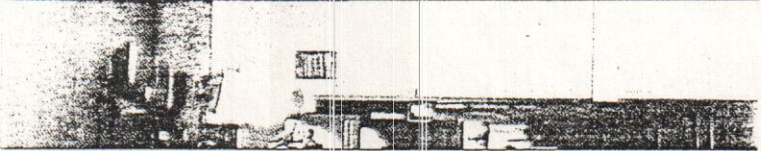





# Sozialbericht 2000



Christian Suter (Hrsg.)

Das Schwerpunktprogramm ZUKUNFT SCHWEIZ wird vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung finanziell unterstützt.

Weitere Informationen zu den in diesem Band verwendeten Daten sind bei SIDOS, Neuenburg, ([www.sidos.ch](http://www.sidos.ch)) erhältlich.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Sozialbericht 2000 / Christian Suter (Hrsg.). -  
Zürich : Seismo, 2000  
(Reihe "Gesellschaft Schweiz")  
ISBN 3-908239-77-X

Copyright © 2000, Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und  
Gesellschaftsfragen, Postfach 313, CH-8028 Zürich  
E-Mail: [seismo@gmx.net](mailto:seismo@gmx.net)  
<http://www.seismoverlag.ch>

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung (Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung u. a. m.) dieses Werkes oder einzelner Teile ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig.  
ISBN 3-908239-77-X

Übersetzung des Beitrags von Yves Flückiger aus dem Französischen  
ins Deutsche: Irena Sgier, Locarno  
Grafiken: Walo von Büren, GrafikPress, Zürich  
Umschlaggestaltung und Fotografie: Gregg Skerman, Zürich  
Druck: Druckerei Schüler AG, Biel

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
<i>Christian Suter</i>	9
Indikatoren zum sozialen Wandel der schweizerischen Gesellschaft: Einführung	
<b>Güterverteilung</b>	19
15 Indikatoren	21
<i>Yves Flückiger</i>	52
Folgen des aktuellen Wandels der Arbeit	
<b>Kulturelle Vielfalt</b>	75
15 Indikatoren	77
<i>Dieter Karrer</i>	108
Kulturelle Vielfalt und soziale Unterschiede	
<b>Soziale Integration</b>	131
15 Indikatoren	133
<i>Manuel Eisner</i>	164
Sozialer Wandel und neue Integrationsprobleme seit den Siebzigerjahren	
<b>Politische Gestaltung</b>	183
15 Indikatoren	185
<i>Andreas Ladner</i>	216
Politikbeteiligung und die Reform der politischen Institutionen	
<b>Ökologische Integration</b>	235
15 Indikatoren	237
<i>Peter Knoepfel</i>	268
Stabilisierung der ökologischen Integration auf hohem Niveau	
<i>Christian Suter</i>	293
Die schweizerische Gesellschaft im Umbruch: Synthese	
Literaturverzeichnis	311
Autoren	319

# Politikbeteiligung und die Reform der politischen Institutionen

Andreas Ladner

Die Schweiz ist in den Neunzigerjahren aus ihrer Erstarrung erwacht. Die Reformfeindlichkeit der politischen Institutionen scheint überwunden, das Land durchläuft eine Phase der politischen Umgestaltung. Verschont wird kaum ein Bereich des politischen Systems. Reformiert werden die direkte Demokratie, die Parlamente, die Regierungen und Verwaltungen, der Föderalismus mit seinen Finanz- und Lastenausgleichsmechanismen und die Zuständigkeit des Staates in den verschiedenen Aufgabenbereichen. Und schliesslich wird auch die territoriale Feingliederung hinterfragt. Pläne von Kantons- und Gemeindefusionen erhitzen die Gemüter, und Regionen werden als mögliche neue politische Ebenen vorgeschlagen.

In dieser Phase der intensivierten Neuorientierung und Reorganisation kommt dem System der Interessenvermittlung und den sogenannten «intermediären Organisationen» eine zentrale Rolle zu. <sup>1</sup> Politische Parteien, Interessenverbände, Bewegungen und nicht zuletzt auch die Medien haben die Aufgabe, Inhalt und Richtung der Reformprozesse zu beeinflussen, sich an der Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen und deren Anliegen in den Entscheidungsprozess einzubringen. Ende der Neunzigerjahre kämpfen diese Akteure allerdings zusehends mit Schwierigkeiten, die ihnen zugedachten Aufgaben zu erfüllen: Die Interessenverbände haben nicht mehr die politische Stärke wie noch vor wenigen Jahrzehnten, die neuen sozialen Bewegungen, ursprünglich als Alternative zu den politischen Parteien bezeichnet, sind auf den Strassen deutlich weniger präsent als in den Siebziger- und Achtzigerjahren und bei den Medien hat die staatsbürgerliche Funktion einer marktorientierten Verwertungslogik Platz gemacht. Ganz besonders unter Beschuss geraten sind jedoch die politischen Parteien. Man

<sup>1</sup> Intermediäre Organisationen: Zusammengefasst unter diesem Begriff werden alle kollektiven politischen Akteure, die sich im Spannungsfeld zwischen Staat und Gesellschaft ansiedeln. Es sind dies namentlich die Parteien, die Interessenverbände und die sozialen Bewegungen. In neuerer Zeit werden auch die Medien zu den intermediären Organisationen gezählt (vgl. Rucht, 1993).

spricht seit Jahren von der «Krise der Parteien» und beklagt eine zunehmende «Parteienverdrossenheit».

Es stellt sich die Frage, wieweit die verminderten Mobilisierungs-, Vermittlungs- und Interessenwahrnehmungsfähigkeiten von Parteien, Verbänden und sozialen Bewegungen die Reformen des politischen Systems gefährden. Gelingt es diesen Organisationen nicht mehr, die Anliegen ihrer Basis aufzunehmen und einzubringen, so droht die Neugestaltung der politischen Institutionen zu einem verwaltungslastigen Prozess zu verkommen, der bestimmt wird von Experten und Technokraten und kaum einen nachhaltigen Rückhalt in der Gesellschaft geniessen wird.

## Der Ausbau des Staates und die Krise der öffentlichen Hand

Hintergrund des Reformbedarfs bildet der Wandel des Staates in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Auf die wirtschaftliche Boomphase der Fünfziger- und Sechzigerjahre folgte auch in der Schweiz, ein starker Ausbau der Staatstätigkeit. Aus dem «Nachwächterstaat» wurde ein «Wohlfahrtsstaat» mit einem differenzierten Angebot an Leistungen. Als Folge davon sind die Staatsausgaben in den letzten Jahrzehnten auf ein Mehrfaches angewachsen. Verantwortlich dafür sind nicht zuletzt die Sozialausgaben und die Ausgaben für das Bildungsangebot. Was die Schweiz zumindest bis Ende der Achtzigerjahre von vielen anderen Staaten unterschied und eine politische Neugestaltung verzögerte, waren die positiven Rechnungsabschlüsse der öffentlichen Hand. Mit den Neunzigerjahren hat sich diese gute Ausgangslage verändert, der Staat begann auch hierzulande rote Zahlen zu schreiben. Dazu gesellte sich ein Anstieg der Arbeitslosigkeit, der nicht nur die Sozialversicherung zusätzlich belastete, sondern auch das Vertrauen in Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und das Funktionieren der politischen Institutionen erschütterte.

Die immer knapper werdenden finanziellen Mittel rufen nach einer Reduktion der Kosten und einer Steigerung der Wirksamkeit. Dies erklärt die Attraktivität des «New Public Managements», einer grundlegenden Reform von Politik und Verwaltung mit dem Ziel, öffentliche Dienste leistungsfähiger, kostengünstiger und bürgernäher zu gestalten. Weiter stellt sich die Frage, welche Aufgaben der Staat überhaupt noch wahrnehmen soll: Soll er sich auf Kernaufgaben (z. B. Sicherheit, Gesundheit, Bildung) besinnen und allenfalls bestimmte Minimalstandards setzen. Dem schliesst sich das Problem an, wie eine optimale Verteilung von Gütern und Dienstleistungen garantiert

werden kann. Mit «Outsourcing», dem Übertragen von Aufgaben an nicht staatliche Anbieter, und Privatisierung bestimmter Aufgabenbereiche werden marktwirtschaftliche Elemente eingebaut. Damit wird versucht, einen Wettbewerb unter den Anbietern zu schaffen, der zu tieferen Kosten führen soll.

Entscheidend für die Diskussion über die Zukunft des Staates und seinen Leistungen ist weiter die Globalisierung und damit verknüpft die Entwicklungen in anderen Ländern. Nicht mehr politische Stabilität sondern internationale Wettbewerbsfähigkeit steht im Vordergrund. In zahlreichen OECD-Ländern ging in den letzten Jahren die Staatsquote zurück. Die Schweiz zählt im europäischen Vergleich zu den liberal geprägten Staaten, die sich durch verhältnismässig geringere Bürokratisierung, geringere Staatsausgaben und relativ bescheidene Sozialstaatlichkeit auszeichnen (vgl. Linder, 1999, 22). Unbestritten ist, und dies hat in jüngster Zeit für politischen Zündstoff gesorgt, dass die Schweiz im Hinblick auf Staats- und Fiskalquote in den letzten Jahren Zuwachsraten ausgewiesen hat, die über denjenigen vergleichbarer Länder lagen. Man ging jedoch davon aus, dass man sich von einem tiefen Niveau aus dem Mittelwert näherte. Neuere Berechnungen zeigen nun, dass die Staatsquote nicht wesentlich tiefer liegt als beispielsweise in Deutschland (vgl. Kriesi, 1999, 105 ff.). Dies dürfte den Auseinandersetzungen über die Tätigkeit des Staates und seiner Finanzierung zusätzliche Brisanz verleihen. Die bürgerlichen Kräfte fordern ohnehin eine Reduktion der Steuerbelastung, um Investitionen und Konsum anzukurbeln und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Die Linke wehrt sich gegen den drohenden Sozialabbau und die Demontage des Service public.

Die Ländervergleiche auf der Basis von Staats- und Fiskalquoten liefern jedoch nur ungenügende Hinweise über die Staatstätigkeit. Ursächlich für die Höhe der Staatsausgaben sind nicht nur länderspezifische Unterschiede wie beispielsweise Grösse und Altersstruktur eines Landes, sondern es geht auch darum, die Qualität staatlicher Leistungen zu ermitteln. Grundsätzlich stellt sich aber trotz allem die Frage, welche Leistungen in welchem Ausmass und in welcher Form vom Staat erbracht werden sollen. Welche Versorgungsstandards wollen wir und welche Leistungen können als Luxus deklariert werden? Dass dabei auf soziale Ungerechtigkeiten Rücksicht genommen werden muss, steht ausser Zweifel. Die Rechte bekämpft nach ihren Aussagen in erster Linie das «Giesskannenprinzip», bei dem auch solche von den Leistungen profitieren, die sie gar nicht nötig hätten. Die Linke hält dem entgegen, dass ein Anspruch auf Sozialleistungen bestehen bleiben muss und dass Bezügerinnen und Bezüger nicht zu Bittgängern gemacht werden dürfen.

Ende der Neunzigerjahre hat sich die finanzielle Situation etwas entspannt. Die Gemeinden schliessen wieder häufiger mit einem Ertragsüberschuss ab, die Kantone schreiben zu einem grösseren Teil schwarze Zahlen, und auch der Bund stellt die Sanierung der Bundesfinanzen in Aussicht. Zur Entspannung der Situation beigetragen hat ein Anstieg des Wirtschaftswachstums sowie der Rückgang der Arbeitslosigkeit, die 1999 mit weniger als drei Prozent deutlich unter die in den Krisenzeiten teilweise vorhergesagte zukünftige Sockelarbeitslosigkeit von rund fünf Prozent gefallen ist. Diese Silberstreifen am Horizont dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch lange nicht alle Probleme gelöst sind. Strukturschwache Gemeinden und Kantone werden immer ärmer und die finanziellen Probleme der Kernstädte bestehen nach wie vor. Die Finanzierung der Sozialversicherungen vor dem Hintergrund des zu erwartenden demographischen Wandels wird die Finanzen der öffentlichen Hand vor grosse Probleme stellen und zu harten Auseinandersetzungen führen. Und auch beim Gesundheitswesen besteht Handlungsbedarf. Entsprechend ist kaum zu erwarten, dass der Reformdruck in den nächsten Jahren nachlassen wird.

## Wandel und Konstanz auf der Werteebene

Eine weitere Erklärung für die grössere Bereitschaft sich mit Reformen auseinander zu setzen, liefert die sich wandelnde Gesellschaft. Ereignisse wie die 1968er-Revolution, der Erdölshock Mitte der Siebzigerjahre, das Waldsterben als Katalysator für die aufstrebende Ökologie-Bewegung, der Fall der Berliner Mauer und der Vereinigungsprozess in Europa seit Beginn der Neunzigerjahre haben alte Konfliktlinien verschwinden und neue entstehen lassen. Partizipation und Emanzipation wurden in den Siebzigerjahren in breiteren Kreisen wichtiger eingestuft als Ruhe und Ordnung und materielle Sicherheit (Postmaterialismus). Umweltschutz und Nachhaltigkeit kamen in den Achtzigerjahren vor Wirtschaftswachstum (Ökologie), und in den Neunzigerjahren überlagert der Konflikt zwischen einer auf europäischer und internationaler Integration bedachten Aussenorientierung und dem binnensorientierten, national-konservativen Lager die Politik. Ganz abgesehen davon hat sich auch die Gesellschaftsstruktur stark gewandelt. Bauern und Arbeiter sind heute keine grossen und einflussreichen Berufsgruppen mehr. Die moderne Dienstleistungsgesellschaft besteht vorwiegend aus Angestellten. Dementsprechend verändert haben sich die Rahmenbedingungen für die Organisation politischer Interessen.

Immer wieder wird die Frage aufgeworfen, wie weit die Links-rechts-Dimension noch in der Lage ist, die politischen Unterschiede abzubilden und ob die Politik inskünftig nicht entlang anderer Konfliktlinien verlaufen wird. Die grossen Themen der Achtziger- und Neunzigerjahre, die Ökologie und die europäische Integration sind keine Verteilungsprobleme im engeren Sinne und damit auch keine klassischen Links-rechts-Konflikte. Im Gefolge der wirtschaftlichen Rezession wird zwar nach mehr Markt und weniger Staat gerufen, doch die staatliche Planwirtschaft von Kommunismus und real existierendem Sozialismus ist von der Bildfläche verschwunden und eignet sich nicht mehr als abschreckendes Gegenbeispiel. Teile innerhalb der Sozialdemokratie sind der Meinung, dass es so ganz ohne Wirtschaftswachstum inskünftig nicht gehen wird und dass ein bisschen Wettbewerb durchaus sinnvoll sein kann. Weder der Markt noch der Staat per se garantieren eine optimale Versorgung mit Gütern. Je nach Politikbereich braucht es eine andere Gewichtung von staatswirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Elementen. Die «Neue Mitte» in Deutschland oder der «Dritte Weg» in Grossbritannien beschreiben diese Entwicklungen beispielhaft. Marktwirtschaft aber keine Marktgesellschaft heisst die Devise.

Trotz diesem Aufbrechen ideologischer Konfliktlinien, trotz neuer Themen, trotz Wertewandel und Aufkommen der Umweltproblematik ist der Anteil der Leute, die sich auf der Links-rechts-Dimension einstufen können, in den letzten Jahren angestiegen (vgl. Schloeth, 1998). Dies deutet darauf hin, dass man sich unter «rechts» und «links» politisch nach wie vor etwas vorstellen kann. Seit 1988 variieren die Anteile der Personen, die sich als links oder rechts stehend bezeichnen um einige wenige Prozente, einzig bei der Mitte lässt sich eine kleine Zunahme erkennen (vgl. Indikator *Links-rechts-Platzierung*). Auffallend ist, dass sich das Aufkommen der SVP auf dieser Ebene (noch?) nicht in einem Rechtsrutsch bemerkbar gemacht hat.

Befragt man die Bürgerinnen und Bürger nach ihren politischen Vorstellungen und Wünschen (vgl. Indikator *Werthaltungen*), so kommen sowohl der gesellschaftliche Wandel wie auch die Ursachen einer neuen Polarisierung deutlich zum Ausdruck. Heute ist die Forderung nach einer allgemeinen Chancengleichheit nahezu unbestritten, und auch die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern scheint, zumindest auf dieser unverbindlichen Ebene, breit akzeptiert zu sein (anders sieht es bei der effektiven Vertretung der Frauen in der Politik aus, vgl. dazu auch Indikator *Frauenanteil auf Wahllisten*). Aber auch die Hinwendung zu mehr Marktkonkurrenz anstelle von Staatsinterventionen widerspiegelt sich in den Antworten und scheint die politischen Lager in der Bevölkerung nicht mehr gross zu spalten. Ganz ähnlich bestehen bei der Forderung nach kleineren Einkommensdifferenzen

keine grossen Unterschiede zwischen links und rechts. Umstrittener ist heute vor allem die Chancengleichheit von Ausländern und Schweizern, sowie ganz allgemein, wie bereits erwähnt, die Frage nach der Öffnung der Schweiz gegenüber der Welt. Besonders grosse Gräben zeigen sich hier zwischen den politischen Lagern und bezüglich der Bildung: die Linken und die besser gebildeten Personen unterstützen eine Öffnung und mehr Chancengleichheit für Ausländer deutlich stärker.

Während auf der Ebene der Wünsche und Vorstellungen über die gesellschaftliche Entwicklung, einmal abgesehen von der Europa- und Ausländerpolitik, aus den Umfragen eine gewisse Entspannung der politischen Konflikte der Achtzigerjahre herausgelesen werden kann, zeigen Umfragen bezüglich aktueller Sachprobleme (vgl. Indikator *Wichtigste Probleme*) Ansätze einer Wiederbelebung klassischer Links-rechts-Fragen. Die Probleme der Achtzigerjahre, Umwelt, Energie, Drogen und Gleichstellung haben an Bedeutung verloren. Das Sorgenbarometer der Neunzigerjahre wird zum einen dominiert von Problemen wie Soziales/AHV, Arbeitslosigkeit und Gesundheit, bei denen der Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit besonders zentral ist. Zum anderen beschäftigt die Leute die Europafrage, Flüchtlinge und Ausländer. Damit zeichnet sich eine Abkehr von den ökologischen und wohlstandsgenährten «postmateriellen Problemfeldern» der Achtzigerjahre hin zu den ökonomischen und weltpolitischen Herausforderungen der Neunzigerjahre ab.

Politische Themen sind einer gewissen Konjunktur unterworfen. Bei nachlassendem Problemdruck oder -bewusstsein verfliegen die Sorgen rasch. Unerwartet können aber auch bereits überwunden geglaubte Probleme wieder auftreten. Insgesamt ist wohl zur Zeit davon auszugehen, dass in vielen Bereichen eine gewisse Öffnung und Entschärfung ideologischer Gegensätze stattgefunden hat. Unterschiedliche Weltbilder und Lebensmuster treffen nicht mehr mit gleicher Härte aufeinander wie während des Kalten Krieges. In zwei Bereichen zeichnen sich allerdings deutliche Anzeichen einer Verschärfung der Konflikte an. Zum einen sind Verteilungsfragen wieder aktueller geworden als in den Achtzigerjahren und es wird sich zeigen, ob sich hier linke und bürgerliche Anliegen in einer neuen Mitte finden werden. Zum anderen hat sich auf der rechten Seite mit der SVP ein starkes national-konservatives Potential herausgebildet, welches sich vehement gegen eine Öffnung der Schweiz wendet und sich die angespannte Finanzlage zu Nutzen macht, um damit eine restriktive Asyl- und Ausländerpolitik zu legitimieren. Mit der Forderung nach weniger Steuern und Staatsausgaben wird gleichzeitig verhindert, dass der Druck nachlässt. Es wird sich zeigen, welche Konfliktstruktur die Schweizer Politik in Zukunft entscheidender prägen wird und ob

sich die grossen politischen Gegensätze vorwiegend über Verteilungsfragen, also sozialen und ökonomischen Faktoren, oder entlang von Werteorientierungen, also kulturellen Faktoren, definieren werden.

## Sinkendes Regierungsvertrauen?

Das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zum Staat und damit auch zu den Politikerinnen und Politiker hat sich ohne Zweifel gewandelt. Staatsgläubigkeit und Autoritätshörigkeit gehören der Vergangenheit an, das Vertrauen in die Regierung ist gesunken. Die Leute sind über ihre Rechte besser informiert, selbstbewusster, setzen sich zur Wehr und formulieren ihre Ansprüche. Harte empirische Belege für diese Entwicklungen sind allerdings nicht leicht beizubringen. Indizien finden sich etwa im Umgang der Medien mit Fehlverhalten in Politik und Verwaltung. Enthüllungsgeschichten mehren sich und es kommt vermehrt zu politischen Skandalen (vgl. Looser et al., 1995). Oder, aus den Gemeinden wird berichtet, dass sich in den letzten Jahren Rekurse und Einsprachen häufen (Geser et al., 1996). In der Regel stützen sich die Anhänger der These von der zunehmenden politischen Entfremdung auf Univox-Studien, welche zeigen, dass sowohl das Regierungsvertrauen wie auch die Zufriedenheit mit der Regierung zurück geht. Politikerinnen und Politiker geniessen heute nicht mehr dieselbe Wertschätzung wie früher, und sie scheinen sich vom «einfachen» Volk zusehends entfremdet zu haben.

Die Demoscope-Untersuchung «Das Psychologische Klima der Schweiz» (vgl. Indikator *Politisches Vertrauen*) misst mit der Frage: «Sind Sie mit der Art und Weise, wie der Bundesrat seine Regierungsaufgaben löst, einverstanden oder nicht?», seit 1974 das Regierungsvertrauen. Der Grundtrend deutet klar auf einen Rückgang des Vertrauens hin: Waren Mitte der Siebzigerjahre noch mehr als zwei Drittel der Befragten mit dem Bundesrat «ziemlich» oder gar «sehr einverstanden», so betrug dieser Anteil 1998 lediglich noch rund 40 Prozent. Bemerkenswert ist jedoch, dass eine Verlagerung des Regierungsvertrauens stattgefunden hat. War es ursprünglich vor allem die Linke, welche dem bürgerlichen Staat kaum Vertrauen entgegenbrachte, ist heute das Regierungsvertrauen der politisch rechts stehenden Leute geringer als dasjenige der Linken. Die von rechts immer wieder geäusserte Kritik an der «Classe politique» geht also einher mit einer steigenden Unzufriedenheit mit der Regierung. Auch wenn es zu einem Angleichen der beiden Sprachregionen gekommen ist, bleibt das Regierungsvertrauen in der Deutschschweiz, wo

die SVP-Kritik an der offiziellen Politik herkommt, noch immer grösser als in der Westschweiz.

Indirekt kann das Vertrauen in die Regierung auch über den Anteil an Volksabstimmungen gemessen werden, bei denen es zu Differenzen zwischen der Regierung und der Volksmeinung kommt. Der Bundesrat musste auf der einen Seite in den letzten zehn Jahren bei wichtigen Abstimmungen schwere Niederlagen einstecken (Beispiele dafür sind die Abstimmungen über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum 1992, über die Volksinitiative zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr 1994, über den Einsatz von schweizerischen Truppen für friedenserhaltende Operationen [Blauhelme] 1994). Auf der anderen Seite war er aber auch bei einer ganzen Reihe von umstrittenen Vorlagen erfolgreich (Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods 1992, Einführung der Mehrwertsteuer 1993, Kauf neuer Kampfflugzeuge [F/A-18] 1993, Erhöhung der Treibstoffzölle 1993). Der Vergleich über die Zeit hinweg zeigt, dass die Regierung insgesamt heute mit einer grösseren Zahl an Vorlagen erfolgreich ist als noch vor einigen Jahren und dass der Vorwurf, Bundesrat und Parlamentsmehrheit regierten immer häufiger am Volk vorbei, nicht belegt werden kann. Der Widerstand gegen die «offizielle Politik» kommt heute vor allem jedoch von rechts. Gibt die SVP die Nein-Parole heraus, so sinken die Chancen auf einen Abstimmungserfolg der Regierungsmehrheit (vgl. Indikator *Abstimmungserfolge der Bundesratsparteien*).

Dem Regierungsvertrauen ist nicht leicht auf die Spur zu kommen. Zudem besteht Unklarheit über möglichen Auswirkungen. Krisenszenarien in der Literatur zeichnen häufig ein düsteres Bild und verlängern Trends aus der Vergangenheit in die Zukunft (Beyme, 1996, 161). Als problematisch erweist sich die Anfälligkeit des Konzeptes auf Stimmungslagen und seine beschränkte Handlungsrelevanz. Glaubt man den neuesten Zahlen aus den Medien, so ist das Vertrauen wieder im Steigen begriffen (vgl. Cash vom 11.12.98, S. 80). Die Zukunft wird weisen, ob es sich dabei um ein Zwischenhoch oder um eine Trendumkehr handelt.

Was die Grundeinstellung der Bürgerinnen und Bürger zu Politik anbelangt, so muss wohl trotz allem davon ausgegangen werden, dass die Regierenden nicht mehr in gleichem Masse Unterstützung geniessen und dass sich die Qualität der Beziehung zwischen Regierung und Bevölkerung verändert hat. Das Regierungsvertrauen muss immer wieder neu geschaffen werden, und Fehlverhalten wird weniger akzeptiert. Ein Vertrauensanstieg in jüngster Zeit ist möglicherweise auf einen Rückgang heikler Fragen und Situationen und weniger auf einen grundlegenden Einstellungswandel zurückzuführen. Auffallend ist jedoch, dass die Regierungskritik heute von rechts und nicht

mehr von links vorgetragen wird. Dies hängt mit dem Oppositionskurs der SVP zusammen und deutet gleichzeitig auf eine bessere Vertretung der Linken in Politik, Medien und Verwaltung hin.

## Die politische Beteiligung

Auch die Politikbeteiligung liefert Hinweise über das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zum Staat. Umstritten ist jedoch nach wie vor, ob eine niedrige Beteiligung ein Indiz für eine allgemeine politische Entfremdung oder eine relative Zufriedenheit ist. Die Zunahme des politischen Interesses seit Ende der Achtzigerjahre – ein Fünftel der Stimmberechtigten bezeichnet sich als sehr interessiert und zwei Drittel der Befragten zählen sich zu den politisch Interessierten (vgl. Longchamp, 1994, 14) – deutet darauf hin, dass die Entfremdungs-These nicht ohne weiteres aufrecht erhalten werden kann. Allerdings wird immer wieder geltend gemacht, dass das kontinuierliche, auf staatsbürgerlicher Pflicht beruhende Interesse für die Politik einem sich Interessieren von Fall zu Fall Platz gemacht hat. Die Leute engagieren sich dort, wo sie sich betroffen fühlen. Es ist jedoch nicht nur das Ausmass der Beteiligung zu beachten, sondern auch die Intensität und Konstanz sowie das Verhältnis zwischen den verschiedenen Beteiligungsformen.

Zumindest auf Bundesebene unbestritten ist, dass immer häufiger zu den Mitteln der direkten Demokratie gegriffen wird, um politische Entscheide zu korrigieren oder neue Anliegen einzubringen. Die Zahl der Volksinitiativen und Referenden ist in den letzten Jahren stark angewachsen. Auffallend ist jedoch auch, dass der Anteil der Initiativen, welche nicht zur Abstimmung gelangen, zunimmt (vgl. Indikator *Volksinitiativen*). Gab es bis Ende der Siebzigerjahre nur wenige Initiativen, die im Stadium der Unterschriftensammlung scheiterten, beträgt dieser Anteil seit den Achtzigerjahren rund einen Drittel. Ursächlich für diese Misserfolge sind beispielsweise die Einführung der Zeitbeschränkung für Sammelfristen (1978) und vor allem in jüngerer Zeit der geringere Ertrag von Unterschriftensammlungen vor Abstimmungslokalen als Folge der Einführung der brieflichen Abstimmung. Offensichtlich werden Initiativen aber auch vermehrt strategisch eingesetzt und die Umsetzung der Forderung ist nicht das vordringlichste Ziel. Man ist sich den indirekten Auswirkungen bewusst geworden, profitiert vom Medieninteresse, benutzt die Initiative als Mittel der politischen Selbstbestimmung und als Wahlkampf-Instrument, wie das Beispiel der FDP-Steuerstopp-Initiative im Hinblick auf die Nationalratswahlen 1999 zeigt.

Die Initiative ist heute nicht mehr ausschliesslich ein Artikulationsmittel der linken, oppositionellen und nicht ins politische System integrierten Kräfte. In jüngerer Zeit treten auch die bürgerlichen Parteien verstärkt als Initianten in Erscheinung. Die FDP hat 1985 ihre, allerdings wenig erfolgreiche Initiative «für ehe- und familiengerechtere Bundessteuern» lanciert, und die SVP sorgte mit ihrer Asylinitiative zu Beginn der Neunzigerjahre für Aufmerksamkeit. Hauptträger von Initiativen sind jedoch nach wie vor spezielle Aktionskomitees, in denen Interessengruppen und Parteien gemeinsam auftreten. Die Themen der einzelnen Initiativen sind breit gefächert. Auffallende Häufungen findet sich im Bereich «Umwelt und Technologie» vor allem in den Achtzigerjahren, aber auch bei Themen wie «Gesundheit», «Ausländer», «Altersvorsorge», «Armee/Waffenexporte» und «Steuern und Finanzen».

Die niedrige Beteiligung an Abstimmungen ist seit Ende der Sechzigerjahre ein Dauerbrenner in der öffentlichen Diskussion. Die Entwicklung der Abstimmungsbeteiligung ist jedoch nicht kontinuierlich rückläufig. Die Legislatur 1991–1995 verzeichnete beispielsweise die höchste durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung seit der Einführung des Frauenstimmrechts und die Abstimmungsbeteiligung in den Neunzigerjahren nähert sich wieder den Werten der Siebzigerjahre (vgl. Indikator *Abstimmungsbeteiligung*). Einen wichtigen Einfluss auf die Teilnahme hat die Bedeutung der Vorlagen, welche zur Abstimmung gelangen. In der ersten Hälfte der Neunzigerjahre häuften sich stark mobilisierende Abstimmungen wie beispielsweise die Vorlage über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (1992: 79 Prozent), zur Erhöhung des Treibstoffzolls (1993: 51 Prozent), zur Beschaffung der F/A-18 Kampfflugzeuge und zur Waffenplatz-Initiative (1993: 56 Prozent). Es zeigt sich, dass vor allem die Beteiligung bei unspektakulären Vorlagen immer geringer wird und damit die Kluft zwischen schwach und stark mobilisierenden Abstimmungen ansteigt. Dies muss zur Frage führen, ob unumstrittene Vorlagen nicht auf eine andere Weise «erledigt» werden können.

Die Beteiligung an Nationalratswahlen zeigt demgegenüber einen relativ kontinuierlichen Abwärtstrend. Ausnahme bilden das Jahr 1983, in dem die Beteiligung ein Prozent höher lag als vier Jahre zuvor, sowie die jüngsten Wahlen 1999, bei denen die Mobilisierung im Zusammenhang mit dem Aufkommen der SVP ebenfalls zu einer Steigerung um ein Prozent führte. Ende der Siebzigerjahre wurde die 50 Prozent-Hürde unterschritten und Mitte der Neunzigerjahre nähern wir uns der 40 Prozent-Marke. Mit den Wahlen von 1995 kommt die Wahlbeteiligung je nach Betrachtungsweise auf die Höhe der Abstimmungsbeteiligung oder sogar noch tiefer zu liegen. Offensichtlich kommt Wahlen in einem Konkordanzsystem mit direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten eine geringere Bedeutung zu.

Wie beim sinkenden Regierungsvertrauen lassen sich auch bei der rückläufigen Wahlbeteiligung die Auswirkungen kaum schlüssig nachweisen. Ist eine Demokratie wirklich in Gefahr, wenn die Wahlbeteiligung unter die für das Mehrheitsprinzip kritische Schwelle von 50 Prozent fällt, wie das etwa Beyme (1996, 159) behauptet, oder genügt es, dass die demokratischen Verfahren als solche akzeptiert sind (vgl. Luhmann, 1983)? Vermutlich ist auch hier die Qualität wichtiger als die Quantität. Der politische Diskurs soll offen und an der Lösung anstehender Probleme orientiert sein, dazu braucht es einen Kernbestand gemeinsamer Werte (vgl. Etzioni, 1996) und eine solide demokratische Kultur.

Neben der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen gilt es aber auch andere Formen der politischen Partizipation zu berücksichtigen. Was die verschiedenen politischen Aktivitäten anbelangt, so zeigt sich: je geringer der Aufwand, desto eher werden sie ausgeübt (vgl. Indikator *Politische Aktivitäten*). Es besteht eine sehr grosse Bereitschaft, Volksinitiativen und Referenden zu unterschreiben (69 Prozent der Befragten), aber nur wenige würden selbst Unterschriften sammeln (19 Prozent). Etwa ein Viertel nimmt an politischen Versammlungen teil oder spendet an politische Organisationen. Noch tiefer liegen die Werte für die Teilnahme an Demonstrationen oder Bürgerinitiativen sowie für Aktivitäten innerhalb politischer Parteien. Am Beispiel der geringen Bereitschaft zur Übernahme politischer Ämter zeigt sich das abgekühlte Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zur Politik. Vor allem in den Gemeinden häufen sich die Klagen, dass es immer schwieriger wird, genügend und qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten zu finden (Geser et al., 1996).

Nach wie vor gilt jedoch, dass die höheren Bildungsschichten politisch aktiver sind und die jüngeren Leute eine grössere Konfliktbereitschaft und ein höheres Protestpotential aufweisen. Ganz ähnlich wie beim Regierungsvertrauen und beim politischen Interesse kann auch bei der politischen Beteiligung davon ausgegangen werden, dass zwar die Grundbereitschaft zurückgeht, dass sich die Leute aber von Fall zu Fall durchaus an der Politik beteiligen wollen. Hinweise dafür, dass, wie in den Siebziger- und Achtzigerjahren, neben den traditionellen Partizipationsformen vermehrt andere politische Aktivitäten ergriffen werden, gibt es zur Zeit kaum.

## Wer vertritt die Interessen der Bürgerinnen und Bürger?

Die Brücke zwischen Staat und Gesellschaft bilden die intermediären Organisationen. Dazu gehören, wie eingangs erwähnt, die politischen Parteien, die Interessenverbände, die sozialen Bewegungen und die Medien. Diese Organisationen haben die Funktion, die Anliegen der betroffenen Personen, sozialen Gruppen und Unternehmen in das politische System einzubringen und damit ein Gegengewicht zur tendenziell verwaltungslastigen Perspektive der Behörden zu bilden.

Mit der steigenden Zahl an Reformen in den Neunzigerjahren nimmt die Bedeutung der intermediären Organisationen zu. Es ist ihre Aufgabe, die Stossrichtung der Reformen vorzugeben und in Gesellschaft und Wirtschaft die notwendige Akzeptanz sicherzustellen. Voraussetzung dafür ist jedoch nicht nur eine möglichst wirksame Beteiligung am politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsverfahren, sondern auch die Einlösung des Vertretungsanspruchs. Mangelnde Ressourcen und ein fehlender Rückhalt in der Bevölkerung erhöhen die Gefahr, dass die politische Gestaltung zu einem losgelösten technokratischen Prozess verkommt, dem keine demokratische Auseinandersetzung über Ziele und Wünschbarkeit vorangeht. Als Folge davon kann es zu schwer vorhersehbaren und sachlich widersprüchlichen Entscheidungen kommen, bei denen beispielsweise einem Verfassungsartikel zwar generell zugestimmt, die konkrete Realisierung jedoch abgelehnt wird, oder bei denen sich die Stimmbevölkerung in unerwarteter Masse über die Abstimmungsempfehlungen ihrer Parteien und Interessenverbände hinwegsetzt. Die knappe Annahme der neuen Bundesverfassung, gegen die sich lediglich bestimmte Kreise aus dem national-konservativen Lager engagierten, belegen die Gefahr, die von einer geschwächten Integrationsfähigkeit der politischen Parteien und Interessenverbände ausgeht.

Im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts häufen sich die Anzeichen dafür, dass bei den politischen Parteien, den Interessenverbänden, den sozialen Bewegungen und den Medien grössere Mängel bestehen. Aufgabe der Parteien ist es nicht, Einzelinteressen zum Durchbruch zu verhelfen, sie haben – so zumindest das Idealbild – eine klare Gemeinwohlorientierung. Von den Parteien wird erwartet, dass sie Reform- und Lösungsvorschläge in den politischen Entscheidungsprozess einbringen, für die auch eine gewisse Akzeptanz in der Bevölkerung vorhanden ist.

In den letzten Jahrzehnten scheinen sich – folgt man den öffentlichen Diskussionen – die politischen Parteien in einer Dauerkrise zu befinden. Insbesondere wird den Parteien vorgeworfen, dass es ihnen kaum mehr



gelingt, in der Politik wesentliche Impulse zu setzen, dass ihre Problemlösungsfähigkeit gesunken ist und, dass sie in der Bevölkerung über immer weniger Rückhalt verfügen. Der Anteil der Leute mit festen Parteibindungen geht zurück und die Stammwählerschaft der Parteien sinkt. Während sich zu Beginn der Achtzigerjahre gegen 50 Prozent der Stimmberechtigten mit einer Regierungspartei identifizierten, waren es 1994 noch knapp 40 Prozent. Rund die Hälfte der Stimmberechtigten geben in den Neunzigerjahren an, dass sie für keine Partei besondere Sympathien haben (vgl. Longchamp, 1994, 21). Auffallend dabei ist, dass die Abnahme der Parteibindungen vor allem im politischen Zentrum stattgefunden hat, während auf der rechten und der linken Seite des politischen Spektrums die Bindungen eher stabil bleiben (vgl. Indikator *Parteisympathie*). Direkt betroffen und gefährdet sind die Zentrumsparteien CVP und FDP.

In Richtung sinkender Rückhalt in der Bevölkerung weisen auch die Mitgliederzahlen der Parteien. Trotz Anwachsens der Stimmberechtigten ist die Gesamtzahl der Parteimitglieder in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen. Heute liegt der Mitgliederanteil an den Stimmberechtigten bei sieben Prozent und die Schweizer Parteien haben insgesamt noch lediglich rund 300'000 Mitglieder (vgl. Ladner, 1999, 246). Im internationalen Vergleich befindet sich die Schweiz damit im Mittelfeld. In Deutschland, Holland und England haben die Parteien deutlich weniger Mitglieder, in Schweden und in Österreich deutlich mehr (Katz und Mair, 1992, 334).

In der Parteienforschung wird davon ausgegangen, dass sich die Parteien im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts zu professionellen Wählerorganisationen entwickeln, bei denen vor allem der Wahlerfolg zählt (vgl. Kirchheimer, 1965). Mitglieder und klare politische Positionen sind hingegen weniger wichtig. Weiter wird eine partielle Integration in den staatlichen Bereich festgestellt, welche eine weitere Entfremdung von der Basis nach sich zieht (Katz und Mair, 1995). Die Schweizer Parteien sind nicht zuletzt aufgrund des Milizsystems und der fehlenden staatlichen Parteienfinanzierung – trotz nachlassender Parteibindungen – noch vergleichsweise stark in der Gesellschaft verankert. Das Mehrparteiensystem fordert die Parteien zudem dazu auf, sich thematisch zu profilieren und es bestehen nach wie vor markante inhaltliche Unterschiede zwischen den Parteien. Die kartellistischen Zauberformeln ermöglichen es allerdings den grossen Parteien, sich an der Macht zu halten, ohne unmittelbar auf Veränderungen in der Bevölkerung zu reagieren. Die grosse Herausforderung der kommenden Jahre wird für die Schweizer Parteien darin bestehen, den gesellschaftlichen Wandel aufzunehmen, den Kontakt zur Basis beizubehalten und sich eine stabile Anhängerschaft zu sichern. Mit ihrer geringen Professionalisierung und den beschränkten finan-

ziellen Ressourcen wird es jedoch schwierig werden, den wachsenden Anforderungen der Politik nachzukommen. Ihre feingliedrigen föderalistischen Organisationsstrukturen dürften sich als zu schwerfällig und zu kostspielig erweisen und der Staat wird sich stärker für die Parteien engagieren müssen.

Als Gegenbewegung zum Rückgang der herkömmlichen politischen Beteiligungsformen machte sich Ende der Sechzigerjahre ein markanter Anstieg unkonventioneller Aktivierungsereignisse bemerkbar (vgl. Kriesi et al., 1981). Auslöser dieser Ereignisse waren grossenteils die im Gefolge der 1968er-Revolution entstandenen neuen sozialen Bewegungen (vgl. Indikator *Soziale Bewegungen*). In der zweiten Hälfte der Siebzigerjahre sind die Protestereignisse eher wieder zurückgegangen, um dann vor allem aufgrund der Jugendbewegung und den Autonomen in den Städten sowie dem Einsetzen der Umweltproblematik zu Beginn der Achtzigerjahre einen vorläufigen Höhepunkt zu finden. Die Ökologie-Bewegung, zusammen mit Solidaritäts-Bewegungen im Flüchtlings- und Asylbereich, sorgte in der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre dafür, dass die Zahl der Protestereignisse noch verhältnismässig hoch blieb. Die Neunzigerjahre erlebten danach einen deutlichen Rückgang der Protestereignisse. Die wichtigsten Themen bleiben die Umwelt, gefolgt von pazifistischen Anliegen und Fragen der Solidarität. Zudem führte der weltweite Integrationsprozess und die Europafrage zu Beginn der Neunzigerjahre zur Aktivierung der integrationsfeindlichen «Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS)» und der «Pro Europa-Bewegung», welche mit verschiedenen Initiativen den Anschluss der Schweiz an Europa zu sichern sucht.

Soziale Bewegungen manifestieren sich vor allem über Protestereignisse wie Demonstrationen und politisch motivierte Aktionen in der Öffentlichkeit. Sie sind ein Anzeichen dafür, dass das politische System gewisse Anliegen vernachlässigt. Mit dem Rückgang der Protestereignisse ist auch die Bedeutung der Bewegungen zurückgegangen. Ein Grossteil der sozialen Bewegungen im Ökologie-, Friedens-, Solidaritäts- und Asylbereich wurde in die SP integriert. Die SVP ihrerseits hat das national-konservative Bewegungspotential auf der rechten Seite des politischen Spektrums an sich gebunden. Die Bewegungen haben heute ihren alternativen Charakter verloren und stehen vermehrt in einem arbeitsteiligen, instrumentellen Verhältnis zu den politischen Parteien.

Ebenfalls an Schlagkraft eingebüsst haben die Interessenverbände. Ursprünglich als eigentliche Machtzentren im Staate bezeichnet, welche im vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren die politischen Entscheidungen massgeblich vorbestimmten (vgl. Neidhart, 1970), kämpfen sie heute mit sinkenden Mitgliederzahlen und divergierenden Interessen an ihrer Basis.

Der Bauernverband hat allein schon aufgrund der abnehmenden Bedeutung des Bauernstandes an Gewicht verloren. Der Gewerkschaftsbund leidet an der gewandelten Beschäftigungsstruktur mit der Gewichtsverlagerung zum Dienstleistungssektor und verliert kontinuierlich Mitglieder. Die jüngsten Pläne zur Neuordnung der Arbeitgeberorganisationen zeugen schliesslich davon, dass die bestehende Organisation mit Gewerbeverband, Vorort und Arbeitgeberverband nicht mehr zu befriedigen vermag (SonntagsZeitung vom 16.5.1999).

Den wohl grössten Wandel hat das Mediensystem erfahren. Die rasanten technologischen Fortschritte decken dabei nur einen Teil der Veränderungen ab. Unbestritten ist, dass den Medien eine zentrale Rolle in der Politik zukommt. Sie bestimmen weitgehend, was ein politisches Thema ist (Agenda setting) und wecken Sympathien für die eine oder andere Lösung. Bei der Meinungsbildung machen sich aber – von wenigen Ausnahmen abgesehen – beträchtliche Defizite bemerkbar (vgl. dazu z. B. Wuerth, 1999). Die Beiträge werden kürzer, die Positionen zugespitzt, eine offene und anhaltende Diskussion mit allen Grau- und Zwischentönen findet kaum mehr statt. War die Presse bis in die Sechzigerjahre noch weitgehend eine parteigebundene Presse, die vorwiegend politische Inhalte zu vermitteln versuchte und eine wichtige Orientierungsfunktion wahrnahm, so hat diese staatspolitische Aufgabe einer ökonomischen Verwertungslogik Platz gemacht. Die Pressekonzentration, welche mit Ausnahme von Zürich und Bern dazu führte, dass es pro Region nur noch eine grosse Zeitung gibt, hat das ihre dazu beigetragen, die Meinungsvielfalt einzuschränken. Durch eine selbstdeklarierte Objektivität in der Berichterstattung und eine selbstauferlegte Kontrolle gepaart mit einem verstärkten Innenpluralismus wird versucht, das dadurch entstandene Legitimationsdefizit wettzumachen. Die Entwicklung bei den elektronischen Medien läuft nur teilweise in die entgegengesetzte Richtung. Private Radio- und Fernsehstationen können im Informationsbereich im besten Falle im Lokalen mit den öffentlich-rechtlichen Anbietern konkurrenzieren.

Aus den Problemen von Parteien, Interessenverbände, neuen sozialen Bewegungen und Medien kann nicht abgeleitet werden, dass ihre Funktion als solche in Frage gestellt ist. Das Gegenteil ist der Fall. Die Funktionsprobleme sind Anzeichen dafür, dass diese Organisationen es verpasst haben, sich den wandelnden Verhältnissen anzupassen. Einer der Hauptgründe für die Entfremdung und die nachlassende Integrationskraft ist die beschränkte Wandlungsfähigkeit. Besonders deutlich lässt sich dies am Parteiensystem aufzeigen.

## Parteien und Parteiensystem im Wandel

Kaum ein Land hat ein derart vielfältiges Angebot an politischen Parteien wie die Schweiz. Anlässlich der Nationalratswahlen 1995 wurden nicht weniger als 16 Parteien in den Nationalrat gewählt und 1999 waren es immerhin noch 14. Verantwortlich dafür sind nicht zuletzt das Proporzwahlverfahren und die Bereitschaft, auch Minderheiten in das politische System zu integrieren. Trotz Vielfalt und Durchlässigkeit was die Bildung neuer Parteien anbelangt, besteht eine klare Zweiklassengesellschaft. Unangefochten an der Spitze stehen die vier Bundesratsparteien FDP, CVP, SP und SVP (vgl. Indikator *Parteienstärken*).

Keiner anderen Partei ist es auf nationaler Ebene bis anhin nur annähernd gelungen, in diese Phalanx einzudringen. Bis zu den Nationalratswahlen 1995 ging man jedoch davon aus, dass die Vormachtstellung der Bundesratsparteien bald ein Ende haben würde: Ihr Stimmenanteil sank seit 1959 von 85 Prozent auf 70,5 Prozent (1991). Bei den Nationalratswahlen 1995 stieg dieser Anteil allerdings dank SP und SVP wieder auf 73,7 Prozent an und 1999 erreichte er 80,8 Prozent.

Nicht alle vier Bundesratsparteien sind in gleichem Masse erfolgreich. Die FDP hat sich in der zweiten Hälfte der Siebzigerjahre nur vorübergehend von ihrem Mitte der Sechzigerjahre einsetzenden Wählerstimmenrückgang erholt. Seit den Achtzigerjahren zeigt der Trend wieder nach unten und sie ist Ende der Neunzigerjahre im Bereich der 20 Prozent-Marke an einem historischen Tief angelangt. Ganz ähnlich ist der Verlauf der CVP, allerdings auf einem etwas tieferen Niveau. Sie hat die 20 Prozent-Marke schon 1987 unterschritten und liegt nun nahe bei 15 Prozent. Die grosse Gewinnerin der letzten Wahlgänge ist die SVP, welche sich 1999 mit 22,5 Prozent nahezu unerwartet an die Spitze der Bundesratsparteien setzte. Zum ersten Mal seit 1959 haben die Wahlen hinsichtlich des Wählerstimmenanteils zu einem Ergebnis geführt, welches nicht dem Kräfteverhältnis der bundesrätlichen Zauberformel (2 FDP, 2 CVP, 2 SP und 1 SVP) entspricht. Die Parteienkonkurrenz in der Schweiz hat zudem eine in den letzten Jahrzehnten kaum mehr bekannte Note erhalten. Es sind nicht mehr kleine, oppositionelle Parteien, die den grossen Parteien Wählerstimmenverluste bescheren, sondern es ist ein Kampf unter den Bundesratsparteien entbrannt. Im bürgerlichen Lager steht die 150-jährige Vormachtstellung der FDP zur Disposition. Nur indirekt betroffen von diesen Auseinandersetzungen ist die SP. Sie hat sich von ihren durch das Aufkommen der Grünen bedingten Verlusten in den 1987er und 1991er Wahlen erholt und vereinigt wieder mehr als 20 Prozent der

Stimmen. In der ersten Hälfte der 1970er Jahre schnitt sie mit rund 25 Prozent jedoch noch deutlich besser ab.

Auch die Entwicklungen in den Kantonen zeigen, dass die Kräfteverhältnisse zwischen den grossen Parteien ins Rutschen geraten sind. Der Trend läuft hier jedoch in Richtung Pluralisierung der kantonalen Parteienlandschaften. Auffallend ist das Vordringen der SVP in die Stammlande der CVP in der Innerschweiz (LU, ZG, SZ) sowie in die Kantone SG und SO, wo die teilweise erdrückende Dominanz der CVP abgeschwächt worden ist. Für ganz besondere Aufmerksamkeit haben die Wahlerfolge der Zürcher SVP anlässlich der kantonalen Wahlen 1999 gesorgt. Hier ist es der SVP gelungen, in den Hoheitsgebieten der FDP Einzug zu halten. Die Nationalratswahlen 1999 deuten an, dass der Vormarsch der SVP noch nicht abgeschlossen ist. In den Kantonen BS, JU, GE und VS, in denen sie 1995 noch gar nicht angetreten war, erzielte sie beachtliche Erfolge.

Die kartellartige Abschottung, wie sie von den vier Bundesratsparteien praktiziert wird, birgt die Gefahr, dass neue Anliegen und Potentiale vernachlässigt werden. Wirft man einen Blick auf die Entwicklung in den letzten Jahrzehnten, so verdeutlicht sich, wie die fehlende Anpassungsfähigkeit der Parteien zur Entstehung von sozialen Bewegungen und zur Gründung neuer Parteien führte. Erst durch diese Konkurrenz wurden die grossen Parteien gezwungen, sich neu zu orientieren. Mit ihrem Kurswechsel Ende der Achtzigerjahre gelang es der SP, die neuen sozialen Bewegungen und die Grünen zu integrieren, und auch der SVP ist es gelungen, mit ihrer Politik den grössten Teil des Potentials der äusseren Rechten für sich zu gewinnen. Keine entsprechenden Integrationsleistungen weisen demgegenüber FDP und CVP auf, was ihre Wählerstimmenverluste zu erklären vermag.

Die Abnahme der Parteibindungen auf der Ebene der Bürgerinnen und Bürger deutet jedoch darauf hin, dass die Stimmenverschiebungen nicht längerfristiger Natur sein müssen und dass auch die Chancen für kleinere Parteien nicht generell schlechter werden. In verhältnismässig offenen Parteiensystemen lösen sich Phasen der Pluralisierung und Phasen der Konzentration immer wieder ab.

Die Verschiebung der Wählerstimmenanteile ist ein Indiz für den Wandel der Interessen an der Basis. Ein zweites Indiz findet sich im Wandel der Parteien hinsichtlich ihrer programmatischen und ideologischen Ausrichtung. Diese Veränderungen kommen in den Wahlergebnissen nicht direkt zum Ausdruck. Inhaltliche Reorientierungen sind allerdings auch nicht leicht zu erfassen. Eine Möglichkeit bietet die Analyse von Wahlprogrammen. Die Ergebnisse bezüglich der Positionierung der Parteien auf der Links-rechts-Dimension zeigen (vgl. Brändle, 1999), dass die SP in den letzten Jahrzehnten

diesbezüglich keine wesentlichen Kurskorrekturen vorgenommen hat. Sehr deutlich zeigt sich demgegenüber, wie die CVP bereits in den Sechzigerjahren nach links in die Mitte gerutscht ist. Vor allem aber geht aus diesen Analysen hervor, wie die SVP in den letzten Jahren einen klaren Rechtskurs eingeschlagen hat.

Der Wandel der ideologischen Orientierung der Parteien lässt sich auch aus den Abstimmungsparolen der Bundesratsparteien herauslesen (vgl. Indikator *Konsens–Dissens zwischen den Bundesratsparteien*). Der Konsens zwischen SVP, CVP und FDP hat nachgelassen. Ausgesichert ist vor allem die SVP. Der Bürgerblock ist heute weniger geeint als früher. Allerdings geben FDP, CVP und SVP noch immer bei vier von fünf Abstimmungsvorlagen dieselben Parolen heraus. Was die Herausbildung einer «neuen Mitte» anbelangt, so zeigen sich demgegenüber kaum Anhaltspunkte. Ein Konsens FDP/CVP hat sich nicht merklich intensiviert. Auch von den seitens der SP gesuchten Allianzen mit Teilen der Bürgerlichen ist wenig zu spüren. Der Konsens zwischen SP und FDP liegt in den Neunzigerjahren zwar wieder etwas höher als in den Achtzigerjahren, er hat jedoch noch nicht das Niveau der Siebzigerjahre erreicht. Dasselbe gilt übrigens auch für das Verhältnis zwischen SP und CVP.

Verknüpft man die Wahlergebnisse mit den verschiedenen Abstimmungskämpfen in den letzten Jahren, so wird deutlich, wie es dem Zürcher Flügel der SVP gelungen ist, ein Potential zu mobilisieren, welches als «national-konservativ» bezeichnet werden kann. Dieses Potential spielt auf der rechten Seite des politischen Spektrums eine immer wichtigere Rolle und sorgt für Unruhe und Verunsicherung bei den anderen politischen Parteien. Für das politische System stellt sich die Frage, ob es sich um ein Anzeichen einer Destabilisierung handelt, oder ob eine Reintegration vernachlässigter Interessen und Bevölkerungssegmente stattfindet. Die Antwort auf diese Frage wird davon abhängen, in welchem Ausmass Forderungen und Ideen einfließen, welche sich nicht mit einer freiheitlichen, demokratischen und verantwortungsbewussten Gesellschaft vereinbaren lassen. Auf die Probe gestellt ist auf jeden Fall die Integrationskraft des schweizerischen Konkordanzsystems. Einer erfolgreichen Erneuerung der politischen Institutionen dürfte die politische Haltung der SVP mit ihrer ausgesprochenen Status quo Orientierung nicht unbedingt förderlich sein.

## Fazit

Die Schweiz scheint aus ihrer Verkrustung erwacht zu sein. Auf Bundesebene, in den Kantonen und Gemeinden stehen Reformen der politischen Institutionen auf der Agenda. In welche Richtung die Reformen gehen sollen, lässt sich jedoch noch kaum abschätzen. Neo-liberale Konzepte konkurrieren sich mit alten und neuen Formen der staatlichen Steuerung. In dieser wichtigen Phase der politischen Neugestaltung kommt den Parteien, den Interessenverbände, den sozialen Bewegungen und den Medien eine zentrale Rolle zu. Über Inhalt und Richtung der Reformen muss in einer demokratischen Auseinandersetzung befunden werden. Dazu braucht es ein Interessenvermittlungssystem, welches den verschiedensten gesellschaftlichen Ansprüchen Rechnung trägt und aktuelle Veränderungen aufzunehmen vermag. Es stellt sich die Frage, wie weit die politischen Akteure heute noch in der Lage sind, diese Aufgabe zu erfüllen. Den politischen Parteien gelingt es immer weniger, sich einen soliden Rückhalt in der Bevölkerung zu sichern, die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger aufzunehmen und in den politischen Auseinandersetzungen kompetent und lösungsorientiert zu vertreten. Auch die Interessenverbände haben einiges an ihrer Integrations- und Durchsetzungskraft verloren, und die neuen sozialen Bewegungen sind praktisch von der Bildfläche verschwunden. Und schliesslich hat auch bei den Medien die staatsbürgerliche Funktion einer marktwirtschaftlichen Verwertungslogik Platz gemacht, bei der der Unterhaltungswert wichtiger wird als inhaltlich fundierte Auseinandersetzungen. Gelingt es Parteien, Verbänden, Bewegungen und Medien nicht, ihre zentrale Rolle als Vermittler zwischen Staat und Gesellschaft zurückzugewinnen und bei der Neugestaltung des politischen Systems Akzente zu setzen, so drohen die Reformen zu einem von der politischen Elite und der Verwaltung dominierten Prozess zu verkommen, dessen Rückhalt in der Bevölkerung nicht mehr garantiert ist. Die Erfolgsgeschichte der SVP in jüngster Zeit zeugt davon, dass die Unterstützung von Regierung und Regierungsparteien nicht als gesichert gelten kann. Die sogenannte «Classe politique» wird vom «Zürcher Flügel» innerhalb der SVP zum Feindbild hochstilisiert und nicht nur die Öffnung der Schweiz, sondern auch ein Grossteil der politischen Reformen wird vehement bekämpft. Neutralität, Föderalismus, Direkte Demokratie, Gemeindeautonomie und Milizsystem sind feste Bestandteile der Schweizer Identität, an denen, in den Augen der SVP, nicht gerüttelt werden darf. Dabei wird übersehen, dass diese Institutionen durchaus auch verbesserungsfähig sind und den veränderten Gegebenheiten angepasst werden können, ohne dass sie grundsätzlich in Frage gestellt werden müssen.

## Ökologische Integration

### Indikatoren

- Umweltbelastung (238)
- Bodennutzung (240)
- Personenverkehr (242)
- Güterverkehr (244)
- Verkehrspreise (246)
- Beurteilung Strassenausbau (248)
- Energie-Endverbrauch (250)
- Beurteilung Atomkraftwerke (252)
- Abfälle (254)
- Luftverschmutzung (256)
- Treibhausgase (258)
- Umweltbedrohung (260)
- Beurteilung Umweltzustand (262)
- Umweltpolitische Massnahmen (264)
- Nutzen – Risiken Gentechnik (266)

Peter Knoepfel

Stabilisierung der  
ökologischen Integration auf  
hohem Niveau (268)