

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 69 (1989)
Heft: 11

Rubrik: Kommentare

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: 03.04.2026

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

Der ungarische Reformprozess

Auf dem Weg zur Demokratie

Seit Januar 1989 vergeht kaum ein Tag, an dem Ungarn nicht Schlagzeilen für die Weltpresse liefern würde. Eine solche Beachtung ist dem Kleinstaat seit der blutigen Niederschlagung der Revolution von 1956 nie mehr zu Teil geworden. Die Aufmerksamkeit gilt einem Mitglied des Warschauer Pakts, das seit diesem Sommer den Eisernen Vorhang demonstrativ abbaut und DDR-Bürgern unter Berufung auf den Vorrang völkerrechtlicher Konventionen, der universalen Menschenrechte, quasi-legale Fluchtwege öffnet, einem Staat, dessen führende Politiker laut über den mittelfristig erwünschten neutralen Status ihrer Heimat nachdenken. Während zusammen mit Wien eifrig am Plan einer gemeinsamen Weltausstellung für 1995 geschmiedet wird, liegt das Land im Streit mit seinen kommunistischen Nachbarstaaten Tschechoslowakei und Rumänien. Unter innenpolitischem Druck hat Ungarn die Bauarbeiten am gemeinsamen Kraftwerkprojekt in Nagymaros sistiert und tschechischen Oppositionellen ein öffentliches Forum am ungarischen Staatsfernsehen geboten. Gegen Rumäniens Dorfzerstörungen und Verfolgung der magyarischen Minderheit mobilisieren Opposition und Regierung die Weltöffentlichkeit. Über 20 000 Flüchtlinge aus Ceausescus Diktaturstaat fanden bisher Zuflucht in jenem Land, dessen eigene Bürger 1956 zu Hunderttausenden nach

Westen geflohen waren. Ungarn ist offensichtlich auf dem Wege zu einer neuen aussen- wie innenpolitischen Standortbestimmung, auf der Suche nach neuer nationaler Identität, die das neu erwachte historische Bewusstsein im vertrauten Mitteleuropa zu finden hofft.

Galten die Ereignisse von 1956 über 30 Jahre lang im offiziellen Sprachgebrauch als Konterrevolution, so debattierte das ungarische Parlament Anfang Oktober 1989 über die Frage, ob der 23. Oktober künftig als Nationalfeiertag oder, wie die Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei (USAP) verharmlosend vorgeschlagen hatte, bloss als Tag der nationalen Versöhnung begangen werden soll. Unter dem Titel «demokratischer Sozialismus» fordert der am 26. September verabschiedete Programmentwurf zum XIV. Parteikongress u.a. den pluralistischen Rechtsstaat, Gewaltentrennung, ein Mehrparteiensystem, Verfassungsgerichtsbarkeit, direktdemokratische Institutionen wie Initiative und Referendum und eine sozialpolitisch gebändigte Marktwirtschaft bei gemischten Eigentumsformen. Im Parteikongress haben die Reformkräfte, die eine demokratisch strukturierte sozialistische Partei nach westlichem Muster erstreben, sich durchgesetzt. Die Folgen sind noch nicht abzusehen. Noch nie in der Geschichte dieser Partei sind bei den Delegiertenwahlen so

scharfe Auseinandersetzungen geführt, noch nie so viele unterschiedliche Plattformen zur Diskussion gestellt worden; der demokratische Zentralismus ist tot und wurde am Kongress in aller Form zu Grabe getragen.

Doch das politische Leben Ungarns wurde längst nicht mehr allein durch die USAP geprägt. Das Parteienspektrum hat sich im Eilzugtempo — viel zu stark — aufgefächert; traditionelle und neue Parteien bereiten sich intensiv auf die ersten freien Wahlen vor. Ihr politisches Gewicht vermochte die Opposition bei Nachwahlen zu beweisen: die ersten frei gewählten Abgeordneten entstammen ihren Reihen, Kandidaten der USAP errangen höchstens 30% der Wählerstimmen. Sie hatte im Juni dieses Jahres den Dialog mit der Macht erzwungen, die ungarische Variante des «runden Tisches», an dem auch die parteihörigen Massenorganisationen beteiligt werden mussten. Trotz erheblicher Differenzen und Ausscheren der radikalsten Oppositionsgruppen, waren im September der Kompromiss geschlossen, die wichtigsten Reformgesetze (Strafrechtsreform, freiheitliches Passgesetz, demokratisches Wahlrecht, Kompetenzen und Wahlmodus des Staatspräsidenten) im Parlament eingebracht, war der Weg zum friedlichen Übergang aus der Diktatur in einen demokratischen Rechtsstaat mit gemischter Ökonomie vorgezeichnet. Bereits im November soll der neue Staatspräsident als Garant des friedlichen Wandels gewählt werden, die USAP portiert das Haupt der parteiinternen Reformkräfte, *Imre Pozsgay*.

Der Umbruch in Ungarn zeigt historische Dimension, er vollzieht sich auf dem Hintergrund einer schmerzhaften Auseinandersetzung mit der Vergan-

genheit. Diese doppelte Historizität stellt die Frage nach den Ursprüngen des Wandels.

Die Krise

Sie ist keine ungarische Spezialität, sondern jene des stalinistischen Systems. Stalinistische Ökonomie wie Herrschaftsmethoden sind in der Sowjetunion, China, Polen, Jugoslawien an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gelangt, Krisensymptome sind auch in den anderen kommunistischen Ländern nicht zu verkennen. Mit systemimmanenten Reformen lässt sich der Anschluss an die *dritte industrielle Revolution*, der Übergang zur *Informationsgesellschaft* nicht bewerkstelligen. Die Sowjetunion ist heute allenfalls bedingt in der Lage, ihren Willen den ostmitteleuropäischen Volksdemokratien aufzuzwingen, Gorbatschews Perestrojka öffnet zudem günstige Rahmenbedingungen für nationale Reformversuche. Gefährdung für Ungarns Reformversuch bedeutet das Beharrungsvermögen stalinistischer Strukturen und Eliten in der Tschechoslowakei, Rumänien und der DDR. Die Krise in Ungarn trägt jedoch in erster Linie nationale Züge und erstreckt sich auf die gesamte Gesellschaft.

Die brutale Repression nach der blutigen Niederschlagung der Revolution von 1956 hat in Ungarn eine politisch lethargische Gesellschaft hinterlassen. Die Hoffnung auf einen eigenständigen Weg war gebrochen, man lernte mit der Lüge zu leben, um zu überleben, und schloss täglich neue Kompromisse, auch mit dem eigenen Gewissen. Dieser unaufrichtige innergesellschaftliche Friedenszustand wurde durch allmähliche Öffnung des Konsumhahns erkauf-

und zunehmend legitimiert: das durch Usurpation zur Macht gelangte, nur leicht erneuerte Establishment führte auf wirtschaftlichem Gebiet vorsichtige Reformen ein, die bis 1980 eine spektakuläre Hebung des Lebensniveaus erlaubt haben.

Abgeblockte Reformversuche

Von grundlegender Bedeutung erwies sich die 1966 eingeleitete Wirtschaftsreform; sie hätte im Plan und Markt vereinen, eine sozialistische Marktwirtschaft etablieren sollen. Das Abflauen des Kalten Krieges schuf günstige Rahmenbedingungen; Importliberalisierung, Reiseerleichterungen für die Bevölkerung förderten Dynamisierung und nationale Versöhnung. Das Signal gab János Kádár mit seiner Erklärung: wer nicht gegen uns ist, ist mit uns. Die politische Entmündigung wurde abgegolten mit Fernsehen, Automobilisierung, beschleunigtem Wohnungsbau, Westreisen und einer gewissen Narrenfreiheit für die Intellektuellen. Mit Blick auf die wesentlich härteren Lebensbedingungen in den Nachbarländern liess sich die grosse Mehrheit der Gesellschaft nicht unwillig korrumpieren und rührte nicht an Tabus. Die grundsätzliche Entfremdung war aber damit bloss zugekleistert.

Dieser erste Reformanlauf erhielt bereits 1968 einen Bruch und wurde 1973/74 jäh gestoppt. Das gewaltsame Ende des Prager Frühlings untergrub die Stellung der Reformen; ihr Werk blieb Torso. Ungarische Vorschläge zur Reform der Comecon wurden 1971 abgelehnt, die Ölpreisexplosion 1973 traf die rohstoff- und energiever-schwenderisch produzierende veraltete

Grossindustrie am Lebensnerv. Die Scham über die ungarische Teilnahme an der Intervention in der Tschechoslowakei weckte erste Proteste bei den Intellektuellen. Als deutliche Mahnung der Macht diente 1973 die Massregelung kritischer Intellektueller aus dem Umkreis der Lukács-Schüler. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass damit die letzte autochthone marxistische Denkschule aus Ungarn verbannt wurde.

Legitimation durch Schuldenwirtschaft

Doch der konservative Restaurationsversuch misslang. Mit der Rezentralisierung und Wiederverstärkung der Planhoheit wurde der Strukturwandel unterbunden, die relative Rückständigkeit Ungarns nahm zu. Teuer war der Reformstopp obendrein: um die Legitimität des Systems nicht zu gefährden, mussten die weiterhin steigenden Real-löhne mit ausländischen Krediten finanziert werden. Ungarn häufte zwischen 1973 und 1978 eine Schuld von 8 Milliarden Dollar auf. Bei steigenden Zinsen und sich verschlechternden Terms of Trade für ungarische Exportprodukte war damit aber die Grundlage für das selbsttätige Wachstum der Schuldenlast gelegt.

1977 musste die Parteiführung wieder den Reformpfad betreten, sie tat dies aber übervorsichtig und langsam; richtige Schritte wurden wiederholt durch teurere Strukturerhaltung konterkariert. Am erfolgreichsten war das geschickte Ausnutzen der aussenpolitischen Konjunkturlage: aufbauend auf dem Helsinki-Prozess wurde Ungarns Blockbindung durch Integration in das vielfältige Netz multilateraler Institu-

tionen ergänzt und konterkariert. Das reichte von der Ratifikation der UNO-Menschenrechtserklärung bis zum Beitritt zum Internationalen Währungsfonds und GATT. Nicht zuletzt dank dieser Öffnung konnte 1982, und seitdem wiederholt, die Zahlungsunfähigkeit knapp umgangen werden.

Das Herrschaftsdilemma bestand weiterhin darin, dass mangels politischer Legitimation auch die minimalste Integration nur bei steigendem Lebensniveau zu erhalten war. Einen vorläufigen Ausweg fand man in der *Legalisierung der «zweiten Ökonomie»*: private und genossenschaftliche Initiativen erhielten legale Nischen, vor allem im Dienstleistungssektor und der Landwirtschaft. Der Anteil des privaten Sektors wuchs von 3 auf 6%, im ganzen ein bescheidenes Resultat. Aber der Preis war beträchtlich: die Welle der zweiten Verbürgerlichung schuf in Ungarn in vielen Bereichen frühkapitalistische Verhältnisse: die Teilnahme an der zweiten Ökonomie bedeutete den 14-Stunden-Tag, die totale Selbstausbeutung mit den entsprechenden gesundheitlichen, sozialen und auch moralischen Folgen. Die Chance der Bereicherung förderte die Korruption, von der auch die Herrschaftselite ausgiebig Gebrauch machte. Die historische Erfahrung hatte die Menschen gelehrt, dass jeder Reformschritt, jede Konzession der Macht auch zurückgenommen werden kann: die gestiegenen Mittel der Neureichen wurden nicht investiert, sondern flossen in ostentativen Konsum.

Duale Gesellschaft?

Die duale Gesellschaft, wie wir sie aus Lateinamerika kennen, begann sich abzuzeichnen: all jene Gruppen, die an

der zweiten Ökonomie nicht teilnehmen konnten: die alten Menschen, die Jugend am Beginn ihrer Berufslaufbahn ohne Aussicht auf eigene Wohnung, kinderreiche Familien, Bewohner wirtschaftlich zurückgebliebener Regionen (Ostungarn) oder Angehörige strukturell benachteiligter Gruppen, wie die Zigeuner, sanken und sinken zunehmend unter das Existenzminimum. Auch bei vorsichtiger Schätzung beträgt die Zahl der Armen heute 2 bis 2,5 Millionen. Bildungs- und Gesundheitssystem sind völlig unzureichend dotiert, die Infrastruktur stammt grösstenteils aus den dreissiger Jahren und droht bei Eisenbahn und Telefon zusammenzubrechen: die stalinistische Wirtschaftspolitik hatte diesen Bereich zugunsten der Schwerindustrie bewusst vernachlässigt.

Der Desintegrationsprozess schlägt sich auch in den demographischen Kennziffern nieder: seit 1981 übersteigen die Todesfälle die Geburten (13/1000 : 11,7/1000), die Wanderungsbilanz war bis zum Einsetzen der Flüchtlingsströme aus Rumänien ebenfalls negativ. Ungarn führt die internationale Statistik beim Alkoholismus, den Selbstmord- und Scheidungsraten an, die Kindersterblichkeit markiert europäische Spitzenwerte, die durchschnittliche Lebenserwartung sinkt.

Den Rest seiner Legitimität verlor das System seit 1985, als die Verluste der ersten Ökonomie auch durch die zweite nicht mehr kompensiert werden konnten: die menschlichen und materiellen Ressourcen waren erschöpft, Konsum, Reallöhne, aber auch die Stimmung der Bevölkerung befanden sich seitdem auf Talfahrt, die Inflation war nicht mehr zu bremsen. Heute beträgt sie zwischen 15 und 18%; die Nettoverschuldung des Landes ist trotz

eingeleiteter Sanierungsmaßnahmen auf über 17 Milliarden Dollar geklettert. Die Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit muss täglich neu erkämpft werden, im Mai verweigerte der Internationale Währungsfonds wegen ungenügender Haushaltsanierung die fällige Tranche eines Beistandskredits. Also lateinamerikanische Verhältnisse? Ein Blick auf zum Teil gegenläufige gesellschaftliche Tendenzen und den politischen Reformprozess des letzten Jahres vermag dieses düstere Bild vielleicht etwas aufzuhellen.

Die zivile Gesellschaft formiert sich

In der gleichen Periode begannen sich die Selbstheilungskräfte der Gesellschaft zu entfalten. Zu den positivsten Erscheinungen ist die allmähliche Konstituierung der zivilen Gesellschaft zu rechnen, das Erwachen autonomer gesellschaftlicher Gruppen nach den lähmenden Jahrzehnten von Erstarrung und Lethargie, das Wiedererwachen des Citoyen. Die erste Reformperiode im Umfeld von 1968 reaktivierte die kritische Intelligenz; Schriftsteller wie Mitarbeiter wissenschaftlicher Forschungsinstitute begannen, die kulturellen Freiräume auszunützen und zumindest die wunden Punkte der gesellschaftlichen Entwicklung kritisch zur Sprache zu bringen. Schreibverbote wurden zwar erlassen, aber zugleich durch Publikationen im Ausland oder in Samisdat unterlaufen, der Bann war gebrochen.

Einen neuen Anlauf markiert das Jahr 1977. Aus Solidaritätsaktionen von Schriftstellern und Sozialwissenschaftlern mit Charta 77 erwuchs eine kontinuierliche Oppositionsbewegung. Sie pflog nicht nur das kritische, aufklä-

rerische Gespräch unter Gleichgesinnten, sondern brachte die Produkte ihres Nachdenkens und Kritik als Samisdat auch unter die Menschen. Polizeiliche Schikanen sind nicht unterblieben, aber die Verbreitung von unzensurierten Flugschriften und bald auch Büchern wurde und konnte fortan nicht mehr ganz unterbunden werden. Ein Beispiel boten die Parallelveranstaltungen zum Helsinki-Kulturforum in Budapest. Zur *zweiten Ökonomie gesellte sich seit den achtziger Jahren auch eine zweite Öffentlichkeit*. Deren Formierung in privaten Freundeskreisen, Klubs, in stillen Kammern der Forschungsinstitute erinnert an die Zeit der Aufklärungsgesellschaften und geheimen Logen des 18. Jahrhunderts: die an den Rand gedrängte Intelligenz nahm die Sache der Aufklärung in die eigene Hand. Ihre Mitglieder blieben häufig Grenzgänger, sie sprachen und publizierten solange wie möglich für die erste wie zweite Öffentlichkeit; nur der Zensur beugten sie sich nicht mehr. Schriftsteller und Historiker reklamierten die nationale Geschichte, die Tilgung zahlreicher weisser Flecken der jüngsten Vergangenheit; ein neuer Nationalismus schlug sich in illegalen Demonstrationen zu nationalen Gedenktagen und immer vernehmlicheren Alarmrufen angesichts der gefährdeten Lage ungarischer Minderheiten in den Nachbarstaaten nieder. Auf die Ausbreitung der neuen Armut reagierte man mit illegalen caritativen Aktionen und Organisationen, und dies zu einem Zeitpunkt, als die Macht die Existenz von Armut in einem angeblich sozialistischen Land noch geleugnet hatte.

Zugute kamen der Intelligenz der erleichterte Verkehr mit dem Westen, die in Berlin, Paris, London oder Har-

vard verbrachten Stipendienjahre, Kontakte zur Emigration und die dadurch ermöglichte breite Rezeption vor allem moderner sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden. Bei den Wirtschaftswissenschaftlern lässt sich seit 1979/80 nicht nur die Rezeption neoliberaler und monetaristischer Theorien nachweisen; die eigene Ökonomie wurde gnadenlos als «Mangelwirtschaft» analytisch seziert, es entstanden aber auch hochkarätige Entwürfe zur grundlegenden Umstrukturierung des erstarrten Wirtschafts- und Gesellschaftssystems. Zum grössten Faszinosum wurde der Markt; als Ziel kristallisierte sich zunehmend die soziale Marktwirtschaft bei einer Vielfalt der Eigentumsformen heraus. Man verschloss sich auch nicht der Erkenntnis, dass eine Wirtschaftsreform, die Überwindung der wachsenden Rückständigkeit Ungarns im Vergleich zu den entwickelten Industriestaaten, nur gelingen würden, wenn auch das politische System einer demokratischen Erneuerung unterworfen wird.

Das Paradoxe an der Situation war, dass die Parteioligarchie die Aneignung dieses Wissens gefördert hat und ein Grossteil der Vordenker auch Mitglieder der Partei war. Die Parteiführung liess für den eigenen Gebrauch Meinungsumfragen durchführen, bestellte Gutachten, wollte also auf eine moderne Politikberatung keineswegs verzichten. In abstrakten Begriffen der modernen Sozialwissenschaften vorgebrachte kritische Analysen erschienen in wissenschaftlichen Zeitschriften: je kleiner der potentielle Leserkreis, um so freier durfte der Geist wehen. Verbote, Ablösung der Redaktoren betrafen nur literarische Zeitschriften mit grösserem Publikum. Freilich: die zweite, die autonome Öffentlichkeit,

liess sich durch Zensur nicht unterbinden; und ein allzu brutales Eingreifen verbot sich angesichts der in der internationalen Öffentlichkeit beträchtlich angestiegenen Reputation dieser «lustigsten Baracke» im Ostblock.

Politisierung

Einen Wendepunkt bedeutet das Jahr 1985. Für die anstehenden Parlamentswahlen liess das System zum erstmalig Mehrfachkandidaturen zu. Die demokratische Opposition nutzte ihre Stunde und versuchte vor den Augen der Weltöffentlichkeit sieben prominente Oppositionelle in Wahlversammlungen als Kandidaten aufstellen zu lassen. Das Regime reagierte noch nervös, manipulierte den Zugang zu den Versammlungslokalen, setzte auch Polizeigewalt ein. Die Kandidatur der Sieben konnte zwar verhindert werden, weniger bekannten Nonkonformisten gelang aber der Sprung ins Parlament.

Bis zu diesem Zeitpunkt waren unterschiedlich gefärbte, langsam wachsende oppositionelle Kreise entstanden: die urbane Intelligenz berief sich auf die Erbschaft von 1956 und orientierte sich an westeuropäischen Grundwerten. Immer mehr Anhänger sammelten die Populisten, bei denen nationale Anliegen, nicht zuletzt die Lage der ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten, im Zentrum standen. Aber auch die zuerst apolitische Umweltschutzbewegung, der Donau-Kreis, begann sich angesichts der zerstörerischen Auswirkungen des Kraftwerkbaus in *Nagyymaros* zu politisieren. All diese Gruppen trafen sich im Sommer 1985 in der kleinen Ortschaft Monor, berieten über ihre Sorgen und Zukunftsvorstellungen und setzten eine erfolgreiche Unterschriftensammlung

gegen den Kraftwerksbau in Gang. 1985 kamen 3000, auf Ende 1988 70 000, im Sommer 1989 140 000 Unterschriften zusammen.

Netzwerk und Demokratisches Forum

Von nun an liess sich die Opposition nicht mehr zum Schweigen verurteilen. Am 15. März, dem Jahrestag der nationalen Revolution von 1848, wiederholten sich die illegalen Demonstrationen und Kranzniederlegungen. 1986, zum 30. Jahrestag von 1956, hielten offizielle und oppositionelle Historiker und Publizisten eine zweitägige Konferenz in einer Privatwohnung ab, die Referate kamen als Samisdat unter das Publikum. Ebenso gelangten die von der Partei verbotenen Reformentwürfe, wie ein mit «Gesellschaftsvertrag» betiteltes Konzept der Opposition an die zweite Öffentlichkeit. 1987 wurde das als ungenügend taxierte Programm der neuen Regierung Grosz kritisch durchleuchtet, 100 Abgeordnete erhielten direkt die Resultate der kritischen Reflexion. Im gleichen Herbst gaben sich die beiden wichtigsten oppositionellen Gruppen auch eine feste Organisationsstruktur: Die urbane Intelligenz formierte sich im «Netzwerk», die Populisten gründeten das «Ungarische Demokratische Forum». Hier ereignete sich die Sensation: denn an diesem Gründungstreffen nahmen nicht nur etwa 300 Gleichgesinnte in einem Privatgarten teil, sondern auch der damalige Präsident der patriotischen Volksfront: *Imre Pozsgay*. Dank ihm wurden die Gründungsdokumente auch publiziert, damals ein unerhörter Vorgang. Pozsgay wurde seitdem zur Integrationsfigur der Reformkräfte in- und ausserhalb der Partei, mit seinem Namen ist die Dynamisierung des

Reformprozesses seitdem verbunden. Wenigstens ein Teil der Macht nahm den Dialog mit der autonomen Öffentlichkeit auf.

Das Vorgehen des Demokratischen Forums war durchdacht und taktisch klug gewählt: es deklarierte sich weder als Opposition noch als regierungstreu, hielt gründlich vorbereitete, gut besuchte Tagungen zu ausgewählten Problembereichen ab und war bemüht, die sachliche Diskussionsebene nicht zu verlassen. Ohne um eine formelle polizeiliche Bewilligung nachzusuchen, nahm der Kreis wie selbstverständlich staatsbürgerliche Rechte in Anspruch; die universalen Menschenrechte erachtet man als hinreichende Rechtsgrundlage. Ebenso aus eigener Kraft mündig erklärt hatten sich das Netzwerk, der radikale Verband der Jungdemokraten (FIDESZ) und die sich schnell vermehrenden freien Gewerkschaften, Klubs und Vereine. *Die mündig gewordenen Bürger begründeten gesellschaftliche Autonomie*. Eine neue Periode begann: erste und zweite Öffentlichkeit wuchsen zu einer pluralistisch gewordenen Öffentlichkeit zusammen, auch die elektronischen Medien öffneten sich der Meinungsvielfalt.

Das politische Establishment war mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert: mit jener der gesamtgesellschaftlichen Krise, die nun auch die Partei selbst erfasst hatte, sowie der sich offen formierenden gesellschaftlichen Alternative. Der Legitimitätsverlust führte zur Erosion der Macht. Wie war die Reaktion?

Erosion der Macht

1987 schwankte die Parteiführung zwischen Beharrung und vorsichtigen Reformen. Konservative und Zentrum

behielten noch die Oberhand in der Parteiführung. Das politische System sollte durch Wirtschaftsreform restabliert werden. Diese wurde auf der Ebene der Gesetzgebung vorangetrieben, nicht jedoch bei den Subventionen und der Bürokratie. Unternehmungen wie die Staatsbürger wurden durch die *Steuerreform* besonders hart getroffen: mit einem Schlag ging man zur Mehrwertsteuer und stark progressiver Einkommensteuer über. Theoretisch richtig, in ihren konkreten Auswirkungen aber leistungshemmend, rief die Steuerreform bei allen Bevölkerungsschichten Kritik und Unzufriedenheit hervor. Die Regierung geriet unter massiven Druck der grossbetrieblichen Interessen; sie gefährdete die politische und soziale Basis des Systems. Das Gespenst von Solidarnosc geisterte auch in Budapest; es hat bis jetzt einen massiven Subventionsabbau tatsächlich verhindern können, der Monetarismus erschöpfte sich im Fiskalismus. Ein Bremsversuch der Orthodoxen im Spätherbst misslang, die Reformer legitimierten sich mit Gorbatschew, auf Mai 1988 musste eine Parteikonferenz einberufen werden. Und dort wurde der Bann gebrochen.

Die Partei gerät in Bewegung

Kàdàrs Eröffnungsrede an der Konferenz machte auch den linientreuen Delegierten klar, dass der alte Mann die Schwere der Situation nicht erkannte. Er wurde als Generalsekretär abgelöst und auf das Amt des Ehrenpräsidenten abgeschoben. Die wahre Sensation ereignete sich aber bei der geheimen Wahl in die Führungsgremien: die Mehrheit des alten Politbüros verlor ihre Sitze im Zentralkomitee; das

13gliedrige oberste Parteigremium erhielt acht neue Mitglieder, das Zentralkomitee wurde zu einem Drittel erneuert. In der 40jährigen Parteigeschichte gab es keine vergleichbare Ablösung: die jüngere Generation und der Reformflügel gingen zur allgemeinen Überraschung wesentlich gestärkt aus den Auseinandersetzungen hervor.

Dieser Erneuerung entsprach auch der prinzipielle Beschluss über die Öffnung des politischen Systems: Partei und Staat sollten künftig getrennt, der Rechtsstaat ausgebaut, pluralistische Interessenvertretung ermöglicht werden. Der Demokratisierungsprozess sollte sich aber im Rahmen des Einparteiensystems abspielen, wenn auch einer politisierten, demokratischer funktionierenden Partei. Offenbar handelte es sich um einen Kompromiss; Ministerpräsident Kàrloy Grosz wurde zum Generalsekretär gewählt, eine «Reformdiktatur» lag in der Luft.

Um Zeit und vielleicht auch Klarheit zu gewinnen, setzte das ZK drei mit hochkarätigen Wissenschaftlern bestückte Untersuchungskommissionen ein: diese sollten ein realistisches Bild über die Geschichte der letzten 40 Jahre, über das politische und wirtschaftliche System erarbeiten.

Von nun an geriet die politische Öffentlichkeit in Bewegung, die Interessengegensätze prallten aufeinander; trotz Bremsversuchen musste der Reformweg weiter beschritten werden. Die öffentliche Kritik konzentrierte sich auf drei Bereiche: die wirtschaftliche Misere, die Lage der magyarischen Minderheit in Rumänien, angesichts der Dorfzerstörungen und der anschwellenden Flüchtlingswelle nach Ungarn, und nach wie vor auf den Kraftwerkbau in Nagymaros. Die

Opposition konnte zu den beiden letzten Themen in Budapest ungestört Grossdemonstrationen veranstalten: der ruhige Verlauf zeugte von ihrer Reife. Im Sommer 1988 wäre nach Meinung politischer Insider ein gemäßigter Kompromiss zwischen Partei und Opposition noch möglich gewesen, doch eine solche Initiative von Pozsgay wurde vom zögernden Politbüro abgeblockt.

Reformdynamik

Die nun offensichtlich gewordene Systemkrise förderte jedoch auf allen Ebenen das Erwachen des Staatsbürgers und unter seinem Einfluss die Reformdynamik: das 1985 gewählte Parlament wurde zu einem Gremium, das zahlreiche Regierungsvorlagen im Sinne der öffentlichen Kritik modifizierte. Als wichtigste Frucht der fieberhaften Gesetzesproduktion darf betrachtet werden, dass sich Ungarn endgültig auf den Weg zum *Rechtsstaat* begab. Nun bequeme man sich auch zur Legalisierung der zweiten Öffentlichkeit: Als erstes erhielt das Demokratische Forum die Bewilligung für ein eigenes Presseorgan, diesem folgte eine Kaskade neuer Blatt- und Verlagsgründungen. Als Meilenstein darf das Wiederauferstehen der 1948 unterdrückten politischen Parteien Ende 1988 betrachtet werden; auch diese warteten auf keine Bewilligung. Nun musste sich auch Parteisekretär Grosz überwinden und die Möglichkeit eines *Mehrparteiensystems* einräumen. Der politische Systemwechsel trat definitiv in den Vordergrund. Auf den Weg einer Reformdiktatur musste verzichtet werden. Grosz zog sich von der Regierungsverantwortung zurück: die Trennung zwi-

schen Partei und Regierung wurde eingeleitet. Die Parteiführung verzichtete auf ihr bis dahin ausgeübtes Nominationsrecht für die Schlüsselpositionen in Staat und Wirtschaft. Der junge Ministerpräsident, M. Németh, erklärt öffentlich, seine Regierung sei allein dem Parlament verantwortlich.

Vergangenheitsbewältigung

Ein weiterer Damm brach, als Imre Pozsgay, Ende Januar 1989 ohne Zustimmung des Politbüros, die Resultate der historischen Bestandesaufnahme am Fernsehen bekanntgab: 1956 habe sich in Ungarn ein berechtigter Volksaufstand abgespielt, der seit 1948 eingeschlagene Weg als Irrweg erwiesen. Das Papier wurde publiziert, doch bereits im März durch eine wahre Flut unzensurierter Aufsatzsammlungen, Büchern, Zeitschriftenartikeln und öffentlichen Vorträgen überholt. Die Aufarbeitung der Vergangenheit, das Zurückholen von 1956 in die nationale Geschichte spielt seitdem die Rolle eines Katalysators für den Wandel. Das Justizministerium öffnete seine Archive: alle politischen Prozesse seit 1945 werden gegenwärtig überprüft, die Opfer der Justizmorde nacheinander posthum rehabilitiert.

Obwohl die Partei ihre Positionen auch jetzt nur schrittweise zurücknahm, war auch der bisher vielleicht für das System peinlichste Akt nicht zu umgehen: die Überreste der 1956 hingerichteten und auf der berühmt gewordenen Parzelle Nr. 301 namenlos verscharrten Opfer wurden exhumiert und den Familien zur Bestattung freigegeben. Damit stand auch *die persönliche Schuld von János Kádár* am Tod des Ministerpräsidenten *Imre Nagy* und

seiner Genossen öffentlich zur Debatte: er wurde nun aller Parteiämter enthoben und zog sich, physisch und psychisch zusammengebrochen, zurück. Was noch im März kategorisch verweigert wurde, hielt am 16. Juni 1989, dem Jahrestag der Hinrichtung von Imre Nagy und Genossen, ganz Ungarn in Atem: die öffentliche und feierliche *Bestattung der Märtyrer der Nation*, unter Teilnahme von Ministerpräsident und prominenter Emigranten des Jahres 1956. Janos Kàdàr überlebte diesen Tag nur um wenige Wochen. An seinem Todestag, am 6. Juli 1989, meldeten die Medien die gerichtliche Rehabilitierung von Imre Nagy.

Zwar schwebt über Ungarn immer noch das Gespenst des wirtschaftlichen Zusammenbruchs; der ökonomische Markt ist erst in den Geburtswehen. Am politischen Markt wird aber bereits lebhaft gehandelt, eine erste Bilanz soll spätestens im ersten Halbjahr 1990 bei freien Wahlen gezogen werden. Die Krise ist offenbar produktiv; aus ihrem Schoss sind neue Kräfte hervorgegangen; die Lernfortschritte der Menschen und des Systems sind rasant. Der Übergang von der Diktatur zur Demokratie ist in Griechenland, Portugal und Spanien gelungen, nun stellt sich die gleiche Aufgabe für Mittel- und Osteuropa.

Judit Garamvölgyi

Vom Umgang mit Sachzwängen

Was haben die beiden Volksinitiativen Gemeinsames, die am 26. November zum Urnengang einladen? Auf den ersten Blick gar nichts. Was die staatspolitische Bedeutung der beiden Forderungen betrifft, könnte der Unterschied kaum grösser sein — hier die Bagatelle einiger Stundenkilometer Höchstgeschwindigkeit, dort die Infragestellung grundlegender aussen- und sicherheitspolitischer Positionen. Beide strapazieren das Recht, Verfassungsänderungen zu initiieren, aber in gegensätzlicher Weise: die Tempo-130/100-Initiative, indem sie polizeiliche Vorschriften auf die höchste Ebene des Bundesrechts hebt; die Initiative für eine Schweiz ohne Armee, indem sie mit ihren potentiellen Auswirkungen auf die ganze Verfassungsordnung den

Rahmen einer Partialrevision eigentlich sprengt.

Vergleichbar hingegen ist der emotionale Gehalt der beiden Vorlagen. Sie bieten manchem Bürger Anlass, sich über alle Massen zu ereifern, und das passt durchaus ins Kalkül jener Kreise, die Initiativen nicht primär nur um der Sache willen unterstützen, sondern wegen des Prozesses der öffentlichen Meinungsbildung, den sie durchlaufen müssen. Die Provokateure, die mit der Armeeabschaffungsinitiative wie mit einem Instrument spielen, haben nie einen Hehl daraus gemacht, dass sie ihrer extremen Forderung keine Chance in der Abstimmung geben; sie buchen bereits als Erfolg, dass sie Bundesrat, Parlament, Parteien und Stimmbürger zur ernsthaften Auseinanderset-

zung mit einem angeblichen Tabu zwingen konnten. Auch den Helden der Strasse geht es nicht nur um die bescheidene Erhöhung der Limiten, die bewusst in jenem Ermessensbereich angesetzt wurden, der auch Pragmatikern zumutbar erscheint und darum Erfolgchancen bietet. Sie hätten im Grunde ja für völlig freie Fahrt plädieren müssen, aber ihnen genügt, dass sie ein Zeichen setzen können, das, abgestützt auf ein Plebiszit, politisch vielfältig genutzt werden kann.

Schattenboxen um Utopie und Freiheit

Es wäre gewiss verfehlt, jeden Sympathisanten einer der beiden Initiativen unlauterer Motive zu bezichtigen. Angesprochen ist aber — und dies kann als gemeinsamer Nenner denkbar unterschiedlicher politischer Aktionen betrachtet werden — da wie dort der Misstrauen über die Herrschaft der Sachzwänge, die Normativität des Faktischen oder wie immer man das Gefühl politischer Ohnmacht ideologisch deuten mag. Ob nun im Namen einer gesellschaftlichen Utopie oder der vom staatlichen Regelwerk eingekreisten persönlichen Freiheit vom Leder gezogen wird, stets werden hinter dem zum Phantom karikierten Gegner — der Offizierskaste als Leibgarde der Bourgeoisie, den rot-grünen Ökobürokraten — konkrete Sachverhalte und Zustände sichtbar, die komplex und darum schwer fassbar sind, sich jedenfalls eindeutiger Personalisierung und Schuldzuweisung entziehen. Aber man will ja nicht nur mit Problemen leben und um kompromisshafte Lösungen ringen, sondern auch wieder einmal politisch handeln, politische Übel an der Wurzel

packen, einschneidende Massnahmen treffen, tiefgreifende Veränderungen und Reformen initiieren. Und da sich die direkte Demokratie mit ihren Vetomöglichkeiten naturgemäss nicht eignet, «Unpopuläres» durchzusetzen, flüchtet man sich in symbolische Aktionen, um wenigstens Zeichen zu setzen für die Utopie oder die Freiheit. Der 26. November wird daher beidseits im Zeichen des Schattenboxens stehen. Die gegensätzlichen Vorlagen haben nicht nur die zu erwartende starke emotionale Anteilnahme miteinander gemein, sondern auch den Alibicharakter. Sie zielen beide an den tatsächlich drängenden Problemen vorbei.

Aber die Muster der Problemverdrängung und der pseudoradikalen Rezepte machten sich zunehmend auch in Bereichen breit, in welchen vorab Folgeprobleme gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen und Errungenschaften bewältigt werden müssen. Es sind stets dieselben ideologischen Argumentationslinien, die sich so trefflich und mit billigen parteipolitischen Nebeneffekten gegeneinander ausspielen lassen. Wenn Rechnungen für geübten Konsum bezahlt werden müssen, lassen sich mit solchen Schaukämpfen unheilige Allianzen wenigstens für Fristerstreckungen bilden. Aktuelle Beispiele lassen sich fast täglich finden.

Der Abfall von gestern

An die erste Stelle des politischen Problemkatalogs sind fast unbemerkt die Entsorgungsfragen gerückt. Die Wohlstandsgesellschaft, die jahrzehntelang um die immer reichlichere Versorgung mit Gütern und Energie gekämpft hat, wird plötzlich mit der Tatsache

konfrontiert, dass sie den Kreislauf nicht zu Ende gedacht und unzulänglich organisiert hat. Die Erfahrung der letzten Generation mit der Gewässerverschmutzung, die nach einem politischen Schock mit grossem Aufwand, aber doch mit vergleichsweise einfachen technischen Mitteln vorläufig bewältigt werden konnte, hat nicht ausgereicht, die Spätfolgen der sich vielfachenden Güterproduktion rechtzeitig zu erkennen. Heute stehen wir vor Abfallbergen, deren Beseitigung Probleme von noch weitherum unvorstellbaren Dimensionen aufgibt. Man ist vom Deponieren zum effizienteren Verbrennen übergegangen — die im Boden versenkten gefährlichen Stoffe wird man indessen irgendwann wieder einmal herausholen müssen. Inzwischen sind die aus der Verbrennung entstehenden Schadstoffe und Überreste als Gefahrenpotential erkannt worden. Die Nachrüstung der Anlagen und die Erweiterung der Kapazitäten erfordern Investitionen in Milliardenhöhe. Für die teils giftigen Sonderabfälle, die bisher grösstenteils exportiert werden, müssen Anlagen erst noch entwickelt und Standorte gefunden, das heisst gegen harte Widerstände in den betroffenen Regionen festgelegt werden. Für radioaktive Abfälle steht vorderhand eine Zwischenlagerung in Aussicht, die Endlagerung steckt noch im Stadium von Sondierungen.

Ohne beträchtliche Investitionen lässt sich das Abfallproblem nicht lösen. Es lässt sich bestenfalls entschärfen, wenn durch individuelle Verhaltensänderungen das Wachstum gebremst und der Anteil der Wiederverwertung erhöht werden kann. Auch dies ist aber, wie Versuche zeigen, mit weiterem erheblichem Aufwand verbunden.

Raumbedarf, Standorte, Emissionen und vor allem die Kosten alles dessen, was jetzt nachgeholt und für heutige und zukünftige Bedürfnisse dimensioniert werden muss, liefern manchenorts jetzt schon Zündstoff für politische Auseinandersetzungen; dies wird sich in naher Zukunft in Gemeinden, Kantonen, und Bund fortsetzen. Bereits sind auch die Anzeichen von Verdrängungsmechanismen zu erkennen. Nur wenn man die Problemlösung verweigert und die Verursacher auf ihrem Abfall sitzen lasse, werde mit der Vermeidung von Abfall ernst gemacht und die Wohlstandsgesellschaft zur Umkehr gezwungen, heisst es auf der einen Seite. Oder es wird andererseits die drohende Aufblähung der staatlichen Entsorgungsbürokratie beschworen, die zur Drangsalierung des Bürgers mit weiteren Vorschriften und Gebühren neige, ohne Gewähr für eine wirtschaftliche Problemlösung zu bieten; eigentlich müsste man auch die Entsorgung wieder vermehrt nach marktwirtschaftlichen Prinzipien organisieren. Die an sich marktwirtschaftliche Idee allerdings, die Kosten der Entsorgung ebenso wie jene der Produktion in den Preis der Güter einzubeziehen, könne nicht realisiert werden, da darunter die internationale Konkurrenzfähigkeit leide.

Kein Handlungsspielraum?

Das Abfallproblem stellt uns vor Sachzwänge, die den Politikern und den Bürgern kaum mehr Handlungsspielraum offen lassen. Denn der Abfall ist da, als Folge von Handlungen und Unterlassungen, über die früher entschieden wurde. Es gilt «nur» noch Konsequenzen zu tragen und Rechnun-

gen zu bezahlen. Schaut man sich um im gegenwärtigen politischen Betrieb, so findet man mühelos ähnliche Probleme. Das Verkehrsvolumen ist — abgesehen vom Wahlbedarf an Mobilität — weitgehend auf die Siedlungsentwicklung und die Raumplanung der letzten Jahrzehnte und die wirtschaftlichen Bedürfnisse zurückzuführen; die Verkehrsprobleme können allenfalls noch durch Steuerung im Angebot der verschiedenen Verkehrssysteme beeinflusst werden. Der simple Glaubenssatz, dass die Verkehrszunahme direkt vom Ausbau der Verkehrsträger abhängt, wird durch die Statistik widerrufen. Auch die Verminderung der Luftbelastung auf Grenzwerte, die allgemein als vernünftig akzeptiert wurden, schafft Sachzwänge, die von Fachleuten berechnet werden können. Der Handlungsspielraum besteht allenfalls in der Erstreckung zu knapp angesetzter Fristen. In der Energieversorgung wird der Spielraum zwischen steigender Nachfrage und stagnierendem Angebot knapper, so dass früher oder später zwangsläufig Preissteigerungen hingenommen oder doch wieder neue Anlagen erstellt werden müssen.

Das Gefühl, in der Politik fast nur noch Sachzwängen ausgeliefert zu sein, ist weit verbreitet. Es führt, wenn nicht zur Resignation, zu symbolischen Aktionen des Aufbegehrens oder illusionärer Veränderung, wie sie nun vor dem nächsten Urnengang zur Diskussion stehen. Aber es führt — subtiler — auch immer wieder zur Verdrängung und Bagatellisierung von Problemen, die nicht neue Herausforderungen, sondern lediglich Folgen früher eingeleiteter Entwicklungen darstellen. Zwar können auch derartige Folgeprobleme

mit verschiedenen Methoden gelöst werden. Man kann beispielsweise Umweltpolitik, die ja zu einem grossen Teil Beseitigung, Verminderung und Reparatur bereits angerichteter Schäden zum Gegenstand hat, eher mit Geboten und Verboten oder mit Anreizen und Lenkungsmaßnahmen betreiben, aber abgesehen davon, dass sich dieser Spielraum in der Praxis als eher schmal erwiesen hat, kann keine Doktrin den Zwang zum Handeln und vor allem zur Deckung der Kosten wegdisputieren.

Die Einsicht in die Logik selbstverursachter Sachzwänge müsste eigentlich zu neuartigen Übereinkünften führen, einer stärkeren Unterscheidung zwischen einem sachorientierten politischen Management in der Bewältigung von Konsequenzen der Beschlüsse, die einmal mehr oder weniger souverän gefasst wurden, und der offenen Konfrontation von Zielvorstellungen, politischen Konzeptionen und ideologischen Positionen überall dort, wo neue Gestaltungsaufgaben an die Hand genommen werden. Verstünde man die Volksweisheit, dass wer A sagt, auch B sagen muss, diesem Volk in den langwierigen und komplizierten politischen Prozessen besser zu veranschaulichen und begreifbar zu machen, würde der «Sachzwang» viel von seiner nur negativen Bedeutung und seiner demotivierenden Wirkung verlieren. Wir könnten besser mit ihm leben und besser erkennen, wo wir noch Handlungs- und Gestaltungsspielräume haben, die wir frei nutzen können — allerdings mit geschärftem Blick für die Konsequenzen, die uns die Sachzwänge von morgen bescheren werden.

Ulrich Pfister

Die Sieben – nicht nur eine Exekutive

Von der Kunst, eidgenössische Politik darzustellen

Eine politische Institution ist geprägt von den Menschen, die sie tragen, und von den (geschriebenen wie ungeschriebenen) Normen, die sie einrahmen.

Diese Feststellung gilt auch für den Bundesrat. Sie bekommt Farbe und Licht für denjenigen, der Arnold Fisks «*Meine Bundesräte*»¹ aufmerksam liest. Das Buch bringt nicht einfach Lebensläufe von 32 Eidgenossen, die – aus welchen Gründen auch immer – zu Mitgliedern des Bundesrates gemacht wurden. Es fasst zusammen, was ein Bundeshausjournalist in mehr als drei Jahrzehnten an bundesrätlicher Arbeit beobachten konnte und was er dabei erfuhr: die Vielfalt der im Rampenlicht stehenden Persönlichkeiten, die Vielfalt der ihnen gemachten Schwierigkeiten, die Vielfalt der Besonderheiten, die die Institution Bundesrat ausmachen.

Was der Bundesrat ist, weiss hierzulande jedes Kind. Meint man. Indessen ist schon das Aufzählen der sieben Namen nicht jedermanns Sache, und wer gerade jetzt als Bundespräsident amtiert, erweist sich als eine recht schwierige Frage; denn jedes Jahr leistet sich die Schweiz einen anderen Bundespräsidenten. Womit wir schon bei einer jener Merkwürdigkeiten angelangt wären, die den vieldiskutierten, gelegentlich mit Argwohn betrachteten Sonderfall Schweiz kennzeichnen.

Was (nicht: wer?) ist der Bundespräsident überhaupt? Nach bewährter Lehre und Überlieferung gehen wir zu den Quellen zurück und ziehen die Ver-

fassung zu Rate. Der Verfassungsgesetzgeber schuf das Amt des Bundespräsidenten 1848, in jenem für die europäische (und auch amerikanische) Geschichte im allgemeinen, für die schweizerische im besondern schwerwiegenden Jahr. Die Vorgeschichte ist recht bemerkenswert. Ein Verfassungsentwurf von 1832/33 sah einen Landammann und vier Bundesräte vor.

Auch 1848 geisterte der Landammann herum. Man sprach sogar von einem Bundeslandammann und von einem Bundesstatthalter – zwei Titel, die wohlweislich in der Versenkung verschwanden. Ein vielsagendes Verschwinden. Man einigte sich auf den «Bundespräsidenten» und den «Vizepräsidenten des Bundesrates». Das sind zwei Bezeichnungen, die nicht nach den Regeln der Folgerichtigkeit aufeinander abgestimmt sind. Der Bundespräsident trägt einen Titel, der seinem Amt nicht oder nicht ganz entspricht. Im Gegensatz zu den in der Bundesrepublik Deutschland oder in Österreich getroffenen Lösungen ist der Bundespräsident schweizerischen Zuschnitts nicht der Präsident des Bundes. Er ist auch nicht Regierungschef oder Premierminister, dem etwa das Recht zustünde, Regierungsmitglieder zu ernennen oder deren Ernennung vorzuschlagen. Vielmehr ist er Präsident des Gesamtbundesrates, so wie in der Verfassung der Stellvertreter richtigerweise als Vizepräsident des Bundesrates und nicht etwa als Bundesvizepräsident bezeichnet wird. Der französische Text ist überaus deutlich: «*Il (le Conseil fédéral) a un vice-président.*»

Der Bundespräsident hat, wie jedes andere Mitglied des Bundesrates auch, einem Departement vorzustehen. Während langer Zeit (von 1848 bis 1914, mit Ausnahme der Jahre 1888 bis 1895) stand der Bundespräsident dem Politischen Departement vor, das nicht nur die auswärtigen Angelegenheiten besorgte, sondern sich auch mit innenpolitischen Fragen besonderer Art befasste. Das Junktim Bundespräsident/Politisches Departement gilt nicht mehr. Seit langem. Andererseits hat man versucht zu präzisieren, was der «Vorsitz» bedeutet oder bedeuten könnte. So hat der Gesetzgeber ein Inventar der dem Bundespräsidenten übertragenen Aufgaben aufgestellt. Das entspricht vorab dem das 20. Jahrhundert kennzeichnenden Geist, der vieles, und zwar schriftlich, normiert haben will.

So hat man 1978 gesetzlich erklärt, der Bundespräsident vertrete die Eidgenossenschaft im Innern und nach aussen, er betreue die Beziehungen des Bundes zu den Kantonen in gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Natur. Dem Bundespräsidenten wird eine gewisse Verantwortung für die Arbeitsweise des Kollegiums übertragen. Über bestimmte Angelegenheiten kann er Abklärungen anordnen und ist berechtigt, die Massnahmen vorzuschlagen, die er für tunlich hält. Ein recht eindrücklicher Katalog, der aber auch etwas verschwommen, zum Teil fragwürdig anmutet, wenn man die in der Verfassung enthaltene Definition der dem Bundespräsidenten gegebenen Aufgabe betrachtet, die im Begriff «Vorsitz» umschrieben ist. Ohne Zweifel stellt der Katalog eine kunstvolle gesetzgeberische Leistung dar. Dem Bundespräsidenten steht es nicht zu, den andern Mitgliedern des Kollegiums

Weisungen zu erteilen. Er ist auch nicht Staatsoberhaupt.

Wer meint, unsere Institutionen seien seit 1848 dieselben geblieben, also sei die Eidgenossenschaft ein nicht anpassungsfähiges Gebilde, irrt. Es irrt auch derjenige, der glaubt, unsere Verfassung sei, weil seit 1874 nicht mehr total revidiert, überholt und müsse aus diesem Grunde einer Totalrevision unterzogen werden. Wir leben nämlich nicht mehr unter der Verfassung von 1874. Allein seit Ende des Zweiten Weltkrieges sind dem Bund — unter kraftvollem Mitwirken des Bundesrates — in 26 Bereichen neue, zum Teil gewichtige Aufgaben zugeteilt worden. Das hat die Eidgenossenschaft verändert. In organisatorischer Hinsicht kam es ebenfalls zu bedeutenden Neuerungen. Beispiel: die Proporzwahl des Nationalrates. Die Folge war und ist die Zauberformel (die zwar eine Formel ist, aber mit Zauber nichts zu tun hat, sie kann höchstens als bezaubernd empfunden werden). Geschaffen wurden zudem das Staatsvertragsreferendum, die Verfassungsinitiative, die Unterstellung der Dringlichkeitsbeschlüsse unter das Referendum. Seit der Totalrevision von 1874 beschlossen Volk und Stände im Durchschnitt eine Partialrevision jährlich. Das ist möglicherweise ein Weltrekord. An seinem Entstehen ist der Bundesrat massgeblich beteiligt. Das erhellt auch aus Arnold Fisks Darstellung.

Einen andern Weltrekord gilt es vorzumerken. Man erkennt ihn dank aufmerksamem Lesen der Übersicht, die Fisks Buch abschliesst. Der Leser gelangt zur Erkenntnis, dass die Eidgenossenschaft es in 141 Jahren auf 99 Bundesräte brachte. Mathematisch betrachtet ergibt das die Formel (nicht zu verwechseln mit der Zauberformel)

$141 \times 7 : 99 = 9,969696 \dots$ Im Durchschnitt hat ein Mitglied des Bundesrates sein Amt somit zehn Jahre ausgeübt und getragen. Ein Beitrag zum viel diskutierten «*Sonderfall Schweiz*».

Doch umfasst der Weltrekord noch andere Eigentümlichkeiten. Die Sieben besteht seit 1848. Bis heute keine Änderung. Zudem ist die Zahl in der Bundesverfassung geschrieben — verankert, wie man beruhigend zu sagen pflegt, als ob die Eidgenossenschaft ein Schiff und die Verfassung ein Gewässer wäre. Wer die Sieben verändern will, muss die Verfassung ändern. Das geht nur über die gutheissenden Mehrheiten der Stimmenden und der Kantone. Eine solche Vorlage würde — um wiederum etwas beim Wasser zu bleiben — Schiffbruch erleiden.

Diese Beständigkeit legt die Frage nach dem Ursprung des siebenköpfigen Kollegiums nahe. Um historische Erklärungen ist man nie verlegen. Die Helvetik schuf 1798 ein fünfgliedriges Direktorium. Die Mediation hielt sich an die gleiche Zahl. 1832/33 gab es einen Verfassungsentwurf, der einen Landammann als Vorsitzenden und vier Bundesräte vorsah. Kurz vor der Genehmigung der ersten Bundesverfassung befürworteten gewisse Kreise einen neunköpfigen Bundesrat. Die Einsetzung eines Bundesrates war nicht bestritten. Die Sieben — auf die man sich einigte — war unter diesen Umständen ein Kompromiss.

Ein Kompromiss? Mit dieser nicht sehr erhebenden Qualifikation wird man dem 1848 getroffenen Entscheidung nicht gerecht. Die Zahl sieben und ihre Fixierung in der Verfassung müssen vielmehr als Ausdruck grossen politischen Könnens gewertet werden.

Es hat seit 1848 nicht an Versuchen gefehlt, den Bau des Organs «Bundes-

rat» zu ändern, zu renovieren, sei es, dass man eine Volkswahl befürwortete, sei es, dass man ein zahlenmässig grösseres Kollegium anstrebte. Auch das Amt des Bundespräsidenten blieb von Änderungsideen nicht verschont, wollten doch gewisse Kreise — etwa in den dreissiger Jahren — einen Landammann als starken Regierungschef eingesetzt sehen. Alle diese Vorschläge gingen — um wieder beim Bild des Wassers zu bleiben — bachab. Das Argument, neun Bundesräte würden mit den zunehmenden Belastungen besser fertig, konnte nicht überzeugen. Offensichtlich fürchteten die Bürger (gewiss ist in der Schweiz das Stimmvolk nicht immer leicht zu durchschauen, aber Hellhörigkeit kann man ihm nicht absprechen) eine Ausdehnung des Verwaltungsapparates und eine Verminderung der Effizienz.

Unserer Schulweisheit zufolge ist die Trennung der drei klassischen Gewalten für unser Staatswesen kennzeichnend. Eine solche Lehre wird den Verhältnissen nicht gerecht. Zur Gewaltentrennung gehört die Gewaltenschränkung. Die Gewalten sind aufeinander angewiesen, sind zur Zusammenarbeit verurteilt. Das gilt z.B. — und ganz besonders — für die Aussenpolitik. Die Verschränkung ist nicht konfliktfrei. Die Gewaltentrennung auch nicht. Aber das System gehorcht den Regeln der checks and balances. Es ist eine Frucht der Verfassungen von 1848 und 1874 wie auch der ungeschriebenen, doch nicht weniger wichtigen Verfassungsregeln. An diesem Zusammenspiel ist, das wird allzu oft übersehen, sogar das Bundesgericht beteiligt. Die drei Gewalten stehen nicht einsam da. Das ergibt sich schon daraus, dass die Bundesversammlung die Mitglieder der beiden andern

Gewalten wählt. Die konstitutionell vorgeschriebene Struktur des Bundesrates (Minister ohne Portefeuille gibt es nicht) macht das Wahlgeschäft zu einer heiklen Aufgabe. Das erkennt man klar aus Fishs Darstellung. Und der Bundesrat ist nicht einfach die «Exekutive». Ihm steht eine überaus grosse Vielfalt von Funktionen zu. Man hat denn auch Mühe, ein Gebiet staatlichen Handelns auszumachen, in dem der Bundesrat nicht tätig werden müsste. Der Umfang derartiger Aufgaben hat im 20. Jahrhundert gewaltig zugenommen. Man spricht etwa von Kollegium, vom Gesamtbundesrat. Gelegentlich auch von der Landesregierung, was etwas Menschliches und Menschlichkeit in sich birgt, an den Landesvater anspielt, den wir Eidgenossen, nehmt alles nur in allem, auch ein wenig, wenn zwar uneingestanden, haben wollen. Der Bundesrat, viel kritisiert und viel ange-

griffen, verkörpert das ganze Land und verfügt über Prestige. Nie spricht man von Bundesregierung, sogar dann nicht, wenn im selben Atemzug von Kantonsregierung die Rede ist. So ist der politische Sprachgebrauch. Er ist keine sinnentleerte Form. Und Bern ist nicht die Bundeshauptstadt, sondern die Bundesstadt. Deshalb war Arnold Fisch Bundesstadttredaktor.

Sein Buch ist eine eigenwillige, aufschlussreiche, von Leben erfüllte Chronik über 33 Jahre eidgenössischer Politik, beschrieben anhand des Wesens und Wirkens von auserwählten Menschen. Wer die Chronik liest, muss zum Schluss kommen, dass der Bundesrat eine faszinierende Institution ist.

Maurice Jaccard

¹ Arnold Fisch, «Meine Bundesräte», Th. Gut Verlag, Stäfa 1989.

Die ATAG-Gruppe

Wirtschaftsprüfung
Wirtschaftsberatung
Wirtschaftsinformation



ATAG

Allgemeine Treuhand AG



MITGLIED VON ARTHUR YOUNG INTERNATIONAL