

# Keynote

## Der Bundesrat zwischen Polarisierung und Kollegialität: Regieren als Herausforderung

Prof. Dr. Adrian Vatter  
Institut für Politikwissenschaft,  
Universität Bern



# 1. Ausgangspunkt

Die Welt hat sich gewandelt;  
der Bundesrat jedoch nicht



**2019** wird die  
Schweiz mit  
derselben  
Regierungs-  
organisation regiert  
wie **1848**



# 1. Ausgangspunkt: Der Sonderfall Bundesrat von Napoleon verordnet und für gut befunden



**Ursprung:** Das Direktorium als Regierungsform in der letzten Phase der Französischen Revolution

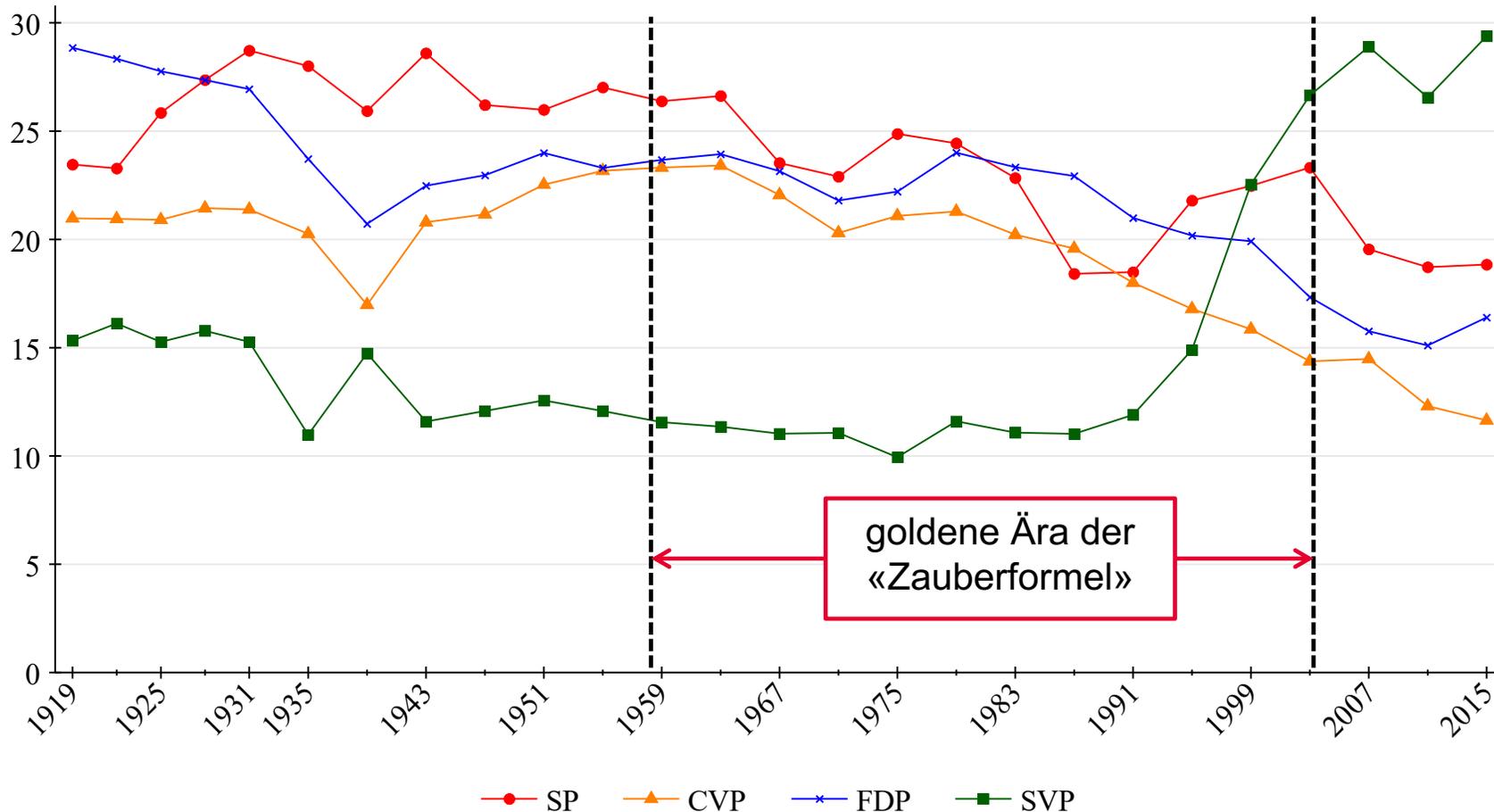
- «Die vollziehende Gewalt ist einem aus fünf Mitgliedern bestehenden **Direktorium** übertragen»

Quelle: Art. 132 der Verfassung des Direktoriums vom 22. August 1795 (Verfassung des Jahres III) und Art. 71 der Verfassung der Helvetischen Republik vom 12. April 1798.

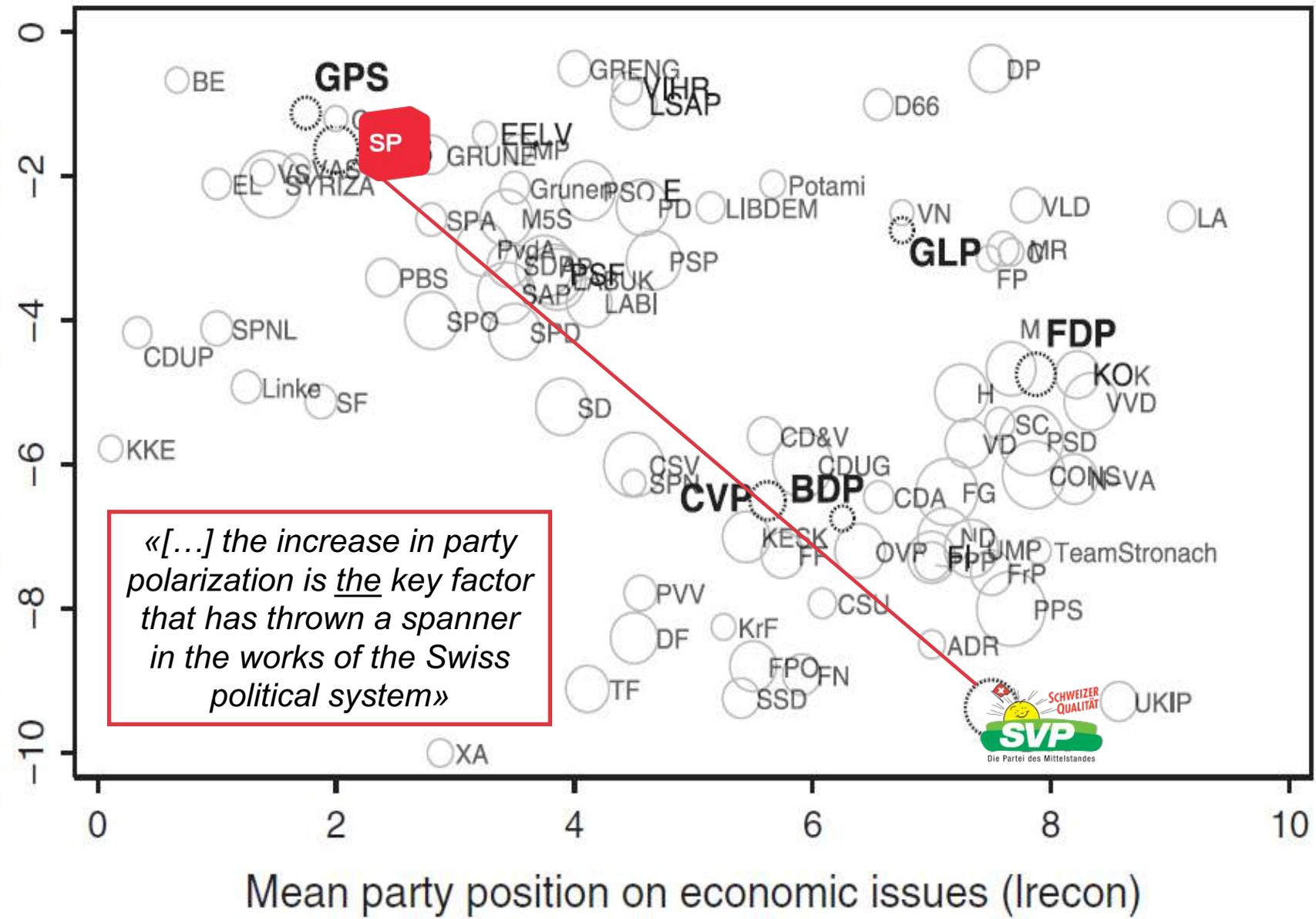
- Direktorialsystem mit sieben gleichberechtigten Mitgliedern (Kollegialregierung)
- kein Regierungschef; kein Regierungsprogramm sowie keine stabile Parlamentsmehrheit
- **historische Beispiele:**
  - Jakobinerherrschaft (1795–99);*
  - Russ. Übergangsregierung (1917);*
  - Uruguay (1952–67); Zypern (1960–63)*

# 1. Ausgangspunkt

## Der Wandel des politischen Systems



Mean party position on cultural issues (gal-tan)



2. Polarisierung der Parteien

Europäische Parteien im zwei-dimensionalen Raum

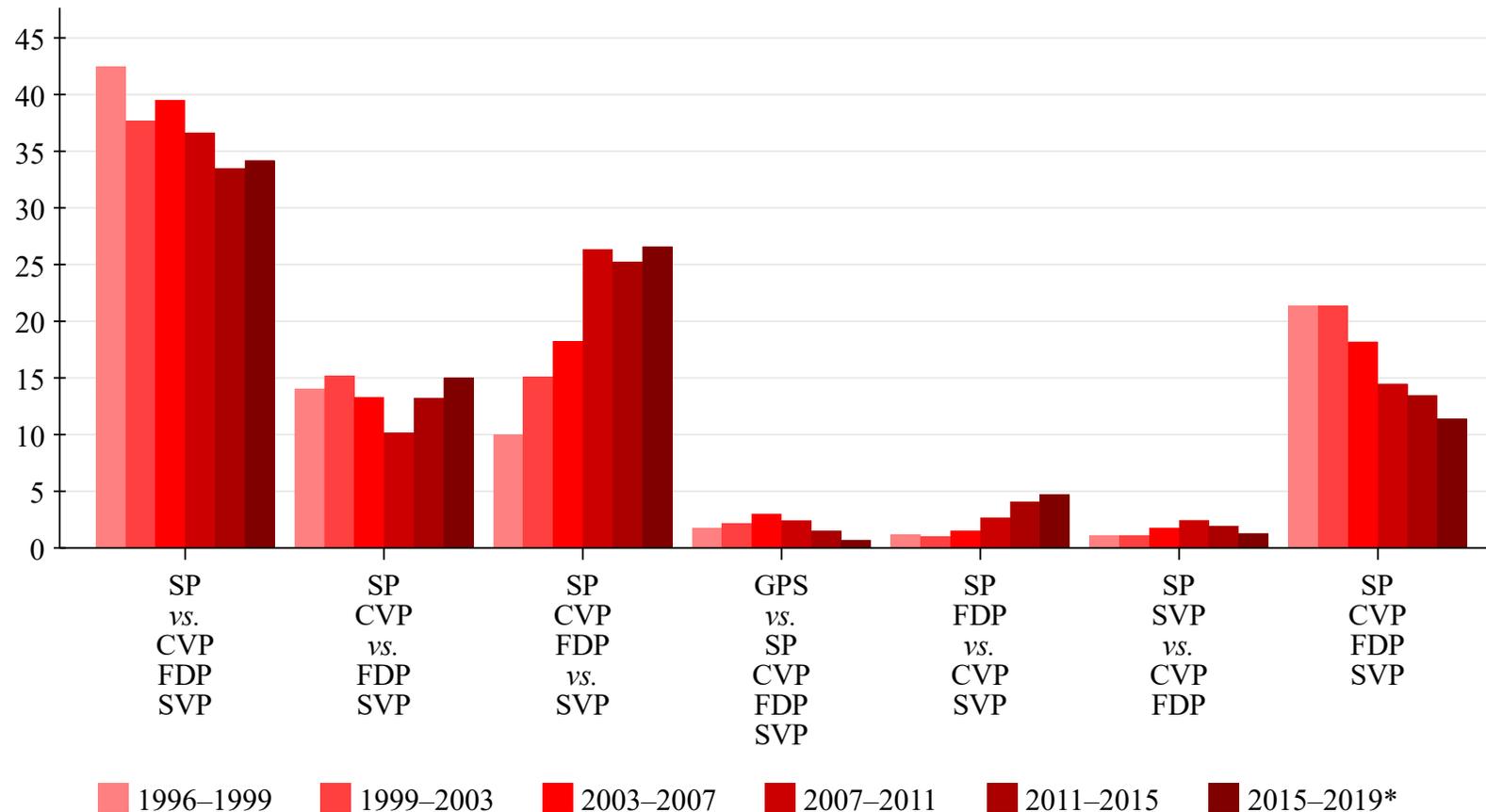
Quellen: [Daten]: Chapel Hill Expert Survey (2014) / [Abbildung]: Bochsler/Hänggli/Häusermann (2015: 478) / [Zitat]: ebd. (2015: 477)

## 2. Parteipolarisierung im Bundesrat Als würden Tsipras und Farage gemeinsam regieren



Quelle (Bild): **Express/Clements, Lana (2015)**. *Nigel Farage urges Greece to Exit Euro with «Head Held High» as MEPs boo Tsipras*. 9. Juli 2015. URL: <https://www.express.co.uk/finance/city/589691/Farage-urges-Greece-exit-euro-with-head-held-high-as-EU-politicians-slam-countrys-PM>.

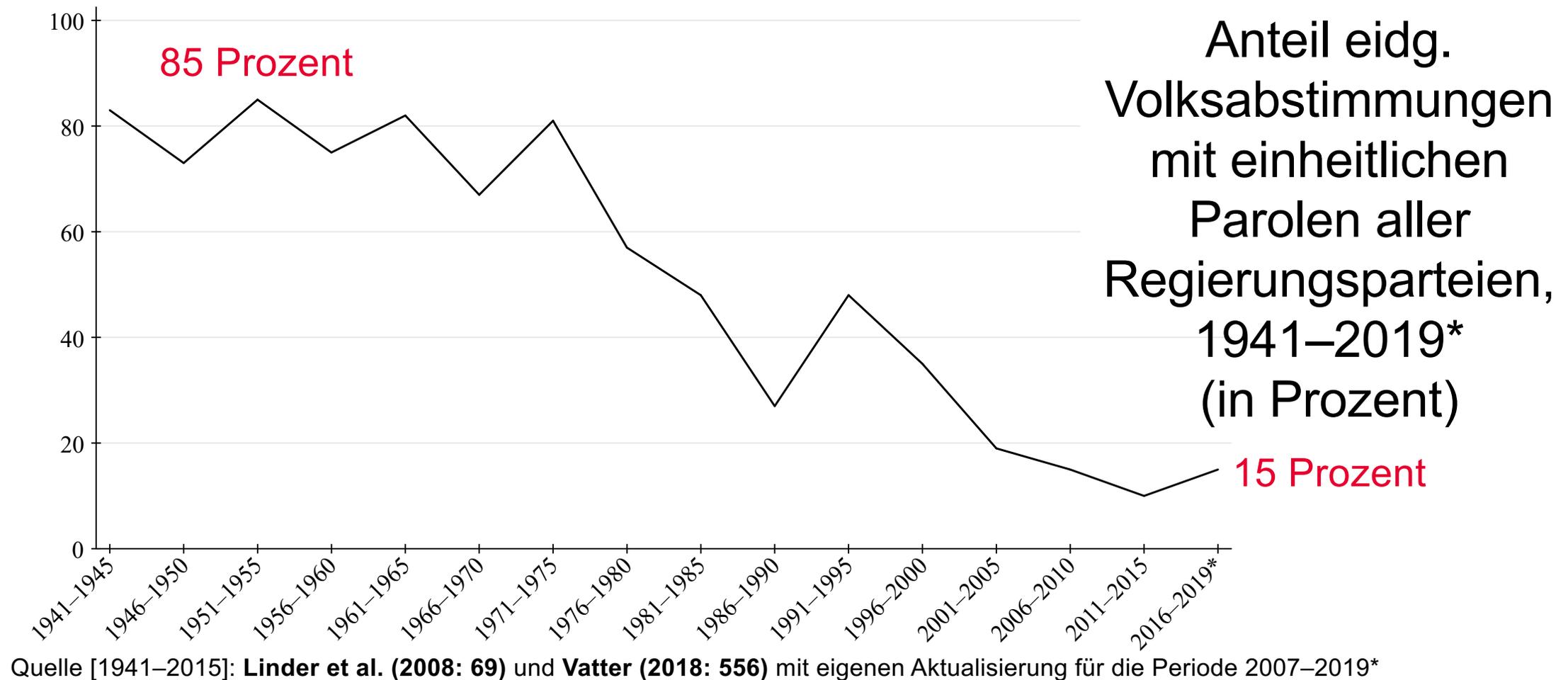
## 2. Polarisierung im Parlament «Konkordanzkoalition» im Niedergang



Die Koalitionen der Parteien im Nationalrat, 1996–2019\* (in Prozent)

## 2. Polarisierung bei Volksabstimmungen

### Abnehmender Konsens bei Abstimmungen



# 3. Was macht erfolgreiches Regieren aus? Ein Blick in die internationale Forschung

## **Drei Eigenschaften**

- Führungsstärke
- Fachkompetenz
- Empathie und Integrität



### 3. Führungsstärke des Bundesrates? I

#### Bsp. 1: Institutionelles Abkommen

**«Der Bundesrat hat es versäumt, ein Preisschild auf das Rahmenabkommen zu kleben»**

Rahmenabkommen mit der EU

**«Der Bundesrat soll entscheiden, dass er entscheidet»**

**Der Bundesrat drückt sich um Entscheid zum Rahmenabkommen**

**Das Prinzip des Bundesrats beim Rahmenabkommen: Durchwursteln**

**Der Bundesrat sagt «Ja, aber» zum Rahmenabkommen – vorerst will er nicht unterzeichnen**

Verhandlungen Schweiz-EU

**«Der Bundesrat gibt das Bild einer Nicht-Regierung ab»**

**Bundesrat Parmelin will Rahmenabkommen mit EU neu verhandeln**

# 3. Führungsstärke des Bundesrates? II

## Bsp. 2: STAF-Vorlage – wer hat's erfunden?

KOMPROMISS

### Überraschungscoup: AHV-Zustupf soll die Steuervorlage retten

Um die Steuervorlage 17 zu retten, schlägt die Wirtschaftskommission des Ständerates (WAK) vor, die Steuerausfälle bei der AHV auszugleichen. Hält der unerwartete Kompromiss bis zum Ende?

AHV-Steuer-Deal: Die CVP, die Mutter des «Kuhhandels»

### In der Schweiz bildet sich eine Schattenregierung

In den wichtigsten Dossiers sagt nicht mehr der Bundesrat, wo es langgeht, sondern eine kleine Gruppe von Ständeräten. Ihr neuester Coup: der Deal um Firmensteuern und AHV.

# 3. Krisenmanagement des Bundesrates?

## Bsp.: verminderte Handlungsfähigkeit in aussergewöhnlichen Krisensituationen

### Die Schweiz im Bannkreis herrenloser Gelder

*Peinliche Pannen bei den Bemühungen um Schadensbegrenzung* 1996

Affäre Gaddafi

### **Mieses Teamwork: GPK- Chef rüffelt Bundesrat** 2009

### Protokoll des Versagens

Im Bundesrat waren die UBS und ihre Probleme mit den USA immer wieder Thema - allerdings nur am Rande. Als es ernst wurde, stritt sich die Regierung und stahl sich aus der Verantwortung. Das zeigt der GPK-Bericht. 2010

- «In «Schönwetter-Lagen» funktioniert das Management. [...] In der Krise wird auch die Information zur Krise.» (GPK 1997: 1600/01)
- «[...] dass der Bundesrat seine Gesamtverantwortung als Kollegial- und oberste Exekutivbehörde im Dossier UBS nicht wahrgenommen hat.» (GPK 2010: 312)

### 3. Sachkompetenz des Bundesrates? Bsp.: Das Ringen um die Departemente

**Kritiker zweifeln, ob Ueli Maurer als Finanzminister geeignet wäre**

**Parmelin warnt Bauern vor enttäuschten Erwartungen**

*Bundesrat und Ex-Landwirt Guy Parmelin hat sich in einem Interview gegen den Vorwurf gewehrt, vor allem Politik für die Agrarlobby betreiben zu wollen.*

### 3. Empathischer und responsiver Bundesrat?

## Bsp.: Waffenexporte in Bürgerkriegsländer



#### Umfrage

Soll die Schweiz Waffen in Bürgerkriegsländer liefern?



**KORREKTUR-INITIATIVE**  
Gegen Waffenexporte  
in Bürgerkriegsländer

Auf keinen Fall. Der humanitäre Ruf der Schweiz steht auf dem Spiel.

████████████████████ 48 %

Nein, denn Kontrollen vor Ort sind unmöglich.

████████████████ 19 %

Ja. Es geht um Arbeitsplätze in der Schweiz.

████████ 9 %

Ja. Denn wenn die Schweiz nicht liefert, macht es ein anderes Land.

████████████████ 24 %

Insgesamt 6114 Teilnehmer

### 3. Der Bundesrat als integratives Kollegium?

Bsp.: Dauerkritik an der fehlenden Kollegialität

**Malaise um die Kollegialregierung** 1994

«Der Bundesrat tritt kaum mehr als einheitliches Kollegium in Erscheinung, das eine politische Linie verfolgt und als Equipe operiert.» 1977

**REGIERUNGSKRISE IN BERN?** 1934

«Bundesrat ist noch kein Team»

Pascal Couchepin über seine neue Rolle in der Regierung und in seiner Partei 2004

Kollegium ohne Kollegialität 2010

**5** Kollegialsystem noch zeitgemäss? 1966

«Das Kollegium geht baden, nicht nur ferienhalber» 2008

Zusammenarbeit im Bundesrat in der Krise 2010

# Ein «Ungenügend» für den Bundesrat

Die Regierung funktioniere als Gruppe von Einzelkämpfern, kritisiert der Reformexperte



Der Bundesrat:  
führungsschwach,  
inkompetent  
und unkollegial?

ments, in dem Polizei, Armee und Grenzschutz unter einem Dach vereint würden.  
> Die Entwicklungshilfe soll allenfalls in einem Departement konzentriert werden (heute Departemente für Auswärtiges und Volkswirtschaft).

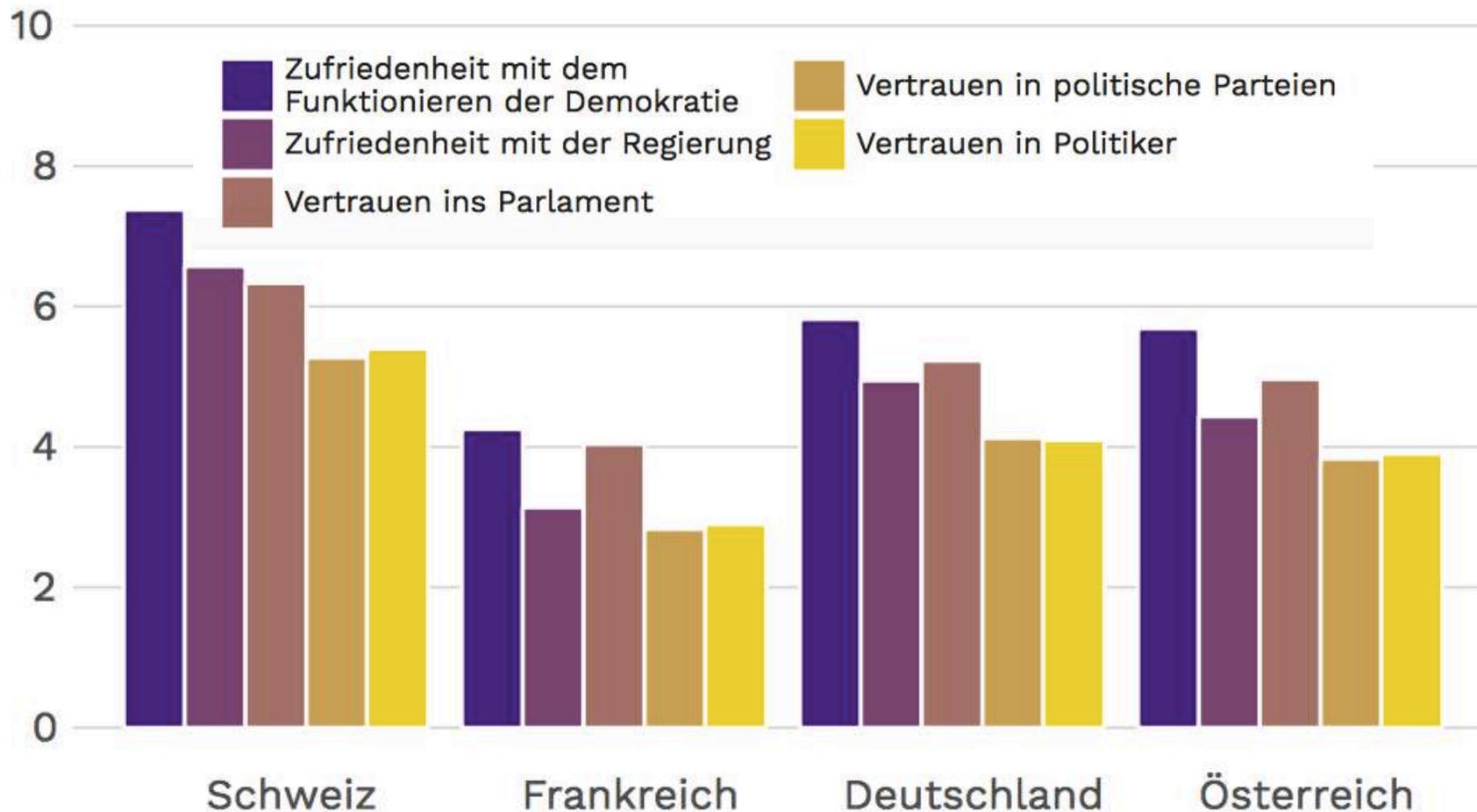
«Die für Februar 2008 geplante Diskussion stellt eine grosse Chance dar», sagt Urs Fässler. Eine Chance, auch grundsätzlich zu diskutieren, wie sich der Bundesrat mehr Luft verschaffen könne, um wieder vermehrt politische Kernfragen zu besprechen.

**IN KLAUSUR.** Fässler empfiehlt dazu den vermehrten Rückzug: «Mehrtägige Klausuren an einem abgeschirmten Ort würden dem Bundesrat erlauben, Diskussionen zu Grundsatzfragen von Staat und Verwaltung in der nötigen Ruhe und Distanz zu führen.»

Bei Bundesrätin Doris Leuthard stösst die Kritik Fässlers auf offene Ohren. Die Diskussionen im Kollegium kämen zu kurz, meinte sie kürzlich an ihrer Jahrespresskonferenz

Quelle:  
**BaZ**,  
Ausgabe vom  
31. Januar 2008

### 3. Das Vertrauen in den Bundesrat – im Europavergleich trotz allem sehr hoch



Quelle:  
**DeFacto/Ehrler, Franziska/  
Lauener, Lukas/Tresch, Anke  
(2018). Das Vertrauen in Regierung  
und Parlament ist in der Schweiz  
hoch, was nicht selbstverständlich ist.**  
28. Mai 2018. URL:  
<https://www.defacto.expert/2018/05/28/vertrauen-regierung-parlament/>.

## 4. Die drei Dilemmata des Bundesrates «Zwei Seelen wohnen, ach! in meiner Brust»

I. Parteieninteresse vs. Kollegialitätsprinzip

II. Departementsverantwortung vs. horizontale Zusammenarbeit

III. starke Demokratie vs. kohärente Staatsführung

# 4. Dilemma I: Partei vs. Kollegium

## Parteidruck und Einzelwahl im Spannungsverhältnis zum Kollegialitätsprinzip

### eigene Parteiinteressen

- bedeutende Rolle der Partei beim Aufbau/der Nomination von Kandidierenden begründet ein Abhängigkeitsverhältnis
- System der Einzelwahl: Jedes BR-Mitglied verpflichtet sich einzeln für sein Amt – und muss sich im Amt (parteipolitisch) profilieren

### Kollegialitätsprinzip

- gemeinsame Beratung mit dem Ziel, Konsens und Einigkeit herzustellen
- Verantwortung, konsensuale Entscheide zu treffen und nach aussen geeint zu vertreten...  
...auch entgegen persönlicher und/oder parteipolitischer Ansichten

# 4. Dilemma II: Departement vs. Kollegium

## Departementsverantwortung im Spannungsverhältnis zur interdepart. Zusammenarbeit

### **Departementsegoismus**

- BR werden öffentlich primär als Departementschefs beurteilt
- Abhängigkeit des Bundesrates vom Sachwissen und Loyalität der Departemente
- Prinzip der gegenseitigen Nicht-Einmischung als Folge

### **interdepart. Zusammenarbeit**

- zunehmende Komplexität und Internationalisierung verlangen mehr interdepart. Kooperation
- Gesamtkoordination des Bundesratskollegium steht aber...
  - ...der eigenen Profilierung als Departementschef/-in entgegen

## 4. Dilemma III: Demokratie vs. ~~ausgebaute Mitsprache~~ **ausgebaute Mitsprache** im Spannungsverhältnis zu einer kohärenten Staatsleitung

### **ausgebaute Mitsprache**

- Ausbau der direkten Demokratie
- verstärkte Mitsprache des Parlaments in der Aussenpolitik und der politischen Planung
- verstärkte Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik

### **kohärente Staatsleitung**

- kohärente Staatsleitung setzt langfristige Planung und konsequente Umsetzung voraus
- breite Mitsprache vieler Akteure erschwert aber...
  - ...eine kohärente Regierungsführung und politische Steuerung

# 5. Fazit: Regieren als Herausforderung

## Polarisierung, Mediatisierung und Personalisierung verstärken diese strukturellen Spannungen

**Leuthard geht zum Angriff über**

Calmy-Rey beansprucht Entwicklungshilfe ganz für sich - Leuthard wehrt sich

**Cassis' Solo sorgt für Kopfschütteln**



«Durch die steigende Mediatisierung werden vertraulich gefällte Entscheide und Meinungsdivergenzen zunehmend öffentlich diskutiert [...]. Für die Medien sind [...] eben diese kontroversen Einzelmeinungen von Interesse»

Sager/Vatter (2019: 208)

# 5. Fazit: Regieren als Herausforderung Reformresistenter Bundesrat I

**grosse Reformansätze  
sind bisher alle gescheitert**

- Wechsel zu parlamentarischem oder präsidentialem System
- Vergrösserung in die Breite
- Hierarchisierung in die Tiefe (Bsp: zweiter Kreis von «delegierten Minister/-innen»)

**Zur Reform des Bundesrates**  
Der Bundesrat nimmt in seiner Botschaft sowohl gegen das sozialdemokratische Volksbegehren auf Erhöhung der Zahl der Bundesräte, wie auch gegen die Wahl des Bundesrates durch das Volk Stellung.

1940

**Sieben Minister neben dem Bundesrat**  
*Politische Verantwortung ohne Entscheidungsbefugnis*

2001

**Begräbnis erster Klasse für Staatsleitungsreform**  
Ständerat Bundesrat muss das Projekt nach vielen Irrungen und Wirrungen neu starten

2004

**Neuer Anlauf für Bundesrat mit neun Sitzen**

2015

# 5. Fazit: Regieren als Herausforderung

## Reformresistenter Bundesrat II

### Zur Debatte: Eckpunkte für eine kleine Regierungsreform

- Wechsel von der Einzelwahl zur gemeinsamen Listenwahl
- Stärkung des Bundespräsidiums
- Verständigung auf einen gemeinsamen minimalen «Konkordanzvertrag»

**Keine Änderung des Bundesratswahlprozederes**  
*Ständerat macht Druck in Sachen Regierungsreform* 1996

---

REGIERUNGSREFORM

**Bundespräsidium soll zwei bis vier Jahre dauern** 2002

**Für einen Konkordanzvertrag**

Die Politik unseres Landes sollte künftig wieder verlässlicher und berechenbarer werden. Von Arnold Koller, Altbundesrat 2014

# Epilog: Das Schlusswort gehört unserem Bundeskanzler



«Und manch ein Kandidat soll froh und dankbar sein, dass er nicht gewählt wurde – denn vielleicht ist ihm dadurch viel erspart geblieben.»

# Literatur

- **Bochsler, Daniel/Hänggeli, Regula/Häusermann, Silja (2015)**. Introduction: Consensus Lost? Disenchanted Democracy in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 21(4): 475–490.
- **Borucki, Isabelle/Jun, Uwe (2018)**. Regierungskommunikation im Wandel – Politikwissenschaftliche Perspektiven. S. 25–46. In *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Implikationen des technologisch induzierten Medienwandels*, hrsg. v. Juliana Raupp, Jan N. Kocks und Kim Murphy. Wiesbaden: Springer VS.
- **Brühl-Moser, Denise (2019)**. Staatsleitungen im internationalen Vergleich. S. 97–139. In *Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz*, hrsg. v. Adrian Ritz, Theo Haldemann und Fritz Sager. Zürich: NZZ Libro.
- **Buss, Eugen (2012)**. *Managementsoziologie. Grundlagen, Praxiskonzepte, Fallstudien*, 3. Auflage. München: Oldenbourg.
- **Clifford, Scott (2018)**. *Reassessing the Structure of Presidential Character*, *Electoral Studies* 54(2): 240-247.
- **DeFacto/Ehrler, Franziska/Lauener, Lukas/Tresch, Anke (2018)**. *Das Vertrauen in Regierung und Parlament ist in der Schweiz hoch, was nicht selbstverständlich ist*. 28. Mai 2018. URL: <https://www.defacto.expert/2018/05/28/vertrauen-regierung-parlament/>.
- **De Pretto, Renato (1988)**. *Bundesrat und Bundespräsident. Das kollegiale Regierungssystem schweizerischer Prägung*. Grösch: Rüegger.
- **GPK (1997)**. *Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung in ausserordentlichen Situationen (Bericht der GPK-N)*. Bern, [n.a.].
- **Kinder, D. R. (1986)**. *Presidential Character revisited*, in: *Lau, R.P./Sears, D.O. (eds.). Political Cognition*. L. Erlbaum: 233-255.
- **Klöti, Ulrich/Papadopoulos, Yannis/Sager, Fritz (2014)**. Regierung. S. 193–218. In *Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la Politique Suisse*, 5. Auflage, hrsg. v. Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- **Linder, Wolf/Bolliger, Christian/Zürcher, Regula C. (2008)**. *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: hier + jetzt.
- **Mueller, Sean/Stojanović, Nenad/Giudici, Anja/DeFacto (2017)**. *The Best of Both Worlds? Der Bundesrat, Tessin und die Geschlechtergerechtigkeit*. 12. Juli 2017. <http://www.defacto.expert/2017/07/12/the-best-of-both-worlds-der-bundesrat-das-tessin-und-die-geschlechtergleichheit/>.
- **Norris, Pippa/Inglehart, Ronald (2018)**. *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Parsons, Talcott (1951)**. *The Social System*. London: Routledge.
- **PVK (2009)**. *Die strategische politische Steuerung des Bundesrates (Bericht der PVK zuhanden der GPK-N)*. Bern, 15. Oktober 2009.
- **Rhinow, René/Schefer, Markus/Ubersax, Peter (2016)**. *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Auflage. Basel: Helbing + Lichtenhahn Verlag.
- **Sager, Fritz/Vatter, Adrian (2019)**. Regierungshandeln im Spannungsfeld von Partei- und Exekutivpolitik am Beispiel des Bundesrates. S. 195–211. In *Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz*, hrsg. v. Adrian Ritz, Theo Haldemann und Fritz Sager. Zürich: NZZ Libro.
- **Smartmonitor (2019)**. *Koalitionen*. URL: <https://smartmonitor.ch/koalitionen/>.
- **SPK-N (2015)**. 13.443 Pa. IV. «Angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in einem Bunderat mit neun Mitgliedern» (Vorentwurf und erläuternder Bericht der SPK-N). URL: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-spk-n-13-443-2015-03-26-d.pdf>.
- **Stojanović, Nenad (2016)**. Party, Regional and Linguistic Proportionality Under Majoritarian Rules: Swiss Federal Council Elections. *Swiss Political Science Review* 22(1): 41–58.
- **Vatter, Adrian (2018a)**. Einleitung und Überblick. S. 17–67. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. Adrian Vatter. Zürich: NZZ Libro..
- **Vatter, Adrian (2018b)**. *Das politische System der Schweiz*, 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.