

MATTHIAS DAUM
RALPH PÖHNER
PEER TEUWSEN

WER

REGIERT

DIE

EIN BLICK
HINTER DIE KULISSEN
DER MACHT

SCHWEIZ?

HIER UND JETZT

Ein Jahrhundert lang war die Schweiz das Land der Filzokratie: Wirtschaft, Militär, Bürgertum und Milizpolitik waren eng miteinander verbandelt. In den vergangenen Jahren aber hat eine stille Revolution das Land erfasst. Die alten Seilschaften sind tot, neue Akteure geben den Takt vor, kleine Interessengruppen ändern im Alleingang die Verfassung. Und so ist es höchste Zeit, eine alte Frage neu zu beantworten: Wer regiert die Schweiz?

Drei renommierte Schweizer Journalisten werfen einen Blick hinter die Kulissen der Macht. Ihre Recherchen und Reportagen zeigen den Einfluss von Wirtschaft, Politik und Lobbys. Sie beleuchten die Rolle der Verwaltung und der Kantone, der Medien und des Auslands - und natürlich jene des Volkes. Eine umfassende Analyse der wirklich Mächtigen im Land, die Chancen und Gefahren für die Schweiz im 21. Jahrhundert benennt.

Matthias Daum (1979), Ralph Pöhner (1963) und Peer Teuwsen (1967) beobachten seit über einem Jahrzehnt für verschiedene Tages- und Wochenzeitungen das politische Machtgefüge der Schweiz.

EINLEITUNG	6
DIE WIRTSCHAFT	11
DIE POLITIKER	25
EIN TAG IM LEBEN VON NATIONALRAT MÜLLER	37
DIE LOBBYS	47
DIE VERWALTUNG	63
DER BUNDESRAT	75
SCHULE DER DEMOKRATIE	89
DIE KANTONE	99
DIE MEDIEN	115
WER SONST NOCH ALLES DIE SCHWEIZ REGIEREN SOLL	129
DIE FRAUEN	141
DAS AUSLAND	153
WELCHER GEIST REGIERT DIE SCHWEIZ?	167
DAS VOLK	177
EINSICHTEN	189
BIBLIOGRAFIE	198
DANK	204
AUTOREN	208

Wer regiert die Schweiz? Der Bundesrat: So lautet oft die spontane Antwort — schliesslich ist das die Landesregierung- Das Parlament: Das sagen diejenigen, die im Staatskundeunterricht aufgepasst haben, denn National- und Ständerat stehen über dem Bundesrat. Das Geld, spötteln viele, und sie tun das mit angewidener Miene. Das Ausland, antworten andere, denen diese Vorstellung nicht passt, denn sie denken dabei entweder an die EU oder an die knallharte Interessen- und Überwachungs politik der USA. Die Wirtschaft, glauben viele Linke. Das Volk! — mit Ausrufezeichen —, sagen viele Rechte. Es ist ihre trotzig e Dauerbeschwörung, dass die Schweiz von alters her eine direkte Demokratie sei (was so nicht ganz stimmt) und dass dem Stimmbürger, der Stimmbürgerin immer das letzte Wort zustehen müsse.

Wer regiert die Schweiz? Was einer antwortet, besagt etwas darüber, wer er ist und was er denkt. Die Frage ist ein Lackmustr test für die Gesinnung. Sucht man aber eine halbwegs präzise Auflösung des Rätsels, ohne ideologische Scheuklappen, so stösst man heute auf eine Maschine, deren Bestandteile sich ergänzen oder blockieren, und Kräfte, die sich aufheben oder unfreiwillig verstärken. Wer die Macht im Staat erfassen will, findet am Ende — alles und niemanden.

Wer regiert die Schweiz? Natürlich wurde diese Frage schon an zahllosen Tagungen, Podiumsdiskussionen und in politologischen Werken erörtert, mit interessanten Einsichten: Man kann den Einfluss von Parteien, Verbänden, Lobbygruppen, Einzelfiguren, bürokratischen Institutionen oder sozialen Schichten durchaus eingrenzen, vermessen oder kartografieren. In diesem Buch aber geht es darum, nach langer Zeit wieder einmal ein griffiges Gesamtbild zu zeichnen. Hans Tschäni, ein bekannter Inlandjournalist, veröffentlichte vor über einem Vierteljahrhundert einen Bestseller mit dem Titel «Wer regiert die Schweiz?». Darin beschrieb er 1983 ein Land, das von Lobbys, Verbänden und technokratischen «Experten» beherrscht wird. In dieser «Filzokratie» erschienen Volk und Parlament, eigentlich die legitimen Herrscher, als Gehilfen machtgeriger, grauer Strippenzieher. Das

Buch fand enorme Beachtung, denn es zertrümmerte feste Vorstellungen, und als Warnruf vor einem wirtschaftlich-militärisch-bürokratischen Komplex traf es den Nerv der Zeit.

Doch heute mutet vieles davon antiquarisch an — und manche Einsichten wären inzwischen schlicht falsch. Das ist der Ausgangspunkt dieses Buches. Der alte Filz ist zerrieben, der Zeitgeist ist ein anderer. Heute leben wir in einem Staat, in dem Polit-Amateure fast im Alleingang die Verfassung ändern können — und zwar dergestalt, dass sich die Chefs von globalen Milliardenkonzernen darüber ärgern. Derweil gelten ausländische Institutionen, die man damals gar nicht erst beachtet hätte, als heimliche Mitherrscher. Offensichtlich erlebten wir in den letzten 30 Jahren einen dramatischen Wandel, eine stille Revolution, die das Gefüge des Staates und seiner inneren Kräfteverteilung gehörig umgepflügt hat.

Die Eidgenossenschaft ist offenbar reif für neue Einschätzungen. Wir fragen also: Wer regiert die Schweiz — hier und heute?

W I R T

S C H A F T

Wie eine Säule der Macht einbrach. Und damit Platz machte für neue Einflussreiche.

Sie bemühen sich, gefasst zu bleiben. Als die Justizministerin, der Aussenminister, der Innenminister und die Infrastrukturministerin am 9. Februar 2014 vor die Medien treten, geben sie sich so gelassen, wie es in dieser Lage nur irgend möglich ist. Die durchgestreckte Sitzhaltung, der freundliche Blick, die Sachlichkeit der Worte — all das verkündet: Nur kein Alarmismus! Vielleicht haben die Bundesrätinnen und Bundesräte noch jene Bilder und Aufnahmen vor Augen, die 22 Jahre zuvor entstanden waren. Bilder, auf denen ihre Vorgänger mit aufgeblasenen Backen an den Kameras vorbeigeblickt hatten; Aufnahmen* in denen die Regierungsmänner von einem «dimanche noir» redeten.

Damals, im Dezember 1992, bot der Bundesrat ein Gesamtbild kapitaler Radosigkeit, nachdem das Volk den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR abgelehnt hatte. Es war ein historischer Knall im kleinen Land.

Jetzt, am 9. Februar 2014, hat es eine Initiative angenommen, in der es vordergründig um «Masseneinwanderung» ging und hintergründig erneut um einen historischen Bruch.

«In Zukunft wird die Zuwanderung durch Bundesbern gesteuert und nicht durch die Wirtschaft», lautet einer der trockenen Sätze, mit denen Justizministerin Simonetta Sommaruga das Abstimmungsergebnis beurteilt. Damit spricht sie aus, dass die Bevölkerung nicht nur ihr Verhältnis zu Europa auf den Kopf gestellt hat, sondern auch das gewohnte Verhältnis zur Wirtschaft. Denn in der Schweizer Politik hatte seit über hundert Jahren eine Regel geherrscht: Im Zweifel gibt man Heber der Wirtschaft etwas mehr Macht — und Bundesbern etwas weniger. Kleinere Ausnahmen hatte es immer mal gegeben, aber im Februar 2014 fragt sich das Land plötzlich, ob diese Regel überhaupt noch gilt.

Die Wirtschaft: Seit der Bundesstaat im 19. Jahrhundert gegründet worden war, konnte sie fast immer ihre Sicht der Politik

durchsetzen. Die Wirtschaft, das waren die Chefs und Besitzer von kleineren, mittleren und hauptsächlich grösseren Unternehmen. «Die Wirtschaft» hiess aber vor allem: die Schwergewichte aus Pharma-, Chemie-, Maschinen-, Nahrungsmittel- und Finanzindustrie, die sich gemeinsam mit Bauernvertretern, Militär und der 150 Jahre lang führenden Partei, der FDP, zu einer Achse der Macht verschmolzen hatten.

Diese Achse war in der Schweiz bekannt und anerkannt. Teils bewundernd, teils achselzuckend, teils schauernd erzählte man Anekdoten wie die, dass der Chef des Wirtschaftsdachverbandes Vorort sein Büro im Bundeshaus West hatte. Oder dass Industriemanager die Küstungsbeschäftigten-Kommissionen des Verteidigungsdepartements leiteten. Oder dass die Schweizer Delegation bei Handelsvertrags-Verhandlungen im Ausland von Exportindustriellen angeführt wurde — und nicht etwa von Beamten. Alles notabene Aspekte des Milizsystems helvetischer Art.

Gelenkt wurde in Hinterzimmern und in Nebensätzen

Die Vernetzung, gern Filz genannt, war mehrdimensional. Auf die Nationalratsstühle setzten sich in den 1970er-, 80er- und 90er-Jahren - *erstens* - traditionell auch Fabrikanten mit Namen wie Bühler, Ammann, Schmidheiny oder Villiger. *Zweitens* entsandten führende Konzerne eigene Spitzenmänner ins Parlament, wobei der Industriemanager Ulrich Bremi und der Versicherungschef Peter Spälti, beide FDP, über manches Jahr die höchstrangigen Beispiele waren. *Drittens* verstreuten fast alle grossen Konzerne ihren Verwaltungsrat mit Politikern: Bekannte Beispiele aus den 1980er-Jahren boten der Zuger Markus Kündig (Schweizerische Bankgesellschaft, Zürich-Versicherung, Clariant), der Tessiner Gianfranco Cotti (Schweizerische Kreditanstalt) oder die Zürcherin Vreni Spoerry (Nestlé, Swissair). *Viertens* wiederum zogen sie Spitzenbeamte auf Managementpositionen nach, wobei insbesondere das Bundesamt für Aussenwirtschaft (Bawi) als *Grande Ecole* für die Privatwirtschaft diente: Ihm entstammten etwa Paul Jolies, der später Nestlé-Präsident wurde, Mario Corti, der via Nestlé bei Swissair landete, oder

David de Pury, der dann als Kopräsident des elektroriesen ABB amtierte, *stets* bestanden zwischen den grossen Konzernen starke pers. Verbindungen, wobei einzelne Mult.i-Verwaltungsräte am Ende direkt IM politischen Interessengruppen und bei politischen Prozessen nutredeten: 10% waren Allrounder der Macht wie Rainer H. Gut (SKA, Nestle), Moritz Gerber (ehemals Baw, dann Zürich, Roche, SKA, Nestle) und etwas später Walter Kielholz (SKA, Swiss Rc), *Sechsten** wurde dieses Einflussnetz auf tieferen Ebenen kopiert, sodass der Direktor des mittleren Industriebetriebs auch als Kantonalpartei- und FDP oder CVP wirkte und der Prokurist als Gemeindepräsident, Schliesslich, *siebtens*, war der Gesetzgebungsprozess ohnehin notorisch eng begleitet von den Wirtschaftsverbänden, die mit eigenen Vertretern im Parlament oder in Expertenkommissionen ihre Leitplanken setzten. Und falls die Politik in Versuchung geriet, diese zu durchbrechen, konnte man immer noch mit dem Referendum drohen.

Gelenkt wurde in Hinterzimmern und mit Nebensätzen. «Du, ich vertrete hier die Bahnhofstrasse. Und die will den Vertrag», bemerkte zum Beispiel ein einflussreicher FDP-Mann vor einer Kornmissionssitzung übers Qualified-Intermediary-Abkommen mit den USA zu einem SVP-Vertreter. «Also hast du zu schweigen.» Wie ein Beteiligter berichtet, hielt sich der SVPLer damals, 1999, brav daran. Recht offen erzählte der Präsident der Grossbank UBS, Marcel Ospel, in kleinerem wie grösserem Kreis, dass er seinen Einfluss geltend gemacht habe, um im Dezember 2003 die wirtschaftsnahen Politiker Hans-Rudolf Merz und insbesondere Christoph Blocher in den Bundesrat zu hieven. «Jüngst haben wir uns erlaubt, bei der Nachfolgeregelung für Finanzminister Kaspar Villiger unsere Meinung einzubringen»: So äusserte er sich wenige Wochen später in einem Interview mit der «Sonntagszeitung». «Wir wünschten uns, dass weiterhin eine Stimme mit derselben Kraft und Ausrichtung im Bundesrat vertreten ist.» Er sei nun «sehr zufrieden» mit der Zusammensetzung der Landesregierung, verkündete der Grossbanker. Und nur wenige Schweizer störten sich damals daran.

Die Wirtschaft

Doch schon bald nach der Jahrtausendwende lag dieses System in Trümmern, zerrieben war der Filz. In dramatischem Tempo lernten die Wirtschaftslenker, dass auch sie bangen müssen und verlieren können, sei es im Parlament, sei es beim Volk.

Will man einige Daten auf diesem Weg herausgreifen, so bietet sich zum einen der 6. Dezember 1992 an, zum anderen der j. März 2013, und zum dritten der erwähnte 9. Februar 2014. Am ersten Schicksalssonntag kassierte das Wirtschafts-Establishment in einer Kernfrage einen schweren Schlag. Der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR, von der international orientierten *Business-Community* als schicksalsschwer geschildert, fiel beim Volk durch. Beim zweiten Datum fasste das Wirtschafts-Establishment eine satte Ohrfeige: Das Volk nahm mit einer Zweidrittelmehrheit die «Abzocker-Initiative» an, die sich hauptsächlich gegen die Usancen der Manager-Entschädigung in den Grosskonzernen richtete. Es war die dritterfolgreichste Initiative aller Zeiten, obschon die Wirtschaftsvertreter mit viel Geld vor den Gefahren gewarnt hatten. Offenbar hatte sich bei den Stimmberechtigten die Vorstellung durchgesetzt, dass es an den Konzernspitzen Leute gibt, die allzu abgehoben sind. Bei der «Masseneinwanderungsinitiative» im Februar 2014 war das Volk schliesslich bereit, den Bruch eines jahrelang eingespielten Vertragsverhältnisses mit der Europäischen Union zu riskieren, im vollen Wissen darum, dass viele Unternehmen darunter leiden würden. «Die Wirtschaft ist in der politischen Arena nicht mehr vorbehaltlos kreditwürdig», resümierte die «Neue Zürcher Zeitung» am 11. Februar 2014.

Wirtschaftsführer gegen Wirtschaftsführer

Bezeichnend war allerdings, dass auf der Gegenseite ebenfalls ausgewiesene Wirtschaftsvertreter zuvorderst gekämpft hatten. 1992 war es ein Industriearon aus dem Kanton Zürich, Christoph Blocher, 2013 ein Hersteller von Zahnpflegeprodukten aus dem Kanton Schaffhausen, Thomas Minder. Und 2014 beide zusammen. Selbst wenn «die Wirtschaft» bereits in den Jahrzehnten davor keineswegs einem weltanschaulichen Granit-

block entsprochen hatte, so waren sich damals doch Binnenindustrie und Exportwirtschaft, Gewerbe und Landwirtschaft, Industrie- und Dienstleistungskonzerne noch genügend nahe, um ihre Interessen auszugleichen und sie dann über die Verbände hinweg durchzusetzen — Vorort, Wirtschaftsförderung, Gewerbeverband, Arbeitgeberverband, Bauernverband. Nun aber trat dem führenden Milieu mit seinen eleganten Adressen an Zürichsee, Lac Léman und Lago di Lugano sowie seinen starken Abordnungen in FDP und CVP eine SVP-nahe Truppe entgegen. Diese hatte ihre Bastionen eher in den Agglomerationen, und sie wusste Vertreter aus Detailhandel, aus neuartigen Finanzboutiquen, aus Transport- wie Bahnunternehmen und überhaupt aus der ganzen in-landorientierten Wirtschaft hinter sich.

In Kernideen war man sich zwar einig — tiefe Steuern, wenig Vorschriften, schlanker Staat. Aber bei anderen Themen waren die Gräben zu weit geworden. Der Grand Canyon verlief dabei entlang der Frage, wie das Verhältnis der Schweiz zum Ausland sowie zu den Ausländern in der Schweiz gestaltet werden sollte.

Das, was jeder Stammtisch ab den 1990er-Jahren unter dem Schlagwort «Globalisierung» debattierte, zerrte eben nicht nur zwischen Links und Rechts, zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Gewinnern und Verlierern — es zerriss auch die Geschäftswelt. Die Spannungen wurden auf allen Ebenen offenbar. So zum Beispiel, als ab Mitte der 2000er-Jahre plötzlich Maschinenindustrie, Baugewerbe, grafische Industrie und Uhrenindustrie aus dem Dachverband Economiesuisse austraten oder zumindest abzuspringen drohten. Der Bauernverband wiederum bekam es mit Alternativorganisationen aus den eigenen Feldern zu tun; Öko- und Kleinbauernkreise schmiedeten neue Allianzen mit Umweltschützern und Konsumenten, was die politischen Gewichte verlagerte. Fassbar wurde dies in der «Kleinbauern-Initiative», die 1989 nur knapp scheiterte, oder in der Initiative «für eine naturnahe Landwirtschaft», deren Gegenvorschlag 1996 angenommen wurde. In der Finanzbranche wiederum kam es nach der Lehman-Brothers-Krise zu

Dt* Wirtschaft

Dispuren zwischen Regional-, Privat- und Grossbanken, wobei Spaltungstendenzen innerhalb der Bankiervereinigung noch gut unter dem Deckel gehalten werden konnten; aber auch hier widersprachen sich Bankchefs bald ortendich in Grundsatztragen, und im Jahr 2013 befanden es die Grossbanken UBS und Credit Suisse tiir nötig, neben dem Branchenverband einen «Swiss Finance Council» aufzubauen, um ihrer Stimme international besser Gehör zu verschaffen, Konzerne wie Novartis, Migros, Swisscom, Post, Credit Suisse, UBS oder Glencore begannen damit, ihre Interessen verstärkt selber in Bern zu vertreten und es nicht mehr ihrem Spitzenverband zu überlassen, die Politiker auf Kurs zu bringen.

Grounding der Wirtschaftselite

Insgesamt also verloren die Wirtschaftslenker in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts dramatisch an Autorität. Im gefalligen Wachstum der Nachkriegsjahrzehnte hatten sie es sich noch leisten können, weltanschauliche Kritik und soziale Forderungen notfalls mit einigen Konzessionen abzufedern. Nach der Ölkrise aber — dem historischen Wendepunkt vom Dauerwachstum zu stetigen Turbulenzen — kam ans Licht, dass die vermeintlich so trittsicheren Patrons auch furchtbare Versager sein konnten. Im Chiasso-Skandal von 1977 verspekulierten ördiche Kaderleute der SKA Kundengelder, ohne dass das Management in Zürich etwas davon bemerkte. In der Uhrenkrise der 1970er- und 80er-Jahre erlebte das Land, wie eine stolze Traditionsbranche vom Drive der Japaner überrumpelt wurde. Beim Grounding der Swissair 2001 zeigte sich, dass die Schweizerkreuz-Airline, geführt von Prominenten der Wirtschaft, eine groteske Strategie verfolgt hatte. Und schliesslich führte die Finanzkrise ab 2008 jedem vor Augen, dass die grossspurigen Ambitionen und die Wallstreet-Saläre der Schweizer Banker weder durch gutes *Risk Management* noch durch besondere Finanzkenntnisse oder Kundenfreundlichkeit begründet waren. Uhren, Banken, Swissair: Ausgerechnet in Branchen, welche die helvetische Identität besonders geprägt hatten, versagten die Chefs.

**UHREN, BANKEN,
SWISSAIR:
AUSGERECHNET
IN FIRMEN, WELCHE DIE
SCHWEIZERISCHE
IDENTITÄT
GEPRÄGT HATTEN,
VERSAGTEN DIE CHEFS.**

Die Wirtschaft

1995 hatten einige Spitzenmanager noch einmal versucht, die grossen Leitplanken der Wirtschaftspolitik zu setzen. In «Mut zum Aufbruch», einem sogenannten Weissbuch, forderten 17 Wirtschafts- und Wissenschaftsführer eine liberale Fitnesskur für das Land; zum Beispiel mit einer AHV-Einheitsrente oder der Privatisierung von Post, Arbeitslosenversicherung und SBB. Der ganze Auftritt hatte wenig Erfolg, ja er erntete vor allem Spott, und gerade dies macht ihn so bezeichnend. Obwohl als Weckruf in schwerer Zeit gedacht — die Schweiz litt unter dem Echo einer Immobilienkrise — dominierten jetzt die Zweifel an den Männern, die da irgendwen aufwecken wollten.

Andererseits machte die Aktion deutlich, dass sich selbst Teile der Wirtschaft «durch ihre Spitzenorganisationen nicht mehr genügend vertreten fühlen», wie der Politologe Adrian Vatter festgestellt hat. Auch habe das Weissbuch eine «Unzufriedenheit über die Spaltung des bürgerlichen Lagers» und die «gestiegene Bedeutung der Medien» zum Ausdruck gebracht. Ähnlich deutet Vatter den im Jahr 2000 von Grossunternehmen gegründeten *Think Tank Avenir Suisse*: nämlich als Versuch, sich stärker via Öffentlichkeit statt über die politischen Mühlen durchzusetzen und so die eigene Ideenwelt einem breiteren Publikum nahe zu bringen.

Denn mittlerweile fehlten die Wirtschaftskapitäne, die eigenhändig in der helvetischen Milizpolitik mitsteuern konnten. Das Gros der wichtigen Konzernchefs blieb allein schon deshalb ausser vor, weil sie entweder einen ausländischen Pass hatten oder wegen Skandalen in ihrer Firma allzu leicht angreifbar gewesen wären. Nahm man beispielsweise im Jahr 2014 die Chefs und Präsidenten der im Börsenindex SMI erfassten Grosskonzerne, so blieb gerade eine Handvoll übrig, auf die weder das eine noch das andere Hemmnis zutraf. Die politisch einsetzbaren Schlüsselfiguren der Wirtschaft waren rar geworden. Am Ende schien es kaum noch vorstellbar, dass eine einzelne Figur — wie Rainer E. Gut bei der Gründung der Airline Swiss 2002 — mit einigen Telefonaten und abendlichen Sitzungen Milliarden für ein nationales Grossprojekt loseisen könnte.

Die Wirtschaft

«Wenn die Wirtschaft politisch so stark wäre, dann hätte sie es nicht nötig, so viele Lobbyisten in die Bundesstadt Bern zu schicken.» So fasst es Serge Gaillard zusammen, der Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Gewiss, das Ansehen des Establishments ist allgemein geschwunden, in allen Industrieländern, und das seit Jahren. In der Schweiz jedoch kommen die bissigsten und wirksamsten Angriffe gegen die Wirtschaftselite von rechts. Die Schweizer Manager sahen sich stets weniger herausgefordert durch klassische linke Anliegen wie Arbeitnehmerschutz, soziale Sicherheit oder Umverteilung — hier bleiben Niederlagen wie bei der gewünschten Senkung des Umwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge im Jahr 2010 eine Ausnahme. Nein, wirklich ernsthaften Widerstand spüren sie am ehesten deshalb, weil dynamisches Wachstum und Fortschritt offenbar vielen Menschen zu weit geht; die Annahme der Alpeninitiative oder die gescheiterte Strommarkt-Liberalisierung sind Beispiele hierfür.

Das Ende der Schweiz AG

Blockaden ergeben sich auch aus dem Gegensatz zwischen Binnen- und Exportwirtschaft. Ein Paradebeispiel dafür bietet die Abschottung des Marktes für verschiedene Produkte mit zahlreichen Zöllen, Steuern, Auflagen und Verordnungstricks, also in der Konsequenz die oft zu hohen Preise, kurz: die dauerbeklagte «Hochpreisinsel Schweiz». Hier versanden die von Experten wie von wichtigen Firmen und Branchen geforderten Reformpakete, weil andere Firmen und Branchen gar kein Interesse daran haben. Der Riss innerhalb der Bürgerlichen tut sich auch hier auf.

Am Ende hat die Wirtschaft zwar an Macht verloren, doch es bleibt immer noch viel davon übrig. Wer eine Zahl dazu wünscht, der betrachte die Fiskalquote, also die Summe aller Staatseinnahmen im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt des Landes: Diese Rate kletterte zwischen 1990 und 2012 von 24,9 auf 28,4 Prozent. Oder man nimmt die Staatsquote, also den Anteil der Staatsausgaben an der gesamten Wirtschaftsleistung des Landes: Dieser Wert stieg im selben Zeitraum von 32 auf 35 Prozent. Beides lässt

**DIE
WIRTSCHAFT
KÄMPFT
VOR ALLEM
MIT SICH SELBST.**

Die Wirtschaft

eine Verlagerung der Macht erahnen, ausgedrückt in wirtschaftlicher Potenz — eine Verlagerung hin zur Politik. Doch der Wert zeigt eben auch, dass der Anteil der Privatwirtschaft dominant bleibt, zumal im Vergleich zu anderen Ländern.

Der Wirtschaftsdachverband schaffte es selbst nach der Jahrtausendwende, neun von zehn Volksabstimmungen zu gewinnen. Zuverlässig wechselten sich Economiesuisse und Gewerbeverband darin ab, wirtschaftspolitisch wichtigen Wahlgängen ihren Stempel aufzudrücken — mit Kampagnenkassen bis zu zwei Millionen Franken bei weniger bedeutsamen Themen, mit bis zu fünf Millionen Franken für mittlere Kampagnen und mit bis zu acht Millionen Franken für wirtschaftspolitische Kernfragen.

Auch im Parlament behalten Know-how, Glaubwürdigkeit und Finanzkraft von Unternehmen und Wirtschaftsorganisationen viel von ihrer Wirkung. Die Verbände können Gesetzesvorhaben bereits im Entwurfsverfahren eng begleiten; sie pflegen gezielt ganze Parlamentariergruppen, von der Frühstückveranstaltung über das Kaffeegespräch bis hin zum «Themen-Dinner»; und in jeder Session bringen sie den Volksvertretern mit ausgefeilten Informationspaketen samt Stimmempfehlung die eigenen Interessen nahe. In der grossen politischen Arena von Nationalrat, Ständerat und Volk — dies hat zum Beispiel der Politologe Manuel Fischer nachgewiesen — schafft es eine Mitte-Achse aus FDP, CVP und Economiesuisse mit beeindruckender Regelmässigkeit, die nötigen Pakte für die Anliegen der Unternehmen zu schliessen.

Das Hebeln mit der Macht ist schwieriger geworden für die Wirtschaft, gewiss. Die Politik scheint unberechenbarer. Kaum einer würde es in der Gegenwart noch wagen, den Staat als «Schweiz AG» zu bezeichnen — nachdem mit dem geflügelten Begriff in den 1990er-Jahren noch regelmässig das Verhältnis von Politik und Wirtschaft umschrieben worden war. Die AGs sind Teil des Landes, prägend, aber nicht mehr. Sie stehen in einem verschärften Konkurrenzkampf mit anderen Gruppen, Organisationen und Kräften. Und vor allem im Kampf mit sich selbst.

DIE POLITIKER

Das Bundesparlament und die Partelen hätten viel zu sagen. Aber sie knebeln sich gern selber.

die Regierung regiert, Das Parlament überwacht die Regierung und beschließt die Gesetze, die Justiz überwacht die Einhaltung der Gesetze. - Parteien bündeln die Strömungen im Land und teilen auf, welche Weltanschauung wie viel Einfluss haben soll. In diesem Vierton der Staatskunde wirkt die Macht geregelt und zugleich verteilt, sie wirkt fassbar und doch kontrolliert: *Checks and Balances*, Aber wer mehr Anteile hat, soll mehr zu sagen haben im Staat»

In der Wirklichkeit jedoch wabert die Macht irgendwie zwischen diesen Institutionen und Verteilungsschlüsseln. Wer in der Schweiz mitbestimmen will, kann dies auch in den Zwischenräumen der staatlichen Ordnung tun. Keiner zeigt dies besser als Christoph Blocher, Der Unternehmer aus dem Kanton Zürich, geboren 1940, war der wirkungsvollste Schweizer Politiker der vergangenen Jahrzehnte: Darin sind sich Gegner wie Fans recht einig. Doch stets lag dieser Mann schräg in der politischen Landschaft. Er machte die SVP zwar zur einflussreichsten Partei im Land - aber er amtierte dabei meist nur als Präsident der Zürcher Kantonalpartei, am Ende als «Strategiechef» und als Vizepräsident. Er schaffte es zwar in den Bundesrat, aber sein Wirken als Justizminister blieb kurz und vergleichsweise unauffällig. Er sass zwar zwischen 1979 und 2014 mit Unterbrüchen im Nationalrat, aber dort fiel er — über die ganze Zeit gesehen - eher selten durch viel Präsenz, besonderen Fleiss, wichtige Vorstösse oder legendäre Reden auf. Fraktionschef war er nie, und der einflussreichere Ständeratssitz blieb ihm verwehrt: Eine Volksmehrheit konnte er nicht hinter seine Person scharen.

Zugleich rüttelte Christoph Blocher mit selbst geschaffenen Gruppierungen am Land: so mit der «Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz» (AUNS, gegründet 1986), dem «Komitee Nein zum schleichen EU-Beitritt» (gegründet 2013)

sowie zahlreichen Ausschüssen bei einzelnen Volksabstimmungen. Die mächtigen Wirtschaftsverbände mied er dann allerdings wieder, und Beziehung* Verwaluingsiatssitze hatte er nur zu Beginn seiner Karriere. Als Nationalrat Blocher in seiner letzten Legislaturperiode die Interessenbindungen offenlegte, räumte er nur gerade zwei Familienfirmen, seine Beteiligung bei der «Basler Zeitung» sowie sein Engagement für zwei regionale Kulturstiftungen ein. Selbst Hinterbänkler haben mehr Mandate.

Im Mai 2014 verkündete Christoph Blocher seinen Rücktritt aus dem Nationalrat mit der Begründung, er «verplemperte» dort eh nur seine Zeit: «Das Parlament hat sich so verbürokratisiert und veradministriert. Das sind praktisch nur noch Berufsparlamentarier. Die machen Sitzungen über völlig nebensächliches Zeugs.»

Zweifellos: Da traf er einen Punkt. Im Kern des Parlamentsbetriebs steht die dröge Kommissionsarbeit, wo die Volksvertreter vielleicht in der Eröffnungssitzung noch weltanschauliche Ansichten vortragen — um danach stunden-, abende- und tagelang um Details zu schachern: «Wenn ihr diese Formulierung bei Litera C zurücknehmt, akzeptieren wir bei 27 den ganzen Rest.» So wird am Kooperationsabkommen für das Satellitenprogramm Galileo, an der Zulassung für Neonicotinoide oder an der Motion «Solardächer statt Schutzraumpflicht bei Neubauten» gefeilt - derart wird Macht in der Realität umgesetzt. Bereits die grossen Redeschlachten im Plenum sind Randphänomene im Leben der Parlamentarier, auch im Nationalrats- und Ständeratssaal geht die meiste Arbeitszeit für Paragrafen- und Verfahrensgefeilsche drauf.

Neu ist das nicht. Solche grauen Zustände prägen den Parlamentsbetrieb seit der Staatsgründung im 19. Jahrhundert. Korrekt an Blochers Diagnose war indes, dass sich der Betrieb professionalisiert hatte; zum Beispiel leistete sich das Parlament im 21. Jahrhundert mehr ständige Kommissionen statt irgendwelcher Ad-hoc-Ausschüsse, die sich ihre Protokolle von einem Staatssekretär (vor-)schreiben liessen. Korrekt war auch, dass der reine

**DAS PARLAMENT
WIRD LÄRMIGER. DIE
UNRUHE
IM LAND STEIGT.**

Die Politiker

Milizparlamentarier seltener geworden war, wobei aber gerade damals, im alten Nebenamts-Parlament, dubiose Machtballungen wuchern konnten — unter den Verbandsgesandten, Politik-Direktoren, Kantonsdelegierten, Verwaltungsrats-Sitzern und Interessengruppen» Räten. Nicht umsonst hatte Hans Tschani 1983 gegen die «Zwillinge Miliz und Filz» gewettert.

Korrekt war ebenfalls, dass die Volksvertreter selber immer mehr Themen aufs politische Tapet brachten — darunter massenhaft «völlig nebensächliches Zeugs». Die Zahl der parlamentarischen Initiativen, Motionen, Postulate und Anfragen stieg über die Jahrzehnte stetig an, sodass 2014 mehr als 2000 Gesetzesvorgaben und Geschäfte im Parlamentsgebäude darauf warteten, abgetragen zu werden. Es war ein unbezwingbarer Berg. Ein Berg, vor dem der einzelne Politiker, ja selbst eine Fraktion zwergenhaft erschienen: Wer sollte denn unter diesem Hausaufgabenwust effektiv die Schweiz regieren?

Das Milizsystem am Anschlag

Georges Theüer von der FDP hatte schon im Jahr 1999 einen «Vorstoss gegen die Vorstossflut» lanciert. Darin brachte der Luzerner Volksvertreter das Kernproblem in drei Sätzen auf den Punkt: «Die Anzahl der eingereichten Vorstösse beträgt pro Jahr etwa tausend. Diese Flut führt dazu, dass die Wirkung der Vorstösse gegen Null zu sinken droht. Damit raubt sich das Parlament seine eigenen Instrumente.» Ironischerweise scheiterte der Antrag daran, dass das Parlament nicht fähig war, ihn in der vorgeschriebenen Frist zu behandeln. 2009 setzte Theiler mit einer parlamentarischen Initiative nach, ein Jahr später folgte This Jenny (SVP) mit einer «Motion zur Eindämmung der Flut persönlicher Vorstösse» — alles ohne Erfolg. Die Volksvertreter dachten nicht daran, sich zu beschränken.

Was entstand, war eine gesetzgeberische Hektik, in der einerseits die Parlamentarier eifrig vorstiessen, initiierten, motionierten - sodass andererseits der Freiraum der Bürger tatsächlich enger zuparagrafiert wurde. Im Frühjahr 2014 wies die «Neue Zürcher Zeitung» nach, wie das Hüst und Hott insbesondere das Straf-

Die Politiker

recht erfasst hatte: Seit 1970 war das Strafgesetzbuch nur vereinzelt angepasst worden, ab den 1990er-Jahren jedoch häuften sich die Neuerungen. Nach 2000 gab es in fast jedem Jahr mehr als drei Revisionen, zweimal waren es sogar deren acht. «Wir bauen Gesetze in immer höherer Kadenz. Wenn wir nicht bremsen, müssen wir aufschreiben, was noch erlaubt ist», Hess sich der Aargauer Nationalrat Beat Flach (Grünliberale) zitieren. Georges Theiler diagnostiziert, es fehle den Politikern der Mut zur gesetzgeberischen Lücke: «Offensichtlich herrscht die Illusion vor, man könne menschliche Fehlleistungen mit Gesetzen kontrollieren.»

Es ist kein Zufall, dass die Hektik gerade das — weitherum beachtete — Strafrecht erfasst hat. Viele erklären den gesetzgeberischen Eifer mit dem Wunsch der Volksvertreter, populistisch aufzufallen: Sie machen Parlamentsarbeit für die Schlagzeilen, Paragraphen für die Galerie. Obwohl die Medien, wie sich noch zeigen wird, gar nicht so entscheidend sind für eine Politikerkarriere, fühlen sich die Volksvertreter einem politisch-medialen Komplex zugehörig, in dem sich beide Seiten innig miteinander beschäftigen; dabei verkehrt man praktischerweise oft per Du. Der Versuchung, der Öffentlichkeit von Zeit zu Zeit eine süffige Gesetzesidee zu servieren, ganz gleich, ob diese auch wichtig ist, konnten in den letzten Jahren wenige widerstehen. Bei der Wirkung haperte es dann allerdings, wie Georges Theiler zu Recht geahnt hatte. Die Politologen Daniel Schwarz und Adrian Vatter haben errechnet, dass der überwiegende Teil der parlamentarischen Initiativen und Motionen scheiterte. Die Erfolgsquote lag irgendwo zwischen 10 und 15 Prozent.

Man kann es jedoch auch positiv formulieren: Das Parlament, die direkteste Vertretung des Volkes, erhebt heute seine Stimme gegenüber Regierung und Verwaltung um einiges lauter. Auch das trägt bei zu einer erhöhten Unruhe im Staat Schweiz — einem Phänomen, das hier noch öfters auffallen wird. Seit je pochten Schweizer Parlamentarier auf ihre Unabhängigkeit, sie waren Berufs-, Branchen-, Kantons-, Gemeinde-, Verbands-, Eigeninteressen- und Weltanschauungs-Vertreter — keineswegs nur

**AUSGERECHNET
DIE WAHLVERLIERER
GEWINNEN
AN MACHT.**

Parteisoldaten. Funktionsdisziplin war eher mühsam herzustellen, zumal im Vergleich mit Nachbarländern wie Deutschland oder Frankreich, wo das Regierungs-Oppositions-System an sich schon Lagerdruck ausübt. Wirklich problematisch geworden ist die Buntscheckigkeit innerhalb der Schweizer Parteien zwar nicht; im Nationalrat stimmten die Fraktionen nach 2010 sogar geschlossener als in den 1990er-Jahren. Aber zur gewohnten Eigenwilligkeit der Volksvertreter kam, dass die Teamfähigkeit der Parteien gelitten hat. Der alte bürgerliche Bundesratsblock aus FDP, CVP und SVP zerbrach nach 1992, und je nach Thema entstanden andere Parteipäckchen — Päckchen, die manchmal die Akteure selber erstaunten. SVP, CVP und FDP stimmten in der Legislatur 2011—2015^o bloss noch bei einem Drittel der National-

ratsentscheide gemeinsam. In 24 Prozent der Fälle verbündeten sich FDP und CVP mit den Sozialdemokraten gegen die SVP. In 13 Prozent der Abstimmungen trat eine Mitte-Links-Verbindung (CVP plus SP) gegen eine Mitte-Rechts-Paarung (FDP plus SVP) an; dies ergaben Auswertungen der Parlaments-Watchsite «Smartmonitor».

Vereinzelt trafen sich gar Sozialdemokraten und Grüne mit den Volksparteilern zur gemeinsamen Blockade. So geschehen 2013 bei einem aufwendig erarbeiteten Sparpaket, welches die Rechte ablehnte, weil sie noch mehr Streichungen wünschte, und die Linke, weil ihr die Sache zu weit ging. Halbwegs nachhaltig wirkten die Links-Rechts-Sperren allerdings nur in einem Feld, nämlich bei der Kontrolle von Banken und Finanzplatz. Hier ergänzte sich die Unke Kapitalismuskritik mit einer bodenständigen Skepsis gegenüber der internationalen Hochfinanz. So dass nach 2008 genügend Druck entstand, um in mehreren Gesetzesbestimmungen den Freiraum der Geldbranche zu beschränken. «Du, ich vertrete hier die Bahnhofstrasse»: Auf solch eine Anweisung hätte der SVP-Politiker nun nur noch mit Spott reagiert.

In der wackligeren Lage wurden jene stark, die Brücken bauen konnten, die mal hier, mal dort einen Verbündeten für ein gemeinsames Projekt fanden. Das hatte merkwürdige Folgen: Die Mitteparteien hatten seit 1983 zwar massiv an Wählerstimmen

Die Politiker

verloren — im Parlament aber konnten sie ihren Einfluss sogar ausbauen. So landete die CVP in mehr als zwei Dritteln und die FDP in knapp zwei Dritteln der Nationalratsabstimmungen unter den Siegern. Im Ständerat konnten die Mitteparteien ohnehin die Mehrheit bewahren, womit sie im kammerübergreifenden Geben und Nehmen sehr gute Karten hatten. Und selbst bei den Volksabstimmungen waren sie es, die notorischen Wahlverlierer, die am häufigsten als Sieger vor die Fernsehkameras treten konnten.

Auch da zeigte sich also, dass die Art der Vertretung in den Institutionen oder die formelle Stärke nicht unbedingt entscheidend waren dafür, ob einer viel oder wenig zu sagen hatte im Land.

La classe politique n'existe pas

Zu diesem Befund trug bei, dass die Parteien eher schwache Gebilde darstellten. Es waren Organisationen, in denen sich das Milizprinzip noch in recht reiner Form ins 21. Jahrhundert retten konnte. Selbst die Bundesratsparteien leisten sich heute weniger als zwanzig Vollzeitstellen; eine staatliche Finanzierung gibt es nicht, die Budgets und Geldflüsse werden weitgehend geheimgehalten; in den Vernehmlassungsverfahren, einem wichtigen Mittel der Beeinflussung, sind die Parteien lediglich eine Stimme zwischen vielen Verbänden und Gruppierungen; der Kantönligeist sorgt dafür, dass die Direktiven der Parteizentralen in der Anhängerschaft nur begrenzt wirksam sind. Und überhaupt hat die halbdirekte Demokratie den Nebeneffekt, dass sie die Parteien eher schwächt, weil sie anderen Gebilden mehr Möglichkeiten zur Mitsprache gibt. «Die Schweiz ist kein Parteienstaat», lautet denn der ebenso knappe wie klare Einleitungssatz des entsprechenden Kapitels im «Handbuch der Schweizer Politik». Die klassische Einflussachse zwischen Parteizentralen und Parlamentsbetrieb könnte in den letzten Jahren sogar noch etwas schwächer geworden sein, auch, weil auf Bundesebene wie in den Kantonen immer mehr Initiativen und Referenden lanciert, eingereicht und vom Volk angenommen wurden.

Die Politiker

Wer regiert die Schweiz? Jedenfalls keine Strippenzieher oder Kapitäne, die im Parlament mit ein paar Drehungen am Steuerad zielgenau bestimmen, wohin der Dampfer fahren soll. Keine Parteistrategen oder grauen Eminenzen, die langfristig planen können. Keine «Classe politique», welche wegweisende Beschlüsse beim Diner auskugelt. Die Regierung der Schweiz, so zeigt sich mehr und mehr, ist etwas sehr Organisches. «Als Politiker kann man sich nie direkt durchsetzen, selbst wenn man wüsste, was zu tun ist. Im besten Falle kann man mitbeeinflussen.» So drückte es Christoph Blocher 1995 gegenüber seinem Biografen WeifMettler aus. «Das Zermürende und Frustrierende an der Politik ist die Machtlosigkeit.» Zwei Jahrzehnte später quälte ihn dieses Gefühl offenbar immer noch.

**EIN TAG
IM LEBEN
VON
NATIONALRAT
MÜLLER**

Der Herr Nationalrat, den wir hier Johannes Müller nennen wollen, quält sich um fünf Uhr dreissig morgens aus dem Bett. Es ist ein Dienstag im September, es läuft die /weite Woche der Session, dieses Quartalstreffens der Parlamentarier. Sein Einzelzimmer im Hotel Bern, Zeughausgasse 0, ist seit drei Legislaturperioden dasselbe, also seit seiner Wahl nach Bern, man kennt sich. Der Herr Nationalrat, der nicht zu den bekannten Gesichtern der Bundespolitik gehört, könnte, wenn er denn wollte, auch ohne Licht vom Bett ins Badezimmer finden. 63 Jahre alt ist Müller jetzt, damit liegt er gut zehn Jahre über dem Altersdurchschnitt im Parlament. Nach dieser Legislatur wird Schluss sein, das hat er sich geschworen und seiner Familie versprochen.

Im Frühstücksraum warten dieselben Menschen wie immer, seine Kollegen und Kolleginnen aus dem Rat, viele junge Frauen sind das unterdessen, denkt Müller immer mal wieder. Er setzt sich zu einem Ständerat aus der Innerschweiz, von dem er weiss, dass er ihn um diese Tageszeit ansprechen darf. Früher, da waren sie hier unter sich, unter Christdemokraten also, die Linken sassens anderswo. Das war, als die CVP noch klar bürgerlich war. Heute sind nicht einmal mehr die Hotels eine sichere Burg. Alles geht durcheinander, man verbündet sich mal mit diesen und mal mit jenen. Die Christdemokraten gefallen sich als Zünglein an der Waage, koalieren mal mit den Rechten, mal mit den Linken.

Müller und sein Kollege besprechen am Frühstückstisch das, was Männer halt besprechen, wenn ihnen nichts anderes einfällt, Dinge, die der Tag so bringen wird: die anstehenden Traktanden im Nationalrat, das neue Alkoholgesetz, die Änderung des Sanktionenrechts, das Rüstungsprogramm. Müller lebt im Wallis als Bauer, das heisst, er nennt sich noch so, es klingt so gut, so bodenständig. In Tat und Wahrheit stehen natürlich schon lange andere im Stall und auf dem Feld. Aber den Hof, den hat er immerhin noch. Die Politik, sie lässt ihm keine Zeit mehr, dem nachzugehen, was ihm sein Vater, Gott hab ihn selig, beigebracht hat. Der Beruf ist zum Hobby geworden, die Politik zum Beruf.

7
I

DIE POLITIK, SIE LÄSST
IHM KEINE ZEIT MEHR,
DEM NACHZUGEHEN,
WAS IHM SEIN VATER,
GOTT HAB IHN SELIG,
BEIGEBRACHT HAT.
DER BERUF IST ZUM
HOBBY GEWORDEN,
DIE POLITIK ZUM BERUF.

Um sieben Uhr morgens ist Müller, die schwer beladene Akten- tasche in der Rechten, zu einem ersten Gespräch verabredet, im «Bellevue», The Leading Hotels of the World, ein befreundeter Bauernlobbyist wartet, man bespricht letzte Details für die Beratung des Alkoholgesetzes im Nationalrat, dem der Ständerat schon zugestimmt hat. Christdemokrat Müller ist Mitglied der vorberatenden Kommission für Wirtschaft und Abgaben, der WAK, die Allianzen mit SVPlern und Grünen sind geschmiedet, die Reihen geschlossen, man wird es schon durchbringen - auch wenn diese Totalrevision gegen viele Werte verstösst, die Müller in seinen Wahlkampfreden hochhält, zum Beispiel den freien Markt. Ja, es ist schon ein Coup, den sie hier gleich landen werden, sie haben ihn gut getarnt, mit Jugendschutz, Verkaufsverbot für Alkohol nach 22 Uhr und Mindestpreisen.

Im Wesentlichen geht es Müller und den Seinen um die sogenannte Ausbeutebesteuerung, die im Rahmen des neuen Alkoholgesetzes eingeführt werden soll. Die Abgabe will die Schweizer Schnapsproduzenten gegenüber den ausländischen Importeuren bevorteilen: Ihre Spirituosen würden nur halb so hoch besteuert wie diejenigen der Konkurrenz ennet der Grenzen, die ihre hochprozentigen Wässerchen in der Schweiz verkaufen wollen. Für den Zürcher Rechtsprofessor René Matteotti, der im Auftrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung ein Gutachten dazu verfasst hat, ist der Fall klar: «Das verstösst gegen die WTO-Verträge, ist völkerrechtswidrig und willkürlich.» Und seine Kollegin in der Kommission, die grünliberale Nationalrätin Kathrin Bertschy, hat in einer Zeitung gesagt: «Das ist ein Buebetrickli der Bauern.» Ansonsten aber ist das Thema völlig unter dem Radar der Medien durchgeflogen. Gut so.

Nationalrat Müller ist einerlei, wenn sich da ein paar Bedenkenträger äussern, sollen die nur reden, ihre Stimme hat ja eh kein Gewicht. Es geht um Grösseres, um das Überleben eines Schweizer Wirtschaftszweigs, der schon arg dürr ist. Der Markt, nein, er regelt nicht alles, das hat ja wohl die Vergangenheit gezeigt, es ist zu schützen, was man schützen kann. Und das ist ihm gelungen. Es war nicht einfach, das muss man sagen. Es war ein

seltener Glücksfall, denkt sich Müller beim Café Crème. Sowie, so ist es ungeheuer schwierig geworden, Mehrheiten zu finden, Die Dinge sind halt nicht mehr so einfach, schwarz oder weiss, es gibt wechselnde Mehrheiten, wer etwas will, muss schon Mitstreiter gefunden haben, bevor ein Geschäft in eine Kommission geht Und da es immer öfter immer schneller gehen muss, fehlt meistens die Zeit, sich überhaupt rechtzeitig eine Meinung zu bilden, geschweige denn Kompromisse zu finden. Denn dazu braucht es eine Vertrauensbasis. Leider, denkt sich Müller, ist das Misstrauen zur Konstanten geworden, seitdem das Land so polarisiert ist in Linke und Rechte, in SP und SVP. Die Parteilinie ist, gerade bei den Polparteien, zum obersten Gebot geworden.

Nationalrat Müller macht sich auf ins Parlament, Haupteingang, die Schleuse ist schnell passiert, das Wachpersonal winkt ihn durch. Die Treppe hoch, vorbei an der Statue der drei Eidgenossen, und nach hinten durch ins Café des Alpes. Das ist der Ort, an dem sich die Parlamentarier mit den Lobbyisten treffen, den Verwaltungsbeamten und den Schülerklassen, die die Demokratie besichtigen wollen, ein schöner Ort. Das Bergpanorama grüsst durch die Fensterfront, Tische aus edlem Holz, die nach Wunsch auch weiss gedeckt werden. Der Kellner fliegt heran, noch ein Café Crème soll es sein. Dann ist es Zeit. Johannes Müller schnappt sich am Eingang zur Wandelhalle einen Apfel, den seine Berufskollegen, die Bauern, gratis zur Verfügung stellen, grüsst im Vorbeigehen ein paar Bekannte, drückt sich vorbei an den Kameras und Fotografen und setzt sich auf seinen Platz in der Mitte des Nationalratssaals. Da bimmelt schon der Nationalratspräsident mit seiner Glocke und eröffnet die Sitzung.

Vieles hat sich in den drei Legislaturen geändert, aber manches ist immer noch wie früher, denkt sich Müller. Wer etwas in diesem Parlament erreichen will, der muss sich an die Richtigen wenden. Und das sind immer noch Männer, Amstutz, Schwaller, Pfister, Levrat - oder wie die Leithammel alle heissen. Sie haben die Autorität, sich in ihrer Partei durchzusetzen, auf sie wird gehört

n

Es läuft wie erwartet, die Redner zanken sich über das Offensichtliche, es geht um Glaubensfragen, Ideologie, die liebe Jugend, die man vor sich selbst schützen muss und so weiter und so fort. Die Bundesrätin hält dagegen, appelliert an die Stimme der Vernunft und an die Fakten. Jeder spielt seine Rolle. Und am Schluss wird der Kommissionsmehrheit zugestimmt, die Minderheitsanträge werden abgelehnt. Es gibt noch ein paar Abweichungen zum Ständerat, die wird man aber bereinigen können. Johannes Müller sitzt die ganze Zeit bequem in seinem Stuhl und drückt zur richtigen Zeit den richtigen Knopf. Manchmal tun ihm die jungen Menschen leid, die auf der Galerie das Geschehen verfolgen und meinen, einer richtigen demokratischen Debatte zu folgen. Sie wissen nicht, dass alles abgesprochen und vorbereitet ist, Überraschungen sind praktisch ausgeschlossen. Unvorhergesehenes kann nur bei den Bundesratswahlen passieren, weil da geheim abgestimmt wird. So haben sie den Blocher aus dem Bundesrat entfernt, unwürdig war der, einer, der sich aufführte, als sei er der Chef der Schweiz. Das aber würde der Christdemokrat Müller natürlich nie öffentlich sagen.

Zusammen mit seinen Kommissionskolleginnen und -kollegen aus der WAK geht Johannes Müller zum Mittagessen ins Restaurant Lötschberg, Zeughausgasse 16, Hochburg der welschen Parlamentarier, aber Müller kann ja gut Französisch. Auch wenn die Szene nicht mehr so ghettoisiert ist wie früher: Das «Diagonal», Amtshausgasse 18, im Schatten des Eidgenössischen Departements des Innern, gehört immer noch vornehmlich den Linken, den Grünen und den Journalisten. Das «Lorenzini», Hotelgasse 10, den Wichtigen. Das «Bellevue Palace», Kochergasse 3-5, den Bürgerlichen. Und im «Schwellenmätteli», Dalmaziquai 11, unten an der Aare, da lässt man den Tag ausklingen, vor allem im Sommer. Herr Müller hebt das Weissweinglas, es gibt etwas zu feiern. Die einheimische Schnapsbranche ist gerettet.

Nach dem Mittagessen legt sich Nationalrat Müller für ein kurzes Schläfchen hin, im Männerzimmer, oben im dritten Stock des Bundeshauses, zwei Sofas, drei Sessel, einmaliger Kostenpunkt

450 Franken, hier darf niemand rein, der nicht gewählter Bundespolitiker ist. Das haben die Männer den Frauen abgeschaut, die sich schon früher eine Rückzugsmöglichkeit geschaffen haben. Die allerdings haben eine kleine Küche, ein Bad und Designermöbel von Eileen Gray. Dann wird er von einer SMS geweckt, die ihn auf eine kurz bevorstehende Abstimmung im Ratssaal aufmerksam macht. Müller springt auf, eilt in den Saal, drückt einen Knopf und sprintet ins Café des Alpes, wo bereitsein Mitarbeiter einer PR-Agentur, eine der grossen mit Tagesansätzen von 3000 bis 4000 Franken, auf ihn wartet. Er unterbreitet ihm ein mittels Powerpoint-Präsentation auf seinem Laptop beeindruckend aufgemachtes Argumentarium.

Das Leben als Parlamentarier ist hektisch geworden. Nicht die Anzahl offizieller Sitzungstage wurde mehr, das hat Müller mal bei einer jungen Politologin gelesen, sie blieb seit den Anfängen der Schweizerischen Bundesversammlung praktisch unverändert. Aber der ganze Zirkus drumherum. Ein gescheitertes Sekretariat müsste Müller aus dem eigenen Sack berappen. Vor allem diejenigen, die im medialen Rampenlicht stehen, können kaum mehr abschalten. Aber das sind nur ein paar Wenige, die Medien zerrren immer wieder die Gleichen in die Arena. Manchmal wundert sich Müller über die Journalisten, die ihn, wenn überhaupt, am liebsten samstags anrufen. Dann geht es um irgendwelche Indiskretionen, zu denen er sich empören soll. Grundsätzliches will man von ihm fast nie hören, es geht eigentlich immer um sogenannte Statements, kurze, knackige Sätze. Kürzlich ist Müller ein Satz eingefallen, auf den er stolz ist: «Die Lobbyisten sind auch deshalb so stark, weil die Kritikfähigkeit der Medien so schwach geworden ist.»

Eine Grossbank hat Nationalrat Müller als WAK-Mitglied um 19 Uhr zum Stehdinner ins «Bellevue» geladen, weiss gedeckte Tischchen, erlesene Häppchen, im Hintergrund ein Pianospieleler. Müller hat Dutzende von solchen Terminen während den drei Sessionswochen. Die Bank will sich bedanken, weil die Politik dem FATCA-Abkommen zugestimmt hat. Der «Foreign Account Tax Compliance Act» sieht einen, zumindest teilweise, automati-

sehen Austausch von Kundendaten mit den US-amerikanischen Behörden vor. Das war wichtig, um die amerikanischen Steuerbehörden zu besänftigen. Der Nationalrat gönnt sich einen guten, schweren Rotwein, verabschiedet sich aber früh, er muss ja morgen wieder zeitig raus.

Im Hotelzimmer liest er noch ein paar Akten, versucht zu verstehen, was nur Experten verstehen können, und fällt um Mitternacht in sein Bett, das er auch ohne Licht gefunden hätte. Kurz vor dem Einschlafen, denkt er an die älteren Kollegen, die im Amt verstarben, die Gehetzten, die einen Herzinfarkt erlitten, oder die Jungen, die, eben noch voll im Saft, Knall auf Fall den Bettel hinschmissen, weil sie nicht mehr konnten. Vielleicht ist er wirklich langsam zu alt für dieses Geschäft, das man Politik nennt

Johannes Müller ist eine Kunstfigur, die nach vielen Gesprächen mit Parlamentariern entstanden ist Er ist sozusagen das goldene Mittelmaß der Schweizer Bundespolitik.

die
LOBBYS

**Mitreden konnten schon immer viele.
Neuerdings können immer mehr mitbestimmen.**

Das Schweizer Lobbying-Powerhouse entstand unter der Wüstensonne von Abu Dhabi. Im September 2007 reiste Bundesrätin Doris Leuthard in den Nahen Osten. Sie beauftragte die Botschaft, ihr einen Besuch im Ökostadtprojekt Masdar zu vermitteln. Die Energieministerin wusste, dass dort ein Schweizer Unternehmer an der Spitze steht: Nick Beglinger.

Sieben Jahre später arbeitet dieser Mann in einem luftigen Büro hinter dem Hauptbahnhof Zürich, zusammen mit einem Dutzend junger Angestellter. Swisscleantech nennt sich der Verband, der das «Sprachrohr der nachhaltigen Schweizer Wirtschaft» sein will und so unterschiedliche Firmen wie die Alternative Bank, Energie Wasser Bern, Pavatex oder Tetrapak vereint. Die Organisation steht an der Spitze der Energiewende. Sie ist ein Start-up der Politik. Noch wenige Jahre zuvor wären Figuren wie Beglinger von denen, die Macht hatten, belächelt worden, sie galten als Aussenseiter mit politisch verdächtigem Stallgeruch. Nun bestimmen sie den Weg der Schweiz entscheidend mit.

In Abu Dhabi kam Beglinger erstmals mit dem Schweizer Politbetrieb in Kontakt. «Frau Leuthard lud mich zum Abendessen der Delegation ein. Und da sagte sie mir: <Bringen Sie das Thema Cleantech doch in die Schweiz.> Ich wusste damals kaum, wie viele Bundesräte es gibt.» Drei Monate später gründete Beglinger eine Stiftung, im Jahr darauf gab er seinen Job in einer globalen Bauberatungsfirma auf. Der ehemalige McKinsey-Mann tat, was er am besten kann: Er machte eine Analyse. «Und die zeigte: Wir brauchen einen neuen Wirtschaftsverband.» Erste Lektionen in Staatskunde gaben ihm die Politikerinnen Erika Foster (FDP), Verena Diener (GLP) und Simonetta Sommaruga (SP). Die drei Frauen hatten den Niedergang der alten Männerseilschaften erlebt. In Beglinger sahen sie einen modernen Hoffnungsträger. Jung, smart, weltgewandt.

Die Lobbys

Aber der Neo-Lobbyist hatte ein Problem: Er kannte niemanden im Bundeshaus. Doris Leuthard empfahl ihm, sich an den ehemaligen Kommunikationschef von Moritz Leuenberger zu wenden, an Hugo Schittenhelm, der damals bereits für die PR-Agentur Hirzel NeefSchmid arbeitete. *Spin Doctor* Schittenhelm stellte Beglinger allerlei National- und Ständeräten vor. Und weil der Getriebene nicht mit halben Sachen starten wollte, mietete er für den Gründungsanlass der Stiftung einen Saal im Luxushotel Bellevue. «Wir wollten dorthin gehen, wohin die Economiesuisse geht.» Zur Bereicherung schaltete er per Skype den bekannten Weltumflieger Bertrand Piccard zu.

Bezahlt hatte Beglinger den Aufbau von Swisscleantech aus eigener Tasche. Auch das wäre eine Generation zuvor sonderbar gewesen. Wirtschaftsverbände waren damals einfach Mittel zum Zweck, Werkzeuge für Firmen und Branchen — und nicht irgendwelche Projekte von irgendwelchen engagierten Einzelpersonen. Fast zwei Millionen Franken hat Beglinger bisher in Swisscleantech gesteckt. «Andere haben eine Villa oder eine Ferienwohnung», sagt er. «Ich habe mir einen coolen Job geschaffen.»

Die Feder als Waffe

Vor 30 Jahren beschrieb Hans Tschäni die Schweiz als «Verbändedemokratie», und das war als Warnung gemeint: die Politik schwach, die demokratischen Kräfte kolonialisiert durch einige Verbände und Freundeskreise. Wer will, kann den Begriff drei Jahrzehnte später noch auf die Schweiz anwenden. Aber die Verbände hinter dieser Demokratie sind ungleich vielfältiger, die Einflussgruppen bilden das Meinungsspektrum in breiteren Facetten ab: Väterorganisationen, Antibürokratieverbände, ^{•B} Oko- und Kleinbauern, Internetpiraten — sie alle reden mit und intervenieren eifriger denn je. Die streitlustigen Krankenkassen haben sich in Santesuisse und Curafutura geteilt. Einst missachtete NGOs oder *Public Interest Groups*, so der Fachbegriff, sind inzwischen Profitruppen, mit denen das Establishment zu rechnen hat.

Die Lobbys

Zum Beispiel die «Erklärung von Bern» (EvB). Die NGO mit gerade mal zwei Dutzend Mitarbeitern schaffte es, *the next big thing* in der Offendlichkeit und im Bundeshaus aufs Tapet zu bringen: die Rohstoffkonzerne, den Umgang der Schweiz mit ihnen, ihre Bedeutung für das Land und dessen Image. Die EvB schaltete dafür nicht etwa millionenteure TV-Spots, sie entsandte auch keine PR-Berater in die Wandelhalle, sondern sie warf im Mai 2012 ein aufwendig recherchiertes Buch auf den Markt: «Rohstoff — Das gefährlichste Geschäft der Schweiz». Viele Medien und einige Politiker nahmen den brisanten Stoff gern auf, debattierten und forschten weiter, und plötzlich machten unbekannte Giganten Schlagzeilen: Namen wie Glencore, Xstrata, Vitol, Mercuria oder Trafigura wurden ans Tageslicht gezerrt, und in Bundesbern geriet man unter Zugzwang. Aussen-, Finanz- und Wirtschaftsdepartement publizierten einen eigenen Rohstoffbericht, der sich insbesondere den Reputationsschäden widmete, welche die heikle Branche verursachen könnte. Auf der anderen Seite engagierten *Commodity*-Konzerne, die eigentlich nur das Schweigen als Kommunikationstaktik kannten, plötzlich PR-Berater. Die Schönredner verbreiteten nach kritischen Zeitungsartikeln «klärende Hintergrundinformationen» in den anderen Redaktionen und vermittelten Kontakte zwischen Politikern und Tradern. Ivan Glasenberg, der milliardenschwere Chef des Rohstoffriesen Glencore, reiste nun periodisch nach Bern zum Austausch mit Parlamentariern, zu «Themendinner» oder zu Hintergrundgesprächen mit Bundesräten.

Die Schweiz ist vielstimmiger geworden — und damit weniger leicht zu steuern. Gewerkschafts- und Arbeitgeber-Funktionäre, Linke und Rechte, Bauern- und Konsumentengruppen jassen ihre Interessen nicht länger im Dunkeln aus, sondern häufiger im Licht des Tages: im Parlament, in den Medien, vor laufender Kamera. «Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände entwickelten früher in vertraulichen Gesprächen regelmässig Lösungen, die dann schlank durchs Parlament gingen», sagt der Politologe Manuel Fischer, der viel über die Entscheidungsstrukturen in der Politik geforscht hat. «Heute ist die vertrauliche vorparlamenta-

ZWAR LEIDEN
DIE GEWERKSCHAFTEN
AN EINEM STETIGEN
MITGLIEDERSCHWUND.
ABER IMMER,
WENN AM SOZIALSTAAT
GEWERKELT WIRD,
SIND SIE EINE WAND.

DI* Lobby»

rische Entscheidung erschwert:» Dass die Vertreter der klassischen Verbände in Einfluss verloren haben, sei eine logische Folge davon.

Und so suchten die Verbände in neuerer Zeit selber die Anerkennung der nächsten Instanz des Volkes. «Man muss sich die Macht erkämpfen», sagt der oberste Gewerkschafter im Land, Paul Rechsteiner. «Neben dem Einsatz für gute Gesamtarbeitsverträge sind heute Referenden, Initiativen und Kampagnen immer wichtiger.» An den Gewerkschaften wird gut greifbar, wie sich durch die Erosion von alter Macht neuer Einfluss bildet: Zwar leiden die Arbeitnehmervertretungen an einem stetigen Mitgliederschwund. Aber als Kristallisationspunkt sind sie wichtiger geworden. Wann immer am Sozialstaat gewerkelt wird, stehen sie bereit, den Ist-Zustand zu verteidigen. Und sie finden die Unterstützung von Menschen, denen es nie in den Sinn gekommen wäre, einer Gewerkschaft beizutreten. So schafften sie es 2010, die Senkung des Umwandlungssatzes bei den Pensionskassen zu kippen. Sie sperrten sich in den späten 1990er-Jahren gegen die Vorstellung der *New Left*, dass Billiglöhne die Wirtschaft zum Brummen bringen sollten. Und mit den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit konnten sie arbeitsrechtliche Verbesserungen durchboxen. «Wir sind in den letzten 15 Jahren zur stärksten Referendumskraft geworden», sagt Rechsteiner. «Was einst der Gewerbeverband von Otto Fischer war, das sind heute wir. Mit unserer Mobilisierung kann es nur noch die SVP aufnehmen, wenn sie das Ausländerthema bewirtschaftet.»

Das mag übertrieben sein, aber dieses Selbstbewusstsein besagt etwas. Selbst die Niederlage der Gewerkschaften am 18. Mai 2014 war ein kleiner Sieg. An jenem Tag schmetterte das Volk die Mindestlohn-Initiative deutlich ab, die Rede von der sozialistischen Schnapsidee hatte verfangen. Aber allein die Drohung mit einem gesetzlichen Mindestgehalt hatte gereicht, um Bewegung in die Tieflohnbranchen zu bringen. Der Kleiderriese H&M, der Schuhverkäufer Bata oder die Discounter Aldi und Lidl erhöhten ihre Mindestlöhne noch vor dem Abstimmungssonntag auf 4000

Die Lobbys

Franken im Monat. Und seit Juli 2013 gelten für die rund 100000 Mitarbeitenden der Maschinenindustrie erstmals Mindestlöhne, Auch die Linke weiss die volksdemokratischen Hebel zu betätigen, die Drohung mit der «Referendumsmacht» wirkt. «Hartz IV wäre nie möglich gewesen, wenn die Deutschen über diesen Sozialabbau hätten abstimmen können», schrieb der ehemalige SP-Chef Peter Bodenmann in der Gewerkschaftszeitung «Work». «Linke Initiativen erlauben es, soziale Fragen in den Raum zu stellen.»

Mehr Beeinflussung, weniger Wirkung

Die Verbände haben also weiterhin Gewicht. Ungeklärt übersendet Economiesuisse in jeder Parlamentssession den wirtschaftsnahen National- und Ständeräten sogenannte «Zirkulare» - bücherdicke Dossiers, in denen alle anstehenden Geschäfte von Business-Belang erläutert werden, mitsamt Angaben, wie abzustimmen sei. Lobbyismus? *Pressure*? Vielleicht, aber solche Argumentarien bieten den Empfängern eben auch Orientierung in der allgemeinen Themen- und Materialflut. «Die Zirkulare sind immer sachlich und informativ», urteilt ein Empfänger. Bürgerliche Politiker schimpfen zwar über die Damen und Herren von der Zürcher Hegibachstrasse, wo Economiesuisse ihren Sitz hat. Doch steht eine wichtige Abstimmung an, überlassen sie denselben Damen und Herren gern die Kampagnenführung. Die Linke fremdelt immer wieder mal mit den Gewerkschaften - aber sie will an ihre Geldtöpfe, um ihre Initiativen unters Volk zu bringen.

Die alte Weisheit, dass das Geld die Schweiz regiere, ist deshalb weiterhin populär — auch zu Zeiten, in denen die alten Geldeliten doch spürbar an Gewicht verloren haben.

Die Zahlen, welche die Mammon-These belegen sollen, werden mit wohligem Schauer herumgereicht. Rund 1400 Lobbyisten wirken im Bundeshaus. So viele wie noch nie. Sie ziehen durch die Gänge, für dieses Anliegen, für jenes Grüppchen, für noch ein Projekt: Hunderte Kommunikationsprofis aus einschlägigen Agenturen legen den Politikern im Auftrag einzelner Interes-

DAS GELD BLEIBT
ALSO WICHTIG -
UND ZWAR
GERADE WEIL ES
ZU WENIG
DAVON GIBT
INDER
DEMOKRATIE-MASCHINE.

Die Lobbys

sengruppen dar, was richtig wäre. «Das Lobbying hat ein dekadentes Ausmass erreicht», sagte Ständerat Thomas Minder 2012 im «Tages-Anzeiger». Und sein Katskollege This Jenny (SVP) befand, er könne im Fall selber lesen, was in den Dossiers stehe. Die Politiker wollen in der Offendlichkeit das Bild vom autonom entscheidenden Volksvertreter pflegen, der allein im Dienst der Allgemeinheit handelt. Aber überlastet wie sie sind, sind sie froh über die Dienste der Einflüsterer «Ein Politiker kann nicht immer alles wissen», meinte SVP-Nationalrat Peter Föhn. «Am meisten nervt die Politiker», berichtet ein erfahrener Lobbyist, «wenn jemand zu feige ist, um selber zu kommen, und stattdessen eine *Public-Affairs-Bude* schickt, die den Auftrag hat, siebenmal anzuklopfen.»

Es ist das Nullsummenspiel eines Wettrüstens. «Die Beeinflussungsversuche haben klar zugenommen, aber die Wirkung des einzelnen Beeinflussers wurde nicht grösser», sagt Georges Theiler, ein FDP-Mann mit fast zwei Jahrzehnten Erfahrung im Parlament. Während einer Session erhält jeder Parlamentarier täglich rund 30 Zentimeter Post zugesandt, hinzu kommen Dutzende Einladungen zu Veranstaltungen, bei denen ihm, kulinarisch hochstehend umrahmt, eine präzise Meinung nahegelegt wird. «Das Lobbying wird inzwischen viel professioneller betrieben», sagt Aloys Hirzel, einer der ersten und einflussreichsten Kommunikationsberater im Land. Und gewiss werde auch über Lobbying verstärkt Einfluss genommen auf die Meinungsbildung. Was notabene, so Hirzel, überwiegend positiv sei: «Nationalräte, Bundesräte oder Chefbeamte stehen zwar vor der schwierigeren Aufgabe, das alles zu absorbieren. Aber dafür liefern ihnen die Lobbyisten mehr Varianten in einem politischen Thema.»

Das Geld bleibt also wichtig — und zwar gerade weil es zu wenig davon gibt in der Demokratiemaschine. Wo es den Politikern an Luft und Freiraum fehlt, müssen sie die Recherche und das Denken teilweise outsourcen.

Inzwischen aber sitzen diese Denk-Prothesen nicht mehr alle in der gleichen weltanschaulichen Ecke, sie gehorchen nicht mehr

Die Lobbys

alle denselben Herren. «Es ist völlig falsch, zu meinen, unsere Politiker in Bern seien von ein paar Super-Strippenziehern gesteuert», sagt ein Lobbyist. Mehr Interessenvertreter denn je strömen ins Bundeshaus, suchen sich dort gezielt jene Politiker aus, die in einer entscheidenden Scharnierfunktion sind, und legen ihnen in persönlichen Gesprächen die perfekt passenden Argumente hin. Was einst den Verbänden vorbehalten war, leisten sich jetzt auch einzelne Firmen. So beschäftigt die Migros seit Jahren einen Lobbyisten, ganz in der Tradition des Unternehmens. Dessen Gründer Gottlieb Duttweiler schuf einst eine eigene Partei, den Landesring der Unabhängigen (LdU), sowie mehrere Zeitungen. Selbst kleine Interessengruppen wie der studentische *Think Tank* Foraus organisierten sich einen Zutritts-Badge fürs Bundeshaus. Die «Schweizerische Greina-Stiftung zur Erhaltung der alpinen Fließgewässer» hatte in der Legislaturperiode 2011–2015 zehn Mitglieder oder Stiftungsräte im Parlament. Und fünf Nationalräte sowie zwei Ständeräte aus fünf Parteien gaben als Interessenbindung an, im politischen Beirat von Nick Beglingers Swisscleantech zu sitzen. Es sind Vernetzungen, die voll mithalten können mit herkömmlichen Kraftorten wie dem Gewerbeverband (7 verbundene Parlamentarier), dem Bauernverband (8 Parlamentarier), dem Hauseigentümergeverband (14 Parlamentarier), dem Mieterverband (5 Parlamentarier) oder dem Nutzfahrzeugverband Astag (4 Parlamentarier).

Gerangel um die Zutritts-Badges

Um den direkten Zugang ins Bundeshaus bemühen sich viele Unternehmen und Verbände. Sie scheuen dabei keine Kosten. Parlamentarier werden überhäuft mit Angeboten von lukrativen Beraterverträgen oder gar direkten Zuwendungen, um einen der Zugangs-Badges, die sie an Externe vergeben dürfen, herauszurücken. Bei weitem nicht alle können widerstehen.

Ein Innenhof im Zürcher Kreis 4. Unter dem Sonnenschirm auf der Terrasse sitzt Patrick Hofstetten. Der Mann im T-Shirt ist der Klimaexperte beim WWF und damit einer der mächtigsten Umweltlobbyisten. Er bestimmt die politischen Positionen des

**KEINE
SCHLAUMEIEREIEN:
EINEN POLITIKER
TÄUSCHT
MAN NUR EINMAL.**

Die Lobbys

WWF, der grössten Umwelt-NGO im Land. Das wissen aber nur Insider. «Die Öffentlichkeit nimmt unsere politische Arbeit nicht stark wahr», sagt Hofstetter. Das sei durchaus gewollt. Nicht weil der WWF etwas zu verheimlichen hätte, aber mit Politik liesse sich schlecht Fundraising betreiben. «Wir verkünden nicht, wie viele Bundesräte wir getroffen haben, wer einen Brief an Frau Leuthard geschrieben hat oder wie viele Stunden wir in der Wandelhalle rumgestanden sind.» Auch Hofstetter ist während den Sessionen oft im Bundeshaus anzutreffen. Dabei geht es nicht um die Geschäfte, die gerade im Ratssaal besprochen wurden, sondern um jene, die in einem halben oder ganzen Jahr zur Abstimmung kommen werden. «Viele Politiker müssen während der Session nicht alle Themen vertieft verfolgen», sagt Hofstetter, «sie haben zum Glück Zeit für Fachgespräche.»

Die Mehrheiten bei den aktuellen Geschäften versuchen Hofstetter Kollegen von der Politikabteilung zu beschaffen. Sie wissen, wen sie bei welchem Thema ansprechen müssen: «Im Internet gibt es ja wunderbare Profile der Politiker, die wir uns natürlich genau anschauen.» Der WWF selber veröffentlicht ein Umwelt-Ranking der Parlamentarier und erteilt vor jeder Session Abstimmungsempfehlungen, beides im Internet abrufbar.

Ratgeber und Einflüsterer

Den Hauptteil seiner Arbeit in Bern widmet Patrick Hofstetter den «Hardcore-Umweltpolitikern». Regelmässig tauscht er sich aus mit einem Dutzend Nationalräten und einem halben Dutzend Ständeräten. «Namen möchte ich keine nennen.» Er sei, sagte Hofstetter über sich selbst, eine wertvolle Informationsquelle, ein Ratgeber, zumal er einer der wenigen Ingenieure im Bundeshaus sei: Er wisse, wie ein Kraftwerk funktioniert und wie man Klimamodelle interpretieren müsse. «Wir erlauben uns aber keine Schlaumeiereien. Man täuscht einen Politiker nur einmal, dann hat man ihn nie mehr.»

Hofstetters grösster Erfolg war eine der grossen Niederlagen des Wirtschaftsverbandes Economiesuisse: das **CO₂**-Gesetz. Dabei sah es zunächst gar nicht danach aus. 2009 scheiterte in Kopen-

hagen die Klimakonferenz der UN, und Hofstetter fürchtete dass all die Bemühungen um Treibgaseinsparungen auch in der Schweiz auf Eis gelegt würden« «Auf der Rückreise fragte ich mich: Was das nun für das CO₂-Gesetz? Ist die Schweiz bereit» obschon die Welt nicht bereit ist?* Doch der WWF hatte den Zeitgeist auf seiner Seite, Al Gores Film «Eine mibe« queme Wahrheit» bewegte» nacheinander erschienen der neuste IPCC-Report und der Lord-Stern-Bericht: Das Klima blieb heiss. Eine Umweltkoalition lancierte eine Volksinitiative. «Wir formulierten die Initiative so moderat» dass wir glaubten» beim Volk eine Chance zu haben»» sagte Hofstetter. Und tatsächlich: die Mittepolitiker kamen an Bord - das Gesetz gegen den CO₂« Ausstoß wurde kurz vor Weihnachten 2011 vom Parlament ab-

gesehen
Bp v*

per Lobbyist als Ratgeber, der die Grundlagen bearbeitet - und nicht auf den schnellen Erfolg drückt; dem die Wandelhalle und das Hotel Bellevue nicht der Nabel der Welt bedeutet. Ein Ratgeber» der merkt: Meinungsbildungen sind tektonische Prozesse» So suchten die NGOs wie die EvB oder der WWF ihren Erfolg, Mit Geduld.

Die traditionelle Wirtschaft hat viel davon verloren» Ihr längerfristiges Denken hat Economiesuisse teilausgelagert — zu Avenir Suisse. Finanziert von Grossunternehmen von A wie ABB über N wie Nestle bis Z wie Zürich sowie Privatiers wie Walter Kielholz oder Tito Tettamanti, versucht der **Thitk Tank** sich die Zukunft der Schweiz auszumalen. Aber die Geldgeber wollen eben Resultate sehen» Also mischt sich Avenir Suisse mit Büchern» Papers und Blogs immer kräftiger in die Tagespolitik ein. Auch der Gewerkschaftsbund publiziert unterdessen eigene Studien, die wiederum ganz andere Wahrheiten beweisen sollten. «Das haben wir früher in diesem Ausmass nicht gemacht», sagt Paul

Rechsteiner. Und 2004 gründete man mit «Denknetz» einen eigenen kleinen **Thnk Tank**. Selbst an den Universitäten werden die Denker mit weitem Horizont seltener, denn Geld von Wirtschaft und Staat bekommt am leichtesten, wer sich Themen widmet, die gerade auf der politischen Agenda stehen»

Die Lobbys

Und so ist in der Demokratiemaschine am Ende beides knapp, nicht nur das Schmieröl, das Geld — sondern auch der Sprit, der Geist.

die Verwaltung

Sie ist die eigentliche Macht im Staat Denn ihr gehört die Ewigkeit

Die Bundesverwaltung, sagt die Bundesverwaltung, wird immer mächtiger. Aber immer nur ein bisschen, sie kostet jährlich rund ein Prozent mehr. Gut 33 000 Menschen arbeiten bei der Eidgenossenschaft, für sein Personal gibt der Bund heute über fünf Milliarden Franken aus, Jahr für Jahr. So steht es in der Staatsrechnung — die die Verwaltung erstellt hat. Was wir über die Verwaltung wissen, wissen wir von der Verwaltung.

Die wahre Macht im Staat ist die Verwaltung, sei es auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene. Sie ist der Apparat, das System, das prüft, verwirft oder die Dinge vorantreibt. Sie ist die Schattenregierung, über die man wenig weiss. Wer meint, die Verwaltung habe keine Interessen, sei also nur ausführendes Organ, ein Dienstleister des Volkes, meinungslos und neutral, der irrt gewaltig. Er verkennt, dass die Verwaltung aus Menschen besteht, und die wollen ihre Ansinnen durchsetzen.

Zum Beispiel Ueli Stückelberger. Den Mann, dem der öffentliche Verkehr drei Milliarden Franken zusätzlich zu verdanken hat, kennt fast niemand. Das ist ihm auch ganz recht so. Der Direktor des Verbandes öffentlicher Verkehr und Mitglied der Grünen agiert lieber im Hintergrund. Vor seiner Verbandstätigkeit war der Berner Leiter Politik im Bundesamt für Verkehr. Und er war, als Beamter, mitbeteiligt an der Volksinitiative «für den öffentlichen Verkehr» des Verkehrsclubs der Schweiz (VCS), eingereicht 2010.

Fragt man diesen Ueli Stückelberger nach den wahren Machtverhältnissen in Bundesbern, antwortet er: «Die Bundesverwaltung sagt immer, der Bundesrat habe sie beauftragt. In Wahrheit ist es umgekehrt. Wir formulieren den Auftrag an den Bundesrat.» In seinem Fall ging das so: Verkehrsministerin Doris Leuthard wollte mit der sogenannten «Vorlage zu Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur» (FABI) für 3,5 Milliarden Franken den öffentlichen Verkehr ausbauen. Die Verwaltung aber

I#l« vwwaiiuiy

wollte 6,4 Milliarden Franken, also fast doppelt so viel. «Die Verwaltung will einen guten öffentlichen Verkehr, das liegt ihr am Herzen*, sagt Stückelberger, der Verwalter, Verbandsmensch und Grüne. Also machten Beamte unter seiner Anleitung die teurere Variante, die von der Bundesrätin verworfen worden war einzelnen Stände- und Nationalräten schmackhaft. Sie lobbyierten. Zudem lancierte der VCS seine Volksinitiative, die zusätzlich Druck machte.

Mit Erfolg. Das Parlament folgte der Verwaltung, nicht der Regierung. Die VCS-Initiative wurde zurückgezogen. Und am 9. Februar 2014 hiess dann das Volk mit 62 Prozent Ja-Stimmen auch das viele Geld gut, das den Schweizerischen Bundesbahnen für Instandhaltung und Ausbau ihres Netzes zufließen wird: 6,4 Milliarden Franken wird das Land bis 2025 an Steuergebern in den öffentlichen Verkehr investieren. Ein Grosserfolg für die Verwaltung. Ueli Stückelberger sagt: «Die Bundesverwaltung ist sehr viel sensibilisierter für den parlamentarischen Betrieb als früher. Sie will Mehrheiten für ihre Anliegen schaffen. Und deshalb pflegt man einen viel intensiveren Kontakt zu Parlamentariern.»

Beamte sind Politiker

Die Verwaltung will etwas. Dieser Wille drückt sich etwa in einem stetig wachsenden Kommunikationsapparat aus, in dem 2014 über 300 Bundesbeamte arbeiteten, die nach innen wie nach aussen versuchten, die «richtige» Sichtweise für die Ansinnen der Verwaltung (und des Bundesrats) zu vermitteln. Dieser Apparat verschlingt jährlich über 80 Millionen Franken.

«Der Verwaltung gehört die Ewigkeit, während das zeitliche Wirken eines Parlamentariers begrenzt ist»: So hat es Remy Scheurer, ein liberaler Nationalrat, einmal gesagt. Und dann sagte er noch diesen Satz: «Die Zeit ist die Alliierte der Verwaltung, aber der Feind des Parlamentariers.» Hundertfach versackten die parlamentarischen Initiativen in den Mühlen des nationalen Beamtenapparats, von juristischen Spitzfindigkeiten abgefeilt, von Bedenken gebremst, in Aktenordnern begraben. Die gängi-

O* Vfir in BÜ im m

die vorstellung dass die politik entscheidet und die verwaltung umsetzt, ist nicht die helvetische realitaet "es ist entscheidend ob ein amtschef ein anliegen gut oder schlecht findet" sagt ein erfahrener lobbyst und er meint damit selbst anliegen hinter denen starke gruppen im parlament stehen "ist er dagegen wird es schiwerig den politischne druch aufrechtzuerhalten" Ohnehin sind es bei jedem gesetz letztlich die fachleute in der verwaltung, welche die verordnungen ausformulieren, also ganz entscheiden bestimmen, was in der Schweiz konkret gilt. Die

politische Instanz kann das dann noch absegnen. Aber die Verwaltung hat die Macht über das entscheidende Detail.

Patrick Hofocctcr vom WWF sage «Bei Anhörungen und Vernehmlassungen ist es immer dasselbe Game: Wir wollen mehr; Economiesuisse will weniger. Und die Verwaltung sagt: «Super, da haben wir ja die goldene Mitte gefunden. Das heisst: Da verändert sich kein Millimeter am Vorschlag der Verwaltung, egal, wie aufwendig wir um einbringen. Im Vergleich zur Verwaltung können wir bei den Parlamentariern mehr bewirken.»

Wem es als Journalist gelingt, die Pressestellen zu umgehen, die alles daran setzen, die Bundesbeamten abzuschirmen, der hört Erstaunliches. «Ja, wir lachen oft über die da oben, weil sie keine Ahnung haben», sagt eine Sachverständige aus dem Bundesamt für Justiz. Der Satz verrät ein gesundes Selbstvertrauen, das aber,

leider, auch gut begründet ist. In den Ämtern sitzen Menschen, die das studiert haben, was «die da oben», also die Parlamentarier und Bundesräte, oft nur vom Hörensagen kennen- Sie beschäftigen sich täglich mit den Themen, über welche die andere Seite, die Legislative, zu befinden hat. In der Bundesverwaltung arbeitet die geballte Kompetenz des Landes.

Allerdings lässt sich auch hier eine Verschiebung feststellen. Teilweise, so scheint es, wurde die Macht der Bundesverwaltung in jüngster Zeit gestutzt. Die Bundesräte haben begonnen, stärker auf Stabe zu setzen, auf Berater, persönliche Mitarbeiter, ausgesuchte Experten - sie entwickeln ihre Politik weniger im klassischen Liniensystem und mit den Chefs ihrer Ämter. Zugleich werden Spitzenbeamte rascher ausgetauscht, sogar gefeuert. «Es

DIE GÄNGIGE
VORSTELLUNG,
DASS
DIE POLITIK
ENTSCHEIDET
UND DIE
VERWALTUNG
UMSETZT,
IST NICHT
DIE REALITÄT.

Die Verwaltung

gibt eine Tendenz, wie in der Privatwirtschaft die Kader schneller auszuwechseln», sagt Peter Hablützel, der 16 Jahre lang das Bundespersonalamt leitete. Auch deshalb sieht man Chefbeamte öfters selber in der Wandelhalle für ihre Interessen lobbyieren. Denn sie sind unter Druck, ihren Anliegen — die auch politischer Art sein können — zum Erfolg zu verhelfen.

Diener des Volkes?

Geschwächt wurde die Verwaltung zudem, weil das Parlament, wie bereits erwähnt, professioneller funktioniert. Andere Entwicklungen wiederum haben die Macht der Verwaltung jedoch gestärkt. Neue Aufgaben, kompliziertere technische Fragen, die Anforderungen des internationalen Rechts und der globalen Beziehungen — das schaffe wieder einen grösseren Spielraum für die Verwaltung, urteilt Peter Hablützel. Ähnlich sieht es der Politologe Hanspeter Kriesi, er formuliert es einfach umgekehrt: «Der Bundesrat hat zu wenig Ressourcen und kein klares Programm. Das stärkt die Macht der Verwaltung.»

Dies ist mit ein Grund, weshalb der muskulöse Arm des Kontrollstaats begonnen hat, die Laisser-faire-Republik abzulösen. Regulierungsbehörden mit Kürzeln wie Finma, Weko, Elcom oder Comcom sind zu Instanzen mit scharfen Zähnen erwachsen. Undenkbar zum Beispiel, dass eine Wettbewerbsbehörde vor 20 oder 30 Jahren — wie im Frühjahr 2012 geschehen — dem deutschen Automobilhersteller BMW eine 156-Millionen-Busse aufgebrummt hätte, weil dieser Parallelimporte verhinderte.

Detaillierte Einblicke in die Verwaltung sind jedoch selten. Besonders die Chefetagen sind *terra incognita*. *Off the record* sprechen die Herren und einige Damen zwar gerne Tacheles, sie platzieren ihre Storys in den Sonntagsmedien, lassen hier ein Papier, da einen Bericht durchsickern. Wie die Machtmechanismen tatsächlich funktionieren — darüber schweigen sie sich aber aus.

Er macht eine Ausnahme. Der Mann, der den Apparat von innen kennt wie kaum ein Zweiter, ist ein Spitzenvertreter dieser so mächtigen Verwaltung. Der Frühsommerabend gibt sich lau. Im Restaurant Obstberg, 13 Gault-Millau-Punkte, gelegen auf dem

Die Verwaltung

Moränen-Rücken oberhalb des Berner Bärengrabens, ist weiss gedeckt. Seit vielen Jahren bekleidet der Mann Spitzenpositionen in der Verwaltung, er exponiert sich auch in der Öffentlichkeit und will deshalb hier, wo er frei seine Meinung äussert, nicht mit Namen erscheinen. Nach einem ersten Schluck Tessiner Weisswein kommt er ziemlich schnell auf das zu sprechen, was ihm auf dem Herzen liegt. Er sagt: «Der Einfluss der Verwaltung ist in denjenigen Bereichen sehr gross geworden, in denen es um komplexe Sachverhalte geht - und das werden immer mehr.» Er selbst durchdringe viele Themen nicht mehr wirklich, obwohl er dies eigentlich müsste. «Da kann ich mich nur auf meine Leute verlassen. Und oft ist es nur einer, der von einem bestimmten Thema wirklich etwas versteht.»

Das Entrecote wird aufgetragen. Und während der Mann sich ein erstes Stück absäbelt, bringt er zur Sprache, was ihn umtreibt. Manchmal fühle er sich ein bisschen einsam: «Es braucht in meiner Position eine Unabhängigkeit in der Sache. Was ich als Beamter meine oder will, hat unerheblich zu sein. Ich bin ein Diener des Volkes. Aber diese Unabhängigkeit ist bei vielen in der Verwaltung nicht mehr gegeben.» Am besten sehe man dies in der Europafrage. «Treibende Kraft in der Offnungsfrage gegenüber Europa ist die Verwaltung. In dieser Frage hat die Mehrheit bei uns ein sehr problematisches, anwaltschaftliches Verständnis.» Zum Beispiel sei die Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA), angesiedelt im Aussendepartement, ein wahres Agitprop-Zentrum in dieser Frage: «Die vertreten die Interessen Europas und nicht diejenigen der Schweiz. Das macht mich wütend.»

Als die Bürokratie Kinder schützen wollte

Wer also denkt, die Verwaltung sei ein Ausbund an Kompetenz, Willen und Herrschaftswissen, der irrt sich leider. Manchmal ist die Verwaltung ganz schön inkompetent - und wird aus der Unfähigkeit, eine klare Linie zu verfolgen, zu einem Monster, das sich selbst beschäftigt. Ein wunderbares Beispiel dafür bot die Pflegekinder-Verordnung, die modernisiert werden

Die Verwaltung

sollte. 2011 wurde dieser Versuch vom Bundesrat abgebrochen. Die Sache ging zurück an die Räte; sie wird allenfalls im Rahmen einer parlamentarischen Initiative aufgegriffen, welche den Schutz von fremdplatzierten Kindern im Zivilgesetzbuch regeln will.

Wie konnte das passieren? So: Es war in den späten 1990er-Jahren, als Jacqueline Fehr (SP) realisierte, dass es um die Rechte der Pflegekinder nicht zum Besten steht. Fehr, damals noch Zürcher Kantonsrätin, war in den Vorstand der Pflegekinder-Aktion gewählt worden, und sie merkte, dass es bei den Platzierungen der Kinder öfters zu Problemen kam. In vielen Gemeindebehörden und -Verwaltungen, die ein elternloses Kind unterbringen mussten, fehlte das nötige Fachwissen. Kinder wurden falsch versorgt, hin und wieder gab es Missbrauchsfälle, und es mangelte an Kriterien, die zu klären halfen, welche Staatsstelle wofür verantwortlich wäre.

Nachdem sie in den Nationalrat nachgerutscht war, regte die Sozialdemokratin 2002 eine Revision der «Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption» an; die damals gültige Regelung stammte aus dem Jahr 1978. Der Bundesrat nahm das Postulat auf, denn dass Handlungsbedarf bestand, schien auch ihm klar.

Das Projekt begann, wie üblich, mit einem Expertenbericht. Darin bestätigte die Historikerin und Sozialtherapeutin Barbara Zatti vier Jahre nach Fehrs Postulat einen Mangel an Professionalität im Umgang mit Pflegekindern. Gestützt darauf, liess der Bundesrat ab Sommer 2006 eine gesetzgeberische Antwort ausarbeiten, wobei das zuständige Justizdepartement in den folgenden drei Jahren auf zahlreiche Profis aus Kindertagesstätten, Sozialpädagogikverbänden, Sozialdepartementen oder der Pflegekinder-Aktion zurückgriff. Der erste Verordnungsentwurf legte fest, dass Tageseltern einen «Betreuungsvertrag» mit einem «Betreuungsplan» erarbeiten müssen, es war die Rede von Gesuchen, Kurspflicht, Bewilligungen, Versicherungspflicht, statistischer Erfassung — das Wort Vater oder Mutter kam kein einziges Mal vor.

Die Verwaltung

Und: Der Revisionsvorschlag erfasste nicht bloss Kinder, die im institutionellen Rahmen ausserhalb ihrer Familie betreut werden, sondern auch die familienendastende und sehr private Obhut, Also Nannys, Au-pairs, Tagesmütter. Hier steckte der Kardinalfehler. Denn weil die Verordnung damit auch die Rechte vieler Eltern einzuschränken drohte, erschien sie plötzlich als weiterer Exzess des Bevormundungsstaats. Tatsächlich wollte das Paket auch die Tante, die zwei Tage pro Woche zu ihrer Nichte schaut, unter staadiche Kontrolle zwingen.

Als dies im Juni 2009 bekannt wurde, hagelte es Proteste. Politiker aus diversen Parteien schüttelten vor laufender Kamera den Kopf, und die FDP reichte eine Interpellation ein, worin der Bundesrat gefragt wurde: «Ist er nicht auch der Meinung, dass bei der neuen Verordnung der gesunde Menschenverstand abhanden gekommen ist?» (Antwort des Bundesrats: «Nein.») Das Wohl der fremdplatzierten Kinder geriet in den Hintergrund, dafür wurden jetzt am Beispiel des Revisionsentwurfs Familienideale diskutiert: Wie sehr darf der Staat in die Familie eingreifen? Das Schreckgespenst des «eidg. dipl. Grosi» geisterte durch die Online-Kommentare, obschon Grosseltern von der Bewilligungspflicht ausgenommen gewesen wären; daran hatte man noch gedacht.

Eveline Widmer-Schlumpf, damals die zuständige Justizministerin, verteidigte den Entwurf zwar öffentlich, forderte intern aber eine Neufassung. Wieder verging ein Jahr. Die Betreuungsverordnung wurde überarbeitet und gelockert. Doch als das Paket im September 2010 erneut präsentiert wurde, war die Skepsis noch stärker. Nun wehrten sich auch Fachstellen und Kantone - sie wollten weiterhin eine Bewilligungspflicht für Pflegeeltern. Und neben den Bürgerlichen, denen jede Einmischung ins Private suspekt ist, äusserten auch Linke Unmut. Denn immer noch verlangte der Entwurf, dass jede Tagesmutter sich prüfen lassen müsse - keine gute Voraussetzung, um flexible Familienmodelle zu fördern. Dann brach der Bundesrat die Übung ab. Der «Gouvernantenstaat» war gestoppt. Allerdings zum Preis, dass es weiterhin an staatlicher Obhut für viele fremdplatzierte Kinder mangelt.

Die Verwaltung

Es ist spät geworden im «Obstberg» in Bern, die Flasche Tessiner Weisswein ist leer, morgen wartet wieder ein Sitzungsmarathon auf den Spitzenbeamten. «Ja, die Schweiz ist ganz schön durcheinander.» Der Mann kippt einen doppelten Espresso gegen die Müdigkeit, schnappt sich sein Jackett und seine Autoschlüssel. Zum Abschied sagt er: «Wissen Sie, im Grossen und Ganzen können wir aber froh sein, dass es die Verwaltung gibt. Die oben in der Regierung kommen und gehen, sagen mal dies und mal jenes. Diejenigen in der Verwaltung aber bleiben. Und das stellt doch eine gewisse Kontinuität in der Schweizer Politik sicher.»

DER BUNDESRAT

Der Bundesrat ist die oberste Behörde der Schweiz, sagt das Gesetz. Und damit ist schon sehr viel gesagt

Doch, doch, wenigstens in der Beurteilung der allgemeinen Gemütslage herrscht Einigkeit. An diesem Mittwoch, dem 18. Februar 2009, sagen die Beteiligten, habe eine bleischwere Düsternis über dem Gremium gelegen. Es war kurz vor 17 Uhr, als sich die Bundesrätinnen und Bundesräte durch einen Hintereingang ins Von-Wattenwyl-Haus an der Junkerngasse 59 in Bern schlichen. Es stand schon die zweite Bundesratssitzung des Tages an, eine ausserordentliche. Aber das waren die Beteiligten, die sich gegenseitig auch als «Insassen» bezeichnen, langsam gewohnt. Die letzten Monate hatten eine Kadenz an Treffen mit sich gebracht, die man letztmals während des Zweiten Weltkriegs gekannt hatte.

An diesem Mittwoch ging eine Zeit zu Ende, die für die Schweizer Regierung dramatischer und bedrängender nicht hätte sein können. Es war eine Zeit, die dem Land wieder einmal vor Augen führte: Es wird regiert, aber nicht (nur) in Bundesbern.

Was war passiert? Die Grossbank UBS hatte vier Monate zuvor, im Oktober 2008, vom Bund mit sechs Milliarden Franken gestützt werden müssen. Danach hatten die amerikanischen Justizbehörden die Schweizer Finanzfestung monatelang sturmreif geschossen. Immer dringlicher verlangten sie Daten über US-Steuerhinterzieher, immer grimmiger drohten sie Schweizer Finanzinstituten, die im Schatten des Bankgeheimnisses Steuer-schlupflöcher eingerichtet hatten. Und so stand nun an diesem frühen Mittwochabend der nächste grosse Schritt an. «Es war allen Bundesräten klar, dass an diesem Tag etwas Historisches passieren wird. Alle wussten: Heute geben wir das Bankgeheimnis auf, jedenfalls zu einem grossen Teil», sagt einer, der dabei war.

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finma) hatte beim Bundesrat beantragt, die Grossbank UBS sofort anzuweisen, die

Der Bundesrat

Kontodaten von 255 amerikanischen UBS-Kunden an die US-Justizbehörden abzuliefern. Nur damit könne man eine Anklageerhebung durch das US-Department of Justice (DOJ) gegen die Bank verhindern, eine Anklage, welche den sicheren Untergang des Geldhauses bedeuten und für das Land gravierende volkswirtschaftliche Konsequenzen haben würde. Der Zahlungsverkehr könnte zusammenbrechen, Unternehmen wären plötzlich nicht mehr zahlungsfähig. Und diese folgenschwere Anklage drohe morgen - falls die Schweiz nicht spure und Namenslisten mit mutmasslichen amerikanischen Steuerhinterziehern ausliefern. Wenn man jetzt nicht handle, sei es zu spät. Für die UBS und für die Schweiz. Sagte die Finma. Kein einziges Mal wurde im Bundesrat diskutiert, ob man die UBS nicht einfach ihrem Schicksal überlassen solle. Man verliess sich auf die Szenarien der Fachleute aus dem Finanzdepartement, der Finma, der UBS und der Nationalbank.

Ein Modell aus der Ära der Pferdekutsche

Was konnte der Bundesrat also tun? Die Regierung wurde schon seit Jahren dafür kritisiert, immer nur kurzfristig zu stolpern und keine Strategie zu haben, weder in der Aussenpolitik noch bei der Sanierung der Sozialsysteme oder eben auch im epischen Streit um das Bankgeheimnis. Erst 1968 verfasste der Bundesrat erstmals «Richtlinien der Regierungspolitik», erst ab 1987 skizzierte er eine «Legislaturplanung». Während in anderen Ländern die Öffentlichkeit nach den Wahlen die Verkündung der Regierungsprogramme jeweils mit Spannung erwartet, werden solche Papiere in der Schweiz gleich nach deren Publikation in Bundesordnern archiviert. Der Bundesrat ist ein Kollegium, dessen Strategien nur auf dem Papier einen hohen Wert besitzen. Im Alltag jedoch verwalten die sieben Politikerinnen und Politiker, die das Parlament hier zusammengewürfelt hat, zuerst einmal ihre Departemente, und sie sind froh, wenn sich die Kollegen an der rituellen Mittwochsitzung möglichst wenig einmischen. Wirklich diskutiert wird selten. Zum Stellenprofil eines Bundesrats gehört zudem eine chronische, ja dramatische Überlastung:

Dass ein Land mit nur sieben Ministerien regiert wird, war wohl angemessen im Pferdekutschen Zeitalter, aber in der Welt des 20. und 21. Jahrhunderts führte das System von 1848 zwangsläufig zu Lähmungserscheinungen. Das war zwar oft erkannt worden, aber eine Instanz hatte es immer geschafft, eine Regierungsreform zu hintertreiben, mal das Volk, mal das Parlament, mal der Bundesrat selbst. In der Inlandredaktion der «Neuen Zürcher Zeitung» kursierte der *Running Gag*: Wenn man wieder mal eine Seite zu füllen hat, schreiben wir etwas über die Staatsleitungsreform.

Der Bundesrat als Nichtregierungsorganisation, das ergab sich aus dem eingewachsenen Selbstverständnis: In der Schweiz ist es gesetzlich vorgesehen, dass der Bundesrat eher verwaltet als lenkt. «Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft», steht in Artikel 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997. «Im Grunde gleicht unser Bundesrat eher einer Koordinationsstelle als einer machtbewussten Regierung», resümierte die ehemalige Aussenministerin Micheline Calmy-Rey in ihrer Autobiografie.

Am Abend des 18. Februar 2009 fehlte dem Bundesrat also allerhand — zum Beispiel eine diplomatische Finanzmarktstrategie, welche die Zwangslage bereits weitgehend abgedeckt gehabt hätte; ein Notfallplan, um eine taumelnde Grossbank zu sezieren; eine eigene Realitätsprüfung zu den konkreten Auswirkungen, welche eine amerikanische Anklage gegen ein Schweizer Finanzinstitut nach sich ziehen würde.

Als Bundespräsident Hans-Rudolf Merz an diesem Mittwoch die Sitzung eröffnete und den Antrag der Finma kurz erläuterte, sah er in ermattete Gesichter. Regungslos, so erinnern sich alle Beteiligten übereinstimmend, habe das Gremium die Sätze entgegengenommen. «Es war die Vollzugsmeldung einer Sache, die uns überwältigt hatte», sagt Moritz Leuenberger, damals Vorsteher des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. «Die Regierung wurde von dieser Sache völlig überfahren», sagt jemand, der es wissen muss. «Das Resultat war

0«r Bundesrat

natürlich nicht perfekt»» sagt Pascal Couchepin, damals Innenminister«

Im Bundesrat wurde an diesem Abend nicht mehr diskutiert. Nur Moritz Leuenberger habe, zum wiederholten Mal, seine «rechtsstaatlichen Bedenken» geäußert. Anschliessend sei der Antrag der Finma einfach «zur Kenntnis» genommen worden. Das war keine Überraschung, hatte der Bundesrat doch schon im Dezember 2008 die Finma angewiesen, «alle notwendigen Schritte im Interesse der Stabilität des Finanzsystems zu unternehmen» - und damit das Heft aus der Hand gegeben. «Wir wollten den Entscheid nicht selbst treffen, das sollte die Finma machen, schliesslich handelte es sich um eine Aufsichtsfrage», sagt Hans-Rudolf Merz heute. Der Bundesrat hat formaljuristisch auch kein Weisungsrecht gegenüber der Finma.

Offiziell fällt das siebenköpfige Gremium seine Entscheide einstimmig, auch wenn ein Mehrheitsbeschluss möglich ist. Seine Mitglieder teilen die Aufgaben von Minister, Kabinett, Premierminister und Präsident gleichmässig unter sich auf, Sie vertreten ihre Positionen geschlossen, wer dagegen ist, soll sich zumindest zurückhalten. In den ersten Jahren des Bundesstaats, schreibt der Bundesrats-Historiker Urs Altermatt, war der Bundespräsident noch «ein schweizerischer Schattenkönig» gewesen. Seine Rolle wurde aber über die Jahre immer schwächer. Auch hier tritt der Charakterzug des Bundesrats als Behörde zutage: Das sogenannte Kollegialitätsprinzip hilft mit, ihn aus den parteipolitischen Ränkespielen rauszuhalten. «Wie Päpste entwachsen auch die Bundesräte mit der Wahl ihrem Wahlkörper», formulierte das der Politikbeobachter Michael Hermann. Der Bundesrat bildet zwar das Chefmanagement der Verwaltung, aber Zeitdruck sowie die Menge und die Komplexität der zu lösenden Probleme führen dazu, dass er oft nur noch abnicken und weiterreichen kann, was die Profis in den Ämtern vorbereitet haben.

Im Von-Wattenwyl-Haus gingen die Bundesräte an jenem Abend im Februar 2009 bereits nach 20 Minuten wieder auseinander. Das restliche Geschehen ist im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Schweizer Parlaments festgehalten: «Um 21.51

**IN TAT
UND WAHRHEIT
IST DER
BUNDESRAT
EINE
NICHTREGIERUNGS-
ORGANISATION.**

Der Bundesrat

Uhr einigten sich das DÖJ, die SEC [Börsenaufsicht] und die UBS auf die Vereinbarung, die daraufhin gerichtlich genehmigt wurde. Die Genehmigung wurde der Finma umgehend mitgeteilt. Zwischen 22 Uhr und 22 Uhr 30 informierte die Finma die UBS über die Genehmigung. Die UBS händigte daraufhin den Datenträger an die Finma aus und übermittelte der Finma das Passwort für den Zugang auf den Datenträger. Eine halbe Stunde später übergab die Finma den Datenträger einem Vertreter der US-Botschaft in Bern. Anschliessend wurde das Passwort direkt an Bruce Swartz des DOJ übermittelt.»

Das System Bundesrat zeigt Schwächen

Es ist müssig, über die Auswirkung anderer Regierungsstrukturen in solch einer Zwangslage zu rätseln; manch anderes Kabinett wäre in einem UBS-Fall vor ähnlich vollendeten Fakten gestanden. «Es gab keinen anderen Weg. Wäre die UBS gescheitert, hätte der Schweiz eine ernsthafte wirtschaftliche Krise gedroht. Ich bin stolz auf meine Kolleginnen und Kollegen im Bundesrat. Sie haben geschwiegen wie ein Mann», sagt Pascal Couchepin, der als Bundespräsident im Jahr 2008 dem Vizekanzler Oswald Sigg zwischenzeitlich die Führung des Protokolls mit den Worten verboten hatte: «Arretez ça!» Er befürchtete schwerwiegende Konsequenzen für die UBS, sollte etwas nach aussen dringen. «Natürlich bin ich nicht mit allem zufrieden, was passiert ist, aber das System als Ganzes hat funktioniert.» Anders beurteilt Moritz Leuenberger im Nachhinein die Lage: «Das System Bundesrat hat in dieser Zeit Schwächen gezeigt. Die Last, die da ein Einzelner allein auf seinen Schultern tragen wollte, war zu schwer. Das Gesamtgremium hätte früher und besser eingebunden werden müssen. Dann wäre es auch möglich gewesen, eine politische Strategie zu gestalten, die sich nicht einfach scheinbar kurzfristigen Sachzwängen beugen musste.»

Es gehört geradezu zur Schweizer Politikultur, dass man den Bundesrat in corpore als schwach bezeichnet und die einzelnen Bundesräte als eher matte Figuren sieht. Kaum eine Krise, in der nicht ein Leitartikler oder Parteimann beklagt, dass das Land

Der Bundesrat

ausgerechnet jetzt eine so schwache Regierung habe. Man könnte dieses Lamento zurückverfolgen durchs 20. Jahrhundert und wohl bis ins 19. Jahrhundert - am Ende würde klar, dass Stärke und Schwäche des Bundesrats erstens Ansichtssache und zweitens weitgehend organisatorisch festgelegt sind. Ist so, weil ist so. Ist so, weil gut so. Bleibt so, weil war so.

Ein Hort der Übersicht

Trotzdem wird in der Schweiz über kein anderes Gremium so viel gesprochen, in der Öffentlichkeit wie in den Medien. Der Bundesrat, könnte man überspitzt formulieren, ist für die Eidgenossenschaft was die Queen für England: Er befriedigt Sehnsüchte. Nicht nach Promis, Klatsch und Babybildern, Traumhochzeiten oder Skandalen, sondern nach Zuverlässigkeit und Übersicht. Zumindest vordergründig wünscht man sich, das Schicksal des Landes würde im Bundesrat entschieden. Dort ist die Macht greifbar und kein vielschichtiges Geflecht, sondern an Personen geknüpft. Also leuchten die Medien jedes Zucken der sieben Köpfe aus, kommentieren jedes Murren, jede Nebensatzbemerkung. Und die Bundesräte spielen diese Scharade mit, ja sie befeuern sie sogar. Das Bundesratsinterview in den Sonntagsblättern ist längst zum Ritual geworden. Hier wird als Wahrheit verkündet, was schon am Montag darauf zerzaust wird.

Natürlich haben auch politische Instanzen ihre guten und schlechten Phasen. Der Bundesrat sei immer dann stark, wenn drei Mitglieder eng und entschlossen zusammenarbeiten können, so die Faustregel eines Nationalrats mit zwei Jahrzehnten Erfahrung; und zwar sollten es drei Mitglieder aus drei verschiedenen Parteien sein. Dann lassen sich grosse Projekte aus dem Regierungszimmer heraus mit genügend Konsequenz durch die parlamentarischen Mühlen treiben. Allerdings erscheint auch dies zunehmend erschwert, denn die Position der Bundesräte hat sich im Berner Politbetrieb abgeschmirkelt. Wenn beispielsweise ein Willy Ritschard oder ein Kurt Furgler in den 1970er- und 80er-Jahren vor ihren Fraktionen ihre Positionen vertraten, dann folgten diese fast durchwegs. Nach und nach zerfiel die Regel, dass

Der Bundesrat

ES GEHÖRT
ZUM GUTEN TUN,
DASS MAN
DEN BUNDESRAT
ALS SCHWACH BEZEICHNET
UND DIE EINZELNEN
BUNDESRÄTE ALS MÄHE
FIGUREN SIEHT.

Der Bundesrat

die Partei dazu da sei, ihrem Bundesrat den Rücken zu stärken - zu oft wurde sie gebrochen. Dies hat Folgen für die Autorität der gesamten Regierung.

Eines wurde hier schon mehrfach angedeutet: Eine konsequente Führung ist schwieriger geworden - und diese Entwicklung trifft auch den Bundesrat. Kommt hinzu, wie ebenfalls erwähnt, dass das Parlament lieber selber das gesetzgeberische Heft in die Hand nimmt. Diese Bedeutungsverschiebung lässt sich in Zahlen fassen: In den Jahren von 1983 bis 1987 wurden 94 Prozent der Bundesgesetzgebung durch die Landesregierung ausgelöst; in den Jahren 2007 bis 2011 lag die Quote noch bei 72 Prozent, so hat es der Politologe Adrian Vatter errechnet.

«Die Last, die da ein Einzelner allein auf seinen Schultern tragen wollte ...» Moritz Leuenberger dachte hier wohl an Hans-Rudolf Merz. Der Finanzminister war beim Dossier UBS federführend und beharrte sehr auf dieser Macht. Die Folgen dieses Beharrens hatten sich im Nachgang des 20. September 2008 gezeigt, als Merz abends einen Herz-Kreislauf-Stillstand erlitt. Zwei Tage darauf, am 22. September, informierte Eveline Widmer-Schlumpf, die sofort als Stellvertreterin von Merz eingesetzt worden war, in einer ausserordentlichen Bundesratssitzung über den Stand der Dinge in Sachen USA versus UBS. Sie hatte das Thema zum Haupttraktandum erhoben. Widmer-Schlumpf erzählte, wie viel die Amerikaner gegen die UBS in den Händen hätten, es sei «viel, zu viel». Und sie sagte, noch nie habe eine Bank eine Anklage der amerikanischen Justiz überlebt. Die Regierungsmitglieder hätten «mit bassem Erstaunen» reagiert, erinnert sich ein Beteiligter. Erst da sei den meisten von ihnen der Ernst der Lage klar geworden.

Hans-Rudolf Merz gab seinen Kolleginnen und Kollegen lange Zeit zu verstehen, dass er die Sache im Griff habe. Und die anderen verliessen sich darauf. Bis sie sahen, dass dies nicht stimmte. Die Bundesräte sind unantastbar — nicht fürs Volk, das ihnen beim Einkaufen in der Globus-Delikatessenabteilung ebenso ohne Bodyguards begegnet wie in der Unterführung im Bahnhof Bern. Aber für die Kollegen. Das Gremium lässt sich gegen-

Der BundMrit

seitig in Ruhe. Kautz (fordert ein Politiker der) Rücktritt eines Regierungsmitglieds, selbst wenn es mit einer wichtigen Vorlage scheitert. Eine Abwahl während der Legislaturperiode ist nicht vorgesehen. Im europäischen Vergleich bleiben Schweizer Bundesräte recht lang im Amt. Und auch bei den Erneuerungswahlen ist die Norm, dass ein amtierender Bundesrat bestätigt wird. Seit 1848 hat nie eine vollständige Gesamterneuerung der Regierung stattgefunden. All dies zusammen gibt dem einzelnen Bundesrat ~ wie dem gesamten Gremium — doch wieder eine beträchtliche Ellbogenfreiheit. «Ein Querkopf wird in anderen Regierungen einfach rausgeschmissen. Bei uns darf er bleiben, bis er abtritt», hat der Historiker Urs Altermatt geschrieben. An dieser Gesetzmässigkeit scheiterte Christoph Blocher. Zwar gelang es ihm, CVP-Bundesrätin Ruth Metzler aus der Regierung zu drängen, seine konzertierte Abwahl vier Jahre später zeigte allerdings: In diesem Fall war selbst der grosse Herrliberger schwächer als das System. Die Mehrheit der Parlamentarier wollte eine Konkordanzbehörde, in der jeder ruhig sein Gärtchen pflegt und die Kollegen nicht mit Mitberichten quält, also mit eigenen Papieren, durch die er sich in die Geschäfte der anderen einmischt.

In Washington war keiner zu sprechen

Wer nun also auf den Schicksalsabend vom 18. Februar 2009 zurückblickt und länger mit einigen der beteiligten Bundesräte spricht, stellt sich ein paar Fragen:

- Hat die Schweiz eine handelnde Regierung? «Was sollten wir denn tun?», fragt Hans-Rudolf Merz zurück. Die Verantwortlichen der UBS hätten sich ja einem Verfahren in den USA nicht stellen wollen.
- Worüber redet man im Bundesrat eigentlich? Hans-Rudolf Merz zum Beispiel sprach erstmals am 19. September 2008 vor dem Gesamtbundesrat über die Schwierigkeiten der UBS mit den US-Behörden. Informiert aber war er schon länger: Am 16. Juli hatte die amerikanische Steuerbehörde IRS ein Amtshilfesuch bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung eingereicht mit dem Vermerk, sie erwarte ein schnelles Vorgehen. Aber auch

dann, im September, unterrichtete Merz den Bundesrat nur kurz und unter dem Traktandum «Varia». Merz sagt heute, er habe dies so gehandhabt, «damit kein Aussenstehender Verdacht schöpft».

- Wen kennen die Bundesräte? Hans-Rudolf Merz berichtet, er habe in der entscheidenden Phase mehrmals versucht, den neuen amerikanischen Finanzminister Timothy Geithner anzurufen, habe ihn aber nicht erreicht. Pascal Couchepin hatte sich Ende des Jahres 2008 darum bemüht, den noch amtierenden amerikanischen Präsidenten George W. Bush anzurufen. Er wurde nicht durchgestellt. Ein Rückruferfolgte nie. Die mangelnde internationale Vernetzung der Regierung ist eine Eigenheit des Schweizer Systems, die in diesem beispielhaften Fall ebenfalls ihre Bedeutung hat. Die Schweiz unterschätzt sich hier: Denn auch wenn sie ein Kleinstaat ist, so hat sie doch ein grosses wirtschaftliches Gewicht.

Die Schweiz scheint keine Regierung zu haben, die in Krisenzeiten agieren und nicht nur reagieren kann. Weil sie der ruhende Pol in einem nervösen System sein soll: «Die Stabilität der Regierung gleicht die Labilität des Regierungssystems aus», meint der Historiker Urs Allematt. Und weil durch das Milizsystem Menschen an die Regierung kommen, die oft keine oder nur wenig internationale Kontakte und selten vertieftes Fachwissen haben. Dies führte im UBS-Fall dazu, dass die Fachleute im Finanzdepartement und in der Nationalbank die Federführung bekamen. «Wir hatten doch letztlich keine Ahnung, ob das stimmt, was man uns erzählt hat — weil wir es gar nicht verstanden haben», sagt ein Regierungsmitglied. Wer aber nicht versteht, worum es geht, vertritt zwangsläufig manchmal die Interessen anderer.

**SCHULE
DER
DEMOKRATIE**

Selig lächelnd sitzt Dr. Neumann auf der nassen Holzbank, der Regen tropft ihm in den Nacken, auf seinem Schoß liegt das «Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus», eine 168-seitige Traktandenliste. «Ja, hier fühle ich mich wohl», sagt er und lauscht weiter den Worten des Herrn Landammann. Hier ist seine Schule der Demokratie.

Fast jedes Jahr kommt Peter Neumann, der Rechtsanwalt und Universitätsdozent aus Dresden, am ersten Sonntag im Mai auf den Zaunplatz in Glarus zur Landsgemeinde. In seinem Schlepptau eine Gruppe von Studenten. Er, der Deutsche, beobachtet fasziniert die Glarnerinnen und Glarner, die «hochvertrauten Mitlandleute», wie sie sich unter freiem Himmel treffen, um unter dem Machtschutz Gottes «zu raten, zu mindern und zu mehrer». So wie sie das seit 1387 tun. Begeistert zeigt Neumann auf eine Seite im durchnässten Memorial: Traktandum 3, der Steuerfuss. «Es ist für uns Deutsche unvorstellbar, dass das Volk über die Finanzplanung entscheidet.»

Ein paar Stunden zuvor, um Viertel nach acht vor dem Rathaus. Die Ehrengarde der Schweizer Armee steht stramm, die Harmonie Glarus bläst «ABC» von den *Jackson 5*. Von den Fassaden in der Altstadt hängen die Fahnen mit dem heiligen Fridolin, dem Schutzpatron des Kantons. Essstände und Verkaufsbuden säumen die Strasse, aus den Extrazügen quellen die Stimmbürger in den Kantonshauptort-die Landsgemeinde ist ein Volksfest im Zigerschlitz.

Schleppenden Schrittes, wie es die Tradition verlangt, geht die Kantonsregierung die 300 Meter in den Ring; voran die zwei Weibel mit Landesschwert und -zepter, die Insignien der Macht. Dahinter schreiten die beiden Glarner Ständeräte und der eine Nationalrat des Kantons durch das Bürgerspazier, gefolgt von den Ehrengästen aus Bern und Wien.

Peter Neumann, den alle, die mit ihm zu tun haben, ehrfürchtig nur Doktor nennen, hat sich mittlerweile auf der dicht gedrängten Zuschauertribüne platziert. Hier versammeln sich die Promis und Politik-Nerds. Im Ring steigt der Herr Landammann auf eine Holztribüne. Vor dem Regen geschützt durch ein weis-

ses Partyzelt und gestützt auf das brusthohe Schwert, leitet er die vierstündige Versammlung. Er erteilt das Wort, mahnt die Redner zur Kürze, und am wichtigsten: Er schätzt die Stimmenmehrheit. Gezählt wird an einer Landsgemeinde nicht. Denn wie es der ehemalige Glarner Ständerat Fritz Schiesser sagt: «Über jeder Landsgemeinde schwebt der Geist der kollektiven Vernunft»

Aber ist das noch zeitgemäss? Diese Form der Meinungsbildung, die in aller Öffentlichkeit stattfindet? Bei der jede und jeder das Wort ergreifen kann und der Nachbar sieht, was man meint? Nein, entschieden die meisten eidgenössischen Stände im Lauf der Jahrzehnte. Nur noch in Glarus und Appenzell Innerrhoden treffen sich die stimmberechtigten Männer und Frauen unter freiem Himmel, um über die Geschäfte zu beraten. Bereits im 19. Jahrhundert schafften die Zuger und Schwyzer ihre Landsgemeinden ab, 1928 folgte Uri, in den 1990er-Jahren Nidwaiden, Appenzell Ausserrhoden und Obwalden.

Politik-Folklore ist die Versammlungsdemokratie in der Schweiz deswegen noch lange nicht. Im Gegenteil.

Über 80 Prozent der Schweizer Gemeinden haben kein Parlament. Dort entscheiden stattdessen Einwohnerräte oder Gemeindeversammlungen. Besonders verbreitet sind diese Formen in der Deutschschweiz, die Romands hingegen vertrauen lieber auf repräsentative Organe. Nicht nur in kleinen Kommunen tagen die Bürger mehrmals jährlich in aller Öffentlichkeit - und ritzen so die Europäische Menschenrechtskonvention, die das Stimmgeheimnis garantiert. Unter den Deutschschweizer Gemeinden mit 10000 bis 20000 Einwohnern tut dies jede zweite. Womit regelmässig eine krasse Minderheit, im Schnitt etwa 1 Prozent der Stimmberechtigten, über die restlichen 99 Prozent entscheidet. Doch die meisten Versuche, dies zu ändern, scheitern seit Jahrzehnten. Die Schweizer hängen an ihrer Versammlungsdemokratie und glauben an ihr Funktionieren. «In der Regel ist das Vertrauen in die Gemeinde am höchsten», sagt der Politologe Daniel Kübler: «Dann kommt der Bundesrat, dann die Kantonsregierungen und zuletzt das Bundesparlament.»

Ein Junimontag im Jahr 2000. Der Sommerabend fällt über Stäfa, eine Gemeinde am Zürichsee mit 11000 Einwohnern. Ein junger Mann von gut 20 Jahren tritt nervös in die reformierte Kirche und setzt sich in eine der vorderen Bankreihen. In diesem Gotteshaus, 1788 erbaut, wurde er einige Jahre zuvor konfirmiert. Und nun, an diesem Montagabend, soll er einen anderen *rite de passage* erleben: seinen ersten Auftritt an einer Gemeindeversammlung. Der Pfarrer, die Nachbarn, die Freundin, die Familie, seine ehemaligen Lehrer, die er schon in der Sekundärschule provozierte, als er mit einem «Stop F/A 18»-T-Shirt zum Unterricht erschien, alle sitzen sie im Kirchenschiff. Und vorne im Chor der Gemeinderat, der Gemeindeschreiber, ein Hellraumprojektor und ein Rednerpult.

Doch etwas ist anders an diesem Abend. Unter die immer gleichen Gesichter, die graumelierten Herren, die engagierten Damen, die Vereinsmeier und Lesegesellschafter, hat sich ungewöhnlich viel Jungvolk gemischt. Der junge Mann und seine Mitstreiter haben sie in die Kirche gelockt: mit selbstgestalteten Flyern, im Copy-Shop ausgedruckt, und Mund-zu-Mund-Propaganda. «Es geht um euch», haben sie ihnen eingebläut.

Was war passiert in der Goldküstengemeinde? Die Stäfner FDP hatte eine Initiative lanciert: Sie wollte eine eigene Polizei für die Gemeinde, die kantonalen Ordnungshüter waren ihnen nicht genug. Er, der Jungtürke in der lokalen SP-Sektion, sah dazu keinen Anlass. Stäfa war kein Nest von Kriminellen. Hier eine Sprayerei, dort eine Sachbeschädigung, vielleicht mal eine Schlägerei oder etwas Güsel auf den Wiesen am See. Mehr Verbrechen war da nicht, es gab noch nicht einmal das Wort «Littering». Wozu dann eine eigene Polizei?

Also tritt der junge Mann nach vorne, als der Gemeindepräsident in die Kirche fragt, ob es Wortmeldungen gebe. Er legt eine Folie auf den Hellraumprojektor, aufs Pult seine Notizen, richtet das Mikrophon - und setzt an zu seiner Rede. Tags darauf vermeldet die «Neue Zürcher Zeitung»: «Einer von über 300 Personen unterzeichneten Initiative zur Schaffung einer gemeindeeigenen Polizei haben Stäfas Stimmberechtigte eine knappe Absage erteilt.

Mit 74 gegen 70 Stimmen verweigerte die Gemeindeversammlung am Montagabend dem 1998 von der freisinnigen Ortspartei lancierten Begehren ihre Unterstützung. Die übrigen an der Gemeindeversammlung traktandierten Geschäfte passierten diskussionslos.»

Es war einer der seltenen Siege der Linken im gutbürgerlichen Ort; die einzige Niederlage für den FDP-Gemeindepräsidenten in seiner 14-jährigen Amtszeit. Später, an der Universität sollte der junge Mann bei Alexis deTocqueville nachlesen: «Gemeindeversammlungen sind für die Freiheit das, was die Volksschulen für die Wissenschaft sind; sie machen sie dem Volke zugänglich; sie lehren die Menschen, wie man sie benutzt und sich ihrer erfreut» Als er sich an diesem Sommerabend wieder in die Kirchenbank setzt kann der junge MannTocquevilles Einsicht bestätigen: Nicht die Masse entscheidet der Einzelne kann einen Unterschied machen. Ein paar Flyer, viel Überzeugung, etwas Courage - und schon kippt die Stimmung.

Was an diesem Juniabend aufblitzte, war die anarchistische Kraft des Volks. Es ist unberechenbar, überrascht die Mächtigen. Sprengt ihre Denkfesseln.

Davon wissen auch die Glarner zu berichten. An der Landsgemeinde im Jahr 2006 gelangt man kurz vor 13 Uhr zum Traktandum 13: «Fusion von Einheitsgemeinden». Als vierter Redner ergreift der Parteilose Kurt Reifler das Wort. Nicht zehn Gemeinden, wie die Regierung vorgeschlagen hat sondern lediglich drei Kommunen sollen in Zukunft den Kanton Glarus bilden. Und beschliessen soll dies das Volk *hic et nunc*.

2 Minuten und 10 Sekunden dauert das Votum. Geschrieben hat es Reifler in der Nacht auf den Landsgemeindedonntag. Und er wusste, was er tat. Er habe versucht «die Stimmung im Kanton herauszuspüren», sagt er später dem «Tages-Anzeiger» in Zürich. Er besuchte Veranstaltungen, diskutierte mit Freunden und Bekannten und studierte die Leserbriefspalten. «Immer öfter hörte ich, dass die Leute sagten, eigentlich sollte man doch lieber gleich zu drei Gemeinden fusionieren.» Die linke «Wochenzeitung» nannte ihn den «Stimmungsspürer», und die «Neue Zür-

MIT TRANEN IN
DEN AUGEN SCHREIBEN
DIE STUDENTINNEN
POSTKARTEN:
FAHRT IN DIE SCHWEIZ.
SEHT EUCH DAS AN!

eher Zeitung» kommentierte; «Männiglich rieb sich die Augen, als der parteilose Bürger In der Abstimmung gegen die Regierung obsiegte.»

Nun war Reifler zwar ohne Partei« aber kein Nobody im Kanton, Er leitete die Regionale Arbeitsvermittlung, war Chef der Sozialkommission in seiner Wohngemeinde Ennenda und Präsident des Verbands des Glarner Staats* und Gemeindepersonals. Er wusste, wie man zum Volk im Ring spricht Seine Kernbotschaft war: «Es sind alle betroffen, alle müssen aufeinander zugehen und niemand muss sich zu Fusionen gezwungen fühlen.» Und so liest man im Protokoll dieser historischen Landsgemeinde: «Eventualabstimmung; der Antrag Reifler betreffend Fusion zu drei Einheitsgemeinden wird nach dreimaligem Ausmehren, das dritte Mal unter Beizug der vier übrigen Regierungsmitglieder, angenommen.» Der Kanton Glarus war gedrittelt

Derart Geschichtsträchtiges tut sich nicht an diesem Sonntag, an dem Dr. Neumann mit seinen Studenten im Regen steht «Liebi Mitlandlüt, dsWort isch fry.» Der Landammann bittet die Glarner ans Mikrofön auf der Tribüne in der Mitte des Ovals. Wie gesittet sie das tun. Keine Zwischenrufe, kaum Raunen, nicht einmal Applaus. Sogar das scharfe Votum eines Jung-SVPlers endet versöhnlich - mit der devot vorgetragenen Bitte, man möge doch seiner Meinung folgen. Als eine notorische Brandrednerin das Wort ergreift und ihren Mitlandleuten die Leviten liest, hört man einige Lacher. Ansonsten debattiert die Landsgemeinde über die «Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung für Einwohner des Kantons Glarus», den Steuerfuss oder das Gesetz über die öffentlichen Ruhetage.

Stimmung kommt erst auf, als das neue Kantonale Tierschutz- und Tierseuchengesetz auf der Traktandenliste steht und SVP-Landrat This Jenny das Wort ergreift: «Der administrative Aufwand für das Halten mehrerer Hunde wird nicht überborden, sondern sich auf eine bis zwei Stunden beschränken. Wäre dieser zu viel, sollten Gesuchstellende gar keinen Hund halten, sondern lediglich ein eingerahmtes Bild von einem besitzen dürfen.»

Und für einen Moment fragt man sich, ob es der Demokratie hier an der gebotenen Ernsthaftigkeit fehlt

So teilen auch die meisten Mitreisenden die Demokratie-Euphorie ihres Dr. Neumann nicht Die Neulinge seien anfangs immer skeptisch, sagt er: «Vor einigen Jahren liefen Studenten in die Gasthöfe, um die Leute zu befragen. Sie konnten gar nicht glauben, was sie sahen: (Ihr seid doch bestellt? Das ist doch nicht echt, oder?)» Aber wenn die jungen Deutschen erst einmal auf den Gästeplätzen im Ring sitzen würden und erleben, wie Tausende Menschen ihr politisches Schicksal selbst in die Hand nehmen, würden sie übermannt: «Mit Tränen in den Augen schreiben die Studentinnen Postkarten an ihre Professoren: Fahrt in die Schweiz, seht euch das an!»

Nun, an diesem Sonntag gibt es keine Tränen, nur nasse Füße. Nach und nach kapitulieren die Deutschen vor dem immer stärker werdenden Regen. Selbst ihr Protokollführer flüchtet aus dem Ring auf die Festbänke eines Kebabstands. Peter Neumann lässt sich nicht beirren. Ein Landsgemeinde-Gipfeli in der Rechten, einen Kaffee in der Linken, genießt er die letzte Abstimmung. «Mitbestimmen, beteiligen - das ist Kokolores! Es geht ums Entscheiden.»

DIE KANTONE

Sie verschwinden aus dem Scheinwerferlicht. Das ist ihr Problem.

Macht braucht Symbole. In der Schweiz baut sie diese am liebsten in Sandstein. Das wussten auch die Damen und Herren, die an diesem Augusttag an der Speichergasse 6 in Bern auf ihr neues Daheim anstiessen. Die Regierungsräte, Kantonsparlamentarier und Chefbeamten eröffneten das Haus der Kantone. Ein Palast sei das, schimpften die Gegner, ein Anti-Bundeshaus. Ein gemeinsames Dach sei es, beschwichtigten die Befürworter, nicht mehr. Ein einfaches Dienstleistungszentrum.

So oder so: Was im Sommer 2008 geschah, war ungeheuerlich. Die 26 Kantone zentralisierten sich, sie kamen zusammen, sie arbeiteten sich enger in die Hand. Und zwar freiwillig. Sie, die bei jeder sich bietenden Gelegenheit beklagten, der Bund entreisse ihnen Aufgaben, sie, deren Vertreter so gern den Artikel 3 der Bundesverfassung zitierten: «Die Kantone sind souverän.» Sie bezogen ein gemeinsames Haus mitten in der Bundesstadt. Es sollte die Rückkehr der Stände in die nationale Politik einläuten. Der Föderalismus lebte.

Aber wie viel haben die 26 Kantone in der Schweiz tatsächlich noch zu sagen?

Ein Tag im März 2014. Im lichten Konferenzraum im Erdgeschoss wartet bereits der Hausherr. Jean-Michel Cina ist in aufgeräumter Stimmung. Der Walliser CVP-Staatsrat präsidiert die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Und er sagt: Die Kantone sind stark. So stark wie lange nicht mehr: «Wir sind besser organisiert als je zuvor. Wir sprechen mit einer Stimme.» Das war nicht immer so. Die KdK ist ein Kind der verlorenen EW-Abstimmung von 1992. Damals merkten die Kantone, dass ihre Wünsche und Interessen in der Europapolitik kaum Gehör fanden. Sie fühlten sich als Ausführungsgehilfen einer Politik, die in Bern entschieden wurde. «Am Gängelband des Bundes», wie die «Neue Zürcher Zeitung» schrieb. Deshalb diese Konferenz, deshalb später dieses Haus.

Die Kantone

Aber, und nun schlägt Jean-Michel Cina rhythmisch die Faust auf den Tisch: «Wir sind keine Lobbygruppe! Wir sind die institutionellen Partner des Bundes. Wir haben unsere Mitwirkungsrechte.» Um ihre Rechte durchzusetzen, haben die Kantone ein kompliziertes Machtknäuel geschaffen. Wer es entwirrt, findet 26 Kantonsregierungen, die sich in 16 Direktorenkonferenzen treffen. Hier besprechen sie, was in ihrer kantonalen Hoheit liegt: Gesundheitspolitik, Raumplanung, Schulfragen, Kulturförderung, Elektrizitätswerke. Dazu vier regionale Regierungskonferenzen, die Regierungskonferenz der Gebirgskantone sowie mehr als 500 Konferenzen auf Beamtenebene. Geregelt wird die interkantonale Zusammenarbeit in 800 Verträgen.

Wie setzt man Mitwirkungsrechte durch?

Mit diesem institutionellen Knuddel schaffen sich die Kantone Einfluss. Aber wie genau? Jean-Michel Cina hat ein Beispiel: Die Zweitwohnungsinitiative, die das Volk im Frühjahr 2012 annahm. Eine Vorlage, die den Kantonen ins Handwerk pfuscht. Plötzlich soll für das ganze Land gelten: Nur noch 20 Prozent der Wohnungen in einer Gemeinde dürfen Ferien-domizile sein. Das schmerzt vor allem das Wallis, wo Cina als Staatsrat die Raumentwicklung verantwortet, und wo sich mancher mit dem Chalet-Bau eine goldene Nase verdient hat. Bundesrätin Doris Leuthard berief einen runden Tisch ein, um die Eckpunkte einer Verordnung abzustecken. Aber wer durfte am Tisch sitzen? «Da gingen wir voll rein», sagt Cina. Er versuchte in allen Kantonskonferenzen, die einen Vertreter abdelegieren durften, seine Leute zu platzieren: bei den Gebirgskantonen wie bei den Bau- und Planungs- oder den Volkswirtschaftsdirektoren. Sie sollten dafür sorgen, dass die Initiative möglichst *legere* umgesetzt werde.

Ein weiteres Beispiel: Die Abstimmung zur Begrenzung der Masseneinwanderung, welche die SVP am 9. Februar 2014 gewonnen hatte. Das ganze Land rätselte: Was nun? Die Bundesräte Johann Schneider-Ammann und Simonetta Sommaruga luden zur Aussprache. Am Tisch sassen die KdK, die kantonalen Volks-

wirtschaftsdirektoren, ferner der Städteverband, der Gemeindeverband, die Gewerkschaften, der Arbeitgeberverband und Economiesuisse. «Wer war doppelt vertreten?», fragt Cina. «Die Kantone. Wer sass am Tisch neben den Bundesräten? Die Kantone. Und wer erhielt als Erster das Wort? Wir.» Für den Walliser Staatsrat ist das Beweis genug: Die Stimme der Kantone hat in der Eidgenossenschaft grosses Gewicht. Der Föderalismus lebt.

Wie Cina sehen das die meisten Kantonalpolitiker. Kein Land der Welt gewährt seinen Gebietskörperschaften so viele Kompetenzen wie die Schweiz. Einzelne Kantone verkünden bereits im offiziellen Briefpapier ihre Position und ihr Selbstbewusstsein, zum Beispiel die «République et canton de Genève» oder der «Staat Freiburg». Hört man die Damen und Herren aus diesen Staaten über den Föderalismus sprechen, so klingt es nach Glaubensbekenntnissen. «Le fédéralisme coopératif fonde notre Etat», sagt ein Staatsrat aus der Waadt. Ein Kollege aus St. Gallen meint kurz und knapp: «Der Föderalismus ist alternativlos.»

Föderalismus macht glücklich

Tatsächlich erwies sich der legendäre Kantönligeist, von Generation zu Generation übertragen, als clevere Marotte. Entschiede, die in den Kantonen gefällt werden, sind näher beim Bürger als ein Ukas aus der Kapitale eines Zentralstaats. Wird das Geld dort ausgegeben, wo es eingenommen wird, geht man häuslicher damit um. Die Glücksforschung zeigt: In föderalistischen Ländern sind die Menschen zufriedener. Die Konfliktforschung beweist: Die kleinteilige Struktur schafft Frieden, weil die Minderheiten über sich selbst bestimmen können. Oder wie der Politologe Leonhard Neidhart Ende der 1990er-Jahre sagte: «Das tabuisierte Einfrieren unserer Gebietsstruktur bewahrt uns vor jugoslawischen Verhältnissen.» Mehr noch: Es entsteht ein Wettbewerb der Ideen. Die kleinen Stände können sich schneller als der grosse Bund den veränderten Umständen anpassen: «Es gibt eben nicht die eine, richtige Lösung», schrieb der ehemalige Zürcher Regierungsrat Markus Notter in der «NZZ am Sonntag». Die Kantone als Labor.

Dl« Kanton»

Der Strassenverkehr und der ÖV /um Beispiel wurden auf bundesebene 2014 noch immer von zwei verschiedenen Ämtern verwaltet! von Astra und BAV. Das führt zu teuren Fehlentscheidungen. Zehn Milliarden Franken kostete der NEAT Basistunnel durch den Gotthard. Aber anstatt den Auto- und Lastwagenverkehr während vier zweijährigen sanierungsbedingten Sperre des Strassentunnels auf die Hahn zu verladen, wollen die Strassenbauer im Antra eine neue Röhre durch den Granit bohren. Im Kanton Aargau hingegen liegt die Verkehrsplanung längst in einer Hand; so bleibt immer das Ganze im Blick,

Aber wieso dann diese Beschwörung des Föderalismus? Weil die Idee die Macht nach unten zu verlagern — vom Bund zu den Kantonen, von den Kantonen zu den Gemeinden — ständig bedroht ist. Das lässt sich im Ausland verfolgen, etwa in einem eigentlich föderalistischen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland, in dem die Berliner Politiker gern Aufgaben aus den Ländern an sich reißen. Und obschon sich die Europäische Union im Vertrag von Maastricht zum sogenannten Subsidiaritätsprinzip verpflichtet hatte — also dazu, dass Brüssel nur macht, was die Staaten nicht selber können —, tut sie sich schwer damit, ihre Macht zu delegieren. Vertrauen in die da unten ist gut, Kontrolle ist besser.

Einem Mann wie René Rhinow bereitet das Sorgen. Eigentlich ist der Staatsrechtler, der für die FDP von 1987 bis 1999 im Ständerat sass, längst pensioniert. Aber noch immer beschäftigt ihn die Staatspolitik. Und was er sagt, hört man in der Speichergasse in Bern nicht gern: «Die Kantone verschwinden in wichtigen Zukunftsfragen aus dem politischen Scheinwerferlicht.» Viele heisse politische Konflikte würden nicht mehr in den Kantonen ausgetragen: «Ausländer, Migration, EU, viele von Volksinitiativen aufgebrachte Themen — da können die Kantone ihre Meinung äussern, aber entschieden wird auf nationaler Ebene.»

Diese Entwicklung hatte bereits vor 150 Jahren begonnen. Seit der Gründung des modernen Bundesstaats 1848 übertrugen die Kantone nach und nach Teile ihrer Macht nach Bern. Erst die Aussenpolitik, das Zoll-, Münz- und Postwesen. Dann die Ar-

Die Kantone

TATSÄCHLICH
ERWIES SICH DER
LEGENDÄRE
KANTÖNLIGEIST,
VON GENERATION ZU
GENERATION ÜBERTRÄGEN,
ALS CLEVERE
MAROTTE.

Die Kantone

mee und das Zivil- und Strafrecht. Viele dieser Machtverschiebungen waren sinnvoll und notwendig. Ein Land braucht nur eine Armee. Wer Autobahnen baut, muss über die Kantonsgrenzen hinaus planen. Nicht jeder Kanton kann ein Zentrum für Herztransplantationen betreiben. Und dass seit 2006, als der Bildungsartikel in der Verfassung verankert wurde, die Kantone zur Harmonisierung ihrer Volksschulen verpflichtet sind, brachte Erleichterung für Eltern, Lehrer wie Schüler.

Aber das Streben nach nationalen Lösungen ging weit darüber hinaus. «Die Liebe zur Differenz, das Lebenselixier des Föderalismus, geht verloren», sagt René Rhinow. Die Schweiz vermochte dem Drang nach Vereinheitlichung und Uniformierung kaum mehr zu widerstehen. Der Bürger wollte überall dieselben staatlichen Leistungen. Die Wirtschaft ebenso. Der viel beschworene Föderalismus verkam zunehmend zur Worthülse.

Der Concorde-Trugschluss

Mitschuldig war das Volk, das trotz Dörfli- und Kantönligeist Verfassungsinitiativen annahm, die sich einen Deut scherten um die Freiheit da unten. Im 21. Jahrhundert musste sich der Bund offenbar selbst um Minarette kümmern - und nicht etwa die Bauordnung der betroffenen Gemeinden. Und am 18. Mai 2014 musste das Volk darüber abstimmen, ob landesweit ein einheitlicher Mindestlohn gelten soll. Obwohl die Mieten in Zürich viel höher als in Mendrisio waren, und die Steuern in Wollerau viel niedriger als in Delsberg. Es waren aber nicht allein der Bund oder das Stimmvolk, die den Kantonen ihre Aufgaben entreissen wollten - sie entmachteten sich auch selbst.

In den 1980er-Jahren hatte eine vielzitierte Studie empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zu verstärken. 20 Jahre später war die Empfehlung umgesetzt. Über 400 Konkordate regelten die grenzübergreifenden Aufgaben. Die meisten davon betrafen jeweils nur zwei Kantone — immer mehr aber Regionen oder das ganze Land, von der Volksschule bis zum Umgang mit Hooliganismus. «Diese Tendenz zu gesamtschweizerischen Konkordaten ist verhängnisvoll», sagt René Rhinow. Anders als von

Die Kantone

den Regierungen behauptet, stärken diese Vereinheitlichungsverträge die Unabhängigkeit der Kantone nicht. Das beginnt bei der Aushandlung. «Überspitzt gesagt, regeln das die Chefbeamten unter sich, manchmal unter dem Einfluss der Departementsvorsteher», sagt Rhinow. Und wenn der Vertrag, meist ein Kompromiss der Kompromisse, nach jahrelangem Hin und Her endlich steht, dann greift der Concorde-Trugschluss: Es ist schon zu viel Zeit und zu viel Energie investiert worden, als dass man die Sache abblasen konnte. «Bereits die Regierungskollegien stehen oft unter Zugzwang, dem Vorschlag der Departementsvorsteher zuzustimmen», sagt Rhinow. Und sie geben den Druck, dem multilateralen Vertrag zuzustimmen, um ein Scheitern zu verhindern, weiter ans Parlament und an das Volk.

Wieso aber behauptet dann Jean-Michel Cina, der Chef der KdK, die Kantone seien mächtiger geworden? Weil er sich und Seinesgleichen meint — die Politiker der Kantone. «Die KdK hat an Gewicht gewonnen», räumt Rhinow ein. Und immerhin seien ihre Entschlüsse von den Kantonsregierungen getragen worden. So lancierten 2003 elf Kantone gemeinsam ein Referendum — erstmals in der Geschichte des Bundesstaats kam so etwas zustande. Mit ihrer Opposition gegen das Steuerpaket des Bundes gingen die Kantone auf Konfrontation mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement, und sie gewannen die Machtprobe.

«Auch die Direktorenkonferenzen üben einen erheblichen Einfluss auf Bundesebene aus», sagt Staats- und Verwaltungsrechtler Rhinow: «Zum Beispiel in der Gesundheitspolitik oder bei der Bildung.» Das bekannteste Beispiel wurde dabei der Lehrplan 21. Das Projekt sollte den Volksschulunterricht in der Deutschschweiz vereinheitlichen. Doch es sprachen Experten mit Experten. Ganz bewusst wollte die Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK) das Planungswerk den politischen Auseinandersetzungen entziehen: «Ein Lehrplan ist ein pädagogisches Werkzeug für die Schulen. Seine Erarbeitung gehört in die Hände von Fachleuten und nicht in die Leserbriefspalten und Blogs», sagte die Zürcher Bildungsdirektorin Regine Aeppli (SP) der «Neuen Zürcher Zeitung».

DER BUND
UND DAS STIMMVOLK
ENTRISSEN
DEN KANTONEN IHRE
AUFGABEN.
ABER SIE ENTMACHTETEN
SICH AUCH SELBST.

Die Kantone

FDP-Mann Rhinow spricht von einer Tendenz zu einem «Exekutiv-Föderalismus» der Staats- und Regierungsräte. Und dieser habe ein riesiges Demokratiedefizit: «Wir diskutieren bisher nur: Was hat das Parlament noch zu sagen, was das Volk? Aber was haben eigentlich die Regierungen als Kollegialorgane zu sagen?»

Rettet den Kantönligeist

Ein weiteres Beispiel: Ab 2012 lancierten Bundespolitiker die Idee, einen oder zwei Innovationsparks im Land zu errichten - Zentren, aus denen vielleicht ein helvetisches Silicon Valley erwachsen könnte. Bald darauf stritten die Kantone darüber, wo diese Innovationsparks entstehen sollten. Es lockten Arbeitsplätze, Steuerzahler sowie Geld vom Bund. René Rhinow war Präsident des Vereins, der einen solchen Park in der Nordwestschweiz wollte.

Federführend beim Standortentscheid waren die Kantone. Wobei das so nicht ganz stimmte, aber der Reihe nach: Der zuständige Bundesrat erteilte der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz den Auftrag, einen Antrag über die definitiven Standorte einzureichen. Die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz bat ihren Vorstand, den Antrag vorzubereiten. Der Vorstand wiederum beauftragte ein externes Planungsbüro mit der Aufgabe, worauf sich drei Experten in die Materie reinknieten. Dem Vorstand gefiel die Studie, also verabschiedete er sie zuhanden der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz. Diese übernahm den Vorschlag ihres Vorstands, wie später auch der Bundesrat und das Parlament. Schliesslich sollten de facto zwei Fachleute sowie ein Vorstand, in dem nur einzelne ausgewählte Kantonsvertreter sassen, beschliessen, wer einen Innovationspark kriegte — und wer nicht.

Als Retterin des Kantönligeists inszenierte sich die SVP. Als er noch Bundesrat war, hielt Christoph Blocher eine vielbeachtete Rede über den Föderalismus. Er forderte ein Zurück-zu-den-Wurzeln: «Anstatt der Vereinheitlichung und Harmonisierung das Wort zu reden, ist der Wettbewerb der Systeme zu fördern.» Blocher und die Rechtsbürgerlichen wollten dabei in erster Linie den Steuerwettbewerb stärken.

Die Kantone

Was der selbsternannte «Erzföderalist» Blocher verschwie: Seine Partei befeuerte den Abstieg der Kantone massgeblich. Als erste setzte die SVP voll auf die nationale Politik. Der Politologe Daniel Bochsler untersuchte vor einigen Jahren den sogenannten Nationalisierungsgrad der Parteien: Dieser vergleicht die Wähleranteile der Parteien zwischen den Kantonen und misst die Einheitlichkeit des Parteiensystems als Ganzes. Ab 1995 nahm der Nationalisierungsgrad sprunghaft zu. Just damals begann der Höhenflug der SVP. Alles Politische strebte verstärkt nach Bern. Was in den Kantonen passierte, interessierte nur noch Eingefleischte. Und die Ständeräte politisierten nun stärker auf Parteikurs als, wie traditionell üblich, im Dienst ihrer Stände.

Selbst die Identität ist nicht mehr an den Kanton gebunden. Die Menschen sind nicht mehr Basler, Aargauer, Bündner oder Walliser, sondern Schweizer. Auch da ging die SVP voraus: «Schweizer wählen SVP» war einer ihrer Wahlkampflogans. Und auf allen ihren Plakaten prangte ein Schweizerkreuz, egal, ob ein neuer Schulpflegepräsident, eine Gemeinderätin, ein Kantonsrat, eine Landammännin oder ein Ständerat gewählt werden sollte.

Sogar der dauerbeschworene Röstigraben hat sich bei genauerem Hinsehen verengt. In den 1990er-Jahren galten die Unterschiede zwischen Romandie und den Deutschschweizern noch als ernsthaftes Politikum, scharf angeheizt durch die Abstimmung über den EWR-Beitritt: Das Welschland wurde von den Deutschschweizern und Tessinern überstimmt. In der Romandie war danach die Hölle los, und der Bundesrat verfügte, dass das Land eine sogenannte Verständigungskommission benötige. Sie sollte die Frage untersuchen, was die Schweiz gespalten hat, und ein Jahr darauf dem Parlament Massnahmen zur Überbrückung dieser Spaltung empfehlen. Sprachpolitik war über Jahre ein heisses Thema in Bundesbern. Jenseits der Saane, so las man oft, fühlten sich die Menschen von der Deutschschweiz kolonialisiert — allen voran von den Zürchern.

Zwar war die Romandie schon früher immer mal wieder übertrumpft worden. Aber schaut man sich, wie dies der Statistiker Werner Seitz in seinem Buch «Geschichte der politischen Grä-

**EIN LAUSANNER
HAT VIEL MEHR
MIT EINEM ZÜRCHER
GEMEINSAM
ALS MIT
EINEM JURASSIER.**

Die Kantone

ben in der Schweiz» tat, die Sache genauer an, wirkt alles gleich halb so wild: Von 1970 bis 2012 unterschieden sich die Resultate in der Deutschschweiz von denjenigen in der Romandie in fast 60 Prozent der Fälle um weniger als zehn Prozent. Neu war allerdings, dass nun die Aussenpolitik die Landesteile trennte. Zuvor waren es die Verkehrs- und Sozialpolitik gewesen — bei der einen stimmten die Romands mit den Bürgerlichen, bei der anderen mit den Linken.

Aber die EWR-Abstimmung war mehr als ein Volksentscheid, sie war eine Identitätsfrage: Schweizer oder Europäer? Eine wichtige Rolle in der Wahrnehmung spielte die Tageszeitung «Le Nouveau Quotidien» und ihr Chefredaktor Jacques Pilet. Das Blatt mit der Unterzeile «Journal Suisse et Européen» weibelte an vorderster Front für einen EWR-Beitritt; von der Niederlage wurde es im Mark getroffen. Den Boden für dieses Wetter gegen die *Suisse Totos* bereitete jedoch die einsetzende Rezession. Sie traf die Romandie in den 1990er-Jahren stärker als die Deutschschweiz: Die welsche Arbeitslosenquote lag zeitweise über 7 Prozent.

Heute hingegen ist der dumpfe Deutschschweizer nur noch eine Witzfigur. Er heisst Reto Zenhäusern, gespielt von «Les deux Vincents» aus der Radiosendung «120 secondes». «Die Kategorien <Welsche> oder <Deutschschweizer> sind unbrauchbar», sagt Vincent Kucholl, die eine Hälfte des Satirikerduos: «Ein Lausanner hat viel mehr mit einem Zürcher gemeinsam als mit einem Jurassien» Punkt. Schluss.

Klar, wenn Christoph Blocher die Welschen als schlechtere Schweizer beschimpft, die «Weltwoche» ihnen Faulheit unterstellt und sie als Griechen der Schweiz bezeichnet, wenn der Grossverlag Tamedia das regionale Verlagshaus Edipresse übernimmt, dann schreit die Intelligenzija zwischen Genf und Sitten, zwischen Lausanne und Neuenburg noch immer auf- aber sie gibt im gleichen Atemzug mit breiter Brust Paroli. So nicht, *chers compatriotes*. Denn aus Basel, Bern und Zürich schaut man inzwischen eher neidvoll nach Westen. Die Romandie wächst schneller als der Rest der Schweiz, ja, schneller als jede Region

Die Kantone

in Europa; das zeigen die Zahlen der welschen Kantonalbanken und des Wirtschaftsforschungsinstituts Créa der Universität Lausanne. Daraus erwuchs ein Selbstvertrauen, mit dem man sich selbst nach einer Abstimmungsniederlage nicht mehr als Untertan der allmächtigen Zürcher empfindet.

Ein gemeinsames Bewusstsein, eine selbstsichere Haltung zur Schweiz: Erwächst in der Romandie ein zeitgemässer Kantönlicheist? «Um den Kantonen wieder mehr Gewicht zu geben, müssten sie ihren Einfluss regional bündeln», sagt jedenfalls René Rhinow. Vielleicht würden daraus einmal Regionalkantone, die in der Lage wären, vermehrt wieder Aufgaben selbst zu bewältigen: «Doch dies muss von unten wachsen, eine Aufteilung <von oben> ist unmöglich.»

DIE
MEDIEN

Die Medien

Sie haben sich Einfluss bewahrt Weil die Politiker immer noch an ihre Bedeutung glauben.

Was machen die eigentlich? In der Bundesverwaltung erläutern knapp 300 Männer und Frauen die Arbeit der Behörden und der Volksvertreter, tagaus, tagein. Angesichts all der Mediensprecher, Kommunikationsbeauftragten und Informationschefs fragt sich manch einer, ob der Erklärungsbedarf denn wirklich so gross sei. Oder ob es vielmehr den Regierenden besonders wichtig ist, dass sie gut dargestellt werden.

Da sitzt man also in einem Restaurant und erkundigt sich persönlich bei einer solchen Stimme der Eidgenossenschaft. Tiefe Decke, dunkles Holz, wenig Licht, Käsespeisen, Butterküche: Es ist einer dieser Orte in Bern, wo sich Politik, Verwaltung und Medien gern auszutauschen pflegen, gemütlich, behaglich, privat. Ein gutes Ambiente, um dem Sprecher eines wichtigen Amtes einmal die Kernfrage zu stellen: Was machen Sie eigentlich die ganze Zeit?

Vieles. Allerlei. Reden und Grussbotschaften müssen verfasst werden. Anfragen von Journalisten aus dem In- und Ausland erfordern prompte und präzise Antwort. Statistische Daten sind zu erneuern. Der Umgang vor der Kamera soll heutzutage trainiert sein. Und vor allem muss jeder öffentliche Auftritt, jedes Mediengespräch der Spitzenleute durchgespielt werden, Punkt für Punkt: Welche Aussagen stehen im Zentrum? Was ist der exakte Sachverhalt? Wie ist die Rechtslage? Welche Fragen könnten die Journalisten stellen? Wo sind die heiklen Punkte? An welchem Punkt könnte die Frau Bundesrätin oder der Herr Amtschef ins Schlingern kommen?

«Wissen Sie», sagt die Stimme im holzgetäfelten Ambiente, «manchmal ist das wirklich frustrierend. Wir hätten auf jede Frage der Journalisten eine Antwort, ganz gleich wie kritisch, wie überraschend, wie brisant. Und dann kommen diese Fragen gar nicht.»

DIE BEHÖRDEN
DER SCHWEIZ SIND ZUR
TRANSPARENZ
VERPFLICHTET,
DOCH DIESE TRANSPARENZ

ENTSTEHT NUR , WENN AUF DER

ANDERE SEITE DEN DURCHBLICK HAT.

Die Medien

Die Behörden der Schweiz sind zur Transparenz verpflichtet, doch diese Transparenz entsteht nur, wenn auf der anderen Seite jemand den Durchblick hat. Gewiss, die Politik ist ein Hauptthema in den Schweizer Medien, jeder Blick in die grossen Zeitungen, in die «Tagesschau» oder auf die Kiosk-Aushänge widerspricht der billigen Vorstellung, dass der moderne Mensch nur noch People, Entertainment und Katzenvideos konsumieren will. Politik ist interessant geblieben. Dennoch: Es kann vorkommen, dass in Monsterdossiers wie der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, den internationalen Stromabkommen, den AHV-Defizitkurven oder der Hochschulpolitik historische Entscheide fallen, die bloss noch im hinteren Meldungsteil erscheinen, falls überhaupt.

Wachhunde an der Leine

Wo es an Spezialisten für Detailfragen fehlt — ob beim Gemüseimport, im Verteidigungsbudget oder in Sachen Holdingbesteuerung — wird Politik zum Schema-Sport: Links gegen Rechts, Verteidigungsbudget oder Sparprogramm, Schweiz gegen EU, Blocher versus Bundesrat. Oder auf die einfache Formel gebracht: Politik gleich Personalien plus Parteistrategien. Den Gipfel bilden dabei jeweils die Bundesratswahlen, denen sich ein gigantischer Medientross widmet, der selbst die feinste Andeutung einer Intrige noch breitschlägt — obwohl man an der Bedeutung des Wahlakts für das Wohl des Landes ernsthafte Zweifel darf. Und so erzählt der Sprecher der Eidgenossenschaft im Halbdunkel der Berner Beiz bald, dass sich die journalistischen Wachhunde der Demokratie ganz gern an die Leine nehmen lassen: «Manchmal müssen wir ihnen sogar sagen, was sie fragen sollen. Und dann nicken sie ganz dankbar mit dem Kopf.» Das sei im Fall kein Witz.

Seit 2010 wurde das Problem wissenschaftlich erfasst, veröffentlicht im «Jahrbuch Qualität der Medien», herausgegeben vom «Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft» der Universität Zürich. Das Team unter der Leitung des Soziologen Kurt Imhof diagnostizierte einen allgemeinen Qualitätsverlust der

Die Medien

Medien. Es befand, dass diese episodischer geworden waren - das heisst, sie bevorzugten die griffige Geschichte vor der grossen Analyse, sie widmeten sich weniger den Hintergründen, und sie machten sich seltener die Mühe, Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zu ergründen. Mehrere Trends der jüngeren Vergangenheit scheinen hier zusammenzutreffen: Sparprogramme in den Redaktionen, ein Ende des Spezialistentums, ein Bedeutungsverlust vieler bundespolitischer Stoffe, weniger Respekt vor der Erfahrung. Die vierte Gewalt hat im frühen 21. Jahrhundert an konkretem Einfluss verloren im Staat.

Ohnehin verstehen sich die Journalisten und Verleger nun weniger als Akteure des politischen Betriebs. Eine Rolle, die in der alten Parteipresse des 19. und 20. Jahrhunderts noch selbstverständlich gewesen war; so selbstverständlich, dass sich Verleger und Chefredakteure wie Karl Wiek («Vaterland»), Olivier Reverdin («Journal de Genève») und Willy Bretscher («Neue Zürcher Zeitung») ins Parlament wählen Hessen. Die Felder Politik und Medien überlappten sich. Es war ein Muster, das sich auch in den Kantonen und Gemeinden fortsetzte, wo der lokale Verleger alter Schule unverdrossen Einfluss nahm. Es gab eine katholische Presse mit den entsprechenden Absichten, es gab eine freisinnige Presse, es gab auch eine sozialdemokratische Presse, später kam eine neue linke Presse hinzu, und über dem Ganzen funkten die Sender der SRG sowie die Schweizerische Depeschagentur als halbwegs neutrale Vermittler, als nationale Vereinheitlichungskanäle.

Entsprechende Vorstellungen wirkten in den 1970er-Jahren noch nach, wenn beispielsweise Vertreter des Ringier-Verlags bei einzelnen Bundesratsentscheiden eifrig einflüsterten. Wenn Blätter wie die «Neue Zürcher Zeitung» im Bürgertum oder der «Tages-Anzeiger» in linksliberalen Kreisen genügend ernst genommen wurden, um bei der Meinungsbildung bedacht zu werden. Oder wenn eine TV-Sendung wie die «Arena» so stark ausstrahlte, dass sie über Auf und Ab von Politikern mitbestimmte. Doch bald darauf, nach der Jahrtausendwende, war die direkte Medienmacht erheblich erodiert: Dass Parlamentarier, Parteichefs

Die Medien

oder Regierungsmitglieder ernsthafte Denkbremsen anzogen, aus Angst, der «Blick» könnte bellen, die «NZZ» raunen oder die «Arena»-Crew einem die Aufmerksamkeit entziehen — es kam seltener vor. Im 21. Jahrhundert sind es wieder weniger die Medien, die der Politik den Takt vorgeben, eher umgekehrt: *back to basics*, Zumindest teilweise.

Was ist geschehen? Eine Rolle wird gespielt haben, dass die Parteipresse durch sogenannte Forumszeitungen abgelöst worden ist, die, um ihr bunteres Publikum zu pflegen, es allen recht machen müssen — und folglich lieber vage bleiben. Viel geklagt wird zwar über eine Konzentration der Medien, doch im Grunde hat man es eher mit einer Verlagerung zu tun: Parallel sind in den Privatradios und Privat-TVs, den Gratiszeitungen und Sonntagsblättern, den Online-Medien oder den Sozialen Netzen neue Kanäle und Foren entstanden, auch und gerade für öffentliche Fragen. Zerklüftung, Zerstückelung, Zerspaltung, Zerbröselung auch hier.

Bedeutsam wird dabei allerdings, dass all diese jüngeren Medien politisch eher unbestimmt sind. Mehr Rauschen, weniger Richtung: Damit schmälert sich der Einfluss der herkömmlichen Zeitungen und Zeitschriften, Fernsehsendungen und Radiofeatures. Zu guter Letzt spielt auch die Erkenntnis hinein, dass die geballte Gegnerschaft der Redaktionen einen Politiker nicht umhauen muss, sondern stärker machen kann. Das hatte der sozialdemokratische Finanzminister Otto Stich schon in den 1980er- und 90er-Jahren vorgelebt, und vollends ans Licht brachte es Christoph Blocher: Er wurde im Dauerbeschuss zu einer Macht. «Wenn sie dich mit Dreck bewerfen, musst du ihn gar nicht erst abwischen», spottete er gern. «Dann wird er zum Panzer.» Die Abstimmungen über den EWR-Beitritt (1992), die Minarettinitiative (2009), die Ausschaffungsinitiative (2010) oder eine Privatentwaffnung der Soldaten («Schutz vor Waffengewalt», 2011) verdeutlichten, dass die Medien weder die Stimme des Volkes noch die Lenker der Demokratie waren. Denn hier vertraten die Redaktionen ziemlich geschlossen eine Meinung — und die Stimmbürger eine andere.

Die Medien

Die Agenda wird also oft anderswo bestimmt. Traditionell prägen die Medien massgeblich mit, worüber die Menschen reden und auch entscheiden wollen: Hier liegt ein Kern ihres politischen Einflusses. Doch in der Schweizer Politik der Gegenwart konnten die Parteien und Politiker diese Rolle stark zurückerobern, angeleitet von der SVP, der es mehrfach gelang, Gross-themen wie Immigration, «Sozialmissbrauch» und Kriminalität aufs Tapet zu bringen, vorbei an den zögernden Medien. Hilfreich war hier die Methode, sich mit Initiativen und Referenden über elektrisierende Themen zu profilieren - eine Methode, die bald sehr beliebt wurde, auch in den Kantonen, auch bei der Linken, sogar unter Aussenseitern. Mit dem Nebeneffekt, dass die Medien bei der Themensetzung an Gewicht verloren.

Enthüllung versus Inszenierung

Natürlich beeinflussen die Kritik und die Enthüllungen der Medien den politischen Betrieb wie eh und je: Mauscheleien bei der IT-Beschaffung im Staatssekretariat für Wirtschaft. Luxuriöse Betreuungspakete für einen gewalttätigen Jugendlichen im Kanton Zürich. Heikle Devisengeschäfte des Nationalbankpräsidenten. Ein Bundesratskandidat veruntreut eine Erbschaft. Mit beeindruckender Stetigkeit bringen die Journalisten Trübes ans Licht der Öffentlichkeit — und zwingen dadurch die Männer und Frauen in den Behörden und Parteien zum Eingreifen: Auf die Enthüllungen zur IT-Korruption folgen Strafklagen und neue Vergaberichtlinien. Der Bundesratskandidat verzichtet und landet vor Gericht. Der Jugendliche kommt zurück in den Knast. Der Nationalbankpräsident nimmt den Hut. Als Resonanzkörper sind die Medien unverzichtbar geblieben. Denn dadurch, dass sie Überschreitungen thematisieren und an die Öffentlichkeit bringen, setzen sie den offiziellen Machträgern wichtige Grenzen.

Die Frage ist eher, wie häufig gezielt erarbeitete Enthüllungen noch möglich sind — und ob die Journalisten damit überhaupt die bestehenden Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse bewegen können. Viele Medienvertreter erkennen hier selbstkritisch

**DIE MEDIEN
MUTIEREN
VON HANDELNDEN
ZU BEHANDELTEN.**

Die Medien

ihre eigene Beschränktheit «Klatfische, wirklich relevant* Httü* hüllungsgeschichten, die etwa» in Gang bringen, sind selten geworden. Ich schätze iic auf vielleicht zwanzig pro Jahr - schön verteilt auf die verschiedenen Titel in der SchweizMagte zum Beispiel der Konzerne bei von R.ingier, Marc Walder, im April 2014 im Gespräch mit dem «Tage*-Anzeiger», «An die Stelle von Primeurs sind unzählige Pseudo-Enthüllungen und Pseudo-Skandale getreten, die nichts anderes sind ah Inszenierungen von Politikern, Lobbyisten und anderen Interesscrivertretern.» Dm die *Spin doctors* respektive Kommunikationsberater das politische Heft fester in die Hand genommen haben («wir müssen ihnen sogar sagen, was sie fragen sollen») - es zeigt sich auch hier: Je gezielter gefüttert, desto stärker mutieren Medien von Handelnden zu Behandelten.

Nachverfolgen lässt sich dies etwa im Bericht des sozialdemokratischen Nationalrats Andrea Hämmerle über die Abwahl von Bundesrat Christoph Blocher 2007. Bereits Monate zuvor beschäftigten die Parteistrategen die Presse mit immer neuen Szenarien und Andeutungen («Blocher kann sich jetzt schon sicher sein, wiedergewählt zu werden»); das waren teils Versuchsbalлоне, teils diente es der eigenen Profilierung, und am Ende stellte es auch ein grosses Ablenkungsmanöver dar, um ungestört den Rausschmiss des SVP-Mannes einzufädeln. Mit Vorliebe benutzten die Politiker dabei die Sonntagspresse, eine Mediengattung, die ideologisch verschwommen ist, aber scharf auf jeden *Primeur* (also das Schweizer Brüderchen des angelsächsischen *Scoop*). Peter von Matt, der bekannte Germanist, bezeichnete die Medien in dieser Rolle als «Intrigenhelfer»: «Der Informationshunger der Medien kann in die verdeckte Planung einbezogen werden. Man kann sie mit gezielten Nachrichten füttern, kann deren Wirkung kalkulieren und timen. Wann eine Katze aus dem Sack fährt, ist oft wichtiger, als wie das Vieh aussieht.»

Interessanterweise blieb der Respekt gross. Trotz der Dreckpanzertheorie bemühten sich ausgerechnet Christoph Blocher und seine Entourage, einzelne Publikationen unter direkte Kontrolle zu bekommen, und regelmässig bezeichneten sie die Forums-

Die Medien

medien als linkslastig. «Ideenvielfalt wäre wichtig, Meinungsvielfalt wäre wichtig. Titelvielfalt ist so lange reine Maskerade, als wir unter verschiedenen Titeln das Gleiche zu lesen bekommen», kritisierte Ueli Maurer, damals Bundespräsident, vor dem Kongress der Schweizer Verleger 2013 in Interlaken. Ganz allgemein befand der SVP-Politiker, dass in den Redaktionen «politisch korrekte Tabuzonen» errichtet worden seien, die keiner mehr zu überschreiten wage.

Politiker wie Politologen vermuten oft sogar eine wachsende Bedeutung der Medien. Dabei sprechen die Wissenschaftler vom Phänomen der Medialisierung respektive *mediatization*: Danach müssen die Politiker zunehmend heftig um die Aufmerksamkeit der Presse kämpfen, wenn sie ihre Ideen durchbringen wollen, während die Presse die Politiker verstärkt nach rein wirtschaftlichen Kriterien beurteilt: Wessen Story bringt Quote? Unverdrossen betrachten die Schweizer Politiker die Zeitungen, Zeitschriften oder TV-Formate als ernsthafte Faktoren ihrer Arbeit. «Die Politiker sind heute weniger daran interessiert, Politik herzustellen, als sich selber zu verkaufen. Und so beschäftigen sich Politik und Medien intensiv gegenseitig», sagt Kuno Hämisegger, Cheffobbyist der Schweizerischen Bankiervereinigung und einer der erfahrensten *Public-Affairs* - Manager im Land.

Agendasurfing statt Agendasetting

Bei Themen, die sich populär bespielen lassen, ist es folglich für jeden Journalisten leicht, einen kernigen Satz der Parteistrategen einzuholen; und bei Themen, wegen denen die Öffentlichkeit die Faust ballt, drängen sich die Volksvertreter eifrig vor die Kameras mit dem Versprechen, einen heilenden politischen Vorstoss zu starten. Nach den ersten Berichten über Korruption in der IT-Beschaffung dauerte es nur zwei Wochen, bis eine erste Parlamentarierin eine Motion einreichte: «Transparenz im Beschaffungswesen». Die Devisengeschäfte des Nationalbankpräsidenten provozierten umgehend eine ganze Reihe von Nationalratsvorstössen, um die Notenbank enger zu überwachen. Und als der Berner Stadtpräsident öffentlich schlechte Italie-

**WAHLSIEGE
SIND KAUM KAUFlich
UND NIGHT
HERBEIZUSCHREIBEN.**

Die Medien

nerwitze vortrug, bekam er einerseits eine Klage an den Hals wegen eines möglichen Verstosses gegen das Antirassisinusetz, worauf andererseits ein Nationalrat eine Motion zur Abschaffung jenes Paragrafen einreichte. Und so weiter. Insbesondere wenn sich symbolisch wichtige Themen zusammenballen, stürzt sich die Politik darauf. Agendasurfing statt Agendasetting.

Der Glaube an die Macht des publizierten Wortes zeigt sich auch nach fast jeder Volksabstimmung, wo die eine Seite — meist die Verlierer — den Schlagzeilen und Schlagseiten der Presse eine

^{i#}
Mitverantwortung am Resultat geben. Überhaupt beschreiben an den Abstimmungssonntagen jeweils die einen, wie die gewaltige Werbekampagne der Widersacher ihre Sache zum Kippen gebracht habe. Derweil beklagen die anderen die gegnerische Angstmache als ausschlaggebenden Faktor. Glaubt man den Politikern, die jeweils vor laufenden Kameras den Volkswillen deuten, so bleiben am Ende genau vier Kräfte in der Waagschale der schweizerischen Demokratie — Geld und Propaganda, Angst und Vernunft.

Das ist zu simpel. Die Politologen wissen, dass Wahlsiege schwer machbar, kaum käuflich und nicht herbeizuschreiben sind. Es gibt Themen, bei denen die Meinungen in der Bevölkerung früh fixiert sind; keine «Mainstream»-Medien, keine Plakatwälder und keine Briefpostwellen können die Stimmung noch drehen. Und es gibt Themen — meist sind es die komplizierten, auch die wichtigeren —, zu denen sich die Meinungen erst nach und nach herausbilden. Hier ist es möglich, dass eine Gruppe noch ins Geschehen eingreifen und den Trend wenden kann, mit Geld oder Propaganda, mit Pfiff und Argumenten, mit Drohkulissen oder dem Appell an die sachlichen Interessen der Bevölkerung.

Unberührt von solchen Details bleibt der Glaube an die direkte Wirkung der Propaganda gross — und damit ein Pfeiler im politischen Gerüst der Schweiz. Weil die Politiker meinen, die Medien seien letztlich immer noch sehr mächtig, konnten sich Letztere erheblichen Einfluss bewahren. Die Medien prägen das Land weiter mit, obwohl sie sich gar nicht mehr so sehr darum scheren.

**WER SONST
NOCH
ALLES DIE
SCHWEIZ
REGIEREN
SOLL**

-«Wer ist da? Gebt das Wort!»

-«Freunde des Landes.»

Es ist völlige Nacht, nur die Gletscher leuchten in der Ferne. Und über dem See spannt sich ein Mondregenbogen. 33 Schwerebewaffnete stehen dicht gedrängt um ein flackerndes Feuer.

Ihr Kampfgerät blitzt im Schein der Flammen. Mit schwankenden Kähnen, auf schmalen, steinigen Pfaden sind sie hierher auf die umwaldete Wiese geschlichen. Revolutionäre oder Terroristen?

-«So müssen wir auf unserm eignen Erb' / Und väterlichen Boden uns verstohlen/Zusammenschleichen wie die Mörder thun.»

Ein Raunen geht durch die geschlossenen Reihen. Wut steigt auf in den Männern Brust. Sie berichten vom Hass der Tyrannei, den sie und die Ihrigen ertragen müssen. Von den Gräueltaten der Besatzungstruppen.

-«Doch Gott ist überall, wo man das Recht verwaltet, / Und unter seinem Himmel stehen wir.»

Die Schweiz, so erzählt Friedrich Schiller in seinem «Wilhelm Tell», entstand durch eine Verschwörung. Auf dem Rütli entschied eine kleine Gruppe starker Männer bei Nacht und Nebel über das Schicksal ihrer zukünftigen Miteidgenossen. Walther Fürst, Werner Stauffacher und Arnold von Melchtal: Neun Finger, die für alle vor Gott dem Allmächtigen ihren Schwur ablegten. Die eine Hand auf dem Schwert, die andere gen Himmel: «Wir stehen hier statt einer Landsgemeinde/Und können gelten für ein ganzes Volk.»

1804, als Schiller sein Drama verfasste, war das Geheimtreffen auf der Lichtung über dem Vierwaldstättersee ein heldenhafter Akt: wider die Obrigkeiten, wider die Landvögte und Österreicher. Für die Freiheit! Auch 1940, als General Henri Guisan seine höheren Offiziere zum Rütli-Rapport bestellte, wurde hier eine kleine Elite auf ein gemeinsames Ziel eingeschworen. Guisan forderte von seinen im Halbkreis aufgestellten Kadern unbedingten Widerstand. Er stellte sich damit gegen den damaligen Bundespräsidenten, der in einer Radioansprache von der «Anpassung» an die Achsenmächte gesprochen hatte. Der Rüt-

li-Rapport wurde zu einem Kern der Geistigen Landesverteidigung. Hier schwor sich eine Elite im Dienst des ganzen Volkes gegen den äusseren Feind. Und die Waldlichtung, die ein späterer SVP-Bundesrat als «Wiese mit Kuhdreck» verspotten sollte, wurde endgültig zu einem *lieu de mémoire*.

So wallfahrten über die Jahrzehnte linke Bundesrätinnen und bürgerliche Bundesräte, Neonazis und Schulklassen aufs Rütli. Sie feierten die Offenheit des Landes, die Tradition, die eigene Engstirnigkeit oder ein gemütliches Picknick. Einig waren sie sich nur in einem: Wie Schillers drei Eidgenossen damals ihren Entscheid gefällt hatten, unter Männern, im kleinen Kreis, das wäre heute ein Skandal. Eine Verschwörung. Nicht gegen die da oben, sondern gegen das Volk.

Eine Januarnacht am Genfersee. Wir schreiben das Jahr 2010. Vor einem Palais, wo einst die Frau eines preussischen Königs residierte, stehen sich Journalisten die Beine in den Bauch. Der Mond schlägt keinen Regenbogen, dafür wirft ein Lichtprojektor einen Slogan an die Fassade: «Public eye is watching you.» Ein Reisedecko fährt vor, drei Dutzend Menschen steigen aus, ein Team der Fernsehsendung «10 vor 10» filmt. Dann kurvt ein Sportwagen in die Auffahrt, parkiert gleich vor dem Eingang, eine dunkle Gestalt huscht ins Haus.

Es ist der Hausherr: Peter Brabeck. Wie jedes Jahr hat der Verwaltungsratspräsident von Nestlé die 30 bis 50 mächtigsten Wirtschaftsbosse, die Parteipräsidenten, ein paar Bundesräte und einen Gewerkschafter ins Dörfchen La-Tour-de-Peilzan der Strasse von Vevey nach Montreux geladen. Alle folgten sie dem Ruf des Nahrungsmittelgiganten.

Für den Journalisten Viktor Parma, der 2007 in seinem Buch «Machtgier» über den jährlich wiederkehrenden Anlass berichtete, ist das Treffen eine Art Schattenregierung: «Das heimliche Machtkartell funktioniert an den verfassungsmässigen Institutionen vorbei.» Für Nestlé selber ist der Anlass ein «Dienst an unserem Land», wie ein Sprecher dem Nachrichtenmagazin «Facts» sagte, das 2004 erstmals ausführlich darüber berichtete.

Was die Rive-Reine-Tagung von anderen Kongressen, Symposien, Netzwerk-Events, von Rotary, Kiwanis und Lions Club, vom World Economic Forum oder vom Zürcher Sechseläuten unterscheidet: Die Öffentlichkeit soll nichts davon wissen. Teilnehmerliste, Traktanden: alles geheim, und das seit 40 Jahren. Das macht die Sache natürlich besonders verdächtig.

«Schweizer Eliten treffen sich seit jeher gerne am liebsten im informellen Kreis», schrieb damals «Facts»: «Nicht Pomp und Presse ist, was man sucht, sondern Diskretion.» Dennoch berichtete das Nachrichtenmagazin *en détail*, was sich in diesen 36 Stunden im Januar 2004 in Vevey tat. Um 16.30 Uhr trafen sich die Herren am Hauptsitz von Nestlé. Ein Saal, ein riesiger runder Tisch. Es wurde diskutiert. Dann verschob man sich nach La-Tour-de-Peilz, wo die Bargesprache und das *Get-together* viel wichtiger seien als der offizielle Gedankenaustausch.

Wieso die Öffentlichkeit all das erfuhr? Weil die angeblichen Rive-Reine-«Verschwörer», wie sämtliche Geheimniskrämer, zuallererst Wichtigtuere waren. Sie genossen es, für mächtig gehalten zu werden. Sie wollten, dass man über sie sprach. Bloss, wer seine Bedeutung öffentlich zur Schau stellt, weckt Argwohn. Und so murmelte es, als die Rive-Reine-Tagung publik wurde, im Blätterwald: Hat sich hier die Schweizer Elite gegen das Volk verschworen?

Journalisten recherchierten, NGOs agitierten und Politiker interpellierten. Zum Beispiel Oskar Freysinger. Der SVP-Nationalratus aus dem Wallis fragte den Bundesrat, Aktenzeichen 11.4206: «Weshalb wird das Rive-Reine-Treffen nicht als Verstoss gegen Artikel 266 des Schweizerischen Strafgesetzbuches geahndet, obwohl sich international tätige Grosskonzerne in die Angelegenheiten der Eidgenossenschaft einmischen?» Der Bundesrat beschwichtigte: Es gehöre zu seinen Aufgaben, sich mit Wirtschaftsvertretern zu treffen.

Trotzdem: Die Geheimnistuerei störte auch die Landesregierung. Es war Bundesrätin Doris Leuthard, die Journalisten den Tipp gab, die Rive-Reine-Tagung auszuleuchten. Und die Re-

chercheure fanden - einfach wieder einen Fetzen vom alten Filz. Verschwörungstheorien sind wie Vampire: Setzt man sie ans Tageslicht zerfallen sie zu Staub.

Tätschmeister in La-Tour-de-Peilz war jahrelang Kaspar Villiger, Alt-Bundesrat und Multi-Verwaltungsrat bei Swiss Life, UBS, Nestlé - und der «Neuen Zürcher Zeitung». Die Redaktion an der Falkenstrasse entsandte jeweils ihren Wirtschaftschef, später den Chefredaktor an den Genfersee. Als Hoforgan hatte sie exklusiven Zutritt zur Runde, durfte aber nie darüber berichten. Und das hatte gute Gründe. Obschon gegen aussen der Eindruck entstand, hier würden die Bosse die Politiker zitieren, sah die Bilanz der Wirtschaftsführer miserabel aus. 2010, so heisst es, versuchten sie CVP-Parteipräsident Christophe Darbellay den Gegenvorschlag zur Abzockerinitiative auszureden. Sie scheiterten. Ein Gegenvorschlag kam - und die Abstimmung ging verloren. Oder das grosse Steuerpaket, das 2004 an der Urne durchfiel: Es soll an der Rive-Reine-Tagung geschnürt worden sein. Und als Anfang der 2000er-Jahre UBS-Chef Marcel Ospel das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU unabhängig von den restlichen bilateralen Verträgen zur Abstimmung bringen wollte, brachte ihn Chefdiplomat Michael Ambühl hier auf Kurs, und zwar auf jenen von Bundesbern. Oder 2008: Da nannte Nationalbankpräsident Philipp Hildebrand an der Waadtländer Riviera erstmals die Zahl 1,5 Prozent. Mit nur so viel Eigenkapital hatte die UBS gewirtschaftet. «Ospel war bleich und aufgedunsen und kam nicht mehr zum Abendessen», verriet ein anonymer Top-Berater später dem «Tages-Anzeiger».

Kein Wunder, fühlten sich sogar die Gewerkschaften pudelwohl im Kreis der Konzernbosse: «Rive Reine war ein wichtiger Ort für Kontakte, die uns später in einigen Konflikten sogar etwas nützten», sagte der SGB-Boss Vasco Pedrina. Und er tat, was gute Aufmüpfige tun: vom Feind lernen. Nach dem Vorbild Rive-Reine riefen die Linken ihre Rotschuo-Tagung ins Leben. Nicht im Luxushotel am Genfersee, dafür reichte das Geld nicht. Die rote Schweiz von morgen wird in einer Jugendherberge am Vierwaldstättersee ersonnen.

**JEMAND MUSS DOCH
SCHALTEN UND
LENKEN - DAS ALLES
KANN NICHT
EINFACH ZUFALL
SEIN.**

Dennoch verfieng die Masche mit den Geheimzirkeln, die das Land und die Welt regieren sollen, immer wieder neu. Zu stark die Mythen, die so etwas umranken. Sie befeuern die Sehnsucht nach Klarheit: Jemand muss ja schalten und lenken, das alles kann doch nicht einfach Zufall sein. Irgendwo muss es doch Strukturen geben, in denen dann die wahren Entscheide gefällt werden, jene Entscheide, von denen die Öffentlichkeit gar nichts erfährt oder merkt. Vielleicht in Davos? Vielleicht im «Zunftthaus zur Meisen»?

Als im Frühling 2011 Spitzenpolitiker, Notenbanker, Militärchefs, Verleger, Aristokraten und Wirtschaftsleute nach St. Moritz flogen, um sich im Luxushotel Suvretta House zur Bilderberg-Konferenz zu treffen, setzte der «Tages-Anzeiger» seinen Sekten-spezialisten Hugo Stamm aufs Thema an. Und der Mann wurde nicht enttäuscht. SVP-Nationalrat Dominique Bättig diktierte ihm in den Notizblock: «Die Konferenz will die Weltpolitik koordinieren. Ich habe Angst, dass Blocher nicht mehr unabhängig ist. Was passiert, wenn St Moritz ins Visier von al-Qaida gerät?» Immerhin hatte der SVP-Steuermann schon zweimal an den Klassentreffen der Superelite teilgenommen.

Wie hatte «Facts» 2004 schon wieder geschrieben? Pomp und Presse würden die Schweizer Mächtigen bei solchen Klassentreffen nicht suchen. Innerhalb weniger Jahre änderte sich das gewaltig.

Die Fortunagasse in Zürich, ein Steinwurf über der Bahnhofstrasse. Hier, im «Club zum Rennweg», verkehrt ein bisschen Wirtschaftselite. Ein bisschen diskret, aber man zelebriert diesen Status geradezu. Für 12000 Franken im Jahr kann man Mitglied werden im elitären 200er-Zirkel, wie die «NZZ am Sonntag» in Erfahrung brachte. Neben Geld braucht man aber auch Einfluss: Nur Chefs von börsenkotierten Unternehmen, Geschäftsleitungsmitglieder einer SMI-Firma oder Besitzer eines Betriebs mit mindestens 1000 Angestellten dürfen verkehren in den Räumlichkeiten, in denen weiche, dunkle Hölzer und diskrete Lichtquellen japanische Strenge ausstrahlen. Aber keine Regel ohne Ausnahme; für ein bisschen Glitter und Glamour ist

am Rennweg immer Platz. So gehen neben den UBS-Chefs, Eisenbahnbauern, Staranwälten, SVP-Politikern und Privatbankiers auch angejahrte Tennis-Stars und Fussballtrainer an der Fortunagasse ein und aus. Aber nach Machtausbau, nach Herrschaftsbanden strebt in diesem dunkel getäfelten Restaurationsbetrieb keiner. Eher gieren die 200 Männer zwischen 35 und 55 - Frauen sind selten - nach Ruhm, Geld und Unterhaltung. «Sie leben teuer und verkörpern die Grundhaltung, dass jeder, der es nicht zu Reichtum schafft, selbst schuld sei», sagt ein Mitglied der Zürcher Gesellschaft.

Bling-Bling statt Weltherrschaft: Die neuen Mächtigen taugen eher schlecht für Verschwörungstheorien. Aber ihre Millionen und die Milliarden ihrer Konzerne, die sie führen, umso mehr.

In Bundesbern erzählt man sich folgende Geschichte: Als Ueli Maurer, damals noch Nationalrat, vor den Bundesratswahlen im Dezember 2008 zum Hearing vor der SP-Fraktion antrat, gab er freimütig Auskunft darüber, wie das sei mit dem Geld der Grossbanken und der SVP. Die Banken führten Strichlisten: Für jede Abstimmung, bei der die Parlamentarier im Sinne der Bank votieren, gebe es ein «Strichli». Am Ende des Jahres werde abgerechnet - und entsprechend fliesse Geld in die Partekasse.

Anekdoten wie diese scheinen zu bestätigen, was viele Bürger, Politiker, Wissenschaftler und Journalisten längst vermuteten: Politik ist käuflich. Und wenn im Abstimmungskampf wieder einmal eine rechtskonservative Kampfbroschüre in allen Schweizer Haushalten landet, ist für viele klar: Eigentlich regiert der Mann aus Herrliberg mit seinen Milliarden das Land.

Aber stimmt das tatsächlich? Nein, meint der Politikwissenschaftler Hanspeter Kriesi. Er analysierte die Kampagnenkosten der Abstimmungen zwischen 1981 und 2006. Sein Fazit: Es sei ziemlich übertrieben zu behaupten, dass man Abstimmungserfolg kaufen könne. So scheiterte beispielsweise 2008 die Einbürgerungsinitiative der SVP - trotz landesweit vollgekleisterter Plakatwände. Und bei den eidgenössischen Wahlen 2011

investierte die stärkste Partei so viel wie noch nie: 20 Millionen Franken, schätzte das Wirtschaftsmagazin «Bilanz». Eine gigantische Marketingwelle brandete durchs Land, mit Kinospots, Plakataktionen, Inseraten. Dennoch verlor die SVP 2,2 Prozent.

Ausschlaggebend ist Geld, gemäss Kriesi, nur bei Abstimmungen, die auf der Kippe stehen. Etwa bei der Abstimmung über die Unternehmenssteuerreform II, ebenfalls im Jahr 2008 an die Urne gekommen - und mit läppischen 20000 Stimmen Unterschied angenommen. Die Trendwende zum Ja brachte eine massive PR-Kampagne der Wirtschaft. «Das Geld liegt bei Abstimmungen und Wahlen gleichermassen klar rechts der Mitte», schreibt Michael Hermann in seiner Studie «Das politische Profil des Geldes»: «Die vertiefte Analyse der Relationen zwischen Finanzmittel und Erfolg macht jedoch zugleich deutlich, dass der Einfluss des Geldes auf die politischen Entscheide nicht überschätzt werden sollte.»

Trotzdem: Die Schweiz ist neben Schweden das einzige europäische Land, das keine Regulierung der Politikfinanzierung kennt. Die Wahlbeobachter der OSZE massregelten Bundesbern im Wahljahr 2007, die Offenlegung sei ungenügend. Der *Global Corruption Report* von Transparency International, einer Nichtregierungsorganisation, stellte die Schweiz da auf eine Stufe mit Albanien, El Salvador und Sri Lanka. Und 2011 erschien ein Bericht der Antikorruptionsbehörde des Europarats. Die Schweiz kassierte einen Rüffel, und die Korruptionsbekämpfer forderten eine detaillierte Erfassung der Parteifinanzen und Kampagnengelder, ein Verbot anonymer Parteispenden sowie ein unabhängiges Kontrollsystem mit harten Sanktionen.

Lange kämpfte allein die Linke für mehr Klarheit bei der Politikfinanzierung, die Bürgerlichen taten dies als Neiddebatte ab. Schliesslich bekamen nur sie Geld von Credit Suisse, Novartis, Roche oder Nestlé - und bis 2009 von der UBS. Hilmar Gernet, Historiker und Cheflobbyist der Raiffeisenbank, nennt diese Firmen in seinem Buch «(Un-)heimliches Geld» die wichtigsten Geldgeber von FDP, CVP und SVP. Aber nach den Wahlen 2011 überdachten gerade die unter Druck geratenen Banken ihre Po-

litikfinanzierung. Raiffeisen und Credit Suisse unterstützten die Parteien nach Parlamentssitzen- und nicht mehr nach Wohlverhalten. Und die UBS zahlte an alle Parteien, die sich zu Marktwirtschaft und Wettbewerb bekannten, insgesamt eine Million Franken.

Aber die Idee vom «gekauften Politiker» bleibt hartnäckig bestehen. Denn bei den Parteien selbst schwieg man weiter über eigene Geld und die Budgets. Parlamentarische Initiativen versandeten, Jungpolitiker, die sich dem Thema annehmen wollten, wurden zurückgepiffen. «Werden Politspenden öffentlich gemacht, hält das viele Spender davon ab», befand SVP-Präsident Toni Brunner. «Und wie Deutschland zeigt: Transparente Politspenden führen zu Korruption.» Dabei wollte niemand die Revolution, nur Grossspenden sollten offengelegt werden. Doch allein der Anschein, die Idee, dass das Geld die Schweiz regieren könnte, setzte dem System zu. Oder wie Martina Caroni, Luzerner Jura-Professorin und Autorin des Buchs «Geld und Politik», sagte: «Transparenz schafft Vertrauen.»

Ersteres will das System nicht. Letzteres scheint immer noch zur Genüge vorhanden.

DIE FRAUEN

Sie neigen eher nach links, Was der Rechten ganz recht sein kann.

Moritz Leuenberger nahm sich gern Zeit für die Frauen, *Der ehemalige Bundesrat erzählt öfters, wie er geduldig hinter/n Berg hielt mit einer grossen Idee. Seine Vision, mit einem umfassenden Massnahmenpaket die Zahl der Verkehrstoter) im Land auf Null zu drücken, hatte in Leuenbergers ersten Amts Jahren nur Widerstand geweckt: Die «Vision Zero», so der Arbeitstitel, wurde von vielen Politikern belächelt, und ein Kollege befand, die Zahl der Strassenopfer sei schon tief genug. Erst im Jahr 2000, als sich mit der Wahl von Ruth Metzler die Atmosphäre im Bundesratszimmer gewandelt hatte, legte der Sozialdemokrat die Nullvision wieder vor - und jetzt bekam er den Auftrag für das Projekt. «Ich bin dann mit dem Programm durchgekommen, weil die Frauen in Rücksicht und im Denken an Kinder anders dachten und auch den Mut hatten, einschränkende Massnahmen zu beschliessen», sagte Leuenberger Jahre später zu zwei Journalistinnen der SDA.*

Der Rest folgte den Regeln der eidgenössischen *Gesetzesmühle*, die «Vision Zero» wurde ein Jahrzehnt lang *geschliffen, durch die Vernehmlassung geschickt, nochmals geschliffen und gewogen*, um dann, im Juni 2012, in abgeschwächter Form vom Parlament abgeseget zu werden. Ein Referendum gab es nicht. Und so müssen die Autofahrer in der Schweiz jetzt schon bei *Tag ihre Scheinwerfer einschalten, die Junglenker erhalten ihren Ausweis nur auf Probe, Raser werden härter angepackt und ihre Fahrzeuge dürfen vom Staat eingezogen werden.*

Ist dies ein Beispiel dafür, dass es die weibliche Note in der Politik wirklich gibt? Die Vision des Herrn Leuenberger jedenfalls passt ins Schema.

Frauen, so belegen inzwischen mehrere Untersuchungen, *setzen stärker auf Sicherheit als Männer — und sie lassen sich von Vater Staat eher einschränken. Wie die Auswertung von Volksabstimmungen der letzten Jahrzehnte zeigt, sind sie zum Beispiel eher*

Die Frauen

bereit, wirtschaftlich Schwächere durch staatliche Schutzmassnahmen zu stützen. Sie sind dagegen, dass Armeewaffen in den Wohnungen herumliegen. Sie finden die Idee eines autofreien Sonntags sinnvoller als die Männer. Und sie neigen eher dazu, Tierversuche oder den Lastwagenverkehr durch die Alpen zu beschränken. Überhaupt erscheint es ihnen auf vielerlei Weise wichtiger als den Männern, die Natur zu bewahren. Wozu auch gehört, dass sie die Atomkraft skeptischer beurteilen.

Das Widmer-Schlumpf-Prinzip

Dies ergab ein Forschungsbericht des Instituts GfS Bern, der das Abstimmungsverhalten der Geschlechter zwischen 1978 und 2006 untersuchte: «Die Entscheidungen von Frauen schützen Umwelt, Service Public und Beteiligte», lautete ein Titel, den die Politologen über ihre Arbeit setzten. Tatsächlich zeigten die Auswertungen, dass die Frauen in der Politik eher einen schonenden Sozial- und Dienstleistungsstaat anstreben. Sie waren es zum Beispiel, die Initiativen mit Arbeitstiteln wie «Postdienste für alle» oder «Wohneigentum für alle» zustimmten - und andererseits die Liberalisierung des Strommarktes mit ihrer Mehrheit versenkten. Sie waren es, die den Antirassismus-Paragrafen durchsetzten; die Männer hätten Nein gesagt. Und sie waren es, denen die grüne Bewegung das Ja zum Atom-Moratorium im September 1990 zu verdanken hatte. Wäre es nach den Frauen gegangen, so hätte sich die Schweiz gar schon mit der Anti-Atominitiative des Jahres 1979 aus der nuklearen Stromproduktion verabschiedet.

Auf den ersten Blick bestätigen die GfS-Zahlen also, dass die Frauen einen Tick grüner und einen Tick linker politisieren. Und dieses Bild — so scheint es auf den ersten Blick — wird auch von den Volksvertreterinnen im Parlament untermalt. Der Politologe Michael Hermann ordnet die Politiker in ausführlichen Ratings nach ihren Haltungen, und dabei stiess er 2013 auf einen *Gender Gap*: Wenn der linke politische Rand bei -10 liegt und der rechte Rand bei +10, dann landen die Frauen bei -2,7, während die Männer auf +1,4 kommen.

Die Frauen

Dazu passt wiederum, dass die Frauen in den linken Fraktionen stärker vertreten sind, während sie auf der rechten Seite eher ein Mauerblümchendasein fristen. Weiter wies Michael Hermann darauf hin, dass das weibliche Geschlecht auch innerhalb der Fraktionen eher soziale und umweltschonende Anliegen unterstützte - der harte rechtsbürgerliche Kurs war seltener seine Sache. Dies zeigte sich insbesondere innerhalb der SVP, deren Nationalrätinnen phasenweise recht weit von der Gesamtlinie abgedriftet waren - so dass es am Ende eine weibliche (in)ippe mit Lisbeth Fehr, Brigitta Ciadient, Ursula Haller und Eveline Widmer-Schlumpf war, die 2008 bei der Linksabspaltung zur BDP eine ausschlaggebende Rolle spielten.

Das Links-Rechts-Schema muss allerdings gleich wieder eingeschränkt werden: So sonnenklar ist die Sache keineswegs. Die GfS-Forscher zum Beispiel betonten, dass einzelne — durchaus spektakuläre — Abweichungen bei Volksabstimmungen nicht unbedingt für den Gesamttrend stünden: Insgesamt sind Herr und Frau Schweizer oft gleicher Meinung, oder sie sehen die Sache zumindest so ähnlich, dass es am Ende keinen politischen Unterschied macht. «Die Konfliktlinie ist eindeutig kleiner als bei anderen Personeneigenschaften und weitaus geringer als bei Werthaltungen», schreibt das Team um Claude Longchamp. Welche Bildung jemand genossen hat, wie seine berufliche Situation aussieht, ob sich jemand eher an materiellen oder immateriellen Werten orientiert, ob er eher eine staatsgläubige oder eine staatskritische Grundhaltung hat — all dies wirkt sich am Ende ebenso klar oder gar klarer darauf aus, was er oder sie in die Urne legt als das Geschlecht. Und so wird bereits die Aussage, dass Frauen gegenüber sozial Benachteiligten etwas milder gestimmt seien, auch wieder eingeschränkt: In der Ausländerpolitik oder im Umgang mit Straftätern neigen sie seit den 1990er-Jahren ebenso sehr dazu, die Schrauben anzuziehen.

So weit, so vage. Selbst die feminine Linksdrift im Parlament scheint weitgehend künstlich gemacht. Michael Hermann, der Politstatistiker, kann das Verhältnis sogar exakt beziffern: Zu neun Zehntel erklärt sich die Schlagseite einfach daraus,

Die Frauen

dass die Frauen in den linken Parteien häufiger vertreten sind als in den rechten. In der Legislaturperiode 2011-2015 stellten sie zum Beispiel ziemlich genau die Hälfte der SIMVaktionen - doch nur knapp einen Siebtel bei der SVP. Dass die linken Organisationen traditionell lieber Frauen auf politische Schilder und in Spitzenpositionen heben, trägt dazu bei. Auf der anderen Seite werden die Kandidatinnen der rechten Parteien von ihrer Wählerschaft eifriger herausgestrichen: Hier schlagen offenbar gewisse Rollenvorstellungen und Familienbilder stärker durch.

Madame Sonderfall

Und doch dürften die Frauen die Schweiz auf ihre eigene Weise mitregiert und mitverändert haben — gerade in der jüngsten Gegenwart. Der Soziologe Hans Geser hat die politische Geschlechterkluft ebenfalls durchmessen, etwa mit einem Blick in internationale Untersuchungen über die Werthaltungen in der Bevölkerung; oder durch eine grosse Umfrage unter Gemeindepolitikerinnen und -politikern, durchgeführt in den Jahren 2008 und 2009.

Auch Geser fand es bestätigt: Die Frauen liebäugeln eher mit sozialem Ausgleich, sie zögern bei der Privatisierung staatlicher Unternehmen, sie freunden sich eher mit Verboten im Alltagsleben an (also auch im Strassenverkehr), sie zweifeln eher am Nutzen des Konkurrenzkampfes. Es ist eine Geschlechterkluft, die sich seit Mitte der 1990er-Jahre noch ausgeweitet haben dürfte. «Frauen gewichten aus ihrer Lebenswelt heraus Werte wie Schutz und Sicherheit höher, während Männer eher den Idealen von Freiheit und Autonomie anhängen», sagt Geser. «Dass die Politik heute weniger liberal ist, könnte mit dem grösseren Einfluss der Frauen zusammenhängen.»

Rosmarie Zapfl, die Präsidentin des Frauendachverbandes Alliance F, deutet dasselbe Phänomen recht ähnlich — und doch ganz anders: «Frauen blicken stärker nach vorn, sie sorgen sich eher um die Zukunft. Männer fragen sich eher, was ein Entscheid in der Gegenwart konkret bringt.»

Die Frauen

**IN EINER
HISTORISCHEN
SITZUNG
VERBÜNDETEN SICH
LINKE UND RECHTE
FRAUEN
IM BUNDES RAT.**

Die Frauen

Die Schweiz stellt auch in der Geschlechterfrage einen Sonderfall dar. Denn nur hier überholen die politisch interessierten Frauen die Männer derart deutlich auf der linken Spur - in den Nachbarländern, ja in fast allen europäischen Staaten sind die Geschlechtsunterschiede geringfügig oder gehen gar in die entgegengesetzte Richtung. Die genauen Gründe müssten noch erforscht werden, Geser mutmasst, dass die allzu lange Benachteiligung der Frauen hier bis heute nachhallen könnte. Dass die Schweizerinnen bis 1971 von der Politik ausgeschlossen waren, mag eine gewisse Übereinstimmung von Frauenanliegen, oppositioneller Haltung und einer eher revolutionären Rhetorik begründet haben. Tatsächlich kamen weibliche Polit-Anliegen öfters im *Look & Feel* der Linken daher, selbst wenn sie von bürgerlichen Frauen stark mitgetragen wurden — zum Beispiel beim «Frauenstreik» von 1991, bei den Aufmärschen für die gescheiterte SP-Bundesratskandidatin Christiane Brunner 1993, bei den Strassenprotesten nach der Abwahl der Bundesrätin Ruth Metzler 2003 oder bei der Grossdemonstration, die sich im April 2008 hinter die abtrünnige SVP-Politikerin Eveline Widmer-Schlumpf stellte.

Dass die Frauen der Mitteparteien eine Brücke zur Linken schlugen, wurde jedenfalls zu einem bedeutsamen Element in der jüngeren helvetischen Politik. «Viele Gesetzesänderungen im Gesellschaftsrecht kamen nur durch, weil sich die Parlamentarierinnen über alle Parteigrenzen hinweg ergänzten», sagt Rosmarie Zapfl, die von 1998 bis 2006 für die CVP im Nationalrat sass. Die weibliche Brücke wirkte vor allem bei klassischen sozialen Fragen wie dem Mutterschaftsschutz, der Krippenversorgung, den Familienmodellen oder dem Wunsch nach einer Steuerpolitik, die sich nicht um den Zivilstand kümmert, aber eben auch beim Umweltschutz und der Energiepolitik. Als Paradefall gilt der Atomausstieg, den die Landesregierung am 25. Mai 2011 beschloss: In der historischen Sitzung verbündeten sich die bürgerlichen Doris Leuthard und Eveline Widmer-Schlumpf mit den Sozialdemokratinnen Micheline Calmy-Rey und Simonetta Sommaruga — und die drei Herren im Bundesratszimmer waren

Die Frauen

überstimmt. Auch bei der «Too big to fail»-Vorlage zur Bändigung der Grossbanken sollen sich die Sicherheitsansprüche der Bundesrätinnen gegen das Wettbewerbsfaible der Bundesräte durchgesetzt haben.

Sie sind weniger gut vernetzt, also unabhängiger

Gewiss, der helvetische Prozess des Zerredens, Zerreibens und Zermühlens von politischen Beschlüssen entstellt den Einfluss der Geschlechter bis zur Unkenntlichkeit. Und da die Frauen letztlich nur ein gutes Drittel des politischen Personals stellen, im Bund wie in den Kantonen, lässt sich der weibliche Machtfaktor ohnehin kaum nachmessen: der Atomausstieg auf Regierungsebene, das Antirassismugesetz bei einer Volksabstimmung — solche Fälle werden gerade deshalb so gern als Beispiele für Frauenpower genannt, weil diese Power hier für einmal klar aufscheint. Aber es sind Einzelfälle. Ein gewisser Akzent wird zudem fassbar bei jenen Initiativen, die explizit von engagierten Frauen aufs Tapet und zum Abstimmungssieg gebracht wurden: Es waren dies die Verwahrungssinitiative (2004), die Unverjährbarkeitsinitiative (2008) und die Pädophileninitiative (2014) - alles Vorlagen, bei denen der Schutz von Opfern sexueller Gewalt im Zentrum stand.

Das mögen thematische Schwerpunkte sein, Einzelfälle, Akzente, Kolorit. Doch hinzu kommt, dass die Frauen die innenpolitischen Verlagerung der letzten Jahre indirekt bestimmt haben. Sie waren unabhängiger (oder umgekehrt gesagt: sie waren weniger gut vernetzt), womit sie die politische Mechanik unberechenbarer machten. Was wiederum ein Stück beitrug zum Machtverlust der alten Bastionen aus Wirtschaft, Offiziersverein und Politik. Noch in der Legislaturperiode 2011—2015 zeigte es ein Blick auf die Interessenbindungen im Bundeshaus: Die durchschnittliche Parlamentarierin war etwas weniger oft verbandelt mit den grossen wirtschaftlichen Interessenorganisationen, links wie rechts. Dies hatte übrigens den Nebeneffekt, dass sie sich stärker aufs reine politische Geschäft konzentrierte: «Politikerinnen wenden einen signifikant grösseren Teil ihrer Arbeitszeit für

**DIE FRAUEN
HABEN
DIE POLITIK
UNBERECHENBARER
GEMACHT.**

Diskussion

die Politik auf als Politiker», schreibt die Wissenschaftlerin Sarah Bütikofer: «Sie neigen eher dazu, die Politik /u ihrem /leruf/,u inachen.» Auch die* keine schlechte Voraussetzung, um im politischen Betrieb unkonventioneller zu agieren.

Eine diskrete, doch durchaus folgenschwere Wirkung entfalteten die Frauen schliesslich bei den Spannungen, die den alten Bürgerblock zerrissen und die SVP nach 1992 zur führenden Partei machten. Der zunehmend heftige Kampf der Volkspartei gegen ihre alten Bündnispartner ergab sich auch aus der Öffnung von CVP und FDP zur Linken hin, jener Öffnung, die von den Frauen stark gestützt wurde. Sie waren es zum Beispiel, die parteiintern die Ansicht durchpaukten, dass eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf gar keine linke gesellschaftspolitische Idee sei, sondern «Wirtschaftspolitik pur» (wie die Präsidentin der FDP-Frauen, Carmen Walker Späh, an der Generalversammlung 2014 erklärte).

Rechte Politiker erfassten das Phänomen in den späten 1990er-Jahren mit dem Schlagwort «Beerli-Freisinn», benannt nach der linksliberalen Ständerätin Christine Beerli, die von 1996 bis 2002 die FDP-Fraktion führte: Es war Spott gegen die Modernisierungsbemühungen der alten Staatspartei. Aber mit vielen Mitte-Rechts-Frauen war die alte Betonbürgerlichkeit nicht mehr zu machen - diese Geschlossenheit in harten Kernthemen wie nationale Unabhängigkeit, schlanker Staat, Wirtschaftsliberalismus; dieser Ausschluss von sozialen Fragen und der Ökologie. Auf der anderen Seite verhalf die neue, schärfere Profilierung der SVP dazu, ein so maskulines Phänomen wie die Freiheits- respektive Autopartei leichtgängig aufzusaugen. Autonomie versus Sicherheit, auch hier.

Das Land rückte nach rechts, obwohl die Frauen nachweislich an Einfluss gewannen. Das Land neigte stärker zu den Extremen — obwohl seine Politikerinnen gekommen waren, um Brücken zu bauen. Dass die Frauen die Politik unberechenbarer gemacht haben, zeigt sich gerade in diesem Paradox der neueren Geschichte.

DAS AUSLAND

Plötzlich galt: Die Schweiz gehört den Schweizern. Je nach Interessenlage aber auch ein bisschen Europa und der Welt

Ist das wirklich der Mann, den sie den Betonkopf nennen? Gianluca Grippa bittet in sein Büro an der Rue de la Loi in Brüssel, und man sieht: Ferienlandschaften. Die Wände sind vollgepflastert mit Werbeplakaten von Jungfraubahn und Tessin-Tourismus, auf dem Aktenschrank stehen Bildbände über das Wallis und die Stadt Zürich. Grippa leitet den *Swiss-Desk* im Europäischen Auswärtigen Dienst, und damit ist er es, welcher der Eidgenossenschaft das Leben in Brüssel so schwer macht wie keiner sonst. Und dieser Mann ist ein Schweiz-Fan.

Wer regiert die Schweiz? Das Ausland, die EU. So lautet die spontane Antwort vieler Menschen. Als Hans Tschäni die Frage vor drei Jahrzehnten stellte, hatte das Ausland kaum Gewicht. Damals hiess die EU noch Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und verstand sich auch so: ohne gemeinsame Aussenpolitik, ohne gemeinsame Währung. Es ging ums Geschäft und den Frieden. Damals glaubte man die Mächtigen in Bern, Basel, Zürich oder Genf. Die Schweiz hatte gerademal ein Freihandelsabkommen mit Europa. Im Jahr 2014 hingegen bestimmen 149 bilaterale Verträge mit der Union den Alltag. Die Personenfreizügigkeit bringt Jahr für Jahr bis zu 80000 EU-Einwanderer ins Land. Auf dem Flughafen Zürich sind einige Lagerhallen Territorium der Union. Lammgigots aus Neuseeland oder Krevetten aus Thailand werden dort nach EU-Richtlinien kontrolliert.

Mit einem gewissen Recht vermuten also viele Schweizer: Die wirklich Wichtigen sitzen in Brüssel. Zum Beispiel an der Rue de la Loi. In seinem kleinen Büro sagt der EU-Beamte Gianluca Grippa denn auch klar: Wer an diesem Markt mit 500 Millionen Konsumenten teilhaben will, muss sich an die Spielregeln der EU halten. Schweiz-Liebe hin oder her. «Der bilaterale Weg ist viel zu kompliziert. Er ist ein Fehler, den man nicht wiederholen darf.» Kompromisse, das war einmal. Gibt es nicht mehr. Basta.

Das Ausland

Solche Kraftmeierei macht Eindruck. «Ajatollahs», schimpfen Berner Diplomaten ihre europäischen Kollegen. Das Powerplay hat Abwehrreflexe geschürt, führte es den Schweizern doch die eigene Ohnmacht vor Augen: Wenn das Ausland will, steht das eigene Land still.

Die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 war deshalb für viele Beobachter ein Akt des Widerstands: gegen Brüssel, gegen die EU. Man schrieb plötzlich viel vom Ende des Schweizer Erfolgsmodells, das dem Land im 20. Jahrhundert grossen Wohlstand gebracht hatte: Ein Kleinstaat, der Scholle verbunden, aber mit der Welt eng verzahnt. Ein Land zwischen Kapital und Kuhstall.

Kein Ausverkauf der Heimat

Aber das Selbstbild einer offenen Schweiz täuschte. «Die Schweiz war ein Land mit einem weitgehend regulierten und kartellierten Binnenmarkt, ein Land der versteckten Importbeschränkungen und der Abwehrmassnahmen gegen den Einfluss ausländischer Investoren in Schweizer Unternehmen.» Das schreibt die Historikerin Margrit Müller im Wälzer «Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert». Die Verzahnung mit der Welt, von der viele Wirtschaftsführer und 1.-August-Redner so gern sprachen, war über Jahrzehnte sehr einseitig. Es galt der Grundsatz: Die Schweiz den Schweizern, das Ausland uns allen. Seit dem Zweiten Weltkrieg investierten Schweizer Unternehmer jedes Jahr bedeutend mehr Geld im Ausland als ihre ausländischen Konkurrenten in der Schweiz.

Weit geöffnet hatte sich die Schweiz mit der Unterzeichnung der bilateralen Verträge 1999. Nun galt: Die Schweiz gehört den Schweizern, aber auch ein bisschen Europa und der Welt. Die Investitionen von Firmen aus der EU stiegen zwischen 1998 und 2008 um 20 Prozent. Im Jahr 2008 beschäftigten ausländische Firmen in der Schweiz 324000 Personen, fünf Jahre später bereits 420000 Personen. Doch von einem Ausverkauf der Heimat kann keine Rede sein. 2012 betrugen die Direktinvestitionen von Schweizer Firmen im Ausland über 1000 Milliarden Franken be-

ziehungsweise 180 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, während Ausländer zwischen Genf und Romanshorn umgerechnet nur 671 Milliarden Franken investiert hatten.

Es waren nicht die Kapitalverflechtungen, die «das Ausland» zu einem Machtfaktor in der Schweiz machten. Es war die normative Kraft der Institutionen — etwa in der Rechtssetzung.

Der Genfer Politologe Ali Arbia hat 200 zufällig ausgewählte Gesetze von 1996 bis 2005 aus der Schweiz und aus Österreich miteinander verglichen. Das Resultat: Im EU-Land Österreich hatten gleich viele Gesetze einen Bezug zum EU-Recht wie in der Schweiz, nämlich rund die Hälfte. «Den viel beschworenen Alleingang gibt es nicht», schreibt Arbia. Die ETH-Forscherin Sabine Jenni wollte es noch genauer wissen. Sie untersuchte 780 Gesetzesrevisionen aus den vergangenen 20 Jahren auf ihre europäischen Spuren: Mehr als 40 Prozent der Revisionen entsprachen den Gesetzen der EU. Pochten die Schweizer 1992, nach ihrem Nein zum EWR-Beitritt, noch auf dem «autonomen Nachvollzug» der EU-Gesetze (was an sich schon ein Puddingbegriff ist), so kann 2014 selbst davon kaum mehr die Rede mehr sein. Die Schweiz übernahm EU-Recht wie ein EWR-Staat — obschon sie dort nicht Mitglied war. Selbst wenn die EU mit den USA über den Abschluss eines Freihandelsabkommens verhandelte, betraf das die Schweiz ganz direkt: Sie würde, so die Drohung, in ein teures Abseits geraten. «Beitrittsfähig bleiben, um nicht beitreten zu müssen», war bei den bilateralen Verhandlungen das Credo des Schweizer Chef-Unterhändlers Franz Blankart gewesen. Es klang plötzlich schal.

Trotzdem betonten Berns Diplomaten gern die Extrawürste, die sie sich am Verhandlungstisch erstritten hatten. So 2009, als Brüssel verkündete: Wer in Zukunft Waren aus einem Nicht-EU-Staat in die Union importieren wolle, müsse dies 24 Stunden im Voraus und im Detail anmelden. Es war eine Massnahme zur Terrorbekämpfung. Die Folgen für die Schweiz, das Nicht-Mitgliedsland, wären fatal gewesen, die neue Regel bedeutete grosse Probleme für den freien Warenverkehr. Also weibelten die Schweizer Diplomaten bei der deutschen Regierung, den Ita-

Das Ausland

lienern, Franzosen, Österreichern, bei Europas Lastwagen gewerbe, beim EU-Transport-Kommissar. Diese machten Druck auf die Kommission, und schliesslich unterzeichnete die Union ein «Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit». Die Schweiz erhielt einen Sonderstatus als «sicheres Drittland», ihre Experten sitzen seitdem sogar in den Arbeitsgruppen, die neues EU-Zollrecht ausarbeiten.

Eine andere Ausnahme ist das Schengen-Abkommen, das den freien Personenverkehr regelt. Bundesrätin Simonetta Sommaruga durfte als einziges Schweizer Regierungsmitglied an den Treffen des Justiz- und Innenministerrats der EU teilnehmen. Für die Abstimmungen musste sie zwar den Raum verlassen, und damit sie an den gemeinsamen Mittagessen teilnehmen durfte, war sie auf den Goodwill der Vorsitzenden angewiesen. «Auf das Essen könnte ich ja gut verzichten», sagte Sommaruga. «Aber wir wissen alle, dass gerade der informelle Austausch oft am besten geeignet ist, um wichtige Entscheide vorzubereiten und Kontakte zu vertiefen.»

Am Katzentisch der Weltpolitik

Solche Sonderlösungen auszuhandeln wurde jedoch mit der Zeit schwieriger. 2012 sagte ein Berner Diplomat: «In Brüssel fragt man sich nach jedem Abkommen mit der Schweiz: Wie haben sie uns jetzt wieder über den Tisch gezogen?» Und nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative sprach Staatssekretär Yves Rossier schon von einem Erfolg, als sich die EU nach monatelangem Schweigen herabliess, mit den Schweizern wieder an einen Tisch zu sitzen.

Gleichzeitig griff die EU immer tiefer ein in innerschweizerische Angelegenheiten. Als sie klarmachte, dass kantonale Steuerprivilegien für Holdings nicht länger geduldet würden, merkten viele zum ersten Mal: Brüssel hat direkten Einfluss auf die Schweizer Lokalpolitik. Das bekamen die Gemeindepräsidenten zwar zuvor schon zu spüren, zum Beispiel, als sie ihre wackligen Schaukeln und Rutschbahnen abschrauben lassen mussten, weil die EU-Kinderspielplatznorm EN 1176 - automatisch nachvoll-

**ALS KLEINSTAAT
HAT MAN NIE
GUTE ODER SCHLECHTE
OPTIONEN.**

Das Ausland

zogen — zur Schweizer Norm wurde. Aber erst der neue Steuerdruck machte Brüssels lange Hand zum Politikum: Die Schweizer Städte mussten nun schwere Einnahmefälle in der Höhe von rund 1,5 Milliarden Franken befürchten. Das war der Preis für die sogenannte Unternehmenssteuerreform III, also das vom Bundesrat angedachte Entgegenkommen gegenüber den Wünschen aus dem EU-Hauptquartier.

Man kann es als Binsenwahrheit abtun, dass mit der Globalisierung der Spielraum des Nationalstaats enger wurde. Aber dieser Wandel hatte ganz konkrete Folgen. Er machte sich zum Beispiel bei den Zins- und Währungsentscheidungen der Notenbanken bemerkbar, sie waren zunehmend voneinander abhängig; bei globalen Umweltschutzstandards; bei den Welthandelsabkommen; bei den Beiträgen zum Internationalen Währungsfonds; bei der enger koordinierten Finanzmarktaufsicht; und überall dort, wo sich die Welt irgendwelchen anonymen «Marktkräften» ausgeliefert sah, von der Subprime-Krise (2007) bis zur Euro-Krise (ab 2009). Ein Entscheid in Bern hatte bei Weitem nicht mehr das selbe Gewicht wie zu Zeiten unserer Väter und Mütter, Grossväter und Grossmütter.

Allerdings war es sich die Schweiz gewohnt: Sie musste schon immer am Katzentisch der Weltpolitik Platz nehmen. Auf das Recht des Stärkeren durfte sie seit ihrer Staatsgründung niemals setzen. Trotzdem wagte sie immer wieder den Krach mit dem Ausland. 1964 feierte die Eidgenossenschaft zum Beispiel ihr Steuerregime an der Landesausstellung. Zugleich hagelte es Kritik, weil ausländische Holdingfirmen von tiefen Steuern profitierten. Damals konnte man die Attacken noch wegwedeln. Aber im 21. Jahrhundert hatten sich die Spielregeln geändert - zu Ungunsten der Schweiz.

«Als Kleinstaat hat man nie gute oder schlechte Optionen. Das muss auch die Schweiz realisieren.» Kishore Mahbubani sitzt in seinem Büro mit den dicken Teppichen mitten in Singapur. Eine brummende Klimaanlage bläst die tropische Schwüle aus dem Raum. Beim Politologie-Professor und ehemaligen Spitzendiplomaten gehen die Grossen dieser Welt ein und aus,

Das Ausland

von Henry Kissinger bis Hu Jintao. Die Schweiz war ein Vorbild für die Gründerväter des asiatischen Stadtstaats mit seinen fünf Millionen Einwohnern gewesen. Nun wäre es für die Schweiz an der Zeit, von Singapur zu lernen. Das asiatische Miniland hat in seiner Aussenpolitik seit der Staatsgründung 1965 auf den Multilateralismus gesetzt, die Schweiz hingegen auf bilaterale Beziehungen zu anderen Ländern. Mahbubani sagt: «Man muss rausgehen und die Regeln mitgestalten, um sicherzugehen, dass sie das eigene Land nicht schädigen.»

Was passiert, wenn man dies nicht tut, musste die Schweiz mehrfach erfahren. Die Geschichte über den Tod des Bankgeheimnisses wurde zu einem Lehrstück über die zunehmende Macht multilateraler Institutionen. Dass die nationalen Politiker an Einfluss verloren haben, mag ja stimmen, aber die neue Weltordnung eröffnet ihnen die Möglichkeit, auf anderen Wegen zurück ins Spiel zu finden. Also ein Ziel auch mal über das Vehikel einer überstaatlichen Organisation zu erreichen. G7, G8, G20, EU, OECD: Mit diesen Kürzeln lässt sich mächtig Druck aufbauen.

Legendär war die Fehleinschätzung, die FDP-Finanzminister Hans-Rudolf Merz im März 2008 am Rednerpult des Nationalratsaals von sich gab: «Jenen, die das schweizerische Bankgeheimnis angreifen, kann ich voraussagen: An diesem Bankgeheimnis werdet ihr euch die Zähne ausbeissen!» Es war das letzte Aufbäumen gegen ein Urteil, das längst gefällt und sechs Jahre später, im Mai 2014, vollzogen wurde; als es so weit war, war das Ergebnis der «Neuen Zürcher Zeitung» nicht einmal eine grosse Meldung auf der Frontseite wert.

Ausländische Anfeindungen hatten zum Bankgeheimnis gehört, seit es 1935 eingeführt worden war; aber die britische Labour-Regierung unter Harold Wilson, dem Mann, der uns das Bonmot «Gnomes of Zürich» schenkte, die Sowjets oder die US-Steuerbehörde IRS bissen sich im Kalten Krieg tatsächlich den einen oder anderen Zahn daran aus. Erste Indizien dafür, dass etwas ins Wackeln kam, tauchten Mitte der 1990er-Jahre auf. Im Juni 1996 beschlossen die Finanzminister der G7-Staaten in Lyon:

Das Ausland

Steuerdelikte sind kriminell. Sie trugen diese Botschaft in die internationalen Organisationen. Als erste reagierte der Industrieländer-Verband OECD. Lange bevor sie mit schwarzen, grauen und weissen Listen für Nervosität und Unruhe sorgte, publizierte das Fiskalkomitee der OECD einen Bericht über den «schädlichen Steuer Wettbewerb». Schädlich darum, weil in Steueroasen wie der Schweiz die Behörden keinen Einblick in die Kontostände ihrer Bürger haben. Es folgten weitere Berichte, andere Institutionen. Bald gab die OECD in Paris in der Schweizer Steuerpolitik den Takt an, dann die G7, dann die EU in Brüssel - und immer häufiger Washington.

Powerplay von aussen

Und Uncle Sam spielte *hardball* mit den Schweizern. Oder wie der Singapurer Politologie-Professor Mahbubani sagt: «Klar, am Ende des Tages haben die Grossmächte das Sagen - man kann die Logik der Geschichte nicht ändern.» Schon 1996 hatten die USA im Doppelbesteuerungsabkommen erwirkt, dass die Schweiz Amtshilfe nicht nur bei Betrug leistet, sondern auch bei «Betrug und dergleichen». 2001 — die Welt war in Angst vor dem globalen Terrorismus — verpflichteten sich die Schweizer Banken, de facto US-Steuerrecht anzuwenden. Bis der UBS-Banker Bradley Birkenfeld ab 2007 seinen ehemaligen Arbeitgeber bei der US-Steuerbehörde IRS verpiff. Nun geriet der Stein ins Rollen, die amerikanischen Fahnder drohten mit Strafklagen gegen die grösste Bank der Schweiz, und der Bundesrat musste, wie gesehen, per Notrecht abnicken, dass Kundendaten verraten werden. Es folgten ein Abkommen zur Rettung der UBS, das nachträglich als Staatsvertrag vom Parlament abgeseignet wurde, ein neues Doppelbesteuerungsabkommen, das Regelwerk Fatca — und am Ende der automatische Informationsaustausch. Das Bankgeheimnis war eine Ruine.

Doch die Schweiz zog ihre Lehren. Sie erkannte die Stärke der multilateralen Institutionen — und die Wiedergeburt der Machtpolitik. Seit 2008 arbeitete das Land daraufhin, Mitglied bei der G20 zu werden, dem Club der 20 grössten Wirtschaftsmächte.

SICH ALLE OPTIONEN
OFFEN ZU LASSEN,
DAS BEHERRSCHT
DIE SCHWEIZ PERFEKT.

Das Ausland

Die Mitgliedschaft wurde immer wieder abgelehnt, obschon die Schweiz die Nummer 19 unter den Volkswirtschaften der Welt ist. Und mit dem Rücktritt des Nationalbankpräsidenten Philipp Hildebrand, der stellvertretender Vorsitzender eines wichtigen G20-Gremiums war, verlor sie 2012 auch diesen direkten Zugang. So musste sich Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf auf die Gunst eines Gebieters verlassen, um mit am Tisch zu sitzen, als über die Zukunft des Schweizer Finanzplatzes entschieden wurde: Es war Wladimir Putin, der sie im Februar 2013 zum G20-Treffen nach Moskau einlud.

Da blitzte wieder mal auf, wie die Schweiz aus ihrer Kultur der Neutralität, des Nicht-Dazugehörens, des Aussenseitertums selbst in Krisenzeiten einen Vorteil ziehen kann — zwischen den Mächtigen hin- und her pendelnd, sich alle Optionen offenlassend.

Putin und die Schweiz? Das kam so: 2010 wollte Russland der Welthandelsorganisation WTO beitreten. Die WTO ist jene Organisation, die den Schweizer Bauern verunmöglicht, Zucker auf dem Weltmarkt zu verkaufen. Die staatlichen Flächenbeiträge, die sie für den Zuckerrübenanbau erhalten, gelten als handelsverzerrende Subvention. Die WTO-Regeln für öffentliche Ausschreibungen bestimmten auch, dass die SBB ihre 59 neuen Doppelstockzüge für den Fernverkehr beim kanadischen Unternehmen Bombardier kaufen mussten. Dessen Offerte über 1,9 Milliarden Franken war besser als jene des einheimischen Zugbauers Stadler Rail. In dieser Organisation also wollten auch die Russen mittun. Der Konflikt mit dem verfeindeten Nachbarland Georgien verunmöglichte allerdings einen Beitritt, weil die Kaukasus-Republik mit dem Veto drohte. Die Schweiz half den Russen aus der Patsche und engagierte sich für Moskaus Anliegen, allein WTO-Direktor Pascal Lamy warnte die Aussenministerin Micheline Calmy-Rey: «Die Chancen stehen fast 1 zu 90, dass du scheitern wirst, meine Liebe.» Ihre Diplomaten aber vermittelten ein Abkommen zwischen Russland und Georgien. Als noch drei Punkte offen waren, spielte Calmy-Rey bei einem Arbeitslunch in Moskau eine Karte aus und sagte zu ihrem Gastgeber Dimitri Medwedew: «Herr Präsident, es besteht noch immer ein Risiko,

Das Ausland

dass die Schweiz sich gegen Ihren Beitritt zur Welthandelsorganisation aussprechen könnte. Es gibt noch Probleme zwischen unseren beiden Ländern, die geregelt werden müssen. [...] Und zudem, Herr Präsident, wird Russland die G20 präsidieren, und die Schweiz möchte gerne teilnehmen.» 2012 wurde der Vertrag zwischen Russland und Georgien unterschrieben. Noch heute schwärmen Berner Diplomaten vom Glanzstück, das ihnen hier gelungen ist. Im Gegenzug erhielt die Schweiz ein Jahr später vorübergehend einen Platz am Tisch der G20.

Für einmal war sie mittendrin statt nur dabei, wenn über die Zukunft ihres Finanzplatzes entschieden wurde. Doch es war ein flüchtiges Glück. Bereits im Jahr darauf durfte keine eidgenössische Delegation an den G20-Gipfel in Brisbane fliegen. Die australischen Gastgeber verteilten ihre *wild cards* lieber an Neuseeland, Spanien, Burma, Mauretanien, Senegal — und Singapur.

WELCHER
GEI **ST**
REGIERT
DIE
SCHWEIZ?

Bekanntlich sind Deutschschweizer Politiker keine anmutigen Redner. Sprachfertigkeit ist wurst in Bundesbern. Der Satiriker und Slam-Poet Gabriel Vetter nennt die Ausdrucksweise, um die es hier geht, denn gleich «Nationalratshochdeutsch»: Das sei ja durchaus Schriftdeutsch, erklärt Vetter in einer Nummer, «rein technisch gesehen, aber mit viel Schlagseite ins Helvetische hinein». Und mit viel feuchtem Auswurf, damit sich die Zuhörer in den ersten Reihen die Volksnähe vom Gesicht abwischen können.

Selbst in der Romandie oder im Tessin bemühen sich Politiker eher um inhaltliche Klarheit als um Eleganz in der Form, obwohl sie, wie sie bei Kulturauftritten im Ausland manchmal beweisen, auch anders könnten. Nun ist dieser Kult des Ungeschminkten ja weitherum bekannt: Es gehört zum Marketing, dass der Doktor der Jurisprudenz auf der politischen Tribüne redet wie ein Bauer, der einem Touristen aus Dortmund den Weg zum Skilift erklärt. Allein: Damit werden der politischen Debatte auch Grenzen gesetzt. Man kann in der monotonen Stimmlage des Nationalratshochdeutsch bestens die Kostenfolgen der Fallpauschalen im Spitalbereich erörtern - aber das Wesen der Gerechtigkeit? Schwierig. So wird denn kaum je ein Bundes- oder Nationalrat die Hochebenen deutscher Oppositionsführer, französischer Premierminister oder gar amerikanischer Präsidenten erklimmen, die gern mal die Toten der Vergangenheit, die Helden der Nation, die Millionen draussen im Land oder die Verdammten dieser Erde anrufen. Im hölzernen Nationalratssaal würde man sich lächerlich machen damit.

Geht es dort um die Fallpauschale, so denkt keiner an die ethische Dimension, und keiner redet über Gesinnung, was selbst bei diesem Thema drinläge. Sondern alle legen den Effizienzmassstab an: Was bringt's? Was sind die Nebeneffekte? Was kriege ich vom politischen Gegner, wenn ich Ja sage? Und vor allem: Was kostets? Ähnlich ergebnisorientiert gefeilscht wird in den Abstimmungs- und Wahlkämpfen; die Plakatwände, auf denen sich die Schweizer Politparolen jeweils niederschlagen, haben eher den Charakter von Discounter-Insertaten, im Inhalt

wie im Look. «Masslosigkeit schadet» (für die Masseneinwanderungsinitiative 2014), «Vernichtet Arbeitsplätze» (gegen die Mindestlohninitiative 2014), «Teuer und überrissen» (gegen die Fabi-Vorlage 2014), «Sicherheit schaffen» (für die Ausschaffungsinitiative 2010). Dass ein Wahlkampf wesentlich über Begriffe wie Solidarität Wandel und nationale Stärke geführt wird, um ideologische Fragen, über eine Grösse wie Europa oder mit dem Kopf des Parteichefs - das kommt hier nur ausnahmsweise vor. Politische Entscheide sind keine moralischen Abwägungen. Politiker sind Verwalter, nicht Anführer. Gerechtigkeit gilt kaum je als politischer Begriff in der Schweiz.

Wer an so etwas wie einen Volkscharakter glaubt erklärt dies damit dass sich die Schweizer stets am Konkreten orientiert hätten, *realityfirst*. Doch in der beschriebenen Politkultur bricht wohl auch eine gefühlte Interessenlage durch. Das Hauptthema hinter zahllosen grossen Streitfragen in diesem Land ist der «Standort Schweiz»; ein Begriff, der in Deutschland oder Österreich kaum Verwendung findet, zumal nicht im politischen Alltag. Standort Schweiz, das bedeutet Wirtschaftsstandort Es bedeutet die Konkurrenzfähigkeit im internationalen Verdrängungskampf. Wer den Standort erwähnt, fragt nach der Fähigkeit der Schweiz, hohen Wohlstand und tiefe Arbeitslosenquoten zu bewahren. Denn jedes Kind und jeder Erwachsene glaubt im tiefsten Innern, dass das Land eigentlich arm sei. Es hat keine Rohstoffe, es ist nicht besonders fruchtbar und musste jahrhundertlang vor lauter Kälte und Not seine Männer als Söldner und seine Buben als Kaminfeger verdingen. Diese Vorstellungen sind zentraler Teil des Schweizer Selbstverständnisses, und danach baut der heutige Reichtum auf Fleiss, Bildung, Innovation, Ruhe und Ordnung, auf einem starken Unternehmertum sowie auf weiteren Punkten, die man unter dem Begriff «Rahmenbedingungen» zusammenfasst.

An den Schulen gelehrt, in den Zeitungen repetiert und an Feiertagen im besten Nationalratshochdeutsch vorgetragen, nährt diese Formel das leise Gefühl, dass das Land dereinst wieder zurückrutschen könnte in die naturgegebene Kargheit. Man lebt

DIE SCHWEIZ IST
KURZ GESAGT,
EIN STOCKBÜRGERUCHES
LAND.

auf dünnem Eis. Also wird jeder politische Entscheid darauf abgeklopft, ob er sich positiv oder negativ auswirkt auf das Wirtschaftsklima und -Potenzial des Landes: Was bringt's? Was kostet's? Die Entwicklung des Bruttoinlandprodukts ist in der Schweizer Politik wichtiger als die Frage, wie dieses Bruttoinlandprodukt verteilt wird - eine Rangfolge, die in den europäischen Parlamenten oft umgekehrt ist. Linke Vorlagen zur Umverteilung bleiben folglich durchwegs chancenlos in der Schweiz. Entschlossen versenkten die Stimmbürger 2012 auch eine Initiative, die sechs Wochen Ferien für alle verlangte; wirklich verblüfft darüber war man nur im Ausland. Als die Gewerkschaften 2014 einen Mindestlohn einführen wollten, beschworen sie mit dem Slogan «Faire Löhne, starkes Land» gleich selber die Interessen des Standortes, allerdings völlig erfolglos.

Die Schweiz ist, kurz gesagt, ein stockbürgerliches Land. Die Einzelperson soll gefälligst selber für sich schauen, die Unternehmensfreiheit ist ein Wert an sich und der Staat vor allem ein praktisches Übel. Diese Haltung äussert sich in den Mehrheitsverhältnissen fast im ganzen Land, in der Romandie, im Tessin wie in der Deutschschweiz. Sie überlebte alle Beben, die in den letzten Jahren das Parteiengefüge durchrüttelten, und wer will, kann sie als Teil der helvetischen Polit-DNA sehen. Hier bündeln sich jedenfalls Denkweisen, die selbst ausländischen Beobachtern ins Auge springen. Wenn sich die Schweizer mit dem Staat auseinandersetzen, «dann auf gleicher Ebene, sofern sie nicht auf ihn hinabsehen, ganz echt, aus Überzeugung», befand zum Beispiel der österreichische Autor Hans Weigel: «Der Staat, nämlich seine legislativen und exekutiven Organe, das ist nur ein notwendiges Übel, nicht ein Moloch, der sie beherrscht, sondern ihr Untertan. Die Schweizer haben keinen Respekt vor den Repräsentanten des Staats. Solche muss es geben, aber das ist kein Grund, ihnen zu huldigen, sie zu verehren oder Angst vor ihnen zu empfinden.» Weigel, ein Wiener Schriftsteller und Theaterkritiker, verfasste diese Beobachtungen im Jahr 1963, und sie haben ein halbes Jahrhundert später immer noch Gültigkeit in einer völlig veränderten Gesellschaft.

Wo die Moral drittrangig ist für die Politik, wo das Kosten-Nutzen-Verhältnis besonders zählt, wo Individualität ein hohes Gut darstellt und Pathos belächelt wird, bleiben auch die Wertvorstellungen des anderen nebensächlich. Über bestimmte *cultural issues* mögen sich die Politiker vielerorts die Köpfe einschlagen beziehungsweise zu profilieren versuchen. In der Schweiz aber werden selbst sittliche Provokationen eher gelassen beobachtet. Die Gesellschaft, und somit auch die staatlichen Instanzen, pflegen einen entspannten Umgang mit dem Freitod und dem Sex, gleichgeschlechtlicher Partnerschaft und Schwangerschaftsabbruch, Drogen, Religionen oder Nazi-Symbolen: Erlaubt ist, was nicht stört. Es ist ein interessanter Widerspruch zum etwas verknorzten Image des Landes. Allerdings suchen die Schweizer in der jüngsten Gegenwart vermehrt die ordnende Hand des Kollektivs, also letztlich den Staat. Wirtschaftsliberale ärgern sich über mehr Regulierung; viele Bürger sehen sich inzwischen veranlasst, in den Online-Foren über Verbotitis und Sicherheitswahn zu schimpfen; und die Rechte hat gemerkt, dass sie ihr Image schärfen kann, indem sie eine Debatte über identitätsstiftende Detailfragen provoziert und dazu wiederum neue Paragrafen fordert. Zum Beispiel über ein Verbot der Minarette oder Kopftücher, über Schulpläne oder über die Mundart im Kindergarten. Denn wenn solch ein *cultural issue* geeignet ist, eine angeblich traditionelle Eigenart festzulegen, bekommt die Sache auch in der Schweiz ein gewisses Erregungspotenzial.

Auch werden die ökonomischen Bedürfnisse des Standortes immer dann hinterfragt, wenn es die Interessen der Natur, der Landschaft, der Regionen oder einer für alle nutzbaren Infrastruktur zu berücksichtigen gilt. Dann finden Entscheide, die das Wirtschaftswachstum ernsthaft bedrohen könnten, plötzlich doch eine Mehrheit. Dass eine Hybridpartei wie die Grünliberalen - wirtschaftsfreundlich und ökologisch zugleich - in der Schweiz entstand und inzwischen respektable Wählerzahlen holt, ist ein einmaliges Phänomen in der westlichen Welt. Bewahrend, bürgerlich und *businesslike* zugleich: Der grünliberale Tupper besagt wohl allerhand über die Schwerkräfte hier. Ande-

rerseits kann man Erfolge wie jene der Zweitwohnungs- und der Alpeninitiative, aber auch das weitherum abgestützte Service-Public-Angebot bis ins letzte Nest als Hinweis dafür sehen, dass die Schweizer konservativ, ja ein bisschen ängstlich und im Herzen wohl immer noch Dörfler sind.

Josef Lang, der Historiker und ehemalige grüne Nationalrat, hat einmal ausgerechnet, dass die Agglomerationsgürtel meist eher wie die Dörfer als wie die Städte stimmen, was ein Hinweis darauf sein könnte, dass die ländliche Welt eher dem Ideal entspricht als der Drive der Urbanität. «Hinter der Sehnsucht nach dem Dorf, hinter den künstlichen <Dörflis> steckt die konservative Skepsis gegenüber einer Moderne, die immer vielfältiger, komplexer, komplizierter, unübersichtlicher, unheimlicher im engsten Sinne des Wortes wird», analysiert Lang mit geschichtlichem Bezug. Und dahinter stehe auch die Erfahrung, «dass man am besten geschützt ist, wenn man unter sich bleibt, wenn man sich abschliesst».

Tatsächlich passt das Bild einer Dörfli-Mentalität zum Umstand, dass ein anderes Dauer- und Grossthema dieses Land umtreibt: die Ausländer. Die damit zusammenhängenden Fragen werden in den meisten modernen Parlamentsdemokratien sachlich abgehandelt, nur mit den Fingerspitzen angerührt oder einfach ausgesessen. In der Schweiz hingegen schwatzt man etwa so ungeniert darüber wie ein Kind, dem im Tram ein Fahrgast auffällt: «Was isch das für en komische Maa?» Die politische Instrumentalisierung von Immigranten, Grenzgängern, Asylbewerbern, amerikanischen Konzernchefs oder deutschem Universitätspersonal wird heute gern der politischen Ranküne der SVP zugeschrieben; aber «d'Usländer» als wichtige Komponente des politischen Gefechts lassen sich zurückführen bis zur Schwarzenbachinitiative der 1970er-Jahre, zu den «Überfremdungs»-Debatten der 1960er-Jahre und am Ende wohl bis zum sogenannten Italienerkrawall von 1896.

Manche erklären diese Tradition mit dumpfer Xenophobie oder Engstirnigkeit der Bergler. Doch dem simplen Bild widersprechen internationale Umfragen und soziologische Daten: An-

anderswo ist es auch nicht anders. Eine Erhebung der OECD ergab zum Beispiel 2012, dass sich ein überaus tiefer Anteil der Immigranten in der Schweiz wegen der Herkunft als diskriminiert empfand; von 20 untersuchten Staaten fühlten sich die Zuwanderer lediglich in zwei Ländern (Luxemburg und Israel) noch stärker willkommen. Eine weitere gängige Deutung der notorischen Ausländerdebatten besagt, dass in der halbdirekten Demokratie eher Themen auf den Tisch kommen, die Profipolitiker anderswo gar nicht wittern. Ein wichtiges Element könnte ferner die Einsicht sein, dass das Volk keineswegs eine leicht verführbare und latent riskante Masse darstellt. In anderen Demokratien sind sich die Politiker da nicht so sicher - in der Schweiz ist sie ein *common ground* der Politik. Und die Gewissheit, dass Diskussionen über Menschen mit fremdem Pass keineswegs ein erster Schritt in den zivilisatorischen Abgrund sein müssen, könnte hier für eine gewisse Unbefangenheit sorgen. Pogrome gehören auch nicht zum kollektiven Gedächtnis der Eidgenossenschaft.

Die latente Sorge vor «Überfremdung» - selbst wenn das Wort selber inzwischen verschwunden ist - unterstreicht schliesslich die Bedeutung einer weiteren prägenden Vorstellung: Es ist das Bewusstsein, dass dieses Land klein und eng ist. Auch das gilt als Binsenwahrheit. Der entscheidende Punkt aber ist, wie häufig dieses Faktum wiederholt wird. Dass die Deutschschweizer vor der Masseneinwanderungsinitiative 2014 allen Ernstes über ein Phänomen namens «Dichtestress» diskutierten, unterstreicht die prägende Geisteskraft des geografischen Rahmens. Neben der Vorstellung, dass die Schweiz unter ihrem «erchrampften» Reichtum ein recht kärglicher Standort ist, dürfte das Kleinland-Gefühl bei Fragen, die die Besiedlung, Zersiedlung oder das Zusammenleben betreffen, eine erhebliche politische Tiefenwirkung entfalten.

Welcher Geist regiert also die Schweiz? Angetrieben wird er jedenfalls von den Erwartungen und Sorgen eines Landes, das sich in vieler Weise als sehr eingeschränkt wahrnimmt. Das sich seiner Reichtümer nie ganz sicher geworden ist. Und das folglich keinen Blick hat für die pathetischen Anhöhen des Lebens.

DAS VOLK

Im Grunde ist es ganz einfach:
Die Macht liegt bei denen, die die Initiative ergreifen.

Man nennt ihn manchmal «remmerdeur utile», die nützliche Nervensäge. Franz Weber geht vielen auf den Keks, ob mit seinem unverwüstlichen Dandy-Look, mit seinen Tiraden gegen Gegner und Verbündete, mit seiner *Neuer Ending Tour* an Politikampagnen. Doch nun, am n.März 2012, hat es der Umweltschützer geschafft. 84 Jahre ist er mittlerweile alt, und endlich wird eine seiner Forderungen in die Bundesverfassung geschrieben. Endlich hat er mit einer Volksinitiative obsiegt. 50,6 Prozent der Schweizer haben dafür gestimmt, den Bau von Zweitwohnungen zu beschränken, ein dramatisch knappes Ergebnis, aber es genügt. «Das ist ein ganz fantastischer Erfolg des Schweizer Volks. Ich war nur ein Werkzeug», sagt Weber am Abend des Abstimmungstags in die Fernsehkameras: «Ich bin wahnsinnig glücklich.»

Die Initiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» war ein typisches Volksbegehren: Sie war ungenau formuliert, schwer umzusetzen und schlug die Verhältnisse im ganzen Land über denselben Leisten. Aber sie nahm eine Stimmung in der Bevölkerung auf, die weitgehend unter dem Radar der Politikprofis geblieben war. Sie war populistisch — oder war sie volksnah?

Ein Leben lang hat Franz Weber aus seiner verwunschenen Villa in Ciarens bei Montreux für die Natur und für die Tiere gekämpft. Seine Stiftung führte mehr als 150 Kampagnen, gegen den Autobahnbau am Sempachersee, für die Weinberge im Lavaux, gegen Kampfjets in den Alpen, für das Grandhotel Giessbach in Brienz. Über die Jahre wurde sie zur professionellen Agitationsmaschine: In ihrer Adresskartei standen 230000 Sympathisanten, vier Mal im Jahr schickte sie ihr «Journal Franz Weber» in 120000 Haushalte. Das Unterschriftensammeln hatten der rastlose Rentner und seine Tochter professionalisiert — sie bezahlten Studenten für diese Arbeit.

Das Volk

Franz Webers später Triumph ist typisch: Er fiel in eine veränderte Zeit. Erfolgreiche Politik entsteht im 21. Jahrhundert häufiger denn je per Volksentscheid. In den ersten 90 Jahren seit Einführung des Initiativrechts 1891 kamen lediglich 75 eidgenössische Initiativen vors Volk — aber von 1981 bis im Mai 2014 waren es 116. Denn von Jahr zu Jahr wurde es einfacher, die nötigen Unterschriften zu sammeln: 1891 musste ein Initiant dazu 7,6 Prozent der Stimmberechtigten überzeugen; damals erforderte eine Initiative 50000 Unterschriften. 2014 waren es nicht einmal mehr zwei Prozent, obschon seit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 100000 Unterschriften nötig waren. Und die neuen Kommunikationsmittel, das Internet und die Social-Media-Kanäle verliehen den Aktionisten zusätzlichen Schub.

Nicht nur reichten die Schweizer immer mehr Volksbegehren ein, sie stimmten auch so vielen zu wie nie zuvor. Von 2001 bis 2014 holten zehn Initiativen die Gunst des Volkes, vom Un Beitritt über ein Minarettverbot bis zum Berufsverbot für Pädophile. Das waren nur zwei Treffer weniger als im ganzen Zeitraum von der Staatsgründung 1848 bis zum Jahr 2000.

Der Fluch der Schlampi-Initiativen

Und so bekam das Volk ein Gewicht, wie es das nie zuvor gehabt hatte in der Geschichte von Eidgenossenschaft und Bundesstaat. Es wurde verstärkt zu einem Unsicherheitsfaktor im politischen Betrieb.

Gewiss, Initiativen waren schon immer ein Vehikel gewesen, um eine politische Botschaft zu platzieren, um aufzurütteln, um auf einen Missstand aufmerksam zu machen: das Volk als Doppelpassgeber der Opposition. Dies machte die Volksbegehren insbesondere zum Vehikel der Linken, ab den 1970er-Jahren zudem für grüne Anliegen. Schon damals ging es keineswegs immer um den abschliessenden Triumph an der Urne. Am klarsten zeigte dies die berühmte Initiative «Für eine Schweiz ohne Armee». Lediglich 35,6 Prozent stimmten dafür, aber dieses «lediglich» hatte es in sich. Die Zahl wirkte an jenem Novembersonntag 1989 so

Das Volk

verblüffend hoch, dass die Heilige Kuh Armee plötzlich neu in der Landschaft stand: als blosses Nutztier.

Immer häufiger wurde danach das Volksvotum ganz bewusst eingesetzt als Erregungsmaschine sowie als Instrument des Partemarketings — und zwar von links wie von rechts. Denn eine schmissige Initiative war in der Lage, für eine Partei ein neues Wählerpotenzial zu erschliessen. Dies führte zu Phänomenen wie der Minarettinitiative, der Initiative «i zu 12» oder der Initiative «Volkswahl des Bundesrates». Gemeinsam war ihnen, dass sie Anliegen aufs Tapet brachten, die viel zu reden gaben, eine gewisse emotionale Wucht hatten und obendrein das Profil der Initianten schärften; mit den drängendsten Problemen des Landes aber hatten sie wenig zu tun. Gelegentlich waren diese Vorstösse auch löchrig oder vage ausformuliert. Dies hatte den nützlichen Nebeneffekt, dass der Streit darüber nach einer Annahme weiterschwelte, womit die Initianten ihr Profil noch lange daran wetzen konnten. Peter Bodenmann, der ehemalige Präsident der SP Schweiz, prägte dafür den Begriff «Schlampi-Initiativen». Bald also wartete ein bunter Strauss von Volksbegehren darauf, in Bundesbern behandelt zu werden: Die freikirchliche EDU wollte mit einem Abtreibungsverbot den demografischen Wandel stoppen. Autofreunde forderten «Freie Fahrt statt Mega-Staus» und Tempo 140 auf den Autobahnen. Der Bauernverband träumte davon, dass sich die Schweiz selbst mit Nahrungsmitteln versorge. Aufrechte Bourgeois-Bohemiens fantasierten von einem bedingungslosen Grundeinkommen für alle. Und die SP liess gar via Internet abstimmen, welche Volksinitiative man als nächstes von der Leine lassen solle.

Parallel dazu verfolgten immer mehr Private ihre Mission mit dem Mittel der Unterschriftensammlung: Franz Weber war nur einer davon. Er hatte in den 1950er-Jahren als junger Journalist das Oberengadin besucht — und zehn Jahre später meinte er, «sein» Engadin sei in Gefahr. In Surlej wollten Touristiker und Planer 1968 eine Stadt für 25000 Menschen hinklotzen. Weber gründete eine Schutzgemeinschaft und erlebte hier erstmals, dass man als Einzelner in der Schweiz imstande sein kann, star-

**DAS VOLK SETZT
DIE IN BERN
OBEN
UNTER ERHEBLICHEN
STRESS.**

ke wirtschaftliche Interessen erfolgreich zu blockieren. Weber war der Vorläufer von Frauen wie Anita Chabaan oder Christine Bussat, den Urheberinnen der Verwahrungs- respektive Unverjährbarkeits- und der Pädophilen-Initiative; oder von «Abzocker-Schreck» Thomas Minder. Sie alle starteten ihre Volksbegehren aus einer Betroffenheit heraus: Das Private wurde politisch. Chabaan trieb die Vergewaltigung ihres Gottenkinds zum Handeln an. Bussat gründete ihre Organisation «Marche Blanche», als sie einen Dokumentarfilm über den belgischen Kinderschänder Marc Dutroux gesehen hatte. Und Thomas Minder wurde von einem heiligen wirtschaftspolitischen Zorn erfasst, als die nationale Airline Swissair 2001 zwar Millionengehälter an den CEO vorschoss, aber nicht in der Lage war, die Rechnungen seiner Mundwasser-Firma Trybol zu bezahlen.

Auch hier schärft der Blick zurück das Auge für den Zustand von heute: Hans Tschäni hatte vor 30 Jahren noch beklagt, es gebe «keine wirkliche Opposition im Staat, die auch unangenehme Basisströmungen auf der offiziellen Ebene zur Geltung bringen würde». Damals lautete ein gängiger — und durchaus ernst gemeinter — Stammtischspruch: «Die in Bern oben machen sowieso, was sie wollen.» So würde heute keiner mehr lästern. Die Basisströmungen setzen die in Bern oben unter erheblichen Stress.

Wer regiert die Schweiz? «Es sind die, die die Initiative ergreifen»: Zu diesem Befund kommt Ulrich Bremi, der Unternehmer aus Zollikon an der Zürcher Goldküste, der für die FDP von 1975 bis 1991 im Nationalrat sass. «Es sind die, die das Heft in die Hand nehmen.» Wo die formalen Entscheidungsträger in ihrer Meinung weniger geschlossen sind, wo andererseits aber die Volksbasis in ihrem Zusammenhalt durchaus noch funktioniert, so Bremi, entstehen Freiräume, in die das Individuum eingreifen kann. Das können dann entschlossene Einzelkämpfer wie Thomas Minder oder Franz Weber sein, ein Gewerkschafter wie Paul Rechsteiner, ein Jungsozialist wie Cedric Wermuth oder eine Cafebesitzerin wie Christine Bussat. Oft war es in den letzten Jahren Christoph Blocher.

Kritiker sprachen denn bald von einer Initiativflut und einem Referendums-Tsunami. «Das Volk wird militant», befand der Präsident der FDP, Philipp Müller, im Frühjahr 2012. Hier blitzte auf, dass die direktdemokratischen Instrumente auch dazu dienen, die Politiker zu disziplinieren. «Die Anzahl der Initiativen und Referenden nimmt zu, und die Anzahl der Initiativen und Referenden, die gewonnen werden, steigt. Das zeigt, dass sich die Parlamentsmehrheit vom Volk entfernt hat»: So formuliert es SVP-Nationalrat Lukas Reimann. Gerade die Volkspartei winkte am eifrigsten und erfolgreichsten mit Initiative, Referendum sowie der Drohung damit. Und parallel dazu kultivierte dieselbe Partei herzhaft Vorstellungen von einer «Classe politique», die sich vom Volk entfernt habe. Das war kein Zufall. Es war schlagkräftige Politik.

Hohes Vertrauen in die Politik

Aber tatsächlich scheinen die erwähnten Gräben weiter geworden zu sein — in gewisser Beziehung jedenfalls: «Die Bundesversammlung ist kein Milizparlament mehr», befand die Pohtoloein Sarah Bütikofer 2011 in ihrer Studie «Das Schweizer Parlament», «sondern genauso ein Abbild der Elite wie anderswo auch.» Zum Beispiel besser gebildet als der Durchschnitt, besser verdienend. Fernab von vielen Alltagsorgen ihrer Wählerschaft. Am weitesten auseinander lagen Parlament und Bürger 1992. Nicht bei der Abstimmung über den EWR, sondern beim sogenannten Entschädigungsgesetz. National- und Ständerat waren mit jeweils 85 Prozent dafür, das Volk dagegen — mit einer satten Dreiviertelmehrheit. Die grössten Unterschiede zwischen Elite und Basis fand der Politgeograf Michael Hermann in der Migrations- und Europapolitik - sowie in der Wirtschaftspolitik. Als die eidgenössischen Räte 2002 den Strommarkt liberalisieren oder 2010 den Umwandlungssatz der beruflichen Vorsorge senken wollten, trommelte die Linke dagegen und gewann. Besonders bei der Rentenreform war die Spaltung eklatant: Zwei Drittel der Parlamentarier waren dafür, aber nur 27 Prozent der Stimmbevölkerung.

DAS VOLK IST
EINE EINDRUCK«
DROHKULISSE.

Das Volk

Doch liegt hier ein echtes Problem? Keineswegs. Im Grunde ist das Schweizer Volk ganz zufrieden mit seinen unvollkommenen Vertretern. So ergab eine internationale Erhebung der OECD im Jahr 2012, dass fast 80 Prozent der Menschen in diesem Land Vertrauen in ihre Regierung haben; bloss in Luxemburg wurden annähernd so hohe Werte erreicht, und in Deutschland und Frankreich lag die Quote bei fatalen 45 Prozent. Das halbdirekte System der Schweiz ist eben immer noch zuverlässig in der Lage, Regierung und Regierte einander nahe zu bringen, trotz allem Gerede von der «Classe politique». Die führende Elite und die kritische Basis würden sich ideal ergänzen, befindet denn auch Michael Hermann: «Die Weisheit der einfachen Stimmbevölkerung [. 11 besteht darin, aus Distanz aufvorgeblich alternativlose Projekte und Massnahmen zu blicken.»

Tatsächlich entfalten die Volksrechte ihre Wirkung in zwei Richtungen. Auf der einen Seite treiben sie an, wenn die Politiker ein Unbehagen übersehen oder ein unappetitliches Thema nicht aufgreifen wollen. Auf der anderen Seite wirken sie auch mässigend, sie fördern Kompromisse, sie zwingen zum Handschlag. Das beginnt schon in den Parlamentskommissionen, wo jeder Politiker sich fragen muss, ob seine Anträge vor einer Volksabstimmung Bestand hätten; das ist eine Vorstellung, die seine Kollegen in Paris, Rom oder Berlin niemals umtreiben muss. Und es setzt sich fort im Nationalrats- und Ständeratssaal: Droht dort ein Parlamentarier mit dem Referendum, so ist ihm die Aufmerksamkeit des politischen Gegners gewiss. Wo auch die Verlierer noch gewinnen können, wo sie eine höhere Instanz anrufen dürfen - nämlich die Stimmbürger —, da ist es oft klüger, den Gegnern entgegenzukommen und sich in seinen eigenen Forderungen zu beschränken. Im Bundeshaus gehört es denn zum strategischen Spiel, die andere Seite zu besonderem Eifer anzuspornen: «Bitte schön, legt noch einen drauf, übertreibt nur! Dann steigen unsere Chancen beim Volk.»

Die grosse Macht des letzten Wortes: Damit wird das Volk zu einer eindrücklichen Drohkulisse. In den jüngsten Jahrzehnten spielte dies reichen Kreisen im Umfeld der SVP in die Hand:

Dos Volk

In der Ära Blocher konnten sie es eben auch riskieren, mal eine Abstimmungskampagne mit zweifelhaften Chancen vom Zaun zu brechen. Aber auch die linke Seite setzte den Appell an den Souverän durchaus geschickt ein, um sozialstaatliche Abbauver-suche zu stoppen.

Offen ist nun, wie sehr die neue Störkraft des Einzelnen und der kleinen Gruppe die Gestaltungskraft schwächt, die aus der Gemeinsamkeit entsteht. Ob sich die Schweiz in der Gegen-wart noch auf ein Multimilliardenprojekt wie die NEAT eini-gen könnte? Ob sie den dramatischen Umbau der Sozialwerke schaffen wird, der ab 2020 unausweichlich sein dürfte? Ob die Energiewende, der Ausstieg aus der Atomkraft in solch einem Land der fünf Millionen Mächtigen wirklich durchgesetzt wer-den kann?

EINSICHTEN

Die Retrodemokratie in der Postdemokratie: Schon wieder ist die Schweiz ein Sonderfall.

Erstaunlich ist es ja schon. In den Demokratien der westlichen Welt herrschen besorgniserregende Tendenzen. Rein äusserlich sind es funktionierende Republiken, es gibt Wahlkämpfe und Wahlen, es gibt Meinungsfreiheit und Rechte - aber vieles wirkt hohl. Die Politiker denken nicht daran, ihre eigenen Programme ernst zu nehmen, geschmeidig versprechen sie das, was alle vier Jahre eine Mehrheit bringen könnte, um danach ungerührt davon abzuweichen. Politik wird arg durch die Fernsehtauglichkeit der Themen und Leute bestimmt. Eine starke Kontrolle des Staats von unten ist nicht vorgesehen, aber umgekehrt sinkt der Respekt des Staats vor dem Privaten. Die Politiker hören nur noch zwangsweise auf die Bevölkerung, aber sie hören sie im Geheimen eifriger ab denn je in der Geschichte der Demokratie: Nicht nur das Vertrauen der Bürger in die Politiker scheint erschüttert, sondern auch das Vertrauen der Regierenden in die Bürger. Einfluss wird an Experten ausgelagert oder an überstaatliche Gebilde abgetreten, je nachdem, was eine reibungslosere Geschäftsführung garantiert.

Und folglich rätselt inzwischen manch schlauer Kopf, ob wir wohl bereits im Zustand der «Postdemokratie» leben und wie sehr es unsere Generation mit einer *démocratie malade* zu tun hat. Man kann manches Beispiel dazu anführen: die Fernsehshow-Regierungen von Berlusconi in Italien, die Parteienkorruption in Spanien, die schwindende Kraft der Strassenopposition im zentralistischen Frankreich, das parteistrategische Dauerpatt im Millionärskongress der USA — oder auch die grosse Allerweltskoalition in Deutschland. Sie plant inzwischen, dass das Volk künftig nur noch alle fünf Jahre sein Kreuzchen machen darf. Das wäre doch praktischer.

Am greifbarsten wurde die Aushöhlung der Demokratie während der Eurokrise, als überstaatliche Behörden in Italien und

Einsichten

Griechenland gewählte Regierungen aus dem Amt drückten und in anderen südeuropäischen Ländern die Wirtschaftspolitik übernahmen. Dies, um eine Währung zu stabilisieren, die man ohne Volksbefragung eingeführt hatte oder die in allen durchgeführten Referenden gescheitert war.

Und mittendrin befindet sich ein Land, in dem die Entwicklung in der gleichen Zeit völlig anders verlief. Was in der Schweiz im vergangenen Vierteljahrhundert passiert ist, soll keineswegs idealisiert werden, es geht nicht um besser oder schlechter, richtig oder falsch. Entscheidend sind das Ausmass der Beteiligung breiter Schichten am Staat, die Kontrolle von unten, die Angleichung von Bürger und Machtinstanzen. Hier hat die Schweiz in den letzten Jahren einen eigenen, anderen Demokratien entgegengesetzten Pfad eingeschlagen. So haben, wie oben festgestellt, die alten Eliten kräftig an Durchsetzungsvermögen verloren. Die Transparenz der politischen Abläufe ist grösser geworden. Das Parlament spielt eine selbstbewusstere Rolle. Das Fernsehen hat als Arena eher an Bedeutung verloren denn gewonnen. Die Verwaltung hat teils mehr politisches Gewicht, teils wird sie nun aber stärker übergangen — der bürokratische Moloch bleibt jedenfalls einigermassen unter Kontrolle. Und Regenbogenkoalitionen sind besser denn je in der Lage, sich Gehör zu verschaffen. Es gelingt ihnen gar, den mächtigen Parteien Knüppel zwischen die Beine zu werfen.

Umso erstaunlicher wird diese Entwicklung, wenn man sie mit den Sorgen vergleicht, die Hans Tschäni Umtrieben: «Der zunehmende Demokratieverlust» war ein Generalthema in seinem Buch «Wer regiert die Schweiz?». Der Beobachter von 1983 diagnostizierte nicht nur eine gefährliche Machtballung bei Regierung, Verwaltung und einigen Interessengruppen, sondern er fürchtete gar eine Entwicklung hin zu einem Ständestaat, in dem ein bestimmtes Milieu seine Regeln insgeheim durchsetzt: «Unsere Verständigungsdemokratie degeneriert langsam zur Elitedemokratie eines beschränkten Interessenskreises.» Das Volk, zunehmend ernüchtert, wurde in diesem Szenario zur passiven Masse. Und so lautete eine Kernfrage, die Tschäni in den Raum stellte: Wie kann man die Volksrechte neu beleben?

Einsichten

Heute scheinen die Bevölkerung und ihre vielfältigen Vertreter schlicht weniger folgsam. Und manch ein Politiker rätselt, wenn auch nur leise, ob man die Volksrechte nicht ein klein wenig einschränken könnte.

Was hell wirkt, hat Schattenseiten. Manchmal machten die Schweizer in den letzten Jahren ihr Land mit engherzigen Symbolentscheiden zu einem *heart of darkness*, wie die britische Presse geschrieben hat. Viele Entscheide waren rechtsstaatlich unsauber. Die Zugänglichkeit der Volksrechte half jenen Kreisen, die sich mit grossen Geldschatullen politischen Einfluss zu erkaufen versuchen. Aber nochmals: Die spannende Frage wäre, warum die Politik in der Schweiz eine andere Richtung genommen hat als in vielen Ländern, mit denen sie ansonsten ja eng verwandt ist. Es ist ein Fall von Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen, der nur wenig beachtet wird.

Hier kann gewiss keine abschliessende Antwort gegeben werden. Eine mögliche Erklärung ist, dass gewisse Volksrechte, einmal eingeführt, ihre eigene, nicht zu überwindende Schwerkraft entwickeln. Am Ende wird man zudem wieder den Faktor Geld beachten müssen: In der schweizerischen Demokratie können sich die Regierenden ihre Position nicht einfach sichern, indem sie möglichst viele Bedürfnisse des Wahlvolks bedienen. Ein Land, in dem die Bürger mitreden können bei Steuern und Staatsbudgets und daher wissen, dass sie mit dem eigenen Portemonnaie in der Verantwortung stehen — solch ein Land gerät wohl weniger leicht in den Teufelskreis aus Wahlkämpfen und Defizit, Wahlversprechen und noch mehr Defizit. Wo die Politiker am Ende, unter den Sachzwängen des Dauerdefizits, gar nicht mehr die Möglichkeit haben, die Anliegen einzelner Milieus im Parterre der Demokratie zu berücksichtigen.

Die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen spielt auch andernorts. Gewisse direktdemokratische Versuche wie Bürgerbefragungen, neue Referendumsmöglichkeiten oder Online-Anhörungen haben in manchen Staaten zaghaft zu spriessen begonnen. Vor allem bekommt es die *classe politique* in zahllosen Ländern mit Protestparteien zu tun, die eben nicht nur radikale Ziele verfolgen,

Einsichten

sondern immer auch die Bürgerbeteiligung neu einfordern - ob von rechts wie der Front National oder der Partei der Wahren Finnen, ob von links wie der Movimento 5 Stelle in Italien oder die Podemos in Spanien. Man nennt das dann gern Populismus. Während es vielerorts also darum geht, dem Politbetrieb wieder mehr Bodenhaftung zu geben, mangelt es in der Schweiz eher an Weitsicht. Hier herrscht mittlerweile, angeleitet von der SVP, eine Tendenz, das Volk zu überhöhen, mit Verweis auf alt-eidgenössische Weisheiten und gute Erfahrungen im vergangenen Jahrhundert — Retrodemokratie statt Postdemokratie. Und mit dem Spiel über die Bande der Symbolinitiativen wurde die Schweiz, vorher jahrzehntelang ein Hort der Stabilität, zu einem politischen Flipperkasten.

Seit 1992, seit der Ablehnung des EWR-Beitritts, schaffte es die Volkspartei mit einer Strategie der Diffamierung von Minderheiten wie Eliten, auf fast 30 Prozent der Wählerstimmen zu kommen — ohne je wirklich Verantwortung übernommen zu haben für die Konsequenzen. Dieser Erfolg hat die meisten anderen Parteien und viele Medien derart beeindruckt, dass sie Methoden und Gedankengut der Partei kopieren. Der Mainstream, gegen den die Partei angeblich ankämpfen will, folgt ihr heute. SVP-Themen und Figuren sind salonfähig geworden. Dank einer geölten Propagandamaschinerie sowie der Mut- und Ideenlosigkeit der politischen Gegner.

«Es ist die politische Rechte, die den ehrgeizigen modernen Drang geerbt hat, im Namen eines universellen Projekts zu zerstören und zu erneuern», schreibt der britische Historiker Tony Judt. Er dachte an die Welt — und beschrieb damit die Schweiz.

Es geht also in unserem Land darum, den Eliten neuen Sinn zu geben. «Beherzte liberale Köpfe müssten den populistischen Krakeelern halt auch mal auf die Finger hauen», sagt der Psychoanalytiker Jürg Acklin. «Eine Elite, die sich benimmt, als sässe sie am Stammtisch — das geht nicht. Man müsste wieder mal weiss decken und sagen: Es gibt gewisse Sitten, wir wollen uns anständig benehmen.» Sorge tragen sollte wieder eine Tugend wer-

**MIT DEN
SYMBOLINITIATIVEN
WURDE
DIE SCHWEIZ,
VORHER EIN HORT DER
STABILITÄT,
ZU EINEM POLITISCHEN
FLIPPERKASTEN.**

Einsichten

den - und nichts Ewiggestriges. «Wir halten die Institutionen, die Gesetzgebung, die Dienstleistungen und die Rechte, die wir aus der grossen Reformära des 20. Jahrhunderts geerbt haben, für selbstverständlich gegeben», schreibt Historiker Judt: «Wir sind die glücklichen Nutzniesser einer in ihrem Ausmass und ihren Auswirkungen beispiellosen Transformation. Es gibt viel zu verteidigen.»

Dazu gehört, das Volk wieder an die Gewaltentrennung zu erinnern. Denn natürlich kann auch der Stimmbürger irren und falsch liegen - so wie jeder Souverän, jeder Herrscher, jeder Monarch, der glaubt, in Vollkommenheit zu entscheiden. Es gibt Situationen, in denen das Volk nichts zu sagen hat: Die UBS-Rettung war kein Betriebsunfall, sondern sinnvoll in ihrer demokratischen Unvollkommenheit. Und will der Bundesrat Verträge mit anderen Staaten abschliessen, braucht er Spielraum. Er muss taktieren können.

«Die Demokratie setzt Schranken voraus», sagt der ehemalige Zürcher Regierungsrat Markus Notter (SP). Ohne Rechtsstaat keine Demokratie. Das wusste schon der grosse Basler Staatsrechtler Max Imboden: «Wo immer die Demokratie Bestand hat, wird der Demos beraten und geleitet», schrieb er in seinem bis heute beachteten Pamphlet «Helvetisches Malaise». «Wer im Kleinen und im Grossen über das Grundgesetz des Staates hinweggeht, hat zugleich an ein geistiges Kapital gerührt.» 1964 erkannte er damit ein Problem, das in den letzten Jahren brandaktuell geworden ist. Durch die eifrigere Bewirtschaftung der Volksrechte erwachsen Konflikte mit den verfassungsmässigen Prinzipien. Und die Verabsolutierung der Volksmeinung, die insbesondere in der Deutschschweiz so beliebt ist, führt dazu, dass die Politik übers Recht gesetzt wird. Wie sehr dies eine wünschbare Entwicklung ist, wie sehr eher eine Gefahr — das wird eine der grossen Debatten der kommenden Jahre. «Die Sicherung der Demokratie kann nur das Werk der Demokratie sein», sagt Markus Notter.

Das Volk kann nur vom Volk vor sich selbst geschützt werden. Dem muss sich jeder Einzelne bewusst sein, und diese *Einsicht* ist eine Aufgabe. Sie verpflichtet dazu, Verantwortung zu über-

Einsichten

nehmen. «Augenmass, Auseinandersetzung mit der Materie, Benützen des Verstandes, das verlangen wir von allen, die Souveränität ausüben, also von jedem Stimmbürger und jeder Stimmbürgerin.» So sagte es Moritz Leuenberger nach seinem Rücktritt als Bundesrat. Wer denen in Bern lustvoll Denkmäler verpassen will, schwächt sich also selbst. Wie das Land, so sind auch seine Bürger in einem Paradox gefangen. Sie schwanken zwischen Hybris und Minderwertigkeitskomplex. Grössenwahn bei den Volksrechten - unsere Stimme steht über allem. Doch dann fühlt man sich doch ohnmächtig gegenüber dem Lauf der Welt.

«Wir haben das Privileg, uns gegenseitig verstehen zu müssen», sagte Bundesrat Alain Berset einen Monat nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative in Leipzig, wo er die Buchmesse eröffnete. Helvetia könnte sich dieses Motto im Jahr 2014 übers Bett nageln. Gefordert sind alle: der Einzelne und die Parteien, Verbände, Interessengruppen, die bei jedem Kampf auch bedenken müssen, welche Reaktionsmöglichkeiten die Gegenseite hat. Oder wie es der Präsident des Arbeitgeberverbandes, Valentin Vogt, sagt: «Der Weg von der Empörung zum Gesetz ist nirgends so kurz wie in der Schweiz. Wer nicht mitmacht, über den wird bestimmt.» Entsprechend gut es Politik zu machen, die Strömungen und Stimmungen in der Bevölkerung aufnehmend, früh genug. Dafür braucht es Empathie. Auch für den politischen Gegner, der kein Feind, sondern ein Gegenüber ist.

Nur so gelingt es, die Schweiz, «eine der eigenartigsten und rätselhaftesten Entwicklungen der Geschichte», wie der Historiker Edgar Bonjour meinte, durchs 21. Jahrhundert zu führen. Ohne ihre direkte Demokratie und ihren stabilen Rechtsstaat zugleich endet der Sonder- als Normalfall. Als Mythos, begründet auf einer Wiese mit Kuhdreck.

BIBLIOGRAFIE

Literatur

- Claude Baumann: Die neuen Mächtigen, in: Facts, 15.4.2004, S.52.
- Francesco Benini, Michael Furger: Wo die neue Macht sitzt. Der Club am Rennweg, in: NZZ am Sonntag, 20.2.2010, S.20.
- Anja Burri, Anja Germond: Ein Zeichen der Offenheit und Fortschrittlichkeit. Frauen haben politische Themen in der Landesregierung salonfähig gemacht, SDA-Bericht, u.a. in: Aargauer Zeitung, 17.10.2011, S.5.
- Sarah Bütikofer: Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne. Baden-Baden 2014
- Jean-Martin Büttner, Christian Lüscher: «Die Deutschen gehen mit Stars besser um», in: Tages-Anzeiger, 12.4.2014, S. 10.
- Micheline Calmy-Rey: Die Schweiz, die ich uns wünsche. Zürich 2014.
- Martina Caroni: Geld und Politik. Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen. Bern 2009.
- Matthias Daum: Wer rettet den Kantönligeist?, in: Die Zeit (Schweiz Ausgabe), 10.4.2014, S.12.
- Matthias Daum: «Seid keine Deppen!», in: Die Zeit (Schweiz Ausgabe), 27.12.2013, S.10—11
- Matthias Daum, Ralph Pöhner, Peer Teuwsen: Wer regiert die Schweiz?, in: Die Zeit (Schweiz Ausgabe), 12.9.2013, S.94—96.
- Matthias Daum: Seht euch das an!, in: Die Zeit (Schweiz Ausgabe), 10.5.2012, S. 14.
- Matthias Daum: Gelebter Stillstand, in: Die Zeit (Schweiz Ausgabe), 15.3.2012, S.14.
- Matthias Daum: Ist die Politik käuflich, in: Die Zeit (Schweiz Ausgabe), 7.10.2011, S.16.
- Andrea Fischer: «Sein Vorstoss krepelt den ganzen Kanton um», in: Tages-Anzeiger, 9.5.2006, S. 11.
- Manuel Fischer: Entscheidungsstrukturen in der schweizerischen Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Dissertation Universität Genf. Zürich/Chur 2012. <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:17469>.
- Manuel Fischer, Alex Fischer, Pascal Sciarini: Power and Conflict in the Swiss Political Elite. An Aggregation of Existing Network Analyses, in: Swiss Political Science Review, 15/1 (2009), S. 31-62.
- Désirée Föry: Hauptsache, liberal. Egal, ob Mann oder Frau — die FDP-Frauen wollen beide Geschlechter ansprechen, in: Neue Zürcher Zeitung, 19.5.2014, S. 13.
- Hilmar Ger net: (Un-) heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz. Zürich 2011.
- Daniel Gerny: Wie die Kantone ihre Macht in Bern nutzen, in: Neue Zürcher Zeitung, 4.10.2013, S.13.
- Hans Geser, Urs Meuli, Andreas Ladner, Reto Steiner, Katia Horber-Papazin: Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Chur 2011.
- Hans Geser: Linke Frauen in der Kommunalpolitik. Dramatische «Gender gaps» in den kommunalen Exekutiven. Soziologisches Institut Universität Zürich. Zürich 2009. http://www.geser.net/gem/t_hgeserio.pdf.
- Hans Geser: Einbruch der Mitte und Linksdrift der Frauen. Aktuelle ideologische Megatrends in der Schweizer Bevölkerung, in: Socio-

- logy in Switzerland. Politik und Parteien im Wandel. Zürich 2007. http://geser.net/par/ges_15.pdf.
- Lukas Golder, Claude Longchamp, Martina Imfeid u.a.: Mehr Drohposition als Opposition. Konstruktive Wirkung des Parlaments im Rahmen der Gesetzgebungsfunktion 2000—2010. Studie im Auftrag der Bank Julius Bär & Co. AG, GfS. Bern 2011 (via www.wahlkampfblog.ch).
- Peter Hablützel: Die Schweiz seit 1945. Nationaler Wandel im Zeichen der Globalisierung. Oberhofen 2014.
- Peter Hablützel: Die Banken und ihre Schweiz. Perspektiven einer Krise. Zürich 2010.
- Andrea Hämmerle: Die Abwahl. Fakten und Figuren. Glarus/Chur 2011.
- Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2013.
- Michael Hermann: Frauen links, Männer rechts? Das Nationalrats-Rating 2013 zeigt schwindende Geschlechtergraben, in: Neue Zürcher Zeitung, 26.11.2013, S. 13.
- Michael Hermann: Das politische Profil des Geldes. Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz. Forschungsstelle Sotomo. Zürich 2012.
- Michael Hermann: Konkordanz in der Krise. Ideen für eine Revitalisierung. Zürich 2011.
- Bruno Jeitzmer, Tobias Hohl: Die Nationalräte auf einer Links-Rechts-Skala. Ein Rating anhand parlamentarischer Abstimmungen, in: Neue Zürcher Zeitung, 3.11.2000, S.15.
- Sabine Jenni: Direkte und indirekte Europäerung der schweizerischen Bundesgesetzgebung, in: Leges 2 (2013), S. 489-504.
- Tony Judt: Dem Land geht es schlecht: Ein Traktat über unsere Unzufriedenheit. München 2011.
- Stefan Keller: Eine linke Rive-Reine-Konferenz?, in: Die Wochenzeitung, 18.4.2013, S.14.
- Andreas Kneubühler: Der Stimmungsspürer, in: Die Wochenzeitung, 11.5.2006, S.16.
- Georg Kreis (Hg.): Die Geschichte der Schweiz. Basel 2014.
- Georg Kreis (Hg.): Das «Helvetische Malaise». Max Imbodens historischer Zuruf und seine überzeitliche Bedeutung. Zürich 2011.
- Hanspeter Kriesi, Lars Müller (Hg.): Herausforderung Demokratie. Zürich 2013.
- Hanspeter Kriesi: Sind Abstimmungen käuflich?, in: F. Säger (Hg.), Demokratie als Leidenschaft. Planung_{CP} Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie. Bern 2009, S. 83-106.
- Joëlle Kuntz: La Suisse ou le génie de la dépendance. Genf 2013.
- Andreas Ladner: Politische Parteien, in: Peter Knoefel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sriarini, Adrian Vatter, Silja Häusermann (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik. Zürich 2014, S. 53-85-
- Josef Lang: Die Sehnsucht nach dem Dorf, in: Basler Zeitung, 21.2.2014, S.6.
- Moritz Leuenberger: Lüge, List und Leidenschaft. Ein Plädoyer für die Politik. Zürich 2007.
- Claude Longchamp: Liebe Journalisten, vergesst die Medien nicht. Wer regiert die Schweiz - eine Replik, in: Die Zeit (Schweizer Ausgabe), 26.9.2013, S.16.

- Claude Longchamp, Lukas Golder, Bianca Rousselot u.a.:
Vox-Trend-Forschungsbericht
Dezember 2006. Die Entscheidungen von Frauen schützen
Umwelt, Service Public und Beteiligte. GfS Bern. Bern 2006.
<http://www.gfsbern.ch>.
- Thomas Maissen: Geschichte der Schweiz. Baden 2010.
- John P. Martin: Settling, in: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012. Paris 2012 (via www.oecd-ilibrary.org).
- Peter von Matt: Das Kalb vor der Gotthardpost. Zur Literatur und Politik in der Schweiz. München 2012.
- Ueli Maurer: Die Aufgaben der Medien in der liberalen Demokratie. Rede von Bundespräsident Ueli Maurer anlässlich des Schweizer Medienkongresses vom 13. September 2013 in Interlaken. <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=50232>.
- Peter Meier: Keine Gemeindepolizei für Stäfa, in: Neue Zürcher Zeitung, 6.6.2000, S.49.
- Wolf Metder: «Liebi Fraue und Manne ...» Christoph Blocher — ein Lebensbild. Schaphausen 1995.
- Ruth Metzler-Arnold: Grissini&Alpenbitter. Meine Jahre als Bundesrätin. Herisau 2004.
- Markus Notter: Es braucht einen kreativen Kantönligeist, in: NZZ am Sonntag, 25.11.2012, S.22.
- Markus Notter: Alle Macht dem Volk, in: Die Zeit (Schweizer Ausgabe), 6.6.2012, S.12.
- Viktor Parma, Oswald Sigg: Die käufliche Schweiz. Für eine Rückeroberung der Demokratie durch die Bürger. München 2011.
- Viktor Parma: Machtgier. Wer die Schweiz wirklich regiert. München 2007.
- Roger Sablonier: Das Rütli: von der Verschwörung zur Beschwörung, in: Mitteilungen des Historischen Vereins des Kantons Schwyz, 2008. www.ruedi.ch.
- Friedrich Schiller: Wilhelm Tell. Stuttgart 1999.
- Paul Schneeberger: Auslöser der radikalsten Gemeindereform, in: Neue Zürcher Zeitung, 3.1.2011, S.8.
- Heike Schölten, Klaus Kamps (Hg.): Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. Wiesbaden 2014.
- Daniel Schwarz, Adrian Vatter: Die Auswirkung einer Reform der Wahlfunktion des Parlaments auf dessen Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Universität Bern. Bern 2011 (via www.parlament.ch).
- Constantin Seibt: Rive-Reine. Die geheimste Konferenz der Schweiz, in: Tages-Anzeiger, 20.1.2010, S.8.
- Werner Seitz: Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz. Zürich/Chur 2014.
- Werner Seitz: Elemente der politischen Kultur der Schweiz. Eine Annäherung, in: Roger Blum, Peter Meier, Nicole Gysin (Hg.), Wes Land ich bin, des Lied ich sing? Medien und politische Kultur. Berner Texte zur Kommunikations- und Medienwissenschaft, Band 10. Bern 2006, S. 51-64.

Kurt Siegenthaler: Frauen powern anders. Lösungsorientierte Politik. Bern 20x4.

Markus Somm: Christoph Blocher. Der konservative Revolutionär. Herisau 2009.

Hugo Stamm: Der Mythos von der geheimen Weltregierung, in: Tages-Anzeiger, 24.5.2011, S.8.

Jakob Tanner: Switzerland for Sale, in: Die Zeit (Schweizer Ausgabe), 10.6.2010, S. 12-13.

Peer Teuwsen: Was sollten wir denn tun?, in: Die Zeit (Schweiz Ausgabe), 14.2.2013, S. 14.

Peer Teuwsen: Nur gut gemeint, in: Die Zeit (Schweiz Ausgabe), 7.7.2011, S.13.

Hans Tschäni: Wer regiert die Schweiz? Eine kritische Untersuchung über den Einfluss von Lobby und Verbänden in der schweizerischen Demokratie. Zürich 1983.

Adrian Vatter. Das politische System der Schweiz. Baden-Baden 2014.

Robert U. Vogler: Das Schweizer Bankgeheimnis: Entstehung, Bedeutung, Mythos. Beiträge zur Finanzgeschichte, Heft 7. Zürich 2008.

René Zeller: Gesetzgeberische Hektik: Die Aktivisten von Bundesbern, in: Neue Zürcher Zeitung, 21.4.2014, **S.u.**

Websites / Datenbanken / Quellenwerke

www.smartvote.ch.

www.politnetz.ch.

Kanton Glarus: Protokoll der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006. <http://tonarchiv.gl.ch/data/2006.pdf>.

Protokoll der Landsgemeinde vom 6.Mai 2012. <http://tonarchiv.gl.ch/data/2012.pdf>.

Amtliches Bulletin. Die Wortprotokolle von Nationalrat und Ständerat. www.parlament.ch.

Register der Interessenbindungen, Nationalrat; Register der Interessenbindungen, Ständerat. www.parlament.ch.