

«Harmonie sehe ich positiv»

Wird die Schweiz unregierbar? Der Berner Politologe Adrian Vatter zeigt in seinem neuen Buch, wie sich die Schweizer Politik wandelt: Die Integration der SVP mit Christoph Blocher im Bundesrat scheiterte, der Kampf zwischen links und rechts führt zu Blockaden. *Von Markus Schär und Fabian Unternährer (Bilder)*

Herr Vatter, war früher in der Schweizer Politik alles besser?

Das kommt darauf an, wann für Sie früher war: vor 150, 50 oder 20 Jahren?

Nehmen wir mal 20 Jahre, also die gute alte Zeit, als wir jung waren.

Damals fing die neueste Phase an, die bis heute dauert. Ich sage nicht, dass bis Ende der achtziger Jahre alles besser war. Aber die Institutionen und das politische Verhalten waren damals in unserem System besser aufeinander abgestimmt.

Was heisst das auf Laiendeutsch?

Wir haben bis heute einerseits Institutionen, die uns zur Konkordanz verdammen, also die direkte Demokratie mit Initiative und Referendum, die uns zwingen, möglichst viele Akteure einzubeziehen, damit sie nicht Entscheide blockieren, sowie zusätzlich föderale Schutzmechanismen wie den Ständerat und das Ständemehr, die den Minderheiten ein Vetorecht geben. Und wir haben andererseits eine politische Elite, die sich in vielen Bereichen nicht mehr konkordant verhält.

Ist das schlimm?

Ich will nicht übertreiben, bisher kam es nur in vereinzelt Fällen zu Blockaden. Scherbenhaufen wie bei den AHV- und IV-Revisionen sind nach wie vor die Ausnahme. Aber wir spüren die Spannungen bei den unheiligen Allianzen zwischen links und rechts im Parlament oder bei den häufigeren Erfolgen von Volksinitiativen. Unser System ist jedenfalls schwieriger zu steuern als in der Nachkriegsperiode der 1950er bis 1980er Jahre. Diese lässt sich als goldenes Zeitalter der Konkordanz bezeichnen.

Sie schreiben in Ihrem Buch, es bestünden Zweifel, dass die Schweiz noch ein Musterbeispiel der Konkordanzdemokratie sei.

Ja, das meine ich. Unsere Institutionen sind zwar erstaunlich stabil, etwa was die grosse Regierungskoalition oder das Proporzprinzip beim Verteilen der Ämter anbetrifft. Der Proporz ist sogar ausgeprägter, früher stellte die FDP die Mehrheit der Chefbeamten. Aber im Verhalten der Politiker erkennen wir einen schwächeren Willen zur Konkordanz und zum gütlichen Einvernehmen.

Sie warnen: «Diese Entwicklung lässt wenig Gutes verheissen.» Geht unser Staat bachab?

Wir klagen natürlich auf hohem Niveau, gerade im internationalen Vergleich. Nein, ich fürchte keinen Zusammenbruch des politischen Systems, sondern verstärkte Spannungen. Aber ich hoffe, dass sich die Zusammenarbeit der Regierungsparteien wieder verbessert, und ich sehe, dass sie sich teilweise schon verbessert hat.

Und an allem ist Christoph Blocher schuld?

Nein. Das wäre eine viel zu einfache Antwort.

Sie schreiben aber ganz viel über ihn, was sich so verstehen lässt.

Blocher war in den beiden letzten Jahrzehnten die prägende Person der Schweizer Politik. Das ist das Ausserordentliche an ihm: Es ist für unser System völlig untypisch, dass eine einzelne Person die Politik so entscheidend prägt.

Sie verleihen Blocher mehrmals das Attribut «charismatisch». Diese Qualität ist eigentlich in der Schweizer Politik nicht vorgesehen.

Genau. Blocher ist eine Ausnahmeerscheinung. Sie kennen den Film «L'expérience Blocher» sicher auch. Ich schaute den Film von Jean-Stéphane Bron mit den Studierenden an. Da erkennt man, welchen Einfluss Blocher in den letzten zwanzig Jahren auf die Schweizer Politik hatte. Er spielt in meinem Buch deshalb eine wichtige Rolle, weil

«Der Bundesrat ist die Black Box der Schweizer Politik: Wer spannt mit wem zusammen?»

er für den Wandel steht, der stattgefunden hat: für die Polarisierung mit heftigen Auseinandersetzungen innerhalb des Parteienwettbewerbs.

Sie schreiben im Buch: «Die auf Konkordanz, Kompromiss und Konsens ausgerichtete Kollegialregierung vertrug sich nur schlecht mit dem auf Populismus, Provokation und Parteiprogrammatik ausgerichteten Stil von Christoph Blocher.» Wessen Fehler war das?

Ich würde nicht von Fehlern sprechen, sondern vielmehr von einer Dysfunktionalität. Blocher brachte einfach die Parteipolitik in den Bundesrat und legte seine Rolle als Oppositionsführer im Kollegium nicht ab. Ich führte ein halbes Dutzend Interviews mit alt Bundesräten. Es war eindrücklich, wie mir

alle übereinstimmend sagten, zu welchem Kulturwandel im Bundesrat die Wahl von Blocher 2003 geführt hatte.

Er sprach einfach wie schon zuvor als Einziger die Tabuthemen an: Asyl, Ausländerkriminalität, Missbrauch der Sozialwerke, Explosion der Verwaltung.

Richtig, allerdings nur jene, die mit seinem Parteiprogramm übereinstimmten und Erfolg an der Urne versprochen. Das stiess seinen Kollegen im Bundesrat gemäss meinen Gesprächen vor allem auf.

Veröffentlichen Sie diese Gespräche?

Ich habe alle transkribiert, aber ich publiziere sie nicht ohne Zustimmung der Befragten. Das habe ich allen Gesprächspartnern zugesichert. Der Bundesrat ist ja die Black Box der Schweizer Politik: Wie laufen die Sitzungen ab? Wie kommen die Entscheide zustande? Wer spannt mit wem zusammen? Darüber wissen wir wenig. Ohne das Vertrauen, dass ich nichts direkt veröffentlichte, hätte mir kein ehemaliges Regierungsmitglied etwas dazu gesagt.

War es falsch, Blocher in den Bundesrat zu wählen?

Das Parlament ging davon aus, ihn zähmen zu können: Das System ist stärker als eine Person. Er verweigerte sich aber der Erwartung, dass er unabhängiger von der Partei politisieren würde. Er konnte oder wollte nicht aus seiner Haut schlüpfen. Ich würde den Entscheid, ihn zu wählen, nicht als falsch bezeichnen. Es war ein sehr interessantes Experiment, und einen Versuch war es wert. Aber das Konkordanzsystem, in dem sich – anders als beispielsweise im britischen System – nicht einfach das Parteiprogramm durchsetzen lässt, funktionierte mit dem Oppositionsführer Blocher in der Regierung tatsächlich nicht.

Er löste auch positive Veränderungen aus.

Er hatte den Anspruch, nicht nur als Departementschef seinen Laden nach dem Prinzip der gegenseitigen Nichteinmischung zu führen, sondern sich als Bundesrat auch zu allen anderen Dossiers zu äussern. Das war im Prinzip gut und wichtig, aber unbequem für die anderen Bundesräte. Es hinterliess auch Spuren, bis heute.

War es richtig, Blocher 2007 wieder abzuwählen?

Was heisst: «War es richtig?» Es war ein Experiment, das offenbar jene Mehrheit als gescheitert betrachtete, die ihn abwählte. Ich



«Wir klagen auf hohem Niveau»: Politologe Vatter.

will nicht einseitig Schuld zuweisen, es gab auch andere Alphas, welche die Zusammenarbeit schwierig machten. Aber um das Vertrauen im Bundesrat wieder zu stärken und sein Funktionieren zu sichern, war es wohl richtig, dass Blocher nicht mehr dabei war. Das heisst jedoch nicht, dass es sinnvoll ist, wenn die SVP keinen oder nur einen Bundesrat stellt.

Sie müsste eingebunden werden wie die Katholisch-Konservativen, die mit den Oppositionsstürmen der 1880er Jahre die Schweizer Politik lahmlegten.

Die Einbindung der SVP misslang bisher: Der Sturm der Opposition schwappte mit Blocher in den Bundesrat. Die SVP konnte deshalb diesen Sturm nach seiner Nichtwiederwahl gar nicht mehr steigern. Das zeigte das damalige Verhalten im Parlament: Die

«In der Bundesverwaltung ist das Verständnis für die EU zweifellos grösser als in der Bevölkerung.»

SVP-Vertreter stimmten nach der Abwahl von Blocher nicht anders als vorher – sie blieben gleichzeitig Regierungspartei und Fundamentalopposition. Jetzt sind wir in einer Zwischenphase. Das Ziel muss es sein, die SVP, mit einer anderen Person wieder voll zu integrieren und ihr damit als grösster Partei wieder mehr Verantwortung zu übertragen.

Blocher hält seit vierzig Jahren die Einzigartigkeit der Schweiz hoch.

Ja, er kämpft aus seiner Überzeugung heraus für die traditionelle, konservative Schweiz.

Nicht nur das, er verteidigt jene Werte, die auch Sie würdigen: direkte Demokratie, Föderalismus, Souveränität. Ohne Blocher wäre die Schweiz schon lange in der EU.

Das ist eine interessante Frage. Wir wären sicher im EWR, bei der EU würde ich aber ein grosses Fragezeichen setzen.

Warum? Selbst SVP-Bundesrat Adolf Ogi sprach vom EWR als einem «Trainingslager» für die EU.

Ja, aber auch andere Personen oder Gruppierungen haben sich gegen einen EU-Beitritt gewehrt. Denken Sie beispielsweise an den FDP-Nationalrat und Gewerbeverbandsdirektor Otto Fischer und die Rechtsausserparteien.

Die FDP kämpfte in den neunziger Jahren nicht mehr auf der Linie von Otti Fischer.

Das ist richtig, aber jemand wäre in die Lücke gesprungen. Schauen Sie die Studien an, die zu belegen versuchen, wie viel Autonomie und direkte Demokratie wir in der EU verlieren würden. Andere Gruppierungen hätten diese Argumente aufgenommen und das politische Vakuum rasch gefüllt. Heute

Raus mit der SVP

Ein Genfer Politologe fordert bei einem Ja zur Einwanderungsinitiative eine neue Regierung. Von Markus Schär



«Isoliert und radikalisiert»: Politologe Sciarini.

In der Schweiz komme es zur Krise, wenn Volk und Stände am Sonntag der Masseneinwanderungsinitiative zustimmen, so Professor Pascal Sciarini. Die Schweizer Politologen trafen sich letzte Woche zu ihrem Jahreskongress in Bern. «Schweizer Politik im Umbruch?», fragte die Veranstaltung, auch in einer Podiumsdiskussion mit dem Genfer Politologen Sciarini. Er beschwor schwere Turbulenzen für die Schweiz herauf: Mit einem Ja zur Initiative der SVP spräche das Volk dem Bundesrat sein Misstrauen aus, also käme es zur Regierungskrise – «und akzeptieren wir noch eine Partei, die eine Krise provoziert hat?»

Für Pascal Sciarini steht die Antwort fest. Er spricht sich seit Jahren für die «kleine Konkordanz» aus. Siner Meinung nach stösst das Schweizer Regierungssystem an Grenzen. Seit Einführung von fakultativem Referendum (1874) und Initiative (1891) muss das Parlament jene grossen Oppositionsgruppen, die in Volksabstimmungen die Gesetzgebung lahmlegen können, in den Bundesrat einbeziehen. So bekamen 1891 die Katholisch-Konservativen (heute CVP) und 1943 die Sozialdemokraten ihren ersten Vertreter in der Landesregierung. 1959 entstand die Zauberformel, die 44 goldene Jahre lang hielt: FDP:

2, CVP: 2, SP: 2, SVP: 1. In der Schweiz regierte so länger als ein Jahrhundert eine grosse Koalition, meist mit deutlich mehr als achtzig Prozent der Sitze in der Bundesversammlung.

«Schampar unbequeme Opposition»

Dass die Sozialdemokraten öfter mal ausscherten – ihr damaliger Präsident Helmut Hubacher bezeichnete es als «schampar unbequeme Opposition» –, störte die erdrückende bürgerliche Mehrheit nicht. Wohl aber, dass Christoph Blocher seit der Abstimmung über den EWR-Beitritt von 1992 den Bürgerblock spaltete und auch die SVP auf Oppositionskurs brachte. Für Pascal Sciarini war die politische Konkordanz im Bundesrat «klinisch tot», seit sie unter dem «Doppelspiel zwischen Regierungsverantwortung und Oppositionspolitik» sowohl der SP als auch der SVP litt. «Zwischen 1995 und 2003 stellte sich eine der beiden Parteien in drei von vier Volksabstimmungen gegen die Meinung des Bundesrates», rechnete der Politologe in der NZZ vor. «Diese Situation hat sich in der Legislatur von 2003 bis 2007 noch verschärft, da die Landesregierung in neun von zehn Urnengängen mit der Opposition von entweder SVP oder SP zu kämpfen hatte.» Mit der Wahl Christoph Blochers scheiterte das Experiment, die SVP stärker in die Regierungsverantwortung einzubinden (siehe Interview).

«In Zeiten der Polarisierung verdient die <grosse Konkordanz> ihren Namen nicht mehr, ihre Nachteile häufen sich», stellte Pascal Sciarini schon vor drei Jahren fest. Deshalb wirbt er für eine «kleine Konkordanz», ohne eine der beiden Polparteien. Welche, ist für den Professor klar: Die SVP habe sich «zunehmend isoliert und radikalisiert», sie gewinne mit ihrer Opposition Wählerstimmen auf Kosten der konstruktiven Kräfte und verführe das Volk mit der Masseneinwanderungsinitiative zu einem fatalen Fehler. Deshalb könne es in der Krise nur ohne SVP weitergehen.

Ausgerechnet eine promovierte Politologin aus der CVP widersprach bei der Podiumsdiskussion. Ein Ja des Volkes zur SVP-Initiative wäre zu respektieren, sagte die Urner Regierungsrätin Heidi Z'graggen: «Wir kommen nicht zur Konkordanz, wenn wir die stärkste Partei bestrafen.»

sagen in Umfragen ja achtzig Prozent, ein EU-Beitritt komme nicht in Frage. Das Thema ist also vom Tisch.

Das war vor zwanzig Jahren noch anders.

Ja, aber in der Deutschschweiz gab es nie eine klare Mehrheit für den EU-Beitritt. In der Westschweiz sah es anders aus. Angesichts des Ständemehrs hätte es für die Zustimmung aber immer 55 bis 60 Prozent gebraucht, das ist eine sehr hohe Hürde.

Sie stellen fest, dass der Bundesrat als Regierung immer schwächer wird. Das kommt doch davon, dass jeder Bundesrat nur noch Sprachrohr seines Departements ist.

Es stimmt: Bei den Rollen der Bundesräte – einerseits als Mitglied einer Kollegialbehörde, andererseits als Vorsteher eines Departements – hat sich die Balance verschoben. Aufgrund der Polarisierung verlieren aber der Bundesrat und mit ihm auch die Verwaltung zumindest in der Innenpolitik wieder an Einfluss. Früher konnte man davon ausgehen, dass die Vorlagen den parlamentarischen Debatten standhielten, die Verwaltung, Verbände und Parteien in der Vernehmlassung untereinander ausgemacht hatten. Heute bricht das Parlament die Kompromisse wieder auf und setzt seine eigenen Akzente.

Am liebsten schreibt die Verwaltung Gesetze bei der EU ab.

So einfach ist es nicht. Aber klar: Verschiedene Studien zeigen, welchen grossen Einfluss die EU-Gesetzgebung und internationales Recht auf die Schweizer Politik haben.

Schliessen wir uns unter Zwang oder aus freiem Willen an?

Was heisst: unter Zwang? Es geht ja häufig um die Kompatibilität des Rechts und den Abbau von Hindernissen. Die Wirtschaft fordert dies, um den Handel mit der EU zu vereinfachen. Wieweit wir tatsächlich EU-Recht übernehmen müssen, ist schwierig zu überprüfen, doch der Druck zum raschen Nachvollzug besteht. Dass es in Einzelfällen vorauseilenden Gehorsam gibt, lässt sich aber kaum bestreiten.

Die Einzigen, die noch in die EU wollen, finden sich in Bundesbern.

In der Bundesverwaltung ist das Verständnis für die EU zweifellos grösser als in der Bevölkerung. Das kommt daher, dass die Bundesverwaltung mit der EU viel engere Kontakte hat und manchmal auch unter Druck ist.

Dazu fühlt sich die Bundesverwaltung der EU-Bürokratie geistig nahe.

Sicher herrscht da eine gewisse Verwaltungsmentalität, das lässt sich nicht abstreiten. Aber die Nähe ist nicht mehr so ausgeprägt wie vor zehn Jahren. Die EU-Krise hat Spuren hinterlassen. Wer mit Leuten aus der Verwaltung spricht, hört auch sehr kritische Meinungen.



«Ausnahmeerscheinung»: Blocher.

Geht es heute, vor allem mit der sanften Annäherung an die EU, im Bundesrat nicht viel zu harmonisch zu?

Wir sollten die Geschichte des Bundesrates durchaus kritisch anschauen. Auch vor 2003 gab es Phasen, in denen sich Bundesräte nicht ausstehen konnten. Aber wenn Harmonie jetzt bedeutet, dass sich die Bundesräte wieder mehr vertrauen, dass sie zusammenarbeiten und auch einmal nachgeben, sehe ich das positiv. Ich habe allerdings den Eindruck, dass es nicht mehr so ist wie früher und dass es in Zukunft auch nicht mehr so sein wird. Früher gab es kaum formelle Mehrheitsentscheidungen, seit 2003 gibt es sie. Dem Bundesrat fehlt oft die Zeit, um vertieft nach breitabgestützten Lösungen zu suchen, mit denen alle einigermaßen leben können. Die Arbeitsbelastung ist viel höher als vor dreissig Jahren, und zudem sind die Regierungsparteien heute dem Bundesrat gegenüber deutlich weniger loyal.

Sie schreiben, die Schweiz habe eines der «polarisiertesten» politischen Systeme Europas.

Diese Aussage stützt sich auf eine Studie von Andreas Ladner und seinen Mitarbeitern. Sie kommt zum Schluss, dass es in Europa kein anderes Land gibt, wo die grösste linke und die grösste rechte Partei ideologisch so weit auseinander liegen. Die SP Schweiz steht ja interessanterweise nicht auf der Position der SPD, sondern auf jener der postkommunistischen Partei Die Linke, und die SVP kommt der rechtspopulistischen Partei für die Freiheit von Geert Wilders in den Niederlanden am nächsten. Wenn die Diskrepanz in der Regierung und im Parlament so gross ist, kann die geschwächte Mitte kaum mehr dafür sorgen, dass die Konkordanz funktioniert.

Die SPS kann es sich leisten, eine der linken sozialdemokratischen Parteien Europas zu sein. Sie wäre auch mit fünfzehn Prozent noch in der Regierung.

Das ist so. Es gibt in der Schweiz den Druck hin zur Mitte – also zur Mehrheitsfähigkeit – nicht, unter dem die SPD unter Gerhard Schröder oder Labour unter Tony Blair standen. Und die Polarisierung hat sogar noch zugenommen. Das würde im Prinzip wenig ausmachen, wenn wir eine starke Mitte hätten, aber wir haben sie nicht. Meine Hauptthese ist deshalb: Die zentrifugalen Kräfte fördern die Instabilität unseres Systems. Denken Sie etwa an die Bundesratswahlen: Sie entwickeln sich zur Lotterie.

Sie zeigen, dass es vermehrt erfolgreiche Mitte-links-Allianzen gibt. Dabei haben CVP und SP ja die Wahlen verloren. Das ist doch eine perverse Situation.

Daran ist die SVP zum Teil selber schuld. Wir sehen einen Teufelskreis: Die SVP weiss, dass sie viel attraktiver auftreten kann, wenn sie im Parlament auf der reinen Lehre beharrt, statt Kompromisse einzugehen. Bei CVP und FDP ist es umgekehrt: Sie müssten versuchen, Profil zu gewinnen. Das würde vielleicht wieder Wahlerfolg bringen, aber für die konstruktive Mehrheitsfindung und das Konkordanzsystem wäre es nicht von Vorteil. Das heutige System – mit dem permanenten Wahlkampf – belohnt jene Parteien, die keine Kompromisse schliessen, sondern Vorlagen versenken, um sich nach aussen zu profilieren.

Geht die Zersplitterung der Mitte weiter?

Das glaube ich nicht, sie ist ja schon sehr ausgeprägt. Ich kann mir nicht vorstellen, dass noch weitere Parteien auftreten. Ich gehe eher davon aus, dass eine gewisse Konsolidierung stattfindet. Wenn die CVP nochmals drei Prozent verliert, stellt sich die Frage, ob sie überhaupt noch eine Vertretung im Bundesrat stellen kann. Der Leidensdruck ist jetzt noch etwas zu klein, aber er wird nach den nächsten Wahlen zunehmen.



Was raten Sie den Mitteparteien?

Insbesondere die CVP sollte stärker mit der BDP zusammenspannen.

Das macht sie doch schon.

Aber zu wenig konsequent. Die beiden Parteien müssten bei den Nationalratswahlen als politische Union nach dem CDU/CSU-Modell auftreten. In den meisten Kantonen sollte also nur die CVP oder die BDP antreten. Sie ergänzen sich konfessionell, sprechen aber sonst eine ähnliche Wählerschaft an. Nur in den zwei, drei Kantonen, in denen das nicht funktioniert, müssten sie sich zusammenraufen. Aber das ist natürlich in unserer föderalen Landschaft alles andere als einfach. Im Moment kann ich mir deshalb diese enge Kooperation noch nicht vor-

«Es gibt in Europa kein Land, wo die grösste linke und die grösste rechte Partei so weit auseinander liegen.»

stellen, dabei hat die CVP ein Druckmittel, wenn BDP-Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf nochmals antreten will.

Es wäre doch die Rückkehr zur Normalität, wenn es im Bundesrat keine Mitglieder ohne Machtbasis mehr gäbe.

Das sollte die mittelfristige Entwicklung sein. Das Problem ist ja heute, dass Bundesrätin Widmer-Schlumpf keinen Rückhalt im Parlament hat. Entweder müssen CVP und BDP fusionieren. Oder das Parlament muss die SVP wieder voll integrieren, mit Persönlichkeiten, die auf dem schmalen Grat zwischen Parteipolitik und Kollegialitätsprinzip gehen können, wie es Ueli Maurer vormacht. Es braucht aber darüber hinaus einen Grundsatzentscheid: Wie geht man mit dem siebten Sitz um? Und wer bekommt ihn nach welchen Regeln?

Wird die Schweiz unregierbar, wenn nichts geschieht?

Nein. Die Schweiz hat zwar ein enges institutionelles Korsett, aber gleichzeitig auch ein sehr flexibles System. Sie ist nicht wie eine parlamentarische Demokratie, bei der eine Regierung ohne Mehrheit nicht regieren kann. Es braucht deshalb sehr, sehr viel, bis unser System unregierbar wird. Davon gehe ich in absehbarer Zeit nicht aus. Aber es wird weiter Spannungen geben bei der Regierungsbildung sowie Blockaden bei wichtigen Vorlagen – das werden wir häufiger erleben.

Adrian Vatter, 49, ist Professor und Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Er hat soeben sein Handbuch «Das politische System der Schweiz» veröffentlicht.