

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 70 (1990)
Heft: 11

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: 08.01.2026

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

Politische Reformen in Theorie und Praxis

Milizparlament im Schussfeld

Die Demokratie ist eine offene Staatsform, das heisst stets revidierbar und damit — wenn immer nötig — verbesserungsfähig. In der politischen Wirklichkeit bedeutet dies, dass die ständige Kritik an ihren Formen und Instanzen sozusagen als systemimmanent zu gelten hat. Darum wohl müssen jeweils die kritischen Wogen schon extrem hoch schlagen, bis sie ernsthafte Wirkung zeitigen. Dieser Eindruck ergibt sich jedenfalls, wenn man eine Bilanz der Diskussionen zu ziehen versucht, die hierzulande zumindest seit den fünfziger Jahren um die Probleme des Regierungssystems kreisen.

Im Vordergrund stand zunächst die Kritik am Milizparlament, das angesichts der immer differenzierteren Aufgabenstellungen immer deutlichere Zeichen der permanenten Überforderung aufzuweisen schien. In den sechziger Jahren geriet im Gefolge der «Mirage-Krise» dann auch der Bundesrat massiv ins Schussfeld. Doch während hier zumindest das Militärdepartement, aber auch die Arbeitsweise des Regierungskollegiums einer gründlichen Reform unterzogen wurden, blieb das Parlament auf seinen inzwischen bis zum Überdross diagnostizierten Schwachstellen sitzen.

Totalrevision als «Reformdeponie»

Als 1965 die Idee einer Totalrevision der Bundesverfassung formell lanciert

wurde, war im übrigen auf Jahre hinaus zumindest ein Forum eingerichtet, auf dem nebst vielen anderen Fragen auch die Probleme des Regierungssystems getrost deponiert werden konnten. Einige «Nebenprodukte», wie das neuartige Instrument der «Gesamtkonzeptionen» oder die Pflicht zur Formulierung von «Legislatur-Richtlinien» durch den Bundesrat, wurden bald ausführungsfähig. Doch im übrigen versanken die meisten Reformanliegen in den riesigen Aktenbergen der verschiedenen Expertengremien für die Totalrevision. Auch der nach zwölf langen Jahren präsentierte Schlussbericht löste letzten Endes nur ein kurzes Feuerwerk aus, um dann in freundeidgenössischer Manier auf die lange, vermutlich ins nächste Jahrtausend ragende Bank geschoben zu werden.

Neuer Anlauf mit Sand im Getriebe

Das muss nicht bedeuten, dass überhaupt nichts geschehe. Einzelaspekte sind immer wieder Gegenstand von Debatten und, manchmal wenigstens, ansatzweise auch von Beschlüssen. In den letzten Monaten, wohl nicht zuletzt auch gefördert durch das Reizklima rund um den Fall Kopp und die Fichenaffären, ist jedenfalls einmal mehr ein Schub von einschlägigen Vorstössen erfolgt. Sie reichen von der Reorganisation des parlamentarischen Sessionsbetriebs — zum Beispiel zehnmal eine Woche statt viermal drei — über die Beschleunigung des Gesetzgebungsver-

fahrens im Zweikammernsystem und die grundlegende Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Arbeit der Parlamentarier bis hin zur Effizienzsteigerung des Bundesrats.

Bundesrätliche Kosmetik

Das Echo war freundlich; die Vorstösse sind von den eidgenössischen Räten teils schon überwiesen oder doch auf gutem Weg dazu. Aber ein wirklicher Schwung will sich so recht nicht einstellen. Dazu erinnern die meisten dieser Postulate allzu sehr an ähnlich lautende «Reformleichen» der vergangenen Jahrzehnte. Und was die Regierung betrifft, so hat sie kurz entschlossen ein «Sofortprogramm» auf die Schienen gehoben, des Inhalts, dass die Generalsekretäre der Departemente vermehrt Linienfunktionen übernehmen und dadurch ihre Chefs stärker entlasten sollten. Im übrigen, so hielt der Bundesrat mit Nachdruck fest, sehe er gegenwärtig keinen tieferschürfenden Reformbedarf, es sei denn, der Gang der europäischen Integration zwingt in absehbarer Zeit dazu, die Situation neu zu überdenken. Allfällige Reformen der Parlamentsarbeit aber scheinen ihn schon gar nicht zu interessieren. Wo käme man auch hin, wenn das Parlament noch effizienter und damit womöglich noch aufsässiger würde!

Kehrseite der Stabilität

Also liegt es am Parlament selbst. Und da müsste sich klimatisch schon einiges ändern, bis mehr als nur wieder kosmetische Operationen resultierten. Anscheinend ist dies der Preis für

unsere konkordante Stabilität. Es wimmelt zu sehr von eingespielten Automatismen, Mechanismen und was der Ismen mehr sind. Der Courant normal der schweizerischen Politik wird ebenso fleissig wie geduldig bewältigt. Doch was darüber oder nebenauss geht, das fällt ungeheuer beschwerlich. Es ist, als würden laufend Knochen ausgebuddelt, nur, um dann möglichst unauffällig und möglichst umgehend wieder vergraben zu werden.

Das gleiche Parlament, das die Konsensfindung in Sachfragen zur hohen Kunst entwickelt hat, erweist sich als kaum konsensfähig, wenn es um Veränderungen in der eigenen Arbeitsweise geht. Selbst einmal zustandegekommene Vorentscheidungen werden immer wieder unterhöhlt. Zum Beispiel hatte noch vor kurzem eine Umfrage betreffend die Schaffung von individuellen Arbeitsplätzen im Bundeshaus eine geradezu überwältigende Ja-Mehrheit ergeben. Doch nun, da es um die Realisierung geht, zerbröckelt eben dieser Konsens immer mehr: Aufwand und Ertrag stünden in einem zu grossen Missverhältnis — und überhaupt sei es doch bisher auch ganz gut ohne Schreibtische gegangen.

Der Mühlstein der Richtlinienpolitik

Noch komplexer wird es, wenn es zum Beispiel um den Problemkreis der mittel- und langfristigen Ausrichtung der schweizerischen Politik geht. In den sechziger Jahren setzte eine ernsthaftere Diskussion um Möglichkeiten der Regierungsplanung ein. Zunächst war von «Minimalprogrammen» des Zauberformel-Bundesrats die Rede. Schliesslich wurde das im Prinzip heute geltende Konzept der «Legislaturziele»

eingeführt: Der Bundesrat inventariert und strukturiert jeweils nach den Wahlen die wichtigeren Pendenzen und voraussehbaren Geschäfte; das Parlament diskutiert diese Richtlinien, aber ohne Beschlussfassung. Die Legislaturziele sind mit andern Worten kein Regierungsprogramm, sondern blosse Leitplanken, die weder für den Bundesrat noch für die Bundesversammlung verbindlich sind.

Vermutlich liegt es vor allem an dieser Unverbindlichkeit, das sich die entsprechenden Debatten nie zur erhofften periodischen Standortbestimmung auswachsen. Trotz wiederholten Modifikationen des Verfahrens wurden die «Richtlinien» zu einer Art Pflichtübung vor meist halbleeren Sälen und Tribünen. Als 1982 ein Vorstoss zur Revision erfolgte, geschah dies in der Meinung, dass die Frage der politischen Planung generell neu aufgerollt werden sollte.

Planung als Fremdkörper im System

Wie «brennend» das Problem empfunden wurde, geht schon daraus hervor, dass sich der Bundesrat ungestört nicht weniger als vier Jahre Zeit nehmen konnte, um einen schmalbrüstigen Bericht zu erstatten, der — zu Recht — verdeutlichte, dass in unserem Vielparteiensystem mit seinen wechselnden Mehrheiten und der abschliessenden Entscheidungsbefugnis des Volkes von politischer Planung in einem verbindlichen Sinne nicht die Rede sein könne. Immerhin zeigte er aber einige Varianten zur Verbesserung der geltenden Praxis auf, versah sie jedoch durchgehend mit dem Vermerk, dass der jeweilige Mehraufwand kaum zu rechtfertigen wäre.

Aktivierung der Fraktionen

Das Parlament gab sich in der Folge um einiges mehr Mühe. Doch blieb das Geschäft schliesslich mehr als ein Jahr als Pendezenz des Plenums liegen, bis sich der Nationalrat im Herbst 1990 knappe zwei Stunden Zeit für eine Debatte vor schwachbesetzten Bänken nahm und sich nicht ohne Mühe die Zustimmung zum Kommissionsantrag für eine stärkere Gewichtung der Legislaturziele abringen liess. Diese vermehrte politische Akzentuierung besteht darin, dass inskünftig keine politisch wohlproportionierte Parlamentskommission zur Vorberatung des Richtlinien-Berichts mehr eingesetzt werden soll, sondern dass die Diskussion in den Fraktionen als den eigentlichen politischen Kraftzentren stattzufinden hat.

Diese Verlagerung mit dem Ziel, die Fraktionen verbindlich in Pflicht zu nehmen und damit eine wirkliche politische Debatte mit einigem Profil zu provozieren, erschien zwar — so müsste man meinen — als naheliegend. Und doch stiess sie zunächst auf erheblichen Widerstand. Woher denn die ohnehin überlasteten Fraktionen die Zeit für ausgedehnte Grundsatzdiskussionen hernehmen sollten, hiess es da. Und eine der Bundesratsparteien beschwor gar die Gefahr, das Parlament damit definitiv in den Professionalismus zu jagen.

Wenig Sinn für Grundsätzliches

Schliesslich fielen diese Widerstände dann aber doch vor dem schlichten Argument in sich zusammen, dass es unserem Parlament mitsamt seinen Fraktionen sehr wohl anstehe, wenig-

stens alle vier Jahre einmal ernsthaft darüber zu diskutieren, wohin die Reise gehe. Es wird sich im Frühjahr 1992 zeigen, ob sich das Parlament tatsächlich dazu aufraffen wird, sich den Wust der laufenden Geschäfte wenigstens für einige Stunden aus den Köpfen zu schlagen, das Inventar der Pendenzen und seine Prioritätenordnung zu gewichten und dem Bundesrat jenen vertieften Meinungsaustausch zu bie-

ten, der in unserem System der kooperierenden Gewalten eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein müsste.

Das Beispiel lässt aber auch erahnen, wie schwierig es sein dürfte, das Parlament soweit zu bringen, um auch über weitergehende Reformen des Systems mit der notwendigen Konzentration und dem nötigen Zeitaufwand ernsthaft nachzudenken und auch zu beschliessen.

Richard Reich

Das Gerangel um den Hypothekarzinsfuss

In der Herbstsession der eidgenössischen Räte ist wieder einmal ein ordnungspolitisches Trauerspiel par excellence abgelaufen. Die Turbulenzen um den Hypothekarzinsfuss haben mit aller wünschenswerten Deutlichkeit die *Schwächen* der helvetischen Wirtschaftspolitik blossgelegt; sie kommen mit einiger Regelmässigkeit dann zum Vorschein, wenn das Parlament, zusammen mit der Exekutive, auf die Suche nach einem helvetischen Kompromiss geht — und dabei allzu rasch der Neigung erliegt, *populistische Regungen* über die Sachlogik zu stellen.

Es ist mehr als erstaunlich, dass in einer Zeit, in der die ehemals sozialistischen Länder mit einer kaum mehr überbietbaren Dramatik vorgeführt haben, wohin die wirtschaftliche Reise führt, wenn administrativ in den Preismechanismus eingegriffen wird, der Glaube an die segensreichen Wirkungen einer direkten Preisintervention bei den Trägern der Wirtschaftspolitik noch immer nicht ausgestorben ist. Und dies um so mehr, als der Anschauungsunterricht, welcher Art die Konsequen-

zen einer verfehlten Preispolitik sind, auch im Inland in einem nicht zu knappen Mass zu beobachten sind, nämlich in der *Landwirtschaft*. «Landwirtschaftstisierung» des Kreditsektors? Das wäre im Blick auf EG 92 so ungefähr das letzte, was die Schweiz gebrauchen könnte.

Dass der Preisüberwacher nun erweiterte Kompetenzen erhalten hat, ist aber auch eine Folge davon, dass der Bankensektor im Wirbel um den Hypothekarzinsfuss nicht unbedingt die beste Figur gemacht hat. Er stemmt sich mit «aller Kraft» gegen die Aufhebung einiger Restbestände seiner *Kartellpraktiken* — und hat damit der wettbewerbspolitischen Preisüberwachung Tür und Tor geöffnet. Massgebende Vertreter des Bankengewerbes belobigen und bebeten bei jeder möglichen und unmöglichen Gelegenheit die Vorzüge einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Es sollte ihnen deshalb eigentlich geläufig sein, dass Kartellpraktiken nicht unbedingt das Gelbe im Ei der marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik sind. Die Banken könnten den Preis-

überwacher relativ leicht ins Leere laufen lassen, wenn ihnen die Gnade widerführe, ihre Kartellabsprachen an den Nagel zu hängen.

Die vehementen Auseinandersetzungen um den Hypothekarzinsfuss, besonders seine wirtschaftspolitische Behandlung im Bundeshaus, sind deshalb bemühend, weil dann, wenn es tatsächlich gelungen wäre, ihn zu blockieren und ihn unter das vom Markt

bestimmte Gleichgewichtsniveau zu senken, am Ende der Wirkungskette diejenigen, die eigentlich hätten geschützt werden sollen, nämlich die Mieter, wiederum die Geprellten gewesen wären. Die marktwirtschaftliche Funktionalität lässt sich eben nicht überspielen. Wer wirtschaftspolitische Spiegelfechtereie betreibt, bewirkt das *Gegenteil* von dem, was er zu erreichen vorgibt.

Willy Linder

Deutschland — ein helvetisches Malaise?

«Kein Schweizer Historiker hat je eine Geschichte Deutschlands geschrieben. Vielleicht spiegelt sich darin eine gewisse Verlegenheit, in der die alemannischen Schweizer sich dem Phänomen Deutschland gegenüber befinden.»

Das schrieb Jean R. de Salis für das 1970 in Stuttgart erschienene Buch «So sehen sie Deutschland». Er zitierte Ricarda Huchs in den Erinnerungen ausgesprochenes Unbehagen über Deutschland, nachdem sie in Zürich gelebt und studiert hatte und fügte hinzu: *«Wir haben zweimal aus nächster Ferne Glück und Ende eines Reiches miterlebt. Vom fragwürdigen Glück sei möglichst wenig die Rede. Es hat, zumal im Tausendjährigen Reich, gar zu erschreckende Formen angenommen. Aber verschweigen darf man nicht, dass dieser Schrecken Deutschlands Nachbarn in den Knochen sitzt, und obgleich der Schweiz, wie durch ein Wunder, nichts zugestossen ist, kostet es auch sie manchmal Mühe, zu vergessen.»*

Zur unmittelbaren Zeitgeschichte hat immerhin ein Schweizer, Fritz René Allemann, 1956 ein Buch beigegeben,

das nach einem Drittel Jahrhundert eine Referenz bleibt, und nicht nur wegen des Titels: «Bonn ist nicht Weimar». Die Reportagen aus Bonn und der DDR von Reinhard Meier «Die Normalisierung Deutschlands» (Zürich 1986) stehen besten französischen und englischen Berichten nicht nach. Dass die deutsche Einheit niemals vom Tische, aber nur innerhalb eines weiten europäischen Wandels vorstellbar war, ist hier nachzulesen, und es kann wohl sein, dass der Titel dieses Buches der sanktionierten und begonnenen Verschmelzung der beiden deutschen Staaten ebenfalls entspricht.

Doch jetzt lesen wir, Europa fürchte «Präpotenz und Arroganz» dieses Deutschlands (Markus Kutter, «Die Weltwoche» vom 22. 2. 1990) und erfahren von den Sympathien der Europäer für die DDR als zweite deutsche Republik mit Beispielen aus der Bildung von Kantonen und Halbkantonen. Weil Rudolf Augstein dem bisher bekämpften Helmut Kohl zustimmt, heisst es, dass wir ihn dabei «ertappen» und ihn sogar verdächtigen müssen,

nicht Abstand vom Zehnpunkteprogramm des Kanzlers zu nehmen. Die kleinen Staaten — Schweiz inklusive — werden aufgezählt, die kein wiedervereinigtes Deutschland wünschen, das die grösseren hingegen fürchten. Die bange Frage wird gestellt, ob *«die DDR rettungslos in das ökonomische Gefüge der BRD abrutschen muss»*.

Auch angesehene Historiker können ausserhalb ihres besonderen Faches mehr leidenschaftlich als kenntnisreich polemisieren. So der Verfasser eines Standardwerks über Südafrika, *Jörg Fisch*, unter dem Titel *«Der Preis der Einheit ist eine neue Fremdherrschaft»*. (*«Die Weltwoche»* vom 20. 9. 1990).

Die DDR — dies die These — habe, wenngleich von ihren Bewohnern gehasst und gefürchtet, diese doch geprägt. Nun aber wollten die sich *«aus der Geschichte davonestehen»* — so Schlimmes tat aber jeder der Hunderttausenden, der das ihn *«prägende»* Land verliess, sobald er Gelegenheit hatte — und oft unter Lebensgefahr. Grässliches widerfährt diesem prägenden Staat: die DDR wird *«fünfteilt»*.

Wer noch vor der Vereinigung in Sachsen war — es ist auch mein Fall —, der sah nur die sächsische Fahne, auch an den Autos, nie jene der DDR. Die Identifizierung mit den Ländern war so eindeutig wie die Nicht-Identifizierung mit der DDR. Wie stark war da die Prägung? Diese Bewohner, schreibt Jörg Fisch, *«verleugnen das, was ihr Eigenes wäre»*. Das Wort *«Eigenes»* kommt noch zweimal vor.

Kenner wie *Hermann Rudolph* haben seit Jahren festgestellt, dass die Menschen jenes Staates sich nicht mit ihm identifizierten, ihn nicht als Eigenes, sondern als Auferlegtes empfanden. Ist das Eigene ein Begriff, der über

den Wolken schwebt, unabhängig davon, ob er eine Rolle im Bewusstsein der Mehrheit spielt — oder keine? 17 Millionen Deutsche anzuherrschen, sie sollen sich der Prägung durch den ungeliebten Obrigkeitsstaat nicht — einzeln oder gesamthaft — entziehen, was ist das, wenn nicht Bevormundung? Und was, wenn nicht Mythologie ist eine *«Geschichte»*, die fordert und verbietet?

Die Schwierigkeiten, die diese schnelle Eingliederung hervorruft als Kolonialismus und auferlegte Fremdherrschaft zu definieren, ist, zurückhaltend gesagt, unüberlegt. Unter Beobachtern der französischen, englischen und amerikanischen Presse war nichts von ähnlich massiver Undifferenziertheit zu lesen. Auch die bekanntesten sowjetischen Kommentatoren haben sich niemals ähnlich ausgedrückt. Mir ist unter Kommentaren — von Werken wie *«La Nation orpheline»* von *Anne-Marie Le Gloannec* zu schweigen — keine einzige Äusserung solchen Tons und Inhalts begegnet. *«Wir wollen Taktfehler, die etlichen Schweizern nach dem Zusammenbruch unterliefen, nicht beschönigen»*, schrieb Jean R. de Salis im genannten Essay. *«Sie sind manchmal jenseits des Rheins als allzu eifrige Missionare der wahren Demokratie aufgetreten. Wir wissen wohl, dass sich gewisse Verhaltensweisen und Institutionen nicht gleichzeitig von einem Staat auf den andern verpflanzen lassen. Die Schweiz ist nicht Magister Germaniae — sie hat genug zu tun, bei sich selbst richtiges politisches Verhalten zu lehren.»* Salis' Rat, bei der Beurteilung fremder Verhältnisse *«ruhiges Blut und kritische Distanz zu wahren»*, ist heute so aktuell wie vor zwanzig Jahren.

François Bondy