Der Bundesrat als kollektive Skandalfigur während des Kalten Kriegs?

Autor(en): **Klaus, Manuel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **22 (2015)**

Heft 3: **Scandale! = Skandal!**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-650800

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Der Bundesrat als kollektive Skandalfigur während des Kalten Kriegs?

Manuel Klaus

Als Peter Bichsel im Jahr 1969 eine provokative Momentanaufnahme über den Zustand der Eidgenossenschaft mit dem Titel *Des Schweizers Schweiz* veröffentlichte, konnte seine Leserschaft darin die folgenden Zeilen lesen: «Zur Zeit des Mirageskandals erschien in den Zeitungen ein Bild der Kommission, die später ihren mutigen Bericht abgab. Da standen einige Männer auf einem Flugplatz und schauten in die Höhe. An einen unter ihnen erinnere ich mich genau. Er trug einen schwarzen breitrandigen Hut und lutschte an einem Stumpen. Sie sahen nicht auffällig gescheit aus. Es waren Nationalräte, und ich glaubte damals zu wissen, dass diese Kommission sich ohne Zweifel hinter die Militärs und die Bundesräte stellen werde. Ich ärgerte mich zum voraus. Ihr Bericht aber überraschte mich, und nachträglich machte mir jenes Bild Eindruck. Das Bild zeigt eine Schweiz, auf die ich ein wenig stolz bin: eine nicht sehr repräsentative Schweiz, aber eine, die funktioniert.»[1]

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung von *Des Schweizers Schweiz* waren bereits fünf Jahre seit der Mirage-Affäre vergangen. Obwohl die Ereignisse rund um den geplanten Kauf von französischen Kampfflugzeugen nicht mehr durch ihre tagespolitische Aktualität gekennzeichnet gewesen sind, prägten sie die Auffassung des Schriftstellers über die Schweizer Politik nachhaltig. Eindrücklich beschreibt Bichsel, wie eine Fotografie sein Skandalempfinden auslöste:[2] Der Staatsbürger nimmt ein Ereignis als moralisch verwerflich wahr und empört sich darüber, dass die verantwortlichen Personen nicht zur Rechenschaft gezogen werden.[3] Die Schweiz «funktionierte» erst wieder im Moment der Erleichterung, als Schuldige gefunden und bestraft worden sind. Bichsels Stolz weist auf den in der jüngeren Forschung diskutierten Umstand hin, dass Skandale nicht ausschliesslich negativ, sondern auch als gesellschaftspolitische Notwendigkeit charakterisiert werden können.[4]

Die einleitende Episode zeigt in gekürzter Form die Dynamik eines Skandals auf.[5] Als historische Akteure waren in ihm einige Nationalräte, Angehörige der Armee sowie der Gesamtbundesrat vertreten. Die Mirage-Affäre wurde von Bichsel als Beleg dafür angeführt, dass die politische Schweiz über eine Selbst-

regulierung verfügte, welche bei skandalösen Ereignissen die verantwortlichen Personen abstrafte. Die bisherige Skandalforschung betont in dieser Hinsicht, dass Institutionen zwar in Skandale verwickelt sein können, die Verantwortung aber in der Regel Einzelpersonen übernehmen müssen.[6] Der vorliegende Beitrag möchte diese Aussage anhand dreier historischer Fallbeispiele überprüfen. Es wird dabei die Frage beantwortet, ob der Gesamtbundesrat in den Jahrzehnten des Kalten Kriegs als kollektive Skandalfigur erkannt werden kann und ob diese die Konsequenzen für die vorangegangen gemeinsam gefällten Entscheidungen tragen musste. Jedes der drei Fallbeispiele zeigt eine der drei möglichen Facetten des Umgangs des Bundesrats mit Skandalen auf: Beim ersten Fallbeispiel, der Mirage-Affäre, kritisierte eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) das Verhalten der Landesregierung, ein Bundesrat trat aus parteiintern Gründen zurück. Beim zweiten Fallbeispiel, der Flüchtlingspolitik nach dem Militärputsch in Chile, verweist ein einzelner öffentlich kritisierter Magistrat auf die Verantwortung des Gesamtbundesrats. Beim dritten Fallbeispiel, dem versuchten Export einer Schwerwasseranlage in das militärisch regierte Argentinien, legitimiert der Bundesrat seinen Entscheid durch die Expertise der Bundesverwaltung.

Der Ausdruck «Skandal» erfreut sich in den Medien und im gegenwärtigen Sprachgebrauch grosser Beliebtheit.[7] Verblasst daher die Bedeutung des Skandals als historisches Analysekonzept? Innerhalb der Forschung zu historischen Affären und Skandalen wird dem Begriff eine Bedeutung zugemessen, die weit über eine rhetorische Effekthascherei hinausreicht. Die Definitionen gehen dabei jedoch weit auseinander. Wie Hervé Rayner hinweist, wird zwischen den Begriffen «Affäre» und «Skandal» oft keine strikte Trennung gezogen, weil beide auf eine gesellschaftliche Auseinandersetzung mit einem Missverhalten hinweisen. Der Begriff des Skandals werde aber oft mit den schlimmeren Normverstössen in Verbindung gebracht.[8] Je nach historischer Epoche können auch die Begrifflichkeiten in unterschiedlicher Ausprägung erkannt werden.[9] Einigkeit herrscht in der Forschung weitgehend darüber, dass Skandale Momente des Aushandelns gesellschaftlicher Werte oder Normen darstellen.[10] Die jüngere Skandalforschung weist jedoch darauf hin, dass Ereignisse auch ex post als Skandale beurteilt werden können.[11] Für die vorliegende Untersuchung ist dieser Ansatz von zentraler Bedeutung: Der Skandalcharakter eines Ereignisses kann rückblickend erkannt werden, skandalträchtige Situationen müssen nicht zwangsläufig von den Zeitgenossen bereits als solche wahrgenommen oder sanktioniert worden sein. Bei den Fallbeispielen des vorliegenden Beitrags wird daher auf eine Ausdifferenzierung zwischen Skandal und Affäre verzichtet. Bedeutender ist es, dass das Verhalten des Bundesrats einen retrospektiven Skandalcharakter aufweisen muss. In einem zweiten

Schritt prüft der Beitrag in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern die politisch-juristischen Strukturen der Schweiz Skandale verhindern, respektive entkräften konnten.

Die juristische Ausgangslage, unter welcher die Regierung überhaupt in einem Skandal involviert sein könnte, ist beachtenswert. Die Schweizer Bundesverfassung schreibt vor, dass das Land in der Form eines Kollegialitäts- und Departementalprinzips regiert werden muss, wobei die Entscheidungen zwar vom Kollegium getroffen, die Geschäfte aber von einzelnen Regierungsmitgliedern vorbereitet werden.[12] Dies führt zu einer eigentümlichen Situation: Die Schweizer Landesregierung entspricht zwar einem politischen Kollektiv, welches sowohl bei politischen Entscheidungen gemeinsam öffentlich auftritt als auch vom Volk als solches wahrgenommen wird. Gleichzeitig sind die Aufgabenbereiche innerhalb des Siebnergremiums aber klar verteilt. Obwohl juristisch eine gemeinsame Entscheidung verlangt wird, stehen bei besonderen Angelegenheiten einzelne Bundesräte im Fokus der Aufmerksamkeit. Dieses Phänomen entstand nicht zuletzt durch die «zunehmend einzelpersonenbezogene Berichterstattung», wie eine juristische Dissertation über das Kollegialitätsprinzip aus dem Jahr 1989 belegt.[13] Die Berichterstattung in den Medien erfolgte zunehmend nicht erst dann, wenn die Geschäfte vom Bundesrat besprochen und dessen Kollektiventscheidungen der Öffentlichkeit mitgeteilt worden sind, sondern bereits vorher, wenn die Angelegenheiten noch in den Departementen ausgearbeitet wurden. Die Bevölkerung gewann durch die mediale Berichterstattung eine falsche Einschätzung darüber, wer für einen Entscheid verantwortlich gewesen ist.[14] In der Dissertation wird sogar argumentiert, dass selbst das Parlament den «federführenden Departementsvorsteher» oft als bestimmende Instanz wahrnahm, obwohl der Gesamtbundesrat hinter einem Beschluss stand.[15] Der mediale Habitus unterlief daher einen zentralen Aspekt der Verfassung des Bundesstaates. Im Jahr 1848 wurde der Bundesrat bewusst als neu eingesetztes Gremium über die geschichtlich stark verwurzelten Departemente gestellt. Damals war aber noch nicht absehbar, wie stark die Aufgaben der Ministerien ansteigen würden.[16] Obwohl anders vorgesehen, beruhten dadurch immer mehr Kollegiumsentscheide auf der Vorarbeit der Departemente.[17] Dem Bundesrat wurden die vorbereiteten Geschäfte auf weissen und blauen Traktandenlisten vorgelegt. Über Vorschläge aus den Departementen, welche auf blauen Listen aufgelistet waren, wurde jeweils pauschal abgestimmt.[18] Die weisse Liste enthielt hingegen die bedeutenderen Traktanden, namentlich «Gesetzesvorlagen, Verordnungen und Parlamentsgeschäfte sowie Aussprachen über die wichtigsten politischen Probleme», über welche ausführlicher debattiert werden mussten.[19] Die Diskussionen wurden jeweils protokolliert, jedoch nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Auch wenn teilweise über mehrere Geschäfte gleichzeitig abgestimmt

worden ist, waren für die einzelnen Entscheidungen stets die Gesamtregierung im Kollektiv und keine Einzelperson verantwortlich. Dementsprechend sind auch die protokollierten Aussprachen nicht für die Öffentlichkeit bestimmt gewesen.[20] Die Zauberformel unterstützte zudem den Kollektivcharakter der Schweizer Landesregierung, weil sich dank ihr das Repräsentationsverhältnis der Parteien über Jahrzehnte nicht mehr veränderte.[21] Die Ablehnung des Kommunismus stellt dabei einen weiteren Faktor dar, welcher zur Stabilität des Politsystems der Schweiz beitrug.[22] Der Schweizer Bundesrat beruhte folglich sowohl in juristischer, aber auch in politischer Hinsicht auf Konsensbestrebungen. Doch bewahrte ihn dies auch vor Skandalen?

Die Mirage-Affäre im Jahr 1964

Im Jahr 1961 bewilligte das Parlament der Schweizer Armee den Kauf von 100 Mirage-Kampfjets der französischen Dassault Aviation S. A. Während damals ein Kredit von 871 Millionen Franken zugesprochen wurde, forderte der Bundesrat drei Jahre später zusätzliche 576 Millionen Franken. Nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch das Parlament zeigte sich über diese Neuentwicklung wenig erfreut, in kurzer Zeit weitete sich die Angelegenheit zu einer Affäre aus.[23] Bei der Berichterstattung der *Neuen Zürcher Zeitung* über die Sitzung der Militärkommission des Nationalrats, welcher die Botschaft des Bundesrats mit der Bitte um den erforderlichen Nachkredit und den Teuerungsausgleich besprach, wurde der Bundesrat als handelndes, Hilfe suchendes Kollektiv dargestellt: «Der Bundesrat hat in kluger Voraussicht des Wellenganges, den die in den Annalen des Bundesstaates einmalig dastehende Botschaft verursachen werde, den Rettungsring einer von ihm selbst veranlassten Untersuchung ausgeworfen, und prompt griff die Militärkommission – sowohl die Mehrheit als auch die Minderheit – nach dieser Hilfe.»[24] Die *Neue Zürcher Zeitung* bezeichnete die darauf folgende Debatte des Nationalrats über die Mehrkosten beim Erwerb der Mirage-Kampfjets als «[d]ie Stunde des Parlaments», welche «vom ganzen Volk mit grosser Spannung verfolgt [...]» worden sei. Kostenüberschreitungen sei sich die Bevölkerung beispielsweise durch den Bau der Nationalstrassen längst gewohnt, meinte die *Neue Zürcher Zeitung,* doch hinter der Aufregung um die Mirage-Affäre stecke ein anderes Anliegen: «Der Konflikt ist aus den erwähnten Gründen weit über die Frage der Kosten unseres neusten Kampfflugzeuges hinausgewachsen und brachte das seit Langem ambivalent gewordene *Zuordnungsverhältnis der drei Machtträger im Bunde* [hervorgehoben im Original] – Administration, Bundesrat, Parlament – in den Vordergrund der Szene. Die ‹Mirage›-Angelegenheit spielt dabei die dienende

und klärende Rolle eines akuten Fiebers, das zur Erforschung und Bekämpfung der Ursachen von Krankheiten erforderlich ist.»[25]

Die Schweiz als fiebernder Patient, der genesen sollte? Der Ausschnitt aus dem Zeitungsartikel ist in doppelter Hinsicht bemerkenswert: Einerseits wird auf die undurchsichtige Machtverteilung innerhalb der Eidgenossenschaft hingewiesen. Besonders auffallend ist, dass der Journalist die Macht der Landesregierung und des Parlaments mit der Macht der Verwaltung gleichsetzt.[26] Andererseits wird der Bundesrat als kollektiver Macht- und Entscheidungsträger angeführt. Es kam in der Folge zu einem historischen Novum: Die Volksvertreter setzten eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) unter der Leitung des CVP-Nationalrats Kurt Furgler ein, welche der Armeeführung ein verheerendes Zeugnis ausstellte: Bundesrat, Parlament und Volk seien bewusst hinters Licht geführt worden.[27] Die Armeeführung war ein weiteres Kollektiv, dass im Zeitungsartikel Erwähnung fand. Aufgrund der eindeutigen militärischen Hierarchiestufen konnten aber hier die Schuldigen schnell ausgemacht werden. Divisionär Etienne Primault wurde entlassen und Generalstabschef Jakob Annasohn demissionierte nach der Bekanntmachung der Ergebnisse der PUK.[28] Doch welche Konsequenzen hatte die Untersuchung der PUK für den Bundesrat? Natürlich kann argumentiert werden, dass alleine schon die Situation einer parlamentarischen Untersuchung der Geschäfte des Bundesrats ein beschämendes Ereignis darstellte. Furgler informierte das Parlament, dass der Bundesrat «seinen Auftrag nicht erfüllt» habe.[29] Ebenfalls war eine der Folgen, dass die Schweiz anstatt 100 nur 57 Kampfflugzeuge kaufte.[30] Abgesehen von der Gefahr, dass die zukünftige Arbeit durch weitere Untersuchungskommissionen durchleuchtet werden könnte, spürte der Bundesrat als Kollektiv keine Konsequenzen. Negativ wirkte sich die Mirage-Affäre nur auf die politische Karriere des Bundesrats Paul Chaudet, dem Vorsteher des Militärdepartements, aus. Die FDP-Parteikollegen des Waadtländer Bundesrats sprachen sich gegen seine Wahl zum Stellvertreter des Bundespräsidenten aus, weil sie Angst hatten, bei den kommenden Wahlen wegen einer «Chaudet-Hypothek» weniger Stimmen zu erhalten. Chaudet trat daraufhin von seinem Amt in der Landesregierung zurück.[31] Während der verantwortliche Gesamtbundesrat zwar von der PUK im Sinn einer kollektiven Skandalfigur angeprangert worden ist, führte die Mirage-Affäre zu keiner kollektiven Bestrafung. Trotz der gemeinsamen Verantwortung wirkte sich die Angelegenheit nur für ein Mitglied der Landesregierung negativ aus.

Die Auseinandersetzung um die Aufnahme chilenischer Flüchtlinge im Jahr 1973

Auch beim nächsten Fallbeispiel spielt Kurt Furgler eine zentrale Rolle, allerdings nicht mehr als investigativer Volksvertreter, sondern als Mitglied der Landesregierung. Die Rahmenhandlung der Episode bildet der Militärputsch in Chile, der zu einer ausführlichen Debatte darüber führte, wie viele Flüchtlinge die Schweiz aufnehmen solle.[32] Für den politischen Entscheid einer restriktiven Asylpolitik war der Gesamtbundesrat verantwortlich, innerhalb der medialen Skandalisierung wurde jedoch Furgler stellvertretend angeprangert. Eine Karikatur in der Monatszeitung *konzept* aus dem Jahr 1973 zeigt ihn im EJPD-Jackett und mit grimmiger Miene an der Schweizer Grenze, als er den einreisenden Personen mit chilenischer Flagge auf dem Koffer ein Tuch um den Mund bindet, so dass diese nicht mehr sprechen können. Als Kontrapunkt ist daneben auf einem Schild das Folgende zu lesen: «Willkommen in der Schweiz, dem Land der Demokratie, der Freiheit, der Neutralität.» Die Karikatur diente als Illustration zu einem offenen Brief der Redaktion des Blattes mit dem Titel «Kein Maulkorb für die chilenischen Flüchtlinge!» an die Adresse Kurt Furglers in seiner Rolle als Vorgesetzter des EJPD und die Vorsteher der kantonalen Justiz- und Polizeidepartemente. Im Brief wurde das Verbot für Ausländerinnen und Ausländer kritisiert, dass sie keine politischen Reden halten dürfen. Ebenfalls wurde angeprangert, dass Personen mit einem Flüchtlingsstatus in keiner Weise in der Schweiz politisch aktiv sein dürfen. Der Brief endet mit der Forderung einer «grundsätzlichen Liberalisierung des Asylrechts».[33] Im Brief fand der Vorsteher des EJPD keine namentliche Erwähnung mehr. Vielmehr wurden darin frühere Bundesratsbeschlüsse kritisiert, die nun umgesetzt werden.[34]

Vor dem Parlament beantwortete der Magistrat mehrere Interpellationen über die Asylpolitik der Schweiz. Interessant ist dabei, dass Furgler stets betonte, dass die Entscheidungen vom gesamten Siebnergremium getroffen worden sind. Im Hinblick auf die Visumspflicht der einreisewilligen Chilenen wies er darauf hin, dass «Vergleiche mit dem Judenstempel [...] die gemeinste Ehrverletzung, die uns bisher begegnet ist», darstellten. Gleichzeitig liess er sich aber auch dazu hinreissen, einige Kritiker der bundesrätlichen Asylpolitik als «Wirrköpfe» zu beleidigen.[35] Diese Aussage führte wiederum dazu, dass die Basler *National-Zeitung* die gesamte Angelegenheit mit «Furglers Plädoyer gegen ‹Wirrköpfe›» betitelte, auch wenn der darauffolgende Artikel differenziert darlegte, dass hier ein einzelner Bundesrat die Politik des Siebnergremiums verteidigte.[36] Der Titel erweckte jedoch den Eindruck, dass Furgler in einem Plädoyer seine eigene Politik rechtfertige. Als Adressat des oben zitierten Briefes, als Protagonist der dazugehörigen Karikatur und als verantwortlicher Redner einer parlamentarischen

Fragestunde diente Furgler als fassbarer Stellvertreter des Gesamtbundesrats. Die Asylpolitik des Bundesrats wurde medial als personenbezogenes Politikum dargestellt. Furglers Verhalten verweist auf eine wichtige Facette des Umgangs der Schweizer Landesregierung mit skandalträchtigen Situationen. Bei einer öffentlichen Kritik an einem Departementsvorsteher kann auf die Verantwortung des Gesamtbundesrats verwiesen werden. Die öffentliche, personenbezogene Kritik verlor dadurch ihre Wirkung.

Ein neues Atomkraftwerk in Argentinien mit Schweizer Hilfe?

Das letzte Fallbeispiel führt zu einem Teilaspekts des Umgangs des Schweizer Bundesrats mit der Militärdiktatur in Argentinien in den Jahren 1976–1983.[37] Aufgebracht wegen des brutalen Vorgehens der Junta mit Regimekritikern und politischen Dissidenten, wurden die Handelsbeziehungen der Schweiz mit Argentinien schon früh kritisiert. Prominent äusserte sich beispielsweise die Arbeitsgruppe 3. Welt Bern im Jahr 1977, dass die Schweiz «Profite dank Terror» mache.[38] Besonders viel nationales, aber auch internationales Aufsehen erregte jedoch ein Ereignis in den Jahren 1979/80: Die Winterthurer Gebrüder Sulzer AG unterzeichnete einen umstrittenen Vertrag mit der argentinischen Comisión Nacional de Energía Atómica über die Errichtung einer Schwerwasseranlage für das geplante Atomkraftwerk Atucha II, welches jedoch letzten Endes wegen ökonomischen Schwierigkeiten und politischen Auseinandersetzungen in Argentinien nicht gebaut werden konnte.[39] Obwohl in juristischer Hinsicht keine internationalen Abkommen verletzt worden sind, riskierte der Bundesrat durch die Bewilligung eines solchen Exportguts diplomatische Konflikte mit Drittstaaten.[40] In der New York Times wurde damals beispielsweise die Carter-Regierung zitiert, welche sich von dem möglichen Versuch einer nuklearen Aufrüstung Argentiniens fürchte, und die Haltung der offiziellen Schweiz nicht verstehen konnte. Das Bestreben eines Staates, eine Atommacht zu werden und die Bewilligung eines anderen Staates, den Bau eines Atomkraftwerks zu unterstützen, wurden von der amerikanischen Regierung beinahe gleichgesetzt.[41]

Und in der Schweiz? Während die Situation beispielsweise als «Nuklearstreit zwischen Bern und Washington»[42] beinahe mit apokalyptischen Vokabular beschrieben worden ist, sprachen andere Journalisten von Äsop'schen «saure[n] Trauben» und einem «Erpressungsversuch [...] der USA», weil diese selbst den Handel unter ihren Bedingungen abschliessen wollten.[43]In einer kritischen Publikation der Arbeitsgemeinschaft gegen Atomexporte wird «Sulzers Bombengeschäft mit Argentinien» als «Beihilfe zum Atomkrieg» stark kritisiert.[44]

In zahlreichen Karikaturen dieser Publikation wurden die Schweiz, die Gebrüder Sulzer AG oder auch argentinische Generäle kritisch dargestellt.[45] Der Schweizer Bundesrat, der die Hauptverantwortung für die Bewilligung eines Exportes trägt, wurde dabei aber nicht angeprangert. Erst am Ende der Publikation wurden mehrere Forderungen an den Bundesrat gestellt, darunter die Sistierung der Exportbewilligung.[46]
Vor dem Schweizer Parlament beantwortete Bundesrat Leon Schlumpf, der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, die einfache Anfrage Ruth Mascarins, einer Nationalrätin der Progressiven Organisationen der Schweiz, ob die Schweiz mit der Ausfuhrbewilligung nicht gegen internationale Abkommen verstosse. Bundesrat Schlumpf verneinte und wies auf die rechtlichen Abklärungen von Bundesbehörden und Bundesexperten hin, welche die Vereinbarkeit mit dem Atomsperrvertrag als gewährleistet betrachteten und die Kontrolle des zukünftigen Atomkraftwerks als wirksamer Schutz vor einer Nutzung der Anlage für militärische Zwecke beurteilten.[47] Der Schweizer Bundesrat wurde im Inland für seine Rolle bei der potenziellen Lieferung einer Schwerwasseranlage nicht weiter kritisiert. Bundesrat Schlumpfs Antwort auf die Anfrage einer Parlamentarierin ist aufschlussreich: Obwohl der Bundesrat für die Exportbewilligung einer Schwerwasseranlage nach Argentinien verantwortlich war, verwies Schlumpf auf Behörden und Experten. Auf die Schultern dieser Instanzen wurde die eigene Verantwortung abgeladen. Während im Ausland – namentlich in den Vereinigten Staaten – die offizielle Schweiz in den Medien angeprangt wurde, kam es in der Schweiz zu keinem Skandal. Der Verweis auf die Abklärungen der Bundesverwaltung reichte aus, um einen Skandal abzuwenden. Es kann dabei die dritte mögliche Reaktion des Bundesrat beim Umgang mit skandalträchtigen Situationen erkannt werden: Die Landesregierung konnte für ihre umstrittenen Entscheide die Bundesverwaltung verantwortlich machen.

Schlussfolgerungen

Anhand der drei historischen Fallbeispiele wurde aufgezeigt, dass der Bundesrat im Zeitalter des Kalten Kriegs in mehrere Ereignisse mit Skandalcharakter involviert gewesen ist. Bei allen Ereignissen konnte belegt werden, dass der Bundesrat von Zeitgenossen im Sinn einer kollektiven Skandalfigur wahrgenommen worden ist. Bei der Analyse des Umgangs der Landesregierung mit skandalträchtigen Situationen zeigte sich jedoch, dass Schuldzuweisungen gegenüber dem gesamten Gremium in keinem einzigen Fall wirkungsvoll gewesen sind. Vier politische Voraussetzungen sind dabei von Bedeutung: Erstens garantierte die

Zauberformel über mehrere Jahrzehnte die Kontinuität der Zusammensetzung der Landesregierung. Zweitens war die Landesregierung durch die Verfassung dem Kollegialitätsprinzip unterstellt. Das bedeutet, dass kein einzelner Bundesrat alleine hinter einem Entscheid stand. Drittens fanden – bei allen anderen politischen Differenzen – die Parteien im Antikommunismus einen gemeinsamen Nenner. Und schliesslich konnten in den Beamten der Departemente ebenfalls wichtige Akteure für die Vorarbeit der bundesrätlichen Entscheidungsfindung ausgemacht werden, respektive im Zuge von Skandalen stellvertretend verantwortlich gemacht werden.

Die geschilderten Episoden aus der Schweizer Geschichte zeigen auf, dass der Bundesrat aufgrund seiner überparteilichen Zusammensetzung und seiner gemeinsamen Verantwortung beinahe resistent war gegen politische Skandale und Affären. Die Kritik an der Politik des Bundesrats war zielgerichteter, wenn stellvertretend ein einzelner Magistrat ausgewählt worden ist. Letztlich erfolgreich war dies jedoch nur bei der Mirage-Affäre, weil dem zurücktretenden Bundesrat von der eigenen Partei die Unterstützung verweigert wurde. Während Peter Bichsel in den Folgen der Mirage-Affäre den Beweis für das Funktionieren der Schweiz sah, kann aus historischer Perspektive eine entgegengesetzte Schlussfolgerung gezogen werden: Das Schweizer Politsystem funktionierte gerade deswegen, weil die Landesregierung gegenüber Ereignissen mit Skandalcharakter immun gewesen ist. Während Bichsel dies 1964 noch nicht erkannte, durchschaute sein Schriftstellerkollege Max Frisch im Jahr 1991 die Mechanismen des Schweizer Politsystems. Empört über den Fichenskandal, verfasste er die folgenden Worte: «Wie aus allen anderen Fichen hervorgeht, observiert wird ein Schweizer, wenn er nicht die Meinung der Neuen Zürcher Zeitung und ihrer ländlichen Verwandten teilt. [...] Und kein Bundesrat, der im Lauf der Jahrzehnte diesen Verfassungsverrat betrieben oder im Kollegialprinzip geduldet hat, wird zur Rechenschaft gezogen.»[48]

Wie die historischen Fallbeispiele und das Zitat von Max Frisch demonstrieren, nahmen Zeitgenossen den Schweizer Bundesrat als eine kollektive Skandalfigur wahr, die aber aufgrund der politischen und juristischen Rahmenbedingungen nicht kollektiv angeschuldigt werden konnte. Demonstriert Frischs Zitat nicht zuletzt, dass gerade die anhaltende Skandalfreiheit des Bundesrats skandalös war? Die vermehrte Untersuchung skandalträchtiger Situationen kann daher die Perspektive auf die Schweizer Geschichte verändern: Weil die Schweizer Landesregierung durch das Kollegialitäts- und Departementalprinzip weitestgehend vor einer wirksamen Skandalisierung ihrer Entscheide geschützt gewesen ist, war eine kritische zeitgenössische Auseinandersetzung mit den Normen und Werten, welche die Landesregierung durch ihre Kollektiventscheide verkörperte, nur begrenzt möglich. Die Analyse der drei Fallbeispiele bestätigt die Annahme der

Skandalforschung, dass Institutionen zwar in Skandale verwickelt sein können, aber eine kollektive Sanktionierung selten ist.[49] Dieser Umstand darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass mehrere Handlungen des Bundesrats ein inhärentes Skandalisierungspotenzial in sich trugen. Die kollektive Regierungsverantwortung sollte daher auch eine kollektive historische Skandalisierung zur Folge haben. Der Blick auf die Schweizer Geschichte kann deswegen durch die Forderung der jüngeren Skandalforschung erweitert werden, Ereignisse ex post als Skandale zu beurteilen. Die Geschichtswissenschaft sollte sich daher bei der Analyse der Schweizer Politik vermehrt nicht nur den öffentlich debattierten und tradierten Skandalen widmen, sondern Ereignisse auch hinsichtlich ihres retrospektiven Skandalcharakters überprüfen.

Anmerkungen

1 Peter Bichsel, *Des Schweizers Schweiz,* Zürich 1969, 20 f.
2 Über die Gefühlsregungen, die durch Fotografien ausgelöst werden können, vgl. Roland Barthes, *Die helle Kammer. Bemerkungen zur Fotographie,* Frankfurt a. M. 2014, 24–30.
3 Die Definition des Skandals als «moralisches Verbrechen, eine unerträgliche Handlung, die [...] wieder die Natur ist», findet sich ebenfalls bei Roland Barthes, «Der vom Streik betroffene Bürger», in Ders., *Mythen des Alltags,* Berlin 2013, 173–177, hier 173.
4 Alain Marciano, Nathalie Moureau, «The Bright Side of Scandals: An Introduction», *Homo Oeconomicus* 30/3 (2013), 249–255, hier 250 f.
5 Zur Begrifflichkeit der Dynamik eines Skandals vgl. Hervé Rayner, *Dynamique du scandale. De l'affaire Dreyfus à Clearstream,* Paris 2007.
6 Kristin Bulkow, Christer Petersen, «Skandalforschung: Eine methodologische Einführung», in Kristin Bulkow, Christer Petersen (Hg.), *Skandale. Strukturen und Strategien öffentlicher Aufmerksamkeitserzeugung,* Wiesbaden 2011, 9–25, hier 13.
7 Vgl. beispielsweise: Andreas Gelz, «Einleitung: Skandal als Forschungsfeld – Ansätze, Konjunkturen, Leerstellen», in Dietmar Hüser, Sabine Russ-Sattar (Hg.), *Skandale zwischen Moderne und Postmoderne. Interdisziplinäre Perspektiven auf Formen gesellschaftlicher Transgression,* Berlin 2014, 1–20, hier 1; Rayner (wie Anm. 5), 18; Frank Bösch, «Kampf um Normen: Skandale in historischer Perspektive», in Bulkow/Petersen (wie Anm. 6), 29–48, hier 29 f.
8 Rayner (wie Anm. 5), 10 f.
9 Vgl. dazu beispielsweise Luc Boltanski et al. (Hg.), *Affaires, scandales et grandes causes. De Socrate à Pinochet,* Paris 2007.
10 Vgl. beispielsweise Frank Bösch, «Kampf um Normen: Skandale in historischer Perspektive», in Bulkow/Petersen (wie Anm. 6), 29–48.
11 Vgl. Dietmar Hüser, «Vom ‹Un-Skandal› des Algerienkrieges zum ‹Post-Skandal› der Gedächtniskultur: Die Pariser Polizei-Repression vom 17. Oktober 1961», in Gelz/Hüser/Russ-Sattar (wie Anm. 7), 185–215.
12 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. 4. 1999, Art. 177.
13 Heinrich Ueberwasser, *Das Kollegialprinzip. Seine Grundsätze und Konkretisierungen im Bereiche von Regierungen und Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Bundesrats,* Basel 1989, 63.
14 Ebd.
15 Ebd.

16 Ebd., 152–154.
17 Ebd., 154.
18 Renato De Pretto, *Bundesrat und Bundespräsident. Das kollegiale Regierungssystem schweizerischer Prägung,* Grüsch 1988, 145.
19 Ebd.
20 Ebd.
21 Mario König, «Rasanter Stillstand und zähe Bewegung. Schweizerische Innenpolitik im Kalten Krieg – und darüber hinaus», in Walter Leimgruber, Werner Fischer (Hg.), *Goldene Jahre. Zur Geschichte der Schweiz seit 1945,* Zürich 1999, 151–172, hier 152.
22 Vgl. ebd., 159. Vgl. auch: Kurt Imhof, «Wiedergeburt der geistigen Landesverteidigung: Kalter Krieg in der Schweiz», in Kurt Imhof, Heinz Kleger, Gaetano Romano (Hg.), *Konkordanz und Kalter Krieg. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Zwischen- und Nachkriegszeit,* Zürich 1996, 173–247; Peter Hug, «Vom Neutralismus zur Westintegration. Zur schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit», in Leimgruber/Fischer (wie Anm. 21), 59–100.
23 Paolo Urio, «Mirage-Affäre», in *Historisches Lexikon der Schweiz,* Bd. 8, Basel 2009, 605.
24 *Neue Zürcher Zeitung,* 26. 5. 1964 (Abendausgabe), 1.
25 *Neue Zürcher Zeitung,* 11. 6. 1964 (Abendausgabe), 1.
26 Zur Bedeutung der Bundesverwaltung siehe: Sebastian Brändli-Taffelet, «Verwaltung des Sonderfalles: Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 45/1 (2005), 79–89; Thomas Gees, Andreas Kellerhals-Maeder, Daniela Meier, *Die Verwaltung der schweizerischen Aussenpolitik 1914–1978. Bundesrat und Bundesverwaltung: Entscheidungsprozesse und Netzwerke in der Landwirtschafts- und Umweltschutzaussenpolitik,* Zürich 2002; Thomas Bernauer, Dieter Ruloff (Hg.), *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik. Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der Schweizerischen Bundesverwaltung,* Chur 2000; Thomas Gees, «Interessenclearing und innere Absicherung. Zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatverbänden in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960», in Peter Hug, Martin Kloter (Hg.), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien,* Zürich 1999, 141–172.
27 Urio (wie Anm. 23), 605.
28 Ebd.
29 Zitiert nach Réne Zeller, «Überschnallknall. Wie der Mirage-Skandal vor 50 Jahren die Schweiz erschüttert und gleichzeitig das Parlament stärkt», *Neue Zürcher Zeitung,* 16. 6. 2014, 8.
30 Ebd.
31 Mitteilung des Büros der Vereinigten Bundesversammlung vom 2. 12. 2003, http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/wahlen-im-parlament/bundesratswahlen/erneuerungswahlen-2003/Documents/wa-br-2003-buero-vb-d.pdf (30. 1. 2015).
32 Peter Braunschweig, Jürg Meyer, *Chile-Flüchtlinge. Schweizer Asylpolitik,* Basel 1974; Claudio Bolzmann, *Les métamorphoses de la barque. Les politiques d'asile, d'insertion et de retour de la Suisse à l'égard des exilés chiliens,* Genf 1993; Carlo Guida, *L'aide aux réfugiés chiliens: l'activité du Comité intergouvenemental pour les migrations européennes et de l'Action «places gratuites» (1973–1978),* Lizentiatsarbeit, Genf 2005; Daniela Preti, *«Flüchtling oder einfach nur liebenswerter Ausländer?» Die Schweizer Flüchtlingspolitik gegenüber Asylsuchenden aus Chile von 1973 bis 1974,* Lizentiatsarbeit, Zürich 2007; Maurizio Rossi, *Solidarité d'en bas et raison d'Etat. Le Conseil fédéral et les réfugiés du Chili (septembre 1973–mai 1976),* Neuenburg 2008.
33 ETH Archiv für Zeitgeschichte, SAD-Dokumentation 568, *konzept,* 25. 1. 1974, 1.
34 Ebd.
35 *Neue Zürcher Zeitung,* 22. 3. 1974 (Mittagsausgabe), 23.

36 *National-Zeitung,* 22. 3. 1974.
37 Zur Beziehungen der Schweiz mit der argentinischen Militärdiktatur vgl.: Enzo Nussio, *Die Beziehungen der Schweiz zu Argentinien während der Militärdiktatur von 1976 bis 1983 – Norm und Praxis der schweizerischen Aussenpolitik. Unter besonderer Berücksichtigung der Menschenrechtspolitik,* Lizentiatsarbeit, Basel 2004.
38 *Tagwacht Bern,* 11./12. 6. 1977, ohne Angabe eines Autors.
39 Eine ausführliche Darstellung der Ereignisse findet sich bei Nussio (wie Anm. 37), 87–101.
40 Ebd., 104.
41 *New York Times,* 11. 3. 1980, zitiert nach ebd., 99.
42 *Neue Zürcher Zeitung,* 18. 3. 1980.
43 Ueli Goetz, «Saure Trauben», *Basler-Zeitung,* 15. 3. 1980.
44 Arbeitsgemeinschaft gegen Atomexporte. *Sulzers Bombengeschäft mit Argentinien. Schweizer Beihilfe zum Atomkrieg,* Bern 1980.
45 Ebd., z. B. 15, 26, 46, 50, 62.
46 Ebd., 75.
47 *Basler-Zeitung,* 18. 3. 1980.
48 Max Frisch in seinem offenen Brief an Marco Solari, 12. 3. 1991, in «Verfassungs-Verrat», *WOZ. Die Wochenzeitung,* 15. 3. 1991, zitiert nach Dorothee Liehr, *Skandal und Nation. Politische Deutungskämpfe in der Schweiz 1988–1991,* Marburg 2014, 564.
49 Bulkow/Petersen (wie Anm. 6), 13.

Résumé

Le Conseil fédéral comme figure collective du scandale pendant la guerre froide

Le Conseil fédéral suisse fonctionne selon le principe de la collégialité et de la division départementale et le gouvernement est ainsi collectivement justiciable de ses décisions. La présente contribution examine la question de savoir jusqu'à quel point le collège gouvernemental a été perçu, durant les années de la guerre froide, comme une figure collective du scandale. Cette problématique est discutée à l'exemple de trois études de cas: le scandale du Mirage; le débat sur l'accueil des réfugiés chiliens après le coup d'Etat militaire de Pinochet en 1973 et la licence d'exportation d'un réacteur à eau lourde pour l'Argentine durant la dictature. Chacun de ces trois exemples montre une des trois facettes possibles de la manière dont le Conseil fédéral peut réagir à un scandale: dans le premier cas, une commission d'enquête parlementaire critique la conduite du gouvernement et un Conseiller fédéral se voit contraint de démissionner pour des motifs internes de politique partisane. Dans le second cas, celui de la politique d'asile après le putsch militaire au Chili, le Conseiller fédéral publiquement mis en cause se défausse de ses responsabilités individuelles sur celle de l'ensemble du gouvernement. Dans le troisième cas, le Conseil fédéral légitime sa décision en se référant à l'expertise de l'administration fédérale. On peut montrer que,

dans chacun de ces cas, les contemporains ont eu tendance à percevoir le Conseil fédéral comme une figure collective du scandale – bien que l'analyse indique que les accusations portées contre l'ensemble du collège gouvernemental n'ont pas été efficaces. Les trois études de cas proposées suggèrent en effet que le Conseil fédéral, grâce à sa composition multipartite et au principe de la responsabilité collégiale, est pour ainsi dire résistant au scandale politique et aux affaires. La critique de la politique du Conseil fédéral semble n'avoir été efficace que lorsque, au lieu de mettre en cause le collège dans son ensemble, elle n'a porté que sur un seul de ses membres. Cependant ce mode de faire n'a réussi que dans le seul cas de l'Affaire du Mirage, le Conseiller fédéral démissionnaire ayant été lâché par son propre parti.

(Traduction: Malik Mazbouri)