



Tabus können sich von den Bedingungen ihrer Entstehung ablösen – gewissermassen versteinern.

# VERPASSEN WIR DEN ANSCHLUSS AN DIE WELT?

In der Schweiz sind die politischen Vorstellungen stark von den Erfahrungen der Nachkriegsjahrzehnte geprägt. Sie liefern den Massstab für das, was wir als vernünftig empfinden, dabei haben sie sich weitgehend überlebt.

Von Oliver Diggelmann

Zentrale Überzeugungen einer politischen Kultur lassen sich an ihren Tabus ablesen. An dem etwa, was Politiker nicht sagen dürfen. Zumindest dann nicht, wenn sie ihre Karriere nicht gefährden wollen. Keinem Bundesratsanwärter wäre etwa zu raten, die Notwendigkeit der Konkordanz für das Wohl des Landes infrage zu stellen. Oder zu fordern, die Neutralität sei grundlegend zu überdenken. Oder gar zu sagen, dass wir mit der EU nicht nur verflochten, sondern von ihr abhängig sind. Selbst wenn er damit recht hätte: Wer solche Sätze äussert, rührt an etwas, was uns Orientierung verschafft. Er verlässt die Zone der Mehrheitsfähigkeit und schafft damit den Sprung in den Bundesrat kaum mehr. Es geht um mehr als die Sache selbst. Auf dem Spiel stehen zu schweizerischen Wahrheiten geronnene Erfahrungen. Sie stehen für die erfolgreiche Schweiz, sind Teil ihres Mythos.

Tabus sind nicht nur etwas Negatives. Sie können zu Stabilität beitragen. Gerade auch in schwierigeren Zeiten. Sie entlasten von den Mühen der Verständigung, schaffen Raum für Alltagsgeschäfte. Zugleich können sie sich verselbstständigen. Sie können sich von den Bedingungen ihrer Entstehung ablösen, gewissermassen versteinern. Darum geht es hier. Um drei wichtige Elemente unseres Staatsverständnisses. Ausgewählte, wichtige Elemente, bei denen teilweise solche Versteinerungen zu beobachten sind: der Konkordanz, dem Neutralitätsverständnis und dem Autonomiebewusstsein. Alle drei «gehören» für uns zur Schweiz. Und bei allen drei vermitteln uns Erfahrungen aus den Nachkriegsjahrzehnten die Grundorientierung. Es sind Erfahrungen aus einer als erfolgreich erinnerten Zeit. Sie leiten uns bei der Suche nach dem politisch Vernünftigen intuitiv, stecken den Rahmen unseres Denkens und Fühlens ab. Wie weit aber können sie heute noch den Massstab setzen? Manche ihrer Voraussetzungen sind fraglich geworden. Andere sind weggebrochen.

## I.

Die Allparteienregierung auf Bundesebene war das Ergebnis einer besonderen geschichtlichen Konstellation. Sie ist nicht in der Verfassung angelegt. Und sie ist auch keine automatische Folge der direkten Demokratie, wie zuweilen behauptet wird. Entscheidend war das Zusammentreffen ökonomischer und politisch-kultureller Faktoren: der Hochkonjunktur nach dem Krieg und der, relativen, Einigkeit des Landes, nach der gemeinsam erlebten Bedrohung. Zentral war die Möglichkeit, rasch wachsenden Wohlstand zu verteilen. Neue Bevölkerungskreise konnten besser bedacht werden. Und zwar, ohne dass anderen dafür etwas weggenommen werden musste. Anliegen der Linken, aber auch der Bauern, wurden besser berücksichtigt. Die Linke hatte sich mit dem Bekenntnis zur Landesverteidigung den Bürgerlichen angenähert. Sie war in deren Grundkonsens einschliessbar geworden. Als ihr 1959 erstmals die proportionale Beteiligung an der Regierung zugestanden wurde, war dies auch eine Anerkennung für den Schulterschluss. Die Geburt der Zauberformel wurde im Rückblick zum symbolischen Höhepunkt eines liberal-sozialen Nachkriegskonsenses. Mit der Zeit wurden weitere Postulate einbezogen, schrittweise. Die Lockerung des Konformitätsdrucks etwa. Oder die Öffnung der höheren Bildung. Auch — gewiss nicht überstürzt — die Frauenemanzipation. Konflikt war in diesem Arrangement möglich und üblich. Das muss man

betonen. Die Sozialdemokratie etwa konnte ihre Vertreter im Bundesrat nicht immer frei bestimmen. Dennoch erschien der Bundesrat, insgesamt, als ein Leitungsorgan, das einer gemeinsamen Idee verpflichtet ist. Als Regierung, die durch mehr als das natürliche Interesse von Parteien an Regierungsmacht zusammengehalten wird. Das Funktionieren dieses Arrangements war aber keine Selbstverständlichkeit. Sein Sauerstoff waren die Wohlstandssteigerung, die das Sozialstaatsprojekt begünstigte, sowie der Nachkriegspatriotismus. Und vor allem auch die Bereitschaft der Regierungsparteien, für das Funktionieren der Regierung einen Preis zu bezahlen. Bundesräte mussten ihre Existenz als Parteipolitiker hinter sich lassen. Die Parteien verzichteten zudem mit der Wahl ihrer Kandidaten auf den Zugriff auf sie. Schliesslich gehörte dazu auch eine — wenn auch schwer fassbare — Grundloyalität dem Bundesrat gegenüber. Als stillschweigende Voraussetzung.

Wie steht es heute um diese Voraussetzungen? Umverteilung wird nicht mehr durch Wachstum abgedeckt. Das Pro-Kopf-Einkommen stagniert oder sinkt sogar. Das Trennende hat gegenüber dem Verbindenden offenkundig an Boden gewonnen. Bei staatspolitischen Schlüsselfragen etwa, wie dem Verhältnis zur EU. Vor allem aber: Das Wissen um den Preis des Arrangements ist geschwunden. Das Bewusstsein etwa, dass Diffamierungen von Regierungspartnern nicht nur Stilvorstellungen verletzen. Sie kollidieren direkt mit der Grundidee des Arrangements: denn Regierungen müssen funktionieren. Ihre Mitglieder müssen Führungsverantwortung übernehmen, sich aufeinander verlassen können. Kurz: Loyalität unter den Regierungsparteien ist kein «nice to have». Sie ist Funktionsvoraussetzung. Vor allem bei einer der heutigen Regierungsparteien ist von diesem Bewusstsein wenig zu finden. Man würde sie wohl — von aussen betrachtet — kaum spontan für eine Regierungspartei halten. Die Störungssymptome sind augenfällig. Wahlen neuer Bundesrätinnen und Bundesräte wirken oft wie ein endloses Geschacher hinter verschlossenen Türen. Nicht selten mit einem Ergebnis, das zufällig wirkt. Grosse Stunden der Demokratie sind dies nicht. Mit einer würdigen Regierungsbildung jedenfalls hat dieses Prozedere oft wenig zu tun. Oder denken wir daran, dass brisante Vorschläge in der Verwaltung kaum mehr schriftlich festgehalten werden. Nicht weil man Angst hat, dass die Papiere an die Öffentlichkeit gelangen könnten, man ist sich dessen gewiss. Nehmen wir das neulich vom Bundesrat bestellte Expertengutachten zu den Optionen im Verhältnis zur EU. Es fand innert kürzester Zeit den Weg in die Redaktionsstuben von «Weltwoche» und «Basler Zeitung». Auch die nicht mehr zählbaren Bekenntnisse zur Konkordanz sagen nicht das, was sie vorgeben. Muss man, was sicher ist, so oft wiederholen? Etwas ist blockiert. Man muss sich angesichts dieser Umstände fragen: Ist Konkordanz in der Schweiz die einzige denkbare Formel für eine erfolgreiche Regierung?

## II.

Die Nachkriegsjahrzehnte waren auch die Zeit einer beinhalten Neutralität. Sie war schon seit dem späten 19. Jahrhundert ideologisch aufgeladen worden, hatte sich im Ersten Weltkrieg zu einem nationalen Identifikationsmerkmal entwickelt. Nach dem Zweiten Weltkrieg erfuhr sie jedoch eine Umdeutung. Eine Verschärfung. Aus der Idee der Nichtparteinahme in Kriegen wurde eine umfassende Verhaltensanweisung für das Verhältnis nach aussen. Neutralität wurde zu einer Art Synonym für Abstinenz — sofern es nicht um technische Kooperation wie etwa in der OECD oder um ökonomische Interessen ging. Der Neutralität wurde eine künstliche Trennlinie eingezeichnet. Man unterschied nun zwischen neutralitätskonformer ökonomischer Vernetzung und neutralitätswidriger politischer Integration. Der UNO nicht beizutreten, erschien aus dieser Perspektive logisch. Und mit dem Apartheid-Südafrika auch

in den Achtzigerjahren noch Geschäfte zu machen, als selbst die USA die UNO-Sanktionen unterstützten, ebenso. Die Neutralität wurde zu einer zeitlosen Weisheit erhoben. Man mass ihr ethischen Wert zu, stand nach eigener Einschätzung mindestens auf der Stufe jener, die das faschistische Deutschland besiegt hatten. Und von deren Kriegsoffer man profitiert hatte. Denken wir daran: Wer als Schweizer im Spanischen Bürgerkrieg gegen die Faschisten gekämpft hatte, wurde hier strafrechtlich verfolgt. Wie grotesk dies in den Augen anderer wirkte, mochte man nicht wissen.

Die Verselbstständigung der Neutralität lebte ebenfalls von besonderen Voraussetzungen. Die Schweiz war ein «Neutraler des Westens». Als solcher war sie ein verlässliches Element im westlichen Staatengefüge. Sie nutzte dem Westen. Und die schweizerische Überhöhung der Neutralität interessierte angesichts der Verbrechen anderer höchstens am Rande. Heute sind die Vorzeichen jedoch andere. Neutrale Passivität lässt sich in Krisensituationen nicht mehr als Beitrag an Stabilität verkaufen. Die Wende markierte bereits der erste Irak-Krieg 1991. Als die Schweiz der UNO-Koalition Überflugrechte verweigern wollte, wurde sie harsch attackiert. Der Hinweis auf die Neutralität ging ins Leere. In einem geeinten Europa ist die Schweiz sicherheitspolitisch ein Trittbrettfahrer. Ein Profiteur der Nato. So sieht dies von aussen aus. Zumindest bei UNO-Sanktionen wird solidarische Nichtbehinderung erwartet, als das absolute Minimum, unbürokratisch und rasch. Die anderen Neutralen — Schweden, Finnland, Österreich — haben dies schneller verstanden. Sie beteiligten sich in der jüngeren Vergangenheit substanziell an Friedenstruppen. Etwa auf dem Balkan oder in Afghanistan. Auch auf der Seite der Schweiz ist etwas geschehen. Sie leistete mit einem Kontingent an die UNO-Friedenstruppen in Kosovo erstmals auch einen Truppeneinsatz. Und sie trat, mit Hängen und Würgen, 2002 der UNO bei. Dass faktisch aber andere für ihre Sicherheit eintreten — dies kommt in der eigenen Wahrnehmung weiterhin nicht vor. Wie lange wollen wir so tun, als sei dies eine Selbstverständlichkeit?

### III.

Zum politischen Lebensgefühl der Nachkriegsjahrzehnte gehörte auch das Gefühl der Autonomie, grosser Selbstständigkeit. Psychologen sprechen von Selbstwirksamkeit: leben in der Überzeugung, durch eigene Handlungen gestalten zu können. Man konnte Agenda und Geschwindigkeit der Politik selbst bestimmen. In hohem Mass zumindest. Den Auf- und Ausbau des Sozialstaates etwa beschliessen, die grossen Infrastrukturprojekte Autobahn und Flughafen realisieren. Die Einwanderung selbst regulieren. Man verfügte über Ressourcen für ambitionöse Projekte. Für Neues. Teil dieses Gefühls war auch das Wissen, mittels Volksinitiative jedes Thema auf die Agenda setzen zu können. Theoretisch jederzeit. Die Bevölkerung setzte tatsächlich — unmittelbar nach dem Krieg — die Rückkehr zur direkten Demokratie durch. Und Jahrzehnte später die Einführung der Preisüberwachung. Genährt wurde das Autonomiegefühl auch vom Geschichtsbild. Insbesondere der sich zusehends durchsetzenden Überzeugung, dem Krieg weitgehend aus eigener Kraft entkommen zu sein.

Dieses Gefühl ist heute mit harten Realitäten konfrontiert. Allen voran: Es gibt mit der EU eine ausserordentlich mächtige Organisation mit eigenem integriertem Wirtschaftsraum. Wer an dessen Vorzügen teilhaben will, muss ihre Fundamentalregeln integral akzeptieren. Es wird im Grundsatz nicht verhandelt, sondern man tritt den Regeln bei, auch wenn man — der Form nach — «bilateral verhandelt». Faktisch heisst das: Wer den Binnenmarktzugang will, muss auch zur Personenfreizügigkeit Ja sagen. Wer nicht will, dass im übrigen Europa

abgewiesene Asylbewerber in der Schweiz ein zweites Asylgesuch stellen können, muss auch den Abbau der Grenzkontrollen in Kauf nehmen. Das ist die Idee von Schengen/Dublin. Die EU sagt, welche Fragen zusammengehören. Binnenmarktzugang «à la carte» gibt es nicht. Dublin «à la carte» auch nicht. Man muss sich kritisch fragen: Weshalb sollte die EU die Schweiz besser behandeln als ihre eigenen Mitglieder? Warum ihr die Vor- ohne die Nachteile gewähren? Wir meinen manchmal, eine Art Anspruch auf eine passgenaue Lösung zu haben. Und wir reagieren ungehalten, wenn das nicht geht. Schnell ist der Vorwurf zur Hand, es sei «schlecht verhandelt» worden. Diese Sicht der Dinge trägt Züge einer Realitätsverweigerung. Unsere Abhängigkeit von der EU ist markant. Sie zeigt sich nicht nur daran, dass wir einen Teil des EU-Rechts direkt übernehmen — als Preis für den Binnenmarktzugang. Sondern auch dort, wo wir formal selbstständig Recht setzen, übernehmen wir zu 30 bis 50 Prozent EU-Regeln. Unserem Autonomiebewusstsein läuft aber noch eine zweite Entwicklung zuwider. Die Staatengemeinschaft erwartet heute von ihren Mitgliedern das Einhalten menschenrechtlicher Mindeststandards. Insbesondere in Europa. Hier ist dieser Standard hoch, höher als überall sonst. Er ist Teil einer gesamteuropäischen Zivilisation. Wir können beim Gebrauch unserer Volksrechte nicht mehr so tun, als ginge dies andere nichts an. Selbst wenn wir dies rein verfassungsrechtlich dürfen. Religiöse Diskriminierung ist in Europa nicht verhandelbar. Drakonische Sanktionen bei Bagatelldelikten auch nicht, Volksrechte hin oder her. Das ist ja gerade die Idee internationaler Menschenrechtsverträge: dass es andere etwas angeht. Warum fragen wir nicht öfter nach den Vorteilen dieser Veränderungen, von denen wir über die Stabilität in Europa profitieren?

#### IV.

Der gemeinsame Nenner der drei Themen — Konkordanz, Neutralität, Autonomiebewusstsein — sind ihre Fixierungen in unserem Bewusstsein. Unsere intuitive Orientierung an Erfahrungen der Vergangenheit. Was würde hier Aufbruch bedeuten? Zunächst müssen die richtigen Fragen gestellt werden. Sie lauten nicht: Konkordanz oder Mehrheitsdiktat, Neutralität oder Verrat an der Schweiz, Unabhängigkeit oder EU? Sondern: Ist es möglich, eine Allparteienregierung zu bilden, die gemeinschaftlich — und nicht nur der Form nach — die Gesamtverantwortung für die Landesentwicklung trägt? Oder bei der Neutralität: Wie kann sie mit der berechtigten Erwartung anderer verbunden werden, dass die Schweiz einen ihren Möglichkeiten entsprechenden Beitrag an ihre Sicherheit leistet? Wobei sich die Möglichkeiten nach dem Entwicklungsstand und der Wirtschaftskraft bemessen. Und schliesslich, eine weitere Frage, mit Blick auf die Autonomie: Wie sollen wir mit der Tatsache umgehen, dass wir von der EU in zentralen Hinsichten abhängig sind — während für die EU die Beziehungen zur Schweiz nur zweitrangige Bedeutung haben? Nein, mit dem Selbstbewusstsein hat nicht derjenige ein Problem, der diese Frage stellt. Aufbrechen hat auch mit Zurücklassen zu tun. Mit Loslassen. Orientierung vermittelnde vermeintliche Gewissheiten durch offene Fragen zu ersetzen — das ist nicht einfach.

Konkordanz, Neutralität und Autonomiebewusstsein sind nicht grundsätzlich überholt. Eine solche Sichtweise wäre ahistorisch. Nicht anders als ihre Verabsolutierung. Aber ein neuer, offenerer und frischerer Zugang zu diesen Fragen ist nötig — mit dem Blick in die Zukunft gerichtet. Die Fragen hinter diesen Elementen unseres Staatsverständnisses müssen geöffnet werden. Konkret heisst das: Konkordanz könnte durchaus auch in schwierigeren Zeiten eine Erfolgsformel darstellen. Sie darf aber nicht nur ein Zusammenstehen symbolisieren, sie muss gelebt werden. Denn eine Regierung muss funktionieren. Wenn die Voraussetzungen

fehlen, kann ein — vielleicht temporäres — Abweichen in Erwägung gezogen werden. Bei der Neutralität hat die Aussenministerin einen sinnvollen Weg vorgezeichnet: hin zu einer aktiven Neutralität. Einer Neutralität, die Verlässlichkeit, Solidarität und Mitwirkungsmöglichkeiten hoch veranschlagt. Das Anstreben eines Sitzes im UNO Sicherheitsrat liegt auf dieser Linie. Andere Neutrale tun dies auch, mit Erfolg. Was das Autonomiebewusstsein angeht, so muss man lernen, mit der Abhängigkeit von der EU klug umzugehen. Spielräume richtig einzuschätzen. Autonomiebewusstsein ist grundsätzlich Teil einer reifen politischen Grundhaltung. Autonomieillusionen hingegen rächen sich, weil man Anpassungen an die sich verändernde Welt verschläft.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völkerrecht, Europarecht,  
Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Universität Zürich.  
oliver.diggelmann@rwi.uzh.ch

Die Illustratorin jeanne detallante lebt und arbeitet in New York.  
jdetallante@gmail.com

Erschienen in: DAS MAGAZIN vom 3. Dezember 2011