

Professor René A. Rhinow, Basel

Funktionen und Probleme der politischen Parteien in der Schweiz

Inhaltsübersicht

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

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 darf die Schweiz kaum als «Parteienstaat» gekennzeichnet werden, weil durch die begriffliche Hervorhebung des Parteienmerkmals eine kaum zutreffende Prädominanz der Parteien für das politische System suggeriert¹ wird. 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.

Zur Erfassung der Parteienproblematik erscheint es unerlässlich, zuerst einen Blick auf Verfassungslage und Regierungssystem der Schweiz zu werfen; nur so kann eine Annäherung an die spezifische Stellung der Parteien in unserer Demokratie gelingen.

II. Elemente des 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:

teien im Verfassungssystem der Schweiz, Diss. Kiel 1970, 184 f.; *Gerhard Schmid*, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, Basel/Frankfurt a. M. 1981, 35 f. (mit weiteren Hinweisen). 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.

² Vgl. etwa *Andreas Auer*, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, in: ZSR 103 II, 1984, 1 ff.; *Kurt Eichenberger*, Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten im schweizerischen Regierungssystem (1977), in: Der Staat der Gegenwart, Basel/Frankfurt a. M. 1980, 95 ff.; *Erich Gruner*, Parteien, in: Handbuch politisches System der Schweiz (hrsg. von *Ulrich Klöti*), Bd. 2, Bern 1984, 135 ff.; *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, 111 ff.; *Alois Riklin/Alois Ochsner*, Parlament, in: Handbuch politisches System der Schweiz (hrsg. von *Ulrich Klöti*), Bd. 2, Bern 1984, 77 ff.; *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, 31 ff.

* Der vorliegende Aufsatz basiert auf dem Referat, das der Verfasser unter dem Titel «Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates?» im Oktober 1985 an der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer gehalten hat. Das Referat ist vollständig abgedruckt in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 44/1986, 83 ff., und wurde für die Zeitschrift *recht* überarbeitet. Meinen Assistenten lic.iur. Bruno Löttscher, lic.iur. Giovanni Biaggini und lic.iur. Michael Christ danke ich herzlich für Mitarbeit und kritische Diskussion.

¹ Vgl. *Hans Huber*, Die schweizerische Demokratie, in: *Richard Löwenthal* (Hrsg.), Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin 1963, 90 ff., 105; *Carl-August Conrad*, Die politischen Par-

a) *Parlamentarismus*

Der Parlamentarismus ist bikameralistisch ausgestaltet. Die Bundesversammlung gliedert sich in zwei gleichgestellte Kammern (Nationalrat und Ständerat). 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 Majorzprinzip. 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%³. 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) *Volksrechte*

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

c) *Regierungssystem*

Das Regierungssystem ist einmal dadurch gekennzeichnet, dass sich Bundesversammlung und Bundesrat (als Exekutivspitze) in wechselseitiger Unabhängigkeit gegenüberstehen.

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

⁴ Erich Gruner (Fn.2) 154 hat die Redeweise vom Milizparlament deshalb als «Verhüllungsideologie» geißelt; er nennt die faktischen, Berufspolitiker «Krypto-Berufsparlamentarier»; vgl. auch Riklin/Ochsner (Fn.2) 108.

⁵ Mit der Volksinitiative können im Bund 100 000 Stimmberechtigte – das sind rund 2,5% – eine Volksabstimmung über eine von ihnen angebehrte Verfassungsänderung erzwingen. Alle Verfassungsänderungen müssen dem Volk vorgelegt werden (obligatorisches Referendum). Über Gesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und unbefristete Staatsverträge findet nur dann eine Volksabstimmung statt, wenn mindestens 50 000 Stimmbürger – also 1,2% – innert drei Monaten das Referendum verlangt («ergriffen») haben (fakultatives Referendum); Art. 89, 89^{bis}, 118 ff. der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV); vom 29. Mai 1874 (Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR] 101).

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.

Aufgrund dieser verfassungsrechtlich-institutionellen Faktoren kann die Schweiz als *plebiszitär imprägnierte Repräsentativdemokratie*⁶ qualifiziert werden, deren Regierung nur durch das Wahlprozedere vom Parlament abhängig und in sich kollegial strukturiert ist.

2. *Die Schweiz als Konkordanzdemokratie*

a) *Das schweizerische Konfliktregelungsmuster*

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 berühmten-berühmte «helvetische Kompromiss» angestrebt. Markantes und konsequentes Zeichen der Perfektion dieses Konfliktregelungsmusters stellt die Einsitznahme der vier 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 Grup-

⁶ Näheres vgl. bei Rhinow (Fn.2) 201 ff.

⁷ Vgl. Rhinow (Fn.2) 237 ff. (mit weiteren Hinweisen).

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

pierungen verteilt, immer mit dem Ziel, die massgeblichen politischen, wirtschaftlichen, konfessionellen und ethnischen Kräfte angemessen partizipieren zu lassen.

b) *Der Anteil der Volksrechte*

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 – referendumsstauglich, 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 Interessenvertreters» geworden⁹. Solchermassen abgeschliffene und ausgefeilte Vorlagen sind in ihrem Wesensgehalt oft nicht nur parlamentsfest, da unter Beteiligung aller massgeblichen Kräfte zustande gekommen, sondern auch «referendumsresistent», weil keine grössere Gruppe mehr an einer Volksabstimmung interessiert ist. Konkordanz – so lautet die perplexen Folge-

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

c) *Eigenarten der Opposition*

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 breit gefächertes 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) *Von den Vorteilen der Konkordanz*

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) *Konkordanz in Anfechtung*

Allerdings sind die gegenwärtigen Konkordanzmechanismen mit ihren okkasionellen Oppositionsmöglichkeiten zunehmender *Kritik*

⁹ NZZ Nr. 85 vom 21. Februar 1973.

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. Die Verhandlungs- und Konsensbildungsprozesse in einer atomistisch gespaltenen Gesellschaft werden immer langwieriger; damit einher geht eine steigende Entscheidungsschwäche politischer Führungsgremien. Das Innovationspotential wird angesichts einer kompromisshaften Politik der kleinen Schritte als zu gering angesehen – was freilich nicht unbestritten ist. Ebenso wird die selektive Interessenberücksichtigung bezüglich neuer und nicht referendumsfähiger Minderheiten sowie schlecht organisierbarer Anliegen (z. B. Umweltschutz, Jugendprobleme) bemängelt. Ein Schlagerthema schweizerischer Politik stellt der relativ starke Verbands- und Wirtschaftseinfluss und – auch als dessen Folge – eine zuweilen zur «Verfälschung» tendierende Konfliktregelung dar, welche die Öffentlichkeit flieht und zur undurchschaubaren, parlamentarisch schwer kontrollierbaren Herrschaft einer kleinen Elite geführt habe, die Politik unter sich ausmache. Vor allem wird auch kritisiert, 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 «*médio-cratie*»¹⁰. Heute wird ihr etwa vorgeworfen, sie sei zu einer «*Filzokratie*» (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) Versuch einer Beurteilung

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 politi-*

scher 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 zu bestimmen.

3. Elemente der schweizerischen politischen Kultur

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

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 Gefühlshaltungen in der politischen Umwelt zu erfassen. Vgl. etwa die Übersichten bei *Klaus von Beyme*, Die politischen Theorien der Gegenwart, 4. Aufl., München 1980, 179 ff.; *Gerhard Lehmann*, Proporzdemokratie, Tübingen 1967, 11 ff.; *Peter Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, Berlin 1982, 21 f.; *Peter Reichel*, Politische Kultur. Zur Geschichte eines Problems und zur Popularisierung eines Begriffs, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 42/82, Bonn 1982, 13 ff. 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.

¹⁰ Zitat nach *Gruner* (Fn. 1) 18.

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

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 einen 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 Traditionen des Vereinslebens und der kommunalen Versammlungsdemokratie sind ihrem Wesen nach mehr auf dialogisches Zusammenwirken als auf Konfrontation angelegt. Der föderalistische Antistaatseffekt hält den Schweizer stets in einer kritisch-skeptischen Distanz zum Staat, vor allem aber zum Bund. Eine monarchische Vergangenheit kennt die Schweiz nicht, wohl aber ein geschichtlich frühes Wachstum von Bildungsbürgertum und ökonomischen Mittelschichten; ein grosses Proletariat hat sich nie gebildet. Und schliesslich ist auf Eigenschaften hinzuweisen, die man dem Schweizer zuschreiben pflegt: Bedächtigkeit, Pragmatismus, wenig Hang zu Extremismen, Dialogbereitschaft, aber – gleichsam als Kehrseite der Münze – auch Kleinlichkeit, Engstirnigkeit, 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.

Auf diesem Boden konnte, ja musste Konkordanz gedeihen: Verständigung, Einverneh-

men, 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

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 beeinflussen; 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.

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». In den Parteien werden einerseits Ideen, Ideale, Interessen, Stimmungen, einzeln und aggregiert auch Ängste von unten nach oben getragen,

¹⁵ Vgl. hierzu *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 *Joaachim Raschke*, Opladen 1982, 87 ff., 88.

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

¹⁷ Vgl. etwa *Schmid* (Fn. 1) 23 ff. (mit weiteren Hinweisen).

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

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

findet eine partielle Bildung und Formung des Volkswillens statt. Andererseits werben Behördemitglieder und Parteieliten für «ihre» Politik, wird um Vertrauen und Zustimmung nachgefragt und in einem durchlässigen Prozess Nachwuchs für politische Ämter herangebildet. Im innerparteilichen Clearing muss auf die vorhin beschriebene «Kraftfeldervielfalt» Rücksicht genommen werden, so dass ein permanenter Ausgleich zwischen politischen, konfessionellen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten innerhalb jeder Partei gesucht wird. Die schweizerischen Parteien sind bereits «Träger der Konfliktregelung»¹⁸. 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) Multipartismus

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.

Dieser Multipartismus ist allerdings erst das Produkt einer langen historischen Entwicklung. Auf Bundesebene wurden – nachdem während Jahrzehnten lose Bewegungen und Gruppierungen das Feld beherrschten – zwei 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 waren.

Die Gründung der Sozialdemokratischen Partei (SP) 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, ehe-

mals 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.

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 auf¹⁹. Weitere sechs Parteien bilden insgesamt vier Fraktionen, während die Grünen die Fraktionsstärke nicht erreichen, sondern mehr innerhalb der anderen Parteien wirksam sind²⁰. 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 senkt²¹.

Auch die Beteiligung der Parteien an der *Bundesexekutive* erfolgte in verschiedenen Etappen. Oppositionelle Gruppierungen «erzwangen» 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 Proporz spielen, sobald die vordrängende Partei als regierungsfähig erachtet wurde, was bedeutete, dass sie eine gewisse Wählerstärke und eine mit der «eidgenössischen Staatsgesinnung» als vereinbar taxierte Grundhaltung aufwies.

b) Die schillernde Rolle der Volksrechte

Die schweizerischen Parteien sind «Kinder der Volksrechte» (Erich Gruner). Das bereits in der

¹⁹ 77,8% der Wählerstimmen bei den Nationalratswahlen 1983; vgl. die Übersichten über die Stärkeverhältnisse der einzelnen Parteien in der Bundesversammlung in: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 92. Jg., 1984, Basel 1984, 552 ff.

²⁰ «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. Nach Wahlerfolgen auf kantonaler und kommunaler Ebene haben die Delegierten von 8 kantonalen grünen Parteien am 25. Mai 1986 – im Hinblick auf die Nationalratswahlen 1987 – eine «Grüne Partei der Schweiz» (GPS) gegründet. Diese ist zur Zeit mit 34 Parlamentarierinnen und Parlamentariern in fünf kantonalen Parlamenten vertreten.

²¹ 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 (Fn. 19) 552 ff.

¹⁸ Gruner (Fn. 1) 31.

ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts – erstmals in Europa – eingeführte allgemeine und direkte Wahlrecht und vor allem die direktdemokratischen Institutionen²² 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 Parteeinfluss 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) Mangelnde normative Fundierung

Die Parteien sind *normativ kaum erfasst*. Der Begriff der Partei wird positivrechtlich gemieden²³, 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 Vereinsfreiheit²⁴. Der diesem

Grundrecht seit 1848 angefügte Passus im Verfassungstext, 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 Nationalrates²⁵ setzt Parteien geradezu voraus, doch kaschiert das formelle *Wahlrecht* diesen Umstand weitgehend. Wahlvorschläge können von 50 beliebigen, im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten eingereicht werden²⁶. Beachtlich ist zudem, dass die Wähler Wahlzettel ohne vorgedruckte Parteibezeichnung und Kandidatenangaben benützen sowie vorgedruckte Kandidaten streichen, aus anderen Listen eintragen (panaschieren) oder den gleichen Namen zweimal aufführen (kumulieren) können²⁷. Das Parlamentsrecht²⁸ und die Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung²⁹ erwähnen die Parteien eher beiläufig.

Ein Versuch, das Parteiwesen normativ zu regeln, ist in den siebziger 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) Finanzierung

Schliesslich zeichnet sich das schweizerische Parteiwesen dadurch aus, dass die Parteien

alle Grundrechte geltend zu machen, die für sie relevant werden können. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind sie auch zur eidgenössischen Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (Art. 85 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG], vom 16. Dezember 1943 [SR 173.110]).

²⁵ Art. 73 BV.

²⁶ 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).

²⁷ Art. 35 PRG; vgl. *Erich Gruner/Martin Daettwyler/Oskar Zosso*, Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz, Bern 1975, 315.

²⁸ 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. 11^{quater} GVG).

²⁹ 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).

²² Auf Bundesebene wurde – nach kantonalen Vorbildern – 1874 im Rahmen der (bisher einzigen) Totalrevision der Bundesverfassung das fakultative Gesetzesreferendum und 1891 die Verfassungsiniziativa eingeführt. Das obligatorische Verfassungsreferendum existiert seit 1848.

²³ Es erscheint im Parlamentsrecht, bei der Definition der Fraktionen (Art. 11^{quater} des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG], vom 23. März 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. Dezember 1976 [SR 161.1]). Vgl. auch Fn. 29.

²⁴ Art. 56 BV. Die Parteien sind Gebilde des Zivilrechts und als solche dem Vereinsrecht unterworfen. Sie vermögen im Prozess

vom Staat praktisch *nicht unterstützt* werden. Es dominiert nach wie vor die – auch mythologisch durchsetzte – Anschauung, Parteien stellten rein gesellschaftliche Gebilde dar, deren Gedeihen von der Bürgerschaft abhängen, 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^{30,31}. Lediglich die Fraktionen erhalten seit gut zehn Jahren bescheidene Beiträge, die aber insgesamt kaum die Millionengrenze erreichen³².

Die Parteien finanzieren sich mit Mitgliederbeiträgen und Spenden, die rund die Hälfte der Einnahmen ausmachen dürften³³. 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 werden³⁴.

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 erhoben³⁵ – bislang allerdings ohne Erfolg.

³⁰ Art. 33 PRG.

³¹ 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 Wahlen anlässlich der eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen 1983 vom 9. Februar 1982, SRG Nr. 82.27). Vgl. auch BGE 97 I 731 ff. (Vigilance).

³² Der Grundbeitrag pro Fraktion beträgt 16500 Franken, pro Parlamentsmitglied werden 3300 Franken ausgeschüttet. Ende 1984 betragen die Beiträge total 930600 Franken.

³³ Vgl. Roger Blum, Wer finanziert die Schweizer Parteien?, in: «Tagesanzeiger» vom 12. Dezember 1984.

³⁴ Vgl. Schmid (Fn. 1) 125 ff.

³⁵ Vgl. die Hinweise und die Diskussion im Sammelband «Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien?», Separatdruck aus der «Neuen Zürcher Zeitung», Zürich 1969, 97 ff.; Peter Hug, Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteifinanzierung, Diss. Zürich 1970; Gruner (Fn. 1) 219 ff., 320 ff.; Schmid (Fn. 1) 115 ff. – 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 1167 ff.) zu. Eine von Nationalrat Helmut Hubacher (SP) lancierte parlamentarische Einzelinitiative wurde im Parlament abgelehnt. Eine Motion, welche die bessere Ausnutzung bestehender Möglichkeiten zur Parteienunterstützung verlangte, wurde vom Nationalrat am 28. September 1983 erhehlich erklärt, jedoch vom Ständerat am 7. Juni 1984 nur als Postulat überwiesen (Schweizerische Politik im Jahre 1982, 199; 1983, 218; Amtl. Bull. NR 1983 1296 ff.; Amtl. Bull. StR 1984 253 ff.).

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 Furcht vor staatlicher Vereinnahmung und Kontrolle der bisher völlig staatsfreien Parteien sein. Mit einer Rolle spielen allerdings auch die im Ausland mitverfolgten, keineswegs einfach zu bewältigenden Schwierigkeiten einer die Chancengleichheit wahren, «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.

3. Endogene Faktoren

a) Föderalistischer Aufbau

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 bildet³⁶. 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 sind³⁷.

³⁶ 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.

³⁷ Die Kantonalparteien sind im eigenen Zuständigkeitsbereich – dem staatsrechtlichen Aufbau der Schweiz entsprechend –

b) *Elite-Basis-Beziehungen*

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 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) *Verhältnis zu den Fraktionen*

Die Fraktionen der Bundesversammlung besitzen in ihrer Partei eine starke und *unabhängige Stellung*. Hiezu haben verschiedene Umstände beigetragen. In erster Linie sind hier das in der Bundesverfassung garantierte freie Mandat³⁸ sowie der Quasi-Milizcharakter des Parlaments zu nennen. Doch spielen zweifellos auch die relativ geringen Einflussmöglichkeiten der Bundesparteitage, verbunden mit der erwähnten personellen Verflechtung von Fraktion und Parteiführung, eine grosse Rolle. Es kommt hinzu, dass die Fraktionen untereinander einen Konsens finden müssen und dass sie einen öffentlich-rechtlichen Status besitzen. 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) *Interne Willensbildung*

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 Dele-

giertenversammlungen fassen in aller Regel die Parolen bei Volksabstimmungen. Die Parlamentskandidaten werden in den Kantonalparteien autonom und «demokratisch», oft in Kampf Abstimmungen 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 Entscheidungen 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.

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%. Einwohner städtischer Gebiete, Frauen und Jugendliche weisen jedoch 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 Parteiengezänk werden lassen; das historisch vermittelte Bild von in der Öffentlichkeit besonders aktiven Parteien als «Störenfriede» der bürgerlich-liberalen Parlamentsmehrheit; sowie die Abriegelung der

zwar bedeutend zentralistischer strukturiert, aber dem Grundsatz nach oft ebenfalls als Vereinigung kommunaler Sektionen, also von unten nach oben aufgebaut.

³⁸ Art. 91 BV.

Parteien von der Regierungsgewalt durch die (relativ) parlamentsunabhängige 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) Parteien im Mehrfrontenkrieg

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) Der erweiterte Politikbereich

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

c) Die zeitliche Dimension der Parteipolitik

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

Nichtaufnahmen in die Zukunft hinein wirksamer Dimensionen von Politik sowie leere Programmhülsen, die auf dem Papier einen Handlungswillen vorspiegeln, der nicht existiert. Die Volksrechte verstärken dabei diesen Hang zum Popularisierbaren, zum unmittelbar Überseh- und Ansprechbaren.

d) Die Milizstruktur

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) Die Mittelknappheit

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 zulasten der übrigen Parteiangehörigen.

f) Die abnehmende Mitwirkung

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) Die wählerischen Wähler

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 Mitglie-

der an ihre Parteien nimmt ab³⁹. 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 breit gefächerten Ideologierasters (zumind. auch) auf das noch unentschlossene und damit unerschlossene Wählerpotential, sei es in der Mitte, sei es umgekehrt gerade in polarisierten Gefilden, ausrichten sollen.

3. Konkurrenz durch Medien

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 «medienplebisitären Demokratie» zum Ausdruck gebracht.

4. Konkurrenz durch Verbände

a) Die Schweiz als «Verbändestaat»?

Hingegen weist das schweizerische politische System seit langem *korporatistische* Züge auf⁴⁰. 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 wirtschaftlich bedrohte Staat auf eine enge Kooperation mit den Verbänden angewiesen war, eine starke Stellung.

Das Verbandswesen ist weit verbreitet 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 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.

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*⁴¹. 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 auslöste.

³⁹ 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%.

⁴⁰ Vgl. zur Verbänderproblematik *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 1961; *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: Rechtslehre, Verfassungsrecht, Völkerrecht, ausgewählte Aufsätze 1950–1970, Bern 1971, 361ff.; *Karl Meyer*, Verbände und Demokratie in der Schweiz, Olten 1968.

⁴¹ Vgl. etwa die kürzlich publizierte Studie von *Friedrich Schneider*, Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik, Bern 1985.

Es ist zu bedenken, dass auch Verbände in der Regel einen gewissen interren 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 paralysiert 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.

b) Die Notwendigkeit informaler Grenzziehung

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 Interessenwahrungs-funktionen. Doch ist die reale Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass starke Verbandsspitzen, 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 Parteiaufgaben 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 Forum öffentlicher Abwägung und Diskussion zu bilden, nötigenfalls ein «Gegergewissen» 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 Interessenbereich einerseits und Stärkung der Parteien zur autonomen Entscheidungsfin-

dung andererseits dürften deshalb vordringliche Postulate für das Gedeihen der Parteien darstellen.

5. Konkurrenz durch neue Bewegungen

a) Bürgeraktionen und Protest

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 können⁴². Obwohl die Partizipationsquote bei institutionellen Beteiligungsmöglichkeiten sinkt, wächst die okkasionele und betroffenenbedingte 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 Verwei-

⁴² Zu den «neuen Bewegungen» in der Schweiz vgl. etwa *Eidgenössische Kommission für Jugendfragen*, Thesen zu den Jugendunruhen 1980, Bern 1980; *Stefan Füglistler* (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* 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. Juli 1975 und Nr. 204 vom 3. Juli 1975; *ders.* (Fn. 2) 175ff., 231ff., 255ff.; *derselbe*, *Widerstandsrecht im Rechtsstaat?*, Bern 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.

gerung, der Staats- und Autoritätsverdrossenheit trägt, aber von jugendlichen Aussteigern bis zu etablierten Systemgegnern reicht, und der zur satten Zufriedenheit und Gleichgültigkeit breiter Bevölkerungskreise in politicis 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 hierzu 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) *Zur Funktion neuer Bewegungen*

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. Ent-

weder verliert der Stösstrupp allmählich an Resonanz, oder die Bewegung weitet sich aus zur Partei mit offenem Programmfächer. 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 in der Regel anders; hier werden auf Dauer 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 Verbänden 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.

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

a) *«Ämterpatronage»*

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 proportionale 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 andern 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»⁴³ 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) Parteienproporz in der Justiz

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 taste niemand am Grundsatz, höchstens am Verteilungsschlüssel im einzelnen Fall. Richter vermögen durchaus von

⁴³ *Fritz Fleiner*, *Beamtenstaat und Volksstaat*, in: *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zürich 1941, 138ff.

ihrer Parteiherkunft zu abstrahieren: doch der Vorrang der Qualität bei der Richterbestellung scheint in Bedrängnis zu geraten, weil Volks- und Parlamentswahlen eigenen Gesetzmässigkeiten unterworfen sind⁴⁴. Die Suche nach verbesserten Ausleseverfahren stellt deshalb ein rechtspolitisches Desiderat dar⁴⁵.

c) Parteien vor und in den Medien

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 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

⁴⁴ 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 Prestige Gesichtspunkten den Vorrang vor der Eignung erhalten.

⁴⁵ Vgl. etwa *Felix Matter*, *Der Richter und seine Auswahl*, Diss. Zürich 1978.

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 herum kommen, gewisse Probleme *auch* legislatorisch⁴⁶ anzugehen und die Finanzierungsbasis der Parteien über kurz oder lang zu verbessern. Doch ist zu warnen vor der Tendenz, diagnosti-

zierte 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

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 Seismographen 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 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 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*.

⁴⁶ 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 88 ff., 96). Es ist zu fragen, ob – ungeachtet der wieder eingeschlafenen Diskussion über die Aufnahme eines expliziten Parteienartikels 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 Parteiengleichheit als konstituierende Pfeiler einer demokratischen, pluralitären, offenen und veränderbaren Parteienordnung m. E. auch Gehalte des schweizerischen Verfassungsrechts.