

Schweiz

Wer regiert die Schweiz?

Die alten Seilschaften sind tot. Unbekannte Hintermänner bestimmen heute die Geschicke des Landes. Aber ohne das Volk sind sie alle machtlos.

Von **Matthias Daum**, **Ralph Pöhner** und **Peer Teuwsen**

12. September 2013 / DIE ZEIT Nr. 38/2013 / [1 Kommentar](#) / 

AUS DER [ZEIT NR. 38/2013](#)



Volksabstimmung in Glarus, Schweiz (Archivfoto von 2008) © Arnd Wiegmann/Reuters

Den Mann, dem die Schweizer Eisenbahn drei Milliarden Franken mehr zu verdanken hat, kennt fast niemand. Das ist ihm auch ganz recht so. Ueli Stückelberger, Direktor des Verbandes öffentlicher Verkehr und Mitglied der Grünen, agiert lieber im Hintergrund. Vor seiner Verbandstätigkeit war er Leiter Politik im Bundesamt für Verkehr. Und er war, als Verbandsdirektor, mitbeteiligt an der Volksinitiative "für den öffentlichen Verkehr" des Verkehrsclubs der Schweiz (VCS).

Wer regiert die Schweiz? Kaum einer käme auf die Idee, dass es Ueli Stückelberger sein könnte. Fragt man ihn selber nach den Machtverhältnissen im Land, sagt er: "Die Bundesverwaltung sagt immer, der Bundesrat habe sie beauftragt. In Wahrheit ist es oft umgekehrt. Wir formulieren den Auftrag an den Bundesrat." In seinem Fall ging das dann so: Verkehrsministerin Doris Leuthard wollte mit der sogenannten "Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur" (FABI) für 3,5 Milliarden Franken den

öffentlichen Verkehr ausbauen. Das Bundesamt aber wollte 6,5 Milliarden, also fast doppelt so viel. "Die Verwaltung will einen guten öffentlichen Verkehr, das liegt ihr am Herzen", sagt Stückelberger, der 44-jährige Verwalter, Verbandsmensch und Grüne. Also machten Beamte die teurere Variante, die von der Bundesrätin verworfen worden war, einzelnen Stände- und Nationalräten schmackhaft. Zudem lancierte der VCS seine Volksinitiative, die zusätzlich Druck ausübte.

Mit Erfolg. Das Parlament folgte der Verwaltung, nicht der Regierung. Die Schweiz wird schließlich 6,4 Milliarden Franken an Steuergeldern in den öffentlichen Verkehr investieren, sollte das Volk nächsten Februar nicht Nein sagen. Die VCS-Initiative ist schon zurückgezogen worden. Ueli Stückelberger sagt: "Die Bundesverwaltung ist sehr viel sensibilisierter für den parlamentarischen Betrieb als früher. Sie will Mehrheiten für ihre Anliegen schaffen. Und deshalb pflegt man einen intensiveren Kontakt zu Parlamentariern."

Diese kleine Geschichte gibt schon mal zwei Antworten auf die Frage "Wer regiert die Schweiz?". Erstens: Der Bundesrat, laut Verfassung die Regierung der Schweiz, ist schwächer geworden, seine an sich schon durch die Volksrechte beschränkte Macht wird von anderen Mitspielern häufiger infrage gestellt. Zweitens zeigt sich hier ein zunehmender Einfluss von nicht demokratisch gewählten Gruppen.

Klar ist: Heute regieren nicht mehr dieselben Kräfte und Mächte die Schweiz wie vor 30 Jahren, als der Publizist Hans Tschäni in seinem bahnbrechenden Buch *Wer regiert die Schweiz?* eine "Filzokratie" von Militär, Wirtschaft und Politik als die wahre Macht im Lande ausmachte. Aber wer ist es denn?

| |
|--------------------------------------|
| HANS TSCHÄNI: DER BUCHAUTOR + |
| DER JOURNALIST + |

Die Wirtschaft

Nach vielen Gesprächen mit Kennern inner- und außerhalb des Politikbetriebs, links wie rechts, aus Wissenschaft und Praxis entsteht als erster starker Eindruck: Jene Großmacht, die man gemeinhin im Begriff "die Wirtschaft" zusammenfasst, bestimmt die Geschicke des Kleinstaats Schweiz deutlich weniger.

Dass die heutige Economiesuisse ihre Interessen nicht mehr ähnlich elegant durchdrücken kann wie ihre Vorläuferorganisation, der Vorort, das ist zwar

allgemein bekannt; es wurde, gerade nach dem Abstimmungsflop bei der "Minder-Initiative", viel diskutiert. Hier trat zutage, was sich verändert hat seit den Zeiten, als der Direktor des Wirtschaftsdachverbandes noch ein Büro hatte im Bundeshaus West und dort viele Politiker zum Rapport bestellte. Die Macht in der Schweiz wurde aufgesplittert, neu verteilt und geordnet. Die großen Konzerne wie Novartis, Migros, Swisscom, Post, Credit Suisse oder UBS haben begonnen, direkt ihre Interessen zu vertreten und es nicht mehr ihrem Spitzenverband zu überlassen, die Politik auf Kurs zu bringen. Auf der anderen Seite sind die politisch aktiven und in allen Branchen respektierten Strippenzieher der Wirtschaft rar geworden. So ist es im Jahr 2013 kaum noch vorstellbar, dass einzelne Figuren – wie einst Rainer E. Gut nach dem Swissair-Grounding 2001 – mit einigen Telefonaten und abendlichen Sitzungen Milliarden für ein nationales Großprojekt loseisen.

Ähnliches gilt für die anderen Organisationen der Wirtschaft. Wer folgt heute dem Gewerbeverband? Welche Interessen vertritt eigentlich der Bauernverband – diejenigen der Bio-, der IP-, der Berg-, der Groß-, der Klein- oder der Talbauern? Der Filz hat sich zerrieben. Die berühmte oder berüchtigte Achse aus Freisinn, Wirtschaft, Armee ist gebrochen. "Die Schweizer Politik wird nicht mehr wie eine private Firma geführt", sagt der Politologe Hanspeter Kriesi. "Man hat alles weniger unter Kontrolle."

Neue Kräfte haben Gegendruck aufgebaut; Figuren, welche von "der Wirtschaft" noch vor wenigen Jahren belächelt worden wären, bestimmen unseren Weg entscheidend mit. Nick Beglinger ist so eine Figur. In einem luftigen Büro hinter dem Hauptbahnhof Zürich arbeitet der 43-Jährige mit einem Dutzend junger Angestellter. Swisscleantech [<http://www.swisscleantech.ch/>] nennt sich der Verband, der das "Sprachrohr der nachhaltigen Schweizer Wirtschaft" sein will und so unterschiedliche Firmen wie die Alternative Bank, Energie Wasser Bern, Pavatex oder Tetrapak vereint. Er steht an der Spitze der Energiewende.

Swisscleantech ist ein Start-up der Politik. Es war im September 2007 in Abu Dhabi, als Beglinger erstmals mit dem Schweizer Politbetrieb in Kontakt kam. Der Unternehmer und ehemalige McKinsey-Berater betreute für die Wüstenherrscher das Ökostadt-Projekt in Masdar [<https://www.zeit.de/2010/05/Staedte-Masdar>], als Bundesrätin Doris Leuthard in den Nahen Osten flog. Sie beauftragte die Botschaft, ihr einen Besuch in Masdar zu vermitteln. "Dann lud mich Frau Leuthard zum Abendessen der Delegation ein. Und da sagte sie mir: ›Bringen Sie das Thema Cleantech doch in die Schweiz.‹ Ich wusste damals kaum, wie viele Bundesräte es gibt." Drei Monate später gründete Beglinger eine Stiftung, im Jahr darauf gab er seinen Job in einer globalen Bauberatungsfirma auf. Er tat, was er am besten kann: Er machte eine Analyse. "Und die zeigte: Wir brauchen einen neuen Wirtschaftsverband."

Das Geld

Erste Lektionen in Staatskunde gaben ihm die Politikerinnen Erika Foster (FDP), Verena Diener (GLP) und Simonetta Sommaruga [<https://www.zeit.de/2012/05/CH-Sommaruga>] (SP). Ins Bundeshaus und in die dortige Szene führte ihn der ehemalige Kommunikationschef von Moritz Leuenberger ein, Hugo Schittenhelm; er ist heute für die PR-Agentur Hirzel Neef Schmid tätig. Empfohlen hatte ihm die Agentur Bundesrätin Doris Leuthard. Spindoktor Schittenhelm stellte ihn allerlei National- und Ständeräten vor. Und weil Beglinger nicht mit halben Sachen starten wollte, mietete er für den Gründungsanlass einen Saal im Luxushotel Bellevue und schaltete den Weltumflieger Bertrand Piccard zu. "Wir wollten dorthin gehen, wohin die Economiesuisse geht."

Bezahlt hat Beglinger den Aufbau von Swisscleantech aus eigener Tasche. Auch das wäre vor 30 Jahren unvorstellbar gewesen. Wirtschaftsverbände waren Mittel zum Zweck, Werkzeuge für Firmen und Branchen – und nicht irgendwelche Projekte von irgendwelchen engagierten Einzelpersonen. Fast zwei Millionen Franken hat Beglinger bisher in Swisscleantech gesteckt. "Andere haben eine Villa oder eine Ferienwohnung", sagt er. "Ich habe mir einen coolen Job geschaffen."

Hans Tschäni schrieb einst von einer "Verbändedemokratie", und das war als Warnung gemeint: die Politik schwach, die demokratischen Kräfte kolonialisiert durch einige Verbände und Freundeskreise. Wer will, kann denselben Begriff auch drei Jahrzehnte später auf die Schweiz anwenden. Nur muss einem dies weniger Sorgen machen. Denn diese Gruppen sind vielfältiger geworden, sie drücken das Meinungsspektrum in breiteren Facetten aus, und einst belächelte NGOs und *public interest groups*, so der Fachbegriff, sind inzwischen Profitruppen mit Einfluss. Die Erklärung von Bern etwa schaffte es kürzlich, die Beurteilung der Rohstoffkonzerne in der Öffentlichkeit und im Bundeshaus aufs Tapet zu bringen, indem sie ein aufwendig gemachtes Buch über die Branche auf den Markt warf. Zum Verdruss "der Wirtschaft".

Die Schweiz AG ist liquidiert, und vielleicht sind die Schweizer sogar politischer geworden in diesen Jahren. Sie binden sich zwar weniger an eine Partei: 1980 waren elf Prozent der Stimmberechtigten Mitglied, 2013 sind es noch knapp fünf Prozent. Dafür engagiert sich eine neue Generation andernorts für das, was sie als gute Gesellschaft erachtet. "Für jüngere Menschen spielt heute der moralische Einsatz eine viel größere Rolle als der politische. Sie engagieren sich für ihre Weltsicht in konkreten Projekten, glauben aber nicht mehr an die systemische Politik", sagt Moritz Leuenberger.

Die Politik ist lichtdurchlässiger und poröser – und damit weniger leicht zu steuern. Gewerkschafts- und Arbeitgeber-Funktionäre, Linke und Rechte, Bauern- und Konsumentengruppen jassen ihre Interessen nicht länger im

Zigarren- und Zigarettenqualm irgendwelcher Hinterzimmer aus, sondern direkt in den Gremien der Politik. Im Parlament, in den Medien, vor laufender Kamera. "Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände entwickelten früher in vertraulichen Gesprächen regelmäßig Lösungen, die dann schlank durchs Parlament gingen", sagt der Politologe Manuel Fischer, der viel über die Entscheidungsstrukturen in der Politik geforscht hat. "Heute ist die vertrauliche vorparlamentarische Entscheidungsfindung erschwert." Dass die Vertreter der klassischen Verbände an Einfluss verloren, sei eine logische Folge davon.

Und so suchen die Verbände selber zunehmend die Öffentlichkeit, also die Aufmerksamkeit des Volks. Der oberste Gewerkschafter im Land, Paul Rechsteiner, sagt dazu: "Man muss sich die Macht erkämpfen. Neben dem Einsatz für gute Gesamtarbeitsverträge sind heute Referenden, Initiativen und Kampagnen immer wichtiger." Zwar leiden die Gewerkschaften seit Jahrzehnten an einem Mitgliederschwund. Aber als Kristallisationspunkt sind sie wohl noch wichtiger geworden. Wenn immer am Sozialstaat gewerkelt wird, stehen die Gewerkschaften bereit, um den Ist-Zustand zu verteidigen. Und sie finden die Unterstützung von Menschen, denen es nie in den Sinn kommen würde, einer Gewerkschaft beizutreten. So schafften sie es, die Senkung des Umwandlungssatzes bei den Pensionskassen zu kippen. Sie sperrten sich Ende der neunziger Jahre gegen die Ideen der New Left, dass Billiglöhne die Wirtschaft zum Brummen bringen sollen. Und mit den flankierenden Maßnahmen zur Personenfreizügigkeit konnten sie arbeitsrechtliche Verbesserungen durchboxen. "Wir sind in den letzten 15 Jahren zur stärksten Referendumskraft geworden", sagt Rechsteiner. "Was einst der Gewerbeverband von Otto Fischer war, das sind heute wir. Mit unserer Mobilisierung kann es nur noch die SVP aufnehmen, wenn sie das Ausländerthema bewirtschaftet."

Eine entscheidende Kraftprobe steht an, wenn das Volk über die Mindestlohn-Initiative abstimmen wird. Paul Rechsteiner ist zuversichtlich, und das ist bereits bemerkenswert. Noch vor ein paar Jahren wäre das Vorhaben als sozialistische Schnapsidee abgetan worden, und auch die Initianten hätten an ihren Chancen gezweifelt. Heute schärfen die Arbeitgeber ihren Kampagnenmanagern ein: Das wird ein heißer Kampf. Ja, die Linke hat es geschafft, die volksdemokratischen Hebel für ihre Absichten zu betätigen. "Hartz IV wäre nie möglich gewesen, wenn die Deutschen über diesen Sozialabbau hätten abstimmen können", schrieb Peter Bodenmann, der ehemalige SP-Chef, in der Gewerkschaftszeitung *Work*. "Linke Initiativen erlauben es, soziale Fragen in den Raum zu stellen."

Das Geld

Ein warmer Spätsommertag in Bern. Auf dem Bundesplatz versperren Tribünen den Blick aufs Regierungsgebäude, das Bundeshaus verschwindet hinter Werbebannern. Man hat Sand über den Granit gestreut, bunte Beachvolleyballer messen sich im Plauschturnier. Die Macht wurde in der Schweiz noch nie pompös inszeniert, sie war immer nur Teil des Geschehens. Wenige Meter weiter, in einem Bistro, sitzt Andreas Gross. Zuvor hatte die staatspolitische Kommission des Nationalrats über seinen Vorschlag diskutiert, Geschäft Nummer 13 428: Gross, der Sozialdemokrat und Politikforscher, will einen "Demokratie-Fonds" schaffen, über den jährlich 25 Millionen Franken in die Meinungsbildung fließen. "Auch die schweizerische Demokratie braucht öffentliche Investitionen", so der Titel, den der 61-jährige Gross über seine parlamentarische Initiative geschrieben hat. Die Einsicht kam nicht durch: Der Parlamentsausschuss hat das Ansinnen gerade abgelehnt.

"Die Schweiz hätte die Chance, dass ihre Politik nicht vom Geld bestimmt wird", sagt Andreas Gross jetzt, nach der Sitzung. "Aber heute läuft kaum noch etwas ohne Geld." Auf bürgerlicher Seite würden heute ganz andere Summen aufgewendet für den Politikbetrieb, und die Kluft zwischen den armen und den reichen politischen Strömungen habe sich vergrößert. "Geld ist vor allem wichtig, um etwas zu bekämpfen", sagt Gross. "Und wir haben in der Schweiz ja wirklich zu viel Nein." Seine Idee, jedes Jahr 25 Millionen in die Infrastruktur der Demokratie zu stecken, in kleinen Summen, breit verteilt über Partei-, Referendums- und Initiativkomitees, sollte den demokratischen Streit verbessern.

Tatsächlich sind die Parteien dauernd klamm. Selbst die SVP hat nur dann mächtige Mittel zur Hand, wenn sich ihr Milliardär Christoph Blocher persönlich für eine Sache einsetzt. Deshalb sind die Verbände als Spendieronkel weiterhin gefragt, bei entscheidenden Fragen geben bürgerliche Politiker den Ball weiter: Die Wirtschaft muss eine Kampagne führen. Die Linke wirft sich den Gewerkschaften an die Brust. Und die Grünen lassen sich von starken NGOs füttern.

Vielleicht ist das Geld wichtiger geworden, weil es zu wenig davon in der Demokratiemaschine gibt.

Im Bundeshaus ziehen immer mehr Lobbyisten durch die Gänge, für dieses Anliegen, für jenes Grüppchen, für noch ein Projekt: Hunderte Kommunikationsprofis aus einschlägigen Agenturen legen den Politikern im Auftrag einzelner Interessengruppen dar, was richtig wäre. Die Zahlen werden oft mit wonnigem Schaudern herumgereicht: Rund 1400 Lobbyisten wirken im Bundeshaus. "Am meisten nervt die Politiker", sagt ein erfahrener Lobbyist, "wenn jemand zu feige ist, um selber zu kommen, und stattdessen eine Public-Affairs-Bude schickt, die den Auftrag hat, siebenmal anzuklopfen." Jeder Parlamentarier kriegt während einer Session rund 30 Zentimeter Post pro Tag,

hinzu kommen Dutzende Einladungen zu Veranstaltungen, bei denen ihm, kulinarisch hochstehend, eine präzise Meinung nahegelegt wird. "Das Lobbying wird inzwischen viel professioneller betrieben", sagt Aloys Hirzel [http://www.konsulenten.ch/de-ch/alloys_hirzel/statement], einer der ersten und einflussreichsten Kommunikationsberater im Land. Und gewiss werde auch über Lobbying verstärkt Einfluss genommen auf die Meinungsbildung. Was notabene, so Hirzel, überwiegend positiv sei: "Nationalräte, Bundesräte oder Chefbeamte stehen zwar vor der schwierigeren Aufgabe, das alles zu absorbieren. Aber dafür liefern ihnen die Lobbyisten auch mehr Varianten in einem politischen Thema."

Die Verwaltung

Oder anders gesagt: Es gibt vielleicht mehr aktive Einflussnahme, stärkeren Lobbydruck – doch der verteilt sich. Mehr Interessengruppen denn je strömen ins Bundeshaus, suchen sich dort gezielt jene Politiker aus, die in einer entscheidenden Scharnierfunktion sind, und legen ihnen in persönlichen Gesprächen die perfekt passenden Argumente hin. Was einst den Verbänden vorbehalten war, leisten sich jetzt auch kleine Interessengruppen und NGOs – und sie tun es hochprofessionell.

Ein Innenhof im Zürcher Kreis 4. Unter dem Sonnenschirm auf der Terrasse sitzt im T-Shirt Patrick Hofstetter [http://www.esc.ethz.ch/events/colloquia/2010/CV_Hofstetter.pdf]. Der 48-Jährige ist der Klimaexperte beim WWF, einer der mächtigsten Umweltlobbyisten der Schweiz. Er bestimmt die politischen Positionen des WWF, der größten Umwelt-NGO des Landes. Das wissen aber nur Insider. "Ja, die Öffentlichkeit nimmt unsere politische Arbeit nicht stark wahr", sagt Hofstetter. Das ist durchaus gewollt. Nicht weil der WWF etwas zu verheimlichen hätte, aber mit Politik lässt sich schlecht Fundraising betreiben. "Wir verkünden nicht, wie viele Bundesräte wir trafen, wer einen Brief an Frau Leuthard geschrieben hat oder wie viele Stunden wir in der Wandelhalle rumgestanden sind." Auch Hofstetter ist in diesen Tagen, da die Herbstsession stattfindet, in der Wandelhalle anzutreffen. Und dabei geht es nicht um die Geschäfte, die in der Session besprochen werden, sondern um jene, die in einem halben oder ganzen Jahr zur Abstimmung kommen werden. "Viele Politiker müssen während der Session nicht alle Themen vertieft verfolgen", sagt Hofstetter, "sie haben zum Glück Zeit für Fachgespräche."

Die Mehrheiten versuchen die Kollegen von der Politikabteilung zu beschaffen. Sie wissen, wen sie bei welchem Thema ansprechen müssen: "Im Internet gibt es ja wunderbare Profile der Politiker, die wir uns natürlich genau anschauen." Der WWF selber veröffentlicht ein Umwelt-Ranking der Parlamentarier und erteilt ihnen vor jeder Session Abstimmungsempfehlungen. Beides ist auf im Internet abrufbar. Den Hauptteil seiner Arbeit in Bern widmet Patrick

Hofstetter den "Hardcore-Umweltpolitikern". Regelmäßig tauscht er sich aus mit einem Dutzend Nationalräten und einem halben Dutzend Ständeräten. "Namen möchte ich keine nennen."

Verschwiegenheit ist noch immer das Kapital des erfolgreichen Lobbyisten. Er sei, sagt Hofstetter über sich selbst, eine wertvolle Informationsquelle, ein Ratgeber, zumal er einer der wenigen Ingenieure im Bundeshaus sei: Er wisse, wie ein Kraftwerk funktioniert und wie man Klimamodelle interpretieren müsse. "Wir erlauben uns aber keine Schlaumeiereien. Man täuscht einen Politiker nur einmal, dann hat man ihn nie mehr."

Hofstetters größter Erfolg war eine der großen Niederlagen von Economiesuisse: das CO₂-Gesetz. Dabei sah es zunächst gar nicht danach aus. 2009 scheiterte in Kopenhagen die Klimakonferenz der UN. "Auf der Rückreise fragte ich mich: War's das nun für das CO₂-Gesetz? Ist die Schweiz bereit, obschon die Welt nicht bereit ist?" Doch Hofstetter hatte den Zeitgeist auf seiner Seite. Al Gores Film *Eine unbequeme Wahrheit* [<https://www.zeit.de/2006/42/U-Al-Gore-Film>] bewegte, nacheinander erschienen der neuste IPCC [<http://www.ipcc.ch/>]-Report und der Lord-Stern-Bericht. Das Klima blieb heiß. Eine Umweltkoalition lancierte eine Volksinitiative. "Wir formulierten die Initiative so moderat, dass wir glaubten, beim Volk eine Chance zu haben", sagt Hofstetter. Und tatsächlich: die Mittepolitiker kamen an Bord – das Gesetz kam durch.

Wer regiert also die Schweiz? Es sind mehr Organisationen denn je. "Es ist völlig falsch, zu meinen, unsere Politiker in Bern seien von ein paar Super-Strippenziehern gesteuert", sagt WWF-Lobbyist Hofstetter. Wer die Schweiz regiert, das ändert sich von Frage zu Frage. "Beim Thema der Manager-Entlohnung regiert ein Schaffhauser Politiker wie Thomas Minder die Schweiz", so das Beispiel, das Kommunikationsmann Aloys Hirzel nennt. Pressure-Groups, die irgendwo außerhalb der politischen Maschine wirken, können die Verfassung ändern – die Verfassungs-, die Abzocker-, die Minarett- oder die Zweitwohnungsinitiative haben es gezeigt. Seit 1990 wurden elf Verfassungsinitiativen angenommen – das waren mehr als in den 100 Jahren davor. Und die Chancen werden genutzt: Von 1945 bis 1989 gab es durchschnittlich 1,6 Initiativen pro Jahr – seither aber sind es 3,9. Das hat Peter Hablützel ausgerechnet, der ehemalige Chef des Eidgenössischen Personalamts, der an einem Buch zur Schweizer Zeitgeschichte arbeitet. "Der politische Betrieb ist unberechenbarer geworden", sagt Hablützel.

Dass "die in Bern oben" machen, was sie wollen, kann im Jahr 2013 bestimmt nicht mehr behauptet werden. "Die in Bern oben" sind eher die Getriebenen und Gefangenen, stärker eingeschränkt denn je, ob durch Vorgaben aus Brüssel oder durch Kampfansagen aus dem Volk. Taktik beherrscht die Strategie. Swisscleantech überlegt, sich einen Gegenvorschlag zur Mindestlohn-Initiative

nachzureichen – obschon Nick Beglinger sagt: "Ich gebe gerne zu, dass wir bei diesem Thema noch Neulinge sind." Economiesuisse [<http://www.economiesuisse.ch/default.aspx>] hat das längerfristige Denken bereits vor Jahren von der Zürcher Hegibachstraße in den Kreis 5 ausgelagert – zum Thinktank Avenir Suisse [<http://www.avenir-suisse.ch/>]. Dort wiederum spürt man den Druck der Geldgeber aus der Wirtschaft und mischt sich mit Papers und Studien immer mehr in die Tagespolitik ein. Der Gewerkschaftsbund publiziert unterdessen eigene Studien, welche wiederum ganz andere Wahrheiten beweisen sollen. "Das haben wir früher in diesem Ausmaß nicht gemacht", sagt Paul Rechsteiner. Und selbst an den Universitäten werden die Denker mit weitem Horizont seltener, denn Geld von Wirtschaft und Staat bekommt am leichtesten, wer sich Themen widmet, die gerade auf der politischen Agenda stehen.

Die Verwaltung

Politiker nennen sie gern die wahre Macht im Staate. "Der Verwaltung gehört die Ewigkeit, während das zeitliche Wirken eines Parlamentariers begrenzt ist": So hat es Rémy Scheurer, ein liberaler Nationalrat, einmal gesagt. Und dann sagte er noch diesen Satz: "Die Zeit ist die Alliierte der Verwaltung, aber der Feind des Parlamentariers." Hundertfach versacken die parlamentarischen Initiativen in den Mühlen des nationalen Beamtenapparats, von juristischen Spitzfindigkeiten abgefeilt, von Bedenken gebremst, in Aktenordnern begraben. Die gängige Vorstellung, dass die Politik entscheidet und die Verwaltung umsetzt, ist nicht die helvetische Realität. "Es ist entscheidend, ob ein Amtschef ein Anliegen gut oder schlecht findet", sagt ein erfahrener Lobbyist. "Ist er dagegen, wird es schwierig, den politischen Druck aufrechtzuerhalten." Ohnehin sind es bei jedem Gesetz letztlich die Fachleute in der Verwaltung, welche die Verordnungen ausformulieren, also ganz entscheidend bestimmen, was in der Schweiz gilt. Die politische Instanz kann das dann nur noch absegnen. Die Verwaltung hat die Macht über das entscheidende Detail. Patrick Hofstetter vom WWF sagt: "Bei Anhörungen und Vernehmlassungen ist es immer dasselbe Game: Wir wollen mehr, Economiesuisse will weniger. Und die Verwaltung sagt: Super, da haben wir ja die goldene Mitte gefunden. Das heißt: Da verändert sich kein Millimeter am Vorschlag der Verwaltung. Egal, wie aufwendig wir uns einbrachten. Da können wir bei den Parlamentariern mehr bewirken."

Allerdings lässt sich auch hier eine Verschiebung feststellen. Teilweise, so scheint es, wurde die Macht der Bundesverwaltung in jüngster Zeit erheblich gestutzt. Die Bundesräte von heute setzen stärker auf Stäbe, Berater, persönliche Mitarbeiter, ausgesuchte Experten – sie entwickeln ihre Politik weniger im klassischen Liniensystem und mit den Chefs ihrer Ämter. Zugleich werden Spitzenbeamte rascher ausgetauscht, auch gefeuert. "Es gibt eine Tendenz, wie in der Privatwirtschaft die Kader schneller auszuwechseln", sagt

Peter Hablützel, der 16 Jahre lang das Bundespersonalamt leitete. Deshalb sieht man Chefbeamte öfters selber in der Wandelhalle für ihre Interessen lobbyieren. Auch sie sind mehr unter Druck, ihren Anliegen – die auch ideologischer Art sein können – zum Erfolg zu verhelfen.

Geschwächt wird die Verwaltung zudem, weil sich auch das Parlament professionalisiert hat. Es leistet sich ständige Nationalratskommissionen – und nicht mehr, wie noch vor einigen Jahrzehnten, irgendwelche Ad-hoc-Ausschüsse, die sich ihre Protokolle von einem Staatssekretär schreiben lassen.

Das Volk

Andere Entwicklungen wiederum stärken die Macht der Verwaltung. Neue Aufgaben, kompliziertere technische Fragen, die Anforderungen des internationalen Rechts und der internationalen Beziehungen – das schaffe wieder einen größeren Spielraum für die Verwaltung, urteilt Peter Hablützel. Ähnlich sieht es Politologe Hanspeter Kriesi, er formuliert es einfach umgekehrt: "Der Bundesrat hat zu wenig Ressourcen und kein klares Programm. Das stärkt die Macht der Verwaltung." Dies ist auch ein Grund, weshalb der muskulöse Arm des Kontrollstaates die Laisser-faire-Republik abzulösen begonnen hat. Regulierungsbehörden mit Kürzeln wie Finma, Weko, Elcom oder Comcom sind zu Instanzen mit scharfen Zähnen erwachsen. Undenkbar zum Beispiel, dass eine Wettbewerbsbehörde zu Zeiten von Hans Tschäni dem deutschen Automobilhersteller BMW eine 156-Millionen-Buße aufgebremst hätte.

Die Schweiz wird auch zunehmend von außen regiert, von EU-Brüssel, aber auch von anderen internationalen Organisationen mit Buchstabenkürzeln. Als Hans Tschäni sein Buch schrieb, hieß die EU noch Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und verstand sich auch so. Die Schweiz hatte gerade mal ein Freihandelsabkommen mit Europa. Heute bestimmen 149 bilaterale Verträge unseren Alltag. Die Personenfreizügigkeit bringt Jahr für Jahr 80 000 EU-Bürger ins Land. Auf dem Flughafen Zürich sind einige Lagerhallen Territorium der EU. Lammgigots aus Neuseeland oder Krevetten aus Thailand werden dort nach EU-Richtlinien kontrolliert. Das Schweizer Recht ist schon lange europäisiert. Der Genfer Politologe Ali Arbia hat 200 zufällig ausgewählte Gesetze von 1996 bis 2005 aus der Schweiz und aus Österreich miteinander verglichen. Das Resultat: Im EU-Land Österreich hatten gleich viele Gesetze einen Bezug zum EU-Recht wie in der Schweiz. Nämlich rund die Hälfte. "Den viel beschworenen Alleingang gibt es nicht", sagt Arbia. Die ETH-Forscherin Sabine Jenni wollte es noch genauer wissen. Sie untersuchte 780 Gesetzesrevisionen aus den letzten 20 Jahren auf ihre europäischen Spuren: Mehr als 40 Prozent der Revisionen entsprachen den Gesetzen der EU. Pochten die Schweizer 1992 noch auf dem "autonomen Nachvollzug" der EU-Gesetze, kann davon heute keine Rede mehr sein. Die Schweiz übernimmt EU-Recht wie

ein EWR-Staat – obschon sie dort nicht Mitglied ist. Und seit die EU die kantonalen Steuerprivilegien für Holdings nicht länger duldet, hat Brüssel direkten Einfluss auf die Schweizer Lokalpolitik. Die Städte befürchten, 1,5 Milliarden Franken Steuern zu verlieren, sollte die vom Bundesrat angedachte Reaktion auf den Druck der EU, die sogenannte Unternehmenssteuerreform III, tatsächlich durchgedrückt werden.

Ein weiterer Teil der Berner Macht floss aber auch nach Paris zur OECD, der Organisation for Economic Co-operation and Development, welche etwa mit ihren Pisa-Tests das Schweizer Schulsystem durchgeschüttelt oder mit ihren schwarzen, grauen und weißen Listen das Bankgeheimnis zu Fall gebracht hat. Ein mächtiger Player ist auch die Welthandelsorganisation (WTO) in Genf geworden: Wegen ihr dürfen Schweizer Bauern keinen Zucker auf dem Weltmarkt verkaufen. Die staatlichen Flächenbeiträge, die sie für den Zuckerrübenanbau erhalten, gelten als handelsverzerrende Subvention. Als im Juni die Busbetriebe Solothurn und Umgebung neue Busse bestellen wollten, elf Stück für 3,8 Millionen Franken, machte nicht die Firma Hess aus dem nahen Bellach das Rennen, sondern die deutsche Mercedes-Tochter EvoBus. Schuld daran waren die WTO-Regeln für öffentliche Ausschreibungen. Und wer sich nicht an diese Regeln hält, riskiert seinen Job. So mussten der Direktor der Steuerverwaltung und einige seiner Untergebenen gehen, weil sie das 155 Millionen Franken teure Informatikprojekt Insieme in 35 kleine Aufträge unterteilt hatten, die just unter der Obergrenze einer WTO-Ausschreibung geblieben waren.

Mit Spannung wird man verfolgen können, ob die sogenannte Ausbeutebesteuerung, die im Rahmen der Totalrevision des Alkoholgesetzes eingeführt werden soll, von der WTO geduldet wird. Die neue Abgabe will die Schweizer Schnapsproduzenten gegenüber den ausländischen Importeuren krass bevorteilen: Ihre Spirituosen würden nur halb so hoch besteuert wie diejenigen der Konkurrenz. Für den Zürcher Rechtsprofessor René Matteotti, der im Auftrag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung ein Gutachten dazu verfasst hat, ist der Fall klar: "Das verstößt gegen die WTO-Verträge, ist völkerrechtswidrig und willkürlich." Trotzdem haben der Ständerat und die Nationalratskommission, in einer unheiligen Allianz von SVPlern und Grünen, das neue Steuerregime angenommen, entgegen dem Willen des Bundesrates. Der Kommentar von Matteotti: "Die Politiker haben offenbar nicht nur debattiert, sondern auch degustiert." Die grünliberale Nationalrätin Kathrin Bertschy sagt: "Das ist ein Buebetrickli der Bauern." Sie setzt auf die Vernunft der liberalen Kräfte im Nationalrat, der die Revision nächste Woche behandelt, macht sich aber wenig Hoffnung.

In der mächtigsten wirtschaftlichen Organisation der letzten Jahre sitzt die Schweiz aber nicht einmal am Katzentisch. Bei der G 20, dem Club der 20 größten Wirtschaftsmächte, wollte die Schweiz Mitglied werden, wurde aber

abgelehnt; obschon sie die Nummer 19 unter den Volkswirtschaften der Welt ist. Und mit dem Rücktritt von Nationalbankpräsident Philipp Hildebrand, der Stellvertretender Vorsitzender eines wichtigen G-20-Gremiums war, verlor sie auch diesen direkten Zugang. So musste sich Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf auf die Gunst eines Autokraten verlassen, um mit am Tisch zu sitzen, als über die Zukunft des Schweizer Finanzplatzes entschieden wurde: Es war Wladimir Putin, der sie im letzten Februar zum G-20-Treffen nach Moskau einlud.

Das Volk

Wer regiert also die Schweiz? Es ist nicht mehr der "Elitekreis der bürgerlich dominierten Regierungskoalition", wie Hans Tschäni befand. Es sind zahllose Gebilde und Gruppen, die ihre Regeln durchdrücken oder sich in Einzelfragen durchsetzen können. Und es regiert das Volk. Denn es kann die Regierenden stören, und heute, im Jahr 2013, stört es mehr denn je. In Europa reden die Intellektuellen von "postdemokratischen Zuständen", sie wiegen das Haupt über Herrschende, die ihre Macht in anonyme Institutionen hochlagern, um sie am Ende weniger verantworten zu müssen. Die sich Lobbys unterworfen haben. Die eine Wahl alle vier Jahre als Gipfel der Volksherrschaft empfinden. Und die über Stützen der Demokratie hinwegtrampeln, etwa über die Verfassung und die Privatsphäre.

In der Schweiz aber besteht noch Hoffnung. Die Demokratie hat sich geöffnet für neue Bewegungen und Kräfte. Es mag jedoch sein, dass die Störkraft des Einzelnen am Ende die Gestaltungskraft schwächt, die aus der Gemeinsamkeit entsteht. Ob ein Projekt wie die Neat heute noch aufgestartet werden könnte? Ob wir den dramatischen Umbau der Sozialwerke schaffen? Ob die Energiewende in solch einem Land der tausend Mächte machbar ist? Hier wird sich entscheiden, ob die Schweiz regiert wird.

