
Die Schadensbilanz

Ignazio Cassis hat die Aussenpolitik so schnell und so radikal umgekrempelt wie keiner vor ihm. Er hat bewährte Werte über Bord geworfen und eine Panne nach der anderen produziert. Jetzt ist der Bundesrat in Panik wegen seiner möglichen Abwahl. In seinem Departement hofft man darauf.

Eine Recherche von Dennis Bühler (Text) und Andrea Ventura (Illustration), 03.12.2019



Er ist in die Defensive geraten. Und spürbar verzweifelt. Schon im September erzählten Parteikollegen und enge Mitarbeiterinnen aus dem Aussendepartement, Ignazio Cassis fürchte sich davor, abgewählt zu werden. Am Abend des 20. Oktober aber, als der für schweizerische Verhältnisse epo-

chale Wahlsieg der Grünen feststand, habe sich seine Anspannung in Panik verwandelt.

Seither hat der auf dem FDP-Bundesrat lastende Druck noch einmal zugenommen: Nach den zweiten Wahlgängen ist klar, dass seine Partei im Ständerat nicht zulegen konnte, während die Grünen im Stöckli nun plötzlich fünf Sitze besetzen. Zudem hat die Bedrohung mit Regula Rytz ein Gesicht bekommen. Mit der Grünen-Präsidentin fordert eine in der Bevölkerung beliebte und im Parlament gut vernetzte Politikerin Cassis bei den Bundesratswahlen am 11. Dezember heraus – und eine, die als ehemaliges Mitglied der Berner Stadtregierung zudem über Exekutiverfahrung verfügt. Eine Abwahl bleibt zwar unwahrscheinlich. Trotzdem wird der Aussenminister bis zur Bekanntgabe des Wahlergebnisses zittern müssen.

Der 58-Jährige hat deshalb in den Wahlkampfmodus geschaltet. Vorsorglich macht er sich in Interviews zum Opfer einer Mehrheit, die mit Minderheiten nicht umzugehen wisse. Als Tessiner sei er benachteiligt, das spüre er als Bundesrat so stark wie nie zuvor. «Die Minderheiten sind sympathisch für die 1.-August-Reden», sagt er. «Wenn es aber um Machtteilung geht, spielen sie keine Rolle mehr.» Zur Zielscheibe sei er geworden, weil er einer anderen Kultur und Sprachregion entstamme. Die Herkunft unterscheide ihn von seinen Bundesratskolleginnen. «Und Unterschiede stören.»

Stimmt das? Und falls ja: Ist es die ganze Wahrheit?

Oder ist es doch primär Cassis' Politik, ist es seine Amtsführung?

Mit der Politik seiner Vorgänger gebrochen

Die Republik hat in den vergangenen drei Monaten mit mehr als einem Dutzend ehemaligen und aktiven Diplomaten gesprochen, mit diversen Angestellten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), mit langjährigen Beobachterinnen der Aussenpolitik, Wirtschaftsvertretern, Gewerkschafterinnen und FDP-Mitgliedern.

Das Bild, das sich aus diesen Gesprächen ergibt: Niemand hat die Schweizer Aussenpolitik jemals in so kurzer Zeit so grundlegend umgekrempelt wie Ignazio Cassis. Gemeinsam mit seinem Generalsekretär und ehemaligen Geheimdienstchef Markus Seiler, der zu einer Art Schattenminister geworden ist, spielt er seit gut zwei Jahren Powerplay: gegen die eigenen Diplomaten, gegen seine Bundesratskolleginnen, gegen bewährte Werte der Schweizer Aussenpolitik.

Pierre Aubert, René Felber, Flavio Cotti, Joseph Deiss, Micheline Calmy-Rey, Didier Burkhalter: Seit der Gründung des EDA vor vierzig Jahren sahen es alle Aussenminister als wichtig an, dass sich die Schweiz stark an multilateralen Institutionen beteiligt. Sie alle setzten sich dort für Menschenrechte und rechtsstaatliche Prinzipien ein.

Anders Ignazio Cassis.

1. Die Vorgeschichte

In der Politik landet Ignazio Cassis zufällig. Nach seinem Medizinstudium in Zürich und Lausanne ist er seit sieben Jahren Tessiner Kantonsarzt, als er sich 2003 als Listenfüller für die Nationalratswahlen aufstellen lässt, um der FDP einen Gefallen zu tun. Zu seiner eigenen Überraschung überholt

der damals 42-Jährige mehrere Parteikollegen und schafft es auf den ersten Ersatzplatz. Als Laura Sadis im April 2007 in den Regierungsrat gewählt wird, rutscht er für sie in den Nationalrat nach.

Nach seiner Wiederwahl ein halbes Jahr später gibt Cassis seinen Beruf auf und wird vollamtlicher Lobbyist – im Parlament und ausserhalb. Zunächst für FMH, die Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte, dann für den Krankenkassenverband Curafutura. Das Mandat bringt ihm 180'000 Franken pro Jahr und den wenig schmeichelhaften Spitznamen «Krankencassis» ein.

Hat er in Bern anfänglich am linken Rand der FDP-Fraktion politisiert, rückt Cassis mit der Zeit immer weiter nach rechts. Mit der Verschiebung kommt er auch zu mehr Einfluss: 2015 wird er Fraktionschef und Präsident der bedeutenden Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit.

Bei den Parlamentswahlen im Oktober 2015 holen FDP und SVP insgesamt 101 von 200 Nationalratssitzen – eine knappe Mehrheit. Als Taktgeber des Freisinns versucht Cassis fortan den bürgerlichen Schulterschluss. «Ich habe persönlich alles getan für Absprachen mit der SVP bei den Themen, die wir ähnlich beurteilen – und das sind die meisten», sagt er kurz vor Weihnachten 2016 der «Weltwoche», die ihn gleich zum bestgekleideten männlichen Parlamentarier kürt.

Als Aussenminister Burkhalter im Sommer 2017 seinen Rücktritt erklärt, gilt Cassis von Anfang an als Favorit für seine Nachfolge. Während des dreimonatigen Wahlkampfs lässt er nichts unversucht, um seine Chancen zu optimieren: Neun Tage vor der Wahl tritt er der Waffenlobby Pro Tell bei – und, weil er in den Medien dafür kritisiert wird, drei Wochen nach der Wahl wieder aus. Medienwirksam gibt er den italienischen Pass ab, den er seit Geburt besitzt. Er verspricht, in der Europapolitik einen nicht genauer definierten «Reset-Knopf» zu drücken. Und er versichert sich der Unterstützung der SVP, indem er ihr während des Kandidatenhearings nach dem Mund redet («Cassis hat ziemlich genau das gesagt, was wir hören wollten»).

Die Strategie geht auf: Cassis distanziert seine Westschweizer Konkurrenten Pierre Maudet und Isabelle Moret am 20. September 2017 mühelos und wird im zweiten Wahlgang in den Bundesrat gewählt. Dank ihm ist das Tessin 18 Jahre nach dem Rücktritt von Flavio Cotti (CVP) wieder in der Landesregierung vertreten.

2. Der Fehlstart

Den ersten grossen Auftritt hat Aussenminister Cassis im Januar 2018 am Weltwirtschaftsforum in Davos. Nach einem Treffen mit seinem saudischen Amtskollegen schwärmt er davon, wie kompromisslos der dortige Kronprinz die Säkularisierung seines Staates vorantreibe.

Die 154 Hinrichtungen im Jahr 2017 erwähnt er so wenig wie die Scharia oder die Unterdrückung der Frauen.

Für Irritation sorgt Cassis am WEF auch mit Aussagen zur Europapolitik. Der Bundesrat wolle mit Brüssel innert weniger Monate ein Rahmenabkommen schliessen, sagt er vor den Medien. Doch die ebenfalls in Davos weilenden Bundesräte Ueli Maurer und Johann Schneider-Ammann geben öffentlich Gegensteuer. Cassis krebst zurück. Selbst die dem Tessiner freundlich gesinnte NZZ schreibt von einer «kommunikativen Komödie».

Den nächsten Fehltritt leistet sich Cassis im Mai 2018, als er Jordanien besucht. Er eröffnet eine neue Botschaft und lässt sich eine Ausbildungsstätte für palästinensische Flüchtlinge zeigen, die vom Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) betrieben wird. Auf der Rückreise sagt er zu einer mitgereisten Journalistin: «Für mich stellt sich die Frage: Ist die UNRWA Teil der Lösung oder Teil des Problems?» Und gibt auch gleich seine Antwort darauf: «Sie ist sowohl als auch.» Denn solange Palästinenser in Flüchtlingslagern leben könnten, sei es klar, dass diese in ihre Heimat zurückwollten. Sein Fazit: «Indem wir die UNRWA unterstützen, halten wir den Konflikt am Leben.»

Mit diesen Aussagen bricht der schon zu Parlamentarierzeiten als Israelfreund geltende Cassis mit der jahrzehntelangen Schweizer Unterstützung für das Hilfswerk. Ein Sprecher der Partei von Palästinenserpräsident Mahmoud Abbas gibt sich «irritiert, schockiert und überrascht». Auch in der Schweiz sorgt das Votum des Aussenministers für Unruhe: Nach der Rückkehr zitiert ihn Bundespräsident Alain Berset zu sich und lässt danach schriftlich ausrichten, an der Nahostpolitik des Bundesrats habe sich nichts geändert. «Insbesondere gibt es keine Änderung, was die Unterstützung für die UNRWA angeht.»

Vier Wochen später tritt Cassis in den nächsten Fettnapf: In einem Radio-interview stellt er die vom Bundesrat definierten roten Linien in den Verhandlungen mit Brüssel infrage. Wolle man ein Rahmenabkommen abschliessen, müssten sowohl die EU als auch die Schweiz «über ihren eigenen Schatten» springen und «kreative Wege» finden, sagt er. Konkret: Die Schweiz müsse die 8-Tage-Regel aufgeben, einen elementaren Bestandteil der Lohnschutzmassnahmen.

In der Folge ziehen sich die Gewerkschaften aus den Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zurück. Ihr oberster Chef Paul Rechsteiner kritisiert, Cassis habe sämtliche seit zwanzig Jahren geltenden Regeln gebrochen, er habe «den Kopf verloren». Das EDA versucht, die Aussagen des Aussenministers zu relativieren. Doch der Schaden ist angerichtet.

Cassis lässt sich derweil nicht bremsen: In einem Interview mit der italienischen Zeitung «Corriere della Sera» prophezeit er, die EU werde implodieren, wenn sie sich nicht dezentralisiere, er spottet über den «alten kaiserlichen Geist» französischer Präsidenten und die mühevollen Koalitionsbildung in Deutschland. Die renommierte Zeitung vergleicht ihn mit Matteo Salvini, dem rechtsnationalistischen Innenminister Italiens: «Mit Cassis weht der populistische, souveränistische und identitäre Wind, der von Osten kommt, nun auch in Bern.»

Und so rätselt nach Cassis' erstem Jahr im Bundesrat die Schweiz: Ist der Tessiner ein ungeschickter Kommunikator? Oder provoziert er mit Kalkül?

3. Der Undiplomat

Im Aussendepartement hat Cassis einen schweren Stand. Denn er, der als Gesundheitspolitiker im Nationalrat kaum mit aussenpolitischen Themen in Berührung kam, sieht sich nach seinem Amtsantritt mehreren hundert Experten gegenüber: Diplomatinen, die seit Jahrzehnten im Staatsdienst sind und alles besser zu wissen glauben als ihr neuer Vorgesetzter. Viele von ihnen haben unter SP-Bundesrätin Calmy-Rey Karriere gemacht und sind unter dem linksfreisinnigen Burkhalter in Führungspositionen aufgestiegen. Sie beobachten Cassis argwöhnisch. Sie haben registriert, dass er

vor der Wahl eine klare Ansage gemacht hat: «Es darf nicht sein, dass die Beamten den Kurs bestimmen, das ist Aufgabe des Chefs.»

Während Burkhalter oft zu Hause arbeitete und mit allen Mitarbeitern per Sie war – selbst mit solchen, die ihn aus der FDP kannten und früher geduzt hatten –, ist Cassis täglich in der Zentrale präsent und mit den meisten Diplomaten per Du. Doch er erkennt nicht, dass die Akzentverschiebungen, die er sich in der Aussenpolitik wünscht, besser gelängen, wenn seine 5500-Mitarbeiterinnen mitzögen.

Im ersten Jahr sind es bloss feine Spitzen, die Cassis in Reden und Interviews einbaut: So betont er oft, er sei Politiker, nicht Diplomat. Mit der Zeit aber verschärft er den Ton. Ab Herbst 2018 geht der «Undiplomat», wie die Bilanz ihn nennt, voll auf Konfrontation.

Im September kritisiert er, im Departement herrsche «immer diese Euphorie, im Chor zu singen, und die Vorstellung, man habe für alles unbegrenzte Ressourcen». Ihm aber gehe es darum, Lösungen zu finden, «die richtig sind für unser Land, und nicht Lösungen, die einfach nur das Ziel haben, der Uno zu gefallen».

Im November behauptet er, «global und vielleicht nicht immer im Takt mit der Innenpolitik» arbeitende Diplomaten hätten in Eigenregie entschieden, die Uno-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Und er macht sich darüber lustig, dass manche glaubten, der Bundesrat sei ein von Werten, Parteien und Politik unabhängiger Ort, wo sich Engel um das Wohlergehen der Bevölkerung kümmern. «Das ist sehr romantisch. Aber die Zauberformel existiert nicht für nichts.» Er bleibe Politiker mit einem Parteibuch, auch als Bundesrat.

Im Dezember frotzelt er in der Weihnachtsausgabe der «Weltwoche», vielen EDA-Mitarbeitern sei gar nicht bewusst, dass sie einer bestimmten Weltanschauung folgten. «Sie passen sich der Mehrheit an und kommen auf diese Weise beruflich vorwärts. Diesen Herdentrieb zu brechen, das ist sehr schwer.» Der Migrationspakt, bei dessen Aushandlung die Schweizer Diplomatie während mehr als zwei Jahren eine führende Rolle eingenommen hat, sei ein gutes Beispiel dafür, dass die Aussenpolitik den Draht zur Innenpolitik verloren habe. «Man hätte merken sollen, dass man eine so brisante Sache nicht unter dem Tisch halten und durchschmuggeln kann, sondern breit diskutieren muss. Das darf nicht mehr vorkommen.»

Cassis' Fundamentalkritik kommt in seinem Departement gar nicht gut an. «Mit diesem «Weltwoche»-Interview hat er die Bande endgültig zerschnitten», sagt eine Diplomatin.

Viele Mitarbeiter fühlen sich von ihrem Chef im Stich gelassen. Sie nehmen es ihm übel, dass er sich nicht einmal halbherzig für die Anerkennung des Migrationspakts einsetzt (dem sich die Schweiz nach wochenlangen Diskussionen im Parlament und in den Medien dann auch nicht anschliesst). Viel schwerer aber wiegt, dass sich Cassis nicht schützend vor sein Personal stellt, als Vertreter der rechtsextremen Identitären Bewegung Österreich im Internet und mit Flyern gegen zwei Schweizer Diplomaten hetzen.

Ein halbes Jahr später tut Staatssekretärin Pascale Baeriswyl das, was Cassis hätte tun sollen: Als sie an der Pressekonferenz über ihren Wechsel nach New York informiert, macht sie darauf aufmerksam, dass den beiden Diplomaten wochenlang Personenschutz gewährt werden musste.

Während Baeriswyl vor einer Verrohung der Sitten warnt, sitzt Cassis daneben und verzieht keine Miene.

4. Der Schattenminister

Wenige Wochen nach seiner Wahl in den Bundesrat macht Cassis einen Schachzug, der genial ist – für alle Beteiligten: Er holt den damaligen Geheimdienstchef Markus Seiler als Generalsekretär ins EDA.

Der aussenpolitisch unerfahrene Cassis profitiert damit von Seilers Know-how und Netzwerk, während Seiler dem Nachrichtendienst des Bundes entfliehen kann, der gerade von einer Spionageaffäre gezeichnet ist. Auch der FDP kommt die Versetzung entgegen: Mit Seiler hat sie in einer Schlüsselposition einen Aufpasser für ihren neuen Bundesrat installiert. So soll verhindert werden, was mit Burkhalter geschah: Der Neuenburger hatte sich als Aussenminister je länger, desto mehr von seiner Partei entfremdet und sie am Ende nicht einmal in seine Rücktrittspläne eingeweiht.

Seine Karriere startet der promovierte Politikwissenschaftler Seiler als Funktionär im FDP-Generalsekretariat, wo er es bis zum Pressechef schafft. 1997 wird er Referent im Stab von Finanzminister Kaspar Villiger, bald steigt er zum persönlichen Mitarbeiter auf. 2002 wechselt er ins Verteidigungsdepartement des damals noch der SVP angehörenden Samuel Schmid, drei Jahre später wird er Generalsekretär. Das bleibt er auch unter Schmid's Nachfolger Ueli Maurer, bevor dieser ihn 2010 an die Spitze des Nachrichtendienstes wegbefördert, der aus der Fusion des Inland- und des Auslandsgeheimdiensts entstanden ist.

Schon damals wird Seiler als «karrieregeil» und als Machtmensch bezeichnet, der seine Ziele berechnend verfolge. Die Beschreibung bleibt bis heute zutreffend.

Im EDA dominiert Seiler seit zwei Jahren nach Belieben. Im Grunde genommen führe er das Departement und bestimme über die Aussenpolitik, sagen aktuelle und ehemalige Diplomaten übereinstimmend. «Und nicht Cassis.»

Sein Vorgänger Benno Bättig war deutlich zurückhaltender: Er sah es als seine Verantwortung an, dass die Verwaltung funktioniert, und bereitete für Burkhalter die Bundesratsgeschäfte der anderen Departemente vor. Seiler hingegen agiert strategisch, reist selbst ins Ausland und mischt sich inhaltlich ein. Und er hält ein wachsames Auge auf die Verwaltung: Laut EDA-Mitarbeitern wird im Departement seit zwei Jahren kaum eine Sitzung abgehalten, an der nicht entweder Seiler oder sein Stellvertreter Charles Jean-Richard teilnimmt. Jean-Richard arbeitete schon als Fraktionssekretär der FDP bis im Herbst 2017 eng mit Cassis zusammen. Ein aussergewöhnlich enges Verhältnis unterhält Cassis auch zu seinen persönlichen Mitarbeitern Anna Fazioli und Cédric Stucky.

Seiler tritt auch öffentlich auf, was unüblich ist für Generalsekretäre. Letzte Woche sprach er an der Universität Zürich zur Frage, ob Cassis wirtschaftliche Interessen in der Aussenpolitik zu Recht stärker gewichtet. «Die Idee ist nicht neu», sagte er. «Schon im ersten Aussenpolitischen Bericht aus dem Jahre 1993 hiess es, Aussenpolitik bedeute primär die Interessenwahrung nach aussen. Geschrieben haben den Bericht Jakob Kellenberger und Peter Maurer, die späteren Präsidenten des Internationalen Roten Kreuzes – sicherlich keine neoliberalen Ideologen.» In den Nullerjahren habe eine Gegenbewegung den Wert der Solidarität in den Vordergrund gestellt. «Wir sagen nun: Werte und Interessen sind zwei Seiten derselben Medaille.»

Sehr ähnlich argumentierte Anfang Jahr eine von Seiler angeführte Arbeitsgruppe, die in Cassis' Auftrag eine «Aussenpolitische Vision 2028»

erstellt hat. Ihr gehörten die beiden Spitzenmanager Peter Voser (ABB) und Thomas Wellauer (Swiss Re) an, aber keine einzige Vertreterin einer Nichtregierungsorganisation. Mit entsprechendem Ergebnis: Ein Kernsatz im fünfzigseitigen Strategiepapier lautet, das Schweizer Engagement für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit dürfe sich «nicht so auswirken, dass Menschenrechte und Wirtschaft zu Gegensätzen werden».

Seilers Einfluss beschränkt sich nach Ansicht von Diplomaten und Beamten aus anderen Departementen nicht auf das EDA. Seit Walter Thurnherr dem Infrastrukturdepartement den Rücken kehrte und zum Bundeskanzler aufstieg und Stefan Brupbacher das Wirtschaftsdepartement verliess, könne es kein anderer Generalsekretär mehr mit Seiler aufnehmen. Weil er zudem nach wie vor einen direkten Draht zu seinem früheren Chef und heutigen Finanzminister Ueli Maurer habe sowie aus seiner Zeit an der Spitze des Nachrichtendienstes gute Verbindungen in das Verteidigungsdepartement von Viola Amherd, könne er auf die Regierungspolitik als Ganzes einwirken. So erzählen es mehrere Insider aus der Bundesverwaltung.

Im EDA befürchtet man, dass sich die Machtfülle Seilers weiter vergrössern wird, wenn die noch von Burkhalter ernannte Staatssekretärin Pascale Baeriswyl Ende Jahr abtritt. Sie sei eine der wenigen gewesen, die Seiler ab und zu widersprachen. Die meisten anderen hochrangigen Diplomaten gingen Cassis' engstem Mitarbeiter lieber aus dem Weg.

5. Switzerland first

Das Jahr 2019 beginnt für Cassis, wie er es aus dem Vorjahr gewohnt ist: mit dem Tritt in einen Fettnapf, gefolgt von öffentlicher Kritik.

In Sambia besucht der Aussenminister eine Kupfermine des Schweizer Rohstoffhändlers Glencore und jubelt danach auf Twitter: «Beeindruckt von den Bemühungen für die Modernisierung der Anlagen und die Ausbildung der Jungen.» Garniert ist der Tweet mit Bildern, die ihn und seine Entourage mit Helmen und gelben Westen auf dem Gelände der Mine zeigen. Glencore freut sich über die Gratis-PR – und verbreitet sie umgehend als bezahlten Werbetweet.

Kritiker werfen Cassis vor, er betreibe Abstimmungspropaganda gegen die Konzernverantwortungsinitiative, die kurz darauf im Parlament diskutiert wird. Der Tessiner aber ist sich keines Fehlers bewusst. Noch drei Wochen nach seiner Afrikareise stellt er sich auf den Standpunkt, er habe mit seinem Tweet bloss seiner positiven Überraschung Ausdruck verliehen. «Den Rest haben die Medien gemacht.» Kurz darauf macht der «Blick» bekannt, dass mehrere Anwohner der Mine vor und nach Cassis' Besuch wegen Vergiftungen hospitalisiert werden mussten. Glencore muss die Mine für Sanierungen schliessen.

Im Sommer gerät das Aussendepartement erneut in Verruf – diesmal wegen Kooperationen mit dem Zigarettenhersteller Philip Morris. Es hat für die Eröffnung der neuen Botschaft in Moskau 45'000 Franken kassiert und will für den Schweizer Pavillon an der Weltausstellung in Dubai 1,8 Millionen Franken entgegennehmen. Recherchen der Republik zeigen, dass Diplomaten in der Republik Moldau intervenierten, um eine Verschärfung der Anti-Tabak-Gesetzgebung zu verhindern – ein Freundschaftsdienst, der den Zielen der Schweizer Gesundheits- und Entwicklungspolitik zuwiderläuft.

In einem Interview behauptet Generalsekretär Seiler Ende Juli, das EDA habe mit Philip Morris lediglich «explorative Gespräche» geführt, um Möglichkeiten einer Zusammenarbeit auszuloten. Eine Behauptung, die dreieinhalb Monate später durch departementsinterne Dokumente widerlegt wird – die Kooperation mit dem Zigarettenmulti war beschlossene Sache.

In der Innerschweiz sorgt das EDA derweil für Empörung, weil es den Stanser Flugzeugwerken Pilatus befiehlt, sich innert dreier Monate aus Saudiarabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten zurückzuziehen. Für Pilatus wäre das ein Vertragsbruch: Das Unternehmen hat sich 2017 verpflichtet, während fünf Jahren technischen Support zu leisten und die gelieferten PC-21-Flugzeuge zu warten. Im September erteilt das Bundesverwaltungsgericht einem Pilatus-Rekurs aufschiebende Wirkung, weshalb die Flugzeugtechniker zurzeit noch immer in den Golfstaaten tätig sind – eine Niederlage für das Aussendepartement.

Das Vorgehen des Aussenministers sorgt auch in seiner Partei für Verärgerung. «Bei der politischen Beurteilung von Geschäften besteht Verbesserungsbedarf», kritisiert ein FDP-Insider. «Welcher normale Mensch schlägt sich auf die Seiten der Multis Glencore und Philip Morris, haut aber das Schweizer Traditionsunternehmen Pilatus in die Pfanne?» Cassis' Handeln schade der Partei, die im letzten Jahrzehnt alles dafür getan habe, um nicht länger als Handlangerin von Grosskonzernen zu gelten.

Offenkundig wird die Agenda des Aussenministers bei der Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit der Jahre 2021 bis 2024, die der Bundesrat im Mai in die Vernehmlassung schickt: Cassis stellt – wiederum sekundiert von Generalsekretär Seiler – Schweizer Interessen in den Vordergrund. Die Entwicklungszusammenarbeit soll nicht mehr primär dazu dienen, Not und Armut zu lindern, sondern vor allem Arbeitsplätze schaffen und der Wirtschaft Schub verleihen – sowie die Migration eindämmen. Auffällig ist, dass das Thema Migration in der Botschaft fast doppelt so viel Raum einnimmt wie die anderen drei Hauptthemen Arbeitsplätze, Klimawandel und Rechtsstaat zusammen.

«Switzerland first»: Das Motto passt von Anfang an perfekt zu Cassis. Als ihn die Tessiner FDP am 1. August 2017 offiziell zu ihrem einzigen Bundesratskandidaten kürt, trägt er ein rotes T-Shirt mit Schweizer Kreuz. Ein Jahr später würde er es am liebsten wieder aus dem Schrank holen, doch seine Mitarbeiter raten ab. Als Bundesrat sei er damit nicht adäquat gekleidet. Auf die Frage der «Schweizer Familie», ob ein Schweizer Leibchen am Nationalfeiertag nicht der Aussage «Switzerland first» gleichkäme, antwortet Cassis: «Eben. Ich versuche immer noch, mein Team davon zu überzeugen. Wer weiss, vielleicht gelingt es mir ja noch.»

Ein Jahr später hat der Wind gedreht.

Im Wahlkampf schiessen sich Grüne und Linke auf ihn ein, der in der Bevölkerung unbeliebte Cassis beginnt um seine Wiederwahl zu fürchten. Und deshalb behauptet er auf einmal, «Switzerland first» werde man von ihm nie hören.

6. Die Gegenspieler

Als Cassis im Herbst 2017 in den Bundesrat gewählt wird, verändert er die Balance der Regierung: War Vorgänger Burkhalter das Zünglein an der Waage, das mal Mitte-rechts, mal Mitte-links zur Mehrheit verhalf, schlägt sich Cassis verlässlich auf die rechte Seite. Im Grunde bräuchte sich der Bundesrat im Jahr 2018 gar nicht zu Sitzungen zu treffen, verständigen sich

die beiden FDP- und die beiden SVP-Vertreter in aller Regel doch schon im Vorfeld auf eine gemeinsame Position. In jener Zeit sind wirtschaftliche Interessen für sämtliche Regierungsentscheide ausschlaggebend. Aussenpolitik ist nichts anderes als Aussenwirtschaftspolitik.

Eindrücklich zeigt sich die Verschiebung bei den seit Jahren umstrittenen Kriegsmaterialexporten. Im Juni 2018 lockert der Bundesrat die Bestimmungen: Unter gewissen Umständen sollen Schweizer Waffen künftig auch in Länder exportiert werden können, in denen Bürgerkrieg herrscht. Humanist Burkhalter hat sich stets dagegen gewehrt – und begründet seinen Rücktritt später unter anderem damit, er habe den Druck in dieser Frage nicht mehr ausgehalten; seine Grundwerte hätten sich nicht mehr mit denjenigen des Kollegiums gedeckt.

Solche Probleme kennt Cassis nicht.

Doch im Herbst 2018 verschlechtert sich seine Position. Karin Keller-Sutter, die für Johann Schneider-Ammann nachrückt, ist weniger dogmatisch als ihr Vorgänger: Der ehemaligen FDP-Ständerätin ist es wichtig, Wirtschaftsinteressen möglichst mit der humanitären Tradition der Schweiz in Einklang zu bringen. Zudem ist sie um Harmonie bemüht, wie bundesratsnahe Quellen berichten. Keller-Sutter versucht, auch die beiden SP-Bundesräte Alain Berset und Simonetta Sommaruga und die gleichzeitig mit ihr gewählte CVP-Bundesrätin Viola Amherd in Entscheidungen einzubeziehen.

Vor allem aber ist das Verhältnis zwischen Cassis und Keller-Sutter von Beginn an unterkühlt und bald einmal zerrüttet.

Es beginnt damit, dass sich Cassis bei der Departementsverteilung nicht auf die Seite Keller-Sutters schlägt, sondern Guy Parmelin unterstützt, als beide Interesse am Wirtschafts- und Bildungsdepartement anmelden. Ein harter Schlag für die Neugewählte, die fest mit der Solidarität ihres Parteikollegen gerechnet hat und nun mit dem Justizdepartement vorliebnehmen muss, das sie schon als St. Galler Regierungsrätin betreute und in das sie auf keinen Fall zurückwollte. Die Fetzen fliegen derart, dass Bundespräsident Berset die Bekanntgabe der Rochaden um drei Tage hinauszögert, um doch noch eine einvernehmliche Lösung zu ermöglichen. Vergeblich.

Keller-Sutter rächt sich an Cassis, indem sie ihm die Führung im EU-Dossier streitig macht. Innert weniger Monate gelingt es ihr, die verhärteten Fronten aufzuweichen und die Gewerkschaften zurück an den Verhandlungstisch zu bringen. Die Erfolgchancen des Rahmenabkommens steigert sie damit mehr, als es Cassis und sein Europa-Staatssekretär Roberto Balzaretto vermögen – obwohl sie während des gesamten Jahres 2019 landauf, landab dafür werben.

An der Rollenverteilung dürfte sich in den nächsten Monaten wenig ändern. Dies unter anderem, weil Justizministerin Keller-Sutter den Kampf gegen die SVP-Volksinitiative zur Kündigung der Personenfreizügigkeit anführen wird, die wohl im Mai 2020 an die Urne kommt. Kurz: Keller-Sutter stiehlt Cassis seit einem Jahr die Show.

Der zweite grosse Gegenspieler von Cassis in der Regierung ist Innenminister Alain Berset. Wie Keller-Sutter macht er im kleinen Kreis keinen Hehl daraus, nicht besonders viel von seinem Bundesratskollegen zu halten, wie mehrere regierungnahe Quellen übereinstimmend berichten.

Offensichtlich wird die Abneigung im August 2018, als Berset eine Rede an Cassis' erster Botschafterkonferenz hält. Kriege, Klimawandel und globale Ungleichheit verlangten «nach einem kraftvollen Einsatz internationa-

ler Institutionen für Frieden, Menschenrechte und Demokratie», sagt der Bundespräsident. «Aber andererseits erleben wir gleichzeitig in manchen Ländern einen Rückzug auf das Nationale, eine Verengung des politischen Horizontes – und damit einhergehend ein Misstrauen gegenüber Multilateralismus.» Die meisten anwesenden Botschafter verstehen die Rede als Seitenhieb gegen Cassis. Schliesslich hat der Tessiner die multilateralen Organisationen seit Amtsantritt immer wieder kritisiert.

7. Die Reiseunlust

Weil es zum Pflichtprogramm eines Aussenministers gehört, nimmt Cassis jeweils im September an der Uno-Generalversammlung in New York teil. Auf Reisen hingegen, die nicht zwingend nötig sind, verzichtet er – bescheidene 8-mal verlässt er die Schweiz im Jahr 2018. Zum Vergleich: Burkhalter reiste in seinem ersten Jahr als Aussenminister 29-mal ins Ausland.

Cassis setze sein Motto «Aussenpolitik ist Innenpolitik» konsequent um, begründet das EDA auf Anfrage. Deshalb umfasse sein Terminplan neben Auslandsreisen zahlreiche Auftritte in der Schweiz. Zudem hätten auch Besuche in Genf die «Qualität einer Auslandsreise», werde er dort doch oft vom Uno-Generalsekretär empfangen oder nehme an internationalen Konferenzen teil, zu denen Regierungsvertreter aus dem Ausland anreisten. Dasselbe gelte für Aufenthalte am WEF in Davos.

Ehemalige und aktuelle Diplomaten hingegen kritisieren unisono, wegen seiner Reiseunlust habe sich Cassis auch nach mehr als zwei Jahren im Amt noch kein persönliches Netzwerk aufgebaut – ein Versäumnis, das in der Welt der internationalen Beziehungen mittel- und langfristig verheerend sei.

Nicht nur für ihn, sondern für das Land.

Ein Beispiel: Anfang August 2019 verzichtet Cassis auf die Teilnahme an einer Konferenz des Verbands Südostasiatischer Nationen. Es ist die bedeutendste Partnerorganisation der Schweiz in Südostasien – einer Region, in der 650 Millionen Menschen leben und in der Schweizer Unternehmen 37-Milliarden US-Dollar investiert haben. Unter anderem reisen die Aussenminister der USA, Kanadas, Chinas, Japans, Indiens, Südkoreas, Russlands und Australiens sowie die Aussenbeauftragte der Europäischen Union nach Bangkok.

Durch seine Absenz vergibt Cassis gleich zwei Chancen: Er vertieft die Bande nach Südostasien nicht – und er führt keine bilateralen Gespräche mit seinen hochkarätigen Amtskollegen.

Warum Cassis die Konferenz auslässt? Er hat Besseres zu tun. Vom 31. Juli bis zum 2. August hält er in Krauchthal, in L'Etivaz, in Chiasso und in Zuoz nicht weniger als vier Ansprachen zum Schweizer Nationalfeiertag.

Switzerland first halt.