

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 66 (1986)  
**Heft:** 5  
  
**Rubrik:** Blickpunkte

#### **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:** 13.02.2026

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

## Kollegialsystem ohne Kollegium

«Endlich *führt* der Bundesrat, und nun ist es auch wieder nicht recht.» So konnte man in letzter Zeit im Zusammenhang mit dem «Nacht-und-Nebel-Entscheid» über die Heizöl-Zölle und der – gelinde ausgedrückt – rechtlich unkonventionellen Behandlung des «Falls Marcos» von verschiedenen Kommentatoren lesen und hören. Und es braucht wenig Phantasie, um voraussagen zu können, dass es in der kommenden Junisession der eidgenössischen Räte aus den «grünen» und «linken» Sektoren des Parlaments ähnlich tönen wird.

Indessen sind die Beispiele schlecht gewählt, mehr noch: Es sind Vorfälle, welche die gegenwärtig weithin fehlende «Fortüne» der Landesregierung nur zu deutlich illustrieren. Denn in beiden Fällen steht man unter dem Eindruck, dass wenig Umsicht am Werk gewesen ist. Selbst wenn die Rechtsgrundlagen völlig gesichert wären – was nicht der Fall ist –, wäre das Vorgehen als wenig durchdacht und argumentativ schwammig zu bezeichnen. Zu sehr werden nämlich verschiedene Problemebenen ziemlich unbekümmert durcheinander gewischt, und allzu schnell ist in beiden Fällen formal oder doch faktisch notrechtlich gehandelt worden, ohne dass wirkliche Notstände geherrscht hätten.

Es ist daher nur zu verständlich, dass weiterum der Vorwurf erhoben wird, der Bundesrat habe wider Treu und Glauben operiert. Das aber ist ein

Sachverhalt, der in unserem politischen System der Konkordanzdemokratie äusserst schwerwiegend ist. Wir leben seit Jahrzehnten in einer politischen Landschaft, in welcher die Suche nach möglichst breitem Konsens Richtschnur des Handelns ist. Das ist zu einem sehr wesentlichen Teil schon durch die Verhältnisse des Mehrparteiensystems und der Abstimmungsdemokratie vorgegeben, da knappe Parlamentsentscheide normalerweise keine Gnade vor dem Volke finden.

Selbstverständlich kann die Suche nach maximalem Konsens nicht die einzige Richtschnur gouvernementalen Handelns sein. Führungsverantwortung bedeutet gerade in unserem verhältnismässig schwerfälligen System auch Mut zum Unpopulären, zur längerfristigen, noch nicht für jeden einsehbaren Perspektive. Darum wird hierzulande ein negativer Volksentscheid auch keineswegs als Misstrauensvotum gegenüber Regierung und Parlament empfunden, sondern als normaler Vorgang im Rahmen der Meinungs- und Entscheidungsbildung verstanden. Desavouierung in Sachfragen bedeutet deshalb noch lange nicht Unterhöhlung der Führungsautorität.

Die gegenwärtige Kritik beschlägt indessen eine andere Ebene – nicht jene der Sachkompetenz, sondern jene des Vertrauens in den angemessenen Gebrauch der an die Regierung delegierten Entscheidungskompetenz. Par-

lament und weite Teile der Öffentlichkeit sind verunsichert – nicht wegen der materiellen Inhalte von Entscheidungen, über die man immer wieder in guten Treuen unterschiedlicher Meinung sein kann, sondern wegen des Stils im Umgang mit der anvertrauten Macht. Man steht unter dem Eindruck, dass hier die Reflexe unserer gegenwärtigen Kollegialregierung nicht mehr wach genug sind und darum in wichtigen Momenten nicht mehr immer mit der notwendigen Selbstverständlichkeit zu spielen beginnen.

Woher kommt dies? Die Vermutung liegt nahe, dass unsere oberste Kollegialbehörde kein Kollegium mehr ist. Das Problem ist alt, und es hat sich spätestens seit dem Ende der fünfziger Jahre, das heisst seit Einführung der «Zauberformel» massiv verstärkt. Denn zur wachsenden Über-

lastung der Departementsvorsteher kamen naturgemäß auch weitere politische Reibungsflächen hinzu, womit die Tendenz noch wuchs, sich gegenseitig möglichst wenig Steine in die Gärten zu werfen.

Das sind objektive Rahmenbedingungen, mit denen wir grundsätzlich zu leben haben. Doch gab und gibt es immer wieder Korrektive, dann nämlich, wenn eine ausreichende Anzahl unter den Regierungsmitgliedern Persönlichkeiten mit Integrationswirkung waren. Das ist bis zu einem gewissen Grade eine Frage der Persönlichkeitsstrukturen und damit mehr oder weniger Glückssache. Es ist aber auch eine Frage des Willens. Und in dieser Hinsicht zumindest dürfte doch wohl auch in der heutigen personellen Konstellation von den Regierungsmitgliedern ein mehreres erwartet werden.

*Richard Reich*

## Kontrolle durch den Wettbewerb oder den Staat?

Vielfach wird in der Wettbewerbsdiskussion übersehen, dass Wettbewerb nicht nur eine Allokationsaufgabe (möglichst gute Versorgungslage) und die Aufgabe der Sicherung individueller Dispositionsfreiheiten zu übernehmen hat, sondern auch eine *Kontrollfunktion*. Die Vertreter der Marktwirtschaft pochen bekanntlich – und dies zu Recht – auf eine privatrechtliche Eigentumsordnung, in der nicht nur das formelle Eigentumsrecht garantiert ist, sondern auch das Verfügungsrecht möglichst integral dem Eigentümer zustehen soll. Weil jedoch

Eigentum, etwa besonders deutlich sichtbar im Liegenschaftenmarkt, rechtliche und soziale Bindungen zwischen Menschen begründet, braucht es eine Kontrolle gegen Missbräuche. Wer soll diese Kontrolle übernehmen?

Im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Ordnungsdenkens fällt der Blick natürlich in erster Linie auf den *Wettbewerb*. Existiert ausreichender Wettbewerb, bestehen also Entscheidungsalternativen sowohl für den Nachfragenden wie für den Anbietenden, dann sind Missbrauchsmöglichkeiten bereits stark limitiert bzw. im

günstigsten Falle gar ausgeschlossen. Ist jedoch der Wettbewerb eingeschränkt oder aufgehoben, weil Angebotsknappheit besteht, dann verschieben sich auf einem solchen Markte die Machtverhältnisse. Die Bedingungen, die zu einem Interessenausgleich zwischen den Marktpartnern führen, sind gestört. Ein solcher Markt wird, wie die Erfahrung lehrt, missbrauchsanfällig. Der Kontrollmechanismus des Wettbewerbs ist ausgefallen. Wenn dies in einem sozialpolitisch sensitiven Markt passiert, so ist der «politische Apparat» jeweilen rasch bereit, an die Stelle der nicht mehr funktionierenden Kontrolle durch den Markt eben *staatliche Kontrollen* zu setzen. Dies ist denn auch in nicht zu knappem Mass geschehen – mit eher unerfreulichen Folgen.

Staatliche Kontrollen haben nämlich stets die unangenehme Eigenschaft, dass sie mit einer *Einschränkung* des Verfügungsrechts am Eigen-

tum parallel gehen. Und diese Tendenz ist auf dem Wohnungsmarkt noch mit dem Aufkommen «neuer» Sozialrechte unterstützt worden. Die Verfügungsrechte haben mithin zusätzlich durch eine Sozialisierung des Privatrechtes eine Einschränkung erfahren. Eigentum mit strangulierten Verfügungsrechten wird aber für potentielle Käufer nicht unbedingt attraktiver. Ergo hat eine solche Entwicklung Allokationswirkungen; sie verknüpft das Angebot. Ein solcher Markt hat dann kaum noch Chancen, ins Gleichgewicht zurückzukehren. Der Druck auf staatliche Kontrollen nimmt zu. Ein Teufelskreis beginnt sich zu drehen. Er produziert immer mehr Schutznormen. Die Kontrolle durch den Wettbewerb ist antibürokratisch. Versagt er, aus welchen Gründen auch immer, so hat die Stunde des Bürokraten geschlagen.

*Willy Linder*

## «overt covert»

Es muss schon Gorbatschows Vorgänger amüsiert haben, wenn in den USA zwischen Präsident, Staatssekretär, Verteidigungssekretär, Kongress und Senat Auseinandersetzungen über «overt actions» und «covert actions» stattfinden und wenn zwischen den verschiedenen Instanzen – «la co-habitation» wurde mehr als zweihundert Jahre vor Mitterrand–Chirac von den Gründervätern erfunden! – ausgetragen wird, wieviel Geldmittel für die ersteren, wieviel für die letzteren bilanziert werden dürfen.

In der Tradition anderer Kontinente

und Regierungen waren verdeckte oder geheime Aktionen etwas, das nicht zur Sprache kam, abgestritten wurde – wobei es auch Pannen geben konnte, wie zuletzt nach der französischen «verdeckten» Aktion gegen das Green-Peace-Schiff in neuseeländischen Gewässern, die leicht aufzudecken war.

## Selbstwiderspruch

Doch offen dotierte, im voraus diskutierte «covert actions» gelten nicht nur

in den Staaten ohne Pressefreiheit, sondern allgemein als ein Selbstwiderspruch. Falls das Attentat auf den Papst eine «covert action» war mit mindestens bulgarischem Hintergrund, so ist es in einem langen und kompetent geführten Prozess in Rom nicht gelungen, sie zu entlarven; nicht einmal die Befehlsausführenden wurden überführt, geschweige denn die ganze Linie der Hierarchie bis zum Entscheidungszentrum nachgewiesen. Ist das so, weil es, wie im Fall der Ermordung des Präsidenten Kennedy, gar keine solchen Hintergründe gab, oder weil es nicht möglich war, ihnen nachzugehen – vielleicht auch nicht ratsam?

Im Streit um den Reichstagsbrand bleibt bis heute – und wie heftig! – umstritten, ob die eben an die Macht gekommenen Nationalsozialisten ihn angestiftet haben oder ob sie nur verstanden, aus der einsamen Tat eines Überzeugten sogleich Nutzen zu ziehen. Es gibt einsteils mehr Komplote, Intrigen als wir wissen und anderseits mehr Geschehnisse, die einfach «der Fall sind», als wir in oft berechtigtem Misstrauen glauben mögen.

Ein in sechzehn Sprachen übersetztes amerikanisches Buch will nachweisen, dass Papst Woytilas Vorgänger nicht eines natürlichen Todes gestorben sei, sondern von hohen Würdenträgern des Vatikans vergiftet wurde, die seine Reformen fürchteten – obgleich nichts in der Vergangenheit des einstigen Bischofs von Venedig einen so gefährlichen Reformgeist hätte ahnen lassen ... Jedwede Verschwörungstheorie findet ihre Leichtgläubigen, während wirkliche Komplote für unglaublich gelten.

### Die Contras

Um die schon genügend komplizierte Unterscheidung zwischen «overt» und «covert» noch mehr zu komplizieren, wird nunmehr eine neue Variante bekannt: die «overt covert action», zu der die Unterstützung der «Contras» gegen die herrschenden Sandinisten gehört. Offenbar heisst es, dass die materielle und logistische Unterstützung der «Contras» – dieser unentwirrbaren Mischung von Bauernwiderstand, enttäuschten Sandinisten, alten Somoza-Anhängern und noch anderen Komponenten – zum Teil offen ist, zum Teil aber Formen annimmt, die nicht zugegeben werden. Immerhin wird mit dem neuen Begriff «overt covert actions» klargestellt, dass solche im Detail geheimen, im Prinzip für legitim erklärt verdeckten Aktionen stattfinden.

Kann man sich bei den Entscheidungsträgern der Sowjetunion solche terminologischen Feinheiten und offene Diskussionen darüber vorstellen? Man kann Spionage, für welche die Sowjetunion die zahlreicheren, mit Diplomatenstatus ausgerüsteten Agenten hat, als «overt covert action» bezeichnen. Sie wird ja von allen betrieben, wenn auch mit ungleicher Virtuosität, und ruft keine Entrüstung hervor. Was ist normaler, als ein Austausch überführter Spione? Er wird gelegentlich sogar gefilmt.

### Mangel an Fairness

Eine Vorbedingung wird von den USA und ihrem Central Intelligence Agency nicht erfüllt: die Sicherheit für jene zu garantieren, die aus Überzeugung, weil es die eigene Sache betrifft, mitmachen, dass sie bei Misserfolg nicht

fallengelassen werden «wie heisse Kartoffeln». Das galt aber für die missratene, als Aufstand getarnte Invasion Kubas zu Beginn von Kennedys Amtszeit, das galt für die Kurden zwischen Irak und Iran – erst animiert, dann preisgegeben –, das galt für Bergstämme in Indochina. Das gilt aber auch für die zahlreichen Dissidenten von hoher Qualifikation. Ihre Kenntnisse werden erfragt, aber niemand ist für ihre Eingliederung in ein normales Leben zuständig; eine private Organisation musste geschaffen werden, um einige von ihnen aufzufangen – darunter Dozenten, Wissenschaftler, die dann an Hochschulen sehr geschätzt wurden, aber zunächst einmal in einen Abgrund fielen.

### **Libyen**

Angesichts aller Misslichkeiten, die sich aus «covert actions» ergeben, für welche gerade die USA wenig Tradition und Begabung mitbringen, und welchen die eigenen Medien eifrig nachspüren, ist dem Beobachter bei einer offenen Machtentfaltung mit klarem Zweck, wie die amerikanischen Kriegsflottenmanöver im Syrtengolf, weniger unwohl – ob sie nun als überflüssig, als provozierend oder als berechtigt erscheinen. Legitim waren sie insofern, als kein Staat – auch nicht die Sowjetunion – Ghaddafis Anspruch auf Ausweitung der Gewässer anerkennt und weil ein solcher Anspruch, wenn er nicht deutlichen Widerstand findet, zum Gewohnheitsrecht werden kann – genau wie Ghaddafis Annexion einer ganzen Zone des Tschad, die nicht mehr in Frage gestellt wird. Ghaddafi hat schon Aktionen gegen Ägypten, Su-

dan, Tunesien und Marokko veranstaltet; die arabische Solidarisierung mit ihm muss nicht überschätzt werden. Ist die Ghaddafi allgemein – mit Ausnahme des früheren österreichischen Bundeskanzlers Bruno Kreisky – zugetraute Unterstützung von Attentaten den «covert actions» zuzurechnen? In den Anschlägen auf libysche Oppositionelle im Ausland ist sie «open». Die durch Photographie einer «Leiche» nur gestellte Ermordung eines solchen in Ägypten gab Anlass zu offiziellen Freudenkundgebungen in Tripolis. Die Attentate in den Flughäfen von Schwechat und Fiumicino – Österreich und Italien, die sich eher verständnisvoll zeigen, werden nie geschont! – wurden erst gefeiert, dann jede Verbindung mit ihnen dementiert. Wir wissen – zuletzt durch den mörderischen Anschlag in der Berliner Disco –, dass sich stets verschiedene Organisationen eines solchen Blutvergiessens rühmen, die sie unmöglich alle gemeinsam vollbracht haben. Die Möglichkeit, dass Libyer auch bei Attentaten, die sie bejubeln, nicht die Veranstanter waren, ist nicht auszuschliessen.

### **Unmögliche Vergeltung**

Gegen Terroristen, die nicht nur Gegner angreifen, sondern jedermann, wie sich's gerade trifft, kann keine Demokratie mit gleichen Methoden reagieren. Dazu kommt, dass Terroristen wirklich töten, während in Haft genommene Terroristen nicht hingerichtet werden und durch Geiselnahmen freigesetzt werden, daher auch eine Verurteilung zu lebenslänglich gelassen hinnehmen. Aus alledem lässt sich der Schluss ziehen, dass Demokratien zu «covert actions» schlech-

tere Voraussetzungen mitbringen als Diktaturen. Die offene Konfrontation zwischen Kennedy und Chruschtschow über Kuba als «Raketenträger» war politisch bedeutsamer als jede «covert action» der Amerikaner je gewesen ist.

### Für diskrete Diplomatie

Für Diplomatie gilt das Gegenteil! Hier ist «overt action» das direkte Einwirken auf die öffentliche Meinung des Gegners anstelle von vertraulichen Verhandlungen auf Regierungsebene. Gorbatschow setzt derzeit auf offene Diplomatie und scheint sich stets in Nähe eines Sendestudios aufzuhalten. Damit hat er den mühsamen Prozess der sowjetisch-amerikanischen Entspannung nicht gefördert. Er hat amerikanische Vorschläge für die Festsetzung des Datums der in Genf abgemachten Gipfelbegegnung in den USA unbeantwortet gelassen. Statt dessen betont der Generalsekretär im Fernsehen die Urgenz eines Teilespektes und fordert Präsident Reagan

auf, zu dieser von ihm allein bestimmten Agenda schleunigst nach Europa zu kommen.

Solches Vorgehen mag ZK-Mitglied Portugalow in der DRS-«Rundschau» ohne Widerspruch als einzigartig redliche Friedenspolitik preisen. Dass aber diskrete Verhandlungen zwischen den Supergrossen mehr für den Frieden bewirken können, ist evident.

P.S. Nach Redaktionsschluss: Die amerikanische militärische Aktion in Libyen findet in den USA die Zustimmung eines breiten Spektrums der amerikanischen Öffentlichkeit und bei den europäischen Verbündeten, mit Ausnahme Englands, Ablehnung und Beteretenheit. Das «So Nicht!» der Europäer wäre überzeugender, wenn zugleich gesagt würde, ob etwas geschehen sollte und was. Als Präsident Mitterrand den Tod der französischen Soldaten mit einem Strafbombardeament beantwortete, wurde das kaum kritisiert.

François Bondy

---

## BETRIFFT: DIE BEILIEGENDE GELBE KARTE

---

*Sie erleichtert es Ihnen, die Schweizer Monatshefte zu abonnieren, falls Sie nicht schon Abonnent sind. Sie bekommen unsere Zeitschrift dann jeweils pünktlich frei Haus geliefert.*

*Die gelbe Karte gibt Ihnen aber auch Gelegenheit, jemanden mit einem Abonnement zu beschenken. Jetzt, mitten im Jahr? Unerwartete Geschenke machen bekanntlich doppelt Freude. Vielen Dank.*

*Schweizer Monatshefte, Administration,  
Schulthess Polygraphischer Verlag AG, Postfach, 8022 Zürich*

---