Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 69 (1989)
Heft: 3

Rubrik: Kommentare

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: 16.12.2025

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

Kann den Parteien geholfen werden?

I. Die unverzichtbare Funktion

«Unsere Parteien sind von Sorgen geplagt. Ihre Unentbehrlichkeit für das Funktionieren unserer Demokratie ist zwar weitgehend unbestritten, die gesellschaftliche und rechtliche Anerkennung bleibt ihnen aber versagt. Ihre personellen und finanziellen Mittel sind fast durchwegs so knapp, dass sie eine auf das heutige Publikum zugeschnittene Parteiarbeit kaum mehr ermöglichen. Und in den Verbänden, den Massenmedien und in neuen politischen Aktionsformen erwächst eine ernst zu nehmende Konkurrenz im politischen Wettbewerb.»

Läse man diesen pessimistischen und schonungslosen Befund in einer Zeitung, so würde man ihn wohl zu den kritischen Stimmen zählen, die etablierte politische Verhältnisse stets begleiten und die gerade bei unerfreulichen Vorfällen wie jenen der jüngsten Zeit Hochkonjunktur haben. Die «Zauberformel» war eben wieder das Schlagwort, unter dem man den «herrschenden» Parteien Ungenügen vorrechnen und sich dabei eine vertiefte Analyse von Mechanismen eines nur bedingt über die Parteien funktionierenden Regierungssystems ersparen konnte.

Aber das Zitat ist kein forscher Diskussionsbeitrag aus der öffentlichen Diskussion, sondern ein offizielles Verdikt, das den Bericht des Bundesrates vom 23. November 1988 wie ein Paukenschlag einleitet. Das lässt aufhorchen, denn zumindest die Bundesräte — wenn auch nicht die Verwaltung, die solche durch Postulate erbetene Berichte ausarbeitet — stellen damit der eigenen politischen Basis ein wenig verheissungsvolles Zeugnis aus. Nun darf man freilich nicht alles, was in diesem rund hundertseitigen informativen Bericht steht, politisch ganz zum Nennwert nehmen. Wer die Aufgabe hat, Grundlagen für parlamentarische Begehren zu schaffen, kommt nicht darum herum, auch aus dem Schrifttum zusammenzutragen, was sich zur betreffenden Problematik finden lässt. Wenn man die Diskussion zum Thema Parteien in den letzten Jahrzehnten nachzeichnet, muss man fast zwangsläufig zu derart ernüchternden Lagebeurteilungen gelangen.

Der Bericht macht die Verlegenheit sichtbar, in die Politiker geraten, wenn sie den Staat etwas abklären lassen, wofür er ihrer Meinung nach gar nicht zuständig ist und auch nicht sein soll. Es hatte damit angefangen, dass die Idee, die Parteien in der Verfassung zu erwähnen, anfangs der achtziger Jahre in den politischen Milieus und nicht zuletzt in den Parteien selbst mehrheitlich verworfen wurde. Es sei nicht Sache des Staates, in die Meinungsbildung des Bürgers einzugreifen. War es blosse Taktik des Zeitgewinns oder pragmatischer Sinn für konkrete

Bedürfnisse, dass man dann wenigstens die Hintertüre zur Suche nach Erleichterungen und Vergünstigungen ohne Verfassungsgrundlage öffnete? Die verschämte Inkonsequenz hat nun zu einem Bericht geführt, der die Fragwürdigkeit des Unternehmens offen darlegt. Kein Wunder, dass sich der Bundesrat trotz der deutlichen Worte jeglicher Schlussfolgerung und Empfehlung enthält und lediglich seine Bereitschaft bekundet, allfällige Aufträge des Parlamentes entgegenzunehmen.

Gesinnungsvereine . . .

Damit ist die Diskussion wieder am Ausgangspunkt angelangt. Schon immer hat man die Parteien aus sehr unterschiedlichen Gesichtswinkeln betrachtet, und das dürfte sich auch in der Auseinandersetzung mit dem Parteienbericht nicht ändern. Auf der einen Seite erscheinen die Parteien als politische Vereinigungen Gleichgesinnter, die der Meinungsbildung in öffentlichen Fragen eine Struktur geben und für die Auswahl geeigneter Repräsentanten und Amtsträger sorgen. Bei aller Wertschätzung dieser Tätigkeit wird ihnen deswegen aber keineswegs eine höhere Legitimation zuerkannt als jedem anderen Verein. In kleinräumigen Verhältnissen sind die Parteien nicht einmal unbedingt notwendig. Und lebt nicht die direkte Demokratie zumindest in Abstimmungskämpfen noch stark vom Bewusstsein, dass das «Volk» seine politischen Rechte auch gegen die politischen Institutionen und das heisst auch ausserhalb der Parteien wahrnehmen kann? Der vereinsartige Charakter der Parteien gehört zu einer populistischen Souveränitätsideologie, die auf jeden Versuch, die Parteien stärker zu institutionalisieren, empfindlich reagiert. Dass andere organisierte private Interessen sich um staatliche Subventionen bemühen, erscheint aus dieser Sicht weniger anstössig, als wenn dies die politischen Vereinigungen versuchen sollten. Was dem Schützenverein recht ist, soll den Parteien nicht billig sein.

In diesem Denken offenbart sich zweifellos ein feines Sensorium für die Freiheit des Bürgers gegenüber dem Staat. Dieser hat zu dienen und ist der Machtbegrenzung und -kontrolle des Bürgers unterworfen. Jeder Versuch, staatliche Unterstützung im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zuzulassen, stösst auf tiefverwurzelte Widerstände — das hat sich auch bei der Presseförderung gezeigt.

. . . oder Demokratieorgane?

Der andere Denkansatz ist funktional begründet. Gerade weil das Gemeinwesen heute ein weit ausgreifendes, komplexes Gebilde darstellt, verlangt das demokratische Prinzip ausgeklügelte Mechanismen und Organisationsstrukturen, damit die Bürger ihre Rechte auch tatsächlich wahrnehmen können. Referendum und Initiative, differenzierte Ausgestaltung des Wahlrechts und Gewaltenteilung sind Früchte einer Demokratietheorie, die sich längst von naiven Vorstellungen einer spontanen «volonté générale» entfernt und eine eigentliche politische Wissenschaft begründet haben. In dieser Perspektive ist es nicht gleichgültig, wie sich die politischen Prozesse im vorstaatlichen Stadium abspielen, wie und mit welchen Instrumenten sich die Bürger wirklich informieren und arti-

kulieren, in Sach- und Personenfragen entscheiden und allenfalls korrigierend eingreifen können. Man erkennt auch, dass manche staatliche Institutionen ohne bestimmte Voraussetzungen gar nicht funktionieren können. Wenn das Proporzwahlrecht beispielsweise zunächst auf Parteistärken abstellt und erst innerhalb der Parteianteile die personelle Verteilung vornimmt, so erhalten diese Parteien — das heisst die an Wahlen teilnehmenden Gruppierungen ungeachtet ihrer Bezeichnung — eine institutionelle Funktion im staatlich geregelten Wahlverfahren. In dieser Hinsicht unterscheiden sie sich von allen anderen Organisationen, auch solchen, die sich an Vernehmlassungsverfahren und Abstimmungskämpfen ebenfalls beteiligen. Wäre das nicht Grund genug, die Stellung dieser Parteien und ihre Möglichkeiten, diese Funktion auszuüben, kritisch zu prüfen und nötigenfalls Funktionsdefiziten mit geeigneten Massnahmen zu begegnen?

Umstrittene verfassungsrechtliche Verankerung

Es gäbe noch andere, ideelle oder soziologische Ansatzpunkte zum Verständnis des Parteienwesens. Aber das Dilemma, das bei der Frage staatlicher Unterstützung regelmässig auftaucht, liegt vor allem in dieser gegensätzlichen Sicht der Parteienrolle im verfassungsmässig geordneten politischen Prozess. Das Rollenverständnis hat auch eine eminente Bedeutung bei der Fragestellung, ob eine allfällige Unterstützung der Parteien in der Bundesverfassung ausdrücklich verankert werden müsste oder nicht. Denn aus einer funktionalen Betrachtensweise sind die Parteien bereits Bestandteil der Verfassung, sind sie in der Regelung des Wahlverfahrens vorausgesetzt. Der Parteienbericht erläutert diese Auffassung einlässlich, lässt sie aber als politische Streitfrage offen. Es ist indes kaum denkbar, dass die Frage der Verfassungsmässigkeit lediglich auf dem Weg der Interpretation lösbar wäre. Jede moderne Verfassung — im Ausland wie auch in den Kantonen — erwähnt denn auch die Parteien ausdrücklich.

Damit ist zugleich der schwerwiegende Mangel des Berichts angesprochen. Er ist freilich vorgegeben, denn das Postulat der eidgenössischen Räte hatte verlangt, dass eben jene Unterstützungsmassnahmen umfassend aufgelistet werden müssten, die aufgrund der geltenden Verfassung, also ohne zusätzliche Bundeskompetenz, möglich wären. Man nahm folglich in Kauf, dass eine allfällige stärkere Unterstützung der Parteien entweder über eine — umstrittene — Verfassungsinterpretation oder über die Ausschöpfung eines ebenfalls kritikanfälligen Ermessensspielraums staatlicher Leistungen im Grenzbereich der Bundeskompetenzen erfolgen müsste. Ob solcherart vielleicht zu findende bescheidene materielle Hilfe den Parteien nicht mehr schadet als nützt, sei hier mindestens als Frage angemerkt.

Ausgeschöpfte und unausgeschöpfte Möglichkeiten

Der mögliche Nutzen erweist sich bei detaillierter Analyse als sehr bescheiden. Einiges haben die Parteien indirekt bereits erhalten. Indem man die Fraktionen in den eidgenössischen Räten wie auch in zahlreichen kantonalen Parlamenten nicht als Parteiorgane, sondern als Funktionsträger in der par-

lamentarischen Organisation betrachtete, wurde es vor fünfzehn Jahren möglich, diesen Fraktionen materielle Mittel zuzuweisen. Der Bund wendet allein an finanziellen Beiträgen für die Fraktionen jährlich rund eine Million Franken auf, hinzu kommen einige Infrastrukturleistungen. Kosten in gleicher Höhe auferlegte der Bund sodann den Kantonen, als er 1976 gesetzlich regelte, dass Druck und Versand der Nationalratswahllisten von Amtes wegen zu erfolgen hätten. Als direkte Vergünstigungen geniessen die Parteien indessen lediglich die ermässigte Drucksachentaxe und eine bevorzugte Behandlung bei Amtsdrucksachen.

Wenn der Bericht überdies die Öffnung des Vernehmlassungsverfahrens als besondere Leistung aufführt, so ist diese nicht allein den Parteien, sondern der gesamten Öffentlichkeit zugute gekommen. Und der Einfluss auf die Legislaturplanung hat weniger mit den Parteien und ihren Programmen als mit dem Konkurrenzverhältnis von Bundesrat und Parlament in der politischen Planung zu tun. Was schliesslich die Präsenz der Parteien in Radio- und Fernsehsendungen betrifft, die als beachtlich geschildert wird, so bemisst sich diese — zu Recht — wie in der Presse nach der tatsächlichen Rolle, die die Parteien im politischen Leben spielen; eine weitergehende Inanspruchnahme der SRG lehnt der Bundesrat mit Rücksicht auf die Unabhängigkeit der Programminstitution ab.

Was bleibt an unausgeschöpften Möglichkeiten im engen Ermessensbereich aufgrund des traditionellen Verfassungsverständnisses? Es bleiben eine parteifreundliche Praxis beim Angebot öffentlicher Versammlungsräume — vorab in den Gemeinden —, administrative Arbeitserleichterungen auch für Parteisekretariate, Reisevergünstigungen in beschränktem Masse, vergünstigte PTT-Leistungen, was allerdings wegen der Präzedenzwirkungen als problematisch betrachtet wird, Förderung der Parteipressedienste, nicht aber der Parteipresse, Befreiung von der Bundessteuer oder Steuerbefreiung von — beschränkten — Parteizuwendungen. Kurz: Es bleibt wenig genug und kaum etwas, das zählt.

Kostspielige Wahl- und Abstimmungskämpfe

Was wirklich ins Gewicht fällt und die Parteien plagt, ist die Finanzierung von Wahlen und Abstimmungen. Im Bericht werden die Kosten der Parteien für die Nationalratswahlen 1987 insgesamt auf 13 Millionen Franken geschätzt; dabei ist die individuelle Propaganda nicht inbegriffen. Und bei Abstimmungskampagnen ist der Aufwand zwar sehr unterschiedlich; bei hart umkämpften Vorlagen wird die Millionengrenze auch überschritten. Aufwendungen in diesen Grössenordnungen werden von den Parteien nicht aus eigenen Mitteln bestritten; die Mittel werden gespendet und können von den Parteien oder den von ihnen mitgetragenen Aktionskomitees lediglich zweckgebunden eingesetzt werden. Die Eigenmittel der Parteien, die sich sehr verschiedenartig aus Mitgliederbeiträgen, Mandatsbeiträgen und Spenden zusammensetzen, erreichen bei den grossen Drei die Grössenordnung einer Million Franken jährlich, was knapp für den Betrieb einer bescheidenen Infrastruktur und die alltäglichen Aktivitäten ausreicht.

Tatsache ist, dass die Wahl- und Abstimmungskämpfe finanziert wer-

den und dass die Parteien dabei vor allem als Relaisstationen und Aushängeschilder dienen. Das entspricht durchaus der gängigen Auffassung, dass der politische Prozess nicht allein für Parteien, sondern für Interessen von Gruppen und Einzelnen aller Art zugänglich sein soll. Und man nimmt in Kauf, dass die Parteien dabei als blosse Interessenkonglomerate erscheinen, die ausführen, was ihnen die ad hoc zur Verfügung gestellten Mittel ermöglichen. Bei Abstimmungen lässt sich dies insofern rechtfertigen, als letztlich doch die parteiinterne Demokratie über die Parolen entscheidet. Bei Wahlen indessen stellt sich die Frage, inwieweit der Mitteleinsatz auch die parteiinterne Personenauswahl bestimmt und in der Konkurrenz zwischen den Parteien noch Chancengleichheit besteht.

Vorsichtiger Umgang mit brisanten Fragen

In diesem Zusammenhang stellt der Parteienbericht die wohl entscheidenden brisanten Fragen zur Debatte. Denn bei der Organisation der Nationalratswahlen liegt der einzige Ansatzpunkt für substantielle Massnahmen innerhalb der geltenden Verfassung, weil hier die Parteien als Organe in einem vom Staat ohnehin zu regelnden Verfahren erscheinen. Der Bund könnte, ausgehend von einer offenen Verfassungsauslegung, die Voraussetzungen für die grundsätzlich jedem Bürger zustehende Wählbarkeit beeinflussen, indem er einerseits *Beiträge an die Wahlkampfkosten* leisten und anderseits allenfalls gleichzeitig den *Propagandaaufwand begrenzen* würde. Sollte eine dieserart zweckgebundene Finanzierung der Parteien ins Auge gefasst werden, müssten freilich auch gewisse Bedingungen wie die Offenlegung der Parteifinanzen erfüllt werden. Ausserdem müsste beim Verteilungsschlüssel für Beiträge der Gesichtspunkt der Chancengleichheit mitberücksichtigt werden. Zu diesen Fragen liefert der Bericht eine wertvolle Diskussionsgrundlage.

Die Tragweite dieser Lösungsvorschläge hat freilich die Verfasser des Berichts zu einer überaus vorsichtigen Beurteilung veranlasst. Auch wenn diese Massnahmen nicht zwingend einen Parteienartikel in der Verfassung voraussetzen, erforderten sie doch wohl jene grundsätzlichere Diskussion, die im Postulat der eidgenössischen Räte gerade nicht beabsichtigt war. Sie trotzdem zu eröffnen, wäre nun Sache der Parteien selbst.

Unerwünschter Denkansatz

Unbefriedigend bleibt die ganze Übungsanlage gleichwohl, und zwar weil die Probleme der Parteien fast ausschliesslich unter materiellen Gesichtspunkten untersucht wurden. Man findet im Bericht zwar einen interessanten Ansatz zu einer institutionellen Massnahme, der allerdings nur kurz angetippt und gleich wieder fallengelassen wird. Dabei würde diese Idee kein Geld kosten, im Gegenteil den wildwüchsigen Wahlpropagandaaufwand eher eindämmen und dafür die Parteien sehr wirksam aufwerten: Wenn es nicht mehr möglich wäre, Parteilisten bei Proporzwahlen individuell umzugestalten, würden die personellen Entscheide innerhalb der Parteien gefällt und könnten nicht mehr von aussen beeinflusst werden. Damit

wären die Mandatsträger ihren Parteien auch in weit grösserem Mass verpflichtet als bisher. Das ist die Regel in allen parlamentarischen Demokratien und bringt natürlich auch Nachteile und die Gefahr der «Parteienherrschaft» mit sich. Aber die Parteien könnten zweifellos ihre als unverzichtbar betrachtete Funktion besser erfüllen. Die direkte Demokratie würde dadurch kaum eingeschränkt, wie im Bericht argumentiert wird, da die Abstimmungen nicht tangiert würden. Und das Persönlichkeitswahlelement wäre durch andere Vorkehren auch, vielleicht besser zu gewährleisten. Solche Änderungen brächten jedoch tatsächlich «Umstellungen im gewohnten politischen Betrieb» mit sich. Und darum werden sie im Bericht als unrealistisch und unerwünscht abgetan.

Diese Lagebeurteilung ist ohne Zweifel realistisch, aber ernüchternd. Es ist zu befürchten, dass den Politikern der gewohnte politische Betrieb wichtiger ist als ihre von Sorgen geplagten Parteien. Diesen bleibt darum wohl die gesellschaftliche und rechtliche Anerkennung weiterhin versagt — sie ist mit einigen weiteren Vergünstigungen auch nicht zu erkaufen —; ob sie aber das Funktionieren der Demokratie gleichwohl auf die Dauer glaubwürdig gewährleisten können, das wäre doch eine Frage, die gründlicher zu prüfen wäre, als mit diesem Bericht dem Bundesrat aufgetragen und von ihm geleistet wurde.

Ulrich Pfister

II. Anhänger und Wirkungsfeld

Im Zusammenhang mit der Kopp-Affäre hat man es wieder einmal in aller Deutlichkeit zu hören bekommen: Das Geschimpfe über die «machtgierigen Parteien», die angeblich kein höheres Ziel kennen, als ihre Positionen auszubauen oder mindestens zu halten. Dass in diesem Fall vor allen andern der Freisinn — in einer gerne abgewandelten Variante: der «Wirtschaftsfreisinn zürcherischer Machart» — zuvorderst ins Schussfeld geraten ist, hat der Kritik willkommenen Auftrieb gegeben. Und die angeschossene Partei hat in der wohl richtigen Erkenntnis, dass das Opfer den Jäger nicht unnötig reizen sollte, in gesichtwahrender Abwehrhaltung sich auf eine Stellung zurückgezogen, die ihr die Rückendekkung der drei andern Regierungspartner verhiess.

Ein Musterbeispiel überholten Taktierens, wie es eben die politischen Parteien bei vielen Bürgern in Misskredit gebracht hat? — Nicht erst heute, sondern immer schon hat sich der überwiegende Teil der Stimmbürgerschaft vom Parteibetrieb distanziert. Nur einer auf zehn, grobgerechnet, ist bei einer politischen Partei als Mitglied eingeschrieben. Und mit dem Auftritt der Frauen auf der «Politszene» hat sich, wie Beobachtungen nahelegen, diese Proportion mindestens nicht zugunsten der historischen Parteien geändert. Frauen engagieren sich eher

bei den neuen «Bewegungen», die sich einer aktuell erscheinenden Zielsetzung verschrieben haben.

Der Durchschnittsschweizer, auch wenn er sich seinen staatsbürgerlichen Pflichten nicht entzieht, scheint jedoch das parteipolitische Engagement zu scheuen. «Er hat sich nicht dafür», bei einer Partei mitzumachen, betont seine Unabhängigkeit als frei entscheidendes Individuum. — Ihm hat der unvergessene Friedrich Traugott Wahlen einst in Betrachtungen, die er am 18. März 1967 vor dem Jubiläumsparteitag der Schweizer und der Zürcher BGB über «Sinn und Funktion der politischen Parteien in der Demokratie» angestellt hat, eine immer noch gültige Antwort gegeben.

Einmal — so hat der «elder statesman» die Situation dargelegt — hat Parteipolitik nach dem Sinn des Wortes einen Teilaspekt im Gesamtspektrum zu vertreten. Das führt notwendigerweise zur Auseinandersetzung mit andern Parteien, mündet aber letztlich in einen dem Ganzen dienenden zu Unrecht geschmähten Kompromiss. Wenn auch in Einzelfällen gegenüber dem Parteigetriebe Vorbehalte angebracht sein mögen, weil nicht immer mit einwandfreien Mitteln vorgegangen wird, so dürfe nicht verallgemeinert werden: *«Wer den Stab über der Parteipolitik bricht, verärgert beiseite steht und aus dieser Grundhaltung heraus sogar den Urnen fernbleibt, der übersieht, dass ohne die politischen Parteien, die in Gemeinde, Kanton und Bund die politischen Kader heranbilden und aus ihren Reihen die Persönlichkeiten vorschlagen, die befähigt und willens sind, politische Ämter zu bekleiden, die Demokratie nicht funktionieren könnte.»* — Und weiter: *«Erst im Dafür und Dawider der einzelnen Parteien im Kampf um die Entscheidung immer komplizierter werdender Sachfragen, die vor die Volksabstimmung gebracht werden, bildet der Bürger ein eigenes Urteil und bleibt damit nicht auf die behördliche Beweisführung angewiesen, die er doch nicht unbesehen hinnehmen möchte . . .»*

Einstieg in die Praxis

Wer den Vorsatz fasst, sich in Zukunft vom Passiv- zum Aktivbürger zu wandeln, hat einen ersten Beitrag geleistet, die derzeit kritische Stimmung zu überwinden. Dass er gleich näheren Kontakt mit einer politischen Gruppierung suchen würde, hierfür bedarf es vielleicht zusätzlicher Motivation. Dazu ein Beispiel von der «Basis», das der Kommentator vor Jahren miterlebt hat.

Es ging darum, dass eine neu erstandene Siedlung in einer bäuerlichen Agglomerationsgemeinde, vor den Toren der Bundesstadt, nicht in allem und jedem überfahren werden wollte. Dass die von der Gemeinde zu erbringenden Leistungen nicht länger auch dort über die allgemeinen Steuern, an die angesichts der bekannt günstigen Veranlagung des bäuerlichen Einkommens die Neuen einen unverhältnismässigen Teil beizutragen hatten, abzugelten waren, wo sich eine Finanzierung nach dem «Verursacherprinzip» aufgedrängt hat. Das ist mit erheblichem persönlichem Einsatz einiger Neusiedler zustande gebracht worden, nachdem von ihnen eine Sektion der freisinnigen Kantonalpartei gegründet worden war, der sich rasch einige Gleichgesinnte oben im Dorf angeschlossen haben, die nur darauf gewartet hatten, einen frischen Zug in die

Dorfpolitik zu bringen. Von da an wurden alle Gemeindegeschäfte im kleinen Kreis besprochen und vorbereitet, und die Gemeindeversammlungen wurden mit einemmal auch für bisher Unpolitische attraktiv. Bald einmal haben die «Städter» auch einen Sitz im Gemeinderat bekommen; mit der Zeit haben die Alteingesessenen gemerkt, dass sie von dieser Zusammenarbeit nur profitieren konnten . . .

Es muss nicht immer eine Neugründung sein, um den politischen Elan zu wecken. Auch der Eintritt in eine bestehende Gruppe vermag neue Energien auszulösen. Im grossen ganzen wird man bestätigt finden, dass die vermeintlich «Geschlossene Gesellschaft» für Nachwuchs dankbar ist. Bis in die oberen Ränge.

Grosse Auswahl

Dass diese Erfahrung aus dem Lager des heute etwas angeschlagenen Freisinns stammt, ist durch das «Lokalkolorit» bedingt. Die Tendenz, sich lieber neuen «Bewegungen» als historischen Parteien zuzuwenden, die zurzeit Initiativen begünstigt, ist keine neue Erscheinung, wie überhaupt alle Parteien einmal aus einer Bewegung entstanden sind, die etwas ändern wollte.

Das hat für Gottlieb Duttweilers Landesring zugetroffen, der in den dreissiger Jahren Opposition gegen festgefahrene Positionen machen wollte und das — wie eben erst der Sturmlauf gegen die «Zauberformel» in der Bundesratsersatzwahl vom 1. Februar gezeigt hat — obwohl er sich längst zur Partei gemausert hat.

Die 1961 unter dem Eindruck der Überflutung des Landes mit fremden Arbeitskräften gegründete Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat und die von ihr abgespaltenen Republikaner waren ein anderes Beispiel. Heute sind «Grüne Bewegungen» an der Reihe, von progressiven Organisationen verstärkt, die vor ihnen da waren, aber mangels Durchschlagkraft ihrer Anliegen aktuellen Anschluss suchen. Auf der Gegenseite ist als neueste Variante, die zu erfinden unserer orientierungslosen Zeit vorbehalten war, eine «Autopartei» ins Scheinwerferlicht getreten.

Zwischen den immer noch dominierenden Regierungsparteien und den medienattraktiven Bewegungen, denen zuweilen auch schon der Sprung in einen Stadt- oder Gemeinderat geglückt sein mag, stehen bescheiden einige kleine Parteien mit grösserer Vergangenheit, deren Stärke weniger die Quantität als die Eigenständigkeit ist, mit der sie sich von den grossen Parteien abheben.

Das trifft vorab für die «getauften Liberalen» in den protestantischen Kantonen der Westschweiz und Basel-Stadt zu, die im eidgenössischen Parlament immer mit einer kleinen, aber qualifizierten Equipe klar bürgerlicher Richtung vertreten sind. Die Evangelische Volkspartei ist das zweite Beispiel einer in selbständiger bürgerlicher Politik sich versuchenden Kleinpartei mit festen Strukturen. Da es den «Evangelischen» im Unterschied zur konfessionell ausgerichteten Regierungspartei katholischer Observanz nie gelungen ist, grössere Wählermassen zu mobilisieren, sind sie, um sich im Bundesparlament mehr Einfluss zu verschaffen, zur Fraktionsgemeinschaft mit einer anderen Gruppierung gezwungen. Von der Bühne verschwunden sind durch Fusion mit dem Freisinn, beziehungsweise mit der

dadurch zur «Schweizerischen Volkspartei» aufgewerteten ehemaligen BGB die einst einflussreichen Demokraten. Schliesslich existiert als Restbestand ganz anderer Herkunft die kommunistische PdA noch immer als Kleinpartei mit historischer Vergangenheit.

Sympathisanten und Konkurrenten

Es wäre um das Wirkungsfeld der politischen Parteien, insbesondere der zur Geschäftsführung zusammengeschlossenen «Regierungsparteien», übel bestellt, wenn sie auf ihre eingeschriebenen Anhänger angewiesen blieben. Die Erfahrung aber lehrt, dass die verschiedenen Parteien immer wieder — bei Wahlen und mit ihren Parolen zu Sachabstimmungen — auf einen Sukkurs zählen können, der weit über diesen Kreis hinausreicht.

Wie ist diese Erscheinung zu erklären, die zu der vom Ausland an unsern Verhältnissen vielbestaunten Konstanz der Parteistärken und einer im grossen ganzen konservierenden Grundhaltung führt?

Es dürften Familientradition, gesellschaftlicher und beruflicher Standort wesentliches beitragen. Wesentlicheres als der den Parteien nachgesagte Propagandaaufwand. Auch mit diesem Hinweis ist noch nicht alles erklärt. Jedenfalls will die Wissenschaft gegen alle andern Behauptungen, die von einer Abwertung der einander immer ähnlicher werdenden Parteiprogramme sprechen, wissen, dass auch die vielgeschmähten Weltanschauungen noch nicht ausgespielt haben. So ist bei Erich Gruner, der als Leiter des Berner Forschungszentrums für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik seine Lebensarbeit dem Phänomen der Parteien zugewandt hat, nachzulesen, wie die Parteien als «Einrichtungen, mit deren Hilfe Gruppen von Bürgern Einfluss auf die politischen Entscheidungen nehmen wollen», um eine erfolgreiche Tätigkeit entfalten zu können, noch immer der «Auswahl unter Anschauungen oder Ansichten über Staatsform und Gestaltung der staatlichen Tätigkeit» bedürfen. Anders ausgedrückt: Der Bürger würde seine Wahl eben doch aufgrund von Programmen treffen, unter welchen die Parteien als «Träger von Ideen» Bürger gleicher oder ähnlicher Ansichten zu sammeln wissen (Gruner: *«Die Parteien in der Schweiz»,* 1969).

Diesen «Ideenträgern» ist nun allerdings zunehmend Konkurrenz in der Gestalt von Institutionen erwachsen, die den Realitäten näher stehen. Der Bundesrat hat in seinen Richtlinien für die Regierungspolitik 1968/71 mit Besorgnis davon gesprochen. Er hat bei der Auflistung von «Rechtlichen und organisatorischen Grundfragen unseres Staates», die ihn damals beunruhigt haben, auf den sich zusehends einlebenden engen Kontakt zwischen Staat und Wirtschaft bei der Vorbereitung und beim Vollzug wichtiger Teile der Gesetzgebung aufmerksam gemacht und darauf hingewiesen, dass diese engen Bezüge zwar positive Aspekte böten, aber auch Gefahren in sich bergen, die es rechtzeitig zu erkennen gelte. *«Es ist offensichtlich eine Entwicklung im Gange, die zu einer nicht unbedenklichen Verschiebung in den effektiven Gewichten von Bundesrat und Parlament zugunsten der Organisationen der Wirtschaft führen könnte, ja teilweise schon geführt hat.»*

Damit hat der Bundesrat nichts gegen die Wirtschaft und ihre Verbände sagen wollen; er hat jedoch auf

eine Entwicklung hingewiesen, die — beeinflusst durch die überhandnehmende Betriebsamkeit, welche zu einem immer grösseren «Ausstoss» gesetzgeberischer Projekte geführt hat — die Instanzen, die eigentlich zum politischen Wächteramt berufen wären, gegenüber Organisationen direkt interessierter Teilhaber der ablaufenden Prozesse in Nachteil geraten lassen. Während Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände aufgrund ihrer Potenzen in der Lage sind, die nötigen Stabsorgane zur sachlichen Beurteilung der vorgelegten Projekte bereitzuhalten, mangelt es den politischen Parteien, so sie sich nicht ihrerseits auf die Vorarbeiten solcher ihnen nahestehender Verbände abstützen können, an der nötigen «Infrastruktur». Es ist deshalb, nicht ganz ohne Grund, auf die Gefahr eines Verlustes der parteipolitischen Selbständigkeit zugunsten von finanzkräftigeren Wirtschaftsorganisationen hingewiesen worden.

Berichte, Berichte . . .

Wo ein Problem auftaucht, wird nach einem Bericht gerufen. So auch in diesem Fall. Schon am 5. Juni 1968 hat der mit einem besonderen Sensorium für Reformideen begabte Leo Schürmann im Nationlarat eine Motion eingereicht, mit der er in Ergänzung eines schon 1957 erstatteten, aber folgenlos gebliebenen Berichtes von alt Bundesrat Rubattel über die Beziehungen zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden die Aufarbeitung der Erkenntnisse jenes vielgeplagten Volkswirtschaftsministers und den Einbezug der Politischen Parteien in denselben Erfahrungsbereich verlangte. Aus der mündlichen Motionsbegründung in der Märzsession 1969 ist insbesondere Schürmanns Forderung in Erinnerung zu rufen, dass im Gesetzgebungsverfahren, in das die Wirtschaftsverbände nach Verfassung und Gesetz einbezogen sind, den politischen Überlegungen, wie sie eben von den politischen Parteien von ihrer weltanschaulichen Warte aus angestellt werden, vermehrtes Gewicht beizumessen wäre. Dazu ist die Anregung eingebracht worden, die Parteien, denen in unseren Grundgesetzen nirgends eine Nische eingeräumt ist, die also eigentlich «illegitime Kinder» unseres demokratischen Staates sind, mit einem eigenen Parteienartikel zuerst einmal zu «legitimieren» und damit den Verbänden gleichzustellen.

Die Anregung ist in Postulatsform zur Berichterstattung an den Bundesrat weitergegeben worden. Dieser hat am 18. April 1973 einen Entwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zu einem Artikel 56bis in die Vernehmlassung geschickt, der dort, wo von der Vereinsbildung die Rede ist, in unser Staatsgrundgesetz eingereiht werden sollte. Sein Wortlaut: *«Die Parteigründung ist frei./Die schweizerischen Parteien wirken bei der politischen Willensbildung im staatlichen Leben mit./Der Bund kann ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Beiträge ausrichten./Die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sind im Vorverfahren der Gesetzgebung anzuhören./Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.»*

Der Widerhall dieses Vorschlags war nicht überwältigend. Wie eine flüchtige Überprüfung des Textes erkennen lässt, war des «Pudels Kern» die Kompetenz zur Beschaffung der fehlenden Finanzen: Während die übrigen Abschnitte nichts anderes brachten als

die Fassung geltenden Gewohnheitsrechts in Rechtsform, sollte der Bund mit Satz 3 die Ermächtigung erhalten, den Parteien für die Erfüllung ihrer Aufgaben mit Bundessubventionen unter die Arme zu greifen, womit eben ihrer «Unterwanderung» durch wirtschaftliche Interessengruppen entgegengewirkt werden wollte. So wünschenswert diese Zielsetzung erscheinen möchte, ebenso klar wurde erkannt, dass eine derartige Ergänzung der Bundesverfassung in einer Volksabstimmung niemals Chancen hätte. Ja, es hiess, dass die Einführung einer direkten Finanzhilfe den bedrängten Parteien den letzten Stoss geben könnte. Das Anliegen ist fürs erste aufs Eis gelegt worden.

Bis mit einer neuen, am 7. Juni 1984 wieder in abgeschwächter Postulatsform überwiesenen Motion der Bundesrat den Auftrag erhalten hat, einen umfassenden Katalog «möglicher» Massnahmen zur Unterstützung der Parteien zu erstellen und mit den entsprechenden Gesetzes- und Beschlussesentwürfen dem Parlament vorzulegen. Im Bericht des Bundesrates, auf den *Ulrich Pfister* in diesem Heft im einzelnen eingeht, wird auch auf die Veränderung der Medienlandschaft hingewiesen, aus der die traditionelle Parteipresse verschwunden ist und — beeinflusst von den Entwicklungen, die durch die elektronischen Medien angeführt werden — «pluralistischen Blättern» Platz machen musste, deren Redaktionen sich immer weniger um politische Bindungen kümmern, so dass die herkömmliche demokratische Willensbildung mehr und mehr zu einer Angelegenheit (bezahlter) «Public-Relations» verkümmert.

Kurt Eichenberger hat in den *«Schweizer Monatsheften»* vom Dezember 1985 eingehend auf diese Tendenz hingewiesen. Wer über die sich abzeichnenden Perspektiven mehr wissen möchte, sei auf die Lebenserinnerungen von alt Bundeskanzler Helmut Schmidt hingewiesen, der in *«Menschen und Mächte»* am amerikanischen Beispiel die Gefahren der «Fernsehdemokratie» vor Augen führt.

Dieses «moderne Umfeld» macht die Aufgabe der politischen Parteien nicht leichter. Um so wichtiger erscheint es, dass der «Milizgedanke» im Parteien-Alltag nicht ausstirbt. Gewiss ist in den oberen Regionen der Parteihierarchie ohne Professionalismus immer weniger auszukommen. Aber es sei auch hier nicht vergessen, dass die Alltagsarbeit im politischen «Steinbruch» die unentbehrliche Grundlage ist. Einige mögen nach Aufstieg zu höheren Ehren trachten. Das ist nicht nur legitim, sondern für den Fortbestand unseres demokratischen Staates unerlässlich. Mit stillem Grauen hat man die im Vorfeld der letzten Bundesratswahl von Unternehmensberatern lancierte Idee zur Kenntnis genommen, dass zur Gewährleistung des parteipolitischen Erfolgs in Zukunft «potentielle Kandidaten» von Public-Relations-Spezialisten «aufgespürt» und «aufgebaut» werden müssten . . .

Politischer Ehrgeiz ist das eine — etwas anderes ist der Missbrauch der Partei für die Erlangung materieller Vorteile, ob diese etwas verschämt mit Zumutungen an höher postierte Parteifreunde für die Förderung der beruflichen Karriere oder unverschämt mit der Erwartung angestrebt werden, durch die Partei zu öffentlichen Aufträgen für das eigene Geschäft zu kommen. — Diese letzte Motivation für einen Parteibeitritt ist gerade auf loka-

lem Boden nicht ganz selten. Es gibt, um die Glaubwürdigkeit der politisch vertretenen Anliegen zu wahren, nur eine gültige Reaktion: solche Zumutungen zurückzuweisen. So legitim die Wahrung der Interessen der Wirtschaft im Rahmen einer ausgewogenen, zum Nutzen der Allgemeinheit betriebenen Volkswirtschaft ist und denn auch nicht nur den Wirtschaftsverbänden, sondern auch den politischen Parteien als ständige Aufgabe übertragen ist, so unvereinbar ist mit der Parteipolitik die Anvisierung wirtschaftlicher Vorteile für die eigene Person oder das eigene Unternehmen. Hier gilt es Grenzen zu ziehen. Soviel sollte man aus jüngsten Ereignissen gelernt haben.

Arnold Fisch

Als 1798 die französischen Revolutionsarmeen, in den Untertanengebieten (und keineswegs nur in denen französischer Sprache) vielfach als Befreier begrüsst, die Schweiz ohne ernsthaften Widerstand überrollten und die Helvetische Republik als französischen Satellitenstaat etablierten, machte das Fehlen eines einheitlich organisierten Widerstandes gegen diese Invasion unübersehbar deutlich, wie wenig die unsagbar komplizierte und verwickelte Struktur der staatsrechtlichen Verhältnisse in der alten Eidgenossenschaft (nicht anders als im ebenso anachronistisch gefügten Reich) den Bedingungen einer neuen Ära entsprechen konnte. Wenn auch das geschichtswidrige unitarische Experiment am völligen Mangel einer autochthonen Basis sehr rasch zusammenbrach, so bereitete es doch der Flurbereinigung durch die freilich auch von aussen aufgezwungene, aber den helvetischen Traditionen besser angepasste napoleonische Meditationsverfassung den Weg. Und obwohl dieses Werk des Korsen, das von seinem bedeutenden Verständnis für die geschichtliche Eigenart der Eidgnossenschaft zeugte, den Sturz Napoleons nicht überlebte und in der Restaurationszeit von einem durchaus reaktionär inspirierten Bundesvertrag abgelöst wurde, schuf es wenigstens einen Ausgangspunkt für die Modernisierung der archaischen Strukturen: die Abschaffung der Untertanenverhältnisse (und damit auch der gemeinen Herrschaften) und die Bildung neuer, gleichberechtigter Gliedstaaten aus früher abhängigen Gebieten (Waadt, Tessin, Thurgau, Aargau) liess sich nicht mehr rückgängig machen, so dass 1815 zum mindesten ein freilich überaus lokker gefügtes, aber doch immerhin einheitliches konföderatives Gerüst aus den nunmehr 22 «souveränen» und mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestatteten Kantonen erhalten blieb.

Fritz René Allemann «Die Schweiz — Modell Europas?»
In: Sprache und Politik, Festgabe für Dolf Sternberger, Heidelberg 1968.