Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 66 (1986)
Heft: 10

Artikel: Die eidgenössischen Räte zwischen Volk und Regierung
Autor: Koller, Arnold
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-164351

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: 02.10.2025

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

Arnold Koller

Die eidgenössischen Räte zwischen Volk und Regierung

«Was den Allgemeinbefund angeht, sticht für die Eidgenossenschaft der hervorragend gute Stand hervor. Es geht diesem Lande sehr gut, und zwar beinahe durchgehend. Bund, Kanton, Gemeinde, aber auch die Gesellschaft mit Einschluss der Wirtschaft gedeihen. Freilich sind Schwierigkeiten da, z. B. in finanziellen Belangen, aber sie übersteigen das Mass normaler Problemlagen jeder staatlichen Gemeinschaft in jeder historischen Phase nicht, ja unterschreiten es mit erheblicher Wahrscheinlichkeit. Die Schwierigkeiten treten zurück vor den Tatsachen sozialen Friedens, des ökonomischen Wohlstandes, der funktionsfähigen Institutionen, der aussenpolitischen Ruhelage, der gesicherten Existenzbedingungen.»

Es braucht heute fast etwas Mut, eine solche positive Lagebeurteilung, wie sie der bekannte Staatsrechtler Professor Eichenberger[1] zum letzten Jahresende angestellt hat, an den Anfang eines Aufsatzes zu stellen. Denn schlechte Nachrichten lassen sich auch in unserem Land besser verkaufen als gute. Das Geschäft mit der Angst feiert gerade in unseren Tagen Urstand. Anderseits darf man, weil man die bekannten Einseitigkeiten, Übertreibungen und Schwarzmalerein gewisser Massenmedien satt hat, nicht negative Ereignisse verniedlichen oder gar ignorieren. Man muss sich daher fragen: Haben nicht «Tschernobyl», die Gewinne von eher extremen politischen Gruppierungen auf Kosten der Regierungsparteien in kantonalen Wahlen, das einseitige Vorprellen des Bundesrates bezüglich der Erhöhung der Heizölzölle, die UNO-Abstimmung, die geradezu eine Kluft zwischen der Meinung des Volkes einerseits und von Regierung und Parlament anderseits offengelegt hat, und anderes mehr die eingangs zitierte staatspolitische Diagnose inzwischen als allzu optimistisch erwiesen?

Anzeichen von Desintegration in Staat und Gesellschaft

Zunächst bleibt festzuhalten, dass Professor Eichenberger im Rahmen des positiven Gesamtbildes selber einige (oft verschleierte) Schwächen diagnostiziert hat, wie die Verlegenheit der Förderalismussituation mit der Unmöglichkeit wirksamer Aufgabenentflechtungen, die Überforderung

der politikrelevanten Entscheidungsinstitutionen, das heisst Bundesrat, Parlament und Volk, Defizite im Personalbereich und die Wandlung zur medienplebiszitären Demokratie. Zu diesen Schwächen kommt, dass sich die Anzeichen für eine *Desintegration* von Staat und Gesellschaft mehren. Es ist ein *fortschreitender Prozess der Atomisierung* (nomen est omen) von Staat und Gesellschaft im Gang, der uns zu denken geben muss. Fast alle staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen sind von diesem Virus infiziert: das Volk, das Parlament, der Bundesrat, die Parteien und Fraktionen, die Kirchen, die Vereine. Einige Hinweise im staatlichen Bereich mögen genügen.

Auf der Ebene des *Staatsvolkes* sind die schlechten Stimmbeteiligungen sicher auch Ausdruck einer zunehmenden Staatsverdrossenheit (Höhepunkt war der zweite Wahlgang bei den Regierungsratswahlen im Kanton Bern, mit einer Stimmbeteiligung von knapp über 20 Prozent). Weite Kreise unseres Volkes haben offenbar den Eindruck, *«oben» nicht mehr gehört zu werden. «Z Bern obe macheds jo sowieso was wönd»* ist zum Ceterum censeo vieler Bürger geworden. Und die eidgenössischen Räte haben durch Ungeschicklichkeiten, etwa bei der Einführung der Sommerzeit, zu diesem Gefühl der Bürger leider beigetragen. Aber auch nach der UNO-Abstimmung muss man sich fragen, ob *Parlament und Bundesrat* in gewissen Bereichen nicht *das demokratische Gespür verloren* haben. Desintegrierend wirkt ferner, dass der sogenannte Röstigraben zwischen der Deutsch- und der Westschweiz eher grösser geworden ist, eine Entwicklung, die durch die in Radio und Fernsehen der deutschen Schweiz grassierende Dialektwelle noch verstärkt wird. In gleichem Sinn wirkt die zunehmende Abhängigkeit unseres Wohlstandes von nicht mehr verständlichen Technologien wie Atomenergie, Elektronik, Informatik und damit verbunden die zunehmende Ausbreitung von Aussteigermentalitäten oder das Nichtwahrhabenwollen von technologischen und internationalen Abhängigkeiten. Die politische Atomisierung unseres Volkes zeigt sich vor allem darin, dass man zunehmend nicht mehr bereit ist, die einzelnen Probleme (Atomenergie, Waldsterben, Asylfragen, Verkehr, Rüstung) im grösseren Gesamtzusammenhang zu sehen und damit einseitigen Lösungen anhängt, um der Politik, wenn sich diese nicht sofort und voll realisieren lassen, enttäuscht den Rücken zu kehren.

Im Parlament manifestiert sich die Desintegration in der Ineffizienz der Bundesratsparteiengespräche, in der zunehmenden Mühe aller grossen Fraktionen, ihre Leute bei der Stange zu halten. Die sogenannten special interest groups, die Sonderinteressengruppen, die Gewerkschaften, die Wirtschaftsverbände dominieren die Parteien, die Gefahr laufen, zu blossen Wahlmaschinerien zu degenerieren. Im Parlament funktionieren die informellen Ausgleichsmechanismen kaum mehr. Vor lauter Betriebsam-

keit und Einladungen durch Interessengruppen finden die (Miliz-)Parlamentarier keine Zeit mehr zum kameradschaftlichen Gespräch und reden dann im Ratssaal stundenlang aneinander vorbei.

Der *Bundesrat* leidet an der Dominanz des Departemental- auf Kosten des Kollegialsystems. Diese vom (allzu) grossen Umfang der Regierungsgeschäfte geförderte Entwicklung wird noch verstärkt durch das Personalierungsbedürfnis der Politik durch die Massenmedien. Gegenmassnahmen zugunsten des Kollegialsystems sind nicht in Sicht. Auch die wirksame Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Parlament ist im Abnehmen begriffen. Man kann sich oft des Eindrucks nicht erwehren, dass Bundesrat, Parlament und Volk vor allem mit sich selber beschäftigt sind und dass es an einem echten wechselseitigen Dialog weitgehend fehlt. All dies wird gefördert durch eine weitverbreitete Abnahme der Toleranz.

Ich glaube nicht, dass diese sich *mehrenden Anzeichen von Desintegration* den eingangs genannten, derzeitigen guten Allgemeinbefund der Eidgenossenschaft umzustossen vermöchten. Aber auch ein Staat tut besser, schon die ersten Krankheitszeichen ernst zu nehmen und nicht abzuwarten, bis die Gesundheit derart angeschlagen ist, dass der Patient in die Intensivstation eingeliefert werden muss und, wenn überhaupt, nur noch Rosskuren helfen können. Dazu kommt, dass fortschreitende Desintegration sich für unser Land leicht als eine besonders gefährliche Krankheit erweisen könnte. Denn als Gemeinschaft, die vier Sprachen spricht, die Menschen verschiedener Kulturen, unterschiedlicher Konfessionen und Geschichte, unterschiedlichen Wohlstands auch, zusammenfasst, ist die Eidgenossenschaft auf bestmögliche Integration aller Teile im Ganzen besonders angewiesen. Wenn unser Staat im Ausland oft als ein geradezu beispielhafter Fall politischer Integration bewundert und beneidet wird, dann dürfen wir nicht vergessen, dass dies nicht das Produkt des Zufalls, auch nicht der Vorsehung allein ist, sondern das Werk einer Geschichte, die Menschen gemacht haben und auch in Zukunft Menschen machen werden.

Gegenseitige Abhängigkeiten der Staatsorgane

Eine solche Lageanalyse zwingt die Frage auf, ob es nicht gerade Aufgabe und Berufung der eidgenössischen Räte wäre, vermehrt Brücke zwischen Volk und Regierung zu sein. Als Jurist sucht man schon aus «déformation professionelle» die Antwort auf eine solche Frage zunächst in der *Verfassung*. In dieser ist aber von der Brückenfunktion der eidgenössischen Räte nicht die Rede. Im Gegenteil, die Bundesverfassung erklärt die *Bundesversammlung* unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der

Kantone *zur obersten Gewalt des Bundes* (Art. 71 BV), teilt dieser wichtige Bundesaufgaben wie Gesetzgebungs-, Wahl- und Aufsichtsfunktionen zu (Art. 85 BV) und bestimmt sie zur subsidiär zuständigen Instanz für alle Gegenstände, welche nicht einer andern Bundesbehörde zugeteilt sind (Art. 84 BV).

Entspricht diese verfassungsrechtliche Ordnung des letzten Jahrhunderts unserer Zeit? Sicher nur noch teilweise. Vor allem die *Vorstellung von einem allgemeinen Vorrang des Parlaments* gegenüber dem Bundesrat ist *überholt.* Die Verfassungsväter von 1848 sahen im Bundesrat — ähnlich wie die Appenzeller in ihrer Standeskommission — einen Ausschuss des Parlamentes. Sie wollten «ein Übergewicht der Bundesversammlung über einen nicht gerade machtlosen, aber doch einigermassen ‹gefügigen› und nicht allzu selbständigen Bundesrat einrichten» (Gerhard Schmid). Von einem gefügigen Bundesrat kann heute natürlich nicht (mehr) die Rede sein. Im Gegenteil, der Bundesrat wünschte sich heute eher ein gefügiges Parlament, was blitzlichtartig die seit der Gründung unseres Bundesstaates eingetretene Verschiebung der Macht aufzeigt. Heute ist man eher versucht, von der Ohnmacht des Parlaments und der Allmacht der Regierung oder noch treffender der Verwaltung zu sprechen als umgekehrt. Unser Staat ist, wie andere auch, nicht mehr in erster Linie Gesetzgebungsstaat. Er hat sich längst zum Regierungs- und Verwaltungs-, kurz Exekutivstaat gewandelt. Das hängt vor allem mit der *Entwicklung* des liberalen Nachtwächterstaates des letzten Jahrhunderts *zum modernen Leistungs- und Wohlfahrtsstaat* unserer Zeit zusammen.

Zwar gibt sich das Parlament redlich Mühe, die ihm von Verfassungs wegen übertragenen Wahl-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen auszuüben. Kurt Eichenberger meint gar, «einen seit 1848 oder doch seit 1880 bis anhin noch nie erlebten Ehrgeiz des Parlaments, Selbständigkeit und Kreativität zu beweisen» feststellen zu müssen. Allein das ändert wenig an den *mannigfachen Abhängigkeiten des Parlaments von Regierung und Verwaltung,* nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern sogar bei der Kontrolle von Regierung und Verwaltung. Am *souveränsten* und auch im internationalen Vergleich am stärksten ist unser Parlament vor allem in seiner *Wahlfunktion.* Vor allem bei Bundesratswahlen fehlt es den eidgenössischen Räten regelmässig nicht an kleinen und grossen Königsmachern. Von Regierung und Verwaltung bereits abhängiger ist das Parlament heute in seiner ureigensten Funktion, der Gesetzgebung. Zwar gehen sehr viele (wohl zu viele) Gesetze auf die Initiative von Parlamentariern zurück. Die eigentliche Ausarbeitung der Gesetze erfolgt jedoch ausserhalb des Parlamentes durch Verbandsvertreter und wissenschaftliche Experten. Zwar wäre es auch aufgrund eigener Erfahrungen übertrieben, die Gesetzgebungsarbeit des Parlamentes als reine Kosmetik zu taxieren. Es gibt zahl-

reiche Gesetze auch aus neuerer Zeit (z. B. BVG, Kartellgesetz, Konsumentenschutzartikel der BV) bei denen die eidgenössischen Räte an den Bundesratsvorlagen gewichtige Änderungen vorgenommen haben. Dennoch ist das Parlament *bei der Gesetzgebung heute weitestgehend auf den Sachverstand der Verwaltung und der Experten* angewiesen; ohne die zielbewusste Führung durch den zuständigen Departementschef geht die Arbeit allemal nur sehr zähflüssig voran. Ja, *selbst bei der wichtigen Kontrollfunktion* hängt das Parlament mannigfach von der loyalen Kooperation der Verwaltung selber ab.

Da man sich in unserem kleinen Land zu Recht scheut, grosse bürokratische Kontrollapparate des Parlamentes aufzubauen, sind die Kontrollierenden auf eine loyale Haltung und Mitarbeit der Kontrollierten angewiesen, und man nimmt in unserem Land immer wieder zu pragmatischen Lösungen Zuflucht, die deswegen nicht schlechter sein müssen als theoretisch einwandfreie ausländische. Ein typisches Beispiel hiefür ist, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle als professionelles Finanzkontrollorgan sowohl dem Bundesrat wie dem Parlament (d. h. seiner Finanzdelegation) dient, eine Lösung, die sich durchaus bewährt hat. Jedenfalls ist die Zahl sogenannter Finanzskandale in unserem Land kleiner als in Ländern mit professionellen, personell reich ausgestatteten Rechnungshöfen.

Anderseits bestehen auch umgekehrt *mannigfache Abhängigkeiten von Regierung und Verwaltung vom Parlament.* Neben der Wahl des Bundesrates durch die eidgenössischen Räte sind das grundlegende Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung, die Budgethoheit, die Genehmigung von Staatsverträgen und die parlamentarische Oberaufsicht über die Verwaltung zu nennen. Aber auch hier ist die Verfassungswirklichkeit noch komplexer als die staatsrechtliche Ordnung. So versuchen die eidgenössischen Räte zunehmend sogar im ureigensten Zuständigkeitsbereich des Bundesrates Einfluss zu nehmen (z. B. PTT-Bäckerei, Ausführungsverordnungen zum Umweltschutzgesetz, Waffenausfuhr), und da die rechtlich verbindliche Motion hiefür ein sehr fragwürdiges Instrument ist, hat jüngst das Büro des Ständerates das neue parlamentarische Mittel der «Empfehlung» vorgeschlagen.

Der Bundesrat ist aber auch auf die Signalfunktion des Parlamentes angewiesen. Das Parlament muss dem Bundesrat die vielfältigen im Volk vorhandenen und oft sich rasch ändernden Interessen und Grundhaltungen signalisieren, welche die Regierung in ihrer Arbeit zwar nicht streng befolgen, aber sicher berücksichtigen muss. Dabei hat sich gerade Mitte der siebziger Jahre gezeigt, wie lange es selbst in unserem kleinräumigen und überschaubaren Land dauert, bis man im Parlament, im Bundesrat und zuletzt auch in der Verwaltung den veränderten Zeitgeist etwa in der Finanzpolitik wirklich zur Kenntnis genommen hat. Und ohne die *nicht*

übersehbaren Signale der Volksabstimmungen hätte der Umdenkungsprozess wohl noch viel länger auf sich warten lassen.

Diese Feststellungen zeigen, dass auch das *Verhältnis zwischen Volk und Parlament* sich kaum auf den einfachen Nenner der durch die Volksrechte eingeschränkten Repräsentation bringen lässt, sondern in Wirklichkeit viel komplexer ist. Natürlich repräsentieren die eidgenössischen Räte Volk und Stände und erfüllen in deren Auftrag die ihnen von der Verfassung übertragenen Aufgaben. Selbstverständlich beschränken die Volksrechte, Initiative und Referendum, die Macht des Parlamentes wesentlich, weshalb Parlamentswahlen in unserem Land auch einen ganz anderen Stellenwert haben als in unseren Nachbarstaaten mit rein repräsentativen, parlamentarischen Regierungssystemen. Aber mit dieser gegenseitigen Hemmung der Gewalten hat es nicht sein Bewenden. Das Volk bleibt — mit Ausnahme der ausformulierten Initiativen — von den formulierten Anträgen des Parlamentes abhängig. Das Parlament muss, wenn es seine Gesetzgebungsvorlagen in den Volksabstimmungen durchbringen will, nicht nur bei der Beratung im Parlament auf die Volksmeinung(en) Rücksicht nehmen, sondern muss sie im anschliessenden Abstimmungskampf dem Volk erklären und beliebt machen. *Das Parlament hat in unserer halb-direkten Demokratie eine seltsam ambivalente Stellung.* Der Vorbehalt der Volksentscheide relativiert die Bedeutung seiner Beschlüsse. Anderseits bedürfen gerade die Volksabstimmungen des tatkräftigen Einsatzes der Parlamentarier, wenn unsere direkte Demokratie überhaupt funktionieren soll.

Gewaltenkooperation als vordringliche Aufgabe

Diese Bemerkungen dürften ausreichend klar gemacht haben, dass das *klassische Modell des gewaltenteilenden Legislativstaates der Wirklichkeit nicht mehr entspricht.* Die Idee der organisatorischen und personellen Gewaltenteilung war und ist für den Rechtsstaat grundlegend und sicher heute noch ein bewährtes Mittel gegen staatlichen Machtmissbrauch. Historisch lag ja auch die Funktion der «séparation des pouvoirs» in der Aufbrechung der Allmacht des absolutistischen Staates (L'Etat c'est moi). Durch die Entwicklung zum modernen Leistungs- und Wohlfahrtsstaat haben sich indes neue Probleme ergeben. Wie wir einleitend festhielten, besteht *heute eine erhebliche Gefahr, dass die zentrifugalen Kräfte im Staat zu stark* werden, dass sich Volk, Bundesrat, Parlament, Justiz immer mehr auseinanderleben. Vor allem die zunehmende Desintegration von Volk, Parlament und Regierung gibt einem in jüngster Zeit zu denken. *Nicht mehr die sachliche und persönliche Trennung der Gewalten ist das vorrangige staatspolitische Problem, sondern deren Koordination und wirksame*

Kooperation. Aus solcher Sicht wandelt sich die Frage *«Die eidgenössischen Räte Brücke zwischen Volk und Regierung?»* zum *gebieterischen Postulat.* Denn wenn sich diese drei Gewalten im Staat zunehmend entfremden, ist nicht mehr und nicht weniger als die Regierungsfähigkeit unseres Landes gefährdet. Bevor wir der Frage nachgehen, wie das Parlament die postulierte Brückenfunktion zwischen Volk und Regierung besser ausüben könnte, müssen wir wenigstens in groben Zügen die Ursachen der zunehmenden Entfremdung von Volk und Regierung eruieren. Das ist keine leichte Aufgabe. Denn es ist eine Vielzahl historischer, psychologischer, wirtschaftlicher, staatspolitischer Gründe im Spiel.

Entfremdung von Volk und Regierung

Einmal hat sich das *Gemeinschaftsbewusstsein* und damit das Verhältnis der Bürger zu ihrem Staat und dessen Repräsentanten seit dem Zweiten Weltkrieg sicher *verschlechtert.* Der wachsende wirtschaftliche Wohlstand war dem Egoismus förderlicher als dem Gemeinschaftssinn. Zwar hat der Staat für seine Bürgerinnen und Bürger noch nie soviel getan wie heute. Es sei hier beispielhaft nur an die AHV und IV, die Arbeitslosenversicherung, die Nationalstrassen, die unzähligen Spitäler und Mittelschulen, den Ausbau der Universitäten, die Unterstützung der Landwirtschaft, der wirtschaftlich bedrohten Regionen usw. erinnert. Und trotzdem: Viele Bürger scheinen dieser eindrücklichen Leistungen unseres modernen Wohlfahrtsstaates nicht recht froh zu werden. Im Gegenteil: Es fehlt nicht an Stimmen und Anzeichen, die besagen, dass viele Bürger und Bürgerinnen an unserem modernen Leistungs- und Sozialstaat, dessen Früchte man fast selbstverständlich geniesst, je länger je weniger Gefallen finden. Gleichgültigkeit und Kritik unserem Staat gegenüber sind im Wachsen begriffen. Diese negative, abwehrende Haltung geht von der massenhaften Nichtausübung der politischen Rechte bei Wahlen und Abstimmungen, über Staatsverdrossenheit, bis zur offenen Auflehnung gegenüber der staatlichen Ordnung und Autorität.

Diese negative Stimmung weiter Teile des Volkes gegenüber dem modernen Staat hängt auch damit zusammen, dass man inzwischen in Form von Steuererhöhungen auch erfahren hat, was dieser moderne Wohlfahrtsstaat eigentlich kostet. An der *zunehmenden Verdrossenheit dem Wohlfahrtsstaat gegenüber* ist aber nicht nur das erhöhte Kostenbewusstsein vieler Bürger schuld. Anteil daran hat auch die Erfahrung, dass man den Wohlfahrtsstaat mit einer Unzahl von Formularen, mit Papierkrieg, mit Bürokratie, mit Schematismus, kurz mit viel Verlust an persönlicher Freiheit erkauft hat. Weil sodann kein Bürger mehr all die kompli-

zierten technischen und rechtlichen Zusammenhänge des modernen Wohlfahrtsstaates kennen kann, stellt sich ein *Gefühl des Ausgeliefertseins und der Abhängigkeit* ein. Schliesslich wird zunehmend die Frage gestellt, ob die Wohlfahrtspolitik des Staates auch wirklich den Richtigen, das heisst den Bedürftigen zugute komme, oder ob davon nicht vorab jene profitieren, die ihre Interessen möglichst unverfroren durchzusetzen verstehen. Solches Fragen gewinnt natürlich in dem Moment an Berechtigung, da echte Armut in unserem Land glücklicherweise selten geworden ist und anderseits weiteste Bevölkerungskreise sowohl auf der Empfänger- wie auf der Geberseite in die staatliche Umverteilung einbezogen werden. Dass sich da der Wunsch regt, die genauen Auswirkungen der staatlichen Wohlfahrtspolitik zu kennen, ist mehr als legitim. Weder in der Landwirtschafts- noch in der Bildungspolitik, noch in der Sozialversicherung haben wir aber diesbezüglich ausreichende Kenntnisse der Umverteilungseffekte. Die *unbequeme Frage,* ob es daher *nicht auch kostspieligen staatlichen Leerlauf* gebe, bleibt daher offen und dürfte eine der Ursachen des zunehmenden Unbehagens am modernen Wohlfahrtsstaat sein.

Brückenfunktion des Parlamentes

Diese Analyse dürfte hinreichend klar gemacht haben, dass die Aufgabe der eidgenössischen Räte, *Brücke zwischen Volk und Regierung* zu sein, auch künftig *keine leichte Aufgabe* sein wird. Nach einer wissenschaftlichen Untersuchung über den Zeitraum von 1945—1981 entschied das Volk bei 179 Abstimmungen 46 mal anders als das Parlament. *«Jeder vierte Urnenentscheid war ein Veto gegen die Bundesversammlung»* (Riklin). Immerhin ging der Anteil der Verwerfungen im historischen Vergleich wohl als positives Resultat der sogenannten Konkordanzdemokratie zurück. Anderseits liegt das Debakel bei der UNO-Abstimmung noch schwer im Nacken von Bundesrat und Parlament. Denn in der Geschichte unserer direkten Demokratie haben Parlamentsmehrheit und Bundesrat noch selten ein wuchtigeres NEIN von Volk und Ständen erfahren. Dies gilt selbst dann, wenn man berücksichtigt, dass manche Parlamentarier, die schon allzulang anstehende Frage des UNO-Beitritts vom zuständigen Staatsorgan endlich entschieden sehen wollten und ihr Ja im Parlament mehr die Funktion der Freigabe der Volksabstimmung als der engagierten Unterstützung des Beitritts hatte. Gewiegte Kommentatoren beurteilen das UNO-Plebiszit «als eine Entscheidung für die Erhaltung alter politischer Werte» und als ein Festhalten am Bestehenden, wo man dies mitten im Strom der unausweichlichen wirtschaftlichen Veränderungen (ohne grossen sichtbaren Nachteil) tun kann (Neidhart). Allein wie die Abstimmungen über den

neuen Gleichheits- und Konsumentenschutzartikel der BV sowie über das neue Eherecht gezeigt haben, ist *unser Volk auch heute nicht ausschliesslich auf Werterhaltung,* sondern auf gewissen Gebieten durchaus *auch auf Wertveränderung* bedacht. Zudem soll *das Parlament nicht nur Spiegelbild des Volkes,* sondern in einem immer wieder neu zu erprobenden Ausmass *auch vorausschreitender Gestalter der Politik sein.*

Es liegt auf der Hand, dass die zu Beginn genannten Anzeichen von Desintegration in Staat und Gesellschaft unseres Landes sich nicht allein durch einen Appell an die eidgenössischen Räte, Brücke zwischen Volk und Regierung zu sein, zum Verschwinden bringen lassen. Dafür sind im Sinne einer wirksamen Ursachentherapie beim Volk, beim Parlament und bei Regierung und Verwaltung eine Vielzahl von Massnahmen nötig, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Wir wollen uns zum Schluss einzig fragen, was vorgekehrt werden könnte oder müsste, damit das Parlament seiner Brückenfunktion zwischen Volk und Regierung gerecht wird, um seinen Beitrag gegen die zunehmende Desintegration in unserem Staat zu leisten. Dabei sei zwecks Vermeidung von Missverständnissen von Anfang an auf die Grenzen institutionell-organisatorischer Massnahmen hingewiesen. Letztlich hängt die Lösung auch dieser Aufgabe weitestgehend vom Geschick und Willen der einzelnen Parlamentarier, also von Menschen ab, welche die Institutionen erst mit Leben füllen.

Untersucht man unsere staatlichen Einrichtungen daraufhin, ob und wie sie sich eignen, die Brückenfunktion des Parlamentes zwischen Volk und Regierung zu gewährleisten, ergibt sich gesamthaft ein *günstiges Bild.* Proporzwahl des Nationalrates, Milizparlament, die häufigen Kontakte der Bundesräte mit den Parlamentariern in Kommissionen und Fraktionen, die sogenannten Von-Wattenwyl-Gespräche, der Spitzen der Bundesratsparteien mit Delegationen des Bundesrates, sind alles institutionell-organisatorische Einrichtungen, die dem Dialog zwischen Volk und eidgenössischen Räten einerseits, Parlament und Regierung anderseits förderlich sein sollten. Sind sie es auch wirklich und in ausreichendem Masse? Bei der Beantwortung dieser Frage darf man sich nicht davor scheuen, *auch allgemein anerkannte und lieb gewordene Vorstellungen auf ihren wirklichen Gehalt* zu prüfen.

Für viele von uns gewährleisten Proporzwahl und Milizparlament an sich schon Bürgernähe. Natürlich hat das Milizparlament den eminenten Vorteil, dass die Parlamentarier weiter ihren angestammten Beruf ausüben und schon von daher in mannigfachem Kontakt mit Wählern bleiben und nicht wie ausländische Berufsparlamentarier als eigene politische Klasse, den Wählern entrückt, vorab in der allenfalls fernen Bundeshauptstadt arbeiten. In unserer direkten Demokratie sind sodann die vielen Abstimmungskämpfe vor Volksabstimmungen weitere wertvolle Gelegenheiten zu

Wählerkontakten. Abstimmungsveranstaltungen sind aber oft schlecht besucht und laufen vielfach auf die Überzeugung der schon Überzeugten (treuen Parteigänger) hinaus. Überhaupt, je weniger es den Parteien gelingt, das grosse Volk an ihre Veranstaltungen zu bringen, um so mehr laufen natürlich auch die Parlamentarier, die sich für das wirkliche politische Gespräch ja doch vor allem in Parteikreisen bewegen, Gefahr, viele Bürger und Wähler nicht mehr zu erreichen und sich so ihrem politischen Denken zu entfremden. Ausländische Berufsparlamentarier sind sich nach meinen persönlichen Erfahrungen der Gefahr des Defizits an Wählernähe aus naheliegenden Gründen viel bewusster als die meisten schweizerischen Milizparlamentarier. Auf jeden Fall war es für mich beeindruckend zu sehen, wie englische Parlamentarier am Samstagmorgen in ihrem Wahlkreis den Bürgern Red und Antwort stehen oder amerikanische Kongressabgeordnete von ihren Wählern Tausende von Briefen erhalten und beantworten. Und es scheint mir durchaus überlegenswert, ob solche oder andere neue Formen des politischen Bürgerkontakts nicht auch in unserem Land eine Chance der *besseren Kommunikation zwischen Volk und Parlament* wären.

Der Einwand wird erhoben, dass die schweizerischen Milizparlamentarier zeitlich ohnehin überlastet seien. Das trifft sicher zu. Die Frage ist jedoch, ob nicht gewisse überkommene (Repräsentations-)Verpflichtungen zugunsten von Einrichtungen, die einen wirklichen politischen Dialog mit dem Volk ermöglichen, abgebaut werden könnten.

Die *Überlastung und Überforderung von Bundesrat und Parlament* sind (neben anderen) Ursachen, dass die Beziehungen zwischen Regierung und eidgenössischen Räten heute nicht immer zum besten bestellt sind (Beispiel: Erhöhung der Heizölzölle). Sie führen auch zu einer Schwächung des Kollegialsystems im Bundesrat und sind eine Belastung für das Verhältnis von National- und Ständerat zueinander. Aber die Parlamentsreform geht (aus den unterschiedlichsten Gründen) nur schleppend und in kleinen Schritten voran. Und eine wirksame Entlastung des Bundesrates wird zwar immer wieder gefordert (zuletzt von alt Bundesrat Friedrich), von wirksamen Entlastungsmassnahmen war aber bisher nichts zu hören. Beim Parlament, wohl aber auch beim Bundesrat, bestehen durchaus *ungenutzte Rationalisierungsmöglichkeiten,* die nicht mehr lange vertagt werden dürfen, wenn unsere politischen Einrichtungen und damit unsere Politik nicht weiter Schaden nehmen sollen.

Im übrigen nützen die besten Institutionen nichts, wenn von ihnen kein vernünftiger Gebrauch gemacht wird, also kein entsprechender politischer Wille (mehr) dahinter steht. Das veranschaulichten jüngst die Von-Wattenwyl-Gespräche, wo sich Bundesrat und Parteispitzen zwar noch treffen, wo man aber offenbar über den Austausch von sonst eher im internationa-

len Bereich gängigen Höflichkeitsadressen kaum mehr hinauskommt und einander die wichtigen politischen Entscheidungen am andern Morgen über die Massenmedien mitteilt.

Ich möchte nicht mit Schwarzmalerei schliessen. Der gute Allgemeinbefund der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist zurzeit unübersehbar. Dies gilt selbst dann, wenn einem schmerzlich bewusst wird, *wie zerbrechlich dieser gute Allgemeinbefund angesichts vieler äusserer und innerer Gefährdungen ist.* So mehren sich im Inneren die Anzeichen auflösender Kräfte in Staat und Gesellschaft. Sie nicht weiter wachsen zu lassen, sondern zu überwinden, ist Aufgabe aller Beteiligten. Den eidgenössischen Räten kommt bei der Überwindung der zunehmenden Entfremdung von Volk und Regierung eine besondere Bedeutung zu. Mögen sie die Brükkenfunktion, die ihnen im modernen Staat in besonderer Weise zuwächst, klar erkennen und entschieden danach handeln.

[1] Vgl. Schweizer Monatshefte Dezember 1985, S. 1039 ff.