

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 47 (1967-1968)
Heft: 10

Artikel: Probleme und Aufgaben unserer Demokratie
Autor: Wahlen, F.T.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-162027>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 05.04.2026

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

Probleme und Aufgaben unserer Demokratie

ALT BUNDES RAT F. T. WAHLEN

Es drängen sich drei Vorbemerkungen auf. Erstens mag die Wahl des heutigen Themas merkwürdig erscheinen, nachdem der Rückblick auf die 37. Legislaturperiode und der eidgenössische Wahlherbst so ausgiebig Anlaß boten, die unser Volk beschäftigenden Probleme von allen Seiten zu beleuchten. Wenn das, was ich zu sagen habe, auch als Repetitorium empfunden werden mag, so glaube ich mich doch nicht entschuldigen zu müssen. Mein Anliegen geht dahin, einen kleinen Teil beizusteuern zu einem Gespräch, das über die Wahlkampagne hinaus fortgesetzt werden muß, wenn wir das helvetische Unbehagen überwinden wollen.

Der zweite Hinweis gilt dem Umstand, daß viele der behandelten Fragen notwendigerweise Beziehungen haben zu einer Neugestaltung der Bundesverfassung. Die Arbeitsgruppe, die sich im Auftrage des Bundesrates mit dieser Aufgabe befaßt und die zu präsidieren ich die Ehre habe, konnte in der kurzen Zeit ihres Bestehens noch keinerlei Beschlüsse fassen. Sie ist über klärende Vorgespräche und über die Erstellung eines Frageschemas noch nicht hinausgekommen. Ich möchte deshalb bitten, meine heutigen Äußerungen nicht mit den Absichten dieser Gruppe in Verbindung zu bringen.

Die dritte Bemerkung bezieht sich auf die Art der Behandlung des Themas. Es wäre unmöglich, im Rahmen eines Vortrages die drängenden Sachprobleme zu behandeln, deren Lösung unserer Generation aufgegeben ist. Ich werde mich deshalb auf die Probleme unserer Gesellschaft und unserer staatlichen Institutionen aus politischer Sicht beschränken. Ist unsere Demokratie gesund, so werden wir die großen Sachprobleme, vom Nachholbedarf im Bereich von Bildung und Forschung über den Gewässerschutz zur Inflationsbekämpfung und den Finanzierungsproblemen in Gemeinde, Kanton und Bund, lösen können. Daß sie gesund und aktionsfähig bleibe, das sei unsere große Sorge.

Interesselosigkeit als Kehrseite der Stabilität

«Nun entstand etwas, über dessen Mangel viele lange bitterlich geweint hatten, es entstand politisches Leben, eine große Bewegung im Lande, wie auf dem Meer, wenn der Wind bläst, wie im Wasserkessel, wenn die Köchin

tapfer feuert.» Dieses Zitat stammt nicht aus einer unserer Zeitungen von anfangs Oktober dieses Jahres, zu Beginn des Wahlkampfes, sondern aus Gotthelfs «Zeitgeist und Bernergeist» und bezieht sich auf das politische Leben im Kanton Bern vor 120 Jahren. Heute wird, wenn auch nicht bitterlich geweint, so doch von vielen bitterlich geklagt über den Mangel an politischem Interesse, und es ist schwer zu sehen, welche Ereignisse es bedürfte, um das Meer oder auch nur das Wasser im Kochkessel in Bewegung zu bringen. Es hat immer etwas Problematisches an sich, Vergleiche mit so weit zurückliegenden Epochen zu ziehen, aber angesichts der heutigen politischen Ruhe, die sich zur Interesselosigkeit eines Teiles der Bürgerschaft steigert, muß man sich fragen, ob nicht die Tatsache, daß so viel von dem in der Regeneration und den ersten Bundesstaatsjahrzehnten Erstrebten erreicht wurde, dafür mitverantwortlich ist, daß die heutige Tagespolitik nicht mehr hohe Wellen zu werfen vermag.

In der Tat, es ist Imponierendes erreicht worden. Staatsform, Staatsgrundsätze und Staatsführung haben es der Eidgenossenschaft ermöglicht, sich in einer unruhigen Welt während anderthalb Jahrhunderten des Friedens zu erfreuen und das Wunder der Unversehrtheit während der beiden Weltkriege zu erleben. In Form der direkten Demokratie, des Systems zweier Kammern mit gleichen Befugnissen und der Kollegialregierung haben wir ein durchaus eigenständiges Führungssystem entwickelt, dessen Mängel angesichts der Erfordernisse der modernen Welt sicher nicht übersehen werden dürfen, dessen gewaltiger Vorteil der Verlässlichkeit und Stabilität aber doch gegen sie schwer ins Gewicht fällt. Wir haben eine Unternehmerschaft, deren Kompetenz, Initiative und Risikobereitschaft unser rohstoffarmes Land trotz seiner Kleinheit zu einem bedeutsamen Faktor in der Weltwirtschaft werden ließ. Im gleichen Atemzug ist unsere qualifizierte, verantwortungsbewußte Arbeiterschaft zu nennen, die den schweizerischen Exportgütern Weltruf verschaffen half. Zwischen beiden Partnern ist als Eckstein des sozialen Ausgleichs, der ein positives Charakteristikum unseres Jahrhunderts ist, der Arbeitsfriede zustande gekommen, eine Leistung von gewaltiger Bedeutung für die Gesamtwirtschaft, die sonst nirgends verwirklicht werden konnte.

Wir haben eine Landwirtschaft, die trotz einer schwierigen Größen- und Kostenstruktur, trotz teilweise sehr ungünstiger topographischer und klimatischer Verhältnisse ihre Produktivität pro Arbeitseinheit in den beiden letzten Jahrzehnten in einem Maße zu steigern vermochte, das von keinem andern Wirtschaftszweig erreicht wurde, und die uns durch die Sorgfalt ihrer Arbeit die Schweiz Jahr für Jahr in einen Garten verwandelt. Diese und andere Besonderheiten unserer Staats- und Wirtschaftsstruktur haben es uns ermöglicht, in überdurchschnittlichem Maße an der weltweiten Wirtschaftsentwicklung der Nachkriegszeit teilzunehmen und ein Lebens-

haltungsniveau zu erreichen, das für alle Bevölkerungsschichten jeden Vergleich mit dem Ausland aushält. Um dies nur mit drei Zahlen zu illustrieren: Seit Anfang der vierziger Jahre ist unser Volkseinkommen von 10 auf 65 Milliarden Franken gestiegen, die Zahl der Automobile hat sich seit Kriegsende verzehnfacht, die AHV und IV konnten 1966 zusammen über 2 Milliarden Franken an Renten ausrichten. In bezug auf Integrationsentwicklungen verfügen wir damit über einen Spielraum zwischen wirtschaftlichem Zwang und politischer Entscheidungsfreiheit, um den uns sicher manches andere Land beneidet. Unsere Milizarmee ist nicht nur ein Instrument der Landesverteidigung, sondern ein hervorragendes Werkzeug der staatsbürgerlichen Schulung und ein Gegengewicht gegen die immer mehr überhandnehmende Tendenz, daß sich die Gesellschaft in horizontale Bevölkerungsschichten mit gleichgerichteten Interessen gliedert, so daß im zivilen Leben die Kontakte zwischen Stand und Stand fehlen.

Strukturwandel der Politik

Gewiß, das sind Schlaglichter ohne die dazu gehörigen Schatten. Wir werden auf sie auch zu sprechen kommen, aber im Moment forschen wir ja nach den Gründen, die zu einem so auffälligen Schwund an politischem Interesse geführt haben. Zu ihnen gehört neben dem Wohlstandsklima sicher auch eine weitgehende Entschärfung der politischen, ideologischen und konfessionellen Gegensätze, die in der Vergangenheit die Parteiprogramme deutlich schieden und zu politischen Auseinandersetzungen von unerhörter Schärfe führten. Wir bringen kein Verständnis mehr auf für die maßlosen persönlichen Verunglimpfungen der damaligen politischen Gegner, für ihre schroffen weltanschaulichen und ethischen Gegensätzlichkeiten, aus denen sich auch das Charisma erklärt, das sie auf ihre Gefolgschaften ausübten. Die Politik hat als Schauspiel an Anziehungskraft stark eingebüßt. Für viele, allzu viele, ist der Massensport zum Ersatz geworden. Beim Ruf nach verstärkter Opposition mögen, abgesehen von seinem positiv zu wertenden Inhalt, nostalgische Erinnerungen an die Härte früherer politischer Kämpfe mitspielen.

Es ist klar, daß diese Entwicklung nicht ohne Rückwirkungen auf Stellung und Einflußbereich der politischen Parteien bleiben konnte. Es gibt sogar Stimmen, die behaupten, sie hätten sich überlebt, und die ihnen ein baldiges Ende voraussagen. Heute, da Wirtschafts- und Sozialfragen im Vordergrund der Tagespolitik stünden, seien die großen wirtschaftlichen Organisationen besser in der Lage, sich ihrer anzunehmen. Sie hätten kraft eines geschulten, mit den neuesten wirtschaftlichen und soziologischen Forschungsmethoden vertrauten Mitarbeiterstabes weitaus bessere Voraus-

setzungen, zu den richtigen Lösungen zu gelangen. Die Bürger, so wird argumentiert, hätten das gemerkt, und das zeige sich in ihrer Abwendung von den Parteien.

An diesen Gedankengängen ist richtig, daß die Politik viel erdnäher geworden ist. Weil der Staat auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet immer mehr Aufgaben übernehmen mußte, hat sie sich verwirtschaftlicht, versachlicht. Die Parteien müssen immer mehr zu einzelnen, konkreten Problemen Stellung beziehen; damit nähern sich die Parteiprogramme auf wesentlichen Gebieten immer mehr gegenseitig an, und es bleibt wenig Raum für gedankliche Höhenflüge. Die Parteien aus diesen Gründen als überflüssig geworden zu erklären, bedeutet aber doch das Übersehen ihrer wesentlichen, für die Demokratie nicht ersetzbaren Rolle. Die Versachlichung der Politik geht nicht so weit, daß eine Expertengruppe, und wäre sie noch so kompetent, mit Hilfe des bestgesteuerten Computers die in den Augen aller Beteiligten richtige Lösung auch für Fragen finden könnte, die scheinbar rein technischer oder wirtschaftlicher Natur sind.

Nach wie vor variieren die Ansichten der Bürger je nach den wirtschaftlichen und anderweitigen Interessen, nach der Herkunft und der Lebensanschauung verschiedener Gruppen, und es bleibt eine ausgesprochen politische Aufgabe, im Rahmen der Konkordanzdemokratie die allseitig annehmbare Lösung zu finden. Nur die Parteien und die durch sie gebildeten Fraktionen in den Legislativen können diese Aufgabe übernehmen. Sie sind aber nicht nur die völlig unentbehrlichen Instrumente der politischen Willensbildung, sondern sie liefern auch den Nachwuchs an Persönlichkeiten, die fähig und willens sind, in Gemeinde, Kanton und Bund politische Ämter zu übernehmen. So leicht es ist, an der Politik im allgemeinen und den Parteien im besondern Kritik zu üben oder sich über sie lustig zu machen, so schwer wäre es, sie durch irgend etwas anderes zu ersetzen. Auch die wirtschaftlichen Organisationen, auf deren Rolle wir noch zu sprechen kommen, können es nicht tun. Um einen Ausdruck der Nonkonformisten zu gebrauchen, kämen wir bei einer Abschaffung der Parteien zu einem «Establishment», das gerade für die heutigen Kritiker noch viel schwerer zu ertragen wäre als das existierende, weil am Ende der so begangenen Straße die Diktatur liegen würde.

Im Ausland hat die Einsicht, daß Parteien wesensnotwendige Elemente der Demokratie sind, die Frage aufkommen lassen, ob ihre Arbeit von Staates wegen unterstützt werden sollte. Das Bild von Parteien, die auf Staatskrücken gehen, hat aber etwas Stoßendes. Am ehesten könnte man sich die Erleichterung gewisser ihrer Funktionen durch die öffentliche Hand vorstellen, so etwa die Errichtung von Fraktionssekretariaten, um nicht nur die Parteien finanziell, sondern auch die Parlamentarier arbeitsmäßig zu entlasten.

Erschwerte Aufgaben des Parlaments

Damit kommen wir zu den Institutionen, deren Zusammensetzung durch die Stärke der Parteien bestimmt wird, Parlament und Exekutive. Ihr Verhältnis zueinander und zur Verwaltung sowie die Wahlart, Zusammensetzung und Arbeitsweise des Bundesrates sind in letzter Zeit Gegenstand häufiger Diskussionen gewesen. Wenn man die Liste der parlamentarischen Vorstöße der letzten sieben Jahre durchgeht, findet man allerdings, daß es sich nicht um ein neuentdecktes Interessegebiet handelt. Durch die Angelegenheit «Mirage» wurde aber der ganze Fragenkomplex stark aktualisiert. Die grundsätzlichen Auseinandersetzungen namentlich in bezug auf die Befugnisse des Parlaments und sein Verhältnis zur Exekutive waren sicher nützlich. Rückblickend wird man feststellen, daß vielleicht in der ersten Enttäuschung über den bedauerlichen Betriebsunfall zu viel von den institutionellen Änderungen, zu wenig von den Qualitäten, der Einsatzbereitschaft und Verantwortungsfreude der Menschen, die den ihnen zugewiesenen Funktionen innerhalb der Institutionen nachzukommen haben, erwartet wurde.

Was das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat betrifft, so ist klar, daß seit 1848 ein ganz wesentlicher Wandel eingetreten ist. Der Verfassungsgeber wies damals dem Parlament deutlich die führende Rolle zu. Es ist keine schweizerische Besonderheit, sondern eine in allen demokratisch regierten Ländern zu beobachtende Erscheinung, daß sich mit der steigenden Zahl und Komplexität der Staatsaufgaben die Machtfülle der Regierung, die über einen sehr ausgebauten Verwaltungsapparat verfügen muß, erweiterte. In unserm Land hat natürlich auch das System des Milizparlamentes dazu beigetragen, daß der den eidgenössischen Räten zugewiesenen Arbeitslast Grenzen gesetzt sind. Die als Resultat eingehender Diskussionen beschlossenen Verstärkungen der Kontrollfunktionen des Parlaments sind angemessen. Im Interesse der Arbeitsqualität zu begrüßen ist auch die Einrichtung von Dokumentationsdiensten. Diese Maßnahmen läuten aber nicht die «Sternstunde des Parlamentes» ein, wie in der «Mirage»-Debatte gesagt wurde. Das Ratsmitglied, das seine Arbeit ernst nimmt, steht vor einer gewaltigen Arbeitslast, und speziell den Mitgliedern der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen werden durch die neue Ordnung Aufgaben überbunden, die große Opfer an Zeit und Arbeit erheischen. Eine gewisse Arbeitsteilung nach Sachgebieten innerhalb der Fraktionen wird zur Notwendigkeit, obschon damit die jedem Expertengremium innewohnende Gefahr verbunden ist, daß Sachkunde und Interessenwahrung zusammenfallen.

Trotz der starken Belastung der Ratsmitglieder ist zu hoffen, daß wir das System des Milizparlamentes noch auf absehbare Zukunft erhalten

können. Ein Ratsmitglied, das die politischen und sachlichen Probleme aus seiner Berufserfahrung und seinen beruflichen Kontakten heraus beurteilt, kommt dem Ideal des Volksvertreters sicher näher als der Berufspolitiker. Bedauerlich ist die immer stärker in Erscheinung tretende Einengung der in den Räten vertretenen Berufskreise aus zeitlichen und finanziellen Gründen. Was hier an Korrekturen vorgekehrt werden kann, namentlich in der Entschädigungsfrage für Freierwerbende, sollte getan werden.

Der Wunsch nach vermehrter Planung

Wenn unser Parlament sein Pensum trotz der stark gestiegenen Arbeitslast zu bewältigen vermag, so ist das neben der guten Vorbereitung der Geschäfte durch Verwaltung und Bundesrat nicht zuletzt auch unsern eher pragmatischen Regierungsmethoden zuzuschreiben. Nun wird, und sicher mit Recht, mehr Zukunftsanalyse und Planung verlangt, und zwar nicht nur auf der Regierungsebene, sondern durch die Vorlage von Richtlinien für die während der vierjährigen Legislaturperiode zu befolgende Politik und eine Dringlichkeitsordnung für die zu lösenden Aufgaben.

Daß der Wunsch nach einer Erhellung der Zukunftsbedürfnisse und der behördlichen Absichten zu ihrer Befriedigung nicht nur im Parlament, sondern auch im Volk vorhanden ist, ist unbestreitbar. Hoffentlich gelingt das Experiment. Das wird um so eher der Fall sein, je mehr sich das Parlament der Problematik bewußt ist, mit der langfristige Vorhersagen belastet sind, je mehr es sich Rechenschaft abgibt, daß dem ganzen Vorgang ein anderer Inhalt innewohnt als der Präsentierung des Regierungsprogramms in der parlamentarischen Demokratie, und je weniger es sich aus diesen Erkenntnissen heraus dazu verführen läßt, das vom Bundesrat vorgelegte Programm in endloser Debatte zu zerreden. Sonst besteht nämlich die Gefahr, daß die Neuerung in der Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung gerade das Gegenteil des Erstrebten erreicht. Statt das Informationsbedürfnis zu befriedigen, gäbe es Verwirrung und eine noch stärkere Abwendung vom politischen Geschehen.

Die Gestaltung der politischen Information muß uns überhaupt ein wichtiges Anliegen sein. Man kommt nicht um den Eindruck herum, das heutige Funktionieren der Massenmedien bringe eher ein Zuviel als ein Zuwenig an Information, eine Art von Dauerberieselung des modernen Menschen mit Neuigkeiten, von denen die ausländischen meist sensationeller sind und das heimische politische Geschehen als hausbacken erscheinen lassen. Das will nicht sagen, daß bei besonderen Anlässen wie bei der Durchführung von Wahlkampagnen die Öffentlichkeit nicht sehr kräftig aufgerüttelt werden soll. Man darf anerkennend sagen, daß Presse, Radio und

insbesondere Television im vergangenen Wahlkampf in dieser Richtung große Anstrengungen machten. Es ist nur hervorzuheben, daß es auch bei der politischen Information mehr auf Qualität als auf Quantität ankommt.

Hinsichtlich der Möglichkeit, daß sich die im Bundesrat vertretenen Parteien und der Bundesrat als Resultat der Beratung der Richtlinien für die Legislaturperiode auf ein durchzuführendes Programm festlegen, bin ich ausgesprochen skeptisch. Sie wäre nur zu verwirklichen durch die Einführung des Fraktionsstimmzwanges. Das heutige System der «Opposition von Fall zu Fall», das heißt des Rechtes aller Ratsmitglieder, in Sachfragen nach eigenem Ermessen und Gewissen zu stimmen, ist geradezu eine Eigenheit unseres Parlamentes, auf die sicher sehr ungern verzichtet würde. Das schließt nicht aus, daß die Bundesratsfraktionen in wichtigen Einzelfragen zu einer verpflichtenden Übereinkunft gelangen sollten. Wie die Erfahrung gezeigt hat, wäre dieses Vorgehen besonders wünschbar bei der Vorbereitung des neuen Finanzprogrammes.

Wahlart und Arbeitsweise des Bundesrates

Über die in letzter Zeit vieldiskutierten Probleme, welche die Zusammensetzung, die Wahlart und die Arbeitsweise des Bundesrates betreffen, hat sich kürzlich Herr alt Bundesrat Max Petitpierre in einer bemerkenswerten Studie geäußert¹. Seine Ausführungen decken sich so sehr mit meinen eigenen Erfahrungen und Ansichten, daß ich mich hier mit einer kurzen Zusammenfassung begnügen kann.

Die bisherige Wahlart ist beizubehalten, da die Volkswahl äußerst schwer lösbare Probleme schaffen würde. Ebenso ist keine Vermehrung der Sitzzahl in Aussicht zu nehmen, da jede Erhöhung der Zahl der Mitglieder das Kollegialprinzip schwächen muß, das ein nicht wegzudenkender Bestandteil unserer Institutionen ist. Durch die Ausnützung der vielen Entlastungsmöglichkeiten kann die Arbeit der Departementschefs wesentlich erleichtert und von der administrativen auf die politische Ebene gehoben werden. Die Beschränkung der Wahlmöglichkeit auf einen Bundesrat pro Kanton ist beizubehalten, aber die Gewohnheitsansprüche der drei volkreichsten Kantone auf je einen Bundesrat sind fallenzulassen, wenn wünschbare Alternativvorschläge gemacht werden können. Die Ansprüche der sprachlichen Minderheiten sind sorgsam zu respektieren, ohne sie aber zahlenmäßig festzulegen.

Diese Stellungnahme mag als wenig reformfreudig kritisiert werden, aber sie entspringt einer persönlichen Erfahrung und Beobachtung zu einer Zeit, da die Diskussion um Reformen besonders lebhaft war. Nirgends wie hier wurde mir klar, wieviel wichtiger die Persönlichkeit ist als der äußere Rah-

men, in dem sie arbeitet. Das gilt vor allem auch für die Fähigkeit zur Ausnützung der vorhandenen Entlastungsmöglichkeiten. Wir dürfen uns eines ganz ausgezeichneten Kadern in der obersten Beamtenhierarchie rühmen, so daß sich der Departementschef weitgehend von reinen Verwaltungsaufgaben entlasten und neben den Regierungsaufgaben seines Departements genügend Zeit für die Ausübung der Kollegialverantwortung aufbringen kann. Die Frage nach der Schaffung von Staatssekretärposten möchte ich offen lassen, sie jedenfalls nicht für alle Departemente unterschiedslos bejahen. Sie wirft auch schwer zu lösende politische Probleme auf.

Wir haben in der Gestaltung mancher unserer Institutionen Anleihen im Ausland gemacht, aber das Kollegialsystem ist durchaus schweizerischen Ursprungs, und man darf doch sagen, daß es sich, abgesehen von den in allen Regierungsformen gelegentlich wirksamen menschlichen Schwächen, in den Kantonen wie im Bund bewährt hat. Gewiß stellt die Vertretung mehrerer Parteien im Bundesrat höhere Ansprüche an das einzelne Mitglied und an die Behörde als Ganzes, aber ohne grundlegende Änderung des ganzen Regierungssystems, die eine schwer zu konzipierende alternierende Regierungsverantwortung und Oppositionsrolle der großen Parteien nach dem Vorbild der parlamentarischen Demokratie vorsehen würde, kann schwer von ihr abgewichen werden. Der Erfinder des Ausdrucks «Zauberformel» hat unserer Demokratie keinen guten Dienst erwiesen, haftet ihm doch etwas Despektierliches an, das auf dem Boden des ohnehin bestehenden — und ebenfalls zum Teil künstlich gezüchteten — Unbehagens dem Bild unserer obersten Landesbehörde Abbruch tut. Merkwürdig ist jedenfalls, daß der Ausdruck bei den lange vorher eingetretenen, genau gleichgerichteten Änderungen in der Zusammensetzung von kantonalen Regierungen, die ja das Vorbild zur Schaffung des Bundesrates waren, nie gebraucht wurde und auch jetzt nicht auf sie angewendet wird.

Die vierte Macht im Staate

Im verfassungsrechtlichen Instanzengefüge unseres Staates figuriert neben Bundesrat und Parlament das Volk als Souverän. Es hat sich aber eine vierte Macht eingeschaltet, die in der Verfassung nur beiläufig seit 1947 erwähnt wird, nämlich die Organisationen der Wirtschaft. Mit der zunehmenden Befassung des Staates mit wirtschaftlichen und sozialen Fragen dehnt sich naturgemäß ihr Einflußbereich aus. Niemand bestreitet, daß sie legitime Interessen zu verteidigen haben, und es ist klar, daß sie sich in dieser Funktion je nach dem vertretenen Interessenbereich als Gegner gegenüberstehen müssen. Was aber heute nottut, ist eine vermehrte Ausrichtung ihres Blickfeldes auf das Gesamtinteresse. Die schweizerische

Demokratie hat mit dem gesunden, vorwärtsweisenden politischen Kompromiß nicht nur gute Erfahrungen gemacht, sondern er hat sich geradezu als eines ihrer unentbehrlichen Funktionselemente erwiesen. Warum sollen wir, durch das Instrument der Spitzenverbände unserer Wirtschaft, nicht noch mehr als bis anhin aus dem Schatz unserer politischen Erfahrungen auf das Wirtschaftliche übertragen? Als Beispiel einer derartigen gemeinsamen, dem Ganzen verpflichtenden Tätigkeit der Spitzenverbände sei die Beeinflussung des Konjunkturverlaufes des letzten Jahrzehnts erwähnt.

Man erinnert sich, daß auf das Ende des Weltkrieges ganz allgemein eine schwere Wirtschaftskrise vorhergesagt und daß zu ihrer Milderung vorsorglich ein Arbeitsbeschaffungsprogramm ausgearbeitet wurde. Es zeigte sich bald, daß als Folge des enormen aufgestauten Nachholbedarfes gerade das Gegenteil eintrat. Um der dadurch bewirkten Gefahr der Geldentwertung vorzubeugen, einigten sich die wirtschaftlichen Spitzenverbände im Jahr 1948 auf ein Stabilisierungsabkommen. Leider ging die Einsicht, die zu diesem bemerkenswerten Schritt geführt hatte, in der Welle steigender Konjunktur um so mehr verloren, je nötiger sie gewesen wäre. Schon 1957/58 scheiterte ein erneuter Versuch der Wirtschaftspartner, sich auf eine gegenseitig verpflichtende Zurückhaltung zu einigen.

Später, in der eigentlichen Periode der Hochkonjunktur, kam es auf Initiative von behördlicher und privatwirtschaftlicher Seite zu zahlreichen Gesprächen am runden Tisch mit dem Ziel, die Überexpansion der Wirtschaft durch gemeinsam zu vereinbarende Maßnahmen zu beschränken. Leider war es nicht möglich, sich auf die von jeder Seite zu leistenden Opfer (die in letzter Sicht keine gewesen wären) zu einigen. So entwickelte sich der leidige Sport, dem Verhandlungspartner den Schwarzen Peter zuzuspielen, zur hohen Kunst. Trotz allen Mahnungen von seiten des Bundesrates und einsichtiger Wirtschaftskreise drehte sich die Preis- und Lohnspirale weiter, erhöhte sich die Zahl ausländischer Arbeitskräfte. Damit wurden die fälligen Entscheide auf die politische Ebene gehoben, was zu den bekannten Konjunkturmaßnahmen führte.

Selbstverantwortung der Wirtschaft

Es liegt auf der Hand, daß die Wirtschaftspartner schon wegen der engen Verflechtung der Schweiz mit der Weltwirtschaft nicht in der Lage gewesen wären, die Konjunktur aus eigener Kraft in gesundem Rahmen zu halten. Es hätte aber doch sicher manches getan werden können, um die Inflation zurückzudämmen und damit auch eine der wichtigsten Ursachen des gegenwärtigen Unbehagens zu verringern. In welcher Richtung die von den Sozialpartnern zu vereinbarenden Maßnahmen hätten gehen können, möchte ich

durch einige Fragen illustrieren, die von bundesrätlicher Seite im Frühjahr 1961 an die Wirtschaftspartner gerichtet wurden:

Ist es sinnvoll, eine Wirtschaft aufzubauen, die sich nur unter Beizug einer Zahl von fremden Arbeitskräften aufrechterhalten läßt, die schon heute einen Fünftel aller Beschäftigten ausmacht?

Ist es sinnvoll, weitere Arbeitszeitverkürzungen zu verlangen, wenn jede Wochenstunde verlorener Arbeitszeit zwangsläufig den Beizug weiterer Tausende fremder Arbeitskräfte zur Folge hat?

Wäre es dem einen oder andern Wirtschaftszweig nicht möglich, einen wenn auch nur kleinen Teil des Produktivitätsgewinnes durch Preisermäßigungen weiterzugeben?

Wäre es für viele Unternehmer nicht zweckmäßiger, das einmal Erreichte zu konsolidieren, statt die dem jetzigen Spitzenbedarf schon angepaßte Produktionskapazität noch mehr zu erweitern, mit der Gefahr, bei Rückschlägen eine unverhältnismäßig hohe, nur mehr teilweise produktive Kapitalinvestition tragen zu müssen?

Wäre es für viele unter uns nicht vorsichtiger, als Konsumenten einige Wünsche zurückzustellen, statt nicht nur den letzten Franken auszugeben, sondern sogar durch Abzahlungsverträge Hypotheken auf eine Zukunft aufzunehmen, die eine große Zahl von Unsicherheitsfaktoren enthält?

Wie gesagt, die in diesen Fragen umrissenen Maßnahmen der Selbstkontrolle der Wirtschaft und des einzelnen Bürgers hätten sicher das Übel der Geldentwertung und Teuerung nicht voll zu beseitigen vermocht, aber ich bin überzeugt, daß doch recht vieles hätte getan werden können. Gerade die Fremdarbeiterfrage ist ein Beispiel, aus dem im Blick auf die Selbstverantwortung der Wirtschaft viel zu lernen ist. Niemand bestreitet heute, daß sowohl unter wirtschaftlichen wie unter staatspolitischen Gesichtspunkten der Anteil der Fremdbevölkerung zu hoch ist. Sicher wäre es leichter gewesen, diesen Fehler zu verhüten, als ihn nun zu korrigieren. Die Rückführung der Gastarbeiterzahl auf ein tragbares Maß enthält ein gutes Stück Strukturpolitik, das die Wirtschaft selbst verkraften muß. Jedenfalls würde ein jeder staatlichen Maßnahme notwendigerweise anhaftender Schematismus, etwa im Sinne des Volksbegehrens gegen die Überfremdung, als allein angewendetes Mittel einen viel zu rohen Eingriff in das Wirtschaftsgefüge bedeuten. Schon aus diesem Grunde, aber auch aus dem grundsätzlichen Streben nach Erhaltung einer möglichst großen staatsfreien Sphäre, wird die Wirtschaft um eigene Anstrengungen nicht herumkommen.

Es wird heute neuerdings die Frage der Schaffung eines Wirtschaftsrates ventiliert, ohne daß es sich dabei dem Sinn nach um ein Wiederaufgreifen der Postulate der dreißiger Jahre handelt. Es würde bei unserem Zweikammersystem schwer halten, für einen Wirtschaftsrat eine Funktion im eigentlichen Gesetzgebungsverfahren zu finden, die nicht auf eine Mehrgeleisigkeit hinauslaufen würde. Hingegen ließe sich im Sinne des eben gesagten die Schaffung eines Organs denken, in dem alle Spitzenorganisationen der Wirtschaft vertreten wären und dem das Suchen nach konstruktiven Lösun-

gen von Wirtschafts- und Sozialfragen auf dem Wege der Übereinkunft als eine seiner Hauptaufgaben zugewiesen wäre. Daneben wäre ein solches Organ vielleicht das geeignete Instrument, um das Vorverfahren der Gesetzgebung (Vernehmlassungsverfahren) rationeller und für die Öffentlichkeit durchsichtiger zu gestalten. Um ihnen den vollen Wert zu geben, müßten die Beratungen über dieses zweite Gebiet öffentlich sein.

Der entscheidende Faktor

Ich habe meine heutigen Ausführungen mit der Feststellung begonnen, daß die Lösung der großen Probleme unserer Zeit vom Gesundheitsgrad unserer Demokratie abhängt. Dieser wird natürlich neben der Funktionstüchtigkeit unserer Institutionen in erster Linie *vom ethischen und staatsbürgerlichen Standort der Mehrheit unseres Volkes* bestimmt, von der Einstellung des Bürgers zum Staat, seinem Willen zu aktiver Mitarbeit, seinem Verantwortungsbewußtsein. Es ist angesichts der Buntscheckigkeit unserer Republik kein leichtes Unterfangen, die Frage zu beantworten, wie es heute um diese Belange bestellt sei. Es gibt aber doch einige allgemein wirksame Zeitfaktoren, deren Einschätzung uns der Beantwortung der Frage näher bringt.

Es fehlt nicht an Umständen, die eine gewisse Entfremdung des Bürgers vom Staat begünstigen. So ist daran zu erinnern, daß durch die starke Wanderungsbewegung der Bevölkerung die Bindung des Bürgers an die untern Stufen unserer staatlichen Gemeinschaft, die Gemeinden und Kantone, stark gelockert wird. Das an sich schon aus technischen Gründen vorhandene Problem der Überschaubarkeit von Projekten, die dem Bürger zum Entscheid unterbreitet werden, wird dadurch noch verstärkt. Dies wirkt sich besonders übel aus in den Agglomerationsgemeinden, die für viele Bürger nicht Lebensraum, sondern lediglich Nachtruhestätten sind. Nicht nur auf dem Niveau der Kantone, sondern schon hier kann sich ein geschickt praktizierter kooperativer Föderalismus positiv auswirken, indem der Bürger dazu gebracht wird, in größeren Kategorien der Zusammenarbeit zu denken. Orts-, Regional- und Landesplanung sind nicht nur dringende Notwendigkeiten für die zweckmäßige Gestaltung unseres Lebensraumes, sondern sie können zum Mittel staatsbürgerlicher Erziehung werden. Es wäre ein bedenkliches Zeichen eidgenössischer Verfahrenheit, wenn es nicht gelänge, dem nun vor den eidgenössischen Räten liegenden Verfassungsartikel die Zustimmung von Volk und Ständen zu sichern.

Es gibt aber auch Gründe für eine gewisse Entfremdung des Bürgers vom Staat, die tiefer reichen. Paradoxerweise gehören dazu gerade staatliche Einflußnahmen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet, die an sich eine engere Tuchfühlung zwischen Bürger und Staat herbeiführen sollten.

Sehr vereinfacht und überspitzt gesagt war das Vaterland für den Patrioten zu Gottfried Kellers Zeiten Hort und Wahrer der Freiheit, für den heutigen Bürger ist es zur komfortabel ausgestatteten, Sicherheit gewährenden Wohnstätte geworden, in der er aber doch nicht wahres Glück und volle Geborgenheit findet und deren Verwaltung ihm zu mannigfachen Aussetzungen Anlaß gibt. Man kommt nicht um den Eindruck herum, daß der Sinn für den Wert der Freiheit und die Bereitschaft zu Opfern im Dienste ihrer Erhaltung im Schwinden begriffen ist. Das gilt jedenfalls für die Welt als Ganzes, in der die Idee der Freiheit nicht mehr als die geschichtsbildende Kraft erscheint, die sie seit der Französischen Revolution gewesen war.

Es wäre verlockend, diesem Phänomen sowohl auf weltweiter wie auf schweizerischer Ebene nachzugehen. Der hier zur Verfügung stehende Raum gestattet es leider nicht. Notwendig ist aber die Bemerkung, daß der Hang zum Materialismus westlicher Prägung hier entscheidend mitspielt. Grundsätzliches wird um des Rappens und Frankens willen in den Hintergrund geschoben. Wenn beispielsweise gewisse moderne Werbemethoden wirklich den Großteil der potentiellen Kunden ansprechen, so ist das für die Geistesverfassung unserer Gesellschaft kein Kompliment. Diese «Public Relations»-Methoden beschränken sich übrigens nicht auf die Anpreisung von Gütern und die Weckung stets neuer Bedürfnisse. Sie werden, von anderer Seite gesteuert, auch dazu verwendet, Ideen in stets neuer Verpackung an den Mann zu bringen.

Kritik als unentbehrliches Mittel politischer Wahrheitsfindung

Zu einer andern Kategorie gehört die sogenannte unverpflichtete Presse, die sich ihren Leserkreis durch Kritik und Nonkonformismus sichert. Hier wäre eine Bereinigung unseres Vokabulariums von Nutzen. In den Auseinandersetzungen mit diesen Presseorganen wird oft der Eindruck erweckt, als sei das sogenannte Establishment, allem voran die Behörden, überhaupt der Kritik als solcher abhold. Sie ist aber selbstverständlich ein notwendiger Bestandteil der demokratischen Gepflogenheiten, ein unentbehrliches Mittel zum Finden der Wahrheit, solange sie sachlich fundiert ist. Sie verurteilt sich selbst, wenn sie um ihrer selbst oder um persönlicher Vorteile willen betrieben wird und mit anfechtbaren Methoden operiert. Ähnliches kann über den sogenannten Nonkonformismus gesagt werden. Nonkonformisten können eine sehr notwendige Rolle ausüben, wenn sie sich um die Evolution der Gesellschaft bemühen. In diesem Sinne betrachtet kann die gleiche Persönlichkeit im einen Sachgebiet als Konformist, im andern als Nonkonformist auftreten. Es wäre ein Fortschritt, wenn der Gebrauch der Bezeichnung auf jene prinzipiellen Neinsager beschränkt würde, die ohne

gültige Gründe alles Bestehende verwerfen. Bei den jungen Nonkonformisten lohnt es sich überdies, den Ursachen des absoluten Negativismus nachzugehen. Persönlich bringe ich beispielsweise für jenen Gammeler ein gewisses Verständnis auf, der mit seiner demonstrativ zur Schau gestellten Bedürfnislosigkeit ehrlich gegen den Wohlstandskult und die Indexgläubigkeit unserer Zivilisation protestieren will. Ist dies das Hauptmotiv seines ultra-nonkonformen Verhaltens, so ist er sicher für unsere Gesellschaft nicht verloren. Er wird nach relativ kurzer Zeit unter den Segnungen der Zivilisation wenigstens die Reinlichkeit wieder schätzen lernen, und er kann wegen des guten Restes des ihm innewohnenden Protestes nach dem Wiedereintritt ins Arbeitsleben ein guter, aufbauender Staatsbürger werden.

Dieses sicher für die meisten Zuhörer eher überraschende Beispiel wurde bewußt an den Schluß meiner Ausführungen gestellt, um damit zu sagen, daß nicht alles, was den besorgten Beobachter unserer Gesellschaft und der politischen Szene beunruhigt, als nicht mehr gut zu machendes Übel bewertet werden muß. Die Leistungen, deren sich unser Staat fähig gezeigt hat und die sicher positiver zu werten sind als dies im vergangenen Wahlherbst geschah, sind Grund für die Zuversicht, daß auch die Zukunft gemeistert werden kann, wenn jeder an seinem Ort gewillt ist, anzupacken. Diese tätige Mitarbeit wird auch von der Jugend geleistet werden, wenn wir ihr das nötige und sicher auch gerechtfertigte Vertrauen entgegenbringen.

Die Prüfung der Frage, ob unsere Bundesverfassung einer Totalrevision zu unterziehen sei, ist für unser ganzes Volk der gegebene Anlaß, sich auf das Wertvolle an unserem Erbe, auf die Verpflichtung zur Erhaltung des Erhaltungswürdigen, und auf die Verantwortung für die Gestaltung der Gegenwart und einer Zukunft zu besinnen, die ungewiß vor uns liegt. Die geschriebene Verfassung muß aus der ungeschriebenen, aus der Geistesverfassung des ganzen Volkes geschöpft werden können, wenn sie Sinn und Bestand haben soll. Es ist meine Hoffnung, daß durch eine solche so notwendig gewordene Besinnung manches Kleine und Nebensächliche, das heute den Vordergrund unseres staatlichen Lebens beherrscht, in die richtigen Proportionen gerückt werde, mit andern Worten, daß unser Volk diese Probe bestehe.

¹Max Petitpierre, De quelques problèmes concernant le Conseil Fédéral, in: Schweiz. Jahrbuch für politische Wissenschaft 1967.