

AUF DER SUCHE NACH NEUEN WEGEN

Der Bund, 11. Juli 1974

Politologische Aspekte zur Geschichte des schweizerischen Bundesstaates

Die Erfassung der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates mit Hilfe politologischer Methoden oder Theorien hat im Laufe der letzten Jahre zu ersten Ergebnissen geführt. Eine der bekannteren Analysen stammt von Leonhard Neidhart (Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970), der versucht, anhand der Funktion des Referendums das politische System der Schweiz neu zu umschreiben. Obwohl mit funktionalen oder systemtheoretischen Ansätzen eine grundsätzlich neue Sicht eröffnet werden soll, beruhen die aktuellen politologischen Analysen doch letztlich auf älteren, oft von Juristen geschaffenen Grundlagen (z. B. Kurt Eichenberger, Die oberste Gewalt im Bunde, Zürich 1949). Diese Grundlagen gehen nicht selten auf ein Verständnis zurück, das den Schweizer Historikern und Juristen des ausgehenden 19. Jahrhunderts eigen war. So erscheint der Bundesstaat von 1848 als ein von einer relativ breiten Schicht von Aktivbürgern getragenes demokratisches System, dessen Entwicklungstendenz im Spannungsfeld von liberalem Zentralismus und partikular-föderalistischen Interessen lag.

Systemtheoretisch Formulierung

Die funktionale Systemtheorie geht davon aus, dass die sogenannte «Systemgründungsproblematik» von 1848 durchwegs die Entwicklung des Bundesstaates bestimmt und sich in der Folge laufend wiederholt habe. Die Problematik bestand in einem Verteilungskonflikt über Entscheidungskompetenzen zwischen Zentralgewalt und partikularen Interessen. Die Notwendigkeiten einer Zentralgewalt resultieren zur Hauptsache aus den ökonomischen Bedürfnissen der in der Startphase stehenden schweizerischen Wirtschaft, während die partikularen Interessen der Tradition des Föderalismus entstammen. Da der Systemtheorie zudem meist unausgesprochen eine Gleichgewichtsvorstellung immanent ist, ergibt sich schliesslich ein Entwicklungsmodell, das den traditionellen Vorstellungen der oben angedeuteten Historikern und Juristen in starkem Masse entspricht.

Doch abgesehen davon ist das der Systemtheorie zugrunde liegende analytische Konzept durchaus brauchbar. Es beruht im wesentlichen auf folgenden, gegenseitig abhängigen Komplexen, die die Entwicklung des Systems bestimmen:

- ein im Laufe der historischen Entwicklung zunehmender Problemlösungsbedarf ;
- eine kontinuierliche Zunahme der Entscheidungskompetenzen des Systems, d. h. des Bundes ;
- eine Ausdifferenzierung der Handlungs- und Entscheidungsstrukturen.

Innerhalb dieses Rahmens werden die Funktionen von vier Systemstrukturen, nämlich der repräsentativen (Bundesversammlung), der administrativen (Bundesrat und Verwaltung), der plebiszitären (Referendum und Initiative) und der föderativen (Tradition der politischen Kultur) untersucht. Die Ergebnisse sehen etwa wie folgt aus: Das repräsentative Element hat gegenüber den andern Elementen eine von Anfang an schwache Position. Unter dem Einfluss vor- und extraparlamentarischer Verfahren, die indirekt durch die Einführung des Referendums gestärkt werden - nämlich durch das damit verbundene und institutionalisierte Vernehmlassungsverfahren -, bildet sich eine sekundäre, zum Teil nur informell verbundene Repräsentationsebene aus, die weitgehend die eigentlich dem Parlament zustehende Entscheidungsfunktion übernimmt. Das Parlament wird zu einem «Chor», der nur noch «begehrt, abmahnt, lobt und tadelt» (Leo Schürmann). Es findet schliesslich eine Art Trennung zwischen den all sich zusammengehörenden Integrations- und Leistungsfunktionen statt. Das Parlament erfüllt zur Hauptsache nur noch eine in bezug auf die Aktivbürgerschaft wirkende Integrationsfunktion, während die Leistungs- und Entscheidungsfunktionen durch den ausserparlamentarischen Bereich Verwaltung-Bundesrat-Interessengruppen wahrgenommen werden.

Ein in diesem Rahmen aufgestelltes politisches System lässt sich tatsächlich recht gut empirisch auffüllen. Es umfasst aber nur einen Teil dessen, was die Geschichte des Bundesstaates bedingte. Der Mangel kommt daher, dass unter dem politischen System eigentlich nur der Staat und die Aktivbürgerschaft, soweit sie mit jenem in direkter Verbindung steht, verstanden wird. Eine Erweiterung ist möglich, wenn man andere Bereiche, wie etwa den ökonomischen oder den internationalen, in direkte Beziehung zum politischen System setzt. Zudem können unter dem generellen Begriff «politische Kultur» weitere für die Analyse fruchtbare Strukturelemente eingeführt werden, die etwa die Aspekte des sozialen Wandels, der Homogenität von Wert- und Verhaltensstrukturen oder des generellen Säkularisierungstrends zur Geltung bringen. Meist sind diese Elemente der politischen Kultur historisch bedingt.

Drei Entwicklungsachsen

Dass paradigmatische Uebereinkünfte die Forschungsschwerpunkte und die Erklärungsmodelle jeweils über eine gewisse Zeit zu bestimmen vermögen, bis neue Sachfragen oder Theorieprobleme auftauchen und ein neues Paradigma hervorrufen, hat Thomas S. Kuhn (Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt 1967) meines Erachtens sehr einleuchtend gezeigt. Mir scheint nun, dass sich bei der Behandlung der Geschichte des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts ein solches neues Paradigma abzuzeichnen beginnt. Es wird von folgenden drei Entwicklungsachsen bestimmt:

1. jene der Industrialisierung, gekennzeichnet durch ungleichmässiges, aber anhaltendes Wachstum mit. säkularem Trend;
2. jene des - gelegentlich beschleunigten - sozialen Wandels, der sowohl Voraussetzung, Begleiterscheinung und Folge der

ökonomischen Entwicklung ist;

3. jene der politischen Entwicklung, die unter dem Primat der Stabilität und der Sicherung der Loyalität der Bevölkerung steht.

Die erste Achse beginnt mit der zwischen 1850 und 1875 liegenden Startphase der Industrialisierung. Eine nicht mehr ganz harmonische Entwicklung wird mit der Ueberkonjunktur von 1871 bis 1873, also der Zeit der Bundesverfassungsrevision, erreicht. Die darauf eintretende Krise - der Wert der Uhrenaufuhr fällt beispielsweise innerhalb weniger Jahre von 22,5 auf 7,5 Millionen Franken - erstreckt sich bis in die achtziger Jahre hinein und fällt zusammen mit der Epoche der «Referendumsstürme». Ende der achtziger Jahre beginnt der zweite Aufschwung des industriellen Wachstums, gekennzeichnet durch eine Umstrukturierung in Richtung Industrie- und Kapitalkonzentrationen. Dies hatte sowohl bevölkerungspolitisch als auch parteipolitisch seine Konsequenzen: Erst jetzt entstand eine Industriearbeiterschaft, aber auch die rasch anwachsenden städtischen Konzentrationen; gleichzeitig setzte sich der Freisinn als prädominierende Partei fest. Es ist nicht unwesentlich, sich die personelle Umstrukturierung im industriellen Bereich zu vergegenwärtigen. Die Sulzer Betriebe, die 1834 mit zwei Gesellen und zwei Tagelöhnern begonnen hatten, erhöhten die Zahl der Arbeiter zwischen 1849 und 1890 von 50 auf 1800, zwischen 1890 und 1915 stieg jedoch die Zahl auf 6000.

Die Bevölkerungsentwicklung der zweiten Achse ist am Anfang gekennzeichnet durch die aus dem Pauperismus resultierenden Probleme. Auswanderung, Industrialisierung und Ausgleichsmöglichkeiten durch das liberalisierte fangen die Entwicklung teilweise auf und begünstigen die politische und ökonomische Integration der verschiedenen Bevölkerungsschichten. In der zweiten ökonomischen Aufschwungphase, um die Jahrhundertwende, bringt neben der Konzentrationsbewegung auch die massive Einwanderung ausländischer zahlreiche Probleme. Die bei den durch die bevölkerungspolitische Entwicklung und den raschen sozialen Wandel bedingten Krisen stehen in der Nähe der Höhepunkte der ökonomischen Entwicklung (Ende der sechziger Jahre und um 1900).

Bei der dritten Entwicklungsachse können wir wieder auf die Darstellung des politischen Systems zurückgreifen. Die 1848 für die ökonomische Startphase notwendige Schaffung einer minimalen politischen Einheit war nur mit Gewalt möglich, weshalb es zum Sonderbundskrieg kam. Neben dem traditionellen Föderalismus waren auch die zu divergierenden Wirtschaftsstrukturen der Kantone dafür verantwortlich, dass die Integration und die Loyalität gewaltsam erzwungen werden mussten. Dadurch, dass in der Folge die Entscheidungs- und Konfliktregelungsmuster in starkem Masse von der breiten Öffentlichkeit abgelöst wurden, gelang es, den negativen Einfluss des Gründungskonflikts so stark zu neutralisieren, dass der Bund zu einigermaßen rationalen Entscheidungsleistungen fähig war. Eine zweite Krise galt es zu bewältigen, als neue, von der wirtschaftlichen Entwicklung begünstigte Bevölkerungsschichten nach politischer

Emanzipation drängten, was sich vorerst einmal auf kantonaler Ebene in den demokratischen Bewegungen äusserte. Durch Konzessionierung des Referendums gelang es, diese Schicht anlässlich der Bundesverfassungsrevision von 1874 zu befriedigen und sie gleichzeitig zum Hilfsstrupp für die Durchbringung der viel wichtigeren, zentralistischen Postulate der Revision machen.

Die Ambivalenz der Revisionsphase lässt sich bezeichnenderweise mit den nicht ganz kongruenten Entwicklungen der verschiedenen Achsen erklären. Einerseits verlangte der wirtschaftliche Bereich eine grössere Entscheidungsleistung des politischen Systems, andererseits musste die bevölkerungspolitische Entwicklung vom politischen System integriert werden, was die Einführung eines der Entscheidungsleistung abträglichen plebiszitären Elements notwendig machte. Dieselbe Problematik wiederholte sich in der letzten Phase, als es darum ging, die sich emanzipierende Arbeiterschaft trotz Verweigerung der Beteiligung an der extra parlamentarischen Leistungsebene von einer anomischen Desintegration im politischen System abzuhalten.

Nicht immer Harmonie

Dass die Entwicklung keineswegs immer harmonisch ablief, zeigen nicht nur die offenen politischen und sozialen Konflikte, sondern auch Ungleichartigkeiten oder Asynchronien in den Strukturen der politischen Kultur. Beispielsweise herrschten auf dem öffentlichen politischen Feld bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts die irrationalen Wert- und Verhaltensmuster der Kulturkampfzeit, während in der Entscheidungsstruktur schon lange rationale und pragmatisch-interessenspezifische Argumente vorherrschten.

Innerhalb unserer drei Bezugsachsen lassen sich auch ideologische Aspekte variationsreicher und differenzierter beschreiben. Bekanntlich spielte in der wirtschaftlich bedingten Systemgründungsproblematik des Bundesstaates von 1848 das konfessionell-ideologische Moment eine grosse Rolle. Es diente einerseits als Mobilisationsideologie, um breitere Schichten überhaupt erst für die gewaltsamen Auseinandersetzungen aktivieren zu können. Gleichzeitig waren darin aber jene Autoritäts- und Wertmuster enthalten, die der neue ökonomisch-säkulare Trend erforderte. Zur Sozialisation einer Industrie-Arbeiterschaft unter einen ausgeprägten Leistungszwang waren katholisch-konservative Autoritätsmuster, die auf Sünde und Vergebung, letztlich auf Abgabe ein Teils der individuellen Verantwortung beruhten, denkbar ungeeignet. Damit erwies sich diese Mobilisationsideologie nicht nur als Waffe gegen die Konservativen, sondern ebenso sehr als sozio-ökonomisches Wertmuster zur Sozialisation des eigenen Lagers. Ähnlich wie ideologische Aspekte können auch andere Strukturen oder Elemente im Brennpunkt der Entwicklungsachsen analysiert werden. Zwei Beispiele sollen noch kurz gestreift werden.

Die Elitebildung

Gemäss Erich Gruner (Politische Führungsgruppen im Bundesstaat,

Bern 1973) beeinflusst beinahe ausschliesslich der politische Bereich die Veränderungen innerhalb der Elite, obwohl diese gewissermassen das Scharnier zwischen der politischen und der sozio-ökonomischen Dimension bilden. Demgegenüber bin ich, veranlasst durch einen Aufsatz von Wolfram Fischer über die ersten Schweizer Unternehmer (in : W. F., Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung, Göttingen 1972), auf eine etwas abweichend Idee gebracht worden. Fischer schreibt : «Die politische Mitverantwortung des Bürgers war dem Spross eines Geschlechts von Zunftobmännern und Ratsherren (Johann Conrad Fischer) selbstverständlich und konnte weder durch die Revolution der schweizerischen Verfassung noch den vielfältigen neuen Pflichtenkreis des industriellen Unternehmers beeinträchtigt werden.»

Tatsächlich lässt sich feststellen, dass schon vor der Gründung des Bundesstaates recht enge Verbindungen zwischen Exekutiven und privaten Interessenvertretern vorhanden waren. Auf bundesstaatlicher Ebene dürfte sich demnach die Elitestruktur entsprechend ausgebildet und die Entscheidungsmechanismen geprägt haben.

Eine solche Elitestruktur bestimmte aber auch die Funktionen des politischen Systems. Da die ersten Massnahmen vorwiegend den ökonomischen Bedürfnissen zu dienen hatten, war es angesichts der spezifischen Elitestruktur nur natürlich, dass die Leistungs- und Entscheidungsfunktionen von der informellen, durch Exekutive und ökonomische Elite gebildeten Ebene wahrgenommen wurden, während man der formellen Repräsentationsebene, dem Parlament, hauptsächlich Integrationsfunktionen übertrug. Die Organisation der ausserparlamentarischen Leistungsfunktionen erfolgte nun zusehends in einem Verband formeller oder informeller, sektional gegliederter Interessengruppen. In diesem Sektionalismus entstanden ähnliche Wert- und Verhaltensstrukturen, wie sie dem sonst negativ eingeschätzten Föderalismus eigen waren. Damit stellte sich jedoch eine für die Stabilität des politischen Systems wertvolle «sekundäre» Homogenität in der politischen Kultur ein.

Das Prinzip des Sektionalismus wurde noch durch die Gliederung des politischen Systems auf den Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde verstärkt. Die vielfache Gliederung führte bei der Elite zu einer grossen Rollenakkumulation. Dies hatte nun einerseits den Vorteil, dass die Verbindungen zu den Interessengruppen komplex und differenziert gestaltet werden konnten, was die Ausbildung einer der Öffentlichkeit entzogenen, aber sehr adaptionsfähigen Kommunikationsstruktur erlaubte. Diese Struktur bot andererseits eine optimale Möglichkeit zur Sozialisation der Elite. Eine differenzierte Kommunikationsstruktur und eine intensive Sozialisation waren jedoch, angesichts der insgesamt inhomogenen Struktur der politischen Kultur, für die Stabilität des politischen Systems dringend notwendig. Die Wahrnehmung der Leistungsfunktionen in einem vom Parlament und der Öffentlichkeit abgelösten Bereich hatte, in Verbindung mit der Rollenakkumulation der Eliten, den Vorteil, dass zu viele und zu heftige öffentliche und

institutionelle Konflikte vermieden werden konnten.

Zwar gab es immer wieder Gruppen, die die Entscheidungsfunktion in den öffentlichen politischen Bereich hineinziehen wollten, und mit dem Referendum glaubte man dies erreichen zu können. Doch trotz der kritischen Phase der «Referendumsstürme» zwischen 1875 und 1884 gelang es, die effektive Entscheidungsfindung weiterhin - ja noch verstärkt - von Parlament und Volk fernzuhalten. Dass alle Bewegungen, die in dieser Frage radikal Remedur schaffen wollten, nicht zum Durchbruch kamen, war u. a. der intensiven politischen Sozialisation zu verdanken.

Bei der heterogenen politischen Kultur der Schweiz war eine intensive politische Sozialisation von grösster Wichtigkeit. Von der Gründung des Bundesstaates an stellte sich das Problem, die mangels genügender politischer Sozialisation des Aktivbürgers auftretenden Spannungen, die etwa in den zahlreichen Volksaufläufen oder extremen politischen Gruppierungen zum Ausdruck kamen, im repräsentativen Integrationsbereich abzufangen. Dies geschah etwa so, dass man in Zürich den «kommunistischen» Joh. Jak. Treichler in die Legislative schob, oder in Bern beim Reformverein Coullerys, indem die «radikalen» Postulate von einem Teil der schon bestehenden Elite aufgenommen, aber kaum wirksam vertreten wurden. Dabei sind natürlich die gleichzeitig erfolgten repressiven Massnahmen mit zu berücksichtigen.

Doch diese eher improvisierten Lösungen vermochten die Loyalität der Aktivbürgerschaft langfristig nicht zu sichern. Dies wurde schliesslich mit dem Ausbau der sogenannten Volksrechte erreicht, die sich vorzüglich zur politischen Sozialisation eigneten. Sie gaben dem Aktivbürger psychologisch das Gefühl grösserer Partizipationsmöglichkeit. Gleichzeitig formalisierte und disziplinierte dieses schwerfällige Instrument das politische Handeln. Anomische Oppositionsgruppen konnten mit dem Verweis auf einen möglichen plebiszitären Durchbruch mit Hilfe der Volksrechte zu systemkonformem Einlenken bewogen werden. Bezeichnenderweise bestätigte denn auch die Entwicklung des Referendums dessen Sozialisationsfunktion; zugleich wurde die Entscheidungsfunktion geschwächt. E. Homburger (Ueber den Einfluss der politischen Parteien und Wirtschaftsverbände auf die Gesetzgebung im Bunde, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltungen, 1953) weist darauf hin, dass wegen der Verschiebung der Kompetenzen der Ausführungsbestimmungen auf Exekutive und Interessenverbände und wegen der komplexen Darstellung der Materie nur noch Institutionen mitbestimmen können, die über einen qualitativ hochstehenden Stab verfügen. Der Aktivbürger kann nur noch inhaltsleeres, formalisiertes politisches Verhalten üben - kein Wunder, dass er zusehends politische Abstinenz übt.

In der Geschichte des Bundesstaates hatte die politische Sozialisation eine vor allem für den ökonomischen Bereich wichtige Funktion. Die

Industrialisierung verlangte vom Arbeiter zunehmend ein Bewusstsein, das der komplexen und differenzierten Arbeitsteilung entsprach. In der ersten Phase lief wohl die Erziehung des Bürgers im industriellen Betrieb mit der politischen Emanzipation Hand in Hand. In der letzten Phase zeigen sich gewisse Ungleichartigkeiten, indem im industriellen Bereich von der Arbeiterschaft eine differenzierte und engagierte Arbeitsleistung gefordert wurde, während die Arbeiterbewegung gleichzeitig dank dem Majorzsystem von der politischen Repräsentation ausgeschlossen wurde. Insgesamt aber lässt sich feststellen, dass die Wert- und Verhaltensmuster der verschiedenen Bereiche grosse Ähnlichkeiten zeigten und damit die Stabilität des politischen Systems förderten.

Strukturvergleiche und Systemstabilität

Es ist schon verschiedentlich angedeutet worden, dass Strukturvergleiche, d. h. beispielsweise die Gegenüberstellung von verschiedenen Wert- und Verhaltensmustern, Hinweise auf die Systemstabilität geben können. Die in der Schweiz anzutreffende Heterogenität, der Partikularismus der Interessen oder gar der Werte, wäre eigentlich der Stabilität abträglich. Die tatsächliche Stabilität lässt sich jedoch mit der «sekundären» Homogenität erklären. Da die Leistungsfunktionen nicht direkt an die Aktivbürger gebunden und die Entscheidungsfunktionen nicht direkt mit der Integrationsebene verbunden sind, mussten andere Strukturen Verbindendes schaffen. Die sogenannte föderative Landes- und die sektionale Interessenstruktur liessen nun jenes homogene Wert- und Verhaltensmuster entstehen, das zur Stabilität des politischen Systems so viel beitrug. Der Bundesrat, der im repräsentativen Bereich in kollegialer Homogenität auftritt, im Entscheidungsbereich aber die interessenbedingte sektionale Struktur aufweist, in weitem Masse jedoch in seinen Wert- und Verhaltensmustern ausgesprochen konform ist, symbolisiert die gesamtschweizerische Situation recht treffend.

Wenn ich in meinen Ausführungen die faktisch sicher relevante Systemstabilität stark betonte, so ist doch nicht ausser Acht zu lassen, dass immer wieder Krisen anzutreffen waren. Zudem ist zu beachten, dass die Systemstabilität teilweise auf Kosten einer breiten politischen Mitentscheidungsmöglichkeit, auf Kosten der Demokratie, ging. Gelegentlich kam es aber auch zu Situationen, wo die Adaptionsfähigkeit des politischen Systems wegen Verharschung einzelner Strukturen stark vermindert war. So etwa in der Zeit um die Jahrhundertwende, als der prädominierende Freisinn und die wirtschaftlichen Eliten Wert- und Verhaltensmuster entwickelten, die zwar dem autoritären deutschen Kaiserreich, nicht aber der schweizerischen politischen Kultur adäquat waren. Es ist gewiss bezeichnend, dass in dieser Phase die an sich variationsreichen Bundesratswahlen beinahe zu einem formalisierten Ritus erstarrten (vgl. E. Gruner, Freiheit und Bindung in den Bundesratswahlen, in : Schweizerisches Jahrbuch für politisches Wissen 1967). Versucht man nun, dies in die eingangs erwähnten Entwicklungsachsen einzubetten, so ergeben sich Möglichkeiten zu neuen, fruchtbaren Beschreibungen

der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates. Die vielleicht allzu komplizierte Theoriebildung hätte dann doch ihre Nützlichkeit erwiesen.