

# Zähmung der Widerspenstigen

Von Markus Schär — Das Erfolgsrezept der Schweiz ist einfach: Sie bindet die Opposition, wenn diese mit dem Volk die Politik lahmlegen kann, in die Regierung ein. Zwei Mal in der Geschichte brachte dies das Land zur Blüte. Der dritte Versuch läuft noch.



Der Kandidat für den Bundesrat gilt als Rebell. Ein Jahrzehnt lang, als die Schweiz unter einer schweren Krise litt, legte seine Partei mit Referenden die Regierung lahm. Zuletzt siegte er sogar in einer Abstimmung, in der es um eine der Grundlagen des Landes ging. Er forderte deshalb, das Volk müsse dank Initiativen mehr Mitspracherecht bekommen: «Die Appellation an das Volk hat unsere Sache gefördert», donnerte er im Nationalrat, «und sollten wir wieder in schwierige Lagen versetzt werden, so appellieren wir wieder an das Volk.»

Die Bundesversammlung sieht über die Drohung hinweg: Sie wählt am 17. Dezember 1891 den Rebellen in die Regierung – der Anwalt Josef Zemp aus Entlebuch kommt als erster Katholisch-Konservativer in den Bundesrat. Er ersetzt den Freisinnigen Emil Welti, der zurücktreten musste, weil er zehn Tage zuvor die Volksabstimmung über die Verstaatlichung der Eisenbahnen verloren hatte. Zemp, der Anführer des Widerstands, rückt als Post- und Eisenbahnminister nach. Er bringt sieben Jahre später die Vorlage zur Gründung der SBB durch.

## Scheiterte das Experiment Blocher?

Nur drei Mal in der 167-jährigen Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft änderte die Bundesversammlung die Besetzung der Landesregierung grundlegend. Sie erkor 1891 den ersten Katholisch-Konservativen und beendete damit in der Bundespolitik den Kulturkampf zwischen den Konfessionen. Sie gestand 1943 den Sozialdemokraten den ersten Bundesrat zu und bezog sie 1959 mit der Zauberformel – 2 FDP, 2 CVP, 2 SP, 1 SVP – voll in die Verantwortung mit ein. Und sie veränderte 2003 dieses Erfolgsrezept durch eine kleine Umbesetzung mit grossen Auswirkungen: Die SVP war seit 1991 als Oppositionspartei trotz Bundesratsbeteiligung zur weitaus stärksten Partei herangewachsen – das Parlament wollte sie deshalb einbinden, indem es ihren Vordenker Christoph Blocher in den Bundesrat wählte.

Das Experiment scheiterte – so die herrschende Meinung –, weil sich der Oppositionsführer in der Landesregierung nicht zähmen liess. 2007 wählte die Bundesversammlung deshalb Christoph Blocher mit einem von langer Hand ausgeheckten Coup wieder ab. Seither stimmt die Machtverteilung in der Schweizer Politik nicht mehr, zum Schaden des Landes. Die SVP,

mit einem Anteil von 29 Prozent auch diesmal die klare Siegerin der Wahlen, muss deshalb bei den Bundesratswahlen vom 9. Dezember wieder einen zweiten Vertreter bekommen, und zwar jenen, den sie selber bestimmt. Ein Rückblick in die Geschichte zeigt, weshalb dies für die Schweiz wichtig ist.

Bei ihrer Gründung 1848 ist die Eidgenossenschaft ein tief gespaltenes Land. Die katholischen Kantone, im Sonderbundskrieg von 1847 besiegt, stehen dem Bundesstaat feindselig gegenüber und lehnen die Bundesverfassung mit bis zu 86 Prozent Nein (Uri) ab. Als sich

## Die Katholiken lehnen in den «Referendumstürmen» alles ab, was «von Bern oben» kommt.

Papst Pius IX. im Ersten Vatikanischen Konzil 1870 für unfehlbar erklären lässt, verschärfen sich die Spannungen zwischen den Konfessionen zum Kulturkampf: Der Streit tobt um die Frage, woher die Wahrheit kommt – für die Katholiken von der Kirche, für die Liberalen vom Volk.

Dank dem Referendum, bei der Verfassungsrevision von 1874 durchgesetzt, können die Bürger auch Gesetze bachab schicken, die das Parlament beschlossen hat. Die Katholiken nutzen dieses Machtmittel: Sie lehnen in den «Referendumstürmen» jahrelang alles ab, was «von Bern oben» kommt, und legen damit die Gesetzgebung lahm. Gleichzeitig schlittert die Schweiz «in eine solche soziale Krisis wie kaum je zuvor», wie eine pädagogische Zeitschrift 1883 klagt: «Solide, blühende Industriezweige sind morgen von der Konkurrenz überholt und genöthigt, sich anders einzurichten, oder sie stürzen auch wohl zusammen und hunderte von Arbeitern werden an die Luft gesetzt.»

Deshalb müssen die Politiker das Land vereinen. Der Bundesrat erfindet 1891 den 1. August als Nationalfeiertag und vergibt die Feiern zum 600-Jahr-Jubiläum an Schwyz, das sich besonders bockig zeigt. Und die Bundesversammlung erkürt vier Monate später Josef Zemp zum Bundesrat. Der Rebell aus dem Entlebuch bewährt sich als weitsichtiger Landesvater, seine Partei als vertrauenswürdige Regierungskraft. Sie erhält 1919 einen zweiten und 1954 für fünf Jahre sogar einen dritten Bundesrat. Dank der Zauberformel von 1959, ausgeheckt vom legendären KK-Generalsekretär Martin Rosenberg,



Oppositionsführer in der Landesregierung:



Rebell aus dem Entlebuch: Josef Zemp (1834–1908).



Christoph Blocher bei seiner Verurteilung, 10. Dezember 2003.



Anführer des Generalstreiks: Ernst Nobs (1886–1957).



Genehm: Hans-Peter Tschudi (l.), Willy Spühler.

bestimmt sie mehr als vierzig Jahre lang die Mehrheiten in der Landesregierung – während ihr Wähleranteil auf die Hälfte schrumpft.

Auch nach dem Ersten Weltkrieg ist die Schweiz zerrissen. Die Arbeiter, die im Krieg Dienst leisteten und Not litten, fordern 1918 im Generalstreik ihre Rechte: Alters- und Invalidenversicherung, 48-Stunden-Woche, Frauenstimmrecht, Nationalratswahl gemäss Proportionalität. Nur diese Forderung lässt sich gleich erfüllen: Bei den Wahlen von 1919 gewinnen die Sozialdemokraten, die zuvor im Majorz nur wenige Nationalräte stellten, ein Viertel der Sitze. Doch die Bürgerlichen gewähren der Partei, die für die Verstaatlichung der Produktionsmittel eintritt und die Landesverteidigung ablehnt, gleichwohl keinen Vertreter im Bundesrat. Erst 1935 bekennt sich die Partei zu Demokratie und Armee, 1937 schliessen die Gewerkschafter das Friedensabkommen mit den Arbeitgebern. 1943 kommt der erste Sozialdemokrat in den Bundesrat, der Zürcher Stadtpräsident Ernst Nobs, als einer der Anführer des Generalstreiks vorbestraft.

#### Sozialdemokraten prägen die Mehrheit

Sein Nachfolger Max Weber, einst als Militärdienstverweigerer verurteilt, tritt allerdings Ende 1953 zurück, weil das Volk seine von den Bürgerlichen bekämpfte Reform der Bundesfinanzen verworfen hat. Erst 1959 tritt die SP wieder in die Regierung ein, dank der Zauberformel sogar mit zwei Vertretern, aber dennoch nur als Juniorpartner. Die bürgerliche Mehrheit weigert sich, den Schaffhauser Stadtpräsidenten Walther Bringolf zu wählen, weil er in seiner Jugend bei den Kommunisten mitmachte. Und sie sucht sich auch später die genehmen SP-Bundesräte aus: So kraftvolle Köpfe wie Willy Ritschard, Otto Stich und Ruth Dreifuss kommen nur in die Landesregierung, weil die Bundesversammlung die offiziellen Kandidierenden durchfallen liess. Erst seit der Abwahl von Christoph Blocher – von Alain Berset und Christian Levrat in ihrer Kampfschrift «Changer d'ère» geplant – prägen die Sozialdemokraten die Mehrheit im Bundesrat.

Die einzigartige Schweizer Lösung, eine obstruktive Opposition in die Regierung einzubinden, ist ein Segen für das Land. Dies ist im Staat offensichtlich: Wenn sich der Bundesrat auf eine grosse Mehrheit im Parlament stützen kann, findet er Lösungen, die vor dem Volk bestehen, und betreibt vor allem eine Politik, die nicht zum schnellen Wechsel von Regierung und Opposition führt, der vielen anderen Ländern schadet. Es ist aber auch für die Wirtschaft nachweisbar: Die Schweiz erlebte nie so goldene Jahre wie jeweils nach dem Umbau des Bundesrates, nach 1891 wie nach 1943 und 1959.

Weshalb das so ist, erklärt Professor Hansjörg Siegenthaler. Der Zürcher Wirtschaftshistoriker erforschte, wie politische und soziale Instabilität auf das Investitionsverhalten der Unter-

## «Ich will die Schweiz retten»

Scheiterte der Versuch, Christoph Blocher in die Landesregierung einzubinden, weil er auch im Bundesrat der Oppositionsführer blieb? Der 2007 abgewählte Justizminister nimmt Stellung zu den Vorwürfen seiner Kritiker, er habe die Konkordanz nicht verstanden.

« Wer im Bundesrat mitregieren will, der muss die Grundlagen unseres Staates anerkennen. Das gilt seit 1848: Damals gründete die Grossfamilie der Radikalen – aus denen später die heutige FDP und die heutige SVP hervorgingen – den Bundesstaat. Die Katholisch-Konservativen, im Sonderbundkrieg von 1847 unterlegen, lehnten ihn ab, sie kämpften in Fundamentalopposition gegen den liberalen Rechtsstaat. Deshalb wurde ihnen erst 1891 die Beteiligung im Bundesrat gewährt. Mit den Sozialdemokraten ging es gleich, sie lehnten die Landesverteidigung noch ab, als Hitler bereits herrschte. Erst nachdem sich die Sozialdemokraten für die militärische Landesverteidigung ausgesprochen hatten, kamen sie 1943 in den Bundesrat.

Die Zauberformel von 1959 sagt nicht mehr, welche Parteien den Bundesrat bilden, sondern, wie viele Vertreter jede Partei stellt. So legte man fest, dass die drei grössten Parteien je zwei Vertreter erhalten sollten und die viertgrösste Partei einen Vertreter. Dies führte dazu, dass der Bundesrat eine grosse Mehrheit des Parlamentes – rund achtzig Prozent – vertritt. Damit konnten die Vorlagen eher vor dem Volk bestehen. Wer diese Regel – auch Konkordanz genannt – akzeptiert, wählt Vertreter anderer Parteien, nicht weil sie alle gleicher Meinung sind, sondern obwohl sie ganz anderer

Meinung sind. Das ist der Sinn der Konkordanz. Jeder Gewählte trägt seine Positionen in die Regierung, und diese handelt einen Kompromiss aus.

Wer über meine Arbeit im Bundesrat urteilt, der muss fragen: «Hat Blocher der Schweiz etwas gebracht?» Ich meine, ja. Zusammen mit Hans-Rudolf Merz setzte ich durch, dass die Bundesausgaben erstmals nicht nur nicht weiter stiegen, sondern sogar real sanken, dasselbe gilt – zwar nur in bescheidenem Ausmass – auch für den Stellenabbau und die Kostenkontrolle in der Verwaltung. Es gelang mir, Bundesrat, Parlament und Volk von einer Asylgesetzrevision zu überzeugen, die dazu führte, dass heute nicht ein noch grösserer Teil der Asylbewerber in die Schweiz kommt. Und ich sorgte auch dafür, dass der Bundesrat der Swisscom verbot, die Eircom zu kaufen – ich darf dies ohne Verletzung des Amtsgeheimnisses sagen, weil das Parlament dieses Geschäft untersuchte. Ich stellte kurz vor der Bundesratssitzung den Gegenantrag; der Bundesrat sprach sich einstimmig für diesen Antrag aus. Der mittlerweile verstorbene Swisscom-CEO Carsten Schloter kam einmal zu mir, um mir zu danken – wenn die Swisscom die heute bankrotte Eircom gekauft hätte, wäre die Swisscom ebenfalls pleitegegangen.

Das sind nur drei Fälle, es gibt eine ganze Reihe anderer. An meiner ersten Bundesratssitzung teilte ich den Kollegen mit, ich hätte das Pflichtenheft des Bundesrates gelesen: Ich müs-

se einerseits mein Departement führen und das in den Bundesrat bringen, was ich nicht allein entscheiden könne, andererseits Mitverantwortung für Entscheide der Landesregierung übernehmen – wenn also etwas komme, was mir nicht passe, müsste ich einen Gegenantrag stellen. Das war eine andere Kultur. Denn üblich war dies nicht. Man sprach in der Regel nicht über andere Meinungen. Durch Mitberichte änderte sich dies, so dass über umstrittene Fragen abgestimmt werden musste. Das zwang alle, zur eigenen Meinung zu stehen, was die Qualität der Entscheidungen erhöhte. Für einen Industriellen war dies selbstverständlich, aber die Politiker scheuen das Austragen von Meinungsverschiedenheiten. Das war schon früher so: Adolf Ogi beschwerte sich oft – und es soll in Bundesratssitzungen sogar Tränen gegeben haben –, dass Otto Stich auf ihm herumhackte. Ich sagte ihm, das müsse er aushalten.

Ich kann mit dem Vorwurf, ich hätte mich auch im Bundesrat als Oppositionsführer gebärdet, nichts anfangen. Pascal Couchepin warf mir einmal vor: «Du vertrittst immer die Partei.» Ich sagte: «Nein, aber die Partei vertritt oft meine Meinung.» Da meinte er: «Du bist ja die Partei.» Ich zeigte ihm auf, dass ich mich nicht für

«Konflikte im Bundesrat führen zu überlegteren, also besseren Entscheiden.»

die Partei, sondern für die Schweiz einsetze. Jede Partei ist im Bundesrat immer wieder Opposition, wenn bei einem Geschäft keine Einigkeit herrscht; aber am Schluss müssen alle die Entscheide vertreten – nicht als die ihren, aber als jene des Gesamtbundesrates. Ich habe nur ganz wenige Entscheide nicht vertreten. So kündete ich beim Beitritt zu den Abkommen von Schengen und Dublin an, ich könne aus



**Intrigen:** Der Gegenspieler von Blocher im Bundesrat ist Pascal Couchepin (FDP). Blocher beantragt 2004, die Tourismusförderung auf einen Franken zu kürzen – Couchepins Berater verbreitet es im Wallis.



**Irritationen:** Vor dem Beitritt zum Schengen-Abkommen 2005 warnt Blocher vor den Folgen, Bundesrat Joseph Deiss sagt dennoch, in der Regierung herrsche Einigkeit. Blocher deutet bei einer Ansprache in Rafz ZH Widerspruch an.



**Kontroversen:** Als Blocher 2006 in die Türkei reist, räumt er ein, die Verfahren gegen Leugner des Armenier-Genozids machten ihm «Bauchweh». Die Medien fallen über ihn her, nun gibt ihm der Gerichtshof für Menschenrechte Recht.

Gewissensgründen nicht mittragen, dass der Bundesrat bei der Volksabstimmung behauptete, die Kosten würden sich auf jährlich 7 Millionen Franken belaufen. (Heute betragen sie 135 Millionen.) Joseph Deiss verkündete wahrheitswidrig vor den Medien, der Entscheid sei einhellig gefallen, also einstimmig. Deshalb merkte ich an, dass wir nichts aus dem Bundesrat tragen dürften, vor allem aber auch nichts Falsches. Bei der Ausweitung der Personenfreizügigkeit erklärte ich dann, dass wir (das heisst: der Bundesrat) es wagen sollten. Ich habe bei vielen Vorlagen aus meinem Herzen eine Mördergrube gemacht – das ist der Preis.

Konflikte im Bundesrat führen zu überlegteren, also besseren Entscheiden. Seit 2007 – als man die Konkordanz übergang – macht die Mitte-links-Mehrheit Parteipolitik gegen die Bürgerlichen; die SVP war nicht mehr entsprechend ihrer Wählerstärke vertreten. Die Bundesaussgaben wuchsen ungebremst, und nur weil die Zinsen bei null liegen, schreiben wir nicht jährliche Milliardendefizite. Das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU liegt in der Schublade; wenn es kommt, ist die Schweiz nicht mehr die Schweiz, dann rutschen wir in die EU. Was soll es denn in dieser Situation heissen, wenn die anderen Parteien fordern, wir müssten gemässigte Kandidaten vorschlagen? Dass sie nicht für eine unabhängige Schweiz eintreten? Dass sie beispielsweise einen EU-Beitritt abnicken?

Da dürfen wir nichts preisgeben. Ich will die Schweiz retten; wenn es mit dem Bundesrat geht, ist es besser, sonst halt ohne. ➤➤

Aufgezeichnet von Markus Schär



**Kritik:** Blocher stellt sich auch als Bundesrat wie ein Wirtschaftsführer dar. So macht er Anfang 2007 einen Jahresrapport auf dem Üetliberg, gemäss Historiker Georg Kreis «wie ein sklerotisierter Sowjetboss».

nehmer durchschlagen: Kaum jemand bildet sich weiter, baut ein Haus oder gründet ein Geschäft, wenn in Orientierungskrisen die Zukunft ungewiss erscheint. Umgekehrt brauchen die Unternehmer «Regelvertrauen», also stabile Grundlagen, um für ein schnelles Wirtschaftswachstum zu sorgen. Die schweizerische Gesellschaft beweise die Fähigkeit, «brüchig gewordene Strukturen auch unter grossem wirtschaftlichem Druck zu regenerieren und kreativ zu erneuern», erkennt Thomas Widmer, der als Doktorand von Hansjörg Siegenthaler die Krise der 1880er Jahre untersuchte. Die Schweiz dürfe deshalb als «eine Wachstumsgesellschaft par excellence» gelten.

Das trifft alles auch 2003 zu, als die Schweiz darüber streitet, ob die SVP das Gewicht im Bundesrat erhalten solle, das ihr gebührt. Das Land kommt aus der schweren Krise der 1990er Jahre, als der Immobilienmarkt zusammenbrach, die Arbeitslosigkeit hochschnellte und der Sozialstaat auswucherte, und es leidet noch unter den Schocks von 2001, als die Swissair unterging und auch mehrere Giganten aus Finanzen und Industrie am Bankrott vorbeischrämten.

#### «Geschützte Werkstatt»

Christoph Blocher führt, seit er 1992 fast im Alleingang den EWR-Beitritt verhinderte, seine Partei von Wahlsieg zu Wahlsieg. Denn er spricht den neuen ungelösten Konflikt in der Schweizer Gesellschaft an. Es ist nicht mehr, wie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, der Kulturkampf zwischen Katholiken und Protestanten (besser: Säkularen) um die Quelle der Wahrheit, und auch nicht mehr, wie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, der Klassenkampf zwischen Bourgeoisie und Proletariat um das Eigentum an den Produktionsmitteln. Im 21. Jahrhundert stehen sich zwei neue Klassen gegenüber: einerseits die Unternehmer, die Gewerbler, auch (zumindest nach ihrem Selbstverständnis) die Bauern, grundsätzlich alle Berufsleute, die ihr Auskommen auf dem (Welt-)Markt verdienen. Andererseits die Bürokraten, die Funktionäre, die Intellektuellen, Kreativen, Therapeuten und Pädagogen aller Art, also die «New Class», die dank dem wuchernden Staat gut von der Arbeit der anderen lebt und deshalb will, dass alles so bleibt, wie es ist. Und sie streiten vor allem um eine Frage: Wie steht das Land mitten in der EU zur Welt?

Die Wahl von Christoph Blocher in den Bundesrat, für die wichtige Wirtschaftsführer warben, führt ökonomisch zum Erfolg. Die Schweizer Wirtschaft wächst kräftig, vor allem weil dank der Personenfreizügigkeit viel mehr Arbeitskräfte ins Land kommen, als der Bundesrat bei der Abstimmung über die bilateralen Verträge vorgab. Der Kritiker in der Landesregierung hält still, selbst als die Schweiz die Freizügigkeit auf die Staaten Osteuropas ausdehnt und aufgrund des Schengen-Abkommens die Grenzkontrollen abschafft. Der

Bilateralismus – die Schweiz passt sich an, um sich am europäischen Binnenmarkt zu beteiligen – scheint sich zu bewähren, der Streit um das Verhältnis zur EU gelöst.

Politisch aber tobt der Konflikt weiter. Christoph Blocher schürt ihn, indem er im Bundesrat eine härtere Diskussionskultur durchsetzt, die Ausgaben des Staates beschneidet und die Verwaltung als «geschützte Werkstatt» verhöhnt, sich also auch in der Landesregierung als Wirtschaftsführer gebärdet. Die Betroffenen schlagen zurück, mit fast allen Medien als Lautsprecher: Sie tadeln den (allzu) starken SVP-Bundesrat wegen seiner mangelnden Bereitschaft zur Konkordanz und schüren jeden Konflikt. Sie werfen ihm Intrigiererei vor und spinnen Intrigen gegen ihn. Sie greifen ihn als schlechten Kollegen an und schmieden ein Komplott gegen ihn. Und sie wählen ihn schliesslich am 12. Dezember 2007 ab.

Wer trägt die Schuld, dass das Einbinden der Opposition zum Wohl des Landes – anders als 1891 und 1959 – nicht gelang? Fast alle Politiker, Politologen und Publizisten sind sich einig: Christoph Blocher, weil er sich nicht einbinden liess. Bildhaft drückte das der freisinnige Genfer Nationalrat John Dupraz aus, der zusammen mit welschen Kollegen bei der Abwahl wohl den Ausschlag gab: «Ich habe Blocher [2003] gewählt, weil ich hoffte, er sitze danach im Gefängnis. Doch schon nach kürzester Zeit war Blocher Gefängnisdirektor.»

Der Politologe Adrian Vatter schreibt in seinem Handbuch «Das politische System der Schweiz», in Stabreimen schwelgend: «Die auf Konkordanz, Kompromiss und Konsens ausgerichtete Kollegialregierung vertrug sich nur schlecht mit dem auf Populismus, Provokation und Parteiprogrammatik ausgerichteten Stil

#### Der Bundesrat müsse in harten Debatten zum Kompromiss finden, der dem Land am meisten bringe.

von Christoph Blocher.» Er schiebe dem abgewählten Bundesrat aber nicht die Schuld zu, meinte der Berner Professor im Interview mit der *Weltwoche*, sondern er sehe eine Dysfunktionalität: «Blocher brachte einfach die Parteipolitik in den Bundesrat und legte seine Rolle als Oppositionsführer im Kollegium nicht ab.»

Er halte diese Kritik für oberflächlich, sagt Christoph Blocher (siehe Box nebenan): Der Bundesrat müsse nicht die Harmonie pflegen, sondern in harten Debatten zum Kompromiss finden, der dem Land am meisten bringe. Wer die Konkordanz wahre, wähle also Vertreter anderer Parteien, «nicht weil sie alle gleicher Meinung sind, sondern obwohl sie ganz anderer Meinung sind». Ob es alle so sehen, zeigt sich – einmal mehr – in der Bundesratswahl vom 9. Dezember: Die Bundesversammlung muss dann entscheiden, was die Schweiz weiterbringt. ○