



# Plädoyer für elf Bundesräte

Interview mit Prof. Urs Altermatt, Historiker

**Der Bundesrat erlebt in diesen Tagen stürmische Zeiten. Frontalangriffe der SVP, Internas in der Öffentlichkeit, Mühe sich zu positionieren. Ist das eine neue Dimension oder haben wir solche Angriffe schon früher erlebt?**

Die Schweiz steht momentan mitten in einer historischen Wende. Das Bankgeheimnis, einst eine «heilige Kuh», wurde praktisch über Nacht fallen gelassen. Diesen Kurswechsel vollzog der Bundesrat unter dem internationalen Druck der USA, Deutschlands und anderer grosser westlicher Länder. Es kam in der Geschichte öfters vor, dass die Schweiz erst auf Grund äusseren Drucks von Tabus und Traditionen Abschied nahm. Ich habe den Eindruck, dass die Schweizer Regierung in der Frage des Bankgeheimnisses die Führung

verlor. Das Ausland gab den Takt an, und die Musik spielte schneller, als die Musikanten im Bundesrat spielen konnten...

**Haben beim Bankgeheimnis die Vorwarninstrumente versagt?**

Ich glaube nicht, aber man hat Vogel-Strauss-Politik betrieben. Der Bundesrat wusste bereits Ende letzten Jahres, dass die USA der UBS mit einer existenzgefährdenden Klage drohte. Er vertraute auf die Finanzmarktaufsicht und hielt am Grundsatz fest, dass das Bankgeheimnis nicht verhandelbar sei. Diese Haltung hat sich nicht auszahlt. Nach den hochgelobten Banken als Pardestück unserer Wirtschaft erleidet nun auch der Bundesrat einen Vertrauensverlust. Das wiegt schwer.

Man darf aber etwas anderes nicht ver-

gessen. Was wäre passiert, wenn der Bundesrat zum Beispiel Ende letzten Jahres eine Aufweichung des Bankgeheimnisses verkündet hätte? Wohl: Aufruhr in den bürgerlichen Parteien.

**Nur Calmy-Rey scheint im Element zu sein...**

Kein Wunder, denn durch die Frage des Bankgeheimnisses wurde die Schweizer Außenpolitik für die USA und die EU für einmal interessant, weil man dem Ausland etwas mitzuteilen hat.

**Welche Auswirkungen hatte der grosse Druck auf die Zusammenarbeit innerhalb des Bundesrates?**

Der Bundesrat entschloss sich zur Bildung eines Dreier-Ausschusses, der sich um eine



«**Heute herrscht in unserer Landesregierung ein Wettbewerb darüber, wer häufiger in der Zeitung, am Radio oder im Fernsehen erscheint. Entstanden ist eine zeitweilige Weekend-Kakophonie des Landesorchesters.**»

Strategie hinsichtlich des Bankgeheimnisses kümmern soll. Es stellt sich die Frage, ob nicht gerade die Bildung dieses Ausschusses Rivalitäten im Bundesrat schürt. Der Ausschuss besteht aus Finanzminister Hans-Rudolf Merz, Aussenministerin Micheline Calmy-Rey und Justizministerin Eveline Widmer-Schlumpf. Doris Leuthard, die turnusgemäss nächstes Jahr das Bundespräsidium von Hans-Rudolf Merz übernimmt, gehört dem Ausschuss nicht an, was 2010 Probleme schaffen wird. Andererseits: Würde sie bereits jetzt Mitglied des Ausschusses sein, so bestünde dieser aus vier Personen und die restlichen drei könnten bei Einstimmigkeit des Ausschusses gleich zu Hause bleiben. Es stellt sich damit die Frage, wie sinnvoll solche Ausschüsse überhaupt sind. Alles erinnert mich an Thatchers «Küchenkabinett» – allerdings nicht wie in Grossbritannien unter der Führung einer «eisernen» Lady.

**Und alle sieben suchen die Öffentlichkeit?**

Es ist klar, dass die Medialisierung der Politik es nicht einfacher macht. Heute herrscht in unserer Landesregierung ein Wettbewerb darüber, wer häufiger in der Zeitung, am Radio oder im Fernsehen erscheint. Gerade die Lancierung der Sonntagszeitungen hat die

sen Prozess beschleunigt. Entstanden ist eine zeitweilige Weekend-Kakophonie des Landesorchesters.

**Wer hat denn von den Bundesräten einen Vorteil aus der Medialisierung? Je öfter man doch auftritt, desto kleiner ist die Wirkung. Wie man es anderes machen kann, hat Otto Stich bewiesen.**

Für den einzelnen Bundesrat mag die Verbreitung seiner Ideen via Medien kurzfristig von Vorteil sein. Insgesamt führt die «Arena»-isierung der Politik aber zu einer Abwertung der Auftritte der Bundesräte. Früher war es ein Ereignis, wenn ein Bundesrat ein Interview gab, heute ist dies für das Publikum ein Auftritt unter vielen anderen.

**Müsste heute nicht mehr Leadership gefragt sein statt Konsensfähigkeit?**

Solange das Schweizer Regierungssystem nicht fundamental umgestaltet wird, wird es auf einen konsensfähigen Bundesrat angewiesen sein. Der Bundespräsident hat keine Richtlinienkompetenz und kann auch keinen seiner Kollegen entlassen. Die sieben Bundesräte sind zur Zusammenarbeit gezwungen. Einzelkämpfer ohne Sinn für Konsens haben einen schweren Stand und sprengen die Kollegialregierung.

**Wie könnte man die Regierung stärken?**

Eine Möglichkeit, die Einheitlichkeit der Regierung zu stärken, ohne gleich das Kollegialsystem über den Haufen zu werfen, bestünde in der Aufwertung des Bundespräsidiums. Ich denke dabei an die Verlängerung der Amtsdauer auf zwei oder vier Jahre. Dies würde zu grösserer Konstanz in den Aussenbeziehungen führen. Die Schweizer Regierung erhielte einen Repräsentanten, welcher Kontakte mit Vertretern anderer Staaten nicht immer wieder neu aufbauen müsste. Heute hat der Bundespräsident keine wirkliche Führungskompetenzen. In Krisen ist dies deutlich zu spüren. Manchmal mag es gut sein, Krisen einfach auszusitzen, aber meist ist dies keine gute Lösung.

**Gewichtet das Parlament bei der Bundesratswahl heute anders als vor 20 oder 40 Jahren? Stichwort abgeschaffte Kantonsklausel.**

Bei den letzten Wahlen standen parteipolitische Überlegungen im Vordergrund. Es ist aber so, dass die Grossregion Zürich heute übervertreten ist, währenddem beispielsweise das Tessin und der Raum Bern fehlen. Bei den nächsten Bundesratswahlen wird die Bundesversammlung der regionalen Vertretung mit Sicherheit mehr Bedeutung zu-



messen. Die Frage der Vertretung der Nordwestschweiz wird eine Rolle spielen. Die Kantonsklausel wurde im Übrigen nicht ersatzlos gestrichen, sondern durch eine Regelung ersetzt, welche Rücksichtnahme auf die angemessene Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen einfordert.

**Ist das System Bundesrat als solches noch eines für die Zukunft oder muss die Schweiz auf ein Modell mit Regierung und Opposition einschwenken, wie es all unsere Nachbarn haben?**

Die Einbindung aller grossen Parteien auf Bundesratsebene muss vor dem Hintergrund der Referendumsdemokratie gesehen werden. Es hat sich in der Schweiz bisher als sinnvoll erwiesen, referendumsfähige Kräfte früh in die Entscheidungsfindung einzubinden. Auch das Vernehmlassungsverfahren, das den Verbänden frühe Mitsprache zusichert, ist Kind dieses neokorporatistischen Systems. Man darf nicht vergessen, dass es durchaus Zeiten gegeben hat, in denen eine grosse Partei nicht im Bundesrat vertreten war. Die Sozialdemokraten waren in der Zwischenkriegszeit als wählerstärkste Partei nicht an der Regierung beteiligt, die Katholisch-Konservativen bis 1891 nicht. Eine kleinere Regierungskoalition ist also auch im schweizerischen System möglich, birgt aber Risiken. Erfolgreiche Referenden bremsen den politischen Prozess erheblich.

**Wie weit ist Konkordanz als Ausgleich der Interessen überhaupt noch gefragt im Bundesrat?**

Ich muss zuerst erläutern, was ich unter Konkordanz verstehe. Die arithmetische Konkordanz wird von den verschiedenen Parteien kaum in Frage gestellt, und mit der Wahl von Ueli Maurer 2009 geht die Entwicklung wieder hin zu einer proportionalen Vertretung der grossen Parteien. Die inhaltliche Konkordanz hingegen, die mit gemeinsamen Grundlinien in der Regierungspolitik verbunden ist, hat in den letzten Jahren an Bedeutung verloren. Zwischen dem Ende der 1930er-Jahre und dem Ende des Kalten Kriegs war ein solcher Grundkonsens unter den Regierungsparteien gegeben. Stichworte waren die bewaffnete Neutralität oder das klare Bekenntnis zum Sozialstaat. Mit dem Ende des Kalten Kriegs hat sich das Umfeld des Kleinstaates Schweiz erheblich verändert, und der Konsens, wie sich die Schweiz in diesem neuen Umfeld positionieren soll, ist nicht mehr gegeben. Hält man strikt an der arithmetischen Konkordanz fest, dann muss man in Kauf nehmen, dass die Proporzregierung unter Umständen nicht einheitlich auftritt und die inhaltliche Konkordanz nicht spielt.

**Stichwort Überforderung: Vor Jahren wurde die Erhöhung der Bundesratszahl oder der Staatssekretäre gefordert. Beides ist ausgeblieben. Folgen?**

Um die Überforderung zu mindern, plädiere ich für eine Erweiterung der Regierung auf neun bis elf Bundesräte. Ich denke, dass die Chancen für eine solche Erweiterung derzeit gut stehen.

**Und was halten Sie von einem Schatten-Bundesrat, einem Rat der Weisen?**

Nicht viel. Statt 7 Bundesräten haben wir dann noch ein Gremium von Möchte-Gern-Bundesräten. Wenn man regiert, soll man auch die Verantwortung übernehmen.

**Ein Wort noch zum Wahlsystem. Wie sind Sie zufrieden?**

Wir wählen heute die Bundesratsmitglieder, als ob das Parlament sieben Präsidenten wählen würde. Seit 30 Jahren äussere ich mich zum Thema Bundesratsreform, übrigens auch in der Festschrift für Bundesrat Koller von 1993, aber passiert ist noch nie etwas. Selbst Mini-Reformen wie die Unterbringung der Universitäten und Fachhochschulen in einem Departement kamen nicht zustande.

**Man weiss von Bundesräten, die spinnefeind waren, und anderen, die sich über die Parteigrenzen hinweg sympathisch waren. Wie wichtig sind und waren persönliche Beziehungen im Bundesrat?**

Persönliche Beziehungen oder – vielleicht besser ausgedrückt – gegenseitiger Respekt sind im Bundesrat wie in jedem kleinen Kollegium wichtig. Immer wieder gab es auch dynamische Duos, welche gemeinsam einen grossen Einfluss auf das Gremium ausübten. Ein solches Zweiergespann fehlt zurzeit. Der Dreierausschuss ist kein solches Gespann.

**ad personam**

Der Solothurner Urs Altermatt (1942) studierte in Bern, Freiburg und Berlin Geschichte, Soziologie und Politikwissenschaften. Von 1973 bis 1980 lehrte er in Bern, seit 1980 als ordentlicher Professor für Zeitgeschichte in Freiburg und als Gastprofessor an mehreren ausländischen Universitäten, 2008 in Löwen. Von 2003 bis 2007 bekleidete er das Amt des Rektors der Universität Freiburg, seit 2008 ist er Universitätsrat in Graz, Dr. h.c. Er ist Verfasser zahlreicher Publikationen, auch zum Bundesrat. Demnächst erscheint im Huber-Verlag: «Konfession, Nation und Rom. Metamorphosen des Schweizer Katholizismus im 19. und 20. Jahrhundert». Im StV ist er Mitglied der Wikinger, der Fryburgia und der Berchtoldia und amtierte im Jahr 1967/68 als Zentralpräsident.

## Résumé

# Pour un renouveau du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral vit des heures chaudes. La vache sacrée que représentait le secret bancaire a été sacrifiée en une nuit. Une fois de plus, c'est sous la pression extérieure que de profondes modifications ont lieu. On peut certes se demander si le Conseil fédéral aurait dû réagir plus tôt, mais la majorité bourgeoise du Parlement n'aurait sans doute jamais accepté qu'on touche au secret bancaire en fin d'année dernière.

Les membres du CF sont plus médiatisés qu'auparavant, notamment avec l'essor de la presse dominicale. Si cela peut représenter un avantage à court terme pour l'idée d'un ministre, cela crée bien souvent une cacophonie. Pourtant il est toujours important de savoir travailler en équipe. Faire cavalier seul au sein du CF ne fonctionne pas. Le fonctionnement du collège pourrait être amélioré, selon Altermatt, en revalorisant le rôle du président de la Confédération. Un mandat de 2 à 4 ans lui permettrait de créer des contacts durables avec ses homologues étrangers. Un autre point, pour décharger les membres, serait de passer à 9 voire 11 membres du CF. Le contexte semble idéal aujourd'hui. Mais Altermatt croit peu aux chances de réforme du Conseil fédéral.

Aujourd'hui le CF applique une concordance arithmétique plutôt qu'une concordance de contenu. On a beaucoup parlé du modèle d'opposition dernièrement. En Suisse on a toujours essayé d'intégrer les forces référendaires dans le processus de décision, pour pouvoir réussir devant le peuple. Il y a eu également des périodes où de grands partis n'étaient pas représentés au Conseil fédéral. Mais un gouvernement d'une petite coalition comporterait des risques, car des référendums réussis freineraient fortement le processus politique.

L'historien du Conseil fédéral estime qu'il manque aujourd'hui au sein du collège un duo qui puisse le dynamiser, comme cela a pu être le cas par le passé. Mais le CF a aussi connu des périodes de disputes constantes, notamment à l'époque de Musy et de Schulthess. Dans sa boule de cristal, Altermatt imagine bien Couchepin quitter son poste en 2009, Merz en 2010. Il pense cependant que Leuenberger restera sourd à l'appel de ses camarades de parti et effectuera, encore en 2011, une année présidentielle.

jap



## Gibt es Beispiele?

Fritz Honegger und Hans Hürlimann waren ein harmonisierendes Gespann. Beide wohnten im Hotel Bellevue und hatten keine eigene Berner Wohnung. So trafen sie sich regelmässig, und es ergab sich mit der Zeit eine freundschaftliche Beziehung. Sie traten gemeinsam zurück. Umgekehrt war der Doppelpücktritt von Flavio Cotti und Arnold Koller kein Coup der CVP-Führung, wie es die Medien darstellten, sondern purer Zufall. Auf der anderen Seite kennen wir ein gutes Beispiel für Differenzen im Bundesrat aus der Zwischenkriegszeit, dank einem Berner Bundesrat, der Tagebuch führte. Er berichtet von regelmässigen Zusammenstössen zwischen Jean-Marie Musy (CVP) und Edmund Schulthess (FDP). Es habe fast in jeder Sitzung Streit gegeben, bis Musy entnervt zurücktrat.

## Wie sieht die aktuelle Situation im Bundesrat aus? Sind Rücktritte in nächster Zeit zu erwarten?

Pascal Couchepin hat keinen Grund zum Bleiben, man spekuliert über einen Rücktritt im Jahr 2009. Auch bei Hans-Rudolf Merz rechne ich mit einem Rücktritt auf Ende seines Präsidialjahres. Moritz Leuenberger wird 2011 Bundespräsident, solange hält er vermutlich noch aus.

## Hat der Druck nicht zugenommen, wenn man die Attacke der SP-Leute auf Moritz Leuenberger betrachtet?

Je mehr Druck man auf Leuenberger ausübt, desto eher bleibt er. Früher hat aber parteiinterner Druck durchaus schon den Rücktritt von Bundesräten mitbeeinflusst. Paul Chaudet war 1966 so ein Beispiel.

## Früher traten Bundesräte ab und wurden höchstens noch karitativ wahrgenommen. Bundesrat Adolf Ogi und seit neustem auch Bundesrat Kaspar Villiger treten aber aktiv in Erscheinung. Sind das Ausnahmen oder ist tatsächlich ein Trend auszumachen, dass es ein öffentliches Leben nach der Bundesratszeit gibt? Besteht die Gefahr, dass der Bundesrat nicht Karrierehöhepunkt, sondern -anfang ist?

Das stimmt so nicht ganz. Es sind die dramatischen Umstände, die den Amtsantritt Villigers als Präsident der UBS zu einem Medienereignis gemacht haben. Gemeinnützige Tätigkeiten, etwa im Rahmen des Internationalen Roten Kreuzes, sind einfach besser bekannt. Mit seinem Eintritt in verschiedene Verwaltungsräte befindet sich alt Bundesrat Kaspar Villiger in guter Gesellschaft. Freisinnige alt Bundesräte übernahmen regelmässig gewichtige Verwaltungsratsmandate. Aus der jüngeren Vergangenheit sind etwa Nello Celio und Fritz Honegger zu nennen, die sich unter anderem bei der damaligen Schweizerischen Kreditanstalt engagierten. Weitere Beispiele wären Max Petitpierre, der das Präsidium der Nestlé übernahm, oder Ernst Brugger, der die Schweizerische Volksbank präsierte. Auch einige alt Bundesräte der CVP übernahmen Verwaltungsratsmandate bei Grosskonzernen, etwa Kurt Furgler bei der Schweizer Rück, der heutigen Swiss Re. Rudolf Gnägi von der SVP trat unter anderem in den Verwaltungsrat der Schweizerischen Mobiliar ein. Kurt Furgler wurde seinerzeit auch als möglicher Nestlé-Präsident gehandelt, dann als FIFA-Präsident und schliesslich als Mitglied des Olympischen Komitees. Keinen dieser Posten hat er erhalten.

bw