

Image und Stellenwert der schweizerischen Parteien in der heutigen Politik

Autor(en): **Reich, Richard**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **9 (1969)**

PDF erstellt am: **19.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-171437>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

IMAGE UND STELLENWERT DER SCHWEIZERISCHEN PARTEIEN IN DER HEUTIGEN POLITIK

von

RICHARD REICH

Redaktor an der NZZ

Die wissenschaftliche Erforschung unseres Parteiensystems steckt — wie die politische Wissenschaft überhaupt — in unserem Lande noch in den Anfängen. Zwar sind in den letzten Jahren verschiedene Arbeiten publiziert oder in Angriff genommen worden, die zur Erhellung von Geschichte und Soziologie unserer Parteien beizutragen vermögen. Das ändert aber nichts daran, dass wir noch weit davon entfernt sind, die Strukturen dieses Bereichs unserer Politik einigermaßen exakt und in einiger Vollständigkeit darstellen zu können. Selbst die Analysen von Volksabstimmungen, wie sie vor allem welsche Politologen in wachsender Zahl vorlegen, bedürfen noch mancher Fortsetzung und Ergänzung, bis sie ein einigermaßen abgerundetes und schlüssiges Bild von jenem Teilaspekt unserer Referendumsdemokratie bieten werden, der mit dem Stichwort « Konkurrenz von Parteien und Verbänden in der politischen Meinungsbildung » umschrieben werden kann.

Wissenschaftliche Literatur ist auf diesem Gebiete also rar. Und nicht nur das: auch jene Quellen, welche die selbstverständliche Grundlage für eigentliche Forschung bilden müssten, sind nur spärlich vorhanden: Statistische Erhebungen sind bis heute nur rudimentär durchgeführt worden. Ebenso gibt es über Organisation und Geschäftsführung der Parteien nur wenig allgemein zugängliches, geschweige denn systematisch gesichtetes Material.

Bei dieser Ausgangslage wird man von einem Publizisten billigerweise nicht erwarten, dass er im Rahmen eines Aufsatzes zu bieten vermag, was die politische Wissenschaft bisher nicht zu leisten vermochte: eine Analyse von Image und Stellenwert der Parteien nämlich, welche den Massstäben strenger Wissenschaftlichkeit zu genügen vermöchte. Er hatte weder das Institut für Meinungsforschung noch das staatswissenschaftliche Seminar zur Hand, die für die systematische Beschaffung eines einigermaßen repräsentativen Materials nötig gewesen wären.

Als ein Publizist, der sozusagen an der Nahtstelle zwischen Theorie und Praxis wirkt, kann er aber doch wenigstens dies eine versuchen: die Beobachtungen und praktischen Erfahrungen im parteipolitischen Leben nach Möglichkeit so zu bündeln und zu sichten, dass sich dabei einige differenziertere Fragestellungen zuhanden der politischen Wissenschaft und vielleicht auch zuhanden der politischen Praktiker herauschälen. Dabei

stehen auch die Antworten auf einen Fragebogen zur Verfügung, der an die vier Bundesratsparteien sowie an den Landesring der Unabhängigen und die Liberal-demokratische Union der Schweiz gerichtet wurde. Es liegt dem Verfasser daran, auch an dieser Stelle den zuständigen Organen für ihre verhältnismässig bereitwillige Mitarbeit zu danken. Er bemüht sich im übrigen, möglichst konzilient in der Form und möglichst provokativ in der Sache zu sein.

Umstrittenheit als Wesensmerkmal

Zunächst ein paar Bemerkungen zum Image der Parteien. Es bedarf keiner breit angelegten demoskopischen Untersuchung zum Nachweis des Tatbestandes, dass die Parteien in jüngerer Zeit an Terrain eingebüsst haben. Bei Durchsicht der Zeitungen ist man in den letzten Jahren in zunehmendem Masse auf Stichworte wie « Krise des Parteiensystems » oder « Profilneurose der Parteien » gestossen. Die Parteien selbst sind deutlich beunruhigt. Einzelne unter ihnen haben eigentliche « Image »-Untersuchungen in Auftrag gegeben. Und samt und sonders waren sie in den letzten Wahlfeldzügen bemüht, von den bisherigen Werbemethoden wegzukommen und durch mehr oder weniger glückliche Anwendung von modernen Publicity-Mitteln zu einem mehr oder weniger modernisierten Image in der Öffentlichkeit zu gelangen.

Bei all dem ist nicht zu vergessen, dass das öffentliche Prestige der Parteien auch in der Vergangenheit grossen Schwankungen unterworfen gewesen ist. Auch in der Zwischenkriegszeit hatten die Parteiensysteme in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern eine schlechte Presse. Wenn es in unserem Lande zu jener Zeit zur Gründung neuer Parteien, zu Parteispaltungen und innerhalb grosser Regierungsparteien wie der katholisch-konservativen und der freisinnig-demokratischen zur Bildung von Jugendorganisationen mit ausgeprägtem politischem Eigenwillen gekommen ist, so sind dies handgreifliche Symptome dafür, dass auch damals in weiten Kreisen eine Erneuerung des Parteiensystems als dringlich erachtet wurde.

Etwas überspitzt formuliert kann man wohl sagen, dass es geradezu ein Wesensmerkmal des Parteiensystems als solchen ausmacht, umstritten zu sein, im Rufe der Krisenhaftigkeit und Reformbedürftigkeit zu stehen und sozusagen in Permanenz um das nötige Prestige in der Öffentlichkeit ringen zu müssen. Es wäre nicht ohne Interesse, diesem Sachverhalt einmal systematischer auf den Grund zu gehen. Ein gründlicher Erklärungsversuch hätte wohl in erster Linie von zwei in die Augen springenden Faktoren auszugehen.

Einmal ist es offenbar so, dass die Parteien als wirkliche oder vermeintliche Hauptträger der politischen Willensbildung weitgehend mit der notgedrungenen Unvollkommenheit der öffentlichen Dinge überhaupt, vor allem aber auch mit dem manchmal garstig klingenden politischen Kampflärm identifiziert werden. Zum andern leiden die Parteien darunter, dass sie Rollenträger in einem Spiel sind, dessen Spielregeln vom parteipolitisch nicht unmittelbar interessierten Bürger immer weniger verstanden werden. Von

der Struktur und inneren Logik des Parteiensystems her ergibt sich eine gewisse Arbeits- und Rollenverteilung, die sich in akzentuierten Positionen und Gegenpositionen niederschlägt. Im politischen Entscheidungsprozess soll dann der Ausgleich zwischen den verschiedenen ideellen Argumentationsebenen und den verschiedenen Interessenstandpunkten der verschiedenen Parteien gesucht und gefunden werden.

Wer diesen Mechanismus der Willens- und Entscheidungsbildung nicht richtig erfasst — und das ist offensichtlich ein wachsender Teil der Öffentlichkeit —, dem muss das Verhalten der Parteien als zutiefst zwiespältig erscheinen: Auf der einen Seite neigen sie zu Parteilichkeit und einseitigen Interessenstandpunkten, auf der andern Seite arbeiten sie mit dem Kompromiss als dem Hauptinstrument praktischer Politik.

Ist das Schlagwort von der Krise also eine ständige Begleiterscheinung des Parteiensystems, so hat die Kritik nun allerdings nicht immer die gleiche Intensität und vor allem auch nicht immer die gleiche Schlagrichtung. So unterscheidet sich die heutige Parteienkritik dem Inhalte nach wesentlich von jener der zwanziger und dreissiger Jahre. Damals kam in den Staatswissenschaften der Begriff des Parteienstaates auf. In dem 1929 erschienenen Buche *Das Wesen der Repräsentation* etwa unternahm Gerhard Leibholz unter diesem Stichwort eine behutsame Ehrenrettung des damals vor allem in Deutschland zunehmend diskreditierten Parteiensystems. Er ging von der These aus, dass in der modernen Massengesellschaft die Bürger überhaupt erst mit Hilfe der Parteien politisch aktionsfähig würden, dass also die Parteien als « Sprachrohre des organisierten Volkes » unentbehrliche Voraussetzung der modernen grossräumigen Demokratie seien.

Mit diesem idealtypischen Bild des Parteienstaates als der folgerichtigen modernen Fortentwicklung der direkten Demokratie konfrontierten Leibholz und andere die Wirklichkeit eines Parteienstaates, der durch seine Fehlentwicklungen die repräsentative Demokratie im Kern gefährde. In der parlamentarischen Praxis nämlich erschien ihnen der Abgeordnete nicht mehr als Volksvertreter mit freier Meinung, sondern als von der Parteiführung gegängelter Fraktionssoldat, der an die Weisungen der Partei gebunden und damit « grundsätzlich fremdem Willen unterworfen » sei. Der Parteienstaat erschien also faktisch als die Herrschaft fast unumschränkt regierender und alles und jedes manipulierender Parteiapparate. In der Schweiz lagen die Verhältnisse etwas anders. Doch auch hier herrschte in weiten Kreisen die Vorstellung einer Herrschaft starker Männer vor, die ihre Fraktionen fest an die Kandare nähmen.

Von der Allmacht zur Ohnmacht der Parteien

Auf diesem Hintergrund sah man das Hauptproblem darin, die allmächtig erscheinenden Parteien wieder vermehrt zu echten Sprachrohren des Volkes zu machen. Es ging also vor allem um die Frage, wie die interne Willensbildung demokratischer gestaltet und besser im Volke verankert

werden könne. Heute liegen die Dinge offensichtlich etwas anders. Zwar spukt das Bild vom übermächtigen Parteigewaltigen noch immer in manchen Köpfen herum. Und die innerparteiliche Demokratie bleibt ein permanentes Problem. Nicht etwa deshalb, weil unsere Parteien formal zu wenig demokratisch strukturiert wären, sondern weil es in der Praxis oft schwer hält, das breite Parteivolk überhaupt so weit zu aktivieren, dass die Beschlüsse der statutarischen Gremien als wirklich repräsentativ gelten können. *In praxi* sind es immer weniger, welche den Gang der Dinge bestimmen, weil immer weniger Bürger bereit sind, die nötige Zeit aufzuwenden, um sich die notwendige Sachkunde anzueignen.

Die eigentlich brennende Problematik liegt aber gegenwärtig doch wohl anderswo. Nicht die *Allmacht* der Parteien und Parteiapparate ist heute mehr das Hauptproblem, sondern die wachsende *Ohnmacht* der Parteien. Der Hauptvorwurf an die Parteien geht dahin, dass sie einerseits ihrer politischen Führungsrolle nicht mehr gerecht würden und dass sie es andererseits nicht mehr in ausreichendem Masse verstünden, ihre Aufgabe der Mediatisierung zu erfüllen und die Gesellschaft politisch zu organisieren.

Das schlechte Image der Parteien ist also gegenwärtig weitgehend durch den Eindruck schwindenden Einflusses und schwindender öffentlicher Präsenz bedingt. Zwischen beiden Faktoren besteht selbstverständlich eine ausgeprägte Wechselwirkung. Stünden die Parteien nicht im Verdacht, im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik und damit wohl im Grossteil des politischen Feldes immer mehr im Schlepptau oder doch im Schatten der Wirtschaftsorganisationen zu stehen, so wirkten sie auch auf die Öffentlichkeit attraktiver. Hätten sie andererseits eine bessere Verankerung und selbstverständlichere Präsenz im öffentlichen Leben, so könnten sie in der Wettbewerbssituation mit Gewerkschaften und Verbänden auch besser bestehen.

Es wäre ein völlig hoffnungsloses Unterfangen, an dieser Stelle solche Zusammenhänge umfassend analysieren zu wollen. Konzentrieren wir uns daher auf einige wenige ausgewählte Problemebenen aus dem Bereich der « öffentlichen Präsenz der Parteien » einerseits und dem « Stellenwert der Parteien im Entscheidungsmechanismus » andererseits.

Schwindende öffentliche Präsenz

Vorerst zur öffentlichen Präsenz der Parteien: Sehen wir zunächst von dem Prestigeverlust als Folge des wirklichen oder vermuteten Machtschwundes der Parteien ab, so bleibt ein Problemkreis übrig, den man mit dem bereits zum wissenschaftlichen Gemeinplatz gewordenen Stichwort « Strukturwandel der Öffentlichkeit und der öffentlichen Meinungsbildung » umschreiben kann. Seit dem Zweiten Weltkrieg ist auch in der Schweiz eine eigentliche Revolution des Informationswesens in Gang gekommen. Traditionelle Informationsträger haben ihre Struktur geändert oder ihren Tätig-

keitsbereich explosiv erweitert. In der Presse geht die Zahl der parteipolitisch einigermaßen klar lokalisierbaren Blätter zurück. Dafür ist die schweizerische Version der Boulevardpresse im Vormarsch. Das Radio ist zu einem wichtigen Instrument informatorischer Dauerberieselung geworden. Dazu sind neue Formen der Information gekommen. Der Siegeszug des Fernsehens ist weit fortgeschritten. Und mit den Public Relations als eigenständiger Branche ist eine weitere neuartige Form der Informationsvermittlung von wachsendem Einfluss auf den Plan getreten.

Die Parteien wurden von dieser Entwicklung in doppelter Hinsicht betroffen. Einerseits sind sie als Informations- und Diskussionsträger drastisch abgewertet worden; andererseits sehen sie sich der Tatsache gegenüber, dass sich die öffentliche Denkart in gewissem Sinn entpolitisiert, jedenfalls aber weitgehend entideologisiert hat.

Zum ersten Punkt: Anders als in rein repräsentativen Demokratien hatten die Parteien in unserem Lande von jeher nicht nur die Funktion von Wählerorganisationen zum Zwecke der Selektion von politischen Führungskadern. Sie waren immer zugleich auch Träger der laufenden politischen Diskussion und darüber hinaus Mitträger der politischen Bildung. In den Parteiversammlungen wurde man über die hängigen Sachgeschäfte in Gemeinde und Kanton orientiert. Dort allein bot sich auch die Möglichkeit, eidgenössische Parlamentarier Red und Antwort stehen zu sehen. Staatsbürgerliche Vortragsreihen vermittelten zudem politisches Wissen verschiedenster Art.

Das alles wird zwar auch heute noch versucht. Aber die Säle bleiben halb leer. Die Information der Massenmedien, aber auch die Informationspolitik der Behörden ist stark verbessert worden. Die Parteien haben das Monopol der Informationsvermittlung aus erster Hand längst eingebüsst. Die Parlamentarier kann man bequemer am Fernsehschirm betrachten; zwar nicht in Fleisch und Blut, dafür aber an Zahl und Prominenz in einem spektakulären Angebot, wie dies auch die aktivste Orts-, Bezirks- oder Kantonalpartei niemals zu bieten vermöchte. Zu all dem kommt noch der Umstand hinzu, dass sich in der konjunkturellen Wohlstandsgesellschaft das Angebot an weiteren Möglichkeiten, die Freizeit mehr oder weniger nutzbringend auszufüllen, vervielfacht hat.

Zum zweiten Punkt: Die veränderten Informationsgewohnheiten haben auch das öffentliche Gespräch verändert. Information hat bis zu einem gewissen Grade den Charakter eines Konsumgutes angenommen. Sie wird immer weniger im meinungsbildenden Dialog aktiv erarbeitet; sie wird immer mehr sozusagen pfannenfertig franko Haus geliefert und dann mehr oder weniger aufmerksam konsumiert. Dabei bemühen sich die Massenmedien aus verschiedenen Gründen, diese Information nach Möglichkeit von jeder Parteipolitik zu entschärfen. Neutrale Sachlichkeit ist das Gebot der Zeit. Und wenn schon Wettstreit am Mikrophon oder Bildschirm, dann eher im Stile eines sportlichen Wettkampfs oder einer Quiz-Show als in der Form der direkten politischen Auseinandersetzung.

Hier stellt sich ein Problem, das nicht nur für die Zukunft der Parteien, sondern für das Schicksal der Demokratie überhaupt von grösster Tragweite ist. Der Bürger der Gegenwart verfügt über Informationsmöglichkeiten, wie es sie in dem Ausmass nie zuvor gegeben hat. Gleichzeitig scheint es ihm aber immer schwerer zu fallen, diese Information so zu bewältigen, dass er sie in aktives politisches Urteil und Handeln umzusetzen vermag. Er scheint eher gelähmt als aktiviert zu werden. Die Parteien ihrerseits, denen die Aufgabe zufiele, dem Bürger bei der Bildung einer eigenständigen Meinung zu helfen, sind in ihrer heutigen äusseren Position und inneren Verfassung nicht in der Lage, die Entwicklung wirklich erfolgreich aufzufangen. Bei den gegenwärtigen Präsentationsformen an den Massenmedien haben sie auch kaum eine Chance, ihr öffentliches Image aufzuwerten.

Soviel vorläufig zur Präsenz der Parteien in der öffentlichen Meinungsbildung.

Die Stellung im Entscheidungsmechanismus

Und nun einige Bemerkungen zum Stellenwert der Parteien im politischen Entscheidungsmechanismus. Dieser Stellenwert ist potentiell nach wie vor beträchtlich. Die Parteien stellen die Kandidatenlisten für die Parlaments- und Exekutivwahlen auf; über ihre Fraktionen beherrschen sie den Geschäftsgang in den Parlamenten. In Tat und Wahrheit sind allerdings formale und effektive Entscheidungsgewalt vielfach nicht mehr kongruent. Die Instanzenzüge der Entscheidungsbildung sind doppelbödig geworden. Politische und gesellschaftspolitische Kraftfelder verweben sich immer stärker ineinander, so dass es auch für jene, die selbst mitten drin stehen, immer schwieriger wird, Überblick zu wahren, geschweige denn, die Fäden eindeutig in der Hand zu behalten.

Die Politik ist vom wirtschaftlichen Geschehen überlagert, unterspült, überrollt worden. Trotz weitgehender Wahrung der traditionellen Formen der Entscheidungsbildung haben sich faktisch Stil und Methoden der Politik tiefgreifend gewandelt. Dadurch hat die Entscheidungsbildung an Transparenz und damit in den Augen vieler Bürger auch an Vertrauenswürdigkeit eingebüsst. Um die Verantwortlichkeit für das damit verbundene Malaise hat eine Art Schwarzpeter-Spiel mit entsprechenden allseitigen Empfindlichkeiten eingesetzt. Das wiederum erschwert eine genauere Durchleuchtung der wirklichen Sachverhalte. Man fühlt sich allseits angegriffen. So begegnen auch die schüchternen Versuche wissenschaftlicher Recherchen in diesem Bereich meist ausgeprägtem Misstrauen.

Die nicht gerade ideal zu nennende Forschungslage auf dem Gebiet der schweizerischen Politik hängt zweifellos zu einem wesentlichen Teil mit diesem merkwürdig verhaltenen, um nicht zu sagen verklemmten Klima zusammen. Die wissenschaftlichen Kreise stehen dabei keineswegs « au-dessus de la mêlée ». Ihr Verhältnis zur praktischen Politik ist weder ungebrochen noch unbelastet.

Wir halten uns viel darauf zugute, dass wir über eine politische Kultur verfügen. Manchmal muss man sich fragen, wie weit diese Kultur noch wirklich existent ist. Politische Kultur kann doch wohl nur bedeuten, dass politische Leistung voll als geistig-kulturelle Leistung anerkannt wird, dass Politik und Kultur nicht nur in friedlicher Koexistenz, sondern in fruchtbarster geistiger Wechselbeziehung zueinander stehen. Diese Selbstverständlichkeit des Umgangs fehlt bei uns heutzutage weitgehend. Es ist eine Art negativer Tabuisierung der Politik im Gange. Man ist in vielen gesellschaftlichen, aber auch in akademischen Kreisen sorgsam auf säuberliche Aussonderung des Politischen, soweit es über das rein Staatlich-Institutionelle hinausgeht, bedacht. Das zeigt sich unter anderem darin, dass es kaum ein anderes Land gibt, in dem politische Leistungen so wenig Aussicht haben, akademisch ausgezeichnet zu werden. Auch wird man kaum fehlgehen in der Annahme, dass die Verschleppung eines Aufbaus der politischen Wissenschaft an unseren deutschschweizerischen Hochschulen wenigstens zum Teil durch diese allgemeine Stimmungslage bedingt ist.

Diese Bemerkungen haben gewissermassen prophylaktischen Charakter. Ich möchte eine Art Kollektivschuld statuieren für den gegenwärtigen Zustand der politischen Entscheidungsbildung und damit gleichzeitig unterstreichen, dass es mir bei den weiteren Ausführungen nicht darum geht, Zensuren auszuteilen und Bewertungen vorzunehmen, sondern einfach darum, Fragen und Problemkreise zu umreissen, die mir für die Zukunft der genaueren, möglichst unvoreingenommenen Abklärung bedürftig erscheinen — einer Abklärung, die als gemeinsame Aufgabe von Theoretikern und Praktikern, von « Aktiven » und « Passiven » der Politik betrachtet werden sollte.

Es sollen im folgenden drei Fragenkreise kurz erörtert werden, in denen sich die wachsende Verflechtung von Politik und Wirtschaft mehr oder weniger deutlich niederschlägt und die damit die Problematik etwas illustrieren, der sich die Parteien heutzutage im Rahmen des demokratischen Entscheidungsmechanismus gegenüber sehen. Es betrifft dies erstens die Selektion der Führungskader, zweitens die interne Willensbildung in den Führungsgremien der Parteien und damit zugleich die Rolle der Parteien als initiative Führungsinstrumente der Politik, sowie drittens die Sachentscheide in der Referendumsdemokratie.

Die Selektion der Führungskader

Zur Selektion der Führungskader: Wie bereits erwähnt, haben die Parteien hier nach wie vor ein praktisch unbestrittenes Monopol, indem sie das Gewohnheitsrecht der Kandidatenauslese und der Wahlkampfführung ausüben. Es drängt sich indessen die Frage auf, wie weit sie diese Funktion noch wirklich autonom zu erfüllen vermögen. Dem Parteiensystem liegt die Idee zugrunde, dass in der Politik nicht einseitig orientierte Interessenorganisatio-

nen federführend sein sollen, sondern Körperschaften mit gesamtpolitischen Zielsetzungen und Strukturen. Von den Parteien müsste mit andern Worten erwartet werden dürfen, dass sie Persönlichkeiten in Parlamente und Exekutiven delegieren, die sich vor allem durch spezifisch politische Eigenschaften und entsprechendes politisches Profil auszeichnen.

Tatsache ist, dass die Entwicklung ein anderes Bild zeigt. Politisches Profil, zumindest im parteipolitischen Sinn, ist bei der Vorselektion immer weniger gefragt. Dabei liegen die Dinge bei Parlament und Exekutive unterschiedlich. Bei der Selektion für Exekutivämter überwiegen immer mehr Kandidaten, die, wie es so schön zu heissen pflegt, politisch unbelastet sind und sich wenn möglich auch durch Konzilianz und Photo-respektive Telegenität auszeichnen. Andererseits werden bei Parlamentswahlen die Listen immer deutlicher durch die Vertreter wirtschaftlicher Interessengruppen dominiert. Im ersten Fall schlägt sich der Trend zur Entpolitisierung des öffentlichen Denkens nieder; im zweiten Fall manifestiert sich handfest die Verwirtschaftlichung der Politik.

Zahlenmässig sieht dies gegenwärtig im eidgenössischen Parlament auf Grund einer Zusammenstellung des Berner Privatdozenten Peter Gilg im *Bund* vom 16./17. November 1967 so aus: 67 Volksvertreter sind Verbands-exponenten. Nimmt man die weiteren klar lokalisierbaren Vertreter von Wirtschaftsgruppen und Arbeitnehmerschaft hinzu, so kommt man auf die Zahl 96. Nach meinen eigenen Beobachtungen sind darüber hinaus von den 38 Nationalräten, die Gilg in den Rubriken « Anwälte » und « Übrige » auf-führt, eine weitere Anzahl als der Wirtschaft nahestehend zu bezeichnen. Dieser Heerschar stehen ganze 5 reine Parteiexponenten gegenüber.

Nun ist jede solche Rubrizierung diskutabel. Auch ist ganz klar, dass sich prononcierte Parteitätigkeit und wirtschaftliche Interessenvertretung durchaus zusammen vertragen und sinnvoll ergänzen können. Viele dieser Verbands- und Gewerkschaftsexponenten haben gleichzeitig Parteipräsidien oder andere hohe Parteichargen inne. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass wir ein Milizparlament haben, dass also die Verankerung des Parlamentariers in einer beruflichen Tätigkeit geradezu ein Wesensmerkmal des Systems darstellt.

Wenn die ganze Situation unter dem Gesichtspunkt des politischen Stellenwerts der Parteien trotzdem als bedenklich erscheint, so deshalb, weil die Wirtschaftsorganisationen eben nicht mehr reine Wirtschaftsorganisationen, sondern auch politische Potenzen im genauen Sinn des Wortes sind und sich entsprechend verhalten und entsprechend behandelt werden. In bezug auf die Selektion politischer Kader bedeutet dies, dass die Wirtschaftsorganisa-tionen energisch darum bemüht sind, ihre Vertrauensleute auf den Wahllisten der Parteien zu placieren. Und die Parteien ihrerseits haben angesichts des Wählerpotentials und der Werbemöglichkeiten der Verbände praktisch keine andere Wahl mehr, als diesen Bedürfnissen und Wünschen Rechnung zu tragen und damit Wählerstimmen zu binden, die sonst möglicherweise verloren gehen könnten.

Es ist immer wieder davon die Rede, dass die Vertreter freier Berufe in unserem Parlament am Aussterben seien. Der Grund dafür wird normalerweise in der übermässigen zeitlichen Belastung und der allzu kleinlichen Entschädigung der Volksvertreter gesehen. Das mag in manchen Fällen tatsächlich zutreffen. Ich glaube aber, dass der eigentlich entscheidende Grund vor allem in der eben skizzierten, veränderten Ausgangssituation für die Kandidatenselektion zu suchen ist. Es fehlt keineswegs an politischen Köpfen aus dem Kreise der freien oder nicht rein wirtschaftlich orientierten Berufe. Sie sind auch nach wie vor recht zahlreich auf den Wahllisten vertreten.

Aber sie werden normalerweise von all jenen Kandidaten überflügelt, die dank ihrem Stellenwert im Wirtschafts- und Verbandsleben breitangelegte systematische Förderung quer durch die Parteifronten hindurch geniessen. Zumindest in industrialisierten Gegenden und städtischen Verhältnissen hat es heute unter diesen Umständen eine Partei kaum noch in der Hand, wirklich die Kandidaten ihrer Wahl durchzubringen. Der wachsende Bestand der Fraktion der Regierungs- und Stadträte im eidgenössischen Parlament ist ein zusätzlicher indirekter Beweis für diese These. Diese Berufspolitiker — gegenwärtig sind es im Nationalrat 51 — haben dank ihrer steten Präsenz im öffentlichen Leben noch am ehesten eine Chance, im Wahlkampf erfolgreich neben den Verbandsvertretern zu bestehen. Dabei kommt ihnen noch zusätzlich zustatten, dass sie als Behördemitglieder den unpopulären Hauch des blossen Parteivertreters einigermaßen verloren haben.

Die interne Willensbildung

Soviel zur Selektion der politischen Kader. Der zweite Fragenkreis, das Problem der internen Willensbildung in den Führungsgremien der Parteien, steht in engstem Zusammenhang mit diesen Selektionsfragen. Die starke Dotierung der Fraktionen mit Wirtschaftspolitikern hat zur Folge, dass eine wachsende Zahl von Mitgliedern der parteipolitischen Führungsorgane praktisch in der Lage ist, auf zwei Gleisen zu fahren. Vernehmlassungsverfahren und Sozialpartnergespräche bieten reiche Einflussmöglichkeiten, die dazu noch vielfach leichter zu handhaben sind als die relativ schwerfälligen Entscheidungsmechanismen der Parteien. Ich kann mich nicht nur auf jahrelange Beobachtungen, sondern auch auf eine ganze Reihe authentischer Äusserungen von zuständigen Persönlichkeiten stützen, wenn ich sage, dass die Wirtschaftspolitiker unter den Parteiexponenten sich im Zweifelsfalle ihrer Verbandsapparate und nicht der Partei bedienen, wenn sie bestimmte öffentliche Vorstösse lancieren oder inspirieren wollen. Dass diese an sich begreiflichen Tendenzen nicht eben zur Stärkung und Dynamisierung der parteipolitischen Führungsgremien beitragen, liegt doch wohl auf der Hand.

Wie angedeutet, wird dieser Sachverhalt nicht zuletzt auch durch die Struktur unseres Parteiensystems begünstigt. Hier ist der Föderalismus noch ganz besonders lebendig. Die Kantonalparteien pochen auf ihre Autonomie.

Im Hinblick auf die Selektion der politischen Kader entspricht dies zweifellos dem Sinn und den Erfordernissen unserer bundesstaatlichen Demokratie. Im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit auf nationaler Ebene aber geraten die Parteien dadurch gegenüber den zentralistisch organisierten Verbänden zum vorneherein fast hoffnungslos ins Hintertreffen.

Der Einfluss auf Sachentscheide

Das führt zu Punkt 3 über. Die begrenzte Manövrierfähigkeit der Parteien schränkt auch ihr Gewicht in den Sachentscheiden der eidgenössischen Politik ein. Es kommt nicht von ungefähr, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Wirtschaftsorganisationen ständig erweitert, während die Parteien immer häufiger übergangen werden. Das Argument, dass die Parteien ja später durch die Parlamentsfraktionen zum Zuge kämen, ist nur bedingt stichhaltig. Die Tatsache, dass heutzutage auch Vorlagen nicht-wirtschaftlicher Art mit grösster Selbstverständlichkeit dem Vernehmlassungsverfahren bei den Wirtschaftsorganisationen unterstellt werden, obwohl diese Einrichtung gemäss Verfassung auf gesetzgeberische Akte wirtschafts- und sozialpolitischer Art beschränkt wäre, passt mit ins Bild eines Entscheidungsmechanismus, bei dem formelle Kompetenz und faktische Entscheidungsebene bei weitem nicht mehr durchgehend kongruent sind.

Was die Konkurrenzierung durch die Verbände im Bereich der Vernehmlassung und des Referendums im einzelnen betrifft, so kann ich mich angesichts der in diesem Gebiet doch schon recht fortgeschrittenen wissenschaftlichen Diskussion kurz fassen. Vor allem ist vor Pauschalurteilen zu warnen. Gewicht und Ausmass der Einflussnahme durch Verbände sind praktisch von Fall zu Fall verschieden. Häufig ist der Verbandsdruck durch interne Meinungsverschiedenheiten gedämpft. Vielfach konkurrenzieren sich die Verbände untereinander, so dass Verbandsdruck gegen Verbandsdruck steht. Auch die Haltung und damit der Gegendruck von Verwaltung, Parlament und öffentlicher Meinung ist in jedem Einzelfalle wieder anders akzentuiert.

Immerhin lässt sich nicht an der Feststellung herumdeuteln, dass auf weiten Bereichen der Rechtssetzung in praktisch allen Stadien ein permanenter Verbandsdruck spürbar ist. Das ist zwar grundsätzlich durchaus legitim und systemkonform. Fragwürdig wird der Tatbestand einzig und allein dadurch, dass die Parteien im vorparlamentarischen Verfahren zu wenig präsent sind und dass sie dann auch im parlamentarischen Verfahren selbst vielfach nicht mehr in der Lage sind, das Steuer noch selbst in die Hand zu nehmen.

Für den zuletzt genannten Sachverhalt gibt es zwei Erklärungen. Erstens stellen die fürs Parlament entscheidungsreifen Vorlagen normalerweise bereits einen weitgehend ausgereiften eidgenössischen Kompromiss dar, den

man nicht ohne Not umstülpen möchte. Und zweitens wirkt sich auch hier die fortschreitende Verwandlung des Parlaments von einer politischen in eine wirtschaftliche Repräsentative aus. Man sehe sich nur die Zusammensetzungen der vorberatenden parlamentarischen Kommissionen an. Allzu häufig werden diese vorwiegend mit unmittelbar engagierten Interessenvertretern bestückt.

Was aber den erstgenannten Sachverhalt, die mangelnde Präsenz und Durchschlagskraft der Parteien im vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren betrifft, so ist dies weitgehend ein Problem der Kapazität und Leistungsfähigkeit der Parteien selbst. Formell werden die Parteien immer häufiger ins Verfahren miteinbezogen, wobei manchmal bei der Auswahl der Gegenstände allerdings der Zufall die Regie zu führen scheint. Zweifellos wäre es politisch durchaus möglich, die Beteiligung der Parteien noch zu erweitern. Es stellt sich aber die Frage, ob diese praktisch auch in der Lage wären, sich dabei wirklich mit der nötigen unabhängigen Sachkunde und Akribie einzuschalten. Denn damit, dass Experten von nahestehenden Verbänden gebeten werden, auch für die jeweilige Partei noch eine Vernehmlassung zu formulieren, ist weder den Parteien noch der Öffentlichkeit geholfen.

Allzu dürftige Ausstattung

Damit stossen wir auf ein Kernproblem unserer Parteien. Sie verfügen heutzutage nicht über die personellen und materiellen Mittel, um in der politischen und publizistischen Sphäre die lawinenartig angewachsenen Aufgaben zu bewältigen. Unsere grossen Landesparteien haben ordentliche Budgets zur Verfügung, die weit unter dem liegen, was zum Beispiel eine einzige einigermaßen lebhaft abgestimmte Kampagne für eine umstrittene Vorlage kostet. Ihre Zentralsekretariate haben Personalbestände, die Vergleiche mit mittleren Verbandssekretariaten bei weitem nicht aushalten. Sie bewegen sich bei den Regierungsparteien inklusive Sekretärinnen zwischen 3 und 7 Personen. Dabei haben die Parteien entsprechend ihrem gesamtpolitischen Auftrag doch einen viel weiteren Pflichtenkreis als die Verbände. Zwar bemühen sich die Parteien, mit ehrenamtlichen Fachausschüssen zusätzliche Sachkunde zu mobilisieren. Doch genügt dieses System den heutigen Anforderungen nicht mehr.

Die schweizerische Öffentlichkeit wird sich für die Zukunft entscheiden müssen, ob sie diesen Dingen einfach ihren Lauf lassen will. Dann werden die Parteien als eigenständige Träger der Willens- und Entscheidungsbildung immer mehr abgewertet und zu blossen, von andern Kräften weitgehend manipulierten Wählerorganisationen degeneriert werden. Besser würde es unserem politischen System allerdings entsprechen, wenn man alles täte, um die Parteien als gesamtpolitische Ordnungselemente zu kräftigen und weiter auszubauen.

Und hier stellt sich vor allem die Frage der Finanzierung. Zwar ist es so, dass die schweizerischen Parteien im allgemeinen ein günstigeres Verhältnis von Wählerzahl und Mitgliederbestand aufweisen als etwa die deutschen Parteien, dass also verhältnismässig mehr Mitgliederbeiträge eingehen. In der Bundesrepublik sind bei der SPD 7,4 % der Wähler auch Parteimitglieder, bei der CDU gar nur 2,2 % und bei der FDP 3 %. In der Schweiz schätzen die bürgerlichen Regierungsparteien das Verhältnis von Wählern und Mitgliedern auf 3 zu 1, die Sozialdemokratische Partei der Schweiz kann das Verhältnis präzise mit 5 zu 1 angeben, der Landesring mit 10 zu 1.

Das ändert aber nichts daran, dass die Mittel nirgends hinreichen. Das gegenwärtige System der zusätzlichen Sammelaktionen dürfte zwar nicht jene krasse Abhängigkeit von Geldgebern zur Folge haben, wie sie zumindest in bezug auf einzelne Parteien immer wieder vermutet wird. Das ist schon deshalb unwahrscheinlich, weil die Beiträge ja von verschiedensten Seiten kommen und allfällige Versuche, Abhängigkeitsverhältnisse zu konstituieren, sich damit zum vorneherein gegenseitig paralysieren. Wie die gegenwärtige Finanzlage der Parteien zeigt, sind die Finanzierungsmöglichkeiten in dieser Richtung aber begrenzt. Und vor allem lassen sie praktisch nur eine Sicherung von Fall zu Fall, von Wahl zu Wahl zu. Nötig aber wäre auch hier die Möglichkeit einer längerfristigen Finanzplanung als Voraussetzung von tiefergreifenden Struktur- und Organisationsreformen.

Staatliche Teilfinanzierung als Ausweg

Ich gestehe offen, dass ich hier auf längere Sicht keinen andern Ausweg als den einer staatlichen Teilfinanzierung der Parteien sehe, etwa unter dem Titel « Subventionierung der Fraktionssekretariate », dazu vielleicht unter dem Stichwort « Politische Bildungsarbeit ». Ich weiss, dass weite Kreise auf solche Thesen allergisch reagieren. Auch zwei von den sechs befragten Parteileitungen äusserten sich völlig ablehnend. Es ist indessen nicht recht einzusehen, warum die Parteien durch den Empfang von zweckgebundenen Staatsbeiträgen sozusagen korrumpiert werden sollten. Seien wir nicht päpstlicher als der Papst. Unsere Parlamentarier fühlen sich doch wohl auch nicht bestochen, obwohl sie von der Bundeskasse Tag- und Spesengelder entgegennehmen, von all den ungezählten Körperschaften zu schweigen, die im ganzen Schweizerlande herum trotz Bundessubventionen in voller Unabhängigkeit leben.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Parteien nicht doch auch rechtlich verankert werden sollten. Es ist nicht einzusehen, warum sie auch in dieser Beziehung schlechter gestellt sein müssen als die Wirtschaftsorganisationen, die ja durch die Wirtschaftsartikel Eingang in die Verfassung gefunden haben. Die fehlende Rechtsgrundlage wirkte sich zum Beispiel lange in so lächerlichen und zugleich ärgerlichen Tatbeständen wie jenen aus, dass den Parteien für die Drucksachen des Bundes als den unerlässlichen Arbeitsgrundlagen fast durchweg Rechnung gestellt wurde.

Offene Fragen

Am Schlusse dieser notgedrungen fragmentarischen Überlegungen seien jene Probleme kurz rekapituliert, deren genauere wissenschaftliche Abklärung vordringlich erscheint. Ich ziehe dabei auch Anregungen mit ein, die im Rahmen der kleinen Umfrage von seiten der Parteien angebracht worden sind. Um Missverständnissen vorzubeugen: es handelt sich dabei wirklich nur um Problemstellungen und keineswegs etwa um wertende Schlussfolgerungen.

Was die Stellung der Parteien in der Öffentlichkeit betrifft, so wäre eine Durchleuchtung der politischen Information unserer Massenmedien sicherlich für alle Teile nützlich und aufschlussreich. Es scheint, dass weder die Parteien noch die Massenmedien hier schon den richtigen Tritt gefunden haben. Es ginge dabei um zweierlei: Erstens um mögliche neue Formen einer systematischen Erziehung zum politischen Denken, und zweitens um Mittel und Wege, die Parteien in einer Art und Weise mit ins Spiel zu bringen, die sie ihre traditionelle Funktion wieder besser erfüllen liesse.

Die Durchdringung von Politik und Wirtschaft dürfte zumindest in jenen Erscheinungsformen, die hier in den Vordergrund gerückt wurden, nicht so leicht systematisch zu erfassen sein. Allzu vieles bleibt hier im Unwägbarhaften. *Eine* Frage allerdings wäre doch wohl reif für systematischere Untersuchung: Die Frage des Wahlsystems. Denn darüber kann kein Zweifel bestehen, dass unser gegenwärtiges Proporzsystem der Verwirtschafterung unserer Parlamente deutlich Vorschub leistet.

Was die Stellung der Parteien im eigentlichen Entscheidungsmechanismus betrifft, so werden die Untersuchungen über das Vernehmlassungsverfahren ebenso wie jene über die Referendumsdemokratie weitergeführt werden müssen. Da und dort dürfte es sich dabei übrigens zeigen, dass die Parteien doch präsenter sind, als es den Anschein hat. Dazu nur ein kleines Beispiel: Unsere Referendumsabstimmungen werden vielfach von Aktionskomitees getragen. Das Geld kommt dabei praktisch weitgehend von Gewerkschaften und Verbänden. Und die Komitees werden in der Öffentlichkeit auch entsprechend als typischer Ausdruck der Verbandsherrschaft empfunden. In Tat und Wahrheit ist es häufig so, dass die organisatorische Arbeit von Parteisekretariaten getragen wird, dass die Parteien also eindeutig und nachdrücklich mitengagiert sind.

Von Interesse wären sodann Untersuchungen zum Thema Konkordanzdemokratie. Im Zusammenhang mit den letzten Nationalratswahlen ist die Frage mit aller Schärfe aufgetaucht, wie weit sich das Allparteienregime zu Lasten der Regierungsparteien auswirke. Auch das Problem der Opposition im Vielparteiensystem sollte weiter verfolgt werden.

Was schliesslich Struktur und Wesen des Parteiensystems selbst betrifft, so scheint mir die ernsthafte Prüfung der Frage einer rechtlichen Verankerung ein vordringliches Postulat zu sein. In diesem Zusammenhang müssten auch die Finanzierungsmöglichkeiten analysiert werden. Was weitere Pro-

bleme wie die interne Willensbildung anbelangt, so wären sie im wohlverstandenen Interesse der Parteien ebenfalls einer genaueren Erforschung wert. Das wäre aber nur einigermaßen aussichtsreich, wenn sich die Parteien selbst entschliessen könnten, zu einer möglichst offenen Auslegung Hand zu bieten.

Vorläufig mutet dies noch eher utopisch an. Vielleicht müsste man sich aber doch allseits einmal einen Ruck geben. Die Parteien haben im Grunde nichts zu verbergen und auch nichts zu verlieren. Ihre Schwierigkeiten sind zu einem grossen Teil die Folge einer Entwicklung, die nicht nur die Parteien, sondern unser ganzes politisches System überrascht und vor völlig ungewohnte Probleme gestellt hat. Darum gehört die ganze Problematik auch mit in jene staatspolitische Auslegung hinein, in der unser Volk gegenwärtig drin steht.