

# Lagebeurteilungen : staatspolitische Diagnose- Bedürfnisse und der Hang zu Verschleierungen

Autor(en): **Eichenberger, Kurt**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **65 (1985)**

Heft 12

PDF erstellt am: **14.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-164264>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Kurt Eichenberger

## Lagebeurteilungen

### Staatspolitische Diagnose-Bedürfnisse und der Hang zu Verschleierungen

Staatspolitische Diagnosen, Standortbestimmungen, Situationsaufnahmen – nicht erst das Orwellsche 1984iger Nachbeben hat sie herausgefordert. Sie sind offensichtlich *Handlungsvoraussetzungen*: Das politische Handeln hebt erst an, wenn die Lage, in der Staat und Gesellschaft sich befinden, bestimmt ist. Selbst die Schweizerische Bundesverfassung verlangt vom Bundesrat, dass er der Bundesversammlung jährlich über den «Zustand der Eidgenossenschaft» berichte (Art. 102 Ziff. 16), was freilich toter Buchstabe bleibt, da weder der bundesrätliche Geschäftsbericht sich die Mühe nimmt, diesem Auftrag zur staatspolitischen Synthese nachzukommen, noch die Bundesversammlung darauf beharrt und sich der Last unterzieht, sich selbst und der Nation jährlich umfassende Rechenschaft zu verschaffen.

Es sind nicht kontemplative Bedürfnisse, die nach Diagnosen Ausschau halten, sondern die uralte Erfahrung, dass dem Handlungsentschluss und den Anordnungen eine Lagebeurteilung zugrunde liegen muss, wenn Wille und Tätigkeit realitätsbezogene Ausgangspunkte haben sollen. Und das soll politisches Handeln offenbar, sonst entschwebt es, da es ohnehin auf geistige Zielvorstellungen ausgerichtet ist, in utopische Undurchführbarkeiten. Von *Lagebeurteilungen* spricht man allerdings – etwa in den militärischen Entscheidungslehren, die das wirklichkeitsnahe Denken und Handeln betonter fordern als die politischen Theorien –, und mit dem «Beurteilen» wird ausgesprochen, dass tatsächliche Bestandesaufnahmen mit Wertungen durchsetzt sind, die selbst schon gewisse prognostische Färbungen angenommen haben können. Verbiegungen und Verzerrungen drohen den staatspolitischen Lagebeurteilungen ständig, zumal da sie, nicht unähnlich den Prognosen, eine Art Selbstverwirklichungseffekt an sich tragen: Sie sind imstande, ungeachtet ihres augenblicklichen Wahrheitsgehaltes, den Zustand für die Handelnden herzustellen, den sie aussagen. Also vermögen auch schief liegende Diagnosen in gewissem Ausmass jene Handlungsvoraussetzungen zu schaffen, ausgedrückt im merkwürdigen Wort: Gebt mir eine Diagnose, gleichgültig ob wahr oder nicht, auf dass ich handeln kann.

Wer aber ist am ehesten berufen, Lagebeurteilungen vorzunehmen? Wagen sich *Wissenschaften* daran, stossen sie intern auf zersplitternde Methodenprobleme, bei denen vor allem gesamtheitliche Beurteilungen Skepsis und Ablehnung auslösen. Zudem treiben Wissenschaften die Problematisierung des Geschehens und Handelns voran. Jede wissenschaftliche Problemlösung scheint ein Rudel neuer Probleme aufzuscheuchen, und statt Hilfen stellen sich – scheinbar oder wirklich – Erschwerungen ein. Dazu kommt die Schwierigkeit, die Wissenschaften hinreichend zu befragen und ihre Antworten zu nutzen. Nicht zu übersehen ist das Thema *Verantwortung*. Wer politisch handelt, muss in umfassende Verantwortung eintreten, also auch für seine Lagebeurteilung, die er nicht ungeschaut von Dritten übernehmen kann. Die Politik, die Staatsleitung, die staatlich-gesellschaftliche Aktivität überhaupt bestätigen schon bei den Lagebeurteilungen noch und noch, was *Dietrich Schindler sen.* 1932 in die Worte gekleidet hat, «dass in der praktischen Gestaltung des sozialen Lebens . . . wissenschaftliche Erkenntnis und wissenschaftlicher Geist nur von geringem Einfluss sind» (Verfassungsrecht und soziale Struktur, S. 1).

### **Vom guten Allgemeinbefund der Eidgenossenschaft**

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

Vor diesem Hintergrund herrscht einige, ja, verbreitete und vertiefte *Zufriedenheit*. Zufriedenheit des einzelnen, der Sozialgruppen und der tragenden Schichten ist, wenn auch nicht immer bewusst und noch weniger oft eingestanden, verbreitet. Selbst tradierte *Unzufriedenheitsindikatoren* sprechen im Augenblick für einen erheblichen Einklang mit dem vorhandenen Status, z. B. sehr vergröbernd und verkürzt gesprochen: Studenten sind ruhig und fleissig; autonome Jugendzentren stehen leer; Rekruten rücken ein und sind auf Vorschläge für die Weiterausbildung wenn nicht erpicht, so ihnen doch nicht abgeneigt; oppositionelle politische Splittergruppen

sind kurzlebig oder suchen den Eintritt in Parlament und gar Regierung, nicht zur Sprengung, sondern zur angepassten Wirksamkeit *hic et nunc*; intellektualistische Einzelgänger oder Gruppierungen erklimmen die politische Bühne nicht oder begeben sich nach kurzen Engagements beinahe freiwillig ins folgenlose Abseits. Kein Land, das uns umgibt, hat eine politisch-sozial gleich ausgewogene Situation zu schildern. Am nächsten kommen uns die Staaten des europäischen Nordens.

### **Eigenarten gegenwärtiger Lagebeurteilungen**

Die staatspolitischen Lagebeurteilungen der schweizerischen Gegenwart sind, wie mir scheint, durch zwei Merkmale gekennzeichnet. Erstens werden *Allgemeinbefunde*, generalisierte Eindrücke, gerne vermieden. Das schützt vor Simplifikation und Gemeinplätzen, hindert aber nicht, dass sich die Politik – dann eben oft unbewusst – doch an solchen Eindrücken ausrichtet und damit unerkannte Motivationen wirken lässt. Und zweitens gibt es derzeit bedrängende *Sachverhalte*, die namentlich wegen personeller Bezüge heikel sind und deshalb in den eigenen wie in den veröffentlichten Diagnosen gerne *ausgelassen* werden, obwohl sie die Gegenwartslage hochgradig bestimmen.

Sie werden nicht einfach beschwiegen; sie sind im politischen Diskurs hörbar; aber sie bleiben doch im Hintergrund. Sie sind wie verschleierte Gestalten, von denen man nicht recht weiss, was sie sind, was sie bedeuten, ja, mitunter gar, ob sie überhaupt existieren. Sinn dieser Zeilen ist nicht, solche Sachverhalte nun zu ergründen und mit Gültigkeitsanspruch zu bewerten, sondern lediglich darauf hinzuweisen, dass es sie gibt. Ihr Nischendasein bei den Lagebeurteilungen soll benannt werden. Wie man sich alsdann zu ihnen verhält, was die staatspolitischen Entscheidungen aus ihnen zu machen versuchen könnten, ist gerade nicht Gegenstand der nachstehenden Bemerkungen.

### **Retuschen kraft eingewöhnter Selbstkritik**

Wer von gutem Zustand und gar von Zufriedenheit in der Schweiz redet, wird augenblicklich durch eigene Regulationsmechanismen und durch einen Chor von Zurechtweisern auf den sogenannten Boden der Realität zurückgeholt. Wir üben mannigfach und ununterbrochen kritische Selbstbetrachtung. Wir sind begabt, Mängel, Nachteile, ungute Vorzeichen zu entdecken und düster zu schildern. Und nüchtern betrachtet, sind solche kritische Auf-

zählungen nicht unwahr. Sie sind nur nicht das Ganze. Wir gebärden uns jedenfalls zwiespältig, oder, wenn man will, wir denken dialektisch. Zum Beispiel: Wir klagen und sind doch nicht willens, wirkungsvoll zu ändern. Wir sorgen uns, denken aber im Ernst nicht daran, Grundlegendes zu erneuern. Wir rufen nach Umkehr, vermeiden aber jedes grössere Wendenmanöver.

Offenbar sind wir in den Tiefen und für das Grössere doch geleitet von Einverständnis, von Zufriedenheit, von Bejahung des Erreichten. Wir wollen insbesondere nicht durch mutwillige Änderungen etwas einreissen, was unseren gunstreichen Zustand vielleicht stützt und mitträgt. Wir *ahnen die Multikausalitäten* und die Interdependenzen, die einen Staatszustand zustande bringen, und wir wissen zugleich um die Undurchdringlichkeiten und Unerkennbarkeiten der geschichtsbildenden Prozesse. Vor allem aber spüren und fürchten wir die untilgbare *Gebrechlichkeit* des staatlich nationalen Gefüges und die Gefährdungen ringsum. Wir sind, bei aller Schonung, die die Geschichte uns zuteil werden liess, einsichtsfähig geblieben und akzeptieren, dass die Wirklichkeit eines Staates ambivalent bleibt. Niemand ist ein für allemal unter schützendem Dach.

So sind wir beinahe Künstler der Ambivalenz oder doch *Zöglinge der Polaritäten*. Wir sind es weniger in den Worten und in der Präsentation der politischen Analysen, als in der Praxis und in der politisch-gesellschaftlichen Grundhaltung, wo wir Selbstsicherheit mit ängstlich-vorsichtiger Behutsamkeit verknüpfen. Solche Grundhaltung eignet wahrscheinlich politisch klugen und gar reifen Nationen; aber diese sind nicht schwungvolle und nicht optimistische Geschichtsgestalter.

Es ist indessen schief, uns selbst der Lächerlichkeit zu zeihen, wenn wir beide Seiten zeigen und leben. Wir müssen und dürfen uns in der Fähigkeit und Bereitschaft der Zwiespältigkeit gelten lassen. Wir sehen durchgängig *Spannungen* angelegt und versuchen, sie *auszuhalten*. Damit sind wir der Wahrheit und geschichtlichen Wirklichkeit näher als solche Staaten, die in logischer Strenge Konsequenz verfechten und zu leben trachten. Frankreich und Deutschland z. B. haben, jedes auf seine Weise, den Fähigkeiten zur Konsequenz – und damit in politischen Dingen: zur Einseitigkeit – hohe Tribute entrichtet.

### **Heikle Sachverhalte in Schonräumen**

Lagebeurteilungen inmitten der staatswirksamen Polaritäten sind nun aber nicht von vorneherein vollständig und zutreffend. Dialektisches Denken ist nicht Bürge für richtige Ergebnisse. Lasse ich in Polaritäten wirksame Po-

tenzen aus und verenge ich das Spannungsfeld, indem ich massgebliche Sachverhalte ausblende, so gibt es *mangelhafte Zustandsbilder*. In schweizerischen Lagebeurteilungen hausen beinahe vertraute Insassen jener *Schonräume*, in die nicht gern und grell hineingeleuchtet wird, z. B. die Verlegenheiten der Föderalismusituation mit der Unmöglichkeit wirksamer Entflechtungen, die unbewältigte Ausmassbestimmung der Sozialstaatlichkeit, die soziale und staatliche Lage angesichts des beinahe abgeschlossenen Säkularisationsprozesses. Daneben gibt es Sachverhalte, die neueren Datums sind oder doch in letzter Zeit ihr Gesicht im Staatsgefüge so verändern, dass es tunlich ist, sich ihrer zu erinnern. Ich greife drei heraus, die in enger Beziehung zueinander stehen, nämlich die Überforderung der politikrelevanten Entscheidungsinstitutionen, die veränderte personalpolitische Situation und die Wandlung zur medienplebiszitären Demokratie.

### **Überladung und Überforderung staatsprägender Institutionen**

Die im Allgemeinbefund so auffällige Funktionsfähigkeit der staatsgestaltenden Institutionen erleidet in sektoriellen Analysen Einbussen, die auf Überanstrengungen zurückzuführen sein dürften. Die Institutionen geraten in – uneingestandene – Gefährdungen, in prekäre Gefahrenzonen, die die Lagebeurteilungen mit schonendem Schweigen oder Verkleinern umgeben. Auf die umgekehrte Gefahr von Vergrößerungen hin führe ich Eindrücke bei vier Staatsorganen an.

a) Die *Bundesversammlung* – immer noch fingiert als echtes Milizparlament nach Vorstellungen des 19. Jahrhunderts, in Tat und Wahrheit ein Halbjahresparlament, zusammengesetzt aus faktisch hauptberuflich tätigen Politikern – hält einen fleissigen und hektischen Geschäftsgang aufrecht. Die Eingänge sind gleichwohl oder deswegen zahlreicher als die Ausgänge. Die Behandlungsdauer für Gesetze und Verfassungsnormen im Parlament nimmt zu und dürfte sich durchschnittlich der Fünfjahresgrenze nähern. Die Qualität der Erlasse ist, insgesamt beurteilt, beachtlich und hält den Vergleich mit ausländischen Regelungen erfolgreich aus. Zweifel hingegen werden wach, ob man nach der sachlichen Dringlichkeit legiferiere, ob man nicht bei Zweit- und Drittrangigem verweile.

Trotz einem seit 1848 oder doch seit etwa 1880 bis anhin noch nie erlebten Ehrgeiz des Parlaments, Selbständigkeit und Kreativität zu beweisen, ist die Bundesversammlung weiterhin oder noch vermehrt fast dauernd abhängig von den Vor- und Begleitarbeiten der Verwaltung und von der Führungskraft der Departementschefs. Die staatspolitische Rolle der Bundesversammlung ist weitgehend die des mitredenden Kontrollorgans und

nur begrenzt die einer eigenständigen politikgestaltenden Staatsleitungsbehörde. Die institutionell angelegte Zuordnung von Bundesversammlung und Bundesrat in kooperativen und koordinativen Prozessen droht immer wieder in einseitige Abhängigkeiten umzuschlagen. Das alles ist wahrlich nicht neu, aber darin bemerkenswert, dass es der Bundesversammlung trotz gesteigerter Sensibilität und vermehrten Geltungsansprüchen nicht gelingen will, mehr und Wirksames aus sich zu machen. Kantonale Parlamente, die man hier in die Betrachtung einbeziehen müsste, bieten kein wesentlich anderes Bild, vielleicht ausgenommen ihre grössere Bereitschaft, das eigene Leistungsvermögen realistischer als das Bundesparlament einzustufen und die eigene Stellung bescheidener zu qualifizieren.

b) Die *Regierungen*, vornehmlich der Bundesrat, bringen das Kollegialsystem gerade noch über die Runde, halten aber die Überlastung mit Kollegiumsgeschäften oder den gegenteiligen Trend zur departementalen Zersplitterung nicht auf. Es scheint, dass in den letzten 20, gesteigert in den letzten drei Jahren der politische Führungs- und Handlungswille des Bundesrates abnimmt, dass das selbstsichere Bewusstsein, das primäre Staatsleitungsorgan sein zu können und sein zu müssen, schrumpft, dass in der Flut der Geschäfte die Triage nach Dringlichkeit und Wesentlichkeit wenig stattfindet, dass in den Sachentscheidungen die Ausseneinflüsse, z.B. die der Medien, auffällig zunehmen.

Der Wandel des Regierungsverhaltens könnte das Parlament als «Gegenorgan» stärken, wie das Wechselspiel in den USA etwa zustande kommt, aber dies tritt nicht ein. Immerhin, so viel an Bundesrat und Bundesräten ausgesetzt wird, so sehr ist die Funktionsfähigkeit erstaunlich gut, und wenn der schweizerischen politischen Organisation die «Regierbarkeit» – was auch immer im einzelnen unter diesem Begriff verstanden werden mag – attestiert wird, so beruht diese auf einer immer noch relativ effizienten Aktivität des Bundesrates und der Departementsvorsteher. Was die Regierungen der Kantone betrifft, repetiert sich weitgehend das Bild des Bundes, ausgenommen die teils stärkenden, teils schwächenden Folgen der Volkswahl.

c) Von der *Justiz* will ich gerade nur die beängstigende Tatsache festhalten, dass sich das Bundesgericht in einer bedrohten Lage befindet: Die Fälle und die Rückstände wachsen rasch in Dimensionen hinein, die nicht mehr zu bewältigen sind, und Hilfen mit einem Korps vorübergehender Ersatzrichter zu bringen, ist ein fragwürdiger Versuch. Dazu kommt, dass zugkräftige Persönlichkeiten verfrüht aus dem Bundesgericht ausscheiden oder sich nicht wählen lassen. Das Bedrückendste an der Lausanner Lage – weniger sichtbar, aber nicht unähnlich die Lage in Luzern – aber ist, dass

sie weder in Bern noch anderswo recht ernst genommen wird. Dies hängt wesentlich damit zusammen, dass die politischen Organe die erhebliche Bedeutung der Justiz, namentlich die der Verfassungsgerichtsbarkeit, nicht erkennen, und dass die Verwaltung offenbar einen geringen Hang hat, die sie kontrollierende Verwaltungsgerichtsbarkeit auf hohe Touren zu bringen. So unterbleiben die wirksamen Schritte, die hier einmal nicht klein sein können, um die Revisionen energisch voranzuführen. Die kantonale Justiz ist angenehmer gebettet, aber vermag nicht auszugleichen, was die eidgenössische vernachlässigen muss.

d) Die *Volksrechte* schliesslich sind nach alter Manier da und werden nach neuer Manier genutzt, die Verfassungsinitiative des Bundes offensichtlich im Übermass. *Hans Huber* hat wiederholt auf die Turbulenzen hingewiesen, die der eifrige Initiativenbetrieb in den Staat hineinzutragen droht. Wir stehen vor der Realisation dieses Alptraums: Weder Bundesrat noch Bundesversammlung zeigen sich in der teils verfahrensrechtlich, teils politisch dornigen Problematik willens und befähigt, die Initiativen rasch und einfach zu Entscheidungen zu bringen und darob die eigentliche, die programmierbare und planvolle Rechtsetzungsarbeit aus behördlicher Initiative fristgerecht durchzuziehen. Die Volksrechte sind im übrigen so etablierte und sicher funktionierende Institutionen geworden, dass der Ruf nach ihrer Erweiterung immer wieder auftritt, z. B. jetzt mit selektionierten Finanzreferenden im Bund und Planungsreferenden in den Kantonen, dies freilich ohne sonderliche Pressur und Pressure.

e) Von den Institutionen her drängt sich für die Bestandesaufnahme die Feststellung auf, dass die *Überladung und Überforderung* unübersehbar sind. Soweit der erfreuliche Stand der Eidgenossenschaft von diesen Institutionen abhängig ist, sind Gefährdungen nicht zu verschweigen. Ob solchen Gefährdungen begegnet werden soll und kann, sei es mit wirksamen Reformen, sei es durch Umdeutungen des Sinns und der Funktionen dieser Einrichtungen, oder ob man auf gut Glück hin geschehen lassen darf, was im Geschichtsverlauf abläuft, das sind nicht mehr Fragen der Lagebeurteilung, sondern der anschliessenden Entscheidungsaufgaben.

### **Veränderungen in der personalpolitischen Situation**

Als zweites ist – was mit der Institutionensituation verflochten und doch davon wieder trennbar ist – die personalpolitische oder personenpolitische Situation herauszustellen. Der Personalbereich ist, was man nicht immer anerkennt, staatspolitisch von erstrangiger Bedeutung. Wie steht es mit den

Personen, die die Behördenstellungen einnehmen, die die Verwaltung besorgen oder die die politischen Führungsprozesse von andern Schaltpulten aus faktisch oder rechtens bestimmen? Dass die Personen *vom Zeitgeist geprägt* sind und alle seine Vor- und Nachteile an sich und in sich tragen, ist selbstverständlich. Sie stehen gerade dort, wo sie stehen, weil sie Ausdruck dieser Zeit zu sein imstande sind. Sie finden Gefolgschaft und haben Wirkung, weil sie als repräsentativ für Zeit und Leute gelten.

Allein, zur eigentlichen Sendung gedeihen sie erst heran, wenn sie einen Überschuss an geistiger Kapazität und eine prägende Kraft aufweisen, womit sie nicht nur *nachzeichnen*, sondern auch *vorangehen*. Ich rufe damit beileibe nicht nach dem «starken Mann» und nach einer mythisierten Führungselite, aber nach der Fähigkeit der ausgewählten Personen, leitbildhaft sowohl zu bestätigen als auch Schritte auf Neues und Besseres hin vorzuzeichnen. Man mag darin altliberale Hoffnungsansätze, jedoch nicht für «Besitz und Bildung», vielmehr für hinlängliche Auslese durch verantwortliche Vorschlags- und Verfahrensträger erblicken. Die Gefolgschaft jedenfalls, die die Amtsträger suchen und finden, sollte, bei aller Bescheidenheit und Unvollkommenheit, gerechtfertigt sein durch eine gehobene Qualität in menschlicher und sachlicher Hinsicht. Das sind gleichsam Ausgangsmasstäbe einer personalpolitischen Lagebeurteilung für schweizerische Verhältnisse.

Nehmen wir uns für die Gegenwart ein Globalurteil heraus, so sticht für die «leitende Mannschaft» auf den ersten Blick hervor, dass fleissig, eifrig, betriebsam und sichtlich verantwortungsbewusst gehandelt wird. Diese Leute machen sich bemerkbar; sie sind hörbar, sichtbar, lesbar; «man» kennt viele, man kennt sie vielenorts, man kennt sie im guten Licht. Zugleich aber ist nicht zu übersehen: Innert relativ kurzer Zeit öffentlicher Betätigung beginnt auch hierzulande der sonderbare *Veränderungsprozess der «Personen im Rampenlicht»*, milder, korrigierbarer, harmloser als in grossen Staaten; aber doch unverkennbar. Es drängen sich Attribute vor wie: Neigungen zur behenden Äusserung, zum übernommenen Denkschema, zum Unwillen, hinzuhören und vertieft zu lesen. Die innovative Kraft wird spärlicher. Das Selbst-Denken reduziert sich leicht auf die Fragen um die eigene Geltung.

Es ist nicht länger zu verhehlen, dass die «leitende Mannschaft» sich physisch und psychisch wahrscheinlich überfordert, dass Erschöpfung und geistige Müdigkeit um sich greifen, dass die geballte Kraft sich in vermeintlich pflichtbewusster Omnipräsenz verläuft. Und von der fachlichen Ausstattung aus betrachtet sind die *Defizite*, namentlich in der Parlamenten, kein Geheimnis: Es fehlt an Persönlichkeiten der Wirtschaftsführung sowohl der Unternehmer- als auch der Gewerbeebene, sodann der

aufbereiteten Volkswirtschaftslehre, der betätigten Jurisprudenz und der grossen internationalen Beziehungen.

Die Ursachen für derartige Phänomene sind reich gestreut. Einen Aspekt stelle ich heraus: Die *Massenmedien*, die die «politische Mannschaft» magnetisch anziehen, haben einen *Hauptanteil* an der veränderten personellen Situation. Das Vermerkwürdige daran ist, wie *sie* die leitenden Personen modifizieren, wie *sie* das Denken und Verhalten dieser Personen nach *ihren* Gesetzmässigkeiten zwingen, wie sie das Klima in den Kollegialorganen verwandeln, wie sie aus dem genuin-politischen Menschen A den mediengepprägten Menschen B zu machen imstande sind.

Am stärksten gegen die mediengesteuerte Personenveränderung *gefeit* sind bisher noch die *Richter* und die *Verwaltung*, am meisten verspüren die Umformungen offenbar die Regierungen. Die Parlamentarier – und dies greift auf die der Kantone über – sind von einer Art *Medien-Nervosität* befallen, die gelegentlich gar in die Richtung einer Medien-Hörigkeit weist.

Zur politischen Bestandesaufnahme gehört die Feststellung, dass da, wo um der Sache willen relativ *medienresistent* gearbeitet werden sollte, z. B. bei den Vorbereitungen der grossen und mittleren Entscheidungen, fast nur die *Verwaltung* einsatzfähig ist. *Zwei Folgen* zeichnen sich ab: Einerseits wächst die Macht und Bestimmungskraft des Verwaltungskaders. Andererseits schleicht sich der Prozess, wie er vorhin bei Parlament und Regierung geschildert worden ist, in die Verwaltung ein: Die Medien entdecken allmählich, wo reale Kräfte wirken, und werfen sich auf die Verwaltung. Unvermeidlich werden dann aber die höheren Beamten von jener Medien-Nervosität infiziert, und das schon bei der Wahl und verstärkt in der weiteren Betätigung. (Dass dabei Logik wenig, Medieneffekt beinahe alles ist, beleuchtete in diesem Jahr der Umstand, dass der Direktor des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft von den Medien wegen Führungsschwäche angeprangert wurde und präzise zu gleicher Zeit in vergleichbarer Leitungsproblematik der Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen wegen Führungsstärke unter Beschuss genommen wurde.) Der mediengerechte und mediengelenkte Amtsdirektor ist ein *neues Beamtenbild*, das die Politik angeht, weil der Sitz der Politik sich in die Administration ausweitet.

Die personalpolitische Situation lässt durchschimmern, dass *allenfalls eine Zweiteilung* im Gange ist: Gefragt sind einerseits – nicht unähnlich den USA – Rundumpräsentatoren, die zur Darstellung und Integration befähigt, physisch unverwundlich und psychisch unempfindlich oder sonst total belastbar sind. Ihnen sind Formalentscheide anvertraut. Ihre populär-integrierende Wirkung ist auch in der Referendumsdemokratie nötig. Andererseits braucht es die «Betawesen», die in der Sache «Alphawesen»

sind, nämlich diejenigen, die nach aussen und vom Ehrgeiz möglichst abgeschirmt mit einer gewissen inneren Ruhe und mit vollständiger Fachkenntnis die (auch) politikrelevanten Sachaufgaben materiell aufarbeiten und erfüllen. Die unausrottbare Erwartung, beide Belange je in einer einzigen Person vereinigen zu können, erfüllt sich in den Kantonen ab und zu, im Bunde nur in seltenen Konstellationen von kurzer Dauer.

Wo die Lagebeurteilung überschritten und die Entscheidungsbahn erreicht wird, fragt sich, welches die *normativen Leitvorstellungen* für die staatspolitisch führenden Leute seien. Oder bedarf es keiner solcher Vorstellungen und greift man zu, wo sich Personen bereit finden oder zu drängen, im Vertrauen, dass die Geschichte von selbst und fast geheimnisvoll *die* voranstelle, die eine Zeit nötig habe?

### **Auf dem Weg zur medienplebiszitären Demokratie**

Ein weiterer Fragekreis, von dem soeben schon einige Belange erwähnt wurden, gehört zu den verhüllten Sachverhalten. Es ist die Wandlung der Eidgenossenschaft zur *medienbestimmten Demokratie*, die den plebiszitären Demokratieaspekt wesensgemäss fördert, so dass der Kurs auf eine medienplebiszitäre Demokratie zusteuert. Die Television, das Radio, das Massenblatt, künftig vielleicht noch weitere Mittel, prägen zunehmend die demokratischen Meinungs- und Willensbildungsvorgänge. Zwar sind die *tradieren Verfahren* noch nicht geschwunden. Aber sie *verlieren* an Bedeutung oder werden, wo sie äusserlich im alten Muster verbleiben, innerlich durch Massenmedien gelenkt.

Nun sind die Medien keine Einheit, und sie schalten und walten nicht nach einem einzigen steuerungskräftigen Willen. Aber sie sind doch erfüllt von einem, wenn wir mit der Geschichtsphilosophie reden, gemeinsamen objektiven Geist, von einer Grundhaltung, die ihr Sein und Handeln massgeblich bestimmt. Die technisch-praktische Eigenart der Medien hat ihre eigenen Gesetzmässigkeiten des Einfließens, der Einwirkung, der Bestimmung des Zuschauers, Hörers, Lesers.

Dass sich wegen dieser Wirkungskräfte das Verhalten der Amtsträger verändert, habe ich gestreift. Es *verändert* sich aber auch das, was im *Bürger* vorgeht: Information, permanente politische Meinungsforschung, gezielte Meinungsbildung bezüglich bestimmter Geschäfte, Einstellung zu Behörden, Verhalten an der Urne, Kandidatenauslese. Von da aus sind wesentlich medienbestimmt die Staatsauffassung, die persönlichen und gruppenpolitischen Einstellungen zum Staat und das Verhalten zu den Leistungen, die vom Staate begehrt werden, und zu den Lasten, die die

Gemeinschaft dem einzelnen zumutet (Steuern, Militärdienst, Bürgerpflichten, Kollektivverantwortungen).

Die Auswirkungen sind vielleicht am auffälligsten bei den *politischen Parteien*. Die politischen Parteien haben grösstenteils nicht nur ihre stramme Presse verloren, sie verlieren auch ihre angestammten Betätigungsformen: Parteitage, Delegiertenversammlungen, Veranstaltungen zu Abstimmungen und Wahlen, Kundgebungen besonderer Art – sie finden noch statt, aber in aller Regel spärlich besucht, immer von den gleichen Getreuen beinahe wie Veteranenversammlungen, mit dürftigem Widerhall im Gemüt der Anwesenden, ohne tragende Resonanz im breiteren Publikum, selbst wenn immer grössere Prominenz als Lockmittel herbeigebeten wird. Die Verlagerung der Parteiaktivitäten und Zuständigkeiten in die Parteileitungen ist kein vollwertiger Ersatz, denn schliesslich sollte die grosszahlige Bürgerschaft bewegt und bestimmt, kein esoterischer Ausschuss zu Reflexionen versammelt werden. Die referendumspolitische Machtentfaltung, die bisher von den Zentren der Parteien und Komitees ausging, wandert beschleunigt in die Redaktionssäle der Massenmedien.

Verändert, wenn auch noch wenig erkannt, werden die Stellung, die Geltungsweise und die Wirkungswege der *Interessenorganisationen*, insbesondere der Wirtschaftsverbände. Mit der beinahe radikalen Sinn- und Funktionsänderung der Expertenkommissionen, der Vernehmlassungen und der Informationen der Amtsträger werden die bislang wirksamen Einwirkungskanäle wirkungsschwach; die Interessenorganisationen sind auf neue Wege verwiesen, auf denen sie aber unausweichlich die Massenmedien antreffen. Wie sich die beiden Grössen arrangieren, ist schwer zu beurteilen. Sicher ist nur, dass für die Verbände, wollen sie ihre Stellung behaupten, Umstellungen nötig sind, für die noch wenig Konturen erkennbar sind.

Bürgerinitiativen, Dauerprotestvereinigungen, ad-hoc-Oppositionen, Veränderungsbewegungen und dergleichen mögen bei Medienschaffenden auf Sympathie und gelegentlich Begünstigung stossen. Doch das reicht nicht aus, damit ihnen die Funktion von Nachfolgegebilden der Parteien und Verbände zuwüchse. Die *Massenmedien tragen sich weitgehend selbst* und steigen zur staatsgestaltenden Grösse auf.

Ich beklage die Mediendemokratie nicht; sie ist eine Demokratieform für diese und in dieser Zeit. Und sie ist nicht Zukunftsvision, sondern im stracken Lauf. Ich behaupte nur: Für diese Veränderung sind wir *nicht gewappnet*. Weder haben sich die anderen intermediären Gewalten, also Parteien, Verbände, andere Interessenvereinigungen, aber auch die Kirchen, damit zurechtgefunden noch sind unsere Institutionen hinreichend darauf eingestellt. Der Bürger mag noch eine Weile relativ *medienresistent* sein

und wachen Sinns auf Machtansammlung und Beeinflussungszwänge abwehrend reagieren. Auf die Dauer ist die Tatsache nicht aufzuhalten, dass die Massenmedien den Bürger so gut wie in anderen Belangen auch im politischen Leben ergreifen. Freilich, die Massenmedien existieren noch auf Zufallsboden ihrer sukzessiven Entstehung, oft selbst *erstaunt über ihre Machtmöglichkeiten*, insgesamt noch unzulänglich geordnet und ausgestaltet für das, was sie tun und was sie erreichen. Aber so jungen Gebilden ist die Zeit offen, und das Temperament zur plebiszitären Wirksamkeit ist da.

Dieser vielfach verhüllte Problembereich ist nicht mit Reformen der SRG und mit einigen Vorkehrungen in der Presse bewältigt. Und er ist nicht ausgestanden, wenn sich Parlamentarier und Bundesräte auf eine gehobene Medientauglichkeit einüben und der Bürger auf eine ausgewogene Medienbetätigung stösst. Die halb-direkte Demokratie der Schweiz ist komplexer und empfindlicher *von der Medienentwicklung abhängig* als andere Staaten, nur haben wir das bisher ungern sehen wollen.

### **Die offenen Entscheidungen**

Lagebeurteilungen sind, trotz ihrer Beeinflussung durch Vorstellungen eines Soll-Zustandes, noch nicht die Entscheidungen darüber, was zu tun und zu lassen sei. Aber sie sind, es sei wiederholt, Ausgangspunkte. Und wenn bei Lagebeurteilungen verhüllte Positionen gelüftet werden, erleichtern sich die Entscheidungsvorgänge: Man weiss, mit wem und womit man es zu tun hat. Bei schweizerischen Lagebeurteilungen sind wir in dieser Beziehung nicht immer auf dem besten Stand.

---

**Es ist beruhigend,  
vernünftig versichert zu sein**

**Bitte reden Sie mit uns.**

**winterthur**  
**versicherungen**

**Immer in Ihrer Nähe**