

Abschiedsvorlesung von Prof. Dr. Wolf Linder, 5. November 2009

## Vom Zustand der Republik

Meine Damen und Herren,

wenn junge Forscher früher bei ihren alten Professoren zum Vortrag antrabten, soll einer von diesen jeweils gefragt haben: „Hat der Mann Folien oder hat er etwas zu sagen?“. Ich habe keine Folien. Sie erwarten also zu Recht, dass ich in meiner Rede auch etwas sage.

Der Titel, den ich für meine Abschiedsvorlesung gewählt habe, mag altertümlich klingen, fast wie bei Caesar im Text vom Gallischen Krieg, wo er „de Helvetiis“ schrieb, später auch „de barbaris“. Wenn ich „vom“ Zustand rede, dann deshalb, weil ich aus den vielen Zuständen unserer Republik nur wenige herausgreifen kann. Ich beschränke mich daher auf jene wenigen Dinge, über die ich etwas Bescheid zu wissen glaube: es sind die Institutionen von Staat und Demokratie, die mich bis heute faszinieren und nicht los lassen. Das vieldeutige, für die Schweiz aber geschichtsträchtige Wort „Republik“ gebrauche ich mit Absicht.

Republik hiess nicht nur der helvetische Einheitsstaat von 1798. Bereits vor dem Franzoseneinfall gab es Revolutionsbewegungen der Untertanengebiete gegen die alte Herrschaft. Eine der ersten nannte sich „Republik der Landschaft St. Gallen“. Sie wurde gegen den letzten Fürstbistum Beda des Klosters St. Gallen ausgerufen. „Republik“ war aber eindeutig ein Importprodukt aus der französischen Revolution. Das zentralistische daran mochten unsere Vorfahren nicht, dafür aber das Aufsässige gegen die Obrigkeit um so mehr. Dieses Aufsässige setzte sich nach der Restauration in den Demokratiebewegungen der Kantone durch. In der Bundesverfassung des 19. Jahrhunderts stand, die Ordnung der Kantone hätte *republikanisch* zu sein, man meinte damit eine demokratische Ordnung, und bis heute bezeichnen die Genfer, die Waadtländer und die Jurassier ihren Staat als „*Canton et république*.“ Damit deutet sich etwas an, das für das schweizerische Gemeinwesen zentral

ist: Staat und Demokratie sind nicht von oben diktiert worden, sondern haben sich in langer Auseinandersetzung von unten entwickelt. Das merkt man dem Staat bis heute an: Vom Staat reden wir nur dann, wenn die Kantone gemeint sind, für den Zentralstaat sagen wir Eidgenossenschaft oder Bund. Ähnlich wie in der Föderation der USA ist der Staat unten geblieben, bei den Kantonen. Und während man beim Staat letztlich nie ganz sicher ist, ob die Bürger und ihr Geld dem Staat gehören oder umgekehrt, so ist der Begriff der Republik eindeutig: es ist klar, dass die *res publica* eine Einrichtung ist, die ihrer Bürgerschaft gehört. Daher erlaube ich mir, unsern Staat, der von unten entstanden ist und dessen Demokratie sich gegen die Obrigkeit entwickelt hat, wieder einmal als „Republik“ zu bezeichnen

Ich möchte meine Überlegungen mit zwei persönlichen

### **Reminiszenzen**

beginnen. Die eine betrifft

*meine ersten Begegnungen mit der Republik.*

Ich verdanke sie meinem Vater. Er war Lehrer und nahm mich jeweils als Dreikäsehoch mit ins St. Galler Rathaus zu den Abstimmungen. Wenn ich fragte: Vater, was hast Du nun gestimmt, schüttelte er jeweils vielsagend den Kopf: „Stimmgeheimnis“, brummte er. Ob mein Vater verhindern wollte, dass ich im Schulhaus ausplapperte, was der Herr Lehrer gestimmt hat, oder ob er einer häuslichen Auseinandersetzung aus dem Weg gehen wollte, weiss ich nicht. Jedenfalls hat dies meine Neugierde und ein bleibendes Interesse an Staat und Demokratie geweckt. Wie die Politik aber wirklich funktioniert, ist mir trotz langjähriger Forschungsanstrengungen ein Stück weit Geheimnis geblieben.

Die zweite Erinnerung, betrifft das

*Verhältnis von Zeitgeist und Staat.*

Rückblickend finde ich es erstaunlich, welche völlig unterschiedlichen Bewertungen der Staat und die Republik im Urteil der vorherrschenden öffentlichen Meinung im Verlauf der letzten 40 Jahren erfahren haben. Bis zur Mitte der frühen 1970er Jahre herrschte der Glaube an die Gestaltbarkeit gesellschaftlicher Zukunft durch den Staat. Es war auch in der Schweiz die Zeit der Planung, der Regierungsprogramme, der Gesamtkonzeptionen, der Konjunkturpolitik, und sogar der bewussten Gestaltung unserer Städte und Landschaften.

Auf diese Euphorie folgte die lange und schrittweise Ernüchterung. Die Planungen wurden überrumpelt von Ölschocks und Erschütterungen der Weltwirtschaft. Statt zum agilen Treuhänder gesamtgesellschaftlicher Zukunft wurde der Staat zum Krisenmanager. Die Bürokratie wuchs, und damit die Kritik und ein verbreitetes Unbehagen am Staat. Spätestens mit der neo-liberalen Wende sprach man nicht mehr vom Marktversagen, sondern zuerst und vor allem vom Staatsversagen. Der Staat sollte zurückgebunden werden, wenn nicht auf den *Minimal-State*, so doch auf die bloße Bereitstellung geeigneter Rahmenbedingungen für den tüchtigen homo oeconomicus. Wer von traditionellen republikanischen Tugenden sprach oder gar an die alte Formel „Gemeinnutz kommt vor Eigennutz“ erinnerte, der erntete oft nur noch müdes Lächeln. Im Zeitalter der Globalisierung, so schien es, wurde der nationale Staat gar entbehrlich. Doch jüngst nun kam mit der globalen Finanzkrise der grosse Chlapf. In grösster Eile mussten die Regierungen aller Länder mit Milliardengeldern einspringen, um eine globale Finanzwirtschaft vor dem Zusammenbruch zu retten. Der Staat wurde nun plötzlich zum letzten Rettungsanker. Man spricht wieder vom Staat und hofft von allen Seiten, dass er es richte.

Der neuen Staatsfreudigkeit mag man freilich aus guten Gründen misstrauen. Banker vergessen die Lehren aus der Krise schneller als die Börsenkurse steigen. Und die eigentlichen Systemrisiken des internationalen Finanzsystems, so sagen uns die Ökonomen, kann der Staat und können alle Staaten zusammen nicht wegeregulieren. Sie sind also ein immanentes Merkmal der kapitalistischen Wirtschaftsordnung. So ist es keine Frage, ob eine nächste Krise kommt. Die Frage ist nur wann.

Die Vorstellungen darüber, was der Staat tun und lassen soll, was der Staat tun und lassen kann, ändern sich offensichtlich enorm. Dasselbe gilt für die Erwartungen an die Republik, das also, was die demokratische Bürgerschaft als „ihre öffentliche Sache“ zu gestalten vermag. Ich habe allerdings auch in den Zeiten des Interventionismus nie an eine Planung durch die Technokratie geglaubt, und umgekehrt hat mir in der Epoche des Neoliberalismus nie eingeleuchtet, was der längerfristige Vorteil für die Schweizer Konsumenten und Steuerzahler sein wird, wenn die SBB an die Börse verkauft werden. Mir kam der Wandel der Ideen vom Staat stets etwas zu schnell vor, und im Rückblick sehe ich vieles davon als modische Kleider eines eher flüchtigen Zeitgeists. Dabei müssen wir zugeben: Auch die Wissenschaften rennen diesem Zeitgeist oft genug nach oder erzeugen ihn sogar.

Es ist also nicht so einfach, den symbolischen Wandel, den der Zeitgeist übertreibt, von den realen Entwicklungen zu unterscheiden. Denn der reale Wandel der Politik hält sich nicht immer an den schnellen Zeitgeist, und er ist voll von Paradoxien und Rätseln. Dazu gehört

zum Beispiel, dass der schweizerische Sozialstaat ausgerechnet in der neo-liberalen Zeit am stärksten gewachsen ist. Von solchen Paradoxien und Widersprüchlichkeiten der längerfristigen Entwicklung unserer res publica möchte ich im Folgenden sprechen. Ich tue das aus privilegierter Sicht: die Republik hat mich ein Leben lang dafür bezahlt, sie unabhängig und aus kritischer Distanz zu beobachten und zu studieren, wofür sich gebührender Dank geziemt.

### **Das Ende des schweizerischen Paradieses?**

Kommen wir nun zur aktuellen Situation der Schweiz. Die letzten Jahre und Monate waren reich an Hiobsbotschaften. „Journalisten in Paris, London und Los Angeles schreiben auf den Untergang der Eidgenossenschaft hin“, meldete jüngst die NZZ, und zitierte die Herald Tribune: „Die Tage des Schweizer Paradieses sind gezählt“.

Ich mag in diesen Chor nicht einstimmen. Lassen wir UBS-Debakel, OECD Steuerkodex und libysche Geiselnahme als Tagesereignisse weg, so hat sich die res publica helvetica in der Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte eigentlich recht gut geschlagen. Die direkte Demokratie genießt die ungeteilte Wertschätzung der Bürgerschaft auch bei jenen, die der Urne fernbleiben, und sie funktioniert auch noch im 21. Jahrhundert. Der Föderalismus erlaubt uns nach wie vor dezentrale Autonomie und Vielfalt, und es waren Reformen möglich, um die uns deutsche Politiker beneiden. Die Verbindung des Föderalismus mit einem dezentralen Milizsystem hat heute eine zusätzliche Bedeutung erhalten: Im Nationalteam des Fussballs sind es ja bekanntlich die vielen jungen Secondos, welche die Tore für die Schweiz schießen. Dieser und andere Erfolge bei der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung wären wohl kaum vorstellbar ohne die zahllosen Vereine und sonstigen Kapillaren lokaler Zivilgesellschaft. Allen Unkenrufen zum Trotz hat die Konkordanz Bestand. Allerdings wurde 2003 mit der erstmaligen Abwahl einer amtierenden Bundesrätin eine Büchse der Pandora geöffnet, was sich bei der Wiederholung 2007 zu einer Krise der Konkordanz auswuchs. Doch die jüngste Ersatzwahl eines Bundesrats führte zur Rückbesinnung auf die Grundregeln proportionaler Vertretung und auf den Pfad der überparteilichen Verständigung.

Die Politik der helvetischen Republik hat Anteil daran, dass es uns wirtschaftlich weiterhin gut geht. Ich erspare Ihnen die Vergleichszahlen mit unsern Nachbarländern zu Arbeitslosigkeit, Einkommen, Steuerbelastung, oder zur Zahl der Beamten pro Einwohner. Wer mit der Bahn in den Süden fährt, merkt spätestens beim Warten auf den nächsten Zugsanschluss, wo unser Land aufhört. Es gibt ein Leben ausserhalb der EU, und offenbar

kein schlechtes, wie die letztjährige Einwanderung von über 110'000 Personen aus dem EU/EFTA-Raum und die Ausstellung von 43'000 Schweizer Pässen zeigt. Wer trotzdem klagt, tut dies auf hohem Niveau.

Soviel zeigt der erste Blick des Quervergleichs. Was aber zu Vergangenheit und Zukunft? Die Welt bewegt sich schneller. Seit dem Fall der Berliner Mauer 1989 und dem Ende der Sowjetunion, ist nichts mehr wie früher, auch die Zukunft unseres Landes nicht. Wir spüren den rauen Wind der Globalisierung und den mächtigen Druck der Europäisierung. Letztere hat eine anhaltende und kaum geahnte Dynamik für unser Land entwickelt, auch wenn Volk und Kantone 1992 dem EWR-Vertrag eine Absage erteilt haben. Wie gut haben wir uns seither bewegt?

Ich masse mir kein Urteil über die soziale und wirtschaftliche Bilanz der letzten 20 Jahre an, die geprägt waren von der Öffnung der Binnenwirtschaft, von Liberalisierung und Privatisierung. Wir alle wissen, dass es darin Licht und Schatten, Gewinner und Verlierer gibt. Das Umpflügen der schweizerischen Wirtschaft wird denn auch von den einen als schöpferischer Neubeginn, von den andern aber als glatte Zerstörung von sozialen Strukturen und als Übernutzung der ökologischen Ressourcen empfunden, was uns keine nachhaltigen Vorteile bringen kann.

Was mir indessen als Politologen auffällt ist die Tatsache, wie stark die Globalisierung auch unser Politiksystem und seine Entscheidungsprozesse verändert hat, und zwar weit mehr als wir es im Tagesgeschäft wahrnehmen. Wir können also von einer eigentlichen politischen

### **Internationalisierung und Europäisierung der Schweiz**

sprechen, und ich möchte einen Teil ihrer Thematik an einigen Kernsätzen und Thesen erläutern.

*Erstens: Das schweizerische Recht ist heute mehrheitlich internationales Recht geworden.*

Aus einer Studie zur Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebung, die wir an unserm Institut unlängst abgeschlossen haben, ersehen wir einen eindrucklichen Vormarsch des internationalen Rechts. Dieses wächst schneller als das Landesrecht und hat umfangmässig das Landesrecht überholt: Umfasste die Landesgesetzgebung 1982 noch gut 53 Prozent des gesamten Rechts, die völkerrechtlichen Verträge rund 47 Prozent, so ist es heute gerade umgekehrt: mehr als die Hälfte des gesamten Bundesrechts bilden internationale Verträge

und Vereinbarungen. Darin spiegeln sich selbstverständlich unsere Verträge mit der EU. Jene Stimmen, die Bundesbern einen vorauseilenden Gehorsam gegenüber Brüssel vorwerfen, dürften so unrecht nicht haben. Ein ausländischer Rechtsexperte hat in der NZZ vor einiger Zeit bedauert, dass die Bundesverwaltung auch bei Anpassungen unseres Landesrechts vor der Aufgabe kapituliert, Vorgaben aus Brüssel in die einfache und kurze Sprache der schweizerischen Rechtstradition zu übersetzen. Statt dessen würde das komplizierte und ausschweifende EU Recht einfach per *copy and paste* übernommen. Das ist weit schlimmer als nur gesetzgeberische Leichtfertigkeit. Wenn Sie sich nämlich vergegenwärtigen, dass das ganze internationale Recht der Schweiz heute rund 29'000 Seiten umfasst, das EU-Wirtschaftsrecht dagegen über 85'000 Seiten, also fast dreimal mehr, dann sehen Sie, was bei einer eins-zu-eins Annahme des *aquis communautaire* auf uns zukommt. Wir werden aber auch gewahr, auf welcher paradoxen Art sich die Politik der Marktliberalisierung heute mit neuen Formen der Bürokratisierung verbindet.

*Zweitens: Globalisierung fördert den Exekutivstaat und entwertet Parlament und Volksrechte.*

Das Vordringen des internationalen Rechts führt auch zu Veränderungen unserer institutionellen Demokratie. Im Landesrecht können die eidgenössischen Räte die Vorlagen des Bundesrats frei bis ins letzte Komma gestalten. Im internationalen Recht dagegen ist dies dem Parlament verwehrt; es kann ein völkerrechtliches Abkommen nur als ganzes genehmigen oder verwerfen. Hier stosse ich auf ein weiteres Paradox: das Parlament verstärkte mit entschiedenen Reformen in den neunziger Jahren seine Leistungsfähigkeit, hat aber wegen der Internationalisierung der Gesetzgebung allmählich weniger zu sagen. Das politische Entscheidungsgewicht bewegt sich weg vom Parlament, hin zur Exekutive.

Damit entfernt sich die Republik auch von ihren Bürgerinnen und Bürgern. Aber haben wir nicht, als eine Art Gegengift, die direkte Demokratie vor sechs Jahren erweitert, indem alle wichtigeren Völkerrechtsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt wurden? Richtig, doch kommt hier ein neues Risiko auf uns zu. Das Nein zu einem Bundesgesetz kann durch eine neue Vorlage ohne weiteres repariert werden. Bei einem internationalen Vertrag ist dies nicht so einfach. Ein verworfenes Abkommen setzt Neuverhandlungen mit einem internationalen Partner voraus, der vielleicht keine Lust hat, sich neu an den Verhandlungstisch zu setzen. Anders als im Landesrecht, wo die Verständigung zwischen Bundesrat und Volk nach einer gescheiterten Vorlage weiter gehen muss, ist direkte Demokratie im internationalen Bereich ein Dreiecksverhältnis. Der Dritte, der internationale Partner, ist nicht verpflichtet, der Schweiz eine zweite Vorlage zu bringen, wenn das Volk die

erste ablehnt. Man darf nur hoffen, dass dieses Risiko sich in den kommenden Jahren als nicht zu gross erweist.

*Drittens: Wir haben eine hausgemachte Globalisierung.*

Es wird oft so getan, als falle die Globalisierung vom Himmel wie das Wetter, zu dem wir zwar Prognosen anstellen, aber nichts ändern können. Selbstverständlich bedeutet Globalisierung Druck von aussen, und gegen ihren Trend kann ein einzelnes Land wenig ausrichten. Das ist aber nur die eine Hälfte der Wahrheit. Die andere Hälfte ist die, dass massgebliche Interessengruppen, etwa der Exportindustrie oder der Konsumenten, den Druck aus Brüssel dazu benutzen, ihre Forderungen nach Marktliberalisierung innenpolitisch besser durchzusetzen. Diese Interessengruppen sind die Treiber einer hausgemachten Europäisierung. Und sie sind dank dem Rückenwind der Globalisierung auch stärker geworden auf dem politischen Parkett, während Gruppen des Binnenmarkts, vor allem das Gewerbe, die Landwirtschaft und die Gewerkschaften, schwächer geworden sind.

*Viertens: Zu den Kosten der Globalisierung gehören wachsende soziale Interessengegensätze. Sie sind der eigentliche Grund für die Veränderung der Parteienlandschaft.*

Der Aufstieg der SVP zur stärksten politischen Kraft wird nicht selten mit ihrem Populismus und der Strategie der Polarisierung, ihrer Anti-EU- und Anti-Einwanderungspolitik und einer überlegenen Organisationsfähigkeit erklärt. Das alles ist richtig. Es greift aber zu kurz, wenn man den Hauptgrund übersieht, nämlich die Tatsache, dass Globalisierung neue Gewinner und neue Verlierer schafft. Das spaltet die Republik. In den Volksabstimmungen des letzten Vierteljahrhunderts beobachten wir in der Stimmbürgerschaft eine markante Vertiefung der sozialen Kluft zwischen Stadt und Land, sowie eine Verstärkung des Grundkonflikts zwischen Kapital und Arbeit. Aus politologischer Sicht erklärt sich daher der Aufstieg der SVP nicht allein aus konservativer Werthaltung oder ideologische Ablehnung gegenüber Europa, sondern hat zudem handfeste wirtschaftliche Hintergründe: Es sind die Globalisierungsverlierer, die politisch, wenn sie sich überhaupt noch vertreten fühlen, am ehesten bei der SVP ihre Heimat finden. Schliesslich zeigt sich die politische Polarisierung nicht nur als verhärtete Front zwischen Teilen der politischen Elite, sondern hat ihre Entsprechung im Volk. Mehr noch: vertiefte Gegensätze zwischen Kapital und Arbeit sowie Stadt und Land in der Stimmbürgerschaft beginnen früher als die Polarisierung der Eliten. Die Polarisierung der Parteien folgt also zunehmenden Interessengegensätzen in der Gesellschaft und nicht umgekehrt.

Nach diesen Bemerkungen zur Öffnung des Landes und ihren Folgen komme ich auf den inneren Zustand unserer Republik zu sprechen. Wie funktioniert der politische Entscheidungsprozess heute? Wie wirken sich

### **Die polarisierte Konkordanz**

und die gesellschaftlichen Spaltungen auf die Geschäftsführung der Republik aus? Die Klagen über den Verlust der Gemeinsamkeiten der politischen Parteien, die zunehmende Polarisierung, und über die Verrohung der politischen Auseinandersetzung sind verbreitet. Solche Klagen sind um so mehr berechtigt, als sich zeigen lässt, dass die Fähigkeit, dem politischen Gegner zuzuhören und mit Respekt zu begegnen, nicht nur in der öffentlichen Auseinandersetzung in den Medien abgenommen hat, sondern auch im Parlament und in seinen Kommissionen. Das bedeutet in der Tat einen substantiellen Verlust an der politischen Kultur der Verständigung. Schliesslich ist mit dem konsequent auf Wahlerfolge ausgerichteten Kurs der SVP auch noch die Einheit des bürgerlichen Lagers in vielen Fragen auseinander gebrochen. Das alles gipfelt in der Behauptung, die schweizerische Konkordanz sei am Ende.

Ich möchte hier jedoch die Gegenthese vertreten, dass zumindest der parlamentarische Entscheidungsprozess heute eher besser, nicht schlechter funktioniert als vor zwanzig Jahren. Wie komme ich zu einer solchen Behauptung? Eine Studie unseres Instituts von Daniel Schwarz weist hin auf hellere Seiten der polarisierten Konkordanz.

Zwei Befunde sind höchst überraschend. Erstens vermag die SVP ihre Wahlerfolge nicht in einen grösseren Erfolg ihrer parlamentarischen Vorstösse umzusetzen. Die Musik im Parlament wird weder von den Polarisierungsparteien der SVP und der SP gemacht, sondern von der CVP und der FDP. Trotz ihrer Schwächung sind es vor allem die beiden Mitteparteien, welche die erfolgreichen Koalitionen bilden und in verbindliche Mehrheitsentscheide umsetzen können. Zweitens finden wir je nach Sachbereich unterschiedliche Koalitionen von Mitte-Links bis Mitte-Rechts. Vorab die CVP ist es, die es in Finanz- oder Wirtschaftsfragen mit der bürgerlichen Rechte hält, in der Sozial-, teilweise auch der Umwelt- oder Energiepolitik dagegen mit Grün-Links eine erfolgreiche Mehrheit zu bilden vermag. Solche wechselnden Koalitionen sind zu begrüessen. Sie sind zentral für die Vitalität politischer Konkordanz. Denn der Konkordanz fehlt der grosse Machtwechsel durch Wahlen. Um so mehr bedarf sie des kleinen Machtwechsels in den sachpolitischen



Koalitionen. Wo nämlich immer die gleiche Mehrheit das Sagen hat, besteht nicht nur ein Widerspruch zur Begrenzung der Macht durch die Demokratie, sondern sie provoziert das Risiko pathologischer Macht, jener Macht also, die der Versuchung unterliegt, nicht lernen zu müssen. Das ist eine Erfahrung aus den 1980er Jahren, als ein geeinter Bürgerblock das links-grüne Lager mit grosser Regelmässigkeit überstimmte. Insofern lässt sich die Meinung vertreten, die heutige politische Konkordanz mit ihren drei Polen Grün-Links, politischer Mitte und konservativer Rechte funktioniere im Sinne einer lernfähigen Demokratie heute besser als vor dreissig Jahren.

Freilich, ungetrübt ist dieses Bild politischer Lernfähigkeit nicht. Konkordanz bleibt ein System des kleinen, schrittweisen Wandels, in welchem jede Innovation gegen den Widerstand vieler Vetopositionen erkämpft und erdauert werden muss. Dieses konventionelle Bild schweizerischer Politik gilt vor allem für jene innenpolitischen Bereiche, in denen die vielen Akteure keinem politischen Druck von aussen ausgesetzt sind, wie etwa der Gesundheitspolitik. Wie aber steht es in der Aussenpolitik? Politologische Studien zeigen, dass hier der Entscheidungsprozess Tempo aufgenommen hat. Wir seien also bei einem Entscheidungsprozess *à deux vitesses* angelangt, einem gemächlichen in der Innenpolitik, und einem beschleunigten in der Politik internationaler Verflechtung. Das wäre beruhigend: die Politik hält mit. Aber der Anpassungsdruck von aussen steigt - Flughafen Zürich, oder aktuell die Steuerpolitik und das Rahmenabkommen mit der EU sind Stichworte. Wir müssen uns also fragen: Reicht der zunehmende Druck von aussen, damit unsere Republik genug lernt, und genügend schnell lernen kann? Für die Zukunft wissen wir das nicht. Aber für die Vergangenheit möchte ich doch das Thema

### **Verpasste Lernprozesse und ihre Gründe**

aufgreifen. Ich erläutere es an einem kritischen Beispiel, aus dem wir Lehren ziehen könnten, nämlich dem Bankkundengeheimnis. Jahrzehntlang haben Banken, Bundesrat und die bürgerliche Mehrheit im Parlament an der Unterscheidung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung festgehalten. Als in den 1990er Jahren nach den Vorgängen um die Holocaust-Gelder erstmals internationaler Druck dagegen aufkam, gab es sogar Kreise, welche diese nationale Rechtsbesonderheit in die Verfassung schreiben wollten. Die Verteidigung nationaler Interessen ist selbstverständlich legitim. Dass die Privilegierung der Steuerhinterziehung aber die legitimen Interessen anderer Staaten an der Vermeidung der Steuerflucht verletzen kann, wollte man nicht wahrhaben und verleugnet dies zum Teil bis heute. So wird denn die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug, für die notabene nie eine englische Übersetzung gefunden wurde, die internationalen Juristen

plausibel wäre, heute erst auf massiven Druck aufgegeben. Diese machtpolitische Gewaltanwendung seitens der USA und einiger EU-Staaten ist unschön. Wir hätten sie allerdings vermeiden und die ganze Geschichte billiger und besser haben können. Einzelne Politiker wie Nationalrat Rudolf Strahm hatten das in den 1990er Jahren vorausgesehen. Strahm hatte, wohlverstanden nicht als Moralist, sondern aus rationaler nationaler Interessewahrung, mehrfach aber völlig vergeblich den frühzeitigen Eintausch des Privilegs der Steuerhinterziehung zugunsten eines klügeren Geschäftsmodells verlangt.

Was sind wohl die Gründe solch kollektiver Lernunfähigkeit, für die es weitere Beispiele gibt? Am Personellen mag es nicht liegen, denn es gibt neben Strahm auch viele andere vorausschauende Politiker oder auch Banker. Als Politologe sehe ich viel eher institutionelle Gründe. Wo sich eine politisch ungefährdete parlamentarische Mehrheit kritiklos mit starken Wirtschaftskräften auf zu direkte und intransparente Art verbindet, hat unsere Republik ein bleibendes Lernproblem - und dies trotz des Drucks von aussen.

Die Lernfähigkeit unserer Politik zu erhöhen, ist daher ein Postulat, das, republikanisch gedacht, uns alle betreffen muss: Politiker, Behörden, Wirtschafts- und Sozialorganisationen, und die Bürgerschaft als ganzes. Nichts zeigt uns das besser als jene Schicksalsfrage, welche als zeitweise verdrängter, aber doch tiefer Konflikt in unserer Gesellschaft dahin schwelt, nämlich die Frage unseres künftigen Verhältnisses zur EU. Die Politik hat aus dem Nein des Volkes zum EWR-Vertrag am 6. Dezember 1992, den Bundesrat Delamuraz am Abend der Abstimmung als schwarzen Tag bezeichnete, erstaunlich viel gemacht. Der bilaterale Weg war erfolgreich, hat zu Abkommen mit der EU geführt, Verträge, welche uns wenigstens wirtschaftspolitisch die Isolation erspart haben.

Wo aber sind wir heute angelangt? Stehen wir

### **Am Endes des bilateralen Wegs?**

Ob dieser Weg auch künftig der Königsweg bleiben oder in die Sackgasse führen wird, ist die bange Frage, die mein Kollege Dieter Freiburghaus in seinem subtilen und lesenswerten Europabuch aufgreift. Dass der Bilateralismus in die Sackgasse münden könnte, zeichnet sich jüngst in der Diskussion um ein Rahmenabkommen mit der EU ab. Dahinter liegt auf Seiten Brüssels das längerfristige Interesse, über die bilateralen Verträge hinaus den gesamten *aquis communautaire* samt laufenden Änderungen für die Schweiz verbindlich zu machen. Die Schweiz wäre dann verpflichtet zum Nachvollzug des gesamten EU-Rechts, ohne in Brüssel mitreden zu können. Das Dilemma ist offensichtlich: eine solche unhaltbare

Situation wäre nur durch einen Beitritt zu vermeiden. Ebenso klar ist aber, dass eine Volksabstimmung zum EU-Beitritt nach heutigem Ermessen scheitern müsste. Die schweizerische Stimmbürgerschaft ist eigensinnig und republikanisch. Sie erweist sich als die widerspenstige Gegenkraft eines liberal-konservativen Föderalismus, der misstrauisch ist gegen zuviel Staat und *big government*, gegen Zentralisierung und selbstherrlich-bürokratische Geschäftigkeit. Dies nun ist aber genau das, was das Projekt der EU heute für die Mehrheit der Stimmbürgerschaft in der Schweiz - und für viele Europaskeptiker in den Ländern der EU - verkörpert.

Ich komme zum letzten Teil meiner Überlegungen: welche

### **Perspektiven**

eröffnen sich im derzeitigen Dilemma europäischer Integration? Dazu als erstes die Frage:

*Sind unsere Institutionen überholt?*

Einige glauben, man müsste vor allem die schweizerischen Institutionen grundlegend verändern. Ich halte das für den falschen Ansatz. Zwar sehe ich eine Ausnahme dringlicher institutioneller Reform: Der Bundesrat funktioniert als einziges Verfassungsorgan noch so wie 1848, und das kann auf die Länge nicht mehr gut gehen. Indes sind alle Anläufe einer Regierungsreform der letzten 40 Jahre gescheitert. Dies, obwohl Dutzende von Berichten vorliegen, und obwohl alle denkbaren Vorschläge - die Erweiterung der Zahl der Bundesräte, einstöckige oder zweistöckige Regierung, Verlängerung des Amts des Präsidenten und so weiter - schon beinahe endlos diskutiert wurden.

Das müsste und könnte sich ändern,

- a) wenn der Bundesrat selbst das Geschäft an die Hand nähme,
- b) wenn der Bundesrat selbst die Ziele einer Reform festlegen und ein einziges, kohärentes Gesamtpaket vorlegen würde, und
- c) wenn das historisch einzigartige Ereignis eintreten würde, dass die sieben Köpfe der Regierung sich auf dieses Vorhaben einigen könnten und die Regierungsreform als IHRE Sache überzeugend vor Parlament und Volk verträten.

Ich bin überzeugt, so an die Hand genommen käme die Sache durch.

Im Übrigen glaube ich weiterhin an den Sinn und an die Grundform unserer Institutionen, so wie sie sind. Die Kombination von Föderalismus, direkter Demokratie, Konkordanz, sowie

eine zurückhaltende Aussenpolitik haben über alles gesehen Vorteile, die ich in keinem alternativen System für unsern Kleinstaat finde. Sie machen die Unverwechselbarkeit unserer Republik aus. In einer Zeit, in der direkte Demokratie in den EU-Ländern erste Knospen treibt, ist am Stamm der schweizerischen Volksrechte nicht zu rütteln. Ich halte es für bemerkenswert, dass die Wertschätzung der Konkordanz bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in den letzten Jahren gestiegen ist. Dieselbe Umfrage zeigt sogar: die Konkordanz genießt heute höheres Ansehen im Volk als bei den zerstrittenen Politikerinnen und Politikern sowie den Wirtschaftsführern. Kantonale Autonomie des Föderalismus kommt uns in vieler Hinsicht zwar teuer zu stehen. Aber sie integriert die verschiedenen Landesteile und ist mehr als Folklore: Appenzeller sind glücklich mit einem billigen Gesundheitssystem, die Genfer mit einem teuren. Beide sind zufriedener damit als mit einer gesamtschweizerischen Durchschnittslösung. Solange alle bereit sind, das Ihre für die Mehrkosten des Föderalismus zu bezahlen, ist gegen dieses Stück kantonalen Glücks nichts einzuwenden. Insgesamt ist unser Patriotismus ein Verfassungspatriotismus. Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich als Schweizerinnen und Schweizer vor allem mit den Institutionen der Republik.

Im Dilemma der Europapolitik geht es also nicht um die Reform der Institutionen, sondern um den Weg der Politik. Da das Land gespalten ist in der Frage, welche Richtung einzuschlagen ist, und da derzeit viel Nebel liegt, ist zunächst eines erforderlich:

#### *Ein neuer Dialog in der Europapolitik*

Die Zeit wäre reif für eine neue Diskussion der Europapolitik, und zwar über die nächsten Verträge und ihre Referenden hinaus. Was mir fehlt, sind neue Überlegungen zu einer längerfristigen Strategie des Kleinstaats im europäischen Umfeld. Das erfordert den Dialog und die Überwindung alter Fronten. Dabei hätte die integrationsfreundliche Seite zu lernen, dass grösstmögliche Unabhängigkeit des Landes, Neutralität, kleinräumiger Föderalismus, bescheidene Bürokratie, sowie die direktdemokratische Rückbindung und Kontrolle der Eliten für die Mehrheit der Stimmbürgerschaft zentrale Werte ausmachen. Diese sind nicht als Hindernisse, sondern als Voraussetzungen und Ressource jeder Integrationspolitik zu beachten. Ein allfälliger EU-Beitritt kann nicht ohne die ländliche Bevölkerung und all jene weiteren Schichten gewonnen werden, denen dieser Schritt heute als die Preisgabe republikanischer Kleinstaatlichkeit erscheint. Von der europaskeptischen Seite dagegen wäre zu erwarten, dass sie aus dem bilateralen Weg, auf den sie die Schweiz verwiesen hat, zu einer wichtigen Erkenntnis auch öffentlich steht, zur Erkenntnis nämlich, dass auch die Nichtmitgliedschaft in der EU weder die Globalisierung noch starke Autonomieverluste zu

verhindern vermögen. Für die Europagegner, die sich als die legitimen Vertreter der Werte nationaler Unabhängigkeit sehen, reicht es im Gegensatz zu 1992 nicht mehr, diese zu verteidigen. Der grosse Kredit, den die Europaskeptiker heute geniessen, müsste in die Vision einer vorwärtsgerichteten Politik investiert werden.

Selbstverständlich schafft ein solcher Dialog die Grabenkämpfe auf dem heutigen bilateralen Weg nicht aus der Welt. Dabei hört man nicht selten den Vorwurf des vorauseilenden Gehorsams, den unsere Politik gegenüber Brüssel befolgt. Ob wahr oder nicht, ein solcher Eindruck ist nicht gut. Das führt mich auf einen wichtigen Punkt:

*Der bilaterale Weg der Behörden muss glaubwürdiger werden.*

Solange es im bilateralen Weg noch nationale Handlungsspielräume gibt, sollten sie offensiver vertreten und glaubwürdiger genutzt werden. Gesetze sollten nicht nur überprüft werden, ob sie eurokompatibel sind, sondern, salopp gesagt, auch darauf hin, ob sie schweizkompatibel sind. Die Übersetzung, Interpretation und Anpassung von EU-Recht an den schweizerischen Kontext halte ich für nichts Hinterwäldlerisches, sondern ist eine Aufgabe zur Sicherung einer Rechtskultur, welche Bürgernähe, Nüchternheit, und Einsicht in die beschränkte Umsetzbarkeit von Rechtsnormen beachtet. Wir lachen über EU-Vorschriften zur Krümmung von Bananen; den Rauchern ist das Lachen längst vergangen, wenn selbst in den Wintergärten der Restaurants das Rauchen oder mindestens der Bierausschank verboten wird. Wir sollten Abstand davon nehmen, in eigener oder nachgeahmter Bürokratisierung die Eigenverantwortung im zivilgesellschaftlichen Bereich wegzuregulieren.

Der Innovationsschub, den wir in verschiedensten Politikbereichen erleben, hat vielfach etwas Befreiendes. Aber wir dürfen dessen Ambivalenzen nicht übersehen. Nehmen wir die Bildungspolitik. Die Bolognareform hat mit der europäischen Angleichung der akademischen Ausbildungen für frischen Wind an den Universitäten gesorgt und den Fachhochschulen höhere Anerkennung gebracht. Dennoch ist die Gefahr nicht zu übersehen, dass damit die bisherige Qualität des dualen Systems, das den nichtakademischen Berufsleuten eine ausgezeichnete höhere Bildung zukommen liess, verloren geht. Vor lauter Europäisierung sollten wir auch nicht vergessen, dass das Schweizer Bildungssystem eine wichtige Hausaufgabe verpasst hat, nämlich die höhere Bildung auch den unteren sozialen Schichten vermehrt zugänglich zu machen. Hier, wie auch in anderen Politikbereichen, dienen geschönte offizielle Erfolgsberichte des Bilateralismus der Sache nicht, und vor allem entbinden sie nicht von eigenen inneren Reformen.

Ich komme zu einem Anliegen, das mich seit längerem beschäftigt:

*Wir sollten nachdenken über die wahre Grösse und die reale Kleinheit unseres Landes.*

Die Schweiz ist demografisch eine Kleingesellschaft, wirtschaftlich jedoch bedeutend. Das macht es schwierig, unsere politische Position in der internationalen Arena einzuschätzen. Wir alle täuschen uns deshalb öfters über die wahre Grösse unseres Landes. Das gilt für Parlamentarier, die glauben, Ghaddafi in die Knie zwingen zu können, für Stadtpräsidenten, die ihre Städte in der obersten Liga der internationalen Metropolen sehen, oder für Bürgerinnen und Bürger am Stammtisch, welche Berlin in der Steuerfrage den Tarif durchgeben möchten.

Grössenprobleme gibt es allerdings auch in der Innenpolitik. Das erste ist bekannt. Es dreht sich darum, dass einzelne Unternehmungen wie die Grossbanken in Dimensionen hineingewachsen sind, die nicht nur ökonomische, sondern auch politische Systemrisiken bergen. Dass so unterschiedliche Persönlichkeiten wie der Unternehmer Hayek, alt Bundesrat Blocher und SP-Präsident Levrat jüngst gemeinsam am Tisch gesessen haben, um darüber nachzudenken, halte ich für ein erfreuliches Zeichen republikanischer Vitalität.

Das zweite Grössenproblem ist weniger bekannt. Ich sehe es bei der Privatisierung öffentlicher Unternehmungen. Öffentliche Unternehmungen von grossen Staaten sind gross, die Unternehmen von kleinen Staaten klein. Werden deutsche oder spanische Elektrizitäts-, Telcom- oder Bahnunternehmen an die Börse gebracht, sind sie genügend gross, um andere aufzukaufen. Umgekehrt sind unsere eigenen öffentlichen Unternehmungen jedoch genügend klein, um von grösseren aufgekauft zu werden. Schweizerische Interessen haben dann nicht mehr viel zu sagen. Leider habe ich vergeblich nach Studien gesucht zur nicht unwichtigen Frage, was Privatisierung öffentlicher Unternehmen für Kleinstaaten bedeutet, und ich habe noch kaum Politiker angetroffen, die sich für dieses Problem interessieren.

Lassen sie mich schliessen mit einigen Überlegungen zur

*Rolle der direkten Demokratie in der globalisierten Republik.*

Politik gibt keine Antwort auf die letzten Fragen. Sie handelt nur in den vorletzten Fragen. Über die wichtigsten der vorletzten Fragen entscheidet bei uns das Volk. Die Volksrechte waren einst auf die inneren Angelegenheiten der Republik zugeschnitten. Heute sind sie ein

Kernelement der Europa-Debatte: Die einen sehen sie als das Haupthindernis auf dem Weg nach Brüssel, die anderen als besonders gefährdet im Falle eines EU-Beitritts.

Ich denke, wir sollten über diese alten Positionen hinauskommen. Es ist richtig, dass Souveränitätsverluste vor allem in der direkten Demokratie wahrnehmbar werden. Die Stimmbürgerschaft hat dies jedes Mal dann gespürt, wenn die Behörden uns wie bei den Bilateralen sagen mussten: „akzeptiert diesen Vertrag, sonst kommt Unglück über das Land“. Das ist bisher gut ausgefallen. Viele Stimmbürger werden dabei aber auch gespürt haben, dass Souveränitätsverluste so oder so stattfinden, mit oder ohne Mitgliedschaft in der EU. Hier müssten Teufelskreise der Enttäuschung in einen gesunden Realismus überführt werden können. Entscheidend dafür halte ich, den Bürgerinnen und Bürgerinnen glaubhaft zu machen, dass direkte Demokratie auch weiterhin praktiziert wird, falls die Schweiz tatsächlich Mitglied der EU würde, und dass dabei die Volksrechte nicht weniger wirksam wären als heute. Eine solche Glaubwürdigkeit hat die eidgenössische Politik auf dem heutigen bilateralen Weg zu erwerben. Das setzt voraus, dass jeder Integrationsschritt nicht ängstlich sondern zuversichtlich mit dem Volk getan wird. Gelegentliche Abstimmungsniederlagen in diesem Prozess gehören dazu; ich halte dieses Risiko für sinnvoller als Versuche der Umgehung von Referenden.

Der Ausgang eines solchen Prozesses ist offen. Er kann in eine EU-Mitgliedschaft, die Fortsetzung eines Bilateralismus, aber auch in die aussenpolitische Isolation führen. Doch das sind nicht die einzigen Möglichkeiten. Einige denken an eine EU-Mitgliedschaft à la carte. Ganz abwegig ist das nicht, denn die EU wird an ihren Grenzen zwei dauernde Nachbarschaftsprobleme zu lösen haben: für Länder wie die Türkei, die beitreten wollen aber nicht ganz willkommen sind, sowie für Länder, die willkommen sind aber nicht so recht beitreten möchten wie die Schweiz. Das könnte zur Einrichtung einer Übergangszone, eines *cordon sanitaire* zwischen EU und Nachbarländern führen. In einer solchen könnte sich die Zukunft unseres Verhältnisses zur EU offener gestalten, als es heute aussieht.

Was ich hier auf den Anwendungsfall der EU-Frage geschildert habe, gilt für alle Fragen der Internationalisierung: Internationalisierung bedeutet eine neue Herausforderung für die direkte Demokratie, mit neuen Risiken, aber auch Chancen. Bei alledem möchte ich auf die Volksrechte unserer Republik nicht verzichten. Direkte Demokratie sorgt dafür, dass die politischen Eliten das Volk nicht so nehmen können wie sie es gerne hätten, sondern so nehmen müssen, wie es ist. Das ist unbequem für alle Parteien. Auch ich, der sich als Stimmbürger öfters in der Minderheit befindet, habe manchmal Mühe damit. Und es erfüllt mich mit Unbehagen, wenn Volksinitiativen heute vermehrt für kurzfristig-emotionale

Anliegen gebraucht werden, wie etwa zur Verschärfung des Strafrechts nach aufwühlenden Gewaltverbrechen, zu denen gewichtige Medien noch die Stimmung anheizen. Historisch hat sich direkte Demokratie auch in Zeiten grosser sozialer Gegensätze bewährt. Den Test eines medial aufgeputschten Populismus hat sie erst noch zu bestehen.

Bei der Betrachtung aus politologischer Perspektive und über die Zeit fallen allerdings die günstigen institutionellen Auswirkungen mehr ins Gewicht. Innenpolitisch hat die direkte Demokratie schon ein halbes Jahrhundert dafür gesorgt, dass die Konkordanz nicht auseinandergebrochen ist - und dies trotz Verlust vieler Gemeinsamkeiten, trotz zunehmender Polarisierung, trotz strapazierter Kultur der Verständigung und trotz der Krisen der jüngsten Vergangenheit. Es sind die Volksrechte, welche die Konkordanz erzwingen. Das hält unsere Gesellschaft trotz allem zusammen - ein glücklicher Umstand in der heute gespaltenen Schweiz.

Aussenpolitisch wird die republikanische Tugend der Störrigkeit des Volkes grössere Risiken mit sich bringen als bisher. Aber nichts spricht dafür, dass das Volk im Prozess der Globalisierung mit all seinen Ungewissheiten und Folgen weniger urteils- und lernfähig wäre als seine Eliten. Insofern stimmen unsere politischen Grundstrukturen direkter Demokratie. Sie sorgen dafür, dass die Republik ein Stück mehr in den Händen der Bürgerschaft bleibt, und dass sich die Irrtümer sowohl ihrer Politiker wie auch ihrer Bürger in Grenzen halten.

Ich danke Ihnen.