

# **Vom Geld der Parteien**

**Parteienfinanzierung im eidgenössischen Parlament 1964-2005**

Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde  
an der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg (Schweiz)

Allgemeine und Schweizerische Zeitgeschichte  
Professor Urs Altermatt

von Hilmar Gernet

Schenkon

SS 2008

Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde an der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg (Schweiz). Genehmigt von der Philosophischen Fakultät auf Antrag der Professoren Urs Altermatt (1. Gutachter) und Francis Python (2. Gutachter).

Freiburg, 17. März 2009. Prof. Dr. Jean-Michel Spieser, Dekan

## Vorwort

Berufsbegleitend eine Dissertation realisieren zu können, hängt ab von einem flexiblen Doktorvater und einem verständnisvollen persönlichen Umfeld. In meinem Fall durfte ich auf beides zählen.

Professor Urs Altermatt war bereit, mir die Möglichkeit zu geben, im bereits fortgeschrittenen „Studentenalter“, noch eine Dissertation schreiben zu können. Seine Begleitung mit konstruktiver Kritik, die gezielten Hinweise auf Lücken oder Längen, die hilfreichen Anregungen zur Struktur, die offene Art Diskussionen zu führen, sein Augenmass und seine Flexibilität bildeten die Grundlage dafür, um die Studie kontinuierlich voranzubringen und abzuschliessen. Für diese nicht nur fachliche, sondern freundschaftliche Unterstützung gebührt ihm mein uneingeschränkter Dank.

Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei PD Dr. Markus Furrer für seine wesentlichen Anregungen. Meine eher ungewöhnliche Freizeitgestaltung wurde von Bernadette Gernet-Zurkirchen ebenfalls unterstützt und ohne ihren tatkräftigen EDV-Support wäre die Arbeit nicht geglückt. Dafür will ich ein herzliches Dankeschön sagen.

Ein weiteres Element für das Zustandekommen der Studie sind die ungezählten Personen, die wissend, beiläufig oder „zufällig“ einen Beitrag zum Gelingen geleistet haben. Ihnen zu danken ist vornehme Forscherpflicht, der ich sehr gerne nachkomme. Namentlich danken will ich Dr. Peter Buomberger, Adalbert Durrer (verstorben), Dr. Urban Fink, Dr. Bruno Häfliger, Christoph Hess, Dr. Markus Hodel und Christoph Niederberger. Professor Dr. Rainer Eichenberger, Seminar für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg, der mir anregende Texte zur ‚Ökonomie der Politik‘ zur Verfügung stellte, gebührt ebenfalls mein Dank. Ausdrücklich bedanken will ich mich auch bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern, der Bibliothek der Juristischen Fakultät der Universität Luzern und dem Sekretariat des Seminars für Zeitgeschichte an der Universität Freiburg für ihre uneigennütigen Dienste. Abschliessend möchte ich noch hinweisen auf eine spezielle Herausforderung, die darin bestehen wird für Dr. Esther Schönberger eine besonders herzliche Form des ‚Merci‘ zu finden; auch wenn sie sich aus freien Stücken bereit erklärt hatte, das Lektorat der vorliegenden Studie zu übernehmen.

Weil der Autor der Idee anhängt, die Chance der Geschichtswissenschaft (besonders der Zeitgeschichte) liege darin eine „Grenzgängerin zwischen den Disziplinen“<sup>1</sup> zu sein, werden in der vorliegenden Studie immer wieder Bezüge zur praktischen Politik hergestellt. Als Ziel wird eine Auslegeordnung zur Parteienfinanzierung in der Schweiz angestrebt, die – den politischen Willen der betroffenen Akteure vorausgesetzt – als Signal und Aufforderung für eine öffentliche Debatte dienen könnte. Geschichte wird hier als „Anwendungswissenschaft“<sup>2</sup> mit durchaus „praxeologischen Perspektiven“<sup>3</sup> verstanden.

---

<sup>1</sup> LaCapra, 1987, S. 9

<sup>2</sup> Müller-Merbach, 1988, S. 305, vgl. auch Zukunftsperspektiven für die Geschichtswissenschaft im Kontext der aktuellen Debatte, Stellungnahme der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte (SGG) zuhanden der

Ein Teil meines beruflichen Weges (Journalismus, Generalsekretär CVP Schweiz, Politik- und PR-Berater) macht deutlich, dass zwischen mir und dem Untersuchungsgegenstand ein „Subjekt-Subjekt-Verhältnis“ besteht, wie es der Soziologe Anthony Giddens für Forscher in den Sozial- und Gesellschaftswissenschaften generell beschreibt. „Der soziologische Beobachter kann das soziale Leben als ‚Phänomen‘ nicht beobachten, ohne dass sein Wissen darüber seinen ‚Forschungsgegenstand‘ immer schon mitkonstruiert.“<sup>4</sup> Dies trifft auch für den Autor der vorliegenden Studie zu, der in verschiedenen Rollen Akteur des untersuchten Gegenstandes war und es als interessierter Bürger und Kantonsparlamentarier weiterhin ist.

Im deutschsprachigen und angelsächsischen Raum gehen Forscher davon aus, „dass von Parteien bei ihrer heutigen Verfassung zukünftig nicht mehr viel zu erwarten ist“.<sup>5</sup> Eine Einschätzung, die der Autor auch nach Abschluss der Untersuchung nicht teilt. Im Gegenteil. Seine Faszination für das Phänomen Parteien und ihre Perspektiven ist ungebrochen.

Schenkon, 15. Juni 2008

Hilmar Gernet

---

Arbeitsgruppe ‚Förderung der Geistes- und Sozialwissenschaften‘, in: Bulletin 74, hrsg. SGG, Mai 2002, S. 3-6, S. 4: „In einer zunehmend komplexen, durch fragmentiertes Expertenwissen gekennzeichneten pluralistischen Gesellschaft besteht die Aufgabe der Geschichtswissenschaft (...) neben der Erarbeitung neuen Wissens zunehmend darin, Potentiale für argumentative Deutungsangebote und Potentiale zur Selbstreflexion zur Verfügung zu stellen.“

<sup>3</sup> Blänkner, 1994, S. 104

<sup>4</sup> Giddens Anthony, Interpretative Soziologie – Eine kritische Einführung. Frankfurt am Main, 1984, S. 198, zitiert bei Sachs, 2000, S. 202

<sup>5</sup> Wiesendahl, 1998, S. 93

# Übersicht

## **Teil 1 – Ausgangslage**

1. Einleitung
2. Parteien und -finanzierung – eine Problematisierung

## **Teil 2 – Kontext und Grundlagen der Parteienfinanzierung**

3. Politischer Kontext der Parteienfinanzierung
4. Funktion und Finanzierung von Parteien
5. Parteienfinanzierung in der Schweiz

## **Teil 3 – Parlamentarische Debatte zur Parteienfinanzierung**

6. Debatten zur Parteien- und Politikfinanzierung im eidgenössischen Parlament (1964-2005)

## **Teil 4 – Elemente einer Konzeption zur Parteienfinanzierung**

### **Verzeichnisse**

Quellen- und Literaturverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>9</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>11</b>
1.1 Die forschungsleitende Frage	14
1.2 Methodisches Vorgehen	15
1.3 Aufbau und Struktur	17
<b>2 Parteien und -finanzierung – eine Problematisierung</b>	<b>19</b>
2.1 Parteien: Perspektiven oder Ende?	20
2.2 Parteienfinanzierung: Ursachen und Wirkungen	26
2.3 Strategien für Parteien	33
2.4 Unternehmerische Parteien	35
2.5 Schweizerische Publikationen zur Parteienfinanzierung	36
<b>3 Politischer Kontext der Parteienfinanzierung</b>	<b>39</b>
3.1 Politische Kultur, Konkordanz und Partizipation	39
3.2 Geld für Volksrechte und ‚gekaufte Wahlen‘	43
3.3 Politisierung der Wirtschaft	45
<b>4 Funktion und Finanzierung von Parteien</b>	<b>50</b>
4.1 Parteien – gesellschaftliche oder staatliche Gebilde?	50
4.2 Alternativen zum Partei-Verein: AG oder Genossenschaft	54
4.3 Parteien versus NGO und Verbände	59
4.4 Parameter zur Parteienfinanzierung	62
4.4.1 Chancengleichheit und Gleichbehandlung	65
4.4.2 Kontrolle der Parteienfinanzierung	68
4.4.3 Nebenwirkungen: Status quo, Verzerrungen im Politikmarkt	69
4.5 Parteispenden-Probleme: Partizipation oder Verbot	73
4.6 Unternehmen finanzieren Parteien	82

4.7	Unternehmensethik und Parteienfinanzierung	86
4.8	Korruption und Bestechung	90
<b>5</b>	<b>Parteienfinanzierung in der Schweiz</b>	<b>97</b>
5.1	Finanzielle Mittel der Bundesratsparteien	101
5.2	Parteien subventionieren Fraktionen	108
5.3	Studie der Bundesratsparteien (1998)	114
5.4	Vier Modelle und die Migros	119
5.5	Parteien an die Börse	123
<b>6</b>	<b>Debatten zur Parteien- und Politikfinanzierung im eidgenössischen Parlament (1964-2005)</b>	<b>127</b>
6.1	Überblick 1964-2005: Parlamentarische Vorstösse zur Finanzierung von Parteien und Politik	127
6.2	Vorstösse und Legislaturplanungen	131
6.2.1	1964-1978: Planungsoptimismus und Pression	131
6.2.1.1	Postulat Blatti – Subventionen für Fraktionssekretariate (1965)	131
6.2.1.2	Motion Schürmann – Richtlinien für die Regierungspolitik (1967)	132
6.2.1.3	Richtlinien der Regierungspolitik 1967-1971 (1968)	133
6.2.1.4	Motion Schürmann – Partei- und Verbandswesen (1968)	138
6.2.1.5	Parlamentarische Initiative Fraktionspräsidenten – Fraktionsbeiträge (1970)	141
6.2.1.6	Rechenschaftsbericht zum Vollzug der bundesrätlichen Regierungsrichtlinien 1967-1971 (1971)	147
6.2.1.7	Postulat Schalcher – Einfluss der Wirtschaftsverbände (1971)	149
6.2.1.8	Richtlinien der Regierungspolitik 1971-1975 (1972)	150
6.2.1.9	Rechenschaftsbericht zum Vollzug der bundesrätlichen Regierungsrichtlinien 1971-1975 (1975)	158
6.2.1.10	Motion Kloter – Kontrolle der Wahlausgaben (1975)	160
6.2.1.11	Richtlinien der Regierungspolitik 1975-1979 (1976)	161
6.2.1.12	Bericht „Zukunft des Parlaments“ (1978)	163
6.2.1.13	Einfache Anfrage Carobbio – Propaganda der Banken (1978)	164
6.2.1.14	Interpellation Hubacher – Abstimmungsfinanzierung (1978)	165
6.2.1.15	Motion Auer – Pression auf Parlamentarier (1978)	166
6.2.1.16	Fazit 1964-1978: Planungsoptimismus und Pression	168

6.2.2	1975/78-1990: Desinteresse und Provokation	171
6.2.2.1	Richtlinien der Regierungspolitik 1979-1983 (1980)	171
6.2.2.2	Zwischenbericht Richtlinien der Regierungspolitik 1979-1983 (1981)	173
6.2.2.3	Parlamentarische Initiative Hubacher – Schutz der Demokratie (1981/1983)	175
6.2.2.4	Fragestunde: Hubacher, Jaeger, Weder – Missbrauch öffentlicher Gelder für private Abstimmungspropaganda (1984)	181
6.2.2.5	Einfache Anfragen Günter – Bundesmittel für Abstimmungen/Wahlen (1984)	182
6.2.2.6	Richtlinien der Regierungspolitik 1983-1987 (1984)	183
6.2.2.7	Motion Jaeger – Offenlegungspflicht für Parteifinzen (1986)	184
6.2.2.8	Motion Günter – Staatliche Gelder für Parteien bei Wahlen (1986)	185
6.2.2.9	Legislaturplanung 1987-1991 (1988)	185
6.2.2.10	Einfache Anfrage Hubacher – Parteienunterstützung schubladisiert (1988)	187
6.2.2.11	Einfache Anfrage Longet – Chancengleichheit bei Abstimmungen (1988)	187
6.2.2.12	Einfache Anfrage Wyss – Finanzierung von Kampagnen (1989)	188
6.2.2.13	Fazit 1975/78-1990: Desinteresse und Provokation	189
6.2.3	1988-1992: Parteien-Frühling	191
6.2.3.1	Bundesrätlicher Bericht zur Unterstützung der Parteien (1990)	191
6.2.3.1.1	Kommissionsmotion – Bundesbeiträge an Parteien für Nationalratswahlen	193
6.2.3.1.2	Postulat 1 – Unterstützung der Parteien bei Volksabstimmungen	195
6.2.3.1.3	Postulat 2 – Zustellung des Propagandamaterials bei Nationalratswahlen	196
6.2.3.1.4	Postulat 3 – Unentgeltliche Abgabe amtlicher Wahlzettel bei Wahlen	197
6.2.3.1.5	Postulat 4 – Administrative Erleichterungen für Partei- und Fraktionssekretariate	198
6.2.3.1.6	Postulat 5 – Posttarifarisches Gleichbehandlung von Parteien und Presse	198
6.2.3.1.7	Abgelehnte Massnahmen zur Parteienförderung	199
6.2.3.1.8	Steuerbefreiung für Parteispenden	199
6.2.3.2	Parlamentarische Initiative NR-Kommission: Fraktionsbeiträge (1990)	205
6.2.3.2.1	Fraktionsbeiträge: 50'000 oder 80'000 Franken	208
6.2.3.2.2	Beiträge an fraktionslose Parlamentsmitglieder	209
6.2.3.2.3	Beitrag pro Fraktionsmitglied: 7000 oder 9000 Franken	211
6.2.3.3	Interpellation Longet – Kompensatorische Abstimmungsfinanzierung (1990)	214
6.2.3.4	Parlamentarische Initiativen Braunschweig und Zbinden – Machtentflechtung und Parlamentarierentschädigung (1990)	215
6.2.3.5	Motion Longet – Ausgabenkontrolle bei Abstimmungen und Wahlen (1990)	218



6.2.3.6	Einfache Anfrage Blocher – Staatliche Abstimmungspropaganda (1992)	219
6.2.3.7	Einfache Anfrage Moser – PR-Kampagne für EWR-Vertrag (1992)	220
6.2.3.8	Fazit 1988-1992: Parteien-Frühling	220
6.2.4	1992/95-2005: Tiefschlag, Verfassungsartikel, überparteiliche Transparenzforderung	223
6.2.4.1	Legislaturplanung 1991-1995 (1992)	223
6.2.4.2	Einfache Anfrage / Motion Blocher – Subvention von Organisationen (1994)	225
6.2.4.3	Postulat Eymann – Öffentlichkeitsarbeit von Bundesrat / Parlament (1994)	226
6.2.4.4	Einfache Anfrage Dreher – Bundesämter in Abstimmungskämpfen (1994)	226
6.2.4.5	Parlamentarische Initiative Zisyadis – Transparente Parteifinanzen (1995)	227
6.2.4.6	Postulat Gross – Käuflichkeit der direkten Demokratie (1995)	228
6.2.4.7	Interpellation Reimann – Politikwerbung elektronische Medien (1995)	230
6.2.4.8	Legislaturplanung 1995-1999 (1996)	231
6.2.4.9	Einfache Anfrage Bortoluzzi – Abstimmung „Jugend ohne Drogen“ (1997)	232
6.2.4.10	Einfache Anfrage Gross – Fairnessregel für Verleger (1999)	232
6.2.4.11	Legislaturplanung 1999-2003 (2000)	233
6.2.4.12	Parlamentarische Initiative Gross – Offenlegung von Beiträgen für Abstimmungskampagnen (2000)	234
6.2.4.13	Parlamentarische Initiative der Büros von National- und Ständerat – höhere Fraktionsbeiträge (2000)	238
6.2.4.14	Motion Grüne Fraktion – Offenlegung der Parteifinanzen (2000)	240
6.2.4.15	Motion Brunner – Entschädigung der Jungparteien (2001)	241
6.2.4.16	Interpellation Maillard – Gefährliche Verstrickungen (2002)	242
6.2.4.17	Motion Maillard – Verbot der Finanzierung von Parteien (2004)	243
6.2.4.18	Interpellation Leutenegger Oberholzer – Einfluss der UBS auf den Bundesrat (2004)	245
6.2.4.19	Parlamentarische Initiative Gross – Faire Abstimmungskampagnen (2005)	246
6.2.4.20	Fazit 1992/95-2005: Vom Tiefschlag zur überparteilichen Forderung nach Transparenz in Abstimmungskampagnen	248
6.3	Parteienartikel in der Bundesverfassung	250
6.3.1	Erste Entwürfe für einen Parteienartikel (1973, 1977)	250
6.3.2	Bundesverfassung 2000	255
6.3.2.1	Verfassungskommission Nationalrat	256
6.3.2.2	Verfassungskommission Ständerat	258

6.3.3	Parteienregister – Erste Konsequenz aus dem Parteienartikel (2002)	260
6.3.3.1.1	Fazit - Parteien in der Bundesverfassung: Nachführung, Finanzierung und Skelett einer Parteidefinition	266
6.4	Zusammenfassende Würdigung: Parlamentarische Debatten zum Geld der Parteien (1964-2005)	267
<b>7</b>	<b>Elemente einer Konzeption zur Parteienfinanzierung</b>	<b>273</b>
7.1	Neun politische Hausaufgaben	274
7.2	Einstieg in den Ausstieg der heimlichen Parteienfinanzierung	278
7.3	Schlusspunkte	282
	<b>Quellen- und Literaturverzeichnis</b>	<b>285</b>
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>314</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>315</b>
	<b>Lebenslauf</b>	<b>318</b>
	<b>Ehrenwörtliche Erklärung</b>	<b>319</b>

# 1 Einleitung

Die Finanzierung der Parteien in der Schweiz ist kein Thema, welches die Schweiz bewegt. Zumindest wenn man dafür die jüngste Skandalchronik<sup>6</sup> als Massstab nimmt. Nie war die Parteienfinanzierung, auch wenn sie heimlich abläuft und mit dem Mantel des Schweigens umhüllt ist, Anlass für einen öffentlich-medialen Aufschrei. Verschenkte Nerzmäntel, vermeintliche Botschafter-Affären, spuckende Fussballer, das Swissair Grounding, subalterne Offiziere in Geheimdienstchefpose, heimliche Telefonate einer Bundesrätin oder ein Wachmann, der die Zürcher Bahnhofstrasse in Aufruhr versetzte, boten die Stoffe, aus denen hierzulande Skandale gestrickt wurden. Grundsätzlich ist es erfreulich, wenn die Schweiz in Sachen Parteienfinanzierung zur skandalfreien Zone erklärt werden kann. Dass dies so bleibt, dazu möchte diese Studie beitragen. Aber, es muss etwas geschehen, damit nichts passiert. Denn unser heimliches Parteienfinanzierungssystem, auf nationaler Ebene im Wesentlichen getragen von knapp zehn Unternehmen, wird international im Kontext der ‚Korruption‘ diskutiert.<sup>7</sup> Wenn das Thema Parteienfinanzierung in der Schweiz in der medialen Öffentlichkeit weitgehend durch Abwesenheit glänzt, ist dies mehr ein Indiz für ein bescheidenes Problembewusstsein als für unproblematische Zustände.

Vom Geld der Parteien ist kaum die Rede. Es herrscht eisernes Schweigen – auch wenn alle wissen, dass die vierteljährlich geführten politischen Kampagnen im Vorfeld der Volksabstimmungen irgendwie und von irgendwem bezahlt werden. Alle wissen, dass die Parteien nicht in der Lage sind, die entsprechenden Mittel in die politische Informationsarbeit, ins politische Campaigning einzuschiessen. Parteien in der Schweiz sind Habenichtse. Über Geld redet man nicht. Auch nicht im „Standardwerk“<sup>8</sup> über den „Aufstieg der SVP“, der erfolgreichsten Partei der jüngsten Schweizergeschichte. Als Erfolgsfaktoren der SVP werden ihre „medienzentrierte, moderne Kampagnenführung“ genannt, zu der unter anderem „die Professionalisierung und Personalisierung der Kampagnen und die Entwicklung unabhängiger Kommunikationsstrukturen“<sup>9</sup> zählen. Wenn die „Mobilisierung“ das Erfolgsrezept der SVP darstellt, sowohl über politische

---

<sup>6</sup> Röhliberger, 2005

<sup>7</sup> Vgl. dazu u.a. Transparency International, 2006, p. 260: „Swiss politicians finance their own election campaigns and find their own sponsors. Nor is there any requirement to declare the source or amount of any financial aid they receive. This makes Switzerland's party funding system one of the murkiest in Europe.“ Vgl. auch Neue Zürcher Zeitung, 2. Februar 2006, Kritik an der Schweizer Parteienfinanzierung

<sup>8</sup> Tages-Anzeiger, 15. September 2005, Warum die SVP die stärkste Partei wurde

<sup>9</sup> Kriesi, 2005, S. 6

Themen als auch medial durch eine „permanente Kampagne“<sup>10</sup>, so ist dennoch nie von den Kosten für eine solche „medienzentrierte Kampagnenführung“<sup>11</sup> die Rede. Dies obwohl in der jüngeren Forschungsliteratur die „professionalisierte Medienkommunikationspartei“ mit dem Ziel der Stimmenmaximierung unter „Anerkennung der politischen Marktgesetze“,<sup>12</sup> einhergehend mit der Professionalisierung der Parteiarbeit und der -apparate, als wesentliche Kostentreiber identifiziert sind. Schon in einer Analyse der Wahlen 1999 stellte Hardmeier fest, dass „gerade die SVP als Siegerin dieser Wahlen den Inseratemarkt dominierte“.<sup>13</sup>

Geld gehört einfach zur Politik und zu den Parteien. Auch wenn die Akteure darüber schweigen. Das wird sich ändern (müssen), wobei Finanzierer und Finanzierte „neue Wege des ‚going public‘ erkunden“<sup>14</sup> müssen. Die politische Kommunikationsordnung in der Schweiz stehe „insgesamt zur Disposition“, konstatiert Donges. Es gehe generell um die Frage, „welche Ressourcen welchen Akteuren für die Wahrnehmung demokratiepolitisch erwünschter Vermittlungsleistungen zur Verfügung stehen“. Auf die Parteien bezogen, fragt er, ob sie „angesichts steigender Kosten der Politikvermittlung ihre Funktion der Interessenaggregation noch wahrnehmen können.“<sup>15</sup>

Transparenz in der Parteienfinanzierung ist vielleicht das letzte Tabu in der schweizerischen Politik. Die Parteien sind mausarm. Sie führen aber Wahlkämpfe, die Millionen kosten. Beispielsweise 1999: zwischen Mitte August und dem Wahltag (24. Oktober) haben die Parteien und die Kandidierenden 17,54 Millionen Franken für die Plazierung von 41'719 Wahlkampf-Inseraten ausgegeben.<sup>16</sup> Im Jahr 2003 wendeten die Bundesratsparteien für den nationalen Wahlkampf offiziell 4,8 Millionen Franken auf. Ein Mehrfaches investierten die Kantonalparteien und die Kandidierenden für personenbezogene Inserate.<sup>17</sup> Woher kommt das Geld?

---

<sup>10</sup> Kriesi, 2005, S. 268

<sup>11</sup> Kriesi, 2005, S. 256

<sup>12</sup> Weisendahl, 2006, S. 64f und Brändle, 2002, S. 21

<sup>13</sup> Hardmeier, 2003, S. 253

<sup>14</sup> Nieland/Kamps, 2004, S. 13

<sup>15</sup> Donges, 2005, S. 8

<sup>16</sup> Argus der Presse, Die Stimmbürger haben Augenmass bewiesen, 4. November 1999 (Pressemitteilung): Spitzenreiter beim Wahlinsereaufwand war die SVP mit 4,69 Mio. Franken, gefolgt von der FDP mit 4,372 Mio. Franken, der CVP mit 2,204 Mio Franken, der SP mit 1,727 Mio Franken, dem LdU mit 0,594 Mio. Franken, den Schweizer Demokraten mit 0,42 Mio. Franken, den Grünen mit 0,332 Mio. Franken, der Freipartei mit 0,277 Mio. Franken, den Liberalen mit 0,243 Mio. Franken und der EVP mit 0,154 Mio. Franken. Nicht berücksichtigt sind In diesen Aufwendungen die Kosten für Plakate, Flugblätter, Wahlprospekte und -werbematerial.

<sup>17</sup> Neue Zürcher Zeitung, 16. September 2003, Was der Wahlkampf kostet, Erkenntnisse aus „Argus“-Statistik: Die nationalen Kampagnen-kosten beliefen sich bei der CVP auf 1,5 Mio. Franken, bei der SP auf 1,3 Mio. Franken, bei der FDP auf 1 Mio. Franken, bei der SVP auf 0,8 Mio. Franken, bei den Liberalen auf 0,15 Mio. Franken und bei den Grünen auf 0,025 Mio. Franken. Der Wahlkampf 2007 galt als der bisher teuerste in der Schweizer Geschichte. Der

Vermutungen und Verdächtigungen, Unsicherheiten und Unterstellungen in politischen Geldangelegenheiten schaden der Reputation aller am politischen Prozess Beteiligten. Ob der gegenwärtigen Situation kann es niemandem wirklich wohl sein:

- nicht den grossen Unternehmen, die heimlich Geld in die (bürgerlichen) Parteizentralen, auf Konten von Fördervereinen oder -clubs transferieren, ohne dass die Aktionäre informiert sind.
- nicht den (bürgerlichen) Parteien, die ohne das Geld aus der Wirtschaft ihre Funktion im Staat definitiv nicht mehr wahrnehmen könnten.
- nicht dem Staat, der sich ein politisches System leistet, für dessen vielgepriesenen Wert er aber nicht bereit ist, einen angemessenen Preis zu zahlen.
- nicht den Bürgerinnen und Bürgern (Öffentlichkeit), die nicht darüber orientiert sind, wie sich Parteien finanzieren. Politische Entscheidungen, die informiert zu treffen wären, werden bei einem solchen Wissensmanko fragwürdig, was aus demokratietheoretischen und -politischen Überlegungen bedenklich ist.<sup>18</sup>

Das heimliche Parteienfinanzierungssystem, wie es in der Schweiz praktiziert wird, schadet dem Ansehen des Landes. Im internationalen Vergleich rückt die Art und Weise hiesiger Parteifinanzierung in den Dunstkreis von Korruption. Der Hinweis auf die erwünschten Verschränkungen der eidgenössischen Milizpolitik mit zivilgesellschaftlichen Akteuren genügt kaum mehr, um die einseitige finanzielle Abhängigkeit der Parteien von der Wirtschaft zu rechtfertigen. Der Legitimationsdruck nimmt für alle Beteiligten zu.

Notwendig und realistisch sind Finanzierungsmodelle, die nicht ausschliesslich nach Staatssubventionen rufen. Die grundsätzliche Unabhängigkeit der Parteien vom Staat muss weiterhin garantiert sein. So können sie ihre Rollen als politische Interessenvertreter, als Fürsprecher des Gemeinwohls oder als ‚Transmissionsriemen‘ vom und zum Souverän erfüllen. In der milizmässig organisierten schweizerischen Gesellschaft und Politik dürfte der Ansatz für eine

---

Tagesanzeiger (17. Oktober 2007) vermutete, dass rund 50 Mio. Franken, davon 40 Prozent von der SVP, eingesetzt worden sind. Die Zeitung Sonntag (16. September 2007) publizierte ein Gesamtbudget von 16,6 Mio. Franken der Kantonalparteien und der grossen Stadtparteien (Bundesratsparteien und Grüne): FDP 3,8 Mio. Franken, CVP 3,5 Mio. Franken, SP 4,5 Mio. Franken, SVP 3,5 Mio. Franken, Grüne 1,2 Mio. Franken. In der gleichen Ausgabe des Sonntag sind folgende offiziellen Wahlbudgets der Bundesratsparteien und der Grünen für 2007 veröffentlicht worden: FDP und CVP je 1,5 Mio. Franken, SP 1,2 Mio. Franken, SVP 1 Mio. Franken, Grüne 0,05 Mio. Franken.

<sup>18</sup> Direkte Demokratie 2002, Univox Trend-Bericht, 2002: Die Reglementierung des Abstimmungskampfes (inhaltliche Kontrolle) als auch die Einführung von Obergrenzen für Wahlkampfausgaben stösst bei der Schweizer Bevölkerung auf grosse Zustimmung. Transparenz über Wahlwerbeausgaben wird von 47% sehr und von 31% eher begrüsst. Eine Obergrenze für Wahlwerbung halten 30% für sehr und 28% für eher wünschbar.

Private-Public-Partnership in der Parteienfinanzierung einen realistischen Weg darstellen. Dafür sind operable Kriterien zu finden und zu definieren, welche die Interdependenz von Wirtschaft und Politik nicht nur im Prozess der Politikformulierung, sondern auch bei der Parteien- und Politikfinanzierung adäquat und transparent abzubilden in der Lage sind.

## 1.1 Die forschungsleitende Frage

Die kurz und knapp formulierte forschungsleitende Frage gibt es für die vorliegende Arbeit nicht. Richtungsleitend ist eine generelle Fragestellung, die nach Kriterien für eine zeitgerechte und demokratiepolitisch unbedenkliche Parteienfinanzierung im Politikmodell Schweiz sucht. Dies geschieht vor dem Hintergrund der entsprechenden parlamentarischen Debatte, die in der Schweiz seit über vier Jahrzehnten geführt wird. Den Kern der Arbeit bildet denn auch die Darstellung und die inhaltliche Analyse der parlamentarischen Debatte zur Parteienfinanzierung zwischen 1964 und 2005.

Es ist zu fragen, ob die Erfahrung aus dem Alltag ‚Wer zahlt befiehlt‘ auch bei den Parteien gilt. Eine lohnende Frage auch mit Blick auf die Bedeutung der Parteien als „unerlässliche Organisations-elemente der Demokratie“. Die „Zentralität der Parteien im politischen Gefüge“ ist unverkennbar hinsichtlich der „Organisation des politischen Wettbewerbs um divergente Politiken“ und bei der „Auswahl, politischen Sozialisierung und weitgehend auch Kontrolle des Führungspersonals“, das über legislative und exekutive Mandate die „politischen Institutionen des Gemeinwesens lenkt und leitet.“<sup>19</sup> Die vorliegende Studie ist ein Versuch, einen Beitrag zur „Rekonstruktion der ‚Innenseite‘“<sup>20</sup> politischer Veränderungs- und Transformationsprozesse zu leisten, bei denen die heimlichen Geldzahlungen für die Parteien, an der „Schnittstelle zwischen ‚System‘ und ‚Lebenswelt‘“<sup>21</sup>, eine nicht unbedeutende Rolle spielen.

Mit den formulierten Fragestellungen ist auch der erhoffte Erkenntnisgewinn benannt. In zwei Bereichen werden Ergebnisse erwartet: Einerseits soll eine historische Darstellung zu Entwicklung und Wandel (Phasen, Periodisierung) der Thematik Parteienfinanzierung in der Schweiz

---

<sup>19</sup> Meyer, 2006, S. 117ff

<sup>20</sup> Blänkner, 1994, S. 102: „Um Missverständnisse über die Möglichkeiten einer ‚Rekonstruktion von innen‘ zu vermeiden, bleibt grundsätzlich (...) festzuhalten, dass auch der ‚Blick von innen‘ keinen unvermittelten Zugang zur ‚Wirklichkeit‘ eröffnet, sondern ‚Re-Konstruktion‘ bleibt.“

<sup>21</sup> Göhler, 1994, S. 26

bereitgestellt werden. Andererseits schafft eine inhaltliche Analyse der parlamentarischen Debatte, welche die argumentativen Schwerpunkte (Transparenz, Chancengleichheit, Demokratieerträglichkeit, Kosteneindämmung etc.) herausarbeitet, die Möglichkeit für Bezüge zu politischen Diskussionen und Erfahrungen aufgrund derer in der Zukunft Lösungen für das virulente Problem gefunden werden müssen.

Nicht zuletzt sieht sich die vorliegende Arbeit Max Webers Einsicht und Forderung verpflichtet, die er in seiner Rede ‚Politik als Beruf‘ bereits 1919 formulierte: „Politik wird mit dem Kopf gemacht, nicht mit andern Teilen des Körpers oder der Seele.“<sup>22</sup> – Also auch nicht mit jenem wichtigen ‚Körperteil‘, der bei vielen hinten rechts in der Gesässtasche der Hose sitzt.

## 1.2 Methodisches Vorgehen

Die methodische Arbeitsweise der vorliegenden Studie orientiert sich an einem hermeneutischen Grundkonzept. Dabei spielt für das Interesse am Studienobjekt und für die gewählte Herangehensweise der berufliche Hintergrund des Autors eine zentrale Rolle. Die Ansätze des Verstehens bewegen sich in einer „Dialektik zwischen Vorverständnis und Sachverständnis“. Mayring spricht von einem „hermeneutischen Zirkel“. In diesem bestehe das Verstehen darin, dass „der Interpret versucht den im Material angesprochenen Gegenständen nahezukommen.“<sup>23</sup> Die Bedeutung des „Vor- und Kontextwissens des Forschers“ wird auch von Kuckartz betont.<sup>24</sup>

Der gewählte inhaltsanalytische Forschungsansatz akzeptiert Aussagen der Quellen als Faktum und Ereignis und macht sie zum Gegenstand der Auseinandersetzung. Es geht in erster Linie um das, was auf dem ‚Papier‘ steht und weniger um das, „was hinter dem Papier liegt“ (Intentionen, Interessen, Mentalitäten etc).<sup>25</sup> Das wichtigste ‚Papier‘ für die vorliegende Studie ist das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung, welches seit 1921 sämtliche Debatten stenographiert. Es bildet den grössten Teil des Quellen-Korpus. Das Bulletin fasst nicht nur die Verhandlungen von National- und Ständerat zusammen, sondern wird auch beigezogen, „wann immer es um die Interpretation des Willens des Gesetzgebers geht“. Die solitäre Stellung des Amtlichen Bulletins als

---

<sup>22</sup> Max Weber zitierte bei Leinemann, 2004, S. 23

<sup>23</sup> Mayring, 2000, S. 27

<sup>24</sup> Kuckartz, 2005, S. 61

<sup>25</sup> Landwehr, 2001, S. 103

historische Quelle hat beispielsweise Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz veranlasst scherzhaft von der „heiligen Schrift“ der eidgenössischen Politik zu sprechen. Bundesrat Adolf Ogi pflegte, angesichts der Bedeutung des Amtlichen Bulletins, seine Ausführungen gerne mit der Wendung „zuhanden der Materialien und der Geschichte“ einzuleiten.<sup>26</sup>

Die Menge des Quellenmaterials verlangt eine qualitative Debattenanalyse und notwendigerweise quantitative Einschränkungen. Dabei galt es, einen „überschaubaren Corpus zu schaffen, der immer noch Abbild des Gesamtmaterials ist.“<sup>27</sup> Die Überschaubarkeit wurde erreicht, indem das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung im Untersuchungszeitraum (1964-2005) nur zu jenen Themen ausgewertet wurde, in denen die Parteien- oder Politikfinanzierung explizit Gegenstand der Diskussionen war. Konkret waren dies die Debatten zu zahlreichen Parlamentarischen Vorstössen, die bundesrätlichen Legislaturplanungen (Regierungsrichtlinien) sowie die Diskussion zur Schaffung eines Parteienartikels in der Bundesverfassung (inkl. vertrauliche Kommissionsprotokolle).

Die Quellenarbeit war den „drei Grundformen des Interpretierens“ (Zusammenfassung, Explikation, Strukturierung) verpflichtet. Im damit verbundenen Selektionsprozess kann von einer induktiven Kategorienbildung gesprochen werden. Die Kategorien (Themen), welche zur Darstellung gelangten, wurden „direkt aus dem Material abgeleitet, ohne sich auf vorab formulierte Theoriekonzepte zu beziehen.“<sup>28</sup> Mit anderen Worten: „Die induktiv orientierte Perspektive entwickelt die Kategorien erst im Laufe der Analyse aus den Texten.“<sup>29</sup> Bei dieser Methode, welche den Bezugsrahmen aus den Daten selbst konstruiert, wird deutlich, wie notwendig der Hinweis auf den Kontext des Forschers ist. Wiesendahl spricht von einem „erfahrungswissenschaftlichen Forschungsansatz.“<sup>30</sup>

Die beschriebene Methode der qualitativen Debatten- bzw. Inhaltsanalyse eignet sich für eine „möglichst naturalistische, gegenstandsnahe Abbildung des Materials“.<sup>31</sup> Eine Kodierung des untersuchten Korpus erfolgte in dem Sinne, dass die ausgewählten Zitate „als Zeiger auf

---

<sup>26</sup> Neue Zürcher Zeitung, 12. April 2007, Die heilige Schrift der eidgenössischen Politik. Ein Blick ins Amtliche Bulletin der Bundesversammlung

<sup>27</sup> Kuckartz, 2005, S. 95

<sup>28</sup> Mayring, 2000, S. S. 75

<sup>29</sup> Kuckartz, 2005, S. 63

<sup>30</sup> Wiesendahl, 1998, S. 13, bezüglich der Parteienforschung schreibt er: „Erfahrungswissenschaftliche Parteienforschung (...) setzt bei der historisch erfahrbaren, veränderlichen gesellschaftlichen und politischen Wirklichkeit an und sucht nach Zusammenhängen, aus denen sich die vielfältigen Aspekte des Organisationslebens, der Funktionsweise und des Verhaltens dieser speziellen Organisationsform kollektiven politischen Handelns erklären lassen.“

<sup>31</sup> Mayring, 2000, S. 75



bestimmte Themen“ funktionieren, und dass man „zu dem Versprochenen hinkommt, wenn man dem Hinweis folgt.“<sup>32</sup> Mayring bezeichnet diese Form der Auswahl in der qualitativen Inhaltsanalyse als „offene Kodierung“.<sup>33</sup>

Die inhaltliche Strukturierung erfolgte aufgrund der konkreten Fragestellungen und Themen, die im Korpus identifiziert wurden. Sie sind zusammenfassend und exemplarisch dargestellt, um schliesslich Bewertungs- und Handlungskriterien (Forderungen, Kriterien) für ein mögliches weiteres Vorgehen in der Frage der Parteienfinanzierung auf politischer Ebene zu nennen. Die zeitliche Strukturierung, die Periodisierung des Untersuchungsgegenstandes, bereitete einige Schwierigkeiten. Klar feststellbare Zäsuren in der Parteienfinanzierungsthematik waren im bearbeiteten Zeitraum nur selten auszumachen. Das Thema war in den rund vierzig untersuchten Jahren (1964-2005) in der politischen Diskussion latent präsent.

Die Studie ist deskriptiv und nicht theorieorientiert angelegt. Sie strebt in ihrer Zielsetzung eine sorgfältige Zusammenfassung an, einen Überblick. Gelingt dies, so kann sie weiter dazu beitragen, die Thematik besser zu verstehen und einzuordnen. Im Idealfall wird sie für die Akteure der Parteienfinanzierung, die versteckt zahlenden Unternehmen und die verschämt empfangenden Parteien, zu einer Art Handlungsgrundlage für den Einstieg in den Ausstieg der (un-)heimlich gezahlten politischen Gelder.

### **1.3 Aufbau und Struktur**

Die Darstellung der parlamentarischen Debatte zur Parteienfinanzierung in der Schweiz, vom ersten Auftauchen in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts bis ins Jahr 2005, bildet das Kernstück dieser zeitgeschichtlichen Studie (Teil 3, Kapitel 6). Damit kann, im Vergleich zu bereits vorliegenden historischen, politikwissenschaftlichen oder juristischen Publikationen zur Thematik Geld und Parteien, eine Lücke geschlossen werden. Neben den parlamentarischen Vorstössen werden die Haltung des Bundesrates zur Parteienfinanzierung (Legislaturplanung) und der Weg zum ersten Parteienartikel in der Bundesverfassung 2000 nachgezeichnet.

---

<sup>32</sup> Kuckartz, 2005, S. 64

<sup>33</sup> Mayring, 2000, S. 76

Die ersten beiden Teile der Studie nähern sich sozusagen auf klassische Weise dem Untersuchungsgegenstand. Wird in Teil 1 (Kapitel 1 und 2) die Ausgangslage (Problematisierung) erläutert, befasst sich Teil 2 (Kapitel 3, 4, 5) mit grundlegenden Fragen und Überlegungen sowie dem politischen und ökonomischen Kontext der Parteienfinanzierung. Dazu gehört auch eine Erörterung zu den Funktionen von Parteien in der Gesellschaft und im politischen System. Kapitel 5 zeigt die Ausgestaltung der Parteienfinanzierung in der Schweiz. Es werden verschiedene Fördermodelle dargestellt. Zudem wird mit konkreten Zahlen die finanzielle Situation der Bundesratsparteien aufgezeigt und auf den Umstand hingewiesen, dass die Parteien auf Bundesebene die Fraktionen subventionieren.

Der abschliessende Teil 4 fasst Elemente für eine Konzeption zur Parteienfinanzierung in der Schweiz zusammen, die sich aufgrund der vorliegenden Studie ergeben. In ihrer Verdichtung, so die Hoffnung, könnten diese als Hilfsinstrument für die Lancierung einer neuerlichen politischen Debatte zur Parteienfinanzierung in der Schweiz dienen.

## 2 Parteien und -finanzierung – eine Problematisierung

Parteienforschung steht im Rufe „monographisch-faktenhuberischer Drauflos-Forschung“. Die Parteiforscher haben sich, aufgrund der starken Segmentierung und Spezialisierung ihrer Forschungsarbeiten, gegen den Vorwurf zu verteidigen die „Schrebergarten-Mentalität“ zu fördern. Es wird gar festgestellt, in der Parteienforschung mache sich „general anarchy“ breit.<sup>34</sup> Diese Diagnose trifft für die schweizerische Parteienforschung nicht zu. Linder attestiert ihr gar ein „unausgeschöpfter Bereich“ der Politikwissenschaft zu sein, ganz im Gegensatz zur reichen Literatur zu neuen sozialen Bewegungen in der Schweiz.<sup>35</sup> Eine Ursache, warum „das Schreiben und Reden über Parteien weiterhin babylonisch bleibt“<sup>36</sup>, dürfte im weitgehenden Fehlen anerkannter Theorien der Parteien liegen. Der anhaltende Bedeutungsabstieg der Parteien in der gegenwärtigen Gesellschaft wird in direkten Bezug zu diesem Theoriedefizit gesetzt. „Ihre gesellschaftlichen und politischen Stellenwertverluste korrespondieren mit organisatorischen Insuffizienzen, und es fehlt offenkundig eine taugliche Theorieperspektive, um diese Wandlungsphänomene erfassen zu können.“<sup>37</sup>

Welche Rolle spielen Parteitheorien für die Parteienfinanzierungsforschung? Die richtungsweisende Antwort für die vorliegende Arbeit stammt von Wiesendahl: „Theorie umfasst in einem weiten und pragmatischen Begriffsverständnis jede Art von Aussagensystem, welches die Parteienwirklichkeit auf charakteristische Merkmale bzw. Eigenschaften und deren Zusammenhänge hin konzeptualisiert.“<sup>38</sup> Es geht mit anderen Worten darum, Parteien(-finanzierungs-)realität zu beschreiben, einzuordnen und zu erklären. Neben der umfassenden Darstellung der parlamentarischen Debatte zum Thema in den Jahren 1964 bis 2005 bemüht sich die Studie gleichzeitig Elemente und Kriterien für eine Parteienfinanzierung in der Schweiz herauszuarbeiten.

Die Parteien- und die Parteienfinanzierungsfrage wird in diesem einführenden Kapitel unter vier Aspekten aufgegriffen und gibt abschliessend einen Überblick zu den verwendeten

<sup>34</sup> Wiesendahl, 1998, S. 16ff

<sup>35</sup> Linder, 1996, S. 80

<sup>36</sup> Greven, 1993, S. 278

<sup>37</sup> Wiesendahl, 1998, S. 11, vgl. dazu Sorgenbarometer 2006, Optimismus zaghafte im Vormarsch, in: bulletin, Das Magazin der Credit Suisse, Dezember 2006, S. 17: Im Jahr 2006 schätzte die Schweizer Bevölkerung die Polizei (62 Prozent), die Banken (61 Prozent) und das Bundesgericht (58 Prozent) als glaubwürdigste Institutionen ein. „Am Ende der Skala befinden sich Arbeitgeberorganisationen und Massenmedien (je 29 Prozent), die Europäische Union (23 Prozent) sowie die politischen Parteien (19 Prozent). Allerdings gilt es anzumerken, dass die Werte wohl höher ausfallen würden, wenn man gezielt nach einzelnen Zeitungen oder Parteien fragen würde.“ Das Sorgenbarometer wird jährlich vom GfS-Institut, Bern, im Auftrag der Credit Suisse erhoben.

<sup>38</sup> Wiesendahl, 1998, S. 15

‚Schweizerischen Publikationen zur Parteienfinanzierung‘ (aktuelle Forschungsliteratur). ‚Parteien: Perspektiven oder Ende?‘ widmet sich in der gebotenen Kürze der Entwicklungsgeschichte der Parteien. Es wird die Rolle der Parteien in der heutigen ‚Hypergesellschaft‘ thematisiert und aufgezeigt, dass ihnen durch neue Politikformen Konkurrenz erwächst. ‚Parteienfinanzierung: Ursachen und Wirkungen‘ bringt eine europäische Dimension zum Thema der vorliegenden Arbeit ein. Zudem werden die wichtigsten Thesen über die Folgen der Parteienfinanzierung für Parteisysteme bzw. -organisationen dargestellt. ‚Parteiarbeit: Programme, Personal, Prozesse‘ fragt nach dem „Wozu“ von Parteien und benennt die wesentlichen Elemente der Parteiarbeit: Programmarbeit als Vorbereitung, um im politischen Prozess eigene Interessen und Ziele zu realisieren; Rekrutierung von politischem Personal für Wahlen, welches über vielfältige Partizipationsprozesse die politischen Prozesse demokratisch legitimiert. Angesprochen wird auch die Bedeutung der Parteien im Wettbewerb mit anderen politischen Akteuren. ‚Unternehmerische Parteien‘ deutet darauf, dass die Parteien auf verschiedenen Feldern unternehmerisch tätig sein müssen, um organisatorische Aufgaben (Rekrutierung, Freiwilligenproblem) zu bewältigen. Im Zusammenhang mit der heimlichen Finanzierung der Parteien durch Unternehmen wird problematisiert, ob Firmen ‚quasi-öffentliche Institutionen‘ mit öffentlichem Legitimationszwang sind.

## **2.1 Parteien: Perspektiven oder Ende?**

In einer Demokratie gibt es Parteien nur im Plural. Die verschiedenen Parteien bilden ein „System von Interaktionen, das aus dem Wettbewerb der Parteien untereinander entsteht“.<sup>39</sup> Dieser Wettbewerb ist für demokratische Gesellschaften konstitutiv. Ist der Wettbewerb ein zentrales Definitionselement des Parteien- und Politiksystems, so ist anzunehmen, dass die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen ein wesentliches Element darstellt, das den politischen Wettbewerb der Parteien beeinflussen (begünstigen oder verzehren) kann. In der konsultierten Forschungsliteratur ist man sich darüber einig, dass es keinen Konsens zu Analysemethoden und -instrumenten (Operationalisierungen) gibt, die allseits anerkannte Aussagen zu Wandel oder Stabilität in der Entwicklung von Parteisystemen zulassen. Niedermayer erscheint repräsentativ, wenn er die möglichen Ursachen für Wandel oder Stabilität als „äusserst vielfältig“ bezeichnet.<sup>40</sup> Das

---

<sup>39</sup> Niedermayer, 2007, S. 114

<sup>40</sup> Niedermayer, 2007, S. 118, siehe auch Brändle, 2002, S. 14

westeuropäische Parteiwesen charakterisiere sich aufgrund einer vergleichenden Studie durch „Stabilität bzw. Kontinuität“, wie er zusammen mit Stöss und Haas nachweist.

Das westeuropäische Parteiensystem habe sich zwar verändert, aber „nicht abrupt und auch nicht grundsätzlich, sondern langsam und behutsam“. Damit verliere die grundsätzliche Fragestellung der Party-Change-Forschung an Brisanz. „Ist das Zeitalter der Stabilität durch Instabilität abgelöst worden, oder sind die Systeme trotz der vollzogenen Veränderungen stabil womöglich sogar eingefroren?“ Dazu merken die drei Autoren an, dass Stabilität und Wandel nicht einen Gegensatz bedeuten müsse, im Gegenteil. Sie argumentieren, dass es sich bei einem Systemwandel „nicht um eine Krise des Parteiwesens, sondern um notwendige Lern- und Anpassungsprozesse an sich verändernde Umwelten handelt. Stabilität setzt demnach – jedenfalls mit Blick auf umweltabhängige politische Systeme – Wandel voraus.“<sup>41</sup> Zu möglichen Faktoren, welche Veränderungen von Parteiensystemen beeinflussen, wagt Niedermayer eine Systematisierung: Angebotsfaktoren (Ressourcen, Ressourceneinsatz durch die Parteien) Nachfragefaktoren (z.B. Wählerverhalten), institutionelle Rahmenbedingungen (Wahlrecht, Gesetzgebung zu Parteien und -finanzierung etc).<sup>42</sup>

Elite- oder Honoratiorenparteien prägten das vor- und frühdemokratische Europa des 19. Jahrhunderts. Der Demokratisierungsprozess mit seinem „Massenwahlrecht“ schuf vorerst Millionen „an amorphen und politisch noch nicht mobilisierten (männlichen) Wahlberechtigten, die auf politische Mitsprache und Teilhabe drängten“. Vor dieser „Kulisse“, so Wiesendahl, entstand die „Massenpartei“ oder die „Massenintegrationspartei“. Im Gegensatz zu früheren Eliteparteien, denen ein „zentrales und straffes Führungszentrum“ fremd war, entwickelte die Massenpartei einen „hierarchischen, bezahlten Führungsapparat“, der den Parteibetrieb unterhielt, Wahlkämpfe organisierte und über ein parteiliches Pressewesen Meinungsbildung und Öffentlichkeitsarbeit betrieb. „Die organisationsstarke propagandistische Wahlmaschinerie der Massenpartei erwies sich als (...) Erfolgsmodell.“ Begünstigt wurde dieser Erfolg anfänglich durch den tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel in den westeuropäischen Industrieländern. Säkularisierung, Mittelstandsgesellschaft, mobile Massenkonsum- und Freizeitgesellschaft. Diese Faktoren, welche mit der „Angleichung der Lebensverhältnisse“ auch eine „Entideologisierung, Pluralisierung und

---

<sup>41</sup> Stöss/Hass/Niedermayer, 2006, S. 31ff

<sup>42</sup> Niedermayer, 2007, S. 119

Liberalisierung des gesellschaftlichen Zusammenlebens“ bewirkte, trug schliesslich zum Wanken der lange Zeit durch Klassen und Konfessionen stabil gehaltenen Wählerlandschaft bei.

Die „Volks- bzw. Allerweltpartei“ (Catch-All-Party) war das Ergebnis eines elektoralen Strategiewechsels der traditionellen grossen Parteien. Es ging darum, in einem nun „offenen Wählermarkt“ möglichst viele Wählerinnen und Wähler anzusprechen, „welcher sozialen Herkunft und kulturellen Prägung auch immer“. Der „Stimmenmaximierung“ wurde alles untergeordnet. Die Volksparteien orientierten sich an den „Vermarktungsstrategien der Markenartikelindustrie“. Diese Entwicklung hätte bis zu Beginn des 21. Jahrhunderts soweit geführt, dass Kritiker den Grossparteien vorhalten, sie seien „auf die Medienlogik fixiert“, dass sie sich in professionalisierte Medienkommunikationsparteien“ entwickelt hätten.<sup>43</sup> Auf jeden Fall steigt für die Parteien der Zwang „ihre Thematisierungskompetenz in der Mediengesellschaft weiter zu optimieren, ohne sich der entsprechenden politischen Resonanz sicher sein zu können“.<sup>44</sup>

In der Entwicklungsgeschichte des modernen Parteiwesens erkennt Wiesendahl zwei richtungsweisende Strategieveränderungen: Die erste „grundlegende Innovation“ stellt für ihn die Massenpartei dar, die über eine strukturierte und effiziente Parteiorganisation verfügt. Den zweiten „strategischen Paradigmawechsel“ sieht er in der konsequenten Orientierung der Parteien an der Stimmmaximierung, in der „Anerkennung der politischen Marktgesetze“.<sup>45</sup>

Die weitere Entwicklung der Parteien und der Parteisysteme scheint offen. Können sie ihre Rolle im Orchester des politischen Handelns mit den traditionellen Akteuren Gewerkschaften oder NGO in einer globalisierten Welt spielen? Die Entwicklung der politischen Öffentlichkeit „zu einer Öffentlichkeit unter vielen“ und aktuelle gesellschaftliche Tendenzen (z.B. Jarren: Medien als eigenständiger Institutionentypus) stellen für Parteien spezielle Herausforderungen dar. „Auf dem immer grösser werdenden Marktplatz“ müssen sie für sich sicherstellen, partizipieren zu können, wenn „immer wieder neu ausgehandelt wird, was unter Politik zu verstehen sei.“<sup>46</sup> Treten eher „Typen politischen Handelns“ ausserhalb der klassischen Arena in den Vordergrund: Protest, politischer Konsum, Medienaktivismus? Kann der Sinnverlust gestoppt werden, der als zentrales

---

<sup>43</sup> Wiesendahl, 2006, S. 55-64

<sup>44</sup> Sarcinelli, 1998, S. 20, vgl. auch S. 11: „Legitimation durch Kommunikation“

<sup>45</sup> Wiesendahl, 2006, S. 65

<sup>46</sup> Sarcinelli, 1998, S. 16, vgl. auch Jarren, 1996

Problem für den Vertrauensverlust gegenüber den Volksparteien identifiziert wird? „Sinn ist neben dem Drang zur Macht der primäre Treibstoff für den politischen Einsatz. Er ist die elementare Ressource für Engagement, Altruismus, Solidarität.“ Gelingt es, die „Beziehungsstörung“ zwischen Gesellschaft und Parteien zu überwinden? Gibt es Möglichkeiten, das Spannungsverhältnis zwischen einem „anstrengenden Dauereinsatz und einer rhapsodischen Wohlfühl-Partizipation“ zu entspannen? Wie können die Parteien die „Nachwuchslücke“ und die „Repräsentationslücke“ (v.a. der Mittelstand ist in der Politik noch vertreten) ausfüllen?<sup>47</sup>

Die Frage nach der ‚Zukunft der Parteien‘ bzw. der ‚Zukunft nach den Parteien‘ stellt sich mit Micus, Walter und Wiesendahl nicht in existentieller Ausprägung. Zu dieser Einschätzung Anlass geben auch die historischen Untersuchungsergebnisse von Niedermayer, Stöss und Hass, die in den westeuropäischen Parteiensystemen die Fähigkeit zum Wandel als Konstante (Lernfähigkeit der Parteien) wahrnehmen und kaum den Absturz sehen. Wiesendahl sieht für die künftige Entwicklung der „Catch-All-Party“ verschiedene Aspekte ineinanderwirken: „Die Professionalisierung ihres Parteiapparats, die Berufspolitikerdominanz, ihre Verstaatlichung und Kartellbildung und ihre Medienfixierung“.<sup>48</sup> Er sieht die Volkspartei der Zukunft als „Hybrid, in dem sich moderne, ältere und ganz alte Elemente vereinen.“<sup>49</sup> Weil mit den Parteien „à la longue die gesamte demokratische Ordnung zur Disposition“ stehe, sind sie für Micus und Walter „konkurrenzlos“ – sowohl als „schichtübergreifende Vermittlungsinstanz“, wie als „soziale Integrationsmotoren“.<sup>50</sup> Noch nicht abzuschätzen sind die Wirkungen der Graswurzelansätze von Internet-Parteien und ihren digitalen Aktivitäten (Peer to Peer-Netzwerke, Datenschutz und Privatsphäre, Neugestaltung des Urheberrechts etc). So will beispielsweise die deutsche „Piratenpartei“ klassischen Demonstrationen mit Transparenten auf der Strasse neue Formen des politischen Aktivismus im Internet entgegensetzen. „Das kann (...) der Aufbau eines selbstorganisierten Bürgernetzwerkes mit W-Lan sein oder dass man einen Terrabytespeicher zum anonymen Surfen bereitstellt. (...) Das ist auch eine Art politischer Aktivismus, ziviler Ungehorsam.“<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Micus/Walter, 2007, S. 25ff

<sup>48</sup> Wiesendahl, 2006, S. 66

<sup>49</sup> Wiesendahl, 2006, S. 119

<sup>50</sup> Micus/Walter, 2007, S. 30f

<sup>51</sup> von Gehlen, 2007, S. 49f, siehe auch [www.piratenpartei.de](http://www.piratenpartei.de)

Im schweizerischen Konkordanzmodell werden die Parteien kaum als starke parteiische Organisationen wahrgenommen, die konzeptionelle Alternativen zum politischen Status quo anbieten. Ladner führt ihre Organisationsschwäche zurück auf den jeweils kleinen und „wenig professionalisierten Parteiapparat und – da die Schweiz keine staatliche Parteienfinanzierung kennt – beschränkte finanzielle Ressourcen“. In ihrer Entstehungsgeschichte könnten die Schweizer Parteien sowohl als ‚Kinder der Volksrechte‘ wie auch als ‚Kinder der Kantone‘ bezeichnet werden. Das System der direkten Demokratie, welches zur frühen Herausbildung der politischen Parteien geführt habe, so die „Lehrmeinung“, schränke heute ihre Stellung ein, „da finanzkräftige Interessenverbände und mobilisierungsfähige soziale Bewegungen die Parteien in Abstimmungskämpfen überflügeln.“<sup>52</sup>

„Den Bedeutungsverlust der Parteien führt Wiesendahl generell auf Selbstverschulden und gesellschaftliche Entwicklungen zurück. So hätten sie ihren Anspruch aufgegeben, genuin selbstbestimmte, demokratische Mitglieder- und Programmpartei sein zu wollen, zugunsten eines „klientelen Service-, Makler- und Vermittlungsmodells“. Überdies sei das „Organisationsparadigma der Parteienmoderne“ von einem „harmonistisch-gesellschaftstheoretischen Versöhnungskonzept“ geprägt, das den „Impetus des klassischen Massenpartei Modells verwirft, durch Parteien Gesellschaft gestalten und verändern [zu] wollen.“<sup>53</sup>

Das resignative Versöhnungskonzept kann mit Sachs auch als eine vorläufige Reaktion auf die Überforderung der Parteiorganisationen in der Gesellschaft der ‚Hypermoderne‘ gesehen werden. Die moderne Gesellschaft versuche diese Anforderungen nach „gesteigerter Problemlösungsfähigkeit“ mit dem „koordinierten Geltenlassen von Pluralitäten als Multisens“ zu erfüllen. Ein ‚Multisens‘, der „weder auf der Basis von Konsens noch Dissens“ entstehen könne.<sup>54</sup> Entlässt Sachs die ‚Hypergesellschaft‘ mit der Hoffnung auf entscheidungsfreien ‚Multisens‘ in die Zukunft, beschreibt Greven den Charakter der modernen Gesellschaft entgegengesetzt. Jenseits der traditionellen Bestände institutioneller und normativer Geltung könne „nur das mit Erfolg Anspruch auf allgemeine Geltung beanspruchen, was politisch entschieden wurde.“ In seiner Perspektive ergibt sich keine spezifische Rolle für die Parteien. Die Aufspaltung der Gesellschaft in Staat und unpolitische Gesellschaft und die daraus resultierende Vorstellung, es müsse eine durch

---

<sup>52</sup> Ladner, 2006, S. 397ff

<sup>53</sup> Wiesendahl, 1998, S. 80

<sup>54</sup> Sachs, 2000, S.22ff



Parteien geleistete Vermittlung von der Gesellschaft zur Politik in der Form von Willensbildung geben, wird negiert.<sup>55</sup>

Parallel zu seinem holistischen Ansatz zur Beschreibung der Beziehungen von Gesellschaft und Politik entwickelt Greven in gewissem Sinne eine reduktionistische Sichtweise, wenn er als Akteure der Politik ausschliesslich Personen, nicht aber Organisationen (Parteien, Kirchen, Verbände, Unternehmen etc.) gelten lässt. Immer trachteten Mitglieder nach Einfluss auf den politischen Prozess, die Entscheidung über die Geltung von Normen und die Verteilung gesellschaftlichen Reichtums. „Die Personen verfolgen dieses Ziel, nicht die ‚Parteien‘.“<sup>56</sup> Immerhin gesteht Greven ein, dass Parteien in der aktuellen Gesellschaft nicht einfach ersetzt werden können, sondern noch immer über „Souveränität“ verfügen. Neben seiner Hoffnung auf eine politische Gesellschaft, die in ferner Zukunft ohne Parteien auskommt, konstatiert er für das Heute: „[Die Parteien] sind nicht nur die entscheidenden Spieler, sondern sie verfügen in begrenzter, aber letztlich dominanter Gemeinsamkeit ihrer Interessenlage auch mehr als jeder andere potentielle Mitspieler über die Spielregeln im Kampf um die Macht in der politischen Gesellschaft. Das sichert ihnen vorläufig ihr Privileg.“<sup>57</sup> Hier ist nicht zu bewerten, für welche Politik bzw. Politiken die Parteien dieses Privileg einsetzen, sondern es wird darzustellen sein, wie und ob sie – und ihre Geldgeber – in der Auseinandersetzung mit neuen, einflussreichen Politikakteuren bestehen können.<sup>58</sup>

Die Parteien stehen nicht nur in verschärfter Konkurrenz zu neuen Politik-Formen bei der Formulierung von Modellen guten Lebens, sie sehen sich auch mit der Forderung ihrer Geldgeber nach dem effektivsten Einsatz der zur Verfügung gestellten Mittel konfrontiert. Andererseits haben Unternehmen, die Parteispenden ausrichten, damit zu rechnen, dass Aktionäre Rechenschaft und Transparenz einfordern; sei es zum finanziellen Engagement (Höhe der Beträge, Zahlungskriterien), zu politischen Kampagnen oder zum return on investment (ROI, Corporate Governance) politisch eingesetzter Gelder. Damit rücken auch unternehmerische und ethische Fragen zur Parteienfinanzierung ins Blickfeld.

---

<sup>55</sup> Greven, 1993, S. 281ff

<sup>56</sup> Greven, 1993, S. 288

<sup>57</sup> Greven, 1993, S. 292

<sup>58</sup> Vgl. dazu Müller Klaus, 2002, S. 194f: Systematisiert werden diese neuen politischen Player häufig anhand einer Typisierung von Giddens: Die Arbeiterbewegung, die ökologische Gegenkultur, die Bürgerrechtsaktivisten und Selbsthilfegruppen, die sich gegen das totalitäre Potential staatlicher Überwachung wenden sowie die Bewegung, die eine Demokratisierung des Alltagslebens (Rückverlagerung der Entscheidungsmacht in die Regionen, Städte, Quartiere; Demokratie der Emotionen, multikulturelle Toleranz) einfordert. Siehe auch Meyer, 2006, S. 121ff

## 2.2 Parteienfinanzierung: Ursachen und Wirkungen

Ein erster Schritt auf dem Weg zu einer staatlichen Subventionierung der Parteien war die Aufwandentschädigung für Abgeordnete, nachdem in vielen westeuropäischen Ländern der Berufspolitiker den Honoratiorenpolitiker abgelöst hatte. Damit einher gingen die Finanzierung der Parlamentsfraktionen und dies immer unter dem Titel, den Parteienwettbewerb sichern zu wollen. Chancengleichheit und Transparenz galten als wichtigste Argumente für die staatlichen Gelder zuhanden der Parteien. In Westeuropa kam die Rolle des Pioniers in der Parteienfinanzierung Deutschland zu, wo 1959 eine direkte öffentliche Finanzierung eingeführt worden war. Es folgten die skandinavischen Länder bis am Ende des 20. Jahrhunderts nur noch Grossbritannien und die Schweiz klare Ausnahmen zu den staatlich finanzierten Parteiensystemen bildeten.<sup>59</sup>

Die Parteimitglieder verloren mit den Geldern aus der Staatskasse zunehmend ihre Bedeutung als „Finanzbeschaffer“ der Parteien. Zudem führte die staatliche Parteienfinanzierung zu einem „schleichenden Funktionsverlust“ der Parteimitglieder als „campaign soldiers“ (Plakate kleben, Mobilisierung etc.). Sie liessen sich durch Medienaktivitäten und Staatsgelder substituieren. Andererseits wird in der „Renaissance der lokalen Wahlkampagnen“ ein Gegentrend konstatiert. Als Indizien herangezogen werden der Methoden-Mix moderner Wahlkämpfe (Medien- und Strassenwahlkampf) sowie das Bestreben Politik und Gesellschaft eng zu vernetzen, wofür Parteimitglieder benötigt werden. Dennoch ist dem Argument, die Parteimitglieder seien durch die Staatsfinanzierung als Beitragszahler weitgehend entbehrlich geworden, nur schwerlich etwas entgegenzusetzen.<sup>60</sup>

Ursachen für eine staatliche Parteienförderung werden in veränderten Rahmenbedingungen erkannt. Dabei werden nicht spezifische Gründe für das Malaise der Parteien benannt, sondern ein eher diffuser Problembefund mit „strukturellen Entwicklungen“ und „sozio-ökonomischen Veränderungen“ festgestellt, der zu den finanziellen Problemen der Parteien führte. Angeführt werden beispielsweise Veränderungen der Parteibasis, Mitgliederschwund, sinkende Erträge aus

---

<sup>59</sup> Vgl. dazu Überblick bei Brändle, 2002, S. 11ff; Einführung der direkten staatlichen Parteienfinanzierung in Demokratien westlicher Prägung: 1954 Costa Rica, 1955 Argentinien, 1959 Bundesrepublik Deutschland, 1965 Schweden, 1967 Finnland, 1970 Norwegen, 1971-74 USA (Finanzierung Präsidentschaftswahlen), 1972-75 Österreich, 1973 Israel, 1974 Italien, Portugal, Kanada, 1977 Spanien, 1984 Griechenland, 1986 Dänemark, 1988 Frankreich, 1989 Belgien, 1997 Irland, 1998 Luxemburg, 1999 Niederlande.

<sup>60</sup> Wiesendahl, 2006, S. 110f

der privaten Finanzierung, technische Neuerungen (Wahlkampf), steigende Aufwendungen durch die Professionalisierung der Parteiarbeit.<sup>61</sup> Dabei lassen sich im Befund zur Leistungsschwäche der Parteien durchaus gewisse Parallelen zur Frage ‚Was war zuerst: Huhn oder Ei?‘ finden. Sind die Parteien leistungsschwach, weil ihnen das Geld fehlt oder fehlt ihnen das Geld, weil sie scheinbar wenig anerkannte gesellschaftliche Leistungen anbieten?

Im westeuropäischen Kontext haben die politischen Systeme und Parteien zwei Auswege praktiziert, um auf die veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren: Regulierung des politischen Wettbewerbs mit staatlichen Beiträgen für die Parteien und ihre Aufgaben (inkl. Offenlegungspflicht der Parteifinanzen, Spendenverbote etc.) oder der weitgehende Verzicht auf die Regulierung des politischen Wettbewerbs, wobei es den Parteien aufgetragen ist, sich selbst um ihre finanziellen Ressourcen zu sorgen.<sup>62</sup> Ein „Patentrezept“ gibt es nicht, wie die vielen unterschiedlichen Regelungen zur Parteienfinanzierung und die damit angestrebten normativen Zielsetzungen vermuten lassen.<sup>63</sup> Im Bemühen institutionelle Regelungen für das Verhältnis von Geld und Macht – ganz besonders die Parteienfinanzierung – zu finden, haben sich nach Wiesendahl drei Leitprinzipien herauskristallisiert: das Transparenzgebot, das Staatsfreiheitsgebot und das Chancengleichheitsgebot. Besagt das Transparenzgebot, dass Parteien ihre Einnahmen und Ausgaben in einem Rechenschaftsbericht offen legen müssen, so verpflichtet das Staatsfreiheitsgebot den Staat die Parteien „nur bis maximal zur Hälfte aus öffentlichen Geldern [zu] finanzieren.“ Politische Chancengleichheit soll erzielt werden, indem durch die öffentliche Finanzierung „weder die Parteien noch Spender oder Beitragsleistende bevorteilt oder benachteiligt werden.“<sup>64</sup>

Zahlt der Staat „politisches Geld“, so hat er – aber auch die Empfängerparteien – eine Gefahren-Risiko-Abschätzung vorzunehmen. Vor allem die Risiken von „staatlich ausgehaltenen Subventionsparteien“, die sich aus der Abhängigkeit von Mitgliederbeiträgen (...) befreien und sich gegenüber der Parteibasis (...) verselbständigen“ sind ernsthaft zu prüfen.<sup>65</sup> Zumal der bezüglich der Parteienfinanzierung die Vermutung im Raum steht, „Parteien helfen sich selbst und nicht der Staat hilft den Parteien“. Es ist von „Selbstbedienungsmentalität der Parteien“ die Rede. Unterlegt

---

<sup>61</sup> Brändle, 2002, S. 21ff

<sup>62</sup> Brändle, 2002, S. 4

<sup>63</sup> Brändle, 2002, S. 2

<sup>64</sup> Wiesendahl, 2006, S. 42

<sup>65</sup> Wiesendahl, 2006, S. 51

wird dieser Vorwurf damit, dass Regierung und Opposition beim heiklen Thema Parteienfinanzierung „gemeinsame Sache“ machten.<sup>66</sup> Die Skeptiker trauen auch den Kontrollinstrumenten wenig: „Die Parteien entscheiden über ihre Vertretung im Parlament in eigener Sache.“<sup>67</sup> Ein ernsthaftes Problem der durch ein Parteienkartell gestützten staatlichen Parteienfinanzierung besteht darin, „dass der Selbstprivilegierung kein vergleichbares Gewicht der Parteien mehr in Gesellschaft und Staat entspricht, das als Vertrauensvorschuss wirkt und ihnen ein ‚Legitimationspolster‘ verschafft“. Decker ist der Ansicht gerade in konsensdemokratischen Systemen (z.B. Schweiz) legitimierten sich die Parteien im politischen System über den „Entscheidungsoutput“. Es müsse deshalb mit „populistischen Protestreaktionen“ gerechnet werden. Das politische System gerate unter Druck, „sich strukturell in Richtung Wettbewerb stärker zu öffnen.“ Abzeichnen würden sich Tendenzen zu einer Verschärfung (Profilierung, Positionierung) des heute schwachen Parteienwettbewerbs und eine stärkere Kartellisierung der staatlichen Privilegien der Parteien (Ausbau der direkten Parteienfinanzierung) im politischen System.<sup>68</sup>

Bevor die Auswirkungen der öffentlichen Parteienfinanzierung für die Parteisysteme und die Parteiorganisationen problematisiert werden, soll kurz auf ihre Einführung eingegangen werden. Nassmacher unterscheidet drei Stufen der Implementierung: die Experimentierphase (erste, vorsichtige Schritte der direkten Parteienfinanzierung), die Erweiterungsphase (Ansprüche der Parteien wachsen: z.B. Wahlkampfkostenerstattung, Bildungsarbeit), Anpassungsphase (keine neuen Beiträge mehr, aber Anpassung der Unterstützungszahlungen an die Inflation).<sup>69</sup> Drei Phasen der Parteienfinanzierung unterscheidet auch Ebbighausen. Am Anfang steht die Eigenfinanzierung der Parteien (Mitgliederbeiträge, Spenden). In einer zweiten Phase setzt die „staatlichen Ergänzungsförderung“ (Parteiaufgaben werden subventioniert) ein. Damit soll die „Funktionsfähigkeit der Parteien“ als „unverzichtbare Elemente der Demokratie“ aufrecht erhalten werden. In der dritten Phase werden die staatlichen Leistungen „nach und nach ausgedehnt, womit der Übergang zu einer überwiegenden Staatsfinanzierung stattfindet“.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Brändle, 2002, S. 26

<sup>67</sup> Brändle, 2002, S. 16

<sup>68</sup> Decker, 2007, S. 45f, v.a. Abbildung 7 S. 46 ‚Selbstprivilegierung der politischen Klasse in westeuropäischen Parteisystemen‘

<sup>69</sup> Nassmacher, 1987, S. 104

<sup>70</sup> Ebbighausen Rolf et al., Die Kosten der Parteiendemokratie, Opladen, 1996, zitiert bei Brändle, 2002, S. 15

---

Die Wirkungen von staatlichem Geld auf das politische System, das Parteiensystem und die Parteiorganisationen sind die zentralen Aspekte der Diskussion zur Parteienfinanzierung. Sie bilden den Kern der wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzung. Die wichtigsten Problemfelder und daraus hervorgehend die Hauptthesen zu den Folgen einer öffentlichen Finanzierung für ein Parteiensystem lassen sich folgendermassen zusammenfassen:<sup>71</sup>

- a) Status quo These / Versteinerungsthese: etablierte Parteien sichern die Macht ab. Es kommt zu einer Abschottung bzw. Kartellisierung der etablierten Parteien.
- b) Entfremdungsthese: Es kommt zu einer Entfremdung der Partei von der Zivilgesellschaft, begleitet von einer Entfremdung von Parteibasis und Partieliten.
- c) Abhängigkeitsthese: die Abhängigkeit von „plutokratischen Finanzierungsmechanismen“ (Grossspenden) verringert sich. Im Gegenzug verstärkt sich die Abhängigkeit der Parteien vom Staat, was die Vermittlungsrolle der Parteien zwischen Zivilgesellschaft und Staat tangiert.

Keine Bestätigung findet Nassmacher in Westeuropa für die These, die staatliche Parteifinanzierung würde zu einer „Versteinerung der Parteisysteme“ führen. „Eine Ausdifferenzierung der Parteisysteme hat sowohl in Ländern mit öffentlicher Parteienfinanzierung als auch in solchen ohne öffentliche Finanzierung stattgefunden, in beiden Fällen konnten also neue Parteien in die Parlamente einziehen.“<sup>72</sup> Generell sei festzuhalten, dass bei entsprechend niedrigen Zugangsschwellen durch öffentliche Mittel neue Parteien begünstigt werden. „Sie haben die Chance, bei entsprechendem Angebot sich im Parteiensystem zu etablieren und es zu verändern. Auch Machtwechsel fanden nach Einführung der öffentlichen Parteifinanzierung häufiger statt als vorher.“

Der Wandel der Parteisysteme lässt sich laut Nassmacher nicht nur auf die Parteienfinanzierung zurückführen. Zusammen mit institutionellen Rahmenbedingungen (Wahlsystem) würden sie jedoch „Lernwirkungen“ erzeugen, wenn diese mit der „politischen Kultur eines Landes konform gehen.“ Als negative Entwicklung bezeichnet sie, wenn die staatlichen Subventionen den Parteien das Werben von Mitgliederbeiträgen und Spenden erspare. Das habe zur Folge, dass Parteien „kopflastig“ würden und ihre „Bodenhaftung verlieren“. Entsprechend seien die Regeln für die

---

<sup>71</sup> Brändle, 2002, S. 17f

<sup>72</sup> Nassmacher, 2006, S. 509

Vergabepraxis zu antizipieren: „Öffentliche Gelder müssen wie in Deutschland als Matching Fund vergeben werden. Massstab für die Höhe der auszusüttenden Beiträge müssen die eigenen Einnahmen sein, die sich möglichst aus kleinen Geldbeträgen summieren sollen.“<sup>73</sup>

Die Auswirkungen der staatlichen Parteienfinanzierung auf die Parteiorganisation lassen sich ebenfalls in Hauptthesen zusammenfassen:<sup>74</sup>

- a) Bürokratisierungsthese: Die Parteienbürokratie wächst und wird mächtiger. Die Parteien entwickeln den Staat zum „Parteienstaat“ (Deutschland, Österreich).
- b) Zentralisierungsthese: Die Kräfteverhältnisse in den Parteien verschieben sich weg von den Gliederungen (Kantonalparteien, Sektionen) hin zur nationalen Zentrale. Damit wird die Verselbständigung der Parteieliten begünstigt.
- c) Kostentreiber-These: Die öffentliche Parteienfinanzierung entwickelt eine Eigendynamik, der zu einem kontinuierlichen Kostenanstieg führt. Die Parteien werden zu „Kostentreibern im eigenen Geschäft“.

Die Wahlkampfausgaben, ein häufig zitiertes Beispiel für die Kostentreiber-These, werden nach Nassmacher überschätzt. Die Analyse des Ausgabeverhaltens der Parteien zeige den Schwerpunkt bei den laufenden Ausgaben. „Soweit diese dazu dienen, den Kontakt zur Basis zu halten, kann dadurch eine Stabilisierung der Parteien und des Parteiensystems erzielt werden.“<sup>75</sup>

Parteien haben grundsätzlich zwei Möglichkeiten ihre Finanzstrategie zu entwickeln: aufwandseitig oder ertragseitig. Beim Aufwand gibt es zum Sparen keine Alternative. Zusätzliche Erträge bzw. Einnahmen lassen sich über staatliche Beiträge erzielen. Für welche Option sich die Parteien entscheiden, scheint auf der Hand zu liegen, zumal sie selbst die wichtigsten „Push-Faktoren“ bei der staatlichen Parteienfinanzierung sind.<sup>76</sup>

Die Auseinandersetzung zur Frage von Preis und Wert der Politik bleibt ein normatives Spannungsfeld, dem sich in den nächsten Jahren auch die politische Schweiz zu stellen hat. Dazu bildet Artikel 137 der Bundesverfassung die Basis, der die Parteien als „Bestandteil der

---

<sup>73</sup> Nassmacher, 2006, S. 516

<sup>74</sup> Brändle, 2002, S. 19f

<sup>75</sup> Nassmacher, 2006, S. 516

<sup>76</sup> Brändle, 2002, S. 26

verfassungsmässigen Ordnung“ anerkennt. Auch wenn sich die juristischen Kommentatoren der Verfassung mehr oder wenig einig sind, dass der Verfassungsartikel für eine Parteienfinanzierung „nicht ohne weiteres herangezogen werden kann“<sup>77</sup> bzw. „nur eine beschränkte Basis“<sup>78</sup> dafür darstellt. Die Nennung der Parteien als „Strukturelemente“<sup>79</sup> des Staates führt zum Gedanken, dass der Bund ihnen, im Sinne einer Gewährleistung eines freien und fairen Meinungsaustausches als „zentrale Bedingung für demokratische Basisprozesse und für die Ausübung von Partizipationsrechten im Gemeinwesen“, eine spezifische Förderung oder Finanzierung zukommen lassen sollte.<sup>80</sup> Merten spricht von einer „Pflicht zur staatlichen Parteienfinanzierung“, die sich „aus der staatlichen Gewährleistung eines funktionierenden Parteiwesens heraus interpretieren“ lasse.<sup>81</sup> Mit Steinmann kann in der „Garantie der politischen Rechte“ (Artikel 34 BV), die sich auf „alle Formen der politischen Partizipation“ erstreckt und auf die sich auch die Parteien berufen können, ein gewisser Spielraum für eine Parteienfinanzierung ausgemacht werden.<sup>82</sup> Dem Thema wird man sich von verschiedenen Seiten her zuwenden wollen bzw. müssen: Die Parteien selbst haben ein Interesse, weil sie zusätzliche Mittel benötigen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die zahlenden Unternehmen wollen und benötigen eine Lösung, da sie zunehmend weniger Interesse haben, die Parteien heimlich zu finanzieren.

Parteien sind seit dem Jahr 2000 mit der Nennung in Artikel 137 der Bundesverfassung, der ihnen die Mitwirkung bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zur Aufgabe macht, gegenüber Verbänden und sonstigen Interessengruppen in einer privilegierten Position. Diese werden im Artikel 147 unter der Sammelbezeichnung „interessierte Kreise“ subsumiert, Kantone und politischen Parteien nachgeordnet. Auch wenn diese selbstverständlich weiterhin zur Vernehmlassung „bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite (...) zur Stellungnahme eingeladen“ werden. Mit der verfassungsrechtlichen

---

<sup>77</sup> Schmid/Schott, 2002, S. 1435

<sup>78</sup> Rhinow, 2003, S. 343

<sup>79</sup> Die Parteien werden im Schlussbericht ‚Voraussetzungen einer Totalrevision der Bundesverfassung‘ (1973) von alt Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen als neue politische „Strukturelemente“ bezeichnet, in: BBl 1985 III 56

<sup>80</sup> Rhinow, 2003, S. 251, vgl. dazu Schmid/Schott, 2002, S. 1435. Sie verweisen auf eine „stillschweigende Kompetenz des Bundes zur Regelung der eigenen Organisation und Verfahren“ (BV Art. 164 Abs. 1 Bst. g). Vgl. dazu auch Sutter-Somm, 2002, S. 1615, in Fragen der Staatsorganisation (BV Art. 164) weist sie auf die Notwendigkeit eines „formellen Gesetzes“ hin, sofern die Zuständigkeiten nicht bereits auf Verfassungsstufe geregelt sind. Zum „Gewährleistungsstaat“ siehe auch Mastronardi, 2002, S. 1669

<sup>81</sup> Merten, 2007, S. 89, weiterführend: Klein Hans H., „Art. 21“, in: Maunz Theodor, Dürig Günter (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. III, München, 2005, S. 1-248, S. 187

<sup>82</sup> Steinmann, 2002, S. 471, Art. 34 BV Abs.1: „Die politischen Rechte sind gewährleistet.“ Vgl. auch Schweizer, 2002, S. 473

Besserstellung der Parteien ist der Einfluss der Verbände und Interessengruppen in der realen Politik aber nicht kleiner geworden.

Welche Funktionen Parteien – neben dem Verfassungsauftrag – noch wahrzunehmen haben, bedarf weiterhin der Klärung. Der minimale Grundkonsens dürfte wohl etwa dahingehend lauten, sie hätten in einer demokratischen Gesellschaft politisches Personal auszusuchen und zur Wahl zu stellen (Wahlkampf), „das – über entsprechende Wahlerfolge legitimiert – an politischen Entscheidungen teilnimmt.“ Ist der Rahmen etwas weiter gesteckt, wird Parteien die Aufgabe zugeordnet „die Vielzahl und Heterogenität von Zielen und Bedürfnissen, die in einer Gesellschaft vorhanden sind, [zu] bündeln (aggregieren) und in Entscheidungsprogramme um[zusetzen (transformieren).“ Mit der personellen und inhaltlichen Auswahlfunktion „im Rahmen von Partizipationsprozessen“ bewirkten Parteien in der Gesellschaft „die Legitimation des politischen Prozesses.“<sup>83</sup>

Um diese Funktionen erfüllen zu können, benötigen die Parteien (mehr) Geld. „Das Volumen der benötigten Mittel hängt mit den Funktionen zusammen, die Parteien in der Demokratie wahrnehmen sollen oder wollen.“<sup>84</sup> Einer grossen Partei ist es heute kaum mehr möglich, ihre Organisation und ihre Aktivitäten überwiegend aus Mitgliederbeiträgen und kleinen Spenden zu finanzieren. Der Ruf nach öffentlicher Finanzierung<sup>85</sup> und deren Wirkung auf das Parteiensystem muss jedoch kritischen und emotionalen Einwänden standhalten: Entfremdung der Parteien von der Bevölkerung, Oligarchisierung der Parteiorganisation, Zementierung des politischen Status quo, Parteienverdrossenheit oder Politikerverdrossenheit.<sup>86</sup>

Für den Ausgang von Abstimmungen zu Referenden oder Volksinitiativen in der Schweiz, so hält der britische Politologe Cronin fest, stelle das „Geld (in den Abstimmungskampagnen) den wichtigsten Erfolgsfaktor“ dar.<sup>87</sup> „Nicht Ideen und Parolen, sondern Organisation und Finanzen spielten für die Parteien die ausschlaggebende Rolle zum Gewinnen von Wahlen“, wird Max

---

<sup>83</sup> Nassmacher, 2002, S. 90f

<sup>84</sup> Nassmacher, 2002, S. 95

<sup>85</sup> Vgl. dazu Drysch, 1998, S. 31, Hypothesen zur staatlichen Parteienfinanzierung: „1. Durch die staatliche Parteienfinanzierung kommt es zu einer Abschottung der Elite nach innen. Sie führt zu einer Entfremdung der Parteimitglieder bzw. Parteianhänger von ihrer Partei bzw. ihrer Führungsspitze. 2. Durch die staatliche Parteienfinanzierung kommt es zu einer Abschottung der Elite nach aussen. a) Sie führt dazu, dass sich die jeweilige Regierungspartei gegenüber der Opposition die Macht sichert, also eine Verfestigung der Machtverhältnisse eintritt. b) Sie führt dazu, dass die im Parlament vertretenen Parteien den Zugang neuer Parteien erschweren oder unmöglich machen.“

<sup>86</sup> Vgl. dazu Greven Michael, Parteimitglieder, Opladen, 1987, S. 196, zitiert bei Landfried, 1994, S. 13: „Zu den wirklichen Tabus unserer demokratischen Gesellschaft gehört, wie gut man von der Politik leben kann.“

<sup>87</sup> Cronin Thomas E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge and London, 1989, zitiert bei Linder, 1996, S. 80



Weber von Landfried zitiert. Die moderne Parteiorganisation, so schrieb Weber bereits im Jahr 1918, sei eine „Parteimaschine“. Die Macht über diese Maschine liege in den Händen derjenigen, „von welchen (...) der Betrieb in seinem Ganzen pekuniär oder personell abhängig ist.“<sup>88</sup> Im Kontext solcher Feststellungen ist die Problematik der „politischen Rendite“ beziehungsweise der „politischen Gegenleistungen“ im Auge zu behalten.<sup>89</sup> Beeinflusse oder gefährde doch die unterschiedliche finanzielle Potenz der einzelnen politischen Akteure die „Balance zwischen Mitgliedschaftslogik und Einflusslogik“.<sup>90</sup>

## 2.3 Strategien für Parteien

Das Fehlen von mehrheitlich anerkannten Parteitheorien<sup>91</sup> sowie die Ökonomisierung der Gesellschaft führten dazu, dass Ansätze und Modelle aus der Betriebswirtschaftslehre zunehmend die Diskussion über gesellschaftliche und politische Strategieentwicklungen prägen. Sachs sieht in der generellen Strategiedebatte drei wesentliche Modelle mit denen Unternehmen Erfolg anstreben: humanorientierte, struktur- und prozessorientierte sowie inhaltsorientierte Modelle.<sup>92</sup> Für die Politik und die Parteien dürften Strategien relevant sein, denen es gelingt, Aspekte aller drei Ansätze zu integrieren. Wobei die Personalisierung (Leadership, Präsidialparteien etc.) der politischen Strategiediskussion, wie sie Medien und Parteien selber betrieben, von besonderer

Bedeutung sind.

<sup>88</sup> Landfried, 1994, S. 11

<sup>89</sup> Landfried, 1994, S. 14f

<sup>90</sup> Nassmacher, 2002, S. 86

<sup>91</sup> Hinzuweisen ist auf die Diskussion, ob Parteien als politische „Institutionen“ zu verstehen sind. Vgl. dazu Von Beyme, 1987, S. 49, spricht von vier „Grundinstitutionen (Exekutive, Bürokratien, Parlamente, Parteien), von denen historisch gesehen einige Prärequisiten für die anderen sind (z.B. Parlamente für die Parteien).“ Siehe auch Göhler, 1994, S. 39, er versteht unter politischen Institutionen „Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft.“ Politische Institutionen sind für ihn in ihrer Funktion zwar unpersönlich, „politische Entscheidungen werden aber von prinzipiell angebbaren Personen getroffen und durchgeführt. (...) Im Vergleich zu sozialen Institutionen besteht bei politischen Institutionen einerseits ein enger Zusammenhang mit angebbaren handelnden Personen; soziale Institutionen wie Familie oder das Grüßen sind über einzelne angebbare Personen weit weniger definiert als die politischen Institutionen Bundesregierung oder Bundestag. (...) Auf der andern Seite führt dieser Zusammenhang von Institution und Person, gerade weil er in der Politik so eng ist, zu einer (...) schärferen Distinktion. Entweder sind politische Institutionen unmittelbar mit den in ihnen handelnden Akteuren verbunden, also ohne sie überhaupt nicht fassbar, oder sie sind in ihrem Charakter und in ihrer Wirkungsweise dem Anspruch nach von ihnen grundsätzlich abgehoben. Im ersten Fall – politische Institutionen ‚mit Akteuren‘ – sind sie zugleich Organisationen (Parlament, Regierung, Gerichte, usw.). Im zweiten Fall – politische Institutionen ‚ohne Akteure‘ – handelt es sich um Normensysteme (z.B. die Verfassung), deren Geltung für die Adressaten nicht von bestimmten angebbaren Akteuren abhängt.“ Aufgrund von Göhlers Umschreibung können Parteien als politische Institutionen ‚mit Akteuren‘ gesehen werden, auch wenn er vermeidet sie explizit zu nennen, zumal auch Gewerkschaften als ‚Personen-Institutionen‘ bezeichnet werden (Fussnote 6, S. 23): „Bei ihnen gliedern sich die organisierte Macht und die Gemeinsamkeitsbekundungen der Mitglieder in den Rahmen der Idee vom Werk ein.“ Zur Thematik Leitidee (Idee vom Werk) vgl. Rehberg, 1994, S. 68: „Die Realität von ‚Leitideen‘ kann – und darin liegt die institutionenanalytische Pointe – erst begriffen werden durch einen Blick auf Divergenzen, welche auf diese Weise kodifiziert und vereinheitlicht werden. Jede Leitidee leistet eine Heraushebung aus einer Vielzahl oftmals unvereinbarer Orientierungsmöglichkeiten; sie ist eine Synthese von Widersprüchlichem und verleugnet zugleich die Mehrzahl der in ihr spannungsreich verarbeiteten und der mit ihr konkurrierenden Sinnsetzungen und Ordnungsentwürfen.“ Geradezu idealtypisch wird diese Beschreibung der Leitidee in Parteiprogrammen jeglicher Couleur umgesetzt. Mit Blick auf die Göhlersche Institutionen-Distinktion könnte ein Parteiprogramm - mit Einschränkungen (Dauerhaftigkeit, Stabilität, Verbindlichkeit) - als „Institution ‚ohne Akteure‘“ gesehen werden.

<sup>92</sup> Sachs, 2000, S. 35

Die Suche nach Erfolgsfaktoren beschränkt sich nicht auf das Personal, sondern orientiert sich ebenso an inhaltlichen Fragen (Produkte, Programme). Im Vordergrund stehen zwei Sichtweisen: Zum einen die ‚market-based view of strategy‘, wonach ein Unternehmen die Attraktivität der Märkte beurteilt und dann entscheidet, in welchen Märkten es tätig sein will. Die ressourcenorientierte Sicht ihrerseits knüpft an die Vorstellung, dass Ressourcen in aller Regel begrenzt verfügbar sind.<sup>93</sup> Möglicherweise wirken, wie Sachs vermutet, künftig auch Modelle und Strategieüberlegungen in die Politikentwicklung (inkl. Parteienfinanzierung), die ihren Ursprung in der biologischen Evolutionstheorie, den ökonomischen Theorien zum Umgang mit Ressourcen und den Anforderungen für den Erfolg im Markt (Innovation, Wissen, Management) haben. Vor allem dann, wenn den Parteien in der Interaktion mit der Gesellschaft weiterhin eine „Mediatorenfunktion“ zu komme.<sup>94</sup>

Organisatorische Fragen bei Unternehmen, Verwaltungen oder Parteien sind immer überlagert von grundlegenden Struktur- und Sinnfragen: Welches ist die Bedeutung und der Wert des Staates, der Politik, der Wirtschaft. Die Strategiediskussion läuft in der Politik und in der Wirtschaft auf die Kernfrage hinaus: Wozu? Wozu Politik? Wozu Wirtschaft? Wozu Parteien? Die gesicherte Antwort fehlt. Ein Grund mag in einer sich abzeichnenden, gegenläufigen Entwicklung von Unternehmen und Parteien liegen. Unternehmen entwickeln sich zunehmend zu politischen Organisationen, während Parteien sich in Struktur und Organisation wirtschaftlichen Unternehmen (Effizienz, Effektivität, Innovation, Dynamik, Kostenbewusstsein, Zielgruppen, etc.) annähern. Vor diesem Hintergrund ist die Problematik der Parteifinanzierung als ein wichtiges Teilproblem zu sehen. Wenn derzeit die (globalen) gesellschaftlichen Realitäten neu geordnet werden, so macht es den Anschein, die Parteien hätten ihre Rolle noch nicht gefunden, oder zumindest ihre Spielstärke sei im Vergleich zu andern politischen Akteuren noch nicht definiert. Die Frage nach der Wirksamkeit eines traditionellen Hauptakteurs im politischen System ist angesichts leerer Parteikassen äusserst virulent. Ohne stärkere Finanzkraft laufen die Parteien Gefahr marginalisiert zu werden. Es wird die Frage nach den „Parteien als Modernisierungsverlierer“<sup>95</sup> aufgeworfen.

---

<sup>93</sup> Sachs, 2000, S. 47ff

<sup>94</sup> Sachs, 2000, S. 359

<sup>95</sup> Hardmeier, 2003, S. 255

Der Ruf nach umfassender staatlicher Parteienfinanzierung kann jedoch nicht zielführend sein, um Eigenständigkeit, Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Parteien zu stärken. Näher liegt es, Finanzierungen nach Modellen einer Private-Public-Partnership auszuloten. Selbst wenn sich die schweizerische Parteienfinanzierung im Kontext westeuropäischer Demokratien bereits als „alternatives Modell“<sup>96</sup> darstellt.

## 2.4 Unternehmerische Parteien

Auf die Rolle von Unternehmen in Gesellschaft und Politik hinzuweisen, ist mit Blick auf ihre Funktion als wichtigste Finanzierer der bürgerlichen Parteien in der Schweiz notwendig. Es sind einige wenige Weltkonzerne und Grossfirmen, die eher über kurz als lang beurteilen und entscheiden werden, ob sich ihre traditionelle und heimliche Parteienfinanzierung noch lohnt. Die Parteien ihrerseits haben zu überlegen, wie sie innerhalb der gesellschaftlich, global und ‚glokal‘ veränderten Parameter Handlungsfähigkeit erhalten und zurückgewinnen können. Neben den programmatischen Daueraufgaben haben Parteien vor allem ihre strukturell-organisatorischen und finanziellen Probleme anzugehen. Dazu gehören Lösungen zum Freiwilligkeitsproblem (Führung/Basis) ebenso wie eine Verbesserung der Strukturmerkmale (klar definierte Ziele, undurchsichtige Funktionsweise, fluktuierende Partizipation, etc.). Wollen Parteien politische Fragen weiterhin wertend entscheiden können, wollen sie mehr sein als ein Patchwork aus „formalisierten Satzungen,“ „planloser Betriebsamkeit und zeitraubendem Leerlauf,“ „ambitioniertem Karrierestreben,“ „Ahnungslosigkeit,“ „Wirgefüh,“ „Chaos,“ „Intrigen,“ „Anarchie“ und „Bierseligkeit“<sup>97</sup> ist grundlegende Programm- und Organisationsarbeit erforderlich. Das globalisierte, mediatisierte und ökonomisierte Umfeld verlangt von den Parteien adäquate Strukturen. Wiesendahl fordert das „Unternehmerische von Parteien“ neu zu überdenken: „Gefragt ist (...) ein ganzheitliches Sinnkonstrukt von Partei, das den strukturellen Eigensinn von Organisationen wiederentdeckt und Umwelt als Erwartungs- und Ressourcenkontext einbezieht, der zwar in Parteien hineinwirkt, aber gleichzeitig auch umgekehrt von Parteien penetriert wird.“<sup>98</sup>

Die finanzielle Einbindung von Firmen in eine transparente Politik- und Parteienfinanzierung erfordert auch eine Befassung mit der These, bei Unternehmen handle es sich um politisch

---

<sup>96</sup> Brändle, 2002, S.139

<sup>97</sup> Wiesendahl, 1998, S. 243f

<sup>98</sup> Wiesendahl, 1998, S. 93

rechenschaftspflichtige ‚quasi-öffentliche Institutionen‘<sup>99</sup>. Daraus erwachsende Konsequenzen bezüglich innerbetrieblicher Demokratie, Kontrolle, Rechenschaft oder Transparenz sind für das politisch-gesellschaftliche Engagement (z.B. Parteienfinanzierung) von Firmen von strategischer Bedeutung (z.B. Dialog mit Shareholders und Stakeholders).

## **2.5 Schweizerische Publikationen zur Parteienfinanzierung**

Die jüngere schweizerische Diskussion zur Parteienförderung bzw. -finanzierung ist stark durch Untersuchungen des Politikwissenschaftlers Ladner und seines Schülers Brändle sowie durch den Staatsrechtler Balmelli geprägt. Die im Jahr 2001 zum Wandel der Parteien publizierte Untersuchung von Ladner/Brändle kann dank des reichen Datenmaterials den Status eines Grundlagenwerks beanspruchen. Die beiden Autoren untersuchten die Entwicklung von den Mitgliederparteien hin zu professionalisierten Wählerorganisationen.

Brändle ging in seiner 2002 veröffentlichten politikwissenschaftlichen Dissertation der Frage nach, wie ein Modell zur Parteienförderung entwickelt werden könne, „das die staatliche Förderung umfassend einbezieht“. Er untersuchte, ob mit einem „Vertragsmodell“ eine adäquate Förderung von Parteien möglich sei. Dabei stiess er auf beachtliche Schwierigkeiten bei der „Erhältlichkeit vergleichbarer und zuverlässiger Daten“ zur Parteienfinanzierung. Als Grund für die Zurückhaltung bei der Offenlegung von Zahlen nennt er sein Vorstossen in einen „sensiblen Bereich, der zwei zentrale gesellschaftliche Ressourcen betrifft – Geld und Macht.“<sup>100</sup>

Balmelli wählte für seine Dissertation (2001) einen interdisziplinären Ansatz und formulierte ethisch-normative Forderungen für die Parteienfinanzierung. „Les moyens financiers jouent un rôle de premier plan dans la compétition pour la conquête et la conservation du pouvoir étatique: l’encadrement du financement de la vie politique ne sera jamais neutre à l’égard de cette compétition et concerne donc, au plus haut niveau, la question de la répartition des pouvoirs dans la société. (...) La question des rapports entre les pouvoirs politiques, économiques et idéologiques, surtout dans l’optique de financement de la vie politique, revêt une importance particulière pour le bon fonctionnement d’une société démocratique“. Werte wie Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und

---

<sup>99</sup> Vgl. dazu Ulrich, 1977

<sup>100</sup> Brändle, 2002, S. 5f

Solidarität, die er als grundlegend für eine „société responsable et d'une existence sensée“ erachtet, dienen ihm als Leit motive auf der Suche nach Lösungsansätzen für die Geldprobleme der Parteien.<sup>101</sup>

Hinzuweisen ist weiter auf Aufsätze des Freiburger Ökonomen Eichenberger (2000, 2001, 2004), dessen innovative Anregungen aus der politischen Ökonomie die Debatte um die Parteienfinanzierung hoffentlich zu beleben vermögen. Zu erwähnen sind weiter zwei statistisch-vergleichende Arbeiten von Armingeon und Ladner aus dem Jahr 2003. Während Armingeon das schweizerische Parteiensystem für die Jahre 1971-1999 in einen internationalen Vergleich setzt, zeigt Ladner den Wandel der kantonalen Parteiensysteme zwischen 1971-2003 auf. Von Ladner stammt auch ein bemerkenswerter Überblicksartikel zur Entwicklung des schweizerischen Parteiensystems, der 2006 im Sammelband ‚Die Parteiensysteme Westeuropas‘, herausgegeben von Niedermayer/Stöss/Hass, erschienen ist.

Wichtige Publikationen zur Parteienfrage sind im Auftrag von Parlament und Bundesrat entstanden. So 1988 der bundesrätliche ‚Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien‘, der auf ein Postulat beider Räte aus dem Jahr 1984 zurückging. Dabei handelt es sich um eine Auslegung von Massnahmen zur Parteienförderung, die ohne Verfassungsartikel möglich gewesen wären. Aufgrund eines 1994 eingereichten Postulats von Nationalrat Andreas Gross (SP,ZH), der Auskunft über die ‚Rolle des Geldes in der direkten Demokratie‘ verlangt hatte, publizierte die Bundeskanzlei 1999 den Bericht ‚Moneypulation...?‘. Ohne Erfolg war versucht worden, der tatsächlichen Situation der Parteienfinanzierung und der Finanzlage der Parteien nachzuspüren. Bei den Umfragen sei die Bundeskanzlei auf eine „Mauer des Schweigens“ gestossen. Zu erwähnen ist zudem eine 1999 von den Generalsekretären der Bundesratsparteien gemeinsam in Auftrag gegebene Studie zur „Parteienförderung in der Schweiz“, die von Ladner/Brändle erarbeitet worden ist.

Die vorliegende Arbeit ist ein weiterer Mosaikstein zur Parteienforschung in der Schweiz. Die Motivation, sie zum Abschluss zu bringen, war geprägt vom Willen, einen praktischen Beitrag zur

---

<sup>101</sup> Balmelli, 2001, S. 3f, vgl. auch S. 5, wo er mit einem Verweis auf eine aphoristische Aussage von M. Duverger aus dem Jahr 1951 die Einhaltung der fundamentalen Verfassungs- und Demokratieprinzipien einfordert: „Qui connaît le droit constitutionnel classique ignore le rôle des partis a une vue fausse des régimes politiques contemporains; qui connaît le rôle des partis et ignore le droit constitutionnel classique a une vue incomplète mais exacte des régimes politiques contemporains.“

inhaltlichen Dimension von Politik und zur Existenzsicherung der Parteien zu leisten. Damit soll daran erinnert sein, dass „das politisch zu Tuende nicht ‚vorgegeben‘, sondern ‚aufgegeben‘ ist.“<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Nassmacher, 2002, S. 499f

### 3 Politischer Kontext der Parteienfinanzierung

#### 3.1 Politische Kultur, Konkordanz und Partizipation

Die Betrachtung des Staates als Unternehmen, wie beispielhaft bei Schmid, ist der schweizerischen staatspolitischen Optik weitgehend fremd.<sup>103</sup> Es überwiegt die Sichtweise, die ein von Konkordanz und Konsens geprägtes System politischer Kultur in den Vordergrund rückt. Neidhart bezeichnet den gegenwärtigen Zustand des Landes als „eine Frucht seiner starken politischen Kultur.“<sup>104</sup> Im Gegensatz zu Neidhart, der die integrierende Funktion der politischen Kultur betont, sieht Müller darin einen „politischen Kampfbegriff“.<sup>105</sup> Longchamp spricht von der politischen Kultur als „schwer zu bestimmender Kitt zwischen Individuum und System, zwischen Bürgerin und Staat“. Eine genauere Begriffsbestimmung gleiche dem Versuch, „einen Pudding an die Wand zu nageln.“<sup>106</sup> Im Sorgetragen zur politischen Kultur, „die den Parteien Fundament und Halt vermittelt“, erkennt Rhinow die „existentielle Bedeutung für die Zukunft der Parteien“. Eine „Parteienkultur“, die im Staat beiträgt zu Pluralität, Mass und Toleranz kommt für ihn „vor dem Ruf nach Recht und Geld.“<sup>107</sup>

Ein interessanter Hinweis stammt von Schmid, der auf den Zusammenhang zwischen politischer Kultur und Wahlkampfausgaben hinweist, die er anhand eines Vergleichs des amerikanischen mit dem schweizerischen Wahlsystems anstellte. Er kommt zu folgendem Schluss: „Majorz mit Einerwahlkreisen, ein Zweiparteiensystem sowie Gesetze und eine politische Kultur, welche hohe Kampagneninvestitionen akzeptiert, sind Gründe, die die Wirkung der Ausgaben von Herausforderern erhöhen. Proporz und Wahlkreise mit mehreren Vertretern, ein Vielparteiensystem sowie Gesetze und eine politische Kultur, welche Kooperation voraussetzt und hohen Kampagnenkosten skeptisch gegenübersteht, sind Gründe, die die Wirkung der Ausgaben

---

<sup>103</sup> Schmid, 1999, S. 375, Die Flüchtigkeit des Steuersubstrats erachtet er als zentrale Herausforderung für den modernen Staat, da virtuelle und global agierende Unternehmen ihre Steuern dort bezahlen, wo die Belastung gering ist. „Damit ist [der Staat] dem Wettbewerb der Standorte ausgesetzt, somit den gleichen Selektionsmechanismen wie in Märkten operierende Unternehmen.“

<sup>104</sup> Neidhart, 2002, S. 214f, vgl. auch S. 214: „Starke politische Kultur heisst, dass sie sich aus einer klaren und im Kern unbestrittenen Hierarchie von Werten, von Sinngebungen, von Richtigkeitsvorstellungen und Verhaltensvorschriften sowie aus einem common sense oder einem Basiskonsens zusammensetzt, auf dem Begründungen bzw. Argumente des politischen Handelns abgestützt werden können.“

<sup>105</sup> Müller, 1991, S. 3

<sup>106</sup> Longchamp, 1991, S. 50

<sup>107</sup> Rhinow, 1986, S. 109

von Herausforderern reduzieren.“<sup>108</sup> Mit Blick auf Deutschland, wo die Parteien „ein massgebliches Element der politischen Kultur“ darstellen, formuliert Wertmüller lapidar, aber wohl zutreffend, dass „die Parteien mit der Parteispendenaffäre keinen positiven Beitrag zur politischen Kultur geleistet [haben]“.<sup>109</sup>

Als Alternative zur „Staatsfixierung des politischen Denkens“<sup>110</sup> und den „weichen“ politischen Theoriekonzepten im Zuge der 68er-Revolution ist der ökonomische, markt- und wettbewerbstheoretische Ansatz für die Umsetzung von Demokratie, beispielsweise bei Druwe, zu betrachten. Marktwirtschaft und Demokratie erhalten eine positive Bewertung, weil diese beiden Ordnungen „den Gedanken des Wettbewerbs am ehesten umsetzen“<sup>111</sup> würden. Er sieht die Leistungsfähigkeit dieses Modell jedoch zunehmend gefährdet, weil Demokratie heute eine bestimmte Lebensform meine, „die potentiell allen Menschen (Universalismus) gleiche Lebensverhältnisse zu garantieren hat.“<sup>112</sup> Unter diesen gewandelten Rahmenbedingungen stellt Druwe einen Paradigmawechsel der Politik und der Politiker in Aussicht. Beide müssten von der Vorstellung Abschied nehmen, Politik liesse sich durch „hierarchischen Steuerung, auf der Basis von Mehrheiten“ realisieren. „Demnach wandelt sich der moderne Politiker vom rationalen Programmgestalter und Mehrheitsbeschaffer aus Eigennutz zum Policy-Entrepreneur.“<sup>113</sup>

Wenn in der herangezogenen Literatur die verstärkte Partizipation als politische Zukunftsperspektive dargestellt wird, so scheint die schweizerische Praxis mit der direkten Demokratie und der Einbindung der Verbände in das vorparlamentarische Verfahren der Gesetzgebung (Expertenkommissionen, Vernehmlassung), mit der Beauftragung von Verbänden im Vollzug (z.B. Lehrlingswesen) oder mit dem Verbandsbeschwerderecht in der Umweltgesetzgebung, seit Jahrzehnten einen gewissen Vorsprung auszuweisen. Der kooperative Staat, dessen Staatstätigkeit weitgehend im Verhandeln und Kooperieren besteht, ist sozusagen schweizerische (Un-)Art der Politik. Kriesi schreibt die konsensualen Lösungen des

---

<sup>108</sup> Schmid, 1985, S. 252

<sup>109</sup> Wertmüller, 1990, S. 82, gemeint ist die Flick-Affäre. Seither sind in Deutschland die grossen politischen Parteien mehrmals in Spendenaffären verwickelt gewesen. Eine Zusammenstellung der grösseren Spenden und Politikskandale in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 findet sich in: Der Spiegel, 18. März 2002, Die Schmiergeld Republik, S. 22-36. Vgl. auch von Arnim Hans Herbert, Das System. Die Machenschaften der Macht, München, 2001. Für Österreich: Gehler Michael, Sickinger Hubert (Hrsg.), Politische Affären und Skandale in Österreich. Von Mayerling bis Waldheim, Thaur, Wien, München, 1995

<sup>110</sup> Münkler/Krause, 2001, S. 311

<sup>111</sup> Druwe, 1997, S. 273

<sup>112</sup> Druwe, 1997, S. 277

<sup>113</sup> Druwe, 1997, S. 283ff



schweizerischen Modells weniger den ausgebauten vorparlamentarischen Entscheidungsmechanismen zu, „als vielmehr dem allgemeinen Mangel an Alternativen. Der Druck der Lage zwingt zur Einsicht in die Notwendigkeit, sowohl innerhalb der politischen Elite als auch unter den Bürgern.“<sup>114</sup> Rentsch kritisiert die „Nabelschau“ und ein sich im Kreis drehen des schweizerischen Politiksystems.<sup>115</sup> In der „Unfähigkeit nach aussen eine kohärente Strategie zu entwickeln“, erkennen auch Borner/Brunetti/Straubhaar die Problematik der direkten Demokratie nach schweizerischem Modell.<sup>116</sup>

Die Öffnung des „Marktes für Politik“<sup>117</sup> durch direkte Demokratie wird von Eichenberger betont. Er sieht darin ein Instrument, den Einfluss von Parteiführungen und -bürokratien zu schwächen. Er attestiert dem Modell der direkten Demokratie, den politischen Wettbewerb zu stärken. „Damit steht sie gleichwertig neben der repräsentativen Demokratie (Wettbewerb zwischen Parteien) und dem Föderalismus (Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften). Je umfassender und intensiver der politische Wettbewerb ist, desto stärker entsprechen die Staatsleistungen den Wünschen der Bürger.“<sup>118</sup> Neben der Verhinderung von Innovation und Politikerkartellen scheint die Zufriedenheit mit dem politischen System ein wichtiger Parameter für seine Stabilität zu sein. Dazu haben Frey/Kucher/Stutzer für die Schweiz einen direkten Zusammenhang zwischen direktdemokratischen Rechten in den Kantonen und der „Happiness“<sup>119</sup> der Bevölkerung nachgewiesen.

Neuere Politikkonzepte konfrontieren die Bürgerinnen und Bürger mit hochgespannten Erwartungen vor allem in sachpolitischer Hinsicht. „Die Lebensfähigkeit moderner Demokratien entscheidet sich“, so Münkler/Krause, „an der Frage, ob sie fähig ist, Bürger hervorzubringen, die wenigstens manchmal Interessen verfolgen, die über ihre eigenen und diejenigen ihrer Genossen hinausgehen und die über das politische Gemeinwesen wachen, das die Netzwerke der Vereinigungen schützt.“<sup>120</sup> Der Typus des zeitgenössischen Bürgers ist der Teilzeit- oder Teilpensum-Bürger. Mit Blick auf die vielfältigen Anforderungen, die heute in der Politik an Bürger

---

<sup>114</sup> Kriesi, 1980, S. 700

<sup>115</sup> Rentsch, 1997, S. 336

<sup>116</sup> Borner/Brunetti/Straubhaar, 1990, S. 172

<sup>117</sup> Eichenberger, 1999, S. 267

<sup>118</sup> Eichenberger, 1999, S. 285

<sup>119</sup> Frey/Kucher/Stutzer, 2001, S. 281f, „People are happier in cantons with more extended direct democratic participation rights, ceteris paribus. The major variable in the analysis, the Index for direct democracy has a highly significant positive effect on happiness. This result is consistent with hypothesis 0. [Hypothesis 0: The better developed the institutions of direct democracy, the more satisfied people are with their lives.]”

<sup>120</sup> Münkler/Krause, 2001, S. 313

und in der Wirtschaft an Mitarbeiter gestellt werden, verlangen Steinmann/Schreyögg besondere Bildungsanstrengungen, um „argumentationsfähige Organisationsbürger heranzubilden.“<sup>121</sup> Sie gehen von einem Konzept des aktiven Bürgers aus, dessen bürgerschaftliches Engagement sich nicht unbedingt und alleine in den klassischen Arten politischen Handelns manifestiert. „Der aktive Bürger ist (...) nicht mehr nur derjenige, der regelmässig wählt und sich in einer Partei engagiert, sondern auch derjenige, der in Vereinen und gemeinnützigen Organisationen tätig ist und dabei, bis zu einem gewissen Grad, bürgerschaftliches Engagement und Selbstverwirklichung in einsetzt.“<sup>122</sup>

Einen Paradigmawechsel vom Wähler zum Kunden oder Konsumenten erachtet Stolz als ungeeignet. Ein wesentliches Problem der marktpolitischen Betrachtungsweise sieht er in der Frage der Stimmkraft. „Heute verfügt jeder Wähler, jede Wählerin über eine Stimme, während die Konsumenten über je verschiedene Kaufkraft gebieten. (...) Konsumentinnen und Konsumenten wählen am Markt ein materielles Gut oder eine Dienstleistung definitiv aus bzw. verzichten definitiv darauf. Der Kauf (die Miete usw.) schliesst den Nichtkäufer (Nichtmieter usw.) auf der anderen Seite im Normalfall von der Nutzung des entsprechenden Gutes aus. (...) Weder unterlegene Wähler noch Nichtwähler sind vom Resultat ausgeschlossen, auch wenn sie es noch so gerne wären; alle sind gezwungen, das Wahlergebnis zu akzeptieren.“

Einen wesentlichen Unterschied von Konsumenten- und Wählerentscheid sieht Stolz in der Differenz zwischen Wert- und Zweckrationalität des Entscheides. Die informierte Teilnahme an Wahlen lasse sich mit einem konsequent zweckrationalen Kalkül nicht zufriedenstellend erklären. „Statt Zweckrationalität mag Wertrationalität für die Erklärung der Teilnahme angemessener sein, bei den Motiven treten sozialetisch inspirierte bzw. an politischer Moral orientierte an die Stelle von eigennützigen Beweggründen.“<sup>123</sup> Für das schweizerische Wahlsystem ist im Zusammenhang mit dem Konsumenten-Politikmodell auf Schwierigkeiten hinzuweisen, die bei der Panaschierfrage auftauchen. Beim Panaschieren teilt ein Wähler seine Stimme auf verschiedene Parteien auf. Der

---

<sup>121</sup> Steinmann/Schreyögg, 1993, S. 110

<sup>122</sup> Münkler/Krause, 2001, S. 317, vgl. zu diesem Ansatz die Kommunitarismus-Debatte z.B. Walzer Michael, Kritik und Gemeinsinn. Drei Wege der Gesellschaftskritik, Berlin, 1990; Brumlik Micha, Brunkhorst Hauke (Hrsg.), Gemeinschaft und Gerechtigkeit, Frankfurt am Main, 1993

<sup>123</sup> Stolz, 1986, S. 661f

Wähler hat mehrere Optionen im gleichen Wahlgeschäft, während der Konsument immer nur zwei Optionen hat: kaufen oder nicht kaufen.

### 3.2 Geld für Volksrechte und ‚gekaufte Wahlen‘

Die Volksrechte als „Nachkontrolle parlamentarischer Entscheidung“<sup>124</sup> zu betrachten, greife zu kurz, meint Linder an Neidhart erinnernd. Dennoch wird deutlich, dass die Volksrechte in der Praxis bedeutend häufiger von Interessengruppen oder speziellen Aktionskomitees als von Parteien wahrgenommen werden. Der wesentliche Grund dafür sind die leeren Parteikassen. Das war schon 1970 der Fall, wie Hug festhält. „Einer einzelnen Partei ist es heute nämlich praktisch unmöglich, allein die für einen umstrittenen eidgenössischen Abstimmungskampf notwendigen Mittel aufzubringen. (...) Auch in den Abstimmungskämpfen selbst spielen die Parteien oft nur eine bescheidene Rolle. Sicher gibt es dafür nicht nur finanzielle Gründe, aber der Geldmangel der Parteien zwingt diese doch zu einer gewissen Zurückhaltung.“<sup>125</sup> Die finanziellen Mittel einer Partei oder eines Verbandes wären sehr schnell erschöpft, wenn innert kurzer Zeit mehrere Referenden oder Abstimmungskampagnen durchgeführt werden müssten. So bestimmt knappes Geld zu einem beachtlichen Teil die politische Agenda. Für den Souverän entsteht eine Einschränkung der Artikulationsmöglichkeiten zu sachpolitischen Vorlagen und Alternativen, wenn interessiertes Geld fehlt, das ein Referendum oder eine Initiative organisiert.

Neben den Abstimmungen zu Sachfragen sind Wahlen als Ausdruck des Volkswillens das gewichtigste Mittel zur Beeinflussung politischer Prozesse. Die ungleiche Verteilung der finanziellen Mittel kann nicht nur ein Wahlergebnis beeinflussen, sondern bereits die Ausgangslage für Kandidierende und Parteien. Wegen den Ungleichheiten in den immer teurer werdenden Wahlkämpfen vermutet Hug, „dass gleiche und unverfälschte demokratische Willensbildung in den Wahlen nicht mehr gewährleistet erscheint“. Der Besitz „grosser Wahlkampfmittel“ sei faktisch zu einer „Wählbarkeitsvoraussetzung“<sup>126</sup> geworden. Eine Untersuchung von ‚Argus‘ (Medienbeobachtungsunternehmen) zum Wahlkampf 1999 widerlegt diese These zumindest nicht.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Linder, 2001, S. 1003

<sup>125</sup> Hug, 1970, S.85, dazu auch Kleinewefers, 1997, S. 79

<sup>126</sup> Hug, 1970, S. 88f

<sup>127</sup> Argus der Presse, 4. November 1999, Pressemitteilung: Die Stimmbürger haben Augenmass bewiesen; Bei der Untersuchung wurden im Zeitraum von Mitte August 1999 bis zum Wahltag, 24. Oktober 1999, 2000 Zeitungen

Wiederkehr untersuchte für den Wahlgang 1987, ob ein Sitz im Parlament gekauft werden kann. Für die Wahlwerbung in Printmedien sind rund 7,5 Millionen Franken ausgegeben worden, was durchschnittlich 3200 Franken pro Kandidat ausmachte. Die Bandbreite der Wahlwerbeausgaben war jedoch sehr breit und reichte von 0 bis 80'000 Franken. Wiederkehr kam zum Schluss, dass eine „massive Werbekampagne den Wahlerfolg wenn nicht bewirkt, so doch möglicherweise beeinflusst hat.“<sup>128</sup> Der Zusammenhang zwischen Wahlerfolg und Geld, wie er von Wiederkehr thematisiert wird, lädt ein zur Frage, ob trotz des Geldes, das sichtbar oder unsichtbar mitspielt, in Wahlen der Volkswille tatsächlich eruiert wird. Hug ist der Ansicht, dass „eine Rücksichtnahme auf den Willen der Geldgeber (...) die Wirksamkeit der Wahlen als Mittel der politischen Richtungsbestimmung des Volkes nachträglich beeinträchtigt“. In besonderem Masse würde dies zutreffen, „wenn die Wähler sich der starken finanziellen Abhängigkeit der von ihnen gewählten Partei überhaupt nicht bewusst waren.“<sup>129</sup> Damit wird die Problematik des Stimmenkaufs gestreift.

Bekannt ist, dass für das Unterschriftensammeln bei Initiativen oder Referenden in der Schweiz bezahlt wird. So beispielsweise 1997, als das Detailhandelsunternehmen Denner den Unterschriftensammlern einen Franken pro Signatur für eine Initiative bezahlte, die eine schnellere Behandlung von Volksbegehren verlangte. Das Vorgehen Denners führte am 3. April 2001 zum Postulat „Verpönung des Bezahls von Unterschriftensammlungen“ der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, das am 18. September 2001 überwiesen wurde. Mit dem Vorstoss, den der Bundesrat bereit war entgegenzunehmen, wurde die Regierung beauftragt zu prüfen, „ob die Strafbarkeit des Bezahls von Unterschriftensammlern und Unterschriftensammlern sowohl für den Bund als auch für die Kantone eingeführt werden soll.“<sup>130</sup>

---

berücksichtigt und die Bruttoinsertionskosten für ermittelt. Untersucht und quantifiziert wurden die persönlichen Wahlkampfinserate der Kandidatinnen und Kandidaten. In der Rangliste der zehn werbefreudigsten Bewerber für ein Parlamentsmandat fällt auf, dass keine Frau vertreten ist. Am meisten Inserate, im Wert von 116'900 Franken, hatte Sigmund Widmer (Seniorenliste,ZH) geschaltet. Auf dem zweiten Platz folgte Johann Niklaus Schneider-Ammann (FDP,BE) mit Inseraten für 94'700 Franken. Dreher (FPS,ZH; 89'100 Franken) und Schaller (LdU,ZH; 68'700 Franken), zwei Bisherige, wurden trotz der grossen Inserateaufwendungen nicht mehr gewählt.

<sup>128</sup> Wiederkehr, 1989, S. 54, „Den absolut teuersten Sitz erwarb die SVP im Kanton Zürich, wo die Mandate allgemein überdurchschnittlich teuer waren! Zwei weitere Besonderheiten fallen auf. Da ist einmal der sehr hohe Aufwand der Liberaldemokratischen Partei des Kantons Basel-Stadt für den Gewinn ihres Mandats sowie der hohe Einsatz der Autopartei für ihre beiden Sitzgewinne in den Kantonen Bern und Zürich. Während die Liberaldemokratische Partei in Basel-Stadt eine etablierte Partei ist, handelt es sich bei der Autopartei um eine neue Gruppierung. Und während die liberal-demokratische Partei Basel-Stadt ein verlorenes Mandat zurückeroberte, kam die Autopartei zu ihrem ersten Mandatsgewinn überhaupt.“

<sup>129</sup> Hug, 1970, S. 91

<sup>130</sup> AB, 2001, S. 503f; Auch die SP Schweiz (AHV-Initiative, 2002) oder der Gewerkschaftsbund (1999) haben systematisch für jede gesammelte Unterschrift einen Franken bezahlt. Vgl. dazu sda, 7. Juni 2002, Schwieriges Unterschriftensammeln – SP greift in die Tasche. Die FDP des Kantons Zürich engagierte für die Unterschriftensammlung zur Initiative gegen das Verbandsbeschwerderecht vierzig Studenten und bezahlte ihnen pro Unterschrift drei Franken, vgl. Sonntagszeitung, 7. August 2005, Politohr; Neu auf die politische Agenda kam im Jahr 2006 die Gebührenerhebung verschiedener Städte (Winterthur, St. Gallen, Biel) für das Sammeln von Unterschriften.

Wenn die Stimme „zur Handelsware erniedrigt“<sup>131</sup> wird und dabei Vergehen gegen den Volkswillen vorliegen, ist dafür in der Schweiz die Bundesgerichtsbarkeit (Art. 279-283 Strafgesetzbuch, StGB) zuständig. Zur Wahlbestechung (Art. 281 StGB) schreibt Rehberg in seinem Kommentar: „Die dem wahren Willen des Bürgers entsprechende Stimmabgabe wird nicht nur vor nötigen Eingriffen geschützt, sondern auch vor der Einflussnahme durch Gewährung von Vorteilen. (...) So werden die Tatbestände des Art. 281 (...) bereits durch bestimmte Handlungen erfüllt, die erst auf die Beeinflussung von Stimmbürgern abzielen; dass solche sich in der vom Täter gewünschten Weise verhalten, ist nicht erforderlich. Dies wohl deshalb, weil der Kausalzusammenhang zwischen der Gewährung des Vorteils an einen Bürger und dessen Verhalten bei einer Wahl, Abstimmung oder Unterschriftensammlung schwieriger nachzuweisen ist als derjenige zwischen einer Nötigung und einem derartigen Verhalten.“<sup>132</sup>

### 3.3 Politisierung der Wirtschaft

Die enge Verflechtung mit der Wirtschaft beim Aufbau des schweizerischen Wohlfahrtsstaates wertet Kriesi als „Kolonialisierung“ von Parlament und Parteiensystem, welche durch die Einflussmöglichkeiten der Kantone noch verstärkt werde.<sup>133</sup> Ulrich spricht von einer zunehmenden Politisierung der Wirtschaft. Die faktische Politisierung schreite voran, selbst wenn viele Exponenten der Wirtschaft sich gegen eine Verpolitisierung der Wirtschaft – „Politik verstanden als Machtkampf zwischen Ideologien und Interessen“ – aussprechen.<sup>134</sup>

Frey misst den wirtschaftlichen Interessengruppen im politischen Prozess einen beträchtlichen Einfluss zu. Er bezeichnet sie als die „zentralen Handlungsträger in jenem Bereich des politisch-ökonomischen Systems, in dem Entscheidungen durch Verhandlungen getroffen werden.“<sup>135</sup> So liege eine wesentliche Ursache für den Einfluss der Interessengruppen darin, dass sie die Parteien finanziell unterstützen. „Manche Parteien verfügen nur über relativ geringe Einkünfte aus

---

Vgl. dazu Sonntagszeitung, 10. Dezember 2006, Unterschriftensammler müssen zahlen – Etliche Städte verlangen verfassungswidrige Gebühren – Experten sehen Grundrechte beschnitten. Siehe auch Tages-Anzeiger, 9. Mai 2006, Geheime Spenden für FDP-Initiative. Die FDP bezahlte den Sammlern für die zustandegekommene Volksinitiative gegen die Verbandsbeschwerde drei Franken pro beglaubigte Unterschrift. Die mediale Kampagne zur Begleitung der Unterschriftensammlung hat die FDP „von Genf bis zum Bodensee“ 1,2 Millionen Franken gekostet. Bezahlt wurden die Inserate, Mailings und Briefkasten-Aktionen durch Spenden von Privaten und Unternehmen.

<sup>131</sup> Dölling, 1996, S. 83

<sup>132</sup> Rehberg, 1996, S. 263f

<sup>133</sup> Kriesi, 1980, 573ff

<sup>134</sup> Ulrich/Fluri, 1992, S. 60

<sup>135</sup> Frey, 1994, S. 201

Mitgliederbeiträgen, so dass sie finanziell von Interessengruppen abhängig werden.“<sup>136</sup>  
Interessengruppen agieren, so Ursprung, als „politische Unternehmer, die gewinnversprechende politische Vorlagen in die Diskussion einbringen.“<sup>137</sup>

Während Farago/Kriesi funktional zwischen Parteien (Regierungsbildung) und Verbänden (Regierungsbeeinflussung) unterscheiden<sup>138</sup>, sprechen Borner/Brunetti/Staubhaar von den Spitzenverbänden als „Quasiparteien“, die die „Verknüpfung des politisch-administrativen Systems mit dem Wirtschaftssystem“ darstellten.<sup>139</sup> Ausgerüstet mit einem hohen Organisationsgrad und wesentlich mehr finanziellen Mitteln als die Parteien würden durch den Verbandslobbyismus, mit seinen punktuellen Vorstößen, die „politischen Kanäle verstopft“. In ihrer Diagnose zur Schweiz im Jahr 1990 sprechen sie von „hektischer Stagnation“, die das Land gefährde.<sup>140</sup> In die gleiche Richtung zielte Kleinewefers Kritik an der halbdirekten Demokratie, die neben zunehmenden Legitimations- und Akzeptanzproblemen auch mit Innovationsfeindlichkeit und deren Folgen zu kämpfen habe. Verantwortlich für die schweizerische Systemstarre machte er ein „enges Oligopol“ aus Parteien und Interessenverbänden, die die Volksrechte für ihre Interessen nutzten.<sup>141</sup>

In der eng verflochtenen Schweiz hat die Wirtschaft – nicht zuletzt wegen den schwachen Parteien – eine subtile Rolle zu spielen, will sie sich vom Vorwurf entledigen, die Politik zu kolonisieren. Von Konzernen verlangt Ulrich eine besondere Sensibilität, bei der „politischen Tragweite ihrer unternehmerischen Entscheidungen“.<sup>142</sup> In den siebziger Jahren postulierte er, wegen der wachsenden Verflechtung der Wirtschaft mit Politik und Gesellschaft und ihrer zunehmenden Verantwortung, die „quasi-öffentliche Unternehmung.“ Dabei zielte er in auf eine „demokratische, pluralistische Legitimation der Unternehmung; [eine] multifunktionale Ausrichtung der Unternehmung durch eine gesellschaftsbezogene Wirtschaftslenkung [sowie eine] mehrstufige Verantwortlichkeit von Verwaltungsrat und Management gegenüber dem Staat und den unmittelbaren Legitimationsträgern der Unternehmung, ergänzt durch eine professionelle politische Verantwortung.“<sup>143</sup>

---

<sup>136</sup> Frey, 1994, S. 209

<sup>137</sup> Ursprung, 1994, S. 72

<sup>138</sup> Farago/Kriesi, 1986, S. 282

<sup>139</sup> Borner/Brunetti/Straubhaar, 1990, S. 74

<sup>140</sup> Borner/Brunetti/Straubhaar, 1990, S. 153f

<sup>141</sup> Kleinewefers, 1997, S. 66, vgl. auch S. 81

<sup>142</sup> Ulrich, 1980, S. 33

<sup>143</sup> Ulrich, 1977, S. 225, vgl. dazu Interpellation 98.3008, Samuel Schmid, SVP/BE, Faktische Garantspflicht der Eidgenossenschaft für Grossbanken, 20. Januar 1998

Ulrich/Fluri formulieren Grundannahmen, auf denen das Modell des „quasi-öffentlichen Unternehmens“ basiert: „Nicht der gesellschaftsrechtliche Status der Unternehmung als Zweckverband der Kapitaleigentümer, sondern ihr soziologischer Status als gesellschaftliche Institution (...) wird als Grundmerkmal betrachtet (...). Die Unternehmung ist primär ein Subsystem der Gesamtgesellschaft, das verschiedene sozioökonomische Funktionen erfüllt. (...) Die Interessenharmonisierung zwischen Unternehmensleitung, Bezugsgruppen der Unternehmung und allgemeiner Öffentlichkeit kann nicht einer naturwüchsigen, unregelmäßigen Marktdynamik überantwortet werden (...), sondern ist eine ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe.“<sup>144</sup>

Maak plädiert für die sinnvolle „Einbettung des Marktes in die Republik, also in eine vernünftige Gesamtkonzeption aus marktlichen und nicht-marktlichen Elementen im Sinne des ethisch-politischen Primats.“<sup>145</sup> Zajitschek schlägt den Führungskräften vor, sich „für eine demokratische Stärkung der ‚Privatwirtschaft und damit für eine Stärkung der Beziehung zur kritischen Öffentlichkeit einzusetzen.“ Damit könne die „Demokratisierung der ‚quasi-öffentlichen Institution Unternehmen‘ (...) vorangetrieben werden.“<sup>146</sup>

Die spezifisch schweizerische Ausformung zur Beteiligung verschiedenster Gruppeninteressen im staatlichen Entscheidungsprozess zeigt sich besonders deutlich im Verbandswesen. Die Wirtschaft hat früh – schneller als die Parteien – aufgrund der plebiszitären Elemente im schweizerischen Gesetzgebungsverfahren, referendumsfähige Organisationen aufgebaut. Hinzu kommen Kommissionen, bestückt mit Interessenvertretern und Experten, die dem parlamentarischen Gesetzgebungsprozess vorgeschaltet sind. Solche Expertenkommissionen werden auch als „Quasi-Parlament der organisierten Interessen“<sup>147</sup> bezeichnet. Kriesi spricht vom „quasi-politischen Charakter“ der Verbände.<sup>148</sup> Unter Berücksichtigung der verschiedenen Quasi-Einrichtungen der schweizerischen Politik liegt der Gedanke nicht allzu fern, die Schweizer Wirtschaft und ihre Interessenorganisationen als Quasi-Staat (im Staat) zu sehen.

---

<sup>144</sup> Ulrich/Fluri, 1992, S. 60

<sup>145</sup> Maak, 1999, S. 51

<sup>146</sup> Zajitschek, 1997, S. 335

<sup>147</sup> Hotz, 1979, S. 88f

<sup>148</sup> Kriesi, 2001, S. 422

Abschliessend sei im Kontext der zunehmenden Bedeutung von quasi-staatlichen Interessenvertretungen hingewiesen auf eine bemerkenswerte Veränderung im intermediären System Medien-Politik-Wirtschaft, die vom Zürcher Publizistikwissenschaftler Jarren beschrieben wird und für die Parteienfinanzierung ebenfalls relevant ist. Er geht davon aus, dass sich die Medien als „vermittelnde Instanz“ von den politischen Institutionen und der allgemeinen – vor allem der politischen – Öffentlichkeit entfernen. „Sie rücken näher an das zahlende Publikum heran und konstituieren damit allenfalls Teilöffentlichkeiten, die vorrangig nach ökonomischen Notwendigkeiten (Publikums- und Werbemärkte) ausgerichtet sind. (...) In der Gegenwartsgesellschaft entwickeln sich Medien zu einem eigenen Institutionentypus und sie werden zu Akteuren. (...) Sie führen einen eigenen politisch-moralischen Diskurs bezogen auf ihr zahlendes Publikum (audience) und weniger bezogen auf die Gemeinschaft der Bürger (public).“<sup>149</sup>

Damit wird ein Wandel im politischen System angedeutet, das sich vom direkt-demokratisch, repräsentativen mehr und mehr zu einem medial-präsentativen Politikmodell entwickelt. Für Parteien hat diese Entwicklung in der politischen Kommunikation zur Folge, dass die Meinungsbildung zu grossen Teilen nicht mehr innerhalb, sondern ausserhalb der traditionellen Organisationsstrukturen läuft. „Die Spitzenvertreter der Parteien treten mit der Parteibasis nicht hauptsächlich über die Parteistrukturen (Gremien) in Kontakt, sondern direkt über die Medien.“<sup>150</sup> Schlagwortartig kann gesagt werden, dass Politik sich journalisiert, während sich Journalismus politisiert.

Die gegenwärtige Gesellschaft wird als Kommunikations-, Medien- oder Informationsgesellschaft charakterisiert, wobei Theis-Berglmair meint, mit der Kennzeichnung der Gesellschaft als Kommunikationsgesellschaft werde ein Krisenphänomen angesprochen. „Die Thematisierung einer ‚Kommunikationsgesellschaft‘ verweist darauf, dass in dieser Gesellschaft Kommunikation problematisch geworden ist.“ Die Frage nach der Selbstverständlichkeit von medialer Kommunikation ist insofern nachvollziehbar, als in der Medienwissenschaft von einer „Triade – Aufmerksamkeit, Kommunikation, Anschlusshandlung“<sup>151</sup> (kaufen, wählen) – ausgegangen wird. Während es der Wirtschaft noch gelingen kann, sich im gekauften Werberaum bemerkbar zu machen und Anschlusshandlungen zu generieren, haben Parteien grösste Schwierigkeiten, nicht

---

<sup>149</sup> Jarren, 1996, S. 79ff

<sup>150</sup> Durrer/Gernet, 2000, S. 109f

<sup>151</sup> Theis-Berglmair, 2000, S. 324



zuletzt aus finanziellen Gründen, sich in der existierenden Kommunikationsgesellschaft überhaupt bemerkbar zu machen, wahrnehmbar zu sein. Für die Parteien stellt sich auch in diesem Handlungsfeld die Geldfrage. Wie können sie die mediengerechte Aufbereitung ihrer politischen Information finanzieren, um im Selektionskampf der Medien nicht unterzugehen? Die Parteienfinanzierungsfrage wird so auch zum Entscheid über die Wertigkeit des direkt-demokratischen Willensbildungsprozesses im medialen Kontext.

## 4 Funktion und Finanzierung von Parteien

### 4.1 Parteien – gesellschaftliche oder staatliche Gebilde?

Ein Parteiengesetz, in welchem der Begriff politische Partei verbindlich definiert ist, kennt die Schweiz nicht. Artikel 137 der Bundesverfassung hält einzig fest: „Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.“<sup>152</sup> Auf der Suche nach einer Definition der schweizerischen Parteien verweist Gruner auf die erste „offizielle“ Stellungnahme des Bundesrates zu den Parteien. Im Bundesblatt von 1854 ist zu lesen: „Parteien, Vereine und Presse sind unter sich eng verbunden. Vereine und Presse sind die Mittel, deren sich die Parteien bedienen, um auf die öffentliche Meinung zu wirken und bei den Wahlen und Abstimmungen des Volkes zu siegen.“<sup>153</sup> Gruner bezeichnet die Parteien als „Hauptträger der politischen Willensbildung“, die Wahlen und Volksabstimmungen organisieren.<sup>154</sup>

Die Definitionen oder Umschreibungen von Parteien sind unüberschaubar. Aufgefallen sind vor allem Partei-Charakterisierungen von Wiesendahl, der in ihnen eine Spannweite von der „fragmentierten, lose verkoppelten Anarchie“<sup>155</sup> bis hin zum Bestandteil der „politischen

---

<sup>152</sup> Diese Formulierung ist praktisch identisch mit Art. 21 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. Das deutsche Parteiengesetz vom 31. Januar 1994, revidiert am 28. Juni 2002, definiert die Partei folgendermassen: „Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.“ Der schweizerische Parteienartikel bleibt (bisher) - im Gegensatz zum deutschen - ohne finanzielle Konsequenzen für eine staatliche Unterstützung der Parteien. Im deutschen Parteiengesetz vom 28. Juni 2002 werden die Konsequenzen aus der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien in Artikel 1 konkretisiert: „(1) Die Parteien sind ein verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Sie erfüllen mit ihrer freien, dauernden Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes eine ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe. (2) Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen. (3) Die Parteien legen ihre Ziele in politischen Programmen nieder. (4) Die Parteien verwenden ihre Mittel ausschließlich für die ihnen nach dem Grundgesetz und diesem Gesetz obliegenden Aufgaben.“ ([www.Bundestag.de/gesetze/pg/pgp02.html](http://www.Bundestag.de/gesetze/pg/pgp02.html))

<sup>153</sup> BBl 1854 I, S. 491ff, zitiert bei Gruner, 1977, S. 11

<sup>154</sup> Gruner, 1977, S. 11f

<sup>155</sup> Wiesendahl, 1998, S. 243f, Er charakterisiert Parteien als „fragmentierte, lose verkoppelte Anarchien“. Weiter spricht er von „sonderbaren Organisationen, wo Entscheidungsprozesse verschlungene Wege gehen.“ Wiesendahls Lust an der fabulierenden Charakterisierung von Parteien geht noch weiter, wenn er sie beschreibt als „Patchwork, ein Mischmasch und Durcheinander von unstimmgigen und nicht zueinander passenden Elementen“, wo „formalisierte Satzungen“, „regelungsfreie Leerräume“, „Kompetenzwirrwarr“, „konsequente Aufgabenerfüllung“, „planlose Betriebsamkeit und zeitraubender Leerlauf“, „kontinuierliche Leistung“, „Apathie“, „professionelles Management“, „unbekümmerte Amateurhaftigkeit“, „ambitioniertes Karrierestreben“, „Nestwärme, Stimmung und Bierseligkeit“ miteinander auskommen müssten.

Kulturindustrie“<sup>156</sup> abgedeckt sieht. Bei allen Widersprüchlichkeiten, die er innerhalb von Parteien vorfindet, attestiert er ihnen „in eigentümlicher Weise postmodern“ zu sein. Parteien würden sich den „hergebrachten Effektivitäts- und Rationalitätskriterien“ entziehen. Ihre Stärke beziehen Parteien nach Wiesendahl gerade aus ihrer Unfertigkeit und Organisationsschwäche, die sie in die Lage versetze „Widersprüchliches und Ungereimtes in sich aufzunehmen und gleichzeitig unvereinbare Dinge tun zu können, was unter einem grösseren Ausmass an Organisiertheit und Durchstrukturierung rasch in einer Handlungslähmung enden könnte. Parteien sind auf eine einzigartige, heikle und fragile Weise effizient. Sie können mit Spannungen leben. (...) Sie hangeln (...) sich mit einer Kunstfertigkeit an den Abgründen formbestimmter Unvereinbarkeiten entlang, die keineswegs den Eindruck aufkommen lässt, dass sie nahe dran sind abzustürzen.“<sup>157</sup>

Eine im Zusammenhang mit der Geldthematik interessante Einschätzung zur Funktion der Parteien bringt Zurbriggen ein. Er bezeichnet sie als „Zentralbanken des politischen Vertrauens“, die die „langfristigen Tauschgeschäfte im politischen System“ garantieren.<sup>158</sup>

In der Schweiz werden Parteien als Organisationen betrachtet, „die sich, wie andere Vereine, um einen Zweck bemühen. (...) Zwischen einer politischen Partei und einem Kegeklub bestünde somit kein grundlegender Unterschied.“<sup>159</sup> Nach dem Urteil von Leo Schürmann sind Parteien gesellschaftliche und nicht staatliche Einrichtungen, was jedoch eine „Institutionalisierung auf gesetzlicher Grundlage“ nicht ausschliesse. „Sich damit zufrieden zu geben, es sei Sache der

---

<sup>156</sup> Wiesendahl, 1998, S. 234, Da Parteien sich durch „Talk“ und das „Interagieren ihrer Mitglieder“ auszeichneten und weil das, was in Parteien erarbeitet und verbreitet werde, „in der Substanz nach immaterielle verbale und symbolische Produkte“ seien, schlägt Wiesendahl vor, sie den „kulturverarbeitenden und -schaffenden Organisationen“, der „politischen Kulturindustrie“ zuzurechnen. Vgl. dazu den Begriff ‚Politainment‘ bei Nieland/Kamps, 2004, S. 12f. Sie unterscheiden zwei Spielarten des Politainment: unterhaltende Politik, die von den politischen Akteuren betrieben wird, wenn sie auf Instrumente und Stilmittel der Unterhaltungskultur zurückgreifen bzw. auf politische Unterhaltung, wenn Medien Politik, politische Figuren, Themen und Konflikte zur Gestaltung ihrer Programme heranziehen. In diesem Kontext weisen die Autoren darauf hin, dass sich die Medien von der „beinahe traditionellen Inpflichtnahme durch die Politik emanzipieren“, weshalb Parteien ihre Medienarbeit professionalisierten und neue Wege des „going public“ erkundeten. In der Verwendung des Begriffs „going public“, im neudeutschen Sprachgebrauch ist damit der Börsengang eines Unternehmens gemeint, kann ein Brückenschlag zum Wesen eines Börsengangs, der Geldbeschaffung, gesehen werden. Denn Parteien benötigen für die Finanzierung ihres professionalisierten Kampfes um Aufmerksamkeit sehr viel Geld. Vgl. dazu auch Holtz-Bucha, 2004, S. 29ff: „Politik wird (...) schon lange den inhaltlichen und formalen Gesetzen des Fernsehmarktes unterworfen. Die Politik konkurriert nun mit Fussball, Formel 1, den Quiz-Shows und der Lindenstrasse und wird ebenso wie diese Formate nach ihrem Erfolg beim Publikum gemessen. Für alle gemeinsam gilt die Maxime: Aufmerksamkeit schaffen und Aufmerksamkeit erhalten.“ Die Folgen für die Entwicklung, wo Politik auf Entertainment setze und dabei „ganz wesentlich von Personalisierung und Privatisierung“ lebe, sieht die Autorin in einer Aufgaben der bekannten Verknüpfung von Person und Programm zugunsten der Person, S. 25: „In Anbetracht dessen, dass Wahlen vor allem zukunftsgerichtet sind, kommt das einem Vertrauensvorschuss in Personen ohne Bindung an bestimmt Problemlösungsangebote gleich. Kognitive Überzeugung wird dabei ersetzt durch affektive Überredung, die Stimmabgabe wird zum Geschmacksurteil: Wem Macht gegeben wird, ist dann nur noch eine Frage von Sympathie und Ästhetik.“

<sup>157</sup> Wiesendahl, 1998, S. 250f

<sup>158</sup> Zurbriggen, 2004, S. 50

<sup>159</sup> Schürmann, 1969, S. 97

Gesellschaft, sich um den Staat zu kümmern, heisst auch bei uns über kurz oder lang den Staat un-kontrollierten Mächten ausliefern.“<sup>160</sup> Rhinow spricht von einer „mythologisch durchsetzten Anschauung“, wenn in den Parteien „rein gesellschaftliche Gebilde“ gesehen werden, „deren Gedeihen von der Bürgerschaft abhängt, die sie mit personellen und materiellen Ressourcen alimentieren.“<sup>161</sup> In einer verfassungsrechtlichen Anerkennung der Parteien erkennt Marcic den Vorteil, dass ihr Wirken als „legitim erklärt“ und sie „aus dem Dunkel in die Lichtung der Öffentlichkeit des Staates“ geholt würden. Als weiteren Gewinn einer rechtlichen Grundlage erachtet er die Sicherung der „innerparteilichen Demokratie und, wenn nötig, die Unabhängigkeit der Parteien gegenüber ihren grossen Geldgebern.“<sup>162</sup> Ähnlich argumentiert Ipsen, der die Abhängigkeit der Parteien von gesellschaftlichen Gruppierungen als „Bedingung“ deklariert, „dass die in der Gesellschaft vorhandenen Interessen in das Parlament transformiert werden. Überspitzt könnte man formulieren, dass nur die Beschränkung des Staatsanteils an der Parteienfinanzierung die Parteien in jener Abhängigkeit von der Gesellschaft hält, die die Voraussetzung einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie darstellt.“<sup>163</sup>

Gegen eine verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien sprach sich Hug aus. Parteien seien ein „notwendiges Mittel zur Verwirklichung der Herrschaft des Volkes“. Parteien als „Teile der Staatsorganisation“ würden das Volk seiner eigenen „politisch unentbehrlichen Hilfsmittel“ berauben. Eine demokratische Willensbildung „frei und ohne Einflussnahme der Staatsorganisation“, bedinge für die Parteien in der modernen Demokratie einen „Status der Freiheit“.<sup>164</sup> In diesem Sinne spricht er sich für die Wahrung der „gesellschaftlichen Abhängigkeit“ der Parteien aus. Konkret dürfe die Höhe der staatlichen Zuschüsse, Parteien „ja nicht in den Stand setzen, selbständig und ohne eine ganz wesentliche finanzielle Beteiligung der Bürger einen Wahlkampf zu führen oder einen Parteiapparat zu unterhalten.“<sup>165</sup>

Die Diskussion um die Rückkopplung der Parteien in die Gesellschaft ist vor allem in Deutschland mit seiner repräsentativen Demokratie und der ausgebauten Parteienfinanzierung starker Kritik ausgesetzt. Zentral ist dabei der Vorwurf einer „faktischen Allzuständigkeit der Parteien für

---

<sup>160</sup> Schürmann, 1969, S. 102

<sup>161</sup> Rhinow, 1986, S. 96

<sup>162</sup> Marcic, 1967, S. 25

<sup>163</sup> Ipsen, 1986, S. 25

<sup>164</sup> Hug, 1970, S. 42

<sup>165</sup> Hug, 1970, S. 127

sämtliche gesellschaftlichen Aufgaben“, dies obwohl ihre Mitgliederzahlen zurückgehen.<sup>166</sup> Scheuch wirft den Volksparteien eine Entwicklung zur „inhaltslosen Allerweltpartei“<sup>167</sup> vor. Zudem will er in Deutschland eine Feudalisierung der Politik wahrnehmen, mit Parteien „auf dem Weg zu einer Mehrparteienobrigkeit.“<sup>168</sup>

Hat Schürmann in der Debatte um die rechtliche Anerkennung der Parteien noch die Frage gestellt, ob Parteien „Träger von Ideologien“ seien oder „ob sie nicht eher Funktionen“<sup>169</sup> ausübten, meinte Gruner kurz und bündig: „Die Funktionstüchtigkeit von Parteien ist heute weitgehend zu einem Problem ihrer Finanzen geworden.“ Im Wissen darum, „wie knorzig sich der Schweizer gebärdet, wenn er neue Steuern bewilligen soll,“ plädiert er dafür, „die Lasten, die der freiwillige Partei-Dienst am Staat erfordert, auf die Schultern sämtlicher Bürger“<sup>170</sup> zu verteilen. Eine direkte Folge des Ressourcenmangels ist nach Kriesi, „dass die Parteien als Organisationen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – heute kaum mehr in der Lage sind, die Politik aktiv mitzugestalten und in Sachfragen kompetent aufzutreten.“<sup>171</sup> Hug weist auf einen direkten Zusammenhang zwischen den Funktionen und den Finanzen der Parteien hin. Im modernen Flächenstaat würden die Parteien sicherstellen, dass die „sachliche Mitsprachemöglichkeit des einzelnen Bürgers erhalten bleiben kann“, was jedoch „beträchtliche finanzielle Mittel“ erfordere. „Ohne ein bestimmtes Minimum an finanziellen Mitteln“,<sup>172</sup> könnten Parteien weder ihre Funktion bei Wahlen noch bei Volksabstimmungen wahrnehmen. Den Anstieg der „Betriebskosten von Parteien“ erklärt Ferguson damit, dass sie „mehr und mehr Wirtschaftsunternehmen ähneln.“<sup>173</sup> So würde man sich in der Parteiarbeit weniger auf Freiwillige verlassen und mehr mit professionellen

---

<sup>166</sup> Gerstelberger, 2001, S. 510f, vgl. dazu Wiesendahl, 2004, S. 20: „Parteien können sich dem kritischen Wandel der ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnisse nicht entziehen. Es ist ihnen verwehrt, auf bewährte Reaktionsmuster der Vergangenheit zurückzugreifen. Dies konfrontiert sie mit einem prekären Dilemma. In dem Masse nämlich, wie das bisher geltende sozialdemokratische Politikmodell, das auf sozialer Gerechtigkeit, paritätischer Kostenteilung und einem starken Sozialstaat fusst, an seine ökonomischen und fiskalischen Grenzen stösst, wird dieser politischen Wohlfahrtslogik nun die Grundlage entzogen. Unter wachsendem Krisendruck werden Parteien zu Getriebenen des Wandels, wobei sie sich nur zwischen Scylla und Charybdis entscheiden können. Sich dem Reformdruck zu verweigern hiesse, von den ungelösten ökonomischen und sozialen Problemen überwältigt zu werden, würde ferner bedeuten, zu allererst die Verantwortung für die Reformunfähigkeit Deutschlands zu übernehmen. Stellen sich die Parteien aber umgekehrt aktiv an die Spitze der Reformbewegung, müssen sie sich notgedrungen auf eine unpopuläre Politik sozialer Zumutungen einlassen.“

<sup>167</sup> Scheuch, 1992, S. 14

<sup>168</sup> Scheuch, 1992, S. 8, vgl. dazu auch Wiesendahl, 2004: Er spricht bei der Sozialstaatsreform, wie sie der SPD-Bundeskanzler Gerhard Schröder mit der ‚Agenda 2010‘ angestossen hat, von einem „neoliberalen Elitekonsens“ (S. 20), weshalb mit einer weiteren „Entkopplung von Parteienstaat und Gesellschaft“ (S. 24) in Deutschland zu rechnen sei.

<sup>169</sup> Schürmann, 1969, S. 101

<sup>170</sup> Gruner, 1977, S. 322ff

<sup>171</sup> Kriesi, 2001, S. 417

<sup>172</sup> Hug, 1970, S. 49

<sup>173</sup> Ferguson, 2001, S. 251

Beratern arbeiten. Dabei hätten Parteien kein Produkt zu verkaufen, das Erträge bringe und müssten sich auf Finanzierungsquellen stützen, „die aus der Unternehmerperspektive nicht normal sind.“<sup>174</sup> Gemeint sind die Beiträge einer abnehmenden Zahl von Mitgliedern. Mühleisen nennt die Art und Weise, wie eine Gesellschaft ihre Politik finanziert „ein wichtiges institutionelles, funktionales und stilistisches Merkmal“. Er bringt es auf die Formel: „Sage mir, was die Gesellschaft bereit ist für die Politik zu bezahlen, und ich sage dir, welchen Stellenwert Politik hat.“<sup>175</sup>

## **4.2 Alternativen zum Partei-Verein: AG oder Genossenschaft**

Bevor auf mögliche juristische Alternativen zum heutigen Partei-Verein eingegangen wird, soll kurz hingewiesen werden auf Ansätze in der Ökonomischen Theorie der Politik, welche Parteien als Unternehmen sehen.<sup>176</sup> Parteien werden in diesem Modell als Anbieter im demokratischen Politikmarkt verstanden, während die Wählenden als Nachfrager politischer Leistungen betrachtet werden. Die Parteien konkurrieren mit ihrer jeweiligen Programmatik um Wählerstimmen. Das Wahlergebnis stellt, als Folge dieses Wettbewerbs, ein „politisches Marktgleichgewicht“<sup>177</sup> dar, das zu einer „effizienten Transformation der Präferenzen der Wählerschaft in politische Leistungen“<sup>178</sup> führen soll. Beitzinger bezeichnet den innerparteilichen Wettbewerb um die besten Startbedingungen (Nominierung zur Kandidatur für ein politisches Amt, Listenplatz, Positionierung in der Partei- bzw. Fraktionshierarchie) jedoch „als die bedeutendere Form unternehmerischer Konkurrenz (...), weil dieser über den Marktzutritt politischer Unternehmer entscheidet.“<sup>179</sup>

Ausgangspunkt für die Darstellung von Gemeinsamkeiten von Unternehmen und Parteien bilden Elemente der systemtheoretischen Analyse, wonach es sich „in beiden Fällen um Organisationen handelt“. Eine Partei sei als „organisiertes Sozialsystem wahrzunehmen, das vornehmlich aus Entscheidungen“ bestehe. Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Organisationen werden darin gesehen, dass für das Handeln Ziele gesetzt werden. Diese würden geplant und entsprechende Prozesse zu ihrer Erreichung in Gang gesetzt, koordiniert sowie kontrolliert. Weitere

---

<sup>174</sup> Ferguson, 2001, S. 253

<sup>175</sup> Mühleisen, 1986, S. 6

<sup>176</sup> Vgl. Stolz, 1986, S. 657; Zurbriggen, 2004, S. 501

<sup>177</sup> Beitzinger, 2004, S. 153

<sup>178</sup> Beitzinger, 2004, S. 156

<sup>179</sup> Beitzinger, 2004, S. 145

Gemeinsamkeiten zwischen Parteien und Unternehmen sehen die beiden Autoren darin, „dass sie aus einem freien Willen ihrer Träger heraus entstanden sind und den Mitgliedern Anreize bieten müssen, um sie zur Mitarbeit zu bewegen.“ Bei Unternehmen sei die primäre Motivation für die Mitarbeit „der Einkommenserwerb“, während bei Parteien „die ideell motivierte (missionsgeleitete) Mitarbeit (...) eine bedeutsamere Rolle“ spiele.<sup>180</sup>

Neben den Gemeinsamkeiten stellen Weibler/Peter deutliche Unterschiede zwischen Parteien und Unternehmen bei den „Rahmenbedingungen und internen Funktionslogiken“ fest, die sie in drei Punkten zusammenfassen: „a) Demokratieprinzip (Mitglieder sind Träger der Organisation und formell oberstes Macht- und Entscheidungszentrum); b) Prinzip der Ehrenamtlichkeit (es existiert neben einer Anzahl von hauptamtlichen Funktionären eine grosse Anzahl an Mitgliedern, die ehrenamtlich tätig sind); c) Föderalismusprinzip (Parteien sind mehrstufige, regional gegliederte Strukturgebilde mit historisch gewachsener Aufgabenverteilung und rechtlich determinierter Gestaltung“.<sup>181</sup> Die organisatorischen Differenzen zwischen Parteien und Unternehmen erweitert Wiesendahl, indem er Parteien als „offen, durchlässig, pluralistisch, heterogen, polyzentrisch und polyarchisch“ beschreibt. Er spricht aufgrund einer vergleichenden Analyse von Parteien und Unternehmen nur von einem begrenzten Erkenntnisgewinn bezüglich ihrer organisationsstrukturellen Gemeinsamkeiten, da im Parteiengagement das Prinzip der Freiwilligkeit gelte. Treffendere „Querbezüge“<sup>182</sup> vermutet er zu Schulen und Universitäten, „die, wie Parteien, nichts Materielles fertigen und ihren Angehörigen vergleichsweise hohe Handlungsspielräume und Selbstverwaltungsmöglichkeiten einräumen.“<sup>183</sup>

Parteien in der Schweiz sind in der juristischen Gesellschaftsform des Vereins organisiert. Und obwohl „Bestandteil der verfassungsmässigen Ordnung“<sup>184</sup>, sind sie dem Privatrecht (ZGB, Art. 60ff) unterstellt. Über den normativen Gehalt der Erwähnung der Parteien in der Bundesverfassung kann kaum mehr gesagt werden, als dass das Verfassungsrecht von ihnen „explizit Kenntnis

---

<sup>180</sup> Weibler/Peter, 2001, S. 364f

<sup>181</sup> Weibler/Peter, 2001, S. 365f

<sup>182</sup> Ein Querbezug besteht u.a. darin, dass beispielsweise Fachhochschulen, wie Parteien, einen beachtlichen Teil ihres Budgets durch Auftragsforschung (angewandte Forschung) oder Beratungsaufträge für Dritte selber beschaffen müssen.

<sup>183</sup> Wiesendahl, 1998, S. 27; der Verpflichtungscharakter vieler Parteimitglieder ist heute nahe jenem von Aktionären, viele (von den wenigen) begnügen sich damit, den Mitgliederbeitrag zu bezahlen.

<sup>184</sup> Ehrenzeller, 2002, S. 1435

nimmt.<sup>185</sup> Ehrenzeller et al. weisen im Kommentar zur Bundesverfassung zum Parteienartikel (Art. 137) darauf hin, der Artikel könne aufgrund seiner Entstehungsgeschichte „nicht ohne weiteres“ herangezogen werden, um „als Grundlage für eine weiterreichende Normierung und direkte Finanzierung der Parteien durch den Bund“ zu dienen.<sup>186</sup> Zur Vereinsform der Parteien bemerkt Faganini, dass sie in dieser Rechtsform „schwierig zu begreifen“ seien und zwar bezüglich ihrer Organisation als auch für ihre Mitglieder. „So gibt es Organisationen, die mehr auf dem Papier bestehen, und Personen, die sich nicht als Mitglieder einschreiben, sich aber dennoch als solche verstehen.“<sup>187</sup> Weigelt erachtet die Vereinsfreiheit als ein „subjektives Abwehrrecht“ vor Beeinträchtigung durch den Staat, als „Garantie für politische Parteien.“<sup>188</sup> Die in der Bundesverfassung geschützte „Vereinigungsfreiheit“<sup>189</sup> sieht er als Voraussetzung, damit „möglichst viele Wirklichkeitsdeutungen in der Rechtsgemeinschaft sichtbar werden können.“ Basierend auf diesem Verständnis der grundrechtlichen Vereinsfreiheit verlangt er vom Gesetzgeber „ein offenes Parteiensystem als Teilbereich der demokratischen Willensbildung zu gewährleisten.“<sup>190</sup>

Das Schweizerische Gesellschaftsrecht beschreibt den Verein als „Organisationsform zur Verfolgung nichtwirtschaftlicher, sogenannter idealer Zwecke ausgestaltet. In ihm sollten sich wissenschaftliche, kulturelle, politische, wohltätige, gesellige und ähnliche Verbindungen organisieren können.“ Der Verein ist eine „Personenverbindung“, zugeschnitten auf „die Persönlichkeit des Mitglieds, auf seine besonderen Fähigkeiten und Interessen und nicht auf seine Kapitalbeteiligung.“ Dadurch grenzt er sich ab von der Aktiengesellschaft. Die eigene Rechtspersönlichkeit kommt dem Verein zu, „sobald der Wille, als Körperschaft mit bestimmtem Zweck zu bestehen, aus schriftlichen Statuten ersichtlich ist.“<sup>191</sup>

---

<sup>185</sup> Ehrenzeller, 2002, S. 1433

<sup>186</sup> Ehrenzeller, 2002, S. 1435

<sup>187</sup> Faganini, 2000, S. 426

<sup>188</sup> Weigelt, 1988, S. 94

<sup>189</sup> Art. 23, Bundesverfassung 2000: „1 Die Vereinigungsfreiheit ist gewährleistet, 2 Jede Person hat das Recht, Vereinigungen zu bilden, Vereinigungen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten von Vereinigungen zu beteiligen, 3 Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung beizutreten oder anzugehören.“ In der vorangehenden Bundesverfassung, auf die sich Weigelt bezieht, war die Vereinsfreiheit in Art. 56 geregelt.

<sup>190</sup> Weigelt, 1988, S. 200

<sup>191</sup> Meier-Hayoz/Forstmoser, 1998, S. 497f, zur Möglichkeit eines Vereins, ein nach kaufmännischen Grundsätzen geführtes Gewerbe zu betreiben, vgl. auch S. 500: „Voraussetzung ist (...), dass die Führung des Gewerbes nicht in den Dienst wirtschaftlicher Zwecke gestellt wird, dass sie vielmehr Mittel zur Verfolgung der idealen Ziele bleibt.“ Produziert ein Verein Schulden, „haftet ausschliesslich sein eigenes Vermögen, nicht auch das seiner Mitglieder (es sei denn, deren persönliche Haftung werde statutarisch vorgesehen). Meier-Hayoz/Forstmoser weisen S. 502 jedoch darauf hin, dass für den Fall, wo die Statuten den Vereinsbeitrag nicht festsetzen, „die Mitglieder zu gleichen Teilen die nötigen Beiträge zur Deckung der Vereinsschulden zu leisten [haben] (ZGB 71II).“



Für den Verein schreibt der Gesetzgeber kein Kontrollorgan vor. Er war der Ansicht, „die durch die Mitglieder selber ausgeübte Kontrolle reiche aus, zumal der Verein nicht als Rechtsform für komplizierte wirtschaftliche Tätigkeiten vorgesehen war.“<sup>192</sup> Meier-Hayoz/Forstmoser heben die Flexibilität des Vereins hervor, die passende organisatorische Grundlagen zur Durchführung der mannigfaltigsten Aufgaben biete. „Kleine Verbindungen mit beschränkter Zielsetzung und einem überblickbaren Mitgliederkreis finden [im Verein] die Rechtsform, welche ohne jeden bürokratischen Apparat gehandhabt werden kann. Grossverbände können sich dank der freiheitlichen Ordnung ein genau sitzendes Masskleid anfertigen.“<sup>193</sup> Ob die Vereinsform für die Parteien (in ihrem Anspruch und ihrer Funktion) noch zeitgerecht ist, scheint zumindest fragwürdig.

Der Begriff der ‚Schweiz AG‘ taucht dann auf, wenn es darum geht, „die enge Verzahnung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu einem Ganzen“<sup>194</sup> – und zwar in problematischer Hinsicht – zu beschreiben. Die Aktiengesellschaft muss als Schimpfwort erhalten, wenn dem Generalsekretär der FDP Schweiz vorgeworfen wurde, er verwechsle „die Partei zuweilen mit einer Aktiengesellschaft“, welche auf „schnelle Entscheide“ aus sei und unterschätze dabei die „föderalistischen und demokratischen Sensibilitäten innerhalb der Partei“.<sup>195</sup>

Die Aktiengesellschaft (AG) steht als Rechtsform für die Erreichung wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Ziele offen. Meist werden wirtschaftliche Zwecke verfolgt. „Die AG sucht ökonomische Vorteile zu erzielen, und zwar zugunsten ihrer Mitglieder. (...) Allerdings kann die AG auch für nichtwirtschaftliche, sogenannte ideale Zwecke verwendet werden; vgl. OR 620 III.“<sup>196</sup>

<sup>192</sup> Meier-Hayoz/Forstmoser, 1998, S. 509ff, Ein Beschluss der Generalversammlung bedarf nach ZGB 67II des „absoluten Mehrs der an der Versammlung anwesenden Mitglieder (einschliesslich derjenigen, die sich der Stimme enthalten). Diese Mehrheitsberechnung ist allerdings nicht zwingender Natur; in den Statuten kann die einfache Mehrheit der Stimmenden (also mehr Ja- als Nein-Stimmen, ohne Beachtung der Stimmenthaltungen, die sich bei der absoluten Mehrheit wie Nein-Stimmen auswirken) für die Beschlussfassung als ausreichend erklärt werden.“ Das Exekutivorgan des Vereins ist der Vorstand. Er besorgt, gemäss den statutarischen Befugnissen, „die laufende Geschäftsführung und die Vertretung des Vereins nach aussen.“

<sup>193</sup> Meier-Hayoz/Forstmoser, 1998, S. 515

<sup>194</sup> Borner/Brunetti/Straubhaar, 1990, S. 11, liehen sich den Begriff ‚Schweiz AG‘ bei Max Frisch; Friedrich Dürrenmatt spricht 1957 vom „Unternehmen“ Schweiz, „welches sich bald unser Staat, bald unser Vaterland nennt“ und „in Wirklichkeit von der Geschichte abgetreten [ist], als es ins grosse Geschäft eintrat. (...) Da wir die Politik entpolitisiert haben – hier weisen wir in die Zukunft, nur hier sind wir modern, wirklich bahnbrecherisch, die Welt wird entweder untergehen oder verschweizern -, da von der Politik nichts mehr zu erwarten ist, keine Wunder, kein neues Leben, nur nach und nach vielleicht noch etwas bessere Strassen...“, in: Arnold Heinz Ludwig, von Planta Anna, Weber Ulrich (Hrsg.), Friedrich Dürrenmatt, Meine Schweiz. Ein Lesebuch, Zürich, 1998, S. 53-57, S. 56

<sup>195</sup> Tages-Anzeiger, 14. November 2002, Die Partei mit einer AG verwechselt, Der AG-Vorwurf ist im Zusammenhang mit der vorschnellen Bekanntgabe eines Nachfolgers für den zurücktretenden FDP-Parteipräsidenten Gerold Bührer erhoben worden.

<sup>196</sup> Meier-Hayoz/Forstmoser, 1998, S. 334, zur Beurteilung von wirtschaftlichen respektive nichtwirtschaftlichen Zwecken der AG, siehe S. 97: „Von einem wirtschaftlichen Zweck kann dann gesprochen werden, wenn die Gesellschaft einen

Die Genossenschaft ist für die schweizerische Eidgenossenschaft von elementarer Bedeutung. In der Bundesverfassung hält Artikel 2 (Zweck) die gemeinsamen Interessen der Eidgenossenschaft fest<sup>197</sup>. Eine politische Genossenschaft, ein Staat, so plädiert Vanberg, habe für seine Bürger gar höhere Ansprüche zu erfüllen, als sie im demokratischen Prinzip der bestimmenden Mehrheit grundgelegt seien. „Dass er als Genossenschaft der Bürger fungiert und an deren gemeinsamen Interessen zu messen ist, macht das grundlegende Definitionskriterium des demokratischen Staates aus.“<sup>198</sup>

Die „gemeinsame Selbsthilfe“ wird vom Obligationenrecht als hauptsächlicher Genossenschaftszweck vorgeschrieben, wodurch das personale Element in den Vordergrund rückt. „Nicht nur ein Stück Vermögen des Einzelnen, wie bei der AG, sondern ein Stück der wirtschaftlichen Persönlichkeit selbst soll in der Gesellschaft aufgehen.“ Der Genossenschaft ist, „in der Hauptsache“, die Verfolgung wirtschaftlicher Ziele auferlegt. „Diese Formulierung lässt Raum für ideale Zwecke; und es ist gerade ein Charakterzug der Genossenschaften, dass sie – ausgehend von den unmittelbaren wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder – ihre Zielsetzung

---

ökonomischen Vorteil (geldwerten Nutzen) zugunsten ihrer Mitglieder erstrebt. Wirtschaftliche Personenvereinigungen dienen also der wirtschaftlichen Besserstellung, wobei entscheidend ist, dass der geldwerte Vorteil letzten Endes den Mitgliedern zukommt. (...) Wird eine solche Besserstellung beabsichtigt, hat man es mit einer wirtschaftlichen Zielsetzung zu tun; sonst mit einer nichtwirtschaftlichen. Als nichtwirtschaftlich gilt nicht nur eine sog. ideale Zielsetzung (die Befriedigung nichtwirtschaftlicher Bedürfnisse der Mitglieder), sondern auch eine gemeinnützige Zielsetzung (die Befriedigung materieller oder idealer Bedürfnisse Dritter). Der hier verwendete Begriff des (wirtschaftlichen oder nichtwirtschaftlichen) Zwecks ist von dem für das Vorliegen einer Gesellschaft unabdingbaren (gemeinsamen) Zwecks zu unterscheiden: Durch die Verfolgung eines bestimmten gemeinsamen Zweckes (= unmittelbarer Zweck), eines konkreten Ziels (z. B. Herstellung oder Vertrieb bestimmter Produkte, Erbringen gewisser Dienstleistungen), sollen letztlich materielle oder immaterielle Vorteile für Einzelne erstrebt werden (= Endzweck). Um diesen Endzweck, der entweder ein wirtschaftlicher (wenn die ökonomische Besserstellung der Teilhaber selber beabsichtigt wird) oder ein nichtwirtschaftlicher (in allen anderen Fällen) ist, geht es hier.“ – Als Beispiel für eine gemeinnützige AG sei auf den Kanton Aargau verwiesen, der seine Spitäler im Spitalgesetz aus dem Jahr 2003 in einer AG organisiert. Vgl. dazu Spitallandschaft Aargau - Revision Spitalgesetzgebung, Begleitbericht zur Vernehmlassung, 12. September 2001, S. 17ff, In einer Volksabstimmung befürwortete der Aargauer Souverän am 18. Mai 2003 das neue kantonale Spitalgesetz mit 62,6 Prozent Ja-Stimmen. Das Gesetz sieht vor, die kantonalen Spitäler als gemeinnützige Aktiengesellschaft (nach Art. 620 Abs. 3 OR) zu organisieren und zu führen. Im Begleitbericht zur Vernehmlassung ‚Spitallandschaft Aargau – Revision Spitalgesetzgebung‘, vom 12. September 2001, hatte die Regierung darauf verwiesen, verschiedene Rechtsformen (Verein, Stiftung, Genossenschaft, Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaft) geprüft zu haben. Als Kriterien zur Beurteilung der Wahl einer neuen Rechtsform für die Spitäler wurden sieben Punkte gewichtet: „Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, Verbundstauglichkeit, Wirtschaftlichkeit, Qualitätssicherung und Kundennutzen, Handlungsfähigkeit, Verbesserung der Wettbewerbsposition, Realisierbarkeit.“ Zu seinem Entscheid schrieb der Regierungsrat: „Für die gemeinnützige Aktiengesellschaft spricht vor allem die einfache Realisierung der durch das Obligationenrecht klar vorgegebenen Strukturen und ihre hohe Verbundstauglichkeit gegenüber anderen Institutionen. (...) Mit dem Kanton als Allein- oder Mehrheitsaktionär werden viele grundsätzliche Bedenken gegen die Rechtsform der gemeinnützigen Aktiengesellschaft gegenstandslos. Aktiengesellschaften sind für eine wirtschaftliche Tätigkeit konzipiert und damit bestens auf die Anforderungen eines zunehmend wettbewerblich orientierten Gesundheitsmarktes gewappnet. Sie fördern eine klare Trennung und Entflechtung der strategischen und operativen Ebene.“ Siehe auch Aargauer Zeitung, 19. Mai 2003, Mehr Freiheit für den Spitalbetrieb, S. 1 und S. 15

<sup>197</sup> Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes, die Unabhängigkeit, die Sicherheit des Landes, die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, innerer Zusammenhalt, kulturelle Vielfalt, möglichst grosse Chancengleichheit, dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie eine friedliche und gerechte internationale Ordnung. Ausdruck dieser gemeinsamen Interessen war lange Zeit auch die Konkordanzdemokratie, die seit einiger Zeit unter Druck bzw. in Bewegung geraten ist.

<sup>198</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. Dezember 2002, Zum gegenseitigen Vorteil. Staaten als Serviceunternehmen

auch auf nichtwirtschaftlich, allenfalls auch gemeinnützige Aufgaben ausweiten.“<sup>199</sup> Für die Mitgliedschaft ist bei der Genossenschaft „das Prinzip der offenen Tür zwingend angeordnet.“<sup>200</sup>

### 4.3 Parteien versus NGO und Verbände

Gesellschaft wird längst als „Zusammenleben der Individuen in ihren Funktionszusammenhängen“, als „Zusammenleben von Menschen in zahlreichen Institutionen“<sup>201</sup> verstanden. Neben den klassischen Akteuren in diesem „System der Institutionen“ – Wirtschaft, Politik, Kirchen, Gewerkschaften etc. – sind Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Non-Profit-Organisationen (NPO) auf die politische (und mediale) Bühne getreten.<sup>202</sup> Parallelen zwischen Parteien und NGO zeigen sich nicht nur bei Schwierigkeiten in Finanzierungsfragen, sondern auch in Spannungen zwischen professionellen Mitarbeitern und den milizmässig organisierten Aufsichts- und Leitungsgremien sowie bei der Produktion von Kollektivgütern.

Die politischen Strukturen für eine breite Bürgerbeteiligung<sup>203</sup> in der Schweiz bestehen: Es sind die dezentralen, weitverzweigten Netze lokaler Parteien, Verbände und NGO. Es fehlt aber vor allem den Parteien an Geld, ihre Netze attraktiv und bürgerorientiert als Kommunikationsplattform zu

<sup>199</sup> Meier-Hayoz/Forstmoser, 1998, S. 472ff, Illustrative Beispiele sind die beiden Konzerne Coop und Migros oder die Gewerkschaft Druck und Papier, die neben den wirtschaftlichen auch kulturelle oder ökologische Interessen verfolgen.

<sup>200</sup> Meier-Hayoz/Forstmoser, 1998, S. 476

<sup>201</sup> Schmitz, 1994, S. 74, verweist auf die Bedeutung von Norbert Elias (Die Gesellschaft der Individuen, 1939, veröffentlicht erst als Teil I des gleichnamigen Bandes, Frankfurt am Main, 1987, S. 15-98) beim Paradigmawechsel vom Individuum zur Institution in der Interpretation des Gesellschaftsbegriffs.

<sup>202</sup> Vgl. dazu Neue Zürcher Zeitung, 31. August / 1. September 2002, S. 23, Grosskonzerne am Weltgipfel in Südafrika. Lobbyieren für Nachhaltigkeit in Johannesburg: „Die professionelle Präsenz der Grosskonzerne wird nicht von allen Gipfelteilnehmern goutiert. In Johannesburg ist ein eigentliches Wettrennen um die Gunst der Stunde entbrannt. Besonders nichtstaatliche Organisationen fürchten, dass die Konzerne den grösseren Einfluss auf die anwesenden Regierungen haben werden als sie. In Johannesburg wird denn auch immer ersichtlicher, dass sich zahlreiche ‚grüne Lobbyisten‘ – längst ein eigener Businesszweig – ernsthaft Sorgen machen, dass sich die Grosskonzerne zu stark einmischen könnten. Und dies, nachdem sie die Unternehmen jahrzehntelang zu umweltverträglichem Handeln aufgefordert hatten.“ Purtschert, 2001, S. 50, weist darauf hin, dass der Begriff „Nonprofit“ eigentlich für „not for profit“ stehe, jedoch fälschlicherweise zu „no profit“ umgedeutet werde. Zum 5. Punkt ergänzt Purtschert: „Neuerdings wählen insbesondere grosse Sportvereine die Form der Aktiengesellschaft, weil es sich bei diesen eigentlich um erwerbswirtschaftliche Organisationen handelt.“ Er führt für NPO folgende Organisationsmerkmale auf: „1. Sachziele stehen über den Formalzielen, d.h. die Leistungserstellung, und nicht Gewinnerzielung, steht im Vordergrund des Organisationszweckes. (...) 2. NPO befinden sich im Kollektiveigentum ihrer Träger, es findet keine Gewinnausschüttung an diese statt (...) 3. Es sind zu einem grossen Teil mitgliedschaftlich, demokratisch strukturierte Sozialsysteme, die durch komplexe politische Prozesse gesteuert werden. 4. Die Ehrenamtlichkeit der Mandatsträger ist ein (...) typisches Wesensmerkmal (...) 5. Vorherrschende Rechtsformen sind der eingetragene oder nichteingetragene Verein, die Genossenschaft und die Stiftung. (...) 6. Der Zusammenschluss von Gruppen, Organisationen zu einer NPO erfolgt in der Regel freiwillig.“

<sup>203</sup> Eichenberger/Frey, 2000, S. 152f, schlagen mit ihrem Konzept von „Functional, Overlapping and Copeting Jurisdictions“ (FOCJ) ein neues, flexibles Netz von demokratischen Regierungseinheiten vor, das sich der „Geographie der Probleme“ anpasst. FOCJ würden den „Markt für Politik“ öffnen. „Fachspezialisten für die betreffenden Funktionen erhalten gute Wahlchancen. Weil die zeitliche Belastung von FOCJ-Politikern vergleichsweise gering ist, können mehr Bürger politische Ämter übernehmen.“ Vgl. auch Neue Luzerner Zeitung, 9. Dezember 2005, „Ein Gemeinderat für viele Weiler“. Noch wenig diskutiert ist in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Mobilität. Arbeitsweg, Pendlersituation, unterschiedliche Informationen und Medien am Wohn- und Arbeitsort, schaffen neue politische Einheiten und Räume, die von der Politik noch nicht adäquat aufgegriffen worden sind, vgl. dazu Imhof, 1998, S. 86ff

nutzen und konstant zu entwickeln. Unternehmen sehen sich zunehmend vor die Frage gestellt, ob es bei zunehmender Attraktivität und Effektivität der NGO (mehr Mitglieder als Parteien) weiterhin Sinn macht, Parteien finanziell zu unterstützen – auch wenn ihre demokratische Legitimation in Frage zu stellen ist.<sup>204</sup>

Neben den eher jüngeren NGO/NPO sind die Verbände für die Parteien traditionell eine ernsthafte Konkurrenz. Befassen Parteien sich mit dem „weiten Spektrum aller im Landesinteresse liegenden Probleme“ geniessen Verbände die „Vorzüge der Spezialisierung“. Zudem sind sie „stärker organisiert und besitzen grössere finanzielle und personelle Mittel.“<sup>205</sup> Diese Zustandsbeschreibung aus den sechziger Jahren treffe auch für die folgenden Jahrzehnte zu, in denen eine Instrumentalisierung des Parlaments durch das Verbandssystem festzustellen sei, beklagt Kriesi, die er auf die „Verflechtung der Parlamentarier mit dem Wirtschaftssystem“<sup>206</sup> zurückführt. Hug teilt diese Ansicht, wenn er die „Beziehungen und Bindungen durch Personalunion zwischen zahlreichen Parteiführern und Verbandsvertretern“<sup>207</sup> als wichtigstes Einflussinstrument der Verbände auf die Politik der Parteien beschreibt. Aufgrund des „Ressourcenmankos“ der Parteien, spricht Rhinow von einer starken Stellung der „Vollblutpolitiker und Verbandsvertreter“ im schweizerischen System.<sup>208</sup>

---

<sup>204</sup> Vgl. dazu Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. September 2001, In der Sphäre der Staatsferne. Die Nichtregierungsorganisationen sind zu wichtigen Akteuren der internationalen Politik geworden: „Die ‚zentrale Frage (...)‘ aber bleibt die der Legitimation. Denn auf Dauer kann die Behauptung, man vertrete einen Teil der staatsfernen Öffentlichkeit, als Grundlage des Handels gewiss nicht genügen. Wen einzelne Gruppen genau repräsentieren, wer sie autorisiert und finanziert, bleibt allzuoft im dunkeln. Um das Dickicht zu lichten, um zwischen seriös und dubios zu unterscheiden, müssten die NGO selbst neue Spielregeln erarbeiten – schon im eigenen Interesse. (...) Eine Verständigung darüber, was überhaupt als NGO gilt, ist daher vonnöten. Ausserdem – und wichtiger noch – bedarf es auf mittlere Sicht einer glaubwürdigen Selbstlizenzierung, bei der sich die NGO Verhaltenskodizes und Transparenzgebote auferlegen. Darin müssten sie als Mindeststandard jede Gewaltanwendung ablehnen und Mitglieder ausschliessen, die solche Regeln missachten.“ Bei den Vereinten Nationen können NGO's einen Konsultativstatus erlangen. – Zur Frage der Moralisierung und Politisierung des Konsums vgl. Höfle, 1997, S. 431: „Viele Bürger bemerken durch ihr subpolitisches Engagement plötzlich, wie sie im Rahmen der Weltgesellschaft als Einzelpersonen nicht in ihrer Rolle als Wähler, sondern als Konsumenten an der globalpolitischen Gestaltung teilhaben können.“ Zum Trend ‚Konsumentenpolitik statt Parteipolitik,‘ vgl. auch Neue Zürcher Zeitung, 8./9. September 2001, Die neuen Gegner der Globalisierung. Neue Politik und die Lehren der grossen Depression: „Die neue Politik hat ein weit verbreitetes Missbehagen geschaffen. Die alten politischen Bewegungen des 20. Jahrhunderts sind ziemlich erschöpft: der klassische Konservatismus, weil die Welt sich zu schnell verändert, als dass Konservatismus als ‚Stillstand‘ noch verbindlich oder anziehend sein könnte, und der klassische Sozialismus, weil das Tempo der Veränderung die traditionellen Positionen der Arbeiterschaft erodiert. Der Bankrott dieser beiden hoch angesehenen, aber heute recht aus der Mode gekommenen Richtungen öffnet den Weg für einen neuen Populismus, der sich auf eine Grundwelle der Antiglobalisierung stützt, nach innen schaut und die Idee der Erneuerung der Nation als schützendes Bollwerk gegen fremde Waren und fremde Einwanderer und fremdes Besitzrecht hätschelt. Die populistischen Neufassungen stehen fundamental quer zu den universellen Werten, die immerhin einen Kern der westlichen politischen Traditionen bilden. Die einzigen Alternativen, die vielleicht mehr Wählersympathie auf sich ziehen könnten, sind Bewegungen gegen Korruption (eigentlich gegen Amtsinhaber) und die Vertretung von Verbraucherinteressen. Die Politik in fortgeschrittenen Industrieländern ist in der Ära nach dem Kalten Krieg zunehmend auf dieses Thema-Zwillingspaar ausgerichtet, das weder klassische Fragen der Umverteilung aufwirft noch den Vorrang und Fortschritt der Globalisierung grundlegend in Frage stellt.“

<sup>205</sup> Leuenberger, 1969, S. 106

<sup>206</sup> Kriesi, 1980, S. 675

<sup>207</sup> Hug, 1970, S. 101, vgl. dazu Lüthi/Meyer/Hirter, 1991, S. 60ff, die mit dem Rice-Index das Abstimmungsverhalten der Fraktionen, resp. die Fraktionsdisziplin, für den Zeitraum von 1971-1987 untersuchten. Sie stellten unter anderem fest, dass die CVP die „grössten Schwankungen bezüglich Fraktionsdisziplin“ aufweist.

Das Verhältnis von Staat, Parteien und Verbänden in der Schweiz ist geprägt vom Subsidiaritätsprinzip. Dieses traditionelle Element schweizerischer Politik steht jedoch unter Druck. Hotz befürchtet, dass die „Doktrin des Subsidiaritätsprinzips (...) immer mehr zur reinen Rechtfertigung bestehender Privilegien, zur Absicherung einmal erreichter Bestände“ wird.<sup>209</sup> In seiner Analyse des Interessenvermittlungssystems der Schweiz schreibt Kriesi den Verbänden eine „dominierende Stellung“<sup>210</sup> zu. Verglichen mit den Verbänden sind die Parteien kaum in der Lage „einen substantiellen Beitrag“ ins Vermittlungssystem einzuspeisen. Den Grund sieht auch Kriesi im „höchst rudimentären Funktionsapparat“ und in der „mangelnden Expertise“<sup>211</sup> der Parteien. Hinzu komme die enge Verflechtung von Partei- und Verbandssystem. „Innerhalb des [Interessenvermittlungs-]

Systems dominiert das Verbandssystem, welches die beiden andern Sub-Systeme sehr stark (das Parteiensystem) bzw. tendenziell (das Sub-System der Kantone) unterwandert.“<sup>212</sup>

Die Parteienfinanzierung durch Verbände spielt hierzulande eine untergeordnete Rolle. Zwar fließen gewisse Gelder vom einen oder andern Verband in Parteikassen, es würde aber nicht den Tatsachen entsprechen, wenn man sie die „alleinigen und überall auch dominierenden Gönner nennen wollte.“ Ihren Einfluss nehmen Verbände auch wahr, wenn sie sich in Wahlkämpfen für ihnen nahestehende Kandidaten engagieren, d.h. mit „der indirekten Verbandshilfe, das heisst vor allem der finanziellen Unterstützung.“<sup>213</sup> Die Zuschüsse aus Verbands- in Parteikassen, um politischen Einfluss zu sichern, sind in der Schweiz auch deshalb weniger wichtig als in andern Ländern, da die Verbände durch das Vernehmlassungsverfahren sowie Referendum und Initiative parteiunabhängigen Politikeinfluss ausüben können. Für das Referendum stellt Fischer jedoch fest, dass es sich in sozialpolitischen Fragen zunehmend zu einer „institutionellen Ressource“ der Gewerkschaften entwickle, was „zu einem Abhängigkeitsverhältnis innerhalb des linken Lagers“ führe. Andererseits seien in der verteilpolitischen Auseinandersetzung der Sozialpolitik „die

---

<sup>208</sup> Rhinow, 1986, S. 100, vgl. dazu Kissler, 2001, S. 551f: Für die deutsche Politik erkennt Kissler „symbiotische Formen“ im Verhältnis von Parteien und Verbänden. Er beklagt eine „Kumpanei zwischen innerverbandlichen und staatlichen Oligarchien“, die sich auf „Bürokratiegesetzmäßigkeiten“, „informelle Loyalitätsmuster“ und einen „technokratisch getönten ‚esprit de corps‘“ stütze.

<sup>209</sup> Hotz, 1979, S. 421

<sup>210</sup> Kriesi, 1980, S. 46

<sup>211</sup> Kriesi, 1980, S. 57

<sup>212</sup> Kriesi, 1980, S. 63

<sup>213</sup> Hug, 1970, S. 99f

personellen und finanziellen Ressourcen der Arbeitgeberverbände für die schwachen bürgerlichen Parteien ebenfalls unverzichtbar.“<sup>214</sup>

#### **4.4 Parameter zur Parteienfinanzierung**

„Man muss die Finanzierung der Politik kennen, wenn man mehr als die politische Fassade kennen will.“ Diese Aufforderung zur „Blosslegung“ der Parteifinanzierungen, erachtete Lewinsohn 1930 als „revolutionären Angriff“ auf den politischen Zeitgeist. Um Klarheit in die verschlungenen Wege der politischen Willensbildung zu bringen, bei der Geld in Macht umgesetzt werde, wollte er drei Fragen beantwortet haben: „Was kostet die Politik, mit welchen und mit wessen Mitteln wird Politik getrieben, und was bringt die Politik den Politikern ein?“<sup>215</sup>

Der schweizerische Bundesrat weist in seinem Bericht zur Parteienfinanzierung von 1988 darauf hin, dass eine „Wahlkampffinanzierung die Parteien nicht aus ihrer gesellschaftlichen Verankerung lösen darf.“ Für eine allfällige staatliche Unterstützung müsse die „Informationsaufgabe vor Urnengängen“ und nicht die „Gewährleistung des Bestandes der Parteien“ ausschlaggebend sein. Die Informationsaufgabe der Parteien sah der Bundesrat gefährdet, wenn sich die Parteien „infolge Ressourcenmangels immer mehr aus dem Willensbildungsprozess im Vorfeld von Abstimmungen zurückziehen und das propagandistische Feld den organisierten Interessen überlassen müssten.“<sup>216</sup> „Fragwürdig“ nennt Neidhart den Umstand, wenn Parteien sich für Abstimmungskampagnen von „interessierten Geldgebern alimentieren lassen müssen“,<sup>217</sup> weil sie selbst nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen. Diese „kompetenz- und ressourcenmässige Schwäche“ binde die Parteien zwar in die Gesellschaft ein, mache sie aber von „den wirtschaftlichen Interessen (und von privaten Geldgebern) abhängiger“,<sup>218</sup> was ihren eigentlichen politischen Funktionen nicht immer zuträglich sei. Eine andere Gewichtung nimmt Hug vor. Gewähr dafür, dass die Parteien in die basisnahe Willensbildung integriert blieben, biete eine Parteifinanzierung „durch eine möglichst grosse Zahl von Bürgern, die zudem im Idealfall auch Mitglieder der betreffenden Partei sind“. Andere Finanzierungsarten würden für Parteien die Gefahr

---

<sup>214</sup> Fischer, 2005, S. 266f

<sup>215</sup> Lewinsohn, 1930, S. 13f

<sup>216</sup> Bericht Unterstützung Parteien, 1988, S. 185

<sup>217</sup> Neidhart, 2002, S. 395

<sup>218</sup> Neidhart, 2002, S. 303, er charakterisiert das Verhältnis von Wirtschaft und Politik in der Schweiz, S. 191: „Die Schweiz hat nicht nur eine ‚Wirtschaft‘, sie ist eine Wirtschaft. Und trotz aller ‚Veredelungen‘ durch die politische Kultur geht es in der Politik, je länger desto mehr, vor allem um Fragen der Wirtschaft.“

bergen, „vom Volk unabhängige Grössen, zum Selbstzweck“ zu werden. Er gesteht jedoch ein, die Wirklichkeit der Parteienfinanzierung entspreche nirgends diesem Ideal. „Viele Parteien werden in erster Linie durch grössere Spenden einer geringen Zahl von Bürgern oder noch häufiger von Wirtschaftsunternehmungen und Interessenverbänden finanziert.“<sup>219</sup> Den freien Willensbildungsprozess durch staatlich mitfinanzierte Parteien gefährdet, sieht auch Leuenberger. Seine Skepsis bezieht sich auf die Bürgerschaft, welche in subventionierten Parteien „halbstaatliche Organisationen“ sehen könnte, was ihrem Ansehen als „freie meinungsbildende Institutionen“<sup>220</sup> schade.

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1992 den Parteien eine „grundlegende Funktion als Träger der politischen Willensbildung“ zugesprochen und sie damit über den Status von „Wahlvorbereitungsorganisationen“ heraus gehoben. Folgerichtig wurde ab 1994 die bis dahin übliche pauschale „Wahlkampfkostenerstattung“ durch den Staat umgewandelt in eine „allgemeine Teilfinanzierung der Parteiarbeit“. Mit diesem Paradigmawechsel wurde der Forderung nach der „Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung als entscheidendes Kriterium für ihre staatliche Finanzierung“ Nachdruck verschafft. Als überprüfbare Elemente dieser Verwurzelung gelten seither „die Wahlergebnisse der Parteien, die Spenden der Bürgerinnen und Bürger sowie die Mitgliedsbeiträge.“<sup>221</sup>

Die Stellung der Parteien als Dienstleistungsbetriebe für die Willensbildung in der modernen Demokratie fördert Entwicklungen, wie sie aus andern Bereichen bekannt sind: Dienstleistungen rufen nach mehr personellen und finanziellen Mitteln. Dabei ist „nicht das Ob, sondern das Wie der Parteienfinanzierung (...) das Problem“, wie Meessen formuliert. Die zunehmend schwächelnde Spendenfreudigkeit gegenüber Parteien lässt ihn gar an der „Funktionsfähigkeit“ der Parteien zweifeln.<sup>222</sup> Eine Parteienfinanzierung sollte daher in einer Art und Weise erfolgen, die „durchschaubar, aufgabengerecht und wettbewerbsneutral“<sup>223</sup> ist. Diese drei Kriterien sind nur eine Auswahl einer kaum überblickbaren Fülle von Kriterien, Vorschlägen und Ideen zur Parteienfinanzierung.

---

<sup>219</sup> Hug, 1970, S. 50f

<sup>220</sup> Leuenberger, 1969, S. 111

<sup>221</sup> Gerstelberger, 2001, S. 509

<sup>222</sup> Meessen, 1986, S. 95

<sup>223</sup> Wewer, 1990, S. 40

Die Menge von Ideen zur Parteienfinanzierung soll hier mit einer unvollzähligen Aufzählung illustriert werden. Auffallend ist, dass der Lauf der Zeit kaum wirklich neue Ansätze hervorbrachte. Den Stand möglicher Subventions- und Restriktionsinstrumente für Deutschland Ende der achtziger Jahre findet sich bei Wewer aufgelistet<sup>224</sup>: Spendenhöchstgrenzen, degressive steuerliche Begünstigung, Matching-Verfahren,<sup>225</sup> Bundeskommission für Partei- und Wahlkampffinanzierung,<sup>226</sup> gegenseitige kontrollierte ausgewogene ‚Abrüstung‘ sämtlicher Parteien mit Obergrenzen für Werbeaufwand, Förderung von kleinen Spenden durch entsprechende Anreize, öffentliche Erstattung nachgewiesener Aufwendungen statt pauschaler Zuschüsse, demokratiethoretisch begründete ‚Funktionalfinanzierung‘ bestimmter Aufgaben anstelle staatlicher Förderung von ‚ruinöser Konkurrenz‘, totale und sofortige Offenlegung der Parteifinanzen, Ausschaltung „Möglichkeiten zur Finanzierung von Parteien“.<sup>227</sup>

Pragmatisch-realistische Leitlinien einer staatlichen Parteienfinanzierung für westliche Demokratien beschreibt Nassmacher. Zunächst schlägt er vor, „Anreize für private Geldgeber“ zu schaffen und nennt die „Gewährung von Steuervorteilen für bestimmte Typen von Spenden“. Eine zweite Form öffentlicher Finanzierung wäre die „Erstattung nachgewiesener Aufwendungen“ (Wahlkampf, politische Bildung, etc.). Als dritte Möglichkeit nennt er „Organisationszuschüsse“ ohne Zweckbindung. Sie stellen sozusagen die Grundfinanzierung der parteipolitischen Arbeit (Sekretariate für Parteien bzw. Fraktionen) sicher.<sup>228</sup> Hartmann orientiert sich mit seinem Massnahmenkatalog, den er als Voraussetzung für eine staatliche Parteienfinanzierung versteht, an der deutschen Realität: und verlangt eine Publizitätspflicht nicht nur für die Einkünfte, sondern auch für die Mittelverwendung der Parteien sowie eine Ausdehnung der Rechnungslegungspflicht auf Kreditaufnahmen der Parteien. Die Kontrolle der Parteifinanzen will er durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder gewährleistet sehen. Ferner fällt in seinem umfangreichen Katalog auf, dass er eine Begrenzung der Wahlkampfausgaben vorschlägt.<sup>229</sup>

---

<sup>224</sup> Wewer, 1990, S. 61

<sup>225</sup> Vgl. dazu Lösche, 1986, S. 35, im Matching-Verfahren erhält jede Partei für einen durch Mitgliederbeiträge und Kleinspenden eingenommenen Franken aus staatlichen Kassen einen weiteren Franken.

<sup>226</sup> Lösche, 1986, S. 37, als Vorbild dient Lösche die US-amerikanische Federal Election Commission. Die Parteien hätten gegenüber der Kommission in einem jährlichen Bericht Rechenschaft zu ihren Finanzen abzulegen. Lösche regt an, die Kommission – ähnlich wie die Staatsanwaltschaft – bei begründetem Verdacht mit der Kompetenz für Ermittlungen auszustatten und gegebenenfalls Ordnungsstrafen zu verhängen oder als Ankläger aufzutreten.

<sup>227</sup> Mühleisen, 1986, S. 14, ‚kriminogenes‘ Geld von der Parteienfinanzierung ausschliessen zu können, nennt Mühleisen die zentrale Voraussetzung, um dem „Vertrauensverlust in die Parteien, damit in die Mandatsträger und über sie in das politische System insgesamt gegenzusteuern.“

<sup>228</sup> Nassmacher, 1986, S. 50ff

<sup>229</sup> Hartmann, 1990, S. 351



Ergänzt werden kann das deutsche Arsenal zur Parteienfinanzierung aus dem Bericht des schweizerischen Bundesrates zur Parteienfinanzierung. In Anlehnung an die Finanzierung der Fraktionen wird für die Parteien „ein jährlicher Beitrag zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate“ angeregt. „Schematisch gleiche Beträge an alle Parteien“ werden verworfen, „weil grössere Parteien ungleich höhere finanzielle Belastungen aus Wahlkämpfen davontragen als kleine. Abgesehen davon sollte der Staat auch eine Parteienzersplitterung nicht indirekt fördern.“ Als wegweisend wurde ein Finanzierungsmodus erachtet, bei dem staatliche Wahlkostenbeiträge sich aus „Listenbeiträgen (eigentlichen Wahlkampfkostenbeiträgen) und aus Sitzbeiträgen (welche die Parteigrösse berücksichtigen)“<sup>230</sup> zusammensetzen. Aus der Finanzierungspraxis von Non-Profit-Organisationen stammt der Vorschlag Parteisubventionen mit einem „Leistungsvertrag“<sup>231</sup> zu koppeln. Die Idee einer „Parteisteuer“, bei der jeder Steuerpflichtige auf seiner Steuererklärung einen kleinen Betrag<sup>232</sup> einer Partei zukommen lassen könnte, figuriert in der Literatur unter den Begriffen Bürgerbeitrag, Bürgerbonus oder tax-check-off.

#### 4.4.1 Chancengleichheit und Gleichbehandlung

Die Wahrung der Grundsätze der „staatsbürgerlichen Gleichwertigkeit und der parteipolitischen Chancengleichheit“<sup>233</sup> werden in der beigezogenen wissenschaftlichen Literatur als Bedingungen für staatliche Interventionen zugunsten von Parteien genannt. Mit diesen Vorgaben sollen möglichst viele Bürger für eine politische Partei aktiviert, eine undemokratische Einwirkung auf die allgemeine Willensbildung jedoch ausgeschlossen werden. Mühleisen weist darauf hin, dass der Begriff Chancengleichheit hier eine „Kompromissformel“ sei. An ein Modell, das die Chancengleich wahrte, stellt er die Anforderung, dass es „bei einer der Wahl vorausgehenden Abschlagzahlung zur Wahlkampfkostenfinanzierung die Ausgangslage berücksichtigt, die tatsächliche Verteilung des

---

<sup>230</sup> Bericht Unterstützung Parteien, 1988, S. 184f

<sup>231</sup> Purtschert, S. 318, vgl. dazu Weigelt, 1988, S. 108: „Die direkte Subventionierung ohne jede Zweckbindung ist mit der grundrechtlich geschützten Freiheit der Parteien nicht zu vereinbaren.“

<sup>232</sup> Hug, 1970, S. 157, er schlägt „etwa zwei Franken“ vor. Weinmann, 1966, S. 136f, er nennt den Betrag von 2 DM pro Jahr/pro Wahlberechtigten. Obwohl er eine Pflichtabgabe unter den Gesichtspunkten der Gleichheit der Bürger und dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Parteien befürwortet, sieht er schwerwiegende Probleme bei dieser Art der Parteienfinanzierung: „So müsste etwa der Kreis der empfangsberechtigten Parteien und Parteistellen geregelt werden. Welchen Einfluss hätte eine solche Regelung auf die Parteistruktur? Wächst sich eine Pflichtabgabe nicht zu einem alljährlichen monetären Plebiszit aus? Und die wohl wichtigste Frage: Würden die Parteien nicht von Mitgliedern vollkommen unabhängig, so dass sie zu Organisationen potentieller Machtverwaltung degradiert werden? Wie vermöchte sich dann innerhalb der Parteien noch eine demokratische Willensbildung zu vollziehen?“; Gruner, 1977, S. 323, sieht das grösste Hindernis für die Einführung eines Bürgerbeitrags im schweizerischen Steuerföderalismus und den notwendigen Anpassungen; Weigelt, 1988, S. 203, favorisiert einen einheitlichen, pauschalen Steuerabzug für „politische Beiträge“, der allen Steuerzahlern gewährt werden soll. Als den „schweizerischen Verhältnissen angemessen“ erscheint ihm ein auf „Fr. 100 limitierter Abzug“.

<sup>233</sup> Wewer, 1990, S. 33

Geldes jedoch vom dann erreichten Wahlergebnis abhängig“ macht.<sup>234</sup> Aus der verfassungsmässigen Rechtsgleichheit leitet Weigelt den „Anspruch der Parteien auf Gleichbehandlung durch das Gemeinwesen“ ab. Er schränkt aber ein, dass „die Gleichheit der Parteien nicht im Sinne eines allgemeinen Egalisierungsgebots gedeutet werden“ dürfe. Es sei gerade die Aufgabe der Parteien, die verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Kräfte zu widerspiegeln und ins parlamentarische System einzubringen.<sup>235</sup>

Weinmann verweist auf ein Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1954, wonach die soziologisch unterschiedliche Zusammensetzung der Parteien (SPD: kapitalschwächere Bevölkerungskreise, CDU/CSU/FDP: kapitalstärkere Bevölkerungskreise) durch eine steuerliche Begünstigung von Spenden gegen die Chancengleichheit der Parteien verstosse. Er teilt diese Ansicht nicht, weil „die von den Arbeitnehmern als kapitalschwächere Bevölkerungskreise gebildete Kapitalmacht potentiell in der Lage und auch geneigt [ist], die SPD in eben demselben Masse finanziell zu unterstützen wie die kapitalkräftigen Kreise die bürgerlichen Parteien.“<sup>236</sup> Eine Gefährdung der Chancengleichheit der Parteien als „fundamentaler Grundsatz des demokratischen Prinzips“ befürchtet Ipsen, wenn nicht alle Parteien im Wettbewerb untereinander „prinzipiell gleiche Möglichkeiten haben, an die Macht zu gelangen“. Er nennt die „unterschiedliche politische Ausrichtung der Parteien“, die dazu führe, „dass die Spenden denjenigen Parteien zukämen, die in besonderer Weise die Interessen der Wirtschaft vertreten.“<sup>237</sup> Im Dienste der Chancengleichheit schlägt Wewer vor, die öffentliche Subventionierung von Parteien auf einem niedrigen Niveau zu halten, diese aber allen Parteien zukommen zu lassen. „Staatliche Förderung kann allenfalls dann als wettbewerbsneutral gelten, wenn zweckgebundene Sach- oder Dienstleistungen sämtlichen Parteien, die sich bei einer Wahl um Mandate bewerben, unabhängig von früheren Anteilen an Stimmen und der parlamentarischen Sitzverteilung zur Verfügung stehen.“<sup>238</sup>

Der schweizerische Bundesrat nimmt die Idee des Chancenausgleichs in seinem Bericht zur Unterstützung der Parteien (1988) auf und hält staatliche Kompensationszahlungen „an die von privaten Spendern weniger begünstigten Parteien gründlicher Prüfung wert.“ Allerdings solle eine

---

<sup>234</sup> Mühleisen, 1986, S. 10

<sup>235</sup> Weigelt, 1988, S. 201f

<sup>236</sup> Weinmann, 1966, S. 55

<sup>237</sup> Ipsen, 1986, S. 21

<sup>238</sup> Wewer, 1990, S. 487

„staatliche Beeinflussung der Parteieinnahmen“ nicht die „Austrocknung des Spendenflusses“ herbeiführen, sondern zur „Optimierung der Finanzquellen“<sup>239</sup> der Parteien beitragen. Hug bindet die Subventionierung einer Partei, „wie bei jedem anderen Subventionsempfänger, an die allgemeine Rechtsgleichheit“. Unter den gleichen Voraussetzungen habe der Bund allen Parteien eine Subvention auszurichten. Von der absolut gleichen Behandlung aller Parteien und „Wählervereinigungen“ macht er die Gewährleistung einer „wirklich freien und gleichen Willensbildung des Volkes“<sup>240</sup> in einer modernen Demokratie abhängig. Er formuliert eine einzige Ausnahme für eine Durchbrechung des Prinzips der Chancengleichheit: „Im Vorfeld der Wahlen und damit in der Regel auch bei staatlichen Massnahmen in der Parteienfinanzierung können weder die Gefahr der Parteienzersplitterung noch ‚sachimmanente‘ Gründe, sondern allenfalls der notwendige Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung eine Durchbrechung des Rechts der Parteien auf Chancengleichheit rechtfertigen.“<sup>241</sup> Zudem schränkt er ein, dass nur jene Parteien vom Staat gleich zu behandeln seien, „die sich auch wirklich an der demokratischen Willensbildung beteiligen“. Dabei drängt sich laut Hug als „entscheidendes verfassungsrechtlich zulässiges Abgrenzungskriterium die Wahlteilnahme auf.“<sup>242</sup>

Mit einer staatlichen Parteienunterstützung verbunden ist die Frage, ob dadurch der politische Prozess unterstützt und nicht einfach eine bestehende politische Stärkesituation zementiert wird, was demokratisch nicht zu legitimieren ist. Schürmann hat die Ungleichgewichte der Parteien als „Zustand“ bezeichnet, der der Idee der Chancengleichheit widerspreche. „Es gibt Parteien, die aus dem Vollen schöpfen, und es gibt andere, die – zugegebenermassen nicht ganz ohne eigenes Verschulden – auf schmale Kost gesetzt sind. (...) Das wird unter den heutigen Gegebenheiten, wo der Zugang zum Wähler von Mal zu Mal weniger direkt, sondern mehr und mehr nach den Regeln der kommerziellen Reklame erfolgt, vital.“<sup>243</sup> Finanzschwache Parteien, die aus Geldmangel gezwungen sind in Abstimmungskämpfen „grosse Zurückhaltung“ zu üben oder bei Wahlkämpfen der „Gefahr der Abhängigkeit von grossen Geldgebern“ ausgesetzt sind, „können (...) dem Prinzip

---

<sup>239</sup> Bericht Unterstützung Parteien, 1988, S. 168

<sup>240</sup> Hug, 1970, S. 109f

<sup>241</sup> Hug, 1970, S. 114

<sup>242</sup> Hug, 1970, S. 128

<sup>243</sup> Schürmann, 1969, S. 103, dazu Hug, 1970, S. 81: Die Wahlkampfausgaben 1967, auf allen Parteistufen für National- und Ständeratswahlen, lagen bei „wenigstens 6,8 Millionen Franken“. Hingewiesen wird auf „Personenpropaganda“ in „besonders grossem Umfang“ im Kanton Zürich. „Für einzelne Kandidaten wurden zum Teil Summen von über 10'000 Franken, wenn nicht sogar von über 15'000 Franken für Inserate und Werbefriefe ausgegeben.“

der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb und der politischen Demokratie gefährlich werden,<sup>244</sup> hält der bundesrätliche Bericht fest.

#### **4.4.2 Kontrolle der Parteienfinanzierung**

Ebenso vielfältig wie die Ideen zur Parteienfinanzierung sind die Bedingungen und Kriterien, die formuliert werden, um bei der Parteienfinanzierung möglichst allen demokratischen Anforderungen gerecht werden zu können. Lösche nennt drei Mindestanforderungen: „1. Die Parteienfinanzierung ist so zu konzipieren, dass ein Minimum an innerparteilicher Demokratie – verstanden u.a. als Willensbildung von unten nach oben – gewährleistet ist. (...) 2. Die Parteienfinanzierung ist so zu gestalten, dass die relative Autonomie der Parteien gewährleistet bleibt, um den Wettbewerb der Parteien untereinander, die Elitenauswahl und die Konkurrenz alternativer Eliten nicht zu behindern und um Politikalternativen (...) in der Öffentlichkeit bekannt zu machen und in die Parlamente und Regierungen hineinzutragen. (...) 3. Die politische Kultur (...) darf nicht durch die Art und Weise der Parteienfinanzierung diskreditiert werden.“<sup>245</sup> Diese Kriterien reicherte er an mit der starken Einschränkung, Parteispenden nur Bürgern zu erlauben, „denn nur sie verfügen über das aktive und passive Wahlrecht – nicht aber Unternehmen, Verbände und Vereine.“<sup>246</sup>

In den sechziger Jahren hatte Weinmann ebenfalls drei Bedingungen für die Parteienfinanzierung festgehalten. Sie sollte bemüht sein, „eine möglichst grosse Zahl von Bürgern für die Arbeit der Parteien zu aktivieren. (...) Undemokratische Einflüsse auf die Willensbildung und das Verhalten der Parteien mittels des politischen Geldes“ müssten ausgeschlossen werden. Schliesslich habe die Parteifinanzierung mit den „allgemein anerkannten Grundsätzen der politischen Gleichheit des Bürgers und der Chancengleichheit der Parteien“<sup>247</sup> vereinbar zu sein.

Es gibt auch den Ansatz mit einer Negativliste festzulegen, was nicht finanziert werden darf. „Weder dürfen Parteien vergleichbar staatlichen oder bürokratischen Institutionen voll finanziert werden, noch kann man die Finanzierung der ihnen im Grundgesetz übertragenen Aufgaben alleine ihnen, d.h. ihren Mitgliedern überlassen. Klar ist auch, dass verfassungsfeindliche Parteien

---

<sup>244</sup> Bericht Unterstützung Parteien, 1988, S. 136

<sup>245</sup> Lösche, 1986, S. 29f

<sup>246</sup> Lösche, 1996, S. 91

<sup>247</sup> Weinmann, 1966, S. 1

nicht finanziert werden können, während sich andererseits eine Finanzierung nur der Parteien, die im Parlament vertreten sind, ebenso verbietet.“<sup>248</sup>

#### 4.4.3 Nebenwirkungen: Status quo, Verzerrungen im Politikmarkt

Ferguson vertritt die Ansicht, dass „die politischen Parteien im Westen langsam verstaatlicht werden“<sup>249</sup> und zu „blossen Anhängseln des Staates“ verkommen. Er fürchtet Westeuropa gehe das Risiko ein, eine „künstliche Form von Demokratie“ zu schaffen, „wenn traditionell eigenverantwortliche Parteien von Finanzministerien abhängig werden.“ Um den politischen Wettbewerb zwischen freien politischen Vereinigungen, trotz der „Verstaatlichung der Parteien“ und den „Machenschaften eines homogenen Staatsapparates“ zu erhalten, schlägt er einen politischen Markt vor, „auf dem es keine Einschränkungen für offengelegte private Zuwendungen und nur minimale staatliche Subventionen gibt.“ Als einzige gesetzliche Bestimmung zur Parteienfinanzierung anerkennt Ferguson ein Offenlegungsgebot für die Zuwendungen und Konten der Parteien nach den Massstäben, „wie sie für Aktiengesellschaften gelten.“<sup>250</sup>

Wewer spricht davon, dass durch staatliche Subventionen „der Charakter von Parteien verändert würde“<sup>251</sup>, ohne deshalb eine staatliche Parteienfinanzierung völlig abzulehnen. Anderer Meinung ist Eichenberger. Er stellt fest, „dass die finanzielle Abhängigkeit aller Parteien vom Staat eine geringere Sachabhängigkeit verursacht als eine unklare und ungleiche Abhängigkeit einzelner Parteien von irgendwelchen sozialen Mächtigkeiten.“<sup>252</sup> Die gleiche Stossrichtung weisen Zellwegers Bemerkungen auf, wenn er eine staatliche Parteienfinanzierung empfiehlt, damit die Parteien nicht von den Interessenverbänden und deren finanzieller Potenz „an die Wand gedrückt werden.“ Es müsse verhindert werden, „dass die Parteien in eine ungesunde Abhängigkeit von anderen und zwar interessierten – Geldgebern geraten.“<sup>253</sup>

Schindler hofft, die Parteien mit staatlichen Geldern in die Lage zu versetzen, „in Sachfragen der Bundespolitik in fundierterer Weise Stellung nehmen zu können“. Von einer allfälligen

---

<sup>248</sup> Mühleisen, 1986, S. 9f

<sup>249</sup> Vgl. dazu Hug, 1970, S. 135, Hug bezeichnet Parteien, die Staatszuschüsse erhalten, als „halbstaatliche Organisationen“.

<sup>250</sup> Ferguson, 2001, S. 262ff

<sup>251</sup> Wewer, 1990, S. 31

<sup>252</sup> Eichenberger, 1969, S. 140

<sup>253</sup> Zellweger, 1969, S. 131

Subventionierung der Parteien erwartet er dennoch „keine Wunder“. Die schweizerischen Parteien würden „mangels innerer Geschlossenheit stets eine geringere Schlagkraft haben als kohärente Gruppen mit beschränkteren Zielsetzungen.“<sup>254</sup>

Grundsätzlich in Abrede gestellt wird von Weigelt ein „subjektiver Anspruch einzelner Bürger oder Parteien auf die Befriedigung ihres Geldbedarfs durch den Staat zur politischen Artikulation“. Ein Anspruch könne weder aus der Meinungsäusserungsfreiheit noch aus der Vereinsfreiheit abgeleitet werden. Einzig und allein der „demokratische politische Prozess wird entscheiden müssen, ob das Gemeinwesen politische Organisationen mit finanziellen Mitteln unterstützen will.“ Für den Fall, dass sich im Laufe der Zeit die schweizerische Politik mit der Frage der Parteienfinanzierung befassen werde, sollte die Debatte unter folgender Prämisse geführt werden: „Nicht die Unabhängigkeit der Parteieliten, sondern die Offenheit des Parteiensystems gegenüber neuen Ideen und Meinungen von Minderheiten sowie die freie und unverfälschte Kundgabe des politischen Willens aller an der politischen Entscheidungsfindung beteiligten Kräfte müssen die zentralen Anliegen jeder Parteienförderung sein.“<sup>255</sup> Er will mit einer staatlichen Parteienfinanzierung ein „Parteiensystem als Konsequenz der grundrechtlich geschützten Freiheiten“ gewährleisten. Im Zentrum müsse „die Offenheit des Parteiensystems gegenüber neuen Ideen und den Meinungen von Minderheiten, die unverfälschte Kundgabe des politischen Willens der Bürger“<sup>256</sup> stehen. Diese Auffassung wird von Mühleisen geteilt. Als Ziel der Parteienfinanzierung definiert er „die Wahrnehmung der gesamtstaatlichen Funktionen durch die politischen Parteien – nicht jedoch die Existenz der einzelnen Partei – abzusichern, gleichzeitig eine möglichst lebendige innerparteiliche Demokratie zu gewährleisten.“<sup>257</sup>

Was von Mühleisen positiv als Anforderungen an eine Parteienfinanzierung formuliert wird, bezeichnet Weigelt negativ als „Nebenwirkungen allgemeiner Staatszuschüsse“: Gefährdung der innerparteilichen Demokratie, Ausbau bestehender Machtkonzentrationen, Verselbständigung des Parteiestablishments. Er sieht zudem eine Gefährdung der „Bürgernähe unserer Parteien“. Die staatliche Parteiensubvention würde einer „Anpassung veralteter politischer Strukturen an die Bedürfnisse einer modernen Demokratie“ entgegenstehen. Er lehnt jede Form staatlicher

---

<sup>254</sup> Schindler, 1969, S. 121f

<sup>255</sup> Weigelt, 1988, S. 97f

<sup>256</sup> Weigelt, 1988, S. 108, vgl. auch S. 200

<sup>257</sup> Mühleisen, 1986, S. 14

Parteienfinanzierung ab, „die sich am parteimässigen Status quo orientiert.“<sup>258</sup> Als einziges Element, wenn überhaupt eine staatliche Parteienförderung realisiert werden soll, verlangt er dafür die Beteiligung an Parlamentswahlen. „Jede einzelne Ausnahme von diesem Grundsatz wird als Einschränkung des grundrechtlich geschützten Anspruchs auf Gleichbehandlung aller an politischen Willensbildungsprozessen beteiligten Bürgern und Gruppen auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen sein.“<sup>259</sup>

Im Jahr 1970 hat Hug Perspektiven für eine Parteienfinanzierung in der Schweiz ausgelotet. „Das Schwergewicht einer zukünftigen Regelung der Parteienfinanzierung in der Schweiz [müsste] nicht in der Verteilung von Staatsgeldern liegen, sondern vor allem darin, den Parteien und Kandidaten durch eine staatliche Begrenzung der Wahlpropaganda wieder eine einigermaßen vergleichbare Ausgangslage im Wahlkampf zu gewährleisten sowie ihre mögliche politische Abhängigkeit von den Geldgebern durch die Einführung einer öffentlichen Rechenschaftspflicht wenigstens sichtbar und damit für den Wähler kontrollierbar zu machen.“<sup>260</sup> Er verlangte Zurückhaltung bei „einschränkenden Eingriffen des Staates in die Parteienfinanzierung, wie zum Beispiel Wahlausgabenbegrenzungen, Verbote bestimmter Einnahmen sowie die verschiedenen Rechenschaftspflichten“. Er mahnt, solche „beschränkenden Eingriffe“ des Staates könnten die Freiheitsrechte verletzen.<sup>261</sup> Um einen freien und offenen Willensbildungsprozess bei Wahlen in einem „nicht präjudizierten Wettbewerb“ durchzuführen, befürwortet er die Idee „finanzschwächeren Parteien und Kandidaten“ eine „gewisse Verbesserung der Ausgangslage“ mit staatlichen Mitteln zu ermöglichen.

Völlig abgelehnt wird von Hug eine Bemessung der staatlichen Unterstützung aufgrund früherer Wahlergebnisse. Er befürchtet eine „dauernde Benachteiligung der nach den letzten Wahlergebnissen kleineren Parteien.“<sup>262</sup> Ähnlich argumentiert Noack: In Staatszuschüssen an die

---

<sup>258</sup> Weigelt, 1988, S. 108f, vgl. dazu Schmid, 1985, S. 254: „Der Erwerb und die Aufrechterhaltung von politischer Macht sind in jedem Fall mit Kosten verbunden. Verbote oder Beschränkungen von Wahlkampfausgaben können daher – dies hat das amerikanische Beispiel deutlich gezeigt – durchaus auch Konsequenzen haben, die normativen demokratiethoretischen Ansätzen zuwiderlaufen; die Unterbindung von Geldfluss in politischen Kampagnen kann politische Macht konsolidieren – auch da, wo Oppositionspotential vorhanden wäre. (...) Folgerichtiger als Investitionsverbote (welche mit Sicherheit umgangen werden) scheinen Regelungen zu sein, welche – in Form von staatlichen Kampagnenzuschüssen beispielsweise – zumindest eine Art Informationsparität schaffen würden. Wo und in welcher Art solche Hilfe gewährt werden kann, ist eine politische Frage, und es sei hier nicht gesagt, dass sie zu keinen Diskussionen Anlass geben würde. (...) Ob das Thema in der Schweiz in absehbarer Zukunft ernsthaft diskutiert und politischen Lösungen zugeführt wird, bleibt abzuwarten – und zu bezweifeln.“

<sup>259</sup> Weigelt, 1988, S. 104

<sup>260</sup> Hug, 1970, S. 218

<sup>261</sup> Hug, 1970, S. 115

<sup>262</sup> Hug, 1970, S. 131f

Parteien, die sich aufgrund von Wähleranteilen bemessen, wird eine Verzerrung der parteilichen „Marktanteile in der Politik“ erkannt, die zugleich „Marktanteile an der Macht“ darstellten. „Jeder Staatszuschuss ist eigentlich eine vorweggenommene Wettbewerbsverzerrung für die nächsten Wahlen.“<sup>263</sup>

Gruner kann mit den Vorbehalten der Gegner zur Parteienfinanzierung nichts anfangen und bezeichnet sie als „Platitüden“.<sup>264</sup> An der Debatte beteiligt er sich mit einer Analyse dreier möglicher Wege staatlicher Parteienfinanzierung: a) die Abgeltung der Parteiarbeit in den Gemeinden mit einem fixen Beitrag pro Wählerstimme, b) die Unterstützung von Fraktionen in Parlamenten, c) Wahlkampfkostenerstattung. Die Wege a) und b) scheinen ihm „problemlos“ und „ohne Missbehagen“. Für ein langsames, schrittweises Vorgehen bei der Einführung einer Parteienfinanzierung spricht sich Weigelt aus. Er favorisiert ein Verfahren, das „sich über Gemeinden und Kantone an die Besonderheiten einer staatlichen Parteienfinanzierung in der Schweiz herantastet“. Die föderalistische Struktur des schweizerischen Parteiensystems verlange nach einer „Vielfalt von verschiedenen, den kantonalen Besonderheiten angepassten Finanzierungsmodellen“.<sup>265</sup>

Bedenken äussert Gruner gegenüber der Finanzierung der Wahlkampfausgaben. Es müsse befürchtet werden, „dass man damit den Circulus vitiosus wachsender Werbebudgets noch zusätzlich antreibt und so gezwungen wird, die Geldschleusen immer weiter zu öffnen.“<sup>266</sup> Hug schlägt er eine „enge Zweckbindung der Zuschüsse“<sup>267</sup> oder „Sachleistungen“ vor, andernfalls würden die Parteien dieses Geld in Wahlkämpfe stecken und so die Kostenspirale antreiben. Er formuliert Grenzen für die Erstattung von Wahlkampfausgaben. „Genügend gewahrt würde die notwendige gesellschaftliche Abhängigkeit, wenn einer Partei höchstens etwa ein Drittel der Wahlkosten erstattet würden.“<sup>268</sup> Das Höchstmass für staatliche Zuschüsse sieht er erreicht, „wenn sie nicht mehr als die Hälfte der Einnahmen der Parteien aus den ordentlichen Mitgliederbeiträgen ausmachen.“<sup>269</sup> Gegen eine starre maximal 50-Prozent-Regelung der staatlichen Finanzierung von Parteihaushalten – aber für eine in „ähnlicher Grössenordnung angesiedelte Grenze“ – tritt Ipsen

---

an.<sup>270</sup>

<sup>263</sup> Noack, 1995, S. 163

<sup>264</sup> Gruner, 1977, S. 321

<sup>265</sup> Weigelt, 1988, S. 204

<sup>266</sup> Gruner, 1977, S. 323

<sup>267</sup> Hug, 1970, S. 133f

<sup>268</sup> Hug, 1970, S. 144

<sup>269</sup> Hug, 1970, S. 126



Den Aspekt der Kostensteigerung des parteipolitischen Betriebs wird auch von Befürwortern der staatlichen Unterstützung nicht geleugnet. „Der Geldhunger der Parteien, der sich gegenseitig aufschaukelt, ist tendenziell grenzenlos“, schreibt Wewer und weist auf die „chronische Verschuldung“ der Parteien in Deutschland hin. Zweifelhaft sei zudem, „ob eine verbesserte materielle Ausstattung tatsächlich zu besserer Planung, differenzierteren Zukunftsentwürfen und effektiver Kontrolle, etwa wirtschaftlicher Macht oder krimineller Praxis im Umwelt-Bereich, durch politische Parteien führt. (...) Vieles spricht dafür, dass die Kosten-Nutzen-Bilanz hier allmählich zweifelhaft wird.“<sup>271</sup>

Um nicht in eine Kostenspirale der staatlichen Parteienfinanzierung nach deutschem Vorbild zu geraten, schlägt Hug eine „Verstärkung der regelmässigen sachlichen Parteiarbeit“<sup>272</sup> vor. Konkret sollten Staatszuschüsse allein für Fraktionen oder den Ausbau der Parteisekretariate bezahlt werden. Der Bundesrat attestiert 1988 der staatlichen Parteienförderung in der Schweiz „vergleichsweise bescheiden und unauffällig“ zu sein, ohne sie deshalb „gering schätzen oder schlicht übersehen“ zu wollen. Für die Fraktionssekretariate beliefen sich die Aufwendungen des Bundes immerhin auf „nahezu 1 Million Franken jährlich“<sup>273</sup>. Zudem würden die Kantone für Herstellung und Versand von Nationalratswahlzetteln über 1 Million Franken aufwenden. Der Bundesrat weist darauf hin, dass bei „angespanntem oder defizitärem Bundeshaushalt“ für eine „Akzentsetzung“ in der Parteienfinanzierung „wenig Spielraum“<sup>274</sup> besteht.

## 4.5 Parteispenden-Probleme: Partizipation oder Verbot

Für den „alten Burke“, den Doyen der Parteitheoretiker, war die Suche nach Geld, mit dem eigene politische Grundsätze realisiert werden können, eine elementare Parteiaufgabe. „Es ist undenkbar, dass jemand, der an seine politischen Grundsätze glaubt oder ihnen eine Bedeutung beimisst, nicht auch nach Mitteln zu ihrer Realisation Ausschau hält.“<sup>275</sup> In einer Linie mit Burke steht in dieser Thematik Wewer, wenn er den Zustand der Parteifinanz als „Indikator politisch-

---

<sup>270</sup> Ipsen, 1986, S. 25

<sup>271</sup> Wewer, 1990, Dialektik, S. 486

<sup>272</sup> Hug, 1970, S. 148

<sup>273</sup> Bericht Unterstützung Parteien, 1988, S. 141, Gruner, 1977, S. 321, errechnete ein „Normalbudget für die Sekretariatskosten der grossen bundesrätlichen Landesparteien“ in der Höhe von 1,04 Millionen Franken, „wenn die Parteien den an sie gestellten Anforderungen einigermassen genügen sollen.“

<sup>274</sup> Bericht Unterstützung Parteien, 1988, S. 148

<sup>275</sup> Edmund Burke zitiert bei Birk, 1985, S. 1942

gesellschaftlicher Verhältnisse<sup>276</sup> interpretiert. Hug, der die Auffassung vertritt Parteien seien als „freie, gesellschaftliche Organisationen“ in „Gründung, Fortbestand und Untergang (...) alleine vom politischen Willen der Bürger abhängig“, spricht sich folgerichtig für eine gesellschaftliche Finanzierung der Parteien aus, „das heisst vor allem durch Beiträge der einzelnen Bürger.“<sup>277</sup> Aus dieser Haltung ergibt sich die Konsequenz, dass „natürlich in erster Linie die Parteien selbst dazu aufgerufen wären, zur Lösung der tatsächlich bestehenden Probleme der schweizerischen Parteienfinanzierung beizutragen.“

Als konkreten Ansatzpunkt nennt Hug die Erhöhung der Mitgliederbeiträge. „Schon mit Mitgliederbeiträgen von durchschnittlich 30 Franken könnten die schweizerischen Parteien ja ihre bisherige Finanzknappheit und Spendenabhängigkeit weitgehend selbst überwinden, sofern allerdings die bürgerlichen Parteien gleichzeitig auch ihr altes dezentralisiertes Finanzierungssystem grundlegend ändern würden, das heisst unter anderem, dass ihre Landesparteien statt der jetzigen mehr oder weniger bloss symbolischen Beiträge der unteren Parteigliederungen einen festen Beitragsanteil von vielleicht etwa acht Franken pro Mitglied erhalten würden.“<sup>278</sup> Über dreissig Jahre nach Hugs Vorschlag, die Mitgliederbeiträge in Parteien zu erhöhen, kann ein solches Ansinnen noch immer zu heftigen Diskussionen führen, wie ein Beispiel aus der CVP Stadt Luzern im Jahr 2002 illustriert. Gegen den Antrag der Parteileitung, den Jahresbeitrag für das Wahljahr 2003 von 30 auf 40 Franken zu erhöhen, opponierte die ehemalige Ständerätin Josi J. Meier allerdings ohne Erfolg.<sup>279</sup>

---

<sup>276</sup> Wewer, 1990, S. 36

<sup>277</sup> Hug, 1970, S. 122

<sup>278</sup> Hug, 1970, S. 217, in Fussnote 8 berechnet Hug das konkrete Einnahmepotential verschiedener Parteien: „Auf diese Weise hätten z. B. die FPS und die KCVP statt der bisherigen 24'500 bzw. rund 10'000 Franken ordentliche Einnahmen von über 800'000 Franken im Jahr. Mitgliederbeiträge von fünf Franken, wie sie heute noch an vielen Orten verlangt werden, reichen dagegen natürlich nicht aus, um alle Parteigliederungen von der Ortspartei bis zur Landespartei mit ihren vielfältigen Aufgaben zu finanzieren.“; S. 74, beschreibt Hug die Finanzbeschaffung der Bundesratsparteien: „Da die Ausgaben dieser Bundesparteien jedoch schon in einem Nichtwahljahr mindestens 160'000 Franken betragen, erhalten diese Parteien aus den ordentlichen Beiträgen der Kantonalparteien höchstens rund 6% bzw. 15% ihrer notwendigen Mittel. Wenigstens die KCVP und die BGB haben daneben noch Einnahmen aus den Abgaben der Nationalräte und anderer Behördenmitglieder. Der ganze Rest von etwa 80% bis 85% der Einnahmen im Nichtwahljahr und die gesamten Wahlkampfmittel werden durch einzelne Spenden und grössere Finanzaktionen beschafft.“

<sup>279</sup> Neue Luzerner Zeitung, 7. Mai 2002, Nächstes Wahljahr kostet CVP-Mitglieder mehr; Josi J. Meier schlug vor, für AHV-Bezüger einen kleineren Betrag zu verlangen. Meiers Antrag wurde abgelehnt, aber die Parteileitung liess verlauten, „man gebe sich grosszügig, wenn jemand nicht den ganzen Betrag zu zahlen vermöge.“ Die Erhöhung des Mitgliederbeitrages war von der Parteileitung beantragt worden, weil man Schulden von 35'000 Franken hatte und für den Wahlkampf 2003 mit einem Budget von rund 160'000 Franken (ohne Wahlen 80'000 Franken) rechnete. Zudem sei man mit den Beiträgen, die man von Behördenmitgliedern einfordere an eine Grenze gelangt. Behördenmitglieder zahlten im Jahr 2001 15'400 Franken in die städtische Parteikasse, während die Mitgliederbeiträge sich nur auf 11'000 Franken beliefen.

Gruner qualifiziert den Vorschlag von Hug, die Parteifinzen mit einer Erhöhung der Mitgliederbeiträge zu sanieren, als „etwas naiv“. Zwar könnte die Beitragssumme gesteigert werden, sie würde aber noch längst nicht den „effektiven Bedürfnissen, geschweige denn den für Wahlen und Abstimmungen erforderlichen Summen“ entsprechen.<sup>280</sup> Eichenberger verlangte 1969 von den „schweizerischen Landesparteien“, sie sollten in einer „freien Arbeitsgemeinschaft“ Ermittlungen über die Perspektiven der Parteienfinanzierung aufnehmen. „Es wäre geradezu ein hoffnungsvolles Signal, wenn sie es gesamthaft übernähmen, einen fundierten Beitrag zu ihrer eigenen Regeneration zu erbringen.“<sup>281</sup>

Nicht eingetroffen ist bis heute eine Erwartung von Schmid. Er meinte, die Volksrechte würden den Parteien zu einer „starken Mitgliederdichte“ verhelfen und so, dank Mitgliederbeiträgen, das Problem der Parteifinzen entschärfen.<sup>282</sup> Die Parteienfinanzierung durch Mitgliederbeiträge trägt der Tatsache nicht Rechnung, dass Parteien – im Gegensatz zu (andern) Non-Profit-Organisationen (NPO) – praktisch nur im Stande sind, Kollektivgüter zu erzeugen. Es gehört nicht zum Kerngeschäft der Parteien, Güter und Leistungen für ihre Mitglieder anzubieten, die über Preise abgegolten werden können, wie dies Unternehmen oder gewisse NPO tun. Ihr Angebot an Kollektivgütern (Sicherheit, Gesetzgebung, Sozialer Ausgleich etc.) kann nicht über einen Marktpreis finanziert werden, weshalb andere Finanzierungsquellen (Mitgliederbeiträge, Spenden, Subventionen etc.) zu finden sind.<sup>283</sup>

Im Gegensatz zur Schweiz, wo die Geldsuche der Parteien durch keine gesetzlichen Regelungen eingeschränkt oder mit Transparenzgebote belegt ist, wird in Deutschland die Umgehung des Parteiengesetzes seit seiner Inkraftsetzung thematisiert. Sprach man anfänglich von „Kavaliersdelikten“, so wuchs sich das Unbehagen zur Grundsatzkritik aus, da Parteifunktionäre und Spitzenpolitiker das Parteiengesetz bei der Geldsuche mit System umgangen haben. So wurden parteinahe Stiftungen als „Spendenwaschanstalten und Anonymisierungsanlagen“ oder

---

<sup>280</sup> Gruner, 1977, S. 322

<sup>281</sup> Eichenberger, 1969, S. 141

<sup>282</sup> Schmid, 1997, S. 311, vgl. dazu Ladner/Brändle, 2001, S. 98, stellen zur Parteimitgliedschaft in der Schweiz fest, „dass die bis anhin präsentierten Daten über den genauen Bestand von Anhänger- und Mitgliedschaft der Schweizer Parteien nur ein sehr ungenaues und teilweise widersprüchliches Bild zu zeichnen vermögen. Auch was die Entwicklung der letzten Jahrzehnte anbelangt, liegen keine verlässlichen Angaben vor. Nur so viel scheint klar zu sein: die Schweizer Parteien sind in den letzten Jahren nicht grösser geworden.“

<sup>283</sup> Vgl. dazu Purtschert, 2001, S. 313f

„Nebenhaushalte“<sup>284</sup> benutzt, um das Transparenzgebot auszuhebeln. Ein anderer „Schleichpfad“ für die Parteienfinanzierung war die Deklaration von Parteispenden durch Unternehmen als „Betriebsausgaben“<sup>285</sup>, was sie steuerlich abzugsfähig machte. Von besonderer Dreistigkeit zeugt das Beispiel einiger Unternehmen, die für Parteien Goethes Farbenlehre „als gutachtliche Ausarbeitung über die Wirkung von Farben für insgesamt über 300'000 DM angekauft und als Betriebsausgaben steuerlich geltend gemacht haben.“<sup>286</sup>

Sachspenden für Parteien werden auch in der Schweiz von verschiedenen Unternehmen gewährt. Dazu gehören beispielsweise das Schalten von „Anzeigen in Parteizeitungen, zu einem, im Vergleich zur Werbekraft, weit überhöhten Preis“ oder der Bezug von „Informationsdiensten zu Beträgen, denen keine nennenswerte Leistung gegenübersteht.“<sup>287</sup> Die Freistellung von politisch aktiven Mitarbeitern, damit sie während der Arbeitszeit Einsätze für ihr Amt leisten können, ist eine weitere Form von versteckten Leistungen zugunsten von Parteien. „Von Bedeutung sind aber auch die unzähligen Protokolle, Grundsatzpapiere, Fotokopien und Telefonanrufe, die in den Sekretariaten von privaten und öffentlichen Unternehmen zu Gunsten von Parteien hergestellt resp. getätigt werden.“<sup>288</sup> Das Gewähren von Sachleistungen an Parteien wird in der Schweiz häufig mit dem politischen Milizsystem begründet und ist weitgehend akzeptiert. In Deutschland wird solches Verhalten als Umgehung des Parteiengesetzes taxiert.

Parteispenden sind anders als andere Spenden. „Die politische Spende hat in der Regel politisch oder ökonomisch finalen Charakter im Gegensatz zu der Spende für mildtätige, religiöse oder wissenschaftliche Zwecke, die meist um der Sache willen aus Liberalität und ohne Erwartung eines besonderen Vorteils für den Spender gegeben wird.“ Der politische Spender gibt jener Partei Geld, von der er erwartet, dass sie seine „besonderen Interessen“<sup>289</sup> am wirkungsvollsten vertritt. Mit der Parteispende übt der Spender eine „gewisse Einflussnahme“ auf die politische Richtung oder

---

<sup>284</sup> Wewer, 1990, S. 53, vgl. auch S. 12

<sup>285</sup> Birk, 1985, S. 1943, er lehnt die Interpretation ab, dass Kapitalgesellschaften keinen privaten Bereich hätten und Spenden deshalb begrifflich Betriebsausgaben darstellten. Er stellt sich auf den Standpunkt, dass hinter einer juristischen Person stets einzelne Individuen stehen, welche mit einer Parteispende eine „politische Gestaltungsentscheidung“ treffen und die „Finanzmacht der Kapitalgesellschaft zu diesem ausser betrieblichen Zweck einsetzen.“; Höfling, 1985, S. 1943, befürchtet einen Dammbbruch im Steuerrecht, wenn Parteispenden als Betriebsausgaben deklariert werden können, wie dies ein Gericht in Köln entschieden hat. Damit werde eine „neue Variante der Umwegfinanzierung politischer Parteien abgesegnet“.

<sup>286</sup> Dannecker, 1986, S. 57

<sup>287</sup> Weinmann, 1966, S. 131

<sup>288</sup> Weigelt, 1988, S. 37

<sup>289</sup> Ipsen, 1986, S. 18

langfristige Entscheidung einer Partei aus und nimmt so aktiv am politischen Prozess und der eigenen politischen Interessenwahrung teil. Die Parteispende ist als Teil der politischen Willensäußerung „eine öffentliche Angelegenheit und unterliegt öffentlicher Kontrolle“. Indem das Finanzgebaren der Parteien durchschaubar gemacht wird, kann der Gefahr begegnet werden, „dass anonyme Grossspender (...) indirekt Einfluss auf die staatliche Willensbildung gewinnen“. Damit der Wähler seine „Schlüsse ziehen“ kann, muss er „korrekt und vollständig“ darüber unterrichtet werden, welche „Personen, Gruppen, Interessen hinter den Parteien stehen und sie finanziell stützen.“<sup>290</sup>

Abzuschätzen, welche Spendensumme noch legitimen oder bereits störenden Einfluss auf eine Partei nimmt, ist schwierig. Weigelt plädiert dafür, die Unterscheidung den Parteien selbst zu überlassen. Die Parteien müssten eigene Wege finden, um „sachwidrige Druckversuche“<sup>291</sup> von Gross-Spendern abzuwehren. Mit der Offenlegung der Geldzuwendungen an Parteien, deren Einfluss „durchschaubar zu machen und sie so letztlich zu neutralisieren, wird durch Rechtsvorschriften stets nur annäherungsweise zu erreichen sein“. Weil dem so sei, liege es letztlich in der Verantwortung der Parteien selbst, „den sachwidrigen Einfluss finanzkräftiger Interessen vom sachgerechten zu unterscheiden und dem auf sie eindringenden Druck der Interessen zu widerstehen“, urteilte das Verwaltungsgericht Berlin 2001.<sup>292</sup> Heimann/Mohn appellieren nicht nur an die Selbstverantwortung der Parteien bei der Annahme von Spendengeldern, sondern vertreten die Meinung, Unternehmen sollten ganz auf Parteispenden verzichten. „Die Unternehmenspolitik sollte (...) an sich legale Parteispenden untersagen, die ein besonderes Verhalten der Regierung beeinflussen oder belohnen sollen.“<sup>293</sup>

Hug nennt den Betrag von 3000 Franken pro Jahr, der zur Offenlegung des Spenders führen müsse.<sup>294</sup> Zudem formuliert er einen politischen Dreisatz für die Transparenz von Parteispenden: „Wer in grösserem Masse Parteien finanziert, übt politische Macht aus. Demokratie kann nur funktionieren, wenn Macht durchschaubar gemacht wird. Also muss sich derjenige, der Parteien

---

<sup>290</sup> Wertmüller, 1990, S. 34

<sup>291</sup> Weigelt, 1988, S. 96f

<sup>292</sup> Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte für staatliche Parteienfinanzierung, Urteil, des Verwaltungsgerichts Berlin vom 31. Januar 2001, in: Neue Juristische Wochenschrift, 2001, Heft 18, S. 1367-1372, S. 1372

<sup>293</sup> Heimann/Mohn, 1999, S. 540

<sup>294</sup> Hug, 1970, S. 211, Fussnote 58, „Bei laufenden Ausgaben von Fr. 150'000 würde eine solche Spende ja immerhin schon 2% ausmachen, verglichen mit den 0,5%, welche die 20'000 DM bezogen auf die Aufwendungen der CDU-Bundesgeschäftsstelle im Jahr 1960 ergeben.“

finanziert, beim Namen nennen lassen, weil sonst die Parteimitgliedschaft die Möglichkeit zu kritischer (weil orientierter) Mitbestimmung der Politik ihrer Partei und die Wählerschaft die Möglichkeit zu kritischer (weil orientierter) Option zwischen den Parteien notwendig einbüsst.“<sup>295</sup>

Einen „Geheimnisschutz“ für Parteispenden, in Anlehnung an das Wahlgeheimnis, könne nicht reklamiert werden, auch nicht von juristischen Personen, die als Geldgeber auftreten.“<sup>296</sup>

Es gibt Autoren, die weder ein Verbot noch eine Beschränkung der Spenden als sinnvoll erachten. Drysch plädiert einzig für eine Rechenschaftspflicht. „Einem sachwidrigen oder schädlichen Einfluss von Grossspenden auf die Politik kann dadurch begegnet werden, dass die Parteien verpflichtet sind, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abzulegen.“<sup>297</sup> Wenig Vertrauen in die Offenlegungspflicht hat Landfried: „Jede Spende in einer gewissen Höhe bedeutet eine potentielle Gefahr für die politische Willensbildung. Diese Gefahr wächst in der Regel mit der Höhe der Spende und ist nicht mit der Offenlegung der Spende zu vermeiden.“<sup>298</sup> Eher einsam ist in der durchgesehenen Literatur eine Position von Nassmacher. Er bezeichnet die öffentliche Rechnungslegung von Parteien als „relativ massiven Eingriff in private Organisationen.“<sup>299</sup>

Parteien müssen in Deutschland gemäss Artikel 24 des Parteiengesetzes einen jährlichen Rechenschaftsbericht über ihre Finanzsituation abgeben. Dem Publizitätsgebot liegt in Deutschland die im Grundgesetz (Artikel 21) festgehaltene Überlegung zugrunde, wonach „die politische Willensbildung innerhalb einer Partei von Personen oder Organisationen erheblich beeinflusst werden kann, die den Parteien in grösserem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.“ Aufgrund dieser Erwägung soll „der mögliche Einfluss des Geldes oder geldwerter Zuwendungen auf den Prozess der politischen Willensbildung des Volkes (...) vor dem Wähler offen gelegt werden.“<sup>300</sup> Von der „Präventivwirkung“ der Offenlegungspflicht der Parteifinzen zeigt sich auch Meessen überzeugt. Das Haupthindernis für die Offenlegung der Parteispenden und der Parteifinzen sieht er bei den Parteien selbst. „Sie müssten ihre Einnahmen reduzieren

---

<sup>295</sup> Hug, 1970, S. 210

<sup>296</sup> Hug, 1970, S. 207: „Das Wahlgeheimnis hat doch nur den Sinn, eine freie und unbeeinflusste Stimmabgabe zu gewährleisten, weshalb zwar unter Umständen auch die unmittelbar zur Vorbereitung der Wahl notwendigen Massnahmen darunter fallen können, jedoch immer nur dann, wenn es sich um direkt im Wahlverfahrensrecht vorgesehene Handlungen handelt.“ Weitergehende Interpretationen erachtet Hug nicht als zielführend, da der Geheimnisschutz sonst auf jede politische Meinungsäusserung erstreckt werden müsste.

<sup>297</sup> Drysch, 1998, S. 276f

<sup>298</sup> Landfried, 1994, S. 348

<sup>299</sup> Nassmacher, 1986, S. 53

<sup>300</sup> Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte für staatliche Parteienfinanzierung, Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 31. Januar 2001, in: Neue Juristische Wochenschrift, 2001, Heft 18, S. 1367-1372, S. 1372

und ihre Einflussmöglichkeiten gefährden.“ Zudem sei kaum abzuschätzen, ob eine Partei zusätzliche Wähler gewänne, verpflichtete sie sich einem „Programm der Offenlegung.“<sup>301</sup>

Da es dem Wesen der Demokratie entspreche, Meinungs- und Willensbildungsprozess durchschaubar zu gestalten, favorisiert der Bundesrat 1988 in seinem Bericht zur Parteienförderung die Ansicht, die Gewährung von Finanzhilfen sei von einer Offenlegungspflicht abhängig zu machen. „Eine direkte staatliche Unterstützung der Parteien könnte eine Offenlegung besonders rechtfertigen, vor allem auch, um Notwendigkeit, Verhältnismässigkeit und Wirkungen der Unterstützung prüfen und die Verwendung der Mittel kontrollieren zu können. Ja es könnte die Gewährung von Finanzhilfen – nach ausländischen Beispielen – geradezu von der Offenlegungspflicht abhängig gemacht werden.“ Bei der Frage, ob für eine Offenlegungspflicht der Parteifinzen im Jahr 1988 die Verfassungsgrundlagen vorhanden waren, neigte die Regierung zu einer „Bejahung“. Sie konnte keine Verletzung des Stimm- und Wahlheimnisses erblicken noch schwerwiegende Eingriffe in die Meinungsäusserungsfreiheit und die persönliche Freiheit von Spendern und Parteien erkennen.<sup>302</sup>

„Parteispenden – legal oder illegal - gehören zum festen Bestandteil der organisierten Einflussnahme“<sup>303</sup>, analysiert Schmucker den alltäglichen Politikbetrieb in Deutschland. Durchgängig als Problem identifiziert wird jedoch die entstehende Abhängigkeit der Parteien von Grossspenden. Mühleisen vertritt die Ansicht, dass „mit steigender Quantität sich die Qualität der Geldzuwendung ändert.“ In der Regel sei die Motivation für Spenden anders als für Mitgliederbeiträge zudem gehe eine „Unkontrollierbarkeit“<sup>304</sup> des politischen Systems mit dem Spendenwesen einher. Lösche kann der Auffassung nichts abgewinnen, Partei- und Wahlkampffinanzierung sei „eigentlich überhaupt nicht regelbar“. Da es sich bei Parteispenden von Unternehmen oder Verbänden immer um „interested money“ handle, sei es für die politische Kultur

---

<sup>301</sup> Meessen, 1986, S. 99f

<sup>302</sup> Bericht Unterstützung Parteien, 1988, S. 163f

<sup>303</sup> Schmucker, 2005, S. 85, für die Schweiz siehe Baeriswyl, 2005, S. 48: „Die Verteilung der Interessenbindungen im eidgenössischen Parlament wie auch der von den Berufslobbyisten vertretenen Branchen und Unternehmen lassen vermuten, dass Lobbying überwiegend finanzstarken (...) oder prestigeträchtigen Institutionen (...) vorbehalten ist, währenddessen typische KMU-Branchen im Parlament schwach, überhaupt nicht oder nur indirekt über Interessenverbände vertreten sind. Dieses Missverhältnis ist eine Tatsache, darf jedoch nicht zur Annahme verleiten, personelle und finanzielle Ressourcen seien Garanten für den Erfolg. (...) Geld und personelles Potential sind (...) nicht die alleinigen determinierenden Faktoren für professionelles, und damit erfolgreiches Lobbying.“

<sup>304</sup> Mühleisen, 1986, S. 12

eines Landes entscheidend, „wie das scheinbar Unregelbare geregelt wird“.<sup>305</sup>

Spenden für Parteien als Ausdruck der Transmission gesellschaftlicher Interessen in politische Entscheidungen werden in der Literatur kaum grundsätzlich kritisiert. Parteispenden gelten als eine Form von politischer Partizipation. Man ist sich weitgehend einig, dass aus demokratiethoretischer Perspektive nur Kleinspenden oder Mitgliederbeiträge an Parteien unproblematisch sind.<sup>306</sup> Mit einer Geldspende an eine Partei nimmt ein Bürger in einer besonderen Form das ihm zustehende Recht auf Teilhabe an der politischen Meinungsbildung wahr. Für Rudolphi eröffnet sich damit aber eine Gefahr, wenn „Personen, die einer Partei finanzielle Mittel in grösserem Umfang zur Verfügung stellen, einen unverhältnismässig grossen Einfluss auf die politische Willensbildung innerhalb der Partei gewinnen.“ Er erkennt darin eine gewisse Gefährdung des „demokratischen Prinzips“ innerhalb der Parteien. Trotz dieser Gefahr äussert er keine Zweifel an der rechtlichen Erlaubtheit von Spenden an Parteien – und zwar in jeder Höhe. In Deutschland nehme der Gesetzgeber in Kauf, dass Bürger sich durch hohe Spenden politischen Einfluss auf eine Partei erkaufen, „wohl im Vertrauen darauf, dass diese Gefahr sich angesichts der Pflicht zur Offenlegung solcher Spenden und der damit möglichen Kontrolle des Volkes kaum realisieren werde.“<sup>307</sup> Hug nennt als Begründung für die Offenlegung der Parteifinzen den „demokratischen Verfassungsgrundsatz des egalitären Mitbestimmungsrechtes aller Bürger im Staate“. Damit könne der politische Einfluss der für Parteien spendenden Wähler und grossen Geldgeber, der über das allen gleich zustehende Stimm- und Wahlrecht hinausgeht, „kontrolliert und gegebenenfalls korrigiert“<sup>308</sup> werden. Weitergehende Forderungen verlangen nicht nur eine Korrekturmöglichkeit, sondern ein generelles Spendenverbot für juristische Personen und begründen dies mit demokratischen Überlegungen. „Juristische Personen besitzen keine Stimme bei Wahlen und sollten auf den politischen Willensbildungsprozess nicht über Spenden Einfluss nehmen können.“<sup>309</sup>

---

<sup>305</sup> Lösche, 1996, S. 90

<sup>306</sup> Vgl. Tages-Anzeiger, 12. Dezember 1984, Wer finanziert die Schweizer Parteien?, zitiert bei Weigelt, 1988, S. 31: Für die Struktur der Parteienfinanzierung in der Schweiz hat Blum in den achtziger Jahren zwei Grundzüge festgestellt: „Je linker und je kleiner die Partei, um so höher sind die Leistungen der Mitglieder. (...) Und: Je höher die Stufe, um so grösser wird der Spendenanteil.“ Siehe auch Heidenheimer/Langdon, 1968, S. 213, Sie vermuteten in ihren Untersuchungen in den sechziger Jahren, Wahlerfolge von linken Parteien würden durch Parteispenden aus der Wirtschaft verhindert. „Perhaps the central question (...) is: How useful or decisive were funds supplied by business through the Conveyers in helping the non-Socialist parties to win elections?“

<sup>307</sup> Rudolphi, 1982, S. 1417

<sup>308</sup> Hug, 1970, S. 210

<sup>309</sup> Römmele, 2000, S. 23ff, vgl. auch Theodor Eschenburg, Kommission soll Diäten vorschlagen, Rhein-Neckar-Zeitung, 25. Juli 1988, Eschenburg spricht sich für ein völliges Verbot der Spendenmöglichkeiten für Parteien aus. Er sieht im Parteispendenwesen die Korruption „institutionell“ angelegt.



Hug erörtert die Frage eines Spendenverbots unter dem Aspekt der Chancengleichheit der Parteien. „Mit der Chancengleichheit vereinbar wäre wohl nur entweder eine allgemein geltende Beschränkung der zulässigen Höhe einer Spende oder ein allgemeines Verbot von Zuwendungen durch juristische Personen.“ In einem staatlichen „Einnahmeverbot“ sieht er jedoch die „Freiheit der Parteien und vor allem der Spender“ tangiert. Mit staatlichen Spendenverboten und -begrenzungen werde die Meinungsäusserungsfreiheit verletzt, weil in einem weiten Sinne Meinungsäusserung nicht nur als Äusserungen in Wort, Schrift und Bild – sondern auch in der Form von Parteispenden – aufzufassen sei. Zudem sieht er in Spendenverboten eine Einschränkung der persönlichen Freiheit, als „allgemeine Handlungsfreiheit, als umfassende Freiheit auf allen Lebensgebieten zu handeln.“ Da Freiheiten nicht unbegrenzt sind, könne man sich jedoch fragen, „ob nicht übermässig hohe finanzielle Zuwendungen an eine Partei oder einen Kandidaten den von der Verfassung garantierten Prozess der freien und unverfälschten demokratischen Willensbildung gefährden.“<sup>310</sup>

Aufgrund einer Güterabwägung erachtet Hug eine „summenmässige Beschränkung der Spendenfreiheit oder ein Verbot von Zuwendungen juristischer Personen doch gerechtfertigt, um das verfassungsmässige Prinzip der demokratischen Willensbildung und des grundsätzlich egalitären Stimmrechts aller Bürger aufrechtzuerhalten.“ Obwohl in der Schweiz kaum konkrete Zahlen über die Finanzierung der Parteien bekannt seien, könne der „bedeutende Einfluss grosser finanzieller Zuwendungen von bestimmten Körperschaften wie den Interessenverbänden, Konzernen und Fördergesellschaften nicht übersehen“ werden. Weil die grossen Spenden dieser Körperschaften dadurch mittelbar ein politisches Mitbestimmungsrecht erhielten, obwohl in der Demokratie Wahl- und Stimmrecht allein den einzelnen Bürgern zukomme, wäre – nach Hug – in der Schweiz „wenigstens eine gesetzliche Begrenzung der Spenden juristischer Personen grundsätzlich zulässig“.<sup>311</sup> Konkret schlägt er vor, „wenigstens für die irgendwie zeitlich abzugrenzende Zeit unmittelbar vor den Wahlen die Wahlpropaganda von Parteien und Kandidaten entweder summenmässig oder in Bezug auf den Gebrauch einzelner Mittel zu beschränken.“<sup>312</sup>

Weinmann identifiziert nicht nur in Grossspenden an Parteien einen Angriff auf die Demokratie, sondern auch in der Drohung, bisher gewährte Spenden nicht mehr zu gewähren. Obwohl dieser

---

<sup>310</sup> Hug, 1970, S. 184ff

<sup>311</sup> Hug, 1970, S. 186

<sup>312</sup> Hug, 1970, S. 194f

Tatbestand in der deutschen Parteiengesetzgebung rechtlich nicht fassbar ist, werde mit der Drohung die „Freiheit der Willensentschliessung der Parteigremien“ tangiert. Er wertet eine solche Drohung als „politisch illegitim, denn die Beeinträchtigung der Willensentschliessung der spendenempfangenden Partei beruht nicht auf der Nichtleistung der Zuwendung, sondern auf der Abweichung von der bislang gepflogenen Übung, die den Spendenempfänger veranlagte, mit kontinuierlichen Leistungen zu rechnen.“ Darüber hinausgehend erachtet Weinmann Parteispenden grundsätzlich als illegitim. In der Beeinflussung von Parteien mit Hilfe von Geld sieht er ein „feudales, plutokratisches Relikt“, das die „Gleichwertung“ aller verfälsche.<sup>313</sup>

## 4.6 Unternehmen finanzieren Parteien

Die Finanzierung der Parteien (durch Unternehmen) hat die Fantasie der Geldgeber schon immer beflügelt, wenn es darum ging, für Geldtransmissionsorganisationen geschickte Konstrukte zu kreieren oder euphemistische Namen zu finden. Heidenheimer, der die Finanzierung von politischen Parteien in Norwegen, Deutschland und Japan untersuchte, schrieb dazu: „A common characteristic of all (...) organizations is that they adopted flowery and symbolic titles which gave little clue to their real functions.“<sup>314</sup>

Euphemistische Bezeichnungen für Organisationen, über welche vor allem Unternehmen die Parteien finanzieren<sup>315</sup>, werden auch in der Schweiz benutzt. So nennt sich der Förderverein der CVP Schweiz „Verein zur Unterstützung des wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Wirkens“,<sup>316</sup> während die „Freunde der FDP“<sup>317</sup> die Fördervereinigung der Freisinnigen Partei

---

<sup>313</sup> Weinmann, 1966, S. 101f

<sup>314</sup> Heidenheimer, 1968, S. 206

<sup>315</sup> Neben den Beiträgen, die an Fördervereine bezahlt werden, engagieren sich Firmen zunehmend an konkreten Projekten von Parteien. Projektbezogene Finanzierung ist sehr vielfältig und taucht in den Rechnungen der Parteien normalerweise nicht auf. Darunter fallen beispielsweise die Finanzierung von Broschüren oder Inseraten, die Lieferung von IT-Infrastruktur oder Möbeln im Generalsekretariat, Geschäftsauto, Event- oder Kongress-Sponsoring.

<sup>316</sup> Der CVP-Förderverein wird auch als „Förderverein Zug“ bezeichnet und bezieht sich auf den Sitz der Bank, über welche die Transaktionen abgewickelt werden. Im alltäglichen internen Sprachgebrauch wird auch vom „A-Club“ gesprochen. Diese Bezeichnung ist in Relation zu zwei andern Sponsorvereinigungen der CVP Schweiz zu sehen, dem „B-Club“ (aktive und ehemalige Richter, Diplomaten) und dem „C-Club“ (aktive und ehemalige Magistratinnen und Magistraten, Parlamentarierinnen und Parlamentarier, leitende Beamtinnen und Beamte des Bundes und angeschlossener Körperschaften). Weitere ebenfalls mit Sponsoraufgaben betraute Vereinigungen der CVP sind das „KMU-Forum“ (Unternehmerinnen und Unternehmer) und das „Palladium“ (Mäzene).

<sup>317</sup> Neue Zürcher Zeitung, 22. September 2004, Bekenntnis zum Freisinn. Wirtschaftsvertreter gründen den Verein „Freunde der FDP“, Zweck des am 21. September 2004 gegründeten Vereins sei die „ideelle und materielle Unterstützung der FDP“. Der Initiator und Vereinspräsident Peter Wuffli stellt nicht Lobbying oder sachpolitische Einflussnahme in den Vordergrund, sondern „den Dialog mit dem Freisinn, um dessen Förderung, und dies nicht zuletzt über ein sichtbares Bekenntnis von Vertretern aus der Wirtschaft zu dieser Partei.“ Der Verein steht Privatpersonen (Mitgliederbeitrag 2000 Franken) und juristischen Personen (Mitgliederbeitrag 5000 Franken) offen. An der Gründungsversammlung hoffe man auf eine „dreistellige Mitgliederzahl“. Vgl. dazu, Bilanz, 24. Mai 2006, Freunde der FDP – Das Who ist who der Wirtschaft: Der Mitgliederbeitrag liegt bei einem Minimum von 2000 Franken. Im Jahr 2005 haben die Freunde der FDP 500'000 an Spendengeldern für die Bundespartei gesammelt.

bilden. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz hat für die Geldbeschaffung ein „professionelles Fundraising“<sup>318</sup> aufgebaut, welches jährlich „nahezu eine Million Franken“ für „Kampagnenarbeit“ über „zweckgebundene“ Spenden einbringt. Eine weitere Facette zum Thema Parteienfinanzierung wurde am 17. Januar 2003 von der Wochenzeitung Cash beigesteuert. Sie machte bekannt, dass am 6. Januar 2003 im Kanton Zug die „Stiftung für bürgerliche Politik“ ins Handelsregister eingetragen worden sei. Als Stiftungszweck angegeben werden die „finanzielle Unterstützung der Schweizerischen Volkspartei“ sowie die Unterstützung von Wahl- und Abstimmungskampagnen. Als Startkapital der Stiftung nannte Cash die Summe von 200'000 Franken. Laut Aussagen des Stiftungsratspräsidenten, Nationalrat Hans Kaufmann (SVP,ZH), finanziere sich die Stiftung, die die „Qualität der Politik verbessern“ möchte, durch Geldspenden und Legate.<sup>319</sup>

Trotz der Existenz von Fördergesellschaften in der Schweiz, ist ihr Einfluss auf die Parteien und die Politik weniger stark und weniger direkt als in Deutschland. Der Grund liegt in der geringeren Bedeutung der Parteien im schweizerischen Politiksystem (Konkordanz) als im Modell mit Regierung und Opposition. Zudem haben die Wirtschaftsorganisationen in der Schweiz durch das Vernehmlassungsverfahren (alte BV: Art. 32 Abs. 3: Anhörungspflicht; BV 2000: Art. 147) und die Tätigkeit in Expertenkommissionen die Möglichkeit direkt, ohne den Umweg über die Parteien, Einfluss auf den politischen Prozess und konkrete Inhalte zu nehmen. Die ‚Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft‘ (wf – heute *economiesuisse*) finanzierte, seit ihrer Gründung 1942 bis heute, die bürgerlichen Bundesratsparteien.<sup>320</sup>

Während in der Schweiz jede bürgerliche Partei einen eigenen Förderverein aufweist, dessen Mitgliedunternehmen weitgehend anonym bleiben wollen, waren die Fördergesellschaften in Deutschland vor der Einführung des Parteiengesetzes (1994) die zentralen Organisationen, welche das Geld nach einem bestimmten rechnerischen und politischen Schlüssel an die Parteien verteilten. Ihre vorrangige Aufgabe bestand darin, die Parteien mit finanziellen Mitteln zu

---

<sup>318</sup> Neue Zürcher Zeitung, 1. März 2005, Glaube – Liebe – Hoffnung. Jahresmedienkonferenz der SP Schweiz, Die SP weist darauf hin, dass sie „mehr Spender als Mitglieder“ habe.

<sup>319</sup> Cash, 17. Januar 2002, Die SVP zapft eine neue Geldquelle an. Die „Stiftung für bürgerliche Politik“ macht die Parteispende steuergünstig, vgl. auch NZZ am Sonntag, 19. Januar 2003, SVP erschliesst neue Finanzquelle. Die „Stiftung für bürgerliche Politik“ profitiert vom günstigen Zuger Steuerklima, vgl. auch SonntagsZeitung, 11. Juli 2005, SVP: Mandate verheimlicht. Fünf statt zwei Nationalräte in Parteifinanzierungsstiftung. Bis zum 11. Juli 2005 hatte die Stiftung, welche nur den Ertrag der Stiftungsgelder für die Abstimmungskampagnen verwenden will, keine Ausschüttungen vorgenommen, „weil der Grundstock zu klein ist“.

<sup>320</sup> Vgl. Hug, 1970, S. 96

unterstützen, „um bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Ziele in der Öffentlichkeit, insbesondere beim Wahlkampf durchzusetzen.“<sup>321</sup>

Sind in Deutschland die Mitgliederbeiträge an die Förderorganisationen klar geregelt, beispielsweise ein halbes Prozent des Jahresumsatzes oder ein bestimmter Betrag pro Kopf und Monat für jedes feste Angestelltenverhältnis, scheint in der Schweiz die Flexibilität grösser zu sein. So ist beispielsweise für den Förderverein der CVP ein Jahresbeitrag von mindestens 10'000 Franken vorgesehen. Unternehmen, die weniger zahlen (können bzw. wollen) werden aber weder ausgeschlossen noch ernsthaft gemahnt oder gar sanktioniert.

Das Interesse der Öffentlichkeit die „Betriebskosten für Parteien ändern zu überlassen“ wächst. Nur wenige sind bereit, aus eigenen privaten Mitteln die Finanzierung von Parteien zu unterstützen. Ferguson spricht von einem „fundamentalen Mangel an Interesse für diese Form der Repräsentation.“ Wenn Unternehmen und solche, die es sich leisten können bereit sind, die Rechnung für Wahlkampagnen und politische Aktionen zu bezahlen, „hat die Mehrheit der Wähler möglicherweise nichts dagegen, selbst wenn das dazu führt, dass ihre gewählten Vertreter Spendern gegenüber in der Schuld stehen.“<sup>322</sup> Um die Abhängigkeit zu minimieren, aber auch weil der Spendenfluss kaum sprudelt, bemühen sich Parteien um alternative Finanzierungsmodelle oder um ordentliche Bankdarlehen,<sup>323</sup> damit sie ihre Wahlkämpfe finanzieren können.

Eine nicht zu quantifizierende, aber gleichwohl nicht zu unterschätzende Rolle spielt in der Schweiz das politische Mäzenatentum, die Parteispende ohne direkte, eigennützige Interessen. Zwischen „uneigennützigem Sponsoring“ aus „altruistischen Motiven“<sup>324</sup> und der Verpflichtung, politische Verantwortung wahrzunehmen, wird in der bearbeiteten Literatur zur Unternehmensethik eine Grenze gezogen. „Im Sinne einer ganz weit gefassten gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmung fordert man etwa allgemeine Mildtätigkeit, ein Mäzenatentum oder soziales Engagement als grundsätzliche moralische Verpflichtung jedes einzelnen Unternehmens.“ Gehe es

---

<sup>321</sup> Weinmann, 1966, S. 92ff, vgl. auch Lewinsohn, 1930, S. 84

<sup>322</sup> Ferguson, 2001, S. 260

<sup>323</sup> Neue Luzerner Zeitung, 16. Oktober 2002, Luzerner Parteien – Verschuldet in den Wahlkampf, „Die CVP wird auch für diesen Wahlkampf wieder Bankdarlehen aufnehmen müssen (CVP-Parteisekretär Ludwig Peyer). Auch das GB [Grünes Bündnis] wird seinen Wahlkampf zu einem grossen Teil mittels Darlehen finanzieren.“

<sup>324</sup> Bruhn, 1998, S. 25

aber um ethische Bemühungen von Unternehmungen sei „die Ethik institutionellen Handelns“<sup>325</sup> angesprochen.

Bei Unternehmen, die als Sponsoren auftreten, lassen sich drei Formen der Unterstützung unterscheiden: die Ausschüttung finanzieller Mittel, die Bereitstellung von Sachmitteln (eigene Produkte) und die Bereitstellung von Dienstleistungen (Know how), beispielsweise indem ein Sponsor seinem Partner für einen bestimmten Zeitraum qualifizierte Mitarbeiter (Administration, Veranstaltungsmanagement, Logistik, etc.) zur Verfügung stellt. Solchen indirekten Support (in Kind Contributions<sup>326</sup>) durch Sachleistungen, Vergünstigungen oder Serviceleistungen wie beispielsweise den Zugang zu Meinungsumfragen, -forschung, Adresslisten, Auto und/oder Flugzeug, Büros, Versammlungsräumen, Telefon/Telekommunikation, Organisation von Fundraising Dinners, Finanzierung von Kampagnen, etc., stellen Unternehmen auch Parteien zur Verfügung. Fließt Bargeld von Unternehmen in Parteien ist festzustellen, dass es sich dabei häufig um die Finanzierung von konkreten Projekten handelt. Dennoch bildet öffentliches Parteiensponsoring durch Firmen noch die Ausnahme.<sup>327</sup>

Schürmann weist unmissverständlich darauf hin, dass es sich beim Sponsoring nicht um ein unschuldiges „unternehmerisches Geldverschenken“, sondern um ein „handfestes Gegengeschäft“ handle. „Sponsoren sind meistens Investoren und keine Philanthropen. (...) Der Sponsor benötigt einen return of investment.“<sup>328</sup> „In jedem Fall wird (...) gelten, dass unternehmerisches Geldausgeben nur dann, beispielsweise vor den Aktionären oder den Mitarbeitern, vertretbar ist, wenn ein entsprechender Rückfluss früher oder später zu erwarten ist.“<sup>329</sup> In diesem Sinne können Zahlungen an Politiker oder Parteien aus der Sicht des Unternehmens „als Investitionen oder zumindest als Versicherungsprämien“<sup>330</sup> betrachtet werden.

---

<sup>325</sup> Steinmann/Schreyögg, 1993, S. 110

<sup>326</sup> Vgl. dazu: In Kind Contributions, <http://www.aceprojekt.org/Main/englisch/pc/pcd02e.htm>

<sup>327</sup> BMW Schweiz trat im Jahr 2000 im KKL Luzern als Sponsor eines von der CVP Schweiz durchgeführten Anlasses mit einem Auftritt des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber auf. Die Bank UBS finanzierte 1999 eine Broschüre/Checkliste zur Euro-Thematik für KMU, die von der CVP Schweiz herausgegeben wurde.

<sup>328</sup> In Kanada zahlten zwischen 1983 und 1990 vierzig Prozent der 500 finanzstärksten Firmen jährlich einen Beitrag an eine politische Partei, siehe: Party and Candidate Financing by Business Corporations, p 2, <http://www.aceprojekt.org/Main/englisch/pc/pcd02c01.htm>. Für die Schweiz liegen bisher keine entsprechenden Zahlen vor. Mit viel Fantasie kann aus einem Vergleich zwischen der Liste „Die 100 besten Firmen“ (BILANZ, Juli 2001) und der Mitgliederliste des Vereins zur Unterstützung des wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Wirkens, Zug, (Förderverein der CVP Schweiz), ein Anhaltspunkt gefunden werden. Von den 35 Mitgliedern (Unternehmen) des Fördervereins tauchen neun in der Liste der Bilanz auf, was ungefähr 25 Prozent entspricht.

<sup>329</sup> Schürmann, 1988, S. 296ff

<sup>330</sup> Ferguson, 2001, S. 259

Am häufigsten werden Sponsoringgelder im Sport-, etwas weniger oft im Kultur- und Sozialbereich eingesetzt. Neben diesen drei Hauptkategorien nennen Unternehmen Sponsoringaktivitäten zugunsten von Politik, gefolgt von Lokalfernsehen, Lokalradio, Medien allgemein und Militär.<sup>331</sup> Eine neuere Variante im Sponsoring taucht unter dem Begriff des „Cause-related-Marketing“ auf. „Ein Unternehmen überweist pro verkaufte Einheit während einer gewissen Zeit einen bestimmten Betrag an eine Fundraising-Organisation. Diese Gelder werden nicht einem Spendenfonds der Unternehmung entnommen, sondern stammen aus dem Marketing-Budget.“<sup>332</sup> Eine Spielform davon ist das in der Schweiz zuerst von der CVP mit der Telefongesellschaft Profitel praktizierte Modell eines Gebührensplittings. Seit dem Jahr 2000 kann ein Profitel-Kunde 10 Prozent seiner Telefongebühren der CVP gutschreiben lassen.

## **4.7 Unternehmensethik und Parteienfinanzierung**

Mit Ethikmassnahmen wird auf der Ebene des Unternehmens versucht, die ethische Reflexion zu verankern. Die Massnahmen sollen klären helfen, welche Werte Vorrang gegenüber dem ökonomischen Kalkül haben und so dem wirtschaftlichen Handeln Legitimität verschaffen. Zur Auflösung von entstehenden Interessenkonflikten existieren aber weder eine endgültig definierte und anerkannte Rangordnung von Prinzipien noch ein Wertekatalog. Ulrich/Lunau erwarten von zeitgerechter Unternehmensethik denn auch kein „anwendbares instrumentelles Verfügungswissen (know how), sondern (...) argumentatives Orientierungswissen im Sinne begründeter Grundsätze und Leitideen legitimen (unternehmerischen) Handelns (know what).“<sup>333</sup>

Zu Bedeutung und Entwicklung von Ethikmassnahmen in der Schweiz sind die Ergebnisse von zwei Umfragen publiziert. Staffelbach konnte 1991 die Antworten von 275 Geschäftsleitungen der grössten schweizerischen Unternehmen auswerten. Ihn interessierte, welche Problemstellungen sie als „ethisch problematisch bzw. als ethisch besonders problematisch“<sup>334</sup> beurteilen. Eine Umfrage von Ulrich/Lunau/Weber aus dem Jahr 1998 wertete Antworten der nach Umsatz grössten 224 schweizerischen und 550 deutschen Unternehmen aus. Forschungsleitend war die Frage, „ob sich nach entsprechenden Entwicklungen in den USA nun auch im deutschsprachigen

---

<sup>331</sup> Hänecke, 1990, S. 73

<sup>332</sup> Bruhn, 1998, S. 318

<sup>333</sup> Ulrich/Lunau, 1997, S. 51f, siehe auch Ulrich/Lunau/Weber, 1996, S. 12ff

<sup>334</sup> Staffelbach, 1991, S. 6

Raum eine vergleichbare Institutionalisierung von Unternehmensethik in der Wirtschaftspraxis abzeichnet.“<sup>335</sup>

Die Ergebnisse zu Staffelbachs Hauptfrage, welche ethischen Probleme Unternehmen als kritisch betrachten, gibt die folgende Tabelle wieder. Als besonders auffallend kommentierte Staffelbach, dass der Umweltschutz ein „dominierendes“ und das Marktgebaren ein „nicht unkritisches“ moralisches Problem darstellen, während die Interessen der Aktionäre „keine prioritäre Bedeutung“ hätten.<sup>336</sup> Hinsichtlich der Parteienfinanzierung haben 37,8% der Befragten in Spenden und Zuwendungen ein ethisches Problem gesehen, aber nur 4,4% (Rang 16 von 25) diese Frage als ethisch besonders kritisches Problem erachtet. Die Frage der Saläre von Führungskräften wurde 1991 mit 22,9% als ethisches Problem eingeschätzt, allerdings ohne besonders kritische Komponente (2,5%, Rang 23 von 25).

---

<sup>335</sup> Ulrich/Lunau/Weber, 1996, S. 123

<sup>336</sup> Staffelbach, 1991, S. 12

**Tabelle 4-1: Einschätzungen zu ethischen Problemen in den grössten Schweizer Unternehmungen**

<b>„Welche Themen erachten Sie aus der Sicht Ihrer Unternehmung als ein ethisches Problem, und welche Themen davon sind für Ihr Unternehmen ethisch besonders kritisch?“</b>				
	<b>Ethisches Problem</b>		<b>Ethisch besonders kritisches Problem</b>	
	<b>%</b>	<b>Absolut</b>	<b>%</b>	<b>Absolut</b>
Umweltschutz	41.1	113	41.8	115
Produktesicherheit	34.2	94	19.6	54
Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz	62.9	173	19.3	53
Betriebsschliessung	26.5	73	15.6	43
Privatsphäre der Mitarbeiter	45.1	124	13.1	36
Schutz vor Betriebsdaten	17.5	48	10.5	29
Gleicher Lohn für gleiche Arbeit	39.3	108	9.8	27
Geschäftsgebaren im internationalen Kontext	29.5	81	9.5	26
Öffentliche Indiskretion durch Mitarbeiter / Führungskräfte	23.6	65	8.7	24
Interessenkonflikte (conflicts of interests)	24.0	66	8.8	22
Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz	26.2	72	7.6	21
Verhalten gegenüber der Konkurrenz	34.9	96	6.9	19
Werbung	34.2	94	6.2	17
Bevorzugung ausgewählter Mitarbeitergruppen (z.B. Frauen, Behinderte)	34.2	94	6.2	17
Preispolitik	21.1	58	4.7	13
Spenden und Zuwendungen	37.8	104	4.4	12
Politische Aktionskomitees	12.4	34	4.0	11
Mergers & Acquisitions	7.3	20	4.0	11
Saläre der Mitarbeiter	34.9	96	3.3	9
Verhalten bei öffentlichen Ausschreibungen	14.9	41	3.3	9
Kündigungsfristen	17.8	49	3.3	9
Interessen der Aktionäre	17.5	48	2.9	8
Saläre der Führungskräfte	22.9	63	2.5	7
Forschung & Entwicklung	9.8	27	1.8	5
weiss nicht/keine Angaben	2.5	7	25.5	70

Quelle: Staffelbach, 1991, S. 11; (n = 275; Reihung entsprechend Einschätzung „ethisch besonders kritisch“)



Illustrativ sind auch die Ergebnisse über die Regelung von Konfliktsituationen in den „Beziehungen zu staatlichen und politischen Organen.“ Von den befragten Unternehmen verfügten 34,2 Prozent über Regelungen zu „finanziellen Beiträgen an Kandidaten und Parteien“. 61,2 Prozent der Firmen hatte keine entsprechenden schriftlichen Bestimmungen. Die „Beeinflussung von Politikern und Abstimmungen/Wahlen“ ist in 14,6 Prozent der Unternehmen geregelt, während 78,9 Prozent keine expliziten Bestimmungen haben. 6,5 Prozent der Befragten wussten nicht, ob solche Regelungen existieren. Über korruptionsverdächtige „Zuwendungen, Geschenke, besondere Kommissionen an ausländische Regierungen, Politiker, Ministerien“ existieren bei 10,9 Prozent der befragten Betriebe schriftliche Regelungen, 81,5 Prozent hatten keine. 7,6 Prozent gaben keine Antwort.<sup>337</sup>

**Tabelle 4-2: Regelungen zu Tatbeständen mit Konfliktpotential in schweizerischen Firmen**

	<b>schriftliche Regelung in %</b>	<b>keine expliziten Bestimmungen in %</b>	<b>weiss nicht / keine Antwort in %</b>	<b>Total: absolut (= 100%)</b>
In der Beziehung des Einzelnen zur Unternehmung Interessenkonflikt	46,2	46,2	7,6	275
Fingierte Spesen/Auslagen	61,8	33,1	5,1	275
Eigengebrauch von Firmeneigentum/Firmendiebstahl	53,9	42,5	3,6	275
Öffentliche Indiskretionen von Mitarbeitern/Managern	45,4	51,3	3,3	275
In den Beziehungen zu den Kapitalgebern Informationspolitik	66,2	30,2	3,6	275
Bewertungsgrundsätze	61,5	33,4	5,1	275
In den Beziehungen zu staatlichen und politischen Organen Finanzielle Beiträge an Kandidaten und Parteien	34,2	61,8	4,0	275
Beeinflussung von Politikern und Abstimmungen/Wahlen	14,6	78,9	6,5	275
Zuwendungen an ausländische Regierungen, Politiker, Ministerien	10,9	81,5	7,6	275
Unterstützung von Verbänden	55,6	41,5	2,9	275
Verhalten bei öffentlichen Ausschreibungen	20,7	70,6	8,7	275

Quelle: Staffelbach, 1991, S. 29-31

<sup>337</sup> Staffelbach, 1991, S. 29ff

## 4.8 Korruption und Bestechung

Transparency International publiziert seit 1995 jährlich einen *Corruption Perceptions Index* (CPI). Der Index bewertet in rund 90 Ländern, wie der Grad der Korruption in der öffentlichen Verwaltung von Geschäftsleuten und von Analysten (z.B. Weltbank, World Economic Forum) wahrgenommen wird. In den Jahren 2004 bis 2006 belegte die Schweiz den 7. Rang im CPI. Zum Ergebnis 2006 meinte Transparency International Schweiz: „Ein dunkles Thema bleibe weiterhin tabu: die Parteienfinanzierung sowie die Offenlegung von Abstimmungskampagnen.“<sup>338</sup>

Wenn von Geld in der Politik die Rede ist, schwingt in bestimmten geographischen Breitengraden der Vorwurf oder der Verdacht von Korruption und Bestechung mit. Der Begriff Korruption zeichnet sich in seiner umgangssprachlichen Verwendung aus durch geringe Fassbarkeit, enorme Weite und Wendigkeit. Alemann/Kleinfeld sprechen von einem „fliessenden Kontinuum“ und ordnen Korruption ein in eine Bandbreite, die von „Beamtenbestechung über Machtmissbrauch bis zum Sitzenverfall“ reicht.

In der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Auseinandersetzung hat Korruption den Status eines Kampfbegriffs. Korrupt sind immer die anderen. „Aus parteipolitischer, ideologischer oder theologischer Taktik bezeichnet man jeweils andere als korrupt.“ (...) „Wenn man von Korruption spricht, redet man in einer anderen Tonlage und mit anderer Begleitmusik, als wenn man beispielsweise von Demokratie, Geld, Einfluss oder Pflichtverletzung spricht.“<sup>339</sup> Noack ortet Korruption als „Faktum unseres Lebens, (...) das immer die andern angeht: die andere Klasse, die andere Partei, das andere System, den andern Staat.“<sup>340</sup> Ulrich/Maak sehen in der Korruption

---

<sup>338</sup> Neue Luzerner Zeitung, 7. November 2006, Korruptionsbekämpfung – Der Schweiz mangelt es an Fortschritt. Den ersten Rang im CPI 2006 belegen Island, Finnland und Neuseeland gemeinsam, gefolgt von Dänemark, Singapur und Schweden. – Im Jahr 2006 trat Transparency International Schweiz mit den Ergebnissen des ‚Bribe-Payers-Index‘ an die Öffentlichkeit. Der Index bewertet dreissig führende Exportländer nach der Neigung ihrer Firmen im Ausland Schmiergelder zu bezahlen. Dabei stehen die Schweizer Unternehmen im internationalen Vergleich bezüglich Korruption gut da. Gemäss der Untersuchung sind die Firmen nirgendwo so zurückhaltend mit Schmiergeldzahlungen wie hierzulande. Vgl. dazu Neue Zürcher Zeitung, 5. Oktober 2006, Schweizer Unternehmen mit weisser Weste; Berner Zeitung, 5. Oktober 2006, Schmutzige Geschäfte – Gute Noten für die Schweiz. Vgl. dazu Jahresbericht 2002/2003 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle, Anhang zum Jahresbericht der Geschäftsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte, 23. Januar 2004, S. 16; Janett Daniel, L'éthique professionnelle dans l'administration fédérale suisse, in: éthique publique, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, printemps 2002 – vol. 4, No 1, S. 127-134; Janett, Mitarbeiter der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle, konstatiert „auf der gesetzgeberischen Ebene Handlungsbedarf (...) beispielsweise was die Regelung der Parteienfinanzierung betrifft.“

<sup>339</sup> Fleck/Kuzmics, 1985, S. 7ff

<sup>340</sup> Noack, 1995, S. 9

Faktoren zur Beeinflussung von wirtschaftlichen und politischen Prozessen, die „Fairness und Gerechtigkeit zur Fassade verkommen“ lassen und die zu einer „Corrosion of Character“<sup>341</sup> führen.

In den Wirtschaftswissenschaften wird Korruption auch als Tausch definiert. Ein Tausch, „bei dem einer der Beteiligten durch Missbrauch einer Vertrauensstellung eine nicht erlaubte Handlung als Leistung erbringt und bei dem der Leistungsaustausch typischerweise mit einer gewissen Heimlichkeit vorgenommen wird.“<sup>342</sup> Wirtschaftswissenschaftliche Autoren schreiben korrupten Erscheinungen in einer Gesellschaft auch positive Funktionen zu. Der Korruption wird „eine Rolle in der Beschleunigung sozialen Wandels bzw. der Anpassung sozialer Strukturen an die schnelle Modernisierung“ zugemessen. Es wird jedoch eingeräumt, dass die Hauptfrage unbeantwortet bleibe, „wie das Funktionieren des Systems unter so gefährdenden Bedingungen“<sup>343</sup> erhalten werden könne. Smelser beispielsweise will nicht entscheiden, welche Konsequenzen der Korruption überwiegen. „Korruption wird häufig wichtige Stabilisierungsfunktionen in der Gesellschaft erfüllen (...) Gleichzeitig kann Korruption politische Instabilität erzeugen.“<sup>344</sup> Friedrich weist ebenfalls auf die Ambivalenz von Korruption hin. „Jeder Akt der Korruption ist zugleich Verrat. Er bedroht die politische Ordnung. Er ist aber insofern funktional, als er beiträgt, eine antiquierte oder veraltete politische Ordnung (...) an veränderte soziale, technologische oder ideologische Verhältnisse und Gegebenheiten anzupassen.“<sup>345</sup>

Von Alemann/Kleinfeld plädieren für einen „operationalisierbaren Korruptionsbegriff“. Sie grenzen sich ab von Versuchen, Korruption als Oberbegriff für die verschiedensten Formen „politischer Pathologien“ zu verwenden. „Politische Korruption wird (...) primär als eine Form der Interessenverfolgung in einer Machtsituation verstanden.“<sup>346</sup> Den Begriff „Pathologie der Politik“ prägte Friedrich 1973 und versteht darunter politische Phänomene, wie Korruption, Gewalt, Betrug,

---

<sup>341</sup> Ulrich/Maak, 2000, S. 28

<sup>342</sup> Dölling, 1996, S. 9f

<sup>343</sup> Fleck/Kuzmics, 1985, S. 31f

<sup>344</sup> Smelser, 1985, S. 224

<sup>345</sup> Friedrich, 1973, S. 189ff

<sup>346</sup> Von Alemann/Kleinfeld, 1992, S. 278, dazu auch S. 280: „Entsprechend dem normenverletzenden Charakter politischer Korruption, dem nie gänzlich auszuschliessenden Risiko kontraproduktiver Wirkungen durch Aufdeckung sowie der nur begrenzten Kalkulierbarkeit des Erfolges einerseits sowie der immer schon eingebauten Sicherungen in demokratischen politischen Systemen gegenüber Korruption andererseits, ist davon auszugehen, dass Formen politischer Korruption vermutlich seltener angewandt werden, als dies den ‚Gelegenheitsstrukturen‘ derartiger Austauschbeziehungen entspricht. Hier steht eine breite Palette legitimer und stärker akzeptierter Formen der Einflusspolitik zur Verfügung, die insbesondere organisations- und konfliktfähigen Interessen vielfältige Zugänge zu politischen Entscheidungsprozessen ermöglichen, die entweder eine günstigere Kosten-Nutzen-Relation aus der Sicht des Einflussnehmers oder ein höheres Mass an (vor allem auch strategischer) Zielerreichung vermuten lassen.“

Verrat, Geheimhaltung und Propaganda, „die man überall antrifft, auch wenn sie überall missbilligt werden.“<sup>347</sup> Korruption bezeichnet er als „Treuebruch“ im politischen Leben, den „Praktiker des politischen Lebens“ immer wieder begehen, weil er „in schwierigen Lagen nützlich sein kann.“<sup>348</sup> Ausgehend von der These, Loyalität sei nichts anderes als die Fähigkeit, sich an etwas zu binden, das die individuellen Interessen übersteige, folgerte Noack: „Wenn die Fähigkeit zur Loyalität abnimmt, nimmt (...) die politische Korruption zu.“<sup>349</sup> Für Ferguson beinhaltet Korruption unbedingt, „dass private Interessen die Regierungspolitik beeinflussen, und dies mutmasslich, auch wenn es öfter angenommen als bewiesen wird, zum Schaden öffentlicher Interessen.“ Er differenziert die Beeinträchtigung der öffentlichen Interessen durch Korruptionszahlungen an Minister und an Abgeordnete. „Zahlungen an Minister geben mehr Anlass zur Sorge als Zahlungen an Abgeordnete, deren Aufgabe ja darin besteht, Interessen zu repräsentieren.“<sup>350</sup>

Multinationale Unternehmen sind in Auslandniederlassungen gelegentlich vor die Frage gestellt, illegale Zahlungen zu leisten oder Aufträge an die Konkurrenz zu verlieren, obwohl Gesetze dies verbieten.<sup>351</sup> Diesem Sachverhalt ordnet Colombo auch die „heimliche Parteienfinanzierung“ zu. In der heimlichen Finanzierung sieht er eine „Vorläuferin der Bestechung: Sie ist ihr wesensverwandt, auch wenn sie nicht wie die Bestechung qualifiziert ist durch die Erfüllung spezifischer Tätigkeiten in einem bestimmten Zusammenhang (dieser öffentliche Auftrag, jene Lieferung und so weiter).“<sup>352</sup> Die OECD hat der Korruption und Bestechung den Kampf angesagt, obwohl sich „Bestechlichkeit quasi als anthropologische Konstante“ durch die Menschheitsgeschichte ziehe. „Bestechungsgelder werden nicht länger als ‚Schmiermittel‘ internationaler Geschäftsprozesse betrachtet, sondern mehr und mehr als das, was sie darstellen: ein schleichendes Gift, das nicht nur die Stabilität und den Zusammenhalt der politischen Gemeinwesen – auch der Weltgemeinschaft – gefährdet, sondern auf die Dauer auch jede Marktordnung erodieren lässt.“<sup>353</sup>

---

<sup>347</sup> Friedrich, 1973, S. 1

<sup>348</sup> Friedrich, 1973, S. 4

<sup>349</sup> Noack, 1995, S. 11

<sup>350</sup> Ferguson, 2001, S. 258

<sup>351</sup> Vgl. dazu die Informationsschrift „Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen“, hrsg. Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) in Zusammenarbeit mit Bundesamt für Justiz, Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, *economiesuisse*, Transparency Switzerland, Bern, 2003

<sup>352</sup> Colombo, 1999, S. 153

<sup>353</sup> Maak/Ulrich, 1999, S. 104

Indem Avenarius die Frage stellt „Ist stets auszuschliessen, dass Politiker, Beamte oder Presseleute direkt gekauft sind?“<sup>354</sup> gibt er damit die Antwort. In heutigen Wahlkämpfen werden die Wahlberechtigten „ohne bestochen zu werden, durch ein Sperrfeuer politischer Werbung an die Wahlurnen getrieben“, konstatiert Ferguson. Er folgert, dass eher die steigenden Kosten des Wahlverfahrens als moralische Mängel der Politiker dazu führen, wenn sich „neue Züge von Korruption heimtückisch im politischen Körper ausbreiten.“<sup>355</sup> Weck-Hannemann bezeichnet Wahlkampfbeiträge an Politiker als „Inputfaktoren einer Produktionsfunktion für Stimmen“, die zur „Stimmen- und Popularitätsmaximierung“ eingesetzt werden.<sup>356</sup> In Deutschland machte die Bezeichnung „Landschaftspfleger“ für Manager des Flick-Konzerns zu Beginn der 1980er Jahre Karriere, die mit Millionenbeträgen die politische „Bonner Landschaft“<sup>357</sup> zugunsten der CDU pflegten. Mit dem britischen System von Ehrungen und Orden, weist Ferguson auf eine besondere Form der gekauften Politik hin. Obwohl der Verkauf von Ehrentiteln seit 1925 verboten sei, lasse sich kaum leugnen, dass eine derartige Praxis weiterbestehe.<sup>358</sup>

„Unter Bestechung ist in der Regel ein [illegaler] Tausch, und zwar meist zwischen zwei Akteuren zu verstehen, dem Bestechenden und dem Bestochenen.“ Bei der Bestechung in den Bereichen von Politik und Wirtschaft gibt es viele Tauschhandlungen, die als Korruptionsgrenzfälle zu werten sind. „Dies kann beispielsweise bei Wahlkampfspenden der Fall sein, bei denen der Spender Gegenleistungen erwartet, die er ohne Spende möglicherweise nicht erhalten würde.“<sup>359</sup>

---

<sup>354</sup> Avenarius, 1995, S. 303

<sup>355</sup> Ferguson, 2001, S. 248

<sup>356</sup> Weck-Hannemann, 1992, S. 78

<sup>357</sup> Noack, 1995, S. 165

<sup>358</sup> Ferguson, 2001, S. 259, er illustriert den Verkauf von Adelstiteln und Orden, ohne allerdings einen genauen Zeitpunkt für seine Rechnung zu nennen: „Nicht mehr als sechs Prozent aller Unternehmen geben Zuwendungen an die Konservative Partei, aber die Hälfte aller Ritterschläge und Erhebungen in den Adelsstand sind an die Direktoren genau dieser Unternehmen gegangen.“ Eine Studie von Heidenheimer/Langdon für Deutschland, Norwegen und Japan kann zeigen, dass die Spendengelder aus der Wirtschaft in erster Linie Politiker nicht-sozialistischer Parteien zufließt. Heidenheimer/Langdon, 1968, S. 223, eruiert fünf Kategorien von Parteigruppierungen oder Parteiführern, die in den Genuss von Spendengeldern aus der Wirtschaft kommen: „a) the coalition or party leader of the leading party; b) the leaders of the minor parties and organized factions; c) ministers and other parliamentarians; d) the professionals staffings the party organizations; e) public relations and campaign specialists.“ Zudem haben sie defensive und offensive Ziele bei den Parteispendern herausgearbeitet, S. 208: „Defensive and offensive goals. The different designs utilized in the creation of the Conveyer structures reflected the different roles assumed by the business associations and the priority they gave to the various aims which the Conveyers were intended to achieve. The Initiators did have in common, to some degree, about six important aims, some of which related 'defensively' to the improvement of collection practices in line with a model of interest articulation, others of which were more 'offensive' in that they related primarily to capturing strategic extra- and intra-party positions from which demands might be pressed on politicians.“ Vgl. dazu Neue Zürcher Zeitung, 22./23. Juli 2006, Geld, Adel und Ehre – Britische Affäre um diskrete Kredite

<sup>359</sup> Neugebauer, 1978, S. 8, vgl. dazu Besozzi, 2001, S. 11, Besozzi unterscheidet im generellen Wirtschaftspluralismus zwischen der „kriminellen Ökonomie“ bestehend aus „illegalen Transaktionen aller Art“, der „formellen Ökonomie“ und der „informellen Ökonomie“. Während sowohl „die Marktwirtschaft als auch die staatlich verwaltete Umverteilung von Ressourcen“ Teil der formellen Ökonomie sein könne, nennt er informelle Ökonomie „jede inoffizielle Tätigkeit zur Herstellung und/oder zum Vertrieb von Gütern oder Dienstleistungen in einem lokalen Kontext.“ Er unterscheidet drei Unterarten der informellen Ökonomie: „Die irreguläre Wirtschaft (Schwarzarbeit) (...), die versteckte Wirtschaft

Die Verortung von Wahlspenden im weiten Feld von Korruption und Bestechung bereitet der Forschung einige Mühe.<sup>360</sup> Rose-Ackermann sieht in der Wahlkampffinanzierung durch Interessengruppen eine Art Alternative zur Bestechung. „Wenn nämlich die Wähler zumindest interessiert und ‚erziehbar‘ sind, dann können es organisierte Gruppen lohnend finden, Wahlkampfbudgets mitzufinanzieren (...), statt sich des Mittels der Bestechung zu bedienen.“<sup>361</sup> Smelser dagegen will auch grosszügige Wahlspenden nicht als korrumpierende Handlung definiert wissen, „denn diese Art der politischen Einflussnahme kann eine politische Handlung nicht absolut gewährleisten – wie das Korruption vermag –, obwohl der Politiker für den Fall seiner Wahl versprechen kann, Gegenleistungen zu erbringen“.<sup>362</sup> Wewer spricht von „struktureller Korruption“, wenn sich die Parteien – insbesondere die alternativen politischen Kräfte, wie die Grünen im deutschen Bundestag – durch die „wohlfeile Staatsknete“ aushalten liessen. Und er zieht „Parallelen zur Flick-Pflege der politischen Landschaft“.<sup>363</sup> „Die Grenzen zwischen ‚freundschaftlichen‘ Gefallen, Vetternwirtschaft und Korruptionssumpf sind fliessend! ‚Amigowirtschaft‘ ist nur eine andere Bezeichnung für grassierende Korruption im Schnittpunkt von Politik und Wirtschaft“,<sup>364</sup> meinen Maak/Ulrich.

Rose-Ackerman nennt Wahlkampfspenden und Bestechungsgelder in einem Atemzug und meint, dass das politische System „keine Ergebnisse im Sinne der Mehrheit produziert, solange Wahlkampfspenden legal sind.“<sup>365</sup> In der Öffentlichkeit – vor allem in Deutschland – hat sich gemäss Lösche der Eindruck festgesetzt „Politiker und Parteien seien käuflich.“<sup>366</sup> In der deutschen Bevölkerung sei die Ansicht verbreitet, „wenn die Parteien nicht soviel Geld hätten, könnten sie damit auch nicht soviel Unfug treiben.“ Daraus werde gefolgert, das Problem der Parteienfinanzierung könne gelöst werden, indem man „den Zustand der Armut bei den Parteien (wieder) herstellen“<sup>367</sup> würde. Diese Logik muss nicht zwangsläufig greifen, das zeigt die Situation

---

(Diebstahl, Betrug, Veruntreuung) (...) und die soziale Wirtschaft, worunter jede Art gegenseitiger Hilfestellung zu verstehen ist, die nicht mit Geld abgegolten wird (Tauschhandel).“ Für die Politik- und Parteienfinanzierung könnte die Unterscheidung in informelle und formelle Ökonomie insofern interessant sein, als die heimliche und intransparente Finanzierung durch Unternehmen wohl der Gattung der informelle Ökonomie zuzuordnen wäre.

<sup>360</sup> Von Alemann/Kleinfeld, 1992, S. 281, fordern von der politischen Soziologie „als Einflussforschung“ und von der public-policy-Forschung den bisher „dunklen Bereich illegaler und illegitimer Praktiken von Lobby, pressure-groups, Parteien oder Wirtschaftsgruppen“ stärker ins Blickfeld ihrer Arbeit zu rücken.

<sup>361</sup> Rose-Ackermann, 1985, S. 230

<sup>362</sup> Smelser, 1985, S. 212

<sup>363</sup> Wewer, 1990, S. 59, vgl. dazu Lösche, 1996, S. 84: Der Begriff „politische Landschaftspflege“ wurde vom ehemaligen Generalbevollmächtigten des Flick-Konzerns, Brauchitsch, geprägt. In Bonn hatte er Landschaftspflege betrieben „durch Briefkuverts, gefüllt mit Tausendmarkscheinen, die Politikern für die Parteien zugesteckt wurden.“

<sup>364</sup> Maak/Ulrich, 1999, S. 114f

<sup>365</sup> Rose-Ackerman, 1985, S. 251

<sup>366</sup> Lösche, 1986, S. 93

<sup>367</sup> Nassmacher, 1986, S. 48

hierzulande, wo die Parteien mausarm sind und ebenso gegen Desinteresse und Imageprobleme ankämpfen.<sup>368</sup>

Bereits Ende der sechziger Jahre spricht Eichenberger von der Abhängigkeit der armen Parteien, die sich ihre Mittel für Wahlen und Sachabstimmungen „von aussen“ beschaffen müssen. „Zwar sind – dies darf man als Globalurteil festhalten, die Spender erstaunlich loyal; sie auferlegen wenig oder keine Bedingungen. Aber solche Weitherzigkeit ist nicht gesichert, und im bedingungslosen Empfang liegen moralische Verpflichtungen, die stärker wirken können als förmliche Auflagen.“<sup>369</sup>

Zur Situation der Abhängigkeit der Parteien und Abgeordneten in den 1960er Jahren schreibt Hug: „Ob auch die schweizerischen Parteien bei der Annahme der finanziellen Unterstützung eigentliche politische Verpflichtungen eingehen, zum Beispiel in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, kann nicht mit Bestimmtheit gesagt werden.“<sup>370</sup>

Nassmacher sieht in der Armut von Parteien kein probates Mittel, um ihr Ansehen zu steigern. Im Gegenteil: „Nur wer die Delegitimierung der politischen Parteien will, kann ihre Armut fordern“. Er vermutet, dass arme Parteien „in ihrer Grenze zur Korruption relativ offen sind.“<sup>371</sup> Pritzl/Schneider sprechen bezüglich der Parteienfinanzierung in westlichen Ländern von „(partei-)politischer Korruption, die durchaus systematische, organisierte und planende Elemente“ aufweise.<sup>372</sup>

Die verdeckte Parteienfinanzierung ist für Balmelli ein potentieller Korruptionsherd, den er mit gesetzgeberischen Massnahmen ausschalten möchte. „Le droit électoral suisse doit privilégier la voie de la limitation des coûts de la vie politique (en particulier du processus électoral), par des normes impératives, d’une part pour empêcher les dérives censitaires et plutocratiques du système politique et, d’autre part, pour prévenir la corruption liée à l’augmentation des besoins économiques des responsables politiques.“<sup>373</sup> Transparenz über die Finanzierung der Parteien und der Kandidaten-Kampagnen ist für ihn eine fundamentale Voraussetzung zur Wahrnehmung der

---

<sup>368</sup> Neue Zürcher Zeitung, 19. Dezember 2006, Wo die Stimmbürger der Schuh drückt; Die jährliche Sorgenbarometer-Umfrage des GfS-Instituts im Auftrag der Credit Suisse erhebt auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen. Die Parteien rangieren im Jahr 2006 „am unteren Ende der Skala“ in der Nachbarschaft von EU, Massenmedien und Arbeitgeberorganisationen.

<sup>369</sup> Eichenberger, 1969, S. 138

<sup>370</sup> Hug, 1970, S. 90

<sup>371</sup> Nassmacher, 1986, S. 50

<sup>372</sup> Pritzl/Schneider, 1999, S. 319ff

<sup>373</sup> Balmelli, 2001, S. 405f

politischen Rechte. „Le principe de transparence exige donc que les électeurs soient informés sur l'identité des grands bailleur de fonds des partis et des candidats, pour ensuite se déterminer en connaissance de cause.“<sup>374</sup>

Benz/Seibel weisen auf die Problematik von fließenden Übergängen zwischen Kooperation und Korruption hin. Dass Handlungen und Entscheidungen den interagierenden Personen einen Nutzen oder zumindest keinen Schaden bringen sollen, ist nicht nur die Logik kooperativer Verfahren, sondern auch jene der Korruption. „Ein Klient der Verwaltung lässt dem zuständigen Beamten einen Vorteil zukommen und erreicht dadurch eine günstige Entscheidung.“<sup>375</sup> Alemann/Kleinfeld fragen, ob es bei den vielen Schnittstellen zwischen Staat und Gesellschaft und den dort entstehenden systematischen Verflechtungsbereichen noch einen „abgrenzbaren öffentlichpolitischen Bereich“ gäbe. Zumal in einer Vielzahl von Politikerebenen gesellschaftspolitische Gruppen, die nicht zu den klassischen Akteuren des politischen Systems und seiner Institutionen gerechnet werden können, staatliche Aufgaben wahrnehmen, mit staatlichen Hoheitsrechten beliehen bzw. an der Vorbereitung und Umsetzung staatlicher Politik beteiligt würden. Zwischen innen und aussen, privat und öffentlich liesse sich im gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Prozess kaum mehr unterscheiden. Von Aleman/Kleinfeld befürchten die gegenseitige Durchdringung der Normen und Interessen, die sich in verschiedenen Formen des kooperativen Staates manifestierten, würden „tendenziell zur Keimzelle eines korrupten Staates“.<sup>376</sup> In der zunehmenden Verflechtung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft erkennt auch Dölling eine erhöhte „Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Korruption.“<sup>377</sup>

---

<sup>374</sup> Balmelli, 2001, S. 381

<sup>375</sup> Benz/Seibel, 1992, S. 14

<sup>376</sup> Von Alemann/Kleinfeld, 1992, S. 277

<sup>377</sup> Dölling, 1996, S. 30f, dazu auch Benz, S. 273: Als Mittel, um den generellen Korruptionsverdacht gegenüber der Kooperation von Regierung, Verwaltung und Interessenverbänden zu reduzieren, die das Parlament auf eine Zuschauerbühne verbanne, rät er zum Modell der „assoziativen Demokratie“. Aufgrund der ungleichen Organisationsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen solle die Dominanz von gut organisierten und mit Ressourcen ausgestatteten Verbänden, dadurch ausgeglichen werden, „dass mit staatlicher Unterstützung ‚sekundäre Assoziationen‘ geschaffen und unterhalten werden, die bislang unterrepräsentierte Interessen vertreten. (...) Runde Tische oder Regionalkonferenzen können als erste Ansätze einer Verwirklichung assoziativer Demokratie betrachtet werden.“



## 5 Parteienfinanzierung in der Schweiz

Die Diskussion über die Parteienfinanzierung in der Schweiz ist dem Monster von Loch Ness vergleichbar: Es taucht unregelmässig regelmässig auf, nimmt kaum konkrete Form an und verschwindet wieder in der Versenkung. Eine breite, inhaltliche Diskussion zur Parteienfinanzierung fand in den schweizerischen Medien in den letzten Jahren nicht statt. „Traditionnellement, le débat sur les divers aspects du financement de la vie politique en Suisse n'a jamais été riche et approfondi. (...) Pour l'essentiel, le discours s'est réduit à regretter la situation financière pénible des partis suisses et à soulever l'éventuelle opportunité d'une intervention publique en faveur de ceux-ci“.<sup>378</sup> Einen der wenigen Beiträge zur Parteienfinanzierungsdiskussion aus parteipolitischer Optik leistete 1997 der St. Galler FDP-Nationalrat Peter Weigelt. In einer staatlichen Parteienfinanzierung erkennt er eine Verfälschung des Wählerwillens. „Jede staatliche Subventionierung einzelner ‚Marktteilnehmer‘ führt zu einer unerwünschten Privilegierung gewisser Gruppierungen und damit zu einer Verfälschung des freien Willens der Stimmberechtigten. (...) Denkbar ist einzig, dass die Parteien im Bereich spezifischer Funktionskosten wie der Führung von Fraktionssekretariaten oder der Mitarbeit in staatlichen Kommissionen besser entschädigt werden.“<sup>379</sup>

Die ehemaligen Generalsekretäre von FDP und CVP kamen zu ähnlichen Analyseergebnissen. Für die FDP stellte Johannes Matyassy fest: „Die Kapazitäten reichen kaum mehr aus, um die notwendigen Dienstleistungen zu erbringen. Die Parteien können beispielsweise kaum mehr Tiefgang in der politischen Substanz bieten, sondern werden gerade in diesem wichtigen Bereich zunehmend abhängig vom Brain-Power der Verwaltung und der Verbände. Die Parteien drohen zu eigentlichen Kulissen zu werden, das Prinzip der schwachen Parteien feiert Urständ.“<sup>380</sup> Beim CVP-Vertreter lautete das Fazit: „Den Parteien fehlen weitgehend die personellen und vor allem die finanziellen Mittel, um auf dem ‚Öffentlichkeitsmarkt‘ mitzuhalten. (...) Die heutige Form der Parteienfinanzierung mit ihrer grossen Abhängigkeit von finanzstarken Interessen bietet nicht mehr

---

<sup>378</sup> Balmelli, 2001, S. 303

<sup>379</sup> Neue Zürcher Zeitung, 20. November 1997, Die Vergangenheit subventionieren? Keine Parteienfinanzierung via Verfassungsreform; vgl. zur Frage der Beeinflussung von eidgenössischen Abstimmungen, SonntagsZeitung, 9. September 2001, Gesucht: Eidg. Abstimmungskontrolleure. Zur Überwachung von Abstimmungen soll eine unabhängige Instanz eingerichtet werden – ein absurder Plan. Die Idee für eine solche „Wahrheitsinstanz“, um die „Seele der Demokratie zu retten“, stammt vom Zürcher SP-Nationalrat Andreas Gross. Er möchte das „finanzielle und mediale Umfeld der direkten Demokratie der Schweiz insgesamt neu regulieren.“

<sup>380</sup> Matyassy, Die Parteien – Zwischen Finanzierungsmalaise und neuer Anerkennung, in: FDP-Pressedienst, 13. Januar 2000, S.2

genügend Gewähr für das demokratische Politiksystem Schweiz. (...) Die Parteien werden zunehmend unfähig, sich um das gesamte politische Gebilde Schweiz zu kümmern.“<sup>381</sup>

Der Freiburger Staatsrechtler Tiziano Balmelli warnt davor, in der relativen Ruhe rund um die Politik- und Parteienfinanzierung und in der Absenz eines „scandales politico-financier“ eine Einzigartigkeit der Schweiz zu sehen. Er erklärt das Desinteresse mit dem Konkordanzsystem und einer damit verbundenen „situation de collusion généralisée.“<sup>382</sup> Die folgenden Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit illustrieren dieses Auf und Ab, aus dem sich bisher jedoch keine Grundsatzdiskussion entwickelte.

Am 9. Februar 2003 lehnte der Souverän der Stadt Bern das revidierte Reglement über die politischen Rechte ab, mit welchem eine staatliche Teilfinanzierung der Parteien eingeführt werden sollte. Mit 52,9 Prozent Nein-Stimmen (Stimmbeteiligung 27,2 Prozent) ist ein Betrag von rund 135'000 Franken aus der Stadtkasse, zusätzlich zu den Fraktionsbeiträgen und Sitzungsgeldern für die Stadtparlamentarier, abgelehnt worden. Dieser Betrag sollte nach der Stärke der Parteistimmen bei Wahlen in die Parteikassen fliessen. Die beiden in Bern erscheinenden Tageszeitungen kommentierten den Ausgang der Abstimmung mit dem gleichen Tenor. Die Berner Zeitung meinte, dass auch in der rot-grünen Stadt das Misstrauen in die staatliche Finanzierung der Parteien gross sei. „So gross, dass sogar die beim Volk durchaus gewünschte Transparenz bei den Parteispenden die Waage nicht zum Kippen brachte.“ Das Verdikt des Volkes sei ein „weiterer Hinweis auf das fehlende Vertrauen in die Parteien (...) Die staatliche Parteienfinanzierung muss nun bis auf weiteres vom Tisch sein. Alles andere wäre ein Zwängerei.“<sup>383</sup> Der Bund schrieb: „Den linken und grünen Parteien ist es also nicht gelungen, der Bevölkerung den Wert der meist ehrenamtlich geleisteten Parteiarbeit aufzuzeigen und die finanziellen Bedürfnisse der Parteien plausibel zu begründen – ein zugegebenermassen schwieriges Unterfangen, handelt es sich dabei doch um oftmals abstrakte Leistungen wie zum Beispiel die politische Meinungsbildung.“<sup>384</sup> Die Parteireaktionen liessen sich in die gleichen zwei Gruppen teilen. Während SP und Grüne eine

---

<sup>381</sup> Gernet, 1998, S. 469; zum „Öffentlichkeitsmarkt“ siehe auch Neue Zürcher Zeitung, 16./17. März 1996, Medien und Demokratie – ein spannungsvolles Verhältnis. Chancen und Risiken für die öffentliche Meinungsbildung

<sup>382</sup> Balmelli, 2001, S. 133

<sup>383</sup> Berner Zeitung, 10. Februar 2003, Bis auf weiteres vom Tisch

<sup>384</sup> Der Bund, 10. Februar 2003, Das Fuder überladen

neue Vorlage zur Parteienfinanzierung verlangten, waren sich die bürgerlichen Parteien ebenso einig in der Ablehnung weiterer Vorstösse in dieser Thematik.<sup>385</sup>

Drei Jahre früher, zu Beginn des Jahres 2000, im Schatten eines Spendenskandals der deutschen CDU, führten die SonntagsZeitung und die Tagesschau des Schweizer Fernsehens eine Umfrage zur Parteienfinanzierung in der Schweiz durch. Die Resultate waren eindeutig: 66,3 Prozent der Befragten wollten keine staatliche Unterstützung der Parteien. Nur 12,9 Prozent waren der Meinung, der Staat solle sich mit Steuermitteln an der Finanzierung von Parteien beteiligen. 15,7 Prozent befürworteten eine finanzielle Unterstützung aus der Bundessteuer, wobei der Steuerzahler selber bestimmen solle, wie hoch der Anteil sei. 5,1 Prozent gaben keine Antwort. Noch deutlicher fiel die Antwort bei der Offenlegung der Parteispenden aus. 77,7 Prozent befürworteten eine grundsätzliche Offenlegung, während 15,7 Prozent dagegen waren. 6,6 Prozent gaben keine Antwort. Firmenspenden zur Mitfinanzierung der Parteien wurden von 41,5 Prozent der Befragten befürwortet, während 41 Prozent diese Spenden ablehnten (17,5 Prozent ohne Antwort). Die Transparenz der Parteifinanzien ist eines der sensibelsten Themen in der Schweiz, ein Tabu. Der ehemalige FDP-Generalsekretär, Johannes Matyassy, hat sich zu dieser Thematik unmissverständlich geäußert, als er die Ergebnisse der Umfrage in der SonntagsZeitung kommentierte. „Ich kann die Sponsoren nicht offen legen, sonst habe ich keine mehr“.<sup>386</sup> Nach Aussagen von Matyassy lebt die FDP zu 70 Prozent von Sponsorgeldern.

Die Unternehmen, welche die Parteien seit Jahren unterstützen, sind nicht daran interessiert, dass sie in der Öffentlichkeit mit Parteispenden in Verbindung gebracht werden. So haben beispielsweise die Basler Chemiekonzerne Ciba Geigy, Sandoz und Hoffmann-La Roche noch 1995 öffentlich verlauten lassen, sie würden die Parteien nicht unterstützen. Formal betrachtet dürfte diese Aussage wohl zutreffend gewesen sein. Nur, wo keine offiziellen Wege sind, da gibt es Umwege (Freundeskreise, Komitees, Unterstützungs- oder Fördervereine, Verbände, Stiftungen etc.). Transparenter zeigten sich die Banken. Gegenüber der Handelszeitung erklärte der

---

<sup>385</sup> Der Bund, 10. Februar 2003, Parteienfinanzierung „ist erledigt“

<sup>386</sup> SonntagsZeitung, 9. Januar 2000, Das Volk will Transparenz. Die Umfrage „Wie sollen die politischen Parteien ihre Arbeit finanzieren?“ wurde vom Institut Isopublic durchgeführt. Am 6. und 7. Januar 2000 sind 1000 repräsentativ ausgewählte stimmberechtigte Personen im Alter von 18 bis 74 Jahren telefonisch befragt worden. Die Resultate sind analog der effektiven Bevölkerungsverteilung gewichtet worden. Vgl. auch Matyassy Johannes, Die Parteien – Zwischen Finanzierungsmalaise und neuer Anerkennung, in: FDP-Pressedienst, 13. Januar 2000, S.2: „Die Nennung der einzelnen Sponsoren würde dazu führen, dass es sich verschiedene dieser Spender aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit schlicht nicht mehr leisten könnten, eine Partei zu unterstützen. Ihnen würde Liebesentzug der Kunden drohen.“

Bankverein in Basel, den bürgerlichen Parteien „jährlich einen fixen Betrag“ zukommen zulassen. Die Bankgesellschaft liess ausrichten: „Wir stehen in gutem Kontakt zu den bürgerlichen Parteien und unterstützen sie, weil sie sich für den Wirtschaftsstandort Schweiz einsetzen. Wir sagen den Parteien auch, was wir konkret an ihrer Arbeit schätzen und was nicht.“<sup>387</sup> Keine Angaben machte die Kreditanstalt. Der Artikel erwähnt weiter, dass Oerlikon-Bührle den Parteien – inklusive Sozialdemokratische Partei der Schweiz – jährlich eine Spende überweise.

Ein gewisses Aufsehen erzielte die UBS mit ihrem neuen Finanzierungsmodus für die Parteien, den sie im März 2000 publik machte. „Grundsätzlich werden neu nur noch die nationalen Zentralen der bürgerlichen Parteien FDP, SVP, CVP und LPS unterstützt. (...) Die Parteien könnten mit diesem neuen Modus zu einem etwas kohärenteren Kurs motiviert werden“,<sup>388</sup> wurde die Bank in der NZZ zitiert.

Im Vorfeld der Abstimmung über die Stiftung solidarische Schweiz (22. September 2002) wurde bekannt, dass die Banken UBS und CS das Pro-Abstimmungskomitee mit einer „substantiellen Summe“ unterstützt hatten.<sup>389</sup> Im Jahr 2001 machte die SP eine Spende der UBS von 100'000 Franken publik, die von einem der SP nahe stehenden Abstimmungskomitee im Kampf um die Auslandseinsätze der Armee hätten eingesetzt werden sollen.<sup>390</sup> Für Aufregung sorgte ein Meldung der Boulevard Zeitung Blick vom 12. November 2002. Mitten in die Diskussion um die Senkung der Mindestzinsen in der Beruflichen Vorsorge (BVG) wurde gemutmasst, der Versicherungskonzern Rentenanstalt habe der FDP und der CVP Spenden zukommen lassen. Sollte dies zutreffen, müssten sich die beiden Parteien den Vorwurf der „Günstlingswirtschaft“ gefallen lassen, schrieb die Neue Luzerner Zeitung. Um eine Stellungnahme gebeten, gab die FDP keine Auskunft, während die CVP präzisiert: seit 1999 seien „keine Gelder von der Rentenanstalt an die Christdemokraten geflossen.“<sup>391</sup>

Zunehmend an Relevanz – auch für die Parteienfinanzierung – gewinnen in der Schweiz die Selbstverpflichtungen der Unternehmen sowohl zu Corporate Governance als auch zur Umsetzung

---

<sup>387</sup> Handelszeitung, 26. Januar 1995, Unternehmen geben sich als Spender knausrig

<sup>388</sup> Neue Zürcher Zeitung, 15. März 2000, Zuschüsse nur noch an die nationalen Parteizentralen

<sup>389</sup> Sonntagszeitung, 7. Juli 2002, Banken unterstützen die Solidaritätsstiftung

<sup>390</sup> Vgl. dazu Cash, 24. Januar 2003, Parteipräsidenten auf Betteltour

<sup>391</sup> Neue Luzerner Zeitung, 13. November 2002, Aufregung um spendable Rentenanstalt

der Leitlinien ‚Swiss Code of Best Practice‘. Die Empfehlungen über das Verhalten von Publikumsgesellschaften gegenüber ihren Aktionären (Swiss Code of best Practice) dürften verschiedene Sponsoren der schweizerischen Parteien veranlassen, ihr Spendenverhalten zu überprüfen. Um sicherzustellen, dass die Aktionärsrechte ausgeübt werden können, wird in den Empfehlungen ausdrücklich auf die Information und Kommunikation gegenüber den Anlegern hingewiesen. Zwei der dreissig Empfehlungen an Aktiengesellschaften können für Unternehmen im Kontext der Parteienfinanzierung besondere Bedeutung erlangen: „3. Die Gesellschaft sorgt dafür, dass die Generalversammlung (GV) als Ort der Kommunikation benützt wird und ihre Aufgabe als oberstes Organ gut informiert erfüllen kann. (...) 6. Das Recht der Aktionäre auf Auskunft und Einsicht ist organisatorisch zu gewährleisten.“<sup>392</sup> Bisher wurde in den beobachteten Schweizer Medien nichts dazu bekannt, dass Aktionäre an Generalversammlungen grosser Unternehmen danach gefragt hätten, mit wie viel Geld, welche Parteien unterstützt werden.<sup>393</sup>

## 5.1 Finanzielle Mittel der Bundesratsparteien

Vor dem Hintergrund einer befürchteten oder bereits erfolgten Verselbständigung der politischen Klasse stellen sich Fragen nach der gesellschaftspolitisch erwünschten Entwicklung, die durch eine staatliche Parteienfinanzierung ermöglicht oder gefördert wird. Bei der Beschreibung des Ist-Zustands stellt Landfried drei Tendenzen fest: Etatisierung, Kapitalisierung, Kommerzialisierung. In der Einnahmestruktur der Parteien vermutet sie „Tendenzen zur ‚Etatisierung‘ und ‚Kapitalisierung‘“, während sich die Ausgabestruktur durch eine zunehmende ‚Kommerzialisierung‘ verändere.

Die wachsende Finanzierung der Parteien mit staatlichen Geldern wird von Landfried als Etatisierung bezeichnet. „Erreicht der Anteil der öffentlichen Gelder an den Gesamteinnahmen einer Partei oder einer Parteigliederung mehr als 50%, dann kann von Etatisierung gesprochen werden.“<sup>394</sup> Für Deutschland konstatiert sie, dass die öffentliche Finanzierung aller Parteizentralen diesen kritischen Schwellenwert längst überschritten und ein Ausmass angenommen habe, der die

---

<sup>392</sup> Neue Zürcher Zeitung, 28. September 2001, Leitlinien zur Corporate Governance in der Schweiz. Der „Swiss code of best practice“, vgl. auch *economiesuisse* (Hrsg.), *dossierpolitik*, 8. November 2004, Nr 41/1, Zwischenbericht Corporate Governance. Gute Umsetzung des ‚Swiss Code of Best Practice‘

<sup>393</sup> Vgl. dazu, *Tages-Anzeiger*, 28. Juli 2005, Wer etwas ändern will, braucht Millionen. Im Artikel wird dargestellt, welche hohen Hürden bestehen, um in einem Schweizer Konzern einen Antrag an die Generalversammlung stellen zu können.

<sup>394</sup> Landfried, 1994, S. 13f, siehe auch S. 95: In den Jahren 1972 und 1979 hatten bei CDU, SPD und FDP - ab 1983 auch bei den neu im deutschen Bundestag vertretenen Grünen - die öffentlichen Gelder (Wahlkampfkostenerstattung) die dominante Rolle gespielt. Die staatliche Parteienfinanzierung machte über 50 Prozent der Gesamteinnahmen der Parteien aus. Die Grünen haben seit 1983 noch einmal, 1991, mehr Geld aus Mitgliederbeiträgen (53%) erzielt als aus der Wahlkampfkostenerstattung (57%).

Parteiführungen von Mitgliedsbeiträgen unabhängig mache. Eine weitere Gefahr sieht sie in einer öffentlichen Finanzierung, die nicht an die Wahlergebnisse gekoppelt ist.

Mit dem Begriff der Kapitalisierung wird der Trend zur Privilegierung der Grossspenden in den Parteizentralen gegenüber den Kleinspenden und Mitgliederbeiträgen beschrieben. Setzt sich mehr als 50 Prozent des gesamten Spendenaufkommens aus Grossspenden zusammen, kann von einer „Kapitalisierung der Einnahmenstruktur der Partei“ gesprochen werden. Kapitalisierung wird als eine „Form der privaten Politikfinanzierung definiert, bei der einmalige oder laufende Zahlungen hoher Geldbeträge an Parteien oder Politiker vom Spender mit dem Ziel geleistet werden, eine politische Rendite des aufgewandten Kapitals durch die Beeinflussung politischer Entscheidungen im Interesse des Spenders zu erlangen.“<sup>395</sup> Den Kapitalisierungstrend bei der Parteienfinanzierung erachtet Landfried als bedeutenden „Faktor für die wachsende Distanz der Politiker zu Partei und Wählern.“<sup>396</sup> Aufgrund von Indizien (steuerliche Begünstigung von Grossspenden) geht sie davon aus, dass zumindest bei den bürgerlichen Parteien in Deutschland die These von der Kapitalisierung der Einnahmen bestätigt werden kann. Für den untersuchten Zeitraum lag der Anteil der Grossspenden bei CDU, CSU, FDP bei rund 60 Prozent.<sup>397</sup>

Die Kostenexplosion in der Politikfinanzierung ist auch ein Resultat des verstärkten medialen Politikbetriebes. Die Parteien müssen ihre Message medienadäquat verkaufen. Das hat seinen Preis. So findet die „Kommerzialisierung der Ausgabenpolitik der Parteien ihren Ausdruck in den wachsenden Geldbeträgen, die für politische Berater, Meinungsumfragen und für die Fernsehspots ausgegeben werden.“ Die medial inszenierte Politik der Parteien treibt die Kostenspirale weiter und es ist kein Ende abzusehen. „Das Auftreten von Politikern in den Medien gewinnt (...) mehr und mehr eine Substitutionsfunktion für politisches Handeln, es ist politisches Handeln.“<sup>398</sup> Durch die Kommerzialisierung werde Politik von den Interessen der Wählerinnen und Wählern abgekoppelt, obwohl Parteienlegitimität nach wie vor stark mit dem „nichtkommerziellen Ethos“<sup>399</sup> der politischen Klasse zusammenhänge, folgert Landfried.

---

<sup>395</sup> Landfried, 1994, S. 15f, als Grossspenden werden Beträge ab 20'000 DM bezeichnet.

<sup>396</sup> Landfried, 1994, S. 168

<sup>397</sup> Landfried, 1994, S. 327, der untersuchte Zeitraum lag zwischen 1969 und 1980

<sup>398</sup> Landfried, 1994, S. 354ff

<sup>399</sup> Landfried, 1994, S. 26

Um die hohen Kosten für den Medienbetrieb zu drosseln, regt Balmelli an, die Werbeausgaben der Parteien in Wahlzeiten einzuschränken und propagiert zwei Möglichkeiten. „La première des ces voies est représentée par le plafonnement cadre des dépenses électorales: cela reviendrait à fixer, pour chaque liste et chaque candidat participant à une même élection, une limite maximale globale des dépenses autorisées en relation avec cette élection (...) La deuxième voie est celle d'une réglementation ciblée (quantitative et/ou temporelle) de certaines formes de propagande électorale particulièrement coûteuses.“<sup>400</sup>

Bedeutung und Umfang von Grossspenden für die bürgerlichen Parteien in der Schweiz soll hier mit konkreten Zahlenbeispielen aus der Praxis illustriert werden. Aus Loyalitätsgründen gegenüber dem früheren Arbeitgeber soll jedoch auf die detaillierte Nennung der zahlenden Unternehmen verzichtet werden. Die aufgeführten Beträge entsprechen den tatsächlich gezahlten Summen und zeigen die Grössenordnung der privatwirtschaftlichen Parteifinanzierung bei der CVP Schweiz. Die beiden andern bürgerlichen Parteien haben aufgrund ihrer selbst deklarierten ‚wirtschaftsnahen Politik‘ von noch etwas höheren Grossspenden profitiert. Wie alle bürgerlichen Parteien verfügt die CVP über einen Förderverein, dessen Hauptzweck in der Finanzierung der Partei liegt.

**Tabelle 5-1: Grossspenden an die CVP 1998-2000 (in CHF)**

	1998	1999 (Wahljahr)	2000
CVP Förderverein	859'000	1'424'000	1'326'750
Institutionen	166'000	741'000	166'000
<b>Total</b>	<b>1'025'000</b>	<b>2'165'000</b>	<b>1'492'750</b>

Im Jahr 1998 belief sich die grösste Spende auf 220'000 Franken. Die drei grössten Spenden, welche Unternehmen dem Förderverein zukommen liessen, machten 51,2 Prozent des gesamten Spendenvolumens des Fördervereins aus. Die zehn grössten Unternehmensspenden umfassten 79,5 Prozent der Fördervereinsspende an die CVP. Im Jahr 1998 überwiesen 28 Unternehmen eine Spende an den Förderverein und damit an die CVP.

Im Jahr 1999 belief sich die grösste Spende auf 614'000 Franken. Die drei grössten Spenden, welche Unternehmen dem Förderverein zukommen liessen, machten 55,1 Prozent des gesamten

<sup>400</sup> Balmelli, 2001, S. 405f

Spendenvolumens des Fördervereins aus. Die zehn grössten Unternehmensspenden umfassten 85,2 Prozent der Fördervereinsspende an die CVP. Im Jahr 1999 überwiesen 30 Unternehmen eine Spende an den Förderverein und damit an die CVP.

Im Jahr 2000 belief sich die grösste Spende auf 400'000 Franken. Die drei grössten Spenden, welche Unternehmen dem Förderverein zukommen liessen, machten 54,1 Prozent des gesamten Spendenvolumens des Fördervereins aus. Die zehn grössten Unternehmensspenden umfassten 68,2 Prozent der Fördervereinsspende an die CVP. Im Jahr 2000 überwiesen 27 Unternehmen eine Spende an den Förderverein und damit an die CVP.

**Tabelle 5-2: Anteil der Grossspenden am Budget der CVP Schweiz 1998-2000**

	Gesamtaufwand (CHF)	Grossspenden (CHF)	Grossspendenanteil am Budget (in %)
1998	2'085'000 <sup>401</sup>	1'025'000	49,2
1999	3'650'000 <sup>402</sup>	2'165'000	59,3
2000	2'178'000 <sup>403</sup>	1'492'750	68,5

Landfrieds These von einer zunehmenden Kapitalisierung der Einnahmenstruktur der Parteien dürfte auch für die Schweiz – zumindest bei den bürgerlichen Parteien – zutreffen. Für die CVP in den letzten Jahren des 20. Jahrhunderts kann mit Landfried eine Kapitalisierung der Einnahmenstruktur (über 50 Prozent der Einnahmen dank Grossspenden) konstatiert werden. In den Jahren 1998 bis 2000 stieg der Grossspenden-Anteil am Budget der CVP Schweiz jährlich um rund 10 Prozent. Nicht festzustellen ist der Trend zur Etatisierung der Parteienfinanzierung. Trotz der Erhöhung der Fraktionsbeiträge und der Taggelder der National- und Ständeräte (September 2000) ist man in der Schweiz weit davon entfernt, dass der Anteil der öffentlichen Gelder an den Gesamteinnahmen einer grossen Partei mehr als 50 Prozent erreicht.

Die Parteien in der Schweiz finanzieren sich bzw. organisieren sich ihre finanziellen Mittel selbst. Es kann von einer „überwiegend staatsfreien Parteienfinanzierung“<sup>404</sup> gesprochen werden. Der österreichische Parteienforscher Drysch bezeichnet die Schweiz bezüglich staatlicher

---

<sup>401</sup> Unsere Leistungen 1998, Geschäftsbericht CVP Schweiz, S. 39

<sup>402</sup> Unsere Leistungen 1999, Geschäftsbericht CVP Schweiz, S. 32

<sup>403</sup> Unsere Leistungen 2000, Geschäftsbericht CVP Schweiz, S. 14

<sup>404</sup> Ladner/Brändle, 2001, S. 149



Parteienfinanzierung als „Kontrastfolie zu Deutschland und Österreich“.<sup>405</sup> Die schweizerischen Parteien sind im Vergleich mit Parteien in andern westlichen Demokratien „mausarm“.<sup>406</sup> Tschäni spricht von Parteien am „Bettelstab“.<sup>407</sup> Ein wesentlicher Grund für die knappen Finanzmittel der Parteien ist die Kostenexplosion bei den Wahlen.<sup>408</sup> In der heissen Phase des eidgenössischen Wahlkampfes 1995 (August bis Oktober) sind für rund 20 Millionen Franken Inserate geschaltet worden. Für das Jahr 1999 kam es zu einer massiven Steigerung: 40 bis 50 Millionen Franken sind für Inserate und Plakate ausgegeben worden, schätzte die Handelszeitung.<sup>409</sup> In der Neuen Luzerner Zeitung vom 12. April 2003 wurde von Wahlkampfausgaben der Orts-, Kantonal- und Bundesparteien für das Jahr 1999 in der Höhe von 70 Millionen Franken gesprochen. Die Ausgaben für Inserate beliefen sich auf 17,5 Millionen Franken. Die Bundesratsparteien gaben 1999 folgende Summen für den Wahlkampf aus (in Millionen Franken): SVP 4,69; FDP 4,37; CVP 2,2; SP 1,73.<sup>410</sup> Für das Wahljahr 2007 deklarierten die Parteien folgende Wahlkampfbudgets (in Millionen Franken): SVP 1-1,5, davon 0,3 für die Kampagne in der Romandie; FDP 1,5; CVP 1,5; SP 1; Grüne 0,04 auf nationaler Ebene, in den Kantonen 1-1,5.<sup>411</sup>

Für die Herbstwahlen im Jahr 2003 schätzte die Zeitung Cash die Wahlkampfausgaben auf 80 Millionen Franken. Dabei verwies sie auf die grosse Lücke zwischen den deklarierten Millionen-Budgets der Bundesratsparteien und den Spenden- bzw. Sponsoringeinnahmen sowie den tatsächlichen Aufwendungen ebenfalls in Millionen Franken.

**Tabelle 5-3: Anteil Spenden/Sponsoring am Jahresbudget der Parteien**

Partei	Jahresbudget 2003 in Mio. CHF	Spenden / Sponsoring in Mio. CHF	Sponsoring- u. Spenden in %
SP	2,35	0,4	17%

<sup>405</sup> Drysch, 1998, S. 35

<sup>406</sup> Handelszeitung, 26. Januar 1995, Unternehmen geben sich als Spender knausrig. Völlig verschieden von der Finanzsituation aller andern Parteien präsentierte sich die Situation beim Landesring der Unabhängigen (LdU). Seine finanzielle Abhängigkeit von der Migros war praktisch hundertprozentig. Jährlich flossen rund 3 Millionen Franken vom Grossverteiler in die Duttweiler-Partei. Vgl. dazu Korff/Meynaud, 1967. Im Jahr 1999 erfolgte die Trennung von Migros und LdU. Für das Wahljahr 1999 hatte der Konzern der Partei einen letzten Beitrag von 1,4 Millionen Franken bezahlt. Vgl. dazu Ladner/Brändle, 2001, S. 181

<sup>407</sup> Tschäni, 1979, S. 150f: „Die Finanzen sind der Klumpfuss der Parteien. (...) So müssen viele Parteien in der Schweiz fünfzig und mehr Prozent ihrer Mittel – die Mitgliederbeiträge decken normalerweise höchstens die Hälfte der Ausgaben – herbeizaubern. Sie müssen sie entweder durch (...) Meinungsdienstleistung eintreiben oder aber am Bettelstab durchs Land ziehend und im Besterben, sich dabei nicht völlig zu verkaufen, über Sammlungen und Sympathiebeiträge zusammenkratzen.“

<sup>408</sup> Vgl. dazu Handelszeitung, 29. September 1999, Kostenexplosion auch in der Politik. Parteifinanzen: Anders als in der Schweiz schwimmen in Deutschland die Politiker im Geld

<sup>409</sup> Handelszeitung, 1. September 1999, Spender in eigener Sache

<sup>410</sup> Neue Luzerner Zeitung, 12. April 2003, Woher kommen die Parteigelder?

<sup>411</sup> SonntagsZeitung, 10. Dezember 2006, Die Parteien rüsten zum Kampf – mit Millionen und Personal

SVP	2,0	0,7	35%
CVP	2,1	1,2	57%
FDP	2,5	1,6	65%

Die Frage ‚Woher stammt das Geld?‘, ist bei solchen Deckungslücken verständlich. Cash nannte als „treuste Spender der Parteien“ die UBS, die CS, die Rentenanstalt, Swiss Re und Sulzer.<sup>412</sup>

**Tabelle 5-4: Budgets der nationalen Parteien in Mio. CHF (nicht teuerungsbereinigt)**

Partei	1968	1975 (Wahljahr)	1977	1984	1989	1995 (Wahljahr)	1996	1999 (Wahljahr)
FDP	-	0.76	-	1.1	1.7	2.1	2.5	2.7
CVP	0.163	0.78	0.9	1.2	1.6	2.2	2.2	3.3
SVP	0.3	0.235	0.8	0.475	0.9	1.6	1.35	1.4
SPS	0.4	0.723	1.45	1.4	1.7	3.4	3.03	3.2
Total BR-Parteien		2.5		4.18	5.9	9.3	9.08	10.6
LdU	-	-	-	3	-	3	1.6	-
NA/SD	-	-	-	0.15-0.2	-	-	-	-
GPS	-	-	-	-	-	0.433	0.34	-
PdA	-	-	-	-	-	0.13	0.09	-
EVP	-	0.16	-	0.35	-	0.457	0.441	-
POCH	-	-	-	0.1	-	-	-	-
LPS	-	0.05	-	0.15	-	-	-	-

Quelle: Ladner/Brändle, Die Schweizer Parteien im Wandel, 2001, S. 178

Die Einnahmenstruktur der Bundesparteien weist gegenüber jener der Kantonalparteien signifikante Unterschiede auf. Die drei bürgerlichen Parteien FDP, SVP, CVP finanzieren sich mehrheitlich über Spenden, während die SPS ihre Einnahmen durch Beiträge der Kantonalparteien und Mitgliederbeiträge sichert.

Die vielfältigen Aufgaben der Parteien lassen sich mit den heute praktizierten Finanzierungsmodellen kaum mehr adäquat bewältigen. Ladner/Brändle schreiben dazu in ihrer

<sup>412</sup> Cash, 24. Januar 2003, Parteipräsidenten auf Betteltour

Grundlagenstudie: „Über kurz oder lang wird die Schweiz nicht darum herumkommen, ihre politischen Parteien mit staatlichen Mitteln zu fördern. Wichtig ist dabei, dass den Parteien gezielt unter die Arme gegriffen wird. Nicht Wahlkämpfe und Abstimmungskampagnen müssen staatlich gefördert werden, sondern die fundierte politische Arbeit zur Lösung aktueller und zukünftiger Probleme.“<sup>413</sup> Sollte dies nicht gelingen, befürchten sie, die Parteien könnten ihre tragenden Funktionen (Rekrutierung, politische Orientierungshilfe, Meinungsbildung, Integration divergierender Interessen, Mobilisierung bei Wahlen und Abstimmungen) nicht mehr im notwendigen Mass erfüllen. „Konnten einzelne Parteien bisher mit der regelmässigen Unterstützung gewisser Wirtschaftskreise rechnen, werden heute Unterstützungsleistungen immer häufiger an konkrete politische Projekte gebunden. Damit verschärft sich die Abhängigkeit der Partei von den Spenden Dritter, und eine mittelfristige Finanzplanung wird verunmöglicht. Die meisten Parteien stehen diesen Entwicklungen hilflos gegenüber.“<sup>414</sup>

Eine staatliche Parteienfinanzierung hat es in der Schweiz so lange sehr schwer, bis es den Parteien gelingt, „dem Wahlvolk durch die Glaubwürdigkeit ihrer Politik ihre Unterstützungswürdigkeit zu beweisen.“<sup>415</sup> Beim letzten Versuch, vorgesehen war aus staatlichen Mitteln einen persönlichen Mitarbeiter pro Parlamentarier zu finanzieren, scheiterte das Vorhaben sehr deutlich. Mit 69,5 Prozent Nein- gegen 30,5 Prozent Ja-Stimmen wandte sich das Schweizervolk am 27. September 1992 in einer Referendumsabstimmung gegen die staatlich finanzierte, administrative Entlastung der Parlamentarier und damit auch gegen eine indirekte staatliche Parteien- respektive Politikfinanzierung. Drysch interpretierte dieses Ergebnis als Zeichen dafür, dass das schweizerische politische System die Eigendynamik der classe politique bremse und eine „Selbstbedienung der Parteien“<sup>416</sup> nicht möglich sei.

---

<sup>413</sup> Ladner/Brändle, 2001, S. 322

<sup>414</sup> Ladner/Brändle, 2001, S. 317, vgl. dazu SonntagsZeitung, 17. Dezember 2006, Berner Wirtschaft attackiert die FDP – Fünf Verbände wollen die FDP zu gemeinsamer Ständeratsliste mit der SVP zwingen. Die Wirtschaftsverbände, darunter ‚Berner KMU‘ und ‚Berner Hauseigentümergeverband‘, sollen den Wahlkampf der bürgerlichen Parteien im Jahr 2003 mit 100'000 Franken unterstützt haben. Für 2007 sei dem FDP-Parteipräsidenten Johannes Matyassy signalisiert worden, eine „gemeinsame Ständeratskandidatur würde ‚nach Kräften unterstützt‘. (...) Andernfalls ist kein Geld zu erwarten.“

<sup>415</sup> Drysch, 1998, S. 121

<sup>416</sup> Drysch, 1998, S. 282

## 5.2 Parteien subventionieren Fraktionen

In der Schweiz lässt sich der Staat die Demokratie eher wenig kosten.<sup>417</sup> Während in Deutschland die Parteienfinanzierung pro Wahlberechtigten im Jahr 1998 rund 17 DM ausmachte, waren es in Österreich sogar 39 DM. „Fast umsonst gibt es die Demokratie in der Schweiz, wo die Kosten pro Wahlberechtigten knapp 1,22 Franken bzw. umgerechnet 1,40 DM betragen.“<sup>418</sup> Dieser Zahlenvergleich zeigt, dass sich die Schweiz ein Parlament zum Dumping-Preis leistet. Die mit den wachsenden Aufgaben verbundenen höheren Kosten haben die Generalsekretäre der Bundesratsparteien im Frühjahr 2000 veranlasst, die Parteipräsidenten und die Fraktionschefs für die Frage der Parteienfinanzierung zu sensibilisieren. Gemeinsam haben sie zwei Fact Sheets über die kostenrelevanten Leistungen der Parteien erarbeitet. Das eine zeigt die Leistungen für die Fraktionen auf, das andere die Leistungen bei der Führung von Abstimmungskampagnen.<sup>419</sup>

**Tabelle 5-5: Leistungen der Partei für die Fraktion in der Bundesversammlung**

Dienstleistungen, welche im Zusammenhang mit der Fraktion erbracht werden
<b>1. Fachliche Beratung der Fraktion:</b>
Verfassen von Vernehmlassungen;
Verfassen von Vorstössen;
Verfassen von Grundsatzpapieren;
Fachliche Abklärungen;
Verfolgen der Arbeit des Bundesrates, der Verwaltung und der Kommissionen SR/NR;
Unterstützung der Kommissionsmitglieder durch Dokumentationen (Positionspapiere, Presseartikel, etc.);
Koordination der Arbeiten zwischen der Fraktion und den Parteigremien;
Unterstützung der Fraktion bei der Pflege von internationalen Kontakten.
<b>2. Medienmässige Betreuung der Fraktion</b>
Communiqués;
PK;
Verfassen von Presseartikeln;

<sup>417</sup> Vgl. dazu Neue Zürcher Zeitung, 13. Juli 2004, Amtlich kontrolliert?: „Die Entschädigung der Parlamentarier (inklusive Spesen und Vorsorgeleistungen) lässt sich der Bund rund 30 Millionen kosten, ein Teil dieser Gelder sind aufgrund der Mandatssteuern indirekte Parteisubvention.“ Neben dem Grundbetrag von 90'000 Franken für jede in der Bundesversammlung vertretene Fraktion zahlt der Bund 16'500 Franken pro Fraktionsmitglied, was jährlich rund 4,5 Millionen Franken an Fraktionsbeiträgen.

<sup>418</sup> Drysch, 1998, S. 296

<sup>419</sup> Brief an die Fraktionschefs, 19. April 2000, inkl. fact sheets, mit dem Vorschlag während der Sommersession die Thematik zu besprechen.

Vorbereitung für Medienauftritte.

### **3. Administrative Betreuung der Fraktion**

Sekretariat für Fraktionsmitglieder (nur in sehr beschränktem Ausmass, in erster Linie während Session);

Verwaltung der Finanzmittel inklusive Budget und Abrechnung;

Beschaffung und Verwaltung des Büromaterials für die Fraktion;

Adresslisten;

Leaderwesen;

Stellvertretung Kommissionen.

### **4. Teilnahme an Vorbereitungssitzungen für die Session (Generalsekretärin Bundesverwaltung)**

### **5. Teilnahme an Fraktionssitzungen**

### **6. Teilnahme an Besprechungen der entsprechenden Gruppen der Kommissionsmitglieder SR und NR**

### **7. Planung und Vorbereitung der Fraktionsanlässe**

Fraktionssitzungen (Einladung, Leaderberichte organisieren und übersetzen, Protokolle, Abstimmungsempfehlungen, etc);

Fraktionsausflüge (Gesamtfraktion oder Fraktion SR)

Fraktionsseminare oder Klausurtagungen;

Fraktionsessen vorsessional und während der Session (Organisation, Einladung und Durchführung).

### **8. Betreuung der groupe latin**

Bern, Version 19. April 2000/JM/M/Verschiedenes

**Tabelle 5-6: Leistungen der federführenden Partei in Abstimmungskampagnen**

#### **Leistungen der Parteien bei der Führung von Abstimmungskampagnen**

Die Parteien erbringen bei der Führung eines politischen Abstimmungskomitees im Dienste von Parlament und Bundesrat beachtliche finanzielle, materielle und personelle Leistungen. Ein Blick auf den dichten Abstimmungskalender der kommenden Jahre macht deutlich, dass die Parteien diese Leistungen kaum mehr in dem Ausmass erbringen können, die das System der direkten Demokratie unbedingt erfordert.

#### **Allgemeine Vorbereitungsarbeiten**

Die nachfolgenden Projektpunkte und Budgetgrössen beziehen sich auf die allgemeinen Vorbereitungsarbeiten zum Aufstarten der Komitees und der Abstimmungskampagne. Enthalten sind folgende Massnahmen, die professionell an die Hand genommen worden sind (Outsourcing):

Erstellung Argumentarium (Arbeitsgruppen, Experten, Redaktion, Druck, Verteilung)

Erstellung weiterer Grundlagen-Abstimmungsprodukte (Kurzargumentarium, Folder, etc.)

Aufbau des politischen Komitees (Co-Präsidium, Mitglieder: kontaktieren, argumentieren, motivieren, etc.)

Dazu drei Kostenbeispiele (Personal, Material, etc.) einer kleineren, mittleren und grösseren Kampagne:

**AHV-Auffang-Initiative** Fr. 250'000

**Genschutz-Initiative** Fr. 450'000

**Haushaltsziel 2001** Fr. 300'000

Weitergehende Arbeiten, welche für eine Abstimmungskampagne unerlässlich sind, aber je nach Abstimmungsgegenstand völlig anders aussehen, sind bei den obigen Budgetgrössen nicht enthalten.

Dazu zählen folgende flankierenden Massnahmen:

- Zielgruppenlobbying (Gespräche, Referate, Podien, Dokumentationen, Broschüren, etc.).
- Teilnahme/Referate bei den Multiplikatoren (Branchenverbände und -organisationen, Handelskammern, Interessenvereinigungen, etc.)
- Referentenrekrutierung
- Medien- und Argumentationstraining
- Schulung und Auftragserteilung an kantonale/regionale Stützpunkte, etc.

Der Einbezug dieser Kosten führt mindestens zu einer Verdoppelung oder Verdreifachung der genannten Budgetgrössen. Die Kosten für die eigentliche Abstimmungskampagne für die Bevölkerung (Plakate, Inserate, Events, etc.) sind bei diesen Zahlen nicht mitgerechnet.

#### **Komitee-Leitung**

Die Leitung eines politischen Komitees wird in der Regel vom Generalsekretariat einer Bundesratspartei übernommen. Dabei fallen im wesentlichen folgende Aufgaben an:

- Mehrere Strategiesitzungen und Koordinationssitzungen
- Sekretariat (Einladungen, Protokolle, telefonische Anfragen, Dokumentationsdienst, Lager/Versand, Post, Koordination der Termine, etc.)
- Finanzen beschaffen (Sponsoring, Spenden, Artikel-Verkauf, etc.)
- PR-Arbeit:
  - a) Leserbriefe (Musterbriefe, Leserbriefmodule, Plazierung, Erfolgskontrolle, etc.),
  - b) Vorbereitung und Durchführung Pressekonferenzen politische Komitee (Einladung, Saalreservation, Pressemappe erstellen/texten, Pressekontakte, Dokumentation der Medien, etc.),
  - c) Pressemitteilungen,

d) Erfolgskontrolle (Pressespiegel, etc.)

- Präsenz vor und am Abstimmungssonntag, Pressemitteilungen zu den Parolenfassungen der einzelnen Parteien/Verbände/Organisationen, Communiqué am Abstimmungssonntag.

10-4-2000, phg.

An einer Besprechung zur Finanzsituation der Parteien und Fraktionen (Juni-Session 2000) nahmen, neben den Generalsekretären der Bundesratsparteien, die Fraktionschefs von FDP (Ständerrätin Christine Beerli), SPS (Nationalrat Franco Cavalli), CVP (Nationalrat Jean Philippe Maitre) und der SVP-Parteipräsident (Nationalrat Ueli Maurer) teil. Schnell ist man übereingekommen, dass nur eine Anpassung der Fraktionsbeiträge realistische Chancen zur Verwirklichung hat. Weitergehende Modelle wurden erst gar nicht in Erwägung gezogen. Die Generalsekretäre haben sich den Auftrag geben lassen, weitere Schritte zu unternehmen, um beim Generalsekretariat der Bundesversammlung eine Erhöhung der Fraktionsbeiträge zu erreichen.

In einem am 11. Juli 2000 verfassten Brief an die Generalsekretärin der Bundesversammlung, Mariangela Wallimann-Bornatico, schlagen die Parteivertreter vor, die Fraktionsbeiträge um 50 Prozent zu erhöhen. Der Grundbeitrag sollte von 60'000 Franken auf 90'000 Franken, die Beiträge pro Fraktionsmitglied von 11'000 Franken auf 16'500 Franken erhöht werden. Begründet wurde der Vorschlag wie folgt: „Wir haben unter anderem festgestellt, dass in allen vier Bundesratsparteien eine Quersubventionierung von der Partei hin zur Fraktion stattfindet. Im Fall der SVP betrug diese Quersubventionierung im Jahr 1999 rund Fr. 0,2 Millionen, bei der FDP, der CVP und der SP je rund Fr. 0,45 Millionen. Diese Ergebnisse sind keine Überraschung. Die von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern beanspruchte Unterstützung, vor allem im wissenschaftlichen Bereich, nimmt angesichts der steigenden Komplexität der Aufgaben des Parlaments und der einzelnen Ratmitglieder immer mehr zu. (...) Wir erachten es zudem aus staatspolitischen Gründen als wichtig, dass die Ratmitglieder nicht nur auf die Dienste von Verbänden und andern Lobbyorganisationen zurückgreifen müssen, sondern sich primär durch parteiinterne Ressourcen beraten und unterstützen lassen können. (...) Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben sich vor langer Zeit dafür entschieden, ein Parlament einzurichten. Die Finanzierung der mit dem Parlamentsbetrieb zu Gunsten der Öffentlichkeit anfallenden Kosten sollte deshalb korrekterweise durch die öffentliche Hand und nicht durch die Parteien (...)“

vorgenommen werden.“<sup>420</sup> Die Bemühungen der Generalsekretäre führten zum gewünschten Ergebnis. In der September-Session stimmte das Parlament einer Erhöhung der Fraktionsbeiträge, wie vorgeschlagen, ab dem Jahr 2001 zu.<sup>421</sup>

Die Quersubvention der Fraktionen durch die Parteien zeigt sich anhand der folgenden Tabellen zur Ausgaben- bzw. Einnahmestruktur der Fraktionen im Jahr 1999.

**Tabelle 5-7: Ausgabenstruktur/Kostenrechnung Fraktionsbetrieb 1999 in CHF**

1. Lohnkosten	CVP	Subtotal	SVP	Subtotal	FDP	Subtotal	SPS	Subtotal
Leiter Bereich	100'000.00		110'000.00		165'686.10			
Sekretariat	96'685.40				79'438.10		345'339.10	
Übrige Mitarbeiter Generalsekretariat	398'000.00		336'400.00		485'664.80		614'572.35	
Spesen (Aussen- dienst)		594'685.40	31'200.00	477'600.00		730'789.00	515.50	960'426.95

2. Infrastruktur- kosten	CVP	Subtotal	SVP	Subtotal	FDP	Subtotal	SPS	Subtotal
Büroräumlichkeiten	20'600.00		56'960.00		12'000.00		52'000.00	
Kanzleikosten			50'800.00		55'200.00			
Sitzungszimmer	5'000.00						13'453.70	
Telefon/Fax/ Internet	15'200.00				13'048.00		29'786.15	
Unterhalt/ Ab- schreibungen							20'200.00	
Porti	9'000.00				18'392.60			
Zeitungen/ Doku- mentationen							6'256.75	
Materialkosten Fraktion	20'000.00				6'648.00		5'724.55	

<sup>420</sup> Brief vom 11. Juli 2000 ist unterzeichnet von den Generalsekretären der vier Bundesratsparteien: Matyassy (FDP), Steiert (SP), Defago (SVP), Gernet (CVP)

<sup>421</sup> Die Vorschläge der Generalsekretäre sind vom Büro des Nationalrates mit der „Parlamentarischen Initiative 00.434 Parlamentarische Entschädigungen. Änderungen“ ins Parlament gebracht worden. Die Erhöhung der Fraktionsbeiträge kostet den Bund 1,56 Millionen Franken. In der gleichen Session (25. September 2000) hat das Parlament die Taggelder für die National- und Ständerate von 300 auf 400 Franken erhöht, die Entschädigung für die Ratspräsidien von 20'000 auf 40'000 Franken und jene für die zwei Vizepräsidien in beiden Kammern von 5000 auf 10'000 Franken angehoben. Vgl. Motion 30.3048/13. März 2000, Nationalrat Josef Zisyadis, Parlamentarische Entschädigung; siehe auch Tages-Anzeiger, 20. November 2001, 40 Prozent mehr Lohn, Der Zürcher Kantonsrat erhöhte mit 73:50 Stimmen den Sockelbeitrag für die Fraktionen von 20'000 auf 40'000 Franken und den Beitrag pro Fraktionsmitglied von 1400 auf 2800 Franken. Jedes Parlamentsmitglied erhält neu jährlich einen Sockelbeitrag von 4000 Franken und eine Spesenpauschale von 2800 Franken. Im Gegenzug wurde das Sitzungsgeld von 250 auf 200 Franken gekürzt. Die SVP stimmte aus grundsätzlichen Überlegungen gegen diese „unverhältnismässig“ Erhöhung. Hans Peter Frei erklärte für die SVP-Fraktion: „Der Staat soll keine Parteienfinanzierung betreiben.“



Materialkosten GS					57'990.00		12'140.65	
Infrastrukturkosten		69'800.00		107'760.00	3'165.20	166'443.80		139'561.80

3. Veranstaltungen	CVP	Subtotal	SVP	Subtotal	FDP	Subtotal	SPS	Subtotal
Fraktionsanlässe			20'000.00		49'641.80		21'211.65	
Partei anlässe	45'000.00	45'000.00	28'800.00	48'800.00	26'744.40	76'386.20	24'574.65	45'786.30

4. Information/ Weiterbildung/ Übersetzungen	CVP	Subtotal	SVP	Subtotal	FDP	Subtotal	SPS	Subtotal
Druckerzeugnisse	76'000.00		51'200.00		122'354.80		94'486.60	
Datenbeschaffung/ Ausbildung	12'000.00		6'000.00		5'557.60		18'626.15	
Übersetzungen/ externe Dienstleistungen	44'000.00		44'000.00		50'126.00			
Rückstellungen Wahlen							75'000.00	
Initiativen/ Referenden							79'152.90	
Internationales							22'518.40	
Subventionen							34'269.80	
Beitrag an Institutionen	48'000.00	180'000.00	2'000.00	103'200.00	22'558.80	200'597.20	45'204.90	369'258.75

5. Übrige Ausgaben Fraktion	CVP	Subtotal	SVP	Subtotal	FDP	Subtotal	SPS	Subtotal
Reisen/ Repräsentation/ Sitzungen/ Geschenke	15'000.00				18'871.50		7'619.25	
Reisen/ Repräsentation/ Sitzungen GS					17'685.20			
Übrige Ausgaben	35'000.00	50'000.00			2'498.05	39'054.75		7'619.25
<b>Total Ausgaben</b>		<b>939'485.40</b>		<b>737'360.00</b>		<b>1'213'270.95</b>		<b>1'522'653.05</b>

Tabelle 5-8: Einnahmenstruktur Fraktionsbetrieb 1999 in CHF

	CVP 35 NR	CVP Betrag in Kasse	SVP 44 NR	SVP Betrag in Kasse	FDP 43 NR	FDP Betrag in Kasse	SPS 53 NR	SPS Betrag in Kasse
1. Fraktions- beitrag	445'000	-*	544'000	621'00.00	533'000	698'500	643'000	709'000
2. Beiträge Fraktions- mitglieder (Mandats- steuer)	100'000	Unter 100'000*	127'500	127'500	62'250	62'250	212'125	212'125
<b>Total</b>	<b>545'000</b>	<b>-</b>	<b>671'500</b>	<b>748'500</b>	<b>595'250</b>	<b>760'750</b>	<b>855'125</b>	<b>921'125</b>

\* Genauere Angaben hielt die Fraktionsbuchhalterin auf Anweisung des Fraktionschefs unter Verschluss.

Die Quersubventionierung von den Parteien zu ihren Fraktionen zeigt sich alleine schon am Fehlbetrag, der zwischen den ausgewiesenen Aufwendungen (Tabelle Ausgabenstruktur) und dem ordentlichen Betrag aus der Bundeskasse (Tabelle Einnahmestruktur)<sup>422</sup> entsteht. Gemindert wird die Lücke durch die Fraktionsbeiträge der Mitglieder (Mandatssteuer). Die folgende Tabelle<sup>423</sup> zeigt die Grössenordnungen der Quersubventionierung zwischen Partei und Fraktion.

Tabelle 5-9: Quersubventionierung von der Partei zur Fraktion 1999 in CHF

	A	B	Ausgaben	Quersubvention	
	Einnahmen vom Bund	deklariertes Kassabestand		Fehlbetrag 1 (A – Ausgaben)	Fehlbetrag 2 (B – Ausgaben)
CVP	545'000	-	939'485	-394'485	-
SVP	671'500	748'500	737'360	-65'860	11'140
FDP	595'250	760'750	1'213'270	-618'020	-452'520
SPS	855'125	921'125	1'522'653	-667'528	-601'528

### 5.3 Studie der Bundesratsparteien (1998)

Gemeinsam haben die Generalsekretäre der Bundesratsparteien im Herbst 1998 Andreas Ladner und Andreas Brändle vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern den Auftrag erteilt,

<sup>422</sup> Im Jahr 1999 erhielten die Fraktionen einen Grundbetrag von 60'000 Franken und 11'000 Franken pro Mitglied.

<sup>423</sup> Bei dieser Tabelle handelt es sich weitgehend um eine rechnerisch-theoretische Zusammenstellung, die Grössenordnungen beschreibt. Vergleiche zwischen den Parteien sind kaum zulässig; die Aufwendungen der Fraktionen hängen sehr stark von der internen Zuteilung der Aufgaben ab und variieren zwischen den Bundesratsparteien sehr stark; die Abgrenzung zwischen Partei- und Fraktionsarbeit ist sehr schwer vorzunehmen; die Vermögen und Zusatzeinnahmen der Fraktionen oder Spezialzuwendungen sind nicht bekannt. Zudem werden die Fehlbeträge teilweise zwischen Fraktion und Partei aufgeteilt bzw. über mehrere Jahre verteilt. Im weiteren gibt es auch Darlehen/Beiträge, die von der Fraktion an die Partei fliessen.

eine Analyse der Parteienförderung in der Schweiz vorzunehmen. Das Untersuchungsergebnis sollte den Parteien als Grundlage dienen für die interne Diskussion zur Parteienfinanzierung. Der Schlussbericht „Parteienförderung in der Schweiz. Analysen und Vorschläge“<sup>424</sup> ist von den Parteien nie öffentlich gemacht worden. Durch Indiskretionen gelangte er dennoch in die Medien.<sup>425</sup> In der Folge werden die wichtigsten Ergebnisse der Studie referiert. Voraussetzung für eine einigermaßen aussagekräftige Studie war die Bereitschaft der Generalsekretäre, die Tür zum verschwiegensten Raum der eigenen Partei, dem ‚Kassa-Raum‘ einen Spalt breit zu öffnen.

Systembildend für das politische Modell Schweiz und seine Parteien ist der Milizgedanke. Vor allem in personeller und finanzieller Hinsicht genießt das Milizprinzip den Status der Unantastbarkeit. Dies obwohl sich nur noch 32 Prozent der Parlamentarierinnen und Parlamentarier als Milizpolitiker verstehen und keinen Hehl daraus machen, dass sie zunehmend unzufrieden sind mit den Arbeitsbedingungen und der Entschädigung.<sup>426</sup>

Das politische System der Schweiz stellt hohe Ansprüche an die Leistungen der Parteien. Der föderative Staatsaufbau zieht eine „ausgeprägte organisatorische Feingliederung“ der Parteien nach sich. Die weit über 5000 Parteiorganisationen hatten in den letzten zwei Jahrzehnten über 160 eidgenössische Abstimmungen und über 1600 kantonale Vorlagen zu bewältigen. Hinzu kam mehrmals die Rekrutierung von Personen für die über 14'000 Exekutiv- und die rund 20'750 Legislativmandate auf allen drei Staatsebenen.<sup>427</sup> Neben ehrenamtlichen Parteiakteuren haben im Jahr 1997 in den Kantonalsektionen der Bundesratsparteien 133 Personen mit insgesamt 7395

---

<sup>424</sup> Parteienförderung in der Schweiz, Analysen und Vorschläge, Schlussbericht, Institut für Politikwissenschaft Bern, 26. Juli 1999

<sup>425</sup> Sonntagszeitung, 14. November 1999, Steuergelder für die Parteien. Das Vier-Punkte-Programm einer geheimen Studie soll leere Kassen mit Bundesmitteln füllen, vgl. auch Neue Zürcher Zeitung, 11. Januar 2000, Mehr Qualität durch Parteienfinanzierung? Staatliche Zuschüsse an politische Parteien als Dauerthema

<sup>426</sup> Im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK) hat das Genfer Institut Eco Diagnostic ein Gutachten über die Infrastruktur, die Arbeitsbedingungen und die Entschädigung der National- und Ständeräte verfasst. Die Resultate der Umfrage sind am 9. November 2001 in Bern von von SPK-Vizepräsident Charles-Albert Antille (FDP, VS) präsentiert worden. Einige ausgewählte Ergebnisse: Als reine Milizpolitiker bezeichnen sich noch 32 Prozent, 1991 waren es noch 37 Prozent. Fast die Hälfte sieht sich als ‚Halbberufspolitiker‘. Der Anteil der ‚Berufspolitiker‘ hat sich innert zehn Jahren von 11 auf 21 Prozent fast verdoppelt. Im Mittel beansprucht das Mandat 53 Prozent der gesamten Arbeitszeit der Politikerinnen und Politiker. Für die Politik insgesamt wenden die National- und Ständeräte im Durchschnitt 67 Prozent ihrer Arbeitszeit auf. Über eine „knausrige Abgeltung“ klagen 87 Prozent der Ständeratsmitglieder (Durchschnitt: 109'000 Franken inkl. Spesen) und 63 Prozent der Nationalratsangehörigen (Durchschnitt: 96'000 Franken inkl. Spesen). Vgl. dazu: Neue Luzerner Zeitung, 10. November 2001, Milizparlament ist gefährdet; Neue Zürcher Zeitung, 10./11. September 2001, Der Parlamentarier – ein ökonomisches Gut. Befragung zur Befindlichkeit im Bundeshaus; sda/ats, 9. November 2001, Parlamentarier möchten mehr Lohn und Unterstützung

<sup>427</sup> Parteienförderung in der Schweiz, Analysen und Vorschläge, Schlussbericht, Institut für Politikwissenschaft Bern, 26. Juli 1999, S. 5f, die Feingliederung meint die Bundes-, Kantonal-, Bezirks-, Amts-, Kreis-, Orts- und Stadtkreisparteien

Stellenprozenten die administrative und politische Arbeit geleistet. Auf nationaler Ebene teilten sich 1998 bei den Bundesratsparteien 56 Personen in 44,7 Vollzeitstellen.<sup>428</sup>

Die effektiven Budgets der Bundesratsparteien weichen teilweise stark von den öffentlich deklarierten Budgets ab, da die meisten politischen Aktionen (z.B. Abstimmungskampagnen) durch Sonderfinanzierungen bezahlt werden. Die folgenden Tabellen zeigen die Grössenordnungen der verfügbaren Gelder der Parteien.

**Tabelle 5-10: Budgets Bundesratsparteien 1995-1999 (ohne Wahlen) in Mio. CHF**

	FDP	CVP	SVP	SPS
1995	2.118	2.26	1.334	2.977
1996	2.107	2.232	1.38	3.12
1997	2.114	2.491	1.381	3.117
1998	2.427	2.416	1.433	3.036
1999	2.621	2.325	1.416	3.114

Quelle: Parteienförderung in der Schweiz, Schlussbericht (unveröffentlicht) S. 8

**Tabelle 5-11: Einnahmenstruktur der Bundesratsparteien (Prozent-Anteil am Budget 1998)**

	FDP	CVP	SVP	SPS
Abgaben der Kantonalparteien	1	13	13	52
Spenden, freiwillige Beiträge	61	51	42	12
Mandatsabgaben	2	4	7	7
Fraktionsbeiträge	23	20	30	14

Quelle: Parteienförderung in der Schweiz, Schlussbericht (unveröffentlicht) S. 13

Keine grossen Differenzen zeigen sich in der Ausgabenstruktur der Bundesratsparteien. Einzige Ausnahme bilden die Ausgaben für Wahlen und Abstimmungen (Sachaufwand), die bei der SPS auch in Nicht-Wahljahren höher sind als bei den drei anderen Parteien.

<sup>428</sup> Parteienförderung in der Schweiz, Analysen und Vorschläge, Schlussbericht, Institut für Politikwissenschaft Bern, 26. Juli 1999, S. 12. In den Stellenetats der Bundesparteien tauchen die Parteipräsidentinnen oder -präsidenten kaum auf. Auch wenn sie Milizparlamentarier sind verlangt das Parteipräsidium einen Profipolitiker. Zwischen der Abgeltung und dem Anforderungsprofil klafft jedoch eine Lücke. Vgl. dazu NZZ am Sonntag, 18. Januar 2004, Der unbequeme Präsidentenstuhl: „Die jährliche Entschädigung für das SP-Präsidium ist kürzlich von 30'000 auf 70'000 Franken aufgestockt worden. In der SVP musste Hans Uhlmann zu Beginn der neunziger Jahre mit 12'000 Franken auskommen; heute erhält Ueli Maurer 50'000 Franken. Christiane Langenbergers Engagement als FDP-Präsidentin wird auf 80'000 Franken beziffert. Noch etwas mehr, gegen 100'000 Franken, dürften es bei der CVP sein.“

**Tabelle 5-12: Ausgabenstruktur der Bundesratsparteien (Prozent-Anteil am Budget 1998)**

	FDP	CVP	SVP	SPS
Personal	54	59	65	36
Kommunikation	12	11	8	11
Veranstaltungen, Sitzungen	6	11	2	4
Übriger Sach- aufwand	28	19	25	49

Quelle: Parteienförderung in der Schweiz, Schlussbericht (unveröffentlicht) S. 16

Soll eine staatliche Parteienförderung in der Schweiz eine Chance haben, so muss ein „kohärentes, bzw. ausgewogenes System von Fördermassnahmen, das parteispezifische Funktionen auf nationaler Ebene unterstützt“, angestrebt werden. Dabei müssten nach Ladner/Brändle folgende fünf Ziele<sup>429</sup> im Vordergrund stehen:

- Stärkung der spezifischen Parteifunktionen (Meinungsbildung, politische Information und Bildung, Grundlagenarbeit, Mobilisierung der Bürgerinnen und Bürger)
- Qualitätsverbesserung in der politischen Arbeit (Grundlagen- und Forschungsarbeit)
- Grössere finanzielle Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Parteien
- Pluralistische Parteienlandschaft erhalten
- Anerkennung der staatspolitischen Bedeutung der Parteien und ihrer Funktionen

Über die konkreten Massnahmen zur Parteienförderung hätten die Parteien Rechenschaft abzulegen. Parallel dazu wäre eine wissenschaftliche Begleitung notwendig, um die angestrebte qualitative Verbesserung der Parteiarbeit zu überprüfen.<sup>430</sup> Den Nachweis einer politischen Qualitätssteigerung durch eine staatliche Parteienfinanzierung sieht die NZZ nicht unbedingt erbracht, trotz der seit 1972 kontinuierlich ausgebauten Fraktionsbeiträge. „Bevor man aber unbesehen die Modelle staatlicher Parteienfinanzierung in umliegenden Ländern kopiert, wäre

<sup>429</sup> Parteienförderung in der Schweiz, Analysen und Vorschläge, Schlussbericht, Institut für Politikwissenschaft Bern, 26. Juli 1999, S. 23

<sup>430</sup> SonntagsZeitung, 14. November 1999, Steuergelder für die Parteien. Das Vier-Punkte-Programm einer geheimen Studie soll leere Kassen mit Bundesmitteln füllen: Auf eine staatliche Parteienfinanzierung, wie in der Studie vorgeschlagen, reagieren zwei angefragte Parteipräsidenten sehr skeptisch: „... bei den Parteibossen hält sich die Begeisterung in Grenzen. SVP-Chef Ueli Maurer ‚überzeugt keinen der Vorschläge‘. Und für FDP-Präsident Franz Steinegger sind am ehesten ‚höhere Fraktionsbeiträge realistisch‘.“

zunächst vielleicht einmal abzuklären, was der bisherige Weg über die Fraktionsbeiträge an Qualitätssteigerung gebracht hat.“<sup>431</sup>

Für die Schweiz erachtet Drysch einzig ein Modell für erfolgversprechend, „das die Wähler aktiv in die Gestaltung des Systems der staatlichen Parteienfinanzierung einbindet.“<sup>432</sup> Ein Bürgerbonus-Modell (tax-check-off) könnte die Anforderungen an grösstmögliche Akzeptanz und direktdemokratische Legitimation am ehesten erfüllen. Ein Schweizer Modell für die Parteienförderung hätte demnach folgende Grundzüge aufzuweisen.<sup>433</sup>

- Freiwillige Finanzierung in Form eines Bürgerbonus (tax check-off)<sup>434</sup>
- Rechenschaftspflicht für die zweckgebundene Finanzierung (Informationsleistungen, Meinungsbildung, Bildungsarbeit, Forschung, Nachwuchsförderung, etc.)
- Steueranreize für Kleinspenden auf Bundesebene, Abzugsfähigkeit von Spenden und Beiträgen vom steuerbaren Einkommen bei der direkten Bundessteuer
- Offenlegungspflicht für Spenden ab einer bestimmten Höhe

Weitergehende Modelle oder Elemente der Parteienfinanzierung<sup>435</sup> dürften in der Schweiz keine Chance haben. Zu prüfen wäre allenfalls, ob Beiträge an belegbare Infrastrukturkosten der

---

<sup>431</sup> Neue Zürcher Zeitung, 11. Januar 2000, Mehr Qualität durch Parteienfinanzierung? Staatliche Zuschüsse an politische Parteien als Dauerthema, vgl. auch Neue Zürcher Zeitung, 13. Juli 2004, Amtlich kontrolliert?: „Auch ein Blick auf die umliegenden Länder lässt wenig Hoffnung aufkommen, dass mit mehr staatlicher Parteienfinanzierung die Qualität der Politik merklich gesteigert und die Gefahr dubioser Parteispenden wirksam gebannt werden könnte.“

<sup>432</sup> Drysch, 1998, S. 283

<sup>433</sup> Parteienförderung in der Schweiz, Analysen und Vorschläge, Schlussbericht, Institut für Politikwissenschaft Bern, 26. Juli 1999, S. 24

<sup>434</sup> Parteienförderung in der Schweiz, Analysen und Vorschläge, Schlussbericht, Institut für Politikwissenschaft Bern, 26. Juli 1999, S. 30f, Das System „tax check-off“ wird in den USA für die Finanzierung der Präsidentenwahlen angewandt. Die Steuerpflichtigen haben die Möglichkeit einen bestimmten Betrag (3 Dollar) ihrer Einkommenssteuer in den „Presidential Election Campaign Fund“ zu überweisen. Die Kosten für die Präsidentschaftswahlen werden vollumfänglich durch die „tax check-off“-Einnahmen beglichen. In der Schweiz gäbe es zwei Möglichkeiten für ein „tax check-off“-Modell: a) Möglichkeit der Zuweisung von beispielsweise 10 Franken der Bundessteuer an einen Parteienfonds durch Ankreuzen eines Feldes in der Steuererklärung, b) Möglichkeit der Zuweisung von beispielsweise 10 Franken der Bundessteuer an eine einzelne Partei durch Ankreuzen des entsprechenden Feldes in der Steuererklärung. Bei beiden Modellen wird jedoch gegen den Grundsatz verstossen, wonach Steuerpflichtige kein Recht haben, über die Verwendung von Steuern selber zu befinden. Vgl. auch von Arnim, 2001, S. 346: Mit dem Konzept des Bürgerbonus „wären die Wahlberechtigten Herren über die Parteienfinanzierung und könnten – falls Parteien sich durch ihr Programm, durch Skandale oder auf andere Weise unglaubwürdig machen (...) durch Vorenthaltung des Gutscheins Verstösse entsprechend ahnden.“ Kritisch äussert sich auch Drysch zum tax-check-off-Modell, in: Drysch, 1998, S. 281: „Der grosse Nachteil des tax check-off liegt jedoch darin, dass die nicht-einkommenssteuerpflichtigen Bürger (Hausfrauen, Rentner, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger) von einer Beteiligung ausgeschlossen würden. Andererseits dürften nicht wahlberechtigte Bevölkerungsgruppen (Jugendlichen, Ausländer) an diesem Verfahren teilnehmen. Das zweite Problem ist leicht dadurch auszuschliessen, dass lediglich wahlberechtigte Steuerzahler an dem System beteiligt werden. Der Ausschluss der keine Steuern zahlenden Bürger würde dem Prinzip der gleichen Teilhabe aller an der politischen Willensbildung (...) zuwiderlaufen. Trotz des entstehenden Verwaltungsaufwandes muss daher dem ansonsten ausgeschlossenen Teil der wahlberechtigten Bevölkerung die Möglichkeit gegeben werden, durch eine jährliche Erklärung gegenüber dem Finanzamt ihr Votum abzugeben. Es kann nicht hingenommen werden, dass lediglich der steuerzahlende Bevölkerungsanteil über die finanzielle Ausstattung der Parteien bestimmt.“

Sekretariate (Miete, Einrichtungen, Material) mehrheitsfähig wären und die Parteien entlasten könnten.

## 5.4 Vier Modelle und die Migros

Eine grundlegende Analyse unterschiedlicher Parteifördermodelle in Grossbritannien, den Niederlanden und der Schweiz legte Brändle im Jahr 2002 vor. Er ging dabei vom theoretischen Ansatz aus, dass die Parteienförderung als Vertrag zwischen Parteien und Staat aufzufassen sei. Im Vertragsmodell stehen die finanziellen Leistungen des Staates an die Parteien den Gegenleistungen der Parteien zugunsten des Staates gegenüber. „Die Parteien lösen sich als Hauptakteure des politischen Wettbewerbs allmählich aus ihrer zivilgesellschaftlichen Verankerung und nähern sich dem Staat insofern an, als ihre Funktionen zunehmend staatlich reguliert und die Parteien quasi als ‚Dienstleistungserbringer‘ für den Staat betrachtet werden.“<sup>436</sup>

Innerhalb des Vertragsmodells unterscheidet Brändle vier Fördertypen für die Parteien: basiszentrierte, staatszentrierte, parteizentrierte sowie restriktive Förderung.

- Unter der basiszentrierten Förderung wird die „traditionelle Finanzierung“ der Parteien verstanden, „die auf die Selbstregulierung der Parteien abstützt. (...) Die Parteienfinanzierung ist in erster Linie in der Zivilgesellschaft bzw. der Basis der Parteien verankert und beruht auf dem Prinzip der Staatsfreiheit der Parteien. (...) Hauptquelle der Parteifinzen sind Beiträge der Mitglieder und Spenden von sympathisierenden Einzelpersonen oder Interessengruppen und Unternehmen. Eine staatliche Förderung erfolgt, wenn überhaupt, nur subsidiär und beschränkt sich allenfalls auf einige indirekte Leistungen wie etwa Fraktionsbeiträge oder Sachleistungen.“ Brändle spricht bei diesem Modell sowie jenem der staatszentrierten Förderung von ausgeglichenen Vertragsverhältnissen, da die staatlichen Beiträge den Charakter einer „Ergänzungsfinanzierung“ hätten.
- Der staatszentrierte Förderungstyp lässt den Parteien die Unterstützung teilweise zweckgebunden (z.B. Abgeltung für Wahlen, parlamentarische Fraktionen) zukommen. Die staatlichen Leistungen zugunsten der Parteien sind mit spezifischen Kontrollmechanismen verknüpft.

---

<sup>435</sup> Rückerstattung/Beteiligung an Wahlkampf- und Abstimmungskosten, Grundbeiträge an Parteien, finanzielle Ausstattung von parteinahen Think tanks/Stiftungen. Prüfwert wäre, ob die von der Schweizer Wirtschaft initiierte und finanzierte ‚Stiftung Zukunft Schweiz/Avenir Suisse‘ nicht enger mit den Parteien kooperieren sollte.

<sup>436</sup> Brändle, 2002, S. 41

- „Im parteienzentrierten Förderungstyp sichern die Parteien ihre Ressourcen (...) in erster Linie über den Staat und weniger über ihre gesellschaftliche Basis. (...) Im Gegensatz zur staatszentrierten Finanzierung stehen aber nicht mehr die Leistungen der Parteien zugunsten des Staates, sondern die Sicherung der (bestehenden) Parteien selbst im Zentrum.“ Darin widerspiegelt sich ein unausgewogenes Vertragsverhältnis, worin die Parteien als „Selbstbediener“ auftreten.
- Die restriktive Parteienförderung schliesslich ist ein weiterer Fall eines unausgewogenen Vertragsverhältnisses. „Die Parteien erhalten nur geringe staatliche Leistungen, sind bei ihrer Finanzierung aber einer Vielzahl von Kontrollen unterworfen.“<sup>437</sup>

Brändle ordnet die Parteienförderung in der Schweiz „eindeutig dem traditionellen basiszentrierten Typ“ zu. Gleichzeitig spricht er von einem „alternativen Modell“ und zwar insofern, „als in keinem andern Land so wenige staatliche Leistungen und Kontrollmechanismen existieren.“<sup>438</sup> Er sieht unser Land als „Ausnahmefall, (...) das ein Auslaufmodell der Parteienförderung beibehält.“ Trotz der Gefahr der Abhängigkeit von privaten Geldgebern und dem Problem der Verzerrung des politischen Wettbewerbs, erwartet er keine Änderung. „Es bestehen (...) kaum Anzeichen dafür, dass eine Mehrheit der Parteien ohne äusseren Druck von der bisherigen Praxis der vollkommen unregulierten Praxis abkommen würde.“<sup>439</sup>

Die Nichtförderung der Parteien erachtet Brändle als ein Indiz für den Parteienwettbewerb. Die schwache Stellung der Parteien im politischen System der Schweiz sieht er als stabilisierenden Faktor für das gegenwärtige Modell der Parteienfinanzierung. Zudem habe in den letzten Jahrzehnten nie ein Skandal im Umfeld von Parteispenden die Schweiz erschüttert. „Alternativen zur basiszentrierten Förderung können zwar entwickelt und diskutiert, unter bestimmten institutionellen Bedingungen letztlich aber nicht umgesetzt werden, weil die Vorschläge von verschiedenen Parteien, allenfalls weiteren politischen Akteuren getragen oder anspruchsvolle Entscheidungsverfahren – etwa Referenden – bestanden werden müssen.“<sup>440</sup> Das Referendum entwickelt quasi eine präventive Wirkung gegen eine staatliche Parteienfinanzierung: „Aufgrund der

---

<sup>437</sup> Brändle, 2002, S. 42ff

<sup>438</sup> Brändle, 2002, S. 139

<sup>439</sup> Brändle, 2002, S. 196f

<sup>440</sup> Brändle, 2002, S. 178



bisherigen Misserfolge bei Abstimmungen dürfte jede Strategie, die auf einen Ausbau der staatlichen Parteienförderung zielt, wegen des potentiellen Referendums bereits im Voraus als nicht durchsetzungs- bzw. mehrheitsfähig betrachtet und deshalb gar nicht erst erwogen werden.“<sup>441</sup> Die politische Erfahrung lässt Brändle zum Schluss kommen, dass die basiszentrierte Förderung der Parteien in der Schweiz beibehalten wird. „Der dominante Parteiblock [SVP, FPD, CVP] besass mit der basiszentrierten Förderung einen komparativen Vorteil, weil seine grössere Finanzkraft hauptsächlich auf der unregulierten Parteienfinanzierung bzw. Spendenpraxis beruhte.“<sup>442</sup> Brändle schliesst seine Überlegungen zur Parteienförderung in der Schweiz mit dem Hinweis, das Tabu einer Reform der staatlichen Politik- und Parteienfinanzierung bleibe so lange bestehen, wie die Parteien selbst einer grundsätzlichen Diskussion über die Finanzierung des politischen Wettbewerbs ausweichen würden.<sup>443</sup>

Ladner hält die Situation der schweizerischen Parteienfinanzierung, wo das „grosse Geld“ für Wahl- und Abstimmungskämpfe nach wie vor „im Verborgenen“ fliesst, aus demokratietheoretischen Gründen für fragwürdig: „Zum einen besteht die Gefahr, dass ungleiche Spiesse zu grossen Wettbewerbsverzerrungen führen, d.h., dass Kandidaten nur gewählt oder Abstimmungen nur gewonnen werden, weil ein grosses Werbebudget zur Verfügung steht. (...) Zum andern regt sich der Verdacht, dass einzelne Parteien oder Mandatsträger von grossen Geldgebern abhängig sind und letztlich nicht nach bestem Wissen und Gewissen beziehungsweise dem Allgemeinwohl verpflichtet ihre Funktion wahrnehmen.“ Anders als Brändle kommt Ladner zum Schluss, die Schweiz werde nicht darum herum kommen „ihre politischen Parteien über kurz oder lang staatlich zu fördern“ und zwar „gezielt und massvoll“.<sup>444</sup>

Finanzsorgen der Luxusklasse hatte der Landesring der Unabhängigen (LdU), dem der Migros-Konzern jährlich eine „Unterstützung von Fr. 3,5 Mio., in Wahljahren gar von Fr. 5 Mio.“<sup>445</sup> zukommen liess. Das Verhältnis von Migros und Politik, welches Meynaud/Korff für die Jahre 1935

---

<sup>441</sup> Brändle, 2002, S. 186

<sup>442</sup> Brändle, 2002, S. 188f

<sup>443</sup> Brändle, 2002, S. 199

<sup>444</sup> Neue Zürcher Zeitung, 13. Juli 2004, Die Politik ist auch im Milizsystem nicht gratis. Zum Dauerthema Parteienfinanzierung und Offenlegung von Spenden; als gezielte Förderung erachtet Ladner, wenn der Staat die Parteien „bei ihren Beiträgen zur Entscheidungsfindung, zur politischen Information und Meinungsbildung unterstützt und ihnen die Möglichkeit gibt, gewisse Grundlagen für die Politikformulierung selbst zu erarbeiten.“

<sup>445</sup> Weigelt, 1988, S. 33f

bis 1963 untersuchten, weist zwar die finanzielle Sonderstellung des LdU aus, ohne jedoch Klarheit über die Finanzsituation und -ströme schaffen zu können.<sup>446</sup>

Eine Parteienfinanzierung von oben, wie sie die Migros beim LdU praktizierte, bezeichnet Eichenberger als für die Schweiz wenig taugliches Modell. Er erachtet die Erfolgchancen von politischen Innovationen als grösser, „wenn sie von unten nachgefragt und initiiert und nicht von oben als Experimente aufgezwungen werden.“ Mit Blick auf schweiztaugliche Parteienfinanzierungsmodelle ist deshalb dem föderalistischen Ansatz zur Einführung und Etablierung politischer Innovationen, Beachtung zu schenken. „In föderalistischen Staaten können Neuerungen dort ausprobiert werden, wo sie besonders erwünscht und die Erfolgsbedingungen besonders gut sind.“<sup>447</sup> Konkret könnte dies bedeuten, Modelle zur Parteienfinanzierung in Gemeinden und Kantonen zu entwickeln, ohne dabei parallele Bestrebungen auf Bundesebene zu vernachlässigen. Ladner weist in diesem Kontext jedoch darauf hin, dass (finanz-)schwache nationale Parteien nicht nur ein systembedingtes Phänomen darstellen, sondern teilweise „von den Kantonalparteien gewollt“ werden. Diese Schwäche bezeichnet er vor dem Hintergrund „einer zunehmenden Bedeutung der nationalen und internationalen Politik“ als „fatal“.<sup>448</sup>

Ob die Parteien es sich weiterhin leisten können, die Debatte über die Finanzierung der Politik nicht zu führen, wird sich weisen. Kaum zutreffend aber ist der Befund Brändles, dass der äussere Druck zur Veränderung fehle. Die Unternehmen, vor allem Aktiengesellschaften (Publikumsgesellschaften) mit parteiübergreifendem und parteiungebundenem Aktionariat, dürften bei ihren Share- und Stakeholdern mit der bisher geübten Praxis einer intransparenten Politik- und Parteienfinanzierung zunehmend unter Legitimationsdruck geraten. Firmen, die Parteien, Abstimmungen und politische Aktionskomitees unterstützen, werden aufgrund der gestiegenen Anforderungen bezüglich Corporate Governance<sup>449</sup> oder Corporate Responsibility handeln müssen, um möglichst keinen Reputationsschaden zu erleiden. Tun es nicht die Parteien, so werden die Unternehmen, die wichtigsten Financiers der Politik in der Schweiz, die

---

<sup>446</sup> Meynaud/Korff, 1967, S. 62, Für das Jahr 1962 beispielsweise, als 12,5 Millionen Franken aus einem Migros-Fonds für „wirtschaftspolitische, kulturelle, soziale und andere nicht geschäftliche Zwecke“ zur Verfügung standen, sollen 20 Prozent (2,5 Millionen Franken) für „politische und wirtschaftliche Aktionen“ eingesetzt worden sein. Davon flossen rund 1,5 Millionen Franken für „direkte politische Aktionen“ in die Kassen des Landesrings, während je eine halbe Million für den „administrativen Apparat“ des LdU und für die Deckung der Defizite der Migros-Landesring-Presse aufgewendet worden waren.

<sup>447</sup> Eichenberger Reiner, 2001, S. 90

<sup>448</sup> Neue Zürcher Zeitung, 13. Juli 2004, Die Politik ist auch im Milizsystem nicht gratis

<sup>449</sup> *economiesuisse* (Hrsg.), Dossierpolitik, 8. November 2004, Nr. 41/1: Zwischenbericht zur Corporate Governance. Gute Umsetzung des ‚Swiss Code of Best Practice‘

Parteienfinanzierung enttabuisieren oder sich daraus zurückziehen. Im Zuge dieser Entwicklung werden die Parteien gezwungen sein, ihr Organisationsmodell zu überdenken, wollen sie gegenüber den wachsenden Transparenzforderungen gewappnet sein. Denn ihre bisher wichtigsten Geldgeber, börsenkotierte Aktiengesellschaften und Konzerne, werden es sich aus unternehmerischen Überlegungen immer weniger leisten können und wollen, die Praxis des Stillschweigens politischer Gelder weiterzuführen.<sup>450</sup>

## 5.5 Parteien an die Börse

Eine Partei, die sich über die Börse finanziert, ist eine in der gesichteten Literatur singuläre Idee. Statt über Beiträge und Spenden würden sich Parteien als börsennotierte Politik-Unternehmen (Aktiengesellschaft) einen Teil der benötigten finanziellen Mittel im freien Börsenmarkt beschaffen. Die Wählerinnen und Wähler verfolgten als „Anleger mit grosser Spannung den höchst volatilen Verlauf des EPI (Europäischer Parteien Index). (...) Performance wäre gefragt. Leistung und Dienstleistung.“ Hafner, der die Idee börsenkotierter Parteien als Konsequenz aus einer stärkeren Kundenorientierung der Politik formulierte, weist auch auf die Besonderheit des wählenden Kunden oder des Wähler-Kunden hin: „Er kauft dem Politiker weder Waren noch Dienstleistungen ab. Der Wähler investiert vielmehr den Zukunftswert ‚Vertrauen‘.“<sup>451</sup>

Ebenfalls in die Richtung Kundennähe zielen die Deregulierungsvorschläge, die Eichenberger gegen einen vorherrschenden „Protektionismus“ in den politischen Prozessen formuliert. „Fast überall dürfen nur Inländer, die zumeist auch noch im entsprechenden Wahlkreis wohnen müssen, als Politikanbieter auftreten. – Die Produktionsprozesse sind vollständig durchreguliert. Heute dürfen zumeist nur natürliche Personen für Ämter kandidieren, Parteien dürfen nicht gewinnorientiert sein, oft dürfen nur Parteien Kandidaten vorschlagen, etc. – Alle ‚expliziten‘ Preise sind gesetzlich festgelegt. Entschädigungs- sowie Parteienfinanzierungsgesetze schreiben genau vor, wie hoch Politiker und Parteien vom Staat entschädigt werden.“<sup>452</sup> Besonders lohnenswert hält er eine Deregulierung in Ländern mit föderalistischen Strukturen, „wo die lokalen politischen Märkte

---

<sup>450</sup> Vgl. dazu Weltwoche, 15. April 2004, Stimmen fürs Schweigen, darin wird das politische Programm der Grossbank UBS mit dem einer Partei verglichen. Die Bank – und andere Grossunternehmen – tritt als autonomer politischer Akteur mit eigenem Programm auf und ist nur noch in bestimmten Politikfeldern (z.B. Auswahl des politischen Personals) auf die Parteien angewiesen: „Die UBS verfolgt gezielt eine politische Strategie, fast als ob sie ein politische Partei wäre. Drei Anliegen hat sich die Bank als Prioritäten gesetzt: erstens die Weichenstellung in der Landesregierung. Zweitens die EU-Frage – vor allem einen konsequenten Kurs in der Frage der bilateralen Verhandlungen – und drittens Wirtschaftswachstum.“

<sup>451</sup> Hafner, 2000, S. 260

<sup>452</sup> Eichenberger, o.J., S. 2

zumeist noch vollständig (wie in der Schweiz und Österreich) oder teilweise (wie in Deutschland, wo wenigstens der Markt für Bürgermeister schon recht offen ist) abgeschottet sind.“<sup>453</sup>

Wenn Eichenberger anregt, künftig nicht nur natürliche Personen für politische Ämter kandidieren zu lassen, sondern auch „Politikunternehmungen“ (Beratungsfirmen, Menschenrechts- und Umweltschutzorganisationen, etc.), so soll diese Deregulierungsmassnahme „in- und ausländische Politikanbietern“ erlauben, „Wahlversprechen besser umzusetzen und entsprechend glaubwürdigere Versprechen anzugeben.“<sup>454</sup> Als gelungene Beispiele, wo der Protektionismus zum Schutz von inländischem Personal aufgebrochen ist, nennt er die Personalrekrutierungen in Fussballvereinen, in der katholischen Kirche oder in der Wirtschaft. Die Zuversicht bezüglich Wahlversprechen stützt er auf die Annahme, dass gewählte Politikunternehmungen, „die ausländische und inländische Fachspezialisten in die Parlamente und Exekutivämter delegieren (...) sich viel strikter als heutige Parteien und Politiker an Wahlversprechen [halten], weil sie sonst ihre internationale Reputation verlieren.“<sup>455</sup> In der Politik stellt Eichenberger eine durch Protektionismus, Überregulierung und Preisvorschriften verursachte „Marktabschottung“ zum Nachteil der Bürger und Wähler fest. Mit seinem Deregulierungsprogramm will er den Bürgern fähige Kandidaten für das politische Geschäft zur Verfügung stellen, mehr Effizienz durch Wettbewerb und Transparenz erreichen oder einfach einen „Markt für gute Politik“<sup>456</sup> schaffen, der zudem „bedeutende Wohlfahrtsgewinne“<sup>457</sup> erwarten lasse.

---

<sup>453</sup> Eichenberger, 2001, S. 58

<sup>454</sup> Eichenberger, o.J., S. 7f, In der Schweiz zeigte die Migros, über ihr finanzielles Engagement beim LdU, Ansätze einer solchen Politik-Unternehmung.

<sup>455</sup> Eichenberger, o.J. S. 12f

<sup>456</sup> Neue Zürcher Zeitung, 30./31. Oktober 2004, Eine Deregulierung und Globalisierung der Politik ist fällig, Eichenberger zeigt sich überzeugt, dass es sich lohne Politikern bzw. Politikanbietern hohe explizite Entschädigungen zu bezahlen: „Denn in einem offenen Markt mit hohen expliziten Entschädigungen lohnt es sich für die Politikanbieter, sich auf den expliziten Teil zu spezialisieren und eine Reputation der Unabhängigkeit aufzubauen. Zudem steigen mit höheren expliziten Entschädigungen die Kosten eines Amtsverlustes und mithin die Anreize der Politiker, die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen. Schliesslich stärkt die Intensivierung des politischen Wettbewerbs auch die Anreize der Politikanbieter, die ungebührliche Annahme implizitere Entschädigungen durch Konkurrenten aufzudecken.“ Vgl. auch Neue Luzerner Zeitung, 9. Dezember 2005, „Ein Gemeinderat für viele Weiler“ (Interview mit Reiner Eichenberger): Um das Problem zu lösen, dass nicht mehr genügend Personen/Politiker für die zahlreichen öffentlichen Ämter gefunden werden können, schlägt Eichenberger folgendes vor: „Man muss (...) bereits sein, Leute aus anderen Gemeinden als Politiker zuzulassen. Ein Gemeinderat könnte also für mehrere Orte zuständig sein. Wenn ein Markt für Politiker entsteht, wird diese Aufgabe aufgewertet. Fortan besteht die Chance, von einer kleinen Gemeinde in eine grössere aufzusteigen. Journalisten-Frage: Ähnlich den Transfers im Fussball... Eichenberger: Ja genau. Man kann sich den kleinen FC Thun ohne Transfers auch in in der Champions League vorstellen... Entscheidend ist dabei, dass für einen Politiker die Möglichkeit besteht, bei guten Leistungen und einer hohen Zufriedenheit der Gemeindebevölkerung aufzusteigen und eine grössere, oder – bei Teilzeitaufgaben – eine Amt in weitre Gemeinden zu übernehmen.“

<sup>457</sup> Eichenberger, 2001, S. 58

Die Idee von Parteien, die an Börsen gehandelt werden, dürfte sich in der demokratisch verfassten politischen Realität in absehbarer Zeit kaum verwirklichen. Immerhin erfreuen sich Börsen-Wahlspiele, die nach spieltheoretischen Prinzipien<sup>458</sup> und der Aktienlogik funktionieren, seit den Wahlen 1999 auch in der Schweiz zunehmendem Interesse. Jansen/Priddat sprechen in ihrer Vision der politischen Zukunft explizit vom Wahltag als „Börse“.<sup>459</sup> Keine wirklich neue Erkenntnis, weiss der Volksmund doch schon lange: Wahltag ist Zahltag.

Hier soll noch auf zwei Ideen hingewiesen werden, die mit kreativer „politischer Phantasie“<sup>460</sup> das Problem der Parteienfinanzierung angehen. Im Sinne einer Private-Public-Partnership könnten sich für die Parteienfinanzierung Stiftungen oder Fonds-Modelle als zielführend erweisen. Verschiedene Geldgeber (Unternehmen, Staat, Parteimitglieder, Verbände etc.), die an einem stabil-dynamischen politischen System interessiert sind, speisen einen Fonds oder eine Stiftung. Vergeben würden die Gelder nach definierten Kriterien (z.B. Wahlteilnahme, Angebote zur politischen Bildung) durch ein unabhängiges Gremium. In der Parteien-Grundfinanzierung wären sowohl nicht rückzahlbare ‚Kredite‘ als auch vom Wahlerfolg abhängige Erfolgsprämien denkbar. Dieses Vergabegremium bräuchte zusätzlich einen gewissen Spielraum, um besonders innovative Projekte von Parteien finanziell zu alimentieren. Dabei wäre eine ausgewogene, nicht aber eine gleichmässige Verteilung der Gelder anzustreben.<sup>461</sup>

Kreativ-subversives Potential weist ein Modell von Dittberner auf, das er für Deutschland entwickelte. Er schlägt vor, die Parteien nur für jene Mandate zu entschädigen, die sie mit ihrem Wahlerfolg tatsächlich erreicht haben. Dabei wäre die „Partei der Nichtwähler“ in der Berechnung der Parlamentssitze einer Legislaturperiode einzubeziehen. Den aktiven Wählern und ihren Parteien würden nicht 100 Prozent der Parlamentssitze zugeteilt, sondern nur die effektiv ihrem Wähleranteil entsprechende Anzahl Mandate. So könne vermieden werden, dass die gewählten Parteien auch die Parlamentssitze der Nichtwähler-Partei „usurpieren“. Dittberner verspricht sich

---

<sup>458</sup> Vgl. u.a. Rellstab Urs, *Ökonmie und Spiele*, 1992

<sup>459</sup> Jansen/Priddat, 2001, S. 150f; die Autoren prognostizieren eine „zweigliedrige Zukunft der politischen Akteure.“ Sie sind der Ansicht, dass die traditionellen Parteien im politischen Markt „zu grosse Pakete im Angebot“ hätten und deshalb mit Verlusten (conglomerate discount) rechnen müssten, „weil man als Investor nicht alles haben möchte, was einem in der Programmatik noch mitverkauft werden soll.“ Neben den Parteien wären „kurzlebige Formen der Bürgerbewegungen denkbar, die als political issue resolution task forces in Netzwerken von hochkompetenten (parteiunabhängigen oder -übergreifenden) Vertretern einzelner gesellschaftlicher Funktionssysteme arbeiten.“

<sup>460</sup> Lendi, 2005, S. 224

<sup>461</sup> Die Grundidee dieses Modells ergab sich in Gesprächen mit Vertretern von Unternehmen, die die Parteien in der Schweiz mit namhaften Beiträge subventionieren.

von seinem Modell ein verstärktes Engagement der Parteien für die Nichtwähler respektive eine grössere Motivation der Parteien, sich um die Nichtwähler zu kümmern, damit diese bei den nächsten Wahlen wieder wählen. Weiter glaubt er „erhebliche Mittel“ einsparen zu können, würden nicht alle Parlamentssitze verteilt.<sup>462</sup>

---

<sup>462</sup> Dittbener, 2004, S. 15

## **6 Debatten zur Parteien- und Politikfinanzierung im eidgenössischen Parlament (1964-2005)**

### **6.1 Überblick 1964-2005: Parlamentarische Vorstösse zur Finanzierung von Parteien und Politik**

Der Darstellung von rund vierzig Jahren Parteienfinanzierungsdebatte im eidgenössischen Parlament ist eine kleine quantitative Auswertung vorangestellt, ein Überblick unter drei verschiedenen Blickwinkeln. Zuerst wird gezeigt, welche Parteien, wie stark in der Thematik Parteienfinanzierung aktiv waren. So wird deutlich, welche Priorität die Frage in den verschiedenen politischen Lagern geniesst. Eine zweite Auswertung gibt Auskunft darüber, welche inhaltlichen Schwerpunkte die parlamentarischen Vorstösse aufweisen. Schliesslich wird in einer Tabelle dargestellt zu welchem Zeitpunkt, welche Politikerinnen und Politiker, welche Art von Parlamentarischen Vorstössen eingereicht haben. Daraus kann ein Eindruck von der politischen Gewichtung und vom Gewicht einzelner Vorstösse gewonnen werden. Zudem verzeichnet die Tabelle die Aktivitäten des Bundesrates (Berichte, Verfassung, Legislaturplanung), wenn es um das Geld in der Politik ging.

Im untersuchten Zeitraum (1964-2005) gab es 15 parlamentarische Vorstösse von Mitgliedern der SP-Fraktion und acht von SVP-Vertretern. CVP- und FDP-Politiker brachten je zwei Vorstösse zur Parteithematik ein. Relativ stark engagiert in der Parteienfrage respektive in der Thematik der Politikfinanzierung war der LdU mit fünf Interventionen. Die andern Parteien begnügten sich mit einem (EVP, Liberale, PdA, Grüne) oder zwei (Freiheitspartei) Vorstössen. Hinzu kamen verschiedene Eingaben parlamentarischer Kommissionen, der Fraktionschefs oder der Büros beider Kammern.

Thematisch lassen sich im untersuchten Zeitraum 1964-2005 in den parlamentarischen Vorstössen zu den Parteien und zur Parteienfinanzierungsfrage drei Schwerpunkte identifizieren:

- Rechtliche Grundlagen (Parteienartikel in der Bundesverfassung: institutionelle Fragen, Parteienfinanzierung; Fraktionsbeiträge)

- Transparenz (Parteifinanzien; Abstimmungsfinanzierung: Einmischung staatlicher Institutionen bzw. der Wirtschaft; ungleiche Finanzmittel bzw. Ausgleich der Finanzmittel bei Wahlen und Abstimmungen; Kontrolle bzw. Beschränkung der Wahlausgaben)
- Unabhängigkeit (Pression bzw. Abwehr von Druckversuchen auf das Parlament, freie Meinungsbildung bei Volksabstimmungen)

Die Forderung nach Transparenz war seit den siebziger Jahren die häufigste Triebfeder für parlamentarische Interventionen. Neben struktur-, partei- und machtpolitischen Fragen gaben ethisch-moralische Gesichtspunkte immer wieder Anlass für Vorstösse. So bot die Einmischung von staatlichen oder halbstaatlichen Institutionen (Bundesämter, öffentlich-rechtliche Wirtschaftsunternehmen) in Abstimmungskämpfe seit 1978 rund zwanzig Mal Grund für eine Einfache Anfrage, eine Interpellation oder eine Intervention in der Fragestunde. Ähnlich motiviert waren Vorstösse, welche die ungleichen Finanzmittel in Abstimmungskämpfen beklagten, für Chancengleichheit plädierten oder eine staatliche Unterstützung für Parteien oder Abstimmungskomitees anregten. Zweimal forderten Motionen (Kloter,LdU,ZH:1975; Longet,SP,GE:1990) die Kontrolle der Wahl- und Abstimmungsausgaben.

Der wachsende ausserparlamentarische Einfluss von Interessengruppen, die mit Geld und Propagandakampagnen auf das Parlament einzuwirken versuchten, wurde ebenfalls thematisiert. Mit einer Motion (Auer,FDP,BL:1978) und einer Parlamentarischen Initiative (Hubacher,SP,BS:1981) sollte die Unabhängigkeit des Parlaments verteidigt und die ausserparlamentarische Pression auf die beiden Kammern eingedämmt werden. Die generelle Offenlegung der Parteifinanzien wurde 1986 (Motion als Postulat überwiesen), 1995 (Parlamentarische Initiative) und 2000 (Motion und Parlamentarische Initiative) gefordert, ohne den angestrebten Erfolg.

**Tabelle 6-1: Parlamentarische Vorstösse und Berichte zur Parteithematik (Übersicht)**

	Fragestunde	Einfache Anfrage	Interpellation	Postulat	Motion	Parlamentarische Initiative	Berichte, Bundesverfassung	Legislaturplanung, Bundesrat	Total
1964				Blatti, FDP/BE					1
1965									
1966									



	Frage- stunde	Einfache Anfrage	Inter- pellation	Postulat	Motion	Parlamen- tarische Initiative	Berichte, Bundes- verfassung	Legislatur- planung, Bundesrat	Total
1967					Schürmann CVP/SO				1
1968					Schürmann CVP/SO			X	1
1969									
1970						Fraktions- präsi- denten			1
1971				Schalcher EVP/ZH				X	1
1972								X	1
1973							aBR F. T. Wahlen		1
1974									
1975					Kloter LdU/ZH			X	2
1976								X	1
1977							VE 1977 Furgler		
1978		Carobbio PSA,SP/TI	Hubacher SP/BS		Auer FDP/BL		„Zukunft des Parlaments“		4
1979									
1980								(X)	1
1981						Hubacher SP/BS		(X)	2
1982									
1983									
1984	Hubacher SP/BS  Jaeger LdU/SG  Weder LdU/BS	Günter LdU/BE  Günter LdU/BE			NR und SR (an Stelle der Parl. Initiative Hubacher, 1981)			(X)	7
1985									
1986					Jaeger LdU/SG  Günter LdU/BE				2
1987									

	Frage- stunde	Einfache Anfrage	Inter- pellation	Postulat	Motion	Parlamen- tarische Initiative	Berichte, Bundes- verfassung	Legislatur- planung, Bundesrat	Total
1988		Hubacher SP/BS  Longet SP/GE					BR Parteien- bericht	(X)	4
1989		Wyss SVP/BE							1
1990			Longet SP/GE	5 Postulate NR- Kommis- sion (Parteien- Bericht)	Longet SP/GE  NR- Kommis- sion (Parteien- bericht)	NR- Kommis- sion  Braun- schweig SP/ZH  Zbinden SP/AG			13
1991		Blocher SVP/ZH							
1992		Moser Freiheits- partei/AG						X	3
1993		Blocher SVP/ZH				Zisyadis PdA/VD			
1994		Dreher Freiheits- partei/ZH		Eymann Liberale/ BS	Blocher SVP/ZH				4
1995			Reimann SVP/AG	Gross SP/ZH					3
1996								(X)	1
1997		Bortoluzzi SVP/ZH					Bundesver- fassung: Kommission		2
1998									
1999		Gross SP/ZH				Gross SP/ZH			1
2000					Grüne Fraktion  Brunner T. SVP/SG	Büro NR und SR	Bundes- verfassung: NR und SR	(X)	5
2001			Maillard SP/VD						2
2002						Maillard SP/VD	Parteien- register: NR und SR		1
2003						Gross SP/ZH			1

	Frage- stunde	Einfache Anfrage	Inter- pellation	Postulat	Motion	Parlamen- tarische Initiative	Berichte, Bundes- verfassung	Legislatur- planung, Bundesrat	Total
2004			Leuten- egger Oberholzer SP/BL						2
2005									

Die parlamentarischen Vorstösse bzw. bundesrätlichen Berichte sind in der Tabelle im Jahr der Einreichung bzw. Publikation verzeichnet. Nicht berücksichtigt sind die verschiedenen parlamentarischen Debatten und Berichte zur Erhöhung der Entschädigung für Parlamentsmitglieder. Die Klammer ( ) bedeutet, dass die Parteithematik in der jeweiligen Legislaturplanung des Bundesrates keine spezielle Erwähnung fand.

## 6.2 Vorstösse und Legislaturplanungen

### 6.2.1 1964-1978: Planungsoptimismus und Pressure

#### 6.2.1.1 Postulat Blatti – Subventionen für Fraktionssekretariate (1965)

Die Befürchtung, der Bundesstaat könne sich zum „Exekutivstaat“<sup>463</sup> entwickeln und die Verwaltung könne die Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments weiter beschränken, bildeten in der Debatte zum Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle (Herbstsession 1965) den Nährboden für die Überweisung des Postulats von Nationalrat Fritz Blatti (FDP, BE) und 24 Mitunterzeichnern, das die Subventionierung von Fraktionssekretariaten anregte. Blatti wies in seiner Begründung ausdrücklich auf die Bedeutung der politischen Parteien und der Parlamentsfraktionen hin, denen die Aufgabe gestellt sei, „die Probleme des Landes vom Gesichtspunkt des Gesamtinteresses zu würdigen, wogegen die wirtschaftlichen Gruppierungen naturgemäss in der Regel diese Fragen vom Blickwinkel der einzelnen Organisation aus behandeln.“ Es dränge sich daher auf, „die Fraktionssekretariate auszubauen, sollen die Bestrebungen der politischen Instanzen neben solchen der Wirtschaftsgruppen Schritt halten können.“

Der Postulant hob hervor, dass es sich „nicht um eine Finanzierung der politischen Parteien, sondern bloss um einen Ausbau der Fraktionssekretariate der in der Bundesversammlung vertretenen Parteien“ handeln könne. Mit dem Ausbau der Fraktionssekretariate sollten Parlamentarier ohne administrative Unterstützung aus einem Verbandssekretariat ‚gleich lange Spiesse‘ wie ihre Kollegen erhalten. „Die Beanspruchung durch die stark angewachsene parlamentarische Tätigkeit führt schon lange dazu, dass die Interessengruppen, die

<sup>463</sup> AB-NR, Herbstsession 1965, S. 508; Die in Klammer angeführten Jahreszahlen in den Titeln beziehen sich auf das Jahr, in welchem das Parlament den jeweiligen Vorstoss oder Bericht behandelte und darüber entschied.

Gewerkschaften und die Verbände einen grossen Einfluss auf die Parlamentsarbeit erhalten. Kollegen, die solchen Gruppen nahe stehen, geniessen von dieser Seite alle Unterstützung, erhalten Dokumentationen und können sich jederzeit an die ihnen nahestehenden Verbandssekretariate wenden. (...) Das ist mit ein Grund, dass der Einfluss der politischen Parteien schwindet und an deren Stelle die Macht der Interessengruppen tritt.“ Auch wenn er sich klar für die Subvention von Fraktionssekretariaten aussprach, so spielten die Parteien und ihre Bedeutung für die Demokratie in seiner Argumentation eine zentrale Rolle. „Die politischen Parteien gehören bei allen Entscheiden des Staates an die vorderste Front, wenn sie nicht riskieren wollen, dass sich mehr und mehr unerfreuliche Gewichtsverschiebungen zu Lasten der Parteien ergeben.“ Zur Ausgestaltung der Subventionen zeigte sich Blatti offen. Vorstellen könne er sich einen „Grundbeitrag und einen Zusatzbeitrag nach Grösse der Fraktion“. Eingesetzt werden sollte des Geld für Dokumentationsdienstleistungen sowie „zur Verfügungstellung von Hilfspersonal, von wissenschaftlichen Mitarbeitern, von Büroräumlichkeiten und so weiter.“<sup>464</sup>

Bundesrat Ludwig von Moos opponierte dem Postulat nicht, wies jedoch darauf hin, dass einige Fragen geklärt werden müssten. Konkret wies er hin auf die fehlende Rechtsbasis, den „Mangel einer positiven Bestimmung über Parteien und Fraktionen (im Unterschied beispielsweise zum deutschen Grundgesetz)“ oder die „Schlüsselung der Zuweisungen.“<sup>465</sup>

#### **6.2.1.2 Motion Schürmann – Richtlinien für die Regierungspolitik (1967)**

Der Nationalrat überwies am 27. September 1967 eine Motion von Nationalrat Leo Schürmann (CVP,SO), die vom Bundesrat zu Beginn jeder Legislaturperiode verlangte, „den beiden Kammern Richtlinien für die zu befolgende Politik und eine Dringlichkeitsordnung für die zu lösenden Aufgaben“ vorzulegen. Am Ende der Legislaturperiode sollte der Bundesrat Bericht über die „hauptsächlichen Ergebnisse“ erstatten, über die beide Kammern eine Diskussion zu führen hätten. Für die parlamentarische Diskussion der kommenden Jahre zur Rolle der Parteien und ihrer Finanzierung, sollte sich diese Motion als eigentliche Initialzündung erweisen.

---

<sup>464</sup> AB-NR, Herbstsession 1965, S. 516ff: 9158. Postulat Blatti, Bundesbeiträge für die Sekretariate der Fraktionen, eingereicht am 17. Dezember 1964. Im BBI 1970 II 1498 wird als Datum für die Einreichung des Postulats Blatti der 14. Dezember 1964 genannt, ebenso im AB-NR, Frühjahrssession 1971, S. 204

<sup>465</sup> AB-NR, Herbstsession, 1965, S. 519

Als Berichterstatter der vorberatenden Kommission begrüßte Ständerat Franz-Xaver Leu (CVP,LU) die Überweisung der Motion in der Debatte vom 13. Dezember 1967. Hervorgehoben wurde die Zielsetzung der Motion, „das politische Geschehen einer Legislaturperiode in einem grösseren Rahmen zusammenzufassen und es so sichtbar und auch verständlich zu machen.“ Er versprach sich durch die Motion, „den Bürger wieder in vermehrter Masse zu politischem Denken hinzulenken. (...) Ich will nicht vom Modewort ‚Malaise‘ reden; aber eine gewisse Unzufriedenheit ist da.“<sup>466</sup> Ständerat Hans Hürlimann (CVP,ZG) wies ebenfalls auf die Bedeutung des Vorstosses für die Bürger hin. „Es hat keinen Sinn, immer wieder über die Verdrossenheit und die Kritiklust unserer Miteidgenossen herzufallen, wenn wir nicht die Gelegenheit ergreifen, um zu zeigen, dass wir die Probleme im Zusammenhang und in der Grössenordnung mindestens einer Legislaturperiode sehen.“<sup>467</sup> Bundespräsident Roger Bonvin zeigte sich bereit, mit dem Bundesrat im Jahr 1968 einen ersten Versuch zur Formulierung von Legislaturrichtlinien zu unternehmen, worauf die Kleine Kammer die Motion Schürmann ohne Gegenantrag überwies.

### **6.2.1.3 Richtlinien der Regierungspolitik 1967-1971 (1968)**

Fünf Monate später, am 15. Mai 1968, legte der Bundesrat der Bundesversammlung seinen Bericht „über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968-1971“<sup>468</sup> vor. Diese „Neuerung in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates“ verstand der Bundesrat nicht als „Regierungsprogramm“ und nicht als ein „Füllhorn von Massnahmen und Absichten, in dem jedermann alles das finden wird (...), was er von seinem Standpunkt aus gesehen vom Bundesrat in der laufenden Legislaturperiode erwartet.“ Die Regierung verstand unter den Richtlinien, denen keine rechtliche Verbindlichkeit zukam, „jene grundsätzlichen (also nicht detaillierten) Absichten und Vorsätze, von denen wir uns in der Erfüllung unseres verfassungsrechtlichen Auftrages in der laufenden Legislaturperiode 1968-1971 leiten zu lassen gedenken.“<sup>469</sup>

Im Kapitel „Rechtliche und organisatorische Grundfragen unsere Staates“ wird auf die Rolle der politischen Parteien eingegangen. Der Bundesrat weist auf die „vielen positiven Aspekte“ des engen Kontaktes von Staat und Wirtschaft hin, ohne die „Gefahren“ zu verschweigen. „Es ist

---

<sup>466</sup> AB-SR, Wintersession 1967, S. 373ff; die Verhandlungen des Nationalrates zur Überweisung der Motion Schürmann liegen in gedruckter Form nicht vor.

<sup>467</sup> AB-SR, Wintersession 1967, S. 376

<sup>468</sup> BBl 1968 I 1204ff

<sup>469</sup> BBl 1968 I 1206

offensichtlich eine Entwicklung im Gang, die zu einer nicht unbedenklichen Verschiebung in den effektiven Gewichten von Bundesrat und Parlament zugunsten der Organisationen und Verbände der Wirtschaft führen könnte, ja teilweise schon geführt hat. Damit kann auch eine gewisse Gefahr des Überhandnehmens der Gruppeninteressen gegenüber dem Gemeinwohl nicht geleugnet werden. (...) Organisationen und Verbände der Wirtschaft erfüllen in unserem Staat eine wichtige Funktion, die zum Teil in der Verfassung verankert ist. Letzteres trifft auf die politischen Organisationen – die Parteien – nicht zu. Trotzdem kommt gerade in einer Referendumsdemokratie den politischen Parteien für das Funktionieren des ganzen Staatswesens eine Schlüsselstellung zu; die zahlreichen Probleme, denen sich heute die politischen Parteien gegenübergestellt sehen, und ihre befriedigende Lösung sind deshalb für die Geschicke unseres Landes bedeutsam. Wir werden auch diesen Fragen Aufmerksamkeit schenken und mit den Parteien zusammen prüfen, was in dieser Hinsicht vorgekehrt werden kann.“<sup>470</sup>

Die bundesrätlichen Richtlinien für die Regierungspolitik werden im Nationalrat vom 17. bis 20. Juni 1968 ausführlich und kontrovers debattiert. Im Ständerat hatte der freisinnig-demokratische Sprecher Willi Rohner (FDP,SG) die nationalrätliche Diskussion als „Monsterdebatte“ und „mehrtägige Redeschlacht – mehr ausgiebig als ergiebig“<sup>471</sup> titulierte. In der vorliegenden Studie werden nur jene Teile der Debatte nachgezeichnet, in denen die Parteien oder ihre Bedeutung für Staat und Gesellschaft Gegenstand der Ausführungen waren. Bundespräsident Willy Spühler bezeichnete in seinem Eintretensvotum die Richtlinien als „einseitige Regierungserklärung“. „Es fehlt ihnen der Charakter eines Regierungsprogramms, das zwischen den in der Regierung vertretenen Parteien festgelegt worden wäre.“<sup>472</sup> Eine weitere Erwähnung finden die Parteien im mehrseitigen Eintretensvotum von Spühler nicht, obwohl der Bundesrat in seinem Bericht vom 15. Mai ausdrücklich auf die „Schlüsselstellung“ der Parteien im Staatswesen hingewiesen hatte, wenn es darum gehe, der „Vermischung privater und öffentlicher Interessen zulasten der letzteren“<sup>473</sup> entgegenzuwirken.

In den Stellungnahmen der Fraktionen zu den Regierungsrichtlinien findet die Rolle der Parteien ebenfalls keine spezifische Erwähnung. Mit einer Ausnahme: Der Fraktionssprecher der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB), Nationalrat Hans Tschanz (BE), bezieht sich ausdrücklich auf

---

<sup>470</sup> BBI 1968 I 1219

<sup>471</sup> AB-SR, Sommersession 1968, S. 170

<sup>472</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 237

<sup>473</sup> BBI 1968 I 1219

die Ausführungen des Bundesrates, die „den Wert der Parteien für das Funktionieren unserer demokratischen Einrichtungen“ hervorheben. „Die benachteiligte Stellung der Parteien gegenüber den Wirtschaftsverbänden hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Behörden blieb allzu lange stehen und bedarf unbedingt der Korrektur.“<sup>474</sup> Die übrigen Fraktionssprecher begnügten sich mit summarischen Hinweisen zur Rolle der Parteien. Der FDP-Sprecher Alfred Weber (UR) sagte, es könne „der Bundesversammlung, den Parteien, den Interessenorganisationen, der Öffentlichkeit schlechthin nicht gleichgültig sein, was die Regierungspolitik beinhalte.“<sup>475</sup> Der SP-Vertreter Pierre Graber (VD) wies auf die Unabhängigkeit der Regierung von Parlament und Parteien hin, die mit den Richtlinien zum Ausdruck gebracht werde. „Il est évident que lorsque le gouvernement prend ainsi soin de manifester d'une manière assez spectaculaire son indépendance à l'égard des partis politiques et du parlement, il incite ce parlement et ces partis politiques à en faire autant à son endroit.“<sup>476</sup> CVP-Repräsentant Kurt Furgler (SG) mahnte zumindest die Regierungsparteien, „dass die Entgegennahme dieser Richtlinien zwar streng rechtlich keine Mitverantwortung der Parteien schafft, aber eine moralische Bindung bewirkt.“<sup>477</sup>

Im weiteren Verlauf der Richtlinien-Debatte tauchten Hinweise auf die Funktion der Parteien nur punktuell auf. Ernst Wüthrich (SP, BE) erinnerte daran, dass auch die Gewerkschaften, obwohl vom Bundesrat nicht erwähnt, zur Wirtschaft gehörten. „Es scheint mir überhaupt eigenartig, ja sogar bedenklich, wenn der Bundesrat die Organisationen und Verbände der Wirtschaft als gefährliche Vertreter von Gruppeninteressen hinstellt, aber kein Wort über ihre Verdienste in bezug auf die jahrzehntelange Erhaltung des Arbeitsfriedens in unserem Lande verliert. (...) Jedenfalls werden die Parteien (...) nicht in der Lage sein, in unserem Lande für den Arbeitsfrieden zu sorgen.“<sup>478</sup> Die vom Bundesrat im Richtlinien-Bericht angesprochenen Gefahren, „die dadurch entstanden seien, dass der Vollzug von Gesetzen den Verbänden übertragen worden seien“, will Hermann Leuenberger (SP, ZH) für den Schweizerischen Gewerkschaftsbund nicht gelten lassen. „Wenn der Bundesrat (...) glaubt, dass die Übertragung öffentlich-rechtlicher Aufgaben an die landwirtschaftlichen Organisationen problematische oder gefährliche Aspekte enthalte, dann möchten wir ihn ersuchen, dies auch entsprechend deutlich zu sagen. Das Parlament und die

---

<sup>474</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 253

<sup>475</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 243

<sup>476</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 246

<sup>477</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 249

<sup>478</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 272

Öffentlichkeit haben das Recht, zu erfahren, was und wer damit gemeint ist. Der Bundesrat darf einfach nicht in generalisierender Weise allen Verbänden den Schwarzen Peter zuschieben. An anderer Stelle deuten die Richtlinien etwas verklausuliert an, die Verbände wären auch für ein gewisses Überhandnehmen der Gruppeninteressen gegenüber dem Gemeinwohl verantwortlich. In Tat und Wahrheit ist es aber so, dass die meisten Spitzenverbände der Wirtschaft – damit meine ich natürlich auch die Gewerkschaften – einen grossen Einsatz leisten, um Gruppeninteressen auszugleichen. (...) Angesichts dieser Verhältnisse scheint es mir einfach abwegig und unangebracht zu sein, dass nun der Bundesrat sich auch noch auf die Übung einlassen will, Verbände und Parteien gegeneinander auszuspielen.“<sup>479</sup>

Fritz Grütter (BE), für die SP-Fraktion, bezeichnet Parteien und Verbände als „Ordnungselemente“ mit „Ordnungsfunktionen“ im demokratischen System. Als „menschliche Organisationen“ könnten sie keine „idealen Gebilde“ sein. „Aber deswegen kann man die Parteien und Verbände nicht verurteilen.“ Er forderte die vielen mit den „vielen guten Ideen und mit dem Willen zu reformieren“<sup>480</sup> auf in Parteien einzutreten. Für die Fraktion der Liberalen (radicale) verlangte Henri Schmitt (GE) vom Bundesrat Auskunft darüber, wie er die Parteien stärker ins Vernehmlassungsverfahren einzubeziehen gedenke.<sup>481</sup> Für Werner Schmid (LdU,ZH) war die Richtlinien-Debatte ein „grosses Palaver“ über bundesrätliche Ausführungen, die „völlig konservativ“ oder gar „konserfatal“ seien. Er forderte den Bundesrat auf, in Sachen Parteien nichts mehr zu prüfen.<sup>482</sup>

Mit dem 49. Redner wurde die Debatte geschlossen. Bundespräsident Spühler äusserte nach dem Redemarathon die Hoffnung, dass zwischen Regierung und Parlament ein Dialog erwachse und jene „lebendige Spannung“ entstehe, „welche Herr Nationalrat Schürmann als dialektisch bezeichnet hat und die im Interesse beider Gewalten liegt.“ Bezüglich der Parteien blieben seine Ausführungen in der abschliessenden Stellungnahme am 20. Juni karg. Der Bundesrat sei nicht der Auffassung, „dass irgendeine Partei durch Richtlinien über die Regierungspolitik, auch wenn sie in jeder Hinsicht besser als die vorliegenden wären, gebunden werden könnte.“ Immerhin spielte er den Ball den Parteien zu: Der Erfolg des in den Richtlinien zum Ausdruck kommenden Führungswillens des Bundesrates hänge „entscheidend von der Verständigung der

---

<sup>479</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 282f

<sup>480</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 294

<sup>481</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 273

<sup>482</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 304



Regierungsparteien“ ab. Die Richtlinien des Bundesrates bezeichnete er ausdrücklich als „Einladung“, zu einem solchen parteipolitischen Einvernehmen. Gleichzeitig betonte er nochmals, „dass durch die Richtlinien im Verhältnis des Bundesrates zu den Parteien keine Änderung eintritt.“<sup>483</sup> Mit 133 Stimmen wurde der Bericht des Bundesrates im Nationalrat zur Kenntnis genommen.<sup>484</sup>

In der Ständeratsdebatte, 25. Juni 1968, wies Bundespräsident Spühler mit den gleichen Worten wie in der grossen Kammer auf den speziellen Charakter der Richtlinien als „einseitige Regierungserklärung“ hin. Er gab der Hoffnung Ausdruck, dass ein besseres politisches Einvernehmen der Parteien erreicht werden könnte. „Der Bundesrat“, so versprach Spühler, „ist bereit, eine engere Kontaktnahme zwischen den Parteien und der Regierung zu erleichtern.“<sup>485</sup> Die Debatte der Richtlinien fand im Ständerat in einem sehr wohlwollenden Klima statt. Die konservativ-christlichsoziale Fraktion dankte dem Bundesrat ausdrücklich für den Bericht. Die freisinnig-demokratische Gruppe stellte fest, dass „unsere Landesregierung – bewundert viel und viel gescholten – mit ihren Richtlinien zur Regierungspolitik eine durchaus brauchbare Diskussions- und Arbeitsgrundlage gelegt hat, auf der weiter gebaut werden kann.“<sup>486</sup> Paul Torche (CVP,FR) verlangte, sowohl von den Bundesräten als auch von ihren Parteien, „un accord d'action minimum“.<sup>487</sup>

Erneut sprach sich die BGB-Fraktion mit Ständerat Heinrich Herzog (SVP,TG) ausdrücklich für eine Stärkung der Parteien aus. „Die benachteiligte Stellung der Parteien gegenüber den Wirtschaftsverbänden hinsichtlich Zusammenarbeit mit den Behörden blieb allzu lange stehen und bedarf sicher der Korrektur.“<sup>488</sup> Ständerat Albin Heimann (LdU,ZH) beurteilte die bundesrätlichen Richtlinien als „missglückten Versuch zur Festlegung eines minimalen, kurzfristigen Regierungsprogramms.“ Darin zeige sich die „Schwäche der Regierungsparteien“, die nicht zusammengefunden hätten, um gemeinsam zu regieren, „sondern um die Macht im Staat zu teilen“. Der Bericht des Bundesrates habe der Zauberformel für die Besetzung des Bundesrates den Schleier genommen „... und es bleibt nur noch Zauber.“<sup>489</sup>

---

<sup>483</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 308

<sup>484</sup> AB-NR, Sommersession 1968, S. 314; ein Antrag auf Rückweisung erzielte 19 Stimmen.

<sup>485</sup> AB-SR, Sommersession 1968, S. 163

<sup>486</sup> AB-SR, Sommersession 1968, S. 172

<sup>487</sup> AB-SR, Sommersession 1968, S. 174

<sup>488</sup> AB-SR, Sommersession 1968, S. 175

<sup>489</sup> AB-SR, Sommersession 1968, S. 178

Die Replik Spühlers auf die Voten der Ständeräte enthielt einen einzigen Hinweis auf die Parteien. Der Bundesrat sei der Meinung, „dass die Verständigung in den grossen Fragen unserer eidgenössischen Politik nötig und mit der Selbständigkeit der Parteien vereinbar ist.“<sup>490</sup> Damit reagierte er auf ein Votum von Ständerat Willi Wenk (SP,BS), der auf die Grenzen der Verständigung zwischen den Parteien in einer Referendumsdemokratie hingewiesen hatte, da sie sowohl Regierungs- als auch Oppositionsfunktionen übernehmen müssten. Im Ständerat fehlte ein Antrag auf Ablehnung und so nahm die Kleine Kammer am 26. Juni 1968 Kenntnis vom ersten Richtlinien-Bericht des Bundesrates.<sup>491</sup>

#### **6.2.1.4 Motion Schürmann – Partei- und Verbandswesen (1968)**

Mit seiner am 5. Juni 1968 eingereichten Motion über eine „allfällige gesetzliche Regelung des Partei- und Verbandswesens“,<sup>492</sup> wollte Leo Schürmann (KCVP,SO) dem Bundesrat Gelegenheit bieten, so sagte er, das in den Richtlinien zur Regierungspolitik gegebene „Versprechen“ einzulösen, den „zahlreichen Problemen, denen sich heute die politischen Parteien gegenübergestellt sehen“ seine „Aufmerksamkeit“ zu schenken. In der Motion schreibt er, es schein „nicht verfrüht, sich die Frage zu stellen, ob die politischen Parteien und die Verbände nicht zum Gegenstand einer einlässlicheren Gesetzgebung werden sollten.“ Konkret verlangt er mit seinen Fragen Abklärungen zu vier Themenkreisen: „a) Sind Vorkehrungen zu treffen, um den repräsentativen Charakter der Stellungnahmen von politischen Parteien und Verbänden, insofern sie sich auf Gegenstände der staatlichen Gesetzgebung beziehen, zu stärken? b) Ist die Stellung der politischen Parteien und der Verbände im vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren genauer zu definieren? c) Ist eine Institutionalisierung der Verbände in dem Sinne anzustreben, dass ein ständiges konsultatives Organ mit bestimmten Vertretungsverhältnissen geschaffen wird? d) Was ist vorzukehren, um die Stellung der politischen Parteien zu stärken?“

In der zehnsseitigen Begründung seiner Motion, die er am 20. März 1969 vortrug, identifiziert Schürmann vier hauptsächliche Fragenkreise: „Die interne Meinungsbildung bei Parteien und Verbänden, das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren, die allfällige Institutionalisierung

---

<sup>490</sup> AB-SR, Sommersession 1968, S. 181

<sup>491</sup> AB-SR, Sommersession 1968, S. 184

<sup>492</sup> Protokolle NR, 3. März bis 21. März 1969, S. 566

der Verbände in Form eines Wirtschafts- und Sozialrates, schliesslich die gesetzliche Regelung des Parteiwesens mit Einschluss der Frage der Finanzierung der Parteien durch den Staat.“ Die Fragen könnten „schockierend wirken,“ meinte Schürmann und unternahm sogleich den Versuch zur Beruhigung der Gemüter mit dem Hinweis, dass auf die Fragekomplexe „nicht zugleich auch für die durchgehende Bejahung der darin enthaltenen Möglichkeiten einer neuer Ordnung und eines neuen Verständnisses plädiert werden soll.“ Die Fragen aufzuwerfen sei jedoch „zeitgemäss“ und für die „weitere Gestaltung unserer öffentlichen Verhältnisse richtungweisend.“<sup>493</sup>

Die Anregungen Schürmanns zur Verbesserung eines transparenteren und nicht willkürlichen Vernehmlassungsverfahrens<sup>494</sup> oder zur Schaffung eines ständigen, konsultativen Wirtschafts- und Sozialrates<sup>495</sup> werden in der Folge nur bezüglich der Parteienrelevanz angesprochen. Zwischen Parteien und Verbänden konstatiert der Motionär ein „enormes soziologisches und politisches Ungleichgewicht“, da die Parteien – im Gegensatz zu den Verbänden – nicht in der Verfassung verankert seien. Trotz der ungleichen rechtlichen Behandlung würden Parteien „gleich den Verbänden eine quasi-öffentliche Stellung“ einnehmen. Schürmann erinnerte an die „existentielle Notwendigkeit der politischen Parteien in der Demokratie“, selbst wenn man sie „nicht als Träger von Ideologien versteht, sondern ihnen die blosser Funktion zuspricht, Regierungen zu bilden. So oder so sind sie in die staatliche Organ- und Meinungsbildung einbezogen, tragen Verantwortung und sind in hervorragendem Masse, auch in der direkten Demokratie, mitbeteiligt am Geschick des Landes.“

Schürmann weist zudem darauf hin, dass mit „Enthusiasmus“ - oder mit dem vorausgesetzten „natürlichen politischen Interesse“ - eine „fundierte politische Meinungsbildung nicht mehr [zu] betreiben“ sei. Er fragt, ob den Parteien nicht die gleiche Stellung eingeräumt werden solle, wie den Verbänden. „Ob nicht ihr natürliches Manko an Kohärenz (Weltanschauung kittet nicht so sicher wie wirtschaftliche Interessen) durch Umschreibung ihrer Funktion in der Gesetzgebung ausgeglichen werden sollte.“ In diesem Zusammenhang weist er auf die fehlende Finanzierung der Parteien durch den Staat hin. „Wieso der Staat als selbstverständlich voraussetzt, seine Organe

---

<sup>493</sup> Protokolle NR, 3. März bis 21. März 1969, S. 569f

<sup>494</sup> Vgl. Protokolle NR, 3. März bis 21. März 1969, S. 571ff, Schürmann sprach von „zu vielen unkontrollierten Einflüssen“ im Gesetzgebungsverfahren. „Wie beim Eisberg ist nur ein Teil der Vorgänge transparent, das übrige ist im Schosse der Nation, die hier durch Experten und Verbände gebildet wird, verborgen. (...) Es soll nicht willkürlich bald dieser und bald jener Verband im Vernehmlassungsverfahren angehört, bald diese und bald jene Gruppe, je nach Nützlichkeit, übergangen werden.“

<sup>495</sup> Vgl. Protokolle NR, 3. März bis 21. März 1969, S. 574, neben der „rein wissenschaftlichen Beratung des Staates“ hielt Schürmann „eine mehr politisch verstandene ständige Konsultation“ für sinnvoll, wie sie in solchen Räten von den Sozialpartnern in Italien, Frankreich, Belgien, Holland, der EWG oder Euratom „nicht ohne Erfolg“ praktiziert wurde.

würden dank der Anstrengungen der politischen Parteien bestellt, und überdies annimmt, dass dies in einer Art und Weise geschehe, die eine dem Ausgleich dienende Repräsentation des Volkes zur Folge habe, ohne dass er selbst etwas dazu beiträgt, ist eigentlich erstaunlich.“ Ein Fragezeichen setzt Schürmann zum Vereinsrecht, das zur Regelung der „besonderen und qualifizierten Stellung der Parteien und Verbände“ und der „repräsentativen Meinungsbildung“ kaum das adäquate Instrument darstellen könne. Er spricht sich zudem für eine Stärkung der Mitgliederrechte in Parteien und Verbänden aus. „Soweit Angelegenheiten der res publica in Verbänden und Parteien verhandelt werden, ist das Mitglied als Bürger und nicht als Vereinsmitglied anzusprechen.“<sup>496</sup>

Der Bundesrat antwortete auf die Motion Schürmann, die in der Sommersession 1968 eingereicht und in der Frühjahrsession 1969 begründet worden war, in der Herbstsession 1969. Bundespräsident Ludwig von Moos teilte am 24. September 1969 mit, dass die Regierung bereit sei, „den vielschichtigen Fragenkomplex zu prüfen, soweit tunlich oder notwendig zusammen mit den politischen Parteien, allenfalls auch den zuständigen Organisationen und Verbänden und weiteren Kreisen.“<sup>497</sup> Der Bundespräsident gestand ein, dass „die Verfassung und in der Folge auch die Gesetzgebung sie [die Parteien] mit Schweigen übergehen und dass die nicht unumstrittene Frage ihrer formellen Berücksichtigung vermehrter Prüfung bedarf.“<sup>498</sup>

Die Regierung war der Ansicht es bestehe „an einer Stärkung der Stellung der Parteien (...) unzweifelhaft ein bedeutendes staatspolitisches Interesse.“ Er spielte den Ball zur Initiative jedoch den Parteien zu. „Es wird in erster Linie Sache der Parteien selber sein, sich über ihre künftige Stellung im Staat, insbesondere über die Frage ihrer Institutionalisierung, Gedanken zu machen und gegebenenfalls zu konkreten Vorschlägen zu gelangen.“ In diesem Prozess der Eigeninitiative umschrieb von Moos die Rolle der Regierung eher zurückhaltend. „Der Bundesrat wird sich vorbehalten, die sich stellenden Fragen mit den Parteien zu erörtern.“ Die Zurückhaltung wurde auch damit dokumentiert, dass eine staatliche Parteienfinanzierung in seiner Antwort mit keinem Wort erwähnt worden ist. Als „berechtigt“ qualifizierte er die Frage nach der repräsentativen Meinungsbildung in Parteien und Verbänden. Wieweit der „repräsentative Charakter der Stellungnahmen von Parteien und Verbänden durch gesetzgeberische Vorschriften“ oder durch

---

<sup>496</sup> Protokolle NR, 3. März bis 21. März 1969, S. 574ff

<sup>497</sup> Protokolle NR, 22. September bis 10. Oktober 1969, S. 69

<sup>498</sup> Protokolle NR, 22. September bis 10. Oktober 1969, S. 70

partei- und verbandsinterne Massnahmen erreicht werden könne, müsse „vorläufig dahingestellt bleiben.“

Weil Schürmann einen Bericht über die „Wünschbarkeit einer Legiferierung“ des gesamten Fragekomplexes verlangt hatte, schlug der Bundesrat vor, den Vorstoss in ein Postulat umzuwandeln. Um dem Motionär dieses Vorgehen schmackhaft zu machen, sicherte der Bundesrat die verlangte Untersuchung über die „augenfälligen Bedeutung des (...) aufgegriffenen Problems“<sup>499</sup> ausdrücklich zu. Schürmann zeigte sich einverstanden, allerdings mit einem kleinen Seitenhieb. „Ich bin eigentlich auch der Meinung, dass, wenn man einen Bericht verlangt, die Postulatsform genügt. Sie wissen aber, unsere Praxis war bis anhin anders. Ich biete aber gerne Hand dazu, dass wir diese Praxis ändern.“ Das Postulat war im Rat unbestritten und wurde „stillschweigend angenommen.“<sup>500</sup>

#### **6.2.1.5 Parlamentarische Initiative Fraktionspräsidenten – Fraktionsbeiträge (1970)**

Vom Postulat Blatti dauerte es fünf Jahre, bis 1970 die Fraktionspräsidentenkonferenz beschloss, eine parlamentarische Initiative zur Einführung von Fraktionsbeiträgen aus der Staatskasse zu lancieren. In der Zwischenzeit waren die Fraktionschefs nicht untätig, sondern hatten 1968 Gutachten eingeholt, welche ergaben, dass für die Subventionierung der Fraktionen „eine klare Rechtsgrundlage auf der Gesetzesstufe geschaffen werden müsse.“ Nach dem Beschluss der Fraktionspräsidenten (19. Februar 1970), einen Vorstoss definitiv zu unternehmen, ist am 23. Juni 1970 die „Initiative der Fraktionspräsidenten des Nationalrates betreffend Finanzierung der Fraktionssekretariate“ eingereicht worden.

In den Erwägungen ist die „Notwendigkeit der Fraktionen für die politische Meinungsbildung im Parlament“ an erster Stelle genannt. „Die Demokratie braucht Parteien und damit Parlamentsfraktionen.“ Der notwendige Ausbau ergebe sich aufgrund der „Arbeitslast der Milizparlamentarier“, der „nicht geringer werdenden Macht der Verwaltung“ und der „Tätigkeit verschiedener ‚pressure groups‘.“ Leistungsstärkere Fraktionssekretariate hätten ihre Dienste für

<sup>499</sup> Protokolle NR, 22. September bis 10. Oktober 1969, S. 73, vgl. auch Protokolle NR, 22. September bis 10. Oktober 1969, S. 72, für die Schaffung eines Wirtschafts- und Sozialrates verwies von Moos auf die Arbeitsgruppe, welche eine Totalrevision der Bundesverfassung diskutiere. Nicht akzeptieren konnte von Moos die Unterstellung Schürmanns, das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren und die Konsultationen verliefen willkürlich. „Kein Anlass bestünde (...) anzunehmen, es werde bei der Anhörung, in den Vernehmlassungsverfahren und bei der Auswertung ihrer Ergebnisse willkürlich und nicht nach bestimmten, gerechten, in der Praxis eingespielten Leitlinien vorgegangen. Es kommt auch vor, dass Organisationen und Instanzen sich unbefangener äussern, wenn sie damit rechnen, dass ihre Stellungnahme wirklich der internen Meinungsbildung dienen und weniger zur Publikation bestimmt sind.“

<sup>500</sup> Protokolle NR, 22. September bis 10. Oktober 1969, S. 74

die „Beschaffung einer politisch profilierten Dokumentation und Information“, die „Verbindung mit Studien- und Fachgruppen der Partei“ sowie auf die „Zusammenarbeit zwischen dem Fraktions- und dem Parteisekretariat“ auszurichten. Die personelle Dotierung sah vor, für die „grossen Fraktionen“ nicht mehr als „einen hauptamtlichen Sekretär und eine Stenodaktylographin“ anzustellen.

Die Mehrkosten für den Ausbau der Fraktionssekretariate könne nicht auf die Fraktionsmitglieder überwältigt werden, „nachdem die den Mitgliedern der Bundesversammlung heute gewährten Entschädigungen sowohl gemessen an der Arbeitslast als auch im internationalen Vergleich überaus bescheiden sind“, hielten die Fraktionschefs fest. Weil „unerwünschte Abhängigkeiten“ vermieden werden sollten, wurde eine Finanzierung der Fraktionen durch die Wirtschaft oder durch die Parteien verworfen. „Fraktionen [sind] nicht ein Parteiwerkzeug, sondern ein Organ des Parlaments“, heisst es in der Initiative. Nachgedoppelt wurde mit der Erklärung, dass die Beiträge des Bundes an die Fraktionen „keine Parteien-Finanzierung durch den Staat und auch kein erster Schritt in diese Richtung“ darstellten. „Die Parteien werden höchstens von gewissen Dienstleistungen entlastet, die sie bisher notgedrungen den Fraktionen erbrachten; auch in Zukunft dürften aber die Fraktionssekretariate mehr von den Parteisekretariaten profitieren als umgekehrt.“

Um die Abgrenzung gegenüber einer Parteienfinanzierung zu dokumentieren, weist die Initiative auf die fehlende Verfassungsgrundlage für Staatsbeiträge an Parteien hin, „während sie für Beiträge an die Fraktionen gegeben ist.“ Um die Verfassungsmässigkeit der staatlichen Subventionen an die Fraktionen zu belegen, wurden die Fraktionen als „Organe des Parlaments“ verstanden, deren Verfassungsmässigkeit vom Gesetzgeber anerkannt werden könne. „Wenn aber der Gesetzgeber die Fraktionen zu Parlamentsorganen erheben kann, so ist er auch befugt, die von ihnen für ihre sachgerechte Tätigkeit nötigen Beiträge auszurichten.“

Der Finanzierungsvorschlag der Präsidenten-Initiative belief sich auf einen Grundbeitrag von 5000 Franken für jede Fraktion und einen Zuschlag von 1000 Franken pro Fraktionsmitglied. Als Berechnungsgrundlage hatten die Kosten für einen vollamtlichen Sekretär, eine ständige Schreibkraft und der Sachaufwand einer grossen Fraktion gedient. Da mit der Fraktionsfinanzierung Neuland betreten wurde sollte eine „gewisse Elastizität“ bei der Anpassung

der Beträge ermöglicht werden. Die Beiträge sollten durch „Budgetbeschluss“ verändert werden können, um sie im „Versuchsstadium“ veränderten „Kostenverhältnissen“ oder der „Geldwertentwicklung“ anpassen zu können. Um ihre vergleichsweise bescheidene Forderung zu dokumentieren, verwiesen die Präsidenten darauf, dass die Ausgaben für die Fraktionen „nicht grösser als die Kosten des Bundesgerichts“<sup>501</sup> wären. Realisiert werden sollten die Vorschläge der parlamentarischen Initiative durch eine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes und des Taggeldgesetzes.

Der Bundesrat begrüßte die Initiative der Fraktionschefs in seiner Stellungnahme vom 17. Februar 1971. „Die Initiative erstrebt eine weitere Stärkung des Parlaments durch Staatszuschüsse an die Fraktionssekretariate.“ Er weist jedoch darauf hin, dass grundsätzlich eine Regelung der Beiträge in der Verfassung gegenüber einer auf Gesetzesstufe vorziehen sei. Er opponiert jedoch nicht der vorgeschlagenen Perzeption, die Fraktionen als Parlamentsorgane zu betrachten und sie für ihre Tätigkeit zu entschädigen. Wert legt die Regierung auch auf die Feststellung, dass Fraktionsbeiträge nicht einer Parteienfinanzierung gleichzusetzen sind. „Wir können dieser Auffassung beipflichten, [dass Beiträge des Bundes an die Fraktionen keine Parteienfinanzierung durch den Staat darstellen], da die Zuwendungen ausschliesslich den Fraktionen, als organisatorische Gliederungen der Bundesversammlung, zugute kommen, die aufgrund ihrer parlamentarischen Funktionen dem staatlichen Bereich angehören.“

Die Höhe der Beiträge erachtete der Bundesrat als „zweckmässig.“ Zudem wies er darauf hin, dass das Sekretariatspersonal „nicht zu den Bundesbeamten im Sinne des Beamtengesetzes zählt, sondern von den Fraktionen privatrechtlich angestellt“ werden müsse. In den Schlussbemerkungen zur parlamentarischen Initiative würdigte der Bundesrat die staatliche Unterstützung als Beitrag, „die sachlichen politischen Arbeiten (...) zu erleichtern. Auf diese Weise wird das politische Gewicht der Fraktionen und damit auch der Parteien gegenüber anderen Organisationen gestärkt und die Wettbewerbsgleichheit und Unabhängigkeit der Parteien gesichert.“<sup>502</sup>

---

<sup>501</sup> BBl 1970 II 1498ff, Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates betreffend Finanzierung der Fraktionssekretariate vom 23. Juni/19. November 1970

<sup>502</sup> BBl 1971 I 413ff, Stellungnahme des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates, Finanzierung der Fraktionssekretariate, 17. Februar 1971

Die Parlamentsdebatte über die staatlichen Beiträge für die Fraktionssekretariate, am 8. März 1971, wirft keine grossen Wellen. Einzig die beiden Berichterstatter William Vontobel (LdU,ZH) und Georges André Chevallaz (FDP,VD) melden sich zu Wort. Vontobel wies darauf hin, dass im Nachgang zur „Miragegeschichte“ auch Nationalrat Kurt Furgler (CVP,SG), am 5. Oktober 1965, für die Geschäftsprüfungskommission den Ausbau der Fraktionssekretariate gefordert hatte.<sup>503</sup> Er sprach die allgemein gestiegene Arbeitsbelastung der Parlamentarier an. „Wenn ich mich 20 Jahre zurückerinnere, dann war der Betrieb im Verhältnis zum heutigen ein wahrhaft noch gemütlicherer!“ Als langjähriger Präsident einer kleinen Fraktion, er präsidierte 17 Jahre die LdU-Fraktion, wisse er, dass die Belastung für Präsidenten grosser Fraktionen sehr stark zugenommen habe. „Inzwischen sind die Aufgaben derart gewachsen, dass wir mit Material überhäuft werden, das zu studieren ist, oder aber die Zeit gar nicht mehr finden, uns das Material zu beschaffen und so andere Organe mit dieser Beschaffung beauftragen müssen.“ Im Bundesbeitrag von „283'000 Franken oder 284'000 Franken, je nachdem ob sich das eine fraktionslose Mitglied einer Fraktion anschliesst oder andere Verhältnisse eintreten,“ erkannte Vontobel „kein Präjudiz für die Parteienfinanzierung“.

Georges André Chevallaz (FDP,VD) betonte als französischsprachiger Berichterstatter die Unabhängigkeit des Parlaments. „Ce financement fédéral d'ailleurs, de préférence à tout autre, contribuera à renforcer l'indépendance des formations politiques du parlement à l'encontre de ces groupes de pression, hantise de bien des politologues, mythe à l'occasion mais réalité parfois“. Den Grundbetrag von 5000 Franken bezeichnete er als angemessen, auch wenn in den vorangegangenen Diskussionen Beiträge von 10'000 oder 15'000 Franken vorgeschlagen worden seien. Ebenso unbestritten wie das Eintreten auf die Vorlage waren die vom Bundesrat eingebrachten kleinen Änderungen, so dass der Präsident in der Abstimmung Einstimmigkeit feststellen (100 Stimmen ohne Gegenstimmen) und das Geschäft an den Ständerat weiterleiten konnte.<sup>504</sup> Die Ständeräte hatten der Vorlage zugestimmt, wollten aber festlegen, „von welchem Zeitpunkt an der Franken rollt“, wie Vontobel am 8. Juni 1971, bei der Differenzbereinigung im Nationalrat, sagte. Dem Vorschlag der Kleinen Kammer, die Fraktionsbeiträge ab dem 1. Januar

---

<sup>503</sup> Vgl. dazu AB-NR, Herbstsession 1965, S. 506: Für Nationalrat Furgler ergaben sich aus dem „Mirage-Erlebnis“ zwei Folgerungen für das Parlament, die er in der Eintretensdebatte zum Ausbau der Verwaltungskontrolle äusserte: die verstärkte Kontrolle und die Verbesserung der eigenen Arbeitsmethode. „Hier erblicke ich einen engen Zusammenhang zwischen der geplanten Dokumentationsstelle und dem ebenfalls nötigen Ausbau der Fraktionssekretariate. Nur auf diese Weise kann der einzelne Parlamentarier die enorm gewachsene Arbeit bewältigen.“

<sup>504</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1971, S. 204ff



1972 zu bezahlen, wurde oppositionslos zugestimmt.<sup>505</sup> In der Schlussabstimmung passierte das Gesetz im Nationalrat am 23. Juni 1971 mit 134 Stimmen einstimmig.<sup>506</sup>

Die vorberatende fünfköpfige Kommission des Ständerates beantragte dem Plenum der Kleinen Kammer, mit drei Stimmen bei zwei Enthaltungen, auf das Geschäft über die Finanzierung der Fraktionssekretariate einzutreten. Die zwei Enthaltungen erklärte Berichterstatter Ferruccio Bolla (FDP, TI) in seinem Votum am 8. Juni 1971 mit grundsätzlichen Bedenken gegen eine staatliche Finanzierung der Sekretariate sowie der Befürchtung, ein Präjudiz für eine staatliche Parteienfinanzierung zu schaffen. „Le second [motif] est dicté par le désir de ne pas préjuger, avec un financement qu'on a pu définir comme étant „die Vorstufe der Parteienfinanzierung“, la solution à donner au problème bien plus complexe et controversé du financement des partis par l'Etat.“<sup>507</sup>

Ständerat Kurt Bächtold (FDP, SH) befürchtete, „dass dieser Schritt entgegen allen Zusicherungen in der Botschaft eine ungesunde Entwicklung einleitet und dass am Ende dieser Fehlentwicklung die Finanzierung der Parteien durch den Staat steht. Natürlich gelobt man sich jetzt hoch und heilig, dass man das nicht wolle, aber der Rubikon ist überschritten und der kleine Sündenfall ist getan und der Grundsatz verletzt.“ Parteien dürften in der Demokratie nicht zu „Kostgängern des Staates“ werden. „Unsere Parteien sind Bürgerparteien und keine Staatsparteien.“ Er befürchtete eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit und eine „Entfremdung vom Volk“. (...) „Es wäre ganz falsch, wenn Parlamentsparteien zu einer Art von Kartell von Nutznießern werden, die mehr und mehr an die Position von Staatsorganen heranrücken.“ Es sei eine „Illusion“ zu glauben, mit den staatlichen Mitteln würden die Parteien unabhängiger von Zuwendungen aus der Wirtschaft, den Gewerkschaften oder andern Organisationen. Bächtold verwies auf schlechte Erfahrungen in Deutschland. Dort sei es gegenüber den Parteien, die an die „Staatskrippe“ drängten, zu einem Vertrauensverlust gekommen, weshalb er „schärfste Opposition“<sup>508</sup> anmeldete.

Ständerat Louis Guisan (Liberale, VD), der sich ebenfalls gegen eine Subventionierung der Fraktionssekretariate aussprach, befürchtete eine Professionalisierung des Milizparlaments. „Nous sommes dans la phase où l'on doit se demander si nous pourrions maintenir un parlement de milice

---

<sup>505</sup> AB-NR, Sommersession 1971, S. 596

<sup>506</sup> AB-NR, Sommersession 1971, S. 902

<sup>507</sup> AB-SR, Sommersession 1971, S. 288

<sup>508</sup> AB-SR, Sommersession 1971, S. 289

comme jusqu'à maintenant, ou si nous devons passer à un parlement de professionnels. Je crois que ce qu'on nous propose précipite l'évolution vers un parlement de nature professionnelle, et je considère comme de mon devoir de m'opposer à tout ce qui favorise cette évolution. (...) Nous sommes en train de faire du parlement, sous plusieurs formes, une création de plus en plus artificielle, reposant de plus en plus sur son appareil propre, au lieu de reposer sur son appareil populaire et sur nos gens à nous et nous-mêmes.“ Zudem erachtete er die Finanzierung der Fraktionen und der Parteien durch persönliche Beiträge als „une question de liberté.“<sup>509</sup> Eine zweite markante Oppositionsstimme aus der Westschweiz kam von Ständerat Carlos Grosjean (FDP,NE). Er schloss sich allen Bedenken von Guisan an und fügte eine pathetische Zeitkritik hinzu. „Dans la misère intellectuelle de notre temps, l'idéale et le dévouement se perdent. L'on ne donne plus, l'on se vend. L'argent replace l'esprit, le pactole remplace l'abnégation. Une démocratie vivante, nous le savons, doit reposer sur le peuple et, à cause des structures, sur les partis politiques. Ceux-ci sont-ils tellement à court qu'il faille recourir à la Confédération pour payer les frais de secrétariat? Si la réponse devait être positive, je considérerais que nous sommes bien malades. Or, je ne crois pas encore à cette maladie, tout au contraire. Encore faut-il avoir foi en la force de notre démocratie.“<sup>510</sup>

Ständerat Fritz Honegger (FDP,ZH) verwies darauf, dass selbst die FDP „die allergrösste Mühe“ habe, die Finanzierung des Fraktionssekretariats zu bewerkstelligen. Wenn auf eine Unterstützung aus der Bundeskasse verzichtet werden sollte, so schlug er als Alternative vor, „auf die 3000 Franken, die Sie vom Kanton erhalten, zu verzichten und diesen Betrag dem Partei- oder dem Fraktionssekretariat zur Verfügung zu stellen.“<sup>511</sup> Gegen den „bequemsten Weg“ der Finanzierung sprach sich Ständerat Hans Munz (FDP,TG) aus. Mit einem leichten Seitenhieb zu Honegger, meinte er: „Mühe haben alle, und je grösser die Portemonnaies sind, um so grösser ist im allgemeinen die Mühe. Das ist auch eine alte Erfahrungstatsache.“ Als Lösung schlug er vor, „die Entschädigung an die Parlamentarier etwas anzupassen in der Meinung, dass dann die Fraktionen auch ihre Beiträge bei den Mitgliedern der Fraktionen eben entsprechend erhöhen können. Das wäre der sachgerechte und der korrekte Weg. Diese scharfe Trennung zwischen den Fraktionen

---

<sup>509</sup> AB-SR, Sommersession 1971, S. 289f

<sup>510</sup> AB-SR, Sommersession 1971, S. 290

<sup>511</sup> AB-SR, Sommersession 1971, S. 291

und Parteien zu machen, ist etwas Sophisterei.“<sup>512</sup> Kein Musikgehör für diesen Vorschlag hatte Ständerat Fritz Hofmann (SVP, BE). „Stehen wir doch offen dazu, das wir bereit sind, den Fraktionen, die für den Parlamentsbetrieb von sehr erheblicher Bedeutung sind, direkt Beiträge zu leisten, und tun wir nicht ‚als ob‘.“<sup>513</sup>

„Genau gleich wie die politischen Parteien“, erachtete Bundespräsident Rudolf Gnägi die Fraktionen, „als Grundlage für das Funktionieren des parlamentarischen Betriebes.“ Einen „Sündenfall“ konnte er nicht erkennen. „Es geht nicht um die Finanzierung der politischen Parteien, sondern darum, den Fraktionssekretariaten einen Beitrag zu gewähren.“ Zudem wandte er sich gegen eine Umwegfinanzierung über die Erhöhung der Taggelder. Erwähnenswert schien ihm zudem, dass die Sekretariatsangestellten der Fraktionen „nicht etwa Bundesbeamte werden.“<sup>514</sup> Der Ständerat beschloss mit 22 gegen 11 Stimmen auf die Vorlage einzutreten. In der Beratung gab ein Stichentscheid des Präsidenten den Ausschlag dafür, das neue Gesetz auf den 1. Januar 1972 und nicht rückwirkend auf den 1. Januar 1971 (Antrag Honegger) in Kraft zu setzen. In der Gesamtabstimmung votierte der Ständerat mit 22 gegen 8 Stimmen<sup>515</sup> für die Annahme des Gesetzesentwurfs. Das Eintreten auf die Vorlage war mit 22 gegen 11 Stimmen noch etwas knapper ausgefallen.<sup>516</sup> In der Schlussabstimmung vom 23. Juni 1971 nahm der Ständerat mit 19 gegen 6 Stimmen die Finanzierung der Fraktionssekretariate durch den Bund an.<sup>517</sup>

#### **6.2.1.6 Rechenschaftsbericht zum Vollzug der bundesrätlichen Regierungsrichtlinien 1967-1971 (1971)**

Der Bundesrat informierte das Parlament mit Bericht vom 28. April 1971 „in gedrängter Form über den Stand der wichtigsten in den Richtlinien erwähnten Aufgaben.“<sup>518</sup> Zur Parteienfrage hält der Rechenschaftsbericht fest, dass bezüglich der Stellung der Parteien „vermehrte Klarheit geschaffen“ worden sei. „Sie werden nun immer zu Erlassen auf Verfassungsstufe und ausserdem zu anderen Erlassen von besonderer politischer Bedeutung angehört.“<sup>519</sup> Konkret meinte der Bundesrat damit den Einbezug der Parteien in das „Vorverfahren der Gesetzgebung“,<sup>520</sup> wie es

---

<sup>512</sup> AB-SR, Sommersession 1971, S. 291

<sup>513</sup> AB-SR, Sommersession 1971, S. 291

<sup>514</sup> AB-SR, Sommersession 1971, S. 290

<sup>515</sup> AB-SR, Sommersession 1971, S. 291

<sup>516</sup> AB-SR, Sommersession 1971, S. 292

<sup>517</sup> AB-SR, Sommersession 1971, S. 464

<sup>518</sup> BBI 1971 | 855

<sup>519</sup> BBI 1971 | 868

<sup>520</sup> BBI 1970 | 993

eine Richtlinie vom 6. Mai 1970 festhält. Die Regierung musste allerdings einräumen, dass die entsprechende Richtlinie erst „internen Charakter“ habe und einen „ersten Versuch“ darstelle, das Gesetzgebungsverfahren zu vereinheitlichen. Weiter wies der Bundesrat darauf hin, Parteien und Fraktionen eingeladen zu haben, „sich zur künftigen Stellung der Parteien im Staat, insbesondere zur Frage der Institutionalisierung, zu äussern.“<sup>521</sup>

Im Parlament warf der Rechenschaftsbericht bezüglich der Parteithematik keine Wellen, als er in der Herbstsession 1971 debattiert wurde. Bundespräsident Rudolf Gnägi rief am 28. September 1971 im Nationalrat die Funktion der Regierungsrichtlinien in Erinnerung. Als „einseitiger Regierungsakt“, der nicht auf einer „förmlichen Absprache mit einer die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit“ beruhe, stelle er das Legislaturprogramm der Regierung dar. „Auch für die eidgenössischen Räte wird es immer wichtiger, die längerfristigen Absichten der Exekutive zu kennen; sie werden damit besser in die Lage versetzt, ihren verfassungsmässigen Aufgaben nötigenfalls auch durch eigene Initiativen gerecht zu werden.“<sup>522</sup> In der parlamentarischen Notengebung zur bundesrätlichen Arbeit der vergangenen vier Jahre äusserten sich nur die BGB und die CVP beiläufig zur Parteienfrage. „Positiv“, wertete BGB-Sprecher Erwin Akeret (ZH) die „Bemühungen zu einer Stärkung der Stellung der Parteien. Der Einbezug ins Vernehmlassungsverfahren kann aber nur ein erster Schritt in dieser Richtung sein.“<sup>523</sup> Für die CVP-Fraktion regte Leo Schürmann (SO) an, die Richtlinien nach bestimmten Gesichtspunkten (Dringlichkeit der Geschäfte, hängige Geschäfte, institutionelle Anliegen) zu ordnen. Er illustrierte seinen Vorschlag mit einem Hinweis auf „die Fragen der Verankerung der politischen Parteien in der Verfassung.“<sup>524</sup>

Für die SP-Fraktion kommentierte Walter Renschler (SP,ZH) die „bundesrätliche Vollzugsmeldung“. Er bezeichnete die Richtlinien als „rechtlich unverbindlich, politisch aber verpflichtend“ und schlug vor, „die Regierungspolitik der kommenden Legislaturperiode in gemeinsamen Verhandlungen zwischen dem Gesamtbundesrat und den Regierungsparteien zu erarbeiten“.<sup>525</sup> Bundespräsident Gnägi replizierte auf den Vorschlag Renschlers, der Beizug der

---

<sup>521</sup> BBI 1971 I 868

<sup>522</sup> AB-NR, Herbstsession 1971, S. 1128

<sup>523</sup> AB-NR, Herbstsession 1971, S. 1134

<sup>524</sup> AB-NR, Herbstsession 1971, S. 1137

<sup>525</sup> AB-NR, Herbstsession 1971, S. 1138, Damit war er gleicher Meinung wie Leo Schürmann (CVP, SO), der sich gefragt hatte, ob man „aus der Berichterstattung bereits die Elemente eines künftigen Regierungsprogramms herauslesen“ (S. 1137) könne.

Bundesratsparteien bei der Vorbereitung eines Regierungsprogramms müsse zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden. Zur Frage der Parteienanerkennung verwies er auf ein laufendes Vernehmlassungsverfahren des Justiz- und Polizeidepartements. Es werde die Frage untersucht, „ob die Parteien in der Bundesverfassung verankert werden sollen. (...) Im Zusammenhang mit einer Revision der Bundesverfassung wird geprüft werden müssen, ob dem Rechnung getragen werden kann.“<sup>526</sup> Der für die Parteienfrage wenig ergiebige Rechenschaftsbericht ist vom Nationalrat am 28. September 1971 zur Kenntnis genommen und an den Ständerat weitergeleitet worden.<sup>527</sup>

In der kleinen Kammer, wo das Geschäft am 6. Oktober zur Debatte stand, sprach einzig Hans Hürlimann (CVP,ZG) die Parteien an. Er verwies auf die Bedeutung von Parteiprogrammen für Mitglieder des Bundesrates. „Diese Programme sind zwar für die Mitglieder der Landesregierung nicht verbindliche Instruktion. Aber sie müssen in die ganze Diskussion über die politische Planung und die Festsetzung der Prioritäten einbezogen werden.“<sup>528</sup> Nach einer eher lustlosen Diskussion nahm der Ständerat, ohne Gegenantrag, Kenntnis vom Rechenschaftsbericht über den Vollzug der bundesrätlichen Regierungsrichtlinien,<sup>529</sup> die sich noch in der „Phase des Experimentierens“<sup>530</sup> befänden, wie Bundespräsident Gnägi in seinem Eingangsvotum festgehalten hatte.

#### **6.2.1.7 Postulat Schalcher – Einfluss der Wirtschaftsverbände (1971)**

Den ständig steigenden Einfluss mächtiger Wirtschaftsgruppen auf die Gesetzgebung wollte Nationalrat Heinrich Schalcher (EVP,ZH) mit einem Bericht des Bundesrates stoppen. Weil mit dieser „unguten Entwicklung (...) die Gesamtinteressen immer mehr in den Hintergrund [treten] und die Sonderinteressen dominieren“, versuchte er mit seinem Postulat vom 17. März 1971 Gegensteuer zu geben. In der schriftlichen Begründung führte er aus, der Staat müsse Gewähr bieten, „dass die Entwicklung nach der Gesamtwohlfahrt ausgerichtet ist, nicht nach der Stärke der Ellbogen, der Hemmungs- und Rücksichtslosigkeit gewisser Gruppen.“ Der Bundesrat müsse den Mut aufbringen, „unberechtigte Sonderinteressen zurückzuweisen, auch wenn das vielleicht unpopulär ist.“

---

<sup>526</sup> AB-NR, Herbstsession 1971, S. 1140

<sup>527</sup> AB-NR, Herbstsession 1971, S. 1153

<sup>528</sup> AB-SR, Herbstsession 1971, S. 617

<sup>529</sup> AB-SR, Herbstsession 1971, S. 624

<sup>530</sup> AB-SR, Herbstsession 1971, S. 615

In ihrer Antwort verwies die Regierung auf das Postulat Schürmann, das am 24. September 1969 überwiesen worden war. Er habe sich damals bereit erklärt, diese Fragen „soweit tunlich oder notwendig zusammen mit den politischen Parteien sowie den zuständigen Organisationen und den Verbänden der Wirtschaft zu prüfen“ und einen Bericht zu verfassen. Die entsprechenden Arbeiten seien in der Zwischenzeit aufgenommen worden. Deshalb zeigte sich der Bundesrat bereit, „das etwas genereller formulierte Anliegen“ Schalchers „in die im Gang befindliche Prüfung einzubeziehen.“<sup>531</sup> Das Postulat ist am 16. Dezember 1971 ohne weitere Diskussion überwiesen worden.

#### **6.2.1.8 Richtlinien der Regierungspolitik 1971-1975 (1972)**

„Unsere Richtlinien stellen (...) einen einseitigen planenden Regierungsakt mit beschränkter Durchsetzbarkeit dar.“ Mit diesen Worten beschrieb der Bundesrat in der Einleitung die zweiten Richtlinien vom 13. März 1972, die „nicht ein Regierungsprogramm im klassischen parlamentarischen Sinn“<sup>532</sup> sein konnten und wollten. Was er im Papier zu den längerfristigen Entwicklungstendenzen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft vorausschickte, galt bezüglich der Parteienfinanzierungsfrage in verschärftem Masse: „Der Bundesrat [sieht] auch jetzt keinen Anlass den sicheren Boden der Sachfragen zu verlassen und sich zu einem Höhenflug in die Sphären utopischer Zukunftsvisionen oder ideologischer Spekulationen emporzuschwingen.“<sup>533</sup> Immerhin stellte die Regierung fest, dass „die Mittlerrolle, welche die Parteien in der Referendumsdemokratie zwischen dem einzelnen Bürger und den staatlichen Behörden zu erfüllen haben, (...) nicht bestritten [wird].“ Auch wenn die privaten Verbände gegenüber den Parteien „von Verfassungswegen bei der Gesetzesvorbereitung“ eine „Vorrangstellung“ einnehmen würden. Eine Umfrage des Bundesrates habe gezeigt, „dass die Schaffung eines Parteienartikels in der Bundesverfassung mehrheitlich befürwortet wird.“ Aufgrund dieses Ergebnisses solle noch in der laufenden Legislatur ein Bericht oder eine Botschaft dazu vorgelegt werden. Als „voraussichtliches Erscheinungsjahr“ der Diskussionsgrundlage einer „Gesetzlichen Regelung des Parteiwesens“<sup>534</sup> nannte er das Jahr 1974.

Zur Frage der staatlichen Parteienfinanzierung, zeigte sich der Bundesrat offen. Wenn die Stellung der Parteien im Staat diskutiert werde, dürfe „die Möglichkeit staatlicher Hilfsmassnahmen nicht

---

<sup>531</sup> AB-NR, Wintersession 1971, S. 1665f

<sup>532</sup> BBI 1972 I 1026

<sup>533</sup> BBI 1972 I 1028

<sup>534</sup> BBI 1972 I 1085, Verzeichnis der wichtigsten Vorlagen, die der Bundesrat in der Legislaturperiode 1971-1975 an die Bundesversammlung zu richten gedenkt.

zum vornherein ausgeschlossen werden.“ In der genannten Umfrage sei „nur vereinzelt (...) eine staatliche Unterstützung vorbehaltlos bejaht oder verneint worden.“ Die Diskussionsbeiträge fasste der Bundesrat wie folgt zusammen: „Da und dort wird die Auffassung vertreten, Zuwendungen der öffentlichen Hand könnten geeignet sein, die Unabhängigkeit der Parteien gegenüber dem Staat in Frage zu stellen und überdies Zweifel an der Fähigkeit und Bereitschaft der Aktivbürgerschaft aufkommen lassen, aus eigener Kraft jene Organisationen zu schaffen und zu erhalten, deren sie zur politischen Willens- und Entscheidungsfindung bedürfen. Auf der andern Seite mehren sich die Stimmen, die auf die dürftige Ausstattung der Parteien mit materiellen Mitteln aufmerksam machen und auf die auch im finanziellen Bereich ständig zunehmende Abhängigkeit der Parteien von wirtschaftlichen Interessengruppen hinweisen.“ Vor dieser politischen Kulisse wollte der Bundesrat mit den Parteien und Fraktionen „die Grundsatzfrage weiter diskutieren und auch konkrete Vorschläge über mögliche Lösungen erarbeiten.“<sup>535</sup>

Für die Entgegennahme der Regierungsrichtlinien wurde die Vereinigte Bundesversammlung auf den 15. April 1972 einberufen. Die bundesrätlichen Politik-Perspektiven waren das einzige Traktandum. Bundespräsident Nello Celio nannte die Richtlinien in seiner Rede den Versuch, „eine Gesamtschau der Staatspolitik des Bundes zu bieten, eine Standortbestimmung der Nation in der Gegenwart zu geben und einen Wegweiser für die Zukunft zu setzen.“ Auf dieser staatspolitischen Ebene konnte die Parteienfrage nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Die politischen Hauptanliegen des Bundesrates waren „drei besondere Ungleichgewichtslagen im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich“, mit denen sich Celio in seiner Einführung befasste: das „wachsende Ungleichgewicht zwischen Individual- und Kollektivgütern“, die „allzu krassen Unterschiede in der regionalen Verteilung unseres Wirtschaftswachstums“ sowie „das Ungleichgewicht zwischen ökonomischen und ausserökonomischen Werten, die Disharmonie zwischen materieller und geistiger Entwicklung“. „In Zukunft wird es darum gehen, den Wirtschafts- und Sozialprozess vermehrt an den Idealen des Humanen zu orientieren und die Qualität des Lebens in den Vordergrund zu stellen.“<sup>536</sup> In diesem Rahmen legte der Bundesrat seine Richtlinien dar, wobei die Entwicklungsperspektiven der schweizerischen Volkswirtschaft, der Umweltschutz sowie die Öffnung der Schweiz, verbunden mit dem UNO-Beitritt, herausgehobene Schwerpunkte

---

<sup>535</sup> BBI 1972 I 1074f

<sup>536</sup> AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 502ff

bildeten. Nach der rund einstündigen Rede Celios wurde die Sitzung der vereinigten Bundesversammlung um 9 Uhr geschlossen. Die Räte gingen auseinander und der Nationalrat begann unmittelbar mit der Beratung der bundesrätlichen Richtlinien. In der Folge werden nur die für diese Arbeit relevanten Fragen zur Stellung der Parteien oder zur Parteienfinanzierung erörtert. Den Reigen der 77 Rednerinnen und Redner<sup>537</sup> eröffnete Nationalrat Georges-André Chevallaz (FDP,VD) als Sprecher seiner Fraktion. Ohne die Parteithematik anzusprechen signalisierte er Zustimmung zu den Richtlinien. „Les Grandes lignes du gouvernement, dans leur esprit et dans leur substance, nous encouragent, dans cette direction, à assumer nos responsabilités communes“. CVP-Fraktionssprecher Enrico Franzoni (TI) gratulierte dem Bundesrat zur Vorlage. In seinem Votum zeigte er sich jedoch „surpris – j’oerai presque dire choqué – de ne pas lire dans le rapport du Conseil fédéral un seul mot à propos des buts de la législature. La réticence du Conseil fédéral, à ce sujet, est semblable à celle de la jeune fille qui n’ose pas confesser à ses parents une liaison plus ou moins dangereuse“.

Seine Kritik bezog sich auf das Verschweigen eines gemeinsamen Papiers, der im Bundesrat vertretenen Parteien und Fraktionen über die Legislaturziele. Immerhin habe der Bundespräsident in seiner Einleitung von den vereinbarten Legislaturzielen der Parteien Kenntnis genommen.<sup>538</sup> Franzoni versicherte den Bundesrat, die Parteien hätten mit dem eigenen Papier nicht die Absicht gehabt in verfassungsmässig reservierte Domänen des Bundesrates einzudringen. „Le but de l’accord entre les partis gouvernementaux n’est pas de faire concurrence au pouvoir exécutif, mais comme l’accord dit expressis verbis d’appuyer les Conseil fédéral dans l’exécution de sa mission. (...) Il est indispensable d’établir une collaboration plus étroite entre gouvernement, groups et partis gouvernementaux en ce sens, bien sûr, que, tout en reconnaissant à chaque partenaire ses droits, il doit être précisé que chacun s’engage sur certains points. (...) Un profil plus accentué des

---

<sup>537</sup> Vgl. dazu AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 524: Peter Dürrenmatt (Liberale,BS) stellte nach den Auftritten der Fraktionssprecher den Ordnungsantrag, die Redezeit für alle weiteren 69 Redner auf 10 Minuten zu beschränken. „Mir scheinen 111/2 Stunden als Plansoll für unsere helvetische Rhetorik ausreichend zu sein.“ Andreas Gerwig (SP,BS) wandet sich gegen den Antrag mit der Begründung: „Ich bin auch für Disziplin. Ich hoffe, dass sich die 77 an diese Disziplin halten. Ich bewundere aber an sich auch die 130, die zu diesem wichtigen Geschäft nicht sprechen. (...) Die Redezeitbeschränkung ist eine ungläubliche Abwertung des Parlamentes, eines Parlamentes, das ohnehin schon verhältnismässig abgewertet ist.“ Der Antrag Dürrenmatt wurde mit 79 gegen 41 Stimmen gutgeheissen.

<sup>538</sup> AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 504, Bundespräsident Celio: „Unsere Richtlinien, die einem gesetzlichen Auftrag entsprechen, sind unabhängig von den aus Besprechungen der Bundesratsparteien hervorgegangenen ‚Legislaturzielen 1971-1975‘ entstanden. Doch besteht in der Zielsetzung der beiden Erklärungen eine weitgehende Übereinstimmung, was darauf schliessen lässt, dass verschiedene Landesprobleme auch bei den im Bundesrat vertretenen Fraktionen auf einer weiten Strecke gleich gesehen werden.“



relations entre gouvernement et groupes gouvernementaux aurait aussi l'avantage de mieux situer les groupes d'opposition“.<sup>539</sup>

In die gleiche Kerbe hieb der sozialdemokratische Fraktionssprecher Anton Muheim (LU). Für ihn war es „unverständlich“, dass der Bundesrat „nicht im geringsten Bezug nimmt“ auf die bereits im Januar 1972 vereinbarten Legislaturziele der Bundesratsparteien. „Was nämlich die Richtlinien nicht vermögen, nämlich eine Bindung der Parteien und Fraktionen an das Programm herbeizuführen, das wird durch die Vereinbarung auf wichtigen Teilgebieten erreicht. (...) Wenn die Richtlinien des Bundesrates und die Legislaturziele der Parteien und Fraktionen auch keinen direkten Zusammenhang haben, sondern auf verschiedenen Ebenen unseres staatsrechtlichen Gebäudes liegen, so dürfte doch der Bundesrat nicht darüber hinwegsehen, was die Regierungsparteien und ihre Fraktionen an Legislaturzielen vereinbart hatten, bevor er seine Richtlinien aufstellte.“ Muheim erkannte in der Vereinbarung der Bundesratsparteien „ein neues politisches Instrument (...), wie im Laufe der nächsten Jahre die Regierungspolitik im Bunde gestaltet und durchgesetzt wird, das neben den Richtlinien des Bundesrates in Betracht gezogen werden muss.“<sup>540</sup>

SVP-Sprecher Rudolf Etter (BE) sagte, die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei werde „tatkünftig und loyal mitarbeiten, um die gesteckten Ziele zu erreichen.“ Zur Rolle der Fraktionen und Parteien bei der Umsetzung der Richtlinien führte er aus: „Die hohen und weiten Ziele der Richtlinien werden wir nur dann in befriedigendem Masse realisieren können, wenn sich die an der Regierung beteiligten Parteien und Fraktionen zu einer konstruktiven Zusammenarbeit bereit finden. Die Voraussetzungen dazu sind gegeben.“ Er wies schliesslich darauf hin, die Richtlinien nicht nur als Arbeitsinstrument für Bundesrat und Parlament zu betrachten, sondern sie auch „der obersten Gewalt – dem Volk – zur Orientierung und Diskussion“<sup>541</sup> zu unterbreiten.

Gegen eine Verknüpfung der bundesrätlichen Richtlinien mit den Legislaturzielen der Parteien sprach sich LdU-Fraktionssprecher Walter König (ZH) aus. Er unterstützte den Bundesrat, wenn er Distanz hielt zur Vereinbarung der Bundesratsparteien. „Die Bundesräte schweben nicht im Himmel, glücklicherweise, sie sind noch auf der Erde, sie sind selber Mitglieder der einzelnen

---

<sup>539</sup> AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 511f

<sup>540</sup> AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 512f

<sup>541</sup> AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 514

Parteien, und sie werden ganz bestimmt beeinflusst werden von den Abmachungen der Regierungsparteien, die je nach Wunsch der einzelnen Fraktionen noch ausgedehnt werden sollten, immer im Bestreben darauf, dass die einzelne Gruppe einen möglichst grossen Happen aus dem Kuchen herausholen kann. Dieses System scheint uns vom Landesring nicht ganz aufrichtig zu sein. (...) [Die Bundesratsparteien] sollten zu Ihrem Parteiprogramm stehen, oder dann sollten Sie die Parteiprogramme angleichen, und dann sollten sie die guteidgenössische Einheitspartei gründen. (...) Sie können sich Allgemeine Schweizerische Radikale Soziale Christliche Volkspartei nennen. Die Demokratische gehört auch noch hinein; dann wäre der Kuchen ungefähr gleichmässig verteilt, und niemand könnte reklamieren.“<sup>542</sup>

Ebenfalls wenig abzugewinnen vermochte Georges Thévoz (Liberale,VD) verbindlichen Absprachen zwischen den Regierungsparteien über die Prioritäten der Bundespolitik. Es sei selbstverständlich nichts einzuwenden gegen individuelle und persönliche Kontakte zwischen Parteien, Fraktionen und Regierungsmitgliedern. „Si, agissante en tant que gouvernement, [le Conseil fédéral] entend ouvrir une discussion sur les priorités, cette discussion ne saurait avoir lieu que devant les Chambres de manière que tous les partis puissent y participer, même s'ils ne sont pas représentés en son sein, il ouvrirait la porte au système des responsabilité gouvernementale qu'il combat lui-même“.<sup>543</sup>

James Schwarzenbach (NA,ZH) wies die Regierungsrichtlinien für die republikanische Fraktion mit der Forderung zurück, sie in einer rechtlich verbindlichen Form zur „Zustimmung oder Verwerfung“ vorzulegen. Die Republikaner erkannten in den Richtlinien „einen deutlichen Schritt weiter in Richtung der Machtkonzentration.“ Wenn der Bundesrat in seinen Erklärungen festgehalten habe, seine Perspektiven stellten kein Regierungsprogramm dar, das aufgrund von Absprachen mit den Regierungsparteien zustande gekommen sei, unterschlage diese Feststellung, „dass heute zwischen der Vereinbarung der vier Bundesratsparteien über die politischen Ziele in der neuen Legislaturperiode und dem Legislaturprogramm des Bundesrates doch versteckt weitgehend Übereinstimmung herrscht, dass gewisse Absprachen mit den Mehrheitsparteien stattgefunden haben und die Regierungserklärung dadurch doch einem Regierungsprogramm sehr nahe rückt,

---

<sup>542</sup> AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 517f

<sup>543</sup> AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 520

während die Minderheitsparteien bei all dem abseits stehen mussten.<sup>544</sup>

In der nationalrätlichen Detailberatung der Regierungsrichtlinien 1971-1975 haben am 27. April 1972 noch zwei Parlamentarier zur Parteienthematik gesprochen. Alfred Weber (FDP,UR) propagierte, im Auftrag seiner Fraktion, eine Verankerung der Parteien als „Träger der politischen Meinungsbildung“ in der Verfassung. Zudem sprach er sich für eine Mitfinanzierung der Parteien durch die öffentliche Hand aus. „Wenn die Parteien in ihrer Mittlerrolle zwischen Bürgern und Behörden objektiv und unabhängig bestehen wollen, brauchen sie ein Instrumentarium und Stäbe, die sie befähigen, unabhängig vom Staate wie auch von andern Interessengruppen zu sein. Damit wird die Frage der Mitfinanzierung nicht zu umgehen sein. Emotion und Verstand werden sich bei dieser Diskussion gegenüberstehen.“<sup>545</sup>

Julius Binder (CVP,AG) verdeutlichte für die CVP-Fraktion, dass sie der verfassungsmässigen Anerkennung sowie einer teilweisen Subventionierung durch staatliche Mittel positiv gegenüberstehe. „Wenn der Bundesrat die Information zum Bürger ausbauen und verstärken will – das ist meines Erachtens eine existentielle Frage der heutigen Demokratie –, dann wird er an den Parteien nicht vorbeikommen. Er wird diese Parteien verfassungsmässig anerkennen müssen. Dann müsste er konsequenterweise auch seine Zurückhaltung gegenüber der teilweisen Finanzierung der Parteien aufgeben. Soweit nämlich die Parteien öffentliche Aufgaben erfüllen – und sie erfüllen schon heute in hohem Masse solche öffentlichen Aufgaben –, ist nicht einzusehen, aus welchen Gründen staatliche Hilfsmassnahmen verboten sein müssen.“<sup>546</sup> Zum Abschluss der Debatte, die Ratspräsident William Vontobel (LdU,ZH) als „Marathon“ bezeichnete, nahm der Rat am 28. April 1972 ohne formelle Abstimmung Kenntnis von den bundesrätlichen Regierungsrichtlinien.<sup>547</sup>

Im Ständerat stand die Beratung der Regierungspolitik für die Jahre 1971-1975 am 27. April 1972 auf der Tagesordnung. In der allgemeinen Beratung äusserten sich ausschliesslich Fraktionssprecher. Die folgende Auslegeordnung zur Debatte beschränkt sich auf das Parteienthema. Die CVP-Fraktion deponierte mit ihrem Sprecher, Hermann Bodenmann (VS), das Unverständnis für die „Nichterwähnung der Vereinbarung der Regierungsparteien und Fraktionen

---

<sup>544</sup> AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 522

<sup>545</sup> AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 642

<sup>546</sup> AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 644

<sup>547</sup> AB-NR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 654

über die Legislaturziele 1971-1975“ in der bundesrätlichen Auslegeordnung. „Die Übergehung dieses Nicht-zur-Kennntnis-nehmen-Wollens trägt der politischen Realität nicht Rechnung. (...) Eine Feststellung über die weitgehende Übereinstimmung der Richtlinien mit den vereinbarten Legislaturzielen hätten gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit unterstrichen, dass die bestmöglichen Voraussetzungen zur Erreichung der gesteckten Ziele auch gegeben sind.“ Für die nächste bundesrätliche Präsentation in vier Jahren gab Bodenmann „der bestimmten Erwartung Ausdruck“, dass „im Interesse einer strafferen und zielstrebigeren Führung und Verwaltung des Landes die Richtlinien des Bundesrates und die Legislaturziele der Fraktionen, soweit als politisch möglich, aufeinander abgestimmt werden.“<sup>548</sup>

Anderer Meinung war die radikal-demokratische Fraktion, wie ihr Sprecher Hans Munz (FDP,TG) erläuterte. Wenn der Bundesrat keinen Bezug zum „Arbeitspapier“ der Parteien nehme, betone er damit indirekt, dass es für die Landesregierung nicht verbindlich sei. „Nach der Auffassung unserer Fraktion ist das richtig. (...) Der Bundesrat hat (...) nicht nur das Recht, sondern die verfassungsmässige Pflicht, seine Regierungstätigkeit selbst und autonom zu umschreiben. (...) Sich an Partei- und Fraktionserklärungen zu binden, geht für den Bundesrat umso weniger an, als es sich weder bei den einen noch bei den andern um konstitutionelle Institutionen und Gremien handelt.“ Von dieser Feststellung schlug Munz die Brücke zur Stellung der Parteien und meinte, es sei „sicher an der Zeit, ihnen eine verfassungsmässige Grundlage zu verschaffen. (...) Nachdem man den Organisationen der Wirtschaft schon vor Jahrzehnten das verfassungsmässige Mitspracherecht in bestimmten Bereichen der Gesetzgebung zugestanden hat (...) ist es an der Zeit, auch die Parteien rechtlich zur Mitarbeit an unsern staatlichen Institutionen heranzuziehen.“ Ein „heikleres Thema“ stelle die Frage der Mitfinanzierung der Parteien durch den Staat dar. Auf jeden Fall müsse vermieden werden, „die Unabhängigkeit der Parteien gegenüber Regierung und Verwaltung durch goldene Fesseln einzuengen.“ Konkreter wurde Munz in der Finanzierungsfrage nicht.

Als „fast unheimlich anmutende Zerredungsdebatte“ charakterisierte Matthias Eggenberger (SP,SG) die Diskussion im Nationalrat. Die SP-Fraktion halte es jedoch „nicht gerade für ein Unglück“, dass der Bundesrat zur Vereinbarung der Regierungsparteien in seinen Richtlinien nicht besonders Stellung genommen habe. „Es sind Richtlinien unter den Parteien, und die

---

<sup>548</sup> AB-SR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 244

Konsequenzen aus diesen Richtlinien haben die Fraktionen als Vertreter der Parteien zu ziehen, und nicht primär der Bundesrat.“ Weitergehende Erklärungen zur Positionierung der Parteien im Staat waren von den SP-Vertretern keine zu vernehmen. Auch die SVP-Fraktion, mit Heinrich Herzog (TG), liess es bei allgemeinen Bemerkungen zur Parteienfrage bewenden. Die hohen Ziele der Richtlinien könnten nur realisiert werden, „wenn die an der Regierung beteiligten Parteien und Fraktionen sich zu konstruktiver Zusammenarbeit finden.“ Die konkreteste Aussage Herzogs zur Rolle der Parteien lautete folgendermassen: „Ihre Stellung innerhalb der Demokratie muss gefestigt und gestärkt werden.“<sup>549</sup> Landwirtschafts-, Steuer-, Struktur-, Alters-, Aussen-, Verteidigungs- oder Medienpolitik lagen der SVP näher. Sie befürchtete, die bundesrätlichen Richtlinien würden blosse Theorie bleiben.

Der LdU wertete, laut Albin Heimann (ZH), das „Unterfangen“ Regierungsrichtlinien aufzustellen als „interessant und verdienstlich.“ Er konstatierte in den Legislaturzielen des Bundesrates jedoch „kaum Profil.“ Das erstaune nicht, da die Regierungsparteien durch gegenseitige Rücksichtnahme eingeeengt seien. Die „weitgehende Übereinstimmung“ von Regierungsrichtlinien und Bundesratsparteien-Vereinbarung ist für den LdU-Vertreter selbstverständlich. „Diese enge Zusammenarbeit und die damit verbundenen Kompromisse der vier Bundesratsparteien lässt eben auch diese Parteien an Profil verlieren. Das ist der Preis, den die Regierungsparteien für die gegenseitige Garantierung eines Anteils an der Regierungsmacht zu bezahlen haben. (...) Mir scheint, dass bei dieser Sachlage die bürgerlichen Parteien weiter fusionieren könnten.“<sup>550</sup> Aufgrund der speziellen Finanzsituation des LdU (Unterstützung durch die Migros), lässt sich die strikte Ablehnung eines Partei-entartikels erklären. Heimann bezeichnete einen solchen Verfassungsartikel als „überflüssig“. „Eine Zuwendung öffentlicher Mittel an die Parteien nach dem Schlüssel ‚grosse Parteien – grosse staatliche Beiträge; kleine Parteien – kleine Beiträge‘ könnte nicht akzeptiert werden.“<sup>551</sup>

In der Beratung der einzelnen Abschnitte der bundesrätlichen Regierungsrichtlinien waren die Parteien kein Thema mehr. Einzig Bundespräsident Celio kam in seinem Schlussvotum nochmals auf das Verhältnis der Legislaturzielvereinbarung der Bundesratsparteien und der Regierungsrichtlinien des Bundesrates zu sprechen. „Wir haben sie [die Legislaturziele] bewusst

---

<sup>549</sup> AB-SR, ausserordentliche Aprils-session 1972, S. 249

<sup>550</sup> AB-SR, ausserordentliche Aprils-session 1972, S. 250

<sup>551</sup> AB-SR, ausserordentliche Aprils-session 1972, S. 253

nicht zur Kenntnis genommen. (...) Wir haben die Legislaturziele nicht etwa vergessen. (...) Unsere Richtlinien entsprechen einem Auftrag und sind unabhängig von den durch die Parteien gesetzten Legislaturzielen. Diese Legislaturziele sind gewissermassen ein Vertrag zwischen den Parteien. Der Bundesrat hält sich bewusst und absolut ausserhalb dieses Vertrages zwischen den Parteien (...) Der Bundesrat spricht mit allen Parteien. (...) Der Bundesrat muss sich hüten, in dieser seiner Funktion als Regierungsmitglied, Mitglied einer Partei sein zu wollen. Die Bundesräte haben höhere Aufgaben. (...) Damit keine Missverständnisse entstehen, möchte ich betonen: Der Bundesrat möchte die Mitarbeit der Parteien im Staate noch verstärken. Wir wollen, dass die Unterstützung vor allem in der allgemeinen Politik von den politischen Parteien kommen soll, und nicht von allen möglichen anderen Gremien, die Einfluss auf unsere Politik nehmen wollen. Zusammenfassend halte ich fest: Wir betrachten unsere Richtlinien als eine Message des Bundesrates an die Räte, an das Volk, nicht nur an die Regierungsparteien.“<sup>552</sup>

Nachdem der Ständeratspräsident Ferruccio Bolla (FDP, TI) die Debatte geschlossen hatte, beantragte er dem Rat die bundesrätlichen Richtlinien zur Kenntnis zu nehmen. „Je précis qu'il s'agit simplement d'en prendre acte, mais non de les approuver ou de les désapprouver. Je vous prie de vous prononcer“.<sup>553</sup> Darauf blieb es still im Saal, womit die kleine Kammer das Geschäft am 28. April 1972, im Sinne des Bundesrates, abschloss.

#### **6.2.1.9 Rechenschaftsbericht zum Vollzug der bundesrätlichen Regierungsrichtlinien 1971-1975 (1975)**

Der Bundesrat orientierte in seinem Rechenschaftsbericht vom 23. April 1975 über das ernüchternde Ergebnis einer Vernehmlassung zu einem in der Verwaltung ausgearbeiteten Verfassungsartikel zur Stellung der Parteien. „Schon in der Grundsatzfrage, ob überhaupt ein Parteienartikel geschaffen werden soll, gingen die Meinungen (...) weit auseinander. Noch umstrittener war die staatliche Parteienfinanzierung. Sogar das Recht auf freie Parteigründung und das Vernehmlassungsrecht gaben zu kontroversen Stellungnahmen Anlass.“ Dieses „wenig überzeugende Vernehmlassungsergebnis“ mahnte den Bundesrat zu Vorsicht. Bevor weitere Schritte unternommen würden, wollte er eine „sorgfältige Überprüfung des Problems“ vornehmen. Abschliessend sei ein konkretes Ausführungsgesetz zu entwerfen, „das die zahlreichen

---

<sup>552</sup> AB-SR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 265

<sup>553</sup> AB-SR, ausserordentliche Aprilsession 1972, S. 272

Einzelfragen angeht und beantwortet<sup>554</sup> und erst danach sei es sinnvoll, die Arbeiten auf Verfassungsstufe weiterzuführen. Die zögerliche Haltung des Bundesrates in der Parteienfrage schien auch Ausdruck einer allgemein resignativen Einschätzung der aktuellen politischen und gesellschaftlichen Situation zu sein. In den Schlussbemerkungen beschreibt der Bundesrat die Situation des Staates ungeschminkt: „Der Staat scheint an den Leistungsgrenzen angelangt, die ihm die finanziellen Mittel, das politische System, die technische Machbarkeit und der Verwaltungs- bzw. Vollzugsapparat setzen. (...) Allen Behörden des Bundes und der Kantone muss die offenbar weit verbreitete, teilweise absichtlich genährte Staatsverdrossenheit des Stimmbürgers bzw. seine Verunsicherung zu ernststen Überlegungen Anlass geben. (...) Weiter sind auch deutliche Anzeichen einer Überforderung des Stimmbürgers in der Referendumsdemokratie nicht zu übersehen.“<sup>555</sup>

In der nationalrätlichen Debatte des Rechenschaftsberichts 1971-1975, die am 22. September 1975 stattfand, gab es zur Parteienfrage nur die eine oder andere Randbemerkung. Für die SP-Fraktion sprach Richard Müller (BE), mit Blick auf die Informationsarbeit vor Volksabstimmungen, generell von Parteien, die „in jeder Beziehung – personell und finanziell – überlastet“<sup>556</sup> seien. Walter Biel (LdU,ZH) thematisierte für seine Fraktion die Notwendigkeit einer Absprache zwischen Parteien und Bundesrat bei der Formulierung von Regierungsrichtlinien. „Eine Regierung arbeitet nicht im luftleeren Raum. (...) Die Parteien, die den Bundesrat bilden, müssen Farbe bekennen, gemeinsam konkrete Ziele formulieren und sich auf ein Programm festlegen, das für sie zumindest moralisch gegenüber der Öffentlichkeit verbindlich ist. Nur dann hat das Programm des Bundesrates die politische Tragfähigkeit.“<sup>557</sup> Die andern Fraktionen äusserten sich nicht zur Rolle der Parteien. Als Einzelsprecher vertrat Rolf Weber (SP,TG) die Ansicht, die im Januar 1972 von den Regierungsparteien vereinbarten Legislaturziele müssten „den Kern, das Herzstück der Richtlinien des Bundesrates darstellen.“<sup>558</sup> Der Rechenschaftsbericht wurde von der grossen Kammer am 23. September 1975 zur Kenntnis genommen und an den Ständerat weitergeleitet.<sup>559</sup>

Im Ständerat fanden die Parteien in der Debatte vom 2. Oktober 1995 noch weniger Echo. Einzig CVP-Fraktionssprecher Hermann Bodenmann (VS) machte sich Gedanken zur Vereinbarung der

---

554 BBI 1975 I 1710f

555 BBI 1975 I 1716f

556 AB-NR, Herbstsession 1975, S. 1183

557 AB-NR, Herbstsession 1975, S. 1190

558 AB-NR, Herbstsession 1975, S. 1193

559 AB-NR, Herbstsession 1975, S. 1207

Regierungsparteien (1972), die er als „Komplementärinstrument“ zu den bundesrätlichen Regierungsrichtlinien verstand. Es gehe in Ordnung, wenn der Bundesrat sich nicht „über den Erfolg oder Misserfolg parteipolitischer Zielsetzungen“ ausspreche, sich darüber Rechenschaft zu geben sei Aufgabe der Parteien und Fraktionen. Zur komplementären Funktion der Instrumente Parteienvereinbarung und Regierungsrichtlinien führte er in seiner Prognose zur Zusammenarbeit von Regierungsparteien und Bundesrat aus: „Wenn aber der Bundesrat gezwungen sein wird, straffer zu führen und zu regieren, und diese Zeit ist gekommen, werden Absprachen und Vereinbarungen der Parteien und Fraktionen unerlässlich werden. Wir sind in Zeitläufe eingetreten, in denen Volksgunst und staatspolitische Verantwortung sehr oft nicht auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden können. Vereinbarungen von Fraktionen und Bundesratsparteien werden dann notwendig sein, um das Land überhaupt regieren zu können.“<sup>560</sup> Ohne weitere Bemerkungen zur Situation der Parteien nahm der Ständerat am 3. Oktober 1975 den bundesrätlichen Rechenschaftsbericht über den Vollzug der Regierungsrichtlinien 1971-1975 an.<sup>561</sup>

#### **6.2.1.10 Motion Kloter – Kontrolle der Wahlausgaben (1975)**

Die Schaffung von Transparenz und Chancengleichheit bei Wahlen führte Nationalrat Theodor Kloter (LdU,ZH) als Motive für seine am 16. Dezember 1975 eingereichte Motion zur Kontrolle der Wahlausgaben an. Er verlangte von jeder Partei auf Bundes- und Kantonsebene sowie von jedem Kandidaten die Offenlegung der Gesamtausgaben für Nationalratswahlen. Zudem wollte er, dass die Herkunft der Wahlgelder zu belegen sei. Die Festlegung von Maximalbeträgen für die Wahlkampfausgaben von Parteien und Kandidaten, die von einer „neutralen Überwachungsstelle“ hätten kontrolliert werden sollen, rundeten die Forderungen ab. In der Begründung für den Vorstoss verwies Kloter auf „unliebsame Erfahrungen“ im Kanton Zürich. „Es soll im Kanton Zürich bei den letzten Wahlen Kandidaten gegeben haben, denen ein Nationalratsmandat 100'000 Franken wert war. (...) Es scheint Schule zu machen, dass nicht mehr in erster Linie die Qualität des Kandidaten, sondern etwa der Besitz einer ertragreichen Kiesgrube oder die Einheirat in den Familienclan eines internationalen Konzerns den Wahlausgang entscheiden kann.“

Kloter machte sich zum Anwalt des kritischen Wählers. „Er möchte wissen, welche wirtschaftlichen, religiösen oder anderweitig orientierten Interessengruppen sich in welchen Parteien engagieren.“

---

<sup>560</sup> AB-SR, Herbstsession 1975, S. 623

<sup>561</sup> AB-SR, Herbstsession 1975, S. 631



Der Motionär wollte erreichen, dass die „indirekten Wahlhilfen durchschaubar und kontrollierbar gemacht werden“, indem auch die Ausgaben von „Helfergruppen“ offenzulegen wären. Nicht eine „allzu enge Begrenzung“ der Wahlausgaben sei sein Ziel, sondern die „Bekämpfung der Missbräuche“ und die „Chancengleichheit unter den Parteien“,<sup>562</sup> sagte Kloter zum Schluss seiner Erläuterungen.

Für die Regierung zeigte Bundespräsident Rudolf Gnägi „Verständnis für das Anliegen“. Die Durchführung der Forderungen sei jedoch nur „in Verbindung mit der Schaffung eines allgemeinen Parteienartikels in der Bundesverfassung“ möglich. Da erst die rechtlichen Grundlagen zu schaffen wären, bat Gnägi den Vorstoss in ein Postulat umzuwandeln. Kloter war einverstanden. Aus dem Rat wurde dem Vorstoss nicht opponiert, so dass er am 18. März 1976 diskussionslos überwiesen worden ist.

#### **6.2.1.11 Richtlinien der Regierungspolitik 1975-1979 (1976)**

Die Parteien tauchen im Bericht zur beabsichtigten Regierungspolitik für die Jahr 1975-1979, die der Bundesrat am 28. Januar 1976 publizierte, einzig dort auf, wo die Verbindlichkeit der Richtlinien relativiert wird. „Es fehlt den Richtlinien der Charakter eines Regierungsprogramms, das zwischen den in der Regierung vertretenen Parteien ausgehandelt wird.“<sup>563</sup> In seiner Analyse der staatspolitischen Situation spricht der Bundesrat von einer „Zunahme der Ansprüche, die an den Staat gestellt werden“, bei gleichzeitigen „Anzeichen dafür, dass das Interesse des Bürgers an den staatlichen Belangen im Schwinden begriffen ist.“ Diese Diskrepanz zu überbrücken sei eine Aufgabe der Parteien. Der Bundesrat schlug 1976 jedoch nicht vor, die Parteien zu fördern, um beim „Bürger das Bewusstsein der Mitverantwortung für den Staat zu stärken.“<sup>564</sup> Dafür regte er an, die „Einrichtung des Ombudsmannes“ – nach ursprünglich schwedischem Modell – zu schaffen. „Wir nehmen an, dass auch in der Schweiz ein an das Gesellschafts- und Rechtssystem angepasstes Modell dieser Einrichtung die Integration des Bürgers in die staatliche Ordnung fördern wird“,<sup>565</sup> zeigte sich die Regierung optimistisch. Eine entsprechende Gesetzesvorlage sollte in der ersten Hälfte der Legislaturperiode vorgelegt werden. In der parlamentarischen Debatte spielte dieser Vorschlag jedoch überhaupt keine Rolle.

---

<sup>562</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1976, S. 380f

<sup>563</sup> BBI 1976 I 445

<sup>564</sup> BBI 1976 I 457f

<sup>565</sup> BBI 1976 I 479

Im Zentrum der Parlamentsdiskussion stand für die Periode 1975-1979 die erstmals vorgenommene Verknüpfung von Finanzplan und Regierungsrichtlinien. Mit dieser Verknüpfung, so erläuterte Bundespräsident Rudolf Gnägi der Vereinigten Bundesversammlung am 10. März 1976, sei man in der Lage „eine aufeinander abgestimmte Dringlichkeitsordnung aufzustellen.“ Gnägi gab der bundesrätlichen Hoffnung Ausdruck, die Zusammenarbeit zwischen Regierung, Parlament und Parteien könne mit diesem Richtlinienbericht gefördert werden. „Nach dem Scheitern der Legislaturziele der vier im Bundesrat vertretenen Parteien scheint uns dies von ganz besonderer Bedeutung zu sein. Die im Richtlinienbericht aufgeführten Ziele und die zu ihrer Verwirklichung vorgesehenen Massnahmen können nur dann in die Tat umgesetzt werden, wenn dafür in der Bundesversammlung eine möglichst breite Basis der Unterstützung von Zustimmungsbereitschaft vorhanden ist.“ Die Haltung des Bundesrates gegenüber den Bemühungen der Regierungsparteien gemeinsame Legislaturziele zu vereinbaren, unterscheidet sich grundlegend von jener aus dem Jahr 1972. Da hatte der Bundesrat noch für sein bewusstes nicht zur Kenntnisnehmen der Parteienvereinbarung geworben.

FDP-Fraktionssprecher Luigi Generali (TI) mass den Regierungsrichtlinien „eine grosse Bedeutung“ bei. „Dies um so mehr, als die Bundesratsparteien infolge allzu grosser Differenzen in ihren Zielsetzungen nach den eidgenössischen Wahlen von 1975 nicht in der Lage waren, sich auf gemeinsame Legislaturziele zu einigen.“<sup>566</sup> Darin sah Walter König (ZH) für die LdU-Fraktion „kein Unglück“. Es sei vielmehr die Folge davon, „dass die Väter der Gedanken, die uns die Regierungsprogramme geschenkt haben, über das Ziel hinausgeschossen haben.“<sup>567</sup> Ausdrücklich „vermisst“ hatte der Sprecher der SVP-Fraktion, Georg Brosi (GR), in den Richtlinien die Schaffung eines Parteienartikels. „Der Bundesrat hat die Ausarbeitung eines Parteienartikels offenbar aufs Eis gelegt. Wir halten dafür, dass eine Stärkung der Stellung der Parteien für die weitere Zukunft unserer Referendumsdemokratie unerlässlich ist und dass ein weiteres Zuwarten mit der Schaffung der dafür notwendigen rechtlichen Grundlagen nicht verantwortet werden kann.“<sup>568</sup>

---

<sup>566</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1976, S. 185

<sup>567</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1976, S. 191

<sup>568</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1976, S. 189

Bundespräsident Gnägi replizierte im Schlussvotum am 15. März 1975 auf die Beanstandung seiner SVP-Fraktion. Der Parteienartikel stelle ein „politisches Konsensproblem“ dar. Im durchgeführten Vernehmlassungsverfahren waren die Meinungen schon in der Grundsatzfrage, ob überhaupt ein Parteienartikel in der Verfassung verankert werden soll, „weit auseinander“ gegangen. „Unter dem Gesichtspunkt der Realisierbarkeit konnte der Bundesrat daher dieses Geschäft nicht unter die vordringlichen Aufgaben einreihen.“<sup>569</sup> In der Abstimmung über die Richtlinien und den Finanzplan 1975-1979 konnte der Bundesrat, mit seinem Antrag Kenntnis vom Bericht zu nehmen, 95 Stimmen und eine klare Mehrheit verbuchen. Für den Antrag der PdA, vom Bericht ohne Zustimmung Kenntnis zu nehmen, votierten vier Parlamentsmitglieder.<sup>570</sup>

Im Ständerat fanden die Parteien bei der Diskussion um die politischen und finanziellen Perspektiven der Schweiz in den Jahren 1975-1979 keine Erwähnung. Der Ständerat nahm am 18. März 1976 mit 33 Stimmen (Einstimmigkeit) vom Richtlinienbericht und mit 32 Stimmen (Einstimmigkeit) vom Finanzplan des Bundesrates Kenntnis.<sup>571</sup>

#### **6.2.1.12 Bericht „Zukunft des Parlaments“ (1978)**

Die Entschädigung der Parlamentarier und der Fraktionen war ein Bestandteil des am 29. Juni 1978 publizierten Berichts „Zukunft des Parlaments“, den eine Studienkommission der eidgenössischen Räte unter dem Präsidium von Nationalrat Erwin Akeret (SVP,ZH) verfasst hatte. Mit Blick auf die Einführung einer Fraktionsentschädigung und der Anpassung der Taggelder wurde bedauert, „dass 1972 wahrscheinlich der Mut fehlte, einen grösseren Sprung zu machen, der sicher aufgrund der damals herrschenden Verhältnisse hätte verantwortet werden können.“<sup>572</sup> Die Studienkommission plädierte dafür, den jährlichen Grundbeitrag von 10'000 Franken „für alle Fraktionen gleichermassen zu erhöhen, während der Zusatz von 2'000 Franken je Fraktionsmitglied unverändert zu belassen ist.“ Um eine Zweckentfremdung der Fraktionsbeiträge für die „indirekte Parteienfinanzierung“ zu verhindern, sollte die Verwendung der Beiträge kontrolliert werden. Als Kontrollorgan wurde die Finanzdelegation vorgeschlagen, der die „Fraktionen regelmässig Rechenschaft abzulegen“<sup>573</sup> hätten.

---

<sup>569</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1976, S. 268

<sup>570</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1976, S. 269

<sup>571</sup> AB-SR, Frühjahrsession 1976, S. 159

<sup>572</sup> BBI 1978 II 1174

<sup>573</sup> BBI 1978 II 1108

Als „eindeutig zu niedrig“ bezeichnet der Bericht die Entschädigung der Parlamentarier. Die 26'670 Franken Taggeld, die ein Parlamentarier im Jahr 1976 durchschnittlich bezog, machten nach Abzug der Spesen einen Nettobetrag von 20'650 Franken aus. Davon waren zusätzliche Ausgaben zu bestreiten, beispielsweise die Beiträge an die Partei sowie andere politische und nichtpolitische Gesellschaften. So blieben dem Parlamentarier für seine vier bis sechs Monate dauernden parlamentarischen Verpflichtungen „in keinem Fall mehr als 15'000 bis 16'000 Franken.“ Als angemessen erachtete die Kommission eine jährliche Nettoentschädigung, die „ungefähr der Hälfte des Gehalts von Bundesbeamten der obersten Lohnklasse“ entsprechen würde. Konkret sollte einem eidgenössischen Parlamentarier ein jährlicher „Gesamtnettobetrag von etwa 50'000 Franken zuerkannt“ werden, was einem „anständigen Existenzminimum“<sup>574</sup> gleich käme. Mit solchen Entschädigungssätzen sollte „jedem Bürger die Ausübung des parlamentarischen Mandats ohne Rücksicht auf seine gesellschaftliche Stellung“ ermöglicht werden, auch wenn dabei „jedes Parlamentsmitglied im Interesse des öffentlichen Wohls gewisse Opfer zu bringen“<sup>575</sup> habe. Denn es sollte darauf geachtet werden, nicht den Eindruck entstehen zu lassen, „der Parlamentarier sei eine privilegierte Person. Das widerspräche der ‚schweizerischen‘ Vorstellung.“<sup>576</sup>

### **6.2.1.13 Einfache Anfrage Carobbio – Propaganda der Banken (1978)**

Nationalrat Werner Carobbio (PSA/SP, TI) zeigte sich in einer Einfachen Anfrage vom 20. April 1978 erbost über „sept pages de publicité payante“, welche die „Union de Banques Suisses“ (UBS) in verschiedenen Tageszeitungen geschaltet hatte. So sei unter anderem die Energiepolitik der Schweiz und die Entwicklungshilfe in Drittweltstaaten in einer Art und Weise dargestellt worden, welche nicht die Solidarität, sondern den Profit betont hätten. Carobbio wollte vom Bundesrat wissen, ob er durch solch massive Propaganda einer privaten Unternehmung nicht eine politische Konfrontation befürchte. Zumal wenn man das finanzielle Ungleichgewicht zwischen der UBS und den angegriffenen Personen und Gruppen berücksichtige. Weiter fragte er den Bundesrat: „S'il entend intervenir, du moins sous forme de recommandation, pour obtenir que l'UBS fasse preuve d'une plus grande réserve et qu'elle renonce à cette propagande politique massive“. Der Bundesrat blieb in seiner Antwort kurz. Er erwähnte, dass solche Werbung nicht mit dem Bankengesetz aus

---

<sup>574</sup> BBI 1978 II 1167ff

<sup>575</sup> BBI 1978 II 1091

<sup>576</sup> BBI 1978 II 1170

dem Jahr 1934 bekämpft werden könne. Und „nous rappelons au surplus que notre pays vit sous un régime de liberté d'expression et de liberté de la presse.“<sup>577</sup>

#### **6.2.1.14 Interpellation Hubacher – Abstimmungsfinanzierung (1978)**

Nationalrat Helmut Hubacher (SP,BS) reichte am 18. September 1978 eine Interpellation ein, mit der das finanzielle Engagement des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätswerke und der Schweizerischen Informationsstelle für Kernenergie im Kampf gegen die Atominitiative, über die im Februar 1979 abgestimmt werden sollte, kritisiert wurde. Hubacher sah in der „Gegenpropaganda“ dieses „Millionenclubs“ die „Struktur der direkten Demokratie ernsthaft gefährdet.“ Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die Aussagen und Überlegungen, die Hubacher in diesem Zusammenhang zur Parteienfinanzierung machte und geht nicht auf die politische Auseinandersetzung zur Energiepolitik ein. Hubacher fragte in seinem Vorstoss wie Parteien „ihre sogenannte meinungsbildende Funktion noch wahrnehmen können, wenn sie als finanzarme Organisationen einem Millionenclub gegenüberstehen?“ Er wollte vom Bundesrat auch wissen, ob er die Befürchtung teile, „dass die Parteien bei einem solchen Millionenspiel ausgeschaltet werden oder in finanzielle Abhängigkeit von potenten und interessierten Geldgebern geraten können?“ Zudem fragte er den Bundesrat in einer rhetorischen Volte, ob der bereits feststellbare Trend, dass „finanzstarke Wirtschafts- und Finanzkreise die Politik beherrschten, mit dem einseitigen Einsatz von Geldern aus öffentlichen Werken sozusagen legalisiert würde?“ In der schriftlichen Begründung seines Vorstosses bedauerte er, wegen des Fehlens einer faktischen Parteienfinanzierung aus öffentlichen Geldern, dass Parteien in „finanzielle Abhängigkeit von Dritten“<sup>578</sup> geraten. Den Sinn einer öffentlichen Abstimmungsfinanzierung sah er in der Gewährleistung der demokratischen Meinungspluralität.

In seiner schriftlichen Stellungnahme teilte der Bundesrat die Meinung nicht, die direkte Demokratie werde durch die Kampagne der Verbände gefährdet. Dem Traditionsargument folgend hielt er fest, dass sich in der Schweiz „schon immer“ Interessengruppen an der Finanzierung von Abstimmungskampagnen beteiligt haben. Zur Rolle der Parteien wurde ausgeführt, dass ihnen in der Demokratie „eine wesentliche meinungsbildende Funktion“ zukomme. „Das heisst jedoch nicht, dass sie dafür ein Monopol besässen.“ Dem Bundesrat seien die finanziellen Sorgen der Parteien bekannt, und er habe vor einigen Jahren die notwendigen Schritte zur Schaffung

---

<sup>577</sup> AB-NR, Herbstsession 1978, S. 1455f

<sup>578</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1979, S. 87

verfassungsmässiger Grundlagen für eine staatliche Parteienfinanzierung eingeleitet. „Dem Parlament ist bis jetzt keine Vorlage unterbreitet worden, weil die Meinungen der Parteien selber weit auseinander gingen und nach wie vor auseinandergehen.“

Hubacher erklärte sich in seiner Stellungnahme vom 7. März 1979 – nach der Volksabstimmung, die zur Ablehnung der Atominitiative geführt hatte – von der Antwort des Bundesrates nicht befriedigt. Nach seiner Meinung habe der Bundesrat die wesentlichen Fragen nicht beantwortet, „wie nämlich in diesem Lande die Politik weitergehen soll und wie die Parteien, die hier völlig überspielt werden, die meinungsbildenden Faktoren bilden sollen.“<sup>579</sup>

#### **6.2.1.15 Motion Auer – Pression auf Parlamentarier (1978)**

Die Parteienfinanzierung, respektive die Finanzierung von Abstimmungskampagnen durch Wirtschaftsverbände, war in einer hitzigen Debatte um die Überweisung einer Motion von Felix Auer (FDP,BL) ein Nebenthema. Auer verlangte mit seinem Vorstoss vom 20. September 1978 eine Untersuchung über eine gleichentags gemachte Aussage von Nationalrat Andreas Gerwig (SP,BS) in der allgemeinen Aussprache über das Finanzpaket 1978. Gerwig hatte gesagt, „die Parlamentarier, ausgenommen die Sozialdemokraten, seien im Hinblick auf die Beratungen von den Banken ‚ganz massiv unter Druck gesetzt‘ worden.“<sup>580</sup> Auer begründete seinen Vorstoss unter anderem damit, dass der „Vorwurf“ um so ernster zu nehmen sei, „als er nicht von irgendeinem Schreiberling in irgendeinem Revolverblatt erhoben worden sei, sondern von einem der sogenannten führenden Köpfe der grössten Fraktion in diesem Parlament.“<sup>581</sup> Es soll hier nicht auf den „heiligen Krieg dieser beiden Basler“<sup>582</sup> eingegangen werden, wie Nationalrat Hans Rüegg (FDP,ZH) formulierte, sondern auf den mitschwingenden Aspekt der Parteienfinanzierung.

Ohne Übertreibung kann die emotionale Diskussion zur Überweisung der Motion Auer vom 3. Oktober 1979 als Highlight in der schweizerischen Parlamentsdebatte bezeichnet werden. Obwohl sich das Büro des Nationalrates gegen die Überweisung der Motion aussprach, weil es der Ansicht war, eine aussagekräftige Untersuchung sei kaum durchführbar und es „mehr um Prestigefragen

---

<sup>579</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1979, S. 88

<sup>580</sup> AB-NR, Herbstsession 1979, S. 1266

<sup>581</sup> AB-NR, Herbstsession 1979, S. 1267

<sup>582</sup> AB-NR, Herbstsession 1979, S. 1271

(...) als um Vernunft<sup>583</sup> gehe, wurde die Motion mit 103 gegen 17 Stimmen überwiesen. Die Untersuchung des nationalrätlichen Büros brachte aufgrund einer aufwändigen schriftlichen Befragung der Parlamentsmitglieder, der Banken und der Bankiervereinigung „nichts zutage, was objektiv zu einer Missbilligung Anlass geben könnte: Ethik, Recht und die Spielregeln unserer Demokratie wurden nicht tangiert.“ Der Bericht des Büros hält weiter fest, dass die Worte von Nationalrat Gerwig „nur der Ausdruck eines sehr subjektiven Eindrucks einiger weniger Parlamentarier [waren]. Es entsprach nicht dem Empfinden der Mehrheit der Parlamentarier und konnte in keiner Weise durch objektive Anhaltspunkte bestätigt werden.“<sup>584</sup> Gerwig gestand seinen „Fehler“ am 13. Dezember 1979 ein und zog seine „erkennbar in der Hitze des Gefechts geäußerte Behauptung“ zurück. Weiter führte er aus: „Aber es gehört vielleicht zum Menschen, auch zu mir, dass er nicht immer in der Lage ist, das Richtige auch noch im richtigen Zeitpunkt zu tun. (Beifall)“ Auer dankte Gerwig für seine Erklärung und betrachtete seine Motion als erfüllt. „Es erleichtert die Sache. (...) Damit werden auch dem Protokoll einige wüste Worte erspart.“<sup>585</sup>

In der Debatte um Macht, Einfluss, Lobbying, Glaubwürdigkeit und Parteipolitik, vom 3. Oktober 1979, hatte Nationalrat Helmut Hubacher (SP,BS) als einziger konkret die Problematik der Parteienfinanzierung durch die Wirtschaft angesprochen. Er kritisierte, dass „gewisse Parteien“ vom Vorort über die Wirtschaftsförderung finanziert würden. So würden „die Sachabstimmungen, weil die Parteien kein Geld haben, im Grunde genommen von der PR-Abteilung des Vorortes finanziert.“ Rhetorisch fragte er: „Ist das kein Unter-Druck-gesetzt-Werden, wenn man finanziell abhängig ist?“. Er stellte sich nicht grundsätzlich gegen eine Untersuchung. „Wenn sie das alles untersuchen wollen, wir haben überhaupt nichts dagegen. (...) Wir wären der Meinung – aber dann muss mit offenen Karten gespielt werden –, dass die Bankier-Vereinigung und andere Kreise dann auch ihre Karten auf den Tisch legen.“<sup>586</sup> Um die Frage der direkten und indirekten

583 AB-NR, Herbstsession 1979, S. 1274

584 AB-NR, Wintersession 1979, S. 1687

585 AB-NR, Wintersession 1979, S. 1692

586 AB-NR, Herbstsession 1979, S. 1272, vgl. auch AB-NR, Herbstsession 1979, S. 940ff, Diskussion zu einer Motion von Nationalrat Franz Jaeger (LdU,SG), die er am 1. Dezember 1977 eingereichte hatte und die sich dafür einsetzte, die Glaubwürdigkeit der politischen Institutionen zu erhöhen. Jaeger verlangte, dass Mitglieder des National- und Ständerates sämtliche Ämter und Funktionen in privaten und öffentlichen Organisationen und Gremien offenzulegen hätten. Für zurückgetretene Bundesräte verlangte er eine „Sperrfrist“ von drei Jahren, bis sie Verwaltungsratsmandate in privaten Unternehmen annehmen dürften. Damit sollte verhindert werden, dass sie ihren im Amt erworbenen „Beziehungs- und Informationsvorsprung nachträglich privatisieren“. Der Bundesrat beantragte, die Motion in der abgeschwächten Form des Postulats zu überweisen. Während die Regierung die Forderung Jaegers nach mehr Transparenz bei den Interessenverbindungen für die Parlamentsmitglieder teilte, konnte sie dem Ansinnen für alt Bundesräte eine dreijährige Karenzfrist für die Übernahme von Verwaltungsratsmandaten einzuführen nichts abgewinnen. Dazu Bundesrat Furgler in seiner Begründung am 18. September 1979: „Damit erwecken sie [Jaeger] den Eindruck, als ob Verwaltungsrat sein oder Berater sein gleichsam per definitionem etwas

Parteienfinanzierung, die Nationalrat Gerwig mit dem Hinweis auf die erstaunliche Präsenz vieler freisinniger Politiker in Inseraten der SKA und der Schweizerischen Bankgesellschaft<sup>587</sup> angetippt hatte, blieb es (vorläufig) ruhig.

#### **6.2.1.16 Fazit 1964-1978: Planungsoptimismus und Pression**

Den Anstoss für die parlamentarische Auseinandersetzung zur Parteienfrage gaben ein Postulat von Fritz Blatti (FDP,ZH) zur Einführung von Fraktionsbeiträgen 1964 sowie die beiden Motionen über neu zu schaffende Richtlinien für die Regierungspolitik (1967) und zum Parteien- und Verbandswesen (1968) von Leo Schürmann (KCVP,SO). Diese Vorstösse bilden das Fundament für die seit den sechziger Jahren langsam aber kontinuierlich wachsende Sensibilität gegenüber dem Spannungsfeld Geld-Macht-Politik/Partei. War für Blatti die Abwehr des „Exekutivstaates“ das ausschlaggebende Motiv für seinen Vorstoss, so beabsichtigte Schürmann mit einer Gesamtkonzeption die (partei-)politische Landschaft Schweiz neu zu kartographieren.

Der Freisinnige wollte mit der staatlichen Subventionierung der Fraktionssekretariate gleich lange Spiesse zu den Verbandssekretariaten schaffen. Finanziert werden sollten Hilfspersonal, wissenschaftliche Mitarbeiter und Dokumentationsleistungen für die Parlamentarier. Die bessere administrative Unterstützung der Fraktionen durch die Sekretariate, hätte es ihnen ermöglichen sollen, die Probleme des Landes unter dem „Gesichtspunkt des Gesamtinteresses“ zu würdigen. Die beiden Motionen des Christdemokraten Schürmann waren Ausdruck des Zeitgeistes der sechziger Jahre, als die Politik, mit grossem Planungsoptimismus ausgestattet, versuchte, auf die in Bewegung geratene Gesellschaft (helvetisches Malaise, 68er etc.) zu reagieren. Schürmann hoffte, mit bundesrätlichen Regierungsrichtlinien die Bürger wieder vermehrt zu politischem Denken hinlenken zu können.

In seinen ersten Regierungsrichtlinien wies der Bundesrat noch auf die Schlüsselstellung der Parteien in der Referendumsdemokratie hin. Er zeigte sich bereit, gemeinsam mit den Parteien zu prüfen, was vorgekehrt werden könne, um ihre Stellung im Staat zu stärken. Hatte die Regierung

---

Unrechtes bedeute. Ich verwehre mich gegen diese Fehlinterpretation. Ich kenne Menschen, die nicht Verwaltungsräte und nicht Berater sind und dennoch sehr wenig Gescheites oder gar Rechtes tun. Aber die überwiegende Mehrzahl der Menschen, ob sie Verwaltungsräte oder Berater sind oder andere Tätigkeiten ausüben, sind anständig. Das gilt auch für das vorliegende Problem.“ Der Nationalrat folgte der Argumentation Furglers und überwies den Vorstoss mit 82 gegen 37 Stimmen als Postulat.

<sup>587</sup>

AB-NR, Herbstsession 1979, S. 1268



doch eine nicht unbedenkliche politische Gewichtsverschiebung festgestellt: weg von Bundesrat und Parlament hin zu Organisationen und Verbänden der Wirtschaft. In der Motion zum Partei- und Verbandswesen hatte Schürmann zudem die Frage gestellt, ob das Vereinsrecht die adäquate Form für die Parteien darstelle, damit sie ihre demokratiepolitisch wichtigen Aufgaben wahrnehmen und ihre Rolle im Staat (inkl. staatlicher Teilfinanzierung) gestärkt werden könnten. Der Bundesrat zeigte sich grundsätzlich gesprächsbereit, forderte jedoch von den Parteien Eigeninitiative. Sie sollten sich Gedanken machen und Vorschläge unterbreiten über ihre künftige Stellung im Staat.

Fünf Jahre nach der Thematisierung durch Blatti erreichten die Fraktionspräsidenten 1970 die Zahlung von Fraktionsbeiträgen aus der Bundeskasse. Eingesetzt werden sollten diese Beträge (5000 Franken Grundbeitrag, 1000 Franken pro Fraktionsmitglied) für einen Sekretär und eine Stenodaktylographin. Weil es sich bei den Fraktionen um Organe des Parlaments handle, sei deren staatliche Finanzierung verfassungsmässig und keine Parteienfinanzierung bzw. auch kein Schritt in diese Richtung, argumentierten die Fraktionschefs. Im Ständerat opponierten Liberale und Freisinnige gegen dieses Vorhaben. Befürchtet wurde eine Professionalisierung des Milizparlaments. Parteien würden zu Kostgängern des Staates und entfremdeten sich vom Volk („Staatsparteien“ statt „Bürgerparteien“). Trotz dieser Bedenken wurden die Fraktionsbeiträge per 1. Januar 1972 erstmals gewährt und später (1990, 2000) erhöht.

Der 1971 publizierte Rechenschaftsbericht zum Vollzug der Regierungsrichtlinien 1967-1971 lädt Parteien und Fraktionen ein, sich Gedanken zu machen über die Stellung und Institutionalisierung der Parteien im Staat. Eine Umfrage des Bundesrates ergibt ein positives Signal für die Schaffung eines Parteienartikels in der Bundesverfassung. Er kündigt im Regierungsprogramm 1971-1975 einen Bericht bzw. eine Botschaft über einen Parteienartikel bis zum Jahr 1974 an. Es sollte noch 28 Jahre dauern, bis im Jahr 2000 ein Parteienartikel in der Bundesverfassung verankert wurde. Eine teilweise staatliche Parteienfinanzierung wurde in der Debatte zu den zweiten bundesrätlichen Regierungsrichtlinien von der FDP und der CVP im Sinne „staatlicher Hilfsmassnahmen“ befürwortet. Die SVP wollte in dieser Thematik „tatkräftig und loyal“ mitarbeiten. Es blieb bei diesen Deklarationen. Der LdU war aufgrund seiner gesicherten Finanzierung durch die Migros ausgesichert und erachtete einen Verfassungsartikel und eine staatliche Parteienfinanzierung als überflüssig.

Das parlamentarische und das bundesrätliche Interesse an den Parteien im Übergang von den sechziger zu den siebziger Jahren erwiesen sich als Strohfeuer. Illustrationen eines erneuten Aufflackerns sind die Parteienartikel, formuliert in den Entwürfen einer neuen Bundesverfassung 1973 (EJPD) und 1977 (Expertenkommission Furgler). Der bundesrätliche Rechenschaftsbericht für die Jahre 1971-1975 spricht von einem ernüchternden Ergebnis der Vernehmlassung zu einem Parteienartikel. Bereits in der Grundsatzfrage, ob ein Parteienartikel in der Verfassung geschaffen werden sollte, gingen die Meinungen weit auseinander. Noch umstrittener war eine staatliche Parteienfinanzierung. Da sich keine Grundtendenz abzeichnete, verzichtete der Bundesrat darauf, das Projekt weiter zu verfolgen. Oder in seinen Worten: Er wolle eine „sorgfältige Überprüfung des Problems vornehmen“. Der Zeitgeist, wie ihn die Regierung in ihren Richtlinien beschrieb – allgemeine politische Resignation, Erreichen der staatlichen Leistungsgrenze, Staatsverdrossenheit, Überforderung der Bürger in der Referendumsdemokratie –, lähmte auch sie. In der Debatte zum dritten bundesrätlichen Richtlinienbericht für die Jahre 1975-1979 verlangte die SVP von der Regierung, den „offenbar aufs Eis gelegten“ Parteienartikel endlich zu realisieren. Der damalige Bundespräsident Rudolf Gnägi (SVP, BE) meinte darauf, die Regierung erachte einen Parteienartikel als „politisches Konsensproblem“. Das Geschäft könne unter Gesichtspunkten der Realisierbarkeit nicht unter die vordringlichen Aufgaben eingereiht werden.

Der erste parlamentarische Vorstoss, welcher explizit Transparenz in der Parteien- bzw. Wahlkampffinanzierung forderte, war 1975 die Motion von Theodor Kloter (LdU, ZH). Er übte harsche Kritik an den Wahlkampfaufwendungen einzelner Kandidaten und verlangte, sowohl von den Parteien als auch den Kandidaten, Transparenz zu den Wahlkampfausgaben. Erstmals wurde die Forderung nach festgelegten Maximalbeträgen für Wahlkampfausgaben (pro Partei und pro Kandidat) in einem parlamentarischen Vorstoss erhoben. Diese Forderungen wurden im Parlament diskussionslos überwiesen (18. März 1976), nachdem der Bundesrat erläutert hatte, den Forderungen könne nur nachgekommen werden, wenn in der Bundesverfassung ein Parteienartikel geschaffen würde.

Die Rolle von ‚interessiertem Geld‘ (Banken, Energiewirtschaft, Wirtschaftsförderung/wf), ausserhalb von Wahlen, wurde 1978 konkret in Vorstössen im Eidgenössischen Parlament thematisiert. Durch aufwändige Werbekampagnen der Bank UBS (Energiepolitik,

Entwicklungshilfe) sowie in der teilweisen Finanzierung des Abstimmungskampfes gegen die Atominitiative durch die Energiewirtschaft sahen Mitglieder der SP-Fraktion die Unabhängigkeit der Parteien und der Parlamentsmitglieder gefährdet. Es gab den Vorwurf, Abstimmungskämpfe würden durch hohe Geldsummen von wirtschaftlichen „Millionenclubs“ manipuliert und so die Demokratie unterlaufen.

Im Zeitraum von 1965 bis 1975/78 wird das Thema Parteienförderung und -finanzierung aus einem Abwehrreflex (gegen den „Exekutivstaat“) heraus initiiert und anschliessend diskutiert. In dieser Periode des Herantastens, des staatspolitischen Grundsatzdebattierens, sind keine unüberwindbaren parteipolitischen Fronten in der Parteienfinanzierungsfrage auszumachen. Im Grundsatz wird die Parteienförderung begrüsst, ohne dass ein starker politischer Wille zur Realisierung von Förder- und Finanzierungsmassnahmen auszumachen wäre. Der Bundesrat weigert sich in der Finanzierungsfrage eine Führungsrolle einzunehmen. Er spielt den Ball den Parteien zu. Zwar gesteht die Regierung den Parteien eine „Schlüsselrolle“ für nicht primär interessengelenkte Politik zu, einer Verbesserung der (finanziellen) Rahmenbedingungen der Parteien räumt sie jedoch keine Priorität ein. Vielmehr setzt sich der Bundesrat von den Parteien ab, indem er seine parteiunabhängige Rolle betont. Parlamentarische Vorstösse (LdU/1976, SP/1978) bringen, nach einer rund zehnjährigen Phase der parlamentarischen Bewusstseinsbildung zur Parteienfrage, die Problematik von interessengelenktem Geld im politischen System (Wahlen, Abstimmungen) auf die politische Agenda. Es ist von Pressuren auf Parlamentarier und Parteien die Rede.

## **6.2.2 1975/78-1990: Desinteresse und Provokation**

### **6.2.2.1 Richtlinien der Regierungspolitik 1979-1983 (1980)**

Der vierte Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik und der damit verknüpfte Legislaturfinanzplan vom 16. Januar 1980 konstatierte einen Rückgang der Stimmbeteiligung auf ein Mass, „das in diesem Jahrhundert noch nie erreicht worden ist.“ Die Gründe der Stimmenthaltung führte der Bundesrat auf ein „ganzes Geflecht von Ursachen“ zurück. Erwähnt wird neben persönlichen Motiven und den Eigenheiten des schweizerischen Politikmodells auch die „Abschwächung der Integrationskraft politischer Parteien.“ Der Bundesrat befasste sich unter dem Titel „Die Vermittler zwischen Bürger und Staat“ in einem kurzen Kapitel des Richtlinienberichts mit den Parteien. Darin wird festgestellt, dass in jüngster Zeit Probleme entstanden seien, zu denen Parteien und

Verbände kaum Lösungsbeiträge leisten konnten. Die Folge sei das „vermehrte Auftreten von Ad-hoc-Gruppierungen (Bürgerinitiativen), die jedoch oft ebenso schnell wieder verschwinden, wie sie entstehen.“ Diese Entwicklung interpretierte der Bundesrat als Ausdruck „einer Schwäche der traditionellen Organisationen.“ Ohne Schminke analysierte die Regierung die Situation der Parteien: „Vor allem die Parteien bekunden Mühe, ihrer Aufgabe als Vermittler zwischen Bürger und Staat in der veränderten sozialen Situation gerecht zu werden. Ihre Rolle, die Bürger zu gemeinsamen Zielen zusammenzuführen und ihnen Halt zu geben, können sie nur noch beschränkt spielen.“<sup>588</sup>

Als Neuerung wurde der vierte Richtlinienbericht erstmals von einer Kommission beraten, bevor er ins Plenum der beiden Räte ging.<sup>589</sup> Für die Parteithematik hatte dies, bis auf eine Ausnahme, keine spezielle Auswirkung. Es war Walter Augsburger (BE), der als SVP-Fraktionssprecher „das Problem der politischen Parteien“ in seiner Erklärung vom 5. März 1980 ansprach. „Wahrscheinlich zu Recht“ habe der Bundesrat beklagt, dass es den Parteien nicht mehr gelinge, die „wechselseitige Verbindung zwischen Behörden und Bürger“ sicherzustellen. „Zwischen den Zeilen“, so folgert Augsburger, „gibt damit die Landesregierung offenbar zu, dass die politischen Parteien dieses Landes im wesentlichen Regierung und Bürger einander näher bringen und in der direkten Demokratie eine Funktion zu erfüllen haben, für die sich bis heute kein glaubwürdiger Ersatz gefunden hat.“

Die Schwäche der Parteien führte der SVP-Sprecher auf drei Ursachen zurück: die „Sachkundenot“, den Verlust der Presse als „Hauptwaffe“ und auf ihre „ökonomische Dürftigkeit.“ „Mitgliederbeiträge und spontane Spenden sind so spärlich, dass die Parteien keine Aktionsbasis für eine auf das heutige Publikum zugeschnittene Parteiarbeit sicherstellen.“ Für Wahlen und Abstimmungen müsste sich die Partei die nötigen Mittel „von aussen“ beschaffen. Augsburger fragt rhetorisch: „Wird sie damit nicht abhängig?“. Er gibt für seine Fraktion der Hoffnung Ausdruck, der Bundesrat werde in der kommenden Legislaturperiode „die Bereitschaft bekunden, unvoreingenommen und mit Ernsthaftigkeit an die Prüfung solcher Fragen“ herantreten. „Auch wenn politische Parteien als gesellschaftliche Erscheinungen betrachtet werden, schliesst das ihre

---

<sup>588</sup> BBl 1980 I 610f

<sup>589</sup> BBl 1980 I 589; Ab dem Richtlinienbericht 1979-1983 wird auf den „selbständigen Rechenschaftsbericht“ zum Ende der Legislaturperiode verzichtet. Stattdessen wird in der Mitte der Legislaturperiode ein Zwischenbericht verfasst.

Institutionalisierung auf gesetzlicher Grundlage nicht aus. Die politischen Parteien allein sind nämlich das geeignete Gremium, wo die in einer Demokratie erforderliche Meinungsbildung zustande kommen kann. Nur sie sind in der Lage, diese unerlässliche Aufgabe von einem nicht im üblichen Sinne interessenbetonten Standpunkt aus zu erfüllen.“ Mit Blick auf Parteiengesetze im Ausland formulierte er eine Leitlinie für eine schweizerische Umsetzung. „In der Schweiz sind eigene Lösungen zu suchen, massvolle und zurückhaltende Lösungen aber sind nötig.“<sup>590</sup>

Bundespräsident Georges-André Chevallaz antwortet Augsburger in seiner Stellungnahme vor dem Parlament am 10. März 1980. Der SVP-Vertreter habe zu Recht gerügt, dass die Regierung sich darauf beschränkt habe, nur die Situation der Parteien zu würdigen, ohne auch nur eine Massnahme zur Verbesserung vorzuschlagen. Chevallaz erinnerte an den zweiten Richtlinienbericht, in welchem der Bundesrat Vorabklärungen für einen Parteienartikel und die Parteienfinanzierung getroffen habe. Eine Vernehmlassung zu diesen Themen habe jedoch sehr stark divergierende Meinungen hervorgebracht. „Dès lors, faute d'une consensus des intéressés sur les mesures à prendre, le Conseil fédéral a renoncé jus'qu'à nouvel ordre à soumettre les proposition concrètes à l'Assemblée fédérale sur ce sujet“.<sup>591</sup> Damit war für den Bundespräsidenten die Sache erledigt.

Der Nationalrat nahm vom Richtlinienbericht und vom Legislatur-Finanzplan am 10. März 1980 Kenntnis.<sup>592</sup> Gleiches geschah im Ständerat am 19. März 1980, ohne dass die Stellung der Parteien in irgendeiner Form angesprochen worden wäre.<sup>593</sup>

#### **6.2.2.2 Zwischenbericht Richtlinien der Regierungspolitik 1979-1983 (1981)**

Zur Mitte der Legislaturperiode legte der Bundesrat am 5. Oktober 1981 den ersten Zwischenbericht über den Vollzug seiner gut anderthalb Jahre zuvor präsentierten Richtlinien der Regierungspolitik 1979–1983 vor.<sup>594</sup> Der erste bundesrätliche Zwischenbericht sollte zugleich der letzte über den Vollzug seiner Richtlinien bleiben. Die Geschäftsprüfungskommissionen der Räte taxierten ihn schon bald als Papiertiger.<sup>595</sup> Der Zwischenbericht enthielt keine Aussagen zur Rolle oder Stellung der Parteien im Staat. Erklärbar ist dieses Fehlen mit der anlaufenden Diskussion zur

---

<sup>590</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1980, S. 80f

<sup>591</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1980, S. 136

<sup>592</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1980, S. 143

<sup>593</sup> AB-SR, Frühjahrssession 1980, S. 157

<sup>594</sup> BBl 1981 III 665ff

<sup>595</sup> Vgl. dazu BBl 1983 III 411

Totalrevision der Bundesverfassung, bei der auch die Parteithematik behandelt werden sollte. Der Bundesrat erachtete „das Unternehmen einer Totalrevision“ als „durchführbar“ und versprach „bis 1982 einen kohärenten Entwurf“<sup>596</sup> vorzulegen.

Am 2. Dezember 1981 stand der Zwischenbericht im Nationalrat zur Debatte. Im Zentrum der Diskussionen standen die angespannte wirtschaftliche Situation und vor allem die Überforderung des Staates. Die SVP sprach in einer Motion vom 30. November 1981, die zum Zwischenbericht eingereicht wurde, von der drohenden Gefahr „die demokratischen Strukturen [zu] überfordern“ und von einem unter „chronischer Überlastung“ leidenden Parlament. „Deshalb ist im Interesse von Volk und Behörden, von Legislative und Exekutive auf allen Ebenen eine Konzentration der Kräfte auf das Wesentliche und Dringliche notwendig.“<sup>597</sup> CVP-Fraktionschef Arnold Koller (AI) diagnostizierte eine abnehmende „Schluckfähigkeit von Parlament und Volk.“<sup>598</sup>

Valentin Oehen (NA,BE) übernahm dieses Bild und dehnte es auf die Parteien aus. „Wenn das Schluckvermögen der Parteien und des Parlamentes nicht mehr genügt, müsste dies Anlass sein, unsere Situation grundsätzlich neu zu überdenken, etwas, was seit Jahren unterlassen wurde und auch heute im grossen und ganzen unterlassen wird.“<sup>599</sup> Dieses Votum blieb das einzige, das die Situation der Parteien in der Debatte explizit ansprach, bevor der Zwischenbericht am 3. Dezember mit 75 Stimmen zur Kenntnis genommen wurde. Ein ablehnender Antrag der liberalen Fraktion hatte 53 Stimmen auf sich vereint.

Spärlich mit Voten bedacht wurde die Rolle der Parteien bei der Behandlung des Zwischenberichts am 8. Dezember 1981 auch im Ständerat. Odilo Guntern (CVP,VS) verwies auf den finanziell, personell und institutionell begrenzten Handlungsspielraum des Staates. Zur Illustration von „institutionellen Engpässen“ verwies er auf die Überlastung des Parlaments und das Vernehmlassungsverfahren. „In der vorparlamentarischen Phase sind Kantone, Parteien und Organisationen bald nicht mehr fähig, die Vernehmlassungsverfahren verzögerungsfrei durchzuführen.“<sup>600</sup> Sein Lamento fand bezüglich der Parteiensituation kein Echo. Einzig

---

<sup>596</sup> BBl 1981 III 678

<sup>597</sup> AB-NR, Wintersession 1981, S. 1468

<sup>598</sup> AB-NR, Wintersession 1981, S. 1474

<sup>599</sup> AB-NR, Wintersession 1981, S. 1481

<sup>600</sup> AB-SR, Wintersession 1981, S. 491

Bundespräsident Kurt Furgler sprach die Parteien in einem Nebensatz an, wobei er ihre schwierige Situation als Folge des hierzulande angewandten Subsidiaritätsprinzips darstellte. „Indem wir nach dem Subsidiaritätsprinzip dem einzelnen auch zumuten, sich soweit möglich ohne Staat zu behaupten und Eigenverantwortung zu tragen, leben wir einem Urprinzip schweizerischer Gesellschaftspolitik nach, das – mit Nuancen – weit über die Parteien hinaus Allgemeingut ist.“<sup>601</sup> Vom Zwischenbericht wurde im Ständerat „dankend Kenntnis genommen“,<sup>602</sup> wie Präsident Jost Dillier (CVP,OW) anfügte.

### 6.2.2.3 Parlamentarische Initiative Hubacher – Schutz der Demokratie (1981/1983)

Der SP-Parteipräsident, Nationalrat Helmut Hubacher, reichte am 17. Juni 1981 eine parlamentarische Initiative ein, in welcher er anregte, den im Bundesparlament vertretenen Parteien eine „finanzielle Unterstützung“ auszurichten. Als Grössenordnung der Zuwendungen schlug er maximal eine Summe zwischen 0,2 und 0,4 Prozent der jährlichen EMD-Aufwendungen vor. Die Parteien hätten je nach den zuletzt erzielten Wähleranteilen davon profitieren sollen. Wie dem Amtlichen Bulletin des Nationalrates vom 28. September 1983 zu entnehmen ist, hatte die vorberatende Kommission am 12. Januar und 13. April 1982 über die Initiative Hubacher beraten.

Nationalrat Hubacher war am 12. Januar 1982 eingeladen worden, seinen Vorstoss zu begründen. Laut Kommissionssprecher August Roth (SVP,AG) habe Hubacher auf verschiedene Anläufe zur Parteienfinanzierung (Motion Schürmann, Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971 bis 1975; Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorberatung einer Totalrevision der Bundesverfassung, 1973; Expertenentwurf für eine neue Bundesverfassung, 1977) in der Vergangenheit verwiesen. Immer sei betont worden, „dass die Stellung der Parteien und der Zustand ihrer Finanzen für das Funktionieren der politischen Demokratie zumindest eine ernsthafte Frage darstelle.“ Hubacher habe ausgeführt, dass es bei der Parteienfinanzierung „nicht um ein parteipolitisches Anliegen, sondern um ein Prinzip unserer Demokratie“ gehe. Wegen ihrer „Finanznot“ begnügten sich die Parteien in Sachabstimmungen mit Parolenfassungen oder gründeten ein Komitee. „Je nach Bedeutung einer Abstimmungsvorlage fliessen dann mehr oder weniger Spendengelder in die Komiteekasse. Nach der Abstimmung verschwindet das Komitee, die Parteien aber bleiben.“ Als „nicht bewiesen“ bezeichnete Hubacher in seinem Votum vor der

---

<sup>601</sup> AB-SR, Wintersession 1981, S. 497

<sup>602</sup> AB-SR, Wintersession 1981, S. 500

Kommission, dass eine Parteienfinanzierung vom Volk haushoch abgelehnt würde. Nicht gelten liess er den Vorwurf, eine Parteienfinanzierung würde nur zusätzliche „Abstimmungs- und Wahlliteratur“ ermöglichen. „Die Parteien leiden heute nicht unter Mangel an Papier, sondern sind gar nicht in der Lage, ihren politischen Auftrag auch nur dosiert wahrzunehmen. Im Vergleich zu den Wirtschaftsverbänden oder den Ad-hoc-Komitees sind die Parteien in diesem Lande die armen Mäuse, und es wäre wirklich kein demokratischer Luxus, ihnen etwas zu helfen. (...) Wir laufen sonst Gefahr, vor lauter Sonderfall Schweiz mit Milizparlament und dilettantischem Parteibetrieb eines Tages die Politik anderen überlassen zu müssen.“

Trotz des offensichtlich engagierten Votums folgte die Kommission in ihren Erwägungen nicht dem Initianten Hubacher. Zwar war unbestritten, „dass alle Parteien eine sehr schlechte finanzielle Basis haben und deshalb ihre meinungsbildende Tätigkeit nicht im gewünschten Ausmass ausüben können.“ Als „sachlich nicht begründbar“ wurde jedoch der Bezug zu den Ausgaben des Militärdepartements bezeichnet. Zudem erschien eine Verteilung der Gelder aufgrund des Wähleranteils nicht für alle Kantone praktikabel, da einzelne Kantone für die Wahlen ins nationale Parlament das Majorzverfahren anwenden. Die schlechte Finanzlage des Bundes, die es nicht vertragen würde jährlich „rund 10 bis 12 Millionen Franken“ für die Parteien aufzuwenden, wurde ebenfalls gegen die Initiative ins Feld geführt. Schliesslich sei in der Kommissionsdiskussion auf die „fehlende verfassungsrechtliche Grundlage für eine direkte Parteienfinanzierung bzw. auf die fehlende staatsrechtliche Anerkennung der Parteien“ verwiesen worden. Um nicht mit einer „Nulllösung“ dazustehen, erachtete es die Kommission als notwendig, einen Katalog von Massnahmen indirekter staatlicher Parteienunterstützung zusammenstellen zu lassen, die aufgrund der geltenden Verfassung möglich sind. An Stelle der parlamentarischen Initiative Hubacher sollte eine Motion solchen Inhalts überwiesen werden. Hubacher war mit diesem Vorgehen einverstanden. Nationalrat Jean Cavadini (Liberale,NE) beantragte, die Motion der Kommission nicht zu überweisen.<sup>603</sup>

In der Plenumsdiskussion meldete sich LdU-Nationalrat Andreas Müller (AG) als Kommissionsmitglied zu Wort und bezeichnete es als „binahe absurd, bei Ebbe in der Bundeskasse, die Parteienfinanzierung ins Gespräch zu bringen.“ Seine Alternative zielte auf eine teilweise Entschädigung der Leistungen, die Parteien bei Referendumsabstimmungen oder bei

---

<sup>603</sup> AB-Nationalrat, Herbstsession 1983, S. 1296f



Initiativen „hüben und drüben“ erbringen, „selbstverständlich bei Offenlegung der Bücher. Damit könnten wir auch ein Gegengewicht zur offiziellen, oft sehr gefärbten Stellungnahme des Bundesrates im sogenannten ‚Bundesbüchlein‘ schaffen.“ Zudem sprach sich Müller (AG) für einen Parteienartikel aus, der mit einer vorgezogenen Teilrevision der Verfassung realisiert werden sollte. „Dann können wir über diese Frage sauber und offen diskutieren, mit offenem Visier, und dann werden wir mit grosser Wahrscheinlichkeit fallen, aber wenigstens mit den Wunden vorn.“<sup>604</sup>

Für die sozialdemokratische Fraktion unterstützte Nationalrat Heinrich Ott (BL) die Motion der Kommission. „Staatliche Parteienunterstützung ist im Schweizervolk noch ungewohnt, und wahrscheinlich ist man im Volk demgegenüber zunächst einmal skeptisch. Man wird mit solchen neuen Regelungen zuerst Erfahrungen machen müssen. Dafür eignet sich wohl am ehesten der kantonale Rahmen.“ Eine finanzielle Hilfe für das Engagement der Parteien bei Abstimmungskampagnen erachtete Ott als möglich, da es dabei „nicht um eine Unterstützung des Bestandes der Parteien, sondern um eine Unterstützung der staatlichen Informationsaufgabe vor Abstimmungen“ gehe.

Die CVP-Fraktion warb mit Joseph Iten (NW) für die Überweisung der Motion. Die Unterstützung der Parteien sei nicht nur eine Frage des Geldes. Es lohne sich, „im Interesse der Partei, der Demokratie und somit letztlich im Interesse unseres Staates über die Hilfe dieses Staates an die Parteien nachzudenken. Diese Leistung ist keine Einbahnstrasse, sondern sie korrespondiert mit den Leistungen der Parteien an den Staat. Parteien sind ja nicht nur da, um jeweils in Wahlzeiten Kandidaten aufzustellen. Sie führen auch Abstimmungskämpfe in Sachfragen, sie spielen eine Vermittlerrolle zwischen Regierung und Volk und führen zum Teil einen permanenten staatsbürgerlichen Unterricht. Aus den Parteien kommen auch Impulse ins Parlament und in die Regierung. Die Parteien erfüllen somit eine öffentliche Aufgabe. Dies ist der tiefere Sinn unserer Motion.“<sup>605</sup>

David Linder (Liberale,BS) meinte, es sei „weiss Gott nicht der Moment, wo wir Angehörige der Parteien im Parlament uns dazu rüsten sollten, einen Griff in die Bundeskasse zu tun. (...) Ich würde meinen, wir haben alles Interesse daran, die Unabhängigkeit der Parteien auch in ihrer Finanzierung zu bewahren und uns davor zu hüten, nun ein (...) Abhängigkeitsverhältnis zu

---

<sup>604</sup> AB-Nationalrat, Herbstsession 1983, S. 1298

<sup>605</sup> AB-Nationalrat, Herbstsession 1983, S. 1299

schaffen.“<sup>606</sup> Er beantragte, die Motion nicht zu überweisen. Helmut Hubacher verwies auf die Erfahrungen an der Spitze der Partei beim Geldsammeln. „Ich erlebe als Parteipräsident – auch im Kontakt mit anderen Parteipräsidenten –, dass jede Sachabstimmung fast für jede Partei ein finanzielles Problem darstellt, weil kein Geld in der Kasse ist. Und da frage ich mich, wie dann eigentlich unsere Parteien ihre meinungsbildende Rolle noch spielen sollen, wenn sie vielleicht noch für eidgenössische und kantonale Wahlen die Finanzierung einigermaßen sichern können, aber für Sachabstimmungen nicht mehr ganz aktionsfähig sind. (...) Von irgendwoher muss aber das Geld kommen, wenn die Parteien nicht völlig im Darstellungsprozess verschwinden wollen.“<sup>607</sup>

Bundesrat Rudolf Friedrich beantragte dem Nationalrat, die Motion der Kommission als Postulat zu überweisen. Als Hauptargument nannte er einen Entscheid der Konferenz der Regierungsparteien vom September 1976. Diese habe beschlossen, nachdem verschiedene Vorstösse zur Parteienfinanzierung zu keinem Ergebnis geführt hätten, dass ein neuer Anstoss für einen Parteienartikel nicht vom Bundesrat, sondern von den Parteipräsidenten ausgehen müsste. An diese „Absprache“ habe sich der Bundesrat gehalten und danach die „einschlägigen parlamentarischen Vorstösse im Geschäftsbericht 1981 zur Abschreibung beantragt“, führte Friedrich aus. Der Nationalrat habe diese im Juni 1982 auch tatsächlich abgeschrieben.

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements wies aber auch darauf hin, dass der Bund die Parteien nicht „einfach ignoriere“, wie von verschiedenen Seiten „dargetan“ wurde. Die Bundeskanzlei stelle den Parteien schon heute die offiziellen Drucksachen weitgehend unentgeltlich zur Verfügung. „Ferner spedit die Post die Drucksachen schweizerischer, kantonaler und kommunaler Parteien zu reduzierten Taxen. Seit dem 1. Juli 1978 werden sodann die Wahlzettel für die Nationalratswahlen von Bundesrechts wegen in allen Kantonen auf Kosten der Kantone hergestellt, schliesslich werden den politischen Parteien seit 1971 auch Sendezeiten an Radio und Fernsehen für die Nationalratswahlen eingeräumt.“<sup>608</sup> Als Ansatzpunkte, die bestehenden Hilfen auszubauen, nannte Friedrich „steuerliche Begünstigungen – zum Beispiel

---

<sup>606</sup> AB-Nationalrat, Herbstsession 1983, S. 1299f

<sup>607</sup> AB-Nationalrat, Herbstsession 1983, S. 1300

<sup>608</sup> Vgl. dazu AB-NR, Wintersession 1986, S. 2052, Postulat Markus Ruf (NA, BE) vom 11. Oktober 1986, das für alle in der Bundesversammlung vertretenen Parteien monatlich mindestens je zehn Minuten Sendezeit in den Radio- und Fernsehprogrammen der SRG verlangte. Der Bundesrat zeigte sich in seiner Antwort vom 12. November 1986 bereit, das Postulat entgegenzunehmen und das Begehren im Zusammenhang mit der umfassenden Berichterstattung zur Unterstützung der Parteien zu prüfen. Ruf hatte argumentiert, gerade den kleinen Parteien würden die Finanzen fehlen, um sich genügend Resonanz für ihre Stellungnahmen zu verschaffen.

Abzug von Parteispesen vom steuerbaren Einkommen – oder (...) finanzielle Erleichterungen im Post- und Telefonverkehr – Portofreiheit, Gebührenermässigung, Gebührenfreiheit im Telefonverkehr.“ Um Abklärungen über finanzielle Konsequenzen für den Bund und die notwendigen gesetzlichen Änderungen vornehmen zu können, beantragte der Bundesrat die Motion der Kommission in ein Postulat umzuwandeln. Cavadini opponierte einer allfälligen Überweisung als Postulat nicht. Der Nationalrat folgte weder Bundesrat noch Cavadini und stimmte am 28. September 1983 mit 55 gegen 35 Stimmen für die Motion.<sup>609</sup>

Die vom Nationalrat überwiesene Motion, die im Rahmen der Verfassung einen umfassenden Massnahmenkatalog zur Unterstützung der Parteien und die daraus folgenden Gesetzes- und Beschlussentwürfe verlangte, wurde in der vorberatenden Kommission des Ständerates erneut in ein Postulat abgeschwächt. Die Umwandlung in ein Postulat kam mit einem 6 zu 5 Stimmen-Entscheid zustande. Ständerat Camillo Jelmini (CVP,TI) verwies in seiner Berichterstattung am 7. Juni 1984 auf die Problematik der finanziellen Abhängigkeit beziehungsweise Unabhängigkeit der Parteien. „Les cotisations prélevées à l'intérieur du parti et parmi les sympathisants ne constituent généralement pas une ressource appréciable. Il faut alors souvent recourir, dans une certaine mesure, à l'aide fournie par des groupements d'intérêt qui menacent leur indépendance“. Weiter plädierte er bei allfälligen staatlichen Parteisubventionen für eine Kontrolle. „Il est vrai, on ne peut pas concevoir une forme de subventionnement de l'Etat aux partis sans donner lieu à une contrôle sur l'utilisation de l'aide octroyée. (...) En outre, l'aide publique ne pourrait éliminer complètement les contributions privées, à moins d'établir un système de vérification des comptes et des activités qui pourrait correspondre à une perte sensible d'autonomie.“<sup>610</sup>

In der Diskussion warnte Ständerat Ernst Steiner (SVP,SH) vor der Gefahr, dass Parteien „gegenüber finanzkräftigen Interessenverbänden aufgrund ihrer schmalen finanziellen Basis an Boden (...) verlieren.“ Aufgrund ihres desolaten Zustandes könne die Bundeskasse aber keine Quelle für die Finanzierung der Parteien darstellen. Weil er keine Lösung anbieten konnte, plädierte Steiner für ein Postulat anstelle der Motion und konstatierte: „Das Problem des zum Teil unwürdigen Bettelns bei anderen Quellen besteht (...) weiter, insbesondere für die verantwortlichen

---

<sup>609</sup> AB-NR, Herbstsession 1983, S. 1301f

<sup>610</sup> AB-SR, Sommersession 1984, S. 253f

Gremien in der Partei.“<sup>611</sup> Ständerat Eduard Belser (SP,BL) machte sich für die Motion stark. „Ein neuer Bericht der Verwaltung (...) bringt ausser Papier eben doch wirklich nicht viel. Er verschiebt die Frage einfach wieder einige Jahre in die Zukunft.“

Die Argumentationslinie von Ständerat Paul Bürgi (FDP,SG), für die Überweisung zeichnete sich durch eine Negativdefinition aus. Er legte dar, was das Postulat nicht bedeuten dürfe. „Nämlich keine Bewegung in Richtung einer staatlichen Regelung des Parteienwesens; die Parteien sollen ihren privatrechtlichen Charakter erhalten können. Es ist auch keine Bewegung in Richtung eines Verfassungsartikels erwünscht, wie er vor gut zehn Jahren zur Diskussion stand und dann nach reiflicher Erwägung aus Abschied und Traktanden fiel.“<sup>612</sup>

Der Freiburger Ständerat Piere Dreyer (CVP) erhoffte sich über eine fiskalische Entlastung der Parteiabgaben der Mandatsträger mehr Geld für die Parteikassen. „Dans certains partis et surtout les petits, les élus doivent céder à leur parti une part du revenu provenant de l'exercice de leur mandat politique – parfois jusqu' à 50 pour cent du revenu ainsi acquis. Mais du point de vue fiscal, la Confédération et la plupart des cantons ne considèrent pas ce versement au parti comme des frais d'acquisitions du revenu. Si l'on avait à faire à un fisc plus compréhensif à cet égard, je suis absolument certain que les partis recevraient beaucoup plus de leurs élus ou de leurs mandataires.“<sup>613</sup>

Für die Regierung zeigte sich Bundesrat Friedrich auch im Ständerat bereit den Vorstoss – wie die Kommission empfahl – als Postulat entgegenzunehmen. Die Erstellung eines Massnahmenkatalogs zur Unterstützung der Parteien im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts sei auch mit einem Postulat möglich. Friedrich wies darauf hin, dass es sich bei den Unterstützungsmassnahmen „schwergewichtig um indirekte Hilfen“ handeln werde. „Vor allzu grossen Hoffnungen muss zum vornherein gewarnt werden“, dämpfte der Bundesrat präventiv jegliche Ansätze von Euphorie. Sein Versprechen verfiel, das Anliegen auch in der

---

<sup>611</sup> AB-SR, Sommersession 1984, S. 254

<sup>612</sup> AB-SR, Sommersession 1984, S. 254f

<sup>613</sup> AB-SR, Sommersession 1984, S. 255

abgeschwächten Form nicht zu „schubladisieren“. Der Ständerat entschied am 7. Juni 1984 mit 29 gegen 4 Stimmen für die Überweisung als Postulat.<sup>614</sup>

#### **6.2.2.4 Fragestunde: Hubacher, Jaeger, Weder – Missbrauch öffentlicher Gelder für private Abstimmungspropaganda (1984)**

Die Nationalräte Helmut Hubacher (SP,BS), Franz Jaeger (LdU,SG) und Hansjürg Weder (LdU,BS) hatten für die Fragestunde vom 12. Juni 1984 Fragen deponiert, mit denen sie den vermeintlichen Einsatz von öffentlichen Geldern in Abstimmungskämpfen kritisierten. Den Ausgangspunkt aller drei Anfragen bildete die Volksabstimmung über die Energie- und Atominitiativen vom September 1984. Die Fragesteller kritisierten, dass Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft, die sie als „gemischtwirtschaftliche Monopolunternehmen“<sup>615</sup> oder als „staatliche Unternehmen mit Monopolcharakter“<sup>616</sup> darstellten, in den Abstimmungskampf eingriffen. Hubacher sprach in seiner Frage von „einseitiger Agitation“ und wollte vom Bundesrat wissen: „Ist der Missbrauch öffentlicher Gelder für politische Zwecke mit dem vereinbar, was wir unter politischer Demokratie verstehen?“<sup>617</sup> Die beiden andern Fragesteller verlangten Auskunft darüber, woher die Mittel für die „enormen Werbeaufwendungen der Elektrizitätswirtschaft im Kampf gegen die Energie- und Atom-Volksinitiativen“ stammten und ob der Bundesrat bereit sei, die „halbstaatlichen Unternehmen (...) zur politischen Zurückhaltung anzuhalten.“

Bundespräsident Leon Schlumpf antwortete im Namen der Regierung. Er sagte, dass es nicht Sache des Bundesrates sei, „über die Art und Weise zu befinden, wie Wirtschaftsgruppen oder andere Kreise die Bevölkerung über ihre Probleme und Anliegen orientieren. Der Bundesrat äussert sich auch nicht, wenn zum Beispiel Gemeinden mit Steuergeldern in einen Abstimmungskampf eingreifen. (...) Es wäre in unserem Staatswesen auch nicht angebracht, wenn der Bund Vorschriften erlassen würde über die Art und Weise, wie die Abstimmungskampagne durchzuführen oder die Meinungsbildung zu bewerkstelligen sei.“

Hubacher zeigte sich von der Antwort nicht vollkommen befriedigt, sprach bei der Beurteilung der Zuständigkeit des Bundesrates in dieser Frage von einer „Zwischenzone“ und verwies darauf, dass

---

<sup>614</sup> AB-SR, Sommersession 1984, S. 255f

<sup>615</sup> AB-NR, Sommersession 1984, S. 703, Frage 18 (Jaeger)

<sup>616</sup> AB-NR, Sommersession 1984, S. 703, Frage 19 (Weder)

<sup>617</sup> AB-NR, Sommersession 1984, S. 702, Frage 17 (Hubacher)

die Regierung schon ganz andere Fragen beantwortet habe, beispielsweise solche zum Unspunnenstein oder zur Musik in Swissair-Jumbo-Jets. Einmal mehr sprach Hubacher die Tatsache an, dass die Schweiz bald das einzige Land ohne jegliche Parteienfinanzierung in Westeuropa sei. Im Anschluss an diese Feststellung verlangte er vom Bundespräsidenten eine Einschätzung darüber, ob „die Finanzierung von politischen Abstimmungen nicht nur durch private, sondern durch öffentliche Geldgeber immer mehr und mehr auftreten“ werde. Schlumpf antwortete kurz und ohne materiell auf die Parteienfinanzierung einzugehen: Alles sei eine Frage des Masses und es stehe dem Bundesrat nicht an, „auf Abstimmungskampagnen in der einen oder andern Richtung einzuwirken.“

Auf den Hinweis von Weder, bei Gemeinden, die in einen Abstimmungskampf eingreifen würden, handle es sich, im Gegensatz zu Monopolunternehmen, um demokratisch kontrollierte Gebilde, antwortete Schlumpf: Ein wesentlicher Teil der Elektrizitätsunternehmen sei von öffentlichen Händen getragen. Zudem drückte er seine „allergrössten Bedenken“ aus, wenn Bundesrat oder Parlament anfangen würde, „über die Art und Weise der Durchführung von Abstimmungskampagnen zu legiferieren. Denn schmal wäre der Grat, auf dem man sich bewegen würde, bis hin zur Meinungsbeeinflussung durch den Staat. Das wäre ein erster Schritt in den Abgrund einer nicht mehr funktionierenden Demokratie. (...) Hier einen ersten Schritt zu tun zur Begrenzung summenmässig zulässiger finanzieller Aufwendungen nach Herkunft – und einen nächsten dann gar in bezug auf die Darstellungsweise –, das wäre nach meiner Meinung wirklich ein Schritt in die verkehrte Richtung.“<sup>618</sup>

#### **6.2.2.5 Einfache Anfragen Günter – Bundesmittel für Abstimmungen/Wahlen (1984)**

Mit zwei Einfachen Anfragen richtete sich Nationalrat Paul Günter (LdU, BE) am 3. Oktober 1984 an den Bundesrat. Zum einen wollte er Auskunft darüber, ob mit Bundesmitteln Abstimmungskomitees oder politische Organisationen bei eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Abstimmungen oder Wahlen unterstützt worden sind.<sup>619</sup> Die zweite Frage bezog sich auf das Verhalten der Regierung im „möglicherweise hypothetischen Fall“,<sup>620</sup> dass Parteien und Kandidaten mit staatlichen Geldern unterstützt worden wären. Den Hintergrund seiner Fragen bildeten

---

<sup>618</sup> AB-NR, Sommersession 1984, S. 704

<sup>619</sup> AB-NR, Wintersession 1984, S. 1970, Einfache Anfrage 84.741

<sup>620</sup> AB-NR, Wintersession 1984, S. 1970f, Einfache Anfrage 84.742

Unregelmässigkeiten im Staatshaushalt des Kantons Bern, die Rudolf Hafner, ein Beamter der Finanzkontrolle, publik gemacht hatte. Die SVP des Kantons Bern hatte bestätigt, aus staatlichen Kassen Geld für die Finanzierung von Abstimmungskomitees für kantonale Vorlagen erhalten zu haben.

In einer sechs Zeilen kurzen Antwort vom 10. Dezember 1984 schrieb der Bundesrat auf die erste Eingabe von Günter: „Aus Bundesmitteln werden weder Abstimmungskomitees noch andere politische Organisationen bei eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Abstimmungen oder Wahlen unterstützt.“ In der Antwort auf die zweite Frage zur Validität von Abstimmungs- oder Wahlergebnissen, bei denen es zu hypothetischen, ungesetzlichen Zahlungen aus staatlichen Kassen an Parteien und Abstimmungskomitees gekommen sei, schrieb der Bundesrat mit gleichem Datum, es könne nicht seine Aufgabe sein, „theoretische Fragen rechtlich zu begutachten.“<sup>621</sup>

#### **6.2.2.6 Richtlinien der Regierungspolitik 1983-1987 (1984)**

Der Bundesrat erkannte in seiner Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung „neben dem breiten Grundstrom des stillschweigenden Einvernehmens über Werte und Strukturen (...) neue Tendenzen.“ Technischer Fortschritt und Wirtschaftswachstum würden „schlechthin in Frage gestellt.“ Diese „Bewegung“ äussere sich „im Ruf nach angepassten Technologien, nach kleineren Einheiten und überblickbaren Strukturen. Es lässt sich ein Bedürfnis nach vermehrter Identität in engerem regionalem Rahmen feststellen.“ Parallel zu diesem „neu erwachten Willen zur Mitgestaltung öffentlicher Angelegenheiten“ durch verschiedene Gruppen und Bewegungen würden sich auch „Gegenläufigkeiten“ in der Beziehung von Bürger und Staat zeigen. „So steht der Wille zur politischen Aktivität neuer Gruppen in einem eigenartigen Gegensatz zur allgemein sinkenden Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungen.“<sup>622</sup> Der Bundesrat sorgte sich deshalb in seinem Bericht über die Regierungsrichtlinien 1983-1987, vom 18. Januar 1984, über die demokratischen Institutionen, welche sich vor dem Hintergrund auseinanderstrebender Kräfte „neu zu bewähren“ hätten. Er sah sich sogar genötigt, die elementare Spielregel der Demokratie in Erinnerung zu rufen. „Die Freiräume, welche unsere freiheitliche Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung den Minderheiten sowie alten und neuen Bewegungen sichert, finden ihre

---

<sup>621</sup> AB-NR, Wintersession 1984, S. 1971

<sup>622</sup> BBI 1984 I 169f

Grenzen im demokratischen Mehrheitsentscheid. Ohne diesen Grundkonsens sind Freiheit und Rechtsstaatlichkeit gefährdet.<sup>623</sup> Die Parteien, die nicht explizit genannt wurden, dürften unter den „alten Bewegungen“ mitgemeint gewesen sein. Eine direkte Erwähnung fanden die Parteien oder die Schaffung eines Parteienartikels in den Richtlinien nicht. Der Bundesrat kündigte in seinen Richtlinien jedoch den Bericht zur Totalrevision der Bundesverfassung an, in welcher ein Parteienartikel plaziert werden sollte.<sup>624</sup>

Im Parlament fanden die Parteien einzig im Votum von SVP-Sprecher Adolf Ogi (BE) eine Erwähnung, als es am 13. Juni 1984 um die Neugestaltung der Regierungsrichtlinien ging. Er verlangte, die Richtlinien künftig mit einer Prioritätenordnung zu versehen. Teile der Bundesrat nicht mit, welche Priorität er den einzelnen Geschäften zuordne, würden „Parteien, Kantone und interessierte Gruppen (...) durch die sich häufenden Vernehmlassungsverfahren überfordert.“<sup>625</sup> Formell zur Kenntnis nahm der Nationalrat den Bericht am 21. Juni 1984, indem er sich mit „offensichtlicher Mehrheit“ gegen einen Antrag von Werner Carobbio (PSA/SP, TI) stellte, der eine „Kenntnisnahme in ablehnendem Sinne“ wollte.<sup>626</sup> Im Ständerat ist der Richtlinienbericht, inklusive Finanzplanung, am 20. Juni 1984 zur Kenntnis genommen worden.<sup>627</sup>

### **6.2.2.7 Motion Jaeger – Offenlegungspflicht für Parteifinanzen (1986)**

Die Erarbeitung von Rechtsgrundlagen für die „obligatorische Veröffentlichung der Ausgaben und der Finanzierung“ der Parteien und politischen Organisationen war die Absicht der Motion von Franz Jaeger (LdU, SG), die er am 17. März 1986 im Nationalrat deponierte. Zudem verlangte er eine Revision der Partei-Rechnungen durch eine „öffentliche Institution“, deren Ergebnis publiziert werden sollte. Die Motion verlangte eine Offenlegung aller Einnahmen und Ausgaben der schweizerischen Parteien. Spenden über 5000 Franken sollten unter Namensnennung ebenfalls offengelegt werden. Für kantonale Parteien, die sich an National- und Ständeratswahlen beteiligten, verlangte Jaeger ebenfalls die Offenlegung aller Spenden oder Beiträge ab 5000 Franken. „Andere Organisationen und Personen“, die sich am National- oder Ständeratswahlkampf beteiligten und deren Einsatz 10'000 Franken überstieg, sollten ebenfalls verpflichtet werden,

---

<sup>623</sup> BBI 1984 I 171

<sup>624</sup> BBI 1984 I 208

<sup>625</sup> AB-NR, Sommersession 1984, S. 748

<sup>626</sup> AB-NR, Sommersession 1984, S. 817

<sup>627</sup> AB-SR, Sommersession 1984, S. 373



sämtliche Zuwendungen ab 5000 Franken öffentlich zugänglich zu machen. Jaeger verzichtete in der Debatte vom 19. Juni 1987 darauf, seine Motion weiter zu begründen.

In einer schriftlichen Antwort beantragte der Bundesrat die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Als Begründung nannte er die „Gesamtschau“, die das Justiz- und Polizeidepartement „gegenwärtig“ zu den Parteien sowie deren „Probleme und Möglichkeiten“ erstellte. Der Bundesrat arbeite am Bericht, den beide Räte am 7. Juni 1984 durch ein gemeinsam überwiesenes Postulat gefordert hatten. Die Überweisung der Motion Jaeger würde die „parlamentarische Marschroute für die Behandlung der Parteienthematik und ein allfälliges staatliches Engagement im Parteiwesen präjudizieren.“<sup>628</sup> Der Rat folgte der bundesrätlichen Argumentation und überwies die Motion als Postulat.

#### **6.2.2.8 Motion Günter – Staatliche Gelder für Parteien bei Wahlen (1986)**

Nationalrat Paul Günter (LdU, BE) verlangte mit seiner Motion vom 19. Dezember 1986 klare gesetzliche Regeln, damit Kantone und Gemeinden „Parteien und Wahlkomitees bei Nationalratswahlen finanziell unterstützen dürfen.“ Seine zweite Forderung verlangte ein Verbot für Zahlungen an Parteien oder Wahlkomitees durch „öffentliche Unternehmungen und Unternehmungen, die von Gemeinden oder Kantonen beherrscht werden“. In der Begründung schrieb Günter, „staatliche Parteienfinanzierung ist sinnvoll und nötig, wenn die Parteien gegenüber den finanzkräftigeren Verbänden nicht an Einfluss verlieren sollen.“ In der staatlichen Parteienunterstützung ortete er ein Element für die „demokratische Chancengleichheit“ und ein Instrument gegen die „willkürliche Unterstützung einzelner politisch genehmer Parteien unter Ausnützung staatlicher Machtpositionen.“ Ebenfalls mit der Begründung, es werde zurzeit an einem Bericht gearbeitet, der in Sachen Parteienfinanzen die verschiedensten „rechtlichen, sachlichen und politischen Dimensionen sowie ihre Bezüge und Wechselwirkungen untereinander“ darstelle, gelang es dem Bundesrat mit seiner Stellungnahme vom 17. Februar 1987, den Nationalrat davon zu überzeugen, die Motion als Postulat zu überweisen. Das geschah ohne Diskussion am 20. März 1987.<sup>629</sup>

#### **6.2.2.9 Legislaturplanung 1987-1991 (1988)**

Die politische und finanzielle Planung der Legislatur von 1987-1991 verzeichnete eine bedeutende Neuerung; die Richtlinien zur Regierungspolitik und der Legislaturfinanzplan wurden zu einem

---

<sup>628</sup> AB-NR, Sommersession 1987, S. 983

<sup>629</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1987, S. 517f, einziger Mitunterzeichner war Franz Jaeger. Günter und zehn weitere Parlamentsmitglieder hatten auch die Motion Jaeger vom 17. März 1986 gezeichnet.

Bericht zusammengelegt. Mit dieser Form des Berichts versprach sich der Bundesrat die Aufgaben- und Finanzplanung besser aufeinander abstimmen zu können. „Qualitatives Wachstum“ und die verbesserte „Wirksamkeit staatlicher Massnahmen“ waren die Leitideen dieser Legislaturplanung, die der Bundesrat am 18. Januar 1988 vorlegte.<sup>630</sup> Im Nationalrat ist der Bericht am 8. Juni 1988 zur Kenntnis genommen worden, ohne dass die Rolle der Parteien hinsichtlich der beiden vom Bundesrat gewählten politischen Parameter (Wachstum, Wirksamkeit) angesprochen worden ist.<sup>631</sup>

Ständerat René Rhinow (FDP,BL) machte sich über die Prozesse in der Politik im laufenden weltweiten wirtschaftlichen Strukturwandel und der wachsenden Umweltbelastung Gedanken. Er warf dem Bundesrat vor, den „prekären Stellenwert unserer offiziellen Politik“ in der Legislaturplanung „ausgeblendet“ zu haben. „Dürfen wir noch so tun, als ob nur die konkreten Inhalte der Politik, nicht aber auch die Verfahren und Institutionen teilweise zum Problem geworden seien?“, fragte er während der ständerätlichen Debatte am 20. Juni 1988. Neben der zunehmenden Abstimmungs- und Wahlabstinenz des Volkes führte er den „Bedeutungsverlust der Parteien“ an, der weiter voranschreite und bei dem „keine Trendwende in Sicht“ sei. Die zunehmende Splitterung der politischen Kräfte in eine „Unzahl von Gruppierungen“ würde nicht nur die Transparenz verringern, „sondern es wird auch die Bündelung der Ziele und Interessen erschwert. Politische Standpunkte nehmen zunehmend den Charakter von Glaubenshaltungen an. (...) Der Konsens ist zu einem knappen Gut in diesem Land geworden.“ Das Desinteresse an staatspolitischen Grundsatzfragen könne zur „reellen Gefahr für unsere Politik“ werden. „Dass die Totalrevision der Bundesverfassung, obwohl vom Parlament beschlossen, nur in einer Fussnote Erwähnung findet und dort auf die Legislaturperiode 1991 bis 1995 verschoben wird – auch dies nur ‚voraussichtlich‘ –, hat wohl symptomatische Bedeutung.“<sup>632</sup>

Rhinows Kritik wurde von andern Ratsmitgliedern nicht aufgenommen. Bundespräsident Otto Stich merkte zu den Überlegungen des Basler Rechtsprofessors an, dass die Parteien für das Gelingen der schweizerischen Politik „auch wenn sie etwas an Einfluss verloren haben“, grosse Verantwortung tragen würden. Mit Blick auf die von Rhinow angesprochenen Punkte fragte Stich:

---

<sup>630</sup> BBI 1988 I 395ff

<sup>631</sup> AB-NR, Sommersession 1988, S. 594

<sup>632</sup> AB-SR, Sommersession 1988, S. 305

„Spielt etwas nicht mehr zwischen Bürger und Staat? Versteht man sich nicht mehr ganz so gut? Es ist eine sehr wichtige Frage, die zu beantworten nicht ganz einfach ist. Vielleicht müssen wir uns alle bemühen, zu dieser Frage Stellung zu nehmen.“<sup>633</sup> Mit diesen Fragen erledigte der Bundespräsident die Parteienthematik und jene der politischen Prozesse. Die Legislaturplanung 1987-1991 ist vom Ständerat am 21. Juni 1988 zur Kenntnis genommen worden.<sup>634</sup>

#### **6.2.2.10 Einfache Anfrage Hubacher – Parteienunterstützung schubladiert (1988)**

1988 wartete das Parlament bereits im vierten Jahr auf den Bericht zur Parteienunterstützung, den es am 7. Juni 1984 mit einem Postulat beider Räte vom Bundesrat verlangt hatte. Um den Druck auf den Bundesrat zu erhöhen, plazierte Helmut Hubacher (SP,BS) am 22. Juni 1988 eine Einfache Anfrage: „In welcher Schublade liegt das Postulat, bzw. auf wann darf der versprochene ‚Katalog‘ erwartet werden, bzw. warum liegt dieser nach vier Jahren noch nicht vor?“ Hubacher spielte mit dem Schubladen-Vorwurf auf eine Formulierung von Bundesrat Friedrich aus der Debatte im Ständerat vom 7. Juni 1984 an. Auf eine Bemerkung von Ständerätin Monique Bauer-Lagier (Liberales,GE), die ihrer Hoffnung Ausdruck gab, das Postulat möge nicht „schubladiert“ werden, hatte Friedrich geantwortet: „Ich möchte also die Befürchtung zerstreuen (...), dass ein solches Postulat einfach in der Schublade verschwinden werde.“<sup>635</sup>

In seiner Antwort vom 31. August 1988 teilte der Bundesrat dem ungeduldigen Parlamentarier mit, dass der Bericht vorliege, in einzelnen Fragen aber noch der Prüfung bedürfe. „Es sollte aber möglich sein, den Bericht noch dieses Jahr zu verabschieden und dem Parlament zuzuleiten.“<sup>636</sup>

#### **6.2.2.11 Einfache Anfrage Longet – Chancengleichheit bei Abstimmungen (1988)**

Die unterschiedliche Verfügbarkeit von Geldmitteln in den verschiedenen politischen Lagern spiele eine entscheidende Rolle für den Ausgang von Volksabstimmungen, hält Nationalrat René Longet (SP,GE) in seiner Einfachen Anfrage vom 23. Juni 1988 fest. Er verweist dazu auf Presseberichte über ein Nationalfondsprojekt (PNRE 6). „Cette situation, si elle est confirmée, constituerait un grave handicap pour l'exercice de la démocratie et nécessiterait de mettre sur pied des correctifs“. Er fragt den Bundesrat, welche Konsequenzen er zu ziehen gedenke, um solchen

---

<sup>633</sup> AB-SR, Sommersession 1988, S. 311

<sup>634</sup> AB-SR, Sommersession 1988, S. 327

<sup>635</sup> AB-SR, Sommersession 1984, S. 256

<sup>636</sup> AB-NR, Herbstsession 1988, S. 1533

Forschungsergebnissen Rechnung zu tragen. Longet schlägt die Prüfung folgender Massnahmen vor: „plafonnement des budgets de campagne; obligation d'indiquer la provenance des dons d'une certaine importance, éventualité de subsides publics pouvant compenser les inégalités des moyens“.

Für die Vorschläge Longet zeigte der Bundesrat kein Gehör, da alle Massnahmen eine Änderung der Bundesverfassung erfordern würden. Zur Frage, ob es wissenschaftlich erhärtete Resultate über den Zusammenhang zwischen eingesetzten Geldern und dem Ausgang von Abstimmungsergebnissen gebe, schreibt der Bundesrat in seiner Antwort vom 24. August 1988: „Le Conseil fédéral constate donc qu'il n'est pas possible de dire (...) qu'il existe un consensus scientifique selon lequel la relation entre les moyens dont dispose chaque camp lors des campagnes précédant les votations fédérales et les résultats de ces dernières serait scientifiquement établie. Le Conseil fédéral estime qu'il y a beaucoup trop de facteurs qui jouent un rôle dans les campagnes précédant les votations pour permettre de réduire de manière scientifique les influences déterminantes de l'argent; il y a par exemple les prises de positions des partis à l'échelon fédéral et cantonal, l'engagement des médias en faveur ou contre un projet soumis à votation, le taux de participation ou encore le fait qu'un projet soit plus ou moins facile à comprendre.“<sup>637</sup> Der Bundesrat versichert Longet, seine Anregungen würden im Rahmen der Vorbereitungen für eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte geprüft.

#### **6.2.2.12 Einfache Anfrage Wyss – Finanzierung von Kampagnen (1989)**

Der Berner Bauernpolitiker Nationalrat William Wyss (SVP, BE) kritisierte in einer Einfachen Anfrage vom 7. Juni 1989 eine „grosszügig angelegte Inseratenkampagne“, mit der im Abstimmungskampf für die Kleinbauern-Initiative geworben und die bisherige „Landwirtschaftspolitik in Misskredit gezogen und verzerrt dargestellt“ worden sei. Zudem würden viele Stimmbürger die finanziellen Aufwendungen, die für Inseratekampagnen eingesetzt werden, als „übereissen“ empfinden. Vor diesem Hintergrund richtete Wyss drei grundlegende Fragen zur Politikfinanzierung an den Bundesrat: „1. Ist die Demokratie noch finanzierbar? 2. Ist der Bundesrat nicht auch der Meinung, dass die Meinungsbildung des Schweizervolkes mit dem unverhältnismässigen Einsatz von finanziellen Mitteln manipuliert wird? 3. Wie gedenkt der Bundesrat diesem Problem zu begegnen?“.

---

<sup>637</sup> AB-NR, Herbstsession 1988, S. 1530f

In der Antwort vom 23. August 1989 verwies der Bundesrat auf seinen Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien (1988), ohne weiter darauf einzugehen. Der Bundesrat hielt immerhin fest, dass er einen Zusammenhang zwischen dem Einsatz grosser Geldmittel und dem Ausgang einzelner Abstimmungen nicht ausschloss. „Dann war [der Bundesrat] der Auffassung, dass staatliche Eingriffe in Wahl- und Abstimmungskampagnen möglicherweise ihrerseits wettbewerbsverzerrend wirken könnten. (...) Nicht einmal die breitangelegten Untersuchungen des Nationalen Forschungsprogramms ‚Entscheidungsstrukturen in der schweizerischen Demokratie‘ führten zu neuen Erkenntnissen, die sich als Bausteine zu einem Konzept für die Erhaltung der Offenheit und Lauterkeit des politischen Wettbewerbs verwenden liessen, an dem sich staatliche Interventionen zu orientieren hätten.“<sup>638</sup> Zudem wurde Wyss auf die Debatte des Parteien-Berichts verwiesen, wo Gelegenheit bestünde über Massnahmen der Parteienförderung zu diskutieren.

#### **6.2.2.13 Fazit 1975/78-1990: Desinteresse und Provokation**

In der parlamentarischen Diskussion zur Parteienthematik, die innerhalb der Debatte um die bundesrätlichen Regierungsrichtlinien geführt worden war, profilierte sich neben der SP die SVP als Promotor eines Parteienartikels und anderer Verbesserungen für die parteiliche Arbeit. Hatte der Bundesrat in seinen Regierungsrichtlinien 1979-1983 eine Abschwächung der Integrationskraft der Parteien konstatiert, so forschte die SVP nach den Ursachen dieser Entwicklung. Für die Schwäche der Parteien wurden drei Gründe ausgemacht: Sachkundenot, Verlust der Parteipresse, ökonomische Dürftigkeit. Die Beschaffung der notwendigen Finanzmittel vor Wahlen und Abstimmungen wurde in der SVP-Fraktion als Gefahr für die Unabhängigkeit einer Partei gewertet. Diese Überlegungen veranlassten sie in der Befassung mit den Regierungsrichtlinien 1979-1983 eine staatliche Parteienfinanzierung zu protegieren. Andernfalls werde die Abhängigkeit der Parteien „von aussen“ zu stark.

Obwohl der Bundesrat in seinen politischen Perspektiven 1979-1983 eine Abschwächung der Integrationskraft der Parteien feststellte, fanden Forderungen nach Förderanstrengungen kein Gehör. Diese bundesrätliche Haltung gegenüber den Parteien wird in den kommenden Jahren zum Standard. In der Debatte zum Zwischenbericht zur Umsetzung der Regierungsrichtlinien 1979-

---

<sup>638</sup> AB-NR, Herbstsession 1989, S. 1810

1983 analysierte die SVP eine chronische Überlastung und Überforderung der demokratischen Strukturen und des Parlaments. CVP-Fraktionschef Arnold Koller diagnostizierte für den gleichen Sachverhalt eine „abnehmende Schluckfähigkeit“ von Parlament und Volk. Konkrete Verbesserungen für die Parteien brachten beide Diagnosen nicht. In der bundesrätlichen Legislaturplanung 1987-1991 waren die Parteien inexistent. Ständerat Rhinow warnte als einziger vor dem Bedeutungsverlust der Parteien. Mit aller Deutlichkeit sprach er davon, sich nicht länger der Illusion hinzugeben, nur die Inhalte der Politik seien zum Problem geworden. Gleiches stelle er für die Verfahren und die Institutionen fest.

Spezifische Aussagen des Bundesrates zur Parteienthematik sucht man im 1980 veröffentlichten Zwischenbericht zur Legislaturplanung 1979-1983 ebenso vergeblich, wie in den zwei folgenden Richtlinien-Papieren für die Jahre 1983-1987 (1984 publiziert) und 1987-1991 (1988 publiziert). Das bundesrätliche Desinteresse provozierte die erste grosse Parteiendebatte im Parlament. Sie wurde 1981 ausgelöst durch die Parlamentarische Initiative „Schutz der politischen Demokratie“ von Helmut Hubacher (SP,BS). Er sprach von den Parteien als „armen Mäusen“, im Vergleich zu Wirtschaftsverbänden und Ad-hoc-Komitees in Abstimmungskämpfen. Die Parteienfinanzierung verstand er als „Prinzip der Demokratie“ und nicht als parteipolitisches Anliegen.

Die Provokation seines Vorschlags lag im Finanzierungsmodell: 0,2 bis 0,4 Prozent der Aufwendungen des Militärdepartements sollten für die Parteienfinanzierung eingesetzt werden. Eine Idee, welche die vorberatende Kommission ablehnte, weil ein Bezug zu den EMD-Ausgaben „sachlich nicht begründbar“ sei. Die Problematik schien im Parlament jedoch grundsätzlich anerkannt. Weil man keine Nulllösung wollte, wurde eine entsprechende Kommissionsmotion formuliert. Sie forderte die Erarbeitung eines Katalogs mit indirekten, verfassungskonformen Massnahmen (reduzierte Posttarife, steuerliche Begünstigungen etc.) zur staatlichen Parteienunterstützung. Die Motion wurde als Postulat beider Räte am 7. Juni 1984 überwiesen.

Der Bundesrat hatte sich verpflichtet, die Anliegen nicht zu schubladisieren. Er musste jedoch im Juni 1988 von Helmut Hubacher mit einer Einfachen Anfrage („in welcher Schublade liegt das Postulat“) an sein Versprechen erinnert werden. Der Bundesrat antwortete dem (ungeduldigen) Parlamentarier, noch 1988 einen umfassenden Parteien-Bericht vorlegen zu wollen.

Parallel zum offensichtlichen Desinteresse des Bundesrates an der Parteienthematik verlangten parlamentarische Anfragen und Vorstösse vermehrt Auskunft über vermutete Missbräuche von öffentlichen Geldern für Abstimmungswerbung oder Wahlunterstützung. Diese Inhalte wurden zu einer Konstanten in parlamentarischen Vorstössen der achtziger Jahre (Hubacher/1984, Jaeger/1984, Weder/1984, Günter/1986, Longet/1988, Wyss/1989). Wenn der Bundesrat materiell Stellung nahm, so verwahrte er sich gegen finanzielle Einschränkungen bei Wahlen und Abstimmungen. Eine Begrenzung „summenmässig zulässiger finanzieller Aufwendungen nach Herkunft“, sei ein Schritt in die verkehrte Richtung, hielt Bundesrat Schlumpf in einer Fragestunde im Juni 1984 fest.

Eine besonders konkrete Note brachte 1986 die Motion von Franz Jaeger in die Diskussion zur Parteienfinanzierung. Er verlangte die obligatorische Offenlegung der Parteiausgaben und deren Finanzierung. Zuwendungen ab 5000 Franken sollten mit Namensnennung publiziert werden müssen. Wie schon bei früheren Gelegenheiten vertröstete der Bundesrat in seiner Antwort auf seinen anstehenden Parteien-Bericht (1988).

## **6.2.3 1988-1992: Parteien-Frühling**

### **6.2.3.1 Bundesrätlicher Bericht zur Unterstützung der Parteien (1990)**

Mit seinem Bericht zur Unterstützung der Parteien hatte der Bundesrat am 23. November 1988 eine Gesamtschau vorgelegt, die „nicht eine pfannenfertige Vorlage, sondern einen Fächer möglicher Lösungen“<sup>639</sup> enthielt. Fünf Monate später, am 13. April 1989, nahm die Kommission unter der Leitung von Nationalrat Claude Frey (FDP,NE) die Beratung des Berichts auf.<sup>640</sup> Staatspolitische Überlegungen führten die Kommission dazu, eine „Stärkung der Infrastruktur der Parteien und insbesondere ihrer Parlamentsfraktionen“ als nötig zu erachten. Sie beschloss darauf, mit 17 gegen 1 Stimme, den Bericht nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern ihm „Folge zu geben.“<sup>641</sup>

Als prioritäre und vorgezogene Massnahme entschied sich die Kommission zudem einstimmig dafür, die Debatte um die Erhöhung der Fraktionsbeiträge zu lancieren. Dazu war am 6. November

---

<sup>639</sup> AB-SR, Sommersession 1990, S. 338

<sup>640</sup> Als Verfasser des bundesrätlichen Berichts wird „Dr. Moser, ehemaliger Sachbearbeiter im EJPD – heute Ombudsmann der Stadt Zürich“, genannt, siehe AB-Ständerat, Sommersession 1990, S. 338

<sup>641</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 269

1989 die Parlamentarische Initiative „Beiträge an die Fraktionen der Bundesversammlung“ eingereicht worden. Gleichentags wurde beschlossen, verschiedene Massnahmen aus dem bundesrätlichen Optionenpaket mit einer Kommissionsmotion und fünf Postulaten zu konkretisieren. Bevor auf die einzelnen Vorstösse und die entsprechenden parlamentarischen Auseinandersetzungen eingegangen wird, werden die generellen Aussagen der Fraktionen zum Gesamtbericht kurz beleuchtet.

Die Kommission hatte beantragt, neben der Überweisung ihrer sechs Vorstösse, den Bericht des Bundesrates zur Kenntnis zu nehmen. Auch wenn dieser Antrag im Parlament nie gefährdet war, sah sich der FDP-Fraktionssprecher Paul Fäh (LU) in der Eintretensdebatte genötigt, vor einem allzu sorglosen und saloppen Umgang mit der Thematik zu warnen. „Es hat nun den Anschein – auch wenn ich die Präsenz hier in diesem Saal überblicke –, als gingen wir so hopp, hopp, hopp über dieses Geschäft hinweg. (...) Das ist falsch, und zwar politisch und psychologisch.“ Um mehr „Profil, Kompetenz und Professionalität“ zu entwickeln, seien finanzielle Mittel für die Parteien notwendig. „Parteien kommen weder mit der Parole ‚Geist statt Geld‘ noch mit dem Motto ‚Geld statt Geist‘ auf die Dauer weiter. Sie benötigen beides: Geist und Geld.“ Das Eintreten auf den Bericht, der die Lage der Parteien „umfassend, detailliert und realistisch“ darstelle, war für die FDP-Fraktion „obligatorisch.“ Auch wenn der FDP-Sprecher gleich anfügte, wo für seine Partei die Grenzen der Parteienfinanzierung liegen: „Ein vorgezogener Parteienverfassungsartikel kommt für uns nicht in Frage. Eine generelle Offenlegungspflicht der Parteienfinanzierung lehnen wir ab. Hingegen ist es für uns selbstverständlich, dass über staatliche Finanzhilfen Rechenschaft abzulegen ist.“<sup>642</sup>

Aufgrund der „unersetzlichen Stellung [der Parteien] im demokratischen Entscheidungsprozess“<sup>643</sup> nahm auch die CVP-Fraktion Kenntnis vom Bericht des Bundesrates. Auf weitere grundsätzliche Erklärungen verzichtete ihr Sprecher Hans Werner Widrig (SG). Knapp auch die allgemeinen Erläuterungen der SVP-Fraktion zur Kenntnisnahme des bundesrätlichen Berichts. Durch die zahlreichen „Veränderungen im Gesellschaftsbereich“, welche die Parteien stark belasten, sei eine „Unterstützung durch die öffentliche Hand unumgänglich.“ Die Liberale Fraktion nahm ebenfalls Kenntnis vom Bericht und Sprecher Claude Massy (NE) fügte bei: „C'est un fait que ces mêmes partis ont beaucoup des soucis, mais qu'ils sont indispensables au bon fonctionnement de la démocratie. Ils ont fonctionné à satisfaction jusque à maintenant et continueront à apporter leur aide,

---

<sup>642</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 272

<sup>643</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 271



souvent bénévole, à l'émancipation de la nation."<sup>644</sup>

Die Fraktionen der Grünen und der Sozialdemokraten liessen durch den Parlamentspräsidenten ausrichten, sie würden sämtliche Vorschläge der Kommission unterstützen.<sup>645</sup> Mit eigenen Voten haben sich die beiden Fraktionen in der Debatte nicht beteiligt.

#### **6.2.3.1.1 Kommissionsmotion – Bundesbeiträge an Parteien für Nationalratswahlen**

Mit 14 gegen 1 Stimme hatte die Kommission beschlossen, dem Bundesrat den Auftrag zu erteilen, die rechtlichen Grundlagen für Beiträge an die Kosten der Parteien für Nationalratswahlen zu schaffen. Als Rahmen für diese neue Regelung sollte das Bundesgesetz über die politischen Rechte dienen. In der Kommissionsberatung war die Auffassung vertreten worden, „dass die Parteien nach den Wahlen im Verhältnis zur Anzahl errungener Sitze entschädigt werden sollten, und zwar im Ausmass von etwa 10'000 Franken pro Sitz.“<sup>646</sup> Daraus wären dem Bund alle vier Jahre Kosten von etwa 2 Millionen Franken entstanden.

Die CVP-Fraktion unterstützte die Motion „einhellig.“<sup>647</sup> Die FDP konnte sich „grossmehrheitlich“ hinter die Motion stellen. FDP-Sprecher Fäh (LU) erachtete den Betrag von 10'000 Franken pro Mandat und Legislaturperiode als „massvoll“. „Schliesslich stellt sich ganz einfach die Frage: Ist es richtig, dass sich Kandidatinnen und Kandidaten sowie vor allem Gewählte in einigen Kantonen mit x tausend Franken an den Wahlkampfkosten beteiligen müssen, um so der Partei aus der Finanzpatsche zu helfen? Der Bund subventionierte im Jahre 1989 233 Organisationen mit insgesamt 900 Millionen Franken. (...) Sollen da Parteien weiterhin bescheiden abseits stehen? Wir meinen nein.“<sup>648</sup> Die Liberale Fraktion sprach sich wegen der fehlenden Verfassungsgrundlage gegen sämtliche Vorstösse der Kommission aus. Ihr Sprecher, Claude Massy (NE), sagte dazu: „La constitution actuelle ne permet pas à la Confédération d'aider financièrement les partis politiques, par conséquent notre groupe ne peut et ne désire pas prendre en considération les propositions diverses de la commission“. Die SVP-Fraktion unterstützte die Kommissionsmotion „mehrheitlich“.<sup>649</sup>

<sup>644</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 273

<sup>645</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 273

<sup>646</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 269

<sup>647</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 271

<sup>648</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 272f

<sup>649</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 273

Nationalrat Rolf Mauch (FDP,AG) hatte nach eigenem Bekunden bereits in der Kommission den Vorstössen für eine „Parteienfinanzierung aus Steuergeldern“ opponiert. Er empfinde es als „Abwertung der politischen Parteien und der Bürger, die sich politisch betätigen, wenn die Parteien in irgendeiner Form vom Staat finanziert werden.“ Die „Kehrseite“ der staatlichen Finanzierung seien „staatliche Auflagen, Vorschriften, Kontrollen“. Dies führe zu „staatlichem Filz, zu halbstaatlichen Organisationen. (...) In Parteien tätige Bürger würden zu einer Art staatlicher Funktionäre oder Halbfunktionäre.“ Als Beispiel für politische Kräfte, „die im Volk Rückhalt haben (...) und ohne staatliche Finanzierung aus[kommen]“, führte er die Grünen an. Die Grünen seien zu einem Faktor geworden, „weil die andern Parteien die Anforderungen unserer Zeit nicht genügend gesehen und rechtzeitig neue Gedanken entwickelt haben. Also hat diese Entwicklung der politischen Bewegungen überhaupt nichts mit dem Geld zu tun.“ Schliesslich argumentierte er, dass eine politische Partei, die ihre Aktivitäten nicht mehr finanzieren könne „eine falsche Politik“ mache. „Es würde den meisten von uns nach einer allfälligen Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung schwer fallen, andere überflüssige Subventionen zu bekämpfen und gegen sie anzutreten“, schloss Mauch seine Begründung zur Ablehnung der Kommissionsmotion.

Als deutschsprachiger Berichterstatter der Kommission wies Helmut Hubacher (SP,BS) auf ein Gutachten der Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements hin, das die Verfassungsmässigkeit von staatlichen Beiträgen für Parteien bei Wahlen bejahte. Hubacher fasste das Ergebnis des Gutachtens „ganz simpel“ und „populär“ zusammen: „Bei Wahlen sind die Parteien unentbehrlich. Sie sind für die Durchführung der Wahlen, für die Gestaltung der politischen ‚Möblierung‘ in unserem Staat schlicht fast ein monopolartiges Gebilde.“<sup>650</sup>

Bundeskanzler Walter Buser vertrat die Vorlage für den Bundesrat und signalisierte, dass die Regierung sich der Stossrichtung des Nationalrates grundsätzlich anschliessen könne. Einzig bei der Motion zur Zahlung von Bundesbeiträgen an Parteien bei den Nationalratswahlen, so Buser, wäre der Bundesrat den Parlamentarierinnen und Parlamentariern „verbunden“, sie würden den verbindlichen Auftrag zur Vorlage eines Gesetzesentwurfes nur als Postulat, als „Prüfauftrag“ überweisen. Er begründete die Haltung des Bundesrates mit dem Hinweis auf die seit 1978 eingeführte Zustellung sämtlicher Wahllisten an alle Stimmberechtigten auf Kosten der öffentlichen

---

<sup>650</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 273f

Hand, was zu einer deutlichen Erleichterung der Teilnahme an den Wahlen von oft nur „sehr kurzlebigen Gruppierungen“ geführt habe. „Wenn eine Unterstützung jedwelcher Liste durch Subventionen des Bundes einer eigentlichen Listenzersplitterung Vorschub leisten würde, so könnte dies die Information der Bürger erschweren. Wollte man jedoch nur gefestigte Parteien mit Bundesgeldern unterstützen, dann müsste sauber definiert, und es müssten argumentativ überzeugende Kriterien dafür gefunden werden.“ Aus diesem Grund beantrage der Bundesrat, die Motion als Postulat zu überweisen. Buser sollte – ebenso wie Rolf Mauch (FDP,AG), der die Motion als auch eine Überweisung als Postulat ablehnte – erfolglos bleiben. Die Motion wurde am 7. März mit 65 gegen 19 Stimmen überwiesen.<sup>651</sup>

#### **6.2.3.1.2 Postulat 1 – Unterstützung der Parteien bei Volksabstimmungen**

Dass Bundesbeiträge an die Parteien geleistet werden sollten, zur Abgeltung ihrer Informationsarbeit bei Volksabstimmungen, fand in der vorberatenden Kommission eine 8 zu 5 Stimmenmehrheit für das entsprechende Postulat. Kommissionspräsident Frey führte aus, die Volkrechte würden Schaden erleiden, „wenn sich die Parteien infolge Ressourcenmangels immer mehr aus dem Willensbildungsprozess im Vorfeld von Abstimmungen zurückziehen und das Feld den organisierten Interessengruppen (Verbänden) überlassen“ müssten. Mit dem Postulat sollte dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben werden, die Voraussetzungen für einen Entscheid des Parlaments zu schaffen. „Die Wünschbarkeit einer solchen Unterstützung kann erst dann definitiv beurteilt werden, wenn Vorschläge über das Ausmass, den Verteilungsschlüssel und die weiteren Modalitäten dieser Finanzhilfe vorliegen“<sup>652</sup>, hielt Frey fest. Die Vorabklärungen der Regierung sollten auch die Frage der Chancengleichheit aller sich an Abstimmungen beteiligenden Organisationen klären.

In der CVP fand dieses Postulat eine Mehrheit, während eine Minderheit dieses Anliegen als zu weit gehend ablehnte. CVP-Sprecher Widrig meinte, man „marschiere hier auf einem relativ schmalen Pfad“, da Abstimmungskämpfe nicht nur von Parteien, sondern auch von interessierten Vereinigungen geführt würden. Damit stelle sich die Frage der Chancengleichheit. Zudem erinnerte er an das Fehlen einer Verankerung der Parteien in der Bundesverfassung und ein solcher Verfassungsartikel auch „keine Chance auf Erfolg hätte“, weshalb „eine Parteienfinanzierung nicht gestattet“ sei.

---

<sup>651</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 275

<sup>652</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 269

Abgelehnt wurde das Postulat von der FDP-Fraktion. Zwar habe man Verständnis dafür, wenn „ungleiche Spiesse etwas weniger ungleich gemacht werden sollten. Angesichts der Tatsache, dass uns wirksame Parteienunterstützung x Millionen kosten würde, dass eine Parteienprivilegierung zu Ungerechtigkeiten führen könnte, weil Abstimmungen eben auch durch andere Kräfte mitgeprägt werden“<sup>653</sup>, wolle man auf die Überweisung dieses Postulats verzichten. In der SVP-Fraktion stiess das Postulat „nicht nur auf Gegenliebe.“ Es werde sehr auf die Ausführungsbestimmungen ankommen, ob die Fraktion dem Anliegen zustimmen könne. Die breitgefächerte Parteienlandschaft, so das Anliegen von SVP-Fraktionssprecher Heinz Schwab (BE), solle „durch staatliche Massnahmen nicht eine weitere Aufsplitterung“<sup>654</sup> erfahren. Ein Antrag von Nationalrat Rolf Mauch (FDP,AG), das Postulat abzulehnen, fand mit 51 gegen 22 Stimmen keine Mehrheit und wurde somit am 7. März 1990 überwiesen.<sup>655</sup>

#### **6.2.3.1.3 Postulat 2 – Zustellung des Propagandamaterials bei Nationalratswahlen**

Die kostenlose Zustellung „eines Wahlprospekts aller an Nationalratswahlen teilnehmenden Listen an die Wahlberechtigten“ durch die Kantone zu prüfen, war das Anliegen des zweiten Postulats der Kommission. Dieses fand ein 10 gegen 5 Stimmen-Mehrheit. Die „föderalistischen Bedenken“ richteten sich in der Kommission gegen die Verpflichtung der Kantone, das Wahlmaterial verschicken zu müssen, auch wenn „Form und Umfang“ der Prospekte limitiert wären. Aus diesem Grund insistierte Frey, dass der Prüfungsauftrag „vor allem eine Anhörung der Kantone [beinhaltet], ob sie eine derartige bundesrechtliche Verpflichtung mehrheitlich begrüssen würden.“<sup>656</sup>

Den gleichen Inhalt wies die Parlamentarische Initiative „Nationalratswahlen, Zustellung des Propagandamaterials“ auf, die am 15. Dezember 1987 von Markus Ruf (SD,BE) eingereicht worden war. Die Kosten für den Versand von Wahlwerbematerial, so Ruf, könnte der Kanton selbst tragen „oder aber an die Gemeinden delegieren“. Er versprach sich eine „verbesserte Chancengleichheit für alle politischen Gruppierungen.“<sup>657</sup> Zudem argumentierte er, es handle sich

---

<sup>653</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 272

<sup>654</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 273

<sup>655</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 276

<sup>656</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 269

<sup>657</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 278, Nationalrat Ruf hatte seine Parlamentarische Initiative eingereicht, als die Fertigstellung des bundesrätlichen Berichts zur Unterstützung der Parteien absehbar war. Die zuständige Kommission beschloss am 29. August 1988 die Behandlung der Initiative zu verschieben bis der Bericht des Bundesrates vorliege. Das war am 23. November 1988 der Fall. Die Vorprüfung der Initiative wurde mit einem

um eine „verhältnismässige Form der indirekten Parteienunterstützung durch öffentliche Mittel“, es käme zu einer „Rechtsvereinheitlichung“ und kleinere Parteien, „vorab in ländlichen Gegenden“, könnten nicht mehr „auf höchst undemokratische Weise vom gemeinsamen Versand ausgeschlossen und dadurch diskriminiert werden.“ Ruf zeigte sich bereit seine Parlamentarische Initiative zurückzuziehen, sollte das Postulat 2 der Kommission als Motion überwiesen werden. Kommissionspräsident Frey machte darauf aufmerksam, dass eine Umwandlung des Postulats in die verpflichtende Form der Motion im Ständerat aus föderalistischen Überlegungen nicht akzeptiert würde. In der Abstimmung blieb der Antrag Ruf mit 70 gegen 10 Stimmen chancenlos und das Postulat wurde überwiesen.<sup>658</sup>

Da das Postulat nicht als Motion überwiesen worden war, hielt Ruf an seiner Parlamentarischen Initiative fest und erlitt mit 15 gegen 42 Stimmen auch damit Schiffbruch. Im Wissen um die Aussichtslosigkeit seines Unterfangens, warb er nochmals für seine Initiative und appellierte an die Kultur im Parlament: „Offenbar muss man als Vertreter einer kleinen Partei damit leben, dass eigene gute Ideen zunächst mal abgelehnt werden, weil sie aus der falschen Ecke kommen. Erst später dann, wenn sie vom Bundesrat oder von einer Regierungspartei vorgeschlagen werden, sind sie plötzlich konsensfähig. (...) Ob dies wirklich einer wünschbaren parlamentarischen Kultur entspricht, bleibe dahingestellt.“<sup>659</sup>

#### **6.2.3.1.4 Postulat 3 – Unentgeltliche Abgabe amtlicher Wahlzettel bei Wahlen**

Mit 9 zu 3 Stimmen hatte die Kommission das Postulat vorgeschlagen,<sup>660</sup> mit dem der Bundesrat prüfen sollte, ob die Kantone verpflichtet werden könnten, „den bei Nationalratswahlen kandidierenden Parteien einen amtlichen Wahlzettel pro Wahlberechtigten unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.“<sup>661</sup> Nationalrat Ruf (SD, BE) hatte beantragt, das Postulat als Motion zu überweisen. Die CVP-Fraktion lehnte die Motionsform ab. Man fragte sich, „ob es angeht“, den Kantonen eine solche Vorschrift zu machen. „Weiter ist zu fragen, ob die unentgeltliche Abgabe von Wahlzetteln gezielter, effektiver Mitteleinsatz ist und nicht einfach die Papierlawine wieder

---

Beschluss des Büros des Nationalrates vom 25. November 1988 an die Petitions- und Gewährleistungskommission weitergeleitet. Diese entschied am 13. Januar 1989 das Anliegen von Nationalrat Ruf nicht weiter zu beraten. „Da das aufgeworfene Problem nur als Teil des Parteienförderungsberichts (88.075) bei der Bundesversammlung in Prüfung ist, rechtfertigt es sich, dieser Parlamentarischen Initiative keine Folge zu leisten.“

<sup>658</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 276

<sup>659</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 279

<sup>660</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 269

<sup>661</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1990, S. 277

etwas anschwillt, denn wenn etwas gratis ist, wird in der Regel nicht gekleckert, dann wird geklotzt.“ Gegen eine Überweisung des Postulats als Motion wandte sich auch die FDP-Fraktion: „Weil die Prüfung des Anliegens durch die Kantone für unseren definitiven Entscheid wesentlich ist.“<sup>662</sup> Bevor es zur Abstimmung kam, zog Nationalrat Ruf seinen Antrag zurück. Das Postulat wurde überwiesen.<sup>663</sup>

#### **6.2.3.1.5 Postulat 4 – Administrative Erleichterungen für Partei- und Fraktionssekretariate**

„Unbestritten“ war in der Kommission das Postulat, mit dem den Partei- und Fraktionssekretariaten der Zugang zu administrativen Dienstleistungen des Bundes erleichtert werden sollte. Im Vordergrund standen der Zugang zu elektronischen Datenbanken der Bundesverwaltung, die kostenlose Abgabe von Amtsdrukschriften (z.B. Vernehmlassungsunterlagen) sowie die Unterstützung durch Übersetzungsdienste der Bundesverwaltung. Die Kommission war der Ansicht, dass eine „grosszügig gewährte Mitbenutzung von Einrichtungen und Dienstleistungen“ des Bundes für die Parteien sehr hilfreich wäre. „Dem Bund würde daraus kaum ein ins Gewicht fallender finanzieller und personeller Mehraufwand erwachsen.“ Die Kommission schlug vor, der Bundesrat solle in seiner Antwort den Parteien entsprechende „Dienstleistungsangebote“<sup>664</sup> vorlegen. Dieses Postulat war einzig der CVP-Fraktion eine Äusserung wert. Ihr Sprecher bezeichnete es als „unbestritten“.<sup>665</sup> Es wurde überwiesen.<sup>666</sup>

#### **6.2.3.1.6 Postulat 5 – Posttarifarisches Gleichbehandlung von Parteien und Presse**

Weil eine „Schlechterstellung der Parteidruksachen gegenüber den Zeitungen“ sich nach Ansicht der Kommission kaum rechtfertigen lasse, erwartete sie vom Bundesrat eine entsprechende Anpassung der Verordnung zum Postverkehrsgesetz. Das entsprechende Postulat wurde in der Kommission „ohne Gegenstimme“ verabschiedet und der Bundesrat eingeladen, die „Posttaxen für unadressierte Drucksachen von Parteien den heute nur halb so hohen Taxen für Zeitungen und Zeitschriften anzupassen.“<sup>667</sup> Nationalrat Hans Ruckstuhl (CVP,SG) nutzte die Gunst der Stunde und erinnerte an zwei 1988 überwiesene Postulate, die „offenbar in der Schublade verschwunden“ waren und den Bundesrat aufgefordert hatten, die „Verbilligung der Posttaxen für kleinere

---

<sup>662</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 272

<sup>663</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 277

<sup>664</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 269f

<sup>665</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 271, dieselbe Wertung bezog sich auf das Postulat 5

<sup>666</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. S. 277

<sup>667</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 270

Zeitungen zu prüfen.“ In der Verbilligung der Tarife für die Zeitungen sah er eine Massnahme, die indirekt als Förderung der politischen Parteien wirke. Nach dieser Intervention wurde auch das fünfte Postulat der Kommission überwiesen.

#### **6.2.3.1.7 Abgelehnte Massnahmen zur Parteienförderung**

Die Kommission war „einhellig“ der Ansicht, dass eine Vorlage für einen Parteienartikel in der Bundesverfassung zum „jetzigen Zeitpunkt“, unter den Gesichtspunkten Zeitaufwand und Erfolgsaussichten, „nicht opportun“ erscheine. „Da die Parteien auch ohne explizite Erwähnung in der Verfassung eine unverzichtbare Voraussetzung für das Funktionieren des Parlaments und der Volksrechte bilden, können die Parteien auch auf der bestehenden Verfassungsgrundlage zweckgerichtet im Hinblick auf ihre Funktion im Parlament sowie bei Wahlen und Abstimmungen unterstützt werden.“ Als Leitlinie für Massnahmen zur Parteienförderung hatte sich die Kommission an den Kriterien Wirksamkeit, kurzfristige Realisierbarkeit sowie geringer administrativer Aufwand orientiert. Aufgrund dieser Kriterien sind viele Vorschläge des bundesrätlichen Berichts „namentlich im Bereich von PTT und SBB“ nicht weiter in Erwägung gezogen worden, da man neben dem hohen administrativen Aufwand für die Parteien einen „relativ geringen finanziellen Nutzen“<sup>668</sup> erwartete.

#### **6.2.3.1.8 Steuerbefreiung für Parteispenden**

Die steuerliche Befreiung der Parteien sowie steuerliche Vergünstigungen für Parteispenden und Parteibeiträge bis zu einem bestimmten jährlichen Höchstbetrag sind in der Kommission diskutiert worden. Weil man jedoch der Ansicht war, solche Regelungen nicht mehr in die kurz vor dem Abschluss stehende Revision der Bundesgesetze über die direkte Bundessteuer und über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden einbauen zu können, wurde auf entsprechende Vorstösse verzichtet.<sup>669</sup> Der FDP-Sprecher hatte für seine Fraktion eine positive Haltung gegenüber „Steuervergünstigungen zugunsten der Parteien“<sup>670</sup> signalisiert; die Massnahmen wären bei den laufenden Steuergesetzrevisionen aber nicht mehr zu verwirklichen. Nationalrat Georg Stucky (FDP,ZG) intervenierte und meinte, dass es in der Differenzbereinigung zwischen den beiden Kammern zur Steuergesetzrevision noch Gelegenheit gäbe, die politischen Parteien steuerfrei zu erklären. Er wandte sich in seinem Votum direkt an den Präsidenten der

---

<sup>668</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 270

<sup>669</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 270

<sup>670</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 272

Kommission Steuerharmonisierung, Nationalrat Rudolf Reichling (SVP,ZH), und schlug vor, kurzfristig eine Sitzung der Kommission einzuberufen.<sup>671</sup>

Claude Frey erklärte darauf, dass in der Kommission Nationalrat Maximilian Reimann (SVP,AG) die Steuerbefreiung für Parteien und die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden eingebracht hatte. „Il nous a été répondu que le train était parti et qu'il n'était plus possible de traiter encore cette question dans la procédure de divergences. Toutefois, sans avoir voté en commission sur une proposition concrète puisque c'était trop tard, la majorité semblait aller dans ce sens“. Frey bot an, seine Kommission könne kurzfristig nochmals zusammensitzen, um einen Konsens in dieser Frage zu erzielen. So wäre es möglich, eine gefestigte Kommissionsposition in die Differenzbereinigung zu den Steuergesetzrevisionen einzubringen, die in den nächsten Tagen im Plenum stattfinde. Helmut Hubacher fügte als deutschsprachiger Berichterstatter bei, dass das Einbringen der Frage Steuerbefreiung „keinen grossen Widerstand in der Kommission gegeben hätte. Es wäre jetzt eigentlich an der Kommission ‚Steuerharmonisierung‘ oder an Herrn Stucky persönlich, uns nächste Woche, wenn die Differenzbereinigung mit dem Ständerat erfolgt einen Vorschlag zu präsentieren.“<sup>672</sup>

Nationalrat Stucky ist dieser Aufforderung am 15. März 1990, in der Debatte um die Differenzbereinigung zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, teilweise nachgekommen. In der Diskussion darüber, welche „juristischen Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen“<sup>673</sup> von den Steuern befreit werden sollten, sagte er: „Wir haben letzte Woche über die politischen Parteien gesprochen und sind der Meinung gewesen, dass diese von der Steuer befreit werden sollten.“ Einen eigentlichen Antrag, der die Arbeit der politischen Parteien als kompatibel mit den Gemeinnützigkeits- und Steuerbefreiungsartikeln erklärte (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, Art. 26 sowie Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, Art. 62), stellte er jedoch nicht. Er regte an bei Artikel 62 eine Differenz zu schaffen, so „können wir auch durch den Ständerat prüfen lassen, wie die politischen Parteien steuerbefreit erklärt werden sollen.“<sup>674</sup>

---

<sup>671</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 273

<sup>672</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 274

<sup>673</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 445

<sup>674</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 448



Die beiden Bundesgesetze sind nach dem Votum Stuckys im Rahmen der Differenzbereinigung noch dreimal behandelt worden: In der Herbstsession am 27. September 1990 vom Ständerat,<sup>675</sup> in der Wintersession am 28. November 1990 vom Nationalrat<sup>676</sup> sowie am 11. Dezember 1990 vom Ständerat.<sup>677</sup> In keiner dieser Debatten war die Frage der Steuerbefreiung für Parteien auch nur noch angetönt worden.

Im Ständerat stand der bundesrätliche Parteienbericht am 11. Juni 1990 auf der Traktandenliste. Berichterstatter Daniel Lauber (CVP, VS) meinte in seiner Einleitung, offenbar hätten alle Parteien Finanzprobleme. „Dies, obwohl bezüglich der Finanzkraft erhebliche Unterschiede bestehen.“ Als Folge dieser Unterschiede würde die Chancengleichheit bei Wahlen „beeinträchtigt“. In der Kommissionsberatung war man mehrheitlich der Auffassung, dass eine „Stärkung der Infrastruktur der Parteien und insbesondere ihrer Parlamentsfraktionen nötig“ sei. Wie der Nationalrat, wollte sich auch die Kleine Kammer auf „wenige und wirkungsvolle Massnahmen“ beschränken, um die Situation zu verbessern. Fast in jedem Votum der Kommissionsberatung sei auf die Rolle der Parteien als „Vermittler zwischen Volk und Behörden“ aber auch auf die „mangelnde Bürgernähe“ oder das „Abrücken von den Parteien“ hingewiesen worden. Während die Sachvorlagen zunehmend komplexer würden, fehle es den Parteien an Fachleuten. Konkret nannte Lauber den Aufbruch in Osteuropa und die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraumes. Die zunehmende Konkurrenz von Verbänden und Ad-hoc-Gruppen, „die Politik ohne Rücksicht auf Verluste“ und mit „ganz anderen finanziellen Mitteln“ betreiben könnten, sei ein weiterer Faktor für die „begrenzte Leistungsfähigkeit der Parteien.“ „Heute haben ein Produzent eines Hundefutters oder eines Waschmittels für die Warenwerbung mehr Geld zur Verfügung als alle politischen Parteien der Schweiz zusammen.“<sup>678</sup>

„Die Welt, worin der Bürger lebt (...) ist erfreulicherweise viel grösser und weitatmiger als der Raum, den die Parteien einnehmen“, sagte Ständerat Franco Masoni (FDP, TI) zur Einleitung seines Votums mit staatspolitischen Überlegungen über die Parteien und ihre Finanzierung. Als Hauptargument seiner Ablehnung einer staatlichen Parteienfinanzierung führte er die Unabhängigkeit und Freiwilligkeit des Parteiwesens an. „Die Anerkennung des Parteienpluralismus

---

<sup>675</sup> AB-SR, Herbstsession 1990, S. 726ff

<sup>676</sup> AB-NR, Wintersession 1990, S. 2007ff

<sup>677</sup> AB-SR, Wintersession 1990, S. 1025ff

<sup>678</sup> AB-SR, Sommersession 1990, S. 338, nach Lauber liegt die Urheberschaft des Hundefutter-Zitats bei Ständerat Carl Miville (SP, BS)

und der Parteien als dessen Träger, ist (...) bei uns fest mit der Überzeugung verbunden, das wesentliche Merkmal der Parteien liege in der Freiwilligkeit, in der Beitrittsfreiheit, in ihrer Freiheit vom Staate und des Staates von ihnen. Die halbdirekte Demokratie verlangt mitunter den friedlichen Bürgeraufstand selbst gegen ihre Parteien durch Referendum, Initiative, Ablehnung von Stimmempfehlung der Parteien, Stimmenthaltung usw. Welches Gefühl kann bei den Bürgern entstehen, die dabei gegen Parteien zu kämpfen hätte, die mit öffentlichem Geld finanziert werden?“

Neben diesen politischen Grundüberzeugungen führte Masoni das Fehlen von Verfassungsgrundlagen für die Parteienfinanzierung an. „Das qualifizierte Schweigen der Verfassung hat vielleicht auch damit zu tun, dass man die Parteizugehörigkeit oder -nichtzugehörigkeit, was eben auch ein Recht des Bürgers ist, als Teil jener Privatsphäre betrachtet, die im Rahmen der Gedanken- und Gewissensfreiheit geschützt ist. Diese Überlegungen führen mich dazu, die Verfassungsmässigkeit einer direkten Parteienfinanzierung in Frage zu stellen. (...) Man hüte sich vor solchen Anfängen.“<sup>679</sup> Sein Engagement gegen die Kenntnisnahme des bundesrätlichen Berichts fand im Rat keine Mehrheit, so dass man der Kommission folgte, die Zustimmung zum Bericht beantragt hatte.<sup>680</sup>

Zur überwiesenen Motion des Nationalrates, den Parteien Bundesbeiträge an ihre Kosten bei den Nationalratswahlen zu entrichten, hat sich die ständerätliche Kommission in einer Eventualabstimmung mit 7 Stimmen zuerst für die Überweisung als Motion ausgesprochen, wogegen 4 Stimmen für eine Überweisung als Postulat standen. Da auch ein Antrag auf Abweisung vorgelegen hatte, wurde das Eventualergebnis (Motion) der Abweisung gegenübergestellt. Mit 8 gegen 2 Stimmen, bei einer Enthaltung, entschied sich die Kommission für die Motion und beantragte dies dem Plenum. Ausschlaggebend für dieses Ergebnis war die „allgemeine“ Formulierung der Motion. „Sie ist kein Korsett“, meinte Lauber. Zudem hatte er argumentiert, nähmen die Parteien „eine zentrale, unersetzliche Stellung im demokratischen Entscheidungsprozess“ ein. „Ihre finanzielle Unterstützung durch den Staat zur Wahrnehmung einer für das Funktionieren des Staates unerlässlichen Aufgabe erscheint verfassungsrechtlich unbedenklich.“

---

<sup>679</sup> AB-SR, Sommersession 1990, S. 340

<sup>680</sup> AB-SR, Sommersession 1990, S. 341

Ständerat Camillo Jelmini (CVP,TI) war zwar bereit den Bericht des Bundesrates zur Kenntnis zu nehmen, nicht aber die Motion zu überweisen. Ihm fehlte die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Parteienfinanzierung. Er befürchtete ein ungezügelttes Wachstum der finanziellen Aufwendungen gleich den wachsenden gesellschaftlichen Problemen. Zudem sprach er Probleme der Unabhängigkeit und Transparenz an. „Les contributions des groupements privés risquent à leur tour de créer des malentendus et des confusions et de compromettre l'autonomie de jugement et de décisions des partis politiques. Dans la mesure où les moyens financiers sont fournis par l'Etat, il est d'autant plus possible de libérer les partis politiques des conditionnements de l'extérieur. Mais, une intervention directe de l'Etat suppose, comme on l'a rappelé, l'adoption d'une base constitutionnelle et la reconnaissance d'un statut de droit public. (...) Il faut y voir là un avantage et augmenter la transparence dans l'organisation et l'emploi des moyens. Voilà pourquoi nous devons aujourd'hui nous limiter à décider à l'augmentation des contributions aux groupes politiques de l'Assemblée fédérale“.

Aus ethischen und juristischen Gründen wandte sich Ständerat Jean Cavadini (Liberale,NE) gegen das Eintreten in die Diskussion. Er stellte sich gegen die Haltung, wenn es an einer Verfassungsgrundlage fehle, so schaffe man sich eben eine, um die Parteien finanziell unterstützen zu können. Er sprach von einem Paradox: „On proclame que les partis politiques sont indispensables à la vie démocratique, mais on sait bien que le peuple ne voterait pas une telle disposition“. Im weiteren führte er vier Argumente respektive Fragen an, um seine Ablehnung gegenüber jeglicher Parteienfinanzierung zu begründen. „Premièrement, on nous dit que le financement des partis politiques permettrait de consolider le système de milice. Nous en doutons fort et d'ailleurs, la professionnalisation des parlementaires n'éviterait plus, selon cette procédure, le recours à ses subventions directes ou indirectes. (...) Deuxièmement, le financement par l'Etat des partis permettrait une plus grande transparence. Nous ne voyons pas la pertinence de l'argument. (...) Troisièmement, qu'est-ce qu'un parti? (...) Alors quels sont les critères de choix, les clés de répartition, les ordres de grandeur et au bout du compte quelle sera l'égalité des chances? Ma quatrième et dernière opposition trouve son origine dans l'image que les partis donnent d'eux-mêmes. (...) Les partis sont-ils des associations d'intérêt public? Si oui, traitons-les comme telles mais, de grâce, ne

passons pas notre temps de tenter de voir comment on pourrait, sans le lui dire, faire le bonheur du peuple qui n'aime peut-être pas les partis politiques".<sup>681</sup>

Wegen der fehlenden Verfassungsgrundlage sowie aus Gründen der persönlichen Freiheit hatte Ständerat Franco Masoni (FDP, TI) die Motion, wie sie die nationalrätliche Kommission überwiesen hatte, bereits in der vorberatenden ständerätlichen Kommission bekämpft. Er gestand jedoch ein, „dass die heutige Finanzierung der Parteien schwierig und dürftig erscheint“ und meinte, man müsse Abhilfe schaffen. Als „berechtigte und unproblematische Hilfe“ stufte er die im Postulat 5 des Nationalrates verlangte posttarifarisches Gleichstellung von Parteien und Presse ein. Als „wichtig und dringend“ erachtete er „beim Steuerharmonisierungsgesetz, möglichst noch vor Abschluss der Differenzvereinbarung, den vollen Abzug von Kultur- und Parteispenden und -beiträgen zu ermöglichen.“ Auch wenn gegen diese Abzugsfähigkeit ins Feld geführt werde, „derartige Beiträge würden die Parteiabhängigkeit von den Pressure groups begünstigen. (...) Auch wenn die Wahl zwischen einer Staatsabhängigkeit und derjenigen gegenüber den Privaten und der Wirtschaft erfolgen sollte, wäre die letztere wegen der Vielfalt und Freiwilligkeit der Beiträge systemkonformer und mit dem Wesen und der Autonomie der Parteien besser verträglich und vereinbar.“<sup>682</sup> Masoni empfahl dem Plenum, die Motion des Nationalrates abzulehnen und sie auch nicht in der Form des Postulats zu überweisen.

Bundeskanzler Buser beantragte im Ständerat, gleich wie im Nationalrat, die Motion als Postulat zu überweisen. Als Hauptgrund für den Antrag des Bundesrates nannte er, „dass die Zersplitterung der Parteien noch weiter gefördert würde. (...) In den letzten 20 Jahren [hat sich] sowohl die Zahl der Listen als auch die Zahl der Kandidaten, die bei den Nationalratswahlen aufgestellt wurden, verdoppelt. (...) Das stellt nicht nur ein finanzielles Problem dar, sondern es ist auch ein Informationsproblem für den Bürger, der letztlich all die Unterlagen, die ihm zugestellt werden, ‚verdauen‘ sollte. Dazu kommt, dass die Förderung wahrscheinlich zur Geburt von weiteren kurzlebigen Gruppen führen wird.“<sup>683</sup> Gegen das Argument der Zersplitterung wandte sich Kommissionssprecher Lauber in seinem Schlussvotum. Er sehe diese Gefahr nicht, da die Parteien „jeweils nach den Wahlen mit Beiträgen unterstützt werden sollten, also nicht vorher.“

---

<sup>681</sup> AB-SR, Sommersession 1990, S. 339

<sup>682</sup> AB-SR, Sommersession 1990, S. 340

<sup>683</sup> AB-SR, Sommersession 1990, S. 341

Zur Frage, ob der Vorstoss als Motion oder Postulat überwiesen werden sollte, empfahl Lauber bei der Motion zu bleiben. „Es geht hier auch etwas um das Selbstbewusstsein des Parlaments. Wir sollten hier eigentlich dem Bundesrat klar und verbindlich signalisieren, dass wir in dieser Beziehung eine Änderung wollen, und das geht nur mit einer Motion.“ Während die Ständeräte Cavadini und Masoni den Antrag auf Ablehnung der Motion gestellt hatten, brachte Hans Uhlmann (SVP,TG), ohne in der Diskussion interveniert zu haben, unmittelbar nach dem Schlussvotum Laubers den Antrag ein, die Motion im bundesrätlichen Sinn als Postulat zu überweisen. In der Eventualabstimmung zur Überweisung als Motion oder Postulat obsiegte die Motion mit 20 Stimmen gegen 16 Stimmen. In der Schlussabstimmung, Überweisung oder Ablehnung der Motion, kam es – mit 26 gegen 10 Stimmen – zu einem deutlichen Ergebnis für die Überweisung der Motion.<sup>684</sup>

#### **6.2.3.2 Parlamentarische Initiative NR-Kommission: Fraktionsbeiträge (1990)**

Der Bericht des Bundesrates über die Unterstützung der politischen Parteien vom 23. November 1988 führte im Nationalrat zu einem Strauss von Vorstössen der vorberatenden Kommission: eine Parlamentarische Initiative über „Beiträge an die Fraktionen der Bundesversammlung“, eine Motion „Bundesbeiträge an die Kosten der Parteien bei Nationalratswahlen“ sowie fünf Postulate.<sup>685</sup> Auf die Motion und die Postulate wurde im vorangehenden Kapitel zur Debatte des bundesrätlichen Parteienberichts bereits eingegangen.

Die schriftliche Antwort des Bundesrates auf die Parlamentarische Initiative „Beiträge an die Fraktionen der Bundesversammlung“ vom 20. Dezember 1989 bewirkte in der Frühjahrsession 1990 eine ausführliche Debatte. Die Kommission hatte in ihrer Parlamentarischen Initiative vom 6. November 1989 beantragt, die Fraktionsbeiträge von 20'000 Franken auf 50'000 Franken und die Beiträge pro Fraktionsmitglied von 3600 Franken auf 7000 Franken pro Jahr zu erhöhen. Der Bundesrat sah darin ein berechtigtes Anliegen, da die „Abgeltung der Leistungen, die die Parteien erbringen als notwendige Voraussetzung für die Arbeit der Fraktionen“ zu betrachten sei. Als legislativen Weg schlug er vor, den Bundesbeschluss zum geltenden Entschädigungsgesetz vom 18. März 1988 zu ändern. Er erinnerte an den „bisher unbestrittenen Grundsatz, dass die Fraktionsbeiträge keine indirekte Parteienfinanzierung darstellen dürfen.“ Nur – im Budget für 1990

---

<sup>684</sup> AB-SR, Sommersession 1990, S. 342

<sup>685</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1990, S. 275ff

war kein Geld für eine Erhöhung der Fraktionsbeiträge vorgesehen, weshalb der Bundesrat die „Beurteilung der Opportunität des erforderlichen Nachtragskredites“ dem Parlament überlasse.

Kommissionspräsident Claude Frey (FDP,NE) erinnert an die regelmässige Wiederkehr der Diskussion zur Parteiunterstützung seit über zwanzig Jahren. Er sprach von einem Bericht des Europarates, der die Finanzierung der politischen Parteien als „une pierre angulaire des démocraties pluralistes“ bezeichnete, womit er sich gegen den potentiellen Vorwurf verwahrte, die Fraktionen würden sich aus der Staatskasse bedienen („Les groupes ne se servent pas!“). Mit Hinweisen auf die Politik- und Parteienfinanzierung in Deutschland („Il n’y a là aucune comparaison possible avec notre pays“) und Luxemburg, illustrierte er den in der Kommission mit 17 gegen 1 Stimme beschlossenen Erhöhungsantrag: „Les montants sont actuellement fixés comme suit: pour les cinq premiers représentants d’un groupe, 600’000 francs luxembourgeois (ce qui représentant quelques 25’700 francs suisses avec le facteur d’indexation de 4,28) et pour chaque représentant supplémentaire 50’000 francs luxembourgeois, soit environ 2140 francs suisses. En outre, pour les campagnes électorales les autorités postales expédient gratuitement trois communications pour chaque candidat. Cet exemple montre bien que l’on reste dans le domaine du raisonnable chez nous“.<sup>686</sup> Helmut Hubacher (SP,BS), der deutschsprachige Berichterstatter, verwies auf die grundsätzliche Vereinbarkeit einer Parteifinanzierung des Bundes mit der Bundesverfassung, wie ein nicht näher bezeichnetes Gutachten der Justizdirektion des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes ergeben habe.

In der Plenumsdebatte sprach sich Nationalrat Franz Jaeger (SG) namens der LdU-Fraktion für die Erhöhung aus, weil es darum gehe, die Parteien „in ihrer Dienstleistungsfunktion und ihrer parlamentarischen Arbeit“ zu unterstützen. Für die CVP-Fraktion unterstützte Hans Werner Widrig (SG) den Vorschlag der Kommission, da eine „Parteienfinanzierung über einen neuen Bundesverfassungsartikel wenig Aussicht auf Erfolg hätte“. Kritisch beurteilte er eine Unterstützung der Parteien mit Bundesgeldern bei Wahlen. „Auf kantonaler und kommunaler Ebene – gerade auf Gemeindeebene – sind es oftmals andere Träger, die dann natürlich ebenfalls subventioniert werden müssten. Das ist auch der Grund, dass wir uns auf den recht schmalen Pfad der Fraktionsunterstützung zu beschränken haben.“ In der Verdoppelung der Fraktionsbeiträge sah die

---

<sup>686</sup> AB-NR, Februarsession 1990, S. 161

CVP-Fraktion „die obere Limite doch in etwa in Sicht, denn die genaue Abgrenzung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit ist ja nicht so einfach.“ Für die Liberale-Fraktion signalisierte Claude Massy (VD) Zustimmung mit dem Hinweis, dass es sich bei den Fraktionsbeiträgen nicht um Mittel zur Parteienfinanzierung handle, sondern „une question relative au bon fonctionnement de votre Parlement. (...) Il est évident qu'en augmentant les contributions aux groupes de l'Assemblée nous contribuerons à rendre leur tâches plus efficace“.<sup>687</sup>

„Rechte Leistungen sollen auch recht honoriert werden“, sagte SVP-Nationalrat Maximilian Reinmann (AG) und begrüßte namens seiner Fraktion die Erhöhung der Unterstützung als „zeitgemäss“. „Wir hätten es aber ebenso gern gesehen, wenn der Bund – parallel zu heutigen Vorlage – Hand geboten hätte für eine finanzielle Förderung der Parteien und Fraktionen auch von unten her, vom Volk her, von den einzelnen Bürgern und Steuerzahlern her. Ich bin enttäuscht, dass es der Bund versäumt hat, in der laufenden Steuergesetzrevision die Abzugsmöglichkeiten für Parteispenden zu verbessern.“

Die SVP sprach sich für die Erhöhung der Entschädigung pro Fraktionsmitglied auf 9000 Franken aus. Selbst der Antrag der Grünen Nationalrätin Rosmarie Bär (BE), die Grundpauschale nicht auf 50'000 Franken, sondern auf 80'000 Franken zu erhöhen, fand bei der SVP Gehör. Dazu Reimann: „Sollte aber der Minderheitsantrag von Frau Kollegin Bär obsiegen, so würden wir ihr diesen Sieg keineswegs verübeln. Im Gegenteil, wir würden vielleicht zu ihr aufs Siegerpodest hinaufsteigen, wenn sie uns dann dort oben überhaupt noch etwas Platz zu machen gedenkt.“ Paul Fäh (LU), Fraktionssprecher der FDP, erachtete die Erhöhung der Fraktionsbeiträge als „Sofortmassnahme“, die „richtig und verantwortbar“ sei, auch wenn man bei diesem Geschäft in eigener Sache handle und deshalb Vorsicht angebracht sei. Da die Rechtsgrundlagen für die Erhöhung vorhanden, der Anstieg massvoll, der Bedarf ausgewiesen und das finanzpolitische Umfeld berücksichtigt sei, könne die FDP zustimmen. Zudem signalisierte er persönliche „Sympathie“ für den Antrag von Nationalrat Markus Ruf (SD, BE), der eine Unterstützung für fraktionslose Parlamentsmitglieder verlangte. Vorbehaltlose Zustimmung zeigte die SP-Sprecherin Ursula Mauch (AG). Auch wenn durch die bessere Alimentierung die Überlastung des Parlaments nicht abgebaut werden könne, so sei es möglich, mit den grösseren Geldmitteln zusätzliche Hintergrundinformationen zu beschaffen

---

<sup>687</sup> AB-NR, Februarsession 1990, S. 162

und sich mehr politische Kompetenz zuzulegen. „Ich glaube, politische Kompetenz kann es in einem Parlament gar nie zuviel geben.“

Als fraktionsloses Parlamentsmitglied beklagte sich Jean Spielmann (PdA,GE) über den Geldsegen, der Fraktionen ab fünf Mitgliedern zukommen soll, während Gruppierungen, die nur vier Sitze hielten, oder wie er als Einzelkämpfer, leer ausgehen sollten. Auch er habe Ausgaben, auch er müsse sich seriös vorbereiten. Er bestreite die Erhöhung der Fraktionsbeiträge nicht, aber es sollten Beiträge auch an Parlamentarier ohne Fraktion ausgerichtet werden, damit die Kluft zwischen Fraktionen und politischen Individualisten nicht weiter wachse. Mit diesem Votum wurde die Eintretensdebatte beendet und ohne Gegenantrag Eintreten auf die Vorlage beschlossen.

#### **6.2.3.2.1 Fraktionsbeiträge: 50'000 oder 80'000 Franken**

In der Detailberatung verlangte Nationalrätin Rosmarie Bär (Grüne,BE), im Namen der Kommissionsminderheit, den jährlichen Beitrag an die Fraktionen von 50'000 auf 80'000 Franken zu erhöhen. Ihre Argumentation baut auf dem Motiv „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“. Alle Parlamentsmitglieder hätten den gleichen Auftrag, nämlich ihre Arbeit „seriös, gründlich und effizient“ zu machen. Auch von kleinen Fraktionen, wo die Arbeit auf weniger Mitglieder aufgeteilt werden müsse, seien die gleich grossen Papierberge zu bewältigen und gleich viele Kommissionssitzungen vorzubereiten. „Es kann doch nur im Interesse der ganzen, gründlichen Ratsarbeit liegen, wenn sich alle Mitglieder eine einigermaßen – es bestehen eben immer noch Unterschiede – gleich funktionierende Infrastruktur leisten können.“ Die zusätzlichen, „lächerlichen 200'000 Franken“ Mehraufwand seien „ein Gewinn für die Qualität unserer Parlamentsarbeit, für die Unabhängigkeit unseres Rates und damit für die ganze Demokratie.“

Nationalrat Richard Reich (FDP,ZH) unterstützte Bär mit einem staatspolitisch-moralischen Hinweis zum Proporzwahlssystem. „Die Konsequenz des Proporzsystems ist auch die Existenz kleiner Fraktionen, und daraus leite ich die moralische Verantwortung ab, diesen kleinen Fraktionen ebenfalls die Sicherung des Grundbedarfs zu garantieren.“ Der Kommissionssprecher Claude Frey verwies auf die Kommissionsmehrheit, die sich mit 7 gegen 5 Stimmen für den 50'000-Franken-Beitrag ausgesprochen hatte. Helmut Hubacher, deutschsprachiger Berichterstatter, meinte, es gehe nicht um 200'000 Franken mehr oder weniger. Mit Blick auf Bonn,



wo die grossen Fraktionen 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hätten und jedes Parlamentsmitglied über einen persönlichen Mitarbeiter verfüge, „sind wir noch bescheiden und müssen uns auch keine Vorwürfe machen, wir würden die Bundesgelder zu sehr in die eigene Tasche scheffeln.“ Die vorberatende Kommission habe „die Zahl der Mitglieder [einer Fraktion] eher etwas schwerer gewichtet (...) als nur die Existenz einer Fraktion. Denn (...) die Auflage, dass es zur Bildung einer Fraktion in einem Rat von 200 Mitgliedern fünf Mitglieder braucht, ist eine relativ niedrige Hürde.“ Hubacher bezeichnete den Vorschlag der Kommission, der „nicht mit überzeugender Mehrheit“ zustande gekommen sei, als „akzeptabel“ und fügte hinzu „der Antrag Bär ist natürlich auch vertretbar.“<sup>688</sup> Der Rat folgte mit 65 gegen 58 Stimmen dem Antrag Bär (80'000 Franken).

#### **6.2.3.2.2 Beiträge an fraktionslose Parlamentsmitglieder**

Markus Ruf (SD, BE) wollte erreichen, dass „Parteien beziehungsweise Listenabordnungen, die nicht Fraktionsstärke aufweisen und keiner Fraktion angehören, künftig einen jährlichen Beitrag pro Ratsmitglied zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate erhalten.“ Der Betrag sollte die gleiche Höhe aufweisen, wie der Beitrag der pro Fraktionsmitglied bezahlt werden sollte. Nicht zur Diskussion stehe ein Grundbeitrag. Ruf argumentierte auf verschiedenen Linien. So übernahm er von Bär und Spielmann das Argument fraktionslose Parlamentarier würden als Abordnung eines bestimmten Wählersegments, einer bestimmten politischen Richtung auftreten und eine Einheit bilden, die ebenfalls einer Infrastruktur bedürfe. Meist liegt diese beim Parteisekretariat, das ähnlich umfangreiche Grunddienstleistungen zu erbringen hat, wie dies bei Fraktionen der Fall ist.“

Zusätzlich baute er eine Drohkulisse auf, indem er „theoretische Überlegungen“ zu einer „technischen Fraktion“ anstellte. Ein solches „Zweckbündnis“ aller Fraktionslosen könnte, zu Lasten der grossen Fraktionen, Redezeit und Kommissionssitze beanspruchen. Ruf appellierte „gegenüber den fraktionslosen Ratsmitgliedern doch Gerechtigkeit walten zu lassen. (...) Eine Stärkung der kritischen Stimmen, also der funktionierenden Oppositionsgruppen, hat einer Demokratie noch nie geschadet, im Gegenteil.“<sup>689</sup> In der Differenzvereinbarung zur Vorlage, die im Nationalrat am 20. Juni 1990 stattfand, kämpfte Ruf auf aussichtslosem Posten nochmals für sein

---

<sup>688</sup> AB-NR, Februarsession 1990, S. 165

<sup>689</sup> AB-NR, Februarsession 1990, S. 166f, Ruf hatte für seinen Antrag, nach eigenen Aussagen, die Zustimmung von 7 der 9 Fraktionslosen (ohne Autopartei: Dreher, Scherrer), siehe AB-NR, Februarsession 1990, S. 168

Anliegen, indem er eine weitere Argumentation einbrachte. Er berief sich auf Artikel 4 der Bundesverfassung, das Gleichberechtigungsgebot. Werde nicht auf sein Begehren eingetreten, würden zwei Kategorien Parlamentarier geschaffen: „Die zu einer Fraktion gehörenden, gewissermassen vollwertigen Ratsmitglieder einerseits und die zweitklassigen, mit weniger Rechten versehenen Fraktionslosen andererseits. (...) Die Bundesverfassung unterscheidet nirgends zwischen Parlamentariern mit oder ohne Fraktionszugehörigkeit und mit demzufolge mehr oder weniger Rechten. (...) Nun sollen bereits bestehende, mit Artikel 4 der Bundesverfassung nicht vereinbare Ungleichheiten bei der Behandlung der Parlamentarier in infrastruktureller Hinsicht nicht nur zementiert, sondern durch die Erhöhung der Beiträge sogar noch verschärft werden. (...) Ist es unserer Demokratie würdig, dass sich die Grossen selbst noch mächtiger machen, während kleine Parteien (...) praktisch mundtot gemacht werden sollen?“ Gegen den Antrag Ruf, der dem Geschäftsreglement des Rates widersprach, wonach in der Differenzbereinigung abgelehnte Anträge nicht wieder aufgenommen werden können, sprach sich eine „offensichtliche Mehrheit“<sup>690</sup> aus.

Als Vertreter der Freipartei lehnte Nationalrat Michael E. Dreher (ZH), auch im Namen seines Parteikollegen Jürg Scherrer (BE), sowohl die Überlegungen Rufs zu einer technischen Fraktion als auch dessen Antrag ab – aus „Stilgründen“. Kommissionssprecher Claude Frey riet seinen Kolleginnen und Kollegen, aus Gründen der Konsequenz, den Antrag Ruf abzulehnen. Bei einer Annahme von Rufs Vorschlag befürchtete er einen Verfassungsbruch, da nicht sämtliche staatlichen Gelder den Fraktionen und ihren Sekretariaten zugute kämen. Zudem erinnerte er daran, dass man zwar über Parteien gewählt worden sei, aber „nous ne sommes pas la Chambre des partis, mais celle du peuple.“ Hubacher fügte hinzu, „staatspolitisch betrachtet leisten die Fraktionen – und innerhalb der Fraktionen halt doch die grösseren – die eigentliche Arbeit für diesen Staat. Wir sind – das ist sehr persönlich – gar nicht daran interessiert, zu viele Einzeldarsteller im Rate zu haben.“ Nationalrat Jean Spielmann (PdA,GE) sah im Antrag Ruf „simplement une aide pour les individuels. (...) Je conclus en vous disant qu’il est facile de donner des leçons de démocratie et de pluralisme, toutefois on est plus crédible lorsqu’on donne l’exemple soi-même“.<sup>691</sup> In der Abstimmung blieb der Antrag Ruf mit 49 gegen 66 Stimmen auf der Strecke.

---

<sup>690</sup> AB-NR, Sommersession 1990, S. 1121f

<sup>691</sup> AB-NR, Februarsession 1990, S. 167

### 6.2.3.2.3 Beitrag pro Fraktionsmitglied: 7000 oder 9000 Franken

Der Antrag, den Beitrag pro Fraktionsmitglied auf 9000 statt auf 7000 Franken festzulegen, stammte von SVP-Nationalrat Albrecht Rychen (BE). Er führte dafür zwei Gründe ins Feld, zum einen den Umbruch in Europa, zum andern die Stärkung des Milizparlamentariers gegenüber der Verwaltung. Es sei sicher, „unabhängig davon, (...) ob man in einen EWR hinein geht oder nicht, ob man sich der EG nähert oder nicht, ob man die Efta stärken will oder nicht oder was auch immer kommen mag“, dass jede Fraktion in dieser schnelllebigen Zeit „mehr Informationen braucht, um ihren Entscheid gut begründen zu können.“ Dies bedinge mehr materielle und personelle Mittel. „Ich bin der Meinung, dass es einer Fraktion möglich sein sollte, vielleicht einen weiteren Spezialisten anzustellen, der uns jetzt – unabhängig von Verwaltungsinformationen – europapolitisch hilft. (...) Gerade mit Blick auf diesen dynamischen Prozess auf dem ganzen Kontinent dürfen wir nicht zu knauserig sein. Es geht hier nicht um Parteienfinanzierung, es geht um die Finanzierung und Stärkung der Fraktionszentralen und damit um eine Stärkung dieses Milizparlaments gegenüber der Regierung.“<sup>692</sup> Frey entgegnete Rychen, dass es eine „mauvaise façon“ mache, wenn nach der Erhöhung des Grundbetrages noch mehr Geld ausgegeben werde. Zudem würde so die Schere zwischen kleinen und grossen Fraktionen weiter vergrössert. Er blieb mit seiner Warnung erfolglos. Der Nationalrat folgte mit 62 gegen 42 Stimmen dem Antrag Rychen.

Die Annahme des Antrags Rychen provozierte eine Reihe von persönlichen Erklärungen. So warf Spielmann (PdA,GE) dem Parlament Selbstbedienung vor. „En fait, ceux qui préconisent ‚moins d’ Etat’ et une gestion plus rigoureuse démontrent ici que lorsqu’il s’agit de se servi, ils savent voter dans le bon sens!“ Kommissionssprecher Frey erklärte, gegen die Vorlage zu stimmen, da sich die Ausgaben für die Fraktionen aufgrund der Parlamentsentscheide gegenüber dem Vorschlag der Kommission verdreifacht hätten. Mit Blick auf die Europafrage erklärte Helmut Hubacher, die Erhöhungen seien gerechtfertigt. „Wenn jetzt zwei oder drei Angestellte finanziert werden können, wenn hie und da ein Gutachten in Auftrag gegeben werden kann – professionell und nicht auf dem ‚Armenweg’ –, dann ist das nicht übertrieben, verglichen mit den Möglichkeiten der Verwaltung, der wir gegenüberstehen, mit den Möglichkeiten der Regierung, die wir kontrollieren sollten – und dann darf man uns jetzt nicht beschimpfen.“ Zu Spielmann sagte er etwas salopp, dass er seinen Ärger zwar verstehe, „aber Ihr Problem ist es, mehr Wählerinnen und Wähler zu finden.“

<sup>692</sup> AB-NR, Februarsession 1990, S. 168

CVP-Nationalrat Edgar Oehler (SG) meinte, das Parlament habe „wacker und deftig in die Bundeskasse gegriffen“ und die Fraktionen wüssten nicht, was sie mit den zusätzlichen „Hundertausenden von Franken anfangen werden“. Er hoffe auf eine Korrektur durch den Ständerat, „andernfalls muss man ein Referendum ins Auge fassen.“ Peter Sager (SVP, BE) nahm „Anstoss“ an der Kritik von Frey und Oehler. „Sie müssen sich nicht verwundern, wenn die politischen Parteien im Volk selbst an Ansehen verlieren, da sie die Arbeit, die notwendig ist, nicht mehr richtig erfüllen können. Das wäre eine Selbstabdankung des Parlaments, wenn Herr Oehler davon spricht, wir gäben das Geld falsch aus oder wüssten nichts damit anzufangen.“ An Oehler wandte sich auch Hubacher mit der Mahnung nicht zu überborden. „Das ist kein Füllhorn; das ist ein langjähriger Nachholbedarf, der jetzt etwas aufgeholt wird. Diese Mehrkosten sind nicht einmal die Lohnsumme unserer sieben Angestellten, genannt Bundesräte.“<sup>693</sup> Die persönlichen Interventionen vermochten das Ergebnis der Gesamtabstimmung nicht mehr zu beeinflussen. Das Geschäft wurde mit einer Zustimmung von 114 gegen 10 Stimmen verabschiedet und an den Ständerat weitergereicht.

Die Erhöhung der Fraktionsbeiträge war im Ständerat in der Sommersession 1990 traktandiert. Der Zweitrat befasste sich am 11. Juni kurz mit dem Geschäft. Ausser dem Berichterstatter, Daniel Lauber (CVP, VS), hat kein Ratsmitglied das Wort ergriffen. Lauber wies auf die Entstehungsgeschichte der Parlamentarischen Initiative hin, die neben dem Bericht des Bundesrates aufgrund einer Eingabe der Generalsekretäre der Bundesratsparteien zustande gekommen war. In der vorberatenden Kommission des Ständerates war man sich gemäss Lauber einig, dass eine Beitragserhöhung für die Fraktionen „wichtig und vordringlich“ sei. Beim Mass sei in der Kommission „deutlich für Zurückhaltung plädiert“ worden. „Angesichts der Sparanstrengungen des Parlaments würde eine zu massive Steigerung dieser Beiträge an die Fraktionen stossend wirken und Unverständnis auslösen“ – auch ohne Referendumsdrohung. Vor allem aus „psychologischen Überlegungen“ sei die Kommission zum ursprünglichen Antrag der nationalrätlichen Kommission zurückgekehrt.

Während sich für einen Grundbetrag von 80'000 Franken nur eine Stimme fand, sprachen sich neun Kommissionsmitglieder für 50'000 Franken aus. Restriktiver als die grosse Kammer war die Kommission auch bei den Beiträgen pro Fraktionsmitglied. Für 9000 Franken votierten zwei

---

<sup>693</sup> AB-NR, Februarsession 1990, S. 169

Stimmen, während sieben Stimmen sich für 7000 Franken aussprachen, ein Mitglied hat sich der Stimme enthalten. In der Gesamtabstimmung votierte die Kommission mit 9 gegen 1 Stimme für den Antrag 50'000 Grundbeitrag und 7000 Franken pro Fraktionsmitglied. Nach den Erläuterungen Laubers wurde Eintreten ohne Gegenantrag beschlossen. Die Anträge der Kommission wurden ohne Wortmeldung gutgeheissen und in der Gesamtabstimmung mit 33 gegen 1 Stimme sehr deutlich bestätigt.<sup>694</sup> Daraus resultierte eine Differenz zum Nationalrat, die dieser am 20. Juni 1990 behandelte.

Als Kompromiss schlug die nationalrätliche Kommission vor, den Grundbetrag pro Fraktion, in Anlehnung an den Ständerat, auf 50'000 Franken zu senken. Gleichzeitig sollte an der Entschädigung von 9000 Franken pro Fraktionsmitglied festgehalten werden, was in der Kommission eine Mehrheit von 10 gegen 5 Stimmen fand. Für die CVP-Fraktion sprach sich Hans Werner Widrig (SG) für eine rasche Lösung auf der Basis des Ständerates aus, damit könne ein „Gezänk“ vermieden werden. Ein anderer Weg sei wenig aussichtsreich. „Sie glauben nicht im Ernst, dass die kleine Kammer hier plötzlich einen doppelten Rittberger macht. (...) Schliesslich erinnere ich Sie noch an das qualifizierte Schweigen der Bundesverfassung, das eine Parteienfinanzierung nicht zulässt. Der Übergang von Partei- zu Fraktionsarbeit ist ja fliessend, weshalb auf diesem recht heiklen Feld keine Tauschaktion nach Art der Teppichhändler, sondern Fingerspitzengefühl gefragt ist.“

Die FDP nahm mit Nationalrat Paul Fäh (LU) nur zum Antrag 9000 Franken pro Fraktionsmitglied Stellung. Dieser Antrag passte Fäh aus verschiedenen Gründen nicht: zum einen hätten die Parteisekretäre nur eine Erhöhung auf 7000 Franken vorgeschlagen und zum andern handle man in eigener Sache, weshalb Vorsicht angebracht sei. Aufgrund der Entwicklung der Beiträge pro Fraktionsmitglied von 1000 Franken (1972), 3000 Franken (1981) und 3600 Franken (1988) gehe „eine Aufstockung auf 9000 Franken zu weit.“<sup>695</sup> Die Mahner für mehr Bescheidenheit unterlagen im Plenum mit 75 gegen 51 Stimmen. Damit ging das Geschäft erneut an den Ständerat.

Zu „früher Morgenstunde“, am 21. Juni 1990, diskutierte die ständerätliche Kommission die Differenz und beschloss mit 4 gegen 2 Stimmen am Betrag von 7000 Franken pro Fraktionsmitglied festzuhalten. Berichterstatter Lauber erinnerte im Plenum daran, dass die 7000

---

<sup>694</sup> AB-SR, Sommersession 1990, S. 342f

<sup>695</sup> AB-NR, Sommersession 1990, S. 1120f

Franken dem Betrag entsprechen würden, „der seinerzeit von den Generalsekretären der Bundesratsparteien beantragt wurde“. Damit könnten zwischen 32 und 40 Prozent der Leistungen der Partei zugunsten der Fraktionen abgegolten werden. „Zeitgemässe Fraktionsbeiträge bezwecken“, so Lauber, „das politische Gewicht der Fraktionen gegenüber andern Organisationen zu stärken und die Wettbewerbsgleichheit der Parteien zu sichern. Andererseits erwartet die Öffentlichkeit von uns, dass wir in eigener Sache mit gesundem Augenmass entscheiden.“ Ständerat Ulrich Gadiant (SVP,GR), er war einer der beiden, die in der Kommission für eine Erhöhung des Fraktionsmitgliedbeitrages auf 9000 Franken votiert hatten, warnte davor, die Differenz „zu einer Staatsaffäre hochzustilisieren, die in Wirklichkeit keine ist. (...) Ich wage zu behaupten, dass die öffentliche Meinung sehr wohl zu unterscheiden weiss und auch eine klare Regelung, die die Herkunft der Mittel, die den Fraktionen zufließen, offen legt, einem fragwürdig gewordenen Spendensystem vorziehen wird.“<sup>696</sup> Gadiant blieb der einzige Votant und fand für sein Anliegen mit 15 gegen 11 Stimmen eine Mehrheit. Damit schwenkte die kleine Kammer auf die Position des Nationalrates ein und beseitigte die letzte Differenz.

Nach einem letzten Votum von Nationalrat Ruf (SD,BE), in dem er die grossen Parteien des „Machtmissbrauchs“ bezichtigte und ihnen vorwarf, den kleinen Parteien nicht „ein paar Brosamen“ zu gönnen, stimmte der Nationalrat am 22. Juni 1990 mit 127 gegen 3 Stimmen für die Erhöhung der Fraktionsbeiträge.<sup>697</sup> Gleichentags befürwortete auch der Ständerat in der Schlussabstimmung mit 35 gegen 3 Stimmen die Erhöhung der Beiträge.<sup>698</sup>

### **6.2.3.3 Interpellation Longet – Kompensatorische Abstimmungsfinanzierung (1990)**

Vor der Abstimmung über zwei Energie-Initiativen im Herbst 1990, verlangte Nationalrat René Longet (SP,GE) am 23. März 1990 mit einer Interpellation Auskunft über die Haltung des Bundesrates gegenüber dem ungleichen Einsatz von Werbegeldern der im Abstimmungskampf auftretenden Interessengruppen. Er fragte, ob der Bundesrat „nicht der Ansicht“ sei, die Werbeausgaben, der an der Kampagne beteiligten Gruppierungen sollten in einem Register festgehalten und veröffentlicht werden. Zudem wollte er von der Regierung wissen, ob „bei Feststellung eines Ungleichgewichts ausgleichende Massnahmen in Betracht gezogen werden

---

<sup>696</sup> AB-SR, Sommersession 1990, S. 540f

<sup>697</sup> AB-NR, Sommersession 1990, S. 1317

<sup>698</sup> AB-SR, Sommersession 1990, S. 543

müssten?“ So sollte das Prinzip der Chancengleichheit im Vorfeld von Abstimmungen gewährleistet werden. Wenn nötig wären Gesetzesänderungen vorzunehmen, regte Longet an.

In einer schriftlichen Stellungnahme antwortete der Bundesrat am 30. Mai 1990. Er verwies auf die fehlende juristische Grundlage für die vorgeschlagenen Interventionen. „De plus, on ne voit pas pourquoi la Confédération interviendrait seulement en cas de scrutin sur l'énergie“. Ferner weist der Bundesrat in der kurzen Stellungnahme darauf hin, dass eine direkte Beziehung vom Geldeinsatz zum Abstimmungsergebnis zu kurz greife. „La relation entre ces chiffres et le résultat de la votation n'est pas simple, de sorte qu'on ne pourrait pratiquement pas se prononcer sur l'ampleur des distorsions de concurrence. Pour la même raison, il serait difficile de justifier des interventions compensatoires de la part de la Confédération“. Interpellant Longet war mit der Antwort nicht einverstanden und verlangte am 22. Juni 1990 eine Diskussion. Diese wurde ihm, nach einer Abstimmung mit 47 gegen 39 Stimmen, gewährt. Die Debatte wurde jedoch verschoben und verschwand darauf in den Tiefen des parlamentarischen Betriebs.<sup>699</sup>

#### **6.2.3.4 Parlamentarische Initiativen Braunschweig und Zbinden – Machtentflechtung und Parlamentarierentschädigung (1990)**

Indirekt zum Komplex der Parteienfinanzierung gehören die beiden am 20. September 1990 von den Nationalräten Hansjörg Braunschweig (SP,ZH) und Hans Zbinden (SP,AG) eingereichten Parlamentarischen Initiativen, die sie als „Parallelvorstösse“ verstanden. Während Braunschweig eine Entflechtung von politischer und wirtschaftlicher Macht verlangte, zielte Zbinden auf eine Erhöhung der Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte, um damit „parlamentarische Arbeitsaufträge an Dritte abgelden zu können.“<sup>700</sup> In der Initiative Braunschweig ist zu lesen, dass sie sich „gegen Machtkonzentration und Parlamentarier(innen)-Kauf in der Bundesversammlung“ richte. Er verlangte, dass ein Mitglied der Bundesversammlung nicht „in einem gewinnorientierten Unternehmen von besonderer öffentlicher Bedeutung und gleichzeitig in leitender Funktion, etwa als Mitglied des Verwaltungsrates oder der Geschäftsleitung, oder als Berater tätig sein [soll].“<sup>701</sup>

---

<sup>699</sup> AB-NR, Sommersession 1990, S. 1315f

<sup>700</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1638

<sup>701</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1630

In der schriftlichen Begründung zur Initiative schrieb Braunschweig, dass er damit eine „unerwünschte Machtballung infolge Verflechtung von Einflussmöglichkeiten ohne parlamentarische Kontrolle“ verhindern möchte. Durch die Entflechtung von Wirtschaft und Bundesversammlung erhoffte sich der Initiator „mehr Transparenz für die einzelne Bürgerin und den einzelnen Bürger.“ Die Notwendigkeit für seine Initiative sah er zudem darin begründet, dass im Parlament kaum jemand „aus einem persönlichen politischen Stil oder einer persönlichen Kultur heraus (...) bei bestimmten Geschäften in Ausstand treten würde.“<sup>702</sup>

Kommissionssprecher Ulrich Blatter (CVP,OW) hielt in seinem schriftlichen Bericht zu Händen des Parlaments fest, dass der angestrebte Ausschluss einer bestimmten Gruppe von wirtschaftlichen Interessenvertretern aus dem Parlament nach Meinung der Kommissionsmehrheit eine „willkürlichen Diskriminierung einer bestimmten Berufsausübung“ bedeuten würde. „Es ist nicht einzusehen, warum ein Mitglied eines Verwaltungsrates eines gewinnorientierten Unternehmens von besonderer öffentlicher Bedeutung aus dem Parlament ausscheiden müsste, ein Vertreter beispielsweise eines Arbeitgeberverbandes oder einer Gewerkschaft hingegen sein Parlamentsmandat behalten dürfte. (...) Politische Moral lässt sich nach Auffassung der Mehrheit der Kommission nicht reglementieren.“ In seinen mündlichen Ausführungen fügte Blatter hinzu, die Forderungen des Initiators „zielen ganz eindeutig auf ein Berufsparlament.“

Mit 11 gegen 5 Stimmen hatte die Kommission die Initiative Braunschweig abgelehnt. Braunschweig entgegnete, schon im 19. Jahrhundert hätte sich aus Gründen der Machtverteilung und der Gewaltenteilung bewährt, dass Angehörige des geistlichen Standes und Beamte nicht im Rat zu sitzen hätten, wie es die Bundesverfassung festlege. Heute stelle sich die Machtfrage im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Verflechtung.

Unterstützt wurde die Initiative Braunschweigs von der Grünen Fraktion und den Sozialdemokraten. Sepp Stappung (SP,ZH) sprach vom Filz im Parlament. „Offenbar gehört es für marktmächtige Unternehmen, Banken und Versicherungen zum Standard, dass man eine Parlamentarierin oder einen Parlamentarier – oder auch mehrere – als Verwaltungsräte

---

<sup>702</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1631



einkauft.“<sup>703</sup> Die CVP-Fraktion lehnte die Initiative ab und verwahrte sich gegen den „schweren Vorwurf“ einer „Verfälschung, dass die Politik der Wirtschaft untergeordnet wäre.“ Gleichzeitig sprach sie sich für die Offenlegung der Interessenbindungen aus. FDP-Sprecher Karl Tschuppert (LU) lehnte die Initiative Braunschweig ab. „Es müsse dem Moralbewusstsein jedes einzelnen Parlamentariers anheimgestellt bleiben, in welcher Art und Weise er seine wirtschaftlichen Interessen und seine parlamentarische Tätigkeit vereinbaren kann. (...) Letztlich geht es darum, einen wichtigen Schritt in Richtung Berufsparlament zu machen, und das gerade wollen wir nicht.“<sup>704</sup>

Die Fraktionen von SVP, Liberalen und LdU lehnten die Initiative ebenfalls ab. Unmittelbar vor der Abstimmung meinte Kommissionssprecher Blatter: „Über die politische Moral urteilt der Wähler. Der Wähler entscheidet, er ist das Gericht, dem wir uns alle vier Jahre zu stellen haben.“ Mit 81 gegen 24 Stimmen blieb die Parlamentarische Initiative Braunschweig am 26. September 1990 chancenlos.<sup>705</sup>

Etwas besser erging es dem Parallelvorstoss von Hans Zbinden. Seine Parlamentarische Initiative ist am gleichen Tag als Postulat überwiesen worden. Zuvor hatte eine Mehrheit mit 60 gegen 47 Stimmen entschieden, seiner Initiative keine Folge zu leisten.<sup>706</sup> Mit der Initiative hatte Zbinden erreichen wollen, dass Parlamentsmitglieder jährlich 30'000 bis 40'000 Franken für die Entschädigung von Personal und Infrastruktur erhalten hätten. Sein Ziel war es, „das Parlament unabhängiger, kompetenter und leistungsfähiger zu machen.“ Die vorberatende Kommission stand dem Anliegen Zbindens mehrheitlich „nicht ablehnend gegenüber“. Die kritischen Einwände der Kommissionsmehrheit mahnten, eine solche Erhöhung der persönlichen Entschädigung setze das Parlament dem „Verdacht der Selbstbereicherung“ aus. Zudem würde der „unverhältnismässige Ausbau der persönlichen Infrastruktur jedes Parlamentariers (...) die parlamentarische Betriebsamkeit und das Bestreben nach persönlicher Profilierung noch verstärken.“

Die Kommissionsmehrheit sah den gangbaren Weg in einem „weiteren Ausbau der Fraktionssekretariate“ und einem „effizienteren und besser koordinierten Einsatz von zusätzlichen

---

<sup>703</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1635

<sup>704</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1636

<sup>705</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1637

<sup>706</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1644

parlamentarischen Hilfskräften.“<sup>707</sup> Diese Anliegen Zbindens wollte die Mehrheit mit der Überweisung als Kommissionspostulat<sup>708</sup> sicherstellen – nicht zuletzt im Zusammenhang mit der angestrebten Parlamentsreform. Das Postulat ist in der Kommission einstimmig verabschiedet worden, während die Initiative mit 11 gegen 7 Stimmen abgelehnt worden war.<sup>709</sup>

Im Ratsplenum forderte Zbinden das Parlament auf, seine „Selbstüberlistung“ aufzugeben und einzugestehen, „dass wir schleichend von einem Milizparlament über ein Halbberufsparlament nun zu einem Berufsparlament kommen.“ SVP-Sprecher Hanspeter Seiler (BE) anerkannte das Problem und meinte, es dürften nicht aufgrund verschiedener infrastruktureller Voraussetzungen „Erst- und Zweitklassparlamentarier“ entstehen. Als Lösungsansatz bot er „zum Beispiel einen Ausbau der Infrastruktur, die der Bund anzubieten hätte“ an, was mit der Parlamentsreform angepackt werden könne. Die Fraktionen der Grünen, der Sozialdemokraten und des LdU unterstützten sowohl die Initiative Zbinden als auch die „Zielsetzungen des Kommissionspostulats.“ Die CVP wollte die Fragen im Kontext der Parlamentsreform angehen und sprach sich für das Postulat aus. Ebenso positionierte sich die Liberale Fraktion.<sup>710</sup> Bereits in der Debatte zur Initiative Braunschweig hatte sich FDP-Fraktionssprecher Tschuppert für eine Überweisung des Kommissionspostulats ausgesprochen. „Wir sehen die Lösung allerdings nicht in einem unverhältnismässigen Ausbau der persönlichen Infrastruktur der Parlamentarier, das würde vermutlich nur noch die parlamentarische Betriebsamkeit verstärken.“<sup>711</sup>

### **6.2.3.5 Motion Longet – Ausgabenkontrolle bei Abstimmungen und Wahlen (1990)**

Die Motion von René Longet (SP,GE), 22. Juni 1990, verlangte vom Bundesrat gesetzliche Regelungen zur Kontrolle der Werbeausgaben bei Wahlen und Abstimmungen. Konkret sollte im Gesetz über die politischen Rechte eine „Buchführung über die Werbeausgaben bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen“ vorgesehen und eine „Plafonierung der Mittel“ festgelegt werden. In seiner schriftlichen Begründung warf Longet dem Bundesrat vor, er minimiere das Problem des

---

<sup>707</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1639

<sup>708</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1640, Wortlaut des Kommissionspostulats vom 10. April 1990: „Im Rahmen der Diskussion über die Verbesserung der parlamentarischen Infrastruktur ist die Idee der parlamentarischen Initiative Zbinden Hans zu prüfen, den Mitgliedern der eidgenössischen Räte zusätzlich zu den heute geregelten Entschädigungen einen Beitrag auszurichten, mit welchem sie parlamentarische Arbeitsaufträge an Dritte abgelten können. Die Prüfung soll auch abklären, ob im Einzelfall mit diesen Mitteln eigene parlamentarische Arbeitsleistungen zulasten der Berufstätigkeit abgegolten werden kann.“

<sup>709</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1641

<sup>710</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1643f

<sup>711</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1636

Geldeinflusses in Abstimmungskampagnen. „Il est manifeste que l'intervention de moyens financiers importants est de nature de fausser le jeu démocratique. Si ces investissements publicitaires n'avaient pas d'effet d'ailleurs, on peut être sûr que ceux qui les commandent ne les feraient pas“.

In seiner Antwort vom 29. August 1990 verwahrte sich der Bundesrat gegen den Vorwurf, das Problem nicht ernst zu nehmen. Er weigere sich jedoch eine eindimensionale Sichtweise einzunehmen, die den Einfluss auf den Ausgang von eidgenössischen Volksabstimmungen nur bei den finanziellen Mitteln orte. Um die Vielfalt der Einflussfaktoren und die entsprechenden Reaktionen zu illustrieren, weist der Bundesrat auf die Berichterstattung und Kommentierung in den Medien hin, auf die Klagen über eine ungebührliche Beeinflussung von Abstimmungen, wenn der Bundesrat in Radio und Fernsehen zu den Vorlagen Stellung nehme, auf die Publikation von relevanten Umfragen kurz vor einer Abstimmung oder wenn der Verwaltung vorgeworfen werde, sie habe Abstimmungsunterlagen manipuliert. „Ces remarques suffisent à montrer qu'il n'y a pas de solutions-miracle à ce problème“. Trotz der scharfen Rückweisung der Vorwürfe, war der Bundesrat bereit, die Motion in der Form des Postulats zu übernehmen. Der Nationalrat folgte diesem Vorschlag und überwies das Postulat am 5. Oktober 1990.<sup>712</sup>

#### **6.2.3.6 Einfache Anfrage Blocher – Staatliche Abstimmungspropaganda (1992)**

In einer Einfachen Anfrage vom 10. Dezember 1991 wollte Nationalrat Christoph Blocher (SVP,ZH) vom Bundesrat Auskunft über eine Aussage von Bundesrat René Felber, der bei einem Pressetag des EDA gesagt habe, man werde mit einer „Kampagne unter Beizug von Kommunikationsspezialisten dafür sorgen (...), dass der EWR-Vertrag vom Souverän nicht verworfen werde.“ Blocher ersuchte den Bundesrat um eine Erklärung, es würden „keine von Befürwortern und Gegnern aufgebrauchten Steuergelder zugunsten des EWR-Vertrages in der eidgenössischen Volksabstimmung ausgegeben.“

Der Bundesrat antwortete am 19. Februar 1992 und bezeichnete die Information über die schweizerische Position zur europäischen Integration als eine „Daueraufgabe des Bundesrates.“ Es schein der Regierung selbstverständlich, „dass die komplexe und gewichtige Materie des EWR-Vertrages im Hinblick auf die Abstimmung eine verstärkte Informationstätigkeit erforderlich

---

<sup>712</sup> AB-NR, Herbstsession 1990, S. 1908

mache. (...) Es geht (...) nicht um eine Kampagne oder um Abstimmungspropaganda – es geht um die Erfüllung des bundesrätlichen Informationsauftrages.“ Der Bundesrat habe für die Informationsleistungen zum EWR-Vertrag einen Kredit von 5,9 Millionen Franken gesprochen. Abschliessend schrieb die Regierung: „Nachdem die Grundbedürfnisse der Bevölkerung nach Information über den EWR (...) erfüllt sein werden, wird es Aufgabe der politischen und wirtschaftlichen Meinungsträger sein, den Abstimmungskampf zu führen.“<sup>713</sup>

### **6.2.3.7 Einfache Anfrage Moser – PR-Kampagne für EWR-Vertrag (1992)**

Nationalrat René Moser (Freiheitspartei,AG) will aus „gut unterrichteten Kreisen“ vernommen haben, die rund sechs Millionen Franken teure Informationstätigkeit des Bundesrats zum EWR-Vertrag solle „lediglich für die bundesrätliche Meinung beziehungsweise für die befürwortende Seite (...) eingesetzt werden“. In seiner Anfrage vom 3. März 1992 will er u.a. Auskunft darüber, in welcher Form dem Schweizervolk die integrationspolitischen Alternativen aufgezeigt werden.

Der Bundesrat hält sich in der Antwort an Moser vom 13. Mai 1992 in weiten Teilen wortwörtlich an die Formulierungen der Antwort an Christoph Blocher vom 19. Februar 1992. Zur Frage nach den Alternativen schreibt die Regierung: „Die Information orientiert sich an den drei integrationspolitischen Konzepten: Alleingang, EWR-Vertrag und EG-Beitritt und macht die bundesrätliche Haltung zu diesen Szenarien deutlich. (...) Es geht (...) nicht um eine Kampagne oder um Abstimmungspropaganda – es geht um die Erfüllung des bundesrätlichen Informationsauftrages.“<sup>714</sup>

### **6.2.3.8 Fazit 1988-1992: Parteien-Frühling**

Die Metapher des Frühlings kann für die parlamentarische Parteiendiskussion der Jahre 1988 bis 1992 in einem Doppelsinn verwendet werden: Sie war kurz und teilweise heftig. Zugleich war sie der im ‚Frühjahr‘ gesäte Samen, der längerfristig die Saat zum Parteienartikel in der Bundesverfassung des Jahres 2000 aufgehen liess. Im Zenit des Parteien-Frühlings (1990) wurden 13 parlamentarische Vorstösse zur Parteiethematik eingereicht oder behandelt. Der Grund für das grosse Interesse lag im bundesrätlichen Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien vom 23. November 1988. Dieser Bericht bildete, nach jahrelangem Zögern und Hadern, den Dreh- und Angelpunkt der bundesrätlichen Positionierung zur Parteien- bzw. Parteienfinanzierungsfrage. Zeitlich etwa auf halber Strecke zwischen dem ersten Aufflackern der Finanzierungsthematik

---

<sup>713</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1992, S. 670f

<sup>714</sup> AB-NR, Sommersession 1992, S. 1277

(1965) und der Verankerung der Parteien in der Bundesverfassung (2000), hatte sich die Regierung erstmals in einer „Gesamtschau“ mit den Parteien, ihrer Funktion und ihrer Finanzierung beschäftigt.

Von bürgerlicher Seite erntete der bundesrätliche Parteien-Bericht bei der SVP die grösste Anerkennung. Man erachtete die Unterstützung der Parteien durch die öffentliche Hand als „unumgänglich“. Die FDP markierte Distanz in der Frage eines „vorgezogenen“ Parteienartikels in der Verfassung und sträubte sich gegen jegliche Bemühungen einer generellen Offenlegungspflicht von Parteifinanzien. Die CVP nahm den Bericht zur Kenntnis. SP und Grüne unterstützten die Vorschläge der Regierung zur Parteienförderung vollumfänglich.

Der Parteien-Bericht des Bundesrates löste eine ganze Reihe von Vorstössen der vorberatenden Kommission aus. In einer Parlamentarischen Initiative verlangte sie die Erhöhung der Fraktionsbeiträge. Der Nationalrat schlug einen Fraktionsgrundbeitrag von 80'000 Franken und je 9000 Franken pro Fraktionsmitglied vor. Der Ständerat, der 50'000 und 7000 Franken für angemessen erachtete, schwenkte im Differenzbereinigungsverfahren auf die Linie der Grossen Kammer ein. Der Vorwurf, die parlamentarische „Selbstbedienung“ bzw. „der Griff in die Bundeskasse“ müsse mit einem Referendum (Edgar Oehler, CVP, SG) korrigiert werden, verhallte wirkungslos. Ebenso die Warnung der CVP-Fraktion, sich im Rahmen des ständerätlichen Vorschlags zu bescheiden, da die Bundesverfassung in der Frage der Parteienfinanzierung „qualifiziert“ schweige.

Die sechs weiteren Vorstösse der Kommission, eine Motion sowie fünf Postulate, wurden im Parlamentsplenum überwiesen. Die Motion wollte den Parteien einen Teil ihrer Aufwendungen für Nationalratswahlen über Bundesbeiträge erstatten (10'000 Franken pro Sitz). Ein Einwand von FDP-Nationalrat Rolf Mauch (AG) verfing nicht. Er argumentierte, dass eine Partei, die sich nicht finanzieren könne, die falsche Politik mache. Bedenken von SVP, FDP und CVP gegen jenes Postulat, das die Unterstützung von Parteien in Abstimmungskämpfen anregte, fanden keine Mehrheit. Es war darauf hingewiesen worden, dass gerade bei Abstimmungskämpfen nicht nur Parteien auftreten und diese anderen Akteure aus demokratiepolitischen Gründen (Chancengleichheit) gegenüber den Parteien keine Nachteile gewärtigen dürften.

Die fünf Postulate (kostenlose Zustellung von Propagandamaterial bei Nationalratswahlen, unentgeltliche Abgabe von amtlichen Wahllisten bei Nationalratswahlen, administrative Erleichterungen für Partei- und Fraktionssekretariate – z.B. Zugriff auf Datenbanken oder Übersetzungsdienste der Bundesverwaltung, posttarifarisches Gleichstellung von Parteien und Presse) fanden in beiden Kammern Mehrheiten. Nicht in den Strauss der Forderungen aufgenommen hatte die Kommission die Schaffung eines Parteienartikels.

Wenn im Nationalrat die Partei-Förderinstrumente nicht auf einhellige Zustimmung stiessen, so kamen die wichtigsten Vorbehalte aber aus dem Ständerat. Hier wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass die Parteien unbedingt unabhängig vom Staat funktionieren müssten. Betont wurde das Prinzip der Freiwilligkeit (freiwilliger Beitritt, freiwillige Finanzierung) als Teil der Parteikonstitution. Zu starkes staatliches Engagement könne den gelegentlich notwendigen „Bürgeraufstand“ gegen Parteien behindern, der für eine Referendumsdemokratie jedoch existentiell sei (Masoni, FDP, TI). Cavadini (Liberale, NE) sprach von einem Paradox, wenn die Parteien für das politische System der Schweiz unabdingbar seien, das Volk ihnen die Mittel aber nicht zur Verfügung stelle. Hartnäckig wurde immer wieder auf die fehlende Verfassungsgrundlage für eine staatliche Parteienfinanzierung (z.B. Jelmini, CVP, TI) hingewiesen.

Kritische Stimmen aus dem linken Parteienspektrum hatten immer Instrumente gefordert, die Transparenz in die Abstimmungsfinanzierung bringen könnten. Mit der Forderung nach einer Offenlegung der Abstimmungsgelder wollten sie Chancengleichheit und die Abschreckung von potentiellen Geldgebern erreichen. Nationalrat René Longet (SP, GE) verlangte 1990 mit einer Interpellation (Register über Abstimmungsausgaben und finanzierende Gruppen) und einer Motion die Kontrolle von Werbeausgaben bei Wahlen und Abstimmungen, inkl. Plafonierung der Mittel. In der Interpellation hatte er zusätzlich Ausgleichsmassnahmen vorgeschlagen, welche die Chancengleichheit finanziell schwächerer Akteure in Abstimmungskampagnen wahren sollten. Der Bundesrat verwies in seinen Antworten auf den argumentativen Kurzschluss, vom Geldeinsatz direkt auf den Abstimmungserfolg zu schliessen. Die Regierung wies auf die Vielfalt der Einflussfaktoren für das Zustandekommen eines Abstimmungsergebnisses hin. Dennoch zeigte sie sich bereit, die Motion Longet als Postulat entgegenzunehmen, was auch geschah. Zur

Plenumsdiskussion ist es aber nie gekommen. Das Postulat ist im Nirwana des eidgenössischen Parlamentbetriebs verschwunden.

Bis in die frühen neunziger Jahre ist es immer wieder die SVP, welche eine Stärkung der Parteien (Verfassungsstatus, staatliche Finanzierung, Teilnahme an Vernehmlassungen) anmahnt. Vier Tage nach dem Nein zum EWR, am 10. Dezember 1992, verlangte Nationalrat Christoph Blocher (SVP,ZH) mit einer Einfachen Anfrage Auskunft über die staatliche Abstimmungspropaganda zugunsten des EWR-Vertrags. Im Vorfeld der EWR-Abstimmung, in der Februarsession 1990, hatte Albrecht Rychen (SVP,BE), mit Blick auf mangelnde europapolitische Kompetenzen der Parteien und Fraktionen, erfolgreich dafür geworben, die Beiträge für die Fraktionsmitglieder auf 9000 Franken zu erhöhen. So könne fehlende Sachkompetenz bei Fachleuten und -stellen eingekauft werden. Diese Argumentation ist in der Parteienfinanzierungsfrage einmalig. In der Rückschau wird in den beiden SVP-Positionen (Blocher versus Rychen) die Frühphase der Spannungen zwischen Berner- und Zürcher-Flügel andeutungsweise sichtbar.

## **6.2.4 1992/95-2005: Tiefschlag, Verfassungsartikel, überparteiliche Transparenzforderung**

### **6.2.4.1 Legislaturplanung 1991-1995 (1992)**

Der Bericht zur Legislaturplanung für die Jahre 1991-1995 „sei der schwierigste gewesen, den der Bundesrat je zu erarbeiten gehabt hätte,“<sup>715</sup> habe Bundesrat Otto Stich in der vorberatenden Kommission gesagt, führte Berichterstatter Niklaus Kuchler (CVP,OW) in der ständerätlichen Debatte vom 3. Juni 1992 aus. Der Bundesrat stellte die einführenden Worte des Berichts vom 25. März 1992 unter den Titel „Planung unter schwierigen Rahmenbedingungen.“ Verwiesen wurde unter anderem auf den „beschleunigten Wandel“ in der Welt, die Auflösung der ehemaligen Sowjetunion, die rasch voranschreitende europäische Integration, Aids sowie die Zunahme der „weltweiten Verflechtungen und Abhängigkeiten.“<sup>716</sup> Diese aussenpolitischen Faktoren müssten auch in die innenpolitischen Überlegungen einbezogen werden. Die „gewachsenen Anforderungen an den Staat verlangen nach einer grundsätzlichen Überprüfung seiner Organisation“, schreibt der Bundesrat. Allfällige Anpassungen hätten im Zuge einer Regierungsreform und einer Totalrevision der Bundesverfassung – mit Blick auf die Abstimmung über den EWR-Beitritt – zu geschehen.

---

<sup>715</sup> AB-SR, Sommersession 1992, S. 336

<sup>716</sup> BBI 1992 III 2

Verschiedenlicht weist der Bundesrat darauf hin, dass „die Entwicklung der Massenmedien die Rahmenbedingungen staatlicher Politik nachhaltig verändert“<sup>717</sup> habe. Speziell hervorgehoben wurde die „wachsende Beanspruchung durch die Medien“<sup>718</sup>, denen die Regierung ausgesetzt sei. In der Skizze der politischen Rahmenbedingungen tauchen auch die Parteien auf, wobei sich der Bundesrat eher klagend äusserte über ihre mangelnden Fähigkeiten zur Gestaltung des politischen Umfeldes. „Es ist schwierig geworden, über die Parteien und verschiedenen Interessengruppen hinaus gemeinsame Ziele zu setzen, die allen Bevölkerungskreisen Orientierung ermöglichen und die Identifikation mit unserem Staatswesen zu erhalten oder gar zu fördern vermögen.“<sup>719</sup> Wege, die die Parteien aus dieser Situation herausführen könnten, werden von der Regierung aber nicht aufgezeigt oder angesprochen.

Erstrat für die parlamentarische Behandlung der Legislaturplanung 1991-1995 war am 3. Juni 1992 der Ständerat. Die Parteien sind einzig in einem Votum von Ständerat Hans Danioth (CVP,UR) angesprochen worden. Er beklagte die „Sinnkrise“ von Parteien, Verbänden, halböffentlichen Institutionen, kulturellen Vereinigungen und Kirchen, welche „sich auch auf ihr Verhältnis zum Staat“ auswirke. „Der heute von Medien und Öffentlichkeit verfochtenen Tendenz, die gesellschaftlichen Aufgaben und Probleme kurzerhand zu jenen des Staates zu deklarieren, konnte sich auch der Bundesrat nicht entziehen.“ Der Urner Ständerat bedauerte, dass „nichtstaatliche Strukturen und deren Funktion in unserer Gesellschaft“ in der bundesrätlichen Planung „kaum angesprochen“<sup>720</sup> sind. Der Ständerat stimmte dem Bericht zur Legislaturplanung am 3. Juni 1992 zu und überwies zudem eine Richtlinienmotion seiner Geschäftsprüfungskommission, in welcher der Bundesrat eingeladen wurde, die Arbeiten für eine Reform der Bundesrechtspflege aufzunehmen.

Im Nationalrat kam bei der Diskussion zur Überweisung der ständerätlichen Richtlinienmotion (18. Juni 1992) – zumindest am Rande – die Rolle der Parteien im politischen System der Schweiz zur Sprache. Josef Kühne (CVP,SG) ortete im gegenwärtigen System vor allem eine Führungsschwäche. „Sieben Departemente können nicht zu einem einheitlichen Guss zusammengeschmolzen werden. Es wird sich so auch niemand voll verantwortlich fühlen: der

---

<sup>717</sup> BBI 1992 III 123

<sup>718</sup> BBI 1992 III 125

<sup>719</sup> BBI 1992 III 2

<sup>720</sup> AB-SR, Sommersession 1992, S. 341



Bundesrat nicht, viel weniger das Parlament und noch weniger die Parteien.“ Albrecht Rychen (SVP, BE) bedauerte die „Zersplitterung der politischen Landschaft“ als Folge des zunehmenden Individualismus. Er kündigte Vorschläge seiner Fraktion an, um „ruhig und unvoreingenommen (...) das Thema einer Sperrklausel für die Parlamentswahlen [zu] studieren.“<sup>721</sup> Während die ständerätliche Motion im Nationalrat nur als Postulat<sup>722</sup> überwiesen wurde, weil man eine „kostspielige Trockenübung befürchtete“<sup>723</sup>, bekam der Legislaturbericht die Zustimmung der grossen Kammer.<sup>724</sup>

#### **6.2.4.2 Einfache Anfrage / Motion Blocher – Subvention von Organisationen (1994)**

In der Frühjahrssession 1994 beantwortete der Bundesrat die Einfache Anfrage von Nationalrat Christoph Blocher (SVP, ZH) vom 6. Dezember 1993 über Beiträge an politische Organisationen. Blocher hatte gefragt, auf welche rechtliche Basis sich Beiträge an „Vereinigungen mit eindeutig politischer Zielsetzung wie die Europaunion“ stützten. Zudem verlangte er Auskunft darüber, ob der Bundesrat „nicht auch der Meinung sei, dass die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns), die sich für die verfassungsmässigen Ziele wie Wahrung der Unabhängigkeit und Neutralität einsetzt, mindestens mit den gleichen Beiträgen unterstützt werden müsste.“

Der Bundesrat schrieb in seiner Antwort vom 16. Februar 1994 an Nationalrat Blocher, der das Präsidentenamt der Auns bekleidet, es sei keine allgemeine Rechtsgrundlage für Subventionen an nicht-gouvernementale Organisationen vorhanden und sich die Beiträge an die 244 Organisationen in der Höhe von rund 2 Milliarden Franken auf Bundesbeschlüsse und Bundesratsbeschlüsse stützten. Was eine staatliche Subventionierung seiner Organisation betreffe, obliege es der Auns „zu beurteilen, ob sie gegebenenfalls dem Bund Subventionsanträge stellen will.“<sup>725</sup>

Diese bundesrätliche Antwort bildete die Grundlage für Blochers Motion über „Subventionen für halbstaatliche Organisationen“ vom 16. März 1994. Darin forderte er den Bundesrat auf, „diese fragwürdigen Subventionen zu überprüfen, dem Parlament eine auf das notwendigste reduzierte Liste vorzulegen und insbesondere diejenigen Beiträge zu streichen, für die keine gesetzliche

---

<sup>721</sup> AB-NR, Sommersession 1992, S. 1161

<sup>722</sup> AB-NR, Sommersession 1992, S. 1163

<sup>723</sup> AB-NR, Sommersession 1992, S. 1161

<sup>724</sup> AB-NR, Sommersession 1992, S. 1168

<sup>725</sup> AB-NR, Frühjahrssession 1994, S. 677

Grundlage besteht.“ Der Bundesrat beantragte in seiner schriftlichen Antwort vom 4. Mai 1994 die Motion als Postulat zu überweisen. Er sei bereit, das Anliegen im Rahmen des ordentlichen, mindestens alle sechs Jahre zuhanden des Parlaments erscheinenden „Subventionsberichts“ zu prüfen. Der nächste Subventionsbericht sei für das Jahr 1995 zu erwarten. Die bundesrätliche Antwort weist darauf hin, dass Subventionen in der Rechnung für das Jahr 1993 „gut die Hälfte der gesamten Bundesausgaben“<sup>726</sup> ausmachten. Der Nationalrat folgte dem Antrag der Regierung und überwies den Vorstoss ohne Diskussion als Postulat.

#### **6.2.4.3 Postulat Eymann – Öffentlichkeitsarbeit von Bundesrat / Parlament (1994)**

„Der Bundesrat wird eingeladen, Massnahmen zur Verbesserung der Kommunikation mit der Bevölkerung zu treffen – darin eingeschlossen professionell durchgeführte Öffentlichkeitsarbeit und Werbung.“ Dieses Anliegen im Postulat von Nationalrat Christoph Eymann (Liberale,BS) vom 13. Juni 1994 überwies der Rat am 16. Dezember 1994. In der Begründung schrieb Eymann die „Führungsaufgabe“ von Bundesrat und Parlament erfordere eine „aktive Öffentlichkeitsarbeit“. „Im Informationszeitalter reicht es nicht mehr, wenn die einzige direkte Kontaktaufnahme mit der Stimmbürgerin und dem Stimmbürger durch die Abstimmungserläuterungen erfolgt, während Interessengruppen – je nach Budget – in Inseraten oder mit Plakaten usw. operieren können. Im Informationsbereich sind die Spiesse des Bundesrates wesentlich kürzer als diejenigen gewisser Einzelpersonen oder Gruppierungen.“<sup>727</sup> Der Bundesrat hatte sich in einer schriftlichen Erklärung vom 7. September 1994 bereit erklärt, das Postulat entgegenzunehmen.

#### **6.2.4.4 Einfache Anfrage Dreher – Bundesämter in Abstimmungskämpfen (1994)**

Bundesämter würden sich mit Publikationen, Argumentationshilfen, Musterreferaten usw. zunehmend in Abstimmungskämpfe einmischen und so „politische Propaganda“ betreiben, beklagte Nationalrat Michael Dreher (Freiheitspartei,ZH) in einer Einfachen Anfrage vom 30. November 1994. Konkreter Anlass für seinen Vorstoss war die bevorstehende Volksabstimmung über das neue Krankenversicherungsgesetz. Er verlangte Auskunft über die Rechtsgrundlage „für die Verbreitung politischer Propaganda wie im konkreten Fall KVG durch das Bundesamt für Sozialversicherung.“ Es sei rechtswidrig oder widerspreche zumindest „dem Ordre public, wenn sich Bundesämter auf Kosten der Steuerzahler in Abstimmungskämpfe einmischen“, führte Dreher in seiner Anfrage aus.

---

<sup>726</sup> AB-NR, Sommersession 1994, S. 1179

<sup>727</sup> AB-NR, Wintersession 1994, S. 2481f

Der Bundesrat antwortete am 18. Januar 1995. „Das Bundesamt für Sozialversicherung hat nicht eigene politische Ziele verfochten, sondern in demokratischer Loyalität über den Willen der Parlamentsmehrheit, als seines Oberaufsichtsorgans, informiert.“ Zudem sei der Bundesrat gegenüber der Öffentlichkeit gesetzlich verpflichtet, „über seine Absichten, Entscheide und Massnahmen“ dauernd zu informieren. Da die Unterlagen des Bundesamtes zum neuen Krankenversicherungsgesetz „fachlich korrekt“ waren, könnten diese „in keiner Art als ‚politische Propaganda‘ bezeichnet werden.“<sup>728</sup>

#### **6.2.4.5 Parlamentarische Initiative Zisyadis – Transparente Parteifinanzen (1995)**

Transparenz in der Parteienfinanzierung zu schaffen, nannte PdA-Nationalrat Joseph Zisyadis (VD) als Hauptmotiv für seine Parlamentarische Initiative vom 4. Oktober 1993. Er verlangte, in der Form einer allgemeinen Anregung, einen Verfassungsartikel, „wonach alle Sponsoren, die die Parteien finanzieren, samt Höhe der Beträge und Herkunft der eingesetzten Gelder bekanntzumachen sind.“ Im Weiteren sollten Parteien, Verbände und Gruppierungen, „die zu einem Referendum oder einer Initiative Stellung beziehen“<sup>729</sup>, verpflichtet werden Verbindungen zu Interessengruppen und Wirtschaftsorganisationen offenzulegen. In der Parlamentsdiskussion vom 8. März 1995 begründete Zisyadis seine Parlamentarische Initiative mit dem Argument der Transparenz und distanzierte sich ausdrücklich davon, mit dem Vorstoss eine staatliche Parteienfinanzierung initiieren zu wollen. „Nous connaissons tous la disproportion des moyens financiers engagés, que ça soit lors des campagnes médiatiques ou dans la publicité de chacun de nos partis. Ces disproportions posent le problème de la transparence. Il me semble que c’est une mesure démocratique de clarté“.

In der Bestimmung des realen Zustandes würde man sich in der Schweiz gegenwärtig in einem „no man’s land“ befinden, die Zeit aber werde für die Transparenz arbeiten. „Le temps viendra où les opposants d’aujourd’hui demanderont eux-mêmes qu’on établisse quelques règles de base minimales ou des garde-fous pour ne pas subir le rejet populaire de l’ensemble de la classe politique de demain. (...) La non-transparence est source de toutes les élucubrations et de tous les fantasmes.

---

<sup>728</sup> AB-NR, Januarsession 1995, S. 350

<sup>729</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1995, S. 472

Je vous demande de donner suite à cette initiative parlementaire, parce qu'il peut être dangereux, demain, que tel ou tel scandale éclabousse des partis politiques".<sup>730</sup>

Die Parlamentarische Initiative Zisyadis war am 27. Mai 1994 Gegenstand der Beratungen der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates gewesen. Für die Kommission trug Trix Heberlein (FDP,ZH) die schriftlichen Erwägungen und den mit 10 gegen 8 Stimmen zustande gekommenen ablehnenden Antrag der Kommissionsmehrheit im Plenum vor. Die „prinzipielle Wünschbarkeit einer Offenlegungspflicht“ sah Heberlein gegeben, wenn Parteien direkte staatliche Unterstützung erhalten würden. Die wesentlichen Kritikpunkte an der Initiative ortete die Kommissionsmehrheit bei der Praktikabilität und der rechtlichen Umsetzung einer Offenlegungspflicht. „Es soll nicht Recht geschaffen werden, das viel verspricht, letztlich aber mangels Durchsetzbarkeit zu einem Vertrauensverlust führt.“ Zudem könne ein Verfassungsartikel dieser Art eine Schwächung der Parteien bewirken. „Diese würden gegenüber andern Organisationen, die nicht erfasst würden, in ungerechtfertigter Weise benachteiligt. Spender würden ihr Geld dann lieber in von der Offenlegungspflicht ausgenommene Organisationen investieren, welche in Konkurrenz zu den Parteien Politik machen würden. Eine weitere Stärkung solcher Organisationen gegenüber den politischen Parteien ist jedoch keineswegs wünschenswert.“

Für die Kommissionsminderheit zeigte die Parlamentarische Initiative die „richtige Stossrichtung“, jedoch mit der „falschen Formulierung.“ Weil sie davon überzeugt war, dass eine „vermehrte Transparenz bezüglich der Finanzierung von Parteien und Abstimmungskämpfen notwendig ist“,<sup>731</sup> wollte die Minderheit das Problem weiterverfolgen, aber nach besseren als der vorgeschlagenen Lösung suchen. Im Plenum fand diese Haltung keine Mehrheit. Die Parlamentarische Initiative wurde mit 62 gegen 26 Stimmen deutlich abgelehnt.<sup>732</sup>

#### **6.2.4.6 Postulat Gross – Käuflichkeit der direkten Demokratie (1995)**

„Gelegentlich wird behauptet, die direkte Demokratie sei käuflich; d.h. die Höhe der Abstimmungsbudgets sei entscheidend für das Ergebnis einer Volksabstimmung. Diese Behauptung trifft die direkte Demokratie ins Mark. Es ist für unser Staatswesen existentiell wichtig

---

<sup>730</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1995, S. 474

<sup>731</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1995, S. 473

<sup>732</sup> AB-NR, Frühjahrsession 1995, S. 474

zu wissen, ob diese These zutrifft oder nicht.“ So die schriftliche Begründung von Andreas Gross (SP,ZH) zu seinem Postulat vom 6. Oktober 1994. Er bittet den Bundesrat, eine Studie in Auftrag zu geben, „welche die Frage beurteilt, inwieweit der Einsatz von Geldmitteln den Ausgang von Volksabstimmungen beeinflusst.“

Der Bundesrat bezeichnete die im Postulat aufgeworfene Frage als „unzweifelhaft höchst interessant“, beantragte aber dennoch das Postulat abzulehnen. Die Lage der Bundesfinanzen lasse auf absehbare Zeit keine Vergabe von Forschungsaufträgen solcher Dimension zu. Er schlug in seiner Antwort vom 23. November 1994 vor, ein Universitätsinstitut für politische Wissenschaften oder ein Nationalfondsprojekt solle die Thematik untersuchen.

Als sein Vorstoss am 5. Oktober 1995 im nationalrätlichen Plenum behandelt wurde, opponierte Gross der bundesrätlichen Haltung erfolgreich. Das Argument des Geldmangels liess er nicht gelten. „Wir haben (...) vom Bundesrat schon Berichte erhalten, die nicht weniger kosteten, aber Probleme von geringerer Tragweite betrafen.“ Gross brachte zudem Legitimität und Glaubwürdigkeit der direkten Demokratie ins Spiel, die ohne das Ergebnis eines bundesrätlichen Forschungsberichts unterminiert würden. „Viele Leute ausserhalb des Parlaments zweifeln heute an der direkten Demokratie, weil sie sagen, mit Geld könne man Abstimmungsergebnisse kaufen. Das ist meiner Meinung nach falsch. Aber wenn zu viele Leute das glauben, dann verlieren sie das Vertrauen in das redliche Zustandekommen der Abstimmungsergebnisse, in die offene Meinungsbildung. Damit verliert die direkte Demokratie ihre Glaubwürdigkeit, ihre Legitimität und ihre Integrationskraft.“ Als positiven Nebeneffekt einer solchen Untersuchung erachtete Gross die Integration jener Kreise in die Politik, „die weniger Geld haben und die sich bewusst sein müssen, dass sie mit mehr Engagement, mit mehr Lust und mit mehr Freude auch Geldnachteile wettmachen können.“

Gegen diese Argumentation gelang es dem Bundeskanzler François Couchpin nicht, im Parlament eine Mehrheit für die ablehnende Haltung des Bundesrates und die Rückweisung des Postulats zu finden. Mit 52 gegen 45 Stimmen ist das Postulat überwiesen worden. Der Bundeskanzler hatte nochmals auf die fehlenden Mittel verwiesen und mahnte, der Staat sei nicht der richtige Auftragnehmer für eine solche Forschungsarbeit. „Le problème est effectivement intéressant et

mérite d'être étudié, mais pas par l'Etat, qui n'en a pas les moyens et qui, en outre, est partie en cause puisqu'il organise le jeu démocratique".<sup>733</sup>

#### **6.2.4.7 Interpellation Reimann – Politikwerbung elektronische Medien (1995)**

Die Interpellation von Maximilian Reimann (SVP,AG) vom 6. Juni 1995 über die politische Werbung in den elektronischen Medien trifft die Thematik der Parteienfinanzierung nur tangential. Relevant ist nicht in erster Linie seine Frage, ob der Bundesrat das Verbot für politische Werbung in Radio und Fernsehen noch als „zeitgemäss“ erachte, sondern jener Aspekt des Vorstosses, der die Transparenz bezahlter Werbung anspricht. Konkret wollte Reimann vom Bundesrat wissen, ob es nicht von „staatlicher Inkonsequenz oder gar behördlicher Willkür [zeugt], wenn die angeblich finanzkräftigen Gruppen in allen andern Medien [ausser den elektronischen Medien] uneingeschränkt zur politischen Werbung zugelassen werden.“ Ferner interessierte ihn die Haltung des Bundesrates zur Frage, ob sich nicht „die politische Bevorteilung von gewissen Gruppen durch intransparente redaktionelle Mittel gefährlicher für das demokratische Funktionieren unseres Staates auswirken kann als durch transparente bezahlte Werbung?“

Der Bundesrat antwortete am 30. August 1995 schriftlich und sprach sich ohne Abstriche für die Aufrechterhaltung des Verbots der politischen Werbung in Radio und Fernsehen aus. „Die Gefahr, dass finanzielle Macht in politische Macht umgemünzt werden kann, würde durch einen solchen Schritt verstärkt. Die politische Meinungsbildung ist ein zentraler Wert im demokratischen Staat, sie muss vor wirtschaftlichem Einfluss so weit wie möglich geschützt werden.“ Der Bundesrat nannte die Presse die „wichtigste politische Meinungsträgerin“ in der Schweiz. „Die Presse soll auch weiterhin das wichtigste Medium für bezahlte politische Information sein. Es ist jedoch nicht zu bestreiten, dass finanzkräftige Gruppen ihren politischen Anliegen in Zeitungen und Zeitschriften mehr Raum verschaffen können. Dieses Übergewicht würde durch die Zulassung von politischer Werbung in Radio und Fernsehen noch verstärkt.“ Die Gefahr einer „politischen Bevorteilung von gewissen Gruppen“ im schweizerischen Radio und Fernsehen konnte der Bundesrat nicht erkennen. Zudem sei im Radio- und Fernsehgesetz die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen verankert, die bei „derartigem Missbrauch“ gegebenenfalls einschreiten könnte.

---

<sup>733</sup> AB-NR, Herbstsession 1995, S. 2125f

Der Interpellant zeigte sich am 6. Oktober 1995 im nationalrätlichen Plenum von der Antwort des Bundesrates „nicht befriedigt.“<sup>734</sup>

#### **6.2.4.8 Legislaturplanung 1995-1999 (1996)**

Die bundesrätliche Politik für die Jahre 1995-1999, die am 18. März 1996 vorgestellt wurde, beinhaltete drei Leitlinien: „Es geht darum, den nationalen Zusammenhalt zu stärken, die Handlungsfähigkeit unserer staatlichen Behörden zu verbessern und die gemeinsame Wohlfahrt zu fördern.“ Mit dieser Stossrichtung wolle die Regierung sicherstellen, dass die Schweiz antworten könne „auf Herausforderungen, die vor allem auf unsere gewandelte politische und wirtschaftliche Stellung in Europa und der Welt zurückgehen“. Der Bundesrat setzte für diese „Politik der nachhaltigen Entwicklung“ auf die enge Zusammenarbeit zwischen „Bund, Kantonen und Privaten“<sup>735</sup> – die Parteien blieben unerwähnt.

Im Nationalrat, wo die Legislaturplanung zwischen dem 6. und 10. Juni 1996 diskutiert wurde, fand der Bericht am 10. Juni eine zustimmende Mehrheit von 133 Stimmen gegenüber einem ablehnenden Antrag der SVP-Fraktion, der 36 Stimmen auf sich vereinte. Die Parteithematik wurde in der ganzen Debatte nicht angesprochen. Im Ständerat, am 12. Juni 1996, fanden die Parteien in einem Votum von René Rhinow (FDP,BL) Erwähnung in einer Aufzählung. Rhinow sagte, er möchte nicht spotten, aber das bundesrätliche Ziel zur Stärkung der Wohlfahrt stehe „fast wörtlich identisch (...) in Artikel 2 der Bundesverfassung.“ Er nehme nicht an, Artikel 2 solle nur für die nächsten vier Jahre Geltung haben. In diesem Kontext fragte er den Bundesrat, ob die ebenfalls proklamierte „Stärkung des nationalen Zusammenhalts“ nicht „die Raison d'être der Schweiz“ darstelle. „Ist dies nicht ein Anliegen von uns allen – den Menschen in dieser Gesellschaft, den Parteien, Organisationen, Gruppierungen im politischen, sozialen, wirtschaftlichen und auch kirchlichen Bereich? Das ist doch gerade ein Anliegen, das der Bundesrat durchaus – wohl eher marginal – fördern kann, das aber unter keinen Umständen an ihn delegiert werden darf. Das muss unser aller gemeinsames Ziel sein. Der Bundesrat kann hier nicht sehr viel bewegen.“ Damit beschloss Rhinow seine Philippika zur Legislaturplanung, die ein „helvetischer Zwitter“ sei, geprägt von „Sowohl-Als-auch und Weder-noch“.<sup>736</sup> Ohne die Parteien zu

---

<sup>734</sup> AB-NR, Herbstsession 1995, S. 2246f

<sup>735</sup> BBl 1996 II 296f

<sup>736</sup> AB-SR, Sommersession 1996, S. 401

thematisieren, nahm der Ständerat am 18. Juni 1996 Kenntnis von der Politikplanung des Bundesrates für die Jahre 1995-1999.<sup>737</sup>

#### **6.2.4.9 Einfache Anfrage Bortoluzzi – Abstimmung „Jugend ohne Drogen“ (1997)**

Die Einfache Anfrage von Nationalrat Toni Bortoluzzi (SVP,ZH) vom 19. Juni 1997 reiht sich ein in die Liste parlamentarischer Vorstösse, die der Bundesverwaltung unbotmässige Einmischung in einen Abstimmungskampf vorwerfen.<sup>738</sup> Die Kritik Bortoluzzis richtete sich gegen das Bundesamt für Gesundheitswesen, das sich nach seiner Meinung mit dem Informationsordner ‚Daten und Fakten zur Drogenpolitik des Bundes‘ im Kampf gegen die Initiative ‚Jugend ohne Drogen‘ „sehr aktiv engagiert.“ In einer seiner fünf Fragen wollte er vom Bundesrat wissen, ob er „die politischen Parteien und interessierten Organisationen für unfähig [hält], einen sachlichen Abstimmungskampf zu führen?“

Der Bundesrat antwortete am 22. September 1997 entlang der seit Jahren gewählten Argumentationslinie bei solchen Fragen. Das Bundesamt erfülle mit seiner „Drogensensibilisierungskampagne“ seine Pflicht. Es sei Aufgabe des Bundesrates – „mit Unterstützung der Bundesverwaltung“ – seiner „dauernden Informationspflicht (...) gegenüber der Öffentlichkeit über seine Entscheide, Absichten und Massnahmen“ nachzukommen. In diesem Kontext seien die 50'000 Franken zu sehen, welche für die Herstellung des Informationsordners aufgewendet worden seien. Die Frage nach der Kompetenz der Parteien zur Führung einer Abstimmungskampagne beantwortete die Regierung gewohnt elegant: „Der Bundesrat beurteilt nicht die sachliche Kompetenz der politischen Organisationen im Abstimmungskampf.“<sup>739</sup>

#### **6.2.4.10 Einfache Anfrage Gross – Fairnessregel für Verleger (1999)**

Weil die Meinungsbildungsprozesse oft unausgeglichener seien, fragte Nationalrat Andreas Gross (SP,ZH) den Bundesrat am 16. Juni 1999 an, ob er nicht bereit wäre, bei den Verlegern eine

---

<sup>737</sup> AB-SR, Sommersession 1996, S. 456

<sup>738</sup> Vgl. u.a. AB-NR, Herbstsession 1998, S. 2338, Einfache Anfrage Borer ‚Gleich lange Spiesse im Abstimmungskampf‘, 25. Juni 1998: Nationalrat Roland Borer (SVP,SO) verlangte vom Bundesrat Auskunft darüber, wie er sich zur Werbung der SBB auf den Seitenflächen von Güterwagen zugunsten der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) stelle. Statt seiner Standardantwort berief sich der Bundesrat für einmal auf einen Grundsatzentscheid des Bundesgerichts über das Eingreifen staatlicher oder halbstaatlicher Unternehmen in einen Abstimmungskampf. Dieser Entscheid aus dem Jahr 1991 hält u.a. fest: „Im Einzelfall können bei besonderer Betroffenheit Stellungnahmen zu Volksabstimmungen in Frage kommen. Dies trifft insbesondere dort zu, wo die Unternehmung in der Umsetzung ihres (gesetzlich oder statutenmässig umschriebenen) Auftrages betroffen ist, ihre (wirtschaftlichen) Interessen vertritt und somit ähnlich einem Privaten berührt ist.“ Einschränkend weist das Bundesgericht darauf hin, dass sich die öffentliche Unternehmung bei einer solchen Stellungnahmen einer „gewissen Zurückhaltung befehligen“ müsse und keine „verpönten oder verwerflichen Mittel“ eingesetzt werden dürften.

<sup>739</sup> AB-NR, Herbstsession 1997, S. 2363



freiwillige Fairnessregel in Abstimmungskämpfen anzuregen. „Die Fairnessregel würde beinhalten, dass ein Verleger bereit ist, beispielsweise 10 Prozent der Inseratenfläche, die in seinem Blatt von interessierten Kreisen für eine bestimmte Position gekauft wird, kostenlos der andern Seite zur Verfügung zu stellen.“

Der Bundesrat bezeichnete in seiner Antwort vom 18. August 1999 eine solche Fairnessregel als „problematisch.“ Er wies darauf hin, dass politische Werbung in Radio und Fernsehen heute verboten sei. Zudem verpflichte das geltende Radio- und Fernsehgesetz die Veranstalter dazu, ihre Programme „nicht einseitig bestimmten Parteien, Interessen oder Weltanschauungen“ zur Verfügung zu stellen, sondern die „Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck [zu] bringen.“ Für die Printmedien fehle dem Bund die Gesetzgebungskompetenz. Printmedien würden der Wirtschaftsfreiheit unterliegen. Die Fairnessregel für Printmedien sei „kaum umsetzbar.“ Hingewiesen wird zudem auf die „oftmals äusserst heterogenen Veto-Koalitionen“ bei Referenden. Aufgeworfen wird vom Bundesrat die Frage, wer den Rechtsanspruch geltend machen könne, da „selbst politische Parteien und Verbände, je nach Vorlage, öfters in sich gespalten sind.“ Damit wurde der Idee, die Gross der „früheren Rundfunkregelung in den USA“<sup>740</sup> entnommen hatte, eine klare Absage erteilt.

#### **6.2.4.11 Legislaturplanung 1999-2003 (2000)**

„Insgesamt steht unser Land gefestigt an der Schwelle zum neuen Jahrhundert“, konstatierte der Bundesrat in seinem Legislaturprogramm vom 1. März 2000 für die Jahre 1999-2003. Die Leitidee seiner politischen Tätigkeit formulierte er mit den Worten „Offen und kooperativ nach aussen – attraktiv und lebenswert im Innern.“<sup>741</sup> Im Ständerat, der den Planungsbericht am 16. Juni 2000 behandelte, erhielt der Bundesrat gute Noten. Rolf Büttiker (FDP,SO), der für die vorberatende Kommission sprach, meinte, es sei gelungen, die „zukünftige Bundespolitik nicht als ‚Telefonbuch‘ vorzulegen (...), sondern klare Prioritäten zu setzen.“<sup>742</sup> Der Bericht wurde, wiederum ohne materielle Diskussionsbeiträge zur Rolle der Parteien bei der Gestaltung der politischen Zukunft zu Beginn des 21. Jahrhunderts, zur Kenntnis genommen.<sup>743</sup>

---

<sup>740</sup> AB-NR, Sondersession August 1999, S. 1664f

<sup>741</sup> BBI 2000 III 2280

<sup>742</sup> AB-SR, Sommersession 2000, S. 368

<sup>743</sup> AB-SR, Sommersession 2000, S. 382

Im Nationalrat machte sich CVP-Parteipräsident Adalbert Durrer (OW), der am 20. Juni 2000 als Fraktionssprecher auftrat, Gedanken darüber, wie die Entstehung der Legislaturplanung verbessert werden könnte. Um dem Eindruck entgegenzuwirken, bei der bundesrätlichen Politikplanung handle es sich um ein „Sandkastenspiel“, das den Ratsbetrieb belaste, warb er für den frühen Einbezug der Parteien. „Parteien, Fraktionen, Verbände aber auch andere Vordenker haben keine Möglichkeit, von vornherein Ideen und Impulse zuhanden eines Legislaturprogramms einzugeben. (...) Ich fordere den Bundesrat deshalb auf, darüber nachzudenken, ob der Planungsprozess nicht geändert werden (...) müsste, indem am Ende einer Legislaturperiode eine Impulsphase vorgeschaltet würde, während der Parteien, Fraktionen, Verbände und Interessierte Ideen und Impulse eingeben könnten.“<sup>744</sup> Durrers Anregung blieb - im Parlament und in der umfassenden Replik von Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz auf die verschiedenen Voten zur Legislaturplanung - ohne Widerhall. Der Nationalrat hat den bundesrätlichen Legislaturbericht am 22. Juni 2000 angenommen.<sup>745</sup>

#### **6.2.4.12 Parlamentarische Initiative Gross – Offenlegung von Beiträgen für**

##### **Abstimmungskampagnen (2000)**

Die Parlamentarische Initiative von Nationalrat Andreas Gross (SP,ZH), die er am 18. Juni 1999 eingereicht hatte, verlangte die Offenlegung all jener Personen mit Name und Adresse, die mehr als 500 Franken für eine Abstimmungskampagne zahlen. Die Publikation sollte über eine von der Bundeskanzlei eingerichtete Homepage erfolgen. In der Begründung zu seiner Initiative sagte Gross am 23. März 2000, dass die Legitimität eines Abstimmungsergebnisses von der Qualität des vorangehenden Meinungs- und Entscheidungsbildungsprozesses abhängt. „Um zu wissen, wie etwas unterstützt oder bekämpft wird, ist in einer Demokratie die Zahl der Menschen, die dahinter stehen wichtig.“ Zu einem späteren Zeitpunkt sei neben dem Anliegen der Transparenz auch der Ressourcenausgleich zu thematisieren. „Die Ungleichheit der Ressourcen und der Möglichkeit, Inserate und Werbung zu machen, darf ein gewisses Ausmass nicht überschreiten, wenn der Prozess nicht so beeinflusst werden soll, dass das Ergebnis nicht mehr stimmt.“ Seine Initiative bezeichnete Gross als „Vorstoss zur Qualitätssteigerung“ der direktdemokratischen Prozesse.

Die vorberatende Staatspolitische Kommission empfahl dem Nationalrat mit 9 gegen 6 Stimmen, bei 2 Enthaltungen, der Parlamentarischen Initiative Folge zu leisten. Kommissionssprecher Josef

---

<sup>744</sup> AB-NR, Sommersession 2000, S. 746

<sup>745</sup> AB-NR, Sommersession 2000, S. 814

Leu (CVP,LU) referierte die Mehrheitsmeinung, als er sagte, es sei für die Meinungsbildung und für die Transparenz entscheidend zu wissen, „wer, warum, wie viel in einen Abstimmungskampf investiert.“ Die Kommissionsminderheit war laut Leu der Auffassung, „dass die Herkunft der Gelder kein derart zentrales Element für die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger darstellt.“ Zudem habe sie Fragezeichen zur Praktikabilität der Offenlegung gesetzt und Umgehungsmöglichkeiten bei einer gesetzlichen Regelung befürchtet.

Nationalrat Charles-Albert Antille (FDP, VS), der für die Minderheit beantragte die Initiative abzulehnen, schlug einen andern Weg vor, um die Qualität der politischen Meinungsbildung zu steigern. „Ne faudrait-il pas peut-être nous attaquer plutôt à la dépendance de notre Parlement vis-à-vis de lobbys, au lieu de publier que tel ou tel a donné quelques sous pour une campagne de votation?“ Auch seien von Verbänden erbrachte Dienstleistungen in Abstimmungskämpfen nicht zu quantifizieren, dafür existierten keine Rechnungen und dennoch würden damit Abstimmungsergebnisse beeinflusst. Mit dieser Argumentation unterlag die Minderheit im Plenum. Die Initiative wurde mit 70 gegen 63 Stimmen überwiesen.<sup>746</sup>

Um konkrete Vorschläge zu erarbeiten war die Initiative der Staatspolitischen Kommission zugewiesen worden. Der Kommission, respektive ihrer Subkommission Medien und Demokratie, gelang es innert nützlicher Frist nicht, Massnahmen zur Transparenz der Kampagnenfinanzierung vorzulegen, weshalb am 21. Juni 2002 eine Fristerstreckung für die Kommissionsarbeit bis zur Sommersession 2004 beantragt wurde. Dieser Antrag fand in der vorberatenden Staatspolitischen Kommission eine Mehrheit von 9 gegen 7 Stimmen. Als Vertreter der Kommissionsminderheit bekämpfte Marcel Scherer (SVP,ZG) den Antrag im Plenum des Nationalrates. In seiner Begründung sagte er, der Vorstoss würde, wie eine heisse Kartoffel, zwischen Ämtern und Kommissionen herumgeschoben, ohne dass Ergebnisse erzielt würden.

---

<sup>746</sup> AB-NR, Frühjahrssession 2000, S. 435ff; vgl. auch AB-NR, Frühjahrssession 2000, S. 434f, Parlamentarische Initiative Judith Stamm (CVP,LU), Anrufinstanz bei Abstimmungskampagnen: Nationalrat Andreas Gross (SP,ZH) bezeichnete die Parlamentarische Initiative von Nationalrätin Judith Stamm vom 16. Juni 1999 als „Zwillingsschwester“ zu seiner Initiative. Stamm hatte verlangt eine Gremium unter dem Vorsitz des National- und Ständeratspräsidiums zu bilden, welches „während Abstimmungskampagnen zur Beurteilung zweifelhafter Aussagen in Inseraten und anderen Werbetexten angerufen werden kann.“ Diese Anrufungsinstanz sollte jedoch keine Sanktionsmöglichkeiten haben. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hatte sich mit 11 gegen 6 Stimmen für die Initiative ausgesprochen, weil damit „eine korrekte demokratische Auseinandersetzung“ gefördert werden könne. Diese Argumentation fand im Rat am 23. März 2000 mit 65 gegen 56 Stimmen eine Mehrheit, um der Parlamentarischen Initiative Stamm Folge zu geben.

Kommissionssprecherin Regine Aepli Wartmann (SP,ZH) widersprach diesen Ausführungen, verwies auf die Komplexität des Themas und erläuterte, die bearbeitende Subkommission Medien und Demokratie habe sich auf Fragen „rund um die Steuerabzugsfähigkeit von Kampagnenspenden“ fokussiert. Serge Beck (Liberale,VD), der sich persönlich von der Initiative Gross distanzierte, da entsprechende Massnahmen nicht anwendbar seien, nannte es als französischsprachiger Kommissionssprecher unseriös und der Kreditwürdigkeit des Parlaments abträglich, wenn die Kommission nicht genügend Zeit für die Ausarbeitung von Vorschlägen habe. Der Nationalrat folgte schliesslich mit 101 Stimmen der Kommissionsmehrheit und stimmte für eine Fristverlängerung bis zur Sommersession 2004, damit Vorschläge zur Transparenz in der Abstimmungsfinanzierung vorgelegt werden können. Marcel Scherer erhielt für seinen Ablehnungsantrag 84 Stimmen.<sup>747</sup>

Geleitet von der Auffassung, „dass die Transparenz der Finanzierung des politischen Lebens ein wesentliches Element der Demokratie darstellen“<sup>748</sup> müsse, erarbeitete die Subkommission Medien und Demokratie einen Bericht über Möglichkeiten zur Offenlegung höherer Beiträge in Abstimmungskampagnen. Nachdem Vergleiche mit Regelungen der USA angestellt worden waren, erläutert der Bericht fünf Offenlegungsmodelle mit Varianten: Modell ‚Deklarationspflicht‘, Modell ‚Steuererleichterung‘, Modell ‚Radio- und Fernsehsendezeit‘, Modell ‚Bundesbüchlein‘, Modell ‚Zugang zu Werbeflächen‘.<sup>749</sup>

---

<sup>747</sup> AB-NR, Sommersession 2002, S. 1122f

<sup>748</sup> BBl 10. Juni 2003 Nr 22, S. 3916-3926, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, Parlamentarische Initiative (Andreas Gross) Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge, 21. Februar 2003, S. 3917

<sup>749</sup> BBl 10. Juni 2003 Nr 22, S. 3916-3926, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, Parlamentarische Initiative (Andreas Gross) Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge, 21. Februar 2003, S. 3919f; Modell ‚Deklarationspflicht‘: Grundsätzlich sind drei Modelle denkbar; a) Spenderinnen und Spender müssen ihre Spenden offen legen, b) Wer Spenden für eine Abstimmungskampagne erhält, muss diese offen legen, c) politische Werbung muss Angaben über ihre Finanzierung enthalten. Gilt eine Deklarationspflicht müssen bei Nichtbefolgung auch Sanktionen vorgesehen werden. Eine Umgehung nachzuweisen wäre jedoch sehr schwierig. Modell ‚Steuererleichterung‘: Bundeskanzlei und eidgenössische Finanzverwaltung haben im Auftrag der Subkommission Medien und Demokratie Anreize im Steuerrecht gesucht, für jene, die Abstimmungsspenden deklarieren. Drei Ansatzpunkte wurden geprüft; a) Spenden können von der direkten Bundessteuer abgezogen werden, b) Sowohl die Spender als auch die Empfänger können Spenden von der direkten Bundessteuer abziehen, c) die Kombination verschiedener Möglichkeiten: Abzugsmöglichkeit für Spender kombiniert mit Deklarationspflicht der Empfänger. Nach geltendem Recht und geübter Steuerpraxis gilt „Polit-Sponsoring als geschäftsmässig begründeter und damit abzugsfähiger Aufwand“, weshalb dieses Modell nicht weiterverfolgt wurde. Modell ‚Radio- und Fernsehsendezeit‘: Die Offenlegung von Spenden soll mit Sendezeit im Radio oder Fernsehen belohnt werden. Gegen einen solchen Ansatz wandte sich der SRG-Generalsdirektor. Es widerspreche dem Berufsethos der Medienschaffenden die Programmgestaltung, auch jene von politischen Sendungen, aus der Hand zu geben. Verworfen wurde dieser Ansatz zudem, weil von einer solchen Regelung in erster Linie die Parteien und nicht unbedingt Abstimmungskomitees profitieren könnten. Modell ‚Bundesbüchlein‘: Abstimmungskomitees oder Organisationen sollte die Möglichkeit gegeben werden ihre Position in den offiziellen Abstimmungserläuterungen des Bundes darstellen zu können unter der Voraussetzung, sie sind bereit die Spenden für ihre Kampagne einer dafür vorgesehenen Stelle zu melden. Die technischen und terminlichen Vorgaben bei der Drucklegung des Bundesbüchleins, so erläuterte die Bundeskanzlei gegenüber der Kommission, brachten dieses Modell wegen des gedrängten AbstimmungsKalenders ebenfalls zum Scheitern.

Die Kommission setzte einzig das Modell ‚Zugang zu Werbefläche‘ gesetzestechnisch um (Artikel 11a Bundesgesetz über die politischen Rechte), alle andern scheiterten bereits in der Diskussion an verschiedensten Hürden. Die Idee des Modells ist einfach: Wer Spenden offen legt, dem soll der Bund einen Teil der Kosten für die Abstimmungskampagne (Inserate und Plakate) erstatten. Um die Kosten für diese Subvention möglichst niedrig zu halten, schlägt der Bericht vor, mit Unternehmen der Werbe- und Inseratebranchen Rabattvereinbarungen auszuhandeln. Zudem soll eine neue Meldestelle prüfen und entscheiden, ob die Bedingungen für die finanziellen Rückerstattungen an die einzelnen Abstimmungskomitees erfüllt sind.

Ein genauer Prozentsatz über die Höhe der Rückerstattungen ist im ausgearbeiteten Gesetzesartikel nicht zu finden. Die fassbarste Voraussetzung für eine Rückerstattung ist die Offenlegung von eingegangenen oder erwarteten Spenden ab 1000 Franken. In der kommissionsinternen Detailberatung wurde eingestanden, dass „immer schwerwiegende Vollzugsprobleme bestehen bleiben.“<sup>750</sup> Weil „keine sinnvolle, das heisst insbesondere praktikable Umsetzungsmöglichkeit“ zur parlamentarischen Initiative Gross gefunden wurde, beantragte die Kommission mit 14 gegen 8 Stimmen die Abschreibung des Vorstosses. Die wichtigsten Argumente für diesen Entscheid werden in den Schlussfolgerungen der Kommission zusammengefasst: „Die direkte Demokratie der Schweiz lebt davon, dass Private bereit sind, Abstimmungskampagnen zu finanzieren. (...) Um eine Offenlegungspflicht oder ein Anreizsystem für Offenlegungen nicht allzu anfällig für Umgehung oder Missbräuche zu gestalten, (...) muss ein aufwändiger Kontrollapparat eingerichtet werden. (...) Es gibt keine empirischen Belege dafür, dass die Kenntnis der Finanzierung von Abstimmungskampagnen das Verhalten der Stimmbürger oder Stimmbürgerinnen beeinflusst.“ Die unterlegene Kommissionsminderheit monierte, „dass jeder Versuch, etwas mehr Transparenz herstellen zu wollen, mit dem Argument der Umgehungsmöglichkeit sabotiert wird.“<sup>751</sup>

Im Parlament läutete das „Totenglöcklein für pekuniäre Transparenz“<sup>752</sup> in Abstimmungskampagnen am 19. März 2004. Der Nationalrat folgte der Mehrheit der Kommission mit 98 zu 86

---

<sup>750</sup> BBl 10. Juni 2003 Nr 22, S. 3916-3926, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, Parlamentarische Initiative (Andreas Gross) Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge, 21. Februar 2003, S. 3921ff

<sup>751</sup> BBl 10. Juni 2003 Nr 22, S. 3916-3926, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, Parlamentarische Initiative (Andreas Gross) Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge, 21. Februar 2003, S. 3924ff

<sup>752</sup> Neue Zürcher Zeitung, 20./21. März 2004, Totenglöcklein für pekuniäre Transparenz, Schleier über Finanzierung von Abstimmungskampagnen

Stimmen und schrieb die parlamentarische Initiative Gross ab. Dieser hatte sich zuvor nochmals für mehr Fairness und Qualität im Abstimmungsprozess stark gemacht und wollte das Geschäft nochmals an die Kommission zurückweisen lassen. Die Kommission habe sich bei der Beratung von einem „negativen Menschenbild“ leiten lassen. „Man unterstellt den Menschen eigentlich immer, dass sie eine Regel umgehen wollen.“ Kommissionssprecher Weyeneth (SVP, BE) wies darauf hin, dass bereits die Ausgangsthese der Initiative umstritten war, wonach der „Einsatz finanzieller Mittel die Meinungsbildung der Stimmbürgerschaft wesentlich beeinflusst“. In der „jahrhundertealten Tradition der Ausübung der Volksrechte“ habe der Stimmbürger eine „gewisse Emanzipation [erlangt], die ihn gegen solche Kampagnen möglicherweise halt auch ein Stück weit immunisiert“ habe. Die Kommission empfand als stossend, „wenn finanzstarke Gruppierungen (...) in einzelnen Fragen grosse Kampagnen führen und durch diese Beiträge dann noch Subventionen erhalten“. Befürchtet wurde ferner, es könnten von einem politischen Lager zwei Abstimmungskomitees gebildet werden. „Das eine Komitee legt die Spenden offen, die man offen legen will, und kriegt dafür Subventionen. Das andere Komitee arbeitet mit jenen finanziellen Mitteln, die der Spender nicht offen gelegt haben will.“<sup>753</sup>

In Anlehnung an ein SVP-Abstimmungsplakat zum Steuerpaket im Frühjahr 2004, welches an einem Portemonnaie knabbernde Ratten zeigte, schloss die NZZ ihre Berichterstattung über die Initiative Gross salopp mit den Worten: „Übrigens: Auch finanzkräftige Sponsoren hätten von der staatlichen Unterstützung profitiert. Da sind uns anonym finanzierte Ratten dann doch noch lieber.“<sup>754</sup>

#### **6.2.4.13 Parlamentarische Initiative der Büros von National- und Ständerat – höhere Fraktionsbeiträge (2000)**

Die Initiative zur Erhöhung der Fraktionsbeiträge, eingereicht am 14. August 2000, die der Nationalrat am 25. September 2000 diskutierte, war von den Generalsekretären der Bundesratsparteien ausgegangen. Untermuert haben sie ihr Gesuch bei den Büros der Räte mit der Studie ‚Parteienförderung in der Schweiz‘, welche sie beim Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern in Auftrag gegeben hatten. Nationalrat Karl Tschuppert (FDP, LU), der die Erhöhung der Fraktionsbeiträge um 50 Prozent – von 60'000 auf 90'000 Franken im Grundbetrag

---

<sup>753</sup> AB-NR, Frühjahrsession 2004, S. 482f

<sup>754</sup> Neue Zürcher Zeitung, 20./21. März 2004, Totenglöcklein für pekuniäre Transparenz

und von 11'000 auf 16'500 Franken pro Fraktionsmitglied – im Plenum erläuterte, argumentierte mit dem Ergebnis der Studie. Danach sollten durch den Parlamentsbetrieb anfallende Kosten von der öffentlichen Hand und nicht durch die Parteien finanziert werden.

Das Büro des Nationalrates hat nach Aussagen von Franco Cavalli (SP,TI) ermittelt, „que chaque parti politique finance à peu près le groupe parlementaire aux environs d'un demi-million de francs par année.“ Um die breite Abstützung des Antrags zu illustrieren, wies Cavalli auf eine ausserordentliche Sitzung hin, bei der die Fraktionschefs von SP, FDP, CVP, der SVP-Parteipräsident sowie die vier Generalsekretäre die Erhöhung der Beiträge mitgetragen hätten. „Dans une réunion extraordinaire que nous avons tenue, pour dire que c'était le minimum absolu que l'on pouvait demander pour pouvoir continuer à faire un travail efficace“.<sup>755</sup> Zur Vorlage gab es im Parlament keine Debatte. Ein Antrag von Bernhard Hess (SD,BE), auch fraktionslosen Parlamentariern einen Grundbetrag von 16'500 Franken für ihre Sekretariate zuzugestehen, wurde mit 132 gegen 24 Stimmen abgelehnt. Die Erhöhung der Fraktionsbeiträge fand mit 123 gegen 29 Stimmen eine klare Zustimmung.<sup>756</sup>

Am 26. September 2000 stand das Geschäft über die fünfzigprozentige Erhöhung der Fraktionsbeiträge auf der Traktandenliste des Ständerates. Berichterstatterin Françoise Saudan (FDP,GE) erinnerte daran, dass die Aufgabe der Parteien in der politischen Meinungsbildung liege und nicht in erster Linie in der Querfinanzierung und Unterstützung der Fraktionen. „Cela pose, en effet, un certain problème, car nous sommes naturellement membres d'un parti politique et sommes le fondement de la démocratie, mais nous sommes, nous parlementaires du Conseil des Etats, représentants de nos cantons, ce qui, parfois, peut nous mettre dans des situations quelque peu difficiles et, en plus, comme nos collègues du Conseil national, nous devons défendre l'intérêt général de la Suisse. Dans cette optique, renforcer les moyens à disposition des groupes parlementaires, afin d'éviter que nous soyons trop sous la dépendance financière des partis politiques ou des groupes de pression, est une nécessité“.<sup>757</sup>

---

<sup>755</sup> AB-NR, Herbstsession 2000, S. 989

<sup>756</sup> AB-NR, Herbstsession 2000, S. 987ff; Im Vorstoss waren auch die Erhöhung des Taggeldes für die Parlamentarier von 300 auf 400 Franken und die Erhöhung der Zulagen für die Präsidenten der beiden Rate von 20'000 auf 40'000 Franken sowie der Vizepräsidenten von 5000 auf 10'000 Franken enthalten. Vgl. auch AB-NR, Sommersession 2001, Beilagen, S. 273, Petition Fritz Hammer, Volksentscheid über die Entschädigung von Ratsmitgliedern. Der Petitionär hatte mit seiner Eingabe vom 14. Oktober 2000 verlangt, dass die Regelung der Entschädigungen der Ratsmitglieder (Taggelder, Präsidialzulagen, Fraktionsbeiträge) grundsätzlich dem Volk zum Entscheid zu unterbreiten seien.

<sup>757</sup> AB-SR, Herbstsession 2000, S. 587

Dem Vorhaben opponierte als einziger der Solothurner Ständerat Rolf Büttiker (FDP).<sup>758</sup> Weitere Wortmeldungen gab es nicht. Die Erhöhung der Fraktionsbeiträge wurde mit 31 gegen 1 Stimme angenommen. Am 6. Oktober 2000, in den Schlussabstimmungen der beiden Räte, wurde die entsprechende Verordnung zur Änderung des Entschädigungsgesetzes mit klaren Mehrheiten beschlossen: im Ständerat mit 40 gegen 1 Stimme<sup>759</sup>, im Nationalrat mit 143 gegen 33 Stimmen.<sup>760</sup>

#### 6.2.4.14 Motion Grüne Fraktion – Offenlegung der Parteifinzen (2000)

„Der Bundesrat wird beauftragt, eine Gesetzesvorlage vorzubereiten, welche die politischen Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees zwingt, ihre Finanzierung offen zu legen.“ Mit dieser Motion vom 8. März 2000 wollte die Grüne Fraktion Transparenz in die politische Meinungsbildung bringen. Der Fraktionspräsident der Grünen, Ruedi Baumann (BE), nannte am 2. Oktober 2000 die Situation der Parteienfinanzierung in der Schweiz „sonderbar“. „In allen westlichen Staaten gilt als ‚grösster anzunehmender Demokratieunfall‘, dass Geldgeber eine politische Entscheidung gekauft haben könnten. In der Schweiz hingegen sind Lobbyisten herzlich eingeladen, bei Abstimmungen und Wahlen mit Millionen von Franken auf politische Entscheidungen – anonym! – Einfluss zu nehmen. (...) In der Schweiz geht der Glaube an die Weisheit und Wachheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger offenbar so weit, dass man ihnen zutraut, sich nicht kaufen zu lassen.“ Mit Hinweisen auf die verschwiegene Abstimmungs- und Parteienfinanzierung durch *economiesuisse* oder die UBS befürchtete Baumann Schaden für das direktdemokratische Modell in der Schweiz. Er scheue sich nicht mehr von „gekauften Entscheidungen zu reden, gekauft von anonymen Geldgebern. (...) Die direkte Demokratie (...) wird durch die geheime Abstimmungsfinanzierung mehr und mehr infrage gestellt.“<sup>761</sup>

---

<sup>758</sup> AB-SR, Herbstsession 2000, S. 588: Büttiker wandte sich gegen eine Erhöhung der Taggelder nach dem „Giesskannenprinzip.“ Er regte an darüber nachzudenken, „denjenigen Mitgliedern des Parlaments einen Beitrag zuzusprechen, die einen solchen wirklich benötigen.“ Zudem wandte er sich gegen die Taggelderhöhung, weil diese Auswirkungen auf die Kantone hätte. Gerade im Kanton Solothurn habe man Sparrunden mit „brutalen Auswirkungen für die Leute“ eingeläutet, weshalb er den Tatbeweis antreten und auf eine Erhöhung verzichten werde.

<sup>759</sup> AB-SR, Herbstsession 2000, S. 724

<sup>760</sup> AB-NR, Herbstsession 2000, S. 1211

<sup>761</sup> AB-NR, Herbstsession 2000, S. 1081f; vgl. auch AB-NR, Beilage Wintersession 2001, S. 227ff, Interpellation Grüne Fraktion, Interessenbindungen. Transparenz und Kontrolle der Offenlegung, 5. Juni 2001: In dieser Interpellation forderte die Grüne Fraktion eine verbindliche Regelung zur Offenlegung sämtlicher Interessenbindungen, eine Prüfung der Einschränkung der Verwaltungsratsstätigkeit für Parlamentsmitglieder bis hin zum Verbot oder die generelle Offenlegungspflicht der Vermögens- und Einkommensverhältnisse von Parlamentsmitgliedern. Mit Blick auf Parlamentsmitglieder, die Mitglieder des Beirates der Credit Suisse und für zwei bis vier jährliche Sitzungen 120'000 Franken bekommen, sprach die Grüne Fraktion von einer „an Bestechung grenzende Beeinflussung von Parlamentsmitgliedern (...), welche nicht mit der parlamentarischen Unabhängigkeit vereinbar ist.“ Im weiteren wurde angeregt ein Register einzuführen, das alle im Bundeshaus tätigen Lobbyisten erfasst. Der Bundesrat und das Büro des Nationalrates beantworteten die Interpellation am 17. September 2001. Zu den Punkten, die eine Verbesserung der Transparenz anstrebten wurde auf den Entwurf des neuen Parlamentsgesetzes verwiesen, der seit dem 1. März



In seiner Stellungnahme hatte der Bundesrat am 19. Juni 2000 beantragt die Motion abzulehnen. Der Bundesrat gestand ein, die Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben der Parteien könnte „allenfalls einiges dazu beitragen, den möglichen Einfluss finanzieller Mittel auf den Meinungsbildungsprozess der Stimmbürger zu dokumentieren.“<sup>762</sup> Ohne Sanktionsmöglichkeiten in dieser Thematik könne jedoch die Gefahr eines Vertrauensverlustes in die Bundesgesetzgebung nicht ausgeschlossen werden. In der Diskussion am 2. Oktober 2000 nahm Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz diese Überlegungen des Bundesrates auf: „Regeln, die nicht durchgesetzt werden können, bergen die Gefahr in sich, dass das Vertrauen der Bevölkerung in sie verloren geht.“ Auch wenn sie attestierte das Anliegen der Grünen Fraktion sei „an sich berechtigt und nachvollziehbar“, beantragte sie die Motion nicht zu überweisen. In der namentlichen Abstimmung fand die Bundeskanzlerin mit 105 gegen 59 Stimmen eine deutliche Gefolgschaft, die sich gegen eine Überweisung der Motion aussprach.<sup>763</sup>

#### 6.2.4.15 Motion Brunner – Entschädigung der Jungparteien (2001)

Die Motion von Toni Brunner (SVP,SG) vom 23. Juni 2000 verlangte die Schaffung eines Systems der Jungparteienentschädigung, das „eine sachgemässe und gleichberechtigte Zuteilung der finanziellen Mittel“ sicherstellt. Brunner beklagte in der Begründung seines Vorstosses die Gleichbehandlung von Jungparteien und anderer Jugendorganisationen bei der finanziellen Unterstützung durch das Bundesamt für Kultur. Der angewandte Verteilschlüssel berücksichtige nicht die Kernaufgabe der Jungparteien, „die eigentliche politische Arbeit“. „Will eine Jungpartei möglichst zu viel Geld kommen, organisiert sie mit Vorteil viele international orientierte Veranstaltungen.“ Brunner verlangte die finanzielle Unterstützung den Jungparteien aufgrund eines „ändern Schlüssels, eines andern Zuteilungssystems oder eventuell gar als Pauschale“ zukommen zu lassen.

---

2001 vorlag. Eine Einschränkung oder ein Verbot der Verwaltungsratsstätigkeit für Parlamentsmitglieder wurde als „nicht sinnvoll“ erachtet. Klassisch elegant entzog man sich der materiellen Beantwortung der Frage zur Höhe der CS-Beiratsentschädigung: „Dem Büro steht es nicht zu, die Höhe der an Beiräte entrichteten Honorare zu beurteilen.“ Zur Frage der Offenlegung von Interessenbindungen vgl. das Postulat von Jean-Claude Rennwald (SP,JU) Interessenbindungen, Löhne und Vermögen der Parlamentarier 01.3124 / 21. März 2001. Darin verlangen er und 14 Mitunterzeichnende ein öffentliches Register, das über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Parlamentarier Auskunft gibt.

<sup>762</sup> Stellungnahme des Bundesrates unter: [www.parliament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d\\_gesch\\_20003033htm](http://www.parliament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d_gesch_20003033htm)

<sup>763</sup> AB-NR, Herbstsession 2000, S. 1082f; Dem elektronischen Abstimmungsprotokoll (Identif: 46.3/02.10.2000.18.334:34 Ref.: Nr. 0861) ist neben dem individuellen Abstimmungsverhalten zu entnehmen, wie sich die Fraktionen zur Überweisung der Motion stellten: FDP 34 nein / 1 ja / 1 enthalten; CVP 27 nein / 0 ja; SVP 36 nein / 0 ja; SP 0 nein / 43 ja; Grüne 0 nein / 10 ja; Liberale 5 nein / 0 ja; EVP 1 nein / 3 ja; Fraktionslose 2 nein / 2 ja; 34 Parlamentarier waren entschuldigt; der Nationalratspräsident stimmt nicht.

Der Bundesrat wies in seiner Antwort vom 18. September 2000 das von Brunner genannte Hauptkriterium für die Bemessung der Beiträge, „die internationale Ausrichtung der Aktivitäten“, zurück. Dieser Punkt habe eine „recht geringe Bedeutung“ bei der Zuteilung der Gelder. Im Vordergrund stehe „die direkte Arbeit mit Jungen, die nationale Dimension der Aktivitäten auf die Struktur der gesuchstellenden Organisationen.“ Ferner wies der Bundesrat darauf hin, dass die Richtlinien über die Zuteilung der Gelder des Bundesamtes für Kultur an Jugendorganisationen 1990 und 1991 in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV), der die Jungparteien von CVP, FDP und SP angehörten, vorbereitet worden waren.

Die Regierung zeigte sich bereit, das grundsätzliche Anliegen in der Form des Postulats zu übernehmen.<sup>764</sup> Brunner räumte in der Debatte vom 26. November 2001 ein, es habe sich in der Unterstützung für Jugendorganisationen bereits einiges verbessert, auch wenn der Verteilschlüssel gerade für die Jungparteien „nach wie vor gewöhnungsbedürftig“ sei.<sup>765</sup> Gegen die Umwandlung seiner Motion in ein Postulat hatte er nichts einzuwenden. Das Postulat wurde überwiesen.

#### **6.2.4.16 Interpellation Maillard – Gefährliche Verstrickungen (2002)**

Die Interpellation unter dem Titel „Geld und Demokratie. Gefährliche Verstrickungen“, die Pierre-Yves Maillard (SP,VD) und 19 Mitunterzeichnende am 13. Dezember 2001 eingereicht hatte, ist vom Nationalrat am 19. Dezember 2003 aus Verfahrensgründen abgeschrieben worden.<sup>766</sup>

Maillard hatte vom Bundesrat Auskunft darüber verlangt, ob er Kenntnisse über die „Herkunft und das Ausmass der Finanzierung durch Unternehmen zur Unterstützung von politischen Parteien und von Kampagnen zur Wahl ins eidgenössische Parlament“ habe. Er fürchtete um die Unabhängigkeit finanziell unterstützter Politiker. Zudem fragte er die Regierung, ob ein Gesetzesentwurf vorbereitet werde, der Transparenz und Begrenzung der Parteien- und Kampagnenfinanzierung bringe.

Der Bundesrat verwies in der Antwort vom 20 Februar 2002 auf seinen am 14. Dezember 1998 publizierten Bericht „Money-pulation...?“, der ausführlich die Rolle des Geldes in der direkten

---

<sup>764</sup> AB-NR, Wintersession 2001, Beilagen, S. 68f; vgl. dazu AB-Nationalrat, Wintersession 2001, Beilagen, S. 70ff, Motion Ursula Wyss (SP, BE), Bessere politische Beteiligung von Jugendlichen sowie AB-Nationalrat, Wintersession 2001, S. 1539, Die Motion Wyss wird am 26. November 2001, auf Antrag des Bundesrat vom 18. September 2000, mit dem Einverständnis der Motionärin als Postulat überwiesen.

<sup>765</sup> AB-NR, Wintersession 2001, S. 1539

<sup>766</sup> Im AB findet sich zur Interpellation Maillard (01.3767) keine Berichterstattung, da die Interpellation abgeschrieben worden war, weil der Vorstoss im Parlament seit mehr als zwei Jahren hängig war. Die Interpellation und die Antwort des Bundesrates finden sich unter: [www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d\\_gesch\\_20013767](http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d_gesch_20013767)

Demokratie thematisiert hatte. Bei der Erarbeitung dieses Dokuments habe die Bundeskanzlei bei einer 1996 durchgeführten Umfrage „zu Herkunft und Grössenordnungen der Finanzierungsbeiträge von Unternehmen an politische Parteien eine Mauer des Schweigens zutage gefördert“. Das Schweigen habe sich „gleichermassen“ auf das Links- und Rechtslager verteilt. Zudem sah die Regierung keinen Anlass, „Regelungsvorschläge zur Finanzierung, Offenlegung oder Ausgabenbeschränkung von Abstimmungs- oder Wahlkampagnen zu unterbreiten“. Vielmehr wurde eine ältere Position des Bundesrates wiederholt, wonach der Einfluss des Geldes in der Politik zwar nicht verkannt werde, „dass Phantasie, Kreativität und Engagement durch keine geldmächtige Kampagne“ zu ersetzen seien.

#### **6.2.4.17 Motion Maillard – Verbot der Finanzierung von Parteien (2004)**

Das Verbot der Finanzierung von politischen Parteien, Wahlkämpfen von Parteien bzw. Parlamentskandidatinnen und -kandidaten durch Unternehmen forderte Pierre-Yves Maillard (SP,VD) in einer Motion vom 11. Dezember 2002. Zudem verlangte er gesetzliche Vorschriften, die es erlauben „die Art der Finanzierung und die Rechnungen der politischen Parteien und der Wahlkämpfe von Parteien und Parlamentskandidatinnen und -kandidaten zu überprüfen“. Bei Verstössen gegen diese Forderungen wollten Maillard und 24 Mitunterzeichnende Sanktionen einführen, die von einer „Geldstrafe bis zur Ungültigkeitserklärung eines Wahlergebnisses“ reichen können. In der schriftlichen Begründung der Motion schreibt er, es sei „allgemein bekannt“, dass Unternehmen die Wahlkämpfe von „gewissen politischen Parteien“ mitfinanzieren. Solche Finanzierungen seien für die Unabhängigkeit der gewählten Personen „sehr problematisch“.

Maillard nennt explizit Grossbanken, Krankenkassen, Privatversicherungen sowie Unternehmen, die öffentliche Aufträge ausführen, als Geldgeber von Parteien. Er verlangte die „enge Verbindung zwischen gewissen Parteien und Grossunternehmen aufzulösen. Ohne Unabhängigkeit gibt es keine Demokratie.“ Als einzige Möglichkeit zur Finanzierung der politischen Parteien akzeptiert er Beiträge und Spenden von Mitgliedern, gewählten Vertreterinnen und Vertretern sowie Gönnerinnen und Gönnern, weshalb er nicht die öffentliche Finanzierung von politischen Parteien verlange.

Der Bundesrat wies in einer Stellungnahme vom 19. Februar 2003 summarisch auf Erfahrungen der vergangenen zwanzig Jahren hin, die gezeigt hätten, „dass Bestimmungen über ein Verbot,

Parteien zu finanzieren und über eine Offenlegungspflicht ihrer Finanzierung weder bei den Parteien selbst noch in den eidgenössischen Räten mehrheitsfähig sind.“ Als „illusorisch“ wertet er den Vorschlag Maillards, Parteien nur durch Mitgliederbeiträge zu finanzieren. „Unternehmen verbieten zu wollen, politische Parteien oder Wahlkämpfe zu finanzieren, wäre angesichts ungezählter Umgehungsmöglichkeiten mit vernünftigen Aufwand kaum durchsetzbar, es sei denn, man nähme einen Überwachungsstaat in Kauf, der mit einer freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie unvereinbar wäre“. Die Stimmberechtigten würden sich „mit geldintensiven Kampagnen ihre Meinung schwerlich abkaufen lassen“ und es dürfe „der Einfluss des Geldes in den entscheidenden Stadien der halbdirekten Demokratie nicht überbewertet werden“. Aufgrund dieser Überlegungen sah der Bundesrat keinen Anlass „Regelungsvorschläge zur Finanzierung, Offenlegung oder Ausgabenbeschränkung von Abstimmungs- oder Wahlkampagnen zu unterbreiten“ und beantragte, die Motion abzulehnen. Der Nationalrat folgte dieser Empfehlung am 27. September 2004 mit 101 gegen 61 Stimmen.

Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz erläuterte in der Herbstsession 2004 die Haltung der Regierung und verwies auf die „feste Überzeugung“ des Bundesrates, „dass sich die Schweizer Stimmberechtigten nicht kaufen lassen.“ An der bundesrätlichen Haltung, die Geldmittel für Parteien und Abstimmungen nicht vom Staat zur Verfügung zu stellen, habe sich nichts geändert. Sie erinnerte an die Finanzlage des Bundes, weshalb eine „Parteienfinanzierung zurzeit kein Thema“ sei. Eine staatliche Parteienfinanzierung stehe zudem nicht auf der Prioritätenliste des Bundes und ein Regelungsversuch in diesem Bereich würde „unserem freiheitlichen Verständnis des Staates widersprechen“.

Nationalrat Pierre-Yves Maillard hatte zuvor in der Ratsdebatte beklagt, man lebe in der Schweiz bezüglich der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen in einem System ohne Regeln. „Une bonne partie des méthodes en vigueur dans notre pays, qui existent dans les faits et qui ont permis le financement d'un certain nombre des campagnes des uns et des autres, seraient considérées comme illégales dans la plupart des démocraties du monde, et même parfois comme de la corruption.“ Er kritisierte weiter, dass man nicht bei den politischen Parteien nachfragen müsse, um zu erfahren in welche Richtung sie sich engagieren oder welche politischen Ziele sie verteidigen würden, diese Auskünfte erhalte man in den Zürcher Büros von *economiesuisse*. „C'est là qu'il faut

aller discuter pour savoir si la législation de ce pays sera adaptée dans un sens ou dans un autre. Vous admettez avec moi que ce n'est pas sain, que ce n'est pas normal, qu'il faut que les partis politiques puissent avoir leur propre autonomie, et la première étape de cette autonomie, c'est ce couper le cordon ombilical qu'il y a entre un certain nombre des lobbies et de milieux, et les partis politiques."<sup>767</sup>

#### **6.2.4.18 Interpellation Leutenegger Oberholzer – Einfluss der UBS auf den Bundesrat (2004)**

Auf die Interviewfrage der SonntagsZeitung vom 25. Januar 2004, mit wie viel Geld die Parteien unterstützt werden, antwortete UBS Verwaltungsratspräsident Marcel Ospel: „Mit einigen Hunderttausend Franken.“ Ospel liess die fragenden Journalisten wissen, er telefoniere „zyklisch“ mit dem Bundesrat. Dabei gehe es, wiederum auf eine entsprechende Frage, mehr als um das Bankgeheimnis. Im Vordergrund solcher Gespräche stehe „das Wirtschaftswachstum in der Schweiz“ oder auch die „Uno-Abstimmung“.<sup>768</sup> Ospels Interview-Aussagen dienten Susanne Leutenegger Oberholzer (SP,BL) als Grundlage für die Interpellation „Einfluss der UBS auf die Politik des Bundesrates“, die sie am 8. März 2004 zusammen mit 27 Mitunterzeichnenden eingereicht hatte.

Die Interpellation enthielt sieben Fragen, wovon eine sich spezifisch mit der für die vorliegende Untersuchung relevanten Thematik der Parteienfinanzierung befasste. Mit Bezug auf die Aussage Ospels, die UBS unterstütze alle bürgerlichen Parteien mit einigen hunderttausend Franken, fragte die Nationalrätin beim Bundesrat nach: „Wie viel erhalten die Parteien der Bundesräte der CVP, FDP und SVP von der UBS im Jahr?“ In der schriftlichen Begründung motiviert die Nationalrätin ihren Vorstoss mit dem „bemerkenswerten Interview“. „Derartige Äusserungen sind nicht dazu geneigt, das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Politik zu stärken. Sie vermitteln vielmehr den Eindruck von Filz und Abhängigkeiten“, schrieb sie.

Der Bundesrat hielt sich in seiner Antwort vom 13. Juni 2004 kurz und knapp. Er erachte es nicht als seine Aufgabe, zu den Aussagen von Herrn Ospel Stellung zu nehmen. Es sei auch nicht Sache des Bundesrates „sich zum Verhältnis der UBS bzw. der Wirtschaft zu den politischen Parteien zu äussern.“ „Selbstverständlich“ sei jedoch, dass der Bundesrat und seine Mitglieder sich regelmässig mit Vertretern der Wirtschaft treffen, um über die Lage der Wirtschaft, sich

---

<sup>767</sup> AB-NR, Herbstsession 2004, S. 1417f

<sup>768</sup> SonntagsZeitung, 25. Januar 2004, „Ich habe mit meinem Sohn ein Auto gekauft. Nicht für ihn, sondern für mich“

anbahnende Probleme oder Sachdossiers zu sprechen. Ferner begrüsse der Bundesrat, wenn sich nicht nur Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Verbände, Organisationen und die Wirtschaft bei Volksabstimmungen engagieren.

Traktandiert war die Leuenegger Oberholzer Interpellation in der Herbstsession am 8. Oktober 2004. Die Interpellantin zeigte sich ob der Antwort des Bundesrates „nicht befriedigt“, dennoch ist das Geschäft für das Parlament erledigt.<sup>769</sup>

#### **6.2.4.19 Parlamentarische Initiative Gross – Faire Abstimmungskampagnen (2005)**

Vier Jahre nach seiner Parlamentarischen Initiative zur Offenlegung grosser Spenden in Abstimmungskampagnen doppelte Andreas Gross (SP,ZH) am 20. Juni 2003 mit einer Parlamentarischen Initiative nach. Diesmal packte er sein Anliegen in die Form einer allgemeinen Anregung, wonach das Gesetz über die politischen Rechte zu modifizieren sei. In Abstimmungskampagnen sei zu gewährleisten, dass „die öffentliche Meinungs- und Willensbildung primär von den Parteien mitgestaltet werden kann.“ Mitunterzeichner dieses Vorstosses waren Eduard Engelberger (FDP,NW), Ruedi Lustenberger (CVP,LU) und Hermann Weyeneth (SVP,BE).

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates, unter dem Präsidium von Weyeneth, hatte die Parlamentarische Initiative im Jahr 2004 in mehreren Sitzungen „vorgeprüft“ und am 12. November 2004 mit 16 gegen 5 Stimmen (2 Enthaltungen) beschlossen, dem Anliegen der Initiative Folge zu geben. In ihrem Bericht vom 28. Januar 2005 schreibt die Kommission, dass die Grundproblematik mehrheitlich anerkannt werde. Abstimmungskämpfe würden „allzu sehr von Partikulärinteressen vertretenden, finanzkräftigen Gruppierungen dominiert (...), während die politischen Parteien immer mehr in eine marginale Rolle gedrängt werden.“ In einer direkten finanziellen Unterstützung der Parteien sieht die Kommission kein wirksames Mittel, um diesem Trend entgegenzuwirken, da dies in der Bevölkerung „auf wenig Akzeptanz“ stossen würde. Es sei deshalb nach Wegen zu suchen, „ohne dass zum Instrument der Parteienfinanzierung gegriffen werden muss“. Vorgeschlagen wurde die „Ermöglichung von TV- und Radiospots der Parteien vor Volksabstimmungen.“<sup>770</sup>

---

<sup>769</sup> AB-NR, Herbstsession 2004 (8. Oktober)

<sup>770</sup> Bericht Staatspolitische Kommission Nationalrat, 28. Januar 2005 zu 03.436 Parlamentarische Initiative Gross Andreas. Faire Abstimmungskampagnen: „Konkret könnte das so aussehen, dass jede Fraktion der Bundesversammlung während einiger Wochen vor einer Volksabstimmung TV- und Radiospots von einer Minute Dauer kostenlos bringen dürfte. Die Spots würden von den Fraktionen produziert.“ Weitere Vorschläge der Kommission waren Plakate mit den Parolen der Parteien an Bahnhöfen, ein „Bundesparteienbüchlein“, das viermal

In der parlamentarischen Debatte vom 1. März 2005 meinte der Kommissionssprecher, Kurt Fluri (FDP,SO), das regelmässige Auftauchen von Vorstössen, die faire Abstimmungskampagnen verlangten, weise auf ein „notorisches Problem“ hin. In der Kommissionsberatung sei mehrheitlich anerkannt gewesen, „dass die Abstimmungskämpfe allzu sehr von Partikularinteressen vertretenden, finanzkräftigen Gruppierungen dominiert würden, während die politischen Parteien immer mehr in eine marginale Rolle gedrängt würden.“ Die Mehrheit der Kommission wolle deshalb „die Willensbildung durch das Volk und im Volk verbessern“ und die „demokratisch legitimierten Organisationen – das sind die Parteien – stärken.“<sup>771</sup> Ernst Schibli (SVP,ZH) erklärte für die Kommissionsminderheit, die Stimmbürger seien mündig genug, „um allenfalls überdimensionierte oder unfaire Abstimmungskampagnen“ richtig zu beurteilen. „Gleichmacherei führt zu einer Nivellierung nach unten, schränkt die Flexibilität ein und lässt die Vielfalt der politischen Werbung zugrunde gehen. Man entzieht der Suppe das in vielen Fällen dringend benötigte Salz.“<sup>772</sup>

Barbara Marty Kälin (SP,ZH) vertrat den abwesenden Andreas Gross in der Debatte und wies neben dem finanziellen Aspekt auf den Fairnessgedanken der Initiative hin. Finanzschwache Gruppierungen – „insbesondere Parteien“ – müssten gegenüber finanzkräftigen Partikularinteressen mit „gleich langen Spiessen argumentieren können.“ Sie verwahrte sich gegen den politischen Stil, „den in diesem Land eine Partei“ praktiziere, „die ihre politischen Gegner mangels anderer Argumente als Ratten bezeichnet und sie damit in den gleichen Topf schmeisst wie irgendwelches Ungeziefer.“ Sie plädierte dafür, den Begriff der unlauteren Werbung auf die Politik zu übertragen sprach sich für Redlichkeit, Zuverlässigkeit, Ehrlichkeit und Sachverstand in Abstimmungskampagnen und in der Politik aus: „Die Hunde bellen, aber die Karawane zieht weiter – lassen wir doch das! Kollege Gross will aber offenbar nicht einfach weiterziehen. Er will die Kläffer zum Schweigen bringen, und die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission folgt ihm.“<sup>773</sup> Auch das Parlament folgte der Kommission mit 106 gegen 66 Stimmen.<sup>774</sup>

---

pro Jahr mit dem Stimmmaterial an alle Stimmberechtigten gesandt wird oder eine Präsentation der Parteien als Ergänzung zur Wahlanleitung der Bundeskanzlei, die jeweils zu den Nationalratswahlen publiziert wird.

<sup>771</sup> AB-NR Frühjahrssession 2005, S. 39f, Fluri verwies explizit auf die Fördermodelle zur Stärkung des parteilichen Einflusses in der Meinungsbildung bei Volksabstimmungen, wie sie im Bericht der nationalrätlichen SPK vom 21. Februar 2003 formuliert worden sind.

<sup>772</sup> AB-NR Frühjahrssession 2005, S. 41

<sup>773</sup> AB-NR Frühjahrssession 2005, S. 40

<sup>774</sup> Die Nein-Stimmen kamen vorwiegend von der SVP, vgl. dazu Ausserdem im Nationalrat, in: Neue Zürcher Zeitung, 2. März 2005, Mit diesem Entscheid konnte beispielsweise die Massnahme den Parteien kostenlose Sendezeit für

#### **6.2.4.20 Fazit 1992/95-2005: Vom Tiefschlag zur überparteilichen Forderung nach Transparenz in Abstimmungskampagnen**

Beeindruckt von der Globalisierung und vom „beschleunigten Wandel der Welt“, beklagte der Bundesrat in der Legislaturplanung 1991-1995 die Unfähigkeit der Parteien, das politische Umfeld zu gestalten. Vorschläge für wirksame (Gegen-)Massnahmen finden sich im Perspektivepapier der Regierung aber keine. Dazu konstatierte Hans Danioth (UR) im Ständerat eine „Sinnkrise der Parteien“, ohne dass etwas dagegen unternommen worden wäre. Einen bundesrätlichen Tiefschlag mussten die Parteien in der Legislaturplanung 1995-1999 einstecken. Der Bundesrat wollte mit seinem Programm sicherstellen, dass die Schweiz die Herausforderungen in einer politisch und wirtschaftlich gewandelten Welt annehmen kann. Dabei setzte er auf Bund, Kantone und Private. Den Parteien traute er in seiner „Politik der nachhaltigen Entwicklung“ keine Rolle zu.

Keinem Parlamentsmitglied (Parteivertreter!) war die ignorante bundesrätliche Positionierung der Parteien ein Widerwort wert. Ein vorläufig letzter Versuch, die Parteien in die strategische Politikplanung einzubinden, unternahm im Jahr 2000 die CVP. In der Debatte zu den Legislaturzielen 1999-2003 attestierte Parteipräsident Adalbert Durrer (OW) der bundesrätlichen Politikplanung die Qualität eines „Sandkastenspiels“. Er forderte vom Bundesrat Parteien, Fraktionen, Verbände und andere Vordenker in die Planungsarbeiten einzubeziehen. So könnten sie frühzeitig „Ideen und Impulse“ plazieren. Dieser Vorschlag fand aber weder im Parlament noch beim Bundesrat Widerhall.

Parlamentarische Vorstösse, welche die Offenlegung der Partei- oder der Wahlkampffinanzierung forderten (Zisyadis/1995, Grüne/2000, Maillard/2004), fanden im Parlament zwischen 1995 und 2005 keine Mehrheiten. Selbst wenn sich, wie 1995 bei der Parlamentarischen Initiative Zisyadis, die vorberatende Kommission von der „prinzipiellen Wünschbarkeit einer Offenlegungspflicht“ von Partei-Sponsoren überzeugt zeigte, scheiterten die Vorschläge an der Praktikabilität bzw. den Mehrheitsverhältnissen im Parlament. So erging es auch der Motion der Grünen Fraktion im Jahr 2000, die eine Offenlegung der Parteifinzen verlangte. Es sind „gekaufte Entscheidungen“ (UBS, economiesuisse), der „grösste anzunehmende Demokratieunfall“, moniert worden, die dem direktdemokratischen Modell der Schweiz schadeten. Schiffbruch erlitt 2004 auch die Motion

---

Werbespots vor Volksabstimmungen zur Verfügung zu stellen im Rahmen der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes weiterverfolgt werden.



Maillard (SP,VD), welche ein Verbot der Finanzierung von Parteien und Wahlkämpfen durch Unternehmen verlangte. Stattdessen sollten Parteien einzig durch Mitgliederbeiträge und -spenden finanziert werden dürfen. Der Bundesrat stufte das vorgeschlagene Finanzierungsmodell als „illusorisch“ ein. Zu Alternativen bot er jedoch nicht Hand. Die Finanzlage des Bundes liesse solches nicht zu. Zudem würden sich die Stimmberechtigten in Abstimmungskämpfen nicht kaufen lassen.

Positive Aufnahme fanden jedoch Vorstösse gegen die „Käuflichkeit der Demokratie“, für die „Qualitätssteigerung“ in den direktdemokratischen Prozessen oder für mehr Fairness in Abstimmungskämpfen. Treibende Kraft bei diesen Vorschlägen war Nationalrat Andreas Gross (SP, ZH). Seine parlamentarischen Vorstösse (1995, 2000, 2005) fanden die notwendige Mehrheit. Im Jahr 1995 gelang es ihm, im Nationalrat eine Mehrheit (52:45) für einen Forschungsauftrag zu finden, der die Käuflichkeit bzw. die Nicht-Käuflichkeit politischer Entscheidungsprozesse in der Schweiz untersuchen sollte. Er warb offensichtlich erfolgreich mit dem Argument, es gehe um die „Legitimität und Glaubwürdigkeit der direkten Demokratie“. Der Bundesrat hatte das Projekt aus Geldmangel nicht in Auftrag geben wollen.

Der qualitativen Argumentation („Qualitätssteigerung für die Demokratie“) von Gross folgte das Parlament mit 70:63 Stimmen auch im Jahr 2000, als er mit einer Parlamentarischen Initiative die Offenlegung aller Personen verlangte, welche mehr als 500 Franken für eine Abstimmungskampagne zahlen. Die Staatspolitische Kommission hatte erklärt, es sei wichtig zu wissen „wer, warum wieviel in einen Abstimmungskampf investiere“. Die Kommission scheiterte daran, trotz verlängerter Frist, eine praktikable gesetzgeberische Umsetzungsmöglichkeit für den Vorstoss zu finden. Verschiedene Gründe führten zum Scheitern: die Überzeugung von Kommissionsmitgliedern, die direkte Demokratie lebe auch vom finanziellen Engagement von Privaten; fehlende empirische Beweise dafür, dass die Kenntnis von Geldgebern in Abstimmungskämpfen das Verhalten von Stimmbürgern beeinflusse; die angebliche bzw. unterstellte Immunität von Stimmbürgern gegen überbordende Abstimmungskampagnen. Die NZZ läutete darauf in der Ausgabe vom 20./21. März 2004 das „Totenglöcklein für pekuniäre Transparenz“ in Abstimmungskämpfen.

Ein Erfolg von besonderer politischer Qualität erreichte Gross mit der Parlamentarischen Initiative „Faire Abstimmungskampagnen“ (2005). Ihm war es gelungen, für seine Forderungen je einen nicht unbekanntem Parlamentarier der SVP-, FDP- und CVP-Fraktion als Mitunterzeichner zu gewinnen. Das Anliegen, in Abstimmungskämpfen sollten primär Parteien die Meinungsbildung gestalten, fand im Parlament eine deutliche Mehrheit (106:66). Der Vorstoss zielt neben der Offenlegung grosser Beiträge für Abstimmungskampagnen explizit darauf ab, die Willensbildung vor Volksabstimmungen stärker durch Parteien als durch finanzkräftige Gruppen mit Partikulärinteressen sicherzustellen. Die starke Präsenz von interessiertem Geld in Abstimmungskämpfen wird von vielen als „notorisches Problem“ wahrgenommen. Der explizite Verzicht, diese Entwicklung mit einer staatlichen Parteienfinanzierung bekämpfen zu wollen, dürfte vielen Parlamentsmitgliedern die Zustimmung erleichtert haben.

## **6.3 Parteienartikel in der Bundesverfassung**

### **6.3.1 Erste Entwürfe für einen Parteienartikel (1973, 1977)**

Die Nennung in der aktuellen Bundesverfassung (Art. 137) ist das vorläufige Ende des „zögernden Marsches der Parteien in die Institutionen.“<sup>775</sup> Die Erwähnung der Parteien und ihrer Funktion bei der Meinungs- und Willensbildung mitzuwirken, ist im Sinne der Verfassungswirklichkeit und Verfassungsnachführung befürwortet worden. Darin die Grundlage für ein Parteienfinanzierungsgesetz zu sehen, ist von bürgerlicher Seite in den parlamentarischen Beratungen jedoch mit Nachdruck abgelehnt worden.

In seiner Untersuchung zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Parteienfinanzierung wies Hug 1970 darauf hin, dass für „staatliche Massnahmen im Gebiete der Parteienfinanzierung“ eine „Bundeskompetenz“ noch geschaffen werden müsste. Eine solche würde „am besten im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Anerkennung der Funktion der Parteien in der politischen Willensbildung des Volkes“ verwirklicht werden. Damit, so Hug, könnten die „Gesetzmässigkeit“ und die „Verfassungsmässigkeit“<sup>776</sup> staatlicher Massnahmen zugunsten der Parteien garantiert und die Ansprüche an den demokratischen Rechtsstaat gewährt werden.

---

<sup>775</sup> Gruner, 1977, S. 315

<sup>776</sup> Hug, 1970, S. 118

Nationalrat Leo Schürmann (KCVP,SO) reichte 1968 eine Motion zur verfassungs- und gesetzmässigen Regelung der Aufgaben und Leistungen der Parteien ein. Am 24. September 1969 war Bundespräsident Ludwig von Moos bereit die Motion als Postulat entgegenzunehmen und die aufgeworfenen Fragen mit einem von Schürmann angeregten Bericht zu untersuchen. Der Bundespräsident räumte in seiner Stellungnahme der Parteienfinanzierung keine besondere Priorität ein, sondern mahnte die Parteien, es liege in erster Linie an ihnen selbst „konkrete Vorschläge über ihre künftige Stellung im Staate zu machen.“<sup>777</sup> Eine darauf durchgeführte Umfrage bei Parteien und Fraktionen ergab ein „ermutigendes Echo“<sup>778</sup> und das EJPD legte 1973 den Entwurf eines Parteiartikels vor. Im Wortlaut präsentierte sich der Verfassungsartikel wie folgt:

- Die Parteigründung ist frei.
- Die schweizerischen Parteien wirken bei der politischen Willensbildung im staatlichen Leben mit.
- Der Bund kann ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Beiträge ausrichten.
- Die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sind im Vorverfahren der Gesetzgebung anzuhören.
- Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.<sup>779</sup>

Reagierten die Parteien „grundsätzlich positiv“ auf den Vorschlag und schieden sich die Geister nur in der Finanzfrage, war die Reaktion der Kantonsregierungen „mehrheitlich skeptisch bis ablehnend.“ Gruner meinte jedoch, dass man aus den Stellungnahmen der Regierungen „nicht klug“ werde und bei der Beantwortung „viele von der Zufälligkeit“<sup>780</sup> abhängig war, welchem Bearbeiter das Geschäft zur Erledigung übertragen worden sei. Verschiedene Kantone wiesen darauf hin, „die Parteien seien als Vereine durch das bestehende Recht ausreichend geschützt.“ Die Kombination von „diffuser Opposition“ und die „fehlende wirkliche Unterstützung“<sup>781</sup> liessen die Bemühungen um einen Parteienartikel im Sande verlaufen. Gruner, der die staatliche Parteienfinanzierung befürwortete, ortete bei den Finanzierungsgegnern „meist nur Platitüden“, wie beispielsweise die „Staatsabhängigkeit oder die Geringschätzung des ehrenamtlichen Einsatzes.“ Ohne ausreichende Finanzierung sah er 1977 den Zeitpunkt nahe, an dem „die Parteien nicht

---

<sup>777</sup> Hug, 1970, S. 17

<sup>778</sup> Gruner, 1977, S. 318

<sup>779</sup> Weigelt, 1988, S. 4; Gruner, 1977, S. 318

<sup>780</sup> Gruner, 1977, S. 318

<sup>781</sup> Brändle, 2002, S. 131

mehr funktionsfähig sein [werden]. (...) Der Ernst der Lage scheint weithin noch nicht begriffen worden zu sein.“<sup>782</sup>

In der Retrospektive ist eine Argumentationslinie Gruners für die staatliche Parteienfinanzierung besonders interessant, da sie als Produkt des Kalten Krieges erscheint und in dieser Deutlichkeit ein Unikat darstellt. Wenn Staat und Öffentlichkeit sich weiterhin „so negativ“ zur Stützung der Parteien verhielten, befürchtete er einen schweren Rückschlag des westlichen Systems gegenüber den Ländern des Ostblocks. „Wir leben tagtäglich in der Auseinandersetzung mit den sozialistischen Ländern des Ostens. Wir können beispielhaft beobachten, dass die dortigen Bürger nur dank dem Transmissionsriemen der Partei in ein Verhältnis zum anonymen Planstaat gebracht werden. Wir werden im Wettbewerb der beiden Systeme dauernd benachteiligt sein, wenn wir der dortigen intimen Verbindung von Partei und Staat nicht etwas Gleichwertiges, unseren eigenen Verhältnissen Entsprechendes gegenüberzustellen haben. Denn ohne diese Transmissionsriemen könnte sich die Kluft zwischen Bürger und Staat verhängnisvoll auswirken.“<sup>783</sup>

Die Diskussion über die Rolle der Parteien im Allgemeinen und die Parteienfinanzierung im Speziellen ist mit dem Verfassungsentwurf der Expertenkommission unter der Leitung des EJPD-Chefs, Bundesrat Kurt Furgler, angestossen worden. Im Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung hatte Artikel 68 die Debatte 1977 neu lanciert:

1. Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.
2. Den politischen Parteien können nach Bundesgesetz staatliche Beiträge und andere Leistungen ausgerichtet werden. Eine Leistung wird an die Voraussetzung geknüpft, dass sich die politischen Parteien nach demokratischen Grundsätzen organisieren und betätigen, dass sie im Nationalrat über eine Mindestzahl von Sitzen verfügen und über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel Rechenschaft ablegen.

Nicht zu verkennen ist die nahe inhaltliche Verwandtschaft von Artikel 68 des Verfassungsentwurfs mit Artikel 21 des Deutschen Grundgesetzes. Im Vergleich der beiden schweizerischen Verfassungstexte stellt man fest, dass Absatz 1 zur Parteiengründung (1973) im Entwurf der Experten (1977) nicht mehr vorhanden ist. Absatz 4 des Entwurfs von 1973 verlangt den Einbezug

---

<sup>782</sup> Gruner, 1977, S. 320f

<sup>783</sup> Gruner, 1977, S. 324f

der Parteien im Vernehmlassungsverfahren. Diese Forderung geht im Verfassungsentwurf der Experten in einer besonderen Bestimmung zur Anhörung im Vorverfahren der Gesetzgebung (Artikel 69) auf. Zentral ist in beiden Vorschlägen die Frage der finanziellen Unterstützung der politischen Parteien. Während der Text von 1973 Einzelheiten einer Subventionierung auf Gesetzesesebene regeln will, koppelt der Verfassungsentwurf von 1977 die Unterstützungswürdigkeit der Parteien an die innere demokratische Ordnung, eine bestimmte Stärke (Repräsentativität) sowie die finanzielle Transparenz.

Die Geschichte der Totalrevision der Bundesverfassung ist auch die Geschichte verschiedener Anläufe zur Anerkennung der Parteien. Einen Abriss dieser lange nicht vom Fleck kommenden Diskussion gibt der bundesrätliche Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 6. November 1985. Im Schlussbericht (Voraussetzungen einer Totalrevision der Bundesverfassung) der Arbeitsgruppe um alt Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, vom 6. September 1973, tauchen die Parteien als eines der neuen politischen Strukturelemente auf. Empfohlen wurde die „formelle Anerkennung der Parteien in der Verfassung mit mindestens gleicher Stellung im Vorverfahren der Gesetzgebung wie die Verbände.“ Zudem sollte die Parteienfinanzierung „dem Grundsatz nach“ geregelt werden.<sup>784</sup>

Die am 8. Mai 1974 ins Leben gerufene Expertenkommission, unter dem Vorsitz von Bundesrat Kurt Furgler, legte Ende 1977 einen Verfassungsentwurf (VE 1977) vor. Darin wurde die Rolle der Parteien „als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft“ anerkannt. Auch die Möglichkeit „staatlicher Unterstützung“ war vorgesehen, „um die Parteien von den finanzstarken Interessengruppen unabhängiger zu machen.“ Im Rahmen einer Öffnung des Vernehmlassungsverfahrens wurde vorgeschlagen, „in jedem Fall die Kantone, die politischen Parteien, die jeweils interessierten Gruppen und Organisationen sowie weitere Kreise“<sup>785</sup> anzuhören. Das Vernehmlassungsverfahren

<sup>784</sup> BBl 1985 III 56

<sup>785</sup> BBl 1985 III 68; vgl. dazu BBl 1985 III, S. 178f, VE 1977: Artikel 68 Politische Parteien: „1 Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit. 2 Den politischen Parteien können nach Bundesgesetz staatliche Beiträge und andere Leistungen ausgericht werden. 3 Eine Leistung wird an die Voraussetzung geknüpft, dass sich die politischen Parteien nach demokratischen Grundsätzen organisieren und betätigen, dass sie im Nationalrat über eine Mindestzahl von Sitzen verfügen und über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen. Artikel 69 Anhörung: 1 Die Kantone und die politischen Parteien sowie die jeweils interessierten Gruppen und Organisationen und weitere Kreise werden bei der Vorbereitung der Gesetzgebung in zweckmässiger Weise angehört.“ Siehe auch BBl 1985 III, S. 213, So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen. Modell-Studie vom 30. Oktober 1985 des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Artikel 86 Anhörung: „1 Die Kantone, die politischen Parteien und die jeweils interessierten Kreise können bei der Vorbereitung der Gesetzgebung angehört werden. (...), Artikel 87 Politische Parteien: 1 Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit. 2 Das Gesetz kann Beiträge und andere Leistungen vorsehen.“

zum VE 1977 (März 1978 bis Juni 1979) stiess auf sehr grosses Interesse, brachte jedoch bezüglich der Parteien keine Klärung. Der Bundesrat fasste die Ergebnisse zusammen: „Die Verankerung der politischen Parteien wird unterschiedlich beurteilt. Die Ausrichtung staatlicher Beiträge und die Voraussetzungen der Parteienfinanzierung werden zum Teil kritisiert.“<sup>786</sup>

Ein wesentlicher Grund, warum Parteien in Verfassungen demokratischer Staaten ihren Platz brauchen, besteht für Meessen darin, dass damit die „Funktionsnorm“ der Verfassung postuliert wird, zur „Schaffung von Vertrauen zwischen Wählern und Parteien“ beizutragen. Gerade für Deutschland, wo „nicht ganz zu Unrecht eine Tradition der Geringschätzung politischer Parteien“<sup>787</sup> existiere, sei die verfassungsmässige Verankerung von Vertrauenswürdigkeit in Parteien notwendig. Die Regel für eine Parteiengesetzgebung in der Schweiz nannte Rhinow: Sie dürfe „nicht mehr Probleme schaffen, als sie zu lösen vorgibt.“ Im „helvetischen Verspätungssyndrom“ sah er (1986), bezüglich der Parteiengesetzgebung, für einmal die Chance von „ausländischen Erfahrungen zu lernen und ‚Flick‘-Werke zu vermeiden.“<sup>788</sup> Im Jahr 2000 bezeichnet er die Erwähnung der Parteien in der Bundesverfassung als „gelebte Verfassungswirklichkeit“. Die Förderung der Parteien durch den Bund würde ein für die Parteien „existentielles Thema“ darstellen. Ohne Ressourcen könnten Parteien sich in den Verfahren der direkten Demokratie nicht im gewünschten Masse engagieren und kämen gegenüber „finanzstarken Interessengruppen“ ins Hintertreffen.<sup>789</sup>

Neben dieser politischen Argumentation des ehemaligen Ständerates Rhinow (1987-1999), gibt es verfahrensrechtliche Barrieren zur Parteienfinanzierung, mit denen beispielsweise der Bundesrat in seinem Bericht zur Unterstützung der Parteien im Jahr 1988 operierte. „Verteilungsgerechtigkeit, Unabhängigkeit der Parteien gegenüber dem Staat sowie das Gebot innerparteilicher Demokratie wären wohl die wichtigsten Stolpersteine, die vom Bundesgesetzgeber zu überspringen wären, wenn er vom Verfassungsgeber überhaupt einmal grünes Licht bekäme.“<sup>790</sup>

Skeptisch wird eine verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien von Hug beurteilt. Er weist darauf hin, dass nicht nur in der Schweiz, sondern auch in vielen andern Staaten „eine Diskrepanz

---

<sup>786</sup> BBl 1985 III 77

<sup>787</sup> Meessen, 1986, S. 96

<sup>788</sup> Rhinow, 1986, S. 108

<sup>789</sup> Rhinow, 2000, S. 239

<sup>790</sup> Bericht Unterstützung Parteien, 1988, S. 187

zwischen rechtlicher Verfassung und politischer Wirklichkeit“ bestehe. Nur weil der „tatsächliche Prozess der Willensbildung (...) sich immer mehr von der verfassungsrechtlichen Regelung“<sup>791</sup> entferne, sei es fragwürdig, die Parteien in der Verfassung anzuerkennen. Konträrer Meinung ist Weigelt, wenn er staatliche Reformen zur Stärkung der Parteien nicht nur als „politisch wünschenswert“, sondern als „verfassungsrechtliche Pflicht“ bezeichnet. Einschränkend formuliert er, dass das „konstitutive Grundrechtsdenken“ den „subjektivrechtlichen Anspruch des einzelnen Bürgers nicht grundsätzlich beschränken oder gar verdrängen, sondern (...) diesem vielmehr zum Durchbruch zu verhelfen“ habe. Staatliche Massnahmen zur Parteienförderung hätten deshalb unter dem Vorbehalt der „subjektivrechtlichen Garantie der Vereinsfreiheit“ zu stehen. Eine Gefahr für die individuelle politische Freiheit sieht er gegeben, wenn sich diese Freiheit „nach vorgegebenen staatlichen Ordnungsvorstellungen oder im Sinne einer staatlich vorprogrammierten Freiheit“<sup>792</sup> zu entwickeln hätte.

Keine entsprechenden Risiken sieht Wertmüller. Sie erkennt im Begriff der ‚Mitwirkung‘ der Parteien bei der politischen Willensbildung eine Einschränkung. Den Parteien werde keineswegs ein Monopol auf den Prozess der politischen Willensbildung eingeräumt. „Parteienwirkung auf die staatliche Willensbildung ist nur dort und insoweit Rechtens, als sie im Grundgesetz oder von verfassungskonformer Gesetzgebung zugelassen ist.“<sup>793</sup>

### 6.3.2 Bundesverfassung 2000

Es war der Bundesrat, der in seinem Bericht über die Parteien im Jahr 1988 einräumte, die Parteien würden „normativ nur verschämt in Erscheinung“ treten. Trotz der weitgehend unbestrittenen Unentbehrlichkeit bleibe ihnen die „gesellschaftliche und rechtliche Anerkennung“<sup>794</sup> versagt. In der neuen Bundesverfassung aus dem Jahr 2000 sind die Parteien zwar erwähnt. Rhinow meint jedoch, dass sie bei den allgemeinen Bestimmungen unter dem Titel Volk und Stände „etwas versteckt“ seien.<sup>795</sup> In der Folge interessiert uns, wie die Parteien während der Kommissionsberatung und der parlamentarischen Debatte in ihr ‚Versteck‘ geraten sind.

---

<sup>791</sup> Hug, 1970, S. 40

<sup>792</sup> Weigelt, 1988, S. 95

<sup>793</sup> Wertmüller, 1990, S. 13

<sup>794</sup> Bericht Unterstützung Parteien, 1988, S. 126

<sup>795</sup> Rhinow, 2000, S. 239, Die frühere „Nichtbeachtung der Parteien“ führt Rhinow darauf zurück, dass ihnen „im politischen System der Schweiz keine (...) systemtragende Funktion“ zukommt. Vgl. auch Hug, 1970, S. 32, Vor der Nennung der Parteien in der Bundesverfassung spricht Hug bezüglich der Haltung der schweizerischen Rechtsordnung gegenüber den Parteien von einem „Stadium der Ignorierung“.

Die Kommissionsprotokolle von National- und Ständerat stehen „nach der Schlussabstimmung, gegebenenfalls nach Ablauf der Referendumsfrist oder der Volksabstimmung für wissenschaftliche Untersuchungen (...) zur Verfügung.“<sup>796</sup> Die Voten in den Kommissionssitzungen werden nicht wörtlich protokolliert. Es handelt sich um zusammenfassende Darstellungen der einzelnen Wortmeldungen. Mit Blick auf die „Vertraulichkeit der Protokolle“<sup>797</sup> muss in der Folge auf direkte Zitate und die Nennung von Namen verzichtet werden.

### 6.3.2.1 Verfassungskommission Nationalrat

Die Subkommission 1 der Verfassungskommission des Nationalrates befasste sich vom 23. April bis 25. April 1997 unter anderem mit der Stellung der Parteien in der neuen Bundesverfassung.

*Grundsätzlich wird diskutiert, ob die Nennung der Parteien tatsächlich eine Nachführung der Verfassung aufgrund gelebter Verfassungswirklichkeit ist, oder ob es sich um eine Neuerung handelt, die eine vertiefte Diskussion erfordert. Befürworter des Parteienartikels befürchten, dass ohne Parteienfinanzierung die schon heute ungleichen Spiesse noch ungleicher werden und so die Legitimität der direkten Demokratie in Frage gestellt wird. Es wird befürchtet, dass über einen Parteienartikel in der Verfassung eine staatliche Parteienfinanzierung eingeführt wird. Die Fragen der ungleichen Ressourcen von Parteien muss in den nächsten Jahrzehnten mit Blick auf die neuen Entwicklungen diskutiert werden. Angesprochen und negiert wird die Privilegierung von Parteien gegenüber der Bürgerschaft, die nicht in einer Partei aktiv ist. Den Parteien von Staates wegen gleich lange Spiesse einzuräumen ist nicht konsensfähig und hat mit der Verfassungswirklichkeit nichts zu tun. Eine Nennung der Parteien darf nicht so interpretiert werden können, dass der Staat zu einer Parteienfinanzierung gezwungen werden muss. Bei der Parteienfinanzierung ist vor allem an die Ausübung der politischen Rechte zu denken, die gewährleistet sind, wenn Parteien und Komitees Rechenschaft über ihre finanziellen Möglichkeiten*

---

<sup>796</sup> Geschäftsregelement des Nationalrates vom 22. Juni 1990, Art. 27, Abs. 2, Geschäftsregelement des Ständerates, vom 24. September 1986, Art. 20, Abs. 2

<sup>797</sup> Geschäftsregelement des Nationalrates vom 22. Juni 1990, Art. 27, Abs. 3: „Die Benützer wahren die Vertraulichkeit der Protokolle und schweigen über geheime Mitteilungen. Sie offenbaren nicht, wie die Sitzungsteilnehmer Stellung nahmen.“, gleichlautender Text im Geschäftsregelement des Ständerates, vom 24. September 1986, Art. 20, Abs. Die Entwürfe der Verfassungskommissionen der eidgenössischen Räte finden sich im BBl 1998 I 364-495, S. 410 werden die Parteien nach folgender Systematik erwähnt: 4. Titel: Volk und Stände, 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen, Art. 127 Stimm- und Wahlrecht, Art. 127a Meinungs- und Willensbildung: „Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.“ In der bundesrätlichen Botschaft über eine neue Bundesverfassung (96.091), vom 20. November 1996, BBl 1996 I 618ff, ist weder Artikel 127a vorhanden, noch sind die Parteien und ihre Funktion für die Meinungs- und Willensbildung andernorts erwähnt. Die vertrauliche Diskussion in den vorberatenden Verfassungskommissionen der beiden Räte zum Parteienartikel wird hier in einer chronologischen Zusammenfassung (kursiv) und im Präsens dargestellt.



*ablegen. Nicht die direkte Parteienfinanzierung, sondern die Transparenz steht im Vordergrund. Weil verschiedene Debatten zu einem Parteienartikel in den letzten zwanzig Jahren ohne Ergebnis ausgegangen sind, muss dieser Tatsache in der Verfassung Rechnung getragen werden. Es ist geschichtlich zu begründen, dass Parteien in der Schweiz als eher sekundär betrachtet werden, obwohl sie eine sehr bedeutende Rolle spielen.*

Die Verfassungskommission des Nationalrates diskutierte den Parteienartikel während ihrer Sitzung vom 7. Juli bis 9. Juli 1997.

*Es darf keine Grundlage für eine Parteienfinanzierung geschaffen werden, weil dieses Begehren in der Vergangenheit mehrmals abgelehnt worden ist. Dagegeengehalten wird die Transparenz bei der Ausübung der politischen Rechte. Weil ein Parteienartikel mit Finanzierungskonsequenzen eine rechtspolitische Neuerung darstellt und nicht nur eine Nachführung gelebter Verfassungswirklichkeit ist, darf nicht darauf eingetreten werden. Jetzt, im Rahmen der Bundesverfassung, ist nicht der richtige Rahmen, um über ein Parteiengesetz nachzudenken. Das muss in einer separaten späteren Etappe getan werden. Da muss auch definiert werden, was eine politische Partei ist. Es ist ein riskantes Unterfangen, wenn der Staat bestimmt, was eine Partei ist und wann die Definitionskriterien nicht mehr erfüllt sind. Eine Fokussierung auf die Parteien bei der Meinungs- und Willensbildung ist ungenügend, da in Zukunft irgendwelche Klubs oder Vereinigungen, die nicht in der Verfassung erwähnt sind, diese Aufgabe erfüllen. Parteien haben im heutigen Staat unbestritten eine institutionelle Bedeutung. Diese ist aber nirgends klar festgehalten, sondern wird implizit vorausgesetzt, beispielsweise beim Proporzwahlrecht.*

In der Beratung im Nationalrat, am 21. Januar 1998, war Nationalrat Oscar Fritschi (FDP,ZH) der Berichterstatter. Er informierte das Plenum darüber, dass die Mehrheit der Verfassungskommission es ablehne, eine Gesetzgebung zu schaffen, „welche die Finanzierung der Ausübung der politischen Rechte regeln will – Offenlegungspflichten, Plafonierung usw. –, welche also eine Neuerung anstrebt. Diese Neuerung soll nach Ansicht der Kommissionsmehrheit im Rahmen der Behandlung des Reformpaketes entschieden werden.“<sup>798</sup> Eine Diskussion zur Positionierung der Parteien in der Verfassung fand nicht statt. Statt dessen ist über zwei Anträge debattiert worden, die die Einführung des Ausländerstimmrechts in der Verfassung verlangt hatten. Während die

<sup>798</sup> Separatdruck Bundesverfassung, 1998, S. 45

Einführung des Ausländerstimmrechts klar abgelehnt worden ist, fand der Parteienartikel – auch ohne Diskussion – Zustimmung.

In der Verfassungskommission des Nationalrates war der Parteienartikel am 6. Mai 1998 wieder ein Thema. Es ging um die Differenzbereinigung mit dem Ständerat. Es wurde dem Vorschlag des Ständerates zugestimmt, der dem Verfassungsartikel den Titel ‚Politische Parteien‘ geben wollte.

### **6.3.2.2 Verfassungskommission Ständerat**

Der Parteienartikel war in der Verfassungskommission des Ständerates, Subkommission 1, für die Sitzung vom 12. August bis 13. August 1997 traktandiert.

*Es wird die Frage aufgeworfen, ob aufgrund des Parteienartikels eine spätere Finanzierung der Parteien begründet werden könnte. Ebenso wird nach der Grundlage für die geltende Fraktionsentschädigung gefragt. Eine Verfassung hat, um der Transparenz zu genügen, auch die wesentlichen Entscheidungsträger zu nennen, zu welchen die Parteien gehören, auch wenn sie bisher im Staat wie Stiefkinder behandelt werden. Die Idee, Parteien seien etwas Privates, mit denen der Staat im engeren Sinne nichts zu tun habe, ist überholt. Ohne Parteien wären weder ein Nationalratswahlkampf, Personalgeschäfte noch Vernehmlassungen durchzuführen. Die Ableitung eines Rechtsanspruchs auf eine Parteienfinanzierung aus dem Parteienartikel wird klar verworfen. Es geht um die Aufwertung der Rolle der Parteien, die in der aktuellen politischen Landschaft nach Legitimation suchen. Diese grundsätzliche Legitimation soll gegeben werden, ohne jedoch in die internen Strukturen der Parteien einzugreifen oder ein Parteiengesetz zu formulieren.*

Die ständerätliche Verfassungskommission behandelte den Parteienartikel erneut am 10. Februar 1998.

*Die Kommission bekräftigt, der Parteienartikel könne keine Finanzierungsbasis für die Parteien durch den Bund darstellen. Die ausdrückliche Nennung der Parteien in der neuen Verfassung wird begrüsst, was mit dem Titel ‚Politische Parteien‘ für den entsprechenden Artikel unterstrichen werden soll. Damit wird gezeigt, dass es in diesem Artikel um die Parteien und nicht um die allgemeine Meinungs- und Willensbildung geht.*

Im Plenum des Ständerates wurde der Parteienartikel am 9. März 1998 diskutiert. Als Berichterstatter fungierte Bruno Frick (CVP,SZ). Die Verfassungskommission habe sich der Einfügung eines Parteienartikels, wie ihn der Nationalrat vorschlage, in zweite Lesung einstimmig angeschlossen. Die ständerätliche Verfassungskommission lege jedoch den Akzent von der allgemeinen Meinungs- und Willensbildung auf die politischen Parteien. „Nach unserer Auffassung ist das rein deklaratorisch und die Nachführung der bereits heute gelebten Rechtswirklichkeit. Implizit geht auch die Verfassung davon aus, dass die Parteien an der Meinungs- und Willensbildung mitwirken, denn ohne Parteien gäbe es keine Proporzwahl, ohne Parteien wäre auch kaum eine Abstimmung – in der Vorbereitung, d.h. im Abstimmungskampf – durchzuführen.“ Mit der Titelgebung ‚Politische Parteien‘ würde im Verfassungsartikel Kongruenz zwischen Inhalt und Titel geschaffen.

Ständerat Carlo Schmid (CVP,AI) nahm mit „etwelcher Überraschung und etwelchem Erstaunen“ zur Kenntnis, dass die Parteien in der Verfassung auftauchen. „Ich sehe keinen Grund, warum man diese politischen Parteien heute verfassungsmässig zementieren muss. Es stellt sich vor allem die Frage, ob es richtig ist, dass nur die politischen Parteien genannt sind; denn völlig unabhängig vom aktuellen Zustand der politischen Parteien ist in der Willensbildung insgesamt ein Trend dahingehend festzustellen, dass heute – weniger wirtschaftliche Verbände wie in den siebziger Jahren – immer mehr sogenannte Nichtregierungsorganisationen, aber auch kirchliche, auch kulturelle, auch karitative Organisationen an der Willensbildung massgeblich beteiligt sind, so dass man die Frage stellen kann: Wenn schon die politischen Parteien wie gesagt ihre Nennung erhalten sollen, warum denn nicht andere Gruppierungen auch? Von daher gesehen meine ich, dass diese Bestimmung nicht zu Ende gedacht sei, dass sie insbesondere auch keine Nachführung sei, sondern eine etwas missglückte Neuschöpfung.“ Schmid stellte darauf den Antrag, den Parteienartikel aus der neuen Verfassung zu streichen.

Ständerat Frick versuchte Schmid's Bedenken zu zerstreuen mit dem Hinweis, es gäbe in der Schweiz seit 1848 politische Parteien. „Wir gehen davon aus, dass es sie auch in den nächsten Jahrzehnten, vielleicht in veränderter Form, geben wird. Eine nicht geäusserte Befürchtung von Herrn Schmid, die aber in der Kommission zu reden gegeben hat, ist folgende: Bildet diese Bestimmung längerfristig eine Grundlage für die Parteienfinanzierung? Man hat als Partei an der Meinungsbildung mitzuwirken und will folglich dafür entschädigt sein. Wenn schon das

Kinderhaben entschädigt wird, soll neu auch die politische Mitwirkung unterstützt werden. Kann man das gestützt auf diese Bestimmung geltend machen? Die Kommission ist klar der Auffassung, dass diese Bestimmung keine Finanzierungsgrundlage darstellt.“

Bundesrat Arnold Koller legte die Überlegungen des Bundesrates für die Zustimmung zum Verfassungsartikel über die Parteien dar. Die explizite Erwähnung der Parteien als „Mitwirkende an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes“ im Verfassungsartikel gebe geltendes Recht wider. „Die Parteien werden schon heute verfassungsrechtlich vorausgesetzt. Sie sind als Trägerinnen des politischen Wettbewerbs für das Proporzwahlverfahren des Nationalrates unabdingbar, und in der Nachführung sind sie ausdrücklich in der Bestimmung über das Vernehmlassungsverfahren (...) erwähnt. Die Parteien haben für die politische Willensbildung in unserer Demokratie und in unserem parlamentarischen System zweifellos einen hohen Stellenwert, der auch klar über jenen der NGO hinausgeht. Sie werden von der Verfassung als Teile der politischen Wirklichkeit vorausgesetzt. Ihre explizite Erwähnung – das ist neu, das ist gegenüber Herrn Schmid zuzugeben – scheint uns aus diesen Gründen berechtigt. Sie holt die Parteien aus ihrem normativen Schattendasein in das verfassungsrechtliche Licht. (...) Mit der expliziten Anerkennung der Parteien werden also Verfassungsrecht und gelebte Verfassungswirklichkeit in Einklang gebracht.“ Ohne weitere Diskussion wurde der Parteienartikel mit 30 Stimmen, gegen die Stimme Schmid, angenommen.<sup>799</sup>

### **6.3.3 Parteienregister – Erste Konsequenz aus dem Parteienartikel (2002)**

Die Verankerung der politischen Parteien in der Bundesverfassung veranlasste den Bundesrat am 30. November 2001 eine Botschaft über eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vorzulegen.<sup>800</sup> Als erste konkrete Massnahme schlug er die Einführung eines freiwilligen Parteienregisters vor, das registrierungswilligen Parteien Erleichterungen bei den Wahlmeldungen für die Kandidatinnen und Kandidaten zugesteht. Der Bundesrat warnte jedoch schon im ersten Abschnitt seiner Botschaft vor allfälliger Euphorie aufgrund der neuen verfassungsrechtlichen Situation der Parteien. Es sollten „keine unerfüllbaren Erwartungen“ geweckt werden. „Weder der Bundeshaushalt noch die bisher konsequent und bewusst minimal gehaltenen personellen Mittel der Bundeskanzlei für die politischen Rechte sowie auch der meisten

Kantone lassen dies zu.“<sup>801</sup>

---

<sup>799</sup> Separatdruck Bundesverfassung, 1998, S. 119ff

<sup>800</sup> Stellungnahmen wurden eingefordert zu Art. 137 (Politische Parteien) und zu Art. 147 (Vernehmlassungsverfahren)

<sup>801</sup> BBI 2001 6403

Der Bundesrat erachtete ein Register als „unumgänglichen ersten Schritt“<sup>802</sup> zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels 137. Konkret sollte den registrierten Parteien „die Sammlung des gesetzlichen Unterschriftenquorums und die Einholung aller Stimmrechtsbescheinigungen dann erlassen werden, wenn sie nicht mehr als einen einzigen Wahlvorschlag einreichten.“<sup>803</sup> Die Erleichterung bestand darin, dass für Nationalratswahlen nur noch die Unterschriften der kandidierenden Personen eingeholt werden mussten, mit der sie ihr Einverständnis zur Kandidatur bekundeten.

Das Parteienregister setzte „ausschliesslich auf Freiwilligkeit.“<sup>804</sup> Die wichtigsten Bedingungen, um ins Register aufgenommen zu werden, sind im neuen Artikel 76 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte wie folgt formuliert worden: „Eine politische Partei kann sich bei der Bundeskanzlei amtlich registrieren lassen, wenn sie:

- a. die Rechtsform eines Vereins im Sinne der Artikel 60 - 79 des Zivilgesetzbuches aufweist;  
und
- b. unter dem gleichen Namen mit mindestens einem Mitglied im Nationalrat oder mit mindestens je drei Mitgliedern in drei Kantonsparlamenten vertreten ist.“<sup>805</sup>

Als organisatorische Voraussetzung, um in das öffentlich zugängliche Register eingetragen zu werden, hat der ‚Verein‘ der Bundeskanzlei ein Exemplar der rechtsgültigen Statuten, den statutarischen Namen und den Sitz der Partei, sowie die Namen und Adressen der präsidiierenden und der geschäftsführenden Personen der Bundespartei einzureichen. Die Einschränkung, dass sich nur als Vereine konstituierte politische Parteien registrieren lassen können, begründet der Bundesrat in seiner Botschaft folgendermassen: „Das Konzept setzt voraus, dass registrierungswillige Parteien die Vereinsform (...) wählen und sich somit Statuten und die gesetzlich vorgeschriebenen Organe (...) geben. Ausserdem soll die Registrierung von ‚Versuchsballonen‘, ‚Eintagsfliegen‘ und von Gruppierungen ohne minimalen Rückhalt in der Bevölkerung dadurch vorgebeugt werden.“<sup>806</sup>

---

802 BBI 2001 6407

803 BBI 2001 6413

804 BBI 2001 6420

805 Bundesgesetz über die politischen Rechte, Art. 76a

806 BBI 2001 6420

Explizit hält der Bundesrat fest, dass der „Status einer Partei“ nur jenen Vereinigungen zuerkannt werden soll, „welche durch Statuten, Organe und Verbreitung Gewähr für eine gewisse Dauerhaftigkeit bieten.“<sup>807</sup> In der bundesrätlichen Botschaft zur Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister vom 20. September 2002 wird diese Einschränkung nochmals begründet. „Die Registrierung anhand präziser Kriterien erlaubt, Parteien von andern Gruppierungen jeder Art abzugrenzen, die unter anderem auch Politik machen oder die jeweils ebenso regelmässig zu Beginn eines Wahljahres gegründet werden, wie sie am Ende des Wahljahres lautlos wieder verschwinden. (...) Wesentlich sind also ein Mindestmass an Kontinuität und Verankerung in der Bevölkerung.“<sup>808</sup>

Eine Gruppierung kann „Parteiqualität“ erlangen, indem sie sich amtlich registrieren lässt.<sup>809</sup> Neben der Registrierung beschreibt die Verordnung weitere Elemente einer schweizerischen Partei: „Registrierungswillige, zusammengehörende Gruppierungen bedürfen für die Registrierung einer Identität, die sich von Gesetzes wegen in der Vereinsform und in einem einzigen gesamtschweizerischen Namen niederschlagen muss. Doch kann nur jener Verein Parteiqualität für sich beanspruchen, der aufgrund seiner Statuten vornehmlich politische Zwecke verfolgt.“<sup>810</sup> Aufgrund dieser Ausführungen enthält eine Partei in bundesrätlicher Lesart folgende konstituierenden Elemente: zusammengehörende Gruppe, Identität, Vereinsform, vornehmlich politischer Vereinszweck, gesamtschweizerischer Name. In der Verordnung versteckt findet sich also, was in der Debatte zum Parteienartikel unbedingt vermieden werden wollte, eine Parteidefinition – oder zumindest ein Definitionsskelett.

In der Botschaft zur Revision weist der Bundesrat darauf hin, dass dem Bund durch die Gesetzesänderung „keine unmittelbaren Mehrauslagen“ verursacht würden und der personelle Bedarf zur Führung des Parteienregisters durch interne Verlagerungen „neutral“ gestaltet werden

---

<sup>807</sup> BBI 2001 6424

<sup>808</sup> BBI 2002 6077 (Verordnung), zur Streichung einer Partei aus dem Register siehe BBI 2002 6079 (Verordnung): „Von Amtes wegen aus dem Register streichen muss die Bundeskanzlei eine Partei, wenn und solange sie die Mindestanforderungen an eine Verankerung in der Bevölkerung und an Kontinuität nicht mehr erfüllt. Dies ist der Fall, wenn die Partei weder im Nationalrat noch mit mindestens je drei Mitgliedern in drei Kantonsparlamenten vertreten ist. (...) Vor der Streichung muss die Bundeskanzlei der Vertretung der Partei das rechtliche Gehör gewähren. (...) Eine Streichung aus dem Register nach dem gleichen Verfahren ist ausserdem angebracht, wenn eine Partei ohne fristgerechte (...) Mutationsmeldung ihren Namen geändert hat (...), weil damit das identitätsstiftende Grundmerkmal weggefallen ist.“

<sup>809</sup> Den Parteien wird „Gebührenfreiheit für die Registrierung“ garantiert, vgl. dazu BBI 2002 6080 (Verordnung)

<sup>810</sup> BBI 2002 6078 (Verordnung)

könne.<sup>811</sup> Etwas handfester ist die Botschaft zur Verordnung über das Parteiregister. Bei der Bundeskanzlei werde mit einem „leichten Mehraufwand für Aufbau und Führung sowohl der elektronischen als auch der konventionellen Version des Parteienregisters“ gerechnet. „Dieser wird aber angesichts des Potentials an anmeldefähigen Parteien – es kann sich derzeit um höchstens zwei Dutzend Gruppierungen handeln – mit dem bestehenden Personal zu bewältigen sein.“<sup>812</sup>

Im Parlament warf die erste gesetzliche Konkretisierung des Parteien-Verfassungsartikels, das freiwilligen Parteienregister, keine Wellen. Das hing damit zusammen, dass das neue Parteienregister im Paket der Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte eine beiläufige Rolle spielte. Mehr interessierten die Räte Vorschläge des Bundesrates zu Massnahmen im Bereich des E-Voting. Regelrecht heisse Köpfe verursachte der Vorschlag, der Bund solle im Vorfeld von Wahlen „Informationskampagnen zur Förderung der ausgeglichenen Vertretung der Geschlechter im Parlament“ vorsehen können. Die vorliegende Arbeit verlangt eine Beschränkung auf den Aspekt der Debatte, der sich dem Parteienregister widmete. Als Erstrat nahm sich der Nationalrat am 19. März 2002 der bundesrätlichen Vorlage an. Kommissionssprecherin Maya Lalive d'Epina (FDP,SZ) sah in der ersten gesetzlichen Umsetzung des Parteien-Verfassungsartikels einen Beitrag „zur Schaffung von Transparenz im Bereich der Parteien“, indem sich „national bedeutsame Parteien“<sup>813</sup> freiwillig registrieren lassen können.

Für den Bundesrat vertrat Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz das Geschäft und bezeichnete das Parteienregister als „Pilotprojekt“, das die Parteien „in allen für sie bedeutsamen Kantonen von administrativen Vorarbeiten bei den Nationalratswahlen entlastet.“ Die geringe Bedeutung dieser ersten Parteienfördermassnahme lässt sich auch damit illustrieren, dass sich Bundeskanzlerin bei ihren Erläuterungen zum Register auf drei Sätze mit insgesamt 46 Worten beschränkte.

Die Fraktionssprecher hielten sich in der Kommentierung und Qualifizierung der Neuerung ebenfalls sehr zurück. SVP-Sprecher Rudolf Joder (BE) bezeichnete das Parteienregister als „administrative Erleichterung“ und wertete sie als „richtig.“<sup>814</sup> Etwa gleich viel Enthusiasmus entwickelten Dorle Vallender (AR) für die FDP-Fraktion und Jean-Michel Cina für die CVP-Fraktion,

---

<sup>811</sup> BBI 2001 6423

<sup>812</sup> BBI 2002 6080 (Verordnung)

<sup>813</sup> AB-Nationalrat, Frühjahrssession 2002, S. 331

<sup>814</sup> AB-Nationalrat, Frühjahrssession 2002, S. 333

die beide die Vorlage „begrüssten“, ohne das Register näher zu kommentieren. Für die Grüne Fraktion war Cécile Bühlmann (LU) etwas ausführlicher. Dass sich Parteien erstmals in einem Register eintragen lassen können, erachtete sie „insofern als sinnvoll, als dadurch administrative Erleichterungen bei Wahlen zu erwarten sind. Das ist etwas, das gerade wir als kleine Partei sehr begrüßen.“<sup>815</sup> Für die SP-Fraktion zeigte sich Andreas Gross (ZH) spöttelnd erfreut darüber, „dass die Selbstverständlichkeit, dass die Parteien jetzt in der Verfassung verankert sind, bereits ihre Konsequenz im Gesetz hat. (...) Das ist eben das Schnecken tempo des Fortschritts in der Schweiz, zu dem es leider keine Alternative gibt. Auf diesem gesetzlichen Register können wir dann auch Dinge aufbauen, die der Demokratie förderlich sind und die heute erst zur Diskussion stehen.“<sup>816</sup> Mit dieser Einschätzung, das Parteienregister habe ein Ausbaupotential, blieb er alleine. In der Detailberatung gab es kein Votum, bei dem das Parteienregister angesprochen wurde. Es segelte im Windschatten brisanterer Themen und war auch für die GesamtAbstimmung der Vorlage, die mit 126 gegen 26 Stimmen an den Ständerat weitergereicht wurde, nicht von Bedeutung.<sup>817</sup>

Im Ständerat war die Botschaft zur Teilrevision der politischen Rechte am 5. Juni 2002 traktandiert. Das Parteienregister war auch im Zweitrat nicht ein Thema, das die Redner reizte. Kommissionssprecher Franz Wicki (CVP,LU) hob als Konsequenz für die registrierten Parteien die Erleichterungen hervor, die ihnen bei der Beschaffung der Stimmrechtsbescheinigung zugestanden werden.<sup>818</sup> In der Detailberatung wies er auf die nötige Vereinsform registrierungswilliger Parteien hin und erinnerte an Artikel 8 der Bundesverfassung, der die Rechtsgleichheit garantiert. Dieser Artikel müsse auch mit den administrativen Erleichterungen zugunsten der registrierten Parteien vereinbar sein. Ohne Diskussion und Änderung wurde Artikel 76 des Gesetzes über die politischen Rechte, als Basis für das freiwillige und öffentliche Parteienregister, gutgeheissen.<sup>819</sup> In der GesamtAbstimmung passierte die Vorlage einstimmig (28 Stimmen). In den Schlussabstimmungen, am 21. Juni 2002, wurde das revidierte Bundesgesetz über die politischen Rechte verabschiedet.

---

<sup>815</sup> AB-Nationalrat, Frühjahrs session 2002, S. 334

<sup>816</sup> AB-Nationalrat, Frühjahrs session 2002, S. 335

<sup>817</sup> AB-Nationalrat, Frühjahrs session 2002, S. 341

<sup>818</sup> AB-Ständerat, Sommersession 2002, S. 334

<sup>819</sup> AB-Ständerat, Sommersession 2002, S. 337, Zuvor war mit 17 gegen 15 Stimmen beschlossen worden, den Artikel „Informationskampagnen zu Wahlen“ zu streichen, womit eine Differenz zum Nationalrat entstand. Nach je drei Debatten zur Differenzbereinigung in beiden Räten und einer Einigungskonferenz in der Sommersession, setzte sich die ständerätliche Linie durch. Es wurde auf den Passus „Informationskampagnen vor Wahlen“ verzichtet.



Im Ständerat erzielte die Vorlage mit 39 Stimmen Einstimmigkeit.<sup>820</sup> Im Nationalrat passierte das Gesetz mit 133 gegen 1 Stimme ebenfalls problemlos.<sup>821</sup>

In der Wintersession 2002 behandelten beide Räte die Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister. Im Ständerat, dem Erstrat, orientierte Kommissionssprecher Franz Wicki (CVP,LU) das Plenum am 25. November über die Verordnung. Die vorberatende Kommission sei einstimmig der Meinung, dass es sich um eine „sinnvolle Vorlage“ handle. Ohne Wortmeldung wurde die Beratung der Verordnung abgewickelt und mit 37 Stimmen (Einstimmigkeit) gutgeheissen.<sup>822</sup> In der Schlussabstimmung, am 13. Dezember 2002, ist dieses Ergebnis mit 44 Stimmen, bei erneuter Einstimmigkeit, noch übertroffen worden.<sup>823</sup>

Wenig Interesse zeigte der Nationalrat am Verordnungsgeschäft, das am 28. November 2002, kurz vor der Mittagspause behandelt wurde. Kommissionssprecher Hermann Weyeneth (SVP,BE) befürchtete gar das Quorum für die Abstimmung in Frage gestellt. Offensichtlich befanden sich während der Beratung viele Parlamentsmitglieder nicht im Saal. Da die Verordnung neben den gewünschten Effekten, „weder finanzielle noch personelle Konsequenzen“<sup>824</sup> habe, beantragte Weyeneth, namens der einstimmigen Kommission, der Verordnung zuzustimmen. Bundeskanzlerin Huber-Hotz reagierte mit Humor auf das offensichtliche Desinteresse. „Es geht immerhin um das Menschenrecht, dass man über Mittag etwas essen kann, und auch die meisten Ratsmitglieder haben davon profitiert. Insofern empfinde ich es nicht als Affront, dass ich hier vor einem fast leeren Saal spreche.“ In der Gesamtabstimmung, die mit Namensaufruf durchgeführt wurde, beteiligten sich dann doch 126 Parlamentsmitglieder und nahmen, ohne Gegenstimme, die Verordnung an.<sup>825</sup> In der Schlussabstimmung, am 13. Dezember 2002, fand die Verordnung über das Parteienregister im Nationalrat 172 befürwortende und 2 ablehnende Stimmen.<sup>826</sup>

---

<sup>820</sup> AB-Ständerat, Sommersession 2002, S. 553

<sup>821</sup> AB-Nationalrat, Sommersession 2002, S. 1139

<sup>822</sup> AB-Ständerat, Wintersession 2002, S. 947

<sup>823</sup> AB-Ständerat, Wintersession 2002, S. 1310

<sup>824</sup> AB-Nationalrat, Wintersession 2002, S. 1850

<sup>825</sup> AB-Nationalrat, Wintersession 2002, S. 1851

<sup>826</sup> AB-Nationalrat, Wintersession 2002, S. 2170; vgl. dazu Neue Zürcher Zeitung, 17./18. Mai 2003, Mit sanftem Druck gegen die Listenflut, Laut einer Meldung der Bundeskanzlei vom 16. Mai 2003 haben sich neun Parteien – FDP, CVP, SP, SVP, GPS, EVP, EDU, SD, PDA – in das Parteienregister eintragen lassen. Die LPS fehlt im Register, weil sie die Frist für die Eintragung (Anfang März) versäumte. Ebenfalls nicht im Parteienregister eingetragen sind die Tessiner Lega und die Christlichsozialen. Der ‚Verein Freies Forum Schweiz‘, dem die Bundeskanzlei die Eintragung verweigerte, führt gegen diesen Entscheid Beschwerde.

#### **6.3.3.1.1 Fazit - Parteien in der Bundesverfassung: Nachführung, Finanzierung und Skelett einer Parteidefinition**

Reagierten die Parteien 1973 „grundsätzlich positiv“ auf den ersten Entwurf eines Parteienartikels aus dem EJPD, äusserten sich die Kantonsregierungen „mehrheitlich skeptisch bis ablehnend“. Eine Grundstimmung aus „diffuser Opposition“ und dem Fehlen einer wirklichen Unterstützung führte die politische Diskussion über einen Parteienartikel zum vorläufigen Ende. Der Bericht von alt Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen über die Voraussetzungen für die Totalrevision der Bundesverfassung (1973) hatte die Parteien als neues politisches „Strukturelement“ eingeführt. Sie sollten in den Vernehmlassungen den Verbänden gleichgestellt und ihre Finanzierung sollte in einer neuen Verfassung „dem Grundsatz nach“ geregelt werden. Im Jahr 1977 legte eine Expertenkommission unter der Leitung von Bundesrat Furgler ihren Verfassungsentwurf vor, der einen Parteienartikel nach dem Vorbild des deutschen Grundgesetzes enthielt.

Das „helvetische Verspätungssyndrom“ mochte René Rhinow in der Diskussion um einen Parteienartikel für einmal als Chance sehen. Doppeldeutig meinte er, so könne hierzulande ein ‚Flick‘-Werk vermieden werden. Keine Frage war für ihn die Notwendigkeit einer staatlichen Parteienfinanzierung. Parteien, ohne genügend finanzielle Mittel, könnten in der direkten Demokratie gegenüber finanzstarken Interessengruppen nicht die gewünschte Wirkung erzielen. Der Bundesrat hatte in seinem Bericht zur Unterstützung der Parteien (1988) Voraussetzungen für eine allfällige Subventionierung genannt: Verteilungsgerechtigkeit, Unabhängigkeit der Parteien vom Staat, innerparteiliche Demokratie.

Die Parteien fristeten institutionell ein verstecktes Dasein bis sie im Jahr 2000 ihren Platz in der Bundesverfassung (Artikel 137) fanden. In den Beratungen der nationalrätlichen Subkommission zur Bundesverfassung wurde zuerst diskutiert, ob die Nennung der Parteien eine (unerwünschte) Neuerung oder eine Nachführung gelebter Verfassungsrealität darstellt. Völlig unterschiedliche Positionen gab es zur Frage, ob der Verfassungsartikel als Grundlage für eine allfällige Parteienfinanzierung betrachtet werden dürfe. Die nationalrätliche Gesamtkommission war in dieser Frage dann eindeutig: Ein Parteienartikel mit Finanzierungs Konsequenzen wäre eine Neuerung und dürfe somit nicht weiterverfolgt werden.

Die ständerätliche Subkommission verwarf einen aus dem Parteienartikel abgeleiteten Rechtsanspruch auf eine Parteienfinanzierung ebenfalls. Im Plenum des Ständerats war man sich einig, dass der Parteienartikel keine künftige Finanzierungsgrundlage für die Parteien darstellen dürfe. Den Parteien sollte in der Verfassung nur eine zusätzliche Legitimation (Aufwertung) gegeben werden. Ständerat Carlo Schmid (AI) stemmte sich als einziger gegen die Nennung der Parteien in der Verfassung. Auch andere Gruppen (v.a. Nichtregierungsorganisationen) würden sich massgeblich am politischen Willensbildungsprozess beteiligen, weshalb er die „etwas missglückte Neuschöpfung“ des Parteienartikels ablehne. Auch sein Parteikollege Bundesrat Koller konnte ihn nicht überzeugen, als er meinte, der Verfassungsartikel hole die Parteien „aus ihrem normativen Schattendasein ins verfassungsrechtliche Licht.“

Eine erste Konkretisierung des Parteienartikels der Bundesverfassung (Artikel 137) ist das Parteienregister. Registrierwillige Parteien erhalten Erleichterungen bei der Wahlanmeldung ihrer Kandidierenden (Verzicht auf gesetzliches Unterschriftenquorum). Um ins Parteiregister eingetragen zu werden und so „Parteiqualität“ zu erlangen, hat eine Gruppierung folgende konstituierenden Elemente nachzuweisen (Verordnung Parteienregister): zusammengehörende Gruppe, Identität, Vereinsform, vornehmlich politischer Vereinszweck, gesamtschweizerischer Name. In diesen Elementen versteckt sich, was man unbedingt vermeiden wollte, ein rudimentäres Definitionsskelett für eine schweizerische Parteiendefinition.

## **6.4 Zusammenfassende Würdigung: Parlamentarische Debatten zum Geld der Parteien (1964-2005)**

Abwehr und Aufbruch standen am Anfang der Diskussion um die Parteienfinanzierung in der Schweiz. Fritz Blatti (FDP,ZH) wollte 1964 mit seinem Postulat und der Forderung nach Fraktionsbeiträgen das Gesamtinteresse des Staates gegen die Tendenz zum „Exekutivstaat“ schützen. Leo Schürmann (KCVP,SO) strebte 1967 und 1968 mit seinen beiden Motionen (Legislaturplanung bzw. Regierungsrichtlinien, Partei- und Verbandswesen) eine „zeitgemässe Gestaltung der öffentlichen Verhältnisse“ im „grösseren Rahmen“ an. Dem Zeitgeist der späten sechziger Jahre verpflichtet, leiteten grosszügige Plan- und Machbarkeitsvorstellungen diese politischen Initiativen. Beide, Blatti und Schürmann, sahen in der finanziellen Unterstützung der

Fraktionen und Parteien eine Massnahme, um die Bürgerbeteiligung im politischen Prozess zu stärken und zu sichern.

Die Sympathien für die Parteien in den späten sechziger bis über die Mitte der siebziger Jahre hinaus blieben ein Strohfeuer. Im Jahr 1973 scheiterte der Entwurf eines Parteienartikel aus dem EJPD an „diffuser Opposition“ (v.a. Kantonsregierungen). Er ist vom Bundesrat als „politisches Konsensproblem“ auf Eis gelegt worden, trotz eines „ermutigenden Echos“ bei Parteien und Fraktionen. Der Bericht über die Voraussetzungen für die Totalrevision der Bundesverfassung (1973, Friedrich Traugott Wahlen) bezeichnete die Parteien als neues „Strukturelement“ der eidgenössischen Politik. Sie sollten den Verbänden gleichgestellt und ihre Finanzierung in der einer neuen Verfassung „dem Grundsatz nach“ geregelt sein. Der Verfassungsentwurf der Expertenkommission von Bundesrat Kurt Furgler (1977) enthielt einen Parteienartikel nach dem Muster des deutschen Grundgesetzes; ohne konkrete finanzielle Folgen für die Parteien. Immerhin wurden ab 1970 Fraktionsbeiträge bezahlt, auch wenn dadurch eine Professionalisierung des Milizparlaments befürchtet oder vor Parteien als Kostgängern des Staates gewarnt worden war.

Die Forderung nach Transparenz bei Wahlkampfausgaben fand 1976 im Parlament eine Mehrheit, das eine Motion von Theodor Kloter (LdU,ZH) diskussionslos überwies. Der Themenkomplex „interessiertes Geld“ („Millionenclubs“: Banken, Energiewirtschaft) manipulierte die Demokratie (Wahlen, Druck auf das Parlament), tauchte 1978 in Anfragen und Interpellationen der SP auf. Der Bundesrat hütete sich, in der brisanten Thematik die Führungsrolle zu übernehmen. Er konstatierte zwar ein Finanzproblem der Parteien und forderte von ihnen Eigeninitiative, jedoch ohne zu insistieren.

In der Debatte der bundesrätlichen Regierungsrichtlinien 1979-1983 zeigten sich SP und SVP als Promotoren für eine staatliche Unterstützung der Parteien. Ihre Argumentation war weitgehend deckungsgleich: die Beschaffung der notwendigen Geldmittel für Wahlen und Abstimmungskämpfe sah man als Gefahr für die Unabhängigkeit einer Partei. In den weiteren Regierungsplanungen (1983-1987, 1987-1991) blieben die Parteien ohne Bedeutung oder waren gar inexistent. Das bundesrätliche Desinteresse rief Helmut Hubacher (SP,BS) auf den Plan. In einer Parlamentarischen Initiative (1981) verlangte er, die Parteien („arme Mäuse“) mit Geldern aus dem Budget des Militärdepartements (0,2 bis 0,4 Prozent) zu finanzieren. Das Resultat dieser

Provokation war ein Katalog verfassungskonformer Fördermassnahmen für die Parteien (reduzierte Posttarife, steuerliche Begünstigung), der allerdings „schubladiert“ wurde. In den achtziger Jahren verlangten verschiedene parlamentarische Anfragen Auskunft über vermutete Missbräuche von öffentlichen Geldern für Wahl- und Abstimmungswerbung.

Der Bundesrat überwand sein Desinteresse an den Niederungen der Parteiarbeit erst 1988 mit einem Parteien-Bericht. In dieser ersten „Gesamtschau“ zu Funktion und Finanzierung der Parteien hatte er drei Bedingungen für ihre allfällige Subventionierung formuliert: Verteilungsgerechtigkeit, Unabhängigkeit der Parteien vom Staat, innerparteiliche Demokratie. Das Echo der Parteien auf den Bericht war verhalten: FDP und CVP nahmen die Auslegeordnung zur Kenntnis und äusserten starke Skepsis gegenüber Forderungen nach einer Offenlegung der Parteifinzen. Als einzige bürgerliche Kraft erachtete die SVP die Unterstützung der Parteien durch die öffentliche Hand als „unumgänglich“. SP und Grüne stellten sich „vollumfänglich“ hinter die Vorschläge der Regierung. Sie sahen darin argumentativen Support für parlamentarische Vorstösse aus ihren Reihen, welche Transparenz in der Abstimmungsfinanzierung (Chancengleichheit, Abschreckung potentieller Geldgeber, Kontrolle der Werbeausgaben, Plafonierung der Finanzmittel etc.) verlangten. Der Bundesrat wandte sich jedoch entschieden gegen den linken Argumentationskurzschluss: Geldeinsatz = Abstimmungserfolg.

Der bundesrätliche Parteien-Bericht löst vorerst parlamentarische Eingaben der vorberatenden Kommission aus. Sie zielten auf eine Erhöhung der Fraktionsbeiträge (50'000 Franken Sockelbetrag, 9000 Franken pro Mitglied) und zahlreiche technische Verbesserungen für die Parteien (kostenlose Zustellung von Wahlmaterial, unentgeltliche Abgabe von amtlichen Wahllisten, Erleichterungen für Partei- und Fraktionssekretariate etc.). In pragmatischer Selbstbeschränkung hatte die vorberatende Kommission darauf verzichtet einen Parteienartikel für die Bundesverfassung zu fordern. Während die technischen Fördererelemente kaum Widerstand fanden, gab es in der FDP und der CVP warnende Stimmen, die sich gegen die finanzielle „Selbstbedienung“ und den „Griff in die Bundeskasse“ wehrten. Erfolglos wurde mit dem „qualifizierten“ Schweigen der Bundesverfassung zur Parteienfinanzierung argumentiert. Der Parteien-Bericht und die dazugehörige parlamentarische Diskussion führten zu einem kurzen

Parteien-Frühling. Es wurde gesät, was im Jahr 2000 in der neuen Bundesverfassung als Artikel 137 geerntet werden konnte.

Einen Tiefschlag mussten die Parteien in der bundesrätlichen Legislaturplanung 1991-1995 verkraften. Sie wurden als unfähig erachtet, einen Beitrag für eine Politik der nachhaltigen Entwicklung in der globalisierten Welt zu leisten. Der Bundesrat setzte beim Anpacken der Herausforderungen in der gewandelten Welt auf die Troika Bund, Kantone und Private. Diese Kaltstellung bzw. Nichtbeachtung der Parteien hatte im Parlament niemanden zu Widerspruch gereizt. Auch wenn der bundesrätlichen Politikplanung im Betrieb des Parlaments kein grosses Gewicht beigemessen wurde (und wird), so ist es bemerkens- oder bedenkenswert, wenn ihre Qualität unwidersprochen mit der eines „Sandkastenspiels“ (Legislaturplanung 1999-2003) verglichen wird.

In den zehn Jahren von 1995 bis 2005 lässt sich ein digitales Verhalten des Parlaments bei parlamentarischen Vorstössen zur Parteienthematik feststellen. Abgelehnt werden Vorstösse, die eine Offenlegung der Partei- und Wahlkampffinanzierung oder einschränkende Finanzierungsregeln verlangen (Zisyadis/1995, Grüne/2000, Maillard/2004). Angenommen werden hingegen Vorstösse, die sich gegen die „Käuflichkeit der Demokratie“ wenden (1995), eine bessere Qualität der direktdemokratischen Prozesse (2000) oder Fairness in Abstimmungskämpfen (2005) fordern. Federführend und erfolgreich war damit Andreas Gross (SP,ZH). Eine eigentliche Zäsur stellt sein Vorstoss für faire Abstimmungskämpfe dar, wurde dieser doch von nicht unbedeutenden Parlamentsmitgliedern aus SVP (Hermann Weyeneth, BE), FDP (Edi Engelberger, NW) und CVP (Ruedi Lustenberger, LU) mitunterzeichnet. Die Forderung, in Abstimmungskampagnen sollten primär die Parteien die Meinungsbildung betreiben und nicht finanzkräftige Gruppen mit partikulären Interessen, fand mit 106 gegen 66 Stimmen eine deutliche Mehrheit. Offen bleibt, ob es diesmal gelingen wird, „das notorische Problem“ auch gesetzestechnisch umzusetzen. Das überparteiliche Zeichen für eine Aufwertung der Parteien aber ist deutlich.

Der heute geltende Verfassungsartikel zu den Parteien (Artikel 137) stiess in den vorberatenden Kommissionen von National- und Ständerat anfänglich auf beachtlichen Widerstand. Es musste grundsätzlich geklärt werden, ob es sich beim Parteienartikel um eine Neuerung oder um eine Nachführung der gelebten Verfassungsrealität handelt. Nur eine Nachführung, so war die

Reformkonzeption des Verfassungsprozesses angelegt, hatte eine Chance aufgenommen zu werden. Es setzte sich in beiden Räten die Haltung durch, wonach nur ein Parteienartikel mit Finanzierungskonsequenzen eine Neuerung darstellen würde. Die Erwähnung der Parteien und ihr Mitwirken bei der „Meinungs- und Willensbildung des Volkes“ in der nachgeführten Verfassung waren mehrheitsfähig. Man sah darin eine zusätzliche Legitimation und Aufwertung für den altbekannten politischen Akteur, der damit erstmals als „Strukturelement“ des Staates in der Verfassung auftaucht.

Die erste Konkretisierung des Parteienartikels ist die Schaffung eines Parteienregisters. Gruppierungen, die sich eintragen lassen wollen, um so „Parteiqualität“ zu erlangen, müssen folgende konstituierenden Elemente ausweisen: zusammengehörende Gruppe, Identität, Vereinsform, vornehmlich politischer Vereinszweck, gesamtschweizerischer Name. Was so als administratives Anforderungsprofil daher kommt, kann, ohne viel Fantasie, als rudimentäre schweizerische Parteidefinition gelesen werden.

In der Schweiz findet sich in der parlamentarischen Debatte zur Parteien- und Politikfinanzierung der letzten vier Jahrzehnte das gesamte Arsenal von Argumenten, Forderungen, Unterstellungen und Polemiken, wie es in andern westeuropäischen Ländern ebenfalls anzutreffen war und ist. Als unvereinbare Konstanten zwischen Befürwortern und Gegnern einer staatlichen Parteienfinanzierung lassen sich zwei divergierende Argumentationspakete feststellen. Befürworter reklamieren und fordern Transparenz, Beschränkungen für politisches Geld und Chancengleichheit, während Gegner die Staatsunabhängigkeit („Bürgerparteien“ versus „Staatsparteien“) und das Freiwilligkeitsprinzip (Beitritt, Finanzierung) der Parteien ins Feld führen. Konkret kontrovers diskutiert worden sind u.a. Offenlegung bzw. Kontrolle von Parteieinnahmen und -ausgaben (Rechenschaftsablage), Chancengleichheit in Abstimmungs- und Wahlkämpfen (finanzielle Begrenzung für Kampagnen), Abhängigkeit bzw. Unabhängigkeit des Parlaments bei der Meinungsbildung (Druck durch ‚interessiertes Geld‘), Verbot oder Beschränkung von Parteispenden privater bzw. juristischer Personen.

Bis in die erste Hälfte der 1990er Jahre ist im Bundesparlament kein eindeutiges Links-rechts-Schema für die Einführung oder Ablehnung einer staatlichen Parteienfinanzierung erkennbar.

Gemeinsam mit der SP erachtete die damals (noch) stark bernisch geprägte SVP (Nachfolgerin der ‚Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei‘, BGB) die Parteienfinanzierung als „unumgänglich“, da sonst der Druck von aussen auf die Parteien zu gross werde. So taten sich SP- und SVP-Fraktion mehrfach als Promotoren eines Parteienartikels hervor.

Notwendig ist der abschliessende Hinweis, dass Bundesbern die Parteien, ihre institutionelle Rolle und ihre Finanzierung, von den Anfängen der politischen Diskussion (1964/65) zur Fraktions- und Parteienfinanzierung bis zur Schaffung des Verfassungsartikels, vorwiegend mit Desinteresse und als Marginalie behandelte. Eine Ausnahme war im Jahr 1990 die breite parlamentarische Diskussion des bundesrätlichen Parteienberichts von 1988.



## 7 Elemente einer Konzeption zur Parteienfinanzierung

Das wohl grösste Handicap für ein neues schweizerisches Modell der Parteienfinanzierung stellt das heutige Modell dar, denn es funktioniert – scheinbar. Ein politisches Bedürfnis nach zusätzlichen Neuerungen in der Parteien- bzw. Parteienfinanzierungsfrage ist bei den bürgerlichen Parteien nicht festzustellen. Mit der Anerkennung der Parteien in der Bundesverfassung ist ein „verbindlicher Abschluss“ erreicht. Es herrscht ein Zustand „befriedete[r] Politik“ und „das Fliessende der Politik verfestigt sich zum Recht.“<sup>827</sup> Um einen weiterführenden politischen Prozess in Gang zu setzen, braucht es...

- a) ein Problembewusstsein dafür, dass verfassungsrechtlich garantierte Volksrechte tangiert werden können durch die zwangsläufige Verbindung von prekären Parteifinanzien und ‚interessiertem Geld‘.<sup>828</sup>
- b) den Druck auf die Parteien von Aussen – vor allem von ihren heimlichen Finanzierern. Diese werden aufgrund von teilweise selbstaufgelegten Transparenz- und Corporate Governance-Regeln den Geldhahn für die Parteien zu- oder stark zurückdrehen. Auf die Eigeninitiative der Parteien zu setzen ist hoffnungslos, das zeigt diese Studie. Mehrfach hatten Bundesrat und Wissenschaftler die Parteien in den letzten vierzig Jahren aufgefordert, das heisse politische Eisen Parteienfinanzierung anzugehen – ohne Echo.
- c) eine verfassungsrechtliche und politische Klärung darüber, ob aus der Gewährleistungspflicht des Staates für das Funktionieren seiner Institutionen und Verfahren eine finanzielle Unterstützung für die Parteien abgeleitet werden kann. „Indem (...) die wesentlichen Aufgaben der Parteien ausdrücklich genannt werden, weist die Verfassung ihnen einen erhöhten Rang zu und würdigt sie als tragende Institutionen des Gemeinwesens.“<sup>829</sup> Der St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung würdigt so ihr Mitwirken in der Meinungs- und Willensbildung des Volkes (Artikel 137 BV) als grundlegend für die demokratische Funktionsfähigkeit des Staates.

---

<sup>827</sup> Rhinow, 2003, S. 73

<sup>828</sup> Dazu Rhinow, 2003, S. 331: „Die Demokratie lebt von rechtsstaatlich fundierten Institutionen (Behörden, Volksrechte) und Verfahren freier und fairer Meinungs- und Willensbildung (...), aber auch Garantien, die sicherstellen sollen, dass verfassungsrechtlich eingerichtete Volksrechte und andere Formen der Beteiligung am Meinungsbildungsprozess auch tatsächlich wahrgenommen werden können.“

<sup>829</sup> Schmid/Schott, 2002, S. 1435

Verfassungsjuristen weisen darauf hin, wie „ausserordentlich schwierig“ eine „Normierung der Parteienfinanzierung“ zu erreichen ist. Sollte die seit über vierzig Jahren diskutierte Quadratur des Parteienfinanzierungskreises gelingen, so müsste sie „für *Transparenz* sorg[en] und andererseits *Bestand und Unabhängigkeit* der verschiedenen politischen Parteien garantier[en].“<sup>830</sup> Dabei werden Skeptiker und Kritiker zu überzeugen sein, die in einer staatlichen Subventionierung das Ergebnis eines informellen Kartells der Parteien sehen. Wobei die informelle Übereinkunft dieses „quasi-öffentlichen Kartells“ darin bestehe, sich die „Vermittlungsleistung zwischen Staat und Bürger“ durch staatliche Subventionen bezahlen zu lassen.<sup>831</sup>

## 7.1 Neun politische Hausaufgaben

Die Ausgangslage für eine staatliche Parteienfinanzierung ist schwierig und verzwickelt. Die politische und die wirtschaftliche Schweiz können sich aber kaum länger um eine Lösung dieser brisanten Hausaufgabe futieren. Als Ergebnis der vorliegenden Studie werden zum Abschluss neun grundlegende Diskussionsfelder zu einer öffentlichen Parteiensubventionierung angeführt:

**1 – Parteidefinition:** Die schweizerische Parlamentsdebatte zur Parteienfinanzierung der letzten vier Jahrzehnte hat gezeigt, dass eine verbindliche, mehrheitsfähige Parteidefinition als Grundlage für eine staatliche Finanzierung der Parteien unerlässlich ist. Bisher existiert eine solche Definition für die schweizerische Politik nicht. Gewisse Definitionselemente finden sich in der Verordnung zum Parteienregister (2002): zusammengehörende Gruppe, Identität, Vereinsform, vornehmlich politischer Vereinszweck, gesamtschweizerischer Name.<sup>832</sup> In diesem Kontext ist zu prüfen, ob allenfalls Aktiengesellschaft oder Genossenschaft mögliche Alternativen zum heute gängigen Partei-Verein darstellen können. Besonders bewährt hat sich die Parteidefinition des deutschen Grundgesetzes.<sup>833</sup> Sie wurde seit ihrer Einführung 1949 bisher nur einmal verändert.

---

<sup>830</sup> Schmid/Schott, 2002, S. 1435

<sup>831</sup> Armingeon, 2003, S. 21; Mag diese Typologisierung für Parteienfinanzierungsmodelle in verschiedenen europäischen Staaten zutreffen, für die Beschreibung eines mit staatlichen Geldern alimentierten Parteiensystems hierzulande taugt sie nicht. Das schweizerische Konkordanzmodell ist, trotz der Ablösung der bundesrätlichen Zauberformel durch die arithmetische Wähleranteil-Bundesratsformel, am 10. Dezember 2003, bestätigt worden. Im Bundesrat stellt die Aufteilung der sieben Sitze auf die vier grossen Parteien „in einem engeren Sinne ein Kartell dar.“ Aus struktureller Sicht kann die Frage gestellt werden, ob mit der Mehrheit von FDP und SVP im Bundesrat (seit 1. Januar 2004) ein erster Schritt Richtung Regierungs-Oppositionsmodell getan wurde.

<sup>832</sup> BBl 2002 6078

<sup>833</sup> Als Grundlage für die schweizerische Diskussion zur Rechtsform der Parteien könnte die schlanke Definition in Artikel 21 des deutschen Grundgesetzes, vom 23. Mai 1949, dienen: „(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden, sind verfassungswidrig. (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.“

Bezeichnenderweise gab die Parteienfinanzierung Anlass dafür. Auf den 1. Januar 1984 trat folgende Ergänzung zum ersten Abschnitt von Artikel 21 in Kraft: „[Die Parteien] müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft ablegen.“<sup>834</sup>

**2 – Verbesserung der Demokratie-Qualität:** Seit Mitte der neunziger Jahre zeigt ein Trend, dass parlamentarische Vorstösse, die dezidiert eine Offenlegungspflicht für Parteifinzen und/oder Wahlkampfausgaben fordern im Parlament keine Mehrheiten finden. Vorstösse hingegen, welche sich gegen die „Käuflichkeit“ oder für die „Qualität“ der Demokratie engagieren, finden Gehör und werden überwiesen. So auch die Parlamentarische Initiative (2005), welche sicherstellen will, dass bei Abstimmungen primär die Parteien und nicht ‚interessiertes Geld‘ die Meinungsbildung gestalten. Möglicherweise ergibt sich daraus ein Ansatzpunkt für die Parteienfinanzierung. Sie müsste als taugliches Mittel zur Stärkung der direkten Demokratie dargestellt werden können. Grundsätzlich hat eine staatliche Parteienförderung eine Qualitätsverbesserung der politischen Arbeit, eine Stärkung der spezifischen Parteiaufgaben (Meinungs- und Willensbildung, Mobilisierung), die grössere finanzielle Unabhängigkeit der Parteien sowie die Sicherung der pluralistischen Parteienlandschaft zu bewirken. Die Lancierung der dazugehörigen politischen Diskussion ist zu verstehen als Planungsprozess mit öffentlichem Charakter (durchschaubar, nachvollziehbar, kritisierbar) und offen im Ergebnis.

**3 – Offenes politisches System statt Status quo:** Die Teilnahme an Wahlen ist ein zwingendes Subventionskriterium. Eine staatliche Finanzierung der Parteien darf nicht auf Parteien beschränkt werden, die im Parlament vertreten sind, sondern ist grundsätzlich allen Parteien zu gewähren, die nicht verfassungsfeindlich sind. Es darf nicht um die Absicherung des (partei-)politischen Status quo beziehungsweise der Parteiliten gehen, sondern um die Gewährleistung eines offenen politischen Systems.

**4 – Private und staatliche Finanzierung:** Parteien stehen durch das Transmissionieren, Transformieren, Aggregieren und Diffundieren gesellschaftlicher Anliegen und Bedürfnisse in einer existentiellen Abhängigkeit von der Gesellschaft in die sie eingebettet sind. Eine starke staatliche

---

<sup>834</sup> Bundesgesetzblatt, Teil 1, 1983, Nr. 52

Parteienfinanzierung könnte sie in eine strukturelle Staatsabhängigkeit führen, wodurch ihre gesamtgesellschaftlichen Funktionen gefährdet werden könnten. Um dieser Gefahr auszuweichen hätte eine Parteifinanzierung auf zwei Pfeilern zu stehen: a) Private Parteispenden mit Anreizen für private Geldgeber (Steuererleichterungen), b) Staatliche Finanzierung bestehend aus Rückerstattungen für Leistungen und Aufwendungen der Parteien (Tagesgeschäft, politische Bildung, Wahlkampf), wobei Organisationszuschüsse ohne Zweckbindung (Grundfinanzierung) hinzukommen könnten. Eine Negativliste kann allenfalls definieren, was Parteien mit staatlichen Geldern nicht finanzieren dürfen.

**5 – Parteispenden juristischer Personen:** Die Parteispende ist eine Möglichkeit der Meinungsäußerung sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen und somit ein Teil ihrer integralen Handlungsfreiheit. Um das egalitäre Stimmrecht nicht zu gefährden, könnte eine Spendenbeschränkung für juristische Personen in Erwägung gezogen werden. Verfechter eines Verbots von Unternehmensspenden für Parteien argumentieren demokratiepolitisch. Juristische Personen hätten keine Stimme, weshalb sie mit ihren Spenden auch nicht in den Stimm- und Wahlrechtsprozess eingreifen dürften. Andererseits würde ein Verbot von Unternehmensspenden für die Parteien ein ‚Einnahmeverbot‘ darstellen. Finanziert ein Unternehmen Parteien, wird es Fragen der Transparenz, der gesellschaftlichen Reputation und des Reputationsrisikos klären wollen. Zahlungen an Parteien sind implizite Tauschverträge und haben das gleiche Ziel wie alle Tauschverträge, sie wollen die Verlässlichkeit wechselseitiger Verhaltenserwartungen sicherstellen. Parteien, die in den Genuss von Geldern der Wirtschaft kommen (wollen), haben zu überlegen, wie mit einem Unternehmen eine Leistungsvereinbarung getroffen und diese transparent gemacht werden kann.<sup>835</sup> Ebenfalls zu definieren ist, was passiert, wenn Vereinbarungen nicht eingehalten werden.

---

<sup>835</sup> Vgl. dazu „Verhaltenskodex der pharmazeutischen Industrie in der Schweiz“ (Pharmakodex), vom 4. Dezember 2003. Darin wird unter Ziffer 25/251 ‚Finanzielle Unterstützung von Veranstaltungen durch Unternehmen‘ festgehalten: „Bei der Ankündigung einer Veranstaltung, an dieser selbst und in Publikationen darüber muss die Tatsache der finanziellen Unterstützung deutlich erkennbar sein, ebenso, welche Unternehmen die Veranstaltung unterstützen.“ In Ziffer 3/31 ‚Sponsoring klinischer Versuche mit Arzneimitteln‘ wird folgender Grundsatz deklariert: „Unternehmen als Sponsoren klinischer Prüfungen mit Arzneimitteln tragen mit der Einhaltung der folgenden Regeln dazu bei, dass möglichst objektive Versuchsergebnisse erzielt werden, die Zusammenarbeit zwischen Sponsoren und Prüfern möglichst transparent ist sowie Interessenkonflikte und finanzielle Abhängigkeiten vermieden werden.“ Ziffer 33/331 Vertragliche Regelungen: „Die finanzielle Unterstützung klinischer Versuche durch Unternehmen ist vertraglich und schriftlich zu regeln. (...) Im Vertrag sind die den klinischen Versuch bestimmenden Parameter festzulegen, so namentlich: (...) das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung (...), die Entschädigung des verantwortlichen Prüfers...“ Würden die pharmaspezifischen Begriffe ersetzt durch adäquate Begriffe aus dem Feld der Politik und dem Verhältnis von Wirtschaft und Politik, so könnte der Pharmakodex eine praktische Diskussionsgrundlage für transparente Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Parteien darstellen. Siehe auch Neue Zürcher Zeitung, 7. Januar 2004, Neuer Kodex für die Pharmaindustrie. Private Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten

**6 – Freiwilligenarbeit, Milizsystem:** Parteiarbeit ist hauptsächlich Freiwilligenarbeit. Welches dabei für die Freiwilligen die motivierenden Beweggründe sind ist sekundär, ob bürgerschaftliches Engagement für die Sache oder flankierende Massnahme für die eigene Karriere. Ohne unbezahlte Arbeit in den Parteien würde das politische Miliz-Modell Schweiz implodieren.<sup>836</sup> Das Prinzip der Freiwilligkeit setzt Parteien jedoch weitgehender Ungewissheit und Abhängigkeit aus. Die Freiwilligen (Private, Unternehmen) entscheiden mit ihren Spenden oder Hilfeleistungen bzw. deren Verweigerung autonom über die Ressourcen und Möglichkeiten einer Partei, was ihr eine längerfristig gesicherte Mittelgenerierung und damit eine solide Politikplanung erschwert.

**7 – Gesellschaftlicher und politischer Wandel:** Eine zeitgerechte, demokratiepolitisch unbedenkliche Finanzierung der Parteien wird den konstanten gesellschaftlichen Wandel, in ihre Konzeption einzubeziehen wissen. Dazu gehört u.a., dass man sich „von Fall zu Fall politisch engagiert.“ Parteien, vor allem Kommunalparteien, erhalten starke Konkurrenz von (temporären) Interessengemeinschaften und Bürgerinitiativen. Diese engagieren sich häufig aus eigener Betroffenheit für oder gegen konkrete Projekte (z.B. Tempo-30-Zonen, Mobilfunkantennen, Asylbewerberunterkünfte),<sup>837</sup> wobei sich die parteipolitische Dimension der Politik verflüchtigt. Zu berücksichtigen ist weiter, dass die historisch gewachsene Funktionalität und Legitimität der Staatsgliederung und damit das traditionelle Parteiwesen unter Druck gerät.<sup>838</sup> Kantonsgrenzen überschreitende Wirtschaftsstrukturen, die Mobilität der Arbeitnehmer (Pendler) sowie die Einflüsse der Medien dürften die „territoriale Verankerung der Parteien schwächer werden“ lassen. Noch ist nicht absehbar, wie die Parteien auf diese Entwicklungen reagieren.<sup>839</sup>

<sup>836</sup> Vgl. dazu, Freiwilligenarbeit in der Schweiz, 2005: in der institutionellen Freiwilligenarbeit sind 3 Prozent der Männer und 1,1 Prozent der Frauen der gesamten Wohnbevölkerung über 15 Jahre engagiert; vgl. auch Bericht zur Freiwilligenarbeit in der Schweiz, 2004, S. 23: Je nach Berechnungsmethode beläuft sich der monetäre Wert der unbezahlten Arbeit auf rund 215 Milliarden Franken (Marktkostenmethode) bzw. 139 Milliarden Franken (potentielle Marktlöhne/Opportunitätskosten-Ansatz). Im UNO-Jahr der Freiwilligenarbeit, 2001, wurde an einer Tagung der Zürcher Hochschulen zum Thema ‚Miliz in Politik und Wirtschaft‘ der Marktwert der Freiwilligenarbeit auf 20 Milliarden Franken pro Jahr geschätzt (Kontroverse Beurteilung der Milizarbeit, in: Medienservice Nr. 6, Juli/August 2002, Schweizerische Akademie für Naturwissenschaften, www.ch-forschung.ch).

<sup>837</sup> Neue Zürcher Zeitung, 22. Dezember 2003, Politisches Engagement von Fall zu Fall; Im Kanton Zürich gehörte 1998 jedes dritte Exekutivmitglied keiner der bekannten Parteien an – für 2003 wurde bereits für jedes zweite Exekutivmitglied Parteilosigkeit vermutet. Bürgerbewegungen gewinnen v.a. in Gemeinden und Quartieren mit einer Mehrheit sozial bessergestellter Bewohner an Bedeutung und Einfluss. „Das Engagement in Bürgerbewegungen setze nämlich Hintergrundwissen, Organisationsfähigkeit und die Bereitschaft zu öffentlichen Auftritten voraus.“

<sup>838</sup> Vgl. dazu „Die Schweiz muss neu eingeteilt werden. Bewegliche und neue Grenzen,“ hrsg. Verein Metropole Schweiz, Zürich, 2003

<sup>839</sup> Vgl. dazu Neidhart, Neue Zürcher Zeitung, 4. August 2003, Die Mitte muss auf den Wandel reagieren. Wahlen als „politisches Examen“ für die Parteien. Er erwartet iprofessionalisierte Wählerparteien,“ die sich zu „Wähler-Unternehmen“ entwickeln, mehr und mehr losgelöst von sozialen Milieus.

**8 – Einbezug der Bürgerinnen und Bürger:** Die Bürgernähe ist ein wichtiges Kriterium für eine staatliche Parteienfinanzierung. Bürgerinnen und Bürger sind aktiv in eine staatliche Parteienfinanzierung einzubinden (z.B. Bürger-Bonus-Modell: freiwillige Finanzierung, Steueranreize für Kleinspenden, etc). In diesem Zusammenhang ist deutlich darauf hinzuweisen, dass die politische Artikulation im Rahmen der Volksrechte (Referendum, Volksinitiative) heute vorwiegend durch „interessiertes Geld“ ermöglicht wird.

**9 – Parteien im Umfeld politisch emanzipierter Medien:** Das Verhältnis von Politik/Parteien und Medien verändert sich. Die Medien emanzipieren sich zunehmend von ihrer Rolle als Transporteur, Vermittler oder „Diener“ des institutionellen, politischen Geschehens und wandeln sich zu eigenständigen politischen Akteuren. Sollen Parteien dieser Entwicklung und den daraus sich ergebenden ökonomischen bzw. medienökonomischen Selektionskriterien nicht alternativlos ausgesetzt sein, benötigen sie Geld, um im gekauften Medienraum (Inserate, TV-Spots, Plakate, Internet etc.) Aufmerksamkeit für die eigene ungefilterte Position zu erlangen. So könnten sie eingeständig, wie es Artikel 137 der Bundesverfassung beschreibt, an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken.

## **7.2 Einstieg in den Ausstieg der heimlichen Parteienfinanzierung**

Der notwendige Einstieg in den Ausstieg der heimlichen Parteienfinanzierung erfordert ein subtiles politisches und planerisches Vorgehen. Dabei ist mit Lendi zu fragen: „Was macht eine Planung zu einer politischen?“<sup>840</sup> Diese Frage ist für das Anstossen und Planen einer Debatte rund um das Geld der Parteien von beachtlicher Relevanz. Lendi hebt bei der politischen Planung ihren öffentlichen Charakter als wesentliches Kennzeichen hervor. Dadurch werde sie „durchschaubar, nachvollziehbar und kritisierbar“.<sup>841</sup> Parallel zur inhaltlich-politischen Dimension (Öffentlichkeit) ist politische Planung mit dem methodischen Problem der Offenheit des Planungsprozesses konfrontiert. Zumal politische Planung „letztlich weder Selbstbindung‘ noch Drittbindung‘ erzeugen“<sup>842</sup> könne.

Das Instrument der politischen Planung ist der politische Wettbewerb, die Auseinandersetzung um mittel- und langfristige Absichten bei der Entwicklung von Zukunftsstrategien in den verschiedenen

---

<sup>840</sup> Lendi, 1987, S. 566

<sup>841</sup> Lendi, 1987, S. 571f, siehe auch Lendi, 2005, S. 11

<sup>842</sup> Lendi, 1987, S. 577

Politikfeldern. Eichenberger weist darauf hin, dass Politiker und Parteien versuchen, den Wettbewerb zu ihren Gunsten und gegen die Interessen der Bürger zu beeinflussen. „Etwa indem sie (...) Parteien- und Fraktionsfinanzierungsgesetze erlassen, die die grossen, etablierten Parteien bevorzugen.“<sup>843</sup> Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler zeigen, dass es Aufgabe der Parteien sei, die unterschiedliche Sichtweise in die politische Planung einzubringen und ihr so die demokratische Legitimation zu verschaffen. Sie gehen davon aus, dass Politik, Recht und Verwaltung bezüglich der politischen Planung nicht als geschlossene Systeme aufgefasst werden können. Sie sprechen von einem „Kreisprozess ohne Anfang und ohne Ende, der administrative, politische und staatsrechtliche Anforderungen miteinander verknüpft“ und zugleich „vielfältigen äusseren Einflüssen“<sup>844</sup> unterstehe.

Unter Gesichtspunkten des New Public Management nennen sie als konkrete Planungsempfehlungen für die politische Praxis, Regierung und Parlament hätten sich über „grundsätzliche Fragen“ vermehrt in einer mittelfristigen Optik zu unterhalten. „Politisch wichtig bzw. strategisch ist, was sich in einem Zeithorizont von rund vier Jahren bewegt.“<sup>845</sup> Dies dürfte für die Frage der Parteienfinanzierung zutreffen. Die Ziele politischer Planung können mit Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler im Wesentlichen nur „Wirkungs-, und nicht Leistungsziele“ sein, die angeben, „welche Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft durch staatliches Handeln anzustreben sind.“<sup>846</sup>

Der Dreh- und Angelpunkt jeder künftigen Konzeption und Debatte zur Parteienfinanzierung wird das Thema Transparenz sein und zwar als Forderung, Richtschnur und Ziel der Aufgabenstellung. Die vorliegende Arbeit zeigt, dass die involvierten Kräfte kaum länger einen Bogen um das sensible Geschäft herum machen können oder dürfen:

- Nicht die institutionelle Politik. Nach über vierzig Jahren parlamentarischer Debatten zur Parteienfinanzierung muss eine realistische und realisierbare Lösung auf den Tisch.
- Nicht die Wirtschaft. Vor allem als Publikumsaktiengesellschaften organisierte Unternehmen geraten mit Blick auf Corporate Governance-Aspekte unter Druck. Sie

---

<sup>843</sup> Eichenberger, o.J., S. 4, als nicht im Interesse der Bürger liegend bezeichnet er höhere Budgets, weniger produktive Staatsleistungen, höhere Defizite, höhere Staatsverschuldung oder eine höhere Regelungsdichte.

<sup>844</sup> Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler, 2001, S. 85ff

<sup>845</sup> Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler, 2001, S. 155ff

<sup>846</sup> Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler, 2001, S. 3

setzen sich einem beachtlichen Reputationsrisiko aus, wenn sie ihren Aktionären (unvorbereitet) Rechenschaft über die heimliche Parteienfinanzierung geben müssen.

- Nicht die Bevölkerung und die Stimmberechtigten. In ihrer überwältigenden Mehrheit, so zeigt es die erste repräsentative Umfrage im Rahmen dieser Studie, will eine Offenlegung der Finanzquellen der Parteien.

Einer transparenten Parteienfinanzierung die adäquate Bedeutung beizumessen, liegt im Interesse aller am politischen Prozess Beteiligten: Die zahlenden Unternehmen reduzieren das Risiko eines Reputationsschadens. Die Parteien könnten guten Gewissens ihre Eigenständigkeit behaupten und müssten ihre Arbeit nicht in prekären finanziellen Verhältnissen tun. Die Bürger hätten die Chance, politische Entscheidungen informiert zu treffen. Unterstützung dürfen die politischen Akteure beim Anliegen der Parteienfinanzierung von verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen erwarten. Und zwar von jenen, die sich mit demokratietheoretischen Fragen beschäftigen, als auch jenen, die das Spannungsfeld von Ökonomie und Ethik ausloten.

Privatwirtschaftliche Parteienfinanzierung unter Transparenzbedingungen – soll sie von den entscheidenden Personen in Unternehmen mitgetragen werden – wird sich an gängigen Kriterien der Wirtschaft (Wettbewerb, Nutzen, Vernetzung, Effizienz, Effektivität) orientieren und messen lassen müssen. Die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der Parteien steht zunehmend in Konkurrenz zu NPO/NGO. Das finanzielle Engagement von Firmen im Sponsoring (Sozial- und Umweltprojekte) zugunsten von NPO/NGO wird für die privatwirtschaftliche Parteienfinanzierung zu einer ernsthaften Konkurrenz.

In der real existierenden, weitgehend privatwirtschaftlichen Finanzierung der bürgerlichen Parteien (FDP, SVP, CVP) in der Schweiz, gibt es keine glaubwürdige Alternative zu transparenten Modellen. Die heimliche Parteienfinanzierung wird längst in Zusammenhang gebracht mit dem Begriff der Korruption. Wie Parteien hierzulande finanziert werden, verletzt internationale Standards. Ein Umstand, welcher der Reputation der zahlenden Unternehmen und der politischen Reputation des direktdemokratischen Modells Schweiz schadet. Um Unternehmungen und Parteien den Ausstieg aus der heimlichen Parteienfinanzierung und den Einstieg in eine transparente Unterstützung zu ermöglichen, ist ein gemeinsames Vorgehen angezeigt. Es braucht



eine gemeinsame Verständigung über den Einstieg in den Ausstieg. Der angemessene Zeitraum für eine Neuordnung der Parteienfinanzierung dürfte vier Jahre, eine Legislaturperiode, sein.

Entscheidend für das erfolgreiche Anstossen des sensiblen politischen Projekts Parteienfinanzierung ist, von wem die Initiative zur Lancierung der Debatte ausgeht. Wer könnten die Initianten sein? Die 1969 formulierte Hoffnung des Staatsrechtlers Kurt Eichenberger blieb bis heute unerfüllt: „Es wäre geradezu ein hoffnungsvolles Signal, wenn [die Parteien] es gesamthaft übernehmen, einen fundierten Beitrag zu ihrer eigenen Regeneration zu erbringen.“<sup>847</sup> Die mehrfachen Aufforderungen des Bundesrats und der Wissenschaft, ein Vorschlag zur staatlichen Teilfinanzierung müsse auf die gemeinsame Initiative der Parteien hin erfolgen, blieben bisher ohne greifbare Antwort. Das Projekt Parteienfinanzierung als Investition in die eigene Zukunftssicherung zu sehen hat in ihrer Agenda keine Priorität. Wenn Transparenz zur Pflicht wird befürchten die Parteien, als Empfänger von beachtlichen Summen ‚interessierter Gelder‘, sich um einen grossen Teil ihrer Einnahmen zu bringen. Das dürfte die wesentliche Ursache ihrer Selbstfesselung und Starre in dieser Frage sein.

Werden die Parteien nicht aktiv, so werden es ihre Finanzierer, die grossen Schweizer Unternehmen. Sie könnten zur treibenden Kraft für eine staatliche Teilfinanzierung der Parteien werden. Transparenz wird für Firmen zum ökonomisch-ethischen Gebot. Sie müssten daran interessiert sein, mit dem Geld ihrer Aktionäre nicht länger eine heimliche Parteienfinanzierung und damit eine ‚Quersubventionierung‘ des politischen Systems Schweiz zu betreiben. Drohende Reputationsschäden sowie internationale Corporate Governance-Anforderungen verlangen von ihnen eine Neuorientierung in der Parteienfinanzierung. Wenn eine Unternehmung die verdeckte Parteienfinanzierung weiterführt, besteht das Risiko, dass sie...

- ... als „parteilichter“ Akteur wahrgenommen und gegenüber Dritten (Stakeholders, Medien, Aktionäre etc.) rechenschaftspflichtig und anklagefähig (Legitimationsdruck) wird.
- ... ins Umfeld von Tatbeständen wie Korruption und Bestechung gerät. Die Normensetzung für die Politik- und Parteienfinanzierung wird international in diesem Kontext geführt.
- ... mit unerwünschter Negativ-Publizität konfrontiert wird, weil Parteien aus taktischen oder grundsätzlichen Überlegungen heimliche Zahlungen publik machen.

---

<sup>847</sup> Eichenberger Kurt, 1969, S. 141

- ... begründungspflichtig wird, wenn sie Zahlungen an bisherige Empfänger einstellt.

Für die Aushandlung eines neuen Modells, das nicht auf eine staatliche Vollversorgung der Parteien abzielen kann, eignet sich vorerst ein Runder Tisch. Daran müssten die relevanten politischen Akteure sowie die bisherigen und die potentiellen Finanzierer der Parteien Platz nehmen: *economiesuisse*, die Grossbanken und Chemiekonzerne bzw. ihre Verbände (Bankiervereinigung, Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie etc.), Branchenverbände, die Kantone (Konferenz der Kantonsregierungen), die Gemeinden (Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband), die Wissenschaft, NGO und die Parteien. Dem Parlament (Finanzierung der Fraktionen) und dem Bundesrat (bzw. der Bundeskanzlei) könnte ebenfalls ein Stuhl angeboten werden. Die Erarbeitung und Realisierung einer transparenten Parteienfinanzierung wäre so in einer ersten Phase der bewährten inkrementalistischen eidgenössischen Problembewältigungsmethode – nicht im Sinne des Weiterwurstelns, sondern im Sinne einer Politik der kleinen Schritte – überantwortet. Ein solcher ‚Geld-Gipfel‘ könnte die notwendige Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit bringen, eine wesentliche Vorbedingung für eine gesetzgeberische Lösung.

### 7.3 Schlusspunkte

Wenn in Zeitungen darüber spekuliert wird, dass sich die Parteien selbst abschaffen,<sup>848</sup> so ist im Parlament für die Kontinuität des Themas Parteienfinanzierung gesorgt. Mit Parlamentarischen Initiativen griffen im März 2006 einmal mehr SP-Parlamentarier wesentliche Facetten des Komplexes ‚Geld in der Politik‘ auf. Die „Abgeltung von unverzichtbaren Leistungen der politischen Parteien“ sowie die „Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien, der Lobbyorganisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen“ waren die Inhalte der Vorstösse. Sie stützten sich auf Zeitungsartikel, welche Firmenspenden für die Liberale Partei publik gemacht hatten.<sup>849</sup> Nach über vierzig Jahren politischer Debatte sollte sich die Schweiz aus

---

<sup>848</sup> SonntagsZeitung, 17. September 2006, Die Parteien schaffen sich selber ab – Mitglieder laufen davon, weil sie politisch mehr brauchen als flockige Durchhalteparolen

<sup>849</sup> Beide Initiativen sind am 20. März 2006 eingereicht worden. Jene zur Abgeltung politischer Leistungen von Parteien von Roger Nordmann (SP,VD), die andere von SP-Parteipräsident Hans-Jürg Fehr (SH). Die vorberatende Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat die Initiativen von Nordmann im August 2006 nur knapp mit 9 gegen 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen zur Ablehnung empfohlen. Der Vorstoss von Fehr ist verschoben worden, bis die Staatspolitische Kommission konkrete Vorschläge zur Parlamentarischen Initiative 03.436 „Faire Abstimmungskampagnen“ von Andreas Gross vorlegt. Bis zum Ende des Jahres 2006 waren beide Vorstösse (Nordmann, Fehr) noch nicht im Parlamentsplenum diskutiert worden. Die beiden Parlamentarischen Initiativen waren eine Folge von Zeitungsartikeln. Ein „beispielloses Informationsleck“ (NZZ am Sonntag, 26. Februar 2006, Leck löst Debatte um Parteispenden aus) hatte dazu geführt, dass „zum ersten Mal überhaupt im Detail bekannt wird, welche Firmen wie viel Geld an politische Parteien bezahlen“. Die Buchhaltung der Liberalen Partei für die Jahre 2001, 2002

dem Perpetuum mobile parlamentarischer Vorstösse zur Parteienfinanzierung befreien, die sich aus tagesaktuellen und mehr oder weniger zufälligen Gegebenheiten ergeben.

Kalauernd ist zu hoffen, es werde aus der heimlichen Parteienfinanzierung – unter Einsatz von ‚Geld und Geist‘ – bald eine un-heimliche Finanzierung der Parteien. Dass dabei partnerschaftliche Modelle (Private-Public-Partnership) im Vordergrund stehen müssen, dürfte für die Praxis schweizerischer Politik eine Selbstverständlichkeit darstellen. Die Möglichkeiten der „liebenswürdigen Staatskasse“, wie sie im 19. Jahrhundert Gotthelf beschrieben hatte, sind seither nicht grösser geworden.<sup>850</sup> Aber Parteien ist die Staatskasse bisher einen Obolus schuldig geblieben. Darin würde sich nicht zuletzt die Wertschätzung für die Parteilarbeit ausdrücken. Parteilarbeit hat nicht nur den vielbeschworenen Wert, sondern auch einen Preis.

Sprechen wir von einer politischen Beeinflussung ersten Grades, wenn direkt über Personen im Parlament (Verbandsvertreter, Funktionäre) explizite Interessen durchgesetzt werden sollen, so dürfte die heimliche Parteienfinanzierung eine Beeinflussung zweiten Grades darstellen. Erst in relativ geringem Masse, aber existent, ist in der Schweiz eine Beeinflussung der Politik dritten Grades durch (neue) Think Tanks. Unübersichtlich wird die Lage, wenn die drei Einflussebenen ein Netzwerk bilden und (viel) Geld im Spiel ist. „Wenn Think Tanks und Lobbyverbände entscheidende Funktionen bei der Politikentwicklung übernehmen und am Ende die unbeteiligte Öffentlichkeit nur noch richtig über die Ergebnisse belehrt werden soll, hat das mit Demokratie wenig zu tun.“ Es taucht der bedrohliche Begriff der „gesteuerten Demokratie“ auf.<sup>851</sup> Mit Faganini stellt sich die Frage: Wie gross ist der verbleibende Part, welcher der Politik für die Steuerung des politischen Systems bleibt? Ist er grösser als beispielsweise in den USA, „wo er, unter Einbezug sämtlicher Interessen, noch bei 10-20% liegen soll“?<sup>852</sup>

---

und 2003 (Wahljahr) ist bei der Lausanner Zeitung „24 Heures“ gelandet. Darin sind die Parteispenden von 17 Firmen und Verbänden detailliert aufgelistet. Grösster Zahler war die UBS mit Beträgen von 60'000 (2001), 70'000 (2002) und 100'000 Franken (2003), gefolgt von Economiesuisse mit Zahlungen in der Höhe von 70'000, 50'000 und 60'000 Franken. Im weiteren zahlten Credit Suisse (dreimal je 20'000); Autosuisse (20'000, 20'000, -); Nestlé (2003: 40'000); Swiss Cigarette (dreimal je 10'000); Winterthur Versicherungen (15'000, 15'000, -); Novartis (2002: 10'000); Bobst, Helvetia Patria Versicherungen, Philipp Morris, Basler Versicherungen (dreimal je 5000); Firmenich (2002: 10'000); Sulzer (2001: 10'000); Zürich Versicherungen (5000, 5000, -); Mobilier Versicherungen (dreimal je 2000); Vaudoise Versicherungen (3000, 2000, -); Andere (25240, 4000, 3090). Insgesamt ergibt sich daraus eine Summe von 763'300 Franken (2001: 260'240, 2002: 238'000, 2003: 265'090). Vgl. auch Blick, 24. Februar 2006, Parteien zwischen Betteln und Politisieren.

<sup>850</sup> Gotthelf, 1851, S. 389

<sup>851</sup> Müller/Giegold/Arhelger, 2005, S. 8

<sup>852</sup> Faganini, 2005, S. 162

Mit diesen Hinweisen und Fragen sollen zum Schluss nicht politische Verschwörungsphantasien in die Welt gesetzt werden. Es geht vielmehr darum, einer transparenten politischen Interessenvertretung das Wort zu reden, wobei finanzielle Mittel eingesetzt werden dürfen und müssen. Über das Geld in der Politik, über das Geld der Parteien, muss geredet werden. Es geht um die ‚Politischen Rechte‘, wie sie Artikel 34 der Bundesverfassung festhält und gewährleistet: „Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.“ Es geht um das wohl höchste Gut in der direkten Demokratie, die souveräne Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger.

## Quellen- und Literaturverzeichnis

### A ) Quellen

#### Aa) Unveröffentlichte Dokumente

Briefwechsel zwischen den Generalsekretariaten der Bundesratsparteien und der Generalsekretärin der Bundesversammlung über die Erhöhung der Fraktionsbeiträge, Frühjahr 2000

Kostenrechnungen der Fraktionen der vier Bundesratsparteien für 1999

Ladner Andreas, Brändle Michael, Parteienförderung in der Schweiz. Analysen und Vorschläge, Schlussbericht, Institut für Politikwissenschaft Bern, 26. Juli 1999

Parteienförderung, Tabellenband zur Repräsentativbefragung Mai 2002, GfS-Forschungsinstitut, Bern, 2002, Auftraggeber Hilmar Gernet (zitiert als Umfrage Parteienförderung)

Rohner Roger, Die Aktiengesellschaft und ihr Umfeld, Unterstützung von Parteien und Interessengruppen, Seminararbeit WS 2001/2001, unveröffentlicht

Verein zur Unterstützung des wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Wirkens, Protokolle und Jahresrechnungen für die Jahre 1997, 1998, 1999, 2000

Wiget Michael, Parteienfinanzierung, Referat, Wintersemester 99/00, Institut für Politikwissenschaften, Universität Bern

#### Ab) Veröffentlichte Dokumente, Berichte

Aktiengesellschaft, gemeinnützige: Spitallandschaft Aargau – Revision Spitalgesetzgebung, Begleitbericht zur Vernehmlassung, 12. September 2001

Amtliches Bulletin, Nationalrat – Herbstsession 2001, Zwölfte Sitzung, 2. Oktober 2001, 01.401  
Parlamentarische Initiative SPK-NR. Parlamentsgesetz,  
[www.parlament.ch/ab/data/d/n/4609/37441/d\\_n\\_4609\\_37441\\_37442.htm](http://www.parlament.ch/ab/data/d/n/4609/37441/d_n_4609_37441_37442.htm)

Bericht zur Freiwilligenarbeit in der Schweiz, hrsg. Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 2004

Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien vom 23. November 1988 (Postulat beider Räte vom 7. Juni 1984), Bundesblatt Nr. 4, 31. Januar 1989, Band I, S. 125-229 (zitiert als Bericht Unterstützung Parteien)

Bestechung: OECD - Switzerland, Review of implementation of the convention and 1997 recommendation

Bestechung: OECD - Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, Paris, 17. Dezember 1997

Bestechung: OECD - Erläuterungen zu dem Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, 21. November 1997

Bundesverfassung, Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998

Bundesverfassung: Reform der Bundesverfassung. Entwürfe der Verfassungskommission der eidgenössischen Räte, Bundesblatt Nr. 6, 17. Februar 1998, S. 364-495

Bundesverfassung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Reform der Bundesverfassung 1998, Separatdruck, Ständerat, 108. Jg., Bern, 1998

Bundesverfassung: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Reform der Bundesverfassung 1998, Separatdruck, Nationalrat, 108. Jg., Bern, 1998 (zitiert Separatdruck Bundesverfassung, 1998)

Bundesverfassung: Botschaft über eine neue Bundesverfassung (96.091) vom 20. November 1996, Bundesblatt, 149 Jg., Bd. 1

Bundesverfassung: Brauchen wir eine neue Bundesverfassung? Der Entwurf der Expertenkommission und ein zusammenfassender Bericht von Oskar Reck, Bern, 1978, 2., unveränderte Auflage

Council of Europe - Stepová Vlasta, President of the Political Affairs Committee, Council of Europe/Parliamentary Assembly, Report: Financing of political parties, 4 May 2001, Doc 9077, <http://stars.coe.fr/doc/doc01/EDOC9077.HTM>

Council of Europe, Multidisciplinary Group on Corruption (GMS) / Working Group on the Funding of Political Parties (GMCF), GMC (99) 23 revised, Summary of Member and Observers States' replies to Political Party and Candidate Funding Questionnaire, Directorate General of Legal Affairs, Strasbourg, 21 February 2000

Council of Europe, Multidisciplinary Group on Corruption, Activity Report 1994-2000, GMC (2000) 32 Final, 25 October 2000

Council of Europe, Recommendation No. R(2000)10 of the Committee of Ministers to member States on codes of conducts for public officials, adopted by the Committee of Ministers at its 106<sup>th</sup> session on 11 May 2001, <http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r10.htm>

Council of Europe, Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption, adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers, <http://cm.coe.int/ta/res/1997/97x24.htm>

CVP: Unsere Leistungen 1998, Geschäftsbericht der CVP Schweiz, Bern, 1999

CVP: Unsere Leistungen 1999, Geschäftsbericht der CVP Schweiz, Bern, 2000

CVP: Unsere Leistungen 2000, Jahresbericht der CVP Schweiz, Bern, 2001

economiesuisse (Hrsg.), Zwischenbericht zur Corporate Governance, Gute Umsetzung des „Swiss Code of Best Practice“, in: Dossierpolitik, 8. November 2004, 5. Jg., Nr. 41/1

Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit - Analytisches Profil über den Wert der parlamentarischen Arbeit, Beurteilung der heutigen Entschädigung in Bezug auf ihre Kongruenz zur Leistung, Lösungsvorschläge für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Gutachten des Instituts Eco'Diagnostic im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, Genf, 2001

„Ethik im öffentlichen Dienst“, Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Bern, 30. Oktober 1998, [www.parlament.ch/D/Veroeffentlichungen/Kommissionsberichte/PVK\\_Ethik\\_d.htm?servlet](http://www.parlament.ch/D/Veroeffentlichungen/Kommissionsberichte/PVK_Ethik_d.htm?servlet)

Finanzierung europäischer Parteien: Europäisches Parlament - Schleicher Ursula, Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien, 3. Mai 2001, A5-0167/2001

Finanzierung europäischer Parteien: Europäisches Parlament - Legislative Entschliessung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien (Kom(2000)898 – C5-0081/2001 – 2001/0011(CNS)), Protokoll vom 17. Mai 2001, <http://www.europarl.eu.int>

Freiwilligenarbeit in der Schweiz, hrsg. Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 2005

Geschäftsverkehrsgesetz: Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse

Global Corruption Report 2001, Transparency International, edited by Robin Hodess, Berlin, 2001, <http://www.globalcorruptionreport.org>

Handbook for best practice, hrsg. Schweizerische Vereinigung für Finanzanalyse und Vermögensverwaltung, Bülach, 2002

Jahresbericht 2002/2003 der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle, Anhang zum Jahresbericht der Geschäftsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte, 23. Januar 2004, S. 16

Integrity in every Thing we do/Integrität in allen Dingen, Verhaltenskodex von Boston Scientific Corporation (BSC), 18. Juli 2000, [www.bsci.com/corporate.pdf/german.pdf](http://www.bsci.com/corporate.pdf/german.pdf)

„Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen“, hrsg. Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) in Zusammenarbeit mit Bundesamt für Justiz, Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, economiesuisse, Transparency Switzerland, 2003, Bern

Money-pulation...?, hrsg. Parlamentsdienste, Bericht zum Postulat 94.3435 Andreas Gross zur Rolle des Geldes in der direkten Demokratie, Bern, 1999

New Electoral Commission Oversees the United Kingdom's Campaign Finance and Election Laws, February 16, 2001, [www.brookings.edu/gs/cf/headlines/UK\\_cf.htm](http://www.brookings.edu/gs/cf/headlines/UK_cf.htm)

OECD - The OECD Guidelines for Multinational Enterprises Revision 2000, Paris, 27 June 2000, <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-document-93-3-no-6-18925-0,FF.html>

OECD - Summary Report of the Roundtable Discussion on global Instruments for Corporate Responsibility, 19 June 2000, Paris, <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-newsevents-126-3-no-no-no-0,FF.html>

PaineWebber fund for better government (PWFBG), New York, April 2000

Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000, [www.legislation.hmso.gov.uk/si/si2001/20010222.htm](http://www.legislation.hmso.gov.uk/si/si2001/20010222.htm)

Protokoll des Zürcher Kantonsrates, 36. Sitzung, Montag, 31. Januar 2000, 8.15 Uhr, Verhandlungsgegenstand: 5. Offenlegungspflicht von Wahl- und Abstimmungsspenden, S. 2905

Steuerabzug: Kann eine freiwillige Zuwendung an eine politische Partei von der Einkommenssteuer abgezogen werden? Entscheid des Basellandschaftlichen Verwaltungsgerichts vom 10. September 1980 i. S. *Steuerverwaltung Baselland*, (Nr. 35), vgl. auch Basellandschaftliche Strafprozesse, 1980, Bd. VII, S. 293, [www.baselland.ch/docs/gerichte/verwger/entsch80/vge1980-9.htm](http://www.baselland.ch/docs/gerichte/verwger/entsch80/vge1980-9.htm)

Swiss Code for Ethics, [www.swisscodeofethics.ch](http://www.swisscodeofethics.ch), last update 31.7.2004

Regierungspolitik: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968-1971 vom 15. Mai 1968, Bundesblatt, Band I, S. 1204ff

Univox-Studie, Direkte Demokratie 2000, [www.gfs.ch/univox\\_direkte-demokratie.html](http://www.gfs.ch/univox_direkte-demokratie.html)

Univox-Studie, Demokratische Einrichtungen 2004, [www.univox.ch](http://www.univox.ch)

Verhaltenskodex der pharmazeutischen Industrie in der Schweiz (Pharmakodex), 4. Dezember 2003

## Ac) Internet-Artikel

Berner Sondersteuer für Parteien? – Der Berner Regierungsrat lehnt eine Sondersteuer für die Finanzierung der Parteien („Wahlbatzen“) ab, obwohl ihm der Grosse Rat im November 1998 einen verbindlichen Auftrag erteilt hat, 31. Januar 2000, [www.nzz.ch/online](http://www.nzz.ch/online);

Parteispendenmotion Daniel Fischer im Kantonsrat abgelehnt, 10. April 2000, [www.sp-sh.ch](http://www.sp-sh.ch)

Schwarb Thomas M., „Ich verpfeife meine Firma...“, Einführung in das Phänomen Whistle-Blowing, Discussion paper Nr. 98-01, Fachhochschule Solothurn, Solothurn, 1998, [www.fhso.ch](http://www.fhso.ch) (Forschung und Entwicklung: Publikationen)

Thom Norbert, Sponsoring aus betriebswirtschaftlicher Sicht – Grundlagen und das Universitätssponsoring als Anwendungsbeispiel, [www.iop.unibe.ch/Dateien/Sponsoring.doc](http://www.iop.unibe.ch/Dateien/Sponsoring.doc)

Transparency Switzerland, Schweiz jetzt an 12. Stelle, Korruptions-Index 2001, Pressemitteilung 27. Juni 2001, [www.transparency.ch](http://www.transparency.ch)

Transparency International, Korruptions-Index für das Jahr 2000, Pressemitteilung 13. September 2000, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Transparency International, Deutsches Chapter e.V., Pressemitteilung, Forderungskatalog zur Parteispendenregelung, Vorschläge an die Rau-Kommission, 14. Februar 2000, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

## Ad) Parlamentarische Vorstösse

Einfache Anfrage. Andreas Gross/SP, Einführung einer Fairnessregel in Abstimmungskampagnen. 99.1087 / 16. Juni 1999

Interpellation. Grüne Fraktion, Interessenbindungen. Transparenz und Kontrolle der Offenlegung. 01.3272 / 5. Juni 2001

Interpellation. Gysin Hans Rudolf/FDP, Offenlegung der Interessenbindungen der Mitglieder von eidgenössischen Kommissionen. 01.3194 / 23. März 2001

Interpellation. Samuel Schmid/SVP, Faktische Garantspflicht der Eidgenossenschaft für Grossbanken. 98.3008 / 20. Januar 1998

Motion. Toni Brunner/SVP. Gerechtere Jungparteienentschädigung. 00.3395 / 23. Juni 2000

Motion. Andreas Gross: Financing of political parties, Motion for a resolution presented by Mr Solonari and others, 13 July 1999, Council of Europe / Parliamentary Assembly, Doc. 8470, <http://stars.coe.fr/doc/doc99/edoc8470.htm>

Motion. Simonetta Sommaruga/SP, Transparente Abstimmungen im Nationalrat. 00.3563 / 6. Oktober 2000

Motion. Josef Zisyadis/PdA, Parlamentarische Entschädigungen. 00.3048 / 13. März 2000

Parlamentarische Initiative. Roger Nordmann, Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien, der Lobbyorganisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen 06.406 / 20. März 2006

Parlamentarische Initiative. Hans-Jürg Fehr, Abgeltung von unverzichtbaren Leistungen der politischen Parteien. 06.407 / 20. März 2006

Parlamentarische Initiative. Büros NR / Büro SR. Parlamentarische Entschädigungen. 00.434 / 14. August 2000



Parlamentarische Initiative. Andreas Gross/SP, Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge, 99.430 / 18. Juni 1999, dazu: Bericht der Staatspolitischen Kommission (3. Dezember 1999)

Postulat. Jean-Claude Rennwald/SP, Interessenbindungen, Löhne und Vermögen der Parlamentarier. Transparenz. 01.3124 / 21. März 2001

Motion. Pierre-Yves Maillard/SP, Neue Regelung zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen. 02.3714 / 11. Dezember 2002

## **Ae) Zeitungen, Zeitschriften**

### Aargauer Zeitung

- 28. Juli 2003, „... muss die SVP einen zweiten Sitz erhalten“
- 19. Mai 2003, Mehr Freiheit für den Spitalbetrieb

### Basler Zeitung

- 14./15. August 2004, Fetz und Zanetti legen Spenden offen
- 16. Juli 2004, Wortmeldungen – Impressionen aus dem „Spendensumpf“
- 15. Juli 2004, Theo Meyer spendete Fetz 15000 Franken
- 14. Juli 2004, Wer in der Firma Missstände aufdeckt, braucht mehr Schutz
- 14. Juli 2004, „Schweiz braucht ein Whistleblower-Gesetz“

### Berner Zeitung

- 5. Oktober 2006, Schmutzige Geschäfte – Gute Noten für die Schweiz
- 10. Februar 2003, Bis auf weiteres vom Tisch
- 26. September 2000, Drei- oder viermal mehr wäre angemessen“
- 8. April 1999, Geldnot schweisst Parteisekretäre zusammen
- 14. Januar 1998, Parteien geht das Geld aus

### Bilanz

- 24. Mai 2006, Freunde der FDP – Das Who ist who der Wirtschaft
- Juli 2001, Die 100 besten Firmen, Zürich, S. 91-111

### Blick

- 24. Februar 2006, Parteien zwischen Betteln und Politisieren
- 22. September 2004, Wirtschaft bekennt sich zur FDP
- 9. Juli 2004, Wer wirklich hinter der Spendenfirma steckt
- 9. Juli 2004, Wahlspende für SVP-Mann
- 8. Juli 2004, Fetz verheimlichte Skandal-Mandat
- 7. Juli 2004, Versinkt Anita Fetz im Spendensumpf?

### Cash

- 22. August 2003, „Geld spielt in der Politik immer eine Rolle. Was ist billiger: Ein Parlament oder das Stimmvolk?“ Bruno S. Frey ist überzeugt, dass die direkte Demokratie auch volkswirtschaftlich die beste Staatsform ist. (Interview)
- 24. Januar 2003, Parteipräsidenten auf Betteltour
- 17. Januar 2003, Die SVP zapft eine neue Geldquelle an. Die ‚Stiftung für bürgerliche Politik‘ macht die Parteispende steuergünstig
- 22. März 2002, Schweizer schmieren einfach besser. Die Omerta in der Ökonomie: Warum man bei uns so wenig von Korruption hört

### Der Bund

- 10. Februar 2003, Das Fuder überladen
- 10. Februar 2003, Parteienfinanzierung „ist erledigt“
- 4. Februar 2003, Mangel an Geld und an Nachwuchs
- 26. September 2000, Parlamentarier erhöhen ihren Lohn
- 26. September 2000, Keine Sauerei

Der Spiegel

- 18. März 2002, Die Schmiergeld Republik

d' Lëtzeburger Land (Luxemburg)

- 2. März 2007, Vom „Parteienstaat“ zu den Staatsparteien, 40 Jahre unterwegs zur Parteienfinanzierung

Facts

- 19. Juni 2003, Die Dollars rollen

Frankfurter Allgemeine Zeitung

- 13. Mai 2003, Der Abgeordnete als Buchführer, Verlagerte Funktionszulagen: Wie die Landtage mit den Beanstandungen des Verfassungsgerichts umgehen
- 28. Dezember 2002, Zum gegenseitigen Vorteil, Staaten als Serviceunternehmen / Für eine Besteuerung nach Inanspruchnahme von Standortvorteilen
- 17. Mai 2002, Einigung auf Parteiengesetznovelle. Schärfere Bestimmungen für Buchhaltung und Spendenannahmen
- 25. März 2002, Im unteren Viertel. Korruption droht in Deutschland „normal“ zu werden
- 18. Dezember 2001, Konsequenzen einer Affäre. Der innenpolitische Streit um die Parteienfinanzierung dauert an
- 22. November 2001, Parlamentarisches Eintrittsgeld. Auswahl und Finanzierung der Kandidaten in Deutschland, Kanada und den Vereinigten Staaten
- 14. November 2001, Barspenden bis tausend Euro. SPD und Grüne stellen Entwurf zur Reform des Parteiengesetzes vor
- 6. November 2001, „Wer sich an die Regeln nicht hält, muss das genau erläutern“. Gerhard Cromme, Vorsitzender der Kodex-Kommission, will mehr Transparenz bei Interessenkonflikten
- 29. Oktober 2001, Der Praktikantinnen-Report. Glänzend: Andrea Martel über Ethik im amerikanischen Kongress
- 16. Oktober 2001, Disziplin und Kontrolle. Neue Studien zum Verhalten von Amtsträgern und zur Mitsteuerung durch Abgeordnete
- 10. September 2001, In der Sphäre der Staatsferne. Die Nichtregierungsorganisationen sind zu wichtigen Akteuren der internationalen Politik geworden.
- 25. November 2000, Vieles unecht und manches faul. Systematische Transparenzmängel bei der Rechnungslegung der Fraktionsgelder
- 16. Februar 2000, Warum prüft ein Parteipolitiker die Rechenschaftsberichte der Parteien? Was bei den Finanzierungsregelungen und darüber hinaus Not tut
- 1. Februar 2000, Wie sich die Parteien finanzieren
- 14. Januar 2000, Momentanes Ärgernis, kein grundsätzliches Übel. Die Finanzierung der Parteien – notwendige Kosten der Demokratie
- 5. Juli 1999, Eine demokratische Notwendigkeit. Die Parteien als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft
- 25. November 1998, Mitwirkung ohne Wirkung. Parteien wollen Mitglieder und brauchen sie nicht

Frankfurter Rundschau

- 15. September 2005, Eine Frage des Vertrauens. Die Wähler können das komplexe demokratische System und seine Institutionen nicht ganz und gar durchschauen

Handelszeitung

- 3. August 2005, Ein Spiel mit dem Ruf. Korruption. Ethische Geschäftspraktiken gehören heute zum guten Ton.
- 3. August 2005, Es läuft nicht mehr geschmiert. Mit klaren Richtlinien wollen Grosskonzerne unethisches Geschäften eindämmen
- 29. September 1999, Kostenexplosion auch in der Politik. Parteifinzen: Anders als in der Schweiz schwimmen in Deutschland die Politiker im Geld
- 1. September 1999, Spender in eigener Sache, Wer Nationalrat werden will muss tief in die Tasche greifen
- 26. Januar 1995, Unternehmen geben sich als Spender knausrig

L'Hebdo

- 17 février 2000, Image ringarde, finances gaillardes

Neue Luzerner Zeitung

- 11. Juli 2007, Parteispenden: Muss Luzern Praxis ändern?
- 7. November 2006, Korruptionsbekämpfung – Der Schweiz mangelt es an Fortschritt
- 12. September 2006, Brauchen wir Profis im Parlament?
- 2. Februar 2006, „Dunkles“ Kapitel Schweiz – Transparency-Bericht
- 9. Dezember 2005, „Ein Gemeinderat für viele Weiler“, Interview mit Professor Reiner Eichenberger
- 10. Juli 2004, Wahlspenden – Viel Skepsis gegen Transparenz
- 8. Juli 2004, „Diese Entwicklung finde ich nicht gut“
- 16. September 2003, Teure Werbung ohne Erfolgsgarantie
- 12. April 2003, Woher kommen die Parteigelder?
- 13. November 2002, Aufregung um spendable Rentenanstalt
- 16. Oktober 2002, Verschuldet in den Wahlkampf
- 17. Juni 2002, CVP feiert die politische Mitte
- 7. Mai 2002, Nächstes Wahljahr kostet CVP-Mitglieder mehr
- 8. März 2002, Das „gekaufte“ Volksbegehren
- 10. November 2001, Milizparlament ist gefährdet
- 9. November 2001, Information im Boulevardstil
- 29. Januar 2001, Parteienfinanzierung im Vergleich
- 10. Februar 2000, „Nicht so wie in Deutschland“, Wie finanzieren sich die Ortsparteien in der Agglomeration?

Neue Zürcher Zeitung

- 7./8. Juli 2007, Der Fiskus und das Manna der Parteien, Der Abzug von Parteispenden in der Steuererklärung ist rechtswidrig
- 23./24. Juni 2007, Kontroverse um Parteispenden in Österreich, Sozialdemokraten fordern Offenlegung und mehr Transparenz
- 20. April 2007, Kritische Selbstanalyse des Europarats
- 12. April 2007, Die heilige Schrift der eidgenössischen Politik. Ein Blick ins Amtliche Bulletin der Bundesversammlung
- 19. Dezember 2006, Neue Zürcher Zeitung, Wo die Stimmbürger der Schuh drückt – Arbeitslosigkeit erneut auf Spitzenplatz im Sorgenbarometer
- 5. Oktober 2006, Schweizer Unternehmen mit weisser Weste, Spitzenplatz im Bribe-Payers-Index
- 22./23. Juli 2006, Geld, Adel und Ehre – Britische Affäre um diskrete Kredite
- 2. Februar 2006, Kritik an Schweizer Parteienfinanzierung, Neuer Bericht von Transparency International über die weltweite Korruption
- 3. Oktober 2005, Börsianer drängen in die Politik. Hohe Treffergenauigkeit ökonomischer Prognosemärkte
- 6./7. August 2005, „Whistle-blowing“-Regeln in der Bankenwelt, Verringerung des Risikos von Reputationsschäden
- 10. Dezember 2004, Image der Parteien hat nicht gelitten, Einschätzungen der Stimmbürger gemäss Univox-Studie
- 14./15. August 2004, Neue Offenbarungen in der Pro-Facile-Affäre, Versuchter Befreiungsschlag von Fetz und Zanetti
- 13. Juli 2004, Amtlich kontrolliert?
- 13. Juli 2004, Die Politik ist auch im Milizsystem nicht gratis, Zum Dauerthema Parteienfinanzierung und Offenlegung von Spenden
- 13. Juli 2004, Wie die Kantone ihre Politiker finanzieren
- 20./21. März 2004, Totenglöcklein für pekuniäre Transparenz, Schleier über Finanzierung von Abstimmungskampagnen
- 2. März 2005, Ausserdem im Nationalrat – Rolle der Parteien vor Abstimmungen
- 1. März 2005, Glaube – Liebe – Hoffnung, Jahresmedienkonferenz der SP Schweiz
- 13./14. November 2004, TV-Spots vor Abstimmungen? Nationalratskommission will Parteien gratis Sendeminuten geben
- 30./31. Oktober 2004, Eine Deregulierung und Globalisierung der Politik ist fällig. Offene Grenzen brächten wirksamen Wettbewerb um politische Ämter
- 22. September 2004, Bekenntnis zum Freisinn, Wirtschaftsvertreter gründen den Verein „Freunde der FDP“
- 7. Januar 2004, Neuer Kodex für die Pharmaindustrie. Private Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten

- 22. Dezember 2003, Politisches Engagement von Fall zu Fall. Komitees und Interessengruppen verändern Lokalpolitik
- 16. September 2003, Was der Wahlkampf kostet, Erkenntnisse aus „Argus“-Statistik
- 4. August 2003, Die Mitte muss auf den Wandel reagieren. Wahlen als „politisches Examen“ für die Parteien
- 17./18. Mai 2003, Mit sanftem Druck gegen die Listenflut
- 4. Juni 2002, Bessere Entschädigung für Parlamentarier. Ständerat spricht sich gegen persönliche Mitarbeiter aus
- 20./21. April 2002, Der Bundestag verschärft das Parteiengesetz. Haftstrafen für falsche Rechenschaftsberichte möglich
- 5. April 2002, SP Schweiz trimmt ihre Wirtschaftspolitik. Die Parteifinzen erlauben keine grossen Sprünge
- 4. April 2002, Das Korrupte in der Schweiz. Probleme im Milizsystem und bei öffentlichen Aufträgen
- 28. Februar 2002, Persönliche Mitarbeiter – welcher Nutzen?
- 22. Februar 2002, Die Geldsorgen der Parteisekretäre. SP versteigert Kunst – Konkurrenz schaut interessiert zu
- 3. Januar 2002, Die Vielfalt der schweigenden Mehrheit
- 28. September 2001, Leitlinien zur Corporate Governance in der Schweiz. Der „Swiss code of best practice“
- 10./11. September 2001, Der Parlamentarier – ein ökonomisches Gut. Befragung zur Befindlichkeit im Bundeshaus
- 8./9. September 2001, Die neuen Gegner der Globalisierung. Neue Politik und die Lehren der grossen Depression
- 15. März 2000, Zuschüsse nur noch an die nationalen Parteizentralen, UBS mit neuem Finanzierungsmodus
- 11. Januar 2000, Mehr Qualität durch Parteienfinanzierung? Staatliche Zuschüsse an politische Parteien als Dauerthema
- 31. Dezember 1999, Wird der Nationalstaat im 21. Jahrhundert überflüssig?
- 19. August 1999, Die Parteien an den Leistungsgrenzen? Aufgaben, Strukturen und Mängel im Überblick
- 30. Dezember 1997, Für eine staatliche Parteienfinanzierung, Professionalisierung ermöglicht aktivere Mitgestaltung
- 20. November 1997, Die Vergangenheit subventionieren? Keine Parteienfinanzierung via Verfassungsreform
- 16./17. März 1996, Medien und Demokratie – ein spannungsvolles Verhältnis. Chancen und Risiken für die öffentliche Meinungsbildung

#### NZZ am Sonntag

- 26. Februar 2006, Leck löst Debatte um Parteispenden aus
- 26. Februar 2006, Eine Offenlegungspflicht für Parteispenden wäre falsch
- 18. Januar 2004, Der unbequeme Präsidentenstuhl. Wenn Parteien hierzulande ihre Präsidien neu besetzen müssen, verkommt die Personalsuche regelmässig zum Himmelfahrtskommando
- 19. Januar 2003, SVP erschliesst neue Finanzquelle. Die ‚Stiftung für bürgerliche Politik‘ profitiert vom günstigen Zuger Steuerklima

#### sda, Schweizerische Depeschen Agentur

- 7. Juni 2002, Schwieriges Unterschriftensammeln – SP greift in die Tasche

#### Schweizer Illustrierte

- 5. November 2001, „Herr Ospel, wie fühlen sie sich als Buhmann der Nation?“

#### SonntagsBlick

- 13. August 2000, Parteien: Mehr Geld vom Bund

#### SonntagsZeitung

- 17. Dezember 2006, Berner Wirtschaft attackiert die FDP, Fünf Verbände wollen die FDP zu gemeinsamer Ständeratsliste mit der SVP zwingen
- 10. Dezember 2006, Die Parteien rüsten zum Kampf – Mit Millionen und Personal

- 10. Dezember 2006, Unterschriftensammler müssen zahlen – Etliche Städte verlangen verfassungswidrige Gebühren – Experten sehen Grundrechte beschnitten
- 17. September 2006, Die Parteien schaffen sich selber ab – Mitglieder laufen davon, weil sie politisch mehr brauchen als flockige Durchhalteparolen
- 7. August 2005, Politohr, FDP
- 11. Juli 2004, SVP: Mandate verheimlicht, Fünf statt zwei Nationalräte in Parteienfinanzierungsstiftung
- 11. Juli 2004, Antia Fetz bekam weitere Spende von Bau-Lobbyist, Die SP-Ständerätin hatte ein Wahlkampf-Budget von 250000 Franken
- 25. Januar 2004, „Ich habe mit meinem Sohn ein Auto gekauft. Nicht für ihn, sondern für mich“ – UBS-VR-Präsident Marcel Ospel über seine Kinder, die Bedeutung des WEF und Mitsprache bei der Bundesratswahl
- 4. Mai 2003, Wahlspenden: Gesetz zerzaust
- 7. Juli 2002, Banken unterstützten die Solidaritätsstiftung
- 30. Dezember 2001, Uno-Gegner zeigen sich nicht. Die Pro Lobby verfügt über ein Budget von 11 Millionen Franken
- 9. September 2001, Gesucht: Eidg. Abstimmungskontrolleure. Zur Überwachung von Abstimmungen soll eine unabhängige Instanz eingerichtet werden – ein absurder Plan
- 9. Januar 2000, Das Volk will Transparenz
- 19. Dezember 1999, Durrer verdient doppelt so viel wie Steinegger, Markante Unterschiede bei den Löhnen der Parteipolitiker
- 14. November 1999, Steuergelder für die Parteien. Das Vier-Punkte-Programm einer geheimen Studie soll leere Kassen mit Bundesmitteln füllen
- 9. Januar 1999, Parteien im Modernisierungsdruck

#### St. Galler Tagblatt

- 23. Februar 2002, „Nicht beliebig wiederholbar“. Kann sich die SP mit ihrer Benefizgala finanziell sanieren?
- 26. September 2000, Nein sagen – und doch kassieren
- 26. September 2000, Parlamentarier erhalten mehr Lohn

#### Tages-Anzeiger

- 23. Oktober 2007, Mit Initiative gegen geheime Wahlspenden
- 18. Juli 2007, Syngentas umstrittenes Politisponsoring
- 9. Mai 2006, Geheime Spenden für FDP-Initiative
- 15. September 2005, Warum die SVP zur stärksten Partei wurde
- 28. Juli 2005, Wer etwas ändern will, braucht Millionen
- 26. November 2004, Die Parteien sind zu schwach für Reformen
- 23. November 2004, Die Sieger machen wenig aus ihren Siegen
- 18. November 2004, Die verborgenen Chancen der CVP
- 14. November 2002, Die Partei mit einer AG verwechselt
- 20. November 2001, 40 Prozent mehr Lohn, Der Kantonsrat setzt die Entschädigungen für die Parlamentsarbeit massiv hinauf
- 19. Januar 2000, Käufliche Parteien, käufliche Politik?
- 12. Dezember 1984, Wer finanziert die Schweizer Parteien?

#### Weltwoche

- 15. April 2004, Stimmen fürs Schweigen, Die UBS mischt sich offen in politische Belange ein...
- 25. April 2002, Marketing mit Tarnfarbe Grün. Aus Bürgerbewegungen, die für Umweltschutz und soziale Gerechtigkeit kämpften, sind etablierte Unternehmen geworden. Die Basis zürnt ihren Managern.

## B ) Sekundärliteratur

Altermatt Urs, Vom langsamen Ende des Sonderfalls Schweiz, in: Michalsky Helga (Hrsg.), Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen System, Symposium des Liechtenstein-Instituts, 23.-25. November 1989, Vaduz, 1991, S. 82-85

Altermatt Urs, Katholizismus und Moderne. Zur Sozial- und Mentalitätsgeschichte der Schweizer Katholiken im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich, 1989

Altermatt Urs, Entwicklungslinien der internationalen Politik: Vom souveränen Nationalstaat zur transnationalen Weltgesellschaft?, in: Urs Altermatt/Judit Garamvölgyi (Hrsg.), Innen- und Aussenpolitik. Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer, Bern/Stuttgart, 1980, S. 45-57

Altermatt Urs, Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto, Die Entstehungsgeschichte der nationalen Volksorganisationen im Schweizer Katholizismus 1848-1919, Zürich/Einsiedeln/Köln, 1972

Armingeon Klaus, Das Parteiensystem der Schweiz im internationalen Vergleich. Eine Studie mit Daten der Nationalratswahlen 1971-1999, Bern, 2003

Armingeon Klaus, Konkordanzzwänge und Nebenregierungen als Handlungshindernisse, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Sonderheft Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, Armingeon Klaus, Sciarini Pascal, Bd. 2, Zürich, 1996, S. 277-303

Arnold Heinz Ludwig, von Planta Anna, Weber Ulrich (Hrsg.), Friedrich Dürrenmatt, Meine Schweiz. Ein Lesebuch, Zürich, 1998

Aufderheide Detlef, Dabrowski Martin (Hrsg.), Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 478, Berlin, 1997

Avenarius Horst, Public Relations. Die Grundform der gesellschaftlichen Kommunikation, Darmstadt, 1995

Avenarius Horst, Armbrecht Wolfgang. (Hrsg.), Ist Public Relations eine Wissenschaft? Eine Einführung, Opladen, 1992

Baeriswil Othmar (Hrsg.), Lobbying in der Schweiz, Partikulärinteressen in der Schweiz, Villars-sur-Glâne, 2005

Baeriswil Othmar, Typisch helvetisch!, in: Baeriswil Othmar (Hrsg.), Lobbying in der Schweiz, Partikulärinteressen in der Schweiz, Villars-sur-Glâne, 2005, S. 45-75

Balmelli Tiziano, Le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Entre exigences démocratiques et corruption, Fribourg, 2001

Balsiger Mark, Election Campaigning in Switzerland, How (un-)professional did the Swiss Political Parties Campaign in the 1999 General Election?, Cardiff, 2001

Bauer Frederike, In der Sphäre der Staatsferne. Die Nichtregierungsorganisationen sind zu wichtigen Akteuren der internationalen Politik geworden, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. September 2001

Beitzinger Franz, Politische Ökonomie des Politikbetriebs. Die konzeptionellen Unterschiede verschiedener ökonomischer Theorietraditionen in Analyse und Bewertung politischer Ordnungen, Stuttgart, 2004

Benz Arthur, Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat, in: Leggewie Claus, Münch Richard (Hrsg.), Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt am Main, 2001, S. 263-280

Benz Arthur, Seibel Wolfgang (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden, 1992

Benz Arthur, Seibel Wolfgang, Statt eines Vorwortes, in: Benz Arthur, Seibel Wolfgang (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden, 1992, S. 9-16

Besozzi Claudio, Illegal, legal – egal? Zu Entstehung, Struktur und Auswirkung illegaler Märkte, Bern/Stuttgart/Wien, 2001

Bieri Stephan, Politische Planung in der Schweiz, in: Die Unternehmung, 1, 1976, S. 39-53

Birk Dieter, Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Betriebsausgabecharakter von Parteispenden, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1985, Nr. 33, S. 1939-1943

Blänkner Reinhard, Überlegungen zum Verhältnis von Geschichtswissenschaft und Theorie politischer Institutionen, in: Göhler Gerhard (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, 1994, S. 85-122

Blum Roger, Probleme der Politikvermittlung der Berner Regierung, in: Oppenheim Roy, Stolte Dieter, Zölch Franz A. (Hrsg.), Das Publikum als Programm, Matthias Steinmann – Forscher, Unternehmer und Autor, Festschrift zum sechzigsten Geburtstag, Bern, 2002, S. 133-141

Blum Roger, Berlusconi Modell – Parallelen in der Schweiz? in: Imhof Kurt, Schulz Peter (Hrsg.), Politisches Raisonement in der Informationsgesellschaft, Band 2/Reihe Mediensymposium Luzern, Zürich, 1996, S. 201-211

Blumenthal Julia von, Amtsträger in der Parteiendemokratie, Wiesbaden, 2001

Borgmann-Quande Rainer (Hrsg.), Stichwort Spendenwesen, Berlin, 1982

Borner Silvio, Schwyzer Christophe, Die Bekämpfung der Bestechung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie, in: Pieth Mark, Eigen Peter. (Hrsg.), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied/Kriftel/Basel/Frankfurt am Main, 1999, S. 17-39

Borner Silvio, Rentsch Hans (Hrsg.), Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Kritische Beiträge zur aktuellen Reformdebatte, Chur/Zürich, 1997

Borner Silvio, Brunetti Aymo, Straubhaar Thomas, Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?, Zürich, 1990

Bosshart Louis, Hollywood vs. Washington, Politische Meinungsbildung in der Unterhaltungsöffentlichkeit, in: Oppenheim Roy, Stolte Dieter, Zölch Franz A. (Hrsg.), Das Publikum als Programm, Matthias Steinmann – Forscher, Unternehmer und Autor, Festschrift zum sechzigsten Geburtstag, Bern, 2002, S. 143-147

Brändle Michael, Strategien der Förderung politischer Parteien. Eine vergleichende Untersuchung der Parteienförderung in der Schweiz, Grossbritannien und den Niederlanden, Berner Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 10, Bern/Stuttgart/Wien, 2002

Bruhn Manfred, Sponsoring. Systematische Planung und integrativer Einsatz, Frankfurt am Main, 1998, 3. Auflage

Brühlmeier Daniel, Haldemann Theo, Mastronardi Philippe, Schedler Kuno, Politische Planung, Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien, 2001

Brumlik Micha, Brunkhorst Haucke (Hrsg.), Gemeinschaft und Gerechtigkeit, Frankfurt am Main, 1993

Büchmann Georg, Geflügelte Worte, München/Zürich, 1959

Bühlmann Marc, Freitag Markus, Vatter Adrian, Die schweigende Mehrheit – Eine Typologie der Schweizer Nichtwählerschaft, Bern, 2001

- Burkhalter Karin, Geldnot schweisst Parteisekretäre zusammen, Berner Zeitung, 8. April 1999
- Colombo Gherardo, Die Rolle der schwarzen Kassen in der Vorbereitung eines Bestechungssystems, in: Pieth Mark, Eigen Peter. (Hrsg.), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied/Kriftel/Basel/Frankfurt am Main, 1999, S. 148-156
- Cronin Thomas E., Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall, Cambridge and London, 1989
- Dannecker Gerhard, Das Unternehmen als „Good Corporate Citizen“ – ein Leitbild der europäischen Rechtsentwicklung?, in: Alwart Heiner. (Hg.), Verantwortung und Steuerung von Unternehmen in der Marktwirtschaft, München/Mering, 1998, S. 5-35
- Dannecker Gerhard, Strafbarkeit und Strafverfolgung in Fragen der Parteienfinanzierung, in: Mühleisen Hans-Otto (Hrsg.), Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität, München/Zürich, 1986, S. 57-79
- Decker Frank, Neu Viola (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden, 2007
- Decker Frank, Parteiendemokratie im Wandel, in: Decker Frank, Neu Viola (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden, 2007, S. 19-61
- Dicke Detlev-Christian, Fleiner-Gerster Thomas, Staat und Gesellschaft, Festschrift für Leo Schürmann zum 70. Geburtstag, Freiburg, 1987
- „Die Schweiz muss neue eingeteilt werden. Bewegliche und neue Grenzen“, hrsg. Verein Metropole Schweiz, Zürich, 2003
- Dittberner Jürgen, Die deutschen Parteien: Defizite und Reformideen, in: Das Parlament, 27. September 2004, Aus Politik und Zeitgeschehen (Beilage), Nr. 40, 2004, S. 12-18
- Dölling Dieter, Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen?, Gutachten C zum 61. Deutschen Juristentag Karlsruhe 1996, München, 1996
- Donges Patrick, Politische Kommunikation in der Schweiz. Medialisierung eines „Sonderfalls“?, in: Donges Patrick (Hrsg.), Politische Kommunikation in der Schweiz, Bern, 2005, S. 7-26
- Druwe Ulrich, Die Umsetzung ordnungsethischer Erkenntnisse in der Politik, in: Aufderheide Detlef, Dabrowski Martin (Hrsg.), Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 478, Berlin, 1997, S. 273-297
- Drysch Thomas, Parteienfinanzierung: Österreich, Schweiz, Deutschland, München/Opladen, 1998
- Durrer Adalbert, Gernet Hilmar, Von Mythen zu Taten. Damit die Schweiz bleibt, was sie ist: eine Erfolgsstory, Luzern, 2000
- Durrer Adalbert, Politik zwischen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Verantwortung. Ein gesellschaftlicher Grundkonsens soll Rechte und Pflichten verbinden, in: io Management, Hg. Betriebswirtschaftliches Institut der ETH Zürich, 1998, Nr. 1 / 2, S. 42-46
- Ebbinghausen Rolf et al., Die Kosten der Parteiendemokratie, Opladen, 1996
- Ehrenzeller Bernhard, Mastronardi Philippe, Schweizer Rainer J., Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf, 2002, [St. Galler Kommentar]
- Eichenberger Kurt, Regeneration der politischen Parteien durch eine Parteiengesetzgebung, in: Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien, Separatdruck NZZ, NZZ-Schriften zur Zeit, Bd. 11, Zürich, 1969, S. 134-141



Eichenberger Reiner, Eine Deregulierung und Globalisierung der Politik ist fällig. Offene Grenzen brächten wirksamen Wettbewerb um politische Ämter, in: NZZ, 30./31. Oktober 2004

Eichenberger Reiner, Die Deregulierung des politischen Prozesses: Ein neuer Weg zu besserer Politik, Freiburg, Manuskript, 2001

Eichenberger Reiner, Bessere Politik dank Deregulierung des politischen Prozesses, in: Analyse & Kritik, 23, 2001, S. 43-60

Eichenberger Reiner, Die institutionellen Leitplanken wirkungsvollen Föderalismus. Erfahrungen aus der Schweiz, in: Pernthaler Peter, Bussjäger Peter (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Wien, 2001, S. 87-104

Eichenberger Reiner, Frey Bruno S., Schweiz der Zukunft – Schweiz der demokratisch-funktionalen Regionen, in Neugebauer Gregory (Hrsg.), Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia?, Zürich, 2000, S. 149-155

Eichenberger Reiner, Wissen und Information in ökonomischer Perspektive, Manuskript für die „Wissens Konferenz“, Potsdam, 6.-8. Dezember 2000

Eichenberger Reiner, Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie, in: Arnim Hans Herbert von (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzung für „gute“ und bürgernahe Politik, Berlin, 1999, S. 259-288

Eichenberger Reiner, Serna Angel, Random errors, dirty information, and politics, in: Public Choice, 86, 1996, S. 137-156

Eisenhans Hartmut, Bedingungen des Politischen: Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Technik, in: Westphalen Raban Graf von (Hrsg.), Deutsches Regierungssystem, München/Wien, 2001, S. 75-98

Faganini Hans Peter, Ist die Politik an allem schuld?, in: Swiss Political Science Review, 2005 11(3), Debatte: Wirtschaft und Politik in der Schweiz, S. 157-164

Faganini Hans Peter, Die schweizerischen Institutionen von aussen betrachtet, in: Kley Roland, Möckli Silvano (Hrsg.), Geisteswissenschaftliche Dimensionen der Politik, Festschrift für Alois Riklin zum 65. Geburtstag, Bern/Stuttgart/Wien, 2000, S. 420-452

Falter Jürgen W., Schoen Harald (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden, 2005

Fankhauser Peter, Die Unternehmung im politischen Prozess der Schweiz, Bern/Stuttgart, 1989

Farago Peter, Verbände als Träger öffentlicher Politik, Aufbau und Bedeutung privater Regierungen in der Schweiz, Grösch, 1987

Farago Peter, Kriesi Hanspeter (Hrsg.), Wirtschaftsverbände in der Schweiz. Organisation und Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden in vier Sektoren der Industrie, Grösch, 1986

Feld Lars P. Ordnungsethische Erkenntnisse und Politikverhalten, in: Aufderheide Detlef, Dabrowski Martin (Hrsg.), Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 478, Berlin, 1997, S. 299-310

Ferguson Niall, Politik ohne Macht. Das fatale Vertrauen in die Wirtschaft, Stuttgart/München, 2001

Fetscher Iring, Politik, Geld, Korruption, in: Merkur, 31, 1977, S.291ff

Fischer Alex, Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse. Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung, Zürich / Chur, 2005 (Bd. 5, Politikanalyse, Hrsg. Armingeon Klaus, Klöti Ulrich, Knoepfel Peter, Papadopoulos Ioannis)

Fleck Christian, Kuzmics Helmut (Hrsg.), Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein, 1985

Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte für staatliche Parteienfinanzierung, Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 31. Januar 2001, in: Neue Juristische Wochenschrift, 2001, Heft 18, S. 1367-1372

Franck Georg, Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf, München/Wien, 1998

Frey Bruno S, Kucher Marcel, Stutzer Alois, Outcome, process and power in direct democracy. New economic results, in: Public Choice, 107, S. 271-293, 2001

Frey Bruno S., Kirchgässner Gebhard, Demokratische Wirtschaftspolitik, Theorie und Anwendung, München, 1994 (2. völlig neubearbeitete Auflage)

Friedrich Carl J., Pathologie der Politik, Die Funktion der Missstände: Gewalt, Verrat, Korruption, Geheimhaltung, Propaganda, Frankfurt am Main/New York, 1973

Frowein Jochen Abr., Bank Roland, Financing of Political Parties in Comparative Perspective, Appendix I in the Report: Financing of political parties, 4 May 2001, Political Affairs Committee, Council of Europe/Parliamentary Assembly, pp 9-42. Die Studie ist auch publiziert in: Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), Band 61, Heft 1, 2001, S. 29-60

Gehler Michael, Sickinger Herbert (Hrsg.), Politische Affären und Skandale in Österreich. Von Mayerling bis Waldheim, Thaur, Wien, München, 1995

Geiselberger Heinrich (Hrsg.), Und jetzt? Politik, Protest und Propaganda, Frankfurt am Main, 2007

Geiselberger Heinrich, Einleitung, in: Geiselberger Heinrich (Hrsg.), Und jetzt? Politik, Protest und Propaganda, Frankfurt am Main, 2007, S. 7-33

Germann Raimund E., Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie, Bern, 1994

Gernet Hilmar, Accessoir oder Marke – Das „C“ der CVP. Politische „C“ommunikation in einer Wertepartei, in: Fink Urban, Zihlmann René (hrsg.), Kirche, Kultur, Kommunikation, Zürich, 1998, S. 453-471

Gerstelberger Wolfgang, Parteien, in: Westphalen Raban Graf von (Hrsg.), Deutsches Regierungssystem, München/Wien, 2001, S. 499-543

Glaser Leopold, Die Parteien, das Geld und die Versuchungen der Macht, in: Mühleisen Hans-Otto (Hrsg.), Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität, München/Zürich, 1986, S. 102-105

Göhler Gerhard (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, 1994

Göhler Gerhard, Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Göhler Gerhard (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, 1994, S. 19-46

Göhler Gerhard (Hrsg.), Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Forschungsstand – Probleme – Perspektiven, Opladen, 1987

Gotthelf Jeremias, Zeitgeist und Berner Geist, 1851, o.O., Lizenzausgabe Buchclub Ex Libris, Zürich, o.J., S. 389

Greven Michael Th., Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über eine „allgemeine Parteienlehre“, in: Niedermayer Oskar, Stöss Richard (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen, 1993, S. 276-292

Gronbeck Bruce E., Die Rhetorik politischer Korruption, in: Fleck Christian, Kuzmics Helmut (Hrsg.), Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein, 1985, S. 256-281

Gruner Erich, Die Parteien in der Schweiz, Geschichte, neue Forschungsergebnisse, aktuelle Probleme, Bern, 1977, zweite, neu bearbeitete und erweiterte Auflage

Gunlicks Arthur B., editor, Campaign and Party Finance in North America and Western Europe, Boulder/Colorado, 1992

Hafner Bernhard, Wann entdeckt die Politik die Kundenorientierung?, in: Theilacker Bertram (Hrsg.), Banken und Politik. Innovative Allianz für die Zukunft, Frankfurt am Main, 2000, S. 259-271

Hammel Harald, Wahlbudgets beschränken, Demokratie stärken?, Basler Zeitung, 30. Januar 2001

Hänecké Frank, Sponsoringaktivitäten schweizerischer Unternehmungen – Eine Umfrage bei Banken, Versicherungen und anderen Firmen, in: Schoch Rolf B., Zollinger Hans (Hg.), Sponsoring – Modetrend oder Wissenschaft? Ergebnisse neuer marktpsychologischer und –soziologischer Forschungen über Sponsoren und Sponsoring, Zürich, 1990, S. 51-81

Hardmeier Sibylle, Amerikanisierung der Wahlkampfkommunikation? Einem Schlagwort auf der Spur, in: Sciarini Pascal, Hardmeier Sibylle, Vatter Adrian (Hrsg.), Schweizer Wahlen 1999, Bern / Stuttgart / Wien, 2003, S. 219-255

Hart David M., Why do some firms give? Why do some firms give a lot? High tech PAC's 1978-96, Journal of politics, November 2001

Hartmann Jürgen, „Wider die Verschwendung öffentlicher Mittel“: Der Bund der Steuerzahler und die Parteien- und Abgeordnetenfinanzierung, in: Wewer Götrik (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Rechtsnormen – Realanalysen - Reformvorschläge, Opladen, 1990, S. 334-357

Hasler Thomas, Dienen nicht verdienen, soll das oberste Gebot des Politiker sein: wie der Staat seine Bundesräte, Nationalräte und Chefbeamten besoldet, Chur, 1998

Heidenheimer Arnold J., Langdon Frank C., Business Associations and the Financing of Political Parties, A comparative study of the evolution of practices in Germany, Norway and Japan, The Hague, 1968,

Heimann Fritz F., Mohn Carel, Die Rolle der Privatwirtschaft bei der Bekämpfung der internationalen Korruption, in: Pieth Mark, Eigen Peter. (Hrsg.), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied/Kriftel/Basel/Frankfurt am Main, 1999, S. 531-550

Hetzer Wolfgang, Organisierte Kriminalität und Korruption, Schattenseiten der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 32, 2000, S. 30-38

Hetzer Wolfgang, Parteispenden – eine Spielart der Korruption? – Oder: Gratwanderungen zwischen Patriarchat und Patenschaft, in: Kriminalistik 2000, S. 83ff

Hirter Hans, Parteien und Parlamentsfraktionen in der Schweiz, in: Ludger Helms (Hrsg.), Parteien und Fraktionen: Ein internationaler Vergleich, Opladen, 1999, S. 241-264

Hitzler Ronald, Honer Anne, Maeder Christoph (Hrsg.), Expertenwissen, Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Opladen, 1994

Höffe Otfried, Strategien der Humanität. Zur Ethik öffentlicher Entscheidungsprozesse, Frankfurt am Main, 1985

Höfling Wolfram, Steuermindernde Parteienfinanzierung auf ‚direktem Umweg‘?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1985, Heft 33, S. 1943-1945

Hösle Vittorio, Moral und Politik, Grundlagen einer politischen Ethik für das 21. Jahrhundert, München, 1997

Holtz-Bacha Christina, Unterhalten statt überzeugen? Politik als Entertainment, in: Nieland Jörg-Uwe, Kamps Klaus (Hrsg.), Politikdarstellung und Unterhaltungskultur. Zum Wandel der politischen Kultur, Köln, 2004, S. 24-37

Hotz Beat, Politik zwischen Staat und Wirtschaft. Verbandsmässige Bearbeitung wirtschaftspolitischer Probleme und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Aktivität des Staates im Falle der Schweiz, Diessenhofen, 1979

Hug Peter, Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteienfinanzierung, Zürich, 1970

Imhof Kurt, Was bewegt die Welt? Vertrauen, Reputation und Skandal, in: Röhliberger Peter (Hrsg.), Skandale. Was die Schweiz in den letzten zwanzig Jahren bewegte, Zürich, 2005, S. 203-221

Imhof Kurt, Gesellschaftsordnungen und öffentliche Kommunikation, in: Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft, Volume 4, Fall 1998, S. 86ff

Imhof Kurt, Schulz Peter (Hrsg.), Politisches Raisonement in der Informationsgesellschaft, Band 2 Reihe Mediensymposium Luzern, Zürich, 1996

Ipsen Jörn, Verfassungsrechtliche Determinanten der staatlichen Parteienfinanzierung, in: Mühleisen Hans-Otto (Hrsg.), Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität, München/Zürich, 1986, S. 18-27

Jansen Stephan A., Priddat Birger P., Electronic Government. Neue Potentiale für einen modernen Staat, Stuttgart, 2001

Jarren Otfried, Imhof Kurt, Blum Roger (Hrsg.), Zerfall der Öffentlichkeit?, Wiesbaden, 2000

Jarren Otfried, Auf dem Weg in die „Mediengesellschaft“?. Medien als Akteure und institutionalisierter Handlungskontext. Theoretische Anmerkungen zum Wandel des intermediären Systems, in: Imhof Kurt, Schulz Peter (Hrsg.), Politisches Raisonement in der Informationsgesellschaft, Band 2/Reihe Mediensymposium Luzern, Zürich, 1996, S. 79-96

Jaques-Bosch Bettina, Wahlerfolg! Beispiele und Trends 2001 bis 2003, Zollikon, 2001

Johnston Michael, International Corruption via Campaign Contributions. US Policies and Risks, Transparency International Working Paper to the La Pietra Meeting (Italy), 'Prohibiting Bribery of Foreign Party Officials under the OECD Convention', 12-14 October 2000

Kaufmann Ivo, Länderexamen Korruption – die Schweiz im internationalen Vergleich, in: Die Volkswirtschaft, 78. Jg., 2005/4, S. 67-70

Kirchgässner Gebhard, Feld Lars P., Savioz Marcel R., Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel/Genf/München, 1999

Kirchgässner Gebhard, Vom Mythos der politischen Führung: einige Bemerkungen zur gegenwärtigen Diskussion um die direkte Demokratie, in: Borner Silvio, Rentsch Hans (Hrsg.), Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Kritische Beiträge zur aktuellen Reformdebatte, Chur/Zürich, 1997, S. 247-257

Kissler Leo, Parlament und gesellschaftliche Interessen, in: Westphalen Raban Graf von (Hrsg.), Deutsches Regierungssystem, München/Wien, 2001, S. 545-571

Kleinewefers Heiner, Die direkten Volksrechte in der Schweiz aus ökonomischer Sicht. Ein Überblick, in: Borner Silvio, Rentsch Hans (Hrsg.), Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Kritische Beiträge zur aktuellen Reformdebatte, Chur/Zürich, 1997, S. 61-92

Kohler Georg, Was ist Öffentlichkeit? Zur Bestimmung eines unübersichtlichen Wortfeldes, in: Demokratie und Globalisierung, *Studia Philosophica*, Vol. 58/1999, Jahrbuch der Schweizerischen Philosophischen Gesellschaft, Bern/Stuttgart/Wien, 1999, S. 197-217

Kohlsche Andreas, Nationalratswahlen seit 1983 im Kanton Luzern, analysiert mit neuen statistischen Methoden – historische und aktuelle Aspekte im Vergleich, Dokumentation zum Referat, anlässlich der Arbeitstagung Wahlanalysen und Wahlforschung im Spannungsfeld von Aktualität und Nutzen für die Geschichtsforschung, Arbeitstagung, Historischer Verein der fünf Orte, Luzern, 2002

Kohlsche Andreas, Wählerverhalten und Sozialstruktur in Schleswig-Holstein und Hamburg von 1947 bis 1983. Eine methodisch und methodologisch orientierte Aggregatdatenanalyse, Opladen, 1985

Korff Adalbert, Meynaud Jean, Die Migros und die Politik, Zürich, 1967

Kriesi Hanspeter, Lachat Romain, Selb Peter, Borschier Simon, Helbling Marc (Hrsg.), Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich, Zürich, 2005

Kriesi Hanspeter, Politische Folgen nationaler Identität. Das Beispiel der eidgenössischen Wahlen von 1999, in: Bosshart-Pfluger Cathrine, Jung Joseph, Metzger Franziska (Hrsg.), Nation und Nationalismus in Europa. Kulturelle Konstruktion von Identitäten. Festschrift für Urs Altermatt, Frauenfeld/Stuttgart/Wien, 2002, S. 565-586

Kriesi Hanspeter, Grundlagen der politischen Willensbildung, in: Thüer Daniel, Aubert Jean-François, Müller Jörg Paul (Hrsg.) unter Mitarbeit von Olivier Diggelmann, Verfassungsrecht der Schweiz, *Droit constitutionnel suisse*, Zürich, 2001, S. 413-425

Kriesi Hanspeter, Farago Peter, Wirtschaftsverbände in der Schweiz, Organisation und Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden in vier Sektoren der Industrie, Grösch, 1986

Kriesi Hanspeter, Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt am Main/New York, 1980

Krockow Christian Graf von, Lösche Peter (Hrsg.), Parteien in der Krise, Das Parteiensystem der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens, München, 1996

Krockow Christian Graf von, Wozu braucht es eigentlich Parteien?, in: Krockow Christian Graf von, Lösche Peter (Hrsg.), Parteien in der Krise, Das Parteiensystem der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens, München, 1996, S. 10-19

Kuckartz Udo, Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten, Wiesbaden, 2005

Kultiz Peter, Unternehmensspenden an politische Parteien, Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Band 44, Berlin, 1983

Küng Hans (Hrsg.), Globale Unternehmen – globales Ethos. Der globale Markt erfordert neue Standards und eine globale Rahmenordnung, Frankfurt am Main, 2001

LaCapra Dominick, Geschichte und Kritik, Frankfurt am Main, 1987

Ladner Andreas, Das Parteiensystem der Schweiz, in: Niedermayer Oskar, Stöss Richard, Haas Melanie (Hrsg.), Die Parteiensysteme in Westeuropa, Wiesbaden, 2006, S. 397-419

Ladner Andreas, Die Parteien in der politischen Kommunikation. Mediendemokratie: Herausforderungen und Chancen für die politischen Parteien, in: Donges Patrick (Hrsg.), Politische Kommunikation in der Schweiz, Bern, 2005, S. 57-74

Ladner Andreas, Die Politik ist auch im Milizsystem nicht gratis, Zum Dauerthema Parteienfinanzierung und Offenlegung von Spenden, Transparenz wünschbar, aber wohl chancenlos, in: NZZ, 13. Juli 2004, S. 15

Ladner Andreas, Kantonale Parteiensysteme im Wandel. Eine Studie mit Daten der Wahlen in den Nationalrat und in die kantonalen Parlamente 1971-2003, Bern, 2003

Ladner Andreas, Brändle Michael, Die Schweizer Parteien im Wandel, Zürich, 2001

Ladner Andreas, Brändle Michael, Fact-Sheets zum Wandel der Parteien, Ergebnisse aus dem Nationalfondsprojekt „Die Schweizer Parteienorganisationen im letzten Drittel des 20. Jahrhundert, Bern, 1999

Ladner Andreas, Brändle Michael, Die Parteien an den Leistungsgrenzen? Aufgaben, Strukturen und Mängel im Überblick, in: NZZ, 19. August 1999

Ladner Andreas, Für eine staatliche Parteienfinanzierung, Professionalisierung ermöglicht aktivere Mitgestaltung, in: NZZ, 30. Dezember 1997

Landfried Christine, Parteifinzen und politische Macht. Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA, Baden-Baden, 1994 (2. Auflage)

Landwehr Achim, Geschichte des Sagbaren, Einführung in die Historische Diskursanalyse, Tübingen, 2004 (2. Auflage)

Leggewie Claus, Münch Richard (Hrsg.), Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt am Main, 2001

Leggewie Claus, Münch Richard, Einleitung: Politik in entgrenzten Räumen, in: Leggewie Claus, Münch Richard (Hrsg.), Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt am Main, 2001, S. 9-12

Lehmbruch Gerhard, Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme, in: Michalsky Helga (Hrsg.), Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen System, Symposium des Liechtenstein-Instituts, 23.-25. November 1989, Vaduz, 1991, S. 13-27

Leinemann Jürgen, Höhenrausch, Die wirklichkeitsleere Welt der Politiker, München, 2004 (3. Auflage)

Lendi Martin, Politik-Beratung, Nachfrage, Resonanz, Alibi, Zürich, 2005

Lendi Martin, Regierung und politische Planung, in: Dicke Detlev-Christian, Fleiner-Gerster Thomas, Staat und Gesellschaft, Festschrift für Leo Schürmann zum 70. Geburtstag, Freiburg, 1987, S. 559-580

Leschke Martin, Politik, Politikberatung und gesellschaftliche Moral, in: Aufderheide Detlef, Dabrowski Martin (Hrsg.), Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 478, Berlin, 1997, S. 217-223

Leuenberger H.R., Die Lage der Parteien und ihre Wünsche, in: Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien, Separatdruck NZZ, NZZ-Schriften zur Zeit Bd. 11, Zürich, 1969, S. 104-113

Lewinsohn Richard Morus, Das Geld in der Politik, Berlin, 1930

Lindblom Charles E., Inkrementalismus: die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“, in: Narr Wolf-Dieter, Offe Claus, Einleitung, in: Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, 1975, S. 161-177

Linder Wolf, Grundzüge des politischen Systems, in: Thüerer Daniel, Aubert Jean-François, Müller Jörg Paul (Hrsg.) unter Mitarbeit von Olivier Diggelmann, Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich, 2001, S. 995-1010

Linder Wolf, Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern/Stuttgart/Wien, 1999

Linder Wolf, Schweizerische Politikwissenschaft: Entwicklungen der Disziplin und ihrer Literatur, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Sonderheft Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, Armingeon Klaus, Sciarini Pascal, Bd. 2, Zürich, 1996, S. 71-98

Linder Wolf, Ausblick, in: Parlamentsdienste (Hg.), Das Parlament – ‚Oberste Gewalt des Bundes‘?, Bern, 1991, S. 485-493

Linder Wolf, Integration und Partizipation im politischen System der Schweiz, in: Michalsky Helga (Hrsg.), Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen System, Symposium des Liechtenstein-Instituts, 23.-25. November 1989, Vaduz, 1991, S. 63-81

Linder Wolf, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz: Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6 „Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie“, Bern/Stuttgart, 1987

Longchamp Claude, Politisch-kultureller Wandel in der Schweiz. Eine Übersicht über die Veränderungen der Orientierungs- und Partizipationsweisen in den 80er Jahren, in: Plasser Fritz, Ulram Peter A. (Hrsg.), Staatsbürger oder Untertanen? Politische Kultur Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich, Frankfurt am Main, 1991, S. 49-101

Lösche Peter, Über das Geld in der Politik, in: Krockow Christian Graf von, Lösche Peter (Hrsg.), Parteien in der Krise, Das Parteiensystem der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens, München, 1996, S. 84-93

Lösche Peter, Das Geld in der Politik. Demokratietheoretische Fragen an die Parteienfinanzierung, in: Mühleisen Hans-Otto (Hrsg.), Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität, München/Zürich, 1986, S. 28-37

Luhmann Niklas, Die Politik der Gesellschaft, hrsg. Kieserling André, Frankfurt am Main, 2000

Luhmann Niklas, Wirtschaftsethik – als Ethik?, in: Wieland Josef (Hg.), Wirtschaftsethik und Theorie der Gesellschaft, Frankfurt am Main, 1993, S. 134-147

Luhmann Niklas, Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main, 1988

Lüthi Ruth, Meyer Luzius, Hirter Hans, Fraktionsdisziplin und die Vertretung Partikulärinteressen im Nationalrat , in: Parlamentsdienste (Hg.), Das Parlament – ‚Oberste Gewalt des Bundes‘?, Bern, 1991, S. 53-71

Maak Thomas, Republikanische Wirtschaftsethik als intelligente Selbstbindung – Republikanismus und deliberative Demokratie in wirtschaftsethischer Absicht, in: Ulrich Peter, Löhr Albrecht, Wieland Josef (Hg.), Unternehmerische Freiheit, Selbstbindung und politische Mitverantwortung, Perspektiven republikanischer Unternehmensethik, Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik, München/Mering, 1999, S. 27-57

Maak Thomas, Ulrich Peter, Korruption – die Unterwanderung des Gemeinwohls durch Partikularinteressen. Eine republikanisch-ethische Perspektive, in: Pieth Mark, Eigen Peter. (Hrsg.), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Bestandesaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied/Kriftel/Basel/Frankfurt am Main, 1999, S. 103-119

Maak Thomas, Lunau York (Hrsg.), Weltwirtschaftsethik. Globalisierung auf dem Prüfstand der Lebensdienlichkeit, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Band 20, Bern/Stuttgart/Wien, 1998

Marcic René, Sentenzen zur Parteienfinanzierung, Österreichische Monatshefte, 1967, S. 22ff

Martel Andrea, Vom guten Parlamentarier, Eine Studie der Ethikregeln im US-Kongress, St. Galler Studien zur Politikwissenschaft, Band 24, Bern/Stuttgart/Wien, 2001

Mast Claudia (Hrsg.), Markt – Macht – Medien. Publizistik zwischen gesellschaftlicher Verantwortung und ökonomischen Zielen, Konstanz, 1996

Mastronardi Philippe, Art. 169 [Oberaufsicht], in: Ehrenzeller Bernhard, Mastronardi Philippe, Schweizer Rainer J., Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf, 2002, [St. Galler Kommentar], S. 1669

Mastronardi Philippe, Zum normativen Anspruch der Verfassung gegenüber dem Wirtschaftssystem. Werkstattbericht zum Versuch einer Demokratietheorie, in: Sitter-Liver Beat (Hrsg.), Herausgeforderte Verfassung. Die Schweiz im globalen Kontext, 16. Kolloquium (1997) der Schweizerischen Gesellschaft für Geistes- und Sozialwissenschaften, Freiburg, 1999, S. 321-341

Matyassy Johannes, Die Parteien – Zwischen Finanzierungsmalaise und neuer Anerkennung, in: FDP-Pressedienst, 13. Januar 2000

Mayring Philipp, Qualitative Inhaltsanalyse, Grundlagen und Technik, Weinheim, 2000

Meessen Karl M., Parteienfinanzierung als verfassungspolitische Aufgabe, in: Mühleisen Hans-Otto (Hrsg.), Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität, München/Zürich, 1986, S. 94-101

Meier-Hayoz Arthur, Forstmoser Peter, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, Bern, 1998, achte, vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage

Merkle Hans, Lobbying. Das Praxishandbuch für Unternehmen, Darmstadt, 2003

Merten Heike, Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie, in: Decker Frank, Neu Viola (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden, 2007, S. 79-113

Meyer Frank A., Politik als Ort der Enttäuschung, in: Furrer Jürg, Gehrig Bruno (Hrsg.), Aspekte der schweizerischen Wirtschaftspolitik, Festschrift für Franz Jaeger, Chur/Zürich, 2001, S. 29-33

Meyer Thomas, Was ist Politik, Wiesbaden, 2006, unveränderter Nachdruck der 1. Auflage 2003

Meynaud Jean, Korff Adalbert, Die Migros und die Politik, Zürich, 1967

Mettler-von Meibom Barbara, Medienpolitik unter dem Primat von Ökonomie und Technik? in: Mast Claudia (Hrsg.), Markt – Macht – Medien. Publizistik zwischen gesellschaftlicher Verantwortung und ökonomischen Zielen, Konstanz, 1996, S. 63-76

Michalsky Helga (Hrsg.), Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen System, Symposium des Liechtenstein-Instituts, 23.-25. November 1989, Vaduz, 1991

Michalsky Helga, Einleitung, in: Michalsky Helga (Hrsg.), Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen System, Symposium des Liechtenstein-Instituts, 23.-25. November 1989, Vaduz, 1991, S. 7-12

Micus Matthias, Walter Franz, Einführung, Stotternde Integrationsmotoren: Die Parteien nach dem Verlust ihres Sinns, in: Geiselberger Heinrich (Hrsg.), Und jetzt? Politik, Protest und Propaganda, Frankfurt am Main, 2007, S. 19-33

Morlok Martin, Spenden – Rechenschaft – Sanktionen. Aktuelle Fragen der Parteienfinanzierung, Neue Juristische Wochenschrift, Jg.53, 2000-03-13, S. 761-768

Mühleisen Hans-Otto (Hrsg.), Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität, München/Zürich, 1986

Mühleisen Hans-Otto, Vorwort: Die Finanzierung der politischen Parteien – Fragen und Herausforderungen an Rechts- und Politikwissenschaft, in: Mühleisen Hans-Otto (Hrsg.), Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität, München/Zürich, 1986, S. 6-17

Müller Erich, Unternehmen und Volkswirtschaft, Politik und Wirtschaft begegnen sich skeptisch, doch nur Kooperation kann aktuelle Probleme lösen, in: io Management, Hg. Betriebswirtschaftliches Institut der ETH Zürich, 1998, Nr. 1 / 2, S. 47-51



Müller Klaus, Die Strukturierung der Moderne: Anthony Giddens Beitrag zu Sozialtheorie und soziologischer Zeitdiagnose, in: Stark Carsten, Lahusen Christian, Theorien der Gesellschaft, Einführung in zentrale Paradigmen der soziologischen Gegenwartsanalyse, München/Wien, 2002, S. 163-201

Müller Wolfgang C., Politische Kultur: Konzept – Forschungsmethoden – Effekte, in: Plasser Fritz, Ulram Peter A. (Hrsg.), Staatsbürger oder Untertanen? Politische Kultur Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich, Frankfurt am Main, 1991, S. 3-15

Müller-Merbach Heiner, Ethik ökonomischen Verhaltens. Eine Lehre der verantwortungsbewussten Unternehmensführung in marktwirtschaftlichen Gesellschaftsordnungen, in: Hesse Helmut (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft und Ethik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 171, Berlin, 1988, S. 305-323

Müller Ulrich, Giegold Sven, Arhelger Malte (Hrsg.), Gesteuerte Demokratie? Wie neoliberale Eliten Politik und Öffentlichkeit beeinflussen, Hamburg, 2004

Münkler Herfried, Krause Skadi, Der aktive Bürger – Eine Gestalt der politischen Theorie im Wandel, in: Leggewie Claus, Münch Richard (Hrsg.), Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt am Main, 2001, S. 299-320

Nassmacher Hiltrud, Parteisystem und Parteienfinanzierung in Westeuropa, in: Niedermayer Oskar, Stöss Richard, Haas Melanie (Hrsg.), Die Parteisysteme in Westeuropa, Wiesbaden, 2006, S. 507-519

Nassmacher Hiltrud, Politikwissenschaft, München/Wien, 2002, vierte, völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage

Nassmacher Karl-Heinz, Parteienfinanzierung in der Bewährung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 16, 2000, S. 15ff

Nassmacher Karl-Heinz, Öffentliche Parteienfinanzierung in Westeuropa. Implementationsstrategien und Problembestand in der Bundesrepublik Deutschland, Italien, Österreich und Schweden, Politische Vierteljahrschrift, 1987, Bd. 28, S. 101-125

Nassmacher Karl-Heinz, Die Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, in: Mühleisen Hans-Otto (Hrsg.), Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität, München/Zürich, 1986, S. 38-56

Neidhart Leonhard, Die Mitte muss auf den Wandel reagieren. Wahlen als „politisches Examen“ für die Parteien, in: NZZ, 4. August 2003

Neidhart Leonhard, Die politische Schweiz, Fundamente und Institutionen, Zürich, 2002

Neugebauer Gregory (Hrsg.), Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia?, Zürich, 2000

Neugebauer Gregory, Grundzüge einer ökonomischen Theorie der Korruption. Eine Studie über die Bestechung, Basler sozialökonomische Studien 9, Zürich, 1978

Neuhoff Klaus, Der „Spendenmarkt“, in: Borgmann-Quande Rainer (Hrsg.), Stichwort Spendenwesen, Berlin, 1982, S. 64-72

Niedermayer Oskar, Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteisystems, in: Decker Frank, Neu Viola (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden, 2007, S. 114-135

Niedermayer Oskar, Stöss Richard, Haas Melanie (Hrsg.), Die Parteisysteme in Westeuropa, Wiesbaden, 2006

Niedermayer Oskar, Stöss Richard (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen, 1993

Niedermayer Oskar, Stöss Richard, Einleitung, in: Niedermayer Oskar, Stöss Richard (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen, 1993, S. 7-34

Nieland Jörg-Uwe, Kamps Klaus (Hrsg.), Politikdarstellung und Unterhaltungskultur. Zum Wandel der politischen Kultur, Köln, 2004

Nieland Jörg-Uwe, Kamps Klaus, Wo hört der Spass auf? Einleitung: Politik und Unterhaltung, in: Nieland Jörg-Uwe, Kamps Klaus (Hrsg.), Politikdarstellung und Unterhaltungskultur. Zum Wandel der politischen Kultur, Köln, 2004, S. 9-23

Nilsen Jeffrey, Schwöbel Anne, Teickner Stefanie, Political finance in the spotlight, Country Report Switzerland, in: Transparency International (Hrsg.), The Global Corruption Report 2006, London, 2006, p 260-261

Noack Paul, Korruption – die andere Seite der Macht, München, 1995

Oldopp Birgit, Auf dem Weg ins Parlament, Auswahl und Wahlkampffinanzierung der Kandidaten in Deutschland, Kanada und den USA, Frankfurt/New York, 2001

Peyer Ludwig, Vom Geld sprechen, wenn man keines hat! Der Parteisekretär Peyer zu Parteispenden in Deutschland und in der Schweiz, in: Monatsbrief CVP Luzern, 2000/1

Pieth Mark, Bekämpfung der transnationalen Korruption: Das OECD-Instrument, in: Die Volkswirtschaft, 78. Jg., 2005/4, S. 22-24

Pieth Mark, Eigen Peter. (Hrsg.), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied/Kriftel/Basel/Frankfurt am Main, 1999

Priddat P. Birger, Verdeckte Geldgeschäfte, illegale Spenden, Bestechungen: „public-private-partnership“ der andern Art, in: Brink Alexander, Karitzki Olaf (Hrsg.), Unternehmensethik in turbulenten Zeiten, Wirtschaftsführer über Ethik im Management, Bern/Stuttgart/Wien, 2004, S. 113-128

Pritzl Rupert F.J, Schneider Friedrich, Korruption, in: Handbuch der Wirtschaftsethik, Ausgewählte Handlungsfelder, Bd. 4, Gütersloh, 1999, S. 310-333

Pujas Véronique, Corruption via party financing in France, Transparency International Working Paper to the La Pietra Meeting (Italy), 'Prohibiting Bribery of Foreign Party Officials under the OECD Convention', 12-14 October 2000

Purtschert Robert, Marketing für Verbände und weitere Nonprofit-Organisationen, Bern / Stuttgart / Wien, 2001

Reck Oskar: Brauchen wir eine neue Bundesverfassung? Der Entwurf der Expertenkommission und ein zusammenfassender Bericht von Oskar Reck, Bern, 1978, 2., unveränderte Auflage

Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien, Separatdruck NZZ, NZZ-Schriften zur Zeit Bd. 11, Zürich, 1969

Rehberg Jörg, Donatsch Andreas, Strafrecht I, Verbrechenslehre, Zürich, 2001, siebte, aktualisierte und teilweise vollständig überarbeitete Auflage

Rehberg Jörg, Strafrecht IV, Delikte gegen die Allgemeinheit, Zürich, 1996, zweite, teilweise neubearbeitete Auflage

Rellstab Urs, Ökonomie und Spiele. Die Entstehungsgeschichte der Spieltheorie aus dem Blickwinkel des Ökonomen Oskar Morgenstern, Chur/Zürich, 1992

Rentsch Hans, Schwieriger Weg zum direktdemokratischen Optimum. Versuch einer Zusammenfassung, in: Borner Silvio, Rentsch Hans (Hrsg.), Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Kritische Beiträge zur aktuellen Reformdebatte, Chur/Zürich, 1997, S. 313-336

Report Financing of political parties: Stepová Vlasta, President of the Political Affairs Committee, Council of Europe/Parliamentary Assembly, Report: Financing of political parties, 4 May 2001, Doc 9077

Rhinow René, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel, 2003

Rhinow René, Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung, Basel/Genf/München, 2000

Rhinow René, Demokratische Öffentlichkeit im Zeitalter der elektronischen Medien, in: Demokratie und Globalisierung, Studia Philosophica, Vol. 58/1999, Jahrbuch der Schweizerischen Philosophischen Gesellschaft, Bern/Stuttgart/Wien, 1999, S. 219-230

Rhinow René, Medien und Demokratie – ein spannungsvolles Verhältnis. Chancen und Risiken für die öffentliche Meinungsbildung, in: NZZ, 16./17. März 1996

Rhinow René A., Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 44, Berlin/New York, 1986, S. 84-113

Riklin Alois, Möckli Silvano, „Milizparlament?“, in: Das Parlament, Oberste Gewalt des Bundes, Hg. Parlamentsdienste, Bern, 1991, S. 145-163

Römmele Andrea, Parteispenden in der Krise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd 16, 2000, S. 23ff

Römmele Andrea, Unternehmensspenden in der Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Die USA, Kanada, die Bundesrepublik Deutschland und Grossbritannien im internationalen Vergleich, Baden-Baden, 1995

Röthlisberger Peter (Hrsg.), Skandale. Was die Schweiz in den letzten zwanzig Jahren bewegte, Zürich, 2005

Rose-Ackerman Susan, Korruption als Problem der ökonomischen Theorie, in: Fleck Christian, Kuzmics Helmut (Hrsg.), Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein, 1985, S. 228-256

Rudolphi Hans-Joachim, Spenden an Politische Parteien als Bestechungsstraftaten, in: Neue Juristische Wochenschrift 35. Jg., 1982, Heft 27, S. 1417-1421

Sachs Sybille, Die Rolle der Unternehmung in ihrer Interaktion mit der Gesellschaft, Bern/Stuttgart/Wien, 2000

Sarcinelli Ulrich, Politikvermittlung und Demokratie: Zum Wandel der politischen Kommunikationskultur, in: Sarcinelli Ulrich (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Opladen/Wiesbaden, 1998, S. 11-23

Sarcinelli Ulrich, Parteien und Politikvermittlung: Von der Parteien- zur Mediendemokratie?, in: Sarcinelli Ulrich (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Opladen/Wiesbaden, 1998, S. 273-296

Scheu Udo, Parteienspenden und Vorteilsnahme, in: Neue Juristische Wochenschrift 34. Jg. 1981, Heft 22, S. 1195 –1196

Scheuch Erwin K, Scheuch Ute, Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie, Reinbek bei Hamburg, 1992

Schily Otto, Politik in bar: Flick und die Verfassung unserer Republik, München, 1986

Schindler Dietrich, Möglichkeiten und Grenzen eines Parteiengesetzes, in: Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien, Separatdruck NZZ, NZZ-Schriften zur Zeit Bd. 11, Zürich, 1969, S. 114-123

Schmid Beat F., Herausbildungen der Informationsgesellschaft und der weltweiten „Medialisierung“: Konsequenzen für Verfassung, Recht und Politik, in: Sitter-Liver Beat (Hrsg.), Herausgeforderte Verfassung. Die Schweiz im globalen Kontext, 16. Kolloquium (1997) der Schweizerischen Gesellschaft für Geistes- und Sozialwissenschaften, Freiburg, 1999, S. 344-378

Schmid Christian, Varnholt Burkhard, Finanzplatz Schweiz, Probleme und Zukunftsperspektiven, Zürich 1997

Schmid Gerhard, Schott Markus, Art. 137 [Politische Rechte], in: Ehrenzeller Bernhard, Mastronardi Philippe, Schweizer Rainer J., Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf, 2002, [St. Galler Kommentar], S. 1435

Schmid Gerhard, Aspekte der direkten Demokratie in der Schweiz, in: Borner Silvio, Rentsch Hans (Hrsg.), Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Kritische Beiträge zur aktuellen Reformdebatte, Chur/Zürich, 1997, S. 307-311

Schmid Gerhard, Unternehmen und wirtschaftliche Freiheitsrechte, in: Dicke Detlev-Christian, Fleiner-Gerster Thomas, Staat und Gesellschaft, Festschrift für Leo Schürmann zum 70. Geburtstag, Freiburg, 1987, S. 157-168

Schmid Ulrich, Wahlkampffinanzierung in den USA und in der Schweiz, Zürcher Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 8, Zürich/Diessenhofen, 1985

Schmitte Annette, Arzheimer Kai, Der ökonomische Ansatz, S. 243-303, in: Falter Jürgen W., Schoen Harald (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden, 2005

Schmitz Wolfgang, Weiler Rudolf (Hrsg.), Interesse und Moral. Gegenpole oder Bundesgenossen? Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 80, Berlin, 1994

Schmitz Wolfgang, Eigeninteresse – Gruppeninteresse – Gesamtinteresse. Das Eigeninteresse durch Lebenssinn und Institutionen legitim, effizient und unersetzlich, in: Schmitz Wolfgang, Weiler Rudolf (Hrsg.), Interesse und Moral. Gegenpole oder Bundesgenossen? Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 80, Berlin, 1994, S. 61-104

Schneider Friedrich, Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik. Eine empirische Untersuchung für die Schweiz, Bern, 1985

Schneider Volker, Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung, in: Benz Arthur, Seibel Wolfgang (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden, 1992, S. 111-133

Schoen Harald, Wahlkampfforschung, S. 503-542, in: Falter Jürgen W., Schoen Harald (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden, 2005

Schuster Leo (Hrsg.), Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken, Berlin, 1997

Schürmann Peter H., Sponsoring: Unternehmerisches Geldverschenken verliert seine Unschuld!, in: io-management Zeitschrift, 57. Jg., 1988, Nr. 6, S. 296-298.

Schürmann Leo, Die politischen Parteien und die Legitimität einer gesetzlichen Ordnung, in: Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien, Separatdruck NZZ, NZZ-Schriften zur Zeit Bd. 11, Zürich, 1969, S. 97-103

Schweizer Rainer J., Art. 34 [Politische Rechte], in: Ehrenzeller Bernhard, Mastronardi Philippe, Schweizer Rainer J., Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf, 2002, [St. Galler Kommentar], S. 473

Sciarini Pascal, Bochsler Daniel, Wie die Kantone ihre Politiker finanzieren, in: NZZ, 13. Juli 2004, S. 15

Sciarini Pascal, Hardmeier Sibylle, Vatter Adrian (Hrsg.), Schweizer Wahlen 1999, Bern / Stuttgart / Wien, 2003

Serna Angel, Märkte für Politiker, Bedeutung, Funktionsweise und Konsequenzen von Selektionsprozessen bei der Kandidatenauswahl, Zürich/Chur, 1995

Sitter-Liver Beat (Hrsg.), Herausgeforderte Verfassung. Die Schweiz im globalen Kontext, 16. Kolloquium (1997) der Schweizerischen Gesellschaft für Geistes- und Sozialwissenschaften, Freiburg, 1999

Smelser Neil J., Stabilität, Instabilität und die Analyse der politischen Korruption, in: Fleck Christian, Kuzmics Helmut (Hrsg.), Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein, 1985, S. 202-228

Staatspolitische Kommission des Nationalrates, SPK hält entgegen den Anträgen des Bundesrates an ihren Reformvorschlägen im Parlamentsgesetz fest, Pressemitteilung, 22. August 2001

Staffelbach Bruno, Standesregeln als Instrument der Selbstregulierung von Berufsverbänden, in: Ulrich Peter, Wieland Josef (Hrsg.), Unternehmensethik in der Praxis, Impulse aus den USA, Deutschland und der Schweiz, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Bd. 19, Bern/Stuttgart/Wien, 1998, S. 195-210

Staffelbach Bruno, Management-Ethik, Ansätze und Konzepte aus betriebswirtschaftlicher Sicht, Bern/Stuttgart/Wien, 1994

Staffelbach Bruno, Ethik und Management, Ergebnisse einer Befragung bei den grössten Schweizer Unternehmungen, Diskussionsbeitrag Nr. 6, Institut für betriebswirtschaftliche Forschung, Zürich, 1991

Steinherr Christine, Steinmann Horst, Olbrich Thomas, Die U.S.-Sentencing Commission Guidelines. Eine Dokumentation, in: Alwart Heiner. (Hg.), Verantwortung und Steuerung von Unternehmen in der Marktwirtschaft, München/Mering, 1998, S. 155-204

Steinmann Gerold, Art. 34 [Politische Rechte], in: Ehrenzeller Bernhard, Mastronardi Philippe, Schweizer Rainer J., Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf, 2002, [St. Galler Kommentar], S. 471

Steinmann Horst, Freiheit, Selbstbindung und Verantwortung, in: Ulrich Peter, Löhr Albrecht, Wieland Josef (Hg.), Unternehmerische Freiheit, Selbstbindung und politische Mitverantwortung, Perspektiven republikanischer Unternehmensethik, Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik, München/Mering, 1999, S. 1-6

Steinmann Horst, Löhr Albert, Grundlagen der Unternehmensethik, Stuttgart ,1994, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage

Steinmann Horst, Schreyögg G., Management – Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte, Funktionen, Fallstudien, Wiesbaden, 1993, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage

Steinmann Horst, Löhr Albert (Hrsg.), Unternehmensethik, Stuttgart, 1991, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage

Steinmann Horst, Löhr Albert, Einleitung: Grundfragen und Problembestände einer Unternehmensethik, in: Steinmann Horst, Löhr Albert (Hrsg.), Unternehmensethik, Stuttgart, 1991 (2. überarbeitete und erweiterte Auflage), S. 3-32

Stepová Vlasta, President of the Political Affairs Committee, Council of Europe/Parliamentary Assembly, Report: Financing of political parties, 4 May 2001, Doc 9077

Stolz Peter, Parteienwettbewerb, politisches Kartell und Tausch zwischen sozioökonomischen Gruppen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 122(Heft 4), 1986, S. 657-675

Stöss Richard, Haas Melanie, Niedermayer Oskar, Parteisysteme in Westeuropa: Stabilität und Wandel, in: Niedermayer Oskar, Stöss Richard, Haas Melanie (Hrsg.), Die Parteisysteme in Westeuropa, Wiesbaden, 2006, S. 7-37

Sutter-Somm Karin, Art. 164 [Gesetzgebung], in: Ehrenzeller Bernhard, Mastronardi Philippe, Schweizer Rainer J., Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf, 2002, [St. Galler Kommentar], S. 1615

Theilacker Bertram (Hrsg.), Banken und Politik. Innovative Allianz für die Zukunft, Frankfurt am Main, 2000

Theilacker Bertram, Banken und Politik in Deutschland, Einführung, in: Teilacker Bertram (Hrsg.), Banken und Politik. Innovative Allianz für die Zukunft, Frankfurt am Main, 2000, S. 9-19

Theis-Berglmair Anna Maria, Aufmerksamkeit und Geld, schenken und zahlen. Zum Verhältnis von Publizistik und Wirtschaft in einer Kommunikationsgesellschaft – Konsequenzen für die Medienökonomie, in: Publizistik, Vierteljahrshefte für Kommunikation, Heft 3, 45. Jg., 2000, S. 310-329

Thielemann Ulrich, Ulrich Peter, Brennpunkt Bankenethik, Der Finanzplatz Schweiz in wirtschaftsethischer Perspektive, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Bd. 33, Bern / Stuttgart / Wien, 2003

Transparency International, The Global Corruption Report 2006, London, 2006

Transparency International, Deutschland, Rundbrief 35, 2/2006, Berlin, 2006

Transparency International, The Global Corruption Report 2001, London, 2001

Tschäni Hans, Wer regiert die Schweiz? Eine kritische Untersuchung über den Einfluss von Lobby und Verbänden in der schweizerischen Demokratie, Zürich, 1983

Tschäni Hans, Parteien, Programme, Parolen, Aarau/Frankfurt am Main, 1979

Ulrich Hans: Systemorientiertes Management: Das Werk von Hans Ulrich, hrsg. von der Stiftung zur Förderung der Systemorientierten Managementlehre St. Gallen/Schweiz, Studienausgabe, Bern, 2001

Ulrich Hans G., Die Ökonomie Gottes und das menschliche Wirtschaften. Zur theologischen Perspektive der Wirtschaftsethik, in: Ruh Hans (Hrsg.), Theologie und Ökonomie. Symposium zum 100. Geburtstag von Emil Brunner, Zürich, 1992, S. 80-112

Ulrich Hans, Unternehmungspolitik, Bern/Stuttgart, 1987, 2. durchgesehene Auflage

Ulrich Hans, Grundlagen der Unternehmungspolitik, in: Die Unternehmung, 1968, Heft 2, S. 77-86

Ulrich Peter, Wirtschaftsethik als politische Ethik: eine republikanisch-liberale Perspektive, in: Kley Roland, Möckli Silvano (Hrsg.), Geisteswissenschaftliche Dimensionen der Politik, Festschrift für Alois Riklin zum 65. Geburtstag, Bern/Stuttgart/Wien, 2000, S. 61-87

Ulrich Peter, Republikanische Unternehmensethik – Facetten einer „fesselnden“ Perspektive unternehmerischer Selbstbindung, in: Ulrich Peter, Löhr Albrecht, Wieland Josef (Hg.), Unternehmerische Freiheit, Selbstbindung und politische Mitverantwortung, Perspektiven republikanischer Unternehmensethik, Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik, München/Mering, 1999, S. 167-177

Ulrich Peter, Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie, Bern/Stuttgart/Wien, 1998 (2. Auflage)

Ulrich Peter, Worauf kommt es in der ethikbewussten Unternehmensführung grundlegend an? Integrative Unternehmensethik in fünf Thesen, in: Ulrich Peter, Wieland Josef (Hrsg.), Unternehmensethik in der Praxis, Impulse aus den USA, Deutschland und der Schweiz, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Bd. 19, Bern/Stuttgart/Wien, 1998, S. 15-27

Ulrich Peter, Integrative Wirtschaftsethik, Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie, Bern/Stuttgart/Wien, 1997

Ulrich Peter, Plädoyer für unternehmungspolitische Vernunft. Was hat Unternehmungspolitik mit Politik zu tun?, in: io Management Zeitschrift, 49, 1980, Nr. 1, S. 32-38

Ulrich Peter, Die Grossunternehmung als quasi-öffentliche Institution. Eine politische Theorie der Unternehmung, Stuttgart, 1977

Ulrich Peter, Maak Thomas, Lebensdienliches Wirtschaften in einer Gesellschaft freier Bürger – Eine Perspektive für das 21. Jahrhundert, in: Ulrich Peter, Maak Thomas (Hrsg.), Die Wirtschaft in der Gesellschaft. Perspektiven an der Schwelle zum 3. Jahrtausend, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Bd. 27, Bern/Stuttgart/Wien, 2000, S. 11-34

Ulrich Peter, Löhr Albrecht, Wieland Josef (Hg.), Unternehmerische Freiheit, Selbstbindung und politische Mitverantwortung, Perspektiven republikanischer Unternehmensethik, Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik, München/Mering, 1999

Ulrich Peter, Wieland Josef (Hrsg.), Unternehmensethik in der Praxis, Impulse aus den USA, Deutschland und der Schweiz, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Bd. 19, Bern/Stuttgart/Wien, 1998

Ulrich Peter, Lunau York, Weber Theo, ‚Ethikmassnahmen‘ in der Unternehmenspraxis. Zum Stand der Wahrnehmung und Institutionalisierung von Unternehmensethik in deutschen und schweizerischen Firmen – Ergebnisse einer Befragung, in: Ulrich Peter, Wieland Josef (Hrsg.), Unternehmensethik in der Praxis, Impulse aus den USA, Deutschland und der Schweiz, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Bd. 19, Bern/Stuttgart/Wien, 1998, S. 121-194

Ulrich Peter, Lunau York, Ethikmassnahmen in schweizerischen und deutschen Unternehmen. Konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde, in: Die Unternehmung, 51. Jg., 1997, Heft 1, S. 49-65

Ulrich Peter, Lunau York, Weber Theo, „Ethikmassnahmen“ in der Unternehmenspraxis. Zum Stand der Wahrnehmung und Institutionalisierung von Unternehmensethik in schweizerischen und deutschen Firmen. Ergebnisse einer Umfrage. Beiträge und Berichte des Instituts für Wirtschaftsethik der Universität St. Gallen, Nr. 73, St. Gallen, 1996

Ulrich Peter, Thielemann Ulrich, Wie denken Manager über Markt und Moral? Empirische Untersuchungen unternehmensethischer Denkmuster im Vergleich, in: Wieland Josef (Hg.), Wirtschaftsethik und Theorie der Gesellschaft, Frankfurt am Main, 1993, S. 54-91

Ulrich Peter, Fluri Edgar, Management. Eine konzentrierte Einführung, Bern/Stuttgart, 1992, 6. neubearbeitete und ergänzte Auflage

Ulrich Peter, Thielemann Ulrich., Ethik und Erfolg, Unternehmerische Denkmuster von Führungskräften – eine empirische Studie, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Bd.6, Bern/Stuttgart, 1992

Ulrich Peter, Thielemann Ulrich, Wie denken Manager über Markt und Moral? Empirische Untersuchungen unternehmensethischer Denkmuster im Vergleich, Beiträge und Berichte des Instituts für Wirtschaftsethik der Universität St. Gallen, Nr. 50, St. Gallen, 1992

Ursprung Tobias, Propaganda, Interessengruppen und Direkte Demokratie, Heidelberg, 1994

Utz Arthur F., Mit Gemeinwohlkonzepten um die Staatsgewalt. Die Ethik der Parteien, in: Utz Arthur F., Ethik des Gemeinwohls, Gesammelte Aufsätze 1983-1997, hrsg. Ockenfels Wolfgang, Paderborn/München/Wien/Zürich, 1998, S. 566-573

Utz Arthur. F., Die Katholische Soziallehre und die Wirtschaftsordnung, Trier, 1991

Utz Arthur F., Zum Begriff „Katholische Soziallehre“, in: Utz Arthur F., Die Katholische Soziallehre und die Wirtschaftsordnung, Trier, 1991, S. 9-16 sowie S. 85-108

Vannucci Alberto, Corruption and political financing in Italy, Transparency International Working Paper to the La Pietra Meeting (Italy), 'Prohibiting Bribery of Foreign Party Officials under the OECD Convention', 12-14 October 2000

Von Alemann Ulrich, The German Case. Party Finance, Party Donations and Corruption, Transparency International Working Paper to the La Pietra Meeting (Italy), 'Prohibiting Bribery of Foreign Party Officials under the OECD Convention', 12-14 October 2000

Von Alemann Ulrich, Kleinfeld Ralf, Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Benz Arthur, Seibel Wolfgang (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden, 1992, S. 259-282

Von Arnim Hans Herbert, (Hrsg.), Politikfinanzierung in der europäischen Union. Die Finanzierung von Parteien und Abgeordneten als Elemente der europäischen Verfassung, Speyer, 2005 (Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Dokumentation Bd VI, 2005)

Von Arnim Hans Herbert, Das System, Die Machenschaften der Macht, München, 2001

Von Arnim Hans Herbert (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzung für „gute“ und bürgernahe Politik, Berlin, 1999

Von Beyme Klaus, Das Gespräch mit der Lobby. Parteien und Verbände, in: Krockow Christian Graf von, Lösche Peter (Hrsg.), Parteien in der Krise, Das Parteiensystem der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens, München, 1996, S. 94-104

Von Beyme Klaus, Institutionentheorie in der neueren Politikwissenschaft, in: Göhler Gerhard (Hrsg.), Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Forschungsstand – Probleme – Perspektiven, Opladen, 1987, S. 48-60

Von Gehlen Dirk, Die Piratenpartei, Wie Piratenparteien weltweit nicht nur die Inhalte, sondern auch die Form der Politik verändern wollen, in: Geiselberger Heinrich (Hrsg.), Und jetzt? Politik, Protest und Propaganda, Frankfurt am Main, 2007, S. 44-50

Walzer Michael, Kritik und Gemeinsinn, Drei Wege der Gesellschaftskritik, Berlin, 1990

Weck-Hannemann Hannelore, Politische Ökonomie des Protektionismus. Eine institutionelle und empirische Analyse, Frankfurt/New York, 1992

Weibler Jürgen, Peter Alexander, Strategische Führung von politischen Parteien, in: Oelsnitz Dietrich von der, Kammel Andreas (Hrsg.), Kompetenzen moderner Unternehmensführung, Joachim Hentze zum 60. Geburtstag, Bern/Stuttgart/Wien, 2001, S. 361-386

Weigelt Kurt, Staatliche Parteienfinanzierung, Zu den Möglichkeiten einer staatlichen Parteienfinanzierung in der Schweiz unter vergleichender Berücksichtigung der Gesetzgebung in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, Reihe Staatsrecht, Band 6, Grösch, 1988

Weinmann Roland, Die Finanzierung politischer Parteien in steuerlicher Betrachtung, Tübingen, 1966

Wertmüller Doris, Parteienfinanzierung und Spendenpraxis. Dargestellt am Beispiel des gescheiterten Gesetzesvorhabens zur Amnestie von Straftaten im Zusammenhang mit Spenden an politische Parteien, Junge Wissenschaft, Schriften der Hochschule für Politik München, Band 1, München, 1990

Wewer Göttrik (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Rechtsnormen – Realanalysen – Reformvorschläge, Opladen, 1990



Wewer Göttrik, Eine neue Phase der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland hat begonnen – öffentliche Diskussionen, wissenschaftlicher Forschungsstand und offene Fragen, in: Wewer Göttrik (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Rechtsnormen – Realanalysen – Reformvorschläge, Opladen, 1990, S. 12-71

Wewer Göttrik, Die Dialektik der Stabilität – Politischer Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wewer Göttrik (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Rechtsnormen – Realanalysen – Reformvorschläge, Opladen, 1990, S. 459-488

Wiederkehr Erich, Der gekaufte Sitz? Werbung und Wahlerfolg: Eine empirische Untersuchung der Wirkung von Zeitungswerbung bei den Nationalratswahlen 1987, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, Nr. 265-266, Zürich, 1989

Wiesendahl Elmar, Parteien, Frankfurt am Main, 2006

Wiesendahl Elmar, Parteien und die Politik der Zumutungen, in: Das Parlament, 27. September 2004, Aus Politik und Zeitgeschehen (Beilage), Nr. 40, 2004, S. 19-24

Wiesendahl Elmar, Parteien in Perspektive. Theoretische Ansichten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien, Opladen, 1998

Wiehen Michael H., Kontrollinstrumentarien der Korruptionsprävention und -bekämpfung in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 32-33, 2001, S. 15-22

Willemsen Maarten Helmut, Ist die Schweiz ein lebensfähiges System? Kybernetische Diagnose des schweizerischen politischen Systems, Zürich/Chur, 1992

Wirz Stephan, Die Integration individual- und sozialetischer Aspekte als Voraussetzung für eine tragfähige Wirtschafts- und Unternehmensethik, in: Paul Richli (Hrsg.), Wo bleibt die Gerechtigkeit?, Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft (LRB), Bd. 5, Zürich, 2005, S. 173-181, (Sonderdruck)

Wolling Jens, Skandalberichterstattung in den Medien und die Folgen für die Demokratie. Die Bedeutung der Wahrnehmung und Bewertung der Berichterstattung für die Einstellung zur Legitimität des politischen Systems, in: Publizistik, Vierteljahrshefte für Kommunikationsforschung, 46. Jg., März 2001, Heft 1, S. 20-36

Zajitschek Susanne, Global Players und kritische Weltöffentlichkeit. Plädoyer für eine neue ethisch-politische Verhältnisbestimmung, in: Maak Thomas, Lunau York (Hrsg.), Weltwirtschaftsethik. Globalisierung auf dem Prüfstand der Lebensdienlichkeit, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Band 20, Bern/Stuttgart/Wien, 1998, S. 423-442

Zajitschek Susanne Elisabeth, Corporate Ethics Relations – Orientierungsmuster für die legitime Gestaltung unternehmensexterner Beziehungen, St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, Bd. 17, Bern/Stuttgart/Wien, 1997

Zellweger E., Die politischen Parteien in der Demokratie, in: Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien, Separatdruck NZZ, NZZ-Schriften zur Zeit Bd. 11, Zürich, 1969, S. 124-133

Zurbriggen Ludwig, CVP und die soziale Mitte. Soziales Kapital, Koalitionen und symbolische Praxis der CVP, Zürich/Chur, 2004

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1	Einschätzungen zu ethischen Problemen in den grössten Schweizer Unternehmen	Seite 88
Tagelle 4-2	Regelungen zu Tatbeständen mit Konfliktpotential in schweizerischen Firmen	Seite 89
Tabelle 5-1	Grossspenden an die CVP 1998-2000 (in CHF)	Seite 103
Tabelle 5-2	Anteil der Grossspenden am Budget der CVP Schweiz 1998-2000	Seite 104
Tabelle 5-3:	Anteil Spenden/Sponsoring am Jahresbudget der Parteien	Seite 106
Tabelle 5-4:	Budgets der nationalen Parteien in Mio. CHF (nicht teuerungsbereinigt)	Seite 106
Tabelle 5-5:	Leistungen der Partei für die Fraktion in der Bundesversammlung	Seite 108
Tabelle 5-6:	Leistungen der federführenden Partei in Abstimmungskampagnen	Seite 109
Tabelle 5-7:	Ausgabenstruktur/Kostenrechnung Fraktionsbetrieb 1999 in CHF	Seite 112
Tabelle 5-8:	Einnahmenstruktur Fraktionsbetrieb 1999 in CHF	Seite 114
Tabelle 5-9:	Quersubventionierung von der Partei zur Fraktion 1999 in CHF	Seite 114
Tabelle 5-10:	Budgets Bundesratsparteien 1995-1999 (ohne Wahlen) in Mio. CHF	Seite 116
Tabelle 5-11:	Einnahmenstruktur der Bundesratsparteien (Prozent-Anteil am Budget 1998)	Seite 116
Tabelle 5-12:	Ausgabenstruktur der Bundesratsparteien (Prozent-Anteil am Budget 1998)	Seite 117
Tabelle 6-1:	Parlamentarische Vorstösse und Berichte zur Parteienthematik (Übersicht)	Seite 128

## Abkürzungsverzeichnis

AB	Aufsichtsbehörde
aBR	alt Bundesrat
Abs.	Absatz
ACE	Administration and Cost of Election Project
AG	Kanton Aargau
AG	Aktiengesellschaft
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AP	Autopartei (heute FPS)
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
ASOS	Schweizerische Gesellschaft für Management
Auns	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
BBI	Bundesblatt
Bd.	Band
BE	Kanton Bern
BG	Bundesgesetz
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei
BL	Kanton Basel-Landschaft
BMW	Bayrische Motorenwerke
BR-Parteien	Bundesratsparteien (CVP, FDP, SP, SVP)
BS	Kanton Basel-Stadt
Bst	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich demokratische Union, Deutschland
CHF	Schweizer Franken
CS	Crédit Suisse, Schweizer Grossbank
CSP	Christlichsoziale Partei
CSU	Christlich Soziale Union, Bayern/Deutschland
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
d.h.	das heisst
DM	Deutsche Mark
Doc.	Dokument
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union der Schweiz
Eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union

FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
FPS	Freiheitspartei der Schweiz
FR	Kanton Freiburg
Fr.	Schweizer Franken
GB	Grünes Bündnis
GE	Kanton Genf
GL	Kanton Glarus
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMC	Multidisciplinary Group on Corruption
GMCF	Working Group on the Funding of Political Parties
GPS	Grüne Partei der Schweiz
GR	Kanton Graubünden
GRECO	Group of States against corruption
GS	Generalsekretariat
Hrsg.	Herausgeber
IG	Interessengemeinschaft
IGES	Institut für Gesundheits- und Sozialforschung
inkl.	inklusive
JU	Kanton Jura
KCVP	Konservativ-christlichsoziale Volkspartei
KK	Katholisch-Konservative, Kurzform für Konservative Volkspartei (1912-57) bzw. Konservativ-christlichsoziale Volkspartei (1957-1970)
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
KOM	Kommission (KOM-Dokumente)
KP	Kantonalparteien
LdU	Landesring der Unabhängigen
Lega	Lega dei Ticinesi
Lib	Liberale Partei der Schweiz
LPS	Liberale Partei der Schweiz
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
LU	Kanton Luzern
Mio.	Millionen
NA	Nationale Aktion (Partei, Schweiz)
NE	Kanton Neuenburg
NGO	Non government organization
NLZ	Neue Luzerner Zeitung
NPM	New Public Management
NPO	Non-Profit-Organisation
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NW	Kanton Nidwalden

---

NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OR	Schweizerisches Obligationenrecht
OW	Kanton Obwalden
PdA	Partei der Arbeit
Poch	Progressive Organisationen der Schweiz
PR	Public Relations
PSA	Parti socialiste autonome
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafverwaltung
Rep	Schweizerische Republikanische Bewegung
S.	Seite(n)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SD	Schweizer Demokraten (Partei)
sda	Schweizerische Depeschenagentur
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft seco (Schweiz)
SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SO	Kanton Solothurn
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SPK	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)
SR	Ständerat
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
StGB	Strafgesetzbuch
SVP	Schweizerische Volkspartei
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin / Transparency International
UBS	United Bank of Switzerland
UR	Kanton Uri
VD	Kanton Waadt
vgl.	vergleiche
Vig	Vigilance
VS	Kanton Wallis
vs.	versus
z. B.	zum Beispiel
ZG	Kanton Zug
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZH	Kanton Zürich

## Lebenslauf

Am 20. Juli 1961 wurde ich als Sohn und erstes von drei Kindern des Josef Gernet und seiner Ehefrau Katharina, geb. Lustenberger, als Bürger von Willisau-Land in Sursee geboren. Seit 1992 bin ich verheiratet mit Bernadette Zurkirchen von Werthenstein.

Nach sechsjährigem Besuch der Primarschule und zwei Jahren Sekundarschule in Willisau-Land wechselte ich 1976 an das Kantonale Lehrerseminar nach Hitzkirch und erwarb dort 1981 das Primarlehrerdiplom des Kantons Luzern. Im Herbst des gleichen Jahres nahm ich als Werkstudent an der Universität Freiburg (Schweiz) das Geschichtsstudium auf, das ich 1988 – nach einem Semester in Wien – mit dem Lizentiat vorläufig beendete. Während des Studiums arbeitete ich in Teilzeitpensen erst als Lehrer (Sekundarschule Willisau-Land, Lehrerseminar Hitzkirch), später als Journalist und Redaktor für verschiedene Zeitungen und Radiostationen.

Die berufliche Tätigkeit führte mich anfänglich in den Journalismus, wo ich für verschiedene Medien (Willisauer Bote, Vaterland, Luzerner Zeitung, Presseagentur Schweizerische Politische Korrespondenz, Neue Mittelland Zeitung/Solothurn) und in verschiedenen Funktionen (Reaktionsleiter, Redaktor, EU- und NATO-Korrespondent/Brüssel, Stv. Chefredaktor) bis 1997 tätig war. Vom Sommer 1997 bis Herbst 2001 war ich Generalsekretär der CVP Schweiz.

Während einer mehrmonatigen „Pause“, im Anschluss an die Zeit als Politikmanager, begann ich an der vorliegenden Dissertation zu arbeiten. Berufsbegleitend habe ich die Forschungsarbeiten weitergeführt und zum Abschluss gebracht; erst als Mitglied der Geschäftsleitung der PR-Agentur Peter Bütikofer & Company, Zürich/Genf/Berlin/Dresden (Februar 2002 bis Juni 2004), dann als Leiter des Diplomstudiengangs Wirtschaftskommunikation und interimistischer Leiter des Instituts für Wirtschaftskommunikation an der Hochschule für Wirtschaft, Luzern sowie als Mitglied der Hapimag Konzernleitung, Baar (Job-Sharing: Dezember 2003 bis Juli 2005). Seit August 2005 hatte ich in der Konzernleitung Kommunikation, Marketing und Verkauf zu verantworten (von April 2007 bis Dezember 2007 Unternehmenskommunikation, Marketing, Lobbying). Am 1. April 2008 übernahm ich bei Raiffeisen Schweiz als Mitglied der Direktion die Leitung der Fachstelle ‚Politik und Gesellschaft‘.

## Ehrenwörtliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, die vorliegende Dissertation selbst und ohne unzulässige fremde Hilfe verfasst und noch an keiner andern Fakultät vorgelegt zu haben.

Schenkon, 15. Juni 2008

Hilmar Gernet