

Politik und Gesellschaft in der Schweiz

Der Bundesrat

Adrian Vatter

NZZ LIBRO E-Book

NZZ Libro

Politik und Gesellschaft in der Schweiz

Der Bundesrat

Adrian Vatter

NZZ LIBRO E-Book

NZZ Libro

Markus Freitag und Adrian Vatter (Hg.)

Politik und Gesellschaft in der Schweiz

Band 1:

Markus Freitag (Hg.)

Das soziale Kapital der Schweiz

Band 2:

Thomas Milic, Bianca Rousselot, Adrian Vatter

Handbuch der Abstimmungsforschung

Band 3:

Markus Freitag,

Adrian Vatter (Hg.)

Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz

Band 4:

Fritz Sager, Karin Ingold,

Andreas Balthasar

Policy-Analyse in der Schweiz

Band 5:

Fritz Sager, Thomas Widmer,

Andreas Balthasar (Hg.)

Evaluation im politischen System der Schweiz

Band 6:

Markus Freitag

Die Psyche des Politischen

Band 7:
Adrian Vatter (Hg.)
Das Parlament in der Schweiz

Band 8:
Markus Freitag, Pirmin Bundi, Martina Flick Witzig
Milizarbeit in der Schweiz

Band 9:
Adrian Ritz, Theo Haldemann,
Fritz Sager (Hg.)
Blackbox Exekutive

Band 10:
Marc Bühlmann, Anja Heidelberger,
Hans-Peter Schaub (Hg.)
Konkordanz im Parlament

Band 11:
Sean Mueller, Adrian Vatter (Hg.)
Der Ständerat

Band 12:
Adrian Vatter
Der Bundesrat

Weitere Bände in Vorbereitung

NZZ Libro

Adrian Vatter

Der Bundesrat

Die Schweizer Regierung

NZZ Libro

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im
Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2020 NZZ Libro, Schwabe Verlagsgruppe AG.

Der Text des E-Books folgt der gebundenen 1. Auflage 2020 (ISBN 978-3-907291-06-1)

Lektorat: Christoph Meyer, Basel

Umschlag: icona basel, Basel

Gestaltung, Satz: Claudia Wild, Konstanz

Datenkonvertierung: CPI books GmbH, Leck

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN E-Book 978-3-907291-07-8

www.nzz-libro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Schwabe Verlagsgruppe AG.

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1.1:** Primärdatenbasis: eigene Erhebungen bei ehemaligen und amtierenden Bundesratsmitgliedern
- Tabelle 2.1:** Einordnung der Schweiz in die klassische Typologie parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme
- Tabelle 2.2:** Einordnung der Schweiz in die Typologie demokratischer Regierungssysteme
- Tabelle 3.1:** Sitzzuteilungsvarianten für den Bundesrat nach den eidgenössischen Wahlen 2019
- Tabelle 3.2:** Regierungskoalitionen von 24 OECD-Ländern im Vergleich, 1990–2015
- Tabelle 4.1:** Wahl der Bundesratsmitglieder durch die Vereinigte Bundesversammlung, 1848–2019
- Tabelle 4.2:** Operationalisierung der Variablen zur Erstwahl in den Bundesrat
- Tabelle 4.3:** Regressionsmodelle: Erstwahl in den Bundesrat, 1990–2019
- Tabelle 4.4:** Wahl in den Bundesrat: Vergleich der Gewählten und Nichtgewählten, 1990–2019 (in Prozent)
- Tabelle 4.5:** Wahl in den Bundesrat: Vergleich der politischen Ämter von Gewählten und Nichtgewählten, 1990–2019 (in Prozent)
- Tabelle 4.6:** Anzahl Verbandsmandate zum Zeitpunkt der Wahl nach Partei, 1990–2019
- Tabelle 4.7:** Regressionsmodell: Stimmenanteil bei Erstwahl in das Bundespräsidium

- Tabelle 4.8: Mehrebenenregression: Stimmenanteil bei der Wahl zum Bundeskanzler bzw. zur Bundeskanzlerin, 1918–2019
- Tabelle 5.1: Sozialprofile der Bundesratsmitglieder zu Beginn des 20. und 21. Jahrhunderts
- Tabelle 5.2: Persönlichkeitsdimensionen der Big Five und ihre Messung
- Tabelle 5.3: Persönlichkeitsmerkmale der Bundesratsmitglieder gemäss Selbsteinschätzung: deskriptive Statistik
- Tabelle 5.4: Persönlichkeitsmerkmale der Bundesratsmitglieder gemäss Selbsteinschätzung (SP versus andere Parteien): Mittelwerte
- Tabelle 5.5: Persönlichkeitsmerkmale der Bundesratsmitglieder gemäss Selbsteinschätzung (SP, SVP versus CVP): Mittelwerte
- Tabelle 5.6: Persönlichkeitsmerkmale für amtierende und ehemalige Bundesratsmitglieder gemäss Selbsteinschätzung: Mittelwerte
- Tabelle 5.7: Persönlichkeitsmerkmale der Bundesratsmitglieder gemäss Fremdeinschätzung mit Amtszeiten seit 1960: deskriptive Statistik
- Tabelle 5.8: Persönlichkeitsmerkmale der Bundesratsmitglieder gemäss Fremd- und Selbsteinschätzung: Mittelwerte
- Tabelle 5.9: Korrelationen zwischen den Persönlichkeitsmerkmalen der

- Bundesratsmitglieder und der Amtszeit
- Tabelle 5.10:** Korrelationen zwischen den Stimmenanteilen der Bundesratsmitglieder bei der ersten Wahl bzw. der ersten Wiederwahl sowie dem Anteil an Abstimmungserfolgen
- Tabelle 5.11:** Korrelationen zwischen den Persönlichkeitsmerkmalen der Bundesratsmitglieder und der Erstwahl zum Bundespräsidenten bzw. zur Bundespräsidentin
- Tabelle 5.12:** Persönlichkeitsmerkmale der Bundesratsmitglieder mit und ohne politische Affären: Mittelwerte
- Tabelle 6.1:** Stellung des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin im Wandel der Zeit, 1848-2019
- Tabelle 6.2:** Einordnung der Bundeskanzler und Bundeskanzlerinnen, 1848-2020
- Tabelle 6.3:** Kollegialitäts- und Departementalsystem in der bundesrätlichen Praxis im Wandel der Zeit, 1848-2020
- Tabelle 7.1:** Vom Parlament veränderte Bundesratsvorlagen, 1971-2019
- Tabelle 7.2:** Übersicht über die Ausgaben der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, 2003-2018
- Tabelle 7.3:** Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes nach Tätigkeitsfeldern und Organisationseinheiten, 2019 (in Mio. CHF)

Tabelle 7.4:	Die internationalen Kontakte der Bundesratsmitglieder, 2019
Tabelle 8.1:	Wirkungsanalyse: Wahlverfahren und Wahlvereinbarungen des Bundesrats
Tabelle 8.2:	Wirkungsanalyse: horizontale Erweiterung des Bundesrats
Tabelle 8.3:	Wirkungsanalyse: vertikale Erweiterung des Bundesrats
Tabelle 8.4:	Wirkungsanalyse: Wechsel des Regierungssystems
Tabelle A.1:	Bundesrätinnen und Bundesräte seit 1848
Tabelle A.2:	Bundespräsidentinnen und Bundespräsidenten seit 1848
Tabelle A.3:	Bundeskanzlerinnen und Bundeskanzler seit 1848

Abbildungsverzeichnis

- [Abbildung 2.1:](#) Der politische Entscheidungsprozess beim Bund
- [Abbildung 2.2:](#) Formales Machtverhältnis zwischen Exekutive und Legislative in 24 OECD-Ländern
- [Abbildung 2.3:](#) Kombiniertes Index des Machtverhältnisses zwischen Exekutive und Legislative für 24 OECD-Länder
- [Abbildung 3.1:](#) Die politische Zusammensetzung des Bundesrats, 1848-2019
- [Abbildung 3.2:](#) Koalitionstypen des Bundesrats, 1848-2019
- [Abbildung 3.3:](#) Anteil Mandate der Regierungsparteien im Nationalrat, Ständerat und in der Bundesversammlung, 1919-2019 (in Prozent)
- [Abbildung 3.4:](#) Wählerstärke der Regierungsparteien, 1919-2019 (in Prozent)
- [Abbildung 3.5:](#) Anteil konsensualer Kabinetttypen in 24 OECD-Ländern, 1990-2015 (in Prozent)
- [Abbildung 4.1:](#) Alter der Kandidierenden zum Zeitpunkt der Wahl nach Partei, 1990-2019 (in Jahren)
- [Abbildung 4.2:](#) Anzahl Verwaltungsratsmandate zum Zeitpunkt der Wahl nach Partei, 1990-2019
- [Abbildung 4.3:](#) Phasen der Konkordanz und Anteil erhaltener Stimmen bei der Erstwahl in

- das Bundespräsidium, 1960–2018 (in Prozent)
- Abbildung 4.4:** Geschlecht und Anteil erhaltener Stimmen bei der Erstwahl in das Bundespräsidium, 1960–2018 (in Prozent)
- Abbildung 4.5:** Sprachregionale Herkunft und Anteil erhaltener Stimmen bei der Erstwahl in das Bundespräsidium, 1960–2018 (in Prozent)
- Abbildung 4.6:** Parteimitgliedschaft (SVP versus andere Parteien) und Anteil erhaltener Stimmen bei der Erstwahl in das Bundespräsidium, 1960–2018 (in Prozent)
- Abbildung 4.7:** Zusammenhang zwischen den einzelnen Phasen und der Anzahl erhaltener Stimmen bei der Erstwahl in das Bundespräsidium, 1920–2018
- Abbildung 4.8:** Stimmenzahl bei der Wahl in das Bundespräsidium nach Geschlecht, 1920–2018
- Abbildung 4.9:** Alter in Abhängigkeit vom Wahlerfolg zum Bundeskanzler bzw. zur Bundeskanzlerin, 1918–2019 (in Jahren)
- Abbildung 4.10:** Rücktritte aus dem Bundesrat: Anteil während bzw. per Ende der Legislatur, 1919–2019 (in Prozent)
- Abbildung 4.11:** Amtszeit in Abhängigkeit vom Alter bei der Erstwahl in den Bundesrat (in Jahren)
- Abbildung 4.12:** Austrittsgründe aus dem Bundesrat im Zeitverlauf, 1848–2018 (in Prozent)

- Abbildung 4.13: Todesfälle von Bundesratsmitgliedern im Amt, 1848-2020
- Abbildung 5.1: Anzahl Bundesratsmitglieder nach Kantonszugehörigkeit, 1848-2019
- Abbildung 5.2: Anzahl Bundesratsmitglieder nach Grossregion, 1848-2019
- Abbildung 5.3: Anzahl Bundesratsmitglieder nach Grossregion, 1960-2016
- Abbildung 5.4: Zusammensetzung des Bundesrats nach Sprache, 1848-2019
- Abbildung 5.5: Zusammensetzung des Bundesrats nach Konfession, 1848-2019
- Abbildung 5.6: Anteil Frauen im Bundesrat, 1848-2019 (in Prozent)
- Abbildung 5.7: Bundesratsmitglieder nach Alter bei der Wahl, 1848-2019 (in Jahren)
- Abbildung 5.8: Zusammensetzung des Bundesrats nach Bildungsabschluss, 1960-2016
- Abbildung 5.9: Zusammensetzung des Bundesrats nach Ausbildungsrichtung, 1960-2016
- Abbildung 5.10: Zusammensetzung des Bundesrats nach militärischem Dienstgrad, 1910-2019 (in Prozent)
- Abbildung 5.11: Persönlichkeitsmerkmale der befragten Bundesratsmitglieder gemäss Selbsteinschätzung: Verteilung
- Abbildung 5.12: Persönlichkeitsmerkmale der Bundesratsmitglieder gemäss Fremdeinschätzung mit Amtszeiten seit 1960: Verteilung

- Abbildung 5.13: Persönlichkeitsmerkmale von lokalen und nationalen Exekutivmitgliedern gemäss Selbsteinschätzung: Vergleich
- Abbildung 5.14: Persönlichkeitsmerkmale von lokalen und nationalen Exekutivmitgliedern nach Parteizugehörigkeit gemäss Selbsteinschätzung
- Abbildung 5.15: Persönlichkeitsmerkmale der Bundesratsmitglieder, der Gemeindeexekutiven und der Bevölkerung gemäss Selbsteinschätzung: Vergleich
- Abbildung 5.16: Persönlichkeitsmerkmale der Bundesratsmitglieder und der Bevölkerung gemäss Selbsteinschätzung: Vergleich
- Abbildung 5.17: Häufigkeit von Bundesratsmitgliedern auf den Titelseiten von *L'Illustré* und *Schweizer Illustrierte*, 1956–2019
- Abbildung 5.18: Häufigkeit der einzelnen Bundesratsmitglieder auf den Titelseiten von *L'Illustré* und *Schweizer Illustrierte*, 1956–2019
- Abbildung 5.19: Häufigkeit der einzelnen Bundesratsmitglieder auf den Titelseiten von *L'Illustré* und *Schweizer Illustrierte* unter Berücksichtigung ihrer Amtszeit, 1956–2019
- Abbildung 5.20: Anzahl Nennungen von Bundesratsmitgliedern in der *Neuen*

- Zürcher Zeitung* nach Jahr, 1956–2019
- Abbildung 5.21: Anzahl Nennungen von Bundesratsmitgliedern in der *Neuen Zürcher Zeitung* nach Person, 1956–2019
- Abbildung 5.22: Anzahl Nennungen von Bundesratsmitgliedern in der *Neuen Zürcher Zeitung* unter Berücksichtigung ihrer Amtszeit, 1956–2019
- Abbildung 5.23: Anzahl Nennungen von Bundesratsmitgliedern nach Geschlecht in der *Neuen Zürcher Zeitung*, 1984–2019
- Abbildung 5.24: Anzahl Nennungen der einzelnen Bundesratsmitglieder in der *Neuen Zürcher Zeitung* während ihrer Zeit als Bundespräsident oder Bundespräsidentin, 1956–2019
- Abbildung 5.25: Vergleich Anzahl Nennungen Bundespräsidentinnen und Bundespräsidenten sowie Bundesratsmitglieder in der *Neuen Zürcher Zeitung*, 1963–2019
- Abbildung 5.26: Anzahl Nennungen der Bundesratsmitglieder pro Jahr in Printleitmedien, 1999–2019
- Abbildung 5.27: Anzahl Nennungen der Bundesratsmitglieder in Printleitmedien, 1999–2019
- Abbildung 5.28: Anzahl Nennungen der Bundesratsmitglieder in Printleitmedien

unter Berücksichtigung ihrer Amtszeit,
1999-2019

Abbildung 5.29: Tweets und Retweets der
Bundesratsmitglieder während ihrer
Amtszeit im Zeitverlauf, 1.1.2012-
31.5.2020

Abbildung 5.30: Anzahl Tweets der Bundesratsmitglieder
während ihrer Amtszeit, 1.1.2012-
31.5.2020

Abbildung 5.31: Anzahl Retweets und Likes der
Bundesratsmitglieder während ihrer
Amtszeit bis 31.5.2020

Abbildung 5.32: Reichweite der Bundesratsmitglieder auf
Twitter während ihrer Amtszeit (Stand:
31.5.2020)

Abbildung 6.1: Die Einheiten der zentralen
Bundesverwaltung (Stand: 1.1.2020)

Abbildung 7.1: Die Initiatoren von Erlassentwürfen,
2000-2019

Abbildung 7.2: Anzahl der Vernehmlassungs- und
Anhörungsverfahren, 1970-2019

Vorwort

Dieses Buch entstand im Verlauf der letzten Jahre im Rahmen meiner Recherchen zum Schweizer Bundesrat. Ausgangspunkt und Grundlage meiner vorliegenden Monografie bildet das Regierungskapitel aus meinem nun in der vierten Auflage erschienenen Buch *Das politische System der Schweiz*, das mir deutlich gemacht hat, wie spärlich die politikwissenschaftliche Forschung zur Schweizer Regierung ist. All denen, die mir beim Zustandekommen des Werks während meines Freisemesters an der Universität Bern im Herbstsemester 2019 und der folgenden Monate geholfen haben, bin ich sehr verbunden. Ein ganz besonderer Dank geht an Martina Flick Witzig, die mich in vielfältiger Weise während des ganzen Recherche- und Schreibprozesses unterstützt hat. Sie hat sich den zahlreichen Berechnungen und statistischen Auswertungen gewidmet, Abbildungen und Tabellen in unterschiedlichster Form kreiert und den im Entstehen begriffenen Text immer wieder hilfreich kommentiert. Ausdrücklich bedanken möchte ich mich auch bei Rahel Freiburghaus, die zahlreiche Recherchen vorgenommen, mich immer wieder auf alte und neue Quellen hingewiesen und schliesslich das Manuskript kritisch und kompetent gegengelesen und viele hilfreiche Verbesserungsvorschläge eingebracht hat. Madleina Ganzeboom, von deren Fachkompetenzen in Psychologie und Medienwissenschaft ich besonders profitiert habe, danke ich sehr für ihre aufwendigen Erhebungen, Kodierungen und Auswertungen, ebenso Davide Della

Porta, Jonas Schmid, Sarah Steinmann und Laura Vogel für ihre vielfältigen Literatur- und Datenrecherchen zu ganz unterschiedlichen Themen. Meiner Mitarbeiterin Kerstin Nebel gebührt schliesslich grosse Anerkennung für die Federführung bei den anfallenden Korrekturarbeiten und bei der Schlussredaktion des Textes unter beträchtlichem Zeitdruck. In der Vorbereitung und während des Verfassens des Buchs habe ich zudem von den wertvollen Anregungen zahlreicher Kolleginnen und Kollegen profitieren können. Besonders erwähnen möchte ich Markus Freitag, Laurent Goetschel, Sean Mueller, Fritz Sager, Victor Schmid, Jürg Steiner, Walter Stüdeli und Linards Udris. Bei Urs Altermatt, Wolf Linder und Oswald Sigg bedanke ich mich insbesondere für ihre hilfreichen Tipps und Ratschläge bei der Entwicklung meiner Typologie der Bundesräte und Bundesrätinnen. Anja Giudici und Nenad Stojanović haben mir freundlicherweise ihren umfangreichen Datensatz zu den Schweizer Bundesratsmitgliedern zur Verfügung gestellt. Dem Verlag NZZ Libro bin ich für die konstruktive Zusammenarbeit und der Burgergemeinde Bern für die grosszügige Bereitschaft sehr verbunden, die Druckkosten des Buchs zu übernehmen. Ein grosses Merci geht schliesslich an alle ehemaligen Bundesrätinnen und Bundesräte sowie Bundeskanzlerinnen und Bundeskanzler, die mir für Interviews und Hintergrundgespräche zur Verfügung gestanden sind.

Bern, im August 2020

Adrian Vatter

1 Einleitung

1.1 Einstieg

Die Schweizer Regierung gilt seit je als Garant und Symbol für die politische Stabilität und den wirtschaftlichen Wohlstand des Landes. Die Mitglieder des Bundesrats erfahren bis heute in breiten Teilen der Bevölkerung grossen Respekt und geniessen ein hohes Mass an Wertschätzung. So ist in keinem anderen europäischen Land die Zufriedenheit der Bevölkerung mit den eigenen Magistratinnen und Magistraten höher als in der Schweiz. Das Volk schenkt der Exekutive sogar mehr Vertrauen als dem Parlament, was aussergewöhnlich ist (Ehrler et al. 2018; Freitag 2014; Longchamp 2013; Sotomo 2020). Die Romands bezeichnen die Mitglieder des Bundesrats deshalb häufig als «les sept sages», die als die sieben Weisen über den Niederungen des Parteiengezänks stehen und sich gemeinsam um das Wohl des Landes kümmern. Wie beliebt sie hierzulande sind, zeigt sich nicht nur in regelmässigen Umfragen, sondern etwa auch darin, dass Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf (BDP/GR; 2008–2015) im Jahr 2008 und Bundesrat Didier Burkhalter (FDP/NE; 2009–2017) 2014 vom Schweizer Fernsehpublikum zur Schweizerin des Jahres bzw. zum Schweizer des Jahres gekürt wurden. Schliesslich gehören die Schweizer Regierungsmitglieder zur raren Spezies der helvetischen Prominenz, die regelmässig die Titelseiten der Illustrierten schmückt. Kurz: «Die Bundesräte sind für die

Schweizerinnen und Schweizer so etwas wie republikanische Royals» (Altermatt 2019a: 26).

Wer allerdings das Buch *Die Könige der Schweiz* (Boss und Boss 2019) aufschlägt, dem blicken nicht die ernstesten Mienen der Bundesratsmitglieder entgegen, sondern die eindrücklichen Körpermasse der Schweizer Schwingerkönige. Auch in der siebenteiligen Serie eines Regionalblatts über die «Könige der Schweiz» sucht man die Regierungsmitglieder vergebens; erfährt dafür aber so einiges an privaten Details über den Schweizer Jasskönig.¹ Manch ein ausländischer Betrachter dürfte sich beim Anblick des Buchtitels *Wer regiert die Schweiz?* (Daum et al. 2014; Tschäni 1983) wundern, weshalb eine solche aus nicht-eidgenössischer Warte geradezu trivial erscheinende Frage eine Lektüre wert sein sollte. Wendet sich der Blick auf die Regierten, zeigt sich aber, dass die junge Generation selbst eine so populäre und langjährige Bundesrätin wie Doris Leuthard (CVP/AG; 2006–2018) nicht mehr kennt (gfs.bern 2019: 24). Ebenso lückenhaft ist das Wissen über die Schweizer Regierung bei den Erwachsenen, wenn es um den Wahlkörper des Bundesrats, die Zusammensetzung der Zauberformel oder den Zweck des Kollegialitätsprinzips geht.² Zu denken geben muss schliesslich, dass einflussreiche Wirtschaftsführer grundlegende Kenntnisse über die Schweizer Regierung vermissen lassen. So beantwortete 2011 der damalige CS-Chef Brady Dougan mit lässiger Nonchalance sowohl die einfache Frage nach der Zahl der Bundesräte («Acht?») als auch diejenige nach dem Namen der amtierenden Bundespräsidentin falsch.³ Die durch die Globalisierung

entstandene Entfremdung zwischen internationaler Wirtschaft und nationaler Politik hat offenbar auch hier ihre Spuren hinterlassen. Gleichzeitig schützen auch heimisches Brauchtum und die Betonung der eigenen Swissness vor Unwissenheit nicht. So entgegnete Gölä, der bekannteste Buezer und Mundartsänger der Schweiz, auf die Frage «Angenommen, Sie wären für einen Tag Bundesrat – was würden Sie machen?» mit dem Halbsatz «Den anderen sechs kündigen».⁴ Auch wenn Gölä zumindest zugutezuhalten ist, dass er die Kollegiumsgrösse kennt, ist seine Antwort ebenso falsch wie diejenige des früheren CS-Chefs. Kein Bundesratsmitglied verfügt über die Weisungskompetenz, die anderen sechs Regierungsmitglieder freizustellen.

All diese Anekdoten und Fakten verdeutlichen die offensichtlich grosse Kluft zwischen der hohen Bekanntheit und Beliebtheit des Bundesrats einerseits und dem bescheidenen Wissen über die Schweizer Regierung und ihre Arbeits- und Funktionsweise andererseits. Diese Lücke möchte das vorliegende Buch mit einer vertieften Darstellung und Analyse des Bundesrats schliessen.

1.2 Forschungsstand

Der Bundesrat stellt nach wie vor «ein relativ wenig erforschtes Feld im Vergleich zu anderen schweizerischen Gremien und Institutionen» dar, wie Giudici und Stojanović (2016: 288) zutreffend festhalten. Bis heute existiert kein sozialwissenschaftliches Übersichtswerk über die Schweizer Regierung in Buchform. Zwar liegt mit dem

Bundesratslexikon von Altermatt (1991), das kürzlich in aktualisierter Form erschienen ist (Altermatt 2019a), seit rund drei Jahrzehnten ein viel beachtetes, sehr lesenswertes und äusserst informatives Standardwerk zur Bundesratsgeschichte vor. Als biografisches Lexikon ist es aber zwangsläufig auf die strukturierte Darstellung der rund 120 Porträts von 1848 bis Ende 2018 beschränkt. Zudem verzichtet die Neuauflage auf eine zeithistorische Einführung in die Geschichte des Bundesrats. Nebst den historischen Studien von Altermatt (1991, 2009, 2019a, b, 2020), Gruner (1969, 1973), Portmann (2009) und Reber (1979) liegen auch einzelne Monografien aus rechtswissenschaftlicher Perspektive vor, die sich mit Teilaspekten der Schweizer Regierung beschäftigen (Breitenstein 1993; Brühl-Moser 2007; De Pretto 1988; Furrer 1986; Rhinow 2011; Ueberwasser 1989). Hingegen hat sich die Verwaltungswissenschaft bisher kaum mit dem Bundesrat auseinandergesetzt (siehe jedoch Germann 1998 und insbesondere die zahlreichen Beiträge in Ritz et al. 2019). Erstaunlicherweise behandelte auch die politikwissenschaftliche Forschung den Bundesrat bis heute sehr stiefmütterlich. Politologische Analysen sind nach wie vor rar und beschränken sich in der Regel auf Handbuchartikel (Germann 1984; Klöti 2006; Klöti et al. 2014). Hinzu kommen kürzere wissenschaftliche Beiträge, die sich vor allem zur Wahl und Zusammensetzung des Bundesrats äussern (Armingeon 1999; Bochsler und Sciarini 2006; Burgos et al. 2011; Caluori und Hug 2005; Church und Vatter 2009; Giudici und Stojanović 2016; Klöti 1986, 1990; Knoepfel und Linder 2000; Lutz 2018, 2019;

Milic und Vatter 2013; Schwarz und Fivaz 2018; Stojanović 2016).

Bis heute liegt keine politikwissenschaftliche Übersichtsdarstellung zur Schweizer Regierung vor, obwohl der Bundesrat eine zentrale Rolle im politischen System der Schweiz einnimmt und als einer der einflussreichsten Akteure gilt (Linder und Mueller 2017; Sciarini et al. 2015; Vatter 2020). Das mag verschiedene Gründe haben. Zunächst widerspiegelt es das schweizerische Selbstverständnis, dass die Schweiz eigentlich keine Regierung benötige, da das Schweizer Volk mit seinen ausgebauten Volksrechten selbst die Regierung sei. Entsprechend brauche es auch keine vertieften Studien dazu. Im Weiteren führt die zentrale Stellung des Bundesrats im politischen Entscheidungsprozesses dazu, dass er zur Erfüllung seiner Aufgaben auf Diskretion und Vertraulichkeit angewiesen ist. Seine eigentliche Regierungsarbeit verschliesst sich in vielerlei Hinsicht der Öffentlichkeit. Die Folge ist, dass niemand – die Wissenschaft ebenso wenig wie Medienschaffende oder die Zivilgesellschaft – genau weiss, was sich hinter den Türen des Bundesratzimmers abspielt. Nicht ohne Grund trägt deshalb das Werk von Ritz et al. (2019) den Titel *Blackbox Exekutive* und verweist auf die bis heute wenig bekannten Entscheidungsprozesse der Schweizer Regierung. Schliesslich ist es auch Ausdruck des lange Zeit vorherrschenden sozialwissenschaftlichen Paradigmas, dass im Zug des Demokratisierungsprozesses nicht mehr die einzelnen Machteliten und «grossen Männer» im Zentrum der Forschung stehen sollen. Vielmehr soll sich

das analytische Interesse auf die gesellschaftlichen und ökonomischen Verhältnisse sowie die Einstellungen und das Handeln der Bürgerschaft bzw. einer Vielzahl intermediärer Akteure konzentrieren. Das daraus entstandene Erkenntnisdefizit hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass auch in der Schweiz das Interesse an der Elitenforschung wiedererwacht ist, nachdem das Studium der Eliten in der internationalen Literatur eine starke Belebung erfahren hat. Sichtbarer Ausdruck davon ist der in jüngster Zeit erfolgreiche Aufbau und Ausbau des Datensatzes «Observatoire des élites suisses» am Institut für Politikwissenschaft der Universität Lausanne (OBELIS 2020). Es verfolgt das Ziel, Schweizer Persönlichkeiten in einflussreichen Positionen in Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft im 20. und 21. Jahrhundert zu dokumentieren und zu analysieren, um ein besseres Verständnis der Machtverhältnisse zu erlangen, die die Schweizer Gesellschaft strukturieren. Daraus sind verschiedene, noch laufende Forschungsprojekte und eine Reihe von Publikationen zu den Schweizer Eliten entstanden (Bühlmann et al. 2012a, b; Mach 2015; Mach et al. 2016, 2017; Pilotti 2017), wobei sich keine davon vertieft mit dem Bundesrat auseinandergesetzt hat.

1.3 Ziele und Fragestellungen

Das Ziel des vorliegenden Buchs ist es, mit einer breit angelegten Beschreibung und Analyse ein besseres Verständnis für die Arbeits- und Funktionsweise einerseits sowie die Besonderheiten, Stärken und Schwächen der

schweizerischen Regierung andererseits zu erreichen. Im Mittelpunkt steht dabei die politikwissenschaftliche Perspektive, die nach der institutionellen Stellung des Bundesrats innerhalb des politischen Systems der Schweiz, seiner Organisation, seiner Arbeitsweise und seiner Aufgaben- und Funktionserfüllung fragt und die handelnden Regierungsakteure innerhalb dynamischer politischer Prozesse in den Blick nimmt. Zusätzlich werden mit der Methodik der politikwissenschaftlichen Institutionenevaluation mögliche Reformmodelle systematisch bewertet. Im Weiteren will die vorliegende Studie eine Brücke zur soziologischen Elitenforschung und zur psychologischen Persönlichkeitsforschung schlagen. So werden die soziale Herkunft, die soziodemografischen Merkmale, der Karriereverlauf und die Selektionskriterien für die Wahl in den Bundesrat untersucht. Zudem werden die Persönlichkeitsmerkmale, die politischen Grundüberzeugungen und Führungsstile der Schweizer Magistraten und Magistratinnen analysiert. Die Untersuchung des Bundesrats strebt aber keinen eigenständigen Beitrag für die zeithistorische und rechtswissenschaftliche Forschung an. Die Ausführungen zu den historischen und rechtlichen Grundlagen dienen vielmehr dazu, die darauffolgenden politikwissenschaftlichen Analysen zu fundieren. Ebenso wurde darauf verzichtet, die besondere Rolle des Bundesrats in der Corona-Krise vertieft zu untersuchen. Dies hatte einerseits arbeitsökonomische und terminliche Gründe, andererseits möchte das Buch die Schweizer Regierung zu Normalzeiten und nicht in

Ausnahmesituationen darstellen. Die folgenden Forschungsfragen stehen im Zentrum dieses Buchs:

- Welche Stellung nimmt die Schweizer Regierung gegenüber anderen politischen Institutionen, insbesondere dem Parlament, ein?
- Wie unterscheidet sich die formale Stellung des Bundesrats gemäss Verfassung von seinem realen Einfluss?
- Wie hat sich die politische Zusammensetzung der Regierung im Verlauf der Zeit verändert und wie könnte sie zukünftig aussehen?
- Welches sind die Erfolgsfaktoren für die Wahl in den Bundesrat, ins Bundespräsidium und zum Bundeskanzler bzw. zur Bundeskanzlerin?
- Welches sind die wichtigsten Gründe für den Rücktritt aus dem Bundesrat?
- Welche soziale Herkunft und welche Persönlichkeitseigenschaften zeichnen unsere Regierungsmitglieder aus?
- Wie wirkt sich die Persönlichkeit der Bundesratsmitglieder auf ihre Erfolge aus?
- Welchen Regierungstypen entsprechen die bisherigen Bundesräte und Bundesrätinnen?
- Wie hat sich die Medienberichterstattung über die Regierung und ihre Mitglieder im Zeitverlauf verändert?
- Wie ist der Bundesrat organisiert und wie arbeitet er?
- Wie laufen die Entscheidungen im Bundesrat ab?
- Wie weit erfüllt der Bundesrat heute seine zentralen Regierungsaufgaben?

- Wie haben wichtige Veränderungen der letzten Jahrzehnte (z.B. die Internationalisierung, die Medialisierung und Personalisierung) die Tätigkeit des Bundesrats verändert?
- Welche potenzielle Regierungsreform schneidet angesichts der zahlreichen Herausforderungen am besten ab?

1.4 Daten und Vorgehen

Die für das Buch verwendeten Informationen und Daten stützen sich vor allem auf die Forschung der verschiedenen Fachdisziplinen, die (auto-)biografische Literatur zu den Bundesrätinnen und Bundesräten und zahlreiche Medienbeiträge. Besonders wertvolle Dienste leistete das Bundesratslexikon von Altermatt (2019a), das einen einmaligen Fundus der Geschichte der Schweizer Bundesratsmitglieder darstellt. Ebenfalls hilfreich waren die vielen Biografien über die Magistraten sowie die Autobiografien von ehemaligen Bundesräten. Diese sind so zahlreich, dass sie im Folgenden nur erwähnt werden, wenn aus ihnen zitiert wird.⁵ Schliesslich wurde auf verschiedene Recherche- und Dokumentationsplattformen wie die Mediendatenbank Swissdox, die digitale Plattform zur Schweizer Politik von Année Politique Suisse an der Universität Bern und die Datenbank zu den Schweizer Eliten der Universität Lausanne zurückgegriffen (OBELIS 2020). Auch die amtliche Statistik zu den Bundesratsmitgliedern wurde konsultiert.⁶ Besonders nützlich war die vollständig aktualisierte und umfassende

Datenbank von Anja Giuduci und Nenad Stojanović, die alle biografischen und soziodemografischen Informationen über die Bundesräte umfasst und dem Autor freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurde.⁷

Grosse Bedeutung kommt den eigenen Primärdatenerhebungen zu, die bei den lebenden Bundesräten und Bundesrätinnen durchgeführt wurden. In die Erhebung einbezogen wurden alle Bundesratsmitglieder, die nach Oktober 1984 gewählt wurden, während alle davor Gewählten inzwischen verstorben sind. So wurde im Herbst 2019 an alle lebenden alt Bundesräte und alt Bundesrätinnen ein schriftlicher Fragebogen mit 15 offenen Fragen zu den Erfahrungen aus ihrer Regierungszeit verschickt. Zusätzlich wurden sowohl alle ehemaligen als auch alle amtierenden Regierungsmitglieder gebeten, einen Fragebogen mit 15 geschlossenen Fragen zu ihren Persönlichkeitsmerkmalen auszufüllen.⁸ Erfreulicherweise verzeichneten beide Umfragen eine sehr hohe Rücklaufquote: 17 von 19 alt Bundesräten und alt Bundesrätinnen (89,5 Prozent) beantworteten den schriftlichen Fragebogen mit den offenen Fragen. 22 von 26 ehemaligen und amtierenden Regierungsmitgliedern (84,6 Prozent) retournierten den Fragebogen zu den Persönlichkeitseigenschaften. Zusätzlich führte der Autor im Verlauf der letzten Jahre rund ein Dutzend halbstandardisierte Interviews mit ehemaligen Bundesratsmitgliedern durch, die im Durchschnitt mehr als zwei Stunden dauerten. Ergänzend fanden in den vergangenen Jahren im Rahmen der jährlichen Vorlesung «Das politische System der Schweiz»

des Autors an der Universität Bern regelmässig Kolloquien (Referate mit anschliessender Diskussionsrunde) mit ehemaligen und amtierenden Bundesratsmitgliedern statt, an denen Studierende, Assistierende und Dozierende Fragen stellen konnten. Diese Veranstaltungen wurden ebenfalls in schriftlicher Form festgehalten. Tabelle 1.1 stellt eine Übersicht der verschiedenen Erhebungen dar.