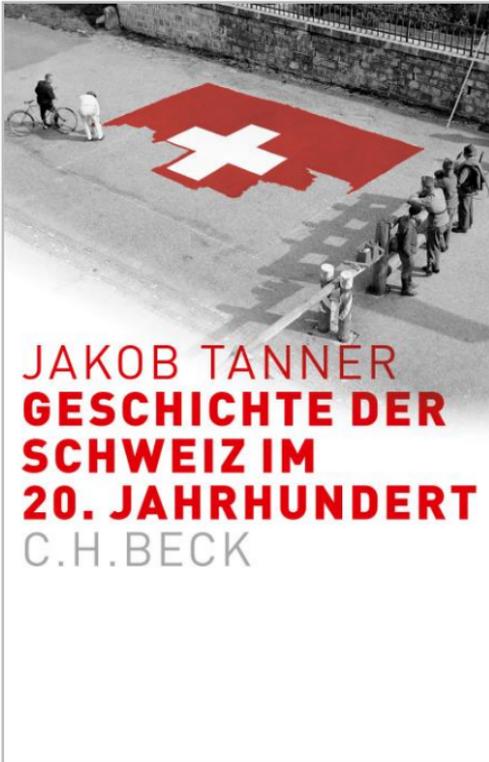


**Unverkäufliche Leseprobe**



**Jakob Tanner**

Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert

679 Seiten mit 2 Karten. Gebunden  
ISBN: 978-3-406-68365-7

Weitere Informationen finden Sie hier:  
<http://www.chbeck.de/14947399>

# Inhalt

Vorwort .....	7
Einleitung .....	11

## ERSTER TEIL

### Robuster Kleinstaat

1. Prosperität um 1900 .....	35
2. Fin de Siècle & Belle Époque (1890 bis 1912).....	69
3. Erster Weltkrieg und Landesstreik (1913 bis 1918) .....	116
4. Völkerbund, Bürgerwehren, Klassenkämpfe (1919 bis 1923) .....	156

## ZWEITER TEIL

### Bedrohte Nation, offene Volkswirtschaft

5. Dissonanzen der Moderne um 1925 .....	177
6. Nationale Konflikte und «Geistige Landesverteidigung» (1920 bis 1939) .....	199
7. «Die Ereignisse marschieren schnell» um 1940 .....	254
8. Wirtschaftswachstum und Kalter Krieg (1943 bis 1964) .....	292
9. Konsummoderne in der helvetischen Malaise um 1965 .....	353

## DRITTER TEIL

### Widerwillige Bewegung

10. Revolte und Krisen (1966 bis 1975) .....	381
11. Umbau und Flexibilisierung (1976 bis 1989) .....	420

12. Schweizer Wenden um 1990 .....	466
13. Souveränitätsmythos und europäische Integration (1992 bis 2010) .....	507
Fazit .....	551
Danksagung .....	571

## ANHANG

Anmerkungen .....	575
Sekundärliteratur und Quellen .....	634
Personenregister .....	671
Karten .....	677

[...]

### *13. Souveränitätsmythos und europäische Integration (1992 bis 2010)*

#### *Abstimmungskämpfe und das Paradox des Bilateralismus*

Die schweizerische Europapolitik lief nach 1992 unter dem Motto «Nach der Abstimmung ist vor der Abstimmung».<sup>1</sup> Es konnte nicht ausbleiben, dass die überstimmten EU-Befürworter nach der knappen Niederlage auf ein plebiszitäres *Comeback* hinarbeiteten. Mit der *Génération Europe* und der Gruppe «Geboren am 7. Dezember» entstanden Organisationskerne, aus denen 1994 die Europäische Bewegung der Schweiz und 1998 die transnational vernetzte Neue Europäische Bewegung Schweiz (NEBS) hervorgingen. Diese verorteten sich in der Tradition der demokratisch-proeuropäischen Strömungen der Zwischen- und der Nachkriegszeit. Bereits 1993 wurde von dieser Seite die Volksinitiative «Für unsere Zukunft im Herzen Europas» lanciert, die einen raschen EU-Beitritt ohne nochmalige

Volksbefragung anstrebte, was auch die Initiatoren bald keine gute Idee mehr fanden, worauf sie das Volksbegehren 1997 zurückzogen. 1994 reichten die Schweizer Demokraten und die Lega dei Ticinesi (zwei rechts von der SVP politisierende Parteigruppierungen) die Volksinitiative mit dem Titel «EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk» ein. Der Vorschlag, der auf die Verhinderung solcher Verhandlungen abzielte, wurde 1997 von fast drei Vierteln der Abstimmenden abgelehnt. Überdurchschnittlich viele Ja-Stimmen stammten von Personen mit schlechter beruflicher Ausbildung, was darauf hindeutet, dass Ängste vor einer Öffnung des Arbeitsmarktes die Rechte stärkten (und wiederum von dieser verstärkt wurden). Am anderen Pol zogen die EU-Promotoren 1996 mit einer neuen Volksinitiative «Ja zu Europa» nach, die sofortige Beitrittsverhandlungen forderte, deren Resultat jedoch einem Plebiszit unterwerfen wollte. Als diese Volksinitiative 2001 zur Abstimmung kam, erklärte der Bundesrat, dass er das Ziel eines EU-Beitritts teile; das Beitrittsdossier sei jedoch noch nicht reif, und die Initiatoren stellten «die falsche Frage zur falschen Zeit». Der Vorstoss scheiterte an der Urne mit mehr als drei Vierteln an Nein-Stimmen.

Aufgrund von transnationalen Beziehungen und Verflechtungen auf allen Ebenen konnte sich die Schweiz aussenpolitisch nicht aus ihrem Wirkungsfeld der EU entfernen. Sie konnte in Einzelbereichen besser oder schlechter verhandeln; es gab indessen kein Entrinnen aus der grossen Röhre der Rechtsangleichung, in der sich auch die Schweiz trotz ihrer institutionellen Distanz zur EU fortbewegte. Es war eindrücklich, mit welcher Behändigkeit Regierung, Verwaltung und Parlament in gemeinsamer Anstrengung den entgleisten *Eurolex*-Zug mit der neuen Aufschrift *Swisslex* zurück auf die Schiene brachten.<sup>2</sup> Es war von vornherein klar, dass die Schweiz für sie schwierige Bereiche wie die Agrar- und Arbeitsmarktpolitik nicht wieder von der Traktandenliste absetzen konnte. Insbesondere die Personenfreizügigkeit, von der EU als Grundrecht eingestuft, war nicht verhandelbar und wurde gleichsam zur Lackmusprobe für die Ernsthaftigkeit des schweizerischen Verhandlungswillens.<sup>3</sup> 1999 standen die Bilateralen I, ein Paket von sieben sektoralen Abkommen (Landverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, Forschung und Personenfreizügigkeit), die, auch von der SVP unterstützt, nach ihrer Annahme in einer eidgenössischen Volksabstimmung im Mai 2000 (mit mehr als zwei Dritteln Ja-Stimmen) und nach Gutheissung durch verschiedene EU-Gremien 2002 in Kraft traten. Es fiel auf, dass der Schweiz grosszügige Übergangsfristen und Schutzklauseln eingeräumt wurden.

Daraufhin lancierten Parlament und Regierung die Bilateralen II, wel-

che eine rechtliche Angleichung an weitere EU-Standards anstreben, um so die Zugangschancen in verschiedenen Bereichen zu öffnen und an Information sowie Verfahren teilzuhaben. Thematisch ging es um Ruhegehälter, Statistik, Medien, Umwelt, landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, «Schengen/Dublin» (d. h. Sicherheit und Asylrecht) sowie – besonders umstritten – Betrugsbekämpfung und Bankgeheimnis. In diesen Bereichen arbeitete die Schweiz auf Speziallösungen hin, was ihr auch gelang, im ersten Fall mit Sonderkonditionen, im letzteren mit dem Vorschlag, anstelle eines automatischen Informationsaustausches eine Zinsbesteuerung der steuerlich hinterzogenen Vermögen einzuführen. Trotz dieses Entgegenkommens der EU ergriff die SVP 2004 das Referendum gegen die insgesamt sieben Abkommen; davon kam allerdings nur das gegen «Schengen/Dublin» (Einwanderung/Asylpolitik) zustande. Die Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 betätigte den Beitritt zu diesem Vertragswerk eher knapp mit 54,6 Prozent Ja-Stimmen. Das Schweizervolk musste sich zudem in anderen Fragen – und insbesondere zur Personenfreizügigkeit – an der Urne äussern; mit einer bis 2014 positiv ausgehenden Abstimmungsreihe festigte sich das Vertrauen von Parlament und Regierung in die Zukunft des «Bilateralismus» als eines gangbaren, mehrheitsfähigen Weges. Direkte Demokratie und diskrete Diplomatie wirkten hier produktiv zusammen und um semantische Hypothesen abzubauen, wurde der Leitbegriff der «Integration» durch jenen der «Europapolitik» ersetzt.<sup>4</sup>

Der Bilateralismus entwickelte sich also im Verlauf der 1990er Jahre von einer Notlösung zur Routine und wurde anschliessend immer stärker als spezifisch schweizerischer Königsweg zwischen einem erweiterten Freihandelsabkommen und einer Vollmitgliedschaft im EWR gefeiert.<sup>5</sup> Es zeigte sich rasch, dass sich dieses institutionelle Modell von älteren bilateralen Beziehungen, wie sie noch bis Ende der 1950er Jahre dominant waren, signifikant unterschied. Denn erstens war es Teil einer umfassenderen transnationalen «Rechtsharmonisierungsmaschinerie»,<sup>6</sup> die auch viele multilaterale Staatsverträge einschloss. Zweitens handelte es sich, wie schon bei Freihandelsabkommen mit der EG von 1972, nicht um zweipolige zwischenstaatliche Verträge, sondern um Verhandlungen zwischen der Schweiz und einem komplex strukturierten Staatenverbund. Und drittens standen immer ganze Abkommenspakete zur Disposition – inzwischen sind es weit über 100 Einzelverträge, die über «Guillotine-Klauseln» miteinander verbunden sind. Die Alles-oder-nichts-Logik, der die Schweiz mit diesem Mittelweg glaubte entrinnen zu können, war (und ist) in starkem Ausmass wieder präsent. Darin besteht das Paradox des Bilateralismus.

Was die grundsätzlichere Frage eines Beitritts betraf, so blieb die Regierung über das Jahr 2000 hinaus auf Kurs, verlegte sich aber, einer alten Tradition entsprechend, erneut auf die Taktik des Temporisierens. In den langwierigen und harten Verhandlungen mit der EU kam weder die eine noch die andere Seite zum «Rosinenpicken».7 Hingegen herrschte durchaus eine Asymmetrie zugunsten der Schweiz, die von den öffentlichen Gütern und positiven Externalitäten, welche die EU produzierte – Frieden und Stabilität in Europa, Senkung der Transaktionskosten auf boomenden Märkten, Erhöhung des Vertrauens –, einseitig profitierte. Mit der traditionellen «Osthilfe» und der «Kohäsionsmilliarde» (die am 26. November 2006 53,4 Prozent Ja-Stimmen erreichte) leistete die Schweiz zwar durchaus einen Beitrag; dieser belief sich allerdings nur auf ein Viertel der Summe, die sie als EU-Mitglied hätte leisten müssen.8 Wie schon so oft in der Geschichte des langen 20. Jahrhunderts übte sich die Schweiz im Trittbrettfahren.

Wirtschaftlich war (und ist) die Schweiz stark in die EU integriert. Bei den Produktionsfaktoren (Kapital, Arbeit und Wissen) ist der Verflechtungsgrad noch markanter als im Güter- und Dienstleistungshandel.9 Was die Intensität der direkten Marktbeziehungen betrifft, so befand sie sich 2012 auf Platz 3, gleich hinter Belgien und Irland, jedoch weit vor den Gründungsschergewichten Deutschland, Frankreich und Italien.10 In diesem hohen Verflechtungsgrad zeigt sich ein Strukturmerkmal einer offenen Volkswirtschaft, die gar nicht umhinkam, den *Acquis communautaire* der EU ins Inland zu übersetzen. Je nach politischem Standpunkt wurde darin eine zunehmende Fremdbestimmung oder ein selbstverursachter Mangel an Mitbestimmung gesehen. Während die einen den formalen Souveränitätsgewinn einer Nichtmitgliedschaft hervorhoben, beklagten die anderen den Schwund an Einflussmöglichkeiten gegen aussen und bewerten diesen als staatlichen Souveränitätsverlust. An der Frage, ob der (die schweizerische Souveränität respektierende) «autonome Nachvollzug» von EU-Recht nicht doch faktisch eher ein (die Nationalsouveränität unterminierender) «automatischer Nachvollzug» ist, entzweiten sich die Geister. Dabei stand auch immer zur Diskussion, welches Gericht das letzte Wort in Streitigkeiten zwischen der Schweiz und der EU hat oder haben soll. Die hier geäusserten konträren Positionen sind Ausdruck unterschiedlicher Wertorientierungen und Deutungsmuster. Wer, wie linke, grüne oder liberale Kräfte, in einem EU-Beitritt der Schweiz eine realistische und auf die Länge vorteilhafte Option sieht, betrachtet den europäischen Integrationsprozess als ein zukunftsfähiges, demokratiefähiges und auch volkswirtschaftlich sinnvolles Projekt.11 Wer umgekehrt einen EU-Beitritt als Ge-

fahr für die Schweiz beurteilt, bewertet die dynamische Übernahme von EU-Recht und die Hoheit des Europäischen Gerichtshofs bei der Rechtsauslegung als schleichenden Anschluss. SVP-Politiker sprachen immer wieder von «Landesverrat».<sup>12</sup> Und wie man mit Landesverrätern umgeht, weiss man in diesem Milieu, welches die Erinnerungskultur der Aktivdienstgeneration pflegt, ganz genau.

### *Stagnation, Zukunftsvertrauen, Reformdynamik*

Wirtschaftlich begannen die 1990er Jahre für die Schweiz schlecht. Nach einer ausgedehnten Aufschwungphase in den 1980er Jahren, die mit steigenden Inflationsraten und einer Übersteuerung auf dem Hypothekarmarkt einherging, geriet die schweizerische Volkswirtschaft nach 1990 in eine lange wirtschaftliche Schwächephase, welche in ihren Auswirkungen den schweren, aber kurzen Kriseneinbruch von 1974/75 übertraf und eher der Grossen Depression der 1930er Jahre ähnelte. So wie damals verüsterte sich der Zukunftshorizont der schweizerischen Gesellschaft. Meinungsumfragen zeichneten ab Mitte der 1990er Jahre ein desolates Bild. Es waren aber nicht primär die neuen internationalen Komplexitäten nach der Implosion des Sowjetreiches und dem Ende des Kalten Krieges, die für Irritationen und Verunsicherung sorgten, sondern es handelte sich um besondere Schweizer Ängste vor Besitzstandseinbussen, vor steigenden Arbeitslosenzahlen, vor «Asylanten» und unkontrollierten Kräften und Mega-Mergers (wie etwa der Novartis-Fusion im März 1996), welche das Land in Unordnung stürzen und es auf eine Abstiegsbahn bringen konnten.<sup>13</sup> Zur hausgemachten Orientierungskrise gegenüber der EU gesellten sich tiefgreifende Zweifel über die künftigen Aussichten der Volkswirtschaft.

Das Wirtschaftswachstum setzte schon 1990 aus. Die Exporte hielten sich zwar zunächst noch gut, der geldpolitische Verknappungskurs der SNB erhöhte jedoch das allgemeine Zinsniveau und dämpfte die Investitionstätigkeit. Der Bauboom der 1980er Jahre war in eine Immobilienkrise umgeschlagen, die verschiedenen Regionalbanken hart zusetzte. So schloss 1991 die Spar- und Leihkasse Thun ihre Schalter; die Kantonalbanken Solothurn und Appenzell-Ausserrhoden gerieten in Schieflage und wurden einige Jahre später von Grossbanken übernommen. Erstmals seit den 1930er Jahren stieg die Arbeitslosigkeit steil an, von 0,5 Prozent im Jahre 1990 auf 4,5 Prozent anno 1993 und über 5 Prozent auf dem Höhepunkt 1997. Obwohl solche Zahlen für die Schweiz alarmierend hoch waren, lagen sie doch um die Hälfte unter jenen in der EU und in den USA. Die Erwerbsquote blieb unverändert hoch. Ab 1994 bewegte sich die Wirtschaftskonjunktur in den Ländern der EU allerdings im Aufwärts-

trend; und auch die Weltwirtschaft verzeichnete wieder höhere Wachstumsraten. Dass die Stagnation der schweizerischen Volkswirtschaft anhielt, konnte man nicht mehr mit mangelnden Impulsen von aussen erklären. Die Ursachen wurden in den Sanierungsprogrammen der öffentlichen Finanzen, der noch immer vergleichsweise restriktiven Geldpolitik der SNB und den Anschlussproblemen an die europäische Wirtschaft nach dem EWR-Nein erkannt. Zudem stand der Schweizer Franken aufgrund der Attraktivität des schweizerischen Finanzplatzes unter starkem Aufwertungsdruck, was die Ertragsmargen im Exportsektor und im Tourismus komprimierte.

Wirtschaftspolitisch zeigten sich in dieser Stagnationsphase wiederum jene dauerhaften Deutungsmuster, die sich bereits in den 1920er Jahren herausgebildet hatten: Sozialdemokratie und Gewerkschaften hatten die Massenkauftkrafttheorie zu einer keynesianisch inspirierten Politik der nachfrageseitigen Konjunkturankurbelung weiterentwickelt und kritisierten die auf Drosselung des Geldangebots angelegte Politik der SNB und die Sparpolitik des Bundes. Die bürgerlichen Parteien und die Unternehmer- sowie Gewerbeverbände setzten auf angebotsseitige Kostenreduktion und auf einen attraktiven Wirtschaftsstandort Schweiz. Die beiden Positionen schlossen sich deshalb nicht völlig aus, weil auch die Sozialdemokratie und die Grünen Preisschutz und Kartellstrukturen in der schweizerischen Volkswirtschaft bekämpften und liberale Reformvorschläge mittrugen – dies oft gegen die SVP, die sich in diesen Fällen einer Mitte-links-Koalition gegenüber sah.<sup>14</sup> Für einen gemeinsamen Nenner sorgte die breite Ausrichtung auf das Wirtschaftswachstum. Auf Umweltprobleme wiesen zwar die Grünen und die Sozialdemokraten hin; die ökologische Fundamentalkritik fand aber kaum mehr Resonanz, und im linken Teil des politischen Spektrums hatte sich das Konzept einer ökologischen Erneuerung der Volkswirtschaft mit positiven Beschäftigungs- und Produktivitätseffekten durchgesetzt.<sup>15</sup> Die Frage war nicht mehr «Für oder gegen Wachstum?», sondern «welches Wachstum?». Mit diesen Diskussionen über alternative Formen des Wirtschaftens erhielt indessen eine ebenfalls neu formulierte Kritik an der kapitalistischen Gesellschaft Auftrieb, die auf die zunehmende gesellschaftliche Ungleichheit und die Kulturkämpfe im digitalen Kapitalismus fokussierte.<sup>16</sup>

Diese Kritik stand im Schatten einer Globalisierungsdiagnose, die in der schweizerischen Öffentlichkeit ab Mitte der 1990er Jahre eine starke Resonanz fand, mit einem Höhepunkt zwischen 1996 und 1998.<sup>17</sup> Die Unterscheidung zwischen einer analytischen Theorie der Globalisierung und der «Globalisierungsrede seit 1990»<sup>18</sup> schärft das Verständnis dafür, dass die

Auflösung der «Unternehmensfestung Schweiz» (als wichtiger Aspekt des Globalisierungsprozesses) als fundamentales Transformationsereignis zunächst kaum thematisiert wurde, bis dann eine diskursiv geradezu explodierende Globalisierungsangst aufkam, die über die ganze Gesellschaft hinweg, von den Gewerkschaften bis zu Unternehmerverbänden, verbreitet war. In diesem nationalen Konsens darüber, dass in der Globalisierung eine Bedrohung des helvetischen Wohlstandes zu sehen sei, kann eine Externalisierung der Stagnationsursachen gesehen werden: Die Strukturprobleme in Betrieben, der Umbau des Arbeitsmarktes, die anhaltenden Widerstände gegen innere Reformen und weitere selbst verursachte Problemlagen wurden in die Sphäre der globalen Wirtschaftszusammenhänge ausgelagert und damit innenpolitisch entschärft.

Bezeichnenderweise trug diese Globalisierungsskepsis nicht dazu bei, das Sensorium für die rasch steigende Internationalisierung von «Schweizer Unternehmen» zu stärken. Der Aufstieg des Finanzmarktkapitalismus, die Finanzialisierung von Grosskonzernen,<sup>19</sup> die Internationalisierung von Aktienmärkten und Wertpapierhandel und – parallel dazu – des Führungspersonals sowie des Geschäftsradius von Unternehmen waren kaum synchronisiert mit der Konjunktur der Globalisierungskritik. Als Letztere mit dem wiedereinsetzenden Wirtschaftswachstum abflachte, liefen diese Internationalisierungsprozesse unvermindert weiter. 1998 erfolgte die Fusion zwischen der Schweizerischen Bankgesellschaft und dem Schweizerischen Bankverein zur UBS (mit Marcel Ospel als neuem CEO). Die beiden verbleibenden Schweizer Grossbanken UBS und Credit Suisse (CS) gehörten zu den grössten *Private Banking*-Einheiten der Welt<sup>20</sup> und lieferten sich zugleich im US-amerikanischen Investmentbanking eine regelrechte Feldschlacht. Sie stilisierten sich zu furchtlosen Pionieren im gefährvollen Dschungel einer international verflochtenen Wirtschaft. Die Probleme waren aus dieser Sicht bei den staatlichen Einrichtungen angesiedelt. Zur Millenniumsfeier rechnete CS-CEO Lukas Mühleman einem massenmedialen Publikum vor, «was die Politik von einem Unternehmen lernen muss». <sup>21</sup> Auch die personell nach wie vor mit SVP-Exponenten verflochtene UBS richtete ihre Mehr-Markt-Rezepte an einen scheinbar ineffizienten Staat. Und sie fanden Widerhall. So beschwor Finanzminister Kaspar Villiger (FDP) in seiner 1. August-Rede von 2000 das «Wirtschaften im gnadenlosen internationalen Wettbewerb» und erklärte, es gehe um einen «ständigen Kampf gegen die eigene Trägheit, gegen die eigenen Ängste, gegen die natürliche Risikoscheu». <sup>22</sup>

Mit diesem mentalen Profil wurde in den 1990er Jahren eine wirtschaftspolitische Liberalisierung vorangetrieben. Einen Motivationsschub

versuchte 1991 ein «Weissbuch» auszulösen, das von der «alten Garde» der schweizerischen Wirtschaftselite signiert war. Dass ausgerechnet die Max-Schmidheiny-Stiftung für die Finanzierung sorgte, weckte allerdings Verwunderung, weil gerade diese Familie auch dank des helvetischen Kartellwesens zu ihrem Reichtum gekommen war. Zudem gehörten Hauptnutznießer der staatlichen Exportrisikogarantie (wie der Kopräsident der ABB) zu den Unterzeichnern. Der Appell verpuffte rasch, wurde aber 1995 wiederholt, diesmal mit weit grösserer Wirkung. «Mut zum Aufbruch» hiess das Pamphlet, in dem 15 Wirtschaftsautoren unter der Federführung von ABB-Kopräsident David de Pury eine forsche «wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz» vorschlugen. Die Leitkategorien lauteten Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung. «Mehr Markt» war die Allzweckwaffe, mit der staatliche Verkrustungen und ineffiziente Politik bekämpft werden sollten. Das «Weissbuch» war recht eigentlich das programmatische *Coming out* der neuen *Corporate Governance*, welche nicht mehr auf die «Festung Schweiz» und die helvetische Sozialpartnerschaft, sondern auf Standortverbesserungen und *Shareholder-value* setzte. Das Sozialversicherungsmodell und der *Service public* waren aus dieser Perspektive ein Relikt des Bevormundungsstaates von gestern. Damit wurde der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften der Fehdehandschuh hingeworfen – in der «Arena», einer beliebten Diskussionssendung des Schweizer Fernsehens, kam es zum Eklat, als die linken Diskutanten nach wenigen Minuten auszogen, weil die prominentesten «Weissbuch-Autoren» es nicht einmal für nötig erachtet hatten, zu dieser Debatte zu erscheinen.<sup>23</sup> Die Szene war paradigmatisch für die Umsetzungsschwierigkeiten, mit denen sich das «Weissbuch» von Anfang an konfrontiert sah. Auf den ersten Blick scheiterten die Schweizer Neoliberalen auf der ganzen Linie; weder konnte die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft aufgelöst noch der Strommarkt liberalisiert werden, noch kam es zu einer Reform der Sozialwerke im vorgeschlagenen Sinne.<sup>24</sup> Dennoch bewegte sich in den 1990er Jahren wirtschaftspolitisch weit mehr als zuvor – und zwar auf mehreren Ebenen. Erstens kam es zu einer grundlegenden Neuausrichtung und EU-Kompatibilität in wichtigen Politikfeldern wie Agrarsektor, Kartellstrukturen und Pensionskassen. Zweitens wurden (wenig spektakulär, aber wirksam) die Staatsstrukturen rationalisiert und die Effizienz der bürokratischen Apparate gesteigert. Und drittens liessen sich nun folgenschwere Massnahmen in der (Unternehmens-)Besteuerung, im Steuerwettbewerb und bei der Sanierung des Bundeshaushaltes nicht mehr vermeiden.

Was den ersten Punkt betrifft, so wurde auf die Veränderungen auf den Aktienmärkten und in der *Corporate Governance* schon hingewiesen.

Auch der *Service public* wandelte sich. Der traditionsreiche «gelbe Riese» PTT (Post, Telegraf, Telefon) löste sich auf und mit ihm eine fein verästelte Versorgungsstruktur in der dörflichen Landschaft der Schweiz. In der Telekommunikation war ein fundamentaler technischer, organisatorischer und rechtlicher Umbruch festzustellen.<sup>25</sup> Die SBB (Schweizerische Bundesbahnen) blieben als Institution mit nationaler Statur bestehen, wurden jedoch stark rationalisiert, automatisiert und auf neue Leistungsziele hin reorganisiert.<sup>26</sup> Eine historische Zäsur liess sich in der Landwirtschaftspolitik erkennen. Nach heftigen agrarpolitischen Auseinandersetzungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, in denen historisch eingeschliffene Vorstellungen (Schutz des Bauernstandes, Selbstversorgung des Landes, rationelle Agrarproduktion, ökologische Landwirtschaft) aufeinanderprallten. Im Juni 1996 wurde – nach einer gescheiterten Vorlage ein Jahr zuvor – mit 78 Prozent Ja-Stimmen ein neuer Landwirtschaftsartikel in die Verfassung aufgenommen. Zwei Jahre darauf wurde eine auf die Stützung kleinerer Betriebe abzielende «Kleinbauerninitiative» deutlich abgelehnt. Damit war der neue Kurs bestimmt. Die bisherigen Übernahmegarantien und Festpreise wurden ersetzt durch einen ökologischen Leistungsausweis und ein System von Direktzahlungen. Die Einkommen der Bauern wurden von Angebot und Nachfrage abhängig, was die Marktorientierung der bäuerlichen Produktion förderte. Zugleich sah die neue Regelung eine finanzielle Unterstützung jener Nahrungsmittelproduzenten vor, die strenge Umwelt- und Tierhaltungsaufgaben erfüllen. Diese politische Lenkung arbeitet nach wie vor mit jährlichen Bundessubventionen in Milliardenhöhe. Neben der Versorgungssicherheit und dem Erhalt der Kulturlandschaft werden auch Biodiversität, Landschaftsqualität und Ressourceneffizienz als Ziele angegeben. Aufgrund der nach wie vor hohen Abhängigkeit der bäuerlichen Einkommen von staatlichen Subventionen (ca. ein Drittel)<sup>27</sup> wird der «freie Bauer» noch stärker als bisher zu einem faktischen Staatsangestellten in einem als *Service public* angelegten, multifunktionalen Landwirtschaftssektor, der zugleich WTO-kompatibel ist. Konstant bleibt die Produktivitätsorientierung der Agrarproduktion; es ist evident, dass die Beschäftigung und die Zahl der Höfe weiter abnehmen werden. Diese Entwicklung ist bis heute umstritten und wird – unter anderem mit weiteren Volksinitiativen – angefochten.<sup>28</sup> Ein weiterer Bereich, in dem in den 1990er Jahren eine historische Weichenstellung erfolgte, ist die Kartellgesetzgebung. Noch 1985 war ein völlig zahnloses neues Kartellgesetz in Kraft gesetzt worden. Ein Jahrzehnt darauf wurde dann die «marktwirtschaftliche Erneuerung» der Schweiz konkretisiert. Das seit 1996 gültige Gesetz sah erstmals wirksame Verfahren und – mit der neu geschaffenen

Wettbewerbskommission – eine Kontrollinstanz vor. Damit fügte sich die Schweiz erstmals in die EU-Standards ein.

Die zweite Veränderungsdynamik vollzog sich gleichsam unter der Oberfläche dieser Auseinandersetzungen. Die schrillen Töne jener, die dem Staatsapparat eine Unternehmensreform verpassen wollten, verhalten zwar in der Politik, die Aufgabe wurde allerdings dennoch – und zwar auch auf der linken Seite des politischen Spektrums – ernstgenommen. Die Vorwürfe einer Gesetzesflut, eines bürokratischen Leerlaufs und Beamtenschlendrians verklammerten sich mit der Einsicht, dass eine effiziente Verwaltung zu einer Optimierung der öffentlichen Dienstleistungen beitragen kann. Mit einer konsequenten Output-Steuerung sollte das Regieren neu erfunden werden, und dies sollte wiederum den Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen, die ebenso konsequent als Kundinnen und Kunden apostrophiert wurden. Die bürgerlichen Kräfte bauten diesen Effizienz- und Transparenzdruck gegenüber den staatlichen Institutionen vor allem deshalb auf, weil die Erwartung bestand, dass ein «schlanker Staat» kostengünstiger «produziert», was wiederum Steuersenkungen erleichtert. Nicht zufällig war in den 1980er Jahren das Bundesfinanzwesen auf verstärkte Kostentransparenz umgestellt worden. Entsprechende Vorschläge wurden von links her regelmässig mit «Thatcherismus» und «Reaganomics» abqualifiziert und gerieten in den Ruch, schlecht kaschierte Staatsabbauprogramme zu sein, die Reiche fiskalisch privilegierten und den Sozialstaat schwächen sollten.

Mit den Debatten um das *New Public Management* wurde diese blockierte Konstellation im Übergang zu den 1990er Jahren überwunden. Dieser Begriff war schon in den 1960er Jahren in die angelsächsische Diskussion eingeführt worden – seit Ende der 1980er Jahre explodierte sein Gebrauch.<sup>29</sup> Zu Beginn der 1990er Jahre versuchten Chefbeamte der Bundesverwaltung, ihre Handlungsspielräume mit *New Public Management* auszuweiten. Gleichzeitig begannen die ersten Städte und Kantone ihre Verwaltung zu reformieren. 1993 veröffentlichte der Betriebswirtschafts-experte Ernst Buschor seine wegweisende Studie zur «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (wie sie in der Folge in der Schweiz genannt wurde).<sup>30</sup> Als neu gewählter Regierungsrat des Kantons Zürich machte er sich – international pionierhaft – an die Umsetzung und löste einen Reformschub aus. Die Hälfte aller Schweizer Kantone initiierten mehrjährige Pilotprojekte, so Zürich ab 1995 unter der Bezeichnung «wif!» (= «wirkungsorientierte Führung der Verwaltung»). Der Bund beschloss 1994 «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» (FLAG). Ab 1996 wurden mehrere altherwürdige Bundesämter betriebswirtschaftlich «freige-

stellt», angefangen mit der Privatisierung des Amtes für Geistiges Eigentum (das fortan mit dem früheren Mitarbeiter Albert Einstein Werbung betrieb). Ab 1996 bzw. 1997 hiessen das frühere Bundesamt für Landestopographie swisstopo und das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie Meteo-Schweiz. Ab 1999 war die Wirksamkeitsüberprüfung von Massnahmen des Bundes auch formell eine neue Verfassungsaufgabe (Artikel 170). Die in allen Selbstdarstellungen erzählte Erfolgsgeschichte muss allerdings relativiert werden: Zum einen wies die «Fitnesskur für den öffentlichen Sektor» selber ein Demokratiedefizit auf, und zum anderen kamen die meisten neuen Ansätze über «unendliche Pilotversuche» nicht hinaus.<sup>31</sup> Der betriebswirtschaftliche Impuls konnte schon deswegen keine durchschlagende Wirkung entfalten, weil es in der Schweiz – entgegen dem Popanz, den die bürgerliche Staatskritik vermittelte – gar keinen «fetten» Staat gab, an dem eine Rosskur hätte vollzogen werden können. Dennoch stiess das *New Public Management* in den Jahren um 1990 – zu einem Zeitpunkt, zu dem die Schweiz ihre schweren Hypotheken aus dem Kalten Krieg abzubauen versuchte – einen zukunfts-offenen Reformprozess an, der die Beziehungen zwischen Bürgern und Staat veränderte und der die staatlichen Institutionen auf allen Ebenen durchlässiger machte für Expertise, Beratung und die (akademische) Fachwissenschaft.

Dies zeigte sich insbesondere in der Gebiets- und Verwaltungsreform auf Gemeindeebene, wo seit 1990 ein starker Einbruch in der Zahl autonomer Einheiten zu verzeichnen war. Zwischen 1850 und 1990 verschwanden insgesamt 250 Gemeinden; im Jahrzehnt nach 1990 waren es 122 und seit 2000 weit mehr als 500, vor allem in den Kantonen Graubünden, Tes-sin, Fribourg, Waadt, Wallis, Solothurn und Thurgau. Das «Fusionsfieber» wurde anfänglich eher durch innerschweizerische Faktoren, insbesondere die veränderten Lebensweisen und neue Anforderungen an die Staatlichkeit auf der untersten, der kommunalen Ebene, ausgelöst. Weil sich dörfliche Solidarität und Kontrolle vielerorts auf Schwundstufen zurückgebildet hatten, war es nicht mehr weit her mit der Ehre und der Autorität, welche die stark persönlich geprägte Ausübung eines öffentlichen Amtes früher mit sich brachten. Auch die Möglichkeiten für bäuerliche Landbesitzer, bei der Raumplanung Einzonungsgewinne zu realisieren, waren weitgehend ausgeschöpft. Gemeindeautonomie schrumpfte seit den 1980er Jahren faktisch zur Steuer(senkungs)autonomie – dadurch wurden das alte Dorf und die kleine Stadt in utilitaristische Zweckgemeinschaften transformiert. Eine mobilisierte Pendlernation, die obendrein von mittelständischen Abstiegsängsten geplagt wird, setzt gerade in Wohngebieten mit ausgeprägter Agglomerationsdynamik nicht mehr jenes freiwillige oder lokalpolitisch

interessierte Engagement frei, das erforderlich ist, um Lokalbehörden im alten Stil zu besetzen. Dasselbe Problem bestand in Randregionen mit einer überalterten und rückläufigen Gemeindebevölkerung. Daraus leiteten einige Beobachter den finalen Kollaps des republikanischen Voluntariats auf der Ebene des kommunalen Regierens ab.<sup>32</sup> Andere Stimmen – insbesondere solche aus der Politikwissenschaft – bestritten diese Diagnose einer «Krise des Milizsystems».<sup>33</sup> Hier wurde stärker der Funktionswandel des milizförmigen (vielfach schlecht oder nicht bezahlten) Engagements, das keineswegs auf das Militärische beschränkt ist, betont. Im Professionalisierungsprozess, der aus den traditionsreichen Gemeinbeschreibern mittlerweile juristische Experten gemacht hat, wurde ein Indiz und ein Faktor für die Rationalisierung der ganzen administrativen Maschinerie an der kommunalen Basis des Staatswesens nach Vorgaben des *New Public Managements* gesehen.

Ein Blick auf die dritte, die finanz- und steuerpolitische Ebene macht deutlich, dass die bürgerlichen Parteien während der konjunkturellen Stagnationsphase der 1990er Jahre die Sanierungsprogramme für den Bundeshaushalt aufs Gleis setzten und eine Reform der Unternehmensbesteuerung vorbereiteten. Dabei blieben sie in der altbekannten, in der Schweiz notorisch zu beobachtenden negativen Rückkoppelungsschleife von Sparen und Konjunkturbremsen gefangen. Die krisenhafte Entwicklung hatte sich ab 1990 bei Bund und Kantonen in steigenden Defiziten niedergeschlagen; 1998 erreichte die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte mit 55 Prozent des BIP ihren Spitzenwert. Im internationalen Vergleich bewegte sich dieser am unteren Ende. Die Gemeinden waren an dieser Entwicklung nicht beteiligt; hier hatte sich der Verschuldungsgrad seit 1990 nicht erhöht. In der Bevölkerung herrschte jedoch ein Unbehagen selbst gegenüber einer moderaten Politik der Verschuldung; im Frühjahr 1995 sagten 83,4 Prozent der Stimmbürger und alle Kantone Ja zu einer «Ausgabenbremse» auf Bundesebene, die auch bei kleinen Beträgen (2 Millionen Schweizer Franken für wiederkehrende, 20 Millionen Schweizer Franken für einmalige Ausgaben) ein «qualifiziertes Mehr» (d. h. die Zustimmung von National- und Ständerat) vorsieht. Damit verbunden war die Einführung einer Schuldenbremse mit dem Ziel, strukturelle Defizite im Bundeshaushalt zu verhindern. Diese Instrumente der Finanzsteuerung wurden – und werden – ebenso auf Kantons- und Gemeindeebene diskutiert. Obwohl sie hier keinen grossen Anklang fanden, wurden sie in einigen Kantonen eingeführt, so in Zürich im Jahre 2001.

Einnahmenseitig wurde 1995 die (1941 geschaffene) «Warenumsatzsteuer» durch eine moderne Mehrwertsteuer abgelöst, die allerdings weit geringere Steuersätze aufwies als innerhalb der EU. Nun wurde auch ein

weiteres Desideratum in Angriff genommen, welches die Führungsposition der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb konsolidieren sollte. 1997 stellte Kaspar Villiger das Programm zur Stärkung des Holdingstandorts Schweiz vor, das eine Steuerbefreiung für ausländische Beteiligungen anstrebte. Diese «Unternehmenssteuerreform I», an die sich zwei weitere Reformprojekte anschliessen sollten, war eingebettet in das Konzept eines föderalistischen Steuersenkungswettbewerbs. Die Schweiz sollte – der nach dem Ersten Weltkrieg eingeführten Nullsummenspiel-Logik entsprechend – Steuersubstrat aus dem Ausland abwerben und dieses durch einen kantonalen Steuersenkungswettbewerb im Lande verteilen. Diese Rechnung ging für etwa ein Jahrzehnt auf. Die Schweiz positionierte sich auf der Gewinnerseite der internationalen Kapitalmobilität und fungierte in einer Phase geradezu hektischer Firmenverlegungen als Niederlassungsmagnet. Die systematische Privilegierung von ausländischem gegenüber inländischem Kapital motivierte Anleger, vor allem in Schweizer Städten Direktinvestitionen zu tätigen und die Vorteile kantonalen Sondersteuerregimes und die hohe Lebensqualität dieser urbanen Räume zu nutzen. Die fiskalische *Economy of scale* vermochte die Negativwirkung sinkender Steuersätze und Steuerbefreiungen zum Teil erheblich zu kompensieren. In erfolgreichen Standortwettbewerbskantonen klingelten die Kassen, und auf allen Staatsebenen stiegen die von Firmen bezahlten Steuern an. Dies ging voraussehbar auf Kosten anderer Staaten, denen auch nach 2000 noch nicht klar war, wie mit dem auf Druck renitent reagierenden Kleinstaat umzugehen sei. Zwar häuften sich die Stimmen, die diesen Zustand nicht mehr akzeptieren wollten; es gab aber immer die Gegenmeinung, dass die Schweiz steuerpolitisch ihre Vorteile habe, weil sie zeige, was passiert, wenn die fiskalische Belastung zu stark ansteigt. Wirtschaftsliberale Kräfte in der EU reichten so der finanzpolitisch vorbildlichen Schweiz immer wieder die Hand. Letztere wiederum wappnete sich gegen die zunehmende Kritik am Bankgeheimnis mit einer «Weissgeldstrategie» und dem Abschluss eines Quellenbesteuerungsabkommens. Damit glaubte man einen Weg gefunden zu haben, um neuen, verschärften europäischen Standards zu genügen und gleichzeitig die Diskretion des Vermögensverwaltungszentrums zu sichern. Die Schweiz wurde damit allerdings faktisch zur Steuereintreiberin für ausländische Staaten und trug damit zu einer Transnationalisierung der Steuerhoheit und des Fiskalsystems bei. Einen solchen Schritt hatte sie mehr als ein halbes Jahrhundert zuvor, im Gefolge des Londoner Schuldenabkommens von 1952, schon einmal erprobt, und wie damals hob er sich merkwürdig ab vom rhetorischen Beharren auf Nationalsouveränität.

«Hausaufgaben», Schocks und Normalisierung

Mit der Millenniumsstimmung um 2000 war die Zukunftshoffnung in die Schweiz zurückgekehrt. Die Bilanz der 1990er Jahre schien, bei allen Startschwierigkeiten, positiv. In der zitierten 1. August-Rede von 2000 lobte Bundesrat Villiger Wirtschaft und Staat, die «unter dem Eindruck der Rezession der 1990er-Jahre einen grossen Teil der Hausaufgaben gemacht» hätten. Das habe oft wehgetan, «aber wir haben wieder Wachstum, die Arbeitslosigkeit ist auf die globale Bestmarke gesunken, wir sind bei den Besten». Villiger sprach vor allem die Wirtschaft an; der Eindruck, wichtige Probleme gelöst zu haben, herrschte damals aber auch in anderen, auf den ersten Blick weit auseinanderliegenden Bereichen wie der Drogenpolitik, des Umgangs mit der Vergangenheit, der Bekämpfung des Rassismus und der Verfassungsreform vor. So unterschiedlich die Problemlagen waren, so übereinstimmend herrschte die Meinung vor, dass die Schweiz dazugelernt habe.

Besonders hart umkämpft war die Drogenpolitik. Drogenabhängige führten ein zunächst wenig beachtetes Leben. Als aber 1983/84 AIDS und HIV zu öffentlichen Themen aufstiegen und zunächst mit Drogenmilieus und Homosexualität in Verbindung gebracht wurden, stellte sich ein Alarmbewusstsein ein. Obwohl rasch klar wurde, dass die ganze Gesellschaft von diesen neuen Infektionskrankheiten betroffen war (was grundlegende Veränderungen der Sexualpraktiken weg von der «68er-Libertinage» zur Folge hatte), gab es bei Heroinabhängigen das spezifische Problem der Ansteckung durch den beim Spritzen der Droge üblichen Nadeltausch. Das Spritzenabgabeverbot, das 1985 in Zürich verhängt wurde, trug zur raschen Ausbreitung der HIV-Erkrankungen bei; die Schweiz wies bald desolate Spitzenwerte auf, und auch das Drogenproblem verschärfte sich. Ab Ende der 1980er Jahre geriet es mit der «öffentlichen Hölle» auf dem Zürcher Platzspitz (hinter dem Hauptbahnhof), wo sich Tausende von Personen täglich mit «Stoff» eindeckten, in den internationalen Aufmerksamkeitsfokus. Der *Needle-Park* entwickelte sich zum Notstandsgebiet in einer urbanen Wohlstandsregion. Anfang 1988 schlugen Drogenfachleute die «Grundsätze für eine rationale Drogenpolitik» vor, die eine konsequente Abkehr vom bisher praktizierten Repressions- und Prohibitionsansatz forderte. Vorerst passierte nichts. 1991 starb jede zweite Woche ein Süchtiger auf dem Platzspitz; gestresste Sozialarbeiter nahmen bis zu zehn Wiederbelebungsversuche pro Tag vor. Die Lage verschärfte sich, und am 5. Februar 1992 wurde der Platzspitz mit einem Polizeieinsatz «geschlossen». Umgehend verlagerte sich die Szene auf das ausrangierte Bahnhofareal beim Letten, wo Fotografen erschütternde Bilder persönlicher

Verelendung knipsten, während der Drogenabsatz mit Höchstpreisen florierende. Nach einer längeren Anlaufzeit entschloss sich die rot-grüne Stadtregierung im Februar 1995 zur Schliessung des Geländes. Fortan standen den Süchtigen «Fixerräume» zur Verfügung, in denen Stoffe abgegeben und medizinische Beratung angeboten wurden. Die neue Devise der «Schadensminderung» war – in Kombination mit Repression, Prävention und Therapie – Teil der seit 1994 auf Bundesebene geltenden «4-Säulen-Politik». Zwei in ihrer Zielsetzung diametral entgegengesetzte Volksinitiativen, von denen die eine auf verschärfte Repression setzte («Jugend ohne Drogen») und die andere für eine Legalisierung plädierte («Für eine vernünftige Drogenpolitik») wurden 1997 und 1998 mit ähnlich hohen Nein-Stimmenanteilen (71 und 74 Prozent) abgelehnt. 2008 fand auch eine Hanflegalisierungsvorlage keine Zustimmung (63 Prozent Nein-Stimmen); einzig die «ärztliche Verschreibung von Heroin» fand 1999 mit 54 Prozent die Zustimmung des Volkssouveräns und ermöglichte es, die nach der 1995 erfolgten Räumung des Lettenareals eingeschlagene dezentrale «Medikalisierung» der Sucht durch direkte Stoffabgabe und Substitutionstherapie im Rahmen einer neuen nationalen Gesetzgebung schweizweit zu praktizieren. Mit der Abgabe sauberer Spritzen und sozialmedizinischer Betreuung konnte die Zahl der «Drogentoten», d. h. jener Todesfälle, die direkt auf Probleme mit verbotenen Stoffen zurückgehen, zwischen 1995 und 2000 halbiert werden; gleichzeitig sank die Zahl der Aids-Erkrankungen. Die Mechanismen der direkten Demokratie ermöglichten in der Bevölkerung breit abgestützte drogenpolitische Lernprozesse und das Erproben und Standardisieren zielführender Lösungsansätze.

Kaum war die Schweiz – mit Fokus Zürich – Mitte der 1990er Jahre mit dem Verschwinden der drastischen Drogenhöllen aus dem internationalen Scheinwerferlicht gerückt, lenkte ein anderes, das nationale Selbstbewusstsein in besonderer Weise tangierendes Problem die globale Medienaufmerksamkeit erneut auf das Land. Diesmal ging es um die verdrängte Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges. Im Kalten Krieg hielten es Behörden und Banken für unnötig, das Problem der «nachrichtenlosen Vermögen» aus der Zeit des Nationalsozialismus zu regeln. Weder die Restitutionsfragen, die in den 1980er Jahren in den USA aufkamen, noch die verstärkte Moralisierung internationaler Beziehungen seit Anfang der 1990er Jahre wurden als Problem für die Schweiz wahrgenommen. Mit den Gedenkanlässen zum 50. Jahrestag der Befreiung Europas vom Nationalsozialismus schien nicht nur die Peinlichkeit der «Diamant»-Feiern von 1989 vergessen, sondern auch ein Schlussstrich unter ein schwieriges Kapitel der Schweizer Geschichte gezogen zu sein. Doch schon ein Jahr darauf ver-

schärfte sich die Kritik an der Schweiz. Immer neue Vorwürfe und Gerüchte machten die Runde. Die Banken verhielten sich abweisend wie in den Jahrzehnten zuvor, die Regierung sprach von einem Problem der Privatwirtschaft. Doch das nationale Geschäftsmodell des Finanzplatzes beruhte gerade nicht auf solchen Trennungen, und als im Sommer 1996 der Bankenausschuss des amerikanischen Senats mit Boykottmassnahmen gegen helvetische Finanzinstitute drohte, herrschte Staatskrisenstimmung im Kleinstaat. Im nationalistischen und bürgerlichen Wählerspektrum war von «Angriff» und «Wirtschaftskrieg» die Rede, zur Linken wurde betont, die Schweiz sei von ihrer verdrängten Vergangenheit eingeholt worden. Im Dezember setzten Parlament und Regierung die Unabhängige Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg (UEK) ein. Nach ihrem Präsidenten Jean-François Bergier wurde sie bald Bergier-Kommission genannt und mit der auf fünf Jahre angelegten Erforschung der strittigen Fragen betraut, von den nachrichtenlosen Vermögen und dem Goldhandel zwischen SNB und deutscher Reichsbank über das Verhalten von Industrie-, Rüstungs- und Handelsunternehmen (Stichworte «Arisierung» und Zwangsarbeit) bis hin zur Restitution von Kulturgütern und Flüchtlingspolitik. Gleichzeitig einigten sich Schweizer Banken und US-Kläger auf die Einsetzung des Volcker-Committee, das alle noch vorhandenen Informationen zu über 4 Millionen Bankkonten auswerten sollte.<sup>34</sup> Mit der Schaffung der UEK befand sich die Schweiz im Trend; Wahrheits- und historische Untersuchungskommissionen existierten in 25 Ländern und waren zu einem neuen Aushandlungs- und Verständigungsmedium über die «Schuld der Nationen» geworden.<sup>35</sup>

Während SVP-Politiker von «Erpressung» und «Kniefall der Schweiz» sprachen (und die Forschungsergebnisse der UEK durchwegs ablehnten), wollte der Bundesrat die Vergangenheitsaufarbeitung in einen globalen Zusammenhang stellen und lancierte im März 1997 die Idee einer international tätigen schweizerischen «Solidaritätsstiftung».<sup>36</sup> Die dafür benötigten 7 Milliarden Schweizer Franken sollten durch den Verkauf eines Teils des Goldes der SNB aufgebracht werden, das aufgrund der neuen Währungspolitik zur Hälfte funktionslos geworden war. Das Projekt hatte indessen keine klare Zielsetzung und stand sofort im politischen Gegenwind. Die Banken verwiesen darauf, dass sie zusammen mit der SNB bereits auf freiwilliger Basis 265 Millionen Schweizer Franken für die Opfer des Holocaust gesammelt hätten. Die SVP wollte – bevor sie ein Jahrzehnt später die Goldverkäufe im Prinzip zu bekämpfen begann – mit den Milliardensummen die Sozialversicherung sanieren. Doch auch die Volksinitiative «Überschüssige Goldreserven in die AHV» scheiterte 2002 ebenso

wie ein Gegenvorschlag der Bundesversammlung. Im selben Jahr lancierten die SPS und weitere Gruppierungen die Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» (KOSA-Initiative), die 2006 an der Urne abgelehnt wurde. Die Kantone insistierten über den ganzen Zeitraum hinweg darauf, dass die schliesslich über 21 Milliarden Schweizer Franken betragenden Erlöse aus 1300 Tonnen SNB-Gold nach dem verfassungsmässigen Schlüssel (2/3 Kantone, 1/3 Bund) auszuschütten seien. Sie setzten sich, unterstützt von SNB, Bundesrat und bürgerlichen Parteien, durch, und so verschwanden die ausserordentlichen «Golderträge» in den Kassen von Bund und Kantonen; in Obwalden wurden sie dafür verwendet, um eine Durststrecke im föderalistischen Steuersenkungswettbewerb zwischenfinanzieren zu können. 1998, als bereits klar war, dass die «Solidaritätsstiftung» nicht zustande kommen würde, einigten sich die Schweizer Banken (nicht aber die Versicherungen!) mit den US-amerikanischen und jüdischen Klägern auf einen Vergleich und zur Zahlung von 1,25 Milliarden Dollar an Holocaust-Opfer. Damit war die akute Phase der Krise ausgestanden. Als die UEK 2001/02 zwei Dutzend Studien und ihren Schlussbericht veröffentlichte, stiess dies zwar medial und fachwissenschaftlich auf ein beträchtliches Echo; Regierung und Parlament waren aber angesichts der polarisierten innenpolitischen Atmosphäre nicht mehr interessiert an einer vertieften Auseinandersetzung mit dem nationalen Geschichtsbild.

Gegenläufig zur nach dem Ende des Kalten Krieges anhaltenden Verdrängung der Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg stieg in den beginnenden 1990er Jahren das Bewusstsein für die Gefahren der rechts-extremen Propaganda. Während Jahrzehnten war der Beitritt der Schweiz zum internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (von 1965) blockiert gewesen. Um diesen Schritt zu ermöglichen, beschlossen Regierung und Parlament, ein Antirassismugesetz zu schaffen, das die Menschenwürde der Einzelnen und durch das Verbot der Volksverhetzung den öffentlichen Frieden aller schützen sollte.<sup>37</sup> Gegen die Vorlage ergriffen radikal rechte und föderalistisch-freiheitliche Gruppen erfolgreich das Referendum. In der Volksabstimmung vom 25. September 1994 wurde das Gesetz jedoch mit einem Stimmenanteil von 54,6 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Daraufhin begann die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) ihre Arbeit; Ende des Jahres trat das Anti-Rassendiskriminierungsabkommen für die Schweiz in Kraft. Die EKR mischte sich auch umgehend in die Regierungspolitik ein und bezeichnete 1996 in seiner pointierten Stellungnahme das vom Bundesrat in seinem Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik 1991 entworfene Drei-Kreise-Modell als «in seiner Grundstruktur rassistisch» so-

wie als «ethno- und eurozentrisch».<sup>38</sup> Von rechts her wurde diese gesetzliche Massnahme gegen Rassendiskriminierung immer wieder kritisiert; eine 2007 von den Schweizer Demokraten lancierte Volksinitiative «Für freie Meinungsäusserung – weg mit dem Maulkorb!», welche die Rassismus-Strafnorm ersatzlos aus dem Strafgesetzbuch streichen wollte, erreichte allerdings das Unterschriftenquorum nicht. Das Antirassismugesetz ermöglichte es fortan, Holocaustleugner gerichtlich zur Rechenschaft zu ziehen, seine Reichweite und Geltungskraft blieben aber Gegenstand permanenter öffentlicher und gerichtlicher Auseinandersetzungen.<sup>39</sup>

Die Fragen, welche die Antirassismugesetzgebung aufwarf, stellten sich auch auf der allgemeineren Ebene einer Verfassungsreform. Es entstand erneut ein breiter Konsens, dass die Verfassung von 1874, die sich aufgrund von 136 Teilrevisionen als veritabler «Flickenteppich» präsentierte, einer Generalüberholung bedurfte.<sup>40</sup> Wie gezeigt war schon 1919 heftig über die Notwendigkeit einer Totalrevision der Bundesverfassung diskutiert worden; das Projekt verschwand aber rasch in der Versenkung. Als es in den reformfreudigen 1960er Jahren wieder auftauchte, wurden zwar konkrete Vorarbeiten in Angriff genommen, die aber alsbald im Krisenkontext der 1970er Jahre erlahmten und 1978 eingestellt wurden. Erst nach Mitte der 1980er Jahre erschien das Geschäft aber wieder auf der parlamentarischen Traktandenliste. Entscheidende Impulse kamen von der transnationalen Rechtsvereinheitlichung und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Es war nur konsequent, dass die Debatte in der Folge ins Umfeld des EWR- und, ab 1991, des EG-Beitritts der Schweiz geriet. Die Schweiz bewegte sich konstitutionell auf Europa zu.

Nach der EWR-Abstimmung wurde eine Denkpause eingelegt. Ab 1994 griffen die politischen Behörden das Anliegen wieder auf. Nun wurde allerdings betont, es gelte, die «Willensnation Schweiz» zu stärken. Grosse Sprünge waren nicht mehr angesagt. Vielmehr betonten die reformorientierten Kräfte, dass sich die Institutionen des Bundesstaates während seines 150-jährigen Bestehens insgesamt bewährt hätten und dass «grundlegende Änderungen somit nicht notwendig» seien.<sup>41</sup> Nach wie vor ging es zwar darum, die vom Diskriminierungsschutz her schwach ausgebildete eidgenössische Verfassung enger an die europäische Rechtskultur heranzuführen. Doch diese Zielsetzung wurde nun von einer aussenpolitischen Integrationsperspektive abgekoppelt. Die normativen Veränderungen waren indessen bemerkenswert. Die Gleichheit vor dem Gesetz bezieht sich im neuen – heute gültigen – Verfassungstext nicht mehr wie noch 1874 auf «alle Schweizer», sondern neu auf «alle Menschen». Der Begriff «Nation» fehlt (bzw. beschränkt sich auf Nationalstrassen, Nationalbank und Na-

tionalrat), «Souveränität» kommt, wie bisher, nur im Zusammenhang mit den Kantonen vor, während zahlreiche Bezüge zum Völkerrecht und zur internationalen Ordnung hergestellt werden. Der neue Verfassungstext enthielt, in deutlicher Absetzung zu den Vorgängern, einen umfassenden Grundrechtskatalog (inklusive Streikrecht) und verankerte neben der Chancengleichheit explizite Verantwortlichkeiten, so auch jene gegenüber künftigen Generationen; so erwähnt Zweckartikel 2 explizit eine «nachhaltige Entwicklung» und die «dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen». Während die Bundesverfassung von 1874 lediglich «kleine Sozialrechte» kannte, wie die Unterstützung verunfallter Wehrmänner, den Anspruch auf Primarschulunterricht und das Recht auf schickliche Bererdigung, verankerte ihre Nachfolgerin das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12) und den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19). Darüber wurden mehrere – allerdings von Individuen nicht einklagbare – Sozialziele formuliert (Art. 41).<sup>42</sup>

Während von links her Kritik an mangelndem Mut und reduzierter Reformbereitschaft ertönte, eröffnete die Rechte einen wortgewaltigen Feldzug gegen die Vorlage. Die AUNS mobilisierte dagegen, und ein «Kampfkomitee» unter dem Vorsitz von SVP-Nationalrat Ulrich Schlür glaubte, einen Angriff auf das staatspolitische Fundament der Eidgenossenschaft abwehren zu müssen. Insbesondere das Streikrecht und die Sozialziele waren diesen Kreisen ein Dorn im Auge. Die Rede war von «Mogelpackung» und «Schwindel». Eine im Dienste fremder Mächte stehende Regierung plane – so das Blatt «Recht+Freiheit» – einen «Staatsstreich». <sup>43</sup> Der Bundesrat wehrte sich gegen diese «bewusst geschürte Angst» und stellte einen bedenklichen «Verfall unserer politischen Kultur» fest. In der Volksabstimmung vom 18. April 1999 wurde der Verfassungstext mit 59 Prozent der Stimmen angenommen; beim Kantonsmehr fiel die Zustimmung hauchdünn aus. Gemessen an den schrillen Tönen der Abstimmungskampagnen war die Stimmbeteiligung mit 35 Prozent sehr niedrig; Analysen zeigten, dass es die Grundeinstellung der Bürgerinnen und Bürger war, die über ein Ja oder Nein entschied; analog zur EWR-Abstimmung war die Zustimmung zur neuen Verfassung in der Romandie, in städtischen Gebieten und bei Jüngeren mit guter Bildung generell grösser. <sup>44</sup>

Das Gefühl, die wichtigsten «Hausaufgaben» gemacht zu haben, wurde allerdings auch durch einige deprimierende Vorfälle erschüttert. Dazu gehörte das Attentat, das sich am 27. September 2001 in der Steueroase Zug ereignete. Ein aufgebrachter, verstörter Bürger war mit Schusswaffen und einer Bombe in das Zuger Parlamentsgebäude eingedrungen, erschoss drei Regierungsräte und elf Kantonsräte und verletzte zahlreiche weitere Poli-

tikerinnen und Politiker sowie Medienschaffende schwer, bevor er sich selber tötete. So etwas hielt man bisher in der direktdemokratischen Schweiz nicht für möglich. Alsbald kam es zum Absturz einer weiteren helvetischen Selbstverständlichkeit. Ein Monat danach ereignete sich eine Brandkatastrophe im Gotthardtunnel. Die Kollision von zwei Lastwagen löste tief im Tunnel eine Explosion und eine gewaltige Rauchentwicklung aus. Elf Menschen starben. Konsternierte Fernsehzuschauer verloren im Anblick eines dunkel qualmenden Südportals ihren Glauben an eine sichere Verkehrsverbindung.<sup>45</sup>

Inmitten dieser beiden verstörenden Ereignisse kam es am 2. Oktober 2001 zum denkwürdigen *Grounding* der renommierten schweizerischen Fluggesellschaft Swissair. Todesopfer waren hier keine zu verzeichnen – dafür ein nationalsymbolischer Super-GAU. Zunächst tauchten auf dem Flughafen Zürich immer mehr «Annulliert»-Meldungen auf; die Irritation schlug in schiere Fassungslosigkeit um, als die Swissair den Flugbetrieb unvermittelt «aus finanziellen Gründen» einstellte. Weltweit waren 39 000 Reisende von diesem Blitz aus heiterem Himmel betroffen. Dieses Ereignis, über das die internationalen Medien ausführlich berichteten, löste in der schweizerischen Bevölkerung einen Schock aus, verkörperte die Schweizer Luftflotte doch viele Eigenschaften, die man im Lande hochhielt: Pünktlichkeit, Sauberkeit, Qualität, Verlässlichkeit, Fairness und Vertrauen.

Dass die Swissair, einst als «fliegende Bank» der Schweiz apostrophiert, so hart auf dem Boden landete, hing mit dem Verhältnis der Schweiz zur EU zusammen. Die Swissair versuchte – wie viele selbstbewusste andere Unternehmen – die zunehmenden Kapazitäts- und Fixkostenprobleme durch eine Strategie des Wachstums und der horizontalen und vertikalen Integration zu meistern. Das «Projekt Alcazàr» sollte die Fluggesellschaft Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre durch den Zusammenschluss mit der KLM, SAS und AUA in neue Grössendimensionen hineinkatapultieren. Die Swissair sah sich bereits in der *Superleague* der vier in Europa noch verbleibenden Fluggesellschaften. Dazu musste sie aber ungehinderter Zugang zu den grossen europäischen Märkten bekommen. Das Nein zum EWR-Beitritt bedeutete einen Strich durch diese Rechnung. Auch weitere teure Projekte setzten nicht die erwartete *economy of scope and scale* frei. Dass der betriebswirtschaftliche Sinkflug im Herbst 2001 so plötzlich mit dem *Grounding* endete, hing indessen mit 9/11 zusammen. Mit den *Twin-Towers* brach der internationale Luftverkehr ein, und der Swissair ging buchstäblich das Flugbenzin aus. Es ist bezeichnend, dass der Bund die nationale Fluggesellschaft retten wollte (und drei Milliarden Franken in ein Stabilisierungsprogramm investierte), während die auf Pri-

vatisierung setzenden Grossbanken – und insbesondere die UBS – nicht mitmachten.

So bedeutete das *Grounding* der «fliegenden Nationalhymne» der Schweiz (eine andere beliebte Bezeichnung) das Aus für die Gesellschaft und gleichzeitig einen Reputations-Totalschaden für einen Teil der freisinnigen Wirtschaftselite, die zwar schamlos Boni und Reiseprivilegien beanspruchte, deren diffuse Inkompetenz jedoch nicht justiziabel war. Das umfangreiche Gerichtsverfahren, das als spektakulärster Prozess der Schweizer Wirtschaftsgeschichte die Generierung von ca. 17 Milliarden Schweizer Franken an Verlusten zu untersuchen hatte, endete 2007 denn auch durchwegs mit Freisprüchen für alle 19 Angeklagten. Delikte wie Untreue, Gläubigerschädigung und Urkundenfälschung konnten nicht festgestellt werden – die Entscheidungsträger glaubten an das, was sie taten, und erhielten dafür ca. 3 Millionen Franken Prozessentschädigung. Im März 2002 wurde aus der Swissair-Konkursmasse mit massgeblicher Beteiligung der deutschen Lufthansa die Gesellschaft Swiss gestartet, die seit 2007 zu 100 Prozent im Besitz der deutschen Fluggesellschaft ist. Beim Verkauf musste der Bund einen Grossteil seiner Not-Investitionen abschreiben. Seit 2011 wirbt die Lufthansa via Swiss mit dem Motto «Our sign is a promise» und betont damit die Werte, die das Schweizerkreuz nach wie vor ausstrahlt. Als Nachfolgerin der vom EWR-Nein besonders krass geschädigten Swissair ist die Swiss also längst der EU beigetreten und transportiert dort als Lufthansa-Werbeträger den helvetischen Tugendkodex.

Als die Swiss 2002 abhob, hatten viele Schweizerinnen und Schweizer einen sozialpsychologischen Normalisierungsprozess durchlaufen. Das Sonderfalldenken war erschüttert. Zur neuen Gefühlslage passte die längst geplante, im ersten Anlauf gescheiterte und Mitte Mai 2002 endlich eröffnete sechste schweizerische Landesausstellung im «Drei-Seen-Land» (Neuenburger-, Murten- und Bielersee). Wäre die Expo 02, wie zuerst vorgesehen, bereits 2001 zustande gekommen, hätte sie noch voll mit dem Grosssponsor Swissair rechnen können. Aber an Finanzierungsprobleme hatte sich die Projektleitung längst gewöhnen müssen. Über die zehnjährige Planungs- und Organisationsphase hinweg waren die Auseinandersetzungen um Finanzen, aber auch um Ökologie und Ästhetik nicht mehr abgerissen. Dass das Schweizerkreuz nur noch ein Logo unter vielen anderen sein würde, war rasch klar. Für die kühnen Ideen der künstlerischen Leitung unter Pipilotti Rist war die Startbahn bei Weitem zu kurz; nach dem Rücktritt von Rist übernahm der monetäre Pragmatiker Martin Heller das Zepter und realisierte das Machbare. Auf den fünf *Arteplages* war keine selbstgefällige nationale Introspektion vorgesehen; mit den eher an

Pfahlbauer-Dörfer mit freier Sicht aufs Mittelland denn an den Gotthard-Mythos erinnernden Installationen präsentierten die fünf Organisations-Kantone Bern, Jura, Fribourg, Neuenburg und Waadt eine Ausstellung mit hohem Unterhaltungswert, die nationale Zeichen und kommerzielle *Brands* bunt vermischte. Die mediale Originalität der Präsentation trug zur Verstreuung der Präsentation in der Fläche bei; vor einzelnen Pavillons und Installationen bildeten sich lange Warteschlangen. Das war denn auch die einzige Klage, die von Seiten der über zehn Millionen Besucher immer wieder geäussert wurde. In der öffentlichen Debatte gehörte hingegen der Vorwurf, die Ausstellung sei «unschweizerisch», zum steten Begleitennor, ohne jedoch eine Grundsatzdebatte auszulösen. Die Kundenorientierung, welche das *New Public Management* in den 1990er Jahren stark gemacht hatte, war in der Selbstinszenierung des Landes angekommen. Die Schweiz hatte sich mit der der Expo 02 ganz gut verkauft.<sup>46</sup>

Gegenläufig zum *Swissair-Grounding* und beflügelt durch die Expo 02 fand der *Take off* der *Swissness* statt. Erstmals auf Aufmerksamkeit stiess der Anglizismus Ende der 1990er Jahre, als die neu gegründete Präsenz Schweiz (das Kompetenzzentrum für die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland) neue Kommunikationskonzepte erprobte und die Schweiz aus der moralischen Talsohle der Diskussionen um die «nachrichtenlosen Vermögen» herauszuführen versuchte. Stilbildend für *Swissness* war der Auftritt der *Confoederatio Helvetica* auf der Hannoveraner Expo von 2000. Der Architekt Peter Zumthor präsentierte hier eine als Klangskulptur entworfene Raumstruktur, für deren Bau Föhren- und Lärchenholz aus den heimatlichen Bergen verwendet wurde und die gleichzeitig auf die grosse, weite Welt hin geöffnet war und diese als Echoraum für ein neues nationales Selbstverständnis entdeckte. Medial orchestriert wurde die Anstrengung durch die SRG, die sich 2001 den Zusatz «idée suisse» in den Firmennamen schrieb. *Swissness* war nicht nur eine geistige Lockerungsübung gegen engstirnigen Nationalismus, sondern wollte auch für die internationalen Reputationsrisiken sensibilisieren, die fremdenfeindliche Strömungen für verschiedene Geschäftssparten (Vermögensverwaltung, Tourismus, Unternehmensansiedlung) bedeuteten. Es konnte nicht ausbleiben, dass umgehend ein Kampf um die Deutung entbrannte; während die einen in der *Swissness* einen «leichtfüssigen Patriotismus» sahen, warnten andere vor der Rückkehr eines reaktionären Nationalbewusstseins.<sup>47</sup> Diese Debatte wurde unterlaufen durch die Intensivierung des globalen *Nation Branding* mit standortverbesserndem Anspruch. *Swissness* wurde auf die Frage reduziert, wie sich die Bezeichnung «Schweiz» und der Gebrauch des Schweizerkreuzes gegen Missbrauch durch die Konkurrenz

schützen liessen. Als der Bundesrat Mitte November 2006 seinen *Swissness*-Bericht publizierte und damit auf eine ganze Reihe von parlamentarischen Vorstössen von links bis rechts reagierte, war das Problem definitiv in den «wirtschaftlichen Realitäten» der Schweiz angekommen und bewegte sich fortan in der Zone von Marken- und Wappenschutz.<sup>48</sup>

2002 zeigte sich die welthaltige Normalitätserfahrung auch darin, dass die Schweiz 2002 als 190. Staat der UNO beiträt. Institutionell war das kein Durchbruch, da die Beziehungen zu allen Unterorganisationen schon bisher sehr eng waren. Symbolisch setzte die Vollmitgliedschaft jedoch ein starkes Zeichen. Die Schweiz war gleichsam in der Welt angekommen. 1998 hatten Exponenten der FDP, der CVP und der SPS gemeinsam das Volksbegehren gestartet, das im Parlament und bei der Regierung Zustimmung fand. Ein von Christoph Blocher präsidiertes Komitee, dem wichtige FDP- und CVP-Politiker angehörten, warnte erneut mit Untergangsszenarien und mit dem Hinweis auf horrenden Kosten vor diesem Schritt, vermochte damit jedoch keine Mehrheit mehr zu mobilisieren. Die bürgerliche Abwehrphalanx, die 1986 zur schweren Niederlage der UNO-Beitrittivorlage beigetragen hatte, existierte nicht mehr, und die AUNS vermochte nur ein paar Splitterkomitees zu koordinieren. Auf Befürworterseite verschränkten sich ein ökologisches, friedenspolitisches, kirchliches und künstlerisches Engagement zu einer Relativierung des Neutralitätsdogmas, das während des Kalten Krieges noch dominiert hatte. Im März 2002 vermochte die Vorlage 54,4 Prozent Ja-Stimmen auf sich zu vereinigen; das Ständemehr fiel mit 12:11 knappstmöglich aus. Die Innerschweiz und generell ländliche Gegenden sagten erneut Nein zur UNO; in städtischen Agglomerationen und in der Westschweiz (mit einem Rekordresultat von zwei Dritteln Ja-Stimmen in Genf) überwog die Zustimmung.

Im selben historischen Veränderungskontext wurde das bisherige Syndrom von militärischen Feindbildern und Landesverteidigung zersetzt. Seit den 1990er Jahren liess sich in der Schweiz eine eindrückliche Gegenläufigkeit in der Wahrnehmung und Organisation von Sicherheit feststellen. Auf der einen Seite nahm das Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung stark zu, und Sicherheit wurde zum Leitbegriff von Parteien und Politikern. So erklärte Bundesrat Arnold Koller 1994 zum «Jahr der inneren Sicherheit». Es boomte ein risikoaverses Verhalten, das Gefahren einzudämmen und Unwägbarkeiten abzusichern trachtete. Der gegenläufige Kult des Risikos, der in derselben Zeit aufkam, hing systematisch mit diesem Aufbau von Welten der Sicherheit zusammen; sowohl unvorsichtige Bergsteiger wie auch hoch pokernde Grossbanken konnten im Ernstfall mit Rettung rechnen. Auf der anderen Seite stürzte die durch die Kultur

der Bedrohung gestützte staatliche Sicherheitspolitik in eine fundamentale Krise. Die Schweizer Armee, noch in den 1980er Jahren zum historischen Garanten der nationalen Unabhängigkeit stilisiert, geriet nach dem Ende des Kalten Krieges und nach der Armeeabschaffungsinitiative nicht nur unter markanten Anpassungs- und Spardruck. Sie wurde vielmehr selber zu einer dynamischen Reforminstanz, die gesellschaftliche Debatten um die Sicherheitspolitik ansties und die Aussenpolitik beeinflusste.<sup>49</sup> Die militärische Sicherheit befand sich fortan – gemessen an der Ressourcenausstattung der Armee in der Zeit des Kalten Krieges – auf permanentem Sinkflug. Lagen die schweizerischen Militärausgaben während der Nachkriegszeit überdurchschnittlich hoch, so beliefen sie sich 2010 – gemessen am BIP-Anteil – nur noch auf die Hälfte des Durchschnitts der EU-Länder. Die neuesten Planungen sehen eine Armee von 100 000 Soldaten vor, was nur noch knapp ein Achtel der in den 1960er Jahren als nötig erachteten Truppenbestände ausmacht. Der ganze Verteidigungssektor wurde institutionell, personell und nominell einschneidend umgebaut. Seit 1998 hiess das zuständige Ministerium Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. In einer Volksabstimmung fand 2003 das «Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung», das Sicherheit verstärkt durch internationale Kooperation anstrebte und das die 1996 mit dem Beitritt der Schweiz zur NATO-*Partnership for Peace* eingeschlagene Linie vertiefte, eine breite Unterstützung. Die GSoA vermochte hingegen an ihren Erfolg von 1989 nicht mehr anzuknüpfen. 2001 wurden zwei Volksinitiativen (für eine «glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee» und einen «freiwilligen Zivilen Friedensdienst») mit 78,1 bzw. 76,8 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. 2008 scheiterte die Volksinitiative «Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten» und ein Jahr darauf jene «für ein Verbot von Kriegsmaterialexporten» mit jeweils mehr als zwei Dritteln an Nein-Stimmen. Auch die Volksinitiativen «Für den Schutz vor Waffengewalt», das die Aufbewahrung der persönlichen Dienstwaffe in Kasernen forderte und anfänglich hohe Sympathien genoss, sowie «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht» erlitten 2011 und 2013 deutlich Schiffbruch. Hingegen war das Referendum gegen die Beschaffung von 22 Gripen-Kampfflugzeugen erfolgreich. Vor dem Hintergrund der Aufrüstungspläne der Schweizer Luftwaffe in den 1950er und 1960er Jahren zeigt sich, wie enorm die materiellen Grössenordnungen der Landesverteidigung inzwischen geschrumpft sind.

Mit diesem sicherheits- und aussenpolitischen Aufbruch korrespondierte in den Nullerjahren ein wirtschaftlicher Aufschwung. Behörden und Handelsdiplomatie setzten noch stärker als zuvor auf die inter-

nationale Arbeitsteilung. Der Bundesrat konstatierte in seinem Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik von 2002 die Ambivalenz der «aussenwirtschaftlichen Verflechtung»,<sup>50</sup> hob jedoch ihre grossen Vorteile hervor. Der grenzüberschreitende Austausch sei zum «zentralen Wachstumsfaktor» geworden, der die traditionelle Unterscheidung von «Binnenmarkt» und «Aussenwirtschaft» auflöse. Die weltumspannende Kapitalmobilität ermögliche «neue Kombinationen von traditionellem Güterhandel und ausländischen Direktinvestitionen in und von der Schweiz aus». Der «wettbewerbsfähige Wirtschaftsstandort Schweiz» könne am besten innerhalb eines «gut funktionierenden multilateralen Handelssystems mit verbindlichen Regeln» bestehen.<sup>51</sup> Trotz des aufstrebenden Multilateralismus war nun aber «Bilateralismus» das Zauberwort. Es schien fast so, als sei der schweizerischen Diplomatie in den Verhandlungen mit der EU die Quadratur des Kreises gelungen: Die Schweiz rechnete fortan damit, dass alle für sie aussenwirtschaftlich wichtigen Bereiche zufriedenstellend geregelt werden könnten.

#### *Innenpolitische Polarisierung und Machtverschiebungen*

In den 1990er Jahren fanden nachhaltige Verschiebungen im Kräfteparallelogramm der Parteien statt. Lag die SVP bei den Wahlen von 1991 bei 11 Prozent Wähleranteil, legte sie bis 2007 auf 29 Prozent zu. Eine solche signifikante Verschiebung war im schweizerischen Parteiensystem – abgesehen von der Umstellung auf das Proporzwahlrecht 1919 – noch nie vorgekommen, und abgesehen von der FDP im Jahre 1919 hatte unter diesem Wahlsystem keine Partei mehr die Stärke der SVP-Vertretung im Nationalrat erreicht. Der SVP-Zuwachs und der Vormarsch der Grünen (im selben Zeitraum um etwa 50 Prozent) ging auf Kosten aller drei anderen Regierungsparteien. Die politische Tektonik war allerdings träger, als dies in den medial hervorragenden und hoch symbolischen Nationalratswahlen zum Ausdruck kommt. In der «kleinen Kammer», die sich aufgrund eines sachlicheren Stils der politischen Auseinandersetzung auch als *Chambre de réflexion* versteht, konnte die SVP ihre Vertretung zwischen 1991 und 2003 verdoppeln. Die SPS schaffte im selben Zeitraum eine Verdreifachung, während FDP und CVP deutlich verloren. Werden die Sitzanteile in der Bundesversammlung (National- und Ständerat) verglichen, so relativiert sich der Aufstieg der SVP; er findet sein Gegenstück im dramatischen Abstieg der FDP, während die SPS ihre Position ebenfalls substanziell verbessern konnte; die CVP entwickelte sich recht konstant und lag 2007 erstmals über der FDP und zudem immer noch leicht über der SVP. In den Kantonsparlamenten legte die SVP ab 1998 beachtlich zu und wurde – auf

aggregiertem Niveau – 2007 auf dieser Staatsebene zur stärksten Partei, gefolgt von FDP und SPS. Die CVP befand sich seit Beginn der 1990er Jahre auf einem leichten, aber permanenten Sinkflug, während die Grünen und ab 2007 die Grünliberalen, leicht zulegten.

Am Ende des Kalten Krieges war das Feld der nationalen, radikalen Rechten stark aufgesplittert. Rechts der SVP politisierten vier Parteien, die in den Nationalratswahlen von 1991 fast 11 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigten; am erfolgreichsten war die Auto-Partei der Schweiz, welche mit über 5 Prozent auf acht Sitze kam.<sup>52</sup> In der Folge integrierte die SVP den grössten Teil dieser Kräfte. Politiker wie Ulrich Schlüer, der als ehemaliger Sekretär von James Schwarzenbach eine in die Frontenbewegung der 1930er Jahre zurückreichende fremdenfeindliche Rechte repräsentierte, hatten fortan einen wichtigen Einfluss auf die Agenda der SVP – 2007 sollte er die Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» mit lancieren.<sup>53</sup> Die Partei hatte in den 1990er Jahren permanente Abgrenzungsprobleme gegenüber Rassisten, Rechtsextremen, Neonazis und Verschwörungstheoretikern.<sup>54</sup> Einige Beobachter sehen in dieser Absorption fast des gesamten radikalen rechten Spektrums eine Stabilisierungsleistung der SVP, mit dem Resultat, dass die in den Jahren um 1990 präsente gewaltbereite rechtsextreme Szene geschwächt worden sei. Die entgegengesetzte und weit plausiblere These geht davon aus, dass sich die SVP seit Anfang der 1990er Jahre unter der Führung von Christoph Blocher von einer mittelständischen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei zu einer Strömung der radikalen Rechten transformiert hat, deren Methoden der Basisaktivierung mehr einer sozialen Bewegung als einer traditionellen Parteiformation gleichen.<sup>55</sup> Mit ihren plebiszitären Siegen erhielt die SVP zunehmend Zustimmung von europäischen Rechtsnationalisten und Rechtsextremen, welche im Europäischen Parlament auch schon Schweizerfahnen schwenkten.<sup>56</sup> Die SVP verband Fremdenfeindlichkeit mit Finanzstärke. Sie gründete 2003 eine Stiftung für bürgerliche Politik; 2007 kam ein Komitee für eine souveräne Schweiz dazu, das als einfache Gesellschaft nicht im Handelsregister eingetragen werden musste.<sup>57</sup> Mit der intransparenten Mobilisierung beträchtlicher Mittel vermochte die SVP visuell und rhetorisch stilbildende Abstimmungskampagnen und Wahlkämpfe durchzuführen, was auf massive Kritik von europäischen und internationalen *good governance*-Organisationen stiess.<sup>58</sup> Die Tatsache, dass die Schweiz keine speziellen Gesetze zur Regelung der Parteienfinanzierung kennt – und damit zu den Ausnahmefällen in Europa gehört –, veranlasste der GRECO (die Staatengruppe gegen Korruption) 2011 zu Buchführungs- und Offenlegungsempfehlungen an die Schweiz.<sup>59</sup>

Die Entwicklung der SVP zu einer Oppositionsbewegung, die gleichzeitig Regierungspartei war (und ist), hatte vier Auswirkungen auf das politische System. Erstens wanderte die organisierte und institutionelle Opposition, die seit der Integration der Katholisch-Konservativen in den Bürgerblock zu Beginn des 20. Jahrhunderts aus der Arbeiter- und Frauenbewegung kam, an den rechten Pol des politischen Spektrums ab. Zwar gab es schon früher oppositionelle Strömungen auf der Rechten wie die Nationale Aktion; diese vermochten aber keinen institutionellen Anspruch geltend zu machen. Und zur Linken pflegten die SPS und die vom Polit-Profil her sehr ähnlichen Grünen weiterhin einen Anti-Habitus, bewegten sich allerdings von den Grundwerten her weitgehend im *Mainstream* und wurde immer häufiger als eine konservative Kraft wahrgenommen. Hingegen arbeitete die SVP, welche die neue Bundesverfassung vor und nach ihrer Inkraftsetzung im Jahre 1999 angegriffen hatte, auf einen radikal neuen *Modus operandi* des politischen Systems hin. Dies führte zweitens zu einer ausgeprägten Auseinanderentwicklung innerhalb des schweizerischen Parteiensystems. Die auf das Konkordanzprinzip gegründete politische Kultur der Schweiz wies seit 1990 europaweit das polarisierteste Parteispektrum auf. So antagonistisch die beiden Pol-Parteien SVP und SPS in ihrer normativen und politischen Ausrichtung auch waren, so attraktiv wurden «unheilige Allianzen», mit denen Reformvorschläge aus der bürgerlichen Mitte blockiert oder mit deren Androhung eigene Forderungen durchgesetzt werden konnten.

Drittens wurde 2003 erstmals seit 1959 der Parteienschlüssel in der Regierungszusammensetzung geändert. Die CVP verlor – nach 84 Jahren – ihren zweiten Sitz in der Landesregierung auf Kosten der SVP. Der zusammen mit dem rechtsliberalen FDP-Politiker Hans-Rudolf Merz gewählte Christoph Blocher weckte im Parlament allerdings solche Widerstände und Bedenken, dass er 2007 auf spektakuläre Weise wieder abgewählt und durch eine moderate Vertreterin der SVP (die Bündnerin Eveline Widmer-Schlumpf) ersetzt wurde. Dies führte zur Spaltung der SVP und zur Gründung einer neuen Partei, der Bürgerlich-Demokratischen Partei (BDP), die seither als kleine Fünf-Prozent-Partei einen Regierungssitz innehat. Die Volksrechte erhielten – dies ist der vierte Punkt – seit 2000 eine neue Funktion als permanente Wahlkampfvehikel, mit denen politische Stimmungslagen politisch bewirtschaftet wurden. Wirkten die Volksrechte und insbesondere das Referendum bisher eher kompromissbildend und konsensverstärkend, so entfalteten sie nun politische Zentrifugalkräfte. Bestand die Rolle der (in ihrer grossen Mehrzahl abgelehnten) Volksinitiativen bisher vor allem in ihrer indirekten Anregung, so liessen sich nun mit

ihnen extreme Postulate direktdemokratisch realisieren. Die SVP vermochte sich mit ihren Vorstössen mehrmals gegen den (fast) ganzen Rest der Parteien, das Parlament und die Regierung durchzusetzen. So 2004 mit der «Verwahrungsinitiative» (56,2 Prozent Ja-Stimmen)<sup>60</sup>, 2009 mit der Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» (57,5 Prozent Ja-Stimmen)<sup>61</sup>, ein Jahr darauf mit der «Ausschaffungsinitiative» (Ja-Stimmen-Anteil 52,9 Prozent)<sup>62</sup> und 2014 mit der «Masseneinwanderungsinitiative». In allen diesen Fällen vermochte die SVP mit ihren Parolen weitere Bevölkerungskreise anzusprechen und im Prozess der Schaffung eines bedrohten «Wir» eine Mehrheit zu generieren. Die enorme Resonanz, die seit den 1990er Jahren das Problem der «Sicherheit» ganz generell gefunden hat, spielten ihr in die Hände. In jenen Fällen, in denen solche mentalen Allianzen nicht zustande kamen oder die Position der Behörden gut nachvollziehbar war – so 2002 bei der Volksinitiative «gegen Asylrechtsmissbrauch», 2006 mit dem Vorstoss «Nationalbankgewinne für die AHV», 2008 mit dem Vorschlag «für demokratische Einbürgerungen» und 2013 mit einer «Familieninitiative» –, scheiterten die Vorschläge.<sup>63</sup>

Dies galt auch für die direktdemokratischen Vorstösse der Linken für die Stärkung des *Service public*, des sozialen Ausgleichs und eine sozialstaatliche Absicherung. Volksinitiativen «für eine Kapitalgewinnsteuer» (2001), «für kürzere Arbeitszeiten» (2002), «für faire Mieten» (2003), für einen «Postdienst für alle» (2004), «für faire Steuern» (2010), «für gerechte Löhne» («I:12»; 2013) und «für einen Mindestlohn» (2014) schnitten teilweise schlecht ab. Die einzige Ausnahme war die «Abzocker-Initiative», die im März 2013 mit mehr als zwei Dritteln an Ja-Stimmen gegen die Empfehlung von Parlament und Regierung angenommen wurde. Insbesondere die Linke mobilisierte mit dem vom Unternehmer Thomas Minder quasi im Alleingang lancierten Volksbegehren gegen die zunehmende soziale Ungleichheit, während Minder 2011 seine Popularität für die Wahl in den Ständerat nutzen konnte, wo er sich der SVP-Fraktion anschloss.

Was auf der Ebene der direkten Demokratie als politische Offensive von rechts erscheint, kann auch als Defensivreaktion auf nachhaltige, in der Verfassung nicht vorgesehene, institutionelle Machtverschiebungen interpretiert werden. Die Wechselwirkungen zwischen dem nationalstaatlichen Innen, den kantonalföderalistischen Partikularinteressen (vor allem im «Steuerwettbewerb») und dem europäischen und internationalen Aussen intensivierten sich ab den 1990er Jahren. Die rechtsetzende Kapazität von Verträgen und die transnationale Anpassungslogik des Standortwettbewerbs verschoben die Macht von Parlament und parastaatlich organisierten Interessen weg und hin zur Spitzendiplomatie, behördlichen Exper-

ten und einer ganzen Beratungs- und Spezialistenindustrie. Die Administration des Bundes orientierte sich zunehmend an europäischen Standards und wurde generell durchlässiger für kooperationsfördernde Vorgaben von aussen und grenzüberschreitende Projektzusammenhänge. Das Völkerrecht, das die rasch dichter werdenden zwischenstaatlichen Beziehungen regelt, schlug stärker auf das innerstaatliche Recht durch. Damit gerieten nationale Parteien und Verbände – und ebenso die korporatistischen Elemente des politischen Systems – in eine Funktions- und Bedeutungskrise. Darauf antworteten diese mit Reorganisations- und Konzentrationsmassnahmen, mit neuen Kommunikations-, Finanzierungs- und Repräsentationsstrategien und – vor allem, aber nicht nur von links her – mit einer Politisierung der Sozialpartnerschaft. Dass sich im September 2000 der traditionsreiche Schweizerische Handels- und Industrieverein mit der Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft zur heutigen *Economiesuisse* zusammenschloss, ist ebenso symptomatisch wie die vier Jahre später erfolgende Fusion der wichtigsten historisch gewachsenen Gewerkschaftsverbände zur Unia. Seither bilden so unterschiedliche Verbände wie Bau und Industrie (GBI), Metall- und Uhrenindustrie (SMUV), Verkauf Handel Transport Lebensmittel (VHTL) sowie weitere Dienstleistungsgewerkschaften zusammen die weitaus grösste Einzel-Gewerkschaft der Schweiz, die ihrerseits dem SGB angeschlossen ist. Die Arbeitnehmerverbände sahen sich dabei mit besonderen Herausforderungen konfrontiert, da ihre Mitgliederbasis seit Mitte der 1970er Jahre kontinuierlich schrumpfte. Zwischen 1975 und 2010 hatte sich der gewerkschaftliche Organisationsgrad auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt von 30 auf 15 Prozent halbiert.<sup>64</sup>

Über das organisatorische Fusionsprojekt hinaus versuchten die Gewerkschaften, verstärkt ausländische Arbeitskräfte zu integrieren, ihre Dienstleistungsgebote auszubauen, und – als neues Phänomen in der politischen Auseinandersetzung – die EU als Hebel für die Durchsetzung ihrer Forderungen zu nutzen. So etwa mit der Einrichtung von «europäischen Betriebsräten» in Schweizer Grossunternehmen. War die EWR-Unterstützung der Gewerkschaften 1992 noch bedingungslos, so setzten sie nun im Aushandlungsprozess der «Bilateralen I» soziale Absicherungsmassnahmen und Mindestlohnregelungen durch, wenn nötig auch mit Referendumsdrohungen. Die Linke baute sich faktisch eine Vetoposition auf; FDP und CVP sahen sich insbesondere bei den sogenannten flankierenden Massnahmen, mit welchen die Sozialverträglichkeit der bilateralen Verträge verbessert werden konnte, immer wieder zu Konzessionen genötigt, um ihren europapolitischen Kurs fortsetzen zu können.<sup>65</sup> Zwischen Ge-

werkschaften, Sozialdemokratie und Grünen entstanden auf diese Weise politische Synergien, welche die traditionelle Arbeitsteilung zwischen SPS und Unia bzw. SGB durchbrachen. Arbeitnehmerforderungen erhielten zudem durch politisch erstarkende Berufsverbände (Lehrer, Assistenzärzte, Pflege- und Bankpersonal) Auftrieb.

Die Stellung der Kantone, die internationale Rechtsangleichungsprozesse und nationale Aufgabenstellungen durch einen Wildwuchs von (staatsrechtlich diffusen) interkantonalen Konkordaten regelten, wurde mit der Verfassung von 1999 neu definiert. Seither kann der Bund Konkordate für obligatorisch erklären und nichtkooperative Kantone zur Teilnahme verpflichten.<sup>66</sup> Mit der 1993 gegründeten Konferenz der Kantonsregierungen entstand allerdings zugleich ein institutionelles Gegengewicht zum parteipolitisch vereinnahmten Ständerat.<sup>67</sup> Die Kantone bauten mittels dieser Regierungs- und auch mit den Direktorenkonferenzen ihren Einfluss im Bereich der Finanz- und Steuerpolitik aus. Indem sie sich im europäischen und internationalen Steuerwettbewerb positionierten, vermochten sie gleichsam Macht zu «importieren» und ihre Stellung im Bundesstaat aufzuwerten. Sie waren Globalisierungs- und Europäisierungsgewinner. Sichtbares Symbol dafür war das 2008 eröffnete «Haus der Kantone», in dem die administrativ aufgerüsteten Sekretariate interkantonalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen fortan unter einem gemeinsamen Dach zusammenarbeiteten.<sup>68</sup> Die Aufwertung der Kantone blieb indessen direkt zurückgebunden an die Bundespolitik, die nach aussen die Interessen der gesamten Schweiz gegenüber internationalen Regulierungsinstanzen vertrat und nach innen den Steuerwettbewerb förderte. In dieser Hinsicht liess sich ein markanter Übergang konstatieren zwischen den 1990er Jahren, als der Bund verfassungswidrige Praktiken der Kantone noch aktiv bekämpft hatte, und den Jahren nach 2003, in denen der neu gewählte Bundesrat und Finanzminister Hans Rudolf Merz sich voll hinter alle Steuersenkungsprojekte und Steuerprivilegien stellte.

Was die kantonalen Staatshaushalte betraf, ging die schweizerische Tiefsteuerstrategie je länger, desto weniger auf. Das nur für hochspezialisierte Experten durchschaubare Netzwerk von Steuerprivilegien, Pauschal- und Sondersteuern, welches internationale Rechnungslegungsstandards unterläuft, ermöglichte es etwa dem Milliardengewinne erwirtschaftenden internationalen Rohstoffkonzern Glencore Xstrata, am Hauptsitz in Zug in den Jahren 2011 und 2012 überhaupt keine Steuern zu bezahlen.<sup>69</sup> Vielerorts hofften Politiker auf die Zukunft und oft auch darauf, dass der Zuzug internationaler Konzerne ihre eigenen Karrierechancen verbessern würde. In dem Masse, in dem der Steuerwettbewerb Züge eines *Race to*

*the bottom* annahm, akzentuierte er innerschweizerische Einkommensdisparitäten und erhöhte das Konfliktpotenzial des Finanzausgleichs auf nationaler Ebene. Die Erwartung, dass gerade einkommenschwächere ländliche Kantone mit Hilfe des «Steuerwettbewerbs» zu attraktiven Wirtschaftsstandorten werden könnten, erfüllte sich nur sehr beschränkt. Gerade jene Kantone, die in der fiskalischen Dumpingstrategie ganz vorne mithalten wollten, bekamen Probleme. Schwyz und Luzern mussten einsehen, dass sich das Steuersubstrat an die noch besseren Adressen hielt; mit dem Einbruch der Staatseinnahmen stand die Finanzierung wichtiger Ausgaben etwa im Bildungs- und Infrastrukturbereich auf dem Spiel. Auf der Ebene der sich geradezu grotesk unterbietenden Kantone liess sich zunehmend ein Negativsummenspiel konstatieren. Der neue interkantonale Finanzausgleich (Volksabstimmung 2004, in Kraft seit 2007) ermöglichte gegenüber dem alten, intransparenten System zielführendere Ausgleichszahlungen, vermochte aber das Problem der «Steuerkonkurrenz» deshalb nicht zu lösen, weil eine Mehrheit von Kantonen eine Steueruntergrenze ablehnte. Mit der Unternehmenssteuerreform II von 2007 zeigte sich auch, dass Firmen einzelne Bestimmungen, die unter «übrige Massnahmen» liefen, für substantielle Steuereinsparungen nutzen konnten. Die prognostizierten Steuerausfälle wurden um das Dreifache übertroffen, ohne dass das Parlament (von links bis rechts) dies voraussah. Es war nicht einmal klar, ob Finanzminister Merz bewusst falsch informierte oder in dieser komplexen Materie selber im Dunkeln tappte. Auf Beschwerde einer sozialdemokratischen Parlamentarierin wurde daraufhin die Regierung scharf getadelt. Mit der Unternehmenssteuerreform III will die Schweiz nun EU- und OECD-Standards genügen; die Einführung neuer Vehikel wie «Lizenzboxen» soll bisherige Privilegien perpetuieren.

Dass die «Bilateralen» bald als alternativlos betrachtet wurden, hing damit zusammen, dass die EU in den folgenden Jahren in einen turbulenten Integrations- und Restrukturierungsprozess geriet. Die Auseinandersetzungen um eine europäische Verfassung, die 2003 unterzeichnet wurde, nach gescheiterten Referenden und Ratifikationsproblemen aber nicht in Kraft trat, wurden in der Schweiz eher verhalten registriert. Mehr Bedenken hegte man gegenüber dem Euro, dessen strukturelle Schwächen rasch mit der – allerdings auch in vielen EU-Ländern populären – «Fehlkonstruktions»-Hypothese gedeutet wurden. Immer weiter verbreitete sich in der Schweiz die Neigung, den Integrationsprozess der EU vor allem über seine Kollateralschäden wahrzunehmen. In der gesamteuropäischen Stabilisierungsleistung der «Osterweiterung» von 2004 sah man im neutralen Kleinstaat vorwiegend ein institutionelles Näherrücken von «Habenichtsen»

mit einem beängstigenden Potenzial von Begehrlichkeiten, insbesondere gegenüber der «reichen Schweiz». Die globale Finanzmarktkrise und die Erschütterungen, die sie im EU- und Euroraum auslöste, stärkten die Skepsis gegenüber institutionellen Verpflichtungen weiter. Dass die Schweiz finanziell gute Kennziffern aufwies (und die Maastricht-Kriterien der Staatsverschuldung im Gegensatz zu vielen EU-Mitgliedländern erfüllte), wurde auf die Nicht-Mitgliedschaft in der EU zurückgeführt. Trotz enger werdender Verflechtungen zwischen der Schweiz und Europa stellte sich keine Konvergenz ein; die Ähnlichkeiten zwischen dem neutralen Kleinstaat und der EU nahmen vielmehr ab, und zwar zugunsten der Schweiz.<sup>70</sup> In dieser Asymmetrie manifestierte sich die helvetische Trittbrettfahrer-Rolle im europäischen Umfeld.

Ein anhaltendes Problem war die massive Aufwertung des Schweizer Frankens auch gegenüber dem Euro. Die europäische Schulden- und Währungs Krise hatte die solide Schweiz zur Zielzone von Steuerflucht und Vermögensanlage werden lassen. Die SNB sah sich einmal mehr mit der alten Frage konfrontiert, wie die Interessen des Finanzplatzes mit jenen der Exportindustrie vermittelt werden konnten. Im September 2011 kündigte sie an, fortan eine Untergrenze des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro von 1,20 zu verteidigen. Bis zur Aufhebung dieser Anbindung im Januar 2015 gelang dies bemerkenswert gut, führte allerdings bis Ende 2014 zu einer präzedenzlosen Aufstockung der SNB-Bilanz auf 560 Milliarden Schweizer Franken (was sechs Siebteln des schweizerischen BIP entsprach). Mit dem Massenaufkauf von Staatstiteln finanzierte die Schweiz die Verschuldungsspirale in der EU mit – blieb jedoch streng auf der Seite der Staaten mit guter Bonität. Die starke Aufwertung des Schweizer Frankens, die mit der Freigabe des Wechselkurses eintrat, drückt inzwischen auf die Margen der helvetischen Exportindustrie und fördert Auslandsinvestitionen und Produktionsverlagerungen.

### *Drei Endpunkte des langen 20. Jahrhunderts*

Die wichtigsten Problemfelder und Spannungszonen der Gegenwart lassen sich an drei Daten festmachen. Diese beziehen sich auf drei Ereignisse, die wichtige Fragen zur politisch polarisierten Gegenwart, aber auch zur Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert aufwerfen. Sie lassen sich als eine Nachgeschichte von Vorgängen verstehen, welche die Schweiz schon in der Zeit der beiden Weltkriege geprägt haben. Durch eine einheitliche, widerspruchslöse, konsensfähige Interpretation ist ihnen deshalb nicht beizukommen. Eher verweisen sie auf die Paradoxa der schweizerischen Politik – und das macht ihren hohen Symptomwert aus.

Das erste Ereignis ist die Rettung der UBS, der grössten Schweizer Grossbank und des weltweit grössten Vermögensverwalters, dessen Bilanzsumme das schweizerische Bruttoinlandsprodukt um das Vierfache übertraf.<sup>71</sup> Als am 16. Oktober 2008 der SNB-Präsident Jean-Pierre Roth und der schweizerische Bundesrat bekannt gaben, dass für die Stabilisierung des schweizerischen Finanzsystems 68 Milliarden US-Dollar bereitgestellt worden seien, war dies ein medialer Donnerschlag. Die «implizite Staatsgarantie», die schon seit den 1930er Jahren als virtueller Rettungsschirm über dem Finanzsektor schwebte, war erneut und schlagartig operativ geworden. Das finanzielle Ausmass der UBS-Rettungsaktion übertraf alles, was nationale Einrichtungen bisher an Krisenhilfe mobilisiert hatten. Die SNB richtete einen «Stabilitätsfonds» mit einem Fassungsvermögen von über 60 Milliarden Dollar ein. Es handelte sich faktisch um eine *Bad Bank*, welche die «Ramschtitel» oder «toxischen Wertpapiere» der UBS gegen Cash übernahm (und die in der Eidgenössischen Verrechnungskasse von 1932 einen Vorläufer hatte).<sup>72</sup> Dieses *Bail-out* wurde durch den Bund mit einer Wandelanleihe von 6 Milliarden Dollar für die Rekapitalisierung des von der Eigenkapitaldeckung her so schwach wie nie aufgestellten Bankunternehmens unterstützt. Die schweizerische Regierung begründete das ausserordentliche Engagement damit, dass die Finanzmarktkrise praktisch in allen wirtschaftlich bedeutenden Industriestaaten Unterstützungsaktionen von «historischen Grössenordnungen» nötig gemacht hätten. Die beiden Grossbanken – die UBS und die CS – seien «für die Schweizer Volkswirtschaft von systemischer Bedeutung. (...) Die volkswirtschaftlichen Konsequenzen (des Ausfalls einer Grossbank) wären insgesamt gravierend.» Ein UBS-Konkurs hätte sich im Extremfall langfristig auf 1500 Mrd. Schweizer Franken (das Dreifache des Bruttoinlandsprodukts) belaufen können.<sup>73</sup> Selbstverständlich könne, so die marktwirtschaftliche Logik, auch die CS mit einer ebenso grossen Unterstützung rechnen, falls hier ein Bankrott drohen sollte. Die Tatsache, dass die Grossbanken definitiv *too big to fail* geworden waren, zeitigte erstmals seit den 1930er Jahren direkte politische Konsequenzen.

Die Regierung griff bei dieser spektakulären Aktion auf Notverordnungsrecht zurück, das den parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess fürs Erste komplett ausschaltete. Sie stützte sich auf Artikel 184, Abs. 3 der Bundesverfassung, der die «Wahrung der Landesinteressen nach aussen» regelt, sowie auf Artikel 185, Abs. 3, bei dem es darum geht, «eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren und äusseren Sicherheit zu begegnen». Diese verfassungsmässige Kompetenz zur Gefahrenabwehr und zur «Be-

wältigung ausserordentlicher Lagen» ziele, so der Bundesrat in seiner Begründung, «nicht nur auf den Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung, sondern auch auf Massnahmen, die bei katastrophalen und unvorhergesehenen Ereignissen notwendig sind, um Bedrohungen von Staat und Gesellschaft abzuwenden». Als Beispiele wurden «schwere Unruhen, militärische Bedrohungen, Naturkatastrophen und Epidemien» genannt. Die aktuelle Finanzkrise weise nun «ein mindestens gleichrangiges Störungs- und Schädigungspotenzial auf».74 Dem Parlament blieb nur noch das rückwirkende Abnicken: Am 8. Dezember 2008 akzeptierte der Nationalrat das *Fait accompli* mit einer Zweidrittelmehrheit.75

Dieses war der erste Streich, doch der nächste folgte sogleich: Nach diesem Motto musste die schweizerische Öffentlichkeit zur Kenntnis nehmen, dass nach der ersten gleich die zweite Rettung der UBS bevorstand. Zunächst schien alles seinen gewohnten Gang zu nehmen. Die Schweiz war nach 2008 wieder einmal als Steueroase ins Kreuzfeuer einer Kritik aus allen Kontinenten und insbesondere der OECD geraten. Das *Offshore-Banking* und speziell das Bankgeheimnis kamen unter Druck. Die schweizerischen Behörden gingen aufgrund historischer Erfahrungen davon aus, dass sich diese Gewitterwolken nach einiger Zeit wieder verziehen würden. Sie sahen nicht, dass die Finanzmarkt- und die darauf folgende Schuldenkrise die internationale Konstellation grundlegend verändert hatten. Angesichts der langsam mahlenden Mühlen der schweizerischen Amtshilfe riss in den USA der Geduldsfaden, und Anfang 2009 forderten sie imperativ die – in der Schweiz verbotene – direkte Auslieferung von Bankkundendaten. Sollte sich die Schweiz weigern, so würde die UBS angeklagt, was gleichbedeutend mit Insolvenz war. Das war eine ungemütliche Situation. Eine Grossbank sollte das während eines ganzen Jahrhunderts hart verteidigte Bankgeheimnis für das eigene Überleben opfern! Die politischen Behörden sprangen pflichtbewusst in die Bresche und wiesen die Finanzmarktbehörde im Februar 2009 an, Kontendaten von 255 US-Kunden auszuliefern. Das Bundesverwaltungsgericht untersagte diese Operation umgehend, kam aber zu spät. Im August 2009 schloss die schweizerische Regierung mit den USA einen Vergleich und versprach, ein neues Amtshilfegesuch für 4450 UBS-Kundendaten innerhalb eines Jahres zu bearbeiten und Fälle von Steuerbetrug zu melden. Mit neuerlichem Zähneknirschen legalisierte das Parlament im Juni 2010 den Rechtsbruch. 2011 befand dann das Bundesgericht, das die Datenauslieferung durch die Finanzmarktaufsicht (Finma) noch im Jahr zuvor als rechtswidrig bezeichnet hatte, diese sei angesichts der Notstandssituation rechtens gewesen. Um das schwer angeschlagene Vertrauen zu reparieren, hatte die UBS –

unmittelbar nach der Datenauslieferung an die USA – Anfang März 2009 angekündigt, den FDP-Politiker und ehemaligen Bundesrat Kaspar Villiger zum Verwaltungsratspräsidenten zu wählen. Dass Villiger, als er diesen Posten Mitte April 2009 annahm, aus dem Verwaltungsrat der Nestlé, der Swiss Re und der «Neuen Zürcher Zeitung» zurücktrat, zeigt, dass das Netzwerk der alten «Festung Schweiz» in bestimmten Bereichen weiterbestand. Wenige Tage nach seiner Wahl präsentierte Villiger seine politische Streitschrift «Eine Willensnation muss wollen».76 Die Schweiz wollte die UBS retten – nach dem stufenweisen Verlust des Vertrauens in die UBS war er als solider Finanzpolitiker der personelle Garant für die Restabilisierung des angeschlagenen internationalen Konzerns.

Was in der helvetozentrischen Perspektive kaum Berücksichtigung fand, sind die transnationale Dimension und die asymmetrische Involvierung der USA in die zwei Rettungsaktionen. Die *Bad Bank* der SNB funktionierte auch deshalb so gut, weil das amerikanische Zentralbankensystem (Fed) der UBS im kritischen Herbst 2008 für die Absicherung des US-Geschäfts ebenfalls eine Kreditlinie von 75 Milliarden Dollar zur Verfügung stellte. Damit konnte die Bank auslaufende Schuldpapiere kurzfristig refinanzieren. Die USA verbanden diese (durchaus im Selbstinteresse ausgeführte) Hilfestellung allerdings mit massivem Druck gegen die Geschäftspraktiken der Schweizer Grossbanken und insbesondere gegen das Bankgeheimnis. Mit einem «Hilfspaket» für den Internationalen Währungsfonds beteiligte sich die Schweiz an der Stabilisierung des Weltfinanzsystems. Aus der Verkettung dieser Vorgänge schmiedeten Schweizer Medien und Politiker Verschwörungstheorien. Die These vom Geheimdeal (Rettung der UBS gegen Auslieferung von Bankdaten und Milliardenkredite für den IWF) machte die Runde.77 Die schweizerische Politik blieb indessen rational und lernfähig. Die doppelte UBS-Rettung machte in ihrer Sequenz allen aufmerksamen Beobachtern deutlich, dass sich die Schweiz mit einem doppelten politischen Problem konfrontiert sah.

Das eine besteht in der Dimension der Grossbanken. Betrug deren Anteil an der Bilanzsumme aller Schweizer Banken Anfang der 1980er Jahre noch ein Drittel, so stieg dieser bis 2005 auf 90 Prozent, verteilt auf die zwei übrig gebliebenen internationalen Konzerne. Entsprechend die Bilanzsumme der Grossbanken 1982 ungefähr dem Bruttoinlandsprodukt der Schweiz, so machte sie 2005 mehr als das Achtfache aus. Für beide Kennziffern wies die Schweiz im internationalen Vergleich Extremwerte auf. Faktisch war das nationale Geschäftsmodell des Finanzplatzes durch eine staatliche Überlebensgarantie für die Grossbanken erweitert worden. Verschiedene Beobachter – unter ihnen der ehemalige Chef der schweize-

rischen Steuerverwaltung – blickten mit Sorge auf den rechtsstaatlich unhaltbaren Sachverhalt, dass damit auch der Wille zur Strafverfolgung fehlbarer Führungskräfte vermindert wurde. Das böse Wort vom *too big to prosecute* (oder ein *too big to jail*) machte die Runde.<sup>78</sup> Gerade dieser staatliche Schutz könnte dazu führen, dass Grossbanken als internationale Wertschöpfungsmotoren definitiv zu gross werden für die kleinstaatliche Reparaturwerkstatt. Ein solches *too big to rescue* könnte eine katastrophale Implosion des Finanzsystems auslösen. Viele Politiker erkannten diese Probleme, die Mehrheit schreckte jedoch vor einer radikalen Lösung (massive Verkleinerung oder funktionale Auftrennung der Banken, substanzielle Anhebung der Eigenkapitalquote) zurück. Das *too big to fail*-Gesetz, das 2012 in Kraft trat, berücksichtigte zwar einige zielführende Vorgaben wie jene des internationalen *Financial Stability Board*.<sup>79</sup> Doch nach wie vor sind die beiden Grossbanken im *Worst Case* noch immer viel zu gross für die Schweiz, die damit ein Problem ins 21. Jahrhundert verlängert, das sich im 20. Jahrhundert weitgehend ausserhalb des politischen Entscheidungsprozesses aufgebaut hatte.

Das andere Problem war das Bankgeheimnis. Dieses funktionierte in den 1920er Jahren, in der ersten Boom-Phase des Finanzplatzes, auch ohne strafrechtliche Kodifizierung bestens. Von Bedeutung war damals die Tatsache, dass es neben der legendären Diskretion im Berufsverständnis der Bankiers ebenso in banktechnischen Vorkehrungen verankert war. Seit der Einführung der elektronischen Datenverarbeitung und der Digitalisierung der Bankgeschäfte lässt sich, wie die nicht abbrechenden Fälle von Lecks und illegalen Steuerdaten-CDs zeigen, eine lückenlose Kontrolle über sensitive Informationen kaum mehr realisieren. Und es gibt völlig neue Möglichkeiten der technologisch aufgerüsteten Bankspionage und der Einsicht in Daten. Es lässt sich nicht genau sagen, welche Auswirkungen der Sachverhalt hatte, dass die US-Geheimdienste im Rahmen der Terrorismusbekämpfung über die Spiegelung der SWIFT-Codes Einblick in Schweizer Finanztransaktionen hatten, die dem Bankgeheimnis unterstehen. Und die Vorstellung, der schweizerische Finanzplatz habe es dank einer «Weissgeldstrategie» heute nur noch mit versteuerten Vermögen zu tun, weist angesichts der nach wie vor hohen Erträge der Quellenbesteuerung nur eine geringe Plausibilität auf.<sup>80</sup> Gleichzeitig haben individuelle Bankkonten, auf denen früher Steuerflüchtlinge ihre Vermögen in der Schweiz parkierten, gegenüber neuen Anlagevehikeln und Investitionsformen an Bedeutung eingebüsst.

Wie auch immer: Das Bankgeheimnis historischen Zuschnitts ist in den vergangenen fünf Jahren Geschichte geworden. Der «Steuerstreit», wie er

ab 2008 ausgefochten wurde, liess sich nicht mehr in das historische Muster einfügen. Die EU mit ihren Transparenzforderungen, die OECD mit ihrer Drohung, die Schweiz auf eine schwarze Steueroasen-Liste zu setzen, und die USA mit dem ab 2010 geltenden *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) machten in der Schweiz deutlich, dass die transnationale *Win-win*-Situation der Eliten zerbrochen und das nationale Geschäftsmodell der Schweiz an sein Ende gekommen ist. Man versuchte es zwar nochmals zu retten. Am 19. März 2008 hatte Finanzminister Merz gegenüber ausländischen Kritikern selbstbewusst verkündet: «An diesem Bankgeheimnis werdet ihr euch die Zähne ausbeissen.»<sup>81</sup> Doch bereits ein Jahr darauf erklärte er, das Bankgeheimnis sei verhandelbar. Die Schweiz musste einsehen, dass die Unterscheidung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung nach aussen nicht mehr kommunizierbar und der automatische Informationsaustausch ein Gebot der Stunde war. Da, wo sich Schweizer Banken weiterhin im Glauben wiegten, ihr Bankgeheimnis gelte global und erlaube die Fortsetzung der Hinterziehungsoperationen vom eigenen Territorium aus, gab es ein böses Erwachen. So geschehen mit dem ältesten schweizerischen Privatbankhaus Wegelin & Co. (St. Gallen), das 2012 ins Visier der US-Justiz geriet. Die Bank musste umgehend abgewickelt werden, sie bekannte sich Anfang Januar 2013 in den USA für schuldig wegen Steuerhinterziehung und bezahlte eine Busse von 74 Millionen US-Dollar. Sie existiert heute nicht mehr.

Das zweite Ereignis, in dem sich wichtige Aspekte der Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert verdichteten, liegt zunächst völlig quer zur UBS-Rettung, ist aber in einer historischen Tiefenschicht doch mit dieser verbunden. Es handelt sich um das nationale Gedenken an die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen in der Schweiz, das am 11. April 2013 in Bern stattfand. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), die Sozialdemokratin Simonetta Sommaruga, erklärte vor Vertretern der ehemaligen Verdingkinder: «Für das Leid, das Ihnen angetan wurde, bitte ich Sie im Namen der Landesregierung aufrichtig und von ganzem Herzen um Entschuldigung.»<sup>82</sup> Im Ausland kaum zur Kenntnis genommen, markierte diese Geste eine symbolische Zäsur im Umgang mit der Diskriminierung gesellschaftlicher Randgruppen. Er vermittelte zwei Einsichten: Zum einen wurde klar, dass der schweizerische Bundesstaat trotz seiner Rhetorik der «kulturellen Vielfalt», trotz Mehrsprachigkeit und regionalen Disparitäten schon im 19. Jahrhundert gegenüber sozialen Randgruppen einen starken Homogenisierungs- und Assimilierungsdruck aufgebaut hatte. Zum anderen ist deutlich geworden, wie schwach der Grundrechtsschutz der schweizerischen Bundesverfassung

vor 1999 ausgebildet war. Es dauerte bis in die 1960er Jahre, bis mit den Debatten um eine Verfassungsrevision und um die Ratifikation der EMRK die Einsicht aufkam, dass etwas gegen den mangelnden Diskriminierungsschutz getan werden musste. Die Entschuldigung der Justizministerin bezog sich denn auch ausdrücklich auf die Zeit vor 1981, dem Jahr also, in dem die Schweiz mit der Schaffung des Fürsorgerischen Freiheitsentzug im Bereich der administrativen Versorgungsmassnahmen endlich einen EMRK-konformen Standard einführte.<sup>83</sup> Dieselbe Wirkung hatte 1977/78 die Neuregelung des Kindesrechts und des Pflegekinderwesens. Erst unter der Einwirkung der EMRK beendete die Schweiz einen rechtsstaatlich unhaltbaren Zustand.

Der Wille zur Anerkennung eines – so Sommaruga – nicht wiedergutmachenden Unrechts bezog sich auf zwei heterogene Gruppen: zum einen auf die «Fremdplatzierten», wozu neben den Verdingkindern auch weitere Gruppen von Heim- und Pflegekindern gehörten, zum anderen auf zwangsweise administrativ versorgte Menschen und weitere Opfer von Zwangsmassnahmen. Letzteres betraf etwa jene Frauen, die bis in die 1960er Jahre hinein formal zwar freiwillig, jedoch aufgrund der Druckausübung von Fürsorgebehörden oder der Medizin bzw. der Psychiatrie sterilisiert worden waren, oder Personen, die noch in den 1970er Jahren unfreiwillig für Medikamentenversuche missbraucht wurden.<sup>84</sup> Bereits 2003 hatte Nationalrat Ruedi Baumann (Grüne) eine historische Aufarbeitung der Verdingkinder-Problematik als eines «(weiteren) dunklen Kapitels in der schweizerischen Sozial- und Fürsorgepolitik» gefordert,<sup>85</sup> und 2010 hatte sich Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf insbesondere bei Personen, die ohne Gerichtsurteil «administrativ versorgt» worden waren, entschuldigt. Eine Interpellation der Sozialdemokratin Jacqueline Fehr weitete ein Jahr darauf das Untersuchungsfeld auf die Verdingkinder ganz allgemein aus. Der Gedenkakt von 2013 ermöglichte es, einen paritätisch mit Bundesvertretern, Betroffenenorganisationen und Exponenten aus der Wissenschaft besetzten «Runden Tisch» zu schaffen, der sich neben der Anerkennung des Unrechts auch mit Fragen der Betreuung und Beratung, der finanziellen Kompensation für Geschädigte und der gesellschaftlichen Sensibilisierung für die Thematik beschäftigte. Inzwischen zeigt sich, dass dies nicht ohne heftige Konflikte möglich ist. 2014 wurde zudem unter Federführung des einstigen Verdingkindes und heutigen erfolgreichen Unternehmers Guido Fluri die «Wiedergutmachungsinitiative» gestartet, die über die bisher formulierten Anliegen hinaus einen Entschädigungsfonds für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Zeit vor 1981 im Umfang von 500 Millionen Schweizer Franken fordert.

Bis ins letzte Drittel des 20. Jahrhunderts hinein waren mentale Ausgrenzung und ein harter administrativ-polizeilicher Zugriff auf verhaltensauffällige Menschen oder Nichtsesshafte bzw. «Heimatlose» ein europaweites Phänomen. Die bürgerliche Sittlichkeit setzte einen Homogenisierungsdruck frei, mit dem deviante Subjekte (im Jargon der Zeit: Trunk- und Genusssüchtige, Bettler, Schnapsler, Liederliche, Vaganten, Müssiggänger, Arbeitsscheue, Taugenichtse, Störenfriede, Haltlose etc.) ausgegrenzt wurden. In der Schweiz mit ihrer starken kommunalen Organisationsstruktur der Gesellschaft erwiesen sich Integrationserwartungen jedoch als besonders ausgeprägt; Dörfer und Kleinstädte waren auch immer soziale Beobachtungs- und Kontrollräume. Die Bundesstaatsgründer hatten zudem darauf verzichtet, die bürgerlichen Grundrechte und Sozialrechte in der Verfassung festzuschreiben, und dieser Zustand setzte sich mit der Verfassungsrevision von 1874 fort. Im republikanischen Staatswesen wurden Freiheiten und Rechte in der politischen Auseinandersetzung in einer im Ausland immer wieder bewunderten Weise praktiziert und respektiert; für jene, die – aus welchen Gründen auch immer – aus dieser Interaktionsstruktur herausfielen, gab es wenig Schutzbestimmungen. So kam es in der Geschichte des modernen Bundesstaates zu moralischen Herabsetzungen, menschenrechtswidrigen Behördenentscheiden, zur Anwendung von Zwangsmassnahmen, zur Suspendierung von Freiheiten und zur Annullierung von Rechten gegenüber Einwohnern des Landes. Schon vor 1914 und in der Zwischenkriegszeit häufte sich Kritik daran, doch erst die liberalen, an menschenrechtlichen Standards orientierten Debatten seit den späten 1960er Jahren führten tatsächlich zu Reformen. Nach erschütternden Berichten in der Zeitschrift «Der Beobachter» stellte das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse 1972 seine Tätigkeit ein. Damit war die Diskussion um ein schweizerisches Opferhilfegesetz eröffnet.<sup>86</sup> Signifikante Veränderungen gab es längerfristig auch im Umgang mit Homosexualität. Obwohl schon seit Einführung des schweizerischen Strafgesetzbuches von 1942 legal, blieben homosexuelle Handlungen noch in der Nachkriegszeit stark stigmatisiert. Die Strafrechtsreform von Dezember 1990 hob dann aber das erhöhte Schutzalter (20 Jahre statt 16 bei heterosexuellen Handlungen) auf, und die neue Bundesverfassung von 1999 verbot generell die Diskriminierung auf Grund sexueller Präferenzen. 2005 war die Schweiz das erste Land, das die Registrierung homosexueller Paare mittels einer Volksabstimmung möglich machte; 2007 trat dieses neue Partnerschaftsgesetz in Kraft.

Besonders eindrücklich zeigte sich die neue Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit gesellschaftlicher und rechtlicher Diskriminierung in der

Anerkennung von historischem Unrecht. Dies war ein Breitenphänomen, das verschiedenste Facetten und Aspekte der Landesgeschichte umfasste und diese mit internationalen, menschenrechtlichen Bewertungskriterien neu evaluierte. Die 1994 angenommene Antirassismus-Strafnorm war auch vergangenheitspolitisch relevant. 1995 hatte sich der damalige Bundespräsident Kaspar Villiger für die Flüchtlingspolitik der Schweiz und insbesondere für die Einführung des J-Stempels in den Pässen schweizerischer Juden entschuldigt, «im Wissen darum, dass solches Versagen letztlich unentschuldigbar ist».<sup>87</sup> Im selben Jahr wurde der 1940 verurteilte St. Galler Polizeihauptmann und Flüchtlingsretter Paul Grüninger, der 1938 weit über 3000 Jüdinnen und Juden das Leben gerettet hatte, rehabilitiert.<sup>88</sup> Mit der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg gaben Parlament und Regierung Ende 1996 eine historisch-rechtliche Aufarbeitung der Beziehungen der Schweiz zum nationalsozialistischen Deutschland in Auftrag, dies mit dem Ziel, die ein halbes Jahrhundert nach Kriegsende noch immer offenen Restitutions- und Wiedergutmachungsfragen zu klären.

Ein Durchbruch ereignete sich mit der rechtlichen Rehabilitierung der «Spanienfreiwilligen», die nach 1936 auf Seiten der Republik gekämpft hatten. Bereits im Winter 1937 verlangte der kommunistische Nationalrat Marino Bodenmann eine Amnestie. Seit Ende der 1970er Jahre gab es eine ganze Serie von parlamentarischen Vorstössen; 1986 hatte erstmals ein sozialdemokratischer Bundesrat erklärt, die Geschichte habe den Spanienkämpfern recht gegeben, «und wir sind stolz darauf, dass Ihr zu uns, zur Arbeiterbewegung gehört». 1999 forderte der SPS-Nationalrat Paul Rechsteiner die Aufhebung der entsprechenden Strafurteile und bekräftigte dies 2006, unter anderem mit dem Argument, dass Luxemburg 2003 die Spanienkämpfer rehabilitiert habe.<sup>89</sup> Wichtige Unterstützung bekam die Kampagne durch die ein Jahr darauf gegründete IG Spanienfreiwillige. 77 Jahre nach den Ereignissen (und für die Grosszahl der Betroffenen zu spät) konnten sich die politischen Behörden des Landes im Frühjahr 2009 zum Eingeständnis auffassen, dass die Ende der 1930er Jahre gefällten Urteile widerrechtlich und damit null und nichtig seien. Es ist durchaus symptomatisch, dass dieser Vorgang zeitlich zusammenfiel mit dem Einbrechen des Bankgeheimnisses.

Das dritte Ereignis ist die Abstimmung über die Volksinitiative der SVP mit dem suggestiven Titel «Gegen Masseneinwanderung». Entgegen aller Prognosen wurde dieses Volksbegehren, das eine Zuwanderungsbeschränkung und die Rückkehr zu einem Kontingentierungssystem forderte, am 9. Februar 2014 mit 50,3 Prozent Ja-Stimmen und 14,5 Ständestimmen

(bei einer Stimmbeteiligung von 56 Prozent) angenommen. Verglichen mit der EWR-Abstimmung von 1992 war das die exakt gleiche knappe Mehrheit, allerdings bei geringerer Stimmbeteiligung.<sup>90</sup> Einmal mehr gelang es der SVP, den europapolitischen Kurs der Schweiz in Frage zu stellen. Das Abstimmungsergebnis war ein weiterer Schock für die anderen Regierungsparteien, die zusammen mit Arbeitgebern und Gewerkschaften gegen diese Vorlage angetreten waren. Der 9. Februar setzte einer langen Abstimmungsserie, in welcher das komplexe und interdependente Vertragswerk der «Bilateralen» immer wieder plebiszitäre Mehrheiten gefunden hatte, ein Ende. Denn der neue, mit der Initiative angenommene Verfassungsartikel verstösst gegen die von der EU hochgehaltene Personenfreizügigkeit. Wie viele rechtsextreme Gruppierungen in ganz Europa strapazierte die SVP das Bild der untergehenden Eingeborenen und schaltete Inserate mit dem Slogan: «Die Indianer konnten die Einwanderung auch nicht stoppen – heute leben sie in Reservaten.»<sup>91</sup> Die Metapher der «Masse» intensivierte die Gefühlslage eines einwanderungsbedingten «Dichtestresses».

Gegen die «Masseneinwanderungsinitiative» sprachen fast alle wissenschaftlichen Forschungsbefunde. Studien über die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs und die Wachstumsleistung der Wirtschaft machten darauf aufmerksam, dass das nationale Ausbildungs- und Qualifikationssystem nicht in der Lage ist, die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes zu befriedigen, und dass ein Land, dessen *Workforce* zu einem Viertel auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist, schlecht damit fährt, wenn es die Zuwanderung mit einem bürokratisch aufwendigen und nicht EU-kompatiblen Kontingentierungssystem verwalten will. Viele Institutionen (vor allem im Gesundheits-, Bildungs- und Beratungsbereich) würden ohne Zuwanderung von Arbeitskräften kaum mehr funktionieren können, und die meisten Wirtschaftsbranchen des Landes sind in neuralgischen Segmenten auf *Manpower-Input* angewiesen. Das Bild der «Massen» ist zudem unbrauchbar, um eine erstaunlich flexibel auf die Nachfrage nach Arbeitskräften reagierende Einwanderung zu beschreiben. Auch die Zahlen über die Arbeitslosigkeit verdeutlichen, dass die Schweiz keineswegs von Immigranten «geflutet» wurde. Die Arbeitseinwanderung war vielmehr sektoriell und regional fast optimal verklammert mit dem differenzierten Bedarf eines viele Engpässe aufweisenden Arbeitsmarktes. Seit 2000 dominierte die Einwanderung Hochqualifizierter. Dies war aufgrund der Verlagerung der wirtschaftlichen Wertschöpfung in wissensintensive Bereiche und der vergleichsweise niedrigen Maturitätsquote vorhersehbar. Verschiedene Institutionen – insbesondere Hochschulen – hatten längst Erfah-

rungen mit einem solchen Migrationsmuster gemacht, das sich nun in seiner Breitenentwicklung als produktivitätssteigernder *Braindrain* auszuwirken begann. Von Verlierergruppen in einigen Sektoren mit niedrigem Wettbewerb und Problemen auf dem Wohnungsmarkt (die allerdings mit Einwanderung nur sehr vermittelt etwas zu tun haben), profitierte die Bevölkerung von Wachstumsimpulsen und Wohlstandsgewinnen, welche aus der Personenfreizügigkeit resultierten. Die Schweiz befand sich im Einklang mit der EU, in der die «vier Freiheiten» ebenfalls mit einer marktwirtschaftlichen Dynamisierung Hand in Hand gingen.

Der knappe Erfolg der «Masseneinwanderungsinitiative» resultierte indessen – wie schon die EWR-Ablehnung von 1992 – nicht aus einem pragmatischen Abwägen aussenpolitischer Vor- und Nachteile. Statistische Analysen auf Bezirksebene wiesen eine negative Korrelation zwischen Ausländeranteil und Unterstützung der Initiative nach; in Städten, wo «Dichtestress» allenfalls hätte erfahrbar sein können, fand die SVP am wenigsten Ja-Stimmen. Hingegen hatten viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die sich auf eine soziale «Unterschichtung» des schweizerischen Arbeitsmarktes eingestellt hatten, Probleme damit, sich an die gut verdienenden Ausländer zu gewöhnen. Das Abstimmungsverhalten war stark durch die Wahrnehmung von Bedrohungslagen und Überfremdungsängsten bestimmt.<sup>92</sup> Der Slogan der Befürworter der Initiative, «Masslosigkeit schadet», evozierte das Bild eines Landes, das sich mit gesundem Mittelmass zur Wehr setzt gegen die Fremdsteuerungen und ausländische Unbescheidenheit. Das langjährige Schüren einer dumpfen Aversion gegen die EU zeitigte seine Früchte.

Um die Umsetzung der Initiative entbrannte sofort ein Streit. Es war klar, dass die EU nicht vom Prinzip der Personenfreizügigkeit abrücken würde und dass eine schweizerische Kontingentierungspolitik deshalb nicht in Frage kommen konnte, es sei denn, das ganze komplexe Vertragswerk der Bilateralen würde aufs Spiel gesetzt. Doch wie gross die Verhandlungsspielräume gegenüber «Brüssel» waren, welche Interpretationsflexibilität der neue Verfassungsartikel zulies und wie die Einwanderungsbeschränkung mit anderen als administrativen Mitteln, z. B. durch systematischere Bildungsanstrengungen und eine verstärkte Arbeitsmarktintegration von Frauen in der Schweiz, erreicht werden könnte, gingen die Meinungen auseinander. Aber die SVP war dem Ziel einer Spaltung der ausländischen Arbeitskräfte in ein Segment flexibel einsetzbarer «Fremdarbeiter» mit stark eingeschränkten Rechten und einen Sektor mit Familiennachzug und sozialer Absicherung, etwa in der naturwissenschaftlichen Forschung und anderen für die Schweiz wichtigen, hoch qualifizierten Arbeitsfeldern,

näher gekommen. Auf der anderen Seite realisierte die Linke, dass wichtige «flankierende Massnahmen», welche den schweizerischen Arbeitsmarkt vor unternehmerischen Dumpingmethoden schützen, im Rahmen der bilateralen Verträge entstanden waren und deshalb bei deren Kündigung gefährdet sein könnten. Der Volksentscheid vom 9. Februar trieb so die innenpolitische Polarisierung weiter und löste heftige Diskussionen um die Zukunft des Bilateralismus und der direkten Demokratie aus. Die Debatten wurden – unter anderen Vorzeichen – bei der Abstimmung um die «Ecopop-Initiative», welche eine weit radikalere Einwanderungsbeschränkung in der Schweiz mit einer verstärkten Geburtenkontrolle in den Ländern des Südens kombinieren wollte und die Ende November 2014 mit fast drei Vierteln der Stimmen scheiterte, weitergeführt. In diesen Auseinandersetzungen geht es um grundsätzliche Fragen, welche während des 20. Jahrhunderts immer wieder neu gestellt und beantwortet wurden: In welchem Verhältnis steht die Freiheit des Kapitals zur Freiheit der Arbeitskräfte? Und wie werden die Beziehungen zwischen «Landesrecht» und «Völkerrecht» wahrgenommen?

Schon im Frühjahr 2013 hatten SVP-Exponenten eine Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» gestartet, um das Bankgeheimnis in der Verfassung zu verankern. Gleichzeitig plant dieselbe Partei eine Volksinitiative, die das Asylrecht drastisch einschränken und nur noch für Personen vorsehen will, die es sich leisten können, auf direktem Weg per Flugzeug auf der sicheren Insel Schweiz zu landen. Dieser Vorschlag würde auch die Mitgliedschaft der Schweiz im «Dublin-Abkommen» in Frage stellen. Die sozialdemokratische Justizministerin Simonetta Sommaruga sieht darin eine faktische Abschaffung des Asylrechts. Ihr Kommentar: «Beschämend, menschenverachtend und an Naivität kaum zu übertreffen.»<sup>93</sup> Das Projekt wurde inzwischen zurückgestellt zugunsten eines Volksbegehrens, welches den Vorrang des Landesrechts gegenüber dem Völkerrecht sicherstellen soll. Völkerrechtler weisen darauf hin, dass bei dieser Gegenüberstellung eine Kategorienverwechslung vorliegt; die nationale Rechte betrachtet einen solchen Verfassungsartikel jedoch als wirksamen Hebel, um den Einfluss fremder Richter auf die eidgenössische Rechtsprechung auszuschalten. So könnte die Schweiz nach der Kündigung der EMRK selber bestimmen, welche Menschenrechte sie anwenden möchte und welche nicht. Die Tonlage in der schweizerischen Innenpolitik verschärfte sich weiter; über parteipolitische Querelen hinaus geht es ganz grundsätzlich um die Geltungskraft der Menschenrechte und um die Deutungshoheit über Rolle und Selbstverständnis eines Nationalstaates in einer Phase ebenso beschleunigter wie kritischer Globalisierung und Europäisierung.

Alle drei geschilderten Ereignisse sind emblematisch für die Schweiz der Gegenwart. Noch ist ungewiss, ob sie auch signifikante Momente einer neuen Zukunft der Schweiz enthalten. In allen zeigt sich die basale transnationale Verflochtenheit nationaler Problemlagen. Das war schon in der Zeit um 1900 so; ein Jahrhundert später sind diese Beziehungsgeflechte mit der zunehmenden Verrechtlichung und Formalisierung verschiedener Lebensbereiche und Interaktionsfelder engmaschiger geworden. Während der nationale Gedenktag vom April 2013 für eine positiv gewertete – und durch die Verfassungsrevision von 1999 sowie die Ratifikation mehrerer UNO-Konventionen gestärkte – Einbindung der Schweiz in Menschenrechtskonventionen und in das Völkerrecht steht, drückt sich in der Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» vom Februar 2014 gerade ein gegenteiliges Beharren auf einem imaginären Regime nationaler Souveränität aus, das rechtliche Diskriminierungen willentlich in Kauf nimmt. Die UBS-Rettung von 2008/09 wiederum verweist auf einen Problemdruck, der sich ausserhalb der Schweiz aufgebaut hatte. In der kaum zielführenden *too-big-to-fail*-Gesetzgebung äussert sich das Vertrauen darauf, dass die Internationalisierung der (Bank-)Konzerne der Schweiz bei allen Risiken auf längere Sicht doch wieder einen Nettonutzen beschern wird.

In allen drei Fallbeispielen zeigt sich der Form- und Funktionswandel von Nationalstaaten in einer Phase beschleunigter Globalisierung. Alle Staaten machen die Erfahrung, dass mit dem klassischen Souveränitätskonzept gerade die wichtigsten Probleme nicht mehr zu lösen sind; gleichzeitig sind demokratisch legitimierte Entscheidungsprozesse, politische Regelsetzungskompetenz und Normenabsicherung jedoch nach wie vor auch in Nationalstaaten verankert. Wie diese Wechselwirkungen zwischen Einzelstaaten, suprastaatlichen Organisationen und globalen Regulierungsagenturen auszugestalten sind und wie sich Nationalstaaten gegenüber internationalen Finanzmärkten und Grosskonzernen neu positionieren können: Darüber wird heute politisch gestritten. Konflikte kristallisieren sich zunehmend an den innergesellschaftlichen Diskriminierungs- und Ungleichheitsstrukturen. In diesem Zustand eines Nicht-mehr-Könnens und Nicht-genau-Wissens öffnet sich ein Raum der Unbestimmtheit. Die geschilderten Beispiele zeigen, wie versucht wurde, verunsichernden Entwicklungen einen neuen Platz zuzuweisen und damit neue Zuordnungssicherheit zu produzieren. Der Nationalstaat (als institutioneller Rahmen politischer Problembearbeitung) soll aber nicht nur ein Vertrauen in überblickbare Zustände und kontrollierbare Handlungsräume schaffen, sondern auch den Sinn für Kontingenz schärfen, die noch keine politische Macht aus der Welt zu schaffen vermochte – und schon gar nicht ein Kleinstaat wie die Schweiz.

## Fazit

### *Ambivalenzen der Moderne*

Als Paul Seippel um 1900 Bilanz zog über die Entwicklungen seit der Helvetik, geriet er in eine frohe Stimmung. Das 19. Jahrhundert war für die Schweiz gut gelaufen. So drückte er nun die Hoffnung aus, dass Beobachter, die im Jahre 2000 auf das 20. Jahrhundert zurückblicken würden, «ebensoviel Grund zur Freude und Anerkennung haben mögen, wie wir».<sup>1</sup> Auf den ersten Blick scheint sich seine Erwartung erfüllt zu haben. In der Rückschau auf das 20. Jahrhundert hat sich das Erzählmuster einer schweizerischen Erfolgsgeschichte fest etabliert. Diese wird untermauert mit einer schon fast kanonischen Aufzählung: Wohlstandsinsel mit starker Währung, hervorragende Lebensqualität, rechtsstaatliche Sicherheit, direktdemokratische Partizipation, politische Stabilität, Arbeitsfrieden, kulturelle Vielfalt, attraktives Nationalimage. Eine solche Darstellung hinterlässt allerdings den Eindruck, die Zeit sei stehen geblieben und wir befänden uns noch immer im optimistischen Fortschrittskontinuum der *Belle Époque*, in dem Seippel seinen Zukunftswunsch formulierte und in dem man tatsächlich der Meinung sein konnte, die schweizerische Gesellschaft befinde sich auf einer «Expedition ins Glück».<sup>2</sup>

Die Katastrophen des 20. Jahrhunderts haben diese Zuversicht gebrochen. Und die moderne Schweiz war auf ihre Weise Teil davon. Sie blieb von den zwei Weltkriegen verschont, war jedoch vielfältig in diese verwickelt. Sie teilte die Ambivalenzen der Moderne. Deshalb wurde in diesem Buch versucht, Gegenläufigkeiten, Suchbewegungen, Umwege, Verwerfungen und Ungleichzeitigkeiten in die historische Erzählung zu integrieren. Eine solche Geschichte interessiert sich eher für die wechselnden «Produktionsbedingungen» der Schweiz als für statische Merkmale, mit denen sie sich als national ab- und eingrenzbar beschreiben lässt. Mit der Metapher eines Labyrinths mit vielen Unübersichtlichkeiten wird dieser Zugang besser gefasst als mit dem Bild einer breiten Heerstrasse des Erfolgs mit einigen Kollateralschäden am Rande. So ist die vorliegende Darstellung denn auch kein Thesenbuch, das eine Schneise schlägt, sondern eine oft zwischen verschiedenen Sphären gesellschaftlicher Entwicklung mäandrierende Analyse. Der Blick richtet sich auf Wechselwirkungen

zwischen wirtschaftlichem Wachstum, politischen Institutionen und der vorgestellten Gemeinschaft der Nation. Ziel war es, am Beispiel der angeblich «langweiligen» Schweiz die Spannungen und Synergien zwischen Kapitalismus, Demokratie und Nationalmythos und den Facettenreichtum einer widersprüchlichen modernen Gesellschaft aufzuzeigen.

Dabei erwies sich die Vorstellung eines «langen 20. Jahrhunderts» als produktiv. Diese setzt sich ab vom Konzept eines «kurzen 20. Jahrhunderts», wie es von Eric Hobsbawm mit seiner Unterscheidung eines Katastrophenzeitalters vom Ersten Weltkrieg bis 1945 und eines «Goldenen Zeitalters» zwischen 1945 und 1989/91 vorgeschlagen wurde. Gegen Letzteres spricht nicht nur die implizite Fokussierung auf die Sowjetunion (deren Anfang und Ende mit dieser Periodisierung zusammenfallen), sondern auch ein pragmatisches Postulat historischer Erkenntnis: Die Strukturbildungen zwischen «Grossem Krieg» und Ende des Kalten Krieges lassen sich besser fassen und erklären, wenn der dargestellte Zeitraum ausgeweitet wird. Es zeigt sich dann, dass es so etwas wie ein «Goldenes Zeitalter» schon vor 1914 gab. Viele Historiker sprechen für die Zeit nach 1850 von einer ersten Phase der Globalisierung mit zunehmender Weltmarktintegration und dem Ausbau von planetarischen Währungs- und Kommunikationssystemen.<sup>3</sup> Ab 1890, dem Beginn der vorliegenden Darstellung, verdichteten sich diese Prozesse. Daran schloss sich – nach dem Ende des «kurzen 20. Jahrhunderts» – eine zweite Phase der Globalisierung an, die durch ähnliche Stichworte charakterisiert werden kann. Der Blick auf diese Phasen vor 1914 und nach 1989/91 ist wichtig, um den Ereigniszusammenhang des «kurzen 20. Jahrhunderts» zu begreifen.

### Interferenzen

Was das wirtschaftliche Wachstum und die kapitalistische Industrialisierung betrifft, so präsentiert sich die Schweiz des 20. Jahrhunderts als Industrieland. Mit dem Aufstieg der Dienstleistungssektoren behielt das industrielle *Manufacturing* eine starke Stellung sowohl im Bereich der Klein- und Mittelunternehmen als auch bei den internationalen Grosskonzernen. Nicht nur Innovationen, sondern ebenso ein Wissens- und Techniktransfer, der regionale Vernetzungen voraussetzte und diese wiederum stärkte, brachten diese Entwicklung voran. Die mechanisierte Fabrikproduktion war schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts auf grenzüberschreitende Arbeitsmigration, Finanztransaktionen und Kapitalbewegungen angewiesen. Die Verflechtungen zwischen Banken, Finanzierungsgesellschaften und Exportfirmen sicherten die Offenheit und Weltmarktpräsenz der schweizerischen Wirtschaft, die in kolonialen Machtstrukturen eine Trittbrettfahrerposi-

tion einnahm und mit dem aufsteigenden Wirtschaftsnationalismus von einer Neutralitätsdividende profitierte. Mit dem Ersten Weltkrieg setzten schweizerische Unternehmen allerdings zunehmend auf ein nationales Kontrolldispositiv und bauten eine wirtschaftliche «Festung» auf. Gleichzeitig wuchs der Finanzplatz seit den 1920er Jahren in nie dagewesene Grössenordnungen hinein und testete das neue Geschäftsmodell der Vermögensverwaltung und des Steuerwettbewerbs aus, das Finanztechnik, Vertrauen und Diskretion kombinierte und die Steuerhinterziehung im internationalen Massstab begünstigte. Das grenzüberschreitende Anziehen und Abwerben von Steuerkapital und -einkommen war allerdings eine Quelle permanenter Kalamitäten, die schweizerischen Finanzinstituten und den Behörden schon seit dem Ende des Ersten Weltkrieges zu schaffen machten. Die 1934 vorgenommene strafrechtliche Kodifizierung des Bankgeheimnisses war bereits eine Reaktion darauf. Sie beschleunigte in der Nachkriegszeit den Ausbau der Finanzdienstleistungen auf ungefähr ein Achtel der gesamten Wertschöpfung der Volkswirtschaft. Dieses Geschäftsmodell brachte – mit niedrigen Zinsen und Netzwerkeffekten – Vorteile für die Schweiz, verursachte mit dem periodischen Höhenflug des Schweizer Frankens jedoch auch Ertragseinbussen für die industrielle Exportwirtschaft und für den Fremdenverkehr. Die liberale Arbeitsmarktordnung, die während Jahrzehnten mit der Diskriminierung ausländischer Arbeitskräfte einherging, trug zur hohen Faktormobilität in der Volkswirtschaft bei und stärkte die Wettbewerbsposition des gewerblich-industriellen Sektors, dem die Wirtschaftskrise Mitte 1970er Jahre stark zusetzte, der sich jedoch seit den 1980er Jahren auf neuer technologischer und dienstleistungsintensiver Basis wieder erholte. Die globale Finanzmarktkrise der Jahre nach 2007 und die daraus hervorgehende Verschuldungskrise führten zu einem politischen Druck gegen die Schweiz, der sich von der Kritik der vergangenen Jahrzehnte unterschied. Trotz des vereinten Einsatzes der Regierung und der interessierten Verbände und Parteien musste das Bankgeheimnis im internationalen Vermögensverwaltungsgeschäft aufgegeben werden.

Im Spannungsfeld von Kapitalismus und Demokratie stellen sich vor allem zwei Fragen: erstens jene nach der Definition des «Volkes», welches die direkte Demokratie praktiziert, und zweitens jene nach den sozialen Unterschieden, insbesondere der Einkommens- und Vermögensverteilung. Was den ersten Punkt betrifft, so zeigt sich innerhalb der Staatsbürger(innen)nation eine inkludierende Tendenz. Diskriminierungen, die sich gegen Arme und Falliten, kulturelle Minderheiten (insbesondere Heimatlose und Fahrende) sowie, besonders ausgeprägt, gegen die Frauen richteten, wur-

den im Verlauf des 20. Jahrhunderts abgebaut bzw. aufgehoben. Unverändert schwierig gestaltet sich die Partizipation der vor 1914 und nach 1945 sowie auch in den vergangenen Jahrzehnten stark ansteigenden ausländischen Wohnbevölkerung, deren Anteil 2014 bei 23,7 Prozent lag und um die 1,9 Millionen Menschen betrug. Es zeigt sich hier eine anhaltende Kluft zwischen einer in der langen Dauer beeindruckenden Fähigkeit der schweizerischen Gesellschaft, Immigrantinnen und Immigranten sozial und wirtschaftlich zu integrieren, und einer Ausschliessungstendenz im Politischen, die sich in einer oft negativen Beurteilung des «Migrationshintergrundes», in Überfremdungsängsten, fremdenfeindlichen Kampagnen und zudem im Fehlen einer allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzgebung äussert.

Kamen vor dem Ersten Weltkrieg die meisten der zahlreichen Zuwanderer aus angrenzenden Regionen der vier Nachbarländer der Schweiz, so dominierten in der Wachstumsphase der Nachkriegszeit die Arbeitsmigranten aus dem italienischen Mezzogiorno (Kalabrien, Apulien, Sizilien). Seit den 1980er Jahren wurden Einwanderer verstärkt durch eine kulturelle und religiöse Linse wahrgenommen, und das Phänomen einer multikulturellen Immigration stieg zum innenpolitischen Problem auf. Gab es um 1970 noch keine 10 000 Muslime in der Schweiz, so sind es inzwischen rund 400 000, die von Sprache, Herkunft und religiöser Praxis her allerdings sehr heterogen zusammengesetzt sind. Der Islam stellt die grösste nicht staatlich anerkannte religiöse Minderheit in der Schweiz dar, die sich mit vielerlei Pauschalisierungen und Stereotypisierungen konfrontiert sieht. Eine staatsbürgerliche Integration ist allerdings im Gange. Betrug der Anteil der Eingebürgerten unter den hier lebenden Muslimen im Jahr 2000 erst 12 Prozent, so waren es 2010 bereits 31,4 Prozent.<sup>4</sup>

Stark zugenommen hat seit den 1990er Jahren die Einwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte, die einen für die Schweiz vorteilhaften *Brain-gain* in Gang setzte.<sup>5</sup> Obwohl italienische Staatsbürger auch heute die grösste Zahl der Ausländer in der Schweiz stellen, hat die Zuwanderung aus Deutschland an Bedeutung gewonnen. Im Gegenzug nahm die über lange Phasen des 20. Jahrhunderts hinweg notorisch niedrige Bereitschaft, Ausländer einzubürgern, seit dem Ende des Kalten Krieges zu. Was die Zahl der neu erteilten Staatsbürgerschaften gemessen an der Gesamtzahl der Einwohner betrifft, so weist die Schweiz mittlerweile hohe Werte auf; 2011 lag sie mit 4,6 Promille im Vergleich mit Ländern der EU hinter Luxemburg auf Platz 2. Wird die Kennziffer mit der ausländischen Wohnbevölkerung berechnet, so rückt die Schweiz mit 2 Prozent ins untere Mittelfeld und liegt deutlich hinter Frankreich, aber vor Deutschland, Italien

und Österreich. Nach wie vor bleiben aber rund ein Viertel der schweizerischen Wohnbevölkerung vom Stimm- und Wahlrecht auf Bundesebene ausgeschlossen und auf kantonaler Ebene sieht es nicht viel besser aus.

In Bezug auf die soziale Ungleichheit weist die Schweiz im 20. Jahrhundert ein vergleichsweise konstantes Muster auf. Im Unterschied zu anderen Ländern, die nach dem Ersten Weltkrieg Steuersysteme einführten und damit eine Komprimierung der Einkommenskluft einleiteten, änderte sich an der ungleichen Verteilung in der Schweiz seit dem Ersten Weltkrieg wenig. 1922 war der Versuch der Linken, die «Wohlhabenden» fiskalisch zur Kasse zu bitten und die Vermögensdisparitäten mit einem Schlag zu verkleinern, gescheitert. Auch alle weiteren Projekte einer «Reichtumssteuer» fanden beim Volkssouverän ebensowenig Gnade wie die Versuche, das Bankgeheimnis zu lockern. Die Korrektur von grossen Einkommens- und Vermögensunterschieden gehörte offensichtlich nicht zu den Hauptzielen der direkten Demokratie, welche umgekehrt die Wahrnehmung von Ungleichheit eher abschwächte. Weil hier die Kluft zwischen Oben und Unten nicht wie in den meisten anderen Industrieländern seit der Zwischenkriegszeit durch eine «grosse Kompression»<sup>6</sup> verringert wurde, war in der Schweiz seit den 1980er Jahren nicht wie in den USA, in England und in den Nachbarstaaten eine erneute Öffnung der Einkommens- und Vermögensschere zu beobachten. Das Kontinuitätsmuster hielt sich durch.

Bei den Einkommensverhältnissen zeigen sich in der Schweiz im europäischen Vergleich der gesellschaftlichen Makrostruktur mit fünf 20-Prozent-Segmenten unterdurchschnittliche Unterschiede zwischen «Oben» und «Unten». Das Bild ist allerdings nicht eindeutig. So belegt eine Studie für die Zeit vor 2000 eine Zunahme der Ungleichheit.<sup>7</sup> Ein Blick auf die Spitze der Einkommenspyramide zeigt auch nach 2000 (wie überall in Europa) einen überdurchschnittlichen Anstieg im obersten Prozent.<sup>8</sup> Dies war verbunden mit finanzieller Aufstiegsmobilität und vergrösserte die Diskrepanzen zwischen Bildungsbürgertum und rasch reicher werdender Wirtschaftselite. In der öffentlichen Diskussion wurden die astronomisch gestiegenen Managerboni zunehmend kritisiert. Auch die Abstiegsbefürchtungen des «Mittelstandes» und die Zunahme der «neuen Armen» bzw. der *Working poor* waren Dauerthemen der Innenpolitik. Was die Ungleichheit der Vermögensverteilung betrifft, so hält die Schweiz – nicht zuletzt aufgrund des Steuerwettbewerbs – einen internationalen Rekordwert; die Datenlage ist hier allerdings aufgrund des Schutzes des Steuerzahlers suboptimal. Alle Problemsegmente wurden von links her politisiert; aus der demokratischen Gleichheitsunterstellung liessen sich verschiedene Forde-

rungen ableiten, wie die 1:12-Lohnschere in Unternehmen (welche die heutigen Unterschiede um ein Vielfaches reduzieren wollte), der Mindestlohn, die Erbschaftssteuer, das bedingungslose Grundeinkommen etc. Dabei stärkte die Linke den Leistungsgedanken und hielt jene meritokratischen Argumente hoch, die einst die bürgerlichen Parteien vorbrachten, um wirtschaftliche und soziale Unterschiede zu legitimieren.

Die politische Kultur der Schweiz machte Einkommens- und Vermögensungleichheit in hohem Masse unsichtbar. Die schon früh vorherrschende Attitüde des diskreten Reichtums blieb im 20. Jahrhundert intakt. Die republikanische Repräsentation des Schweizervolkes beförderte das Unsichtbarmachen ökonomischer Macht im Alltag. In den Massenmedien der Kriegsjahre nach 1914 zeigte sich eine ausgesprochene Asymmetrie zwischen einer Arbeiterbewegung, die sich rhetorisch als linker Macht- und Ordnungsfaktor profilierte, und einem Bürgertum, das überhaupt nicht von sich sprach.<sup>9</sup> Die Arbeiter waren Sozialisten, die Bürger waren Schweizer. Aufgrund dieses «Rumpelstilzchen-Effekts» gingen auch reiche Leute als einfache Bürger durch. Wer vermögend war, musste wissen, dass Geld ein Tabuthema ist und dass sich das Protzen mit Reichtum nicht schickt, nach dem Bonmot der Roche-Milliarden-Erbin und Kunstmäzenin Maja Sacher (1896–1989): «Me het, me git, me zaigt's nit.»<sup>10</sup> Vermögende Honoratioren und reiche Industrielle spendeten zwar reichlich an Vereine und Institutionen, behielten jedoch das grosse Geld in der Familie und pflegten einen diskreten Umgang damit.

Der Volkskundler Richard Weiss erklärte 1946, ein zentraler schweizerischer Charakterzug sei «das Rechnen», und man rechne hierzulande «vor allem mit Geld», und so sei «ein grosser Reichtum in dem von Natur aus armen Land zusammen(gekommen)». Vorsichtiges Haushalten «blieb aber charakteristisch auch für die vermöglichen Kreise. Man will lieber Armut vortäuschen als der Hochstapelei bezichtigt werden.»<sup>11</sup> Die neu-reichen Manager lernten rasch, dass sie besser nicht mit dem Porsche, sondern mit dem Rad zur Arbeit fahren. Wenn der Milliardär und Schlossbesitzer Christoph Blocher die *Classe politique* attackierte, tat er dies immer als ordentlich gekleideter Bürger mit bäuerlichem Einschlag. Finanziell atmet der international operierende Unternehmer den Duft der grossen weiten Welt, politisch beschwört er den Geruch der Scholle. Das war eine neue Mischung, welche in der wirtschaftlichen «Festung Schweiz» noch unbekannt war. Dazu passte, dass seit den 1980er Jahren einige republikanische Selbstverständlichkeiten verschwanden. War es bis dahin in den meisten Kantonen möglich, dass sich jeder interessierte Bürger über die Steuerzahlung seiner Mitbürger informieren konnte, so rücken heute die

meisten Steuerämter mit dem Argument des Datenschutzes, der Persönlichkeitsrechte, des Eigentumsschutzes oder der allgemeinen Sicherheit keine solchen Zahlen mehr heraus. 2001 liess ein SVP-Parlamentarier im Kanton Zug verlauten, durch Steuertransparenz würde die Kriminalität gefördert. Man könne nämlich mit einem offenen Register leicht herausfinden, wer vermögend sei, und «dann schauen die Einbrecher in diesen Häusern herein». <sup>12</sup>

In der Selbstbeschreibung der schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Kantone Garanten kultureller Vielfalt. Brotsorten etwa werden unter Kantonsbezeichnungen verkauft. Im internationalen Steuerwettbewerb sind die Kantone jedoch bewegliche Einheiten, die auf einem bundesstaatlich nur schwach regulierten Feld mobiles Kapital aus dem Ausland anziehen und die zugleich in ein System kommunizierender Röhren namens «Finanzausgleich» integriert sind. Die Dauerhaftigkeit der föderalistischen Staatsstruktur im 20. Jahrhundert ist Resultat dieser Verklammerung einer fiskalischen und einer folkloristischen Komponente. Verändert hat sich hingegen die Stellung der organisierten Wirtschaftsinteressen. Mit den Wirtschaftsartikeln von 1947 erhielt der Einfluss dieser «privaten Regierungen» auf die Staatsgeschäfte konstitutionelle Weihen. Obwohl das politische System starke korporatistische Elemente aufwies, kam nie ein «System des Korporatismus» zustande. Die Verbände übten ihre Macht im Bundesstaat gegen eine Zentralisierung aus; zusammen mit den Kantonen sorgten sie dafür, dass nie ein mächtiger Zentralstaat entstehen konnte. Bis in die 1980er Jahre hinein stützten die Wirtschaftsverbände die «Festung Schweiz»; sie organisierten die industrielle Sozialpartnerschaft und waren an der Aushandlung der Kompromisslösungen in der Konkordanzdemokratie beteiligt. Das Feld der Verbandsorganisationen war allerdings asymmetrisch strukturiert; die Gewerkschaften verfügten in der Schweiz über eine weit schwächere Position als die Trias von Industrie-, Gewerbe- und Bauernverband. Damit lässt sich der Sachverhalt erklären, dass die Schweiz bis heute eine der liberalsten Volkswirtschaften darstellt. <sup>13</sup>

Ab den 1990er Jahren gerieten die sozialpartnerschaftlichen Kooperationsformen unter Druck. Die *Corporate Governance* wurde umgebaut und der Unternehmenssektor internationalisiert. Die Verbindung von kooperativem Kapitalismus und demokratischem Prozess geriet in eine Krise. Die *Stakeholder* der Nachkriegsschweiz, neben den Verbänden auch die politischen Parteien, verloren an Bedeutung. Einen Machtzuwachs verzeichneten Bundesrat, Diplomatie, Verwaltung und die auf grenzüberschreitende Steueroptimierung abzielenden Grosskonzerne. Eine wichtige Rolle spielte das 1999 aus der Fusion des Bundesamts für Wirtschaft und

Arbeit und des Bundesamts für Aussenwirtschaft hervorgegangene Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Diese Verschiebungen werden durch die Massenmedien kaum abgebildet. Hier bleiben grosse Apparate (Konzerne, Staatssekretariate) und eingespielte Verfahren (die einen geringen *Newswert* aufweisen) unterbelichtet. Grelle Aufmerksamkeit geniessen hingegen Persönlichkeiten, welche Opposition markieren, und, als das *Non plus ultra* medialer Wertschöpfung, jene, die sich in der Rolle des David darzustellen vermögen, der einem Goliath die Stirn bietet. Die Medien werden aufgrund dieser Präferenzen selber zum intervenierenden Faktor, dem in kritischen Augenblicken ein entscheidendes Gewicht zukommt.

Eine plausible These geht davon aus, dass internationale Finanzmärkte und Standortkonkurrenz die nationalstaatliche Demokratie auszehren. Wenn Kapitalströme per Knopfdruck umgelenkt werden können, sehen sich Regierungen «einem permanenten internationalen Referendum über ihre Fiskal- und Geldpolitik ausgesetzt», so der indische Ökonom Lal K. De-paak Ende der 1990er Jahre.<sup>14</sup> Inzwischen liegen Studien zu einer Form der Staatlichkeit vor, in welcher demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse gegenüber Marktkräften und wirtschaftlichen Imperativen zurückgedrängt werden. In einem solchen «Konsolidierungsstaat» beginnen Kapitaleigentümer, mit Abwanderungsdrohungen und Vertrauensentzug auf die Politik einzuwirken. Wenn Steuersubstrat und Arbeitsplätze transnational verschoben werden oder die Zinsen für die Staatsschuld stark ansteigen, verliert die «öffentliche Hand» an Gestaltungsspielraum. Es setzt ein Trend zu einer «kapitalistischen Referendumsdemokratie» ein, in der wirtschaftlich mächtige Gruppen gleichsam «privat» demokratisch legitimierte Beschlüsse umgehen.<sup>15</sup> Auch im Fall der Schweiz kann konstatiert werden, dass die Bundesverfassung solche Wirkungszusammenhänge nicht vorsieht, womit ein fundamentales, europaweit zu beobachtendes Problem des heutigen Rechts- und Verfassungsstaates aufgeworfen ist.

Hingegen ist die Meinung, aufgrund eines Drängens von aussen sei Reformpolitik im Inneren von Staaten unmöglich geworden, schlecht begründet. Entgegen vieler Klagen über bremsende Interessen und Kompromissnotwendigkeiten demonstriert die Schweiz eine bemerkenswerte Bereitschaft zum Anpacken grosser Probleme. In rascher Kadenz wurden Reformpläne für die AHV, das Steuersystem, das Asylwesen, die Armee, die Energieversorgung («Energiewende») und das Bankgeheimnis («Automatischer Informationsaustausch») aufs Gleis gesetzt; dazu stellt die Schweiz gerade den längsten Eisenbahntunnel der Welt fertig. Damit werden künftig Reisende von den helvetischen Höhenunterschieden nichts mehr mitbekommen. Die Antwort, die Obelix am Schluss von «Asterix bei

den Schweizern» auf die Frage gibt, wie denn dieses Land so sei, hat eine reale Grundlage erhalten. Der schwer betrunkene Gallier, der von den Abenteuern seiner Kumpanen gar nichts mitbekam, rief nämlich beim Festbankett ohne Zögern aus: flach!<sup>16</sup>

### Widersprüche

So wie der Gotthardbasistunnel sind auch die vielen anderen Projekte, welche auf den politischen Baustellen des schweizerischen Bundesstaates umgesetzt werden, nicht im nationalen Kontext, sondern in einem europäischen Horizont entwickelt worden. Ein solcher war, wie der Rückblick auf das 20. Jahrhundert zeigt, schon immer präsent. Was die in der Schweiz hochgehaltene «Volkssouveränität» betrifft, so treten vor allem drei widersprüchliche Phänomene hervor.

Das erste hängt mit dem oben angesprochenen Problem des Rechts- und Verfassungsstaates zusammen. Die Schweiz, die sich gerne als Vorzeigeland der Demokratie sieht, wurde über erstaunlich lange Zeiträume hinweg ohne oder ausserhalb der Verfassung und mit Hilfe von Dringlichkeit und Polizeigeneralklauseln regiert.<sup>17</sup> Zwischen 1914 und 1919 und dann wiederum zwischen 1939 und 1949 (bzw. bis 1952) herrschte ein extrakonstitutionelles Staatsnotrecht («Vollmachtenregime»). Diese «Implosion des Verfassungsrechts»<sup>18</sup> wurde von zeitgenössischen Staatsrechtlern als illegal, vom Bundesgericht jedoch als rechtmässig eingestuft.<sup>19</sup> Es fanden zwar auch in diesen Ausnahmephasen einige Volksabstimmungen statt, der Parlamentarismus wurde jedoch verdrängt. In der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre griff der Bundesrat auf das Dringlichkeitsrecht zurück, das ab 1936 in einer Weise verschärft wurde, dass die verfassungsmässige Ordnung nur noch sehr reduziert funktionierte; der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti kritisierte diese Praxis als «illegal» und «destruktiv» und sprach von einer «Rationierung der Demokratie».<sup>20</sup> Das direktdemokratische Instrument der Volksinitiative wurde allerdings immer wieder eingesetzt, um dieses Not- und Dringlichkeitsrecht in die Schranken zu weisen, so z. B. 1938 (erfolglos) und 1949 (erfolgreich).

In der Nachkriegszeit wurde reihenweise mit dringlichen Bundesbeschlüssen operiert, so bei den Konjunkturartikeln Mitte der 1960er und ab den 1970er Jahren in der Währungspolitik und der Asylgesetzgebung. Auch das davon zu unterscheidende Notrecht im Sinne einer Polizeigeneralklausel kam häufig zur Anwendung, so 2001 beim *Swissair-Grounding*, 2007 bei der Affäre Tinner (Mitglieder der Familie Tinner wurden verdächtigt, 2001 bis 2003 den pakistanischen Atombombenbau unterstützt und Libyen beim Bau von Uraniumzentrifugen geholfen zu haben)<sup>21</sup> und

2008 bei der UBS-Rettung. Zusammengenommen hatten diese verschiedenen, rechtlich zu differenzierenden, jedoch politisch durchaus ähnlich wirkenden Notrechtsformen einen eminenten Einfluss auf die Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, wurden doch gerade unter den Vollmachtenregimen der beiden Weltkriege im Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat entscheidende Weichenstellungen vorgenommen. Pointiert lässt sich sagen, dass die Schweiz immer wieder auf ein atavistisches Modell des «Rütlichschwurs» zurückfiel, das besagt, dass die Eidgenossen in Zeiten der Gefahr ohne solche modernen «Kunstprodukte» wie eine geschriebene Verfassung zum Rechten sehen und der Not als verschworene Gemeinschaft trotzen kann. Dies könnte erklären, weshalb in der schweizerischen Demokratie die Gefahr dieser rechtsstaatlichen Regression nicht im Absturz in eine Diktatur besteht, sondern sich im subtilen Gewöhnungseffekt an die notrechtliche Option in Parlament und Regierung zeigt.<sup>22</sup> Versuche, diesem Hang zur Dringlichkeit entgegenzuwirken, stellen einen Dauerbrenner der schweizerischen Innenpolitik dar.

Zweitens zeigte sich in den vergangenen Jahren die Zweiseitigkeit von Volksrechten. Funktion und Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente hatten sich über das 20. Jahrhundert hinweg verändert. In der Geschichte des Bundesstaates fanden bis Frühjahr 2014 insgesamt 393 Referendumsabstimmungen statt (217 obligatorische, 176 fakultative). Genau zwei Drittel der Vorlagen wurden angenommen. Was die Volksinitiativen betrifft, so kamen zwischen 1891 und Frühjahr 2014 über 300 zustande. Davon gelangten 191 (sowie 16 Gegenentwürfe) zur Abstimmung. 21 gingen positiv aus, was eine Erfolgsquote von etwas über 10 Prozent ergibt. Aufschlussreich ist die zeitliche Verteilung. Bis 1949 schafften nur 7 Volksinitiativen die Hürde der Volksabstimmung, was jedoch, gemessen an der weit niedrigeren Gesamtzahl, einer Zustimmungsrate von fast einem Fünftel entspricht. In der Hochzeit der schweizerischen Konkordanzdemokratie zwischen 1950 und 1980 wurde von den 38 zur Abstimmung gelangenden Vorlagen keine einzige gutgeheissen. Hingegen häuften sich ab den 1980er Jahren die Erfolge. Seither fanden 13 Volksinitiativen eine Mehrheit, mit einem klaren Schwerpunkt im vergangenen Jahrzehnt. Gemessen an der grossen Zahl der im selben Zeitraum eingereichten Projekten entsprach das einem Anteil von 13 Prozent.<sup>23</sup> Seit einiger Zeit wird in der Schweiz zunehmend über eine «Initiativenflut» geklagt. Tatsächlich zeigt die Statistik, dass fast zwei Drittel dieser Vorstösse im Zeitraum seit 1971 lanciert wurden. Die Zahl der Initiativen pro Jahr hat sich gegenüber den ersten Jahrzehnten (1891 bis 1930) nach 1971 fast verachtfacht.<sup>24</sup> Zurzeit befinden sich mehrere Vorschläge, wie

dieser Boom gebrochen werden könnte, in der innenpolitischen Diskussion.

Weit wichtiger als dieser quantitative Trend ist ein qualitativer Aspekt, dem mit Restriktionsmassnahmen nicht beizukommen ist. Es gab immer wieder Einzelpersonen, wie den Satiriker Samuel Chevallier, den Umweltschützer Franz Weber oder den Unternehmer Thomas Minder, die fast im Alleingang ein populäres Anliegen vorbrachten und dabei auf *Crowdfunding* und politische Unterstützung etablierter Organisationen zählten. Auch die Tatsache, dass verschiedene Parteigruppierungen (wie die Juso) oder NGOs (wie ecopop) Initiativen lancieren, entspricht einer historischen Tradition. Was neu ist und einen wichtigen Unterschied macht, ist die Koppelung der Volksrechte an eine plebiszitäre Bewegungskultur, wie sie die SVP seit den 1990er Jahren erfolgreich praktiziert. Volksinitiativen dienen in diesem Aktivierungsmodell nicht nur als permanente Wahlkampfvehikel, mit denen über ganze Legislaturperioden hinweg Themen präsent gehalten werden können. Sie werden zudem für die Kritik am Parlamentarismus und an der Gerichtsbarkeit genutzt. Damit wird an Vorstellungen der radikalen Rechten angeknüpft, die sich seit der Zeit um 1900 darum bemühte, den demokratischen Rechtsstaat durch einen hyperdemokratischen Kurzschluss zwischen «Volk» und «Führer» zu überwinden.<sup>25</sup> Da «Führer» in der politischen Kultur der Schweiz keinen Platz haben, wird diese Position durch einen Politikertypus besetzt, der den Volkswillen verabsolutiert und ihn gleichzeitig zu repräsentieren vorgibt. Es ist paradox, dass dieser Versuch eines radikalen Umbaus der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsmechanismen mit einer Kritik an der angeblich herrschenden «Masslosigkeit» vorangetrieben wird. Die oft geradezu sakrale Metaphysik des Volkes geht mit der profanen empirischen Einsicht einher, dass plebiszitäre Themensetzungskampagnen viel Geld kosten. Was die Wahl- und Abstimmungsfinanzierung betrifft, so herrscht in der Schweiz eine chronische Intransparenz; dass europäische und internationale Instanzen diesen Zustand kritisieren, wird von geldschweren Nationalpopulisten wiederum als Beweis dafür gewertet, dass sich «fremde Richter» in die unabhängige Schweiz einmischen wollen.

In diesen Auseinandersetzungen ist «Populismus» zum politischen Schlagwort geworden. Gekontert wird es mit dem Argument, dass die populäre Vermittlung allgemeiner Anliegen nichts Verwerfliches habe. Die Populismuskritik richtet sich allerdings nicht darauf, sondern gegen eine spezifische «Fabrikation staatsbürgerlichen Verhaltens», die darin besteht, dass gerade jene, die von einem Problem weniger oder nicht betroffen sind, einer untauglichen Lösung zustimmen. Und sie stellt fest, dass sich das

Kontextwissen bei populistischen Vorlagen als äusserst gering erweist.<sup>26</sup> Damit entfernt sich die direkte Demokratie von jenem sachlich fundierten, komplex austarierten, auch das Parlament mit einbeziehenden Kompromissbildungsprozess, der das Land oft als «überbremstes System» erscheinen liess, der jedoch ein informiertes Mitreden der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger gewährleistete. Die neuen Initiativ-Projekte zielen darauf ab, Themen mit emotionalem Potenzial (Sicherheit, Kriminalität, soziale Devianz, «fremde Richter» etc.) im nationalen Kommunikationsraum zu platzieren. Jene, die darauf hinweisen, dass die bestehenden Gesetze ausreichen, um das Problem zu lösen, sehen sich dann ebenso wie jene, die der Schaffung neuer Straftatbestände oder einer Verschärfung von Strafnormen skeptisch gegenüber stehen, mit dem Vorwurf konfrontiert, sie würden die Sorgen der Bürgerinnen und Bürger nicht ernst nehmen. Es geht hier um Techniken der Empörungsbewirtschaftung, des *Agenda-Setting* und der Steuerung der Aufmerksamkeitsökonomie. Wer die Themen setzt, beherrscht die Diskussion. Dieser Trend und weitere Faktoren, wie intransparente Finanzflüsse oder die fehlenden politischen Rechte für Ausländer, führen dazu, dass ein europäisch vergleichendes, wissenschaftlich fundiertes «Demokratiebarometer»<sup>27</sup> für die Schweiz nur noch einen Mittelwert anzeigt (Platz 14 von 29). Auf solche Herabstufungen des demokratischen Musterlandes reagierten allerdings weite Teile der schweizerischen Öffentlichkeit und auch ausländische Beobachter indigniert.<sup>28</sup> Befürworter eines EU-Beitritts der Schweiz vertreten etwa die Meinung, der europäische Staatenverbund könne einiges von der politischen Kultur der direkten Demokratie lernen – und haben dabei, gerade aus historischer Sicht, starke Argumente.<sup>29</sup>

Das dritte Problem bezieht sich darauf, wie der Kleinstaat seine Stellung im Staatensystem und internationalen Kräftefeldern einschätzt bzw. einzuschätzen vermag. Hier blieb die Schweiz nur allzu oft in den Extremen, die sie aus ihrem «Nationalcharakter» exorziert hat, gefangen. Die Wahrnehmung schwankt, insbesondere in Krisenlagen, unvermittelt zwischen einem hochtrabendem Sendungsbewusstsein und akuten Bedrohungsgefühlen. Auf Behördenebene äussert sich dies – so etwa 1996 («nachrichtenlose Vermögen») und 2009 (Bankgeheimnis) – im schroffen Kippen von trotziger Selbstbehauptung in formloses Nachgeben. In der Zeit des Ersten Weltkrieges war vorübergehend eine gewisse Konsistenz zu beobachten: Die Schweiz erkannte damals die steigende Bedeutung kleiner Staaten und würdigte diese aussenpolitisch mit dem Beitritt zum Völkerbund. Nach dem Zweiten Weltkrieg ging sie auf Gegenkurs und versuchte, ihre Stellung mit einer Sonderfallrolle zu verbessern. Dabei vergass sie, wie

sehr dieser «nationale Alleingang» an die Bedingungen des Kalten Krieges zurückgebunden war, was nach 1990 prompt in eine Orientierungskrise einmündete. Wie schon in der Zeit vor 1914 vermochten sich kleine Staaten allerdings auch in der Globalisierungsphase des späten 20. Jahrhunderts zunächst auf der Gewinnerseite zu positionieren. Sie setzten auf Liberalisierung, verfügten gleichzeitig über einen konfliktdämpfenden Sozialschutz, nahmen neue Geschäftschancen flexibel wahr (Mobilfunktelefonie in Finnland, Erdöl in Norwegen, Finanzdienstleistungen in der Schweiz und in Luxemburg etc.) und vermochten sich auf internationalen Märkten zu behaupten. Diese Schönwetterphase war allerdings nicht von Dauer. Spätestens mit der globalen Finanzmarktkrise der Jahre nach 2007 begannen grosse Staaten ihre Interessen konsequent und auf Kosten der Kleinen durchzusetzen.<sup>30</sup> Die smarte Stärke der agilen Kleinen verwandelte sich unter der Hand in die prekäre Verletzlichkeit aussenpolitischer Schwäche; dies in einer von Angst geprägten Welt, die generell nicht mehr – wie in den Hochzeiten der Moderne – als Positivsummenspiel, sondern als ein auf Konkurrenzverschärfung angelegtes Nullsummenspiel erfahren wird.<sup>31</sup>

Wie verstört schweizerische Akteure auf solche Entwicklungen reagieren, zeigt sich im Aufruf der SVP, das schweizerische «Landesrecht» in Frontstellung gegen das «Völkerrecht» zu verteidigen. Auch wenn die bundesgerichtliche Praxis das Prinzip des Monismus, wonach verbindliche völkerrechtliche Normen automatisch Teil des Landesrechts sind, in letzter Zeit abzuschwächen begann, überlagern sich die beiden Bereiche weitgehend. Der schweizerische Bundesstaat ist mit völkerrechtlichen Absicherungen trotz all ihrer Mängel und Schwächen historisch gut gefahren und hat sich immer wieder innovativ an der Fortentwicklung dieser überstaatlichen Rechtsordnung beteiligt. Von daher erweisen sich nationale Befreiungsmythologie (die Geburt der Schweiz aus dem Kampf gegen fremde Richter) und Rechtssystem (die Schweiz als «Artikel des Völkerrechts») als inkompatibel, und es waren durchwegs rechtsnationale Bewegungen, von denen 1933 einige als Teil der «Fronten» auftraten, die einen Gegensatz behaupteten. Mit ihrem Engagement für den Vorrang des Landesrechts vor dem Völkerrecht reiht sich die SVP auch diesbezüglich in eine Tradition ein, die sich deutlich abhebt vom liberalen Bürgertum mit seiner universellen Orientierung, von den Katholisch-Konservativen mit ihrem genuinen Sensorium für transnationale Zusammenhänge und von der sozialdemokratischen Linken mit ihrer Rhetorik des Internationalismus.<sup>32</sup> Es ist jedoch wichtig zu sehen, dass die SVP keineswegs auf eine generelle Abkoppelung des innerstaatlichen Rechts hinarbeitet. Im Bereich des Privatrechts (des «Rechts des ehrlichen Bürgers»<sup>33</sup>), des Handelsrechts und des

Eigentumsschutzes treiben wirtschaftsbürgerliche Kräfte in enger Zusammenarbeit mit faktisch rechtsetzenden Grosskonzernen globale Absicherungsstrategien voran. Hier geht es, wie bei der Migrationspolitik, nicht um Öffnung versus Abschottung, sondern um eine Aufspaltung. Arbeitsmarktdiskriminierungen sollen national genutzt werden; konsequenterweise wird ein Ausländerstimmrecht strikt abgelehnt. Eine solche Politik lässt sich im Sonderfall-Modus besser realisieren als mit einer EU-Mitgliedschaft. Sie wird heute von breiten bürgerlichen Kräften unterstützt. Die SVP formiert jene Kräfte, die, frei nach Chateaubriand, davon ausgehen, die Schweiz könne künftig auf das Elend der EU und die Katastrophe des Euro eine Bank bauen.

### *Zirkulationsprozesse*

Mässigung, Ordnung, Sparsamkeit, Aufrichtigkeit, Fleiss, Gerechtigkeit, Sauberkeit, Entschlossenheit: Diese Charaktereigenschaften stammen aus dem in den 1730er Jahren entstandenen Katalog der 13 Tugenden des Benjamin Franklin; sie sind ohne Reibungsverluste in die Liste schweizerischer Nationaltugenden eingewandert, wo noch Pünktlichkeit und Qualität hinzukamen. Die *Swissness* der ausgehenden 1990er Jahre war der bisher letzte Versuch, solche universellen Merkmale zu bündeln und die Schweiz über Werte zu definieren, die weltweit Anklang finden, deren Umsetzung aber überall zu wünschen übrig lässt, weswegen sie nur umso begehrter sind. Ein Land, das sich so darstellt, darf sich nicht wundern, wenn es überall bekannt ist und geliebt wird. Die Musik spielt hier auf der Musterstaats-Klavatur. Seit dem Aufkommen von Markenprodukten im *Fin de Siècle* und der nationalen Warenpropaganda der Zwischenkriegszeit war ein solch zugkräftiges Image nicht nur für Banken, sondern auch für Waren- und Dienstleistungsexport interessant. Es gehört zu den schönen Zufällen, dass die Bezeichnung *Switzerland* schon im 16. Jahrhundert bei Aegidius Tschudi auftauchte und damals noch ein deutsches Wort war, das sich unverändert in die anglophone Globalkultur des ausgehenden 20. Jahrhunderts einfügen liess.<sup>34</sup>

Ohne dass dies einem Masterplan entsprochen hätte, war man sich im *Switzerland* im Klaren darüber, dass eine grosse Meistererzählung über die eigene Herkunft den Staatsbildungsprozess wirksam unterstützte. Für dieses Unternehmen war man aber auf Deutungsvorleistungen und Interpretationsverstärker anderer, mächtigerer Staaten angewiesen. Wilhelm Tell steht paradigmatisch für diesen Sachverhalt. Schon im schweizerischen Bauernkrieg von 1653 schossen die Aufständischen als «Tell» auf die Herrschaften. Seit dem 18. Jahrhunderts wurde dann in vielen Ländern an

dieser Figur gearbeitet. 1760 verbrannten die Urner die Schrift «Wilhelm Tell. Ein dänisches Märchen» des Berner Pfarrers und Geschichtsforschers Uriel Freudenberger. Als imaginäres Importprodukt aus dem Norden fand die Tellfigur in der Innerschweiz dann doch die Startbasis für eine beeindruckende Karriere als intermedialer Weltstar. Er war ein polyvalenter *Travelling Hero*, der in der Französischen Revolution neben Spartakus die wichtigste historische Inkarnation des Kampfes gegen die Unterdrückung darstellte. Die Helvetische Republik setzte den federgeschmückten Tellenhut ins Wappen und auf Freiheitsbäume. Durch ideelle Qualitätsarbeit ausländischer Kulturschaffender – insbesondere der durch Johann Wolfgang von Goethe angeregte Friedrich Schiller und (Letzteren als Vorlage benutzend) Gioacchino Rossini – wurde Tell zu Beginn des 19. Jahrhunderts geradezu zum europäischen Exportschlager und zum nationalideologischen Wertschöpfungstreiber.<sup>35</sup> Tell verkörperte den Freiheitshelden, den Widerstandskämpfer, den Revolutionär, den Rächer der Armen, den Terroristen – oder er ist einfach ein «geiler Siech», der es «den anderen» zeigt. Innerhalb der Schweiz bewegte er sich als nationale Identifikationsfigur spielend zwischen ganz rechts und ganz links und wurde von Zentralisten und Föderalisten gleichermaßen beansprucht. Die Altdorfer (Einwohner des Hauptortes des Kantons Uri) richteten sich 1895 zunächst gegen das dort aufgestellte Tell-Denkmal mit dem Argument, dass der Armbrustschütze in ihrem Herzen lebe und nicht auf einem Sockel verewigt werden müsse. Und so schrieb man dann unter die Statue: «Erzählen wird man von dem Schützen Tell. So lange die Berge steh'n auf ihrem Grunde.» So kam Tell durch das 20. Jahrhundert. In den Abstimmungskämpfen wurde er Dutzende von Malen eingespannt, um die politische Botschaft zu transportieren; im Falle der Völkerbundsabstimmung von 1920 verwendeten ihn gleich beide Seiten in unterschiedlichen Rollen, und heute verteidigt er manchmal das Bankgeheimnis, während ihn andere als EU-Mitglied sehen. Seit den 1930er Jahren war Tells Armbrust das nationale Warenzeichen der Schweiz; die legendäre Waffe wurde durch die Exportwirtschaft in alle Kontinente hinausgetragen. Diese maximale Deutungs- und Verwendungsoffenheit beförderte schon im 19. Jahrhundert seine Karriere im Ausland weiter. Unter anderen pflegten Henry David Thoreau und ein Jahrhundert später der amerikanische Beat-Autor William Burroughs ihren persönlichen Tell; Letzterer inszenierte 1951 in Mexiko in schwer betrunkenem Zustand eine «William Tell Routine» und erschoss dabei auf tragische Weise seine Frau.<sup>36</sup>

Das Gegenmodell zu Tell, der als Starker «am Mächtigsten allein» ist, stellt der Rütlichwur dar, der zeigt, wie Schwache stark werden können,

wenn sie sich zusammentun. Die schweizerische Nationalmythologie enthält viele weitere politische Handlungsschemata, die in unterschiedlichen Situationen weit über die Schweiz und Europa hinaus aus dem geistigen Waffenarsenal hervorgeholt und zum Einsatz gebracht wurden, was nicht ohne Rückwirkungen auf das Selbstverständnis der Eidgenossen blieb.<sup>37</sup> Weit über die Tellfigur und den Rütli Schwur hinaus wurde das Bild der Schweiz durch kulturelle Import-Export-Beziehungen modelliert; das Land setzte bei der Akkumulation seines symbolischen Kapitals konsequent auf internationale Zirkulationsprozesse. Dabei kamen leistungsfähige «Aus-senverstärker» zum Einsatz. In Mark Twains «Tramp Abroad» von 1880, in dem in unterhaltsamen Episoden eine Reise durch Europa beschrieben wird, handeln 17 von 50 Kapiteln und 43 Prozent des Seitenumfangs von der Schweiz. Damit trug diese Reportage Bilder einer attraktiven Bergwelt und Motive helvetischer Nationalmythen in die Welt hinaus. Umgekehrt benötigte die Schweiz diese Geschichten, um ihr Selbstverständnis als «Willensnation» zu befestigen. Die vielen Geschichten von mutigen Männern, heroischen Schlachten und vaterländischem Tod blieben trotz aller staatlichen Ernsthaftigkeit auch immer ein alltägliches Vergnügen. Die Produktivität all dieser Erzählungen besteht darin, dass sie ideelle Allzweckwaffen sind. Sie können für die sakrale Inszenierung des Staates als Gesamtkunstwerk ebenso verwendet werden wie für unterhaltsame Festspiele, Warenwerbung, Abstimmungskampagnen, politische Widerstandsaktionen und Kindergeschichten. Ihrer Interpretationsvielfalt und ihrer funktionalen Plastizität sind kaum Grenzen gesetzt. Die Schweiz hat diese Möglichkeiten genutzt und sich trotz aller Fixiertheit auf ihre Ursprungslegende daran erinnert, wie sehr die nationale Absonderungsarbeit auf transnationale Austauschbeziehungen angewiesen ist, wenn sie nicht in einer imagologisch ausgefüllten Sackgasse enden soll.

Die Neutralität fügt sich nicht nahtlos in diese historische Selbstbeschreibung ein. Es werden zwar Aussagen von Bruder Klaus aus dem ausgehenden 15. Jahrhundert überliefert, der den zerstrittenen Eidgenossen empfohlen haben soll, «den Zaun nicht zu weit zu machen».<sup>38</sup> Und es gibt die Geschichte der Schlacht bei Marignano von 1515, die den Schweizern mit einer schmerzlichen Niederlage klargemacht haben soll, dass sie den strategischen Bogen überspannt hätten. Die neutralitätsideologische Kontinuitätslinie von diesen Ereignissen in das *Fin de Siècle* wurde allerdings erst 1895 – durch das erwähnte Werk von Paul Schweizer – konstruiert. Bei der Bundesstaatsgründung von 1848 galt es als ausgemacht, dass die Neutralität kein Verfassungsgrundsatz, sondern ein Mittel zum Zweck ist. Noch lange Zeit kontrovers diskutiert, lernte die Schweiz in den Jahr-

zehnten um 1900, sich als Kleinstaat zu akzeptieren und sich über die Neutralitätsmaxime zu definieren. Die Formulierung «neutraler Kleinstaat» weist also eine hohe Passgenauigkeit auf für die Anfangsphase des langen 20. Jahrhunderts – und sie zieht sich, oft verändert und erschüttert durch harte Kontroversen – durch dieses hindurch.

Innenpolitisch wurde die Neutralität im Ersten Weltkrieg wichtig, als sich im Bundesstaat der – vorher so nicht existierende – «Röstigraben» (eine Kluft zwischen Romandie und Deutschschweiz) zu öffnen begann. Die Neutralität nach aussen erleichterte in den Kriegsjahren die Neutralisierung dieser Spannungspotenziale nach innen. Nach Kriegsende strebte die Regierung eine flexible Haltung an und praktizierte während der aktiven Völkerbundsmitgliedschaft der Schweiz bis in die ausgehenden 1930er Jahre eine «differenzielle Neutralität». Im Zweiten Weltkrieg verfestigte sich die ab 1938 wiederum «integrale Neutralität» zur Staatsdoktrin; sie wurde zwar nach 1945 mit weiteren Leitbegriffen wie Solidarität, Disponibilität und Universalität angereichert, war aber im Kalten Krieg für die offizielle Entpolitisierung der internationalen Netzwerkstrukturen und Kooperationsstrategien der Schweiz unverzichtbar. Als die Trennung zwischen «wirtschaftlich-technisch» und «politisch» in den 1990er Jahren in Frage gestellt wurde, kam es auch zu einer Krise der Neutralität, die nun von einem staatspolitisch überhöhten Bekenntnis auf ihren kriegsrechtlichen Kern zurückgestutzt wurde. In den Diskussionen, die im vergangenen Jahrzehnt um die neutrale Haltung der Schweiz geführt wurden, ging es immer um die Frage, ob und wie weit die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen der Globalisierung und Europäisierung eine politische Partizipation in suprastaatlichen Gremien und institutionalisierten Staatenverbänden – insbesondere der EU – zur Voraussetzung hat. Über die ganze Geschichte des 20. Jahrhunderts hinweg zeigten sich am Beispiel der Neutralität einmal mehr die Wechselwirkungen zwischen Nationalideologie, demokratischen Entscheidungsmechanismen und privatwirtschaftlichen Strategien.

Als besonders eindrücklich erwies sich während des 20. Jahrhunderts die Abfolge von Beschleunigung und Bremsen. Die Schweiz übte sich im 20. Jahrhundert immer wieder in der Kunst des Aufschiebens. Herbert Lüthy verstand Anfang der 1960er Jahre seine Diagnose «Die Schweiz als Antithese» nicht nur in Kategorien der politischen Wertorientierung, sondern auch von der Temporalstruktur her.<sup>39</sup> Der neutrale Staat praktizierte häufig eine Taktik des Temporisierens, nach dem Motto: «Wer zu spät kommt, den belohnt das Leben.» Gleichzeitig lag die Schweiz in verschiedenen Bereichen – von der Durchsetzung einer republikanischen Demokratie

über die Eröffnung ausländischer Tochtergesellschaften durch Unternehmen und die Währungspolitik bis hin zur Architektur, zur Alltagsästhetik und neuerdings zur Bologna-Reform im Hochschulwesen – weit vorne. Mittels einer widersprüchlichen Mischung von «Verspätung» und «Vorausseilen» übte die Schweiz gesellschaftliche Schadensbegrenzung, ohne – gerade in wirtschaftlicher Hinsicht – zurückzufallen. Dieses Doppelregister ermöglichte es ihr, dosiertes Dabeisein mit diskreter Distanz zu verbinden. Das Spätkommen wird heute erneut als Tugend angepriesen, gerade auch im Hinblick auf einen eventuellen EU-Beitritt der Schweiz. Jene, die sich weder auf einen Abwehrkampf gegen «Brüssel» einlassen wollen noch für die sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen entschliessen können – und das ist eine Mehrheit –, üben sich in Zurückhaltung und preisen den politischen Eigenwert des Wartens. Die Schweiz wird sich erst dann europäisieren, wenn sich Europa verschweizert hat. Das braucht Zeit. Für die feine Differenz zwischen einem (vorteilhaften) Spätkommen und einem (nachteiligen) Zuspätkommen hat die Schweiz bisher kein Sensorium entwickelt.

#### *Big Switzerland?*

«Wenn es die Schweiz nicht gäbe, müsste man sie erfinden.»<sup>40</sup> Dieser Satz ist nicht nur ein Statement von EU-Gegnern, sondern verweist auf den weit grundsätzlicheren Sachverhalt, dass der neutrale Kleinstaat immer als Projektionsschirm für die politische Reflexion im Ausland diene. So, wie Max Weber im Ersten Weltkrieg die kleine Schweiz als Negativfolie verwendete, um die Pflichten und Verantwortlichkeiten eines grossen Machtstaates davon abzuheben, so wird die Schweiz immer wieder – teils exotisierend, teils ironisierend – als Antiprinzip zum europäischen Mainstream dargestellt. Die projektiven Energien lassen sich – wie immer bei solchen Vorgängen – politisch nicht vereindeutigen, es sind Freunde und Feinde der Schweiz sowie Anhänger und Gegner der EU, die sich des neutralen Kleinstaates bedienen, um ihre Argumente zu schärfen.

2011 veröffentlichte Karl Heinz Bohrer Überlegungen zum «Projekt Kleinstaat», in denen er den Hang zum «Aussitzen» geisselte.<sup>41</sup> Die Selbststilisierung der Deutschen als «zwar geschickte, einfallsreiche Tüftler im Kleinen, aber ohne wirklichen Ehrgeiz im Grossen» komme einem «apolitischen Moralismus» gleich. Diese gefährliche und unverantwortliche Haltung laufe darauf hinaus, dass man «die andern die Kastanien aus dem Feuer holen lasse, während man selbst sich die Hände sauberhält». Mit dieser «mentalinen Restitution des Kleinstaats» und der «Rückkehr der Sehnsucht nach der kleinen Idylle» sei für Deutschland «buchstäblich kein Staat zu machen». Bohrer erwähnt höflicherweise die Schweiz nicht expli-

zit, mit seiner Kritik trifft er aber genau die Punkte, mit dem sich gerade dieses real existierende «Kleinstaatsprojekt» in der Geschichte des 20. Jahrhunderts auseinandersetzen hatte. Eine ähnliche Position wie Bohrer vertritt der französische Politologe Dominique Moïsi in einem Beitrag «Lack of German ambition harms Europe».42 Moïsi sieht in Deutschland einen Populismus auf dem Vormarsch, den er als «Gefahr für uns alle» wertet. So katastrophal die Geschichte der Machtaspirationen des deutschen National- und Machtstaates zwischen 1871 und 1945 gewesen sei, so sehr sei heute Europa durch einen Mangel an deutschen Ambitionen bedroht: «Germany's not-so-secret ambition is to become a Magna Helvetia, a Big Switzerland – prosperous, stable, neutral and ultimately irrelevant.» Das sei aber ein bösartiges Begehren; wenn kleinere europäische Länder dem Traum, eine Schweiz zu werden, anhängen, so sei das das eine. Etwas völlig anderes sei es, wenn «such an aspiration comes from the heart of Europe, from the country that was once seen as the EU's keenest pupil».

Es gibt ein Gegenstück zu diesem Deutschland betreffenden «Missverhältnis zwischen grossem Gewicht und kleinem Auftritt».43 In der Schweiz drucken Zeitungen in ironischer Manier *Magna Helvetica*-Karten ab, welche das «magna» territorial fassen und eine um Sardinien, die Lombardei und Südtirol, den Vorarlberg, Bayern und Baden-Württemberg erweiterte Eidgenossenschaft zeigen.44 OECD-Studien weisen nach, dass der «deutsche Süden» starke strukturelle Ähnlichkeiten zum Nachbarland aufweise, und bei Umfragen über einen möglichen Anschluss kamen hohe Zustimmungswerte zustande. Vorarlberg entschied sich schon 1919 mit einer 82-Prozent-Mehrheit zum Schweiz-Betritt, blitzte aber ab. An gedankenspielerischer Sympathie hat die Idee aber nicht eingebüsst. In Sardinien und in Südtirol werben eher unkonventionelle Gruppen für eine Aufnahme als 24. bzw. 25. Kanton. Die Schweiz würde so zur «Grossmacht» mit Meeranschluss, und zwar auf der Basis einer aktiven Neutralität, wie sie in den 1860er Jahren Bundesrat Jakob Dubs vorgeschwebt hat.

Eine solche «Grossmacht Schweiz» wird heute und künftig so wenig wie damals zustande kommen. Die Romands würden sowieso nicht mitmachen, weil nach Westen kein Erweiterungspotenzial vorhanden ist. Schwerer ins Gewicht fällt, dass durch solche Beitritte die Vorzüge der Kleinheit rasch dahin wären. So bleibt es dabei, dass die Schweiz das nahe liegende Ausland für ihre eigene politische Reflexionsarbeit benutzt. Der telegene Separatismus im angrenzenden Ausland wiederum ist harmlos und stellt vor allem ein Kokettieren von Regionen dar, die sich in ihrem eigenen Staatswesen verstärkt bemerkbar machen wollen. Da, wo zentrifugale Kräfte

eine staatsbildende Potenz aufweisen, docken sie künftig direkt an der EU an, so wie es Schottland vorhatte und wie es auch Katalonien vorschwebt. Nach wie vor bleibt allerdings innerhalb des europäischen Integrationsprozesses für Nationalstaaten reichlich Raum. Das entspricht der genuinen Logik der Europäisierung, die in einem Kontinent der Ruinen als «europäische Rettung des Nationalstaates» in Gang gesetzt wurde.<sup>45</sup> Die Supranationalität schützte die Gründungs- und Mitgliedstaaten davor, jene destruktiven Tendenzen zu verstetigen, die sie – in Kriegen gegen aussen und in Verfolgungen nach innen – in der Zeit vor 1945 ausagiert hatten. Im Integrationsprozess veränderten sich die Nationalstaaten, blieben jedoch Bollwerke einer Souveränitätskonzeption, die aus dem 19. Jahrhundert stammt. An diesen nationalen Energien scheiterte 2005 die europäische Verfassung, und die Widerstände nehmen zurzeit aufgrund von Nationalismen unterschiedlicher Couleur zu. Das Schwärmen für *Big Switzerland* ist einer dieser Nationalreflexe. Im Endeffekt blieb die institutionelle Architektur Europas stark an die Nationalstaaten zurückgebunden; das «Europa der Vaterländer» der Nachkriegszeit wurde nicht in eine postnationale Konstellation transformiert.<sup>46</sup> Dennoch bewegt sich viel innerhalb der europäischen Institutionen, und angesichts anhaltender Gewalterfahrungen und Hegemoniebestrebungen werden diese voraussichtlich weiterhin breite Unterstützung finden.

Der europäische Integrationsprozess hat die Entwicklung der Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten massgeblich mitbestimmt. Die Auseinandersetzungen um eine weitere Annäherung an die EU werden in nächster Zeit sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus rechtlichen und staatspolitischen Gründen zunehmen. Es ist nicht zu erwarten, dass sich die brüsselseindlichen Kräfte, die heute im Zentrum der medialen Aufmerksamkeit stehen, langfristig durchsetzen werden. Sicher ist allerdings, dass diese Debatten nach wie vor mit dem Einsatz von Mythen und Nationalstereotypen geführt werden. Der Geschichtsschreibung kommt nicht die Aufgabe zu, diese kollektiven Vorstellungskomplexe mittels Fakten widerlegen zu wollen. Sie hat jedoch deren Instrumentalisierung durch Interessengruppen aufzuzeigen und die europäische sowie globale Dimension der Entwicklung der Schweiz ins Bewusstsein zu bringen. Dies kann eine andere Lesart mythischer Erzählungen nahelegen. Einem durch historische Erfahrung gewitzten Blick zeigt sich, dass der neutrale Kleinstaat im Herzen des Kontinents keinen Grund hat, sich vor Europa zu fürchten.