabei bei der Interpretation auch die Existenz von Ausnahmen mitzuberücksichtigen.

Wie in den Forschungen der Vergleichenden Politik konkret vorgegangen wird und welche Probleme sich dabei stellen, möchte ich nun an einem Beispiel illustrieren. Ich wähle dabei die Konkordanztheorie aus. Dabei geht es mir um methodologische Überlegungen. Ich will dem Leser zeigen, mit welchen Möglichkeiten, aber auch mit welchen Grenzen bei den Methoden der Vergleichenden Politik zu rechnen ist. Ich könnte diese Illustration ebenso gut mit anderen Forschungsthemen vornehmen, beispielsweise:

- Wie erklärt sich die Zu- und Abnahme von rechtsradikalen Bewegungen?
- Wie erklärt sich in westlichen Demokratien die unterschiedliche Stärke der Kommunistischen Partei?
- Wie erklärt es sich, dass die Idee des Umweltschutzes in verschiedenen Ländern unterschiedliche Bedeutung hat?

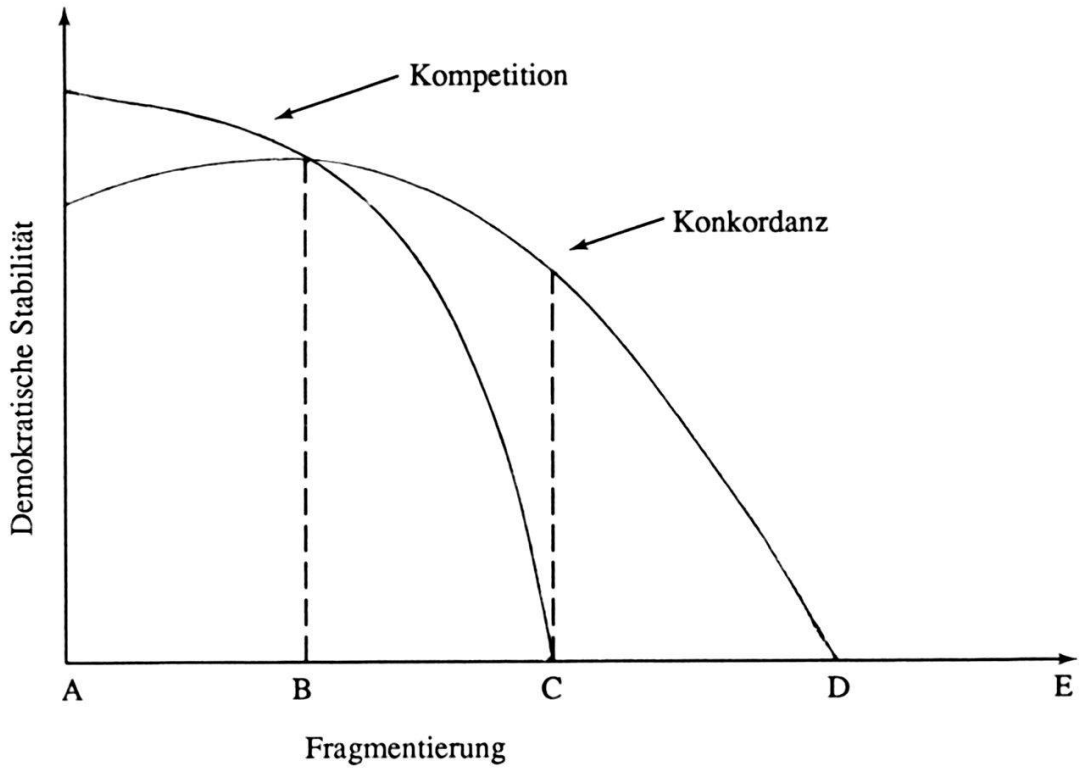
Das Konkordanzthema scheint mir besonders geeignet, weil es im schweizerischen Politik-Alltag häufig diskutiert wird. So wird etwa gefragt, ob es der Konkordanzdemokratie widerspreche, wenn die Sozialdemokratische Partei bei der Initiative zur Abschaffung der Armee Stimmfreigabe beschliesst. Oder es werden Bedenken geäussert, ob Konkordanzarithmetik die Besetzung von politischen Ämtern durch qualifizierte Leute unnötig erschwere.

Wie geht die Vergleichende Politik solche Fragen an? Konkordanz wird mit anderen Variablen in Beziehung gebracht, insbesondere mit der demokratischen Stabilität und dem Grad der Fragmentierung eines Landes. Das postulierte Verhältnis unter den drei Variablen ist in der folgenden Graphik festgehalten.[5]

Diese Graphik bringt zum Ausdruck, dass die Beziehung zwischen der Fragmentierung eines Landes und seiner demokratischen Stabilität davon abhängt, ob Kompetition oder Konkordanz das vorherrschende Entscheidungsmuster ist. Wenn die Fragmentierung gering ist und im Bereich zwischen A und B liegt, ist die Wahrscheinlichkeit demokratischer Stabilität in beiden Fällen gross. Bei solch homogenen Verhältnissen führt ein kompetitives Modell noch zu eher besseren Ergebnissen, da es der Innovation und der Bürgerbeteiligung förderlicher ist. Die

5 Nach Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press, 1977.

Konkordanztheorie



Theorie gibt also der Konkordanz nicht in allen Fällen den Vorzug, sondern räumt ein, dass in homogenen Ländern Kompetition besser ist.

Ist die Fragmentierung etwas grösser und fällt in den Bereich zwischen B und C, vermindern sich die Erfolgschancen eines kompetitiven Modells sehr schnell, während das Konkordanzmodell immer noch eine grosse Wahrscheinlichkeit hat, zu demokratischer Stabilität zu führen. Fällt die Fragmentierung zwischen C und D, ist die Konkordanz die einzige Hoffnung; aber auch hier vermindern sich die Erfolgschancen sehr rasch. Bei einer extremen Fragmentierung zwischen D und E hat auch die Konkordanz keine Chance mehr. Hier sind nach der Theorie ein autoritäres Regime oder Bürgerkrieg zu erwarten.

Diese Graphik scheint zu erlauben, je nach dem Grad der Fragmentierung das optimale Entscheidungsmodell zu wählen. Das würde voraussetzen, dass für die betreffenden Länder die drei Variablen der Theorie problemlos messbar wären. Im Prinzip ist es möglich, die Variablen zu messen, aber sicher nicht problemlos. Damit ist es nicht so einfach, aus der Theorie konkrete Handlungsanweisungen abzuleiten.

Beginnen wir mit der horizontalen Achse in der Graphik, dem Grad der Fragmentierung eines Landes. Bevor wir an das Problem der Messung herantreten können, ist klar zu definieren, was unter Fragmentierung zu verstehen ist. Fragmentierung bedeutet, dass in einem Land Gruppen bestehen, die eine eigene politische Identität haben und Interessen vertreten, die mit den Interessen anderer Gruppen im Widerspruch stehen. Grundlage für eine solche Gruppenbildung kann Gemeinsamkeit der Sprache, der Religion, der Rasse und der ethnischen Wurzeln

sein. Solche Gruppen sind etwa die Wallonen und Flamen in Belgien, die Protestanten und Katholiken in Nordirland, die Schwarzen in den USA, die Schotten in Grossbritannien, die Bretonen in Frankreich. Fragmentierung kann auch auf einer gemeinsamen Klassenzugehörigkeit basieren. So fühlte sich etwa in Österreich die Arbeiterschaft lange als ein besonderes «Lager». Schliesslich kann es eine Gemeinsamkeit in den Wertvorstellungen sein, die zu einer Fragmentierung führt. Leute mit post-materiellen Wertvorstellungen beispielsweise fühlen sich oft als eine besondere Gruppe mit eigener Identität.[6]

Wie stark ist die Fragmentierung eines Landes? Wie stark fühlen sich beispielsweise die Romands als eine besondere politische Gruppe im Vergleich etwa mit den Wallonen oder den Schwarzen in den USA? Das bringt uns zur operationalen Definition des Begriffes der Fragmentierung. Was wir oben gemacht haben – dem Begriff eine Bedeutung zuzuschreiben – wird im Fachjargon als nominale Definition bezeichnet. Bei der operationalen Definition geht es jetzt um die Operationen, mit denen das vom Begriff bezeichnete Phänomen gemessen werden kann. Es sind also Indikatoren zu entwickeln, mit denen das Phänomen in zuverlässiger und gültiger Art erfasst werden kann. Zuverlässigkeit des Messinstrumentes bedeutet, dass unabhängig davon, wer es anwendet, die gleichen Ergebnisse zustande kommen. Bei der Gültigkeit geht es darum, dass das Messinstrument tatsächlich misst, was es zu messen vorgibt. Zuverlässigkeit bedeutet nicht immer, dass ein Messinstrument auch gültig ist. Wohl können verschiedene Forscher immer die gleichen Messwerte erreichen, das Instrument misst aber ein anderes Phänomen als es intendiert.

Welches sind also die Indikatoren, mit denen die Fragmentierung eines Landes in zuverlässiger und gültiger Weise gemessen werden kann? David Bohn verwendet Mobilitäts- und Heiratsdaten, die den Vorteil grosser Zuverlässigkeit haben und leicht nachgeschlagen werden können.[7] Bohn nimmt an, dass häufige Mobilität und vor allem häufige Heiraten von einer Gruppe zur anderen auf geringe Fragmentierung hinweist. Wenn also beispielsweise viele Romands in die deutsche Schweiz umziehen oder Deutschschweizer heiraten, wären das Indikatoren für geringe Fragmentierung. Diese Interpretation hat sicher eine gewisse Plausibilität. Umgekehrt ist aber auch zu berücksichtigen, dass erhöhte geographische Mobilität die Fragmentierung geradezu fördern kann. So ist etwa festgestellt worden, dass viele Bretonen, die nach Paris umzogen, sich erst in der fremden Umgebung ihrer bretonischen Identität richtig bewusst wurden. Selbst bei Heiraten zwischen verschiedenen Gruppen können sich die Ehepartner durch subtile Verhaltensunterschiede im täglichen Leben ihrer Gruppenidentität stärker bewusst werden als vor der Heirat. Damit will ich nicht behaupten, dass die von Bohn verwendeten Indikatoren völlig ungültig wären. In der Tat scheinen sie bis zu einem gewissen Grad zu messen, was sie beabsichtigen. Wenn etwa in einer amerikanischen Stadt

6 Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press, 1977.

7 David Bohn, Consociational Democracy and the Case of Switzerland, *Journal of Politics*, February 1980.

zwischen schwarzen und weissen Quartieren keine Mobilität und keine Heiraten stattfinden, scheint das wirklich darauf hinzuweisen, dass jede der beiden Gruppen eine starke Identität mit gegenseitig sich ausschliessenden Interessen hat. Es ist hier wie bei den meisten Indikatoren, dass ihre Gültigkeit nicht von vornherein als gesichert betrachtet werden kann, sondern zu problematisieren ist.

Das gleiche gilt bei Indikatoren, die auf Interviews basieren. Repräsentative Stichproben der Bevölkerung eines Landes werden häufig nach ihrer vorherrschenden Identität befragt. So wurde in der Schweiz eine Umfrage durchgeführt, bei der die Interviewten anzugeben hatten, ob sie sich im allgemeinen in erster Linie als Schweizer, als Mitglieder ihrer Sprachgruppe oder als Angehörige ihres Kantons fühlen.[8] In der Westschweiz beispielsweise erklärten 40%, sie fühlten sich in erster Linie als Schweizer, 30% als Romands und weitere 30% als Angehörige ihres Kantons. Wie sind diese Ergebnisse zu interpretieren? Was sagen sie aus über die Stärke einer welschen Identität? Wiederum ergeben sich Fragen, was eigentlich genau gemessen wird. Wer sich in erster Linie als Romand fühlt, braucht nicht notwendigerweise zu glauben, dass seine Interessen jenen der Deutschschweizer und der Tessiner widersprechen. Um den Grad der Fragmentierung zu messen, müsste also beim Interview nicht nur nach der vorherrschenden Identität gefragt werden, sondern auch danach, in welchem Verhältnis die Interessen der eigenen Gruppe zu jenen von anderen Gruppen gesehen werden. Ferner müsste bei der Fragestellung auch mitberücksichtigt werden, dass doppelte Loyalitäten möglich sind. In der föderalistischen Schweiz kann sich jemand ebenso stark als Genfer und Schweizer fühlen. Eine solche doppelte Loyalität kann nicht ausgedrückt werden, wenn im Interview bloss nach der wichtigsten Identität gefragt wird. Schliesslich und interviewtechnisch am schwierigsten ist auch in Anschlag zu bringen, dass die Identitäten je nach der Lebenslage wechseln können. Ich konnte das an einem Beispiel schön beobachten: Als zwei Studenten der Universität Genf bei mir in Amerika studierten, fühlten sie sich in erster Linie als Schweizer. Bei ihrer Rückkehr auf dem Flughafen Kloten rückte ihre Identität als Romands ins Zentrum, da sie nun von Deutschschweizern umgeben waren. Wieder in der Romandie angelangt, fühlte sich der eine am ehesten als Genfer, der andere als Jurassier. Mit einer Frage nach der im allgemeinen wichtigsten Identität kommt man offensichtlich derart wechselnden Situationen nicht bei.

Mit solchen Einwänden gegen Interviewmethoden will ich nicht behaupten, dass Interviews unbrauchbar wären, um die Fragmentierung eines Landes zu messen. Wie bei den Mobilitäts- und Heiratsdaten wollte ich aber auch hier darauf hinweisen, dass die Gültigkeit von Indikatoren zu problematisieren ist. Selbst wenn die beim Interview gestellten Fragen noch so raffiniert formuliert sind und allen Einwänden Rechnung zu tragen scheinen, werden doch immer letzte Zweifel bleiben, ob die Fragen tatsächlich messen, was sie beabsichtigen.

Ein Indikator für die Fragmentierung eines Landes ist auch der Grad, mit dem sich die verschiedenen Gruppen politisch organisieren. Aber auch hier ergeben sich

8 Henry H. Kerr, *Switzerland: Social Cleavages and Partisan Conflict*, Beverly Hills, Calif.: Sage, 1974.

Schwierigkeiten bei der Interpretation der Daten. Wohl ist aufgrund dieses Indikators die Schweiz sprachlich deutlich weniger fragmentiert als etwa Belgien, wo sich in den beiden Sprachgruppen besondere politische Parteien herausgebildet haben. In der Schweiz dagegen sind Gründungen wie die «parti romand» kläglich gescheitert. Gleichwohl ist zu beachten, dass innerhalb der grossen schweizerischen Parteien sprachliche Untergruppierungen eine gewisse Bedeutung haben. Wie ist diese Bedeutung zu bestimmen und welches Gewicht soll sie als Indikator für sprachliche Fragmentierung haben? Lösungen sind sicher zu erreichen, aber nicht problemlos. Die Problematik dieses Indikators kann auch am Beispiel der Schwarzen in den USA illustriert werden. Diese haben sich nicht in einer «black party» organisiert, was indessen weniger mit einer mangelnden schwarzen Identität als vielmehr mit dem Mehrheitswahlrecht zusammenhängen dürfte.

Haben wir einmal die Daten für die hier vorgestellten und vielleicht noch für weitere Indikatoren gesammelt, können wir einen Gesamtindex für den Grad der Fragmentierung erstellen. Es könnte sich beispielsweise um eine Skala von 0 bis 100 Punkten handeln, wobei der obere Wert den höchsten Grad der Fragmentierung darstellte. Jeder Indikator würde mit einem bestimmten Gewicht zu dieser Skala beitragen. So könnte man etwa bestimmen, dass der Indikator der Heiratshäufigkeit zwischen den Gruppen eines Landes mit einem Maximum von 10 Punkten zur Skala beitrüge. Wenn also in Südafrika Heiraten zwischen Schwarzen und Weissen verboten sind und auch kaum vorkommen, erhielte das Land aufgrund dieses Indikators bereits eine Fragmentierung von 10 Punkten.

Die von verschiedenen Forschern konstruierten Skalen werden kaum übereinstimmen. Modell können nicht die Physiker sein, die seinerzeit in Paris zusammenkamen, um den Ur-Meter als Längenmass zu bestimmen. Die Fragmentierung eines Landes ist ein derart viel komplexeres Phänomen, dass eine ähnliche Standardisierung auf diesem Gebiet praktisch nicht vorstellbar ist. Die Forschungspraxis wird sich vielmehr durch einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Messversuchen kennzeichnen. Wichtig ist dabei, dass die Messinstrumente offen dargelegt werden und damit auch kritisierbar sind.

Bei aller Problematik der Messung sollten nun aber die Schwierigkeiten auch nicht übertrieben werden. Die Messergebnisse verschiedener Forscher werden kaum als Zufallsstreuungen erscheinen. Es ist vielmehr so, dass trotz unterschiedlicher Messinstrumente die Ergebnisse für die einzelnen Länder in der Regel nicht allzu stark voneinander abweichen. Wenn wir zu unserer graphischen Darstellung der Konkordanztheorie zurückkehren, wird sich kaum ein Forscher finden lassen, der für Südafrika eine relativ geringe Fragmentierung im Bereich zwischen A und C feststellen wird. Damit ergibt sich aufgrund der Graphik für die Politiker bereits eine wichtige negative Handlungsanweisung, nämlich dass Kompetition im Sinne des Westminster-Modells keine Chance hat, zu demokratischer Stabilität zu führen. Nachdem in der Weltöffentlichkeit Südafrika häufig das Westminster-Modell empfohlen wurde, ist eine solche negative Handlungsanweisung keine banale Selbstverständlichkeit. Vergleichende Politik ist oft am erfolgreichsten, wenn sie den Politikern sagen kann, was *nicht* zu tun sei.

Um zu einer postitiven Handlungsanweisung für Südafrika zu gelangen, müsste

man wissen, ob der Grad der Fragmentierung zwischen C und D liegt, also Konkordanz eine Chance hat, oder ob die Fragmentierung im extremen Bereich zwischen D und E ist, so dass auch das Konkordanz-Modell keine unmittelbare Hoffnung bietet. Im letzteren Fall müssten die Anstrengungen darauf gerichtet sein, zunächst die Fragmentierung zu vermindern, zum Beispiel durch «affirmative action» Programme, wie sie in den USA zur Verbesserung der Lage der Schwarzen entwickelt worden sind. Wie extrem die Fragmentierung Südafrikas zur Zeit ist, ist Gegenstand lebhafter Fachdiskussionen, was ich aufgrund des oben Gesagten als normal betrachte. Diese unterschiedlichen Fachmeinungen reflektieren sich denn auch in der politischen Diskussion über Südafrika.[9]

Wie ist der Stand der Diskussion zur Fragmentierung in der Schweiz? Auch hier werden unterschiedliche Messergebnisse vorgeführt, die sich aber dennoch nicht allzu weit auseinander bewegen. In bezug auf die sprachliche Fragmentierung wird die Schweiz in der Graphik im allgemeinen in der Gegend von C gesehen, entweder etwas links oder etwas rechts davon. Je nachdem wird die Wichtigkeit der Konkordanz unter den Sprachgruppen mehr oder weniger stark betont. Für das Verhältnis unter den Konfessionen wird in den letzten Jahren eine abnehmende Fragmentierung festgestellt. In dieser Hinsicht wird die Schweiz heute am ehesten im Bereich von B gesehen. Damit stellt sich die Frage, ob die Konkordanzregeln im Verhältnis zwischen Katholiken und Protestanten nicht überflüssig geworden sind und bloss eine unnötige Belastung des Systems darstellen. Als neue Erscheinung wird eine zunehmende Fragmentierung zwischen Leuten mit unterschiedlichen Wertprioritäten gesehen. Auf der einen Seite finden sich Gruppen, die post-materielle Werte betonen, Umweltschutz, Feminismus, Friedensbewegung, Solidarität mit der Dritten Welt, alternative Lebensweise.[10] Diesen Gruppen entgegengesetzt gibt es auf der anderen Seite Gruppen, die materielle Werte betonen, etwa die Auto-Partei. Tut sich hier ein neuer «Graben» auf, der die demokratische Stabilität gefährden könnte? Sollte auch hier die Konkordanz angewendet werden, oder sind diese Gegensätze kompetitiv auszutragen?

Nach diesen Ausführungen zum Problemkreis der Fragmentierung drängen sich einige allgemeine Bemerkungen auf, wie aufgrund der Forschungen der Vergleichenden Politik Politikberatung betrieben werden kann. Es sollte offensichtlich geworden sein, wie schwierig es ist, eine Variable für eine grössere Zahl von Ländern zuverlässig und gültig zu messen. Aus diesem Grund genügt es nicht, wenn die Vergleichenden Politikwissenschaftler den Politikern bloss die Messergebnisse präsentieren. Bei einer Beratung in Kanada über die dortige Sprachfrage wäre es beispielsweise nicht genügend, auf einer Skala darzustellen, wie gross die sprachliche Fragmentierung in Kanada im Vergleich etwa mit der Schweiz, Belgien und Finnland ist.[11] Es müsste vielmehr auch dargestellt werden, wie der Begriff der

9 Arend Lijphart, *Power-Sharing in South Africa,* Berkeley: Institute of International Studies, 1985.

10 Inglehart, *The Silent Revolution.*

11 Eine solche Beratung hat Kenneth D. McRae unternommen; vgl. seine diesbezügliche Arbeit zur Schweiz *Conflict and Compromise in Multilingual Societies,* Waterloo, Ontario: Wilfried Laurier University Press, 1983.

Fragmentierung definiert worden ist, welche Indikatoren zu seiner Messung benutzt wurden und welche Probleme sich dabei für die Zuverlässigkeit und Gültigkeit der Ergebnisse ergaben. Damit eine solch differenzierte Präsentierung auch verstanden wird, müssen die Politiker entsprechend vorbereitet sein. Sie müssen imstande sein, methodologische Fragen über die Durchführung einer Untersuchung zu stellen, wie sich etwa die gewählten Indikatoren von jenen anderer Untersuchungen unterscheiden. Ein solcher Dialog ist nur möglich, wenn die Politiker eine gewisse Ausbildung in den Methoden der Vergleichenden Politik haben. Das ist denn auch eines der Hauptziele, wenn Studenten in Vergleichender Politik ausgebildet werden. Die wenigsten von ihnen werden später eigene Forschungen durchführen; sie sollten aber imstande sein, Forschungsergebnisse der Vergleichenden Politik mit ihren Möglichkeiten, aber auch mit ihren Grenzen richtig zu interpretieren. Das gilt nicht nur für Politiker, sondern auch für Beamte, Journalisten, Wirtschaftsführer, Lehrer, ja Staatsbürger ganz allgemein.

Bis jetzt haben wir so getan, als ob der Begriff der Konkordanz bereits definiert wäre und es auch möglich sei zu bestimmen, ob in einem Land Konkordanz oder Kompetition vorwiege. Genau wie bei der Fragmentierung ergeben sich auch bei der Konkordanz Definitions- und Messprobleme. Obschon es auch andere Definitionen gibt, haben sich im allgemeinen doch die folgenden vier Definitionsmerkmale von Konkordanz durchgesetzt:

1. Alle politisch relevanten Gruppen beteiligen sich gemäss ihrer numerischen Stärke an der Regierung.
2. Jede Gruppe besitzt ein Vetorecht für Fragen, welche vitale Interessen der Gruppe betreffen.
3. Stellen im öffentlichen Dienst und materielle Resourcen werden nach dem Proporzprinzip unter den einzelnen Gruppen verteilt.
4. Föderalistisch regelt jede Gruppe interne Angelegenheiten möglichst autonom.

Das erste Element dieser Definition ist relativ am einfachsten zu bestimmen. So praktiziert Belgien nach diesem Kriterium sprachpolitisch völlige Konkordanz: Nach der Verfassung müssen beide Sprachgruppen gleichmässig in der Regierung vertreten sein. In der Schweiz wird die Vertretung der Sprachgruppen im Bundesrat gewohnheitsrechtlich sichergestellt. Völlig fehlende Konkordanz gab es nach diesem Gesichtspunkt in Nordirland, bevor die Unruhen ausbrachen, indem die Protestanten alle Regierungssitze für sich beanspruchten und die Katholiken gänzlich ausschlossen. Dass es auch für dieses erste Definitionskriterium Klassifizierungsprobleme gibt, kann an den Beispielen Österreichs und Italiens illustriert werden. In Österreich wurde im Jahr 1966 die Grosse Koalition von ÖVP und SPÖ durch eine Alleinregierung der ÖVP ersetzt. Auf den ersten Blick erscheint das als ein abrupter Wechsel von Konkordanz zu Kompetition. Es muss aber berücksichtigt werden, dass in den Bundesländern die Grosse Koalition weiterhin bestand. Noch von grösserer Bedeutung war es, dass sich die Sozialpartner unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers weiterhin regelmässig trafen und faktisch gewisse Regierungsfunktionen wahrnahmen. Italien in den Jahren 1976–1979 ist ein anderes

Beispiel, wo die Unterscheidung zwischen Konkordanz und Kompetition unscharf war. Das war die Zeit des Historischen Kompromisses zwischen Christdemokraten und Kommunisten. Formell wurde die Regierung allein von Christdemokraten bestellt, faktisch regierten aber die Kommunisten mit und unterstützten die Regierung im Parlament.

Das zweite Definitionskriterium für Konkordanz ist bedeutend schwieriger zu operationalisieren. Wie messen wir beispielsweise, in welchem Mass die Romands ein Vetorecht besitzen, wenn ein politischer Entscheid ihre Interessen vital betrifft? Eine Methode besteht darin, eine grössere Zahl von Entscheidungsfällen nach diesem Gesichtspunkt zu untersuchen. Dabei stellen sich heikle Probleme bei der Auswahl der Fälle und bei der Datenbeschaffung.

Nach einer anderen Methode kann man die am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure befragen, wie bei der Entscheidfindung im allgemeinen vorgegangen wird und wie die Interessen der verschiedenen Gruppen berücksichtigt werden.[12] So schwierig die Messprobleme auch sind, so wichtig ist doch dieses zweite Element des Konkordanzbegriffes. Es kommt eben nicht nur darauf an, dass die verschiedenen Gruppen in der Regierung vertreten sind, sondern dort auch etwas für ihre vitalen Interessen unternehmen können.

Wieder etwas einfacher sind die beiden restlichen Elemente des Konkordanzbegriffes zu operationalisieren. Zu untersuchen, ob die Stellen im öffentlichen Dienst proportional auf die verschiedenen Gruppen verteilt werden, ist wohl arbeitsintensiv, aber nicht allzu problematisch. Immerhin gibt es Probleme der Gewichtung zu lösen, indem die Stellen nicht nur zu zählen, sondern auch zu gewichten sind. Besonders wichtig ist dabei, dass die Konkordanz auch auf die Stellen in der Armee und der Polizei angewendet wird, denn wer im Sicherheitsbereich nichts zu sagen hat, sitzt immer am kürzeren Hebel. In Nordirland wäre es beispielsweise für Fortschritte in der Richtung einer Konkordanzlösung entscheidend, dass die Katholiken auch in Armee und Polizei wichtige Stellen besetzen könnten.

Neben den Stellen im öffentlichen Dienst hat der Proporz auch für die Verteilung materieller Resourcen zu gelten. Hier geht es nicht nur um Subventionen, sondern auch um die Bereitstellung von Infrastrukturen, beispielsweise im Verkehrs- und Bildungswesen. Es waren gerade Vernachlässigungen im Infrastrukturbereich, welche seinerzeit im Kanton Bern zum Juraproblem beigetragen haben.

Konkordanz bedeutet schliesslich, dass jede Gruppe die Möglichkeit hat, interne Angelegenheiten möglichst autonom zu regeln. Um den Grad des Föderalismus zu messen, gibt es eine Reihe von gut etablierten Indikatoren. Dazu gehört etwa der Prozentsatz der Steuern, die nicht vom Zentralstaat, sondern von unteren Staatsebenen erhoben werden.[13]

Sind die Daten für alle Definitonselemente von Konkordanz gesammelt, gilt es

12 Diese Methode habe ich zusammen mit Raimund E. Germann bei einer Befragung von Mitgliedern von schweizerischen Expertenkommissionen angewandt; vgl. Raimund E. Germann and Jürg Steiner, Comparing Decision Modes at the Country Level: Some Methodological Considerations Using Swiss Data, *British Journal of Political Science*, January 1985.

13 Lijphart, *Democracies*, p. 178.

auch hier wie bei der Fragmentierung einen Gesamtindex aufzustellen. Damit kann festgestellt werden, ob gesamthaft gesehen in einem Land Konkordanz oder Kompetition vorherrscht. Selbstverständlich kann auch hier nicht erwartet werden, dass alle Forscher zu den gleichen Messergebnissen kommen werden. Gerade für die Klassifizierung der Schweiz sind immer wieder unterschiedliche Ergebnisse vorgeführt worden. Dabei bietet besondere Mühe, wie die grosse Bedeutung der Volksabstimmungen zu interpretieren ist, denn unter vielen Konkordanzelementen sind sie ein kompetitives Instrument par excellence.[14]

Zum Schluss gilt es noch zu bestimmen, was unter demokratischer Stabilität verstanden werden soll und wie sie zu messen ist. Hier taucht ein Problem in seiner vollen Schärfe auf, das bei den beiden anderen Variablen weniger wichtig war, nämlich die Wertbeladung des Begriffes. Während Fragmentierung und Konkordanz relativ wertneutrale Begriffe sind, ist der Begriff der Demokratie wertmässig äusserst aufgeladen. Von jeder Seite bemüht man sich, den Begriff möglichst nach den eigenen Zielvorstellungen zu definieren. Der Streit beginnt bereits damit, welchen genauen Begriff man verwenden soll. Wenn die einen von demokratischer Stabilität sprechen, geht das anderen bereits in die falsche Richtung, und sie versuchen mit einem anderen Begriff, zum Beispiel demokratischer Qualität, zu operieren. Ob man von demokratischer Stabilität oder demokratischer Qualität eines Landes spricht, gibt in der Tat bereits eine ganz unterschiedliche Konnotation.

Wer von demokratischer Stabilität spricht, dürfte vor allem an der Frage interessiert sein, wie verhindert werden kann, dass Demokratien durch Bürgerkriege oder Diktaturen ersetzt werden. Unter diesem Gesichtspunkt wird bei der Definition von Demokratie neben klassischen Elementen wie freien Wahlen und Redefreiheit vor allem die Abwesenheit von Unruhen betont (civil order). Wer dagegen Begriffe wie demokratische Qualität verwendet, hält die Weiterexistenz eines demokratischen Regimes weitgehend als gesichert und ist vor allem daran interessiert, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger weiter auszubauen. Dabei werden immer mehr nicht nur formelle, sondern auch faktische Rechte betont. Alle Bürger sollen wirtschaftlich und sozial so weit gesichert sein, dass sie tatsächlich am politischen Leben partizipieren können. In diesem Zusammenhang wird auch ein breit abgestütztes Bildungswesen gefordert, damit die Bürger auch komplexe politische Fragen verstehen können.

Je nachdem, von welchem Demokratiebegriff ausgegangen wird, sieht die Operationalisierung unter Umständen ganz anders aus. Wer im obigen Sinn an demokratischer Stabilität interessiert ist, wird vermutlich spontane Grossdemonstrationen, die einige Zwischenfälle mit der Polizei verursachen, als Indikator mangelnder Stabilität nehmen. Wer dagegen mit Begriffen wie demokratischer Qualität operiert, wird solche Demonstrationen im Gegenteil als Indikator für eine lebhafte Bürgerpartizipation interpretieren. Daten über Kindersterblichkeit können für die einen nichts mit Demokratie zu tun haben, während sie für andere ein Indikator sind, in welchem Mass jeder Mensch die Chance hat, zu einem mündigen Bürger

14 Brian Barry, Political Accomodation and Consociational Democracy, *British Journal of Political Science*, October 1975.

oder einer mündigen Bürgerin aufzuwachsen. Genauso können Statistiken über Bildungschancen von Frauen und Männern im Zusammenhang mit Demokratie gesehen werden oder nicht. Umweltschutz hat für die einen keinen Bezug zu Demokratie, während guter Umweltschutz für andere ein Indikator ist, dass auch künftigen Generationen eine Chance gegeben werden soll zu leben.

Diese paar Beispiele zeigen, dass es beim Begriff der Demokratie noch wichtiger ist als bei den Begriffen von Fragmentierung und Konkordanz, dass die Empfänger von Forschungsergebnissen gut begreifen und auch nachfragen können, wie der Begriff nominal und operational definiert worden ist. Wenn wir jetzt zu unserer Graphik über die Konkordanztheorie zurückkehren, sehen wir, dass je nach dem verwendeten Demokratiebegriff die beiden Kurven leicht unterschiedlich verlaufen können. Sind wir weniger an der Stabilität als an der Qualität von Demokratie interessiert, dürfte die Konkordanzkurve links bei geringer Fragmentierung tiefer liegen, während sich die Kompetitionskurve rechts etwas mehr in den Bereich höherer Fragmentierung erstrecken dürfte. Das bedeutet, dass unter dem Gesichtswinkel demokratischer Qualität Konkordanz etwas negativer zu beurteilen ist – vor allem bei geringer Fragmentierung –, weil sie sich hemmend auf Innovation und Bürgerpartizipation auswirkt. Unter dem gleichen Gesichtswinkel kann auch bei etwas höherer Fragmentierung Kompetition riskiert werden, da mehr Unruhen in Kauf genommen werden.

Diese Diskussion zeigt, dass durch Verschiebungen in den Definitionen auch die Theorien verändert werden können. Wir haben es plötzlich nicht mehr mit genau denselben Phänomenen zu tun, die wir erklären wollen, womit sich auch die Art der Erklärung verändern kann. Bei der Konkordanztheorie ist es wichtig, in welchem Sinn wir Demokratie erklären wollen. Bei Ländern, die von Krisen geschüttelt werden, wie Südafrika, Libanon und Nordirland, ist es sicher vernünftig, den Stabilitätsaspekt von Demokratie ins Zentrum zu rücken. Bei Ländern wie der Schweiz dagegen ist demokratische Stabilität so weit gesichert, dass man sich ruhig auch etwa stärker qualitativen Aspekten der Demokratie zuwenden kann. Für die Schweiz bedeutet das meines Erachtens eine etwas weniger starke Betonung des Konkordanzdenkens. Manche Konkordanzelemente, etwa bei der Stellenbesetzung oder der Subventionsverteilung, werden nicht um den Frieden im Land, sondern zur Erhaltung von etablierten Machtpositionen weitergeführt.

Ausblick

Die Schweiz ist allzu lang als Sonderfall betrachtet worden. Die Ausführungen in diesem Aufsatz sollten deutlich gemacht haben, dass es durchaus möglich ist, das politische System der Schweiz sinnvoll in internationale Vergleiche einzubeziehen. Ich hoffe indessen, auch deutlich gemacht zu haben, dass bei solchen Vergleichen mit grosser Vorsicht vorzugehen ist. Zentrale Begriffe wie demokratische Stabilität können ganz verschieden definiert werden; internationale Vergleiche tragen aber dazu bei, solche Begriffe zu problematisieren. Wenn behauptet wird, die Schweiz sei wegen der zahlreichen Volksabstimmungen eine besondere Art von Demokra-

tie, so stimmt das wohl, denn es gibt kein anderes Land, in dem auch nur annähernd so viele Volksabstimmungen stattfinden wie in der Schweiz. Das heisst aber nicht, dass die Schweiz zum vornherein eine qualitativ höher stehende Demokratie besitzt, wie das im Volksempfinden häufig angenommen wird. Durch systematische internationale Vergleiche ist die Frage vielmehr zu problematisieren. So ist zu fragen, ob wirtschaftlich starke Interessengruppen bei Entscheiden in Volksabstimmungen ein grösseres oder ein kleineres Gewicht haben als bei Abstimmungen im Parlament. Eine solche Frage kann nur empirisch beantwortet werden und es ist jedenfalls nicht auszuschliessen, dass in Ländern ohne Volksabstimmungen wirtschaftlich starke Interessengruppen weniger Einfluss haben. Solche Ergebnisse müssten zur Kenntnis genommen werden, wenn Überlegungen zur Zukunft des schweizerischen Staates angestellt werden. Das ist insbesondere im Zusammenhang mit der europäischen Integration von grosser Bedeutung. Es ist wahrscheinlich, dass mit einer weiteren Annäherung der Schweiz an die Europäische Gemeinschaft zunehmend Fragen der Volksabstimmung entzogen werden. Von bestimmten Demokratievorstellungen wäre das vielleicht zu begrüssen, vielleicht aber auch zu bedauern. Wir wissen es einfach nicht, weil die Schweiz immer als Sonderfall betrachtet wurde. Vergleiche mit anderen Ländern wurden immer mit grosser Skepsis betrachtet. Die Schweizer wollten ihren Staat nach eigenen Vorstellungen gestalten. Wenn von Erfahrungen zu profitieren war, dann nur von den eigenen. Erfahrungen anderer Länder galten als unanwendbar für die Schweiz. Das sollte sich jetzt ändern. Wir müssen erkennen, dass wir ein ganz normaler Staat sind mit vielen Stärken und Schwächen wie andere Staaten auch. Wie in anderen Staaten erlaubt sich auch in der Schweiz die Polizei Übergriffe und legt unerlaubt Fichen über eine grosse Zahl von Bürgern an. Gerade in dieser Frage wäre eine international vergleichende Untersuchung interessant, um die Faktoren zu bestimmen, unter denen solche Übergriffe am ehesten vorkommen.