

NZZ

Wie deep ist der Schweizer state? Über die unterschätzte politische Macht der Bundesverwaltung

Wer gibt den Ton an in der Schweiz? Natürlich das Volk, auch das Parlament, der Bundesrat und die Lobbys. Doch wer etwas erreichen will, sollte die Verwaltung auf seiner Seite haben. Kein Wunder, wird gerade wieder um sie gestritten.

Daniel Friedli

28.12.2024, 12:16 Uhr ⌚ 9 min



Die Bundesverwaltung ist eine imposante Expertenorganisation und als solche Herrin über viel Wissen. Sie kennt die Zahlen, Gesetze, Prozesse und Hintergründe.

Parlamentsdienste

Wieso nicht die Ems-Chefin Magdalena Martullo-Blocher? Oder Simon Michel, der freisinnige Pharma-Unternehmer?

Seit in den USA der Multimilliardär Elon Musk angetreten ist, um die staatliche Verwaltung auszuholen, regt sich auch bei manchem Schweizer Parlamentarier die Phantasie. Und so ging es nicht lange, bis die ersten Bürgerlichen nach einem Schweizer Musk riefen, der in der Bundesverwaltung einmal kräftig ausmiste. Der SVP-Nationalrat Mike Egger etwa möchte genau diese Aufgabe einer ausserparlamentarischen Kommission übertragen. Und eben: Wieso sollen da nicht Martullo-Blocher oder Michel mittun? Schliesslich wüssten sie aus der Wirtschaft, wie man schlank und effizient führe.

Ein Artikel der «NZZ am Sonntag»



Die Ausgabe vom 5. Januar

Zeitung bestellen →

Der Hintergrund der Forderung ist zwar nicht derselbe, aber doch sehr ähnlich wie in den USA. Dort ist der neue alte Präsident Trump auf einem Kreuzzug gegen das, was er und viele seiner Anhänger den «deep state» nennen. Sie verstehen darunter im schlimmsten Fall eine grosse Verschwörung, wonach mächtige Behörden wie das FBI oder die CIA den Staat kontrollieren, im Minimum aber eine ausufernde Verwaltung, die mit ihrer Macht die Politik des Präsidenten sabotiert. Und genau davor warnt hierzulande auch Mike Egger. «Die Verwaltung ist zu gross und zu mächtig», sagt er. «Sie versucht, selber politisch Einfluss zu nehmen und die Geschäfte in ihrem Sinne zu steuern.» Also müssten die Parlamentarier stärker gegensteuern.

Ja, gross ist sie, die Verwaltung, und sie wird immer grösser. Die Zahl der Vollzeitstellen beim Bund ist in den letzten 15 Jahren um fast 20 Prozent auf 38 600 gestiegen und damit schneller gewachsen als die Bevölkerung. Und dass diese Angestellten auch etwas zu sagen haben, das wusste vor Jahrzehnten schon der «Nebelspalter»-Karikaturist Carl (Bö) Böckli. Er kalauerte auf die Frage, wer die Macht habe: «Zweitens ischt's der Bundesrat, erstens die Verwaltung.»

Aber wie viel Macht hat sie denn, diese Verwaltung? Und nutzt sie sie auch, um Bundesrat und/oder Parlament auszubremsen? Oder in trumpscher Manier gefragt: Wie «tief» ist der helvetische Staat?

Der Beamte mischelt mit

Ein Augustmorgen 2015 im Bundeshaus, die Sozialkommission des Ständerates brütet wieder einmal über einer Revision der AHV. Vor ihr liegt die Grossreform des Bundesrates, mit der Innenminister Alain Berset AHV und berufliche Vorsorge in einem Aufwasch reformieren will.

Doch glücklich sind die Ständeräte damit nicht. Im kleinen Kreis haben bürgerliche Sozialpolitiker im Vorfeld informell nach anderen Lösungen gesucht – und werden nun trotzdem überrascht: Urs Schwaller, der einflussreiche Mitte-Ständerat, legt einen fixfertigen, sauber ausformulierten und durchgerechneten Antrag für ein Alternativprojekt vor. Die Idee: Man kompensiert Einbussen in der beruflichen Vorsorge unter anderem mit einem Zuschlag von 70 Franken auf die AHV-Rente sowie höheren Renten für Ehepaare.

Swallers Coup ist bestens vorbereitet, geholfen haben ihm der SP-Kollege und Gewerkschafter Paul Rechsteiner und als Experte der Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Jürg Brechbühl. Von nun an ist es diese Variante, die sich politisch durchsetzt, zumindest bis dann zwei Jahre später 2017 das Volk an der Urne knapp Nein dazu sagt.

Das Beispiel zeigt: Ja, die Bundesbeamten sind mächtig. Und sie zögern nicht, ihre Ideen und Konzepte auch einzubringen. Und wer seine Ideen mit einem Amtsdirektor entwickeln und berechnen kann, der hat gute Karten, auch wenn er den Bundesrat unterläuft.

Von dieser Macht erzählen viele, die sie selber zu spüren bekamen, allen voran die Bundesräte. Ob Adolf Ogi, Ruth Dreifuss oder Micheline Calmy-Rey, alle rangen sie mitunter mit ihren Beamten. Diese seien, sagte Christoph Blocher einmal, die dominante Kraft in Bern.

Ganz ähnlich tönt es noch heute unter Lobbyisten, Politikern und

Bundesangestellten selber: Eine Verbandslobbyistin, die lieber anonym bleiben möchte, erzählt, ohne den Segen der Verwaltung bringe man seine Anliegen im Parlament nur schwer durch. Wenn sie etwas wolle, gehe sie darum in der Regel zuerst zum zuständigen Amt. Und Martin Föhse, früher Rechtsdienstleiter im Bundesamt für Energie, heute Vizedirektor im Bundesamt für Polizei, findet, die Macht der Verwaltung werde notorisch unterschätzt: Selbst für die zuständigen Departementschefs sei es «enorm anspruchsvoll, mit der Verwaltung mit- oder ihr sogar entgegenzuhalten».

Viel Wissen, noch mehr Zeit

Die Essenz, aus der diese Macht besteht, lässt sich auf einen Dreiklang münzen: Wissen, Zeit, Netzwerk.

Die Bundesverwaltung ist eine imposante Expertenorganisation und als solche Herrin über viel Wissen. Sie kennt die Zahlen, Gesetze, Prozesse und Hintergründe. Und wenn sie diese einmal zu einer Position verdichtet hat, dann ist es für Aussenstehende schwierig bis unmöglich dagegenzuhalten.

Wenn das Bundesamt für Gesundheit etwa ausrechnet, dass die Krankenkassenprämien 14 Prozent vom Haushalteinkommen wegfressen, dann brennt sich diese Zahl in die politische Debatte ein, auch wenn man die Rechnung anders machen könnte. Wenn das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen urteilt, dass die Regeln für das Abwickeln einer Grossbank im Krisenfall gut genug sind, dann haben es Kritiker schwer, Änderungen anzustossen.

Und wenn das Bundesamt für Justiz zu dem Schluss kommt, dass ein Vorschlag rechtlich umsetzbar ist oder eben nicht, dann ist daran nur schwer zu rütteln. Sein Amtsdirektor selber rühmte kürzlich, die Einschätzungen des Amtes würden in 99 Prozent der Fälle vom Bundesrat übernommen – eine Erfolgsquote, die auf dem kontroversen Gebiet der Rechtsauslegung wohl nicht einmal ein

Bundesrichter erreicht.

Neben dem Wissen spielt auch die Zeit für die Verwaltung – da sie eben selber auf Zeit spielen kann. Während Parlamentarier und Bundesräte amtszeitbedingt auf schnelle Erfolge aus sind, arrangiert sich die Verwaltung auch mit der langen Frist.

Augenscheinlich wird dies alljährlich im «Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate», in dem die Regierung jeweils dem Parlament darlegt, welche seiner Wünsche sie erfüllt hat – und welche nicht. Auf der Liste vom letzten Jahr findet sich zum Beispiel immer noch eine Motion der SP-Nationalrätin Bea Heim, die schon im Jahr 2009 wettbewerbliche Ausschreibungen verlangte, um die Preise von medizinischen Hilfsmitteln wie Bandagen, Prothesen oder Gehhilfen zu drücken.

Der Bund wollte davon von Anfang an nichts wissen, also wurde der Auftrag zuerst vertrödelt, dann in den Kontext einer grösseren Revision gestellt und schliesslich für diese zurechtgebogen. Die Folge: Just diesen Sommer kritisierte der Nationalrat, nach 15 Jahren sei das Anliegen noch immer nicht richtig umgesetzt. Bea Heim stimmte da nicht mehr mit, sie ist schon lange aus dem Rat zurückgetreten.

Schliesslich weiss die Verwaltung auch, wann und wie sie ihre Interessen gewinnbringend einbringen kann. Einer der Tricks besteht im Spiel über die Bande; wie er funktioniert, hat der Bündner FDP-Ständerat Martin Schmid einmal so beschrieben: «In einer – selbstverständlich vertraulichen –



Die frühere SP-Nationalrätin Bea Heim.
PD

Kommissionssitzung wird ein Antrag behandelt, der von der Verwaltung im Gegensatz zum Bundesrat nur vordergründig mitgetragen wird. Wie von Geisterhand bringt an der nächsten Sitzung ein Parlamentarier genau den von der Verwaltung gewünschten Gesetzesvorschlag ein, welcher dann von der gleichen Verwaltung als sehr gut befunden und – vielleicht in Abwesenheit des zuständigen Bundesrates – nicht weiter bekämpft wird.»

Die Verwaltung als Phantom, das gleichgesinnte Politiker mit seinen eigenen Wünschen füttert, welche diese dann gegen den Willen des Bundesrates einbringen. Mit Erfolg wurde dieses Pingpong gerne aufgezogen, wenn es um die Projekte und Kredite für den Bahnausbau ging, die das Parlament fast immer grosszügiger genehmigte als der Bundesrat.

Eine etwas weniger dreiste Variante demonstrierte jüngst die Armee: Mitten in der Debatte um ihre Finanzen legte sie selber 2023 ein Schwarzbuch vor, in dem sie aufzeigte, was es brauchte, um die Schweiz effektiv zu verteidigen, und wie viel dies kosten würde (natürlich viel mehr, als der Bundesrat in einem ersten Schritt geben konnte und wollte). Und der Armeechef Thomas Süssli unterstrich die Botschaft später im «Tages-Anzeiger» mit dramatischen Worten: «Nein, ich kann diese Situation bei unserer Armee nicht verantworten.»

Süssli lieferte so all jenen Munition, die gleichzeitig im Parlament für höhere Rüstungskredite kämpften – und verärgerte die anderen: «Wir können uns doch bei der politischen Beratung nicht auf Berichte von Ämtern stützen», klagte der Zuger Mitte-Ständerat Peter Hegglin. Es brauche eine politische Wertung, sonst könne ja jedes Bundesamt seine Wunschliste zum Absegnen vorlegen. Trotzdem entschied das Parlament, der Armee schneller mehr Geld zu geben als vom Bundesrat geplant.

Den direkteren, wenn auch indiskreten Weg wählte im Wirtschaftsdepartement Stefan Brupbacher. Als einmal ein Nationalrat in einer Parlamentskommission einen Antrag gegen ein Freihandelsabkommen einreichte, setzt sich Brupbacher,

damals Generalsekretär des Departements, selber an den Computer. Er schrieb dem Verband der Maschinenindustrie eine E-Mail, warnte diesen trotz Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen vor dem «desaströsen» Antrag und empfahl, man solle rechtzeitig Politiker suchen, die ihn bekämpften.

Bundesräte sind mitschuldig

Wissen, Zeit, Netzwerk – summieren sich diese Faktoren bis zur Dominanz, wie Christoph Blocher sagt? Das Schweizer Politsystem bleibt ein feines Räderwerk, in dem viele Rädchen ineinandergreifen, so dass keines allein fahren kann, auch nicht die Verwaltung. Das beginnt schon damit, dass sie kein einheitliches Gebilde ist. Je nach Thema und Dossier mischen unterschiedliche Ämter und Personen mit, die sich intern zuerst auf eine Haltung verständigen müssen. Zudem wird auch die «Konkurrenz», wenn man so will, stärker. Ein grosser Teil der Regulierung in der Schweiz wird mittlerweile aus dem Ausland angestossen, da kann Bundesbern nur reagieren. Und auch das Parlament reisst heute viel mehr Reformen selber an als in früherer Zeit.

Trotzdem hat auch die Politologie die starke Rolle der Verwaltung anerkannt. Das klassische Bild jedenfalls, wonach Bundesrat und Parlament politisch entscheiden und die Verwaltung unpolitisch umsetzt, hat sie schon lange ad acta gelegt. «Die Verwaltung hat sich zu einem Akteur entwickelt, der selbst politische Prozesse anregt, begleitet, durchführt, mitgestaltet und mitentscheidet», heisst es in einem Standardwerk des Politologen Wolf Linder.

An dieser Politisierung sind paradoxerweise die Bundesräte nicht ganz unschuldig, wie Adrian Ritz, Professor für Public Management an der Universität Bern, anmerkt. Denn sie stehen vor einem Dilemma: Sie möchten gerne ihre politischen Ideen vorantreiben und müssen dann mit anschauen, wie diese im Strom der Ämter und Stellen geschliffen werden. Setzen sie dann als Gegenreaktion eine politisch vertraute Person an die Spitze eines Bundesamtes, wird die Politisierung nur weiter akzentuiert.



Professor Adrian Ritz.
PD

Doch ist diese starke Stellung der Verwaltung nun gut oder schlecht? Die Antwort des Wissenschafters Ritz fällt positiv aus. Natürlich Sorge der Einfluss der Verwaltung bisweilen da oder dort für Ärger. «Trotzdem ist es gut, eine fachlich starke und politisch mitdenkende Verwaltung zu haben», sagt Ritz. Denn sie bringe im optimalen Fall fachliche Interessen ein und Sorge damit für gute, umsetzbare und kohärente Politik, welche die Anliegen vieler Anspruchsgruppen einbeziehe. Und davon profitiere die Gesellschaft unter dem Strich. «Die Verwaltung ist das stabile Fundament, auf dem die Politik dann tanzen kann.»

Ritz meint denn auch, von einem «deep state» könne in der Schweiz keine Rede sein. «Wir haben im internationalen Vergleich immer noch eine kleine und effiziente Verwaltung», sagt er, mit Betonung auf «immer noch». Denn die Verwaltung unterliege der Tendenz, inhaltlich und personell aus sich selbst heraus zu wachsen. Da seien Verwaltungsreformen und politische Führung gefragt.

Führen oder geführt werden

Politische Führung, es ist derselbe Ratschlag, den Adolf Ogi vor zwei Jahren dem neu gewählten Albert Rösti mitgegeben hat: «Wenn du in deinem Departement nicht in den ersten zwei Monaten sagst, was du willst, dann wirst du geführt – und zwar von deiner eigenen Verwaltung.»

Rösti scheint den Tipp beherzigt zu haben, denn er beziehungsweise sein Generalsekretariat legt sich seither gerne mit den eigenen Ämtern an. Bei der Wolfsjagd etwa entschied er, dass ein Minimum von zwölf Wolfsrudeln im Land genügt, obschon sein Bundesamt für Umwelt die Zahl deutlich höher ansetzen wollte. Und wenn ihm gewisse Berichte zu alarmistisch erscheinen, geschehen etwa beim Zustand der Biodiversität, dann lässt er eingreifen und umschreiben.

Röstis Befürworter loben solche Eingriffe als politische Führung, seine Gegner sehen in ihnen einen Angriff auf die Wissenschaft. Auf jeden Fall machen sie deutlich, dass sich eine Departementsführung durchaus durchsetzen kann.

Ohnehin: Ganz so unbändig, wie manchmal erzählt, scheint diese Macht der Verwaltung dann doch nicht zu sein. Auch die Bundesräte, die sich gerne über ihre Bremskraft beklagen, rühmen sich umgekehrt, ihre Projekte trotzdem durchgebracht zu haben. So pries sich etwa Christoph Blocher, er habe seine Verschärfungen im Asylrecht gegen innere Widerstände durchgeboxt, genauso wie das Micheline Calmy-Rey für ihre «aktive» Aussen- und Neutralitätspolitik tat.

Wie tief also die Macht der Verwaltung reicht, bleibt mangels eines objektiven Massbandes im Ungefähren. Sicher ist: Sie wird von den politischen Akteuren gerne so gross oder so klein geredet, wie es ihnen gerade nützlich ist. Auch das ist ein Teil der vertrackten Berner Machtspiele.

Ein Artikel aus der «[NZZ am Sonntag](#)»



NZZAS.CH

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.

Stefan Bühler und Daniel Friedli 19.05.2018 ⌚ 6 min



Streit um die Europapolitik: Die «fremden Richter» sind längst da

Fairer Beurteiler oder übergriffiger Kolonialherr? Im Ringen um neue Verhandlungen mit der EU sorgt die Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Zank. Unbeachtet bleibt: Seine Richter haben schon heute viel mehr Einfluss als gedacht.

Daniel Friedli 03.02.2024 ⌚ 5 min



Taktische Meisterleistung, eine Kehrtwende und eine Hypothek

Wie es der CVP-SP-Allianz gelang, die Rentenreform entscheidend zu prägen: Eine wichtige Rolle spielten Paul Rechsteiner (sp.) und Urs Schwaller (cvp).

Christof Forster, Bern 17.03.2017



Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.