

Der aktuelle Bundesrat

Verwalter und Regenten

Die amtierenden Bundesratsmitglieder hat Politologe Adrian Vatter in seiner Untersuchung nicht berücksichtigt. Eine abschliessende Beurteilung sei erst nach der Amtszeit möglich. Der Vollständigkeit halber hat die «NZZ am Sonntag», gestützt auf Vatters Kriterien, eine Zuteilung vorgenommen. Sie hat gerade bei Mitgliedern, die erst seit kurzem im Bundesrat sind – vorläufigen Charakter.

Der Populäre

Ueli Maurer,
SVP/ZH,
seit 2009



Die Konkordanzpolitikerin

Simonetta Sommaruga,
SP/BE, seit 2010



Der Regent

Alain Berset,
SP/FR,
seit 2012



Der Bürdenträger

Guy Parmelin,
SVP/VD,
seit 2016



Der Verwalter

Ignazio Cassis,
FDP/TI,
seit 2017



Die Regentin

Karin Keller-Sutter,
FDP/SG,
seit 2019



Die Verwalterin

Viola Amherd,
CVP/VS,
seit 2019



NZZaS.ch

Die nähere Begründung für diese Einschätzung finden Sie in der Online-Version dieses Artikels.
nzz.as/bundesrat

Frauen regieren anders als Männer – konzilianter und kompromissbereiter. Zu diesem Schluss kommen jedenfalls internationale Studien. Für den Schweizer Bundesrat hingegen stimmt es nicht, sagt der Berner Politikprofessor Adrian Vatter. Er hat als Erster den Bundesrat sozialwissenschaftlich vermessen, und zwar sämtliche Mitglieder seit der Gründung des modernen Bundesstaates 1848. Das Resultat seiner jahrelangen Recherche sind überraschende Erkenntnisse sowie sechs Profiltypen, denen sich alle – oder sagen wir: fast alle – Bundesrätinnen und Bundesräte zuordnen lassen. Es gibt Regentinnen, Populäre und Intellektuelle, Verwalter, Konkordanzpolitikerinnen und Bürdenträger. Um zu entscheiden, wer in welche Kategorie gehört, liess sich Vatter von drei Fragen leiten:

1. Eigenes Rollen- und Funktionsverständnis: Wie gehen die Bundesrätinnen und Bundesräte mit ihrer Doppelrolle als Departements- und Verwaltungschef einerseits und als Mitglied der Kollegialregierung andererseits um?

2. Stil, Auftreten und Aussenwahrnehmung: Wie treten Mitglieder in der Öffentlichkeit auf, wie werden sie wahrgenommen, und wie kommunizieren sie mit der Bevölkerung, der politischen Elite und den Medien?

3. Persönlicher Charakter und ihr Verhältnis zur Macht: Wie üben sie das Amt aufgrund ihrer Persönlichkeit aus? Haben sie Freude an der Macht, oder leiden sie unter der Regierungslast und der politischen Verantwortung?

Adrian Vatter hat sich bei seiner Arbeit auf zahlreiche Merkmale zur sozialen Herkunft, zur Persönlichkeit, zum politischen Werdegang, zur Amtsführung und zu den Medienauftritten der Bundesratsmitglieder abgestützt. Erhoben hat er diese Informationen durch schriftliche Befragungen und mündliche Interviews mit ehemaligen Bundesräten sowie mit Medien- und Dokument-Analysen.

Verschiedene Bundesrätinnen und Bundesräte lassen sich nicht einwandfrei einem einzigen Typ zuordnen, sondern haben Eigenschaften unterschiedlicher Typen. Vereinzelt ist eine klare Zuteilung gar nicht möglich. Dies gilt insbesondere für Elisabeth Kopp und Christoph Blocher, deren Werdegang und Amtszeit in unterschiedlicher Weise aussergewöhnlich war (Text rechts).

Dass sich Frauen im Bundesrat nicht anders verhalten, ist eine Erkenntnis, die auch die befragten Bundesratsmitglieder beider Geschlechter grossmehrheitlich bestätigen. Die Frauen in der Regierung verteilen sich denn auch über das gesamte Spektrum verschiedener Typen, mit einer Ausnahme: Keine Frau entspricht dem Typus des Bürdenträgers. Auch parteipolitisch besteht kein eindeutiges Muster. Rechte, Linke und Mittepolitiker finden sich mehr oder weniger bei jedem Typ. Am ehesten treten die lateinischsprachigen Bundesratsmitglieder gehäuft beim Typus des Regenten in Erscheinung. Womöglich sind sie durch die französische Verwaltungstradition und die dominante Stellung des Staatspräsidenten der Grande Nation geprägt.

Die Typen der Populären und Regenten treten vermehrt in neuerer Zeit in Erscheinung, während die Verwalter und Konkordanzpolitiker gehäuft im 20. Jahrhundert vorkamen. Das könnte mit der wachsenden Bedeutung der Medien in der Politik zusammenhängen. Laut Vatter sind populäre und kommunikationsstarke Bundesratsmitglieder wie Adolf Ogi oder Doris Leuthard immer wichtiger geworden, um die Entscheide der Regierung der Bevölkerung zu vermitteln.

Gibt es ideale und schwierige Kombinationen? Ja. Eine schlechte Mischung ist laut Vatter eine Regierung mit mehreren machtbewussten Regenten, das widerspreche dem Prinzip der Kollegialregierung. Ein Negativbeispiel dafür war die Zeit von 2004 bis 2007, als mit Christoph Blocher, Micheline Calmy-Rey und Pascal Couchepin drei Personen dieses Typs in der Regierung sass. Entsprechend schwierig war die Arbeit für alle Beteiligten. Weniger problematisch für die Gesamtregierung sind die Bürdenträger, die im Amt nicht richtig Tritt finden. Unter ihnen leidet weniger der Bundesrat als ihr Departement.

Es bleibt zuletzt die Frage: Wie sieht die ideale Mischung aus, quasi die echte «Zauberformel» des Bundesrats – nach Persönlichkeitsprofilen zusammengesetzt und nicht nach Parteizugehörigkeit? Adrian Vatters Vorschlag: drei Konkordanzpolitiker, die das Team zusammenhalten; zwei Populäre, die nach aussen kommunizieren und sich als Identifikationsfiguren anbieten; ein Verwalter, der den Bundesrat managt; und eine Regentinfigur, die die Stossrichtung vorgibt.

Der gegenwärtige Bundesrat deckt sich mit diesem Idealbild nicht, ist aber auch nicht allzuweit davon entfernt. *Michael Furger*



Gesucht: Die perfekte Regierung

Wie viele Machtpolitiker erträgt der Bundesrat? Wie wird die ideale Zusammensetzung unserer Regierung aussehen?
Adrian Vatter hat erstmals alle Bundesräte sozialwissenschaftlich vermessen.



Die Populären



Rudolf Minger
BGB/BE
1930–1940

Adolf Ogi
SVP/BE
1988–2000

Willi Ritschard
SP/SO
1974–1983

Doris Leuthard
CVP/AG
2006–2018

Jean-Pascal Delamuraz
FDP/VD
1984–1998

Mit Witz, Charme und Emotionen

Gesellig, extrovertiert, charismatisch und charmant: Das sind die Eigenschaften eines Bundesrats-typus, der in neuerer Zeit immer häufiger auftaucht.

Angehörige dieser Gruppe sind in der Regel erfolgreiche Wahl- und Abstimmungskämpfer und überdurchschnittlich oft präsent in den Medien. Politisch verstehen sich die Populären eher als Gestalter denn als Verwalter. Sie rücken die Menschen und deren Bedürfnisse ins Zentrum ihrer Politik und versuchen sie direkt anzusprechen, mit einer volksnahen Sprache und einem leutseligen, schlagfertigen Auftreten. Ihre hohe Beliebtheit im Volk geht einerseits auf ihre gewinnende Persönlichkeit,

ihre Ausstrahlung und auf ihre Emotionen zurück. Andererseits sind sie oft aufgrund ihrer Biografie wichtige Integrations- und Identifikationsfiguren für weite Teile der Bevölkerung.

Ein weiteres Merkmal dieser Gruppe: Über die Populären kursieren noch heute zahlreiche Anekdoten und Witze. Bestes Beispiel dafür ist Adolf Ogi (1988–2000), der hohen Staatsgästen jeweils einen Bergkristall aus dem Berner Oberland überreichte. Seine Neujahrsansprache 1999 mit einem Tannenbaum vor dem Lötschberg-Nordportal ist legendär. Sein Ausruf «Freude herrscht» anlässlich des ersten Weltraumflugs des Schweizer Claude Nicollier

ist noch heute ein stehender Begriff. Ebenfalls zu den Populären gehören Doris Leuthard (2006–2018) und Jean-Pascal Delamuraz (1984–1998). Gegen Ende seiner Amtszeit trägt auch der Solothurner Otto Stich (1984–1995) in seiner knorrig-beharrlichen Art gewisse Züge dieses Typs.

Weitere Vertreter sind Nello Celio (1967–1973) und Willi Ritschard (1974–1983), der das Image des ersten Arbeiters im Bundesrat trug und pflegte. Davor zählte Giuseppe Motta (1912–1940) zu den Populären sowie Rudolf Minger (1930–1940), der vielen Menschen ganz einfach als der Bauern-Bundesrat galt. *Adrian Vatter*

Die Mischtypen



Elisabeth Kopp, FDP/ZH
1984–1989



Christoph Blocher, SVP/ZH
2004–2007

Auf besondere Art im Amt

Nicht alle Bundesräte lassen sich nur einem Profil zuordnen. Die beiden bekanntesten Mischtypen aus der jüngeren Zeit sind Elisabeth Kopp und Christoph Blocher, deren Werdegang und Amtszeit ungewöhnlich war.

Elisabeth Kopp ist im Prinzip eine Konkordanzpolitikerin, die sich bis zu ihrem unfreiwilligen Rücktritt stets um den Ausgleich im Kollegium bemühte. In ihrer Rolle als erste Frau im Bundesrat zählt sie aber auch zur Gruppe der Populären und genoss viel Aufmerksamkeit der Medien und eine hohe Akzeptanz im Volk.

Über grosse Popularität und Volkstümlichkeit verfügt zweifellos auch Christoph Blocher. Daneben gehört er zum Typus der Regenten, der gestalten und im Kollegium dominieren wollte. Selbst als Bundesrat war er aber stets SVP-Ideologe und Parteiführer, was wiederum nicht zum Typus des Regenten passt. *Adrian Vatter*

Die Intellektuellen



Georges-André Chevallaz
FDP/VD
1974–1983

Giuseppe Lepori
KVP/TI
1955–1959

Moritz Leuenberger
SP/ZH
1995–2010

Hans-Rudolf Merz
FDP/AR
2004–2010

Stefano Franscini
Mitte [Lib.]/TI
1848–1857

Ich denke, also regiere ich

Sie interessieren sich nicht nur für Verwaltungsaufgaben in ihrem Departement, sondern auch für übergeordnete staatspolitische und staatsphilosophische Fragen. Die Leitlinie ihres Handelns bildet ihre persönliche Überzeugung, die eher von politischen Grundprinzipien als vom Parteibuch geprägt ist.

Die Gruppe der Intellektuellen im Bundesrat gilt als gewissenhaft, eher extrovertiert, intelligent und offen für Neues. Sie verfügen in der Regel über eine sehr gute akademische Ausbildung, legen Wert auf ihre öffentlichen Auftritte und investieren viel Zeit in ausgefeilte Reden und Ansprachen. Idealerweise sehen sie sich als die guten Herr-

scher im Sinne von Platons Philosophenkönig, der sein Leben der Weisheit widmete.

In der Bevölkerung sind sie weniger populär als andere Bundesratsmitglieder, werden aber von den Medien überdurchschnittlich beachtet. Sie sind den schönen Seiten des Lebens zugeneigt, stark an Literatur, Kunst und Kultur interessiert und hegen eine besondere Vorliebe dazu, Bücher zu schreiben.

Ein prominenter Vertreter dieser Gruppe ist Moritz Leuenberger (1995–2010), der bereits in seiner Amtszeit Reden in Buchform veröffentlichte und zuweilen seinen Missmut durchblicken liess, wenn er sich mit Journalisten über die Tagespoli-

tik austauschen sollte. Auch Hans-Rudolf Merz (2004–2010) ist zu dieser Gruppe zu zählen.

Er trug stets die Bibel und Goethes «Faust» in seiner Aktentasche und verfasste noch vor seiner Regierungszeit den Roman «Der Landammann». Als Intellektuelle gelten auch Georges-André Chevallaz (1974–1983) und Giuseppe Lepori (1955–1959), den ein Schlaganfall früh zum Rücktritt zwang. Auch Arnold Koller (1987–1999) und Kaspar Villiger (1989–2003), die hier dem Typus des Konkordanzpolitikers zugeordnet wurden, tragen Züge dieses Typs. Ein Beispiel aus den Anfängen des Bundesstaates ist Stefano Franscini (1848–1857). *Adrian Vatter*

Das Buch

Hintergründiges zum Bundesrat

Adrian Vatter, 55, ist Professor für Politikwissenschaft an der Uni Bern und kommentiert als Experte für das Schweizer Fernsehen die Bundesratswahlen. Seine Typologie findet sich in seinem neuen Buch «Der Bundesrat», das am kommenden Freitag im Verlag NZZ Libro erscheint. Es handelt sich um das erste sozialwissenschaftliche Werk zur Schweizer Regierung.

kte

ichtig sind Medienstars?

aus? Der Politikwissenschaftler
wissenschaftlich vermessen.

Die Regenten



Pierre Graber
SP/NE
1970–1978

Flavio Cotti
CVP/TI
1987–1999

Kurt Furgler
CVP/SG
1972–1986

Micheline Calmy-Rey
SP/GE
2003–2011

Pascal Couchepin
FDP/VS
1998–2009

Der Bundesrat, c'est moi

Sie lieben es, Entscheidungen zu treffen, Einfluss zu nehmen und Macht auszuüben. Bundesrätinnen und Bundesräte dieser Gruppe sind *animaux politiques*. Sie haben Lust auf Konfrontation, Provokation und Polemik, können mit Druck umgehen und verfolgen leidenschaftlich ihre politischen Ziele. Dafür setzen sie auch ungewöhnliche Taktiken und Strategien ein.

Für Exekutivämter sind diese Politikerinnen und Politiker wie gemacht. Im persönlichen Umgang sind sie jovial, staatsmännisch und einnehmend, können aber auch schroff und unzimperlich sein. In seiner negativen Variante nimmt dieser Typ machiavellistische Züge an.

In der positiven Variante brilliert er als Staatsmann oder als Staatsfrau von Weltformat. Weitere Merkmale dieses Typs: ein grosser Realitätssinn gekoppelt mit einem Flair für Unkonventionelles, ein starker Intellekt und eine vergleichsweise geringe Bindung an Ideologien. Auffällig viele Regenten stammen aus der lateinischen Schweiz.

Zur Gruppe dieses Typs gehören Aussenministerin Micheline Calmy-Rey (2003–2011) und Wirtschafts- und Innenminister Pascal Couchepin (1998–2009). Calmy-Rey pflegte in der Weltpolitik Kontakte auf Augenhöhe. Gleichzeitig ging in ihrem Departement jede Medienmitteilung über ihr Pult. In der Innenpolitik

ging sie keinem Streit aus dem Weg – ebensowenig wie Couchepin, der etwa seinen Bundesratskollegen Christoph Blocher (auch er trägt Eigenschaften dieses Typus) in Zeitungsinterviews attackierte. Couchepins abrupter Vorstoss für ein Rentenalter 67 dürfte 2003 der FDP die Wahlen verhalgt haben.

Zu den Regenten zählte auch der Tessiner Flavio Cotti (1987–1999), der 1996 als Vorsitzender des OSZE-Ministerrats richtig aufblühte. Auch Pierre Graber (1970–1978) und Kurt Furgler (1972–1986) weisen starke Züge dieses Typs auf. Im 19. Jahrhundert gehört etwa Emil Welti (Zentrum/AG, 1867–1891) dazu. *Adrian Vatter*

Die Verwalter



Ernst Brugger
FDP/ZH
1970–1978

Ludwig von Moos
KCVP/OW
1960–1971

Ruth Metzler-Arnold
CVP/AI
1999–2003

Eveline Widmer-Schlumpf
BDP/GR
2008–2015

Leon Schlumpf
SVP/GR
1980–1987

Effizient im Hintergrund

Die Tätigkeit einer Exekutive liegt in der Schweiz oft näher beim Verwalten als beim Regieren. Entsprechend häufig ist im Bundesrat dieser Typus anzutreffen, der nüchtern, massvoll und pragmatisch seiner politischen Arbeit nachgeht.

Diese Regierungsmitglieder sind sehr gewissenhaft, belastbar und verträglich; aber etwas weniger offen und meist nicht sehr extravertiert. Ihre Domäne ist die praktische Verwaltungstätigkeit, die sie sachkundig und praxisnah erledigen. Im Zentrum steht für sie ihre Rolle als Chef in oder Chef eines Departments und die Lösung von Problemen.

Die strategische Regierungstätigkeit liegt ihnen weniger. Sie

ziehen das stille Arbeiten hinter den Kulissen – in Kommissionen und bei bilateralen Treffen – dem öffentlichen Auftritt und der medialen Inszenierung vor. Politischen Visionen, tiefgreifenden Reformen und ideologischen Auseinandersetzungen stehen sie skeptisch gegenüber.

Die Gruppe der Verwalter hat stets das politisch Machbare im Auge. Sie sehen sich nicht als Innovatoren. Aber sie sind in der Regel effiziente Managerinnen und Manager und haben einen guten Draht zur Verwaltung.

Vertreterinnen dieses Typs sind Ruth Metzler-Arnold (1999–2003) und Eveline Widmer-Schlumpf (2008–2015). Letztere wurde als Sprengkandidatin

gegen Christoph Blocher zwar spektakulär gewählt, galt im Amt aber geradezu als Inbegriff für politischen Pragmatismus. Sie erreichte damit viel: Als Vertreterin für den kranken Finanzminister Hans-Rudolf Merz organisierte sie 2008 die Rettung der UBS. Später beerdigte sie schnell und trocken das Bankgeheimnis. Ihr Vater Leon Schlumpf (1980–1987) regierte als Verkehrs- und Energieminister sehr ähnlich.

Zu den Verwaltern zählt auch Wirtschaftsminister Ernst Brugger (1970–1978), der in den siebziger Jahren nüchtern und effizient Überfremdungsinitiativen bodigte, oder Justizminister Ludwig von Moos (1960–1971). *Adrian Vatter*

Die Bürdenträger



Alphons Egli
CVP/LU
1983–1986

Johann Schneider-Ammann
FDP/BE
2010–2018

Rudolf Friedrich
FDP/ZH
1983–1984

Josef Anton Schobinger
Kath.-Kons./LU
1908–1911

Pierre Aubert
SP/NE
1978–1987

Das Amt als Missverständnis

Diese Magistraten nehmen ihr Regierungsamt in erster Linie als Bürde wahr und nicht als Chance zur politischen Gestaltung. Es sind in der Regel gewissenhafte, oft eher introvertierte sowie teilweise sorgenvolle Personen.

Dieser Typ ist das exakte Gegenstück zur Gruppe der Regenten. Sie sehen vor allem die negativen Seiten von Macht und Verantwortung und haben oft Schwierigkeiten, Entscheidungen zu treffen. Nicht wenige von ihnen vermisten ihre frühere Unabhängigkeit.

Oft fehlt diesen Bundesräten auch der politische Instinkt zur Ergreifung ihrer Chancen und zur Bildung von Koalitionen. Entsprechend leiden sie nicht

selten unter Ränkespielen, taktischen Manövern und Intrigen.

Sie sind meist keine brillanten Redner. Die Medien stehen ihnen kritisch gegenüber, was wiederum ihr Verhältnis zu den Journalisten belastet. In der Regel ist ihre Amtszeit kurz. In Einzelfällen leiden sie auch gesundheitlich unter ihrem Amt.

Zu dieser Kategorie gehören etwa der eher führungsschwache Aussenminister Pierre Aubert (1978–1987) oder auch Justizminister Rudolf Friedrich (1983–1984), der im Herzen stets Parlamentarier und Anwalt blieb. Die Führung eines grossen Departements lag dem ehemaligen Pfadfinder nicht. Er studierte abends in seinem Hotelzimmer berge-

weise Akten – und blieb politisch doch wirkungslos.

Alphons Egli (1983–1986) schrieb in seinem eigenen Nachruf, Bundesrat sei «kein Traumjob» gewesen: «Ich fühlte mich in der lockeren Atmosphäre eines Parlaments wohler.»

Johann Schneider-Ammann (2010–2018) weist ebenfalls Züge dieses Typs auf. Gegen Ende der Amtszeit wirkte er erschöpft, seine Reden waren unbeholfen. Entscheidungsschwach war er allerdings nicht. Ein Beispiel aus früherer Zeit ist Josef Anton Schobinger (1908–1911), der in drei Jahren drei verschiedene Departemente leitete und kurz vor Ende der Amtszeit starb. *Adrian Vatter*

Die Konkordanzpolitiker



Ruth Dreifuss
SP/GE
1993–2002

Arnold Koller
CVP/AI
1987–1999

Kaspar Villiger
FDP/LU
1989–2003

Samuel Schmid
SVP, dann BDP/BE
2001–2008

Friedrich Traugott Wahlen
BGB/BE
1959–1965

Alles für den Ausgleich

Sie sind umgänglich und verantwortungsbewusst, ziehen die Suche nach Konsens der harten Konfrontation und der Provokation vor. Die Konkordanzpolitiker treten als Teamplayer auf und ermöglichen im Regierungskollegium oft parteiübergreifende Lösungen.

Der Stil dieser Politikerinnen und Politiker zeichnet sich durch einen hohen Willen zum Kompromiss aus, durch die Bereitschaft zum Dialog und durch die Rücksicht auf Minderheiten. Sie verwenden entsprechend viel Zeit für die gemeinsame Regierungsarbeit und verstehen sich eher als Generalisten. Sie binden das Parlament und weitere Akteure gerne in die Entschei-

dungsfindung ein. Vor allem in der Rolle als Bundespräsident oder Bundespräsidentin engagieren sie sich sehr stark für die Gruppenbildung, für vermittelnde Gespräche und für die Konsenssuche im Kollegium. Staatspolitischen Fragen messen sie grosses Gewicht bei.

Diesem Typ entspricht etwa Ruth Dreifuss (1993–2002), die nach einer äusserst turbulenten Wahl in den Bundesrat kam (SP-Kandidatin Christiane Brunner unterlag ihrem Parteikollegen Francis Matthey. Dieser zog sich nach einer Woche zurück). Sie war dort als Frau, als Jüdin und als Linke dreifach in der Minderheit, fand aber mit Intelligenz und Pragmatismus immer

wieder Mehrheiten. Ihre Pionierrolle in der Drogenpolitik etwa ist bis heute unbestritten.

Auch Samuel Schmid (2001–2008), Kaspar Villiger (1989–2003) und Arnold Koller (1987–1999) haben stets den Ausgleich gesucht. Kollers Verfassungsreform etwa ist nur dank viel Dialog und ihrer Deklaration als «Nachführung» gelungen.

Zum Typus der Konkordanzpolitiker gehört aber etwa auch Friedrich Traugott Wahlen (1959–1965), der in seiner Amtszeit drei verschiedene Departemente führte. Ein historisches Beispiel ist Josef Zemp (Kath.-Kons./LU; 1892–1908), der erste Katholik-Konservative im Bundesrat. *Adrian Vatter*