

*Veröffentlichungen
der Vereinigung
der Deutschen
Staatsrechtslehrer*

44

MICHAEL STOLLEIS
HEINZ SCHÄFFER
RENÉ A. RHINOW

**Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome
des demokratischen Verfassungsstaats?**

KLAUS LANGE
RÜDIGER BREUER

Die öffentlichrechtliche Anstalt

Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?

3. Bericht von Professor Dr. *René A. Rhinow*, Basel

Inhalt

	Seite
I. Einleitung	84
II. Elemente des schweizerischen politischen Systems	85
1. Institutionelle Eigenheiten der schweizerischen Demokratie	85
2. Die Schweiz als Konkordanzdemokratie	86
3. Elemente der schweizerischen politischen Kultur	90
III. Stellung und Funktion der Parteien	91
1. Zu den Funktionen im allgemeinen	91
2. Exogene Faktoren	92
3. Endogene Faktoren	97
IV. Aktuelle Problemlagen	99
1. Vom Parteienbild in der Schweiz	99
2. Parteien in Anfechtung und Nöten: allgemeine Aspekte	99
3. Konkurrenz durch Medien und Verbände	101
4. Parteien und neue Bewegungen	103
5. Patronage: Präsenz der Parteien in Verwaltung, Justiz und Medien?	105
V. Die schweizerischen Parteien im Spannungsfeld von (Verfassungs-)Recht und politischer Kultur	107
1. Von der beschränkten Reichweite des Rechts	107
2. Parteien als Seismograph	108

I. Einleitung*

Politische Parteien – im Plural – gehören zum unentbehrlichen Arsenal des modernen demokratischen Gemeinwesens. Diese Feststellung trifft zweifellos auch für die Schweiz zu, obwohl Geschichte, Stellung, Funktionen und Probleme der schweizerischen Parteien in mancherlei Hinsicht von ausländischen Verhältnissen abweichen. So ist bereits fraglich, ob der Ausdruck „Parteienstaatlichkeit“ für die Qualifikation der schweizerischen Demokratie geeignet erscheint, weil er durch die begriffliche Hervorhebung des Parteienmerkmals eine kaum zutreffende Prädominanz der Parteien für das politische System suggeriert¹. Es kommt hinzu, daß sich die Schweiz zwar durchaus als „demokratischer Verfassungsstaat“ versteht, sich jedoch in vielfältiger Weise von anderen wesentlichen Demokratien unterscheidet. Zur besseren Erfassung der Parteienproblematik, namentlich auch zur Schaffung einer Rechts- und Systemvergleichung gestattenden Verständnisebene, soll deshalb zuerst ein Blick auf Verfassungslage und Regierungssystem der Schweiz geworfen werden, bevor Stellung und Funktionen der Parteien zu beleuchten und einzelne aktuelle Problemlagen zu erörtern sind.

* Da die „Knappheit“ des zur Verfügung stehenden Raumes in einem umgekehrten Verhältnis zur Weite der Thematik steht, wird im folgenden der Anmerungsapparat auf wenige, allgemeine und schwergewichtig die Schweiz betreffende Literatur- und Rechtsprechungshinweise beschränkt. – Meinen Assistenten lic. iur. Bruno Lötscher, lic. iur. Giovanni Biaggini und lic. iur. Michael Christ danke ich herzlich für Mitarbeit und kritische Diskussion.

¹ Die schweizerische Staatsrechtslehre hat mit dem Begriff des Parteienstaates immer Mühe bekundet, sei es, weil die Parteien in normativistischer, „reiner“ Überhöhung gar nicht Gegenstand wissenschaftlichen Bemühens darstellten, weil unter Parteienstaat vor allem die in Deutschland von *Leibholz* entwickelte und in der Schweiz abgelehnte Demokratiekonzeption verstanden wurde, oder weil der – im Vergleich mit dem Ausland – doch institutionell stark zurückgebundene Einfluß der Parteien auf den staatlichen Willensbildungsprozeß den Verzicht auf diesen Begriff nahelegte. Vgl. *Hans Huber*, Die schweizerische Demokratie, in: Richard Löwenthal (Hrsg.), Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin 1963, 90ff., 105; *Carl-August Conrad*, Die politischen Parteien im Verfassungssystem der Schweiz, Diss. Kiel 1970, 184f.; *Gerhard Schmid*, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, Basel/Frankfurt a.M. 1981, 35f. (m.w.N.). Nach dem Politologen *Erich Gruner*, Die Parteien in der Schweiz, 2. Aufl., Bern 1977, 315, ist die Schweiz ein Parteienstaat, weil diese „aus dem staatlichen Leben nicht mehr wegzudenken sind“ – was hier nicht bestritten werden soll, aber den Begriff noch nicht rechtfertigt.

II. Elemente des schweizerischen politischen Systems

1. Institutionelle Eigenheiten der schweizerischen Demokratie

Abgesehen vom besonders starken Gewicht föderalistischer Strukturen wird das politische System der Schweiz auf Bundesebene durch folgende staatsrechtlich-institutionelle Eigenheiten gekennzeichnet²:

a) Der *Parlamentarismus* ist bikameralistisch ausgestaltet. Die Bundesversammlung gliedert sich in zwei gleichgestellte Kammern: Der Nationalrat soll das Volk, der Ständerat die Gliedstaaten repräsentieren. Die Wahl des Nationalrates erfolgt im reinen Proporzverfahren, wobei die Kantone die Wahlkreise bilden. In den fünf Kantonen, in welchen nur ein Mitglied des Nationalrates zu wählen ist, gilt das Majorprinzip. Obwohl keine Sperrklausel existiert, ergibt sich im Majorz wie im Proporz ein beträchtlicher faktischer *Sperreffekt*, weil in den kleineren Kantonen mit einem oder wenigen Sitzen eine Partei im Extremfall bis zu 50% der Stimmen erreichen muß, um einen Sitz zu gewinnen. Nur in den Kantonen Zürich und Bern ist diese Quote kleiner als 5 Prozent³. In beiden Kammern gilt das Milizprinzip, doch bekleiden rund 40% der Mitglieder vollamtliche Positionen in kantonalen öffentlichen Diensten oder Partei- und Verbandsfunktionen, so daß eher von einem „Halbberufsparlament“ gesprochen werden muß⁴.

b) Hinzu treten auf allen Ebenen des Bundesstaates besondere *partizipative Einrichtungen*, die Volksrechte (Initiative und Referendum), die es dem Volk und Volksgruppen ermöglichen, Einfluß auf die Poli-

² Vgl. etwa *Andreas Auer*, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, in: ZSR 103 II, 1984, 1ff.; *Kurt Eichenberger*, Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten im schweizerischen Regierungssystem (1977), in: *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt a.M. 1980, 95ff.; *Erich Gruner*, Parteien, in: *Handbuch politisches System der Schweiz* (hrsg. von Ulrich Klöti), Bd. 2, Bern 1984, 135ff.; *Max Imboden*, Die politischen Systeme, Basel/Stuttgart 1962; *Leonhard Neidhart*, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970; *René A. Rhinow*, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: ZSR 103 II, 1984, 111ff.; *Alois Riklin/Alois Ochsner*, Parlament, in: *Handbuch politisches System der Schweiz* (hrsg. von Ulrich Klöti), Bd. 2, Bern 1984, 77ff.; *Hans Werder*, Das politische System der Schweiz – eine Skizze seiner Funktionsweise, in: *Wolf Linder/Beat Hotz/Hans Werder*, Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern/Stuttgart 1979, 31ff. Vgl. dazu auch den interessanten Beitrag aus ausländischer Sicht von *Peter Häberle*, Grundprobleme der Schweizerischen Demokratie (zugl. eine Besprechung von *R.A. Rhinow*, Grundprobleme der Schweizerischen Demokratie), in: *DÖV* 1985, 611ff.

³ Der Ständerat, der sich aus je zwei Vertretern pro Kanton und einem Vertreter pro Halbkanton zusammensetzt, wird nach kantonalem Recht gewählt, wobei zur Zeit in allen Kantonen Volkswahl vorgeschrieben ist.

⁴ *Erich Gruner* (Anm. 2), 154 hat die Redeweise vom Milizparlament deshalb als „Verhüllungsideo-logie“ gegeißelt; er nennt die faktischen Berufspolitiker „Krypto-Berufsparlamentarier“; vgl. auch *Riklin/Ochsner* (Anm. 2), 108.

tikgestaltung auszuüben, namentlich an wichtigen Sachentscheidungen teilzunehmen sowie Kontroll- und Oppositionsfunktionen wahrzunehmen⁵.

c) Das *Regierungssystem* ist einmal dadurch gekennzeichnet, daß sich Bundesversammlung und Bundesrat (als Exekutivspitze) in wechselseitiger Unabhängigkeit gegenüberstehen. Der Bundesrat wird zwar alle vier Jahre vom Parlament gewählt, doch untersteht er während seiner Amtszeit keinen besonderen Abberufungs- oder Verantwortlichkeitsregelungen. Er vermag aber seinerseits das Parlament nicht aufzulösen. Zum anderen ist er Kollegialorgan, bestehend aus sieben gleichrangigen Mitgliedern, die je einem Departement vorstehen.

d) Aufgrund dieser verfassungsrechtlich-institutionellen Faktoren kann die Schweiz als plebiszitär imprägnierte Repräsentativdemokratie⁶ qualifiziert werden, deren Regierung nur durch das Wahlprozedere vom Parlament abhängig und in sich kollegial strukturiert ist.

2. Die Schweiz als Konkordanzdemokratie

a) Diese spezifischen Vorgaben waren zweifellos mit ursächlich für die allmähliche Herausbildung eines politischen Systems, das in der neueren Politikwissenschaft als Konkordanzdemokratie bezeichnet wird⁷. Im — allerdings zuweilen überzeichneten — Gegensatz zur Konkurrenzdemokratie herrscht hier das *Prinzip des „gütlichen Einvernehmens“* vor, werden möglichst viele politische Gruppierungen mit einigem Gewicht und mit Konfliktpotential an der Herrschaftsausübung beteiligt, steht die Suche nach der gemeinsamen, „tragfähigen“ Lösung voran und wird in oft mühevollen und nicht immer transparenten Verhandlungsprozeduren der berühmte-berühmte „helvetische Kompromiß“ angestrebt. Markantes und konsequentes Zeichen der Perfektion dieses Konfliktregelungsmusters stellt die Einsitznahme der vier

⁵ Mit der Volksinitiative können im Bund 100.000 Stimmberechtigte — das sind rund 2,5 Prozent — eine Volksabstimmung über eine von ihnen angebehrte Verfassungsänderung erzwingen. Alle Verfassungsänderungen müssen dem Volk vorgelegt werden (obligatorisches Referendum); als angenommen gelten sie, wenn sowohl die Mehrheit der stimmenden Bürger (Volksmehr) wie die Mehrheit der Kantone (Ständemehr) zugestimmt haben. Über Gesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und unbefristete Staatsverträge findet nur dann eine Volksabstimmung statt, wenn mindestens 50.000 Stimmbürger — also 1,2 Prozent — innert drei Monaten das Referendum verlangt („ergriffen“) haben (fakultatives Referendum); Art. 89, 89bis, 118ff. der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV), vom 29.5.1874 (Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 101).

⁶ Näheres vgl. bei Rhinow (Anm. 2), 201ff.

⁷ Vgl. Rhinow (Anm. 2), 237ff. (m.w.N.).

großen Parteien in die kollegiale Exekutivspitze dar, und zwar mit einer seit 1959 unveränderten Sitzverteilung, die im politischen Jargon „Zauberformel“, in neueren kritisch-polemischen Studien aber „fauler Zauber“⁸ genannt wird. Doch auch Gerichte, Spitzenfunktionen in der Verwaltung und vor allem die recht zahlreichen parastaatlichen Kommissionen mit Beratungs- und Exekutivfunktionen werden proportional auf verschiedene Gruppierungen verteilt, immer mit dem Ziel, die maßgeblichen politischen, wirtschaftlichen, konfessionellen und ethnischen Kräfte angemessen partizipieren zu lassen.

b) Vor allem die *Volksrechte* haben zur Entwicklung dieser Verhandlungs- und Kompromißverfahren beigetragen. Dabei stehen Volksrechte und Konkordanz in einem eigentümlich-paradoxen Verhältnis zueinander. Einerseits ermöglichten Initiative und Referendum vielen Volksgruppen, sich an der staatlichen Meinungs- und Willensbildung zu beteiligen, Vorlagen von Behörden abzulehnen, vernachlässigte Themen auf die politische Traktandenliste zu setzen, diffusen oder gezielten Protest zu artikulieren. Dadurch übten und üben sie einen Zwang auf Parlament und Regierung aus, ihre Entscheidungen – wie es heißt – referendumstauglich, volksnah, verständlich auszugestalten. Vor allem förderten sie dadurch auch die Tendenz, all diejenigen Kräfte in die Gesetzesvorbereitung einzubeziehen, die nach der parlamentarischen Verabschiedung die Fähigkeit besitzen, die getroffene Entscheidung vors Volk zu ziehen und einen Abstimmungskampf mit Gewinnaussichten zu führen. Damit haben aber die Volksrechte andererseits eine gewisse „repräsentative Umbildung“ (*Leonhard Neidhart*) erfahren, indem sie nicht nur als Mittel zur effektiven Herbeiführung einer Volksabstimmung verwendet, sondern im politischen Willensbildungsprozeß als Droh- und Druckmittel von „referendumsfähigen“ Potenzen zur Durchsetzung eigener Interessen herangezogen werden. Namentlich im Vorverfahren der Gesetzgebung, in Expertenkommissionen und im Vernehmlassungsverfahren, werden Volksrechte in erster Linie, aber nicht ausschließlich von Verbänden zur Unterstützung eigener Positionen eingesetzt, was die gewiß unverdächtige „Neue Zürcher Zeitung“ im Jahre 1973 zur Feststellung veranlaßte, aus dem „Damoklesschwert des Volkes“ sei „der Dolch im Gewande des Interessensvertreters“ geworden⁹. Solchermaßen abgeschliffene und ausgefeilte Vorlagen sind in ihrem Wesensgehalt oft nicht nur parlamentsfest, da unter Beteiligung aller maßgeblichen Kräfte zustandgekommen, sondern auch „referendumsresistent“, weil keine größere Gruppe mehr an einer Volksabstimmung interessiert ist. Konkordanz – so lau-

⁸ *Ruedi Brassel et al.* (Hrsg.), *Zauberformel: Fauler Zauber? SP-Bundesratsbeteiligung und Opposition in der Schweiz*, Basel 1984.

⁹ NZZ Nr. 85 vom 21.2.1973.

tet die perplexen Folgerung – gedeiht also auf dem Boden der Volksrechte, führt aber partiell auch zur Verhinderung der effektiven Bürgerpartizipation.

c) Eine der umstrittenen Fragen, die das Konkordanzsystem aufwirft und die zur Zeit auch heftig diskutiert wird, betrifft Existenz und Effizienz der *Opposition*. Auf den ersten Blick möchte es scheinen, als ob das Prinzip des gütlichen Einvernehmens zwischen allen maßgeblichen Kräften die Opposition gar nicht mehr dulde, diese gleichsam einverleibe, kaltstelle oder gar erübrigen lasse. Dies trifft aber nicht zu. Die schweizerische Opposition ist freilich nicht auf Permanenz angelegte Konkurrenzopposition, sondern mehr sachbezogene, kooperative (*Robert A. Dahl*) oder *Bereichsopposition* (*Otto Kirchheimer*), die sich auf ein breitgefächertes Feld wechselnder Oppositionsträger von Fall zu Fall abstützt. Erstrangiges Oppositionsziel ist nicht eine starke Parlamentsmehrheit oder Regierungsübernahme, sondern die Optimierung der Einflußnahme auf politische Entscheidungen: Hiefür dienen in erster Linie die Volksrechte, die konkordanzbrechend und konkordanzumstürzend wirken können, aber auch der regierungsunabhängige Parlamentarismus, der es den Fraktionen und wechselnden Parlamentsmehrheiten erlaubt, dem Bundesrat die Gefolgschaft im Einzelfall zu verweigern.

d) Die Beurteilung dieses Konkordanzsystems fällt in der Schweiz heute unterschiedlich aus. Seine *Vorteile* sind offensichtlich; es hat mit beigetragen zu stabilen politischen Verhältnissen, zu einer relativ großen Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Politikgestaltung und -entwicklung. Es vermag in einer hochdifferenzierten und komplexen Gesellschaft viele Interessen zu berücksichtigen und einen breit abgestützten Konsens herzustellen, und es gelingt ihm deshalb auch, Entscheidungen zu produzieren, die sich unter erschwerten Implementationsbedingungen durchsetzen lassen. Konkordanz und Akzeptanz hängen offenbar eng zusammen.

e) Allerdings sind die gegenwärtigen Konkordanzmechanismen mit ihren okkasionellen Oppositionsmöglichkeiten zunehmender *Kritik* ausgesetzt. Ihre zweifellos auch vorhandenen Kosten werden in einer Zeit umstrittener Sozialstaatlichkeit, wachsender Verteilungskämpfe, ökologischer Umbesinnung und schwer zu deutender Werte- und Paradigmenverschiebungen höher gewichtet als früher. Als Stichworte seien genannt: die Langwierigkeit der Verhandlungs- und Konsensbildungsprozesse in einer atomistisch gespaltenen Gesellschaft und damit verbunden eine eher steigende Entscheidungsschwäche politischer Führungsgremien, das – zumindest behauptete – geringe Innovationspotential angesichts einer kompromißhaften Politik der kleinen Schritte, die selektive Interessenberücksichtigung bezüglich neuer und nicht referendumsfähiger Minderheiten sowie schlecht organisierbarer An-

liegen (z.B. Umweltschutz, Jugendprobleme), starker Verbands- und Wirtschaftseinfluß und – auch als dessen Folge – eine zur Verfilzung entartende Konfliktregelung, welche die Öffentlichkeit flieht und zur undurchschaubaren, parlamentarisch schwer kontrollierbaren Herrschaft einer kleinen Elite geführt habe, die Politik unter sich ausmache. Vor allem wird bemängelt, daß das System dadurch keine grundsätzlichen Alternativen aufkommen lasse und neue Bewegungen vor das Dilemma des integrierenden Anpassungsdruckes oder der Abdrängung ins bedeutungslose Abseits stelle. Ein belgischer Sozialist hat einmal festgestellt, die Schweiz sei keine Demokratie, sondern eine „médiocratie“¹⁰. Heute wird ihr etwa vorgeworfen, sie sei zu einer „Filkokratie“ (*Tschäni*) entartet; und der Altmeister der Politologie in der Schweiz, *Erich Gruner*, stellt verbittert und resigniert fest, Demokratie werde noch zelebriert, aber nicht mehr gelebt.

f) In einer differenzierenden Sicht ist einmal zu bedenken, daß neuere systemvergleichende Untersuchungen¹¹ der Konkordanzdemokratie deshalb gute Noten austeilen, weil moderne, stark fragmentierte Gesellschaften mit einem hohen Problemlösungsbedarf mit knappen Mehrheiten auf die Dauer gar nicht regierbar, sondern – nicht zuletzt wegen der Durchsetzungsprobleme – auf breiten Konsens politischer wie sozioökonomischer Kräfte angewiesen sind. Auch in Konkurrenzdemokratien, wie etwa in Deutschland oder Österreich, haben sich offenbar zunehmend Verhandlungs- und Konkordanzmechanismen herausgebildet. Sodann lebt auch die Konkordanzdemokratie von konflikthaften Vorgängen und kompetitiven Elementen, spielt der Parteienwettbewerb in Wahlen und bei Abstimmungen, werden Mehrheitsbeschlüsse gefaßt und frustrierte Minderheiten zurückgelassen. Denn Konkordanz betrifft mehr das Verfahren und den Umfang der Mehrheitsbildung, sie bedeutet den Verzicht auf „minimal winning coalitions“. Und schließlich ist auch die Konkordanz in den Lauf der Geschichte gestellt. Verfassungsnormativität und Verfassungsnormalität sind nicht auf aktuell dominante Praktiken festgeschrieben, und der vor kurzem vieldiskutierte Austritt der Sozialdemokratischen Partei aus dem Bundesrat hätte wohl gewisse Veränderungen, nicht aber einen Systemwechsel nach sich gezogen. Konkordanz und Konkurrenz, Majorz und Proporz, Mehrheiten und Minderheiten, Konsens und Konflikt sind auch in der Schweiz unverzichtbar, in diffizilen Wechselbezügen und Ambivalenzen eingefangen, aufeinander angewiesen und in jeder Phase der historischen Entwicklung neu in Gleichgewichtslagen zu bringen.

¹⁰ Zit. nach *Gruner* (Anm. 1), 18.

¹¹ Vgl. vor allem *Franz Lehner*, Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien, Königstein/Ts. 1979.

3. Elemente der schweizerischen politischen Kultur

a) Die hier in geraffter Form dargestellten Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems erscheinen letztlich nur erklärbar, wenn auch Geschichte und politische Kultur¹² miteinbezogen werden.

Die Schweiz ist ein *Konglomerat* sich überlappender *Völker, Konfessionen, Kulturen, Sprachen und Regionen*. Sie ist, wie die Politologen sagen, mehrfach segmentiert, aber nicht oder wenig versäult, d.h. nicht durch monolithische, einander in Konfrontation gegenüberstehende Gruppen gekennzeichnet. Jeder Schweizer findet und erlebt sich sowohl als Angehöriger von Majoritäten wie von Minoritäten, so daß der vielzitierte Satz seine Berechtigung hat, die Schweiz sei ein Volk von Minderheiten. Sie ist in den schmeichelnden Worten von *Karl Deutsch* „ein paradigmatischer Fall politischer Integration“, und sie besteht angesichts dieser komplexen Strukturen allein als politische Willensnation. Hinzu kommen weitere Faktoren wie etwa die *Kleinstaatlichkeit*, von der angesichts militärischer, wirtschaftlicher und geistiger Bedrohungslagen immer wieder ein Zwang zur *gemeinsamen Selbstbehauptung* und Problembewältigung ausgegangen ist, die aber auch die Bildung einer zwar durchlässigen, aber doch relativ kleinen und teilweise familiären politisch-kulturellen Elite gefördert hat. Das *Milizprinzip* wäre hier zu nennen, das zu mannigfachen Rollenkumulationen vor allem in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Armee geführt hat; die Tradition des Vereinslebens und der kommunalen Versammlungsdemokratie, die ihrem Wesen nach mehr auf dialogisches Zusammenwirken als auf Konfrontation angelegt sind; der föderalisti-

¹² Bereits *Alexis de Tocqueville* hat in seinem Werk über die Demokratie in Amerika auf die große Bedeutung der politischen Kultur für die Demokratie hingewiesen. Die schweizerische Staatslehre des 19. Jahrhunderts hat den Begriff ebenfalls verwendet, während er sich in der vergleichenden Politikwissenschaft seit der grundlegenden Studie von *Almond* 1956 eingebürgert hat, um die in einem Volk und in Volksgruppen überlieferten und durch Sozialisation vermittelten Sicht- und Verhaltensweisen, Leitbilder, Einstellungen, Wert- und Gefühlsgehalten in der politischen Umwelt zu erfassen. Vgl. etwa die Übersichten bei *Klaus von Beyme*, Die politischen Theorien der Gegenwart, 4. Aufl., München 1980, 179ff.; *Gerhard Lehbruch*, Proporzdemokratie, Tübingen 1967, 11ff.; *Peter Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, Berlin 1982, 21f.; *Peter Reichel*, Politische Kultur. Zur Geschichte eines Problems und zur Popularisierung eines Begriffs, in: aus politik und zeitgeschichte, B 42/82, Bonn 1982, 13ff. Ungeachtet der verschiedenen Ausprägungen dieses Begriffs und im Bewußtsein seiner Unschärfe scheint er mir doch geeignet zu sein, die inner- und außerhalb normativ-institutioneller Systemelemente vorhandenen Motivlagen und Komplementärstrukturen im internationalen wie interdisziplinären Gespräch zu erschließen und unterschiedliche Bemühungen um die Erforschung metajuristischer Vor-, Auf- und „Nachgegebenheiten“ des Rechts terminologisch zusammenzuführen.

sche Antistaatseffekt, der den Schweizer stets in einer kritisch-skeptischen Distanz zum Staat, vor allem aber zum Bund hält; das Fehlen einer monarchischen Vergangenheit sowie das geschichtlich frühe Wachstum von Bildungsbürgertum und ökonomischen Mittelschichten bei Abwesenheit eines großen Proletariats. Und schließlich ist auf Eigenschaften hinzuweisen, die man dem Schweizer zuzuschreiben pflegt: Bedächtigkeit, Pragmatismus, wenig Hang zu Extremismen, Dialogbereitschaft, aber – gleichsam als Kehrseite der Münze – auch Kleinlichkeit, Engstimmigkeit, Mittelmaß, Innovationsfeindlichkeit. Im kulturellen Bereich ist diese Enge immer wieder als bedrückend empfunden und als „Unbehagen im Kleinstaat“¹³ oder „Kulturretardierung im Alpenland“ artikuliert worden¹⁴. *Friedrich Dürrenmatt* schreibt in seinem jüngsten, in diesen Tagen publizierten Roman „Justiz“: „Die Welt wird entweder untergehen oder verschweizern, angenehm wird die Zukunft auf alle Fälle nicht sein.“

b) Auf diesem Boden konnte, ja mußte Konkordanz gedeihen: Verständigung, Einvernehmen, Ausgleich, Kompromiß und freiwilliger Proporz waren und sind Lösungsworte, die im öffentlichen Leben internalisiert und gelebt werden. Sie haben das Überleben der Schweiz überhaupt erst ermöglicht. Die normativ-institutionellen Faktoren sind Ausdruck wie Gefäße und Multiplikatoren dieser politischen Kultur.

III. Stellung und Funktion der Parteien

1. Zu den Funktionen im allgemeinen

a) Der weite Bogen, der mit der Schilderung charakteristischer Merkmale von politischer Kultur und Demokratie in der Schweiz geschlagen wurde, öffnet erst den Blick für die Eigenheiten der Parteienstruktur. Dabei erfüllen die schweizerischen Parteien im Grundsatz die nämlichen Funktionen wie in anderen westlichen Staaten¹⁵. Sie sind mehr oder weniger ideologisch ausgerichtet und versuchen, sich mit programmatischen Fundierungen und Zielsetzungen voneinander abzugrenzen; sie artikulieren und bündeln gesellschaftliche Interessen mit dem Zweck, den Meinungs- und Willensbildungsprozeß zu beein-

¹³ *Karl Schmid*, *Unbehagen im Kleinstaat*, Zürich/Stuttgart 1963.

¹⁴ *Emil Egli*, *Im Bergschritt. Die Schweiz*, in: *Lob des Kleinstaates. Vom Sinn überschaubarer Lebensräume*, hrsg. von Gerd-Klaus Kaltenbrunner, Freiburg/Basel/Wien 1979, 88ff., 91.

¹⁵ Vgl. hiezu *Klaus von Beyme*, *Parteien in westlichen Demokratien*, 2. Aufl., München 1984, 25; *ders.*, *Krise des Parteienstaats – ein internationales Phänomen?*, in: *Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, hrsg. von Joachim Raschke, Opladen 1982, 87ff., 88.

flussen; sie mobilisieren die Bürger in Wahlvorgängen, vor allem aber auch in Abstimmungskämpfen, und leisten politische Sozialisationsarbeit; sie widmen sich der Elitenrekrutierung und streben mehrheitlich die Teilnahme an der Regierung an.

b) In der schweizerischen Literatur¹⁶ wird vor allem die Rolle der Parteien als „Mehrwegkommunikatoren“, als *Mittler zwischen Volk und Behörden*¹⁷, als Bindeglieder zwischen Gesellschaft und Staat hervorgehoben. Sie sind – in polito-modischen Chiffren ausgedrückt – sowohl „Transmissionsriemen“ für den von ihnen partizipativ mitzuformenden Volkswillen als auch Stabilität fördernde Organe der „Legitimationsbeschaffung“¹⁸. Diese „Austauschfunktion“ (*Kurt Eichenberger*) wird dadurch akzentuiert, daß im innerparteilichen Clearing auf die vorhin beschriebene „Kraftfeldervielfalt“ Rücksicht genommen werden muß und somit ein permanenter Ausgleich zwischen politischen, konfessionellen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten innerhalb jeder Partei gesucht wird. Die schweizerischen Parteien sind bereits „Träger der Konfliktregelung“¹⁹. Damit tragen sie zur Integration des Gemeinwesens bei; und auf der politischen Bühne stehen sich kaum extreme, kompromißunfähige Forderungen in Permanenz gegenüber.

Die das schweizerische Parteiensystem kennzeichnenden *Faktoren* sollen anhand von vier exogenen und vier endogenen Gesichtspunkten analysiert werden.

2. Exogene Faktoren

a) Das *Vielparteiensystem* der Schweiz läßt sich hauptsächlich auf die mehrfach erwähnte Kraftfeldervielfalt, aber auch auf das Referendum und das Wahlsystem zurückführen. Sowohl im Bund wie in den meisten Kantonen sind zwischen vier und zehn Parteien im Parlament vertreten; an den Regierungen partizipieren ebenfalls regelmäßig mehrere Parteien.

¹⁶ Vgl. Gruner (Anm. 1); ders. (Anm. 2); Peter Paul, Zur staatsrechtlichen Stellung und Funktion der politischen Parteien in der Schweiz, Diss. Basel 1974; Schmid (Anm. 1); dazu auch Conrad (Anm. 1).

¹⁷ Vgl. etwa Schmid (Anm. 1), 23ff. (m.w.N.).

¹⁸ In den Parteien werden einerseits Ideen, Ideale, Interessen, Stimmungen, einzeln und aggregiert auch Ängste von unten nach oben getragen, findet eine partielle Bildung und Formung des Volkswillens statt. Andererseits werben Behördenmitglieder und Parteieliten für „ihre“ Politik, wird um Vertrauen und Zustimmung nachgesucht und in einem durchlässigen Prozeß Nachwuchs für politische Ämter herangebildet.

¹⁹ Gruner (Anm. 1), 31.

Dieser Multipartismus ist allerdings erst das Produkt einer langen historischen Entwicklung. Auf Bundesebene wurden – nachdem während Jahrzehnten lose Bewegungen und Gruppierungen das Feld beherrschten – 2 Parteien gegen Ende des letzten Jahrhunderts, die anderen sukzessive im Verlauf dieses Jahrhunderts gegründet, in der Regel erst, nachdem sie bereits in mehreren Kantonen aktiv waren²⁰. Heute teilen die vier großen Parteien FDP, CVP, SPS und SVP, die im Bundesrat im Verhältnis 2:2:2:1 vertreten sind, 166 von 200 Nationalratssitzen und 43 von 46 Ständeratsmandaten unter sich auf²¹. Weitere sechs Parteien bilden insgesamt vier Fraktionen, während die Grünen die Fraktionsstärke nicht erreichen, sondern mehr innerhalb der anderen Parteien wirksam sind²². Bemerkenswert ist, daß alle großen Parteien seit Jahrzehnten praktisch die gleiche Stärke aufweisen und sich ihr Stimmenanteil bei den Wahlen jeweils nur um wenige Prozente hebt oder senkt²³.

Auch die Beteiligung der Parteien an der *Bundesexekutive* erfolgte in verschiedenen Etappen. Oppositionelle Gruppierungen „erzwungen“ sich nach Maßgabe ihrer Parteistärke bei Wahlen, vor allem aber durch den Kampf mit dem Referendum den Eintritt in die Kollegialbehörde. Die Parlamentsmehrheit ließ bei der Wahl der Regierung einen freiwilligen Porporz spielen, sobald die vordrängende Partei als regierungsfähig erachtet wurde, was bedeutete, daß sie eine gewisse Wäh-

²⁰ Die Gründung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) fand im Jahre 1888, diejenige der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) im Jahre 1894 statt. Die mehrheitlich katholisch ausgerichtete Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) entstand unter dem damaligen Namen Konservative Volkspartei 1912, die Liberale Partei (ehemals Liberaldemokratische Partei) 1913, die Evangelische Volkspartei 1919, die Schweizerische Volkspartei (SVP, ehemals Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei) 1937, die Partei der Arbeit (ehemals Kommunistische Partei der Schweiz) 1921, der Landesring der Unabhängigen 1935, die Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat 1961, die Republikanische Bewegung 1970 sowie die neomarxistischen Gruppierungen Sozialistische Arbeiterpartei und Progressive Organisationen der Schweiz 1969. Daneben gab es Splittergruppen, die nur vorübergehend im Nationalrat vertreten waren, ohne aber eine gesamtschweizerische Partei zu bilden.

²¹ 77,8% der Wählerstimmen bei den Nationalratswahlen 1983; vgl. die Überichten über die Stärkeverhältnisse der einzelnen Parteien in der Bundesversammlung in: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 92. Jg., 1984, Basel 1984, 552ff.

²² „Grüne“ Parteien existieren in 9 Kantonen mit unterschiedlicher Bezeichnung; sie konnten anlässlich der Nationalratswahlen 1983 ihren Wähleranteil von 0,8% (1979) auf 3,6% steigern. Heute sitzen im Nationalrat wenige Vertreter „grüner“ Bewegungen und etwa 20 „grüne“ Vertreter innerhalb anderer Parteien.

²³ Der prozentuale Anteil der Parteien an den Wählerstimmen pendelte seit 1947 zwischen folgenden Werten: FDP: 21,5–24,1%; SPS: 22,8–27,0%; CVP: 20,6–23,4%; SVP: 9,9–12,6%; vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz (Anm. 21), 552ff.

lerstärke und eine mit der „eidgenössischen Staatsgesinnung“ als vereinbar taxierte Grundhaltung aufweisen mußte.

b) Die schweizerischen Parteien sind „Kinder der Volksrechte“ (Erich Gruner). Das bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts – erstmals in Europa – eingeführte allgemeine und direkte Wahlrecht und vor allem die direktdemokratischen Institutionen²⁴ riefen nach breit abgestützten Volks- und Massenparteien, um Abstimmungskämpfe vorbereiten und gewinnen zu können. Die Parteien wuchsen nicht aus Parlamentsfraktionen, sondern aus dem Volk hervor. Doch die Volksrechte stehen nicht nur an der Wiege der Parteien, sie beschneiden auch deren Einfluß auf die politische Willensbildung. Da der Gebrauch des partizipativen Instrumentariums allen Volksgruppen offensteht, kann er auch gegen ein politisches Parteienkartell gerichtet sein. Regierungsparteien vermögen diese Waffe ebenfalls einzusetzen, sei es als Drohmittel zur Einflußverstärkung, sei es zur Bekämpfung von Vorlagen, bei welchen die Interessen einer Partei zu wenig Berücksichtigung fanden. So erweisen sich die Volksrechte bald als dienliche Instrumente, bald als Handlungsrestriktionen, einmal den Partein einfluß mehrend, das andere Mal dessen Umfang limitierend.

Als „gebrannte“ Kinder der Volksrechte bemühen sich die Parteien seit jeher auch um den Bürgerkontakt zwischen den Wahlen, weil Politik in der Schweiz „tagtäglich“ vom Konsens einer breiten Mehrheit der – allerdings auch schwindenden – „aktiven Öffentlichkeit“ (Dahrendorf) abhängt. In der Schweiz wird nicht nur der Wahltag, sondern jeder Abstimmungstermin zum „Zahltag“.

c) Die Parteien sind *normativ kaum erfaßt*. Der Begriff der Partei wird positivrechtlich gemieden²⁵, so daß Definitions- und Abgrenzungsprobleme gar nicht entstehen. Die Bundesverfassung enthält keine explizite Aussage über die Parteien, schützt deren Gründungs- und Betätigungsfreiheit allerdings über die Verankerung der Vereinsfreiheit²⁶. Der diesem Grundrecht seit 1848 angefügte Passus im Verfas-

²⁴ Auf Bundesebene wurde – nach kantonalen Vorbildern – 1874 im Rahmen der (bisher einzigen) Totalrevision der Bundesverfassung das fakultative Gesetzesreferendum und 1891 die Verfassungsinitiative eingeführt. Das obligatorische Verfassungsreferendum existiert seit 1848.

²⁵ Es erscheint im Parlamentsrecht, bei der Definition der Fraktionen (Art. 11quater des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse) (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG], vom 23.3.1962 [SR 171.11]) sowie vereinzelt und eher „systemwidrig“ im Wahlrecht (Art. 37 Abs. 2, Art. 39 Bst. e und Art. 41 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [PRG], vom 17.12.1976 [SR 161.1]). Vgl. auch unten Anm. 31.

²⁶ Art. 56 BV. Die Parteien sind Gebilde des Zivilrechts und als solche dem Vereinsrecht unterworfen. Sie vermögen im Prozeß alle Grundrechte geltend zu machen, die für sie relevant werden können. Nach bundesgerichtlicher Recht-

sungstext, Vereine dürften „weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich“ sein, war historisch gesehen unzweifelhaft auf die Parteien gemünzt. Die ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung der Proporzwahl des Nationalrates²⁷ setzt Parteien geradezu voraus, doch kaschiert das formelle *Wahlrecht* diesen Umstand weitgehend. Wahlvorschläge können von 50 beliebigen, im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten eingereicht werden²⁸. Beachtlich ist zudem, daß die Wähler Wahlzettel ohne vorgedruckte Parteibezeichnung und Kandidatenangaben benutzen sowie vorgedruckte Kandidaten streichen, aus anderen Listen eintragen (panaschieren) oder den gleichen Namen zweimal aufführen (kumulieren) können²⁹. Das Parlamentsrecht³⁰ und die Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung³¹ erwähnen die Parteien eher beiläufig.

Ein Versuch, das Parteiwesen normativ zu regeln, ist in den 70er Jahren bereits im Vorverfahren gescheitert, nicht zuletzt wegen der damit verbundenen Parteienfinanzierung. Der Verfassungsentwurf 1977 enthält hingegen ebenso einen Parteienartikel wie die totalrevidierten neuen Verfassungen der Kantone Jura, Aargau und Basel-Landschaft.

d) Schließlich zeichnet sich das schweizerische Parteiwesen dadurch aus, daß die Parteien vom Staat praktisch *nicht unterstützt* wer-

sprechung sind sie auch zur eidgenössischen Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (Art. 85 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG], vom 16.12.1943 [SR 173.110]).

²⁷ Art. 73 BV.

²⁸ Art. 24 PRG. Der Wahlvorschlag muß „eine zu seiner Unterscheidung von anderen Wahlvorschlägen geeignete Bezeichnung“ aufweisen (Art. 23 PRG). Die bereinigten Wahlvorschläge heißen Listen, die mit Ordnungsnummern versehen werden (Art. 30 PRG). Immerhin ist zu beachten, daß gedruckte Parteilisten schon 1875 ausdrücklich zugelassen waren und seither durchgängig Parteilisten als Wahlzettel figurieren. Wo allerdings infolge Kleinheit des Wahlkreises nur ein oder wenige Mitglieder des Nationalrates zu wählen sind, kann auf Listen verzichtet und für jede wählbare Person gestimmt werden (Art. 46/47 PRG).

²⁹ Art. 35 PRG; vgl. *Erich Gruner/Martin Daetwyler/Oskar Zosso*, Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz, Bern 1975, 315.

³⁰ Im Parlamentsrecht werden seit 1920 (Reglement des Nationalrates), gesetzlich jedoch erst seit 1971 Stellung und Aufgaben der Fraktionen geregelt; diese werden durch den Zusammenschluß der Mitglieder gleicher Parteizugehörigkeit definiert, doch können auch Angehörige mehrerer Parteien eine Fraktion bilden (Art. 11quater GVG).

³¹ Die bundesrätlichen Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung statuieren die Pflicht, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien bei Erlassen der Verfassungsstufe und bei Erlassen von besonderer politischer Tragweite in das Vernehmlassungsverfahren einzubeziehen (Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BBl] 1970 I, 993, Ziff. 13).

den. Es dominiert nach wie vor die – auch mythologisch durchsetzte – Anschauung, Parteien stellten rein gesellschaftliche Gebilde dar, deren Gedeihen von der Bürgerschaft abhängt, die sie mit personellen und materiellen Ressourcen alimentieren. Man akzeptiert zwar gewisse indirekte Vergünstigungen; und der Bund verpflichtet die Kantone, alle Wahllisten für die Nationalratswahlen von Amtes wegen und auf eigene Kosten zu drucken^{32,33}. Lediglich die Fraktionen erhalten seit gut 10 Jahren bescheidene Beiträge, die aber insgesamt kaum die Millionengrenze erreichen³⁴.

Die Parteien finanzieren sich mit Mitgliederbeiträgen und Spenden, die rund die Hälfte der Einnahmen ausmachen dürften³⁵. Doch die in Deutschland so publizitäts- und skandalträchtige steuerliche Begünstigung von Parteispenden ist in der Schweiz praktisch unbekannt. Nicht einmal sog. Parteisteuern von Amtsträgern dürfen von den Einkommenssteuern abgezogen werden³⁶.

Da auch bei den schweizerischen Parteien eine ausgesprochene Mittelknappheit herrscht und die Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen kaum aufgestockt werden können, wird schon seit vielen Jahren die Forderung nach einer staatlichen, direkten Parteifinanzierung erhoben³⁷ – bislang allerdings ohne Erfolg³⁸.

³² Art. 33 PRG.

³³ Seit 1971 räumt die staatlich konzessionierte Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) den Parteien bei den Nationalratswahlen Sendezeiten ein. Zugelassen werden auf regionaler Ebene Parteien mit einer Minimalbeteiligung in mehreren Kantonen, wobei die Sendezeit nach einem differenzierten Schlüssel proportional verteilt wird (Richtlinien für die Wahlsendungen anlässlich der eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen 1983 vom 9.2.82, SRG Nr. 82.27). Vgl. auch BGE 97 I 731ff. (Vigilance).

³⁴ Der Grundbeitrag pro Fraktion beträgt 16.500 Franken, pro Parlamentsmitglied werden 3.300 Franken ausgeschüttet. Ende 1984 betragen die Beiträge total 930.600 Franken.

³⁵ Vgl. Roger Blum, Wer finanziert die Schweizer Parteien?, in: Tagesanzeiger vom 12.12.1984.

³⁶ Vgl. Schmid (Anm. 1), 125ff.

³⁷ Vgl. die Hinweise und die Diskussion im Sammelband „Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien“, Separatdruck aus der Neuen Zürcher Zeitung, Zürich 1969, 97ff.; Peter Hug, Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteienfinanzierung, Diss. Zürich 1970; Gruner (Anm. 1), 219ff., 320ff.; Schmid (Anm. 1), 115ff. – Der Verfassungsentwurf 1977 enthält eine Grundlage für die Ausrichtung staatlicher Beiträge und anderer Leistungen an politische Parteien. Dasselbe trifft für die neuen Kantonsverfassungen von Jura (Art. 81; SR 131.235), Aargau (§ 67 Abs. 2; SR 131.227) und Baselland (§ 35 Abs. 2; BBl 1985 II, 1167ff.) zu. Eine von Nationalrat Helmut Hubacher (SP) lancierte parlamentarische Einzelinitiative wurde im Parlament abgelehnt. Eine Motion, welche die bessere Ausnützung bestehender Möglichkeiten zur Parteienunterstützung verlangte, wurde vom Nationalrat am 28. September 1983 erheblich erklärt, jedoch vom Ständerat am 7. Juni 1984 nur als Postulat überwiesen (Schweizerische Politik im Jahre 1982, 199; 1983, 218; Amtliches Bulletin der

3. Endogene Faktoren

a) Bei der Aufzählung endogener Faktoren der schweizerischen Parteien steht zweifellos deren *föderalistischer Aufbau* im Vordergrund. Die Landesparteien – d.h. die gesamtschweizerischen Parteien – sind aufgrund ihrer historischen Entwicklung mehrheitlich Zusammenschlüsse kantonaler Parteien, Dachverbänden vergleichbar, deren oberstes Organ eine Versammlung kantonaler Delegierter bildet³⁹. Die Kantonalparteien sind auch in der Bundespolitik relativ selbständig. Sie schreiben die Regeln für die Wahl der eidgenössischen Delegierten vor, bestimmen die National- und Ständeratskandidaten, fassen selbständig Parolen zu eidgenössischen Abstimmungen und weichen sogar recht häufig von den Abstimmungsempfehlungen ab, welche die Bundespartei ausgegeben hat. Die Kantonalparteien widerspiegeln die föderalistische Vielfalt, tradieren und pflegen in der Schweiz immer noch existente antizentralistische Abwehrreflexe, nehmen einen eigenen Standort im ideologischen, sprachlich-kulturellen und konfessionellen Spektrum der Gesamtpartei ein und vereinigen durch das Nebeneinander von Bundespolitik und gliedstaatlicher Politik gouvernementale wie oppositionelle Haltungen in sich. So erklärt sich auch die bereits erwähnte innerparteiliche Clearing-Funktion der Bundesparteien, die als „Minderheitenparlamente“ (*Gruner*) bezeichnet worden sind⁴⁰.

b) Bei der Analyse des *Verhältnisses von Parteimitgliedern und Parteiführung* drängt sich eine Unterscheidung auf. In den Kantonalparteien ist der Grad der Bürokratisierung wie der Oligarchisierung

Bundesversammlung [Amtl. Bull.] [Nationalrat], 93. 1983, 1296ff.; Amtl. Bull. [Ständerat], 94. 1984, 253ff.).

³⁸ Ausschlaggebend für diese negative Haltung dürfte einerseits ein auch in der Schweiz überliefertes, geringes Verständnis für die Parteiarbeit in großen Teilen der Gesellschaft, andererseits eine eher diffuse Furcht vor staatlicher Vereinnahmung und Kontrolle der bisher völlig staatsfreien Parteien sein. Mit eine Rolle spielen allerdings auch die im Ausland mitverfolgten, keineswegs einfach zu bewältigenden Schwierigkeiten einer die Chancengleichheit wahrenenden, „gerechten“ Mittelverteilung. Schließlich ist zu bedenken, daß die Einführung der Parteienfinanzierung dem Referendum untersteht, was präventiv beträchtliche Hemmungen auslöst, weil eine Zustimmung des Volkes nicht unbedingt vorausgesetzt werden darf und weil von einem negativen Volksentscheid für längere Zeit blockierende Wirkungen ausgehen dürften.

³⁹ Diese Delegierten werden auf kantonaler Ebene gewählt, tagen wenige Male im Jahr und wählen ihrerseits eine weitere und eine engere Parteileitung, die allerdings zum Teil auch mit ex officio-Mitgliedern besetzt sind.

⁴⁰ Die Kantonalparteien sind im eigenen Zuständigkeitsbereich – dem staatsrechtlichen Aufbau der Schweiz entsprechend – zwar bedeutend zentralistischer strukturiert, aber dem Grundsatz nach oft ebenfalls als Vereinigung kommunaler Sektionen, also von unten nach oben aufgebaut.

recht gering. In den Bundesparteien ist die Elite-Basis-Beziehung aber mehrfach mediatisiert, und obwohl auch hier – im Vergleich zum Ausland – die Führungsstrukturen in *materieller* Hinsicht schwach entwickelt sind, ist der effektive Einfluß der oft mit Parlamentariern durchsetzten Parteispitzen und Generalsekretariate auf die Meinungs- und Willensbildung als groß zu bezeichnen. Es kommt hinzu, daß die eidgenössischen Delegiertenversammlungen wenig stabile, personell fluktuierende und deshalb in ihrer Zusammensetzung von Fall zu Fall veränderbare Gebilde darstellen. Ihre Repräsentationsfähigkeit ist – vorsichtig gesagt – nicht in allen Parteien gleich groß.

c) Die *Fraktionen* der Bundesversammlung besitzen in ihrer Partei eine starke und *unabhängige Stellung*. Hiezu haben nicht nur das in der Bundesverfassung garantierte freie Mandat⁴¹, sondern auch die relativ geringen Einflußmöglichkeiten der Bundesparteitage, verbunden mit der erwähnten personellen Verflechtung von Fraktion und Parteiführung, der Zwang der Fraktionen zur Konsensfindung untereinander, der öffentlichrechtliche Status der Fraktionen, vor allem aber der Quasi-Milizcharakter des Parlaments beigetragen. Die Parlamentarier sind aufgrund ihrer Milizstellung von der Partei bedeutend weniger abhängig als Berufsparlamentarier, weil viele für ihr Fortkommen nur zum kleineren Teil auf die Partei angewiesen sind.

d) Bei der *parteiinternen Meinungs- und Willensbildung* klaffen die Einflußchancen der Basis im Vorverfahren der Gesetzgebung einerseits und bei Wahlen und Abstimmungen andererseits auseinander. Die Parteitage und Delegiertenversammlungen fassen in aller Regel die Parolen bei Volksabstimmungen. Die Parlamentskandidaten werden in den Kantonalparteien autonom und „demokratisch“, oft in Kampfabstimmungen ernannt, wobei bereits stark auf eine nach Region, Geschlecht, Beruf und andere Faktoren abgestimmte Proportionalisierung geachtet wird. Hingegen sind die Einwirkungsmöglichkeiten der Parteimitglieder und Delegiertenversammlungen auf die Genesis politischer Sachentscheidungen eher gering. Im wichtigen Stadium der Inhaltsgebung, in Expertenkommissionen und Vernehmlassungsverfahren, wo Ideen formuliert, Interessen artikuliert, Widerstände signalisiert, Verhandlungen geführt und Kompromisse geschlossen werden, handelt – fast zwangsläufig – die Parteiführung, zuweilen unter Mitwirkung kleinerer Fachkommissionen und im Verbund mit Teilen der Fraktion und mit Verbandsfunktionären. Diese Führungsgruppe hat allerdings wiederum antizipierend Rücksicht auf Grundhaltungen und verschiedene Strömungen innerhalb der Partei zu nehmen.

⁴¹ Art. 91 BV.

IV. Aktuelle Problemlagen

1. Vom Parteienbild in der Schweiz

Die Parteien genießen trotz ihrer langen Tradition auch in der Schweiz ein *geringes Ansehen* in der Öffentlichkeit. Zwar wird ihre Unentbehrlichkeit durchwegs anerkannt, und der Anteil der Parteimitglieder an den Stimmberechtigten beträgt immerhin noch rund 11 Prozent, doch weisen Einwohner städtischer Gebiete, Frauen und Jugendliche stark unterdurchschnittliche Beteiligungsquoten auf. Mitursächlich für dieses angeschlagene Parteienbild dürften folgende Gründe sein: Ein immer noch gehegtes Bild von der identitären Demokratie, das Anleihen bei Rousseaus „*volonté générale*“ aufnimmt und keine Aufsplitterung in Gruppierungen erträgt; das Erlebnis unmittelbarer Versammlungsdemokratie in kleineren Gemeinden, deren Deliberationsmechanismus der Parteien nicht bedarf; der durch die Volksrechte zurückgebundene Einfluß der Parteien; eine in der politischen Kultur verankerte Konsenseuphorie und Konfliktscheu, die den Parteiendisput rasch zum Parteigezänk werden lassen; das historisch vermittelte Bild von in der Öffentlichkeit besonders aktiven Parteien als „Störenfriede“ der bürgerlich-liberalen Parlamentsmehrheit; sowie die Abriegelung der Parteien von der Regierungsgewalt durch die (relativ) parlamentarunabhängige Kollegialregierung, deren Mitglieder im tief verankerten Bewußtsein des Volkes „über den Parteien“ stehen und sich mit der Wahl in das Exekutivamt von „Parteimännern zu Staatsmännern“ – und neuerdings auch von „Parteifrauen“ zu „Staatsfrauen“ – verwandeln.

2. Parteien in Anfechtung und Nöten: allgemeine Aspekte

a) Nun mehren sich auch in der Schweiz die Stimmen, die von einem *Versagen*, von mangelnder Aufgabenerfüllung, ja auch von einer Krise der Parteien sprechen. Diese Vorwürfe werden bald pauschal an die Adresse „der“ Parteien, bald gezielt an die Parteiliten oder an einzelne Parteien gerichtet. Sie orientieren sich aber oft an einem idealistisch-utopischen, systemfremden Bild der Partei und ihrer Funktionen, oder sie verkennen Potential und effektive Handlungsspielräume der Parteien innerhalb des politischen Aktionsfeldes. Die Parteien stehen heute in einem „*Mehrfrontenkrieg*“, in dem sie Mühe haben, sich zu behaupten sowie ihre Identität zu bilden und zu bewahren.

b) Das Wirkungsfeld der Parteien beschlägt einen im Sozialstaat stark *erweiterten Politikbereich*, der durch die Anhäufung komplexer, technisierter und zunehmend auch konflikthanfälliger Staatsaufgaben gekennzeichnet ist. Die Parteien müssen die ganze Bandbreite politischer Problemlösungen zu bewältigen versuchen. Wirkungsvolle Partei-

arbeit ist zudem auf schwer verfügbares Fachwissen angewiesen und somit ebenso anspruchsvoll wie zeitaufwendig geworden.

c) Die Parteien stehen mehr denn je im *Dilemma zwischen kurzfristiger Erfolgspolitik und längerfristigen Problemlösungsstrategien*. Dabei geht es nicht nur um die Problematik der seit jeher bekannten „Gefälligkeitsdemokratie“ in Form von Wahlgeschenken oder werbewirksamen Parteivorstößen. Gravierender erscheinen das Verschweigen von Unpopulärem, das Nichtaufnehmen in die Zukunft hinein wirksamer Dimensionen von Politik oder leere Programmhüllen, die auf dem Papier einen Handlungswillen vorspiegeln, der nicht existiert. Die Volksrechte verstärken dabei diesen Hang zum Popularisierbaren, zum unmittelbar Überschau- und Ansprechbaren.

d) Die Parteien sind zudem *Milizgebilde*. Das „Fußvolk“ wie der Großteil des Kaders wirken ehrenamtlich mit an Abendsitzungen oder Wochenendveranstaltungen. Wohl gelingt es dadurch auch, berufliches Sachwissen fruchtbar zu machen. Doch „Nebenbeipolitiker“ haben zunehmend Mühe, „Allroundpolitiker“ zu sein und als kompetente Generalisten mitzuwirken. Nebenamtliche Parteiarbeit wird tendenziell durch Eliten erledigt, die teilweise auch aus mehr oder weniger interessengebundenen Verbandsangehörigen zusammengesetzt sind.

e) Den Parteien *fehlen ausreichende Mittel*, um Bildungs- und Sozialisationsaufgaben übernehmen zu können. Gerade im Bereich der politischen Bildung käme den Parteien angesichts der Fülle komplexer und interessenverflochtener Problemstellungen eine wichtige Funktion zu. Das Ressourcenmanko stärkt aber die Stellung der „Vollblutpolitiker“ und Verbandsvertreter zu Lasten der übrigen Parteiangehörigen.

f) Die *Bereitschaft* zur aktiven Parteiarbeit nimmt *laufend ab*. Der Kreis der Partizipationswilligen verkleinert sich, so daß immer weniger immer mehr und Schwierigeres zu leisten haben. Damit wird auch Parteipolitik zwangsläufig zur Sache einer kleinen Minderheit, was ihr wiederum den Vorwurf mangelnder Öffnung und Demokratisierung einbringt – ein unheilvoller *circulus vitiosus*.

g) Hinzu kommt, daß sich der Anteil der Stimmberechtigten, die regelmäßig an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen, ebenso verringert wie die Quote der Stammwähler: die *Wähler werden wählerischer*, die Bindung der Mitglieder an ihre Parteien nimmt ab⁴². Diese Entwicklung stellt die Parteien in unterschiedlichem Ausmaß vor das Problem, ob sie sich in erster Linie der treuen Mehrheit ihrer traditionellen Parteiklientel verpflichtet fühlen oder ihre Programmatik im Rahmen ihres breitgefächerten Ideologierasters (zumindest auch) auf das noch

⁴² Die Beteiligung an der Wahl des Nationalrates sank von 80,4% (1919) auf 48,9% (1983). Die Stimmbeteiligung beträgt heute auf Bundesebene im Durchschnitt rund 40%.

unentschlossene und damit unerschlossene Wählerpotential, sei es in der Mitte, sei es umgekehrt gerade in polarisierten Gefilden, ausrichten sollen.

3. Konkurrenz durch Medien und Verbände

a) Die ausgearbeitete Problem- und Mängelliste wäre unvollständig, wenn nicht besonderes Gewicht auf die zunehmende, ja galoppierende Konkurrenzierung der Parteien durch andere *intermediäre Organisationen*, vor allem durch Massenmedien, Verbände und neuere Bewegungen gelegt würde. Daß von der Entwicklung der Medien, mit ihrer Tendenz zur Dramatisierung, „Skandalisierung“ und Personalisierung der Politik, erhebliche Auswirkungen auf die Parteien, ja auf die schweizerische Demokratie überhaupt ausgehen, ist nicht zu übersehen, wissenschaftlich aber noch wenig erfaßt worden. *Kurt Eichenberger* hat die sich abspielenden Veränderungen mit dem Begriff der „medienplebiszitären Demokratie“ zum Ausdruck gebracht.

b) Hingegen weist das schweizerische politische System seit langem *korporatistische Züge* auf⁴³. Die im Gegensatz zu den Parteien zentralistisch organisierten Interessenverbände besitzen seit dem Ende des letzten Jahrhunderts, vor allem aber seit den dreißiger Jahren, als der außenpolitisch wie wirtschaftliche bedrohte Staat auf eine enge Kooperation mit den Verbänden angewiesen war, eine starke Stellung⁴⁴.

⁴³ Vgl. zur Verbändeproblematik *Max Flückiger*, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, Diss. Bern 1968; *Hans Georg Giger*, Die Mitwirkung privater Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben, Diss. Bern 1951; *Erich Gruner*, Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, Erlenbach 1956; *François Höpflinger*, Verbände, in: Handbuch politisches System der Schweiz (hrsg. von Ulrich Klöti), Bd. 2, Bern 1984, 163ff.; *Beat Hotz*, Politik zwischen Staat und Wirtschaft, Diss. Zürich, Diessenhofen 1979; *Hans Huber*, Staat und Verbände (1958), in: Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, ausgewählte Aufsätze 1950–1970, Bern 1971, 361ff.; *Karl Meyer*, Verbände und Demokratie in der Schweiz, Olten 1968.

⁴⁴ Das Verbandswesen ist weitverbreitet und durch eine Vielzahl von Wirtschafts-, Berufs- und zunehmend auch anderen Verbänden mit überlappender Rekrutierungsbasis und Mehrfachmitgliedschaften gekennzeichnet. Die Verbände artikulieren und aggregieren – hier mit den Parteien vergleichbar – Interessen und versuchen, sie in der politischen Willensbildung durchzusetzen. Sie unterscheiden sich jedoch von den Parteien namentlich durch ihre zusätzlichen Ordnungsfunktionen (Weiterbildung, Berufs- und Standespolitik, Wettbewerbsregulierung, Sozialpartnerschaft, Gesetzesvollzug), die Einheitlichkeit ihrer Stoßrichtung und die Begrenzung der Interessenbündelung, durch die Verfügbarkeit von starken personellen, fachspezifischen und materiellen Ressourcen, durch ihren hohen, zentralistischen Organisationsgrad und durch ihre Allgegenwart im politischen Willensbildungsprozeß von der Politikformulierung bis zur Volksabstimmung. Die Parteien mühen sich hingegen mit dem ganzen Spektrum der Politik ab und

Es wird der Schweiz deshalb regelmäßig vorgeworfen, sie sei zum „Verbändestaat“ (*Hans Huber*) verkommen, der Parteien und Parlament entmachte, nicht verbandsgeschützte Interessen negiere und Innovationen dadurch tendenziell verhindere. Bezeichnend erscheint, daß diese Kritik zuerst von liberal-konservativer Sicht aus Angst vor einem Verlust souveräner Staatlichkeit erhoben wurde, während sie heute vor allem von linker Seite vorgetragen wird. Doch herrscht heute die Tendenz vor, den *Verbandseinfluß* aufgrund vorschnell generalisierter Erkenntnisse aus Einzelfallstudien oder ideologischer Voreingenommenheit zu *überzeichnen*⁴⁵. Das Erstarken der Verbände ist zum großen Teil Folge sozioökonomischer Entwicklungen und staatsrechtlich-institutioneller Gegebenheiten, vor allem aber auch des Ausbaus des wirtschaftsinfluenzierenden und -dirigierenden Sozialstaates, der „Betroffenheit“ und Aktivierungsbedürfnisse im ökonomischen Sektor auslöste⁴⁶.

c) Im Verhältnis zu den Parteien dürfte viel darauf ankommen, ob es gelingt, die „informalen“ Grenzen zwischen Parteiaktivität und Verbandstätigkeit freiwillig zu respektieren. Die Verbände erfüllen wichtige Ordnungs- und legitime Interessenwahrungsfunktionen. Doch ist die reale Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß starke Verbands Spitzen, namentlich zentrale, gut dotierte, unter einem permanenten Bestätigungsdruck stehende Sekretariate eine Eigendynamik entwickeln, welche die Grenzen der effektiven Verfolgung von Mitgliederinteressen sprengt und damit spezifische Parteaufgaben usurpiert. Die starke Stellung der Spitzenverbände ruft einerseits nach einer – die engeren Verbandsinteressen transzendierenden – Ausrichtung ihrer Politik auch an übergeordneten Gemeinwohlgesichtspunkten, andererseits nach einem restriktiven, maßvollen und auf die unmittelbaren Verbandsziele abgestimmten Mitteleinsatz. Den Parteien wächst die immer bedeutungsvollere Aufgabe zu, Verbandsinteressen an gesamtpolitischen Anforderungen und Begrenzungen zu messen, Transparenz der Interessen herzustellen, Begründungszwänge zu schaffen, ein Fo-

werden in ihrer Dynamik durch mannigfache Ausgleichsgebote gebremst. Sie leiden an Zeit-, Sachkunde-, Bewertungs-, Finanz- und Personalnöten, sind relativ schwach und immer noch bündisch organisiert und besitzen im vorparlamentarischen Entscheidungsprozeß ein geringes Verhandlungspotential.

⁴⁵ Vgl. etwa die soeben publizierte Studie von *Friedrich Schneider*, *Der Einfluß von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik*, Bern 1985.

⁴⁶ Es ist zu bedenken, daß auch Verbände in der Regel einen gewissen internen Interessenausgleich herbeiführen und um Anerkennung für ausgehandelte Kompromisse „werben“ müssen. Auch können sich Patt-Situationen bilden, wo sich Großverbände polar gegenüberstehen, so daß deren Macht paralytisiert wird. Schließlich ist nicht alle Politik gleichermaßen „verbandsanfällig“ und der Verbandseinfluß nicht zuletzt auch abhängig von der Unabhängigkeit der Verwaltung wie vom Führungswillen der Exekutivspitze.

rum öffentlicher Abwägung und Diskussion zu bilden, nötigenfalls ein „Gegengewissen“ auszubilden und Ausgleiche anzustreben. Insbesondere sollten sie – auch – ein Schwergewicht ihrer Aktivitäten auf den „nichtökonomischen“ Politikbereich legen. Hier müssen die Parteien eine Primärfunktion erfüllen und sich gesellschaftlichen Problemstellungen zuwenden, die sonst zu kurz zu kommen drohen. Doch müssen sie ressourcenmäßig in die Lage versetzt werden, diese Aufgabe erfüllen zu können. Orientierung der Verbandspolitik auch an gesamtgesellschaftlichen Leitwerten, gepaart mit einer verantwortungstragenden Begrenzung der Verbandsaktivitäten auf den ureigenen Interessensbereich einerseits und Stärkung der Parteien zur autonomen Entscheidungsfindung andererseits dürften deshalb vordringliche Postulate für das Gedeihen der Parteien darstellen.

4. Parteien und neue Bewegungen

a) Auch das plebiszitär so offene politische System der Schweiz ist seit den sechziger Jahren mit Erscheinungen konfrontiert, die mit Etiketten wie „Bürgeraktionen“, „neue soziale Bewegungen“, Demonstrations- und Besetzungsoperationen, ökologischer und pazifistischer Fundamentalismus, Alternativpolitik oder Paradigma „neue Lebensweise“ gekennzeichnet werden können⁴⁷. Obwohl die Partizipations-

⁴⁷ Zu den „neuen Bewegungen“ in der Schweiz vgl. etwa *Eidgenössische Kommission für Jugendfragen*, Thesen zu den Jugendunruhen 1980, Bern 1980; *Stefan Füglistner* (Hrsg.), *Darum werden wir Kaiseraugst verhindern*, Zürich 1984; *Erich Gruner/Hans Peter Hertig*, *Der Stimmbürger und die „neue“ Politik*, Bern 1983; *Toni Holenweger/Werner Mäder* (Hrsg.), *Inseln der Zukunft? Selbstverwaltung in der Schweiz*, Zürich 1979; *Hanspeter Kriesi*, *AKW-Gegner in der Schweiz. Eine Fallstudie zum Aufbau des Widerstandes gegen das geplante AKW in Graben, Diessenhofen* 1982; *ders.*, *Die Zürcher Bewegung. Bilder, Interaktionen, Zusammenhänge*, Frankfurt a.M./New York 1984; *ders.*, *Bewegung in der Schweizer Politik. Fallstudien zu politischen Mobilisierungsprozessen in der Schweiz*, Frankfurt a.M./New York 1985; *Hanspeter Kriesi/René Levy/Gilbert Ganguillet/Heinz Zwicky*, *Politische Aktivierung in der Schweiz 1945–1978*, Diessenhofen 1981; *René Levy*, *Politische Basisaktivität im Bereich der Umweltproblematik*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, Vol. 21, 1981, 9ff.; *René Levy/Laurent Duvanel*, *Politik von unten. Bürgerprotest in der Nachkriegsschweiz*, Basel 1984; *Hans A. Pestalozzi*, *Nach uns die Zukunft. Von der positiven Subversion*, 11. Aufl., Bern 1982; *ders.*, *Rettet die Schweiz. Schafft die Armee ab*, Bern 1982; *René A. Rhinow*, *Staatsrechtliche Überlegungen zur Entstehung sogenannter „Bürgerinitiativen“*, in: *National Zeitung* Nr. 203, vom 2.7.1975 und Nr. 204, vom 3.7.1975; *ders.* (Anm. 2), 175ff., 231ff., 255ff.; *ders.*, *Widerstandsrecht im Rechtsstaat?*, Berlin 1984; *Peter Saladin*, *Demokratische Sonderrechte von „Betroffenen“?*, in: *Mélanges André Grisel*, Neuchâtel 1984; *Max Schmid*, *Eine Stadt in Bewegung. Materialien zu den Zürcher Unruhen*, Zürich 1980; *Johannes M. Zürcher*, *Umweltschutz als Politikum*, Diss. Bern 1978; *Heinrich Zwicky*, *Politische Aktivität, Illegitimität und Stabilisierung*, Diessenhofen 1982.

quote bei institutionellen Beteiligungsmöglichkeiten sinkt, *wächst* die okkasionelle und *betroffenheitsbedingte Politisierung* von Teilen der Bevölkerung aufgrund sozioökonomischer und kultureller Basisprozesse, namentlich vor dem internationalen Hintergrund eines allgemeinen Wertwandels, von Einsichten in mögliche katastrophale Entwicklungen in Umwelt-, Energie- und Sicherheitsbereichen, die sich bis zu Überlebensängsten, ja apokalyptischen Endzeitvisionen zu steigern vermögen. Daneben artikuliert sich auch – lautstarker wie stiller – Widerstand in der Leistungsgesellschaft, der eher Züge der Verweigerung, der Staats- und Autoritätsverdrossenheit trägt, aber von jugendlichen Aussteigern bis zu etablierten Systemgegnern reicht, und der zur satten Zufriedenheit und Gleichgültigkeit breiter Bevölkerungskreise in politisch auffällig kontrastiert. Freilich präsentiert sich der partielle gesellschaftliche Protest auch hier helvetisch temperiert, mit der geschilderten Verspätung und im allgemeinen ohne die brachiale Radikalität, wie sie zum Teil im Ausland anzutreffen ist. Ob und in welchem Umfang die Ventilfunktion der Volksrechte, die Qualität des politischen output oder die politische Kultur hiezu beigetragen haben, muß offenbleiben. Doch die Tendenzen und Probleme sind – wenn auch nicht in der Größenordnung, so doch in ihrem Kern – vergleichbar: Unsicherheiten in der Konsensherstellung bei konfligierenden Grundoptionen, insbesondere zwischen Ökologie- und Wohlstandsinteressen, zunehmende Intransigenz von Gruppenforderungen, Anfechtungen des Legalitäts- und Mehrheitsprinzips durch Widerstandsmodelle, Qualifikation des politischen Systems als formale Scheindemokratie.

b) Vermögen diese Entwicklungen die schweizerischen Parteien in Frage zu stellen? Eine vorsichtige Antwort muß davon ausgehen, daß politische Bewegungen und Aktionen unterschiedlichster Art *seit jeher zum schweizerischen Demokratiebild* gehören, auch wenn die sozialstaatliche „Verteilungsdemokratie“ der Nachkriegszeit im Banne einer perfektionierten Konkordanz dies teilweise vergessen ließ. Der Vorwurf, die Parteien hätten die angedeuteten Gesellschaftsprobleme in ihrer Dimension nicht rechtzeitig erkannt und zulänglich aufgenommen, trifft allenfalls bei etablierten Großparteien zu, welche sich an historischen Konfliktlinien ausrichten und noch stark durch staats-, wirtschafts- und sozialpolitische Gegensätze geprägt sind. Ihnen gelingt es schlecht, neue fundamentalistische Gegensätze von Ökologie und Ökonomie abzubilden. Auch verhindert der starke Kompromißzwang von Volksparteien, daß sich neue Anliegen rasch und kräftig durchzusetzen vermögen. Dies gilt besonders für Parteien, die an der Regierungsverantwortung beteiligt sind.

Die Erfahrungen in der Schweiz zeigen aber, daß Bewegungen mit eher eindimensionaler Stoßrichtung und medienwirksamer Aktionsweise von *vorübergehender Dauer* sind. Entweder verliert der Stoß-

trupp allmählich an Resonanz, oder die Bewegung weitet sich aus zur Partei mit offenem Programmächer. Das Volk pflegt in einzelnen Abstimmungen kompromißlosen Aktionen Gehör zu schenken, wenn sie Anliegen politisieren, die von tradierten Parteien vernachlässigt werden (z.B. bei der Überfremdungsfrage). Bei Wahlen verhält es sich indessen anders; hier werden Parteien prämiert, die sich einer Mehrzahl politischer Problemstellungen widmen. Offene Parteistrukturen im Makro- wie Mikrobereich, ja Offenheit des „medialen Systems“ überhaupt erweisen sich von systemtragender Relevanz und stellen deshalb eine unabdingbare Voraussetzung dafür dar, daß gesellschaftliche Probleme und Auseinandersetzungen in ihrer Pluralität auch unter veränderten politischen Umweltbedingungen artikuliert und innerhalb wie außerhalb der Parteien ausgetragen werden können. Die Übergänge von Aktionen über Bewegungen, Parteien, Vereinigungen und Verbände bis zu den Massenmedien sind fließend, ihre je spezifischen Rollen im komplexen Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung nicht versteinierungsfähig.

Damit sollen die Schwierigkeiten der *Konsensherstellung* und der „Regierbarkeit“ nicht verkannt werden. Doch dürften diese wiederum mehr auf die erwähnten soziokulturellen Umweltbedingungen zurückzuführen sein als auf ein Parteienversagen. Entspricht das komplexe Parteien- und Bewegungsspektrum nicht einer Sozietät, die durch sich überschneidende Konfliktfronten, durch akzentuierten und akzelerierten Wandel mit entsprechenden Orientierungsverlusten und durch ein Nebeneinander von Politisierung und Apathie hervorsteht? Neue Bewegungen und Gruppierungen, Aktionen neben und ohne Parteien stellen den Sauerteig eines pluralistischen medialen Systems dar – eine notwendige Herausforderung für bestehende Parteien, ein Garant für eine lebendige Demokratie.

5. Patronage: Präsenz der Parteien in Verwaltung, Justiz und Medien?

a) Noch ist kein Wort gefallen von der in Deutschland stark problematisierten Ämterpatronage. Wohl ist das Phänomen bei uns seit jeher bekannt – aber auch gelitten und gebilligt! Die Konkordanzdemokratie trieb ihre Wurzeln in unterschiedlicher Dichte bis in die höheren *Verwaltungsorgane* hinein, und zur Frage gestellt wird regelmäßig nicht der Grundsatz, sondern dessen Handhabung und porportionale Durchführung. Beklagt werden vor allem Untervertretungen, etwa der Frauen oder einer Regierungspartei bei den Chefbeamten. In der Bundesverwaltung beschränkt sich allerdings der Kreis der Funktionäre, bei deren Wahl die Parteifarbe offiziell eine Rolle spielt, auf verhältnismäßig wenige Spitzenbeamte mit großem Einflußpotential.

Nun ist zweierlei zu beachten. Einmal trifft eine mehr oder weniger proportionalisierte Verwaltungselite auf eine proporzdurchwirkte Kollegialregierung, so daß die *Konkordanz* quasi *um eine Dimension erweitert* wird. Zum anderen fühlt sich die Regierung nicht an konkrete Parteivorschläge gebunden, sondern trifft ihre Wahl in eigener Verantwortung. Wesentlich erscheint denn auch, daß das Wahlorgan die Parteizugehörigkeit nicht über die fachlichen und menschlichen Qualifikationen erheben darf. Die Parteiangehörigkeit der Chefbeamten weist zudem nicht zu unterschätzende Vorteile auf: es realisiert sich auf diese Weise eine gewisse Verbundenheit von Volk und Verwaltung, von Bürgern und Beamten. Vielleicht klingt hier noch *Fritz Fleiners* „Volksstaat“⁴⁸ in moderierter Weise an. Die Amtsträger müssen aber zwischen Parteiarbeit und administrativer Pflichterfüllung unterscheiden können. Ist nicht auch die Vorstellung eines völlig apolitischen und in seiner Grundstruktur „unabhängigen“ Chefbeamten etwas wirklichkeitsfremd?

b) Die nämlichen Überlegungen gelten auch für die Bestellung der *Richter*. Traditionsgemäß werden die Richter in den Kantonen vielfach noch vom Volk und auf Bundesebene vom Parlament gewählt. Volks- oder Parlamentswahlen sind aber zwangsläufig politische oder politisch anfällige Wahlen: wer sollte Kandidaturen anmelden, wenn nicht die Parteien und Fraktionen? Alle bedeutenden Gerichte sind in der Schweiz nach Parteienproporz zusammengesetzt, und auch hier tastet niemand am Grundsatz, höchstens am Verteilungsschlüssel im einzelnen Fall. Richter vermögen durchaus von ihrer Parteiherkunft zu abstrahieren: doch der Vorrang der Qualität bei der Richterbestellung scheint zuweilen in Bedrängnis zu geraten, weil Volks- und Parlamentswahlen eigenen Gesetzlichkeiten unterworfen sind⁴⁹. Die Suche nach verbesserten Ausleseverfahren stellt deshalb ein rechtspolitisches Desiderat dar⁵⁰.

c) Auch der Parteeinfluß auf die monopolisierten *Medien* hat nicht das gleiche Gewicht erhalten wie in der Bundesrepublik, zumindest soweit die Einflüsse von Leitungs- und Beschwerdeorganen, in denen die Parteien „vertreten“ sind, ins Visier genommen werden. Wohl ist die Parteiangehörigkeit bei der Besetzung der Führungspositionen von Relevanz, doch spielt die Distanz der Amtsträger zur parteilichen

⁴⁸ *Fritz Fleiner*, *Beamtenstaat und Volksstaat*, in: *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zürich 1941, 138ff.

⁴⁹ Qualitätseinbußen können sich ergeben, weil sich geeignete Kandidaten für ein öffentliches Wahlprozedere nicht zur Verfügung stellen, weil die Qualifikation zuwenig geprüft wird oder weil Sitzansprüche der Parteien aus Prestigege-sichtspunkten den Vorrang vor der Eignung erhalten.

⁵⁰ Vgl. etwa *Felix Matter*, *Der Richter und seine Auswahl*, Diss. Zürich 1978.

Herkunft im allgemeinen recht gut. Trotzdem hat der Druck der Parteien auf den Rundfunk in den letzten Jahren zugenommen; es handelt sich aber um einen öffentlichen Druck „von außen“, der sich gegen politische Tendenzen sowie reklamierte Fehler der Programmgestaltung richtet, nicht um ein Problem der Patronage in der Führungsstruktur. Die Medien sind eher ein Problem für die Parteien als die Parteien ein Problem für die Medien geworden!

V. Die schweizerischen Parteien im Spannungsfeld von (Verfassungs-) Recht und politischer Kultur

1. Von der beschränkten Reichweite des Rechts

Aufgrund der Eigenheiten des schweizerischen Parteiwesens erscheint in rechts- und systemvergleichender Sicht bemerkenswert, daß eine Demokratie mit Parteien auch ohne verfassungsrechtlichen Parteienartikel, ohne Parteiengesetz, ja selbst ohne eigentliche Parteienfinanzierung leben kann. Offenbar erweisen sich metajuristische Normen und Normalitäten von größter Bedeutung. Der Stellenwert der politischen Kultur kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Frage nach der konstitutionellen Verankerung der Parteien ist nicht nur eng mit dem Verfassungsverständnis und dem konkreten Verfassungstyp verbunden, sondern mit dem Normativitätsproblem an sich: Welcher Stellenwert kommt dem Recht bei der Ordnung des Parteiwesens zu? In welchem Ausmaß vermag Verfassungs- und Gesetzesrecht in diesem dynamischen Bereich dirigierende und limitierende Kraft zu entfalten? Können Rechtsnormen steuernde und kompensierende Funktionen erfüllen, wo selbstregulierende Prozesse im politisch-gesellschaftlichen Raum an demokratischer Substanz einbüßen?

Die aufgeworfenen Fragen sollen nicht den Anschein vermitteln, als ob hier eine Verabschiedung des Rechts aus dem Bereich der politischen Parteien postuliert würde. Die Schweiz wird wohl nicht darum herumkommen, gewisse Probleme *auch* legislatorisch⁵¹ anzugehen und

⁵¹ Daß die Parteien in der Schweiz verfassungsrechtlich noch keineswegs „bewältigt“ sind, ist bereits hervorgehoben worden. Wohl setzt das von der Bundesverfassung vorgeschriebene Verhältniswahlverfahren die Parteien voraus, doch wurde bislang kaum diskutiert, ob nicht dem ungeschriebenen Verfassungsrecht Aussagen und Direktiven über die Parteien zu entnehmen wären. Das Bundesgericht bejaht im Bereich der Grundrechte die Existenz ungeschriebenen Verfassungsrechts, wenn bestimmte Gewährleistungen eine Voraussetzung für die Ausübung anderer, geschriebener Freiheitsrechte bilden oder sonst als unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes erscheinen (vgl. BGE 104 Ia 88ff., 96). Es ist zu fragen, ob – ungeachtet der wieder eingeschlafenen Diskussion über die Aufnahme eines expliziten Parteien-

die Finanzierungsbasis der Parteien über kurz oder lang zu verbessern. Doch ist zu warnen vor der Tendenz, diagnostizierte Mängel vorschnell als Rechtsprobleme erfassen und Kurskorrekturen in erster Linie mit Verrechtlichungsbemühungen herbeiführen zu wollen. Legiferierungsvorgänge stehen stets in Gefahr, entweder freie und offene Veränderungsprozesse im medialen System ganz oder teilweise zu unterbinden oder aber infolge weitgehender Wirkungslosigkeit der Maßnahmen zur symbolischen, ja zur verschleiernenden Rechtsetzung zu entarten. Parteiengesetzgebung darf nicht mehr Probleme schaffen, als sie zu lösen vorgibt. Vielleicht ist uns – dank dem helvetischen „Verspätungssyndrom“ – vergönnt, aus ausländischen Erfahrungen zu lernen und „Flick“-Werke zu vermeiden.

2. Parteien als Seismograph

Die Titel-Frage, ob die Parteien Krisensymptome aufweisen, würde in der Schweiz je nach politischem Standpunkt wohl eine unterschiedliche Antwort finden. Sie hängt von der generellen Einschätzung der Konkordanzdemokratie, vom zugrundegelegten Anforderungsprofil der Parteien und nicht zuletzt auch vom schillernden und inflationären Krisenbegriff ab⁵². Parteien sind als intermediäre Organisationen sowohl eingebettet in das politische System, dessen Legitimations- und Strukturprobleme sie weitgehend teilen, als auch eingefangen in gesellschaftliche Basisprozesse. Sie gleichen einem Seismograph mit Multiplikatoreffekt, weil sich politische Grundprobleme im Übergang von Sozietät und Gemeinwesen, Wandlungsvorgänge im Bereich der Werte und der sozioökonomischen Entwicklung in ihnen besonders stark manifestieren. So sind auch ihre Systemfunktionen der Veränderung unterworfen, und daraus resultierende Probleme bedürfen zwar

artikels in die Bundesverfassung – aus dem Ensemble demokratiekonstituierender und freiheitsverbürgender Normen des geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts nicht Elemente der Parteienordnung zu entnehmen sind, die einer gesetzlichen und justiziellen Konkretisierung Richtpunkte und Eckwerte zu liefern vermöchten. Jedenfalls scheint mir der Schluß voreilig gezogen, aus dem textlichen Schweigen der Bundesverfassung sei auch auf eine Abwesenheit parteirelevanter Normen zu schließen. Weil Parteien unentbehrliche Bestandteile auch und gerade der konstitutionell verfaßten schweizerischen Demokratie bilden, ragen sie aus dem gesellschaftlich-außerrechtlichen Bereich in die Verfassungssphäre hinein. So sind die Grundsätze der Parteienfreiheit und Parteilichkeit als konstituierende Pfeiler einer demokratischen, pluralitären, offenen und veränderbaren Parteienordnung m.E. auch Gehalte des schweizerischen Verfassungsrechts.

⁵² Zum Krisenbegriff vgl. neuerdings *Karl-Dietrich Bracher*, Politische Institutionen in Krisenzeiten – Eine historische Betrachtung, Verhandlungen des 55. Deutschen Juristentages (Festvortrag), München 1984, H. 6ff.

der Offenlegung und Bewältigung, nicht jedoch der pessimistischen Krisenmalerei. Parteien gedeihen nur im Umfeld einer Gesellschaft, welche die politische Mitwirkung nicht versagt und deren Elite sich an ethischen Leitwerten und vertrauensbildenden wie -erhaltenden demokratischen Tugenden orientiert. Von existentieller Bedeutung für die Zukunft der Parteien erscheint mir deshalb die Forderung zu sein, vor dem Ruf nach Recht und Geld Sorge zu einer politischen Kultur zu tragen, die den Parteien Fundament und Halt vermittelt. Die Parteienkultur entfaltet sich nur in einem Staat der Pluralität, des Maßes und der Toleranz.

Leitsätze des 3. Berichterstatters über:

Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?

I. Einleitung

1. *Der Begriff der „Parteienstaatlichkeit“ suggeriert eine für das schweizerische Gemeinwesen kaum zutreffende Prädominanz der Parteien.*

II. Elemente des schweizerischen politischen Systems

2. *Im internationalen Vergleich sind folgende staatsrechtlich-institutionelle Eigenheiten hervorzuheben: Bikameralismus mit absolut gleichberechtigten Parlamentskammern (Nationalrat als Volksvertretung, Ständerat als Vertretung der Kantone); Fehlen einer Sperrklausel im Wahlsystem; Milizprinzip mit faktischem „Halbberufsparlament“; plebiszitäre Institutionen (Volksinitiative und Referendum); wechselseitige Unabhängigkeit von Parlament (Bundesversammlung) und Regierung (Bundesrat als siebengliedriges Kollegialorgan). Die Schweiz kann als plebiszitär imprägnierte Repräsentativdemokratie qualifiziert werden. (Weitere Hinweise, insbesondere zu den partizipativen Einrichtungen, enthält die Broschüre „Der Bund – kurz erklärt“.)*

3. *Die Schweiz stellt eine Konkordanzdemokratie dar, in welcher das Prinzip des gütlichen Einvernehmens und die Suche nach breit abgestützten Kompromißlösungen vorherrschen und die durch die proportionale Beteiligung vieler Kräfte an der Herrschaftsausübung gekennzeichnet ist.*

4. *Maßgeblich zur Herausbildung der Konkordanzdemokratie beigetragen haben die politische Kultur und die institutionellen Gegebenheiten, namentlich die Volksrechte. Diese führen aber durch ihren Verständigungsdruck teilweise auch zur Verhinderung der effektiven Bürgerpartizipation.*

5. *Opposition in der Schweiz ist v.a. kooperative Bereichsopposition (Kirchheimer), die nicht grundsätzlich, sondern sachbezogen von Fall zu Fall zum Tragen kommt.*

6. Das Konkordanzsystem ist heute nicht unangefochten. Seine Vorteile übersteigen aber die „Kosten“, weil stark fragmentierte und komplexe Gesellschaften nur auf einer breiten Konsensbasis regierbar erscheinen. Zudem werfen wachsende Implementationsschwierigkeiten zunehmende Akzeptanzprobleme auf, die mit knappen Mehrheiten nicht lösbar sind.

7. Die politische Kultur der Schweiz wird geprägt durch ein Konglomerat sich überlappender Völker, Konfessionen, Kulturen, Sprachen und Regionen: die Schweiz als Land der Minderheiten, als „paradigmatischer Fall politischer Integration“ (Deutsch) und als politische Willensnation. Weitere Elemente der politischen Kultur sind u.a.: Zwang zur gemeinsamen Selbstbehauptung, „Elitenfamiliarität“, Milizprinzip, Erlebnis der Versammlungsdemokratie, Antistaatseffekt, Fehlen einer monarchischen Vergangenheit, „Charaktereigenschaften“ der Schweizer.

III. Stellung und Funktion der Parteien

8. Die schweizerischen Parteien sind Mittler zwischen Volk und Behörden. Im innerparteilichen Clearing muß bereits auf die helvetische „Kraftfeldervielfalt“ Rücksicht genommen werden, so daß auch die Parteien Träger der Konfliktregelung sind.

9. Als exogene Merkmale des Parteiwesens erscheinen:

a) der Multipartismus als Produkt einer langen historischen Entwicklung, der zu einer Einsitznahme aller größeren Parteien in Parlamente (Proporzwahl) und (Kollegial-)Regierung geführt hat;

b) die Volksrechte, die sowohl an der Wiege der Parteien stehen als auch deren Einflußpotential beträchtlich beschränken;

c) die kaum normierte Stellung der Parteien, die rechtlich nicht von anderen Bewegungen oder Wählergruppen unterschieden werden und deren Einwirkungsmöglichkeiten auf die Wahlen durch die Zulässigkeit des Panaschierens und Kumulierens begrenzt sind; und

d) die praktisch fehlende Parteienfinanzierung durch den Staat; Spenden und Parteibeiträge sind zudem steuerlich nicht begünstigt.

10. Die Binnenstruktur der Parteien ist u.a. gekennzeichnet durch:

a) deren föderalistischen Aufbau, wobei die relativ eigenständigen Kantonalparteien die helvetische Vielfalt widerspiegeln;

b) relativ schwach entwickelte Führungsstrukturen auf Bundesebene;

c) eine starke und unabhängige Stellung der Fraktionen in der Bundesversammlung; und durch

d) ambivalente Einflußchancen der Parteibasis auf die politische Willensbildung.

IV. Aktuelle Problemlagen

11. Die Parteien genießen auch in der Schweiz aus verschiedenen Gründen ein geringes Ansehen in der Öffentlichkeit. Dies ist aber keine neue Erscheinung, sondern entspricht einer langen Tradition. Ihre Unentbehrlichkeit scheint jedoch unbestritten.

12. Dennoch mehren sich die Stimmen, die ein Parteienversagen diagnostizieren. Jedenfalls stehen die Parteien in einem Mehrfrontenkrieg, indem sie:

a) immer komplexere Problemlösungen auf einem immer weiteren Politikfeld bearbeiten müssen;

b) im Dilemma zwischen kurzfristiger Erfolgspolitik und längerfristigen Problemlösungsstrategien stehen;

c) als Milizgebilde Mühe haben, Kompetenz und Allround-Engagement in sich zu vereinigen;

d) der für die Problembewältigung erforderlichen Mittel entbehren;

e) mit einem schwindenden Kreis aktiver Parteiangehöriger leben müssen; und zudem

f) auf immer weniger Stammwähler und dauerhafte Sympathisanten zählen können.

13. Die größte Problematik dürfte indessen in der dreifachen Konkurrenzierung durch Massenmedien, Verbände und neue Aktionsformen liegen.

14. Die zunehmenden Tendenzen der Dramatisierung, „Skandalisierung“ und Personalisierung der Politik durch die Massenmedien führen zu einer „medienplebiszitären Demokratie“ (Eichenberger), unter welcher die Parteien wohl am schwersten zu leiden haben.

15. Der Verbandseinfluß ist in der Schweiz schon seit langem recht stark, doch wird er zur Zeit eher überzeichnet. Wichtig erscheint die Beschränkung der Verbandsaktivität auf die effektive Wahrung der Mitgliederinteressen und der Verzicht auf die ungehemmte Infiltration in die Parteien. Diese müssen Foren des öffentlichen Dialogs bleiben (oder wieder vermehrt werden) und sich vor allem auch (aber nicht nur!) den „nichtökonomischen“ Politikbereichen zuwenden.

16. „Neue Bewegungen“ sowie pazifistischer und ökologischer Fundamentalismus beleben auch die schweizerische politische Bühne, freilich helvetisch temperiert und im allgemeinen ohne brachiale Radikalität.

17. Diese „Stoßtrupps“ ergänzen das traditionelle, an klassischen Konfliktfronten ausgerichtete Parteiensystem. Neue Bewegungen stellen den Sauerteig eines pluralistischen medialen Systems dar – eine

notwendige Herausforderung für bestehende Parteien, ein Garant für eine lebendige Demokratie.

18. *Die sog. Ämterpatronage wird in der konkordanzdurchwirkten Schweiz kaum als Problem empfunden. Wesentlich erscheint, daß bei Wahlen die fachlichen und menschlichen Qualifikationen Vorrang vor dem Parteibuch besitzen und Chefbeamte zwischen administrativer Pflichterfüllung und Parteiarbeit unterscheiden können.*

19. *Richterwahlen sind in der Schweiz Volks- oder Parlamentswahlen mit eigenen Gesetzmäßigkeiten. Zum Problem geworden ist nicht das Distanzierungsvermögen der Richter, zuweilen aber die Aufrechterhaltung der Qualitätsanforderungen bei der Bestellung.*

20. *Parteieneinfluß auf die monopolisierten Medien spielt sich kaum über Leitungsorgane, sondern von außen ab. Die Medien sind eher ein Problem für die Parteien als die Parteien ein Problem für die Medien geworden.*

V. Die schweizerischen Parteien im Spannungsfeld von (Verfassungs-) Recht und politischer Kultur

21. *Eine Demokratie kann offenbar auch ohne verfassungsrechtliche Verankerung der Parteien, ohne Parteiengesetz und staatliche Parteienfinanzierung leben. Es stellt sich dabei die bedrückende Frage nach den metajuristischen Normen und Normalitäten, die dies ermöglichen, sowie nach Funktion und Reichweite des Rechts in diesem Bereich. Parteiengesetzgebung darf jedenfalls nicht mehr Probleme schaffen, als sie zu lösen vorgibt.*

22. *Von existentieller Bedeutung für die Zukunft der Parteien erscheint die Forderung, vor dem Ruf nach Recht und Geld Sorge zu einer politischen Kultur zu tragen, die den Parteien Fundament und Halt vermittelt. Die Parteienkultur entfaltet sich nur in einem Staat der Pluralität, des Maßes und der Toleranz.*

4. Aussprache und Schlußworte

Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?

Vorsitzender (Häberle): Verehrte Gäste, verehrte Frau Kollegin, liebe Kollegen. Ich eröffne die Aussprache zum ersten Beratungsgegenstand und begrüße Sie im Namen des Vorstandes. Nachdem Sie in der – gewiß schöpferischen – Mittagspause über meine sofort nach den Referaten am Vormittag präsentierte Gliederung nachgedacht haben, bekräftige ich diese Schwerpunkte. Die Aussprache verlangt von uns ein „Spielen mit bzw. auf drei Klavieren“, einer Werkgattung, die bislang nicht allzuvielen Literaturbeispiele kennt. Immerhin haben wir ein „Vorbild“: Die denkwürdige Innsbrucker Tagung im Jahre 1980 zum Thema „Verfassungsgerichtsbarkeit“ wagte ebenfalls drei Referate aus den drei deutschsprachigen Ländern, damals unter der Vorstanderschaft der Herren *Winkler*, *Bullinger* und des unvergessenen *Wolfgang Martens*. Wir sollten heute im „Innsbesondere-Stil“ verfahren und aus der gestrigen „Not“ eine Tugend machen, d.h. die Fragen der „Parteienstaatlichkeit“ nicht nur im jeweils eigenen Land, sondern immer zugleich für die beiden anderen Verfassungsstaaten diskutieren und dreiseitig integrieren: auf dem Weg zu einer Art deutschsprachigen Verfassungslehre. Dem Vorstand ist die differenzierte Integration aller drei „Länderreferate“ ein besonderes Anliegen. Im übrigen sei daran erinnert, daß wir im Kollegenkreis mehrere „wissenschaftliche Verfassungsgeber“ unter uns haben: So hat sich Herr *Wimmer* für die neue Verfassung von Burgenland einen Parteienartikel mit ausgedacht (Art. 3), ähnliches gilt für die neuen Schweizer Kantonsverfassungen von Aargau und Basel-Landschaft (dank der Herren *Eichenberger* bzw. *Rhinow*).

Im folgenden wiederhole ich die *inhaltliche Gliederung*, sodann erlaube ich mir Hinweise zum *Diskussionsverfahren*, wobei ich mich auf das „Göttinger Diskussionsstatut“ beziehen kann. Vorweg eine Übersicht über die denkbaren Schwerpunkte der Aussprache. Ich schlage eine Gliederung in *drei große Punkte* vor: „I. ‚Parteienstaatlichkeit‘ – ein Element im Rahmen des demokratischen Verfassungsstaates? – Theorien, Inhalte, Methoden einschließlich der Fragen der politischen Kultur.“ Der Vorstand legt bei dem Thema auf das Fragezeichen Wert. Im einzelnen sind folgende Stichworte einschlägig: Darstellung und Auseinandersetzung mit der Parteienstaatslehre von *G. Leibholz*, auch