Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 59 (1979)

Heft: 8

Artikel: Politische Konstanz oder Veränderung? : Rückblick auf die 40. Legislatur der Bundesversammlung

Autor: Hugentobler, Eugen

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-163545

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: 13.07.2025

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

EUGEN HUGENTOBLER

Politische Konstanz oder Veränderung?

Rückblick auf die 40. Legislatur der Bundesversammlung

Am 21. Oktober finden die eidgenössischen Wahlen zur Neubestellung des Nationalrats und des grössten Teils des Ständerats statt, und Ende November läuft die 40. Legislaturperiode der Bundesversammlung ab. Dann werden wieder vier Jahre Parlamentsarbeit abgewickelt sein, die für die eidgenössische Politik Marksteine setzten. Eine vierjährige Legislatur verkörpert eine Unsumme parlamentarischer Geschäftigkeit, formaler Zwangsläufigkeit und Routine, doch sind es nicht diese unvermeidlichen Erscheinungsformen parlamentarischen Geschehens, die rückblickend Interesse beanspruchen. Wesentlich sind die gestaltenden Kräfte zur Bewältigung der Zeitprobleme, die letztlich unsere staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung bestimmen.

Rezessionswahlen 1975

Die eidgenössischen Wahlen 1975 waren durch die Rezession der Wirtschaft geprägt, begann doch die neue Legislatur bei einem Arbeitslosenbestand von rund 30 000 und einer viermal grösseren Zahl von Kurzarbeitern. Der Wachstumsbruch der schweizerischen Wirtschaft stand als bittere Tatsache und Mahnmal am Anfang der Legislatur. «Welche Raschheit im Übergang von heissem zu kaltem Wetter!» äusserte der Kommissionssprecher im Ständerat bei der Beratung des damals als vordringliches Parlamentsgeschäft betrachteten dritten Arbeitsbeschaffungsprogramms.

Wird die Politik, werden die neugewählten eidgenössischen Räte dem gegenüber der Hochkonjunktur grundlegend veränderten Wirtschaftsklima und den Problemen, die es mit sich bringt, gewachsen sein? So fragte man sich, denn es zeichnete sich zwingend die Notwendigkeit der Ausrichtung auf eine bescheidener fliessende Wohlstandsquelle ab, was mancherlei Konfliktstoff in sich schloss. Über die missliche Lage der Bundesfinanzen bestanden schon damals keinerlei Zweifel. Defizitäre Rechnungsabschlüsse liessen seit 1972 die Verschuldung des Bundes rasch ansteigen. Um das Ausmass staatlicher Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, aber auch ganz allgemein um das Ausmass der Staatstätigkeit im Zeichen der Rezession entspannen sich denn auch sehr rasch sehr bezeichnende Auseinandersetzungen. Die mit einem Gewinn von 9 Nationalrats- und einem Ständeratsman-

dat erfolgreich aus den Rezessionswahlen hervorgegangenen Sozialdemokraten vertraten kämpferisch die These, dass der Staat seine Aufgaben ungeachtet des defizitären Finanzhaushalts uneingeschränkt zu erfüllen habe, dass kein Abbau wirtschaftlicher und sozialer Staatstätigkeit erfolgen dürfe. Damit war denn auch ein Hauptproblemkreis umrissen, der während der ganzen Legislatur die politische Szene beherrschen sollte, nämlich die Bestimmung des Ausmasses staatlicher Aktivität und die Finanzierung des entsprechenden Aufwandes.

Umstrittene Legislaturziele

Es war ein ungünstiges Vorzeichen, dass sich die vier Bundesratsparteien auf ein gemeinsames Minimalprogramm über die Legislaturziele nicht zu einigen vermochten. Die Sozialdemokraten scherten demonstrativ aus und bekundeten damit ihr Streben nach mehr Unabhängigkeit gegenüber der bisherigen Konkordanzpolitik. Dieses Signal konnte nicht anders als der Beginn einer stärkeren innenpolitischen Konfrontation gedeutet werden. In der Debatte über die vom Bundesrat zu Beginn der Legislatur vorgelegten Richtlinien zur Regierungspolitik, wo Gelegenheit geboten war, die Standpunkte zu den wichtigsten Gegenwartsfragen zu markieren, ergab sich unter den Regierungsparteien dann allerdings wieder eine mehr oder weniger verbindliche Bereitschaft zum Zusammenwirken. Das war möglich, weil die Regierungsrichtlinien bewusst und betont vom Geist der Fortentwicklung geprägt waren, d. h. in keiner Weise den objektiv schon damals gebotenen Redimensionierungs- und Konsolidierungszwang berücksichtigten. Die vom Bundesrat verwendete Formel, dass sich der soziale Rechtsstaat Schweiz nicht allein auf die Erhaltung des Bestehenden beschränken dürfe, ermöglichte zwar einen minimalen Konsens unter den Regierungsparteien, sollte sich dann aber für die weitere politische Entwicklung innerhalb der Legislaturperiode als irrtümlich und verhängnisvoll erweisen.

Das Volk korrigiert Regierungspolitik

Diese Fortentwicklungsmentalität trotz rückläufiger Wirtschaftserträge und angespannter öffentlicher Finanzen bildete in der Folge die Hauptursache des markanten Auseinanderklaffens von Regierungspolitik und Volkswille. Unter dem Zwang verschiedener Volksentscheide, die einerseits zur Ablehnung von Finanzbeschaffungsmassnahmen und anderseits zur Annahme von Sparvorlagen führten, ergaben sich sehr entscheidende Korrekturen der Regierungspolitik, die – mit Ausnahme der Zustimmung zur 9. AHV-Revision – durchwegs die Konsolidierungsnotwendigkeit bejahten. Der zu-

sammen mit den Regierungsrichtlinien vom Bundesrat vorgelegte Finanzplan 1977/79 liess eine beängstigende Ausgabenentwicklung und eine ebenso beängstigende Mehrbelastung der Volkswirtschaft und des Steuerzahlers erwarten, wenn das Gleichgewicht des Bundeshaushalts auch nur einigermassen erreicht werden sollte. Tatsächlich ist dann aus der Erschliessung von Mehreinnahmen nichts geworden, und statt eines drohenden Ausgabenplafonds von 19 bis 20 Mrd. Fr. erfolgte im Verlaufe der Legislatur eine annähernde Ausgabenstabilisierung bei 16 Mrd. Fr.

Ins Unrecht versetzt wurden durch diese Entwicklung nicht nur der Bundesrat als Urheber von Regierungsrichtlinien und Finanzplan, sondern vor allem auch die einen extremen Expansionskurs vertretenden Sozialdemokraten. Ins Unrecht versetzt deshalb, weil die im Zeichen finanzpolitischer Redimensionierung und Konsolidierung praktizierte Politik keineswegs zu unzumutbaren Benachteiligungen oder nicht zu verantwortender Vernachlässigung von Bundesaufgaben führte. Trotz weitgehender Ausgabenstabilisierung konnten zahlreiche hängige Postulate erfüllt und Reformen vorangetrieben werden, wenn auch nicht immer im vorgesehenen Tempo. Prioritätsänderungen und Fristerstreckungen können, ja müssen als dem geäusserten Volkswillen entsprechend gewertet werden und sind auch sachlich gerechtfertigt, sofern daraus nicht offensichtliche Nachteile für Staat und Gesellschaft erwachsen. Solche sind trotz Sparzwang nicht eingetreten, sofern man nicht in den Fehler verfällt, den Verzicht auf lediglich Wünschbares, nicht aber Notwendiges als nachteilig zu qualifizieren.

Stagnierende Wertschöpfung – stabile Wirtschaft

Ein Rückblick auf die zu Ende gehende Legislatur lässt als positiv erscheinen, dass die Beschäftigungs- und Stabilitätsziele weitgehend erreicht werden konnten. Dosierte Arbeitsbeschaffungsmassnahmen und weitere Vorkehren zur Arbeitsplatzsicherung, mit inbegriffen die Schaffung der Verfassungsgrundlage für eine zeitgemässe Arbeitslosenversicherung, vermochten eigentliche Notsituationen zu verhindern, wenn sich auch punktuelle Schwierigkeiten und Konflikte vor allem im Zusammenhang mit Strukturbereinigungen in einzelnen Unternehmen nicht ganz verhindern liessen. Soziale Spannungen grösseren Ausmasses traten jedoch nicht auf. Wieweit dies den politischen Massnahmen zuzuschreiben ist und wieweit Anpassungsfähigkeit und Durchhaltewillen der Wirtschaft den Ausschlag für die günstige Entwicklung gegeben haben, ist schwer abzuschätzen. Dank zweckmässigen staatlichen Rahmenbedingungen konnten vor allem von den Auslandmärkten her sich ergebende Schwierigkeiten in Form von Strukturzwängen und Ertragsengpässen im ganzen erfolgreich bewältigt

werden. Eine im Unterschied zu anderen Industriestaaten sehr bescheidene Inflationsrate half, die Nachteile des hohen Frankenkurses zum Teil auszugleichen. Hiezu hat zur Hauptsache die den politischen Einflüssen weitgehend entzogene Geldmengenpolitik der Nationalbank beigetragen. Über die Jahre hinweg hat sich jedenfalls die schweizerische Wirtschaft unter erschwerten Bedingungen als widerstandsfähig und stabil erwiesen, und damit hat die freie Marktwirtschaft eine Zeit schwerer Prüfung erfolgreich bestanden. Dies allerdings bei deutlich sinkenden Erträgen.

Offensive Sozialdemokratie

Für die Politik bildete die Anpassung an die stagnierende wirtschaftliche Wertschöpfung das zentrale Problem. Auswirkungen auf das Ausgabenverhalten der öffentlichen Hand waren unvermeidlich, und als Folge davon konnten nicht mehr – wie zur Zeit des Wachstums und der Überschüsse – alle Ansprüche erfüllt werden. Dies war für die Sozialdemokraten mit ein Grund, ihre Politik offensiver anzulegen, Interessengesichtspunkte und Umverteilungsforderungen deutlicher zu betonen und es gegenüber den Spielregeln der Konkordanzdemokratie gelegentlich auf Biegen oder Brechen ankommen zu lassen. Zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten, deren Überwindung ein Näherrücken bedingt hätte, kamen somit politische Erschwernisse in Form verschärfter Konfrontation und faktischer Desintegration eines grossen Regierungspartners, der zwar seinen Anspruch auf Regierungsbeteiligung nicht aufgab, jedoch seine Oppositionsstellung systematisch ausbaute und deutlicher als je zuvor die Absicht auf politische und wirtschaftliche Veränderung bekundete. Die so betriebene Wechselbadpolitik – angriffige Opposition abwechselnd mit halbherziger Zusammenarbeit – verunsicherte die übrigen Gruppen der Regierungskoalition und wirkte sich lähmend auf mancherlei Entscheidungen bei den anstehenden wichtigen Landesaufgaben vor allem in der Finanzpolitik aus.

Grosse Probleme ungelöst

Wie ist unter diesen Aspekten die ablaufende Legislatur zu werten, welche Erkenntnisse ergeben sich für die Zukunft? An sich vermag auch eine lädierte Konkordanz durchaus ansprechende parlamentarische Leistungen zu erbringen, vor allem weil der oppositionelle Partner dort, wo er für sich Vorteile sieht, stets zur Stelle ist und weil auf der anderen Seite grosse, ja allzu grosse Bereitschaft besteht, vermittelnd zu wirken. Vieles geht sodann routinemässig über die Bühne, so dass sich zahlenmässig und auch, was den Gehalt der verabschiedeten Vorlagen anbelangt, ohne weiteres eine positiv

erscheinende Bilanz der Legislatur erbringen lässt. Stichworte bilden der Verfassungsartikel über die Arbeitslosenversicherung, der fünfte Landwirtschaftsbericht, die Heraufsetzung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum, die Finanzierungsbeihilfen an wirtschaftlich bedrängte Regionen, das Armeeleitbild 80, das neue Berufsbildungsgesetz, die Revision des Atomgesetzes, die Gründung des Kantons Jura, um nur einige wenige Vorlagen aus verschiedensten Bereichen zu nennen. Manche Geschäfte befinden sich auch in erfolgversprechendem Vorbereitungs- oder Verwirklichungsstadium, wie das neue Unfallversicherungsgesetz, das Asylgesetz, das Ausländergesetz. Verzögerungen erleiden wegen der veränderten Wirtschaftslage u. a. die Einführung der beruflichen Vorsorge und die Neuordnung der Krankenversicherung.

Weniger erfreulich erscheint die Bilanz, wenn man die grossen Staatsaufgaben in Betracht zieht, nämlich jene, die sich aus dem grundlegenden Wechsel der ökonomischen Voraussetzungen ergeben. Es handelt sich vordringlich um die Ordnung der Bundesfinanzen und jener sozialstaatlichen Einrichtungen, die sich auf der Fahrt in die Defizite befinden und volkswirtschaftlich nicht mehr genügend abgestützt sind. Der Lösung harren ferner verkehrs- und energiepolitische Fragen von hoher Aktualität.

Grenzen des Konkordanzsystems

Hier – wie übrigens auch bei der ordnungspolitisch wichtigen Totalrevision der Bundesverfassung – sind Grundsatzentscheide von grosser Tragweite nötig, und hier stellt sich die Frage, ob die Kräfte der Konkordanzpolitik ausreichen, um Weichenstellungen dieses Ausmasses vorzunehmen. Die Frage kann aufgrund der Erfahrungen in der ablaufenden Legislatur schwerlich positiv beantwortet werden. Es scheint, dass das bisherige Konkordanzsystem an Grenzen angelangt ist, die wirkliche Entscheidungen verunmöglichen und somit die Fähigkeit zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben unseres Staates als zweifelhaft erscheinen lassen. Konkordanz ist ausserdem nur sinnvoll, solange die erzielten Kompromisse von allen Beteiligten anerkannt und gewürdigt werden. Nachdem sich die Sozialdemokraten nur noch von Fall zu Fall an die Spielregeln der Konkordanzpolitik halten, sich faktisch für die Opposition entschieden haben und deutlicher denn je das Streben nach wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderung als Motiv für dieses Verhalten angeben, sind die Voraussetzungen für ein loyales und fruchtbares Zusammenwirken kaum mehr gegeben. Wenn zudem das Volk nicht mehr mitspielt, dann ist ohnehin eine Neuausrichtung nötig.

Es fällt nicht leicht, das faktische Scheitern der Konkordanzpolitik so

deutlich auszusprechen, denn die Schweiz ist während Jahrzehnten mit diesem System, das innenpolitisch ausgleichend und verbindend wirkte, gut gefahren. Der breiten Konsensbasis, die den politischen Rahmen und Hintergrund für solide sozialpartnerschaftliche Beziehungen schuf, verdankt die Schweiz eine lange Phase gedeihlicher wirtschaftlicher und politischer Entwicklung. Diesen Zustand nicht mehr als selbstverständlich vorauszusetzen, bereitet Mühe, und das ist wohl auch der Grund dafür, dass Regierung und bürgerliche Parteien länger als in ihrem direkten politischen Interesse liegend an den Spielregeln des Konkordanzsystems festzuhalten versuchten. Sie nahmen dabei Niederlagen in wichtigen Volksabstimmungen in Kauf und setzten sich dem Vorwurf aus, zukunftsorientierte Landesprobleme nicht zweckdienlich lösen zu können.

Signale des Volkswillens

Dabei hat es an Fingerzeigen für die wirklichen Erwartungen des Souveräns nicht gefehlt. Solche Fingerzeige, wie sie nur die direkte Demokratie zu erbringen vermag, können auf die Dauer nicht übersehen werden. Das Übermass an Sachabstimmungen, das die ablaufende Legislaturperiode kennzeichnete, hat mindestens den Vorteil, richtungweisend in bezug auf den Volkswillen zu wirken, und da tritt im Rückblick eine klare Tendenz zugunsten des Bestehenden zutage. Die vielen Abstimmungen, sei es über Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen, sei es über Volksinitiativen, liefern kaum Anhaltspunkte für ein politisches und wirtschaftliches Veränderungsstreben nach linkem Muster. Nicht nur sind Initiativen wie diejenigen über Mitbestimmung und Mieterschutz klar verworfen worden. Auch die entsprechenden Gegenvorschläge der Bundesversammlung, die im Zeichen der Konkordanz vermittelnde Kompromisslösungen hätten bilden sollen, wurden vom Volk zurückgewiesen, wie überhaupt ganz allgemein der anteilmässig grosse Misserfolg sogenannter Konkordanzvorlagen auffällt. Das zweimalige kräftige Scheitern von Steuervorlagen, dazu die Verwerfung der sozialdemokratischen Reichtumssteuerinitiative, zeigt, dass das Volk keine zusätzliche Steuerbelastung will. Die Ablehnung des Raumplanungsgesetzes und die erste Fassung des Konjunkturartikels bildeten Signale gegen allzu weitgehende Staatseingriffe. Mit der Verwerfung des Hochschulförderungsgesetzes und des IDA-Beschlusses für Entwicklungshilfe nahm der Souverän gegen Kreditvorlagen Stellung, die seiner Ansicht nach überdimensioniert waren. Die wiederholte klare Unterstützung von Sparvorlagen liess sich unschwer als Bekenntnis zu einem sparsameren Bundeshaushalt deuten.

Bürgerliche Alternative gesucht

Der an diesen Beispielen sich manifestierende Volkswille kann sicher nicht als Einladung zu einem stärkeren staatlichen Engagement, wie es die Sozialdemokraten anstreben, ausgelegt werden. Die Kompromisspolitik, die allzu sehr in diese Richtung zielte, hat – bei Lichte besehen – versagt, und es sollte für die nichtsozialistischen Parteien naheliegen, daraus Folgerungen zu ziehen. Es liegt nicht in ihrem Interesse, im Zeichen einer immer fragwürdiger werdenden Konkordanzpolitik Imagezerstörung zu betreiben, vielmehr muss es für sie darum gehen, einen politischen Kurs zu finden, der, in Übereinstimmung mit der Mehrheit des Volkes, die anstehenden Landesprobleme erfolgreicher als bis anhin zu lösen vermag. Der Weg zu bürgerlicher Eigenständigkeit braucht keineswegs in reaktionäres Gehaben auszuarten, soll nicht zu sozialem Abbau führen, sondern in realistischer Einschätzung der Situation Verhältnisse schaffen, die Notlagen ausschliessen, die staatlichen Möglichkeiten nicht überfordern und der Wirtschaft entwicklungsfreundliche Bedingungen bieten. Ein solcher Kurs, der, wenn nötig, ohne Rücksichtnahme auf die Sozialdemokraten zu konzipieren und durchzusetzen wäre, würde weitherum als willkommene Alternative empfunden, allein schon des Verzichts auf ständiges Nachgeben bürgerlicherseits wegen. Es müsste jenes Mass an Linkslastigkeit ausgemerzt werden, das rechtsstehenden Ad-hoc-Gruppierungen in jüngerer Zeit immer wieder zu Verwerfungserfolgen verhalf, eine unter den vorherrschenden Verhältnissen offenbar nötige, im Grunde jedoch unbefriedigende und besonders für die bürgerlichen Parteien nicht sehr würdige Art der politischen Kursbestimmung. Das bestehende Führungsdefizit trat vielfach allzu deutlich in Erscheinung, und diesem durch bessere Profilierung zu begegnen, würde allein schon befreiend wirken.

Wenn nötig ohne Sozialdemokraten

Dem Ruf nach Führung und Geschlossenheit der bürgerlichen Kräfte in Regierung und Parlament liegt keineswegs die Absicht zugrunde, mehr Konfrontation um der Konfrontation willen zu schaffen. Vielmehr geht es darum, unser Land regierungsfähig zu erhalten und längst fälligen Entscheidungen bessere Erfolgsaussichten zu verschaffen. Das Risiko einer zunehmenden innenpolitischen Polarisierung muss dabei in Kauf genommen werden. Die immer deutlicher auf Konfliktstrategie ausgerichteten Kräfte innerhalb der Sozialdemokratischen Partei machen Festigkeit im bürgerlichen Lager unumgänglich. Es gilt dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Sozialdemokraten in ihrer heutigen Zwiespältigkeit kein siche-

rer Regierungspartner mehr sind. Ihr politischer Kurs zwischen Ideologie und Realpolitik wird immer verschwommener und damit die Möglichkeit, Verantwortung am staatlichen Geschehen mitzutragen, geringer. Abgesehen von der auf Systemveränderung ausgerichteten Aggressivität im Wirtschafts- und Finanzbereich (Bankeninitiative, Steuerpolitik usw.) drängen sich neuerdings ernsthafte Zweifel an der sozialdemokratischen Bereitschaft zur Unterstützung der militärischen Landesverteidigung auf. Ausserdem wurde – und das berührt direkt die Regierungspartnerschaft – die Frage der sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung zum Traktandum eines fünf Wochen vor den eidgenössischen Wahlen stattfindenden Parteitages erhoben. Wie immer die Dinge sich weiter entwickeln werden, fest steht schon heute, dass das bisherige Konkordanzsystem nicht nur an seiner Leistungsgrenze, sondern vor allem auch an seiner Toleranzgrenze angelangt ist.

Durch Führung Vertrauen schaffen

Im Hinblick auf die eidgenössischen Wahlen dieses Herbstes sind Bürgertum und Privatwirtschaft in hohem Masse gefordert. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein über Jahrzehnte hinweg bewährtes Regierungssystem allmählich seinem Ende entgegengeht, wächst, und entsprechend wird die Möglichkeit politischer und wirtschaftlicher Veränderungen grösser. Die Angriffe auf bestehende Positionen werden härter und zielstrebiger geführt. Der schrittweise aus gemeinsamer Verantwortung ausscherende Regierungspartner kann sich auf mancherlei Hilfestellungen abstützen. Teile der Gewerkschaften unterstützen den politischen Konfrontationskurs, indem sie ideologischer und gesellschaftspolitischer Motivation den Vorrang gegenüber sozialpartnerschaftlicher Ausrichtung einräumen. Extreme Linksgruppen drängen ohnehin zum Bruch mit der bestehenden Ordnung, während systemverändernde Einflüsse auch von pazifistischen und atomgegnerischen Organisationen sowie von zum Teil betont ideologisch agierenden entwicklungspolitischen und kirchlichen Kreisen ausgehen. Dies ganz abgesehen von den notorisch kritisch eingestellten Massenmedien.

Diese Entwicklungen verdienen Aufmerksamkeit. Es kann ihnen nur durch verstärkte Führungskraft bürgerlicherseits begegnet werden, durch eine Politik, die Vertrauen schafft in unserem von freiheitlichen, rechtsstaatlichen und marktwirtschaftlichen Idealen getragenen Staat. Eine Mehrheit des Volkes ist bereit, diesem Staat auch weiterhin die Treue zu halten. Diese Mehrheit gilt es durch politisch überzeugende Leistungen vor Resignation zu bewahren.