Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 71 (1991)
Heft: 2

Rubrik: Blickpunkte

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

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

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

Download PDF: 13.12.2025

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

Der Geist von Bellinzona und die schweizerischen Identitätsprobleme

Mit einer glanzvollen Feier in Bellinzona ist das grosse Jubiläumsjahr am 10. Januar normal eröffnet worden. Normal — das heisst mit Freude ohne Euphorie, mit Würde und ohne falsche Akzente in «Sonderfall Schweiz»-Pose, mit kritischem Augenmass für die offenen Fragen des nächsten eidgenössischen Jahrhunderts, aber ohne masochistische Selbstanklagen angesichts der Tatsache, dass es diesem Lande gut geht.

Das war eher überraschend, wenn man das Medienklima der deutschen Schweiz rund um die 700-Jahrfeier im Ohr hatte, dominiert von der Manie, kritische Ansätze bis hin zum Boykott der «Kulturschaffenden» durch das Vergrösserungsglas auf die Breitleinwand der Öffentlichkeit zu projizieren. Die Überraschung war aber für all jene weniger gross, die um das merkwürdige Gefälle zwischen der lateinischen und der deutschen Schweiz im kritischen Selbstverständnis wissen.

Tessiner und Welsche sind gewiss nicht naiver als wir Deutschschweizer. Sie sind vor allem auch sehr wachen Sinnes, wenn es um die wirtschaftliche und medienpolitische Dominanz der nichtlateinischen Schweiz geht. Aber sie haben sich als weitgehend resistent gegen die Tendenz vieler Deutschschweizer — und insbesondere der deutschsprachigen Medien — erwiesen, die Kritik an den Zuständen im Lande in selbstzerstörerische Ritualisierungen verkommen zu lassen. Vielleicht hängt dies auch ein wenig damit zusammen, dass sie sich nicht ganz so schwerblütig ernstnehmen wie wir schweizerischen «Nordlichter».

Es wäre schön, wenn der «Geist von Bellinzona» das ganze Jubiläumsjahr zu prägen vermöchte. Er würde den Blick und den Geist freilegen für das, was uns nottut: die Bewältigung unserer Identitätsprobleme. Gemeint sind die wirklichen Probleme und nicht das teilweise neunmalkluge, selbstanklägerische Krisengerede rund um das scheinbar — jedenfalls unter Intellektuellen — weitverbreitete «Leiden an der Wohlstandsgesellschaft».

Selbstverständlich *gibt* es Probleme, die der industriellen — oder meinetwegen postindustriellen — Zivilisation und daher auch der schweizerischen Realität inhärent sind. Sie werden aber nicht dadurch gelöst, dass man dem Volk deswegen ein permanent schlechtes Gewissen einzureden versucht. Und ohne Zweifel *haben* wir wachsende Schwierigkeiten mit unserer nationalen Selbstidentifikation — aber nicht deshalb, weil wir in der Vergangenheit alles falsch gemacht haben, sondern weil die Welt im Umbruch ist und wir mit ihr.

Die Auseinandersetzung mit dieser ganzen Problematik hat schon bei der Art und Weise der Annäherung einzusetzen. Um es kurz zu sagen: Es gilt, unsere eingefleischte, defensive Denkart zu überwinden. Das unvermeidliche Réduit-Denken in der Hitlerzeit fand seine Fortsetzung in der jahrzehntelangen geistigen Abwehrschlacht gegen den Kommunismus. So fand die staats-

politische Doktrin der Nichteinmischung unvermerkt ihr Korrelat in einer geistigen und politischen Haltung des konsequenten Absicherns eines Status quo, der an sich manchmal durchaus etwas mehr Zugluft ertragen hätte. Sie manifestierte sich politisch in einem ausdifferenzierten System der breit abgestützten Konsensfindung, deren Stärke die akribische Detailpflege und deren Schwäche das Unvermögen konzeptionellen Gestaltens war und ist.

Dieses Hauptmerkmal unseres politischen Stils war ein wesentlicher Faktor der Stabilisierung. Er wurde aber zugleich auch der Hauptgrund dafür, dass sich unser Land schwer tat und immer noch tut, sich der fälligen Standortbestimmung in einem Europa der revolutionären Umwälzungen wirklich zu stellen. Das ist für ein Staatswesen, das sich von jeher als politische Willensnation verstand, besonders problematisch und bedarf der raschen Korrektur. Dazu sind keine Notschlachtungskampagnen gegen wirkliche und vermeintliche «heilige Kühe» nötig. Es geht zunächst um die genauere Klärung der zentralen Fragestellungen und die Organisation der entsprechenden Dialogformen. Und es geht vor allem auch darum, ein Klima der ehrlichen, geistig und politisch offenen Diskussion zu schaffen.

Niemand hat in dieser Situation die ganze Wahrheit gepachtet. Wir alle haben es wohl nötig, dass wir weiter dazulernen. Und wir alle müssen uns bewusst sein, dass die Dinge mehr denn je in Fluss geraten sind und es wohl weiterhin bleiben werden. Es kann also nicht darum gehen, dass wir uns neu positionieren und danach einfach wieder in alte Réduit-Haltungen zurückfallen. Eine zeitgemässe Selbstidentifikation der Schweiz muss mehr als bisher auch eine grundsätzlich offenere Haltung gegenüber neuen Problemen und Konstellationen miteinschliessen. Nur so wird es möglich sein, der nach wie vor reichen politischen Substanz dieses Volkes weiterhin den angemessenen Rahmen zu geben und die Perspektiven ihrer sinngemässen Weiterentwicklung auch wirklich fruchtbar wahrzunehmen.

Richard Reich

Überdehntes Vernehmlassungsverfahren

In Art. 32, Abs. 3 BV steht geschrieben: [2] *«Die Kantone sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören. Ihnen ist in der Regel der Vollzug der Gesetze zu übertragen.»* [3] *«Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Meinungsbildung herangezogen werden.»* Sodann ist in der Bundesverfassung an verschiedenen andern Stellen die *Anhörung der «interessierten Organisationen»* ausdrücklich vorgesehen. Aus diesen Verfassungsnormen hat sich eine Praxis entwickelt, die zu einem festen Bestandteil der wirtschaftspolitischen Willensbildung geworden — und nun wieder, nicht völlig zu Unrecht, ins Schussfeld der *Kritik* geraten ist. Jährlich werden einige Dutzend Vernehmlassungen auf Bundesebene durchge-

führt. Zudem gibt es zahlreiche Vernehmlassungen auf Departementsstufe. Die Frage, wer in den exklusiven Kreis der zuständigen Organisationen aufgenommen wird, ist in der Verfassung nicht abschliessend geregelt; die Beantwortung liegt im konkreten Falle im Ermessen der Exekutive. Der Bundesrat hat im Laufe der Zeit eine eher *extensive Linie* verfolgt: Wirtschaftsverbände, Berufsverbände, Sozialpartner, Parteien, Kantone. Dem Vernehmlassungsverfahren in der gegenwärtigen Form ist immer wieder vorgeworfen worden, es sei *überdehnt,* visiere zuviele Anlaufstellen, provoziere einen Aufwand und eine Papierflut, die in keinem Verhältnis mehr zum Ertrag stünden, und *verzögere* damit die Willensbildung in einer kaum mehr zu rechtfertigenden Weise. Diesen Einwänden kann schwerlich die Berechtigung abgesprochen werden

Von welcher *«Grundphilosophie»* wird das Vernehmlassungsverfahren, eine helvetische Besonderheit, getragen? Die Wirtschaftsordnung ist im Kern eine *Wettbewerbsordnung* marktwirtschaftlichen Zuschnitts. Der Wettbewerb wird als ein Regelprinzip, als ein Ausleseverfahren aufgefasst. Auch der wirtschaftspolitische Konsens soll über die *Interessenkonkurrenz* erreicht werden. Und unter Interessenkonkurrenz sind alle Arten von gegensätzlichen Standpunkten und Meinungen, nicht nur solche materieller Natur, sondern auch Werturteile, zu verstehen. Die in diesem Sinne umschriebene Interessenkonkurrenz setzt die Existenz von *Meinungsdifferenzen* bei der Behandlung von konkreten wirtschaftspolitischen Fragen voraus. In diesem Ansatz ist implizite die Auffassung enthalten, dass Meinungsfreiheit die Artikulierung von Meinungsdifferenzen im Willensbildungsprozess, mithin auch die *Organisation* von gleichgerichteten Interessen, voraussetzt. Die wirtschaftliche Bedeutung der Verbandsfreiheit ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

Weil es jedoch keinen logischen Grund für die Annahme gibt, dass der Schlagabtausch von unterschiedlichen Standpunkten auf dem Meinungsmarkt, sich selbst überlassen, zu einem «natürlichen» Ende kommen könnte, dass also die Interessenkonkurrenz *aus sich selbst* heraus einen Konsens, eine Mehrheitsmeinung oder auch einen Abschluss der Auseinandersetzung ohne Ergebnis produziere, sind Regeln vorzusehen, die dafür sorgen, die Willensbildung zu einem Ende zu bringen. Durch diese Optik betrachtet, erfüllt das Vernehmlassungsverfahren die Aufgabe, ein möglichst *breites Spektrum an unterschiedlichen Meinungen* in die Willensbildung zu integrieren. Das ist sicherlich eine vertretbare Position. Aber es stellt sich gleichzeitig bei ihrer Konkretisierung die Frage nach der Verhältnismässigkeit oder den «Nutzen-Kosten-Relationen», weil diesem Verfahren eine Tendenz zur *extensiven Interpretation* innewohnt: Interessengruppen, deren Legitimation im konkreten Falle nicht über alle Zweifel erhaben ist, drängen sich an die Futterkrippe der Vernehmlassung; und die Exekutive hat die Neigung, niemanden zu übersehen, um sich später nicht den Vorwurf der Manipulation auszusetzen. Die Relation zwischen Aufwand (Kosten) und Ertrag (Grenznutzen an zusätzlichen Informationen für die Exekutive und Legislative) ist nicht mehr verhältnismässig. Das Vernehmlassungsverfahren als ein Element des Meinungsmarktes tendiert nicht, wie das auf funktionstüchtigen Märkten üblich ist, zur Kostenminimierung, son-

dern eher zur *Kostenmaximierung.* In dieser Beziehung ist es, was übrigens nicht zum erstenmal gefordert wird, zu überdenken.

Ein weiterer kritischer Aspekt kommt dazu. Das Vernehmlassungsverfahren war ursprünglich als ein «Gallup» gedacht, als ein Instrument, das Meinungsdifferenzen sichtbar macht: Regierung und Parlament sollen zu einer bestimmmten Materie nicht ohne Kenntnis der *Auffassungen der Betroffenen* legiferieren. Im Laufe der Zeit haben sich in dieser Beziehung die Akzente allerdings verschoben. Es geht nicht mehr allein, und oft nicht einmal mehr in erster Linie, um einen «Gallup»; vielmehr ist die Suche nach einem Kompromiss über das Vernehmlassungsverfahren — auch über die «spezifische» Zusammensetzung der Expertenkommissionen — in die Phase des *vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens* abgerutscht. Im vorparlamentarischen Verfahren werden mithin nicht nur Expertenlösungen zu bestimmten Fragen erarbeitet und diskutiert, sondern es wird — die Referendumsdrohung lässt grüssen — bereits auch nach *politisch tragbaren Lösungen* Ausschau gehalten, also nach politischen Kriterien selektioniert. Dies aber ist die vornehme *Aufgabe des Parlaments.* Was vorliegt, ist eine Beeinträchtigung oder *Denaturierung* des Parlaments. Eigentlich ist es erstaunlich, dass sich Parlamentsvertreter nicht vehementer als bisher gegen diese «Bevormundung» auflehnen — möglicherweise eine Folge davon, dass nicht wenige schon im vorparlamentarischen Verfahren zum Zuge kommen, also eine eigentliche Doppelfunktion ausüben. Es wäre jedenfalls gewiss des Schweisses der Edeln wert, wenn das Meinungsbildungsverfahren auch in dieser Beziehung wieder einmal überprüft würde.

Die wirtschaftspolitische Meinungsbildung auf der Basis der Interessenkonkurrenz muss sodann ein *offener Prozess* sein. Das Vernehmlassungsverfahren wurde lange Zeit unter Ausschluss der Öffentlichkeit praktiziert. In dieser Beziehung sind in der Vergangenheit Korrekturen eingeführt worden. In den Botschaften des Bundesrates gibt es immmer auch Abschnitte, in denen die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, allerdings nur *summarisch,* behandelt werden. Und wer sich um diesen Aspekt des Meinungsbildungsverfahrens speziell interessiert, kann die notwendigen Informationen erhalten. Aber es braucht auch hier einen zusätzlichen Aufwand. Die Herstellung einer institutionell verankerten *Transparenz,* die diesen Namen verdient, wäre gewiss eine Überlegung wert.

In den meisten Ländern ist sodann die *«Pressure group der Objektivität»* — die Vertreter der Wissenschaft bzw. einer ordnungskonformen Wirtschaftspolitik — institutionell in den Meinungsbildungsprozess eingebaut. Die Parlamentarier entscheiden nicht ohne Kenntnis der ordnungspolitischen Konsequenzen einer bestimmten Massnahme. Es ist hinlänglich bekannt, dass die schweizerische Wirtschaftspolitik, die vorzüglich an Sonn- und Feiertagen als Ausdruck marktwirtschaftlicher Tugendhaftigkeit bekniet und belobigt wird, an den Werktagen für *interventionistische Praktiken,* die nicht von liberalen Eltern stammen, durchaus anfällig ist. Mit Beispielen könnte gedient werden. Der Wirtschaftspolitik mangelt es an ordnungspolitischer Geschlossenheit und Konsequenz, was in der Regel mit Wohlstandsverlusten bzw. sozialen

Kosten verbunden ist. Eine qualitative Verbesserung der wirtschaftspolitischen Entscheide durch eine Einbindung der «Pressure group der Objektivität» in das Meinungsbildungsverfahren wäre zumindest nicht auszuschliessen.

Es gibt, mit andern Worten, ausreichend Anlass, das Meinungsbildungsverfahren im Allgmeinen, und das Vernehmlassungsverfahrens im Besondern, wieder einmal auf seine *Tauglichkeit* hin zu überdenken. Das letze Mal geschah dies in den fünfziger Jahren. Seither ist viel Wasser den Rhein hinuntergeflossen.

Willy Linder

Geisel Gorbatschow?

«Uns fehlt noch die Erfahrung der Rückkehr einer totalitären Revolution zum Alltagsleben», stellte Raymond Aron 1954 fest. In Gegensatz zum Bild, oder Wunschbild, das sich so viele vom siebten Sekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion gemacht haben, sind wir 37 Jahre später noch in der gleichen Lage. Wir tauschen über totalitäre Regimes, ihre Reformierbarkeit, ihren Wandel Meinungen aus, die gerade dann Misstrauen verdienen, wenn sie Gewissheit vorgeben.

Michail Gorbatschow ist nicht als Reformer, der sich nach mehr Gedankenfreiheit und Demokratie gesehnt hätte, der über die Umstände der Selbstbehauptung des Regimes hinausdachte, in sein Amt berufen worden. Sein konventioneller Werdegang, sein Aufstieg im Rahmen des Systems, sein ideologischer Horizont mussten kein Hindernis sein, wie das manche behaupten. Über solche Schatten sind schon Politiker gesprungen. Doch hat er sich auch im Zeichen der Umstrukturierung (Perestroika) und der grösseren Ausdrucksfreiheit (Glasnost) niemals jenseits des Systems gestellt, das Lenin begründet und Stalin konsolidiert hat. Die wahrscheinlich nicht gewollte, aber vernünftige Preisgabe des ost- und mitteleuropäischen Vorfelds, war eine Schadensbegrenzung, die den Zusammenhalt der Föderation, des inneren Imperiums nicht kompromitieren durfte. Der kommunistischen Partei wurde eine unersetzliche Führungsfunktion zugebilligt, auch wenn andere Kräfte berücksichtigt wurden. Und mit seiner Absage an Privatbesitz von Produktionsmitteln, auch in der Landwirtschaft — einen Bereich, in dem er gewirkt und sich nicht ausgezeichnet hatte — ist der Parteiführer von diesen drei Imperativen niemals abgegangen, auch nicht als mit allen Vollmachten ausgestatteter Präsident.

Ansätze zur Liberalisierung, zu Elementen der Marktwirtschaft (Libermann), hatte es vor Gorbatschow schon öfters gegeben. Sie sind jeweils versandet. Nunmehr zwang die wirtschaftliche Stagnation, sogar Regression, zu entschiedenerem Neudenken, doch die Antriebe wirkten sich bei den verschiedenen Völkern der Union unterschiedlich aus. Die am besten für diesen Fortschritt vorbereiteten baltischen Republiken wurden von Gorbatschow als Vorbilder gepriesen, galten als Paradefälle der erfolgreichen Perestroika.

Doch das System zwang ihnen bürokratische Verbindungen mit mehr als 30 Moskauer Kommandostellen auf. Zum tief verwurzelten Bedürfnis nach nationaler Eigenständigkeit gab dieser Umstand eine zusätzliche Motivierung des Strebens nach echter Autonomie. Hier wie in Georgien und anderwärts kam ein zugleich rationales und emotionales Element ins Spiel, auf das Gorbatschow nicht vorbereitet war. Er schwankte zwischen Hilflosigkeit und Repression. Das Vorgehen der Armee in Baku war so blutig wie jetzt in Wilna.

Perestroika war eine Reform von oben, in langer russischer Tradition. Manche Zaren haben solche Reformen durchgeführt — man denke an die Aufhebung der Leibeigenschaft, an das durch seine Ermordung unterbrochene Wirken Stolypins. Die Partei als Kollektivzar hat in diesem Sinn weniger gewagt. Gorbatschow hat sich zunächst auf möglichst unabhängige Persönlichkeiten gestüzt, doch blieb die Partei seine Heimat und sein Horizont. Er wollte sie dazu bewegen, der Motor zu sein, nachdem sie unter Breschnew eine Bremse gewesen war.

Innerhalb des kollektivistischen Systems mit seinen zehntausenden parasitären Privilegierten müssen Reformen versanden oder die Grenzen des Systems überschreiten. Es kann nicht reformiert, nur wegreformiert werden. Das klingt wie eine doktrinäre Behauptung, doch bis zum Gegenbeweis sind ihr bisher keine zwingenden Argumente entgegengesetzt worden. Im führenden Teil des von Stalin abgefallenen Yugoslawien, Serbien, findet sich bis heute noch kein Ansatz von systemübergreifender Wirtschaftsrationalität. Zwischen Beobachtern ohne Scheuklappen herrscht über die Unreformierbarkeit des Systems Konsens.

Roger Bernheim hat nach drei Jahren Berichterstattung in Moskau in *«Die sozialistischen Errungenschaften der Sowjetunion»* (Zürich 1971) dem Kapitel über Planwirtschaft den Titel *«Verschwendung und Misswirtschaft»* gegeben und dazu viele Beispiele angeführt. Der Historiker *Sergio Romano,* der von 1985 bis 1989 Italiens Botschafter in Moskau war, konstatiert in *«La Russia in bilico»* (Bologna 1989) die Anzeichen der konservativen Wendung, die wir seither erleben. Er stellte fest, dass sich unter den Mitgliedern des Volkskongresses, der den Obersten Sowjet und den Staatschef wählt, weniger als zehn Prozent reformbereite Abgeordnete fanden, und erinnerte, dass die Erlaubnis zur freien Äusserung kein einklagbares Recht ist.

Allerdings hat sich in der Gesellschaft, namentlich der russischen Republik selber, vieles verändert. Es mag sein, dass Gorbatschow dereinst mit Jaruselski verglichen werden wird. Unter dessen Vollmachten im Zeichen des «Kriegszustandes» und der begrenzten Repression entwickelten sich weiterhin neue Kräfte. Nur sollten jene Politiker, die, wie Andreotti, Verständnis für das militärische Vorgehen in Litauen aufbringen, einsehen, dass die Union, wie sie jetzt besteht, entweder tief verändert werden muss oder sich auflösen wird. Dass der Weg zur Unabhängigkeit einzelner Republiken heute die grösste denkbare Katastrophe für die Weltordnung sei, ist eine inhaltsleere Behauptung, solange sie diese Alternative verkennt. Die Befreiung vom Sowjetsystem ist eine Entkolonialisierung, die sogar den Kern selber, die russische Republik erfasst, denn auch sie ist nicht sein Nutzniesser, sondern sein Opfer.

François Bondy