

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 70 (1990)
Heft: 12

Rubrik: Blickpunkte

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.04.2025

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

Glanz und Elend der parlamentarischen Budgetgewalt

Seit Jahren wiederholt sich gegen Weihnachten im Bundeshaus das immer gleiche Trauerspiel: Die Debatte der eidgenössischen Räte über den Staatsvoranschlag des jeweils kommenden Jahres, die eigentlich als ein Glanzlicht politischen Planens und Gestaltens aus dem parlamentarischen Alltag herausleuchten sollte, wird immer mehr zur unfreiwilligen Manifestation politischer Ohnmacht. Die Budgetgewalt der Bundesversammlung, das königlichste Recht der Volksvertretung und zugleich die einzige rechtsverbindliche Möglichkeit direkten Einwirkens auf den laufenden Geschäftsgang der Eidgenossenschaft verkommt immer mehr zu einer Art Akklamationspflicht, verbunden mit einem Spielraum, der im besten Fall für «Windowdressings» mit Signalcharakter ausreicht.

Der Hauptgrund liegt darin, dass über 80 Prozent der Bundesausgaben «gebunden», das heisst durch gesetzlich fixierte Aufgaben beansprucht sind, die im Prinzip nur durch entsprechende Revisionen der Rechtsgrundlagen ernsthaft modifiziert werden könnten. Darüber hinaus sind zum Beispiel die Kantone und weitere Subventionsempfänger auf eine gewisse Kontinuität angewiesen. Sie kämen bei kurzfristigen Kürzungen der Bundesbeiträge in eigene Budgetschwierigkeiten, da ihre Voranschläge jeweils zur gleichen Zeit wie das Bundesbudget parlamentarisch abgesegnet werden.

Der Zeitfaktor spielt auch sonst eine beträchtliche Rolle. Für die Finanz-

kommission des Nationalrats zum Beispiel sah der Zeitplan für das Budget 1991 so aus: Mitte der dritten Oktoberwoche wurde das Budget veröffentlicht und den Kommissionsmitgliedern zugestellt — ein Aktenberg notabene von gegen vierzig Zentimetern Höhe. Eine Woche später, am 25. Oktober, fand bereits die Eintretensdebatte, das heisst die Diskussion über grundsätzliche Aspekte und Tendenzen statt. Darauf folgten die Sitzungen der Untersektionen, von denen jedes Mitglied zwei zu bestreiten hat. Schon am 8. und 9. November war dann die abschliessende Plenarsitzung mit Detailberatung und Schlussdebatte fällig. Dies deshalb, weil ja auch noch Spielraum für die Kommission des Ständerats, der diesmal Zweitrat ist, offenbleiben musste. So oder so hatte die Arbeit der Kommissionen ihre Limite durch den traditionellen Termin der Fraktionen zehn Tage vor der Wintersession, der diesmal auf den 16. November fällt.

Unter solchen Rahmenbedingungen sind der Budgetprüfung durch das (Miliz-)Parlament zum vornherein enge Grenzen gesetzt — besonders dann, wenn der Bundesrat wie dieses Jahr der Meinung ist, ein Budget präsentiert zu haben, wie es besser nicht sein könnte, und deshalb die Zusammenarbeit für eine an sich nötige weitere Straffung höflich, aber bestimmt verweigert. Er hatte es nämlich trotz entsprechender Vorgaben durch eine Motion des Parlamentes bei weitem nicht geschafft, das Ausgabenwachstum für 1991 auf die

prognostizierte Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts von 6 Prozent zu beschränken. Und dies unter Planungsperspektiven, die nicht etwa mit einer Rezession rechneten.

Die Kommission des Nationalrats liebäugelte unter diesen Umständen mit einer Rückweisung an den Bundesrat. Das hätte bedeutet, dass im Dezember nur eine erste Tranche, zum Beispiel für drei Monate, freigegeben worden wäre. Angesichts des starken «Kartells der Subventionsempfänger» in der Bundesversammlung wäre es nicht leicht gewesen, dafür eine Mehrheit zu finden. Stattdessen wurde der Bundesrat aufgefordert, selbst weitere Kürzungsvorschläge wenigstens in der Höhe von 300 Millionen zu machen — was er, wie gesagt, postwendend verweigerte. Die Kommission ihrerseits hatte vor Jahresfrist unter ähnlichen Umständen selbst zum Rotstift gegriffen, musste aber die Erfahrung machen, dass es äusserst schwer ist, ohne konstruktive Mitwirkung von Regierung und Verwaltung unter Zeitdruck Kürzungen vorzunehmen, die wirklich sachgerecht, griffig und vor allem wirklich realisierbar sind.

So beschloss sie, diesmal darauf zu verzichten und dafür dem Bundesrat durch eine weitere Motion den Auftrag zu erteilen, für die Jahre 1992/93 Massnahmen zur Wiederherstellung

des gesetzlich übrigens vorgeschriebenen Haushaltgleichgewichts wenigstens mittelfristig zu ergreifen. Die Informationsmedien sprachen und schrieben daraufhin prompt von einem Sieg des Bundesrates.

Die Lehre, die daraus zu ziehen ist — und eigentlich schon längst hätte gezogen werden müssen —, kann doch wohl nur dahin lauten, dass das gegenwärtige Budgetverfahren endgültig überholt ist. Aktive Haushaltspolitik lässt sich nicht mehr über die einzelne Jahresspanne realisieren. Das heute übliche Instrument des Legislaturfinanzplans aber ist ein blosses Führungsinstrument, das weder für den Bundesrat noch für das Parlament verbindlich ist. Die seit einigen Monaten auf Betreiben der Finanzdelegation laufenden Bemühungen um die Realisierung eines modernen Controllings können hilfreich sein, sind aber nicht dazu angetan, die Budgetgewalt des Parlaments wieder herzustellen. Dazu bedarf es neuer Verfahrensformen mit neuen Zeithorizonten. Der Bundesrat neigte bisher dazu, das Problem zu verharmlosen. Auf die Dauer ist die Ohnmacht des Parlaments ausgerechnet in einem der sensibelsten Bereiche der Bundespolitik aber auch für die Landesregierung ein schlecht gewähltes Ruhekitzchen, das die Glaubwürdigkeit der Bundespolitik alles andere als verbessert.

Richard Reich

Sozialkosten — ein sowjetisches Beispiel

Die Ökonomen pflegen sich normalerweise in einer fachlich unterkühlten Sprache auszudrücken. Im Zusammen-

hang mit den Reformen in Mittel- und Osteuropa ist etwa von gewaltigen wirtschaftlichen *Verwerfungen* die Rede, die

dann, wenn sie korrigiert werden sollen, unvermeidlicherweise erhebliche *soziale Kosten verursachen*. Unrentable Betriebe müssen sich anstrengen, unter völlig veränderten Bedingungen eine Anpassungs- oder Überlebensstrategie auf die Beine zu stellen; und wenn sie unter Wettbewerbsbedingungen keine Chancen mehr haben, hält ihnen der Markt, der unbestechliche Richter über Leben und Tod eines Unternehmens in der Marktwirtschaft, die rote Karte vor die Nase, was bedeutet, dass sie die marktwirtschaftliche Spielwiese zu verlassen haben. In der Marktwirtschaft ist die Existenzberechtigung eines Unternehmens an die Erwartung einer wirtschaftlichen Leistung gebunden, die von den Nachfragenden honoriert wird. Und dieses Verhalten der Nachfragenden ist ein Zeichen dafür, dass sie der Meinung sind, es lohne sich, diese Leistung zur Deckung von Bedürfnissen zu einem bestimmten Preis zu erwerben. Eine wirtschaftliche Leistung wird durch die von den Konsumenten beurteilte Bedürfnisbefriedigungsqualität legitimiert. Produzenten, die dieses Erfordernis *nicht* zu erfüllen vermögen, stehen am Rande der marktwirtschaftlichen Abfallgrube. Die sozialistischen Betriebe hatten nie Gelegenheit, die Techniken einzuüben, die die Entstehung einer solch ungemütlichen Lage als eher unwahrscheinlich erscheinen lassen. Sie fristeten ein angenehmes, weil risikoloses, von der Leistung weitgehend abgekoppeltes Dasein. Nunmehr sehen sie sich, je nach der Zugriffsbarkeit der Reformpolitik, einem mehr oder weniger starken *Anpassungsdruck* ausgesetzt —, der eben mit sozialen Kosten verbunden ist.

Der westliche Ökonom, der solche Vorgänge analysiert und seinen Befund in eine emotionslose Sprache kleidet,

versucht sich in der Regel *nicht* vorzustellen, was die Entstehung sozialer Kosten für die direkt Betroffenen wirklich bedeutet, welche Dramatik und Tragik sich hinter solchen Prozessen verstecken. Dazu ein aus dem Leben gegriffenes *Beispiel*: Das Chemiekombinat Odessa geht nun der fürsorglichen Betreuung durch den Staat verlustig und wird mit rauher Reformhand ins kalte Wasser des Wettbewerbs gestossen. Vorzustellen hat man sich in diesem Falle ein völlig heruntergewirtschaftetes Unternehmen ohne Risikokapital. Der Technologierückstand gegenüber dem Westen beträgt nach Experten der Ciba-Geigy rund 15 Jahre. Vorzustellen hat man sich weiter ein Unternehmen, das bisher von Staatsaufträgen lebte; und der Staat war ein toleranter Partner, der sich, wenn schon, ob der schlechten Leistung «seines» Unternehmens nicht allzusehr grämte. Nun aber werden die Staatsaufträge «plötzlich» um jährlich 15 Prozent gekürzt. Und zudem sind die Exporte in die Comecon-Länder um 50 Prozent zurückgegangen, weil sich diese weigern, minderwertige bzw. nicht konkurrenzfähige Ware gegen harte Devisen aus Odessa zu beziehen.

Es handelt sich weiter um ein Unternehmen, dessen leistungsfähigste Betriebschemiker und Ingenieure in den letzten Jahren nach Israel, Deutschland oder den USA ausgewandert sind. Junge Fachkräfte haben dem kranken Unternehmen den Rücken gekehrt und sich Beschäftigungen mit höheren Zukunftschancen zugewandt. Experten für die Werbung, für die Bearbeitung von Exportmärkten, für das industrielle Rechnungswesen oder das Marketing gibt es nicht, weil sie bisher ja auch nicht benötigt wurden.

Das Chemiekombinat Odessa musste auf Druck der Bevölkerung Teile seiner Produktion *stilllegen*; die Wasserverschmutzung wurde untragbar. Weitere Produktionslinien werden aus dem Verkehr gezogen werden müssen, weil für die Polithäftlinge, die die kanzerogene Schmutzarbeit verrichteten und die nun entlassen werden mussten, kein Ersatz gefunden wurde; niemand ist bereit, aus freien Stücken an ihre Stelle zu treten. Zudem ist die Versorgung mit Ausgangsmaterialien nicht mehr gewährleistet, weil Devisen für die in der «guten alten Ordnung» gegen Verrechnungsrubel eingekauft werden konnten. In den stillgelegten Fabrikhallen des Chemiekombinates sind Sowjetbürger russischer Nationalität untergebracht, die aus mehrheitlich nichtrussischen Gebieten haben *fliehen* müssen. Die Kombinatiatsleitung ist voll

damit beschäftigt, zusammen mit dem lokalen Stadtsowjet und Vertretern der Roten Armee ein Notprogramm für die Versorgung dieser Flüchtlinge zu organisieren.

Wenn unter *solchen* Bedingungen unternehmerische Eigenverantwortung auf dem Boden einer Wettbewerbswirtschaft durchgesetzt wird, so sind *Betriebsschliessungen* und *Massenentlassungen* unvermeidlich. Die sozialen Kosten beginnen manifest zu werden. Gewiss, das Chemiekombinat Odessa ist ein Extremfall, aber es ist *kein Einzelfall*. Die Zentralverwaltungswirtschaft hat die unternehmerische Unwirtschaftlichkeit nicht nur toleriert, sondern geradezu gefördert. Die Unwirtschaftlichkeit von ehemals «materialisiert» sich nun in sozialen Kosten — hinter denen menschliche Schicksale stehen.

Willy Linder

Die Geschlagenen als Sieger

Die Sowjetunion wäre, selbst auf die russische Republik reduziert — und nicht auf einen russisch-weissrussisch-ukrainischen Kern, wie Solschenyzin hofft —, militärisch noch immer eine «Supermacht». Jeder der beiden neuen «Riesen» — Deutschland, Japan — ist durch Bestimmungen der Verfassung wie durch Stimmung ihrer Bürger nicht fähig und nicht bereit zum Einsatz im Sinne einer von dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen abgestützten kollektiven Sicherheit. Eine auch nur symbolische Flottenpräsenz im Golf hat

das japanische Parlament abgelehnt, und Deutschland engagiert sich nicht ausserhalb der NATO.

Die USA, Schuldnerland Nummer eins, deren Präsident im Kampf um das Budget eine Niederlage hinnehmen musste, sind mit allen ihren Sorgen und Schwächen immer noch die einzige zugleich wirtschaftlich und militärisch präsente Supermacht, die Verantwortungen übernimmt. Die Auslöschung und ungehemmte Ausplünderung des den Vereinten Nationen angehörenden Staates Kuwait erforderte eine Reak-

tion, die kriegerische Mittel nicht grundsätzlich ausschliessen kann, ohne zu verpuffen.

Wie beim Angriff Nordkoreas vor vierzig Jahren haben die USA, auch diesmal vom Sicherheitsrat gedeckt, die Hauptlast auf sich genommen. Die von anderen, auch arabischen Staaten, an den Golf entsandten Truppen haben symbolischen und in gewissem Mass auch praktischen Wert. Es mag dem Beitrag der türkischen Truppen im Koreakrieg entsprechen. Ein Nord-Süd-Konflikt ist es jedenfalls nicht und auch kein Gegensatz zwischen armen überbevölkerten Staaten und Ölmilliarden. Ein solcher ist auch der Irak. Dass acht Jahre Krieg gegen Iran zur Verarmung geführt haben, ist Saddam Husseins eigene Schuld.

Das Verlangen einiger Partner, dass die militärische Option ausgeschlossen werde, steht im Widerspruch zu den Bedingungen der kollektiven Sicherheit. Ohne ernstgemeinte Drohung wäre der Aufmarsch in Saudi-Arabien nur ein Schattenspiel. Sollten dreihunderttausend GI's eines Tages zurückgerufen werden, ohne dass Kuwait wieder selbständig wäre, dann wären eroberungslustige Herrscher nicht nur im Nahen Osten zu weiteren Anschlägen ermutigt. Es kämen noch härtere Zeiten.

Wie wurde Margaret Thatcher gescholten, weil sie wegen ein paar tausend Bewohnern der Falklandinseln — sie waren nicht einmal britische Staatsbürger — der argentinischen Aggression militärisch begegnete! Darüber ist eine Junta gestürzt, die zu Entführungen und Morden im eigenen Land begabter war als zur Kriegsführung. Nicht der Zweck, wohl aber die Folge der britischen Gegenwehr war die Rückkehr Argentinis zur Demokratie und die Vermeidung eines argenti-

Rückblick

«Margaret Thatcher kann niemand abstreiten, eine kraftvolle Führungspersönlichkeit zu sein, doch ihre eigene starke Leistung zeigt den Unterschied zwischen hervorragender Führung und falscher Führung (. . .) Frau Thatcher hat konsequent klargestellt, dass sie die von den Ereignissen eingeschlagene Richtung missbilligt — verstärkte Integration in der EG, rasche deutsche Einheit, selbst die Geschwindigkeit bei der Kontrolle der konventionellen Rüstung in Europa oder Veränderungen in der Nukleardoktrin der NATO — doch war sie nicht imstande, diese Ereignisse zu beeinflussen und hat vorgezogen, widerstrebend mitgeschleppt statt isoliert zu werden.»

Stanley Hoffmann, Abschied von der Vergangenheit, «Europa-Archiv», 25. Oktober 1990

nisch-chilenischen Krieges um strittige Territorien, den eine triumphierende Junta zu führen gedachte. Frau Thatchers Krieg war aktive Friedenspolitik.

Die USA haben vierzig Jahre lang den Atlantikpakt trotz starker isolationalistischer Stimmung durchgehalten —, was Europäer nicht gehindert hat, diesen Staat der Sprunghaftigkeit zu zeichnen. Welche Rolle spielen jene, die heute als Sieger des Nachkrieges dastehen: Deutschland und Japan? Ihnen, den Aggressoren, dann Okkupierten und Umerzogenen, wurde Verzicht auf eigene Verteidigung verschrieben. Für die Bundesrepublik änderte sich das mit dem Koreakrieg, für Japan erst seit wenigen Jahren. So haben diese Völker ihre Energien ganz auf Produktion und Handel konzentriert, mit Leistungen, über die sich niemand beklagen darf. Japan ist quantitativ — das Konzept ist umstritten — Nr. 1 in der Entwicklungs-

hilfe. Von Deutschland erwarten die Russen und die postkommunistischen Staaten Osteuropas entscheidende Wirtschaftshilfe.

Wirtschaft schien im Nachkrieg zuerst — und jetzt wieder seit dem Ende des «Kalten Krieges» — das Entscheidende, Rüstung und Einsatzbereitschaft etwas Unzeitgemässes. Doch

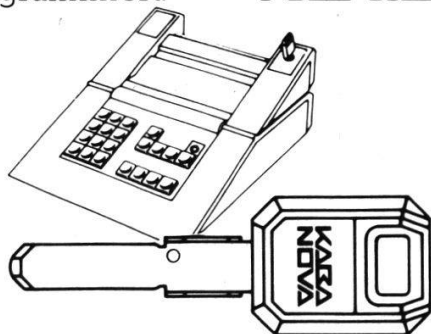
das war ein Trugschluss. Wenn «willkürlich gezogenen» Grenzen — gibt es in Schwarzafrika andere? — ungestraft überschritten, wenn Staaten ausgelöscht und einverleibt werden können, und seien es nur Scheichtümer, so wäre die internationale Verunsicherung bald nicht teilbar, sondern allgemein.

François Bondy

Der Schlüssel zur elektronischen Sicherheit.

KABA NOVA ist das Schliesssystem, das KABA-Präzisionsmechanik mit modernster Mikroelektronik verbindet: Ihre Sicherheit ist programmiert.

**KABA
NOVA**



Bauer Kaba AG, Postfach,
CH-8620 Wetzikon



**Merry Christmas.
Sprüngli Postversand
weltweit.**

Paradeplatz · Hauptbahnhof Zürich · Bahnhofstr. 67 · Shop
Ville · Löwenplatz · Stadelhoferplatz · Bahnhof Stadelhofen ·
Glattzentrum · SC-Spreitenbach · Airport-Shopping Kloten