

Maturitätsarbeit 2024 an der Kantonsschule Zürcher Oberland

Kaffeesatzlesen oder unentbehrlicher Kompass?

25 Jahre Lage- und Umfeldanalysen als Instrument der strategischen Planung des Bundesrates

Lynn Odermatt, W6a

Betreuende Lehrperson: Andreas Fannin

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Die Lage- und Umfeldanalysen: Entstehungshintergründe und weitere grundlegende Informationen	7
2.1	Entstehung und Verwendungszweck der Berichte	7
2.2	Parlamentarische Initiativen als Impulsgeberinnen	11
2.3	Die Stellung der Berichte innerhalb des Führungsinstrumentariums der Bundesregierung	13
2.4	Die rechtliche Grundlage der Berichte	14
2.5	Zielpublikum / Adressat*innen	14
2.6	Die Entstehung der Berichte im grösseren historischen Zusammenhang betrachtet	15
3	Die Lage- und Umfeldanalysen im Wandel der Zeit	19
3.1	Einleitende Bemerkungen.....	19
3.2	Berichtstitel und Bezugszeitraum.....	19
3.3	Mitwirkende	23
3.4	Anspruch und Methodik.....	26
3.4.1	Die ersten drei Berichte: «Herausforderungen»	26
3.4.2	Der vierte und fünfte Bericht «Perspektiven».....	27
3.4.3	Der sechste und siebte Bericht «Die Schweiz 2030», respektive «Die Schweiz 2035»	28
3.5	Zusammenfassende Übersicht	29
4	Die Rezeption der Berichte auf Bundesebene – Einschätzungen zu Nutzen und Verbesserungspotential	31
4.1	Einleitende Bemerkungen.....	31
4.2	Erfüllen die Berichte ihre Hauptzweckbestimmung?	31
4.3	(Wie) Nutzen die Departemente und die Regierungsparteien die Lage- und Umfeldanalysen?	34
4.4	Hinweise auf mögliches Verbesserungspotential.....	35
4.4.1	Die überdepartementale Optik konzeptionell erneut stärken.....	35
4.4.2	Berichte vermehrt in den öffentlichen Diskurs einbringen.....	36
4.4.3	Wissenschaft und Erfahrungen in anderen Staaten stärker berücksichtigen	37
5	Schlusswort	39

Anhang	42
Anhang 1: Interview mit Alt-Nationalrat Hans Zbinden, 24. August 2023.....	42
Anhang 2: Ausführliche Tabelle über die Veränderungen in der Berichtskonzeption (eigene Darstellungen)	47
Anhang 3: Frage- und Antwortbogen von Bundeskanzler Walter Thurnherr.....	51
Anhang 4: Frage- und Antwortbogen der Generalsekretär*innen der Parteien.....	55
Anhang 5: Frage- und Antwortbogen der Generalsekretär*innen der Departemente ...	58
Bibliographie	63
Quellenverzeichnis	63
Literaturverzeichnis	66
Abbildungsverzeichnis.....	67
Abstract	68

1 Einleitung

«Bundesrat nimmt den Bericht «Die Schweiz 2035» zur Kenntnis». Spannend dachte ich, als ich am 22. Mai 2022 online auf die Medienmitteilung zur – wie ich später herausfand - aktuellsten Lage- und Umfeldanalyse stiess. 2035 werde ich 30 Jahre alt sein und mitten im Leben stehen. Und hier ein Bericht, der den Schleier der Zukunft lüften will und dessen Titel zumindest suggeriert, aufzeigen zu können, wo die Schweiz 2035 stehen wird. Das wüsste ich auch gerne, dachte ich mir. Umso mehr als wir gerade mitten in einer Zeit stecken, in der wir uns von einer Krise zur nächsten hangeln: Zuerst die Corona-Pandemie, dann der Angriff Russlands auf die Ukraine und gerade jetzt auch noch die Eskalation im Nahen Osten, die die weltweit ohnehin angespannte politische Lage zusätzlich verschärft.

Eine kurze Recherche auf der Webseite der Bundeskanzlei zeigte mir im Frühjahr 2022, dass Berichte dieser Art bereits seit Ende der 90er-Jahre im Vierjahresrhythmus zuhanden des Bundesrates erstellt und publiziert werden. Die 2022 veröffentlichte Ausgabe, über die ich zufällig gestolpert war, war, so merkte ich, der letzte von bisher sieben Berichten.

Wissen was die Zukunft bringt? Chancen nutzen und Risiken umgehen, das tönt vielversprechend. Die Vorstellung, dass die Landesregierung solche Berichte in Auftrag gibt, um vorausschauend eine für die Schweiz und ihre Bewohner*innen möglichst positive Zukunft anzusteuern – ein beruhigender Gedanke.

Zunächst reizte mich der Vergleich zwischen Prognose und eingetretener Wirklichkeit. Die Auseinandersetzung mit den Berichten zeigte jedoch schnell, dass ein solches Forschungsinteresse den Rahmen einer Maturitätsarbeit bei weitem sprengen würde. Zum einen, weil die Berichte eine Vielzahl von Politikbereichen auf insgesamt über 1'000 Seiten behandeln, dann, weil ich zu den behandelten Themen nicht über die nötigen Sachkenntnisse verfüge und zuletzt, weil auch dann die Lage- und Umfeldanalysen zunächst einmal hätten vorgestellt und eingeordnet werden müssen. Schliesslich kristallisierte sich nach einer längeren Einlesephase die folgende Fragestellung heraus:

Kapitel 2 beschäftigt sich mit den grundlegenden Fragen zu den Berichten, wie deren Entstehungshintergrund und Verwendungszweck, die rechtlichen Grundlagen für die Analysen, deren Stellung im Führungsinstrumentarium der Bundesregierung und die Einbettung von deren Entstehung in den grösseren historischen Zusammenhang.

Kapitel 3 geht er Frage nach, wie sich die Lage- und Umfeldanalysen in den 25 Jahren ihres Bestehens hinsichtlich Benennung, Bezugszeitraum, Mitwirkende, Anspruch und Methodik verändert haben. Aus Ressourcengründen nicht analysiert werden hingegen, wie bereits ausgeführt, inhaltlich/thematische Änderungen.

In Kapitel 4 steht schliesslich die Frage im Zentrum, ob die Berichte ihren Zweck erfüllen. Ob und wie sie vom Bundesrat, respektive von weiteren wichtigen Zielgruppen auf Bundesebene, genutzt werden und ob und welches Verbesserungspotential diese von mir befragten Exponent*innen für zukünftige Berichte sehen. Der Frage nach der Rezeption der Berichte gehe ich begrenzt auf einige der wichtigsten Zielgruppen auf Bundesebene nach.

Meine Arbeit stützt sich methodisch schwergewichtig auf die Analyse von Quellen. Das liegt nicht zuletzt am noch sehr eingeschränkten Forschungsstand, was die strategisch-politische Steuerung der Schweizer Exekutive anbelangt. Kuno Schedler schreibt dazu in seinem Beitrag «Strategische Staatsführung und Steuerungsinstrumente – wie können Regierung und Exekutive strategisch führen?»: «Die strategische Führung politischer Exekutiven ist ein Feld, das im deutschsprachigen Raum kaum erforscht ist.»¹

Hauptquellen meiner Arbeit sind einerseits die sieben bislang erschienen Lage- und Umfeldberichte sowie die jeweiligen Medienmitteilungen bei deren Veröffentlichung. Zudem der 2009 veröffentlichte Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zur strategischen politischen Steuerung des Bundesrates. Kapitel 4 wiederum stützt sich im Wesentlichen auf meine schriftliche Befragung des Bundeskanzlers, der Generalsekretär*innen der sieben Bundesdepartemente sowie der Generalsekretariate der vier Regierungsparteien (Fragen und Antworten in den Anhängen 3-5). Zudem konnte ich Alt-Nationalrat Hans Zbinden, der als einer der Initianten der Berichte gilt, interviewen (vgl. Anhang 1). Für die theoretische Einbettung meiner Thematik waren vor allem die zwei Artikel aus dem von Adrian Ritz et. al. herausgegebenen Sammelband «Blackbox Exekutive» sowie der Beitrag von Kathrin Brockmann et. al., der sich allerdings auf strategische Vorausschau in Deutschland bezieht, hilfreich.

Zu guter Letzt möchte ich mich bedanken, bei all jenen von mir Befragten, die sich trotz ihrer beruflichen Belastung, die Zeit genommen haben, meine Fragen zu beantworten: Herrn Alt-SP-Nationalrat Hans Zbinden, Bundeskanzler Walter Thurnherr und Henriette-

¹ Schedler, Kuno: Strategische Staatsführung und Steuerungsinstrumente – wie können Regierung und Exekutive strategisch führen? In: Ritz, Adrian et. al. (Hg.): Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz. NZZ Libro, Basel, 2019, S. 285-305; hier S. 285.

Dorothee Bandorf, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Bundeskanzlei. Zudem den sechs amtierenden Generalsekretär*innen, sowie den drei Generalsekretariaten der Regierungsparteien SP, Die Mitte und FDP, die sich die Zeit genommen haben, meine Mails zu beantworten.

Mein Dank geht auch an Herrn Andreas Fannin, der mich im Erarbeitungsprozess der hier vorliegenden Maturitätsarbeit unterstützt und begleitet hat.

2 Die Lage- und Umfeldanalysen: Entstehungshintergründe und weitere grundlegende Informationen

2.1 Entstehung und Verwendungszweck der Berichte

Der erste Lage- und Umfeldanalyse-Bericht erschien 1998, d.h. vor genau einem Vierteljahrhundert. Seither wurden lückenlos alle vier Jahre bislang sieben Berichte erarbeitet und jeweils begleitet von einer Medienmitteilung veröffentlicht:

Lage- und Umfeldanalyse: Titel	Erscheinungsjahr	Legislaturperiode	Medienmitteilung
Herausforderungen 1999-2003	1998	1999-2003	21.12.1998
Herausforderungen 2003-2007	2002	2003-2007	23.01.2003
Herausforderungen 2007-2011	2006	2007-2011	20.04.2007
Perspektiven 2025	2010	2011-2015	07.04.2011
Perspektiven 2030	2014	2015-2019	17.12.2014
Die Schweiz 2030 (Buchpublikation)	2018	2019-2023	16.10.2018
Schweiz 3035: Think Tanks beantworten 20 Zukunftsfragen	2022	2023-2027	22.05.2022

Abbildung 1: Übersicht über die seit 1998 publizierten Berichte

Die Benennung der Berichte variiert in der verwendeten Literatur aber auch in den Quellen. Die gebräuchlichsten Bezeichnungen, die auch nebeneinander verwendet werden, sind: Lage- und Umfeldanalyse, Herausforderungen, Perspektiven, Perspektivenbericht und Bericht des Perspektivstabes.

Im Verlauf der Jahre wurde die Konzipierung und Gestaltung der Berichte verschiedentlich angepasst (vgl. dazu Kapitel 3). Inhaltlich hingegen werden in allen Ausgaben wichtige Zukunftsthemen, Trendentwicklungen, Herausforderungen oder Szenarien und ihre möglichen Auswirkungen auf die Schweiz aufgezeigt. Die Zielsetzung besteht darin, zu einer vorausschauenden und kohärenten Regierungspolitik beizutragen² und die

² Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Perspektiven 2025, Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik, Bern, 2010. S. 3.

politische strategische Planung der Schweizer Exekutive zu fördern und zu unterstützen (vgl. dazu die Ausführungen zum Postulat Zbinden, Kapitel 2.2).

Mit der Herstellung der Berichte hat der Bundesrat den Perspektivstab der Bundesverwaltung unter der Leitung der Bundeskanzlei beauftragt.

Bundeskanzlei und Perspektivstab der Bundesverwaltung

Bundkanzlei

«Die Unterstützung der Regierung», so fasst der aktuelle Bundeskanzler Walter Thurnherr auf der [Homepage der Bundeskanzlei](#) die Kernaufgabe der Bundeskanzlei zusammen. Das umfasst u.a.: Organisation der wöchentlichen Sitzungen des Bundesrates (mit dem jeweiligen Präsidialdepartement) und die minutiöse Vorbereitung der Geschäfte, über die die Exekutive gemeinsam berät und entscheidet. Die Bundeskanzlei ist zudem für die politischen Planungs- und Rechenschaftsinstrumente des Bundesrates verantwortlich und stellt die Führungsinstrumente - darunter auch die Lage- und Umfeldanalyseberichte, die Gegenstand dieser Arbeit sind – für die Schweizer Landesregierung bereit.

Der Perspektivstab der Bundesverwaltung

Der Perspektivstab der Bundesverwaltung beschäftigt sich im Auftrag des Bundesrates mit den schleichenden Verschiebungen und plötzlichen Überraschungen, mit den Chancen und Risiken, die der Schweiz bevorstehen und erstellt im Vier-Jahres-Turnus zuhanden der Bundesregierung einen Bericht (vgl. weiter oben). Geleitet wird das Gremium seit 2006 vom Leiter der Sektion Planung und Strategie der Bundeskanzlei, Lorenzo Cascioni. Das Gremium trifft sich periodisch und setzt sich aus Vertreter*innen aller Departemente und der Bundeskanzlei zusammen. Seit 2016 erscheint der Bericht nicht mehr nur alle vier Jahre, sondern wird überdies jährlich aktualisiert (vgl. auch Kapitel 3).³

Infobox 1: eigene Darstellung

Dem Kapitel 2 zu *Inhalt und Zweck* des ersten Lage- und Umfeldanalyseberichtes lässt sich entnehmen, dass der Bundesrat für die Vorbereitung seiner Legislaturplanung 1995-1999 ein neues Verfahren zur Anwendung brachte: Neu führte er den Planungsprozess von Anfang an mit Vorgaben und Zielsetzungen, statt wie bislang den ersten Entwurf der Legislaturplanung von «unten» her über Fachstellen erarbeiten zu lassen. Der Bundesrat habe verschiedene Klausursitzungen durchgeführt, in deren Rahmen das Kollegium die künftigen Prioritäten diskutiert und festgelegt habe. Als Entscheidungsgrundlage eine

³ Von Bergen, Stefan: Wo steht die Schweiz 2030? Ein unbekanntes Gremium – der sogenannte Perspektivstab – lotet für den Bundesrat die Zukunft aus. Wer sind die Mitglieder und was steckt genau hinter der Idee? Auf: <https://www.derbund.ch/wo-steht-die-schweiz-2030-305155488232> (abgerufen am 11.10.2023)

wichtige Rolle gespielt habe dabei ein Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung zum Bevölkerungswandel und den damit verbundenen Herausforderungen.⁴

Der Bundesrat übernahm damit also erstmals proaktiv das Agenda Setting, d.h. das Setzen der thematischen Schwerpunkte für die Legislaturplanung, quasi von oben her. Ausgehend von dieser Erfahrung und dem eben erwähnten Bericht des Perspektivstabes zum Bevölkerungswandel, den die Landesregierung für ihre Entscheidungsfindung offenbar als unterstützend empfand, entschied der Bundesrat, künftig «die Analyse mittelfristig wichtiger Problemlagen für die Bundespolitik als Hauptauftrag in das Jahresprogramm 1997 des Perspektivstabs der Bundesverwaltung [aufzunehmen].»⁵ Der Auftrag wurde damit deutlich ausgedehnt von einem konkreten Fokusthema hin zu den deutlich weiter gefassten «mittelfristig wichtige[n] Problemlagen». Die Berichte dienen dem Bundesrat – das ist ihre Zweckbestimmung – seither als Grundlagedokument für seine Legislaturplanung.

Legislaturperiode, resp. kurz Legislatur und Legislaturplanung

Mit *Legislatur* bezeichnet man die Gesetzgebung, respektive auch die Amtsperiode der gesetzgebenden Organe (CH: Bundesversammlung), respektive der Regierung eines Staates / Bundesstaates: *Legislaturperiode*. In vielen demokratischen Staaten beträgt die Dauer einer Legislaturperiode vier (oder fünf) Jahre, so auch in der Schweiz.⁶

Die *Legislaturplanung* ist ein zentrales Instrument der strategischen politischen Steuerung des Bundesrates. (Vgl. dazu auch das Unterkapitel 2.3 *Die Stellung der Berichte innerhalb des Führungsinstrumentariums der Bundesregierung*. Im Rahmen der Legislaturplanung legt der Bundesrat die inhaltlichen Ziele und Schwerpunkte seiner nächsten Regierungsperiode fest. Sie bildet die Grundlage für die Gesetzgebung und für das Führen der Verwaltung. Dem Parlament dient die Legislaturplanung zur Kontrolle der Regierung (Soll und Ist-Vergleich) und zur Festlegung eigener Ziele. Die Legislaturplanung wird vom Parlament verabschiedet.⁷

Infobox 2: eigene Darstellung

In den Medienmitteilungen, respektive in den einleitenden Botschaften des Bundesrates zu den Berichten weist dieser jeweils explizit darauf hin, dass er die Einschätzungen und

⁴ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Herausforderungen 1999-2003, Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik, Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung, Bern, 1998. S. 21.

⁵ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 1998, S. 21.

⁶ Wikipedia: Legislaturperiode. Auf: <https://de.wikipedia.org/wiki/Legislaturperiode> (abgerufen am 16.09.2023).

⁷ Bundeskanzlei (Hg.): Die Legislaturplanung des Bundesrates 1999-2003 kurz erklärt. Begleitwort der Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz, Bern, 2000, S. 2.

Gewichtungen des Berichtes nicht zwingend teilen, dass diese folglich nicht 1:1 in seine Legislaturplanung einflössen, sondern primär die Funktion hätten, der Landesregierung als Diskussionsgrundlage für ihre Entscheidungsfindung bezüglich Ziele und Schwerpunkten der nächsten Legislaturperiode zu dienen. Vergleiche dazu exemplarisch die Medienmitteilung vom 7.4.2011:

«Der Bundesrat nimmt den vorliegenden Bericht zur Kenntnis, ohne sich im Einzelnen zu den Aussagen zu äussern oder sich diese notwendigerweise anzueignen. Er wird sich bei der Erarbeitung seines Programms für die nächste Legislaturperiode mit den künftigen Herausforderungen beschäftigen und dann in der Botschaft über die Legislaturplanung 2011-2015 zu Beginn des Jahres 2012 darlegen, welche politischen Prioritäten und Schwerpunkte er in den kommenden Jahren setzen wird.»⁸

Der erste Bericht gibt einen Hinweis darauf, weshalb der Bundesrat derart explizit Distanz zu den Berichtsergebnissen einnimmt und das bis heute. Absicht ist offenbar die strikte Einhaltung der klaren Aufgabenteilung zwischen der Verwaltung (Bericht) und den politischen Instanzen (Legislaturplanung, vgl. Infobox 2). Im Kapitel zu Inhalt und Zweck des Berichts wird bezüglich dessen Ausrichtung konstatiert, dass er sich bewusst «auf die Ebene der Problembeschreibung und -analyse» konzentrierte, während die Diskussion von Zielen, Prioritäten und Instrumenten ausschliesslich im Rahmen der Legislaturplanung stattzufinden habe.⁹

Der Auftrag der Berichte besteht darin, sich mit politikrelevanten Zukunftsfragen und künftigen Herausforderungen auseinanderzusetzen. Der Fokus liegt dabei bewusst auf einer vernetzten Gesamtsicht, die über die einzelnen Departemente (sektorische Sichtweise) hinausblicken soll. Daraus ergibt sich, dass der Bericht sich primär den politischen Querschnittsthemen widmet, wie zum Beispiel der Bevölkerungsentwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklung, der Digitalisierung, der sozialen Sicherheit und gesellschaftlichen Kohärenz, der Umwelt und der Infrastruktur, der Frage nach der Finanzierbarkeit staatlichen Handelns oder der Sicherheit. Um diesen Gesamtblick gewährleisten zu können, wirken im Perspektivstab hochrangige Fachleute aus allen sieben Departementen mit.¹⁰

⁸ Der Bundesrat (Hg.): Bundesrat nimmt Bericht «Perspektiven 2025» zur Kenntnis. Auf: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-38524.html> (abgerufen am 08.10.2023).

⁹ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 1998, S. 21.

¹⁰ Von Bergen, Stefan 2023.

2.2 Parlamentarische Initiativen als Impulsgeberinnen

In der zweiten Hälfte der 90er-Jahre drängten parlamentarische Initiativen sowohl von rechts, als auch von links, den Bundesrat dazu, seinen Einfluss zur aktiven Gestaltung einer zukunftsorientierten Politik vermehrt wahrzunehmen oder diesen gar bewusst zu stärken.¹¹

Am 12. Dezember 1995 reicht SVP-Nationalrätin Brigitta M. Gadiant ein Postulat ein, dass für die Schweiz einen «Zukunftsdialog» fordert. Die Begründung verweist darauf, dass aktuelle Entwicklungen wie Globalisierung und Informatisierung einerseits Chancen, andererseits aber auch grosse Risiken und Herausforderungen mit sich brächten, die von der Gesellschaft ein neues Bewusstsein erforderten. Gadiant folgert, dass der Bundesrat Initiant und Moderator eines Zukunftsdialogs sein müsse: «Nur auf diesem Wege kommen wir zu jenem so wichtigen Grundkonsens der öffentlichen Meinung, dessen Fehlen heute so oft beklagt und bedauert wird.» Sie fordert einen Bericht des Bundesrates, damit Massnahmen über den Tagesbedarf hinaus, zukunftsorientiert und eingebettet in eine globale Sicht der Dinge, erarbeitet und mit verbesserter Akzeptanz umgesetzt werden könnten.¹²

Ein gutes Jahr später, am 19. März 1997, reicht SP-Nationalrat Hans Zbinden unterstützt von sieben Mitunterzeichnenden ein Postulat ein. Dieses konstatiert, dass die politisch legitimierten Instanzen zunehmend an Einfluss verlören und sieht diese Entwicklung als «Folge der Entgrenzung der Märkte und der transnationalen Ausrichtung der Unternehmen, die die finanzielle Basis des Staates bedrohten». Gleichzeitig gewinne die «sogenannte Nichtpolitik», Wirtschaft, Wissenschaft und Medien zunehmend mehr Gewicht, wo es um zukunftsweisende Entscheidungen gehe, unterstehe dabei aber nur beschränkt einer öffentlichen-demokratischen Kontrolle. Die Politik werde so de facto zur Sachverwalterin von Entwicklungen, die sie weder geplant noch gestaltet habe und die vielmehr zurückzuführen seien auf wirtschafts- und wissenschaftsstrategische Entscheidungen, die ausserhalb der Politik getroffen würden. Gleichzeitig falle der Politik die undankbare Rolle zu, wegweisende Entscheidungen der Nichtpolitik quasi im Nachhinein einer öffentlichen Akzeptanz zuzuführen. Als aktuelles Beispiel führt Zbinden die Gentechnologie an. Die Unterzeichnenden benennen zwei Möglichkeiten, wie auf diese Entwicklung reagiert werden könne: Akzeptanz «im Sinne einer schwachen Politik

¹¹ Dazu mehr im Kapitel 2.6 *Die Entstehung der Berichte im grösseren historischen Zusammenhang betrachtet.*

¹² Gadiant, Brigitta M., Postulat 95.3578, Fraktion BD, SVP.

und eines schwachen Staates» oder die Rückgewinnung des Primates der Politik mittels institutioneller Neukonstruktionen, wobei sie als Beispiel den von Deutschland eingeführten Wirtschafts- und Sozialrat anführen. Der Postulant fordert den Bundesrat explizit zu Letzterem auf, wodurch der Legitimationsdruck für Wirtschaft und Wissenschaft gegenüber der Öffentlichkeit erhöht werden sollte.¹³

Als am 21.12.1998 der erste Lage- und Umfeldanalysebericht samt Stellungnahme des Bundesrates an einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt und allen Parlamentarier*innen abgegeben wird, hält die Pressemitteilung fest, dass die Studie «aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses [...] erarbeitet» worden sei und dass der Bundesrat mit dem Bericht das Postulat Zbinden erfülle.¹⁴ Tatsächlich wird dieses im Folgejahr als erledigt abgeschrieben.¹⁵ Auch der Lagebericht selbst verweist bei der Beschreibung der Ausgangslage in Kapitel 2 explizit auf das Postulat Zbinden.¹⁶

Wie ich bereits aufgezeigt habe, wurde der Bericht allerdings vom Bundesrat als Hauptauftrag in das Jahresprogramm 1997 des Perspektivstabs der Bundesverwaltung aufgenommen, was planerisch vor Jahresbeginn erfolgt sein dürfte. Wohingegen das Postulat Zbinden erst im März 1997 eingereicht wurde. Zu einem Zeitpunkt also, als der Auftrag für die Berichterstellung bereits erfolgt war. Von daher scheint es plausibler, dass der in Auftrag gegebene Bericht sich anbot, um das Postulat ohne grossen zusätzlichen Aufwand abschreiben zu können, als dass er tatsächlich als Reaktion auf die parlamentarische Initiative erstellt worden wäre. Im Rahmen eines Interviews mit dem damaligen Initiator des Postulats, Alt-NR Zbinden, habe ich nachgefragt, wie er das einschätze und ob aus seiner Perspektive sein Anliegen mit dem Bericht tatsächlich erfüllt worden sei. Letzteres negierte er wenig überraschend und wies darauf hin, dass hinter jedem Postulat eine Strategie stecke. Den Parlamentarier*innen ginge es oft nicht zuletzt darum, abzutasten, ob der Bundesrat bezüglich eines Anliegens – in seinem Fall die bewusste Stärkung des Einflusses der Politik gegenüber der Ökonomie - überhaupt bereit sei, sich zu engagieren, was in diesem Fall offensichtlich nicht der Fall gewesen sei. Berichte würden, so Zbinden, von den politischen Entscheidungsträgern gerne als

¹³ Zbinden, Hans. Postulat 97.3113. SP.

¹⁴Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Hg.): Globalisierung und künftige Herausforderungen für die Bundespolitik. Auf: <https://www.admin.ch/cp/d/1998Dec21.101005.12996@idz.bfi.admin.ch.html> (abgerufen am 08.10.2023).

¹⁵ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Geschäftsbericht 1998. Bericht des Bundesrates über Schwerpunkte der Verwaltungsführung. Bern, 1999, S. 6.

¹⁶ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 1998, S. 21.

Beruhigungsmittel eingesetzt, mit dem man Forderungen zumindest für eine gewisse Zeit in die Schranken verweisen könne.¹⁷

Meiner Einschätzung nach haben die eingereichten politischen Vorstöße zwar nicht unmittelbar den Ausschlag dafür gegeben, dass der Bundesrat beschloss, seinem Perspektivstab den Auftrag zu erteilen, fortan alle vier Jahre eine Lage- und Umfeldanalyse als Grundlagendokument für die Legislaturplanung der Bundesregierung zu erstellen. Die Postulate dürften aber doch signalisiert haben, dass das Bedürfnis nach einer zukunftsorientierten, vorausschauenden Planung der Bundesregierung, nach einer Nutzung ihrer politischen Spielräume, trotz zunehmender internationaler Verflechtung, nach einer Positionierung der Exekutive und mehr noch nach einer Vermittlung zwischen den verschiedenen politischen Interessensgruppen im Verlauf der 90er-Jahre offenbar deutlich zugenommen hatte.

2.3 Die Stellung der Berichte innerhalb des Führungsinstrumentariums der Bundesregierung

Im Bericht zur strategischen politischen Steuerung des Bundesrates, den die Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2009 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates erstellte¹⁸ werden die Steuerungsinstrumente der Landesregierung grafisch im Überblick dargestellt, darunter, farblich markiert, auch der Bericht des Perspektivstabes:

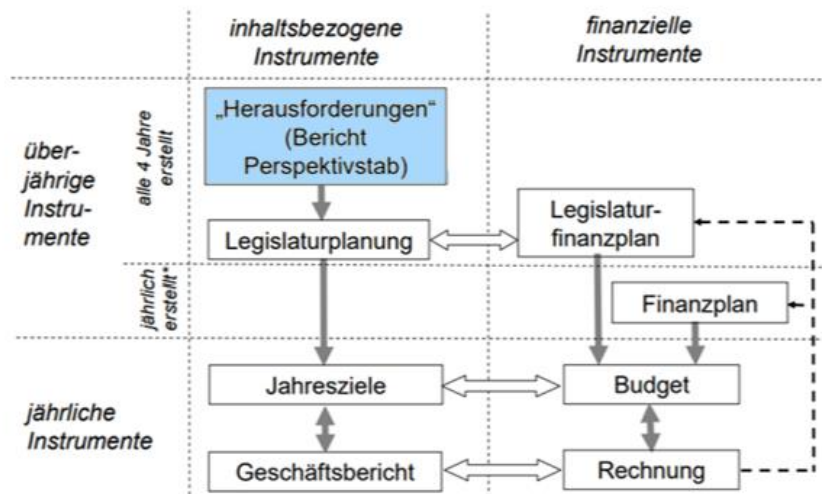


Abbildung 2: Steuerungsinstrumente der Landesregierung

¹⁷ Zbinden, Hans: Interview vom 24.08.2023. (Abschrift vgl. Anhang 1.)

¹⁸ vgl. Genaueres im Kapitel 3

2.4 Die rechtliche Grundlage der Berichte

2009 stellt die Parlamentarische Verwaltungskontrolle in ihrem Bericht fest, dass – anders als die Legislaturplanung und der Legislaturfinanzplan für die Tätigkeit des Perspektivstabs eine ausdrückliche rechtliche Grundlage fehle. Auch in Artikel 17 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), der die Instrumente der Planung des Bundesrates einzelnen aufzähle, fehlten entsprechende Regelungen oder Hinweise. Anknüpfen lasse sich allenfalls indirekt an Artikel 146 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes, der verlange, dass die Legislaturplanung auf eine Lageanalyse abstelle. Organisationsrechtlich könne die Arbeit des Perspektivstabs auf Artikel 55 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG) abgestützt werden. Diese Bestimmung ermächtige den Bundesrat, Stabs- und Planungs- und Koordinationsorgane einzusetzen.¹⁹

Erst per 1.1.2015 wird Art. 32 des RVOG um eine Bestimmung ergänzt, die unmissverständlich festhält: «Der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin sorgt für eine langfristige und kontinuierliche Lage- und Umfeldanalyse und erstattet dem Bundesrat laufend Bericht darüber.»²⁰ Gemäss Auskunft der Bundeskanzlei wurde der Artikel aufgrund der Regierungsreform 2010 ins RVOG aufgenommen mit dem Ziel, die strategisch-politische Steuerung zu stärken.²¹ Thurnherr schreibt im Vorwort des Berichts von 2018, dass das Parlament im September 2012 beschlossen habe, diesen Zusatz in das RVOG aufzunehmen.²²

2.5 Zielpublikum / Adressat*innen

Der Bundesrat stellt die Berichte über die eigene Nutzung hinaus der Bundesverwaltung und den Spezialkommissionen der eidgenössischen Räte zur Behandlung der Legislaturplanung zur Verfügung. Sie werden auch den Kantonen sowie den Parteien für eigene Reflexionen abgegeben und zudem der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht, wie jeweils den Medienmitteilungen zu den Berichten entnommen werden kann:

²⁰ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), Art. 32 Bestimmung c^{ter}. Auf: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1997/2022_2022_2022/20191202/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1997-2022_2022_2022-20191202-de-pdf-a-2.pdf (abgerufen am 11.10.2023).

²¹ Bandorf, Henriette-Dorothee, im Auftrag von Thurnherr, Walter: Persönliche Kommunikation (2023).

²² Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Die Schweiz 2030. Was muss die Politik heute anpacken? 77 Antworten. Bern, 2018, S. 15.

«Wie der Bundesrat bereits früher erklärt hat, ist er willens, bei der Diskussion über die künftigen Herausforderungen eine führende Rolle einzunehmen. Die Frage, welche politischen Folgerungen zu ziehen sind, ist allerdings nicht allein Sache der Landesregierung, sondern in unserem föderalistisch-liberalen Staatswesen die Aufgabe aller an der Politik Beteiligten. Von Parlament, Kantonen und der politischen Öffentlichkeit wird es ebenso sehr abhängen, welche Richtung und Intensität die Diskussion über unsere Zukunft annehmen wird. In diesem Sinne unterbreitet der Bundesrat den Bericht der Öffentlichkeit.»²³

Die Veröffentlichung der Berichte in digitaler Form geschieht jeweils im Rahmen der Medienmitteilung des Bundesrates, zuletzt am 25. Mai 2022.²⁴

Die Rezeption dieser Berichte ausserhalb der Bundesebene ist nicht Gegenstand dieser Arbeit. Eine kurze Internetrecherche zeigte aber, dass verschiedene Kantone im Rahmen ihrer Planungsarbeiten auf den Bericht verweisen, so z.B. der Kanton Graubünden:

«Für zehn Politikbereiche, die ihrerseits in rund achtzig Rubriken unterteilt sind, waren stufengerechte Ziele zu definieren, Massnahmen festzulegen und die benötigten Mittel zuzuordnen. Leitlinien für diesen Prozess bildeten eine Darstellung der mittelfristigen Trendentwicklung global, in der Schweiz und im Kanton. Diese Darstellung stützte sich einerseits auf den Bericht des Perspektivstabes der Bundesverwaltung («Herausforderungen 1999-2003 – Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik»; Ende 1998 von der Bundeskanzlei veröffentlicht) und andererseits auf die Einschätzungen der Departemente.»²⁵

2.6 Die Entstehung der Berichte im grösseren historischen Zusammenhang betrachtet

Die 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts gelten als Zeit des Umbruchs, zuweilen wird in der Literatur sogar von einer Zeitenwende gesprochen:

- Weltpolitische Neuordnung: Das Ende des Kalten Krieges und der Zerfall der Sowjetunion 1991 setzen der Systemkonfrontation zwischen Kapitalismus und

²³ Der Bundesrat (Hg.), Medienmitteilung 2011, 2023.

²⁴ Der Bundesrat (Hg.): Bundesrat nimmt Bericht «Schweiz 2035» zur Kenntnis. Auf: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89023.html> (abgerufen am 08.10.2023).

²⁵ Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat, Bericht über die Regierungsprogramme und den Finanzplan für die Jahre 2001-2004. Chur, 2000, S. 4.

Kommunismus ein Ende. Die USA wird alleinige Supermacht.²⁶ Länder weltweit müssen sich aussenpolitisch neu orientieren.

- Wirtschaftlich nimmt die Globalisierung im Verlauf der 90er-Jahre deutlich Fahrt auf, was die unten eingefügte Grafik der Konjunkturforschungsstelle der ETH gut illustriert:²⁷

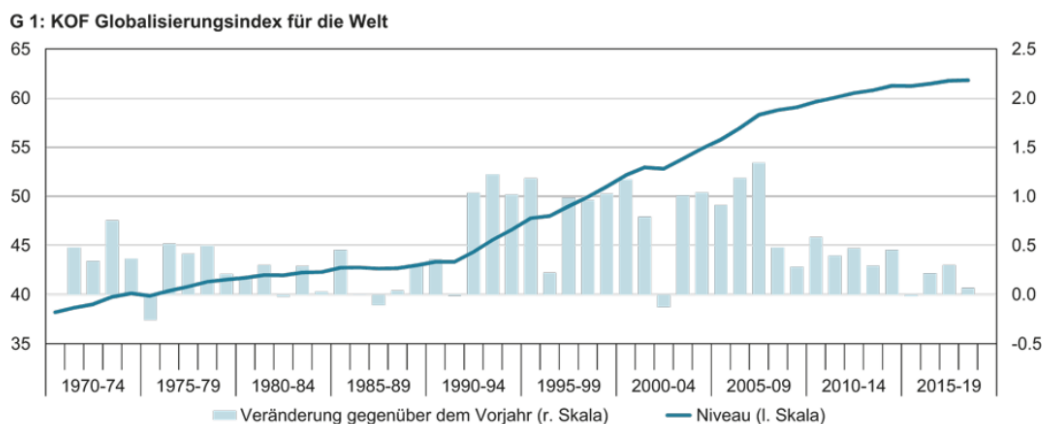


Abbildung 3: Verlauf der Globalisierung von 1970-2019

Im Zuge der GATT/WTO-Verhandlungen setzt sich die Liberalisierung der globalen Kapital-, Güter- und Arbeitsmärkte zunehmend durch. Insbesondere grosse Unternehmen und Konzerne richten sich international aus. Diverse Schweizer Unternehmen verlegen einen Grossteil ihrer Produktion in Niedriglohnländer. Während liberale Wirtschaftskreise auf diese Entwicklung mit Euphorie reagieren, löst sie seitens der Arbeitnehmenden und Gewerkschaften Verunsicherung oder gar Ablehnung aus. Denn mit dem neuen Jahrzehnt setzt eine weltweite Rezession ein. Das Wirtschaftswachstum sinkt z.B. in der Schweiz von 3% in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre auf deutlich unter 1% im Durchschnitt der Jahre 1990-1998. Schweizweit bauen die Betriebe zwischen 1991 und 1998 aufgrund von Restrukturierungen – die nur teilweise durch die Globalisierung verursacht sind – mehr als 290'000 Stellen ab. Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz steigt auf ein bis dato beispielloses Rekordhoch: Zeitweise waren über 250'000

²⁶ Wikipedia: 1990er. Auf: <https://de.wikipedia.org/wiki/1990er> (abgerufen am 16.09.2023).

²⁷ ETH Zürich (Hg.), KOF Bulletin Nr. 157. Zürich, 2021, S. 4.

Stellensuchende gemeldet.²⁸ Nicht nur Arbeitsmarktbeobachter und -behörden wurden von dieser Entwicklung überrascht, auch viele Firmen waren schlecht auf die Krise vorbereitet. Ganze Branchen, wie die Textil- und die Schwerindustrie, wurden weitgehend ausradiert.²⁹

- Gesellschaft: Die oben aufgezeigten Entwicklungen führten – aufgrund einer sehr ungleichen Chancen- respektive Risikoverteilung in der Gesellschaft – zu einer kulturellen Polarisierung der Gesellschaft, wo es um die Frage der Öffnung, respektive Abgrenzung geht. Die ehemals traditionelle Arbeiterklasse wendete sich vermehrt hin zu einer populistisch-konservativen statt einer internationalistisch-linken Ideologie. Während sich die SP wie die Mitte und die FDP mehrheitlich für eine Öffnung und für eine Integration in supranationale, resp. internationale Organisationen (EU, UNO) ausspricht, gelingt es der SVP viele Globalisierungsverlierer*innen und -kritiker*innen mit einer strikten Abschottungspolitik für sich zu gewinnen. Sie erlebt, nachdem sie lange Zeit bezüglich Wählerstärke hinter FDP, CVP und SP auf Rang 4 lag, in den 90er-Jahren einen starken Zuwachs und wird 2003 mit 55 von 200 Sitzen im Nationalrat die stärkste Partei.³⁰

Zudem legt die rasant fortschreitende digitale Revolution (zunehmende berufliche und private Nutzung von Computern und Mobiltelefonen und das Aufkommen von Internet und E-Mails) die Grundlage für bedeutende arbeitsmarktliche und gesellschaftliche Umbrüche.³¹

Vergegenwärtigen wir uns nochmals die parlamentarischen Initiativen, die in Kapitel 2.2 als Impulsgeberinnen für die Lage- und Umfeldberichte herausgearbeitet wurden, so lassen sich deren Anliegen nun besser einordnen, und es lassen sich zudem aufschlussreiche Hinweise auf die Wahrnehmung der bundesrätlichen Rolle im Politsystem gewinnen:

Das Postulat Gadiant sieht den Bundesrat als Initiator und Moderator eines Zukunftsdialogs, mit dem dieser den für die demokratischen Entscheidungsprozesse

²⁸ Weber, Bernhard A.: Arbeitslosigkeit in der Schweiz: Was passierte in den Neunzigerjahren? Bern, 2001, S. 4.

²⁹ Honegger, Claudia et.al.: Die Zukunft im Alltagsdenken. Szenarien aus der Schweiz. Konstanz, 2002, S. 67-70.

³⁰ Wikipedia: Schweizerische Volkspartei. Auf: https://de.wikipedia.org/wiki/Schweizerische_Volkspartei (abgerufen am 10.09.2023).

³¹ Wikipedia: 1990er, 2023.

grundlegenden gesellschaftlichen Grundkonsens, der durch die oben dargestellten Entwicklungen zunehmend in Frage gestellt wird, fördern kann. Tatsächlich zieht sich die Herausforderung des sozialen Zusammenhalts und die Frage, wie die innenpolitische Konsenssuche künftig sichergestellt werden kann, durch alle Berichte hindurch.³² Gadiant schreibt dem Bundesrat, als Konkordanzregierung, die die wesentlichen politischen Strömungen integriert, eine Vermittlungsrolle zwischen den einzelnen auseinanderdriftenden gesellschaftlichen Segmenten zu.

Das Postulat Zbinden nimmt die Globalisierung und den damit verbundenen Effekt, dass sich das Kräfteverhältnis zwischen Wirtschaft und Politik zugunsten der Wirtschaft verschoben hat, auf und fordert, dass der Bundesrat die politische Gestaltungsmacht zurückgewinnt, damit nicht nur wirtschaftsliberale Kreise, sondern die Gesamtgesellschaft über zukünftige politische Weichenstellungen entscheiden kann. Von daher geht es auch Zbinden um eine Vermittlung, nämlich um die Vermittlung zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessensgruppen und um Sicherstellung der demokratischen Legitimation von richtungsweisenden Entscheidungen.

³² *Herausforderungen 1999-2003*, S. 5: «Wie ein gesellschaftlicher Konsens in diesen zentralen Fragen erreicht werden kann, der den sachpolitischen Herausforderungen gerecht wird, wird darum – im Rahmen der Analyse des Berichts – die zentrale Anforderung an das politische System sein. Vor diesem Hintergrund wird die Frage, ob und welche neuen Formen der innenpolitischen Konsenssuche für die Beantwortung der anstehenden Fragen notwendig und möglich und welche Vor- und Nachteile damit verbunden sind, zu einer künftigen Schlüsselfrage.» *Herausforderungen 2003-2007*, S. 5: Hier zeigt sich das Thema «gesellschaftliche Kohäsion» bereits im Inhaltsverzeichnis. Diese wird neu in der «Übersicht grundlegender Zukunftsfragen» explizit genannt. Heisst es im ersten Bericht noch «Verfassung und Institutionen» so wird im zweiten Bericht ergänzt «Verfassung, Institutionen und nationaler Zusammenhalt». *Herausforderungen 2007-2011*, S. 5 fokussiert auf Herausforderungen für die Schweiz, von denen die zweite lautet: «gesellschaftliche Kohäsion sicherstellen». Auch die grössere konzeptionelle Veränderung im Übergang zum vierten Bericht *Perspektiven 2025*, S. 1, ändert im Grundsatz nichts. Als sechste von insgesamt 12 herausgearbeiteten Herausforderungen wird genannt: «Gesellschaftliche und kulturelle Spannungen frühzeitig erkennen und das Bewusstsein für gemeinsame Werte stärken». Im fünften Bericht, *Perspektiven 2030*, heisst es in der Zusammenfassung der Resultate, S. 5: «Bei zunehmender Globalisierung und wirtschaftlicher Dynamik steigen das Wohlstandsgefälle und die kulturelle Diversität. Dies kann den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden, stellt für die Schweiz gleichzeitig aber auch einen [sic] Chance dar. In einem Umfeld wachsender gesellschaftlicher Diversität kommen Bildung und Kultur eine wichtige vermittelnde Rolle zu. Durch das Wirtschaftswachstum stehen zudem mehr Mittel zur Verfügung um Verteilkonflikte zu entschärfen.» In der Buchausgabe «*Die Schweiz 2030*» widmet sich Benedikt Würth dem Thema «Demografischer Wandel und nationale Kohäsion» (ab S. 225). Das Thema ist aber auch in anderen Beiträgen präsent. U.a. nennt Paul Widmer den Verlust des gesellschaftlichen Zusammenhalts in der Schweiz, wo die soziale Kohäsion durch die auf Konsens ausgerichtete Politik traditionell stark sei, als eine von «Drei Gefahren für unsere Demokratie» (ab S. 219).

3 Die Lage- und Umfeldanalysen im Wandel der Zeit

3.1 Einleitende Bemerkungen

Die Berichte waren während des Vierteljahrhunderts seit ihrer Initialisierung immer wieder Gegenstand von Kritik und Verbesserungsvorschlägen. Diverse Änderungen wurden jeweils in Folge umgesetzt. Kritik und Anpassungen werden in den anschliessenden Unterkapiteln gegliedert nach den folgenden Aspekten untersucht: Berichtstitel und Bezugszeitraum, Mitwirkende, sowie Anspruch und Methodik. Nicht analysiert werden hingegen inhaltlich/thematische Änderungen, da diese aufgrund der Komplexität der Thematik den Rahmen einer Maturitätsarbeit deutlich sprengen würden. Die Hinweise auf die Veränderungen stammen teilweise aus Drittberichten, zum Teil werden sie in den begleitenden Erläuterungen, respektive den Einleitungen zu den Lage- und Umfeldanalysen thematisiert oder aber sie fallen beim Vergleich der Berichte ins Auge. Von Interesse sind natürlich nicht nur die Veränderungen an sich, sondern auch die Frage danach, was für eine Absicht, diese verfolgen. Der amtierende Bundeskanzler Walter Thurnherr äusserte sich dazu auf meine Anfrage am 15. August 2023 per Mail wie folgt: «Prozess, Methodik und Ausgestaltung der Lage- und Umfeldanalyse werden den Bedürfnissen und Entwicklungen angepasst und weiterentwickelt. Dieses Vorgehen wird auch zukünftig beibehalten.»³³ Mit anderen Worten: Die analysierende Auseinandersetzung mit den Veränderungen, die seit 1998 an den Berichten vorgenommen wurden, müssten interessante Hinweise auf veränderte Bedürfnisse und Ansprüche liefern.

3.2 Berichtstitel und Bezugszeitraum

Die ersten drei Berichte, die 1998, 2002 und 2006 publiziert wurden, sind betitelt mit: «Herausforderungen» und den Daten der jeweiligen Legislaturperioden.³⁴

2008 beauftragte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates die Parlamentarische Verwaltungskontrolle mit einer Untersuchung zur strategischen politischen Steuerung des Bundesrates. Sie begründete den Auftrag u.a. damit, dass kaum transparent sei, auf welche Weise der Bundesrat seine Führungsverantwortung wahrnehme und auf welchen Führungsinformationen seine Entscheide beruhen. Zudem

³³ Thurnherr, Walter: Persönliche Kommunikation (2023).

³⁴ Vgl. dazu die von mir erstellte tabellarische Gesamtübersicht im Anhang 2.

falle auf, dass der Bundesrat über keinerlei langfristige Ziele verfüge, die einen Planungshorizont von mehr als zehn Jahren erfassen.³⁵

Den Berichten des Perspektivstabs wird seitens der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle attestiert, dass sie fachlich solide und grundsätzlich nützliche Informationen über Megatrends und die Zukunft zur Verfügung stellen, die für die strategische Steuerung durchaus unterstützend sein könnten. Dennoch ist die Beurteilung von Aufwand und Ertrag niederschmetternd: Trotz ihres Potentials seien die Berichte in der Praxis faktisch weitestgehend bedeutungslos.³⁶

Wo aber ortet die Parlamentarische Verwaltungskontrolle die Ursache für dieses Missverhältnis? Einmal darin, dass bislang eine strategische politische Steuerung des Bundesrates im Rahmen der Legislaturplanung kaum stattgefunden habe, was die Ergebnisse der Lage- und Umfeldanalysen für dieses Führungsinstrument in logischer Konsequenz tatsächlich obsolet macht. Die Legislaturplanung in ihrer aktuellen Form beschränke sich – so lässt sich dem Bericht entnehmen – weitestgehend auf die Planung der gesetzgeberischen Vorlagen der nächsten Amtsperiode und habe daher die Qualität einer Arbeitsplanung. Zurückgeführt wird das – aufgrund der Interviews mit den amtierenden Bundesrät*innen – darauf, dass der Bundesrat sich bislang aus zeitlich Gründen kaum mit Grundsatzfragen von strategisch politischer Tragweite habe auseinandersetzen können.³⁷ Weitere Gründe seien der unverbindliche Status der Lage- und Analyseberichte aber auch die Form der Berichte und da vor allem der «Aggregationsgrad» der Informationen,³⁸ womit gemeint ist, dass diese zu wenig politisch auf den Punkt gebracht und dadurch nicht direkt für die politische Entscheidungsfindung nutzbar sind.

In Anhang 3 zum Bericht werden ausgehend von dieser Einschätzung mögliche Optimierungen im Instrumentarium der strategischen politischen Steuerung aufgezeigt. Die aufgelisteten Forderungen, die den Perspektivenbericht betreffen, sind:

³⁵ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Hg.): Die strategische politische Steuerung des Bundesrates. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Bern, 2009, S. 7.

³⁶ Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (Hg.) 2009, S. 28 und 49.

³⁷ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Hg.) 2009, S. 48-51.

³⁸ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Hg.) 2009, S. 28.

- Informationen aus der Umfeld- und Lageanalyse zur Früherkennung von gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Trends und Entwicklungen verwesentlichen und politisch auf den Punkt bringen.
- Perspektivenbericht als verbindliches Analyseinstrument einsetzen und Erkenntnisse daraus in der Legislaturplanung nutzen und umsetzen.
- Analyse auf strategische politische Trends, Ereignisse und Entwicklungen fokussieren.
- Prozess zur strategischen Umfeld- und Lageanalyse dem Legislaturplanungsprozess voranstellen und konsequent miteinander verknüpfen.
- Perspektivstab unter der Leitung der Bundeskanzlerin mit Vertreterinnen und Vertretern der Departemente, von ausgewählten Ämtern und von der Wissenschaft (Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt) stärken.
- Umfeld- und Lageanalyse auf das Wohl des Landes und seiner Bevölkerung fokussieren und Informationen daraus im Hinblick auf die strategische politische Führung des Landes auswerten.³⁹

Ziel – so führen die Autor*innen des Berichts aus – müsse es sein, die strategische politische Perspektive des Bundesrates zu stärken: «Aus den Erkenntnissen aus der strategischen Lageanalyse entwickeln die Mitglieder des Bundesrates als Kollegium eine gemeinsame strategische politische Perspektive, die durchaus über die Legislaturperiode hinausreichen kann. Diese Perspektive bringen sie in politischen Leitsätzen, zukunftsgerichteten Zielen sowie Prioritäten, Schwerpunkten und Vorstellungen zur Finanzierbarkeit zum Ausdruck. Künftig liegt der strategisch-politische Fokus und die Substanz der Legislaturplanung genau auf diesen Elementen und nicht wie bisher auf der Planung von Vorlagen.»⁴⁰

Ab 2010 ändert die Benennung der Lage- und Umfeldanalysen – gestützt auf die obigen Einschätzungen und Schlussfolgerungen – in «Perspektiven». Dadurch wird die oben zitierte Forderung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zumindest in der Titelgebung der Berichte umgesetzt. Der Zeitraum, auf den sich die Berichte beziehen, löst sich erstmals von der vierjährigen Legislaturperiode, und wird auf 10-15 Jahre erweitert. Der Bericht, der 2010 publiziert wurde, erscheint daher unter dem Titel «Perspektiven 2025». Mit dieser Neuerung vollzieht sich also die Umstellung von der legislaturbezogenen hin zur legislaturübergreifenden Ausrichtung.

³⁹ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Hg.) 2009, Anhang 3, S. 76.

⁴⁰ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Hg.) 2009, S. 94.

Die nächste Änderung erfolgt 2018. Der Titel heisst nun nicht mehr «Perspektiven», sondern neu «Die Schweiz 2030. Was muss die Politik heute anpacken? 77 Antworten». Einen Ausblick auf das Jahr 2030 zu gewinnen, ist damit explizit nur noch der eine von zwei Schritten. Der zweite ist der, zu überlegen, was das für die Gegenwartspolitik bedeutet. Die Betrachtung des Titels legt nahe, dass dieser zweite Schritt neu sehr bewusst in den Vordergrund gerückt wird. Dieser Interpretation entspricht auch, dass in den beiden letzten Ausgaben der Lage- und Umfeldanalyse, die in die Verantwortung von Bundeskanzler Walter Thurnherr fallen, ins Auge sticht, dass die Rechenschaftspflicht der Gegenwartspolitik gegenüber künftigen Generationen als Argument dafür ins Feld geführt wird, wichtige politische Entscheidungen nicht einfach aufzuschieben, sondern anzugehen. In der Buchausgabe «Die Schweiz 2030» (2018) ist die Einführung des Bundeskanzlers betitelt mit: «Was die politische Schweiz 2030 der politischen Schweiz von heute (vielleicht) vorhalten wird». Im Vorwort zum letzten erschienen Bericht schreibt Walter Thurnherr: «Man soll Argument, sowie Gegenargument suchen und gewichten. Man soll konsultieren und beraten. Aber dann kann und soll man die Weichen stellen. Wir fahren nicht in einem Tunnel, und es wäre falsch, so zu tun, als könnten wir nur zuschauen. Die künftigen Generationen werden uns daran messen».⁴¹ Allerdings ist es gerade die Vehemenz mit der diese Appelle an die politischen Entscheidungsträger*innen vorgebracht wird, die einen vermuten lassen, dass genau diese Weichenstellung bislang nur unzureichend stattgefunden hat.

Die Berichtsausgabe 2018 ist die Erste und bislang Einzige, die in Buchform publiziert wurde. Seite 15 erläutert Bundeskanzler Thurnherr, inwiefern sich diese Ausgabe vom letzten Bericht seiner Art unterscheidet und sagt auch gleich warum: «insbesondere aufgrund einzelner Rückmeldungen nach der Veröffentlichung des letzten Berichts».⁴² In der Debatte zur Interpellation von FDP-Ständerat Damian Müller betreffend «Kosten und Wirkung» des Buches ergänzt Thurnherr: «Es entstand aufgrund der Berichterstattung und der Kritik in der Legislaturplanungskommission der letzten Legislatur. [...] Die Kritik war: Macht etwas anderes!»⁴³ Die Änderungen betreffen wesentlich die Auswahl der

⁴¹ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Schweiz 2035. Think Tanks beantworten 20 Zukunftsfragen. Bern, 2022, S. 9.

⁴² Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 2018, S. 15.

⁴³ Amtliches Bulletin: Kosten und Wirkung der Publikation «Die Schweiz 2030, La Suisse 2030, La Svizzera 2030». Interpellation 19.3232, Auf: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=46216> (abgerufen am 17.10.2023).

Mitwirkenden sowie den Anspruch und die angewandte Methodik und werden daher in den folgenden Unterkapiteln näher ausgeführt. Was hingegen beibehalten wird, ist die legislaturübergreifende Optik.

2022 wurde die bislang letzte Lage- und Umfeldanalyse unter dem Titel «Schweiz 3035 Think Tanks beantworten 20 Zukunftsfragen» veröffentlicht. Sie erscheint erneut in der klassischen Berichtsform, d.h. nicht als Buchpublikation.

Betrachten wir rückblickend nochmals die Benennung der Berichte, so zeigen sich zwei eigentliche Zäsuren: Die erste zwischen dem dritten und dem vierten Bericht, die zweite zwischen dem fünften und dem sechsten Bericht. Wie aufgezeigt, bringt die erste Zäsur den Wechsel von den «Herausforderungen» zu den «Perspektiven». Während Herausforderungen quasi reaktiv bewältigt werden müssen, gilt es, Perspektiven aktiv zu entwickeln und anzusteuern. Meiner Meinung nach zeigt sich hier deutlich ein veränderter Anspruch nicht nur an die Lage- und Umfeldanalysen, sondern insbesondere auch an die strategisch-politische Steuerung der Schweizer Exekutive. Die zweite Zäsur rückt – wie bereits oben ausgeführt – auch von der Benennung her, die Weichenstellung durch die Gegenwartspolitik, die Nutzung des Handlungsspielraums zugunsten zukünftiger Generationen noch stärker in den Vordergrund.

Während der zeitliche Bezugsrahmen sich zunächst an der Legislaturplanung orientiert und damit auf vier Jahre beschränkt ist, was einem mittelfristigen Horizont entspricht, wird dieser vom 4. Bericht an – abgestützt auf die Empfehlungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle – legislaturübergreifend auf 10 bis 15 Jahre ausgedehnt.

3.3 Mitwirkende

Die ersten drei Berichte «Herausforderungen» entstehen unter der Leitung von Bundeskanzler François Couchepain (erster Bericht), resp. von Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz (zweiter und dritter Bericht) aus der Verwaltung heraus. Zuständiges Gremium ist, wie bereits aufgezeigt, der vom Bundesrat beauftragte Perspektivstab, in den Vertreter*innen aller sieben Bundesdepartemente delegiert sind. In einem Interview mit der Zeitung «Der Bund» erläutert Lorenzo Cascioni, seit 2006 Leiter der Sektion Planung und Strategie der Bundeskanzlei, wie sich die Zusammensetzung des Perspektivstabs im Übergang von den ersten drei Berichten («Herausforderungen») zu Bericht vier und fünf («Perspektiven») verändert hat. Für die ersteren seien Spezialisten aus jedem Bundesamt im Stab gewesen, für letztere hingegen in der Regel

Personen aus den Generalsekretariaten der Departemente, da diese über einen weiten Blick verfügten. Den Wechsel von den Spezialisten zu den Generalisten begründet Cascioni im Interview wie folgt: «Es braucht einen Querschnittsblick, viel Übersicht, und man sollte Generalist sein [...]. Wir haben den Hang, nur im Rahmen uns vertrauter Bereiche zu denken.» Im Perspektivstab, so fährt er fort, sei aber die Fähigkeit gefragt, die Wechselwirkungen zwischen gegensätzlichen Bereichen zu erkennen.⁴⁴ Klar ist: In den ersten drei Berichten dominiert die Optik der Verwaltung, die ihr Spezialist*innen-Wissen in die Berichte einspeist. Da, wie im ersten Teil aufgezeigt, Querschnittsthemen im Fokus stehen und der Bundesrat explizit eine «überdepartementale» Sicht in Auftrag gegeben hat, darf wohl der Schluss gezogen werden, dass dem Bericht ein gewisser Aushandlungs- / Abstimmungsprozess unter den beteiligten Departementsabgeordneten bezüglich Auswahl, Gewichtung und Einschätzung der als wesentlich eingestuften Entwicklungstrends, der herausgearbeiteten Herausforderungen und der ausgewählten Politikbereiche vorangegangen sein muss.

Bundeskanzler und Perspektivstab wurden für die Erstellung des ersten Berichts durch das Büro Metron AG (Bern) unterstützt, wie im zweiten Kapitel des ersten Berichts ausgeführt wird.⁴⁵ Im zweiten Bericht wird zudem erstmals erwähnt, dass die Analyse zum internationalen Umfeld in Anhang 1 unter Beizug des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Zürich (Prof. Dr. Dieter Ruloff) erarbeitet worden sei.⁴⁶ Die ersten drei Berichte wurden folglich hauptsächlich von Fachspezialisten der Bundesverwaltung erarbeitet, die sich punktuell von externen Spezialisten beraten und unterstützen liessen.

Berichte vier und fünf, die unter dem Titel «Perspektiven» erscheinen, werden auch bezüglich Mitwirkende konzeptionell stark umgestaltet. Wie im Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle gefordert⁴⁷ wird der Perspektivstab unter Leitung der Bundeskanzlerin, wie oben aufgezeigt, neu konzipiert. Zudem werden externe Expert*innen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft und im fünften Bericht zusätzlich ausländischen Think Tanks für die Erstellung des Berichts hinzugezogen. Diese beiden Berichte haben neu einen wissenschaftlichen Anspruch und übernehmen gängige Methoden der damaligen Zukunftsforschung (vgl. dazu das folgende Kapitel). Deshalb

⁴⁴ Von Bergen, Stefan 2023.

⁴⁵ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 1998, S. 22.

⁴⁶ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Herausforderungen 2003-2007. Trendentwicklung und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung. Bern, 2002, S. 28.

⁴⁷ Punkt 5 vgl. Liste S. 22

zog man zur fachlichen und methodischen Beratung und Unterstützung überdies das Center for Security Studies der ETH Zürich (CSS ETHZ) bei.⁴⁸

Mit dem Wechsel zu Walter Thurnherr als zuständigem Bundeskanzler wird die Lage- und Umfeldanalyse erstmals bewusst nicht mehr aus der Verwaltung heraus erstellt. In der Debatte zur Interpellation von FDP-Ständerat Damian Müller betreffend Kosten und Wirkung der Publikation «Die Schweiz 2030, La Suisse 2030, La Svizzera 2030» äussert sich Thurnherr zu den Überlegungen hinter dieser deutlichen Veränderung im Vergleich zu den Vorgängerberichten: «Wir [...] haben die Verwaltung entlastet und haben gesagt, dass wir nicht mehr die Verwaltung anfragen möchten. Denn die Verwaltung hat das ganze Jahr hindurch genügend Arbeit. Wir möchten nicht das Parlament befragen, das Parlament hat auch genügend Arbeit und Postulate. [...] Wir haben gesagt, dass man das jeweils mit anderen machen soll, mit Experten ausserhalb der Verwaltung und ausserhalb des Parlamentsbetriebs.»⁴⁹

In der Einleitung zum Buch, wird Thurnherr noch etwas deutlicher: «Bis auf wenige Ausnahmen sind alle Befragten ausserhalb der Verwaltung, ausserhalb des Parlaments und ausserhalb der Medien tätig. Medienschaffende und Parlamentsmitglieder hätten bestimmt genauso relevante Punkte aufbringen können, sie verfügen jedoch über eigene Kanäle und Möglichkeiten, um auf allfälligen Handlungsbedarf auf Stufe Bundesrat aufmerksam zu machen.»⁵⁰ Für die Buchausgabe 2018 wurden 77 überwiegend verwaltungsexterne Expert*innen befragt, für den letzten Bericht, der 2022 publiziert wurde, 31 Think Tanks, davon 6, d.h. knapp 20%, aus dem Ausland. Die Auswahl der Mitwirkenden erfolgte freihändig, d.h. Auswahlkriterien sind keine bekannt.

Kurz zusammengefasst heisst das, dass die Entwicklung von der nahezu ausschliesslichen Beteiligung der Verwaltung, über eine gemischte Mitwirkung von Generalist*innen der Verwaltung und externen Expert*innen, respektive Think Tanks, hin zu einem nahezu ausschliesslichen Bezug externer Expert*innen / Think Tanks verlief. Beteiligt ist die Bundesverwaltung an den letzten beiden Berichten aber selbstverständlich dennoch, insofern, als die Bundeskanzlei weiterhin konzeptionell für die Lage- und Umfeldanalyse verantwortlich ist und damit die zu bearbeitende(n) Fragestellung(en) vorgibt und zudem mit der Auswahl der Mitwirkenden entscheidende Weichen stellt. Für die letzten beiden Berichte war seitens der Bundeskanzlei die Sektion Strategische

⁴⁸ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 2010, S.5.

⁴⁹ Amtliches Bulletin 2023.

⁵⁰ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 2018, S. 16.

Führungsunterstützung für die Lage- und Umfeldanalysen zuständig, der Perspektivstab wurde aufgelöst.⁵¹ Die Generalsekretärin der «Die Mitte», hat in ihrer Beantwortung meiner Fragen überdies darauf hingewiesen, dass die Themen, mit welchen sich die Lage- und Umfeldanalysen jeweils befassen, in Absprache mit der Legislaturplanungskommission erarbeitet werden. Die Mitte sei hier ebenfalls vertreten und bringe entsprechende Themen ein.⁵²

3.4 Anspruch und Methodik

3.4.1 Die ersten drei Berichte: «Herausforderungen»

In Kapitel 2 des ersten Berichts führen die Autor*innen aus, dass für das Berichtskonzept Fragestellungen der praktischen Politik wegleitend gewesen seien. Der Bericht decke zudem die wichtigsten Politikbereiche ab. Einzelne Bereiche seien nicht berücksichtigt worden, weil geeignete Grundlagenstudien gefehlt hätten.⁵³ Diese Erläuterungen und die Betrachtung der ersten drei Berichte zeigen Folgendes: Die Berichte bieten das Bild einer analytischen Bestandesaufnahme hinsichtlich erwarteter, resp. möglicher zukünftiger Entwicklungen aus den einzelnen Politikbereichen (Sektoren). Die Fachspezialisten der Departemente steuerten dazu offenbar die Erkenntnisse aus den bereits bestehenden sektoriell ausgerichteten Studien der Bundesämter bei. In den ersten drei Berichten wird dazu übereinstimmend ausgeführt auf welche Quellen sich die Trendannahmen stützen. Erwähnt werden z.B. bezüglich demografischer Entwicklung die Trendszenarios des Bundesamtes für Statistik, bezüglich Wirtschaftsentwicklung das Hauptszenario der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, bezüglich Technologieentwicklung verschiedene bestehende wissenschaftliche Untersuchungen. Zusätzlich seien die Ergebnisse von sektoralpolitischen Szenarienarbeiten, Ressortforschungsstudien verschiedener Bundesämter und weitere Expertenstudien mitberücksichtigt, ausgewertet und zu einer Gesamtschau zusammengeführt worden.⁵⁴

Die Berichte verfolgen also die Absicht, eine Gesamtschau über die Politikbereiche des Bundes hinweg zu bieten. Diese werden allerdings nicht vernetzt, sondern nebeneinander, d.h. je für sich genommen, betrachtet. Das zeigt sich bereits anhand der Gliederung der Berichte. Kapitel 2 ist jeweils betitelt mit «Analyse der Politikbereiche des

⁵¹ Bichsel, Yves: Persönliche Kommunikation (2023).

⁵² Luzio, Gianna: Persönliche Kommunikation (2023).

⁵³ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 1998, S. 21-22.

⁵⁴ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 2002, S. 28-29.

Bundes». Es folgen stets dieselben 8 Politikbereiche: Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit, Forschung und Bildung in Wirtschaft und Gesellschaft, Soziale Sicherheit und Gesundheit, Raumordnung – Umwelt – Infrastruktur, Aussenpolitik, Sicherheitspolitik, Finanzpolitik und Staatshaushalt sowie abschliessend Verfassung, Institutionen und nationaler Zusammenhalt. Auch die Herausforderungen, die aus diesen Analysen abgeleitet werden, beziehen sich auf die einzelnen Politikbereiche.

Wie oben dargelegt, stützen sich die Berichte ganz wesentlich auf bestehende wissenschaftliche Studien und Forschungen ab. Dennoch geben sich die Autor*innen bescheiden und schreiben zu den Berichten, dass diese strengen wissenschaftlichen Massstäben nicht genügen können. Sie erklären das damit, dass viele Überlegungen sich – allein schon aufgrund der Komplexität des thematischen Spektrums – nur teilweise empirisch begründen liessen. Aussagen hätten daher oftmals nur auf ihre Plausibilität überprüft werden können und seien deshalb deutlich als Aussagen über eine mögliche Zukunft deklariert sowie bewusst qualitativ gehalten, um keine falsche Präzision vorzuspiegeln. Ziel sei es, denkbare Entwicklungen zu erörtern, die sich ergeben könnten.⁵⁵

Diese Feststellungen erklären, weshalb Lorenzo Cascioni im Artikel «Der Bund» von Stefan Von Bergen den ersten drei Berichten den Charakter von «Nachschlagewerken über Zukunftsthemen»⁵⁶ attestiert. Sie zeigen aber auch, dass die Berichte nicht vorgeben, exakte Prognosen bieten zu können. Vielmehr versuchen sie mögliche Zukünfte abzustecken. Mit Kaffeesatzlesen haben sie also wenig zu tun.

3.4.2 Der vierte und fünfte Bericht «Perspektiven»

In den einleitenden Bemerkungen zum Bericht «Perspektiven 2025» wird darauf verwiesen, dass der Bericht erstmals in einer neuen Form vorliege. Der Anspruch ist hoch, heisst es doch: «Er stellt eine Gesamtschau der wichtigsten Zukunftsfragen der Bundespolitik dar.»⁵⁷ In der erläuternden Zusammenfassung wird zudem ausgeführt, dass sich das methodische Vorgehen auf eine Kombination von Trendanalyse und Szenariotechnik abgestützt habe.⁵⁸ Cascioni erläutert im «Der Bund» die Kombination dieser beiden Techniken wie folgt: «Der Stab bedient sich auch einer neuen Methode. Er

⁵⁵ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 1998, S. 21.

⁵⁶ Von Bergen, Stefan 2023.

⁵⁷ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 2010, S.5.

⁵⁸ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 2010, S. 4.

kombiniert Trendanalyse und Szenariotechnik. Eine Trendanalyse, erklärt Cascioni, extrapoliere eine Entwicklung – etwa der Bevölkerung – aufgrund realer Zahlen von der Vergangenheit in die Zukunft. Sie sei aber nur bei kontinuierlichen Veränderungen und nur in einem engen Bereich zuverlässig. Veränderungen mit hoher Ungewissheit und hoher Wirkungskraft versuche man in verschiedenen Szenarien kreativ, ja proaktiv, aber entlang klar definierter Entwicklungsachsen auszumalen.»⁵⁹ Der Perspektivstab stützt sich damit für seine Arbeiten auf die wesentlichsten Instrumente der strategischen Vorausschau, respektive der Zukunftsforschung ab.⁶⁰

Betrachtet man die beiden Berichte, die unter dem Titel «Perspektiven» 2010 und 2014 veröffentlicht wurden, so wird deutlich, dass diese die Empfehlungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, die in Kapitel 3.2 aufgezeigt wurden, zu einem hohen Grad aufgenommen und umgesetzt haben: Die sektorübergreifende Sichtweise wird bewusst gestärkt, nicht nur – wie bereits aufgezeigt, durch Veränderungen bei der Auswahl der Mitwirkenden (Generalisten statt Spezialisten und Beizug externer Expert*innen), sondern auch indem die entwickelten Szenarios jeweils die als besonders relevant gewichteten Politikbereiche (Aussenpolitik, Innenpolitik/öffentliche Finanzen, Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt/Infrastruktur) und ihre gegenseitige Abhängigkeiten berücksichtigen. Zudem wird wie gefordert versucht, die Ergebnisse entscheidungsrelevanter zu gestalten, indem beide Berichte jeweils die Chancen und Risiken für den eruierten Zukunftsraum (mögliche Zukünfte) herausarbeiten und der Bericht «Perspektiven 2025» zudem je die Hauptherausforderungen und Handlungsoptionen für alle vier erarbeiteten Szenarien auflistet.

3.4.3 Der sechste und siebte Bericht «Die Schweiz 2030», respektive «Die Schweiz 2035»

Nach den beiden «Perspektiven»-Berichten wird mit den Berichten sechs und sieben unter dem seit 2016 amtierenden Bundeskanzler Walter Thurnherr wiederum ein neues Berichtskonzept eingeführt. Der neue Bericht sei – so erläutert der Bundeskanzler in der Einleitung zur 2018 publizierten Ausgabe «Die Schweiz 2030» – bezüglich Inhalt als auch Aufbau anders. Er liefere weder wissenschaftlich herausgearbeitete Szenarien, noch erhebe er Anspruch auf einen mit der Bundesverwaltung konsolidierten Überblick über alle Risiken oder Herausforderungen. Eigentlich handle es sich nicht einmal um einen

⁵⁹ Von Bergen, Stefan 2023.

⁶⁰ Brockmann Kathrin et al. Denken auf Vorrat – Strategische Vorausschau macht Deutschland fit für die Zukunft. Policy Brief 06/13. Berlin, 2013, S. 3.

Bericht, sondern um eine Sammlung von bewusst kurz gehaltenen Antworten auf eine Frage, die rund achtzig nicht repräsentativ ausgewählten Persönlichkeiten aus verschiedenen Branchen und Landesteilen sowie aus dem Ausland gestellt worden sei: «Welcher politischen Frage, welcher Herausforderung, welchem Problem sollte der Bundesrat mehr Beachtung schenken? Was werden wir 2030 bereuen, 2017/2018 zu wenig berücksichtigt, zu fest verdrängt oder zu lange für richtig gehalten zu haben?»⁶¹

Zum Zweck, respektive zum Anspruch der neuen Berichtsform meint Thurnherr, dass auch dieser Bericht dem Bundesrat eine Grundlage für weitere Diskussionen im Hinblick auf die nächste Legislaturplanung bieten solle.⁶² Und zwar indem die verschiedenen Rückmeldungen dazu anregen sollen, «bisher Selbstverständliches zu hinterfragen und bisher Verdrängtes oder weniger Bekanntes zu überdenken.»⁶³

Das Konzept für den zuletzt erschienen Bericht «Schweiz 2035. Think Tanks beantworten 20 Zukunftsfragen» wird insofern angepasst, als dass die Fragen – im Vergleich zum Vorgängerbericht, der bewusst allen Mitwirkenden dieselbe offene Frage stellte – stark konkretisiert werden und jeweils zwei Think Tanks dieselbe Frage beantworten, wodurch auch unterschiedlichen Perspektiven und Einschätzungen Raum gegeben wird. Zudem werden nicht mehr Einzelpersonlichkeiten beigezogen, sondern eben Think Tanks. Bei den Fragen handelt es sich um Entscheidungsfragen. Vorgabe an die Mitwirkenden war denn auch, die Fragen mit Ja oder Nein zu beantworten und diese Antwort zu begründen. Wie bereits in Kapitel 3.3 dargelegt, zog die Bundeskanzlei offenbar die Legislaturplanungskommission bei, in der die Regierungsparteien vertreten sind, um die Fragen für den Bericht auszuwählen. Das Generalsekretariat der FDP weist in seinem E-Mail zudem darauf hin, dass die Fragen, die der Bericht stelle, aus dem Dialog zwischen der Bundeskanzlei und den Departementen resultierten.⁶⁴

3.5 Zusammenfassende Übersicht

Zum Abschluss dieses Kapitels habe ich zur besseren Übersicht die erstaunlich vielfältigen Veränderungen in einer Tabelle (vgl. Folgeseite) dargestellt. Dass die Berichte während ihres 25-jährigen Bestehens – wie aufgezeigt – immer wieder Anpassungen und auch grössere konzeptionelle Veränderungen erfahren haben, lässt vermuten, dass sie


⁶¹ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 2018, S. 15-16.

⁶² Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 2018, S. 15.

⁶³ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 2018, S. 16.

⁶⁴ Fanzun, Jon Albert: Persönliche Kommunikation (2023).

ihren Zweck (noch) nicht ausreichend erfüllen (vgl. dazu auch Kapitel 4). Interessant ist auch, dass die grossen konzeptionellen Anpassungen jeweils zusammenfallen mit den Leitungswechseln in der Bundeskanzlei⁶⁵. Während die erste Konzeptänderung – wie dargelegt – allerdings eher als Resultat der Empfehlungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zu beurteilen sein dürfte, stützt sich letztere – so legen zumindest die oben dargelegten Ausführungen des amtierenden Bundeskanzlers nahe – auf eine weit unspezifischere Forderung aus der Legislaturplanungskommission, nämlich: «Macht etwas anderes!». Der Gestaltungsspielraum des Bundeskanzlers bei diesem zweiten Konzeptwechsel darf daher sicher als wesentlich grösser eingeschätzt werden.



Benennung	Herausforderungen 1999-2003, 2003-2007, 2007-2011	Perspektiven 2025 und 2030	Die Schweiz 2030 und 2035
Bezugszeitraum	Legislaturbezogene Ausrichtung	Legislaturübergreifende Ausrichtung	
Mitwirkende	Bundesverwaltung: Perspektivstab (Fachspezialisten aus den Bundes- ämtern)	Bundesverwaltung: Perspektivstab (Generalisten aus den Generalsekretariaten) ergänzt durch externe Expert*innen und Think Tanks	Verwaltungs- externe Expert*innen und Think Tanks
Anspruch	- kein streng wissenschaftlicher Anspruch - Gesamtschau ohne Vernetzung der analysierten Politikbereiche	- Wissenschaftlicher Anspruch - Politikfelderüber- greifende Gesamtschau	- Kein wissenschaft- licher Anspruch - Keine Gesamtschau
Methodik	- Qualitative Problembeschreibungen und -analysen abgestützt auf bestehende Studien	Kombination Trendanalyse und Szenariotechnik	2018: 77 Persönlich- keiten beantworten die selbe "offene" Fragestellung der BK 2022: 31 Think Tanks beantworten Fragen der BK mit Ja oder Nein und begründen ihre Antwort

Abbildung 4: Veränderungen in der Berichtskonzeption

⁶⁵ Vgl. Tabelle Anhang 2

4 Die Rezeption der Berichte auf Bundesebene – Einschätzungen zu Nutzen und Verbesserungspotential

4.1 Einleitende Bemerkungen

Dieses Kapitel stützt sich hauptsächlich auf die Ergebnisse meiner Befragung ausgewählter Exponenten auf Bundesebene.⁶⁶ Die Bundesrät*innen selbst, die Auftraggeber*innen der Berichte und zugleich ihre Hauptadressat*innen sind, konnte ich nicht befragen. Die Bundeskanzlei ging auf eine entsprechende Anfrage nicht ein. Hingegen konnte ich den amtierenden Bundeskanzler Walter Thurnherr, die Generalsekretär*innen der sieben Bundesdepartemente sowie die Generalsekretär*innen der vier Regierungsparteien (SP, Die Mitte, FDP und SVP) per Mail befragen. Bis auf das Generalsekretariat des Departements Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), habe ich von sämtlichen Generalsekretariaten ein Antwortmail erhalten. Von den Generalsekretariaten der Regierungsparteien haben alle, bis auf dasjenige der SVP inhaltlich Stellung bezogen. Der Generalsekretär der SVP antwortete lapidar, dass er keine Mails beantworte. Bei der Auswertung der Antworten ist wichtig zu beachten, dass sich die Antworten der Generalsekretär*innen auf die von mir per Mail gestellten Fragen nahezu ausschliesslich auf den letzten, respektive die letzten beiden Berichte beziehen, was – wie ich vermute, aber im Rahmen meiner Arbeit nicht verifizieren konnte - auf die Amtsdauer der Auskunftgebenden zurückzuführen ist.

4.2 Erfüllen die Berichte ihre Hauptzweckbestimmung?

Die Lage- und Umfeldanalysen, die Gegenstand meiner Arbeit sind, werden – wie in Kapitel 2 aufgezeigt wurde – als Grundlegendokument für die Legislaturplanung der Bundesregierung erstellt. Ihr Zweck besteht darin, der Regierung als Basis für die Aushandlung einer über die einzelnen Politikbereiche hinweg kohärenten und zukunftsgerichteten strategischen politischen Planung zu dienen.⁶⁷ Wie ich in Kapitel 3.2 aufgezeigt habe, konnten die ersten drei Berichte diesen Zweck nicht erfüllen, was die Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle deutlich machte. Die Gründe dafür haben allerdings, wie ausgeführt, weit weniger mit der Qualität der Berichte zu tun, als mit der Ausgestaltung der Legislaturplanung des Bundesrates. Die folgenden beiden Berichte nahmen die Empfehlungen des Berichts auf und orientierten sich konzeptionell

⁶⁶ Sämtliche Fragen und Antworten finden sich in den Anhängen 3-5 dieser Arbeit.

⁶⁷ Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.) 2010, S.4.

stark an diesen.⁶⁸ Dass es 2018 zu einem erneuten sehr deutlichen konzeptionellen Bruch kam, kann wohl nicht anders interpretiert werden, als dass auch die Folgeberichte, die sehr aufwändig gestaltet und die unter dem Titel «Perspektiven» veröffentlicht wurden, diesen Zweck nicht wie erwartet erfüllen konnten. Inwiefern sich die Legislaturplanung des Bundesrates aufgrund der Empfehlungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle tatsächlich veränderte, konnte ich leider nicht überprüfen, da dies den Rahmen meiner Arbeit gesprengt hätte. Da aber eine veränderte Ausgestaltung der Legislaturplanung seitens des Bundesrates von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle als zwingend für eine bessere Nutzung der Berichte herausgearbeitet wurde, könnte dieser Vergleich wohl interessante Hinweise darauf liefern, weshalb das Vorhaben scheiterte.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Analyse der Antworten der Generalsekretär*innen der Bundesdepartemente und der Regierungsparteien, denen ich die Titelfrage unterbreitete. In grosser Übereinstimmung weisen die Generalsekretär*innen der Departemente darauf hin, dass die Berichte dem Bundesrat lediglich als eine von vielen Quellen für die Legislaturplanung dienen. Lukas Gresch-Brunner, vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI), etwa schätzt den Bericht «als Ergänzung zu den bestehenden Arbeiten der Departemente» ein.⁶⁹ Markus Seiler vom Eidgenössischen Departement des Äusseren (EDA), bestätigt das und geht sogar noch einen Schritt weiter. Die Prognoseberichte der Bundeskanzlei mit ihren zahlreichen Beiträgen und Autorinnen und Autoren, seien als Ganzes nicht die massgebliche Grundlage für die Legislaturplanung betreffend Aussenpolitik. Diese gründe auf einer Kombination der eigenen Analysen zu Umfeld und Interessen sowie den politischen Schlussfolgerungen, die aus diesen Analysen gezogen würden. Er räumt immerhin ein, dass individuelle Artikel und Gesichtspunkte die Planung massgeblich mitprägen können.⁷⁰ Auch Toni Eder, vom Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), erläutert, dass die Lage- und Umfeldanalyse, einer von mehreren Inputs zur Festlegung der strategischen Leitlinien des Bundesrats für die neue Legislatur sei. Den Nutzen der Berichte sieht er darin, dass diese die departementalen Einschätzungen zu zukünftigen Entwicklungen ergänzen oder allenfalls alternative Sichten einbringen können.⁷¹

⁶⁸ Vgl. dazu meine Ausführungen in Kapitel 3.

⁶⁹ Gresch-Brunner, Lukas: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

⁷⁰ Seiler, Markus: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

⁷¹ Eder, Toni: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

Verschiedentlich wird geäussert, dass die Berichte in ihrer Ausgestaltung seit 2018 zu wenig spezifisch auf die Kernaufgaben der Departemente ausgerichtet seien, als dass sie nicht mit auf das jeweilige Politikfeld bezogenen Einschätzungen, Studien und Analysen ergänzt werden müssten, was aber offenbar ohnehin zum laufenden Tagesgeschäft dazugehört. Dazu beispielhaft nochmals Toni Eder vom VBS: «Das VBS setzt sich als Grundlage für die Mittel- und Langfristplanung in seinem Zuständigkeitsbereich laufend mit verschiedenen Analysen, Beobachtungen und möglichen Entwicklungen auseinander, die seine Kernaufgaben betreffen. Die Erkenntnisse daraus fliessen wiederum auch mit in die Legislaturplanung des Bundesrats ein.»⁷²

Stefan Hostettler vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) liefert einen interessanten Hinweis darauf, weshalb die strategisch-politische Planung und damit letztlich auch die Lage- und Umfeldanalysen als deren Grundlage im politischen System der Schweiz nur mit Einschränkungen funktionieren. Die Legislaturplanung habe, so gibt er zu bedenken, im schweizerischen System eine sehr spezielle Funktion: «Es handelt sich ja nicht um ein Regierungsprogramm, sondern in erster Linie um eine Auflistung der bereits bestehenden Aufträge und laufenden Projekte. Visionäres bzw. wirkliches Neues hat allenfalls in der Einleitung Platz. Man mag es bedauern, aber es ist in einer Regierung mit vier Parteien mit ganz unterschiedlichen Programmen nicht anderes zu erwarten. Die Legislaturziele mögen daher bei der Lektüre für Aussenstehende enttäuschend nüchtern daher kommen, aber gleichzeitig werden die meisten Ankündigungen dann auch erfüllt.»⁷³

Dieser Einwand wird von Manuel Fischer und Pascal Sciarini, die sich mit der Position der Regierung in Entscheidungsstrukturen beschäftigt haben, bestätigt: «Traditionellerweise spielt die Regierung – der Bundesrat und seine Verwaltung – im politischen System der Schweiz keine dominante Rolle. Die Macht ist aufgrund von stabilen Institutionen wie der direkten Demokratie, des Föderalismus und der Konkordanzregierung zwischen vielen verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren verteilt.»⁷⁴

Dieses Dilemma der Schweizer Regierung, die aufgrund der Ausgestaltung des politischen Systems zwar einerseits mit der Forderung nach strategisch-politischer Führung konfrontiert ist, gleichzeitig aber aufgrund der sehr breiten Abstützung der Macht schlicht nicht in der Lage ist, grosse visionäre Entwürfe auszuhandeln und durch die

⁷² Eder, Toni: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

⁷³ Hostettler, Stefan: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

⁷⁴ Fischer, Manuel und Sciarini, Pascal: Die Position der Regierung in Entscheidungsstrukturen. In: Ritz, Adrian et. al. (Hg.): Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz. NZZ Libro, Basel, 2019, S. 49-65; hier S. 60.

Entscheidungsstrukturen zu bringen, zeigt auch das Votum von Gianna Luzio, Generalsekretärin «Die Mitte» nochmals schön auf: «Der Bundesrat ist eine Exekutivbehörde und dem Parlament verpflichtet. Insofern müsste man sich die Frage stellen, wie das Parlament mit diesen Analysen umgeht.»⁷⁵ Tatsächlich haben ich in Kapitel 3.4.3 bereits aufgezeigt, dass die Legislaturplanungskommission des Parlaments bei der Auswahl der in den Berichten behandelten Fragestellung beteiligt ist und überdies auch konzeptionelle Änderungen der Berichte anstossen kann.

Jon Albert Fanzun, Generalsekretär der FDP äussert die Einschätzung, dass es das Ziel dieser Berichte sei, eine breite Öffentlichkeit zu informieren: «Es besteht hier vor allem der Wille, Informationen zugänglich zu machen und somit komplexe Themen und Herausforderungen zu popularisieren. Diese Art von Bericht bietet einen praktischen Überblick und kann insbesondere für die breite Öffentlichkeit nützlich sein, die auf einigen Dutzend Seiten schnell die grossen Herausforderungen der kommenden Jahre erfassen kann.» Den Nutzen der neuesten Generation der Berichte sieht er zudem darin, dass sie Externen ein Forum bieten und so potenziell neue Ideen oder Meinungen generieren. Der Bundesrat gebe seinem Stab mit diesen Berichten den Auftrag, die Diskussion über zuvor bereits gut identifizierte Problematiken anzuregen. Er kommt zum Schluss: «Die Berichte des Perspektivstabs haben die Anregung zu Überlegungen und nicht die Planung zum Ziel.»⁷⁶

4.3 (Wie) Nutzen die Departemente und die Regierungsparteien die Lage- und Umfeldanalysen?

Seitens der angefragten Akteur*innen wird den Berichten punkto Nutzung im eigenen Zuständigkeitsbereich, respektive in den Departementen, hauptsächlich die Funktion als Inspirationsquelle attestiert, so etwa Lukas Gresch-Brunner (EDI), Markus Seiler (EDA), Yves Bichsel (UVEK) und Stefan Hostettler (EJPD).⁷⁷

Einzelne konkretisieren die interne Verwendung der Berichte. Toni Eder (VBS) schildert, dass die Ergebnisse der Berichte im VBS angeschaut, diskutiert und mit der departementseigenen Einschätzung zu künftigen Entwicklungen abgeglichen werden. Insofern dienen die Berichte als «ergänzende Einschätzung zu wichtigen

⁷⁵ Luzio, Gianna: Persönliche Kommunikation (2023), Angang 4.

⁷⁶ Fanzun, Jon Albert: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

⁷⁷ Vgl. deren Mails in Anhang 5.

Zukunftsentwicklungen, welche das VBS direkt betreffen».⁷⁸ Stefan Hostettler (EJPD) schildert die Reflexion der eigenen Einschätzungen und die Öffnung des Blicks über den eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus als weiteren möglichen Nutzen der Berichte: «Die Fragen, die in den Berichten aufgeworfen werden, sind nicht neu, allerdings lohnt es sich immer, das eigene Mind Set zu hinterfragen bzw. die aktuelle Einschätzung auch gegen Kritik erklären und rechtfertigen zu müssen. Die Berichte dienen daher m.E. auch dazu, dass die Departemente für Themen ausserhalb ihres eigenen Bereichs sensibilisiert werden.»⁷⁹

Andere deklarieren hingegen, dass sie selbst die Berichte nicht nutzen, so Barbara Hübscher (EFD), die begründet: «Gemeinsam mit den Ämtern unseres Departements verfolgen wir die uns betreffenden Themen eigenständig.»⁸⁰ Auch das Generalsekretariat der SP teilt mit, dass es die Berichte nicht verwende. Ihnen sei zudem auch nicht bekannt, dass Fraktionsmitglieder sich auf diesen beziehen. Da ihnen die meisten der angefragten Think Tanks und deren Positionen bekannt seien, enthalte der Bericht für sie keine wesentlichen weiterführenden Informationen.⁸¹

4.4 Hinweise auf mögliches Verbesserungspotential

4.4.1 Die überdepartementale Optik konzeptionell erneut stärken

Yves Bichsel (UVEK) weist in seinem Mail darauf hin, dass er in einer früheren Tätigkeit im Generalsekretariat des VBS an der Erarbeitung des Berichts «Perspektiven 2030» als Mitglied des Perspektivstabs mitwirkte. Seine Erfahrung schildert er so: «Aus der damaligen Erfahrung war der Prozess der Erstellung des Berichts sehr wertvoll und inspirierend. Wir haben uns mit den möglichen Trends der kommenden Jahre auseinandergesetzt und versucht, in einer komplexen Welt eine Übersicht und Priorisierung in der Vielfalt der Themen zu erzielen.»⁸²

In einem Folgemail danach gefragt, ob er sagen würde, dass der Prozess zur Erstellung des Berichtes innerhalb des Gremiums des Perspektivstabs, das gegenseitige Verständnis, respektive das Denken über die Departemente, respektive Sektoren hinweg gefördert habe, antwortet Bichsel: «Ihre Frage kann ich sehr klar mit Ja beantworten. Die Arbeiten im Perspektivstab trugen dazu bei, dass wir aus der ansonsten sehr starken

⁷⁸ Eder, Toni: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

⁷⁹ Hostettler, Stefan: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

⁸⁰ Hübscher, Barbara: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

⁸¹ Cassee, Tom und Wyler, Rebekka: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 4.

⁸² Bichsel, Yves: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

departementalen Optik herausgeführt wurden und uns mit der Gesamtsituation der Schweiz bzw. des Bundes befasst haben.»⁸³

Damit dürfte ein Aspekt angesprochen sein, der in der heutigen Konzeption der Berichte deutlich zu kurz kommt, obwohl ja gerade das Ziel der Gesamtschau über die einzelnen Departemente hinweg von Anfang an für die Erstellung der Berichte grundlegend war.

Bundeskanzler Thurnherr beklagt in Rahmen der Bekanntgabe seines Rücktritts per Ende 2023 das nach wie vor sehr stark ausgeprägte sektorielle Denken in der Bundesverwaltung.⁸⁴ Allerdings wurde die überdepartementale Zusammenarbeit zur Erstellung der Lage- und Umfeldanalysen für die letzten beiden Berichte, die unter seiner Leitung entstanden sind, faktisch abgelöst durch die alleinige Befragung verwaltungsexterner Akteur*innen (2018), respektive Think Tanks (2022). Die Zusammenarbeit zu Querschnittsthemen und multidimensionalen Problemstellungen über die Departementsgrenzen hinweg wird dadurch nicht mehr bewusst gefördert, was sicher ein Verlust ist. Von daher wäre es wünschenswert die*der Nachfolger*in von Bundeskanzler Thurnherr, die*der 2024 das Steuer der Bundeskanzlei und damit auch die Verantwortung für die künftigen Lage- und Umfeldberichte übernehmen wird, würde diesem Anspruch konzeptionell wieder mehr Gewicht einräumen.

4.4.2 Berichte vermehrt in den öffentlichen Diskurs einbringen

Im Rahmen der Debatte um die von FDP-Ständerat Damian Müller eingebrachte Interpellation betreffend die Kosten und den Nutzen des als Buchaufgabe erschienenen Berichts «Die Schweiz 2030» ärgert sich Müller über die Interpellationsantwort des Bundesrates, respektive der Bundeskanzlei betreffend den Nutzen der Berichte. Diese hält fest, dass die Berichte in erster Linie dem Bundesrat, dem Parlament, den Kantonen und der Verwaltung als Grundlage für eine politische Grundsatzdiskussion mit Blick auf die nächste Legislatur dienen und es lediglich ein positiver Nebeneffekt sei, wenn das Wissen der Expert*innen darüber hinaus einen Beitrag zur öffentlichen Diskussion über die Herausforderungen der Zukunft leiste. Müller vertritt die Ansicht, dass es genau diese Art von politischer Kommunikation sei, die dazu führe, dass immer mehr Leute die Haltung vertreten, dass «die Politiker sowieso das machen, was sie wollen». Für ihn sei – so Müller – das Buch «Schweiz 2030» eine perfekte Vorlage für eine öffentliche Diskussion und sollte daher einer möglichst breiten Öffentlichkeit zugänglich und bekannt

⁸³ Bichsel, Yves: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

⁸⁴ 16.08.2023 – Bundeskanzler Walter Thurnherr: Ankündigung (2023).

gemacht werden.⁸⁵ Müller steht mit der Ansicht, dass sich die Berichte hervorragend für eine breite Öffentlichkeit eignen würden, nicht alleine, wie verschiedene Rückmeldungen aus den Generalsekretariaten (vgl. dazu die Ausführungen unter Kapitel 4.2) zeigen.

Tatsächlich wurden 2022 erstmals die Bemühungen verstärkt, die Lage- und Umfeldanalysen einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Bundeskanzlei veranstaltete sechs Tage vor der Veröffentlichung des Berichtes am 16. Mai 2022 im Casino Bern einen Debattierabend zum Bericht «Schweiz 2035». Sechs Think Tanks gaben an diesem Anlass Antworten auf drei Fragen aus dem Bericht und debattierten ihre unterschiedlichen Sichtweisen, so lässt es sich der Homepage der Bundeskanzlei entnehmen.⁸⁶ Bis zu diesem Zeitpunkt beschränkten sich Bundesrat und Bundeskanzlei darauf, den Bericht jeweils im Rahmen einer Medienmitteilung explizit auch der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen (vgl. dazu Kapitel 2.5). In der Folge wurde die Veröffentlichung der Berichte jeweils in den Medien in sehr unterschiedlichem Umfang thematisiert. Darüber hinaus wurden aber aktiv keine weiteren Schritte unternommen, um die Berichte, einem breiteren Publikum ins Bewusstsein zu rücken oder um gar eine öffentliche Diskussion der Berichtsergebnisse zu fördern. In diesem Bereich lässt sich daher sicher noch deutliches Verbesserungspotential konstatieren.

4.4.3 Wissenschaft und Erfahrungen in anderen Staaten stärker berücksichtigen

Bundeskanzler Walter Thurnherr beantwortet die Frage danach, was für Verbesserungspotential er für die Berichte sehe wie folgt: «Verknüpft mit der Krisenfrüherkennung und dem Krisenmanagement in der Bundeskanzlei, wird auch für die Lage- und Umfeldanalyse der Einbezug der Wissenschaft zukünftig gestärkt werden.»⁸⁷

Stefan Hostettler (EJPD) bringt ebenfalls die Berücksichtigung der Wissenschaft zur Sprache und ergänzt: «Nebst der Wissenschaft könnte ich mir gut vorstellen, dass die Überlegungen und Erfahrungen in anderen Staaten noch stärker berücksichtigt werden, denn theoretische Ansätze aus der Wissenschaft sind erstens schwierig direkt in der

⁸⁵ Amtliches Bulletin 2023.

⁸⁶ Bundeskanzlei (Hg.): Lage- und Umfeldanalyse. Schweiz 2035: Think Tanks beantworten 20 Zukunftsfragen. Auf: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/lage-und-umfeldanalyse.html> (abgerufen am 18.10.2023). (u.a. auch Videos zur Debatte)

⁸⁷ Thurnherr, Walter: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 3.

politischen Realität zu berücksichtigen und machen es zweitens Verteidigern des Status quo einfach, diese neuen Ideen als nicht umsetzbar abzutun.»⁸⁸

Damit nimmt er einen Gedanken auf, der Publizist Christoph Zollinger bereits 2015 formulierte: «Zukunftsrelevante Überlegungen sind natürlich wichtig. Denn über die grossen Megatrends herrschen keine Zweifel. Globalisierung, Transparenzforderungen, BIG DATA, Urbanisierung, länger Leben – das sind die Treiber des Wandels. Was sie im Einzelnen auslösen werden, ist allerdings weniger gesichert. Grundsätzlich lohnt es sich wohl, dorthin zu schauen, wo die entscheidenden Innovationen herkommen und was sie dort bereits für Folgen haben. Das Neue kommt dann weniger überraschend, ja, es kann zu eigentlichen wirtschaftlichen Erfolgsmodellen avancieren, wenn man durch frühzeitiges Reagieren der Konkurrenz eine Nasenlänge voraus ist.»⁸⁹

⁸⁸Hostettler, Stefan: Persönliche Kommunikation (2023), Anhang 5.

⁸⁹Zollinger, Christoph: Nicht vorhersehbar! Auf: <https://www.journal21.ch/artikel/nicht-vorhersehbar> (abgerufen am 16.10.2023).

5 Schlusswort

Die Lage- und Umfeldanalysen, die der Bundesrat seit den späten 1990er-Jahren alle vier Jahre erstellen lässt, entstehen – wie ich in Kapitel 2 aufzeigen konnte – wesentlich auch vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Umwälzungen der 90er-Jahre. Sie sind nicht zuletzt eine Antwort des Bundesrates auf politische Initiativen, die ihn vermehrt in einer aktiveren, vermittelnden Rolle zwischen sich polarisierenden gesellschaftlichen Interessensgruppen sehen. Die Landesregierung soll sicherstellen, dass künftig weiterhin ein gesellschaftlicher Konsens in grundlegenden Zukunftsfragen möglich ist. Die gesellschaftliche Kohäsion ist denn auch – wie aufgezeigt – ein Thema, das von sämtlichen Berichten aufgegriffen und behandelt wird.

Im Folgekapitel wurden, abgestützt auf eine vergleichende Untersuchung, die häufigen und grösseren konzeptionellen Veränderungen, die die Lage- und Umfeldanalysen während ihres 25-jährigen Bestehens erfahren haben, untersucht. Verglichen wurden Berichtstitel und Bezugszeitraum, Mitwirkende, sowie Anspruch und Methodik. Dabei zeigten sich zwei eigentliche Zäsuren. Die erste zwischen dem dritten und dem vierten, die zweite zwischen dem fünften und sechsten Bericht. Die Ergebnisse habe ich in einer tabellarischen Übersicht auf Seite 31 zusammengefasst.

Abgestützt auf die Rückmeldungen der angefragten Akteure auf Bundesebene konnte im Kapitel zur Rezeption der Lage- und Umfeldanalyse auf Bundesebene aufgezeigt werden, dass die Berichte ihren Zweck auch in ihrer aktuellen Form offenbar nur unzureichend erfüllen. Sie werden lediglich als eine von vielen für die Legislaturplanung benützte Quellen eingeschätzt. Als «grundlegend» für die Legislaturplanung und damit als «unentbehrlicher Kompass» für die Bundesregierung können sie daher wohl kaum bezeichnet werden. Allenfalls wird ihnen eine die departementalen Einschätzungen ergänzende Funktion attestiert, indem sie alternative Sichten einbringen können.

Insgesamt drängt sich einem der Eindruck auf, dass eine zukunftsorientierte Politik mit längerfristigem Fokus offenbar gerade innerhalb des politischen Systems der Schweiz ausgesprochen schwierig umzusetzen ist, auch wenn grundsätzlich kaum jemand die Wichtigkeit einer strategisch-politischen Steuerung in Frage stellt. In diesem Zusammenhang wurde von verschiedener Seite darauf hingewiesen, dass die Aushandlungs- und Kompromisszwänge des Schweizer Regierungssystems eher ungünstige Ausgangsbedingungen für die politisch-strategische Regierungsplanung

schaffen. Unter diesen Umständen muss der Nutzen einer zukunftsorientierten Lage- und Umfeldanalyse beinahe notgedrungen begrenzt bleiben.

Tatsächlich hat bereits der Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle 2010 zur Sprache gebracht, dass Föderalismus, direkte Demokratie, Konkordanz und typisches Departements-Denken in der Bundesverwaltung eine strategische politische Steuerung erschweren, eine Beobachtung die auch Alt-SP-Nationalrat Hans Zbinden im Interview bestätigte.⁹⁰

Auf ihren eigenen Zuständigkeitsbereich bezogen, sehen die Generalsekretär*innen die Berichte mehrheitlich als Inspirationsquelle und – seltener – zusätzlich als Prüfstein für die eigenen departementsinternen Einschätzungen zu den zukünftigen Entwicklungen. Zumindest zwei Exponenten, nämlich das Eidgenössische Finanzdepartement und das Generalsekretariat der SP meldeten zurück, dass sie die Berichte gar nicht benutzen. Sie begründen die Nichtnutzung damit, dass ihnen die Lage- und Umfeldanalysen zu wenig Mehrwert bringen.

Als mögliches Verbesserungspotential für zukünftige Bericht konnten, abgestützt auf die Rückmeldungen der Exponent*innen auf Bundesebene, die folgenden drei Empfehlungen herausgearbeitet werden:

- Die überdepartementale Optik konzeptionell erneut stärken.
- Die Berichte vermehrt in den öffentlichen Diskurs einbringen.
- Wissenschaft und Erfahrungen anderer Staaten stärker berücksichtigen.

Für eine erste Untersuchung zu den Lage- und Umfeldanalysen konnten die von mir ausgewählten Fragestellungen meiner Meinung nach mit guten Resultaten bearbeitet werden. Allerdings stellte sich der Aufwand als sehr viel umfangreicher heraus, als ursprünglich angenommen.

Zukünftig interessant wird sicher sein, zu schauen, wie sich der erneute Leitungswechsel bei der Bundeskanzlei auf den nächsten Bericht, der 2026 veröffentlicht wird, auswirkt. Spannend wäre sicher auch eine grössere Untersuchung dazu, wie die Ergebnisse der Lage- und Umfeldanalysen seit 2010, d.h. nach der Untersuchung durch die

⁹⁰ Vgl. Interview mit Alt-NR-Zbinden Anhang 1.

Parlamentarische Verwaltungskontrolle, in die Legislaturplanung der Bundesregierung eingeflossen sind und ob sich diese wie empfohlen verändert hat.

Die konzeptionelle Gestaltung der Arbeit wurde deutlich dadurch erschwert, dass lange unsicher blieb, ob die Fragestellung bezüglich Rezeption und Nutzung der Berichte auf Bundesebene bearbeitbar sein würde. Die gezielte Befragung von Auskunftspersonen setzt an sich bereits eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Materie voraus und konnte daher erst relativ spät, d.h. kurz nach den Sommerferien, erfolgen. Und auch dann blieb weiterhin unklar, wie viele der angefragten Stellen tatsächlich antworten und ob die eingehenden Rückmeldungen ausreichend ergiebig sein würden. Diese Unsicherheit empfand ich als belastend. Insgesamt forderte mich die Auseinandersetzung mit meiner Thematik ziemlich heraus. Ich habe mir da wohl etwas viel vorgenommen.

Anhang

Anhang 1: Interview mit Alt-Nationalrat Hans Zbinden, 24. August 2023

1. Wie kam es zu Ihrem Postulat 1997?

Ich wollte das Primat der Wirtschaft wieder stärker zurück zur Politik verschieben.

Der Ost-West-Konflikt war damals in einen multipolaren Konflikt umgewandelt worden. Und auch die anderen geopolitischen Verschiebungen/Veränderungen spielten eine grosse Rolle bei dem Wunsch, dass die Politik wieder verstärkt Einfluss gewinnt und die Führung übernimmt. Ein weiterer Aspekt war sicher auch noch die Digitalisierung.

2. Sind Sie mit der Reaktion des Bundesrats auf Ihr Postulat zufrieden? Decken die Berichte das ab, was Sie sich vorgestellt haben? Der Auftrag für die Berichte wurde dem Perspektivstab für das Jahr 1997 erteilt. Von daher scheint es plausibler, dass es sich beim ersten Bericht nicht um eine Reaktion handelt –, sondern dass der bereits in Auftrag gegebene Bericht sich anbot, um das Postulat quasi abzuarbeiten (abzuschreiben). Wie beurteilen Sie das?

Die Antwort des Bundesrates war einfach eine Floskel. Bei einem Postulat ist man halt oft nur teilweise befriedigt. Der Vorstoss war eine Art Zwischenstation, da ich wusste, dass der Bundesrat dann einen Bericht schreiben muss. Anhand der Ausgestaltung des Berichtes, konnte ich sehen, ob ich mit dem Anliegen auf der richtigen (quasi einer mehrheitsfähigen) Spur war. Wenn der Bundesrat wie das in diesem Fall geschehen ist schon im vornherein signalisiert, dass er sich für das Anliegen nicht interessiert, respektive nicht weiter engagieren will, dann kann man es auch gleich sein lassen. Mit anderen Worten: Hinter jedem Vorstoss steckt auch eine Strategie.

Berichte sind das grösste Beruhigungsmittel, es ist wie ein Aspirin. Weil wenn man ein Bericht in Auftrag gibt, dann ist es nachher eine Weile ruhig. Alle sind beschäftigt

3. Wie beurteilen Sie die Bedeutung / Wichtigkeit der politischen strategischen Steuerung auf Bundesebene aus heutiger Sicht?

Der schwindende Einfluss der Politik ist ja kombiniert mit dem zunehmenden Einfluss der Ökonomie. In meiner Zeit hat sich das Gleichgewicht stark zugunsten der Wirtschaft verschoben. Diese Entwicklung läuft aus meiner Sicht heute immer noch weiter. Von daher hat sich an meinem Anliegen eigentlich nichts geändert.

4. Haben Sie die Lage- und Umfeldanalysen weiter verfolgt? Wenn ja, was halten Sie von den Berichten? Wie schätzen Sie ihren Nutzen ein?

Ich habe mein Engagement inzwischen ganz auf den Bereich Bildung ausgerichtet, von daher interessieren mich vor allem Berichte, die dieses Feld unter die Lupe nehmen, z.B. die Bologna-Berichte. Das mag auch damit zu tun haben, dass mein politisches Engagement im Bereich Bildung deutlich erfolgreicher war.

5. Im Rahmen des Berichts der PVK (Parlamentarische Verwaltungskontrolle) 2010 kam auch zur Sprache, dass die Schweizerische Regierungs- und Verwaltungsform (Föderalismus, direkte Demokratie, Konkordanz, typisches Departements-Denken der Bundesverwaltung) eine strategische politische Steuerung eher erschwert. Wie beurteilen Sie das?

Das stimmt sicher. Auch die auf vier Jahre befristete Legislatur hat da einen Einfluss. Da das Parlament alle vier Jahre neu gewählt wird, brechen praktisch alle Parteien ihre politische Agenda auf diese vier Jahre herunter, während die Realität und die laufenden Entwicklungen sich natürlich überhaupt nicht für diese vier Jahre interessieren.

6. Vor ungefähr zwei Woche habe ich dem Bundeskanzler Walter Thurnherr ein E-Mail geschrieben mit 3 Fragen. Eine meiner Frage lautete, ob es gelungen sei nach der Veränderung der Berichte 2010 diese so umzugestalten, dass der Bundesrat sie wirklich aktiver nutzt und woran sich das konkret zeigen lässt. Die Antwort des Bundeskanzlers war: »Der Bundesrat nimmt die Publikationen zur Kenntnis; er ist jedoch nicht verpflichtet, die Inhalte in die Planung aufzunehmen oder sich dazu zu äußern. Entsprechend kann von den Inhalten der Legislaturplanung nicht abgeleitet werden, welche Elemente der Lage- und Umfeldanalyse eingeflossen sind.«

Wie schätzen Sie die Antwort des Bundeskanzlers ein?

Wenn die Legislaturplanung tatsächlich nichts von der Lage- und Umfeldanalyse widerspiegelt/widerspiegeln würde, wie lässt sich dann der Aufwand, der in Zusammenhang mit den Berichten betrieben wird und der seit 2010 noch ausgebaut wurde, rechtfertigen? (Damals wurden die Berichte – abgesehen von der Bundeskanzlei – von den im Rahmen der Untersuchung Befragten für die Erstellung der Legislaturplanung als bedeutungslos beurteilt. Was unter anderem auch damit begründet wurde, dass dem Bundesrat die nötige Zeit für die vertiefte Auseinandersetzung mit dem Bericht, resp. mit politischen strategischen Fragen fehle. Das zeige sich etwa daran, dass der Bericht 2007-2011 lediglich einmal im Rahmen einer bundesrätlichen Klausur behandelt worden sei. Ein weiterer Kritikpunkt war, dass die Nutzung der Berichte hochgradig unverbindlich, d.h. gar nicht geregelt sei.)

*Man kann jede*n Bundesrät*in, den Bundeskanzler fragen, sie sagen eigentlich immer, dass für sie Berichte lediglich Orientierungshilfen sind und sie politisch das daraus machen was sie wollen. Auch in der Antwort von Walter Thurnherr scheint das durch.*

In der Welt wird so viel Wissen produziert und so wenig von diesem Wissen wird wahrscheinlich genutzt. Unfassbar viel Wissen, das wir produzieren, wird einfach für die Müllhalde produziert oder danach in irgendwelche Schubladen gesteckt und nie wieder hervorgeholt. Da kann man sich natürlich die Frage stellen, wie viel von diesem Wissen, das die Bundesverwaltung besitzt, am Ende tatsächlich genutzt wird.

Die Rezeption der Berichte bleibt ja irgendwo im Dunkeln. Berichte fließen zum Teil an unzähligen Orten ein, von daher können wir gar nicht abschätzen, ob sie nicht doch irgendwo als Inspirationsquelle genutzt werden.

7. Wieso denken Sie halten sich die Bundesräte und der Bundeskanzler so zurück, wenn es um die konkrete Nutzung der Berichte geht, respektive weshalb ist es ihnen so wichtig, sich von den Ergebnissen der Berichte zu distanzieren?

Ein Bericht ist ja ein Festhalten von einer Entwicklung und einer Situation wie sie ist. Das ist ja wie die Ausgangssituation. Die politischen Instanzen machen sich praktisch immer zuerst davon frei. Sie müssen zuerst eine Distanz schaffen, damit sie überhaupt wieder den Spielraum für Entscheidungen und Weiterentwicklung erhalten. Insofern gibt der Bericht ihnen Gewissheit und auf der anderen Seite schränkt er sie auch ein in der Weiterentwicklung. Deshalb denke ich, dass sie im ersten Reflex immer zuerst sagen, dass der Bericht schon gut sei, aber...

Ich habe den Eindruck, dass die politischen Instanzen auf der einen Seite dankbar sind für die Ergebnisse eines Berichtes, ja solche Einschätzungen auch brauchen, aber sie müssen dann auch gleichzeitig sagen, dass sie diesen Bericht nicht zum Nennwert nehmen, da sie sich sonst nicht mehr weiterentwickeln können.

8. Was fehlt den Berichten aus ihrer Sicht bzw. haben Sie einen Verbesserungsvorschlag? Sehen Sie Weiterentwicklungsmöglichkeiten oder müssten die Berichte gar eingestellt werden (wenn sie ihren Zweck als

Grundlagedokument für die Legislaturplanung des Bundes gar nicht erfüllen (können))?

Berichte sollten nicht nur in Auftrag gegeben, publiziert und verteilt werden, sondern es sollte auch sichergestellt sein, dass die Leute, die an den Berichten arbeiten, ein qualifiziertes Feedback von den Auftraggebenden / der Politik erhalten (andernfalls ist der Riesenaufwand irgendwo auch mit Frustration verbunden).

Niemand hat wirklich einen Überblick über alle laufenden Berichte. Es bräuchte eine Art Mindmap mit allen laufenden Berichten, für die Lokalisierung, Erkennung von Schwachpunkten, respektive Lücken.

Im Grunde genommen müsste man einerseits eine bessere Übersicht über die Berichte haben und andererseits müsste der Bundesrat, wie eine Firma, ein Wissensmanagement haben. Jedes noch so kleine Unternehmen braucht eigentlich ein Wissensmanagement. Das heisst, sie müssen wissen, was die Mitarbeitenden wissen. Wissen wird systematisch gesammelt. Walter Thurnherr (aktueller Bundeskanzler) mit seiner grossen Erfahrung (Generalsekretär in 3 Departementen) und Vernetztheit kennt die Knoten, wo das Wissen in dem Netzwerk zusammenläuft. Er ist unter anderem für dieses Wissensmanagement zuständig.

Durch Routine (z.B. jährliche Aktualisierung der Berichte) nutzt sich die Berichterstattung bei allen möglichen Bereichen komplett ab. Dadurch wird auch die Aufmerksamkeit komplett standardisiert.

9. Wissen Sie ob in der Vergangenheit schon einmal eine Legislaturplanung von der Bundesverwaltung zurückgewiesen wurde?

Alles, was all Jahr wieder kommt, wird im Parlament eigentlich durchgewunken, weil sich das Parlament nicht gross dafür interessiert, bzw. es in dem Parlament sehr viele Traditionen gibt, an die sich einfach alle halten.

Anhang 2: Ausführliche Tabelle über die Veränderungen in der Berichtskonzeption (eigene Darstellung)

Titel der Lage- und Umfeldanalysen	Publikationsjahr	Umfang	Mitwirkende	Konzept (Aufbau / Gestaltung, inhaltliche Ausrichtung)	Anspruch / Methode	Veränderung im Vergleich zu den bereits erstellten Berichten
Herausforderungen 1999-2003 Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung	1998	139 Seiten	Perspektivstab und eine Begleitgruppe mit Mitarbeitenden aus den einzelnen Departementen; Leitung: André Nietlisbach	Mögliche Zukunftsthemen und Trendentwicklungen	Für das Berichtskonzept wurde auf Fragestellungen der praktischen Politik abgestützt. Nach der ersten Erarbeitungsphase durch den Perspektivstab wurde eine Fachkonsultation im Gesamtstab durchgeführt	
Herausforderungen 2003-2007 Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung	2002	192 Seiten	Perspektivstab und eine Begleitgruppe mit Mitarbeitenden aus den einzelnen Departementen; Leitung: André Nietlisbach	Mögliche Zukunftsthemen und Trendentwicklungen	Für das Berichtskonzept wurden Fragestellungen der praktischen Politik benutzt und nach der ersten Erarbeitungsphase des Perspektivstabes und der Begleitgruppe wurde der Gesamtstab miteinbezogen. Zuletzt wurde eine breite Konsultation bei sämtlichen Verwaltungsstellen durchgeführt.	Bundesrat wollte die Lage- und Umfeldanalysen in der Vorbereitung der Legislaturplanung mehr beachten, sodass der Bericht als Schwerpunkt in das Arbeitsprogramm des Perspektivstabes aufgenommen wurde.
Herausforderungen 2007-2011 Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung	2006	234 Seiten	Perspektivstab und eine Begleitgruppe mit Mitarbeitenden aus den einzelnen Departementen; Leitung: André Nietlisbach	Mögliche Zukunftsthemen und Trendentwicklungen, ergänzt durch politische Grundsatzfragen und Diskussion der Grundwerte.	Aktualisieren des Vorgängerbericht «Herausforderungen 2003-2007» indem ein externer Experte dazu gezogen wurde, um die Analyse des internationale Umfeld zu aktualisieren. Danach prüften die zuständigen Bundesämter	Politische Grundsatzfragen und Grundwerte werden neu auch thematisiert, gab zusätzlich noch eine Synthese

Titel der Lage- und Umfeldanalysen	Publikationsjahr	Umfang	Mitwirkende	Konzept (Aufbau / Gestaltung, inhaltliche Ausrichtung)	Anspruch / Methode	Veränderung im Vergleich zu den bereits erstellten Berichten
					die sektoralpolitischen Kapitel und anschliessend wurde der Bericht zur Konsultation gegeben.	
Perspektiven 2025 Lage und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik	2010	64 Seiten	Perspektivstab mit Projektteams der sieben Departemente; Externe Expert*innen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft; Leitung: Lorenzo Cascioni Fachliche und methodische Unterstützung durch das Center for Security Studies der ETH Zürich	Vorgehen und Methodik, Trendanalysen, 4 Szenarien und deren Herausforderungen für die Schweiz	Methodenkombination aus Trendanalyse und Szenariotechnik	Zeithorizont der Berichte wird von 4 Jahren auf 10-15 Jahre ausgedehnt. Veränderung der Besetzung des Perspektivstabes: Generalisten statt Spezialisten.
Perspektiven 2030 Chancen und Gefahren für die Bundespolitik	2014	72 Seiten	Perspektivstab, Generalsekretär*innen, 55 bundesverwaltungs-externe Expert*innen und eine departementale Fokusgruppe (verwaltungsinterne Expert*innen); Leitung: Lorenzo Cascioni	Vorgehen und Methodik, 4 Szenarien und deren Chancen und Gefahren	Methodenkombination aus Trendanalyse und Szenariotechnik	

Titel der Lage- und Umfeldanalysen	Publikationsjahr	Umfang	Mitwirkende	Konzept (Aufbau / Gestaltung, inhaltliche Ausrichtung)	Anspruch / Methode	Veränderung im Vergleich zu den bereits erstellten Berichten
Die Schweiz 2030. Was muss die Politik heute anpacken? 77 Antworten. (Buchpublikation)	2018	221 Seiten	Die Autoren der Texte sind bis auf wenige Ausnahmen, alle ausserhalb der Verwaltung, ausserhalb des Parlaments und ausserhalb der Medien tätig; Leitung: Lorenzo Cascioni	77 Texte zu der Frage: Welcher politischen Frage, welcher Herausforderung, welchem Problem sollte der Bundesrat mehr Beachtung schenken?	Bewusst kein wissenschaftlicher Anspruch: "weder wissenschaftlich herausgearbeitete Szenarien, noch erhebt er Anspruch auf einen mit der Bundesverwaltung konsolidierten Überblick über alle Risiken oder Herausforderungen." Sammlung von Antworten auf eine von der BK gestellte offene Frage.	<p>Berichte werden neu zusätzlich jährlich aktualisiert.</p> <p>Erstmals wird nicht repräsentativ ausgewählten Persönlichkeiten aus verschiedenen Branchen und Landesteilen eine offene zukunftsbezogene Frage gestellt.</p> <p>Neu: Erstmals keine überdepartementale inhaltliche Auseinandersetzung mit Zukunftsfragen mehr (wie bisher im Rahmen des Perspektivstabs). Die Verwaltungssicht wird quasi ausgeblendet. Auch Parlamentsmitglieder und Medienschaffende wurden nicht, resp. kaum berücksichtigt aus der Überlegung heraus, dass sie über eigene Kanäle und Möglichkeiten verfügen, um sich auf Stufe Bundesrat Gehör zu verschaffen.</p>
Schweiz 3035 Think Tanks beantworten 20 Zukunftsfragen	2022	159 Seiten	Über 30 in- und ausländische Think Tanks beantworten 20 von der	20 Antworten von unterschiedlichen Think Tanks zu den Themenbereichen	Die Bundeskanzlei stellte den Think Tanks 20 Fragen mit der Auflage, diese mit Ja oder Nein zu beantworten und die	Im Vorwort zum Bericht, S. 9, wird ausgeführt, dass die Bundeskanzlei den Auftrag für die Lage- und Umfeldanalyse

Titel der Lage- und Umfeldanalysen	Publikationsjahr	Umfang	Mitwirkende	Konzept (Aufbau / Gestaltung, inhaltliche Ausrichtung)	Anspruch / Methode	Veränderung im Vergleich zu den bereits erstellten Berichten
			<p>Bundeskanzlei vorgegebene Fragen in drei Themenbereichen: Gesellschaft und Politik, Wirtschaft und Sicherheit, Digitalisierung und Umwelt.</p>	<p>Gesellschaft und Politik, Wirtschaft und Sicherheit, Digitalisierung und Umwelt.</p> <p>Der Bericht stellt die verschiedenen, zum Teil konvergenten, zum Teil kontroversen Antworten vor. Den Zweck dieses Gegenüberstellens beschreibt die Bundeskanzlei im Vorwort: "Die Beiträge sollen informieren und dazu beitragen, die eigene Meinung zu hinterfragen." Und sie sollen, so die Bundeskanzlei, zum Weiterdenken anregen.</p>	<p>Antwort zu begründen.</p>	<p>für die Legislatur 2023-2027 etwas breiter gefasst habe als in der Vergangenheit üblich. Konkret: Breiterer Einbezug von Zukunftsorientierten (Institute, Gruppen und Organisationen, die aktuelle gesellschaftspolitische Entwicklungen erforschen und analysieren, um neue Ideen zu erarbeiten und Denkanstösse zu liefern). Liste der Think Tanks, S. 159. Es werden auch ausländische Expert*innen berücksichtigt (6 von insgesamt 31 Think Tanks) Nach Veröffentlichung: Versuch die Berichte in die breite Öffentlichkeit zu bringen (Debattierabend),</p>

Amtsdauer	Leiter*in der Bundeskanzlei	Parteizugehörigkeit
1991-1999	François Couchepin	FDP
2000-2007	Annemarie Huber-Hotz	FDP
2008-2015	Corina Casanova	CVP
2016-2023	Walter Thurnherr	CVP / Die Mitte

Anhang 3: Frage- und Antwortbogen von Bundeskanzler Walter Thurnherr

Fragen:

1. Ist es gelungen nach der Veränderung der Berichte 2010 diese so umzugestalten, dass der Bundesrat sie wirklich aktiver nutzt. Woran lässt sich das konkret zeigen?
2. Es herrscht weitgehend Einigkeit darin, dass zukünftige Entwicklungen nur in wenigen Bereichen und meist nur über kurze Zeiträume prognostiziert werden können. Bei der strategischen Vorausschau handle es sich daher ganz wesentlich auch um das Management von Unsicherheit. Kathrin Brockmann et al. sehen den Nutzen der systematischen Beschäftigung mit möglichen Zukünften, resp. der strategischen Vorausschau deshalb gerade nicht darin, überraschende Entwicklungen vorausschauen zu können, sondern vielmehr darin «mit akuten Krisen und Unerwartetem besser umgehen zu können, Interessen und Wünsche klarer zu definieren und Gestaltungsoptionen für langfristige Entwicklungen zu erarbeiten.» (*Brockmann Kathrin et al. Denken auf Vorrat – Strategische Vorausschau macht Deutschland fit für die Zukunft. Policy Brief 06/13. Berlin, 2013.*)
Teilen Sie diese Einschätzung, resp. was genau sehen Sie als Nutzen der Berichte des Perspektivstabs? Wie zeigt sich dieser konkret (Beispiele)?
3. Sehen Sie aus heutiger Sicht im Bereich der Perspektivberichte noch Weiterentwicklungsmöglichkeiten/Potential? Welche?

Antwort des Bundeskanzlers:

Die von Ihnen erwähnten Publikationen der langfristigen und kontinuierlichen Lage- und Umfeldanalyse erscheinen jeweils unmittelbar vor dem Starttermin zur Erarbeitung der Legislaturplanung, so dass deren Inhalte in die strategische Ausrichtung der Legislaturplanung einfließen können. Der Bundesrat nimmt die Publikationen zur Kenntnis; er ist jedoch nicht verpflichtet, die Inhalte in die Planung aufzunehmen oder sich dazu zu äussern. Entsprechend kann von den Inhalten der Legislaturplanung nicht abgeleitet werden, welche Elemente der Lage- und Umfeldanalyse eingeflossen sind.

Prozess, Methodik und Ausgestaltung der Lage- und Umfeldanalyse werden den Bedürfnissen und Entwicklungen angepasst und weiterentwickelt. Dieses Vorgehen wird auch zukünftig beibehalten. Verknüpft mit der Krisenfrüherkennung und dem Krisenmanagement in der Bundeskanzlei, wird auch für die Lage- und Umfeldanalyse der Einbezug der Wissenschaft zukünftig gestärkt werden. Hierzu verweise ich auf das [Postulat 20.3280 Michel](#) «Wissenschaftliches Potenzial für Krisenzeiten nutzen».

Folgefragen:

Wenn die Legislaturplanung tatsächlich nichts von der Lage- und Umfeldanalyse widerspiegelt/widerspiegeln würde, d.h. in keiner Art in diese einfließt, wie lässt sich dann der Aufwand, der in Zusammenhang mit den Berichten betrieben wird und der seit 2010 noch ausgebaut wurde, rechtfertigen? Schliesslich lautet die primäre Zweckbestimmung der Berichte klar, dass sie dem Bundesrat als Grundlagedokument für die Legislaturplanung dienen sollen. Wo sehen Sie denn den Nutzen, respektive was rechtfertigt diesen Aufwand? Oder werden die Berichte nur quasi als Alibiübung für die Schublade erstellt?

Im Bericht der PVK 2009 zu den Führungsinstrumenten der Bundesregierung wurde damals festgehalten, dass «die Berichte des Perspektivstabs zu Herausforderungen und Trends im Kontext der politischen Gesamtplanung faktisch weitgehend bedeutungslos» seien. Offenbar hat das nicht dazu geführt diese Berichte einzustellen, ganz im Gegenteil.

Den Bericht des Perspektivstabs, habe der Bundesrat jeweils gerade mal an einer Sitzung beraten und verabschiedet, heisst es zudem im Parlamentarische Verwaltungskontrolle-Bericht, S. 19. Eine Feststellung, die sich auf eine Auswertung der Bundeskanzlei stützt. Das stimmt überein mit der Aussage einzelner Bundesratsmitglieder, dass in den ordentlichen, in der Regel dreistündigen wöchentlichen Sitzungen des Bundesrates für eigentliche strategische Themen und Fragestellungen kaum Zeit zur Verfügung stehe.

Hat sich an dieser Situation seither etwas verändert? Wird der Behandlung / der Diskussion der Berichtsergebnisse heute zeitlich mehr Raum eingeräumt? 2016 entschied die Landesregierung, der Konferenz der Generalsekretäre «zusätzliche Aufgaben zuzuweisen». Von den Bürgerlichen kritisch beurteilt, erhoffte sich die SP von diesem Entscheid, dass er es dem Bundesrat erlauben werde, «sich vermehrt den übergeordneten, politisch-strategischen Fragen zu widmen.» Können Sie sagen, ob sich diese Stärkung der Generalsekretäre im von der SP erwarteten Sinn ausgewirkt hat?

Antwort von Henriette-Dorothee Bandorf im Auftrag des Bundeskanzlers:

Die Lage- und Umfeldberichte bieten dem Bundesrat eine Gesamtschau zu wichtigen Zukunftsfragen, welche er zur Kenntnis nimmt. In Zusammenarbeit mit den Departementen wird die strategische Ausrichtung der Legislaturplanung dann konkret erarbeitet und im Anschluss dem Bundesrat unterbreitet. Die Berichte der Lage- und Umfeldanalyse stehen zu diesem Zweck explizit zur Verfügung. Um Ihnen ein Beispiel zu geben: Im Buch «Die Schweiz 2030», das als eine Grundlage für die Legislaturplanung 2019-2023 erstellt wurde, wird die Digitalisierung in vielen Beiträgen thematisiert. In der Legislaturplanung 2019-2023 findet sie sich als Querschnittsthema wieder, so z.B. in der Leitlinie 1 «Die Schweiz sichert ihren Wohlstand und nutzt die Chancen der Digitalisierung sowie der nachhaltigen Entwicklung», in Ziel 5 «Die Schweiz bleibt führend in Bildung, Forschung und Innovation und nutzt die Chancen der Digitalisierung» sowie in der Massnahme «Weiterentwicklung der Strategie «Digitale Schweiz»».

Die Lage- und Umfeldanalyse unterliegt seit 2010 einem klaren gesetzlichen Auftrag. Gemäss Art. 32c^{ter} des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) sorgt der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin für eine langfristige und kontinuierliche Lage- und Umfeldanalyse und erstattet dem Bundesrat laufend Bericht darüber. Dieser Artikel wurde im Zuge der Regierungsreform von 2010 ins RVOG eingefügt und setzt die Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission (GPK) aus dem Bericht «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA» vom 30.05.2010 um, die strategisch-politische Steuerung zu stärken. Die Lage- und Umfeldanalyse entspricht diesem Auftrag.

Betreffend Ihre Frage zur Rolle der Generalsekretärenkonferenz (GSK) kann ich Ihnen folgende Auskünfte geben: Nebst der Steuerung der allgemeinen Koordinationstätigkeit der Bundesverwaltung wird die GSK bei Bedarf auch zur Klärung von technischen Fragen bzw. für die Bereinigung von Differenzen von Bundesratsgeschäften konsultiert. In den letzten Jahren hat der Bundesrat der GSK zudem einige konkrete und inhaltlich klar abgegrenzte Aufgaben delegiert. So kann bspw. der Bundeskanzler seit Inkrafttreten der «Verordnung vom 25.09.2020 über die Koordination der digitalen Transformation und die IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung» nach Anhörung der GSK Beschlüsse betreffend die Digitalisierung der Bundesverwaltung treffen. Diese Kompetenz oblag zuvor dem Bundesrat. Ausserdem hat der Bundesrat der GSK in gewissen Jahren die Berichterstattung zu Umweltthemen der Bundesverwaltung (RUMBA) delegiert. Die den

Umweltthemen zugrunde liegenden politischen Entscheide werden jedoch nach wie vor vom Bundesrat gefällt. Ziel ist die Entlastung des Bundesrats von administrativen, technischen oder operativen Geschäften.

Anhang 4: Frage- und Antwortbogen der Generalsekretär*innen der Parteien

Fragen:

Die Lage- und Umfeldanalysen werden unter anderem auch den Parteien für die eigene Reflexion abgegeben und da Sie zudem auch eine*n respektive zwei Bundesrät*innen stellen, würde es mich interessieren, ob Sie diese Berichte überhaupt auf irgendeine Art verwenden. Falls ja; wie Sie diese Berichte nutzen und falls nein; warum Sie die Berichte nicht nutzen.

Was halten Sie grundsätzlich von den Berichten? Einerseits was ihre inhaltliche Qualität angeht und zweitens von ihrer Funktion als Grundlagedokument für die strategische politische Steuerung des Bundesrates.

Antworten:

Sozialdemokratische Partei:

Generalsekretär*innen: Rebekka Wyler und Tom Cassee

Wir verwenden diese Berichte in der Politischen Abteilung der SP Schweiz nicht und es ist uns auch nicht bekannt, dass Fraktionsmitglieder sich darauf beziehen. Wir kennen die meisten der angefragten Think Tanks und kennen deren Positionen. Deshalb enthalten diese Berichte für uns keine wesentlichen weiterführenden Informationen.

Die Mitte:

Generalsekretärin: Gianna Luzio

Die Lage- und Umfeldanalysen geben uns spannende Einblicke in die Sichtweise von Themen der Think-Tanks. Sie bieten uns die Möglichkeit gewisse Themen aus der wissenschaftlichen Sichtweise zu betrachten und einzuordnen. Die Aufgabe von uns als Partei ist jedoch im Anschluss eine politische Einordnung zu vollziehen. Insofern dienen uns diese Analysen nur teilweise als Unterstützung unserer Arbeit. Die Themen, mit welchen sich die Lage- und Umfeldanalysen jeweils befassen, werden in Absprache mit

der Legislaturplanungsmission erarbeitet. Die Mitte ist hier ebenfalls vertreten und bringt entsprechende Themen ein.

Inwiefern die Analysen dem Bundesrat als strategische politisches Steuerungssystem dient, ist schwierig zu beurteilen. Der Bundesrat ist eine Exekutivbehörde und dem Parlament verpflichtet. Insofern müsste man sich die Frage stellen, wie das Parlament mit diesen Analysen umgeht. Aus unserer Sicht könnte es beispielsweise zielführender sein, wenn entsprechende Think-Tank sich direkt im Rahmen einer themenspezifischen Kommissionsitzung anhören liessen.

FDP. Die Liberalen:

Generalsekretär: Jon Albert Fanzun

Die FDP hat Kenntnis von diesen Berichten, nutzt sie aber nicht als grundlegende Instrumente bei der Vorbereitung und Planung der eidgenössischen Legislaturperioden.

Erstens werden die gestellten Fragen, wenn man das Beispiel des Berichts Schweiz 2035 nimmt, ziemlich willkürlich ausgewählt. Sie resultieren aus dem Dialog zwischen der Bundeskanzlei und den anderen Departementen. Bei der überwiegenden Mehrheit der Fragen handelt es sich um Problemstellungen, die den wichtigsten politischen Akteuren auf Bundesebene zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts bereits gut bekannt sind. Diese sind, je nach Wichtigkeit, zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Berichte vom Perspektivstab bereits Gegenstand von kurz-, mittel- oder langfristigen Aktionsplänen.

Zweitens basieren diese Berichte auf den Antworten verschiedener Think Tanks, die deren eigene Meinung widerspiegeln. Es steht jedem frei, den dargelegten Ideen zuzustimmen oder sie abzulehnen, sei es der Bundesrat selbst oder andere politische Akteure, wie der FDP. Darüber hinaus sind die Antworten angesichts der Art der gestellten Fragen natürlich mit Vorsicht zu interpretieren. Es handelt sich hierbei um Zukunftsprojektionen, deren wissenschaftlicher Wert natürlich in Frage gestellt werden muss. Diese verschiedenen Elemente führen dazu, dass diese Art von Bericht für die FDP kein grundlegendes Instrument bei der Ausarbeitung einer politischen Strategie sein kann.

Zu den beiden Zusatzfragen:

- Wie beurteilt die FDP die Qualität dieser Berichte?

Das unterschwellige Ziel eines solchen Berichts ist es, "den Leser zu informieren" (vgl. Vorwort Strategie 2035). Es besteht hier vor allem der Wille, Informationen zugänglich zu machen und somit komplexe Themen und Herausforderungen zu popularisieren. Diese Art von Bericht bietet einen praktischen Überblick und kann insbesondere für die breite Öffentlichkeit nützlich sein, die auf einigen Dutzend Seiten schnell die grossen Herausforderungen der kommenden Jahre erfassen kann. Auch das Bemühen, verschiedene Standpunkte zu ein und derselben Frage darzustellen, ist hervorzuheben. Aus den bereits genannten Gründen ist der Wert dieser Berichte für einen Akteur wie die FDP jedoch begrenzt. Studien und Berichte, die weniger generalistisch sind - und deren wissenschaftlicher Wert legitimer ist - werden bevorzugt.

- Wie steht die FDP zur Funktion eines solchen Berichts als Basisdokument für die strategische Steuerung des Bundesrats?

Die von der Bundeskanzlei veröffentlichten Berichte bieten einen umfassenden Überblick über die grossen Herausforderungen der Zukunft. Sie können politisch insofern von Nutzen sein, als sie Think Tanks ein Forum bieten und so potenziell neue Ideen oder Meinungen generieren. Ihre Wirkung in einer künftigen politischen Strategie muss jedoch insofern nuanciert werden, als es sich in erster Linie um Dokumente handelt, die der Bundesrat bei seinem Stab in Auftrag gibt, um die Diskussion über zuvor bereits gut identifizierte Problematiken anzuregen. In der [Medienmitteilung](#) vom 25.05.2022 heisst es: «Der Bundesrat nimmt den Bericht zur Kenntnis, ohne sich im Einzelnen zu den Aussagen zu äussern.» Diese Stellungnahme zeigt deutlich, dass die vom Perspektivstab erarbeiteten Berichte die Anregung von Überlegungen und nicht die Planung zum Ziel haben.

Schweizerische Volkspartei:

Generalsekretär: Peter Keller

*Ich beantworte keine *Mails.*

Anhang 5: Frage- und Antwortbogen der Generalsekretär*innen der Departemente

Fragen:

Die Berichte werden auch den Generalsekretär*innen, also Ihnen als Nachschlagewerk zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig sind Sie auch in die Herstellung der Berichte involviert (Vertretungen aus den verschiedenen Departementen im Perspektivstab). Meine Frage daher an Sie: Nutzen Sie die Ergebnisse der Berichte für die departementinterne Planung? Wenn ja, wie? Und: Lässt sich das allenfalls anhand eines Beispiels illustrieren? Und falls Sie die Berichte nicht verwenden: Warum nicht?

Die Berichte sollen von ihrer Zweckbestimmung her dem Bundesrat als Grundlagedokument für die Legislaturplanung dienen. Können die Berichte aus Ihrer Sicht diesen Zweck erfüllen? Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung.

Antworten:

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI):

Generalsekretär: Lukas Gresch-Brunner

Ziel der Lage- und Umfeldanalyse ist es, Informationen zu zukünftigen Entwicklungen zu erhalten, die für die Politikgestaltung in der Schweiz bedeutsam sind. Im Hinblick auf die Planung für die Legislatur 2023–2026 hat die Bundeskanzlei über 30 in- und ausländische Think Tanks angeschrieben. Der Bericht «Schweiz 2035» diente dem gesamten Bundesrat als eine Grundlage für eine politische Grundsatzdiskussion im Hinblick auf die Legislaturplanung 2023-2027. Dieser ist aus unserer Sicht als Ergänzung zu den bestehenden Arbeiten der Departemente zu verstehen. Im Eidgenössischen Departement des Innern stützen sich die Verwaltungseinheiten wo möglich auf die Lage- und Umfeldanalyse um über wichtige Zukunftsfragen nachzudenken. Bei der Erarbeitung der Leitlinien und Ziele einer Legislaturplanung werden aber auch die Strategien des Bundesrates (z.B. Gesundheit2030 oder Gleichstellungsstrategie 2030), die prospektiven Arbeiten in der Bundesverwaltung, und die bereits bekannten Richtliniengeschäfte berücksichtigt.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Generalsekretär: Markus Seiler

Aus Sicht des EDA kann ich zur Situation heute Folgendes sagen:

Das bei uns für die aussenpolitische Planung zuständige Policy Planning verwendet den Bericht als eine von vielen Inspirationsquellen. Wir stützen uns jedoch hauptsächlich auf eigene, detailliertere Umfeldanalysen und Planungsgrundlagen ab, die im Dialog mit vielen Stellen, darunter der Bundeskanzlei, erarbeitet werden. In die Erarbeitung der Prognoseberichte der Bundeskanzlei der letzten beiden Legislaturen war das EDA nicht involviert. Mehrere Mitarbeitende des Departements haben aber am vom Bundeskanzler veranstalteten «Debattierabend 2035» teilgenommen. Dem Departementschef legen wir die Berichte jeweils zur Kenntnisnahme vor.

Die Legislaturplanung betreffend Aussenpolitik gründet auf einer Kombination von unseren Analysen zu Umfeld und Interessen sowie politischen Schlussfolgerungen, die daraus gezogen werden. Die Prognoseberichte der Bundeskanzlei mit ihren zahlreichen Beiträgen und Autorinnen und Autoren sind als Ganzes nicht die massgebliche Grundlage, individuelle Artikel und Gesichtspunkte können aber die Planung massgeblich mitprägen.

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Generalsekretär: Yves Bichsel

Der Bericht «Schweiz 2035» wurde vom Bundesrat im Mai 2022 zur Kenntnis genommen und publiziert. Selber bin ich erst (wieder) im Februar 2023 in die Bundesverwaltung eingetreten. Seither war der Bericht bei uns kein Thema, aber ich gehe davon aus, dass der Bericht im UVEK letztes Jahr gelesen wurde und man sich davon hat inspirieren lassen.

Den Perspektivstab gibt es heute nicht mehr. Seine Aufgaben, insbesondere die Lage- und Umfeldanalyse, wurden von der Sektion Strategische Führungsunterstützung der BK übernommen.

Da ich den aktuellen Bericht zu wenig kenne, kann ich mich auch nicht zu seiner Nützlichkeit äussern.

In einer früheren Tätigkeit im VBS habe ich an der Erarbeitung des Berichts für die Legislaturplanung 16-19 als Mitglied des Perspektivstabs mitgewirkt. Aus der damaligen Erfahrung war der Prozess der Erstellung des Berichts sehr wertvoll und inspirierend. Wir haben uns mit den möglichen Trends der kommenden Jahre auseinandergesetzt und versucht, in einer komplexen Welt eine Übersicht und Priorisierung in der Vielfalt der Themen zu erzielen.

Folgefrage: Würden Sie sagen, dass der Prozess zur Erstellung des Berichtes innerhalb des Gremiums des Perspektivstabs, dem ja hochrangige Mitglieder der Departemente angehörten, das gegenseitige Verständnis, respektive das überdepartementale Denken förderte?

Ihre Frage kann ich sehr klar mit Ja beantworten. Die Arbeiten im Perspektivstab trugen dazu bei, dass wir aus der ansonsten sehr starken departementalen Optik herausgeführt wurden, und uns mit der Gesamtsituation der Schweiz bzw. des Bundes befasst haben.

Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Generalsekretär: Toni Eder

Das VBS ist, wie alle übrigen Departemente, eng in die Erstellung der Legislaturplanung des Bundesrats eingebunden. Die Lage- und Umfeldanalyse, im letzten Jahr eben unter anderem die Antworten der Think Tanks zu den 20 Zukunftsfragen, dient als einer von mehreren Inputs zur Festlegung der strategischen Leitlinien des Bundesrats für die neue Legislatur. Die Verantwortung für diesen Prozess liegt bei der Bundeskanzlei. Die Ergebnisse der Berichte werden auch im VBS angeschaut und diskutiert und mit der departementseigenen Einschätzung zu zukünftigen Entwicklungen abgeglichen. Einen direkten Impact in die VBS-Planung haben die Ergebnisse der Berichte somit nicht, dienen aber als ergänzende Einschätzung zu wichtigen Zukunftsentwicklungen, welche das VBS direkt betreffen.

Wie oben bereits ausgeführt, bilden diese Berichte eine von mehreren Grundlagen bzw. Quellen für die Legislaturplanung des Bundesrats. Wie bereits erwähnt sollen solche

Berichte die departementalen Einschätzungen zu zukünftigen Entwicklungen ergänzen oder allenfalls alternative Sichten einbringen. Sie können/dürfen aber nicht alleinige Grundlage für die Planung sein. Das VBS setzt sich als Grundlage für die Mittel- und Langfristplanung in seinem Zuständigkeitsbereich laufend mit verschiedenen Analysen, Beobachtungen und möglichen Entwicklungen auseinander, die seine Kernaufgaben betreffen. Die Erkenntnisse daraus fliessen wiederum auch mit in die Legislaturplanung des Bundesrats ein.

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

Generalsekretärin: Nathalie Goumaz

Keine Antwort erhalten.

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)

Generalsekretärin: Barbara Hübscher

Ich persönlich nutze diese Berichte nicht. Gemeinsam mit den Ämtern unseres Departements verfolgen wir die uns betreffenden Themen eigenständig.

Ich meine aber, dass diese Berichte für den Bundesrat als eine von mehreren Quellen durchaus nützlich sein können.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Generalsekretär: Stefan Hostettler

Nutzen Sie die Ergebnisse der Berichte für die departementinterne Planung?

Der Bericht Schweiz 2035 und auch die von der BK organisierte Veranstaltung mit den verschiedenen Autorinnen und Autoren diente aus meiner Sicht vor allem als Inspiration. Die Fragen, die in dem Bericht aufgeworfen werden, sind ja nicht neu, aber es lohnt sich selbstverständlich immer wieder darüber zu diskutieren und nachzudenken und insbesondere das eigene mind set zu hinterfragen bzw. die aktuelle Einschätzung auch gegen Kritik erklären und rechtfertigen zu müssen.

Insbesondere was die Frage der Zuwanderung oder Cyberkriminalität betrifft, die in dem Bericht aufgeworfen werden, so sind entsprechende Prognosen natürlich beim SEM bzw. bei fedpol seit langem ein Thema. Der Bericht dient daher m.E. auch dazu, dass die Departemente für Themen ausserhalb ihres eigenem Bereichs sensibilisiert werden; gerade auch weil Themen wie bspw. geopolitische Verwerfungen oder eine Infragestellung unseres Währungssystems mit dem Monopol der Zentralbanken auch Rückkoppelungen auf alle anderen Politikfelder haben würden.

Die Berichte sollen von ihrer Zweckbestimmung her dem Bundesrat als Grundlagedokument für die Legislaturplanung dienen?

Dabei gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass die Legislaturplanung im schweizerischen System ein sehr spezielle Funktion hat: Es handelt sich ja nicht um ein Regierungsprogramm, sondern in erster Linie um eine Auflistung der bereits bestehenden Aufträge und laufenden Projekte. Visionäres bzw. wirklich Neues hat allenfalls in der Einleitung Platz. Man mag das bedauern, aber ist in einer Regierung mit vier Parteien mit ganz unterschiedlichen politischen Programmen nicht anders zu erwarten. Die Legislaturziele mögen daher bei der Lektüre für Aussenstehende enttäuschend nüchtern daher kommen, aber gleichzeitig werden die meisten Ankündigungen dann auch erfüllt.

Können die Berichte aus Ihrer Sicht diesen Zweck erfüllen? Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung.

Ja und nein. Wie bereits eingangs bestätigt, dienen die Bericht zur Inspiration. Allenfalls könnten die Departemente bei den Aufträgen zu diesen Berichten und anschliessend auch bei der Umsetzung stärker eingebunden werden. Nebst der Wissenschaft könnte ich mir gut vorstellen, dass die Überlegungen und Erfahrungen in anderen Staaten noch stärker berücksichtigt werden, dann rein theoretische Ansätze aus der Wissenschaft sind erstens schwierig direkt in der politischen Realität zu berücksichtigen und machen es zweitens Verteidigern des Status quo einfach, diese neuen Ideen als nicht umsetzbar abzutun.

Bibliographie

Quellenverzeichnis:

Lage- und Umfeldanalysen

- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Die Schweiz 2030. Was muss die Politik heute anpacken? 77Antworten. NZZ LIBRO, Bern, 1. Auflage, 2018.
- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Herausforderungen 1999-2003. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung. Bern, 1998.
- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Herausforderungen 2003-2007. Trendentwicklung und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung. Bern, 2002.
- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Herausforderungen 2007-2011. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bern, 2006.
- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Perspektiven 2025. Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik. Bern, 2010.
- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Perspektiven 2030. Chancen und Gefahren für die Bundespolitik. Bern, 2014.
- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Schweiz 2035. Think Tanks beantworten 20 Zukunftsfragen. Bern, 2022.

Medienmitteilungen des Bundesrats

- Der Bundesrat (Hg.): Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung: Herausforderungen 2007-2011 – Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Auf: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-12192.html> (abgerufen am 08.10.2023).
- Der Bundesrat (Hg.): Bundesrat nimmt Bericht «Die Schweiz 2030» zur Kenntnis. Auf: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72509.html> (abgerufen am 08.10.2023).
- Der Bundesrat (Hg.): Bundesrat nimmt Bericht «Perspektiven 2025» zur Kenntnis. Auf: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-38524.html> (abgerufen am 08.10.2023).
- Der Bundesrat (Hg.): Bundesrat nimmt Bericht «Perspektiven 2030» zur Kenntnis. Auf: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-55721.html> (abgerufen am 08.10.2023).
- Der Bundesrat (Hg.): Bundesrat nimmt Bericht «Schweiz 2035» zur Kenntnis. Auf:

<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89023.html> (abgerufen am 08.10.2023).

- Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Hg.): Globalisierung und künftige Herausforderungen für die Bundespolitik. Auf: <https://www.admin.ch/cp/d/1998Dec21.101005.12996@idz.bfi.admin.ch.html> (abgerufen am 08.10.2023).
- Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Hg.): Herausforderungen und Konsequenzen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabes der Bundesverwaltung veröffentlicht. Auf: https://www.admin.ch/cp/d/3e2fccac_1@presse1.admin.ch.html (abgerufen am 08.10.2023).

Postulate

- Donzé, Walter. Postulat 05.3157. Nationale Wertediskussion.
- Gadiant, Brigitta M., Postulat 95.3578, Zukunftsdialog.
- Matthias, Michel. Postulat 20.3280. Wissenschaftliches Potenzial für Krisenzeiten nutzen.
- Zbinden, Hans. Postulat 97.3113. Schwindender Einfluss der Politik.

Interview und E-Mails

- Bandorf, Henriette-Dorothee im Auftrag von Thurnherr, Walter: Persönliche Kommunikation. Mail vom 21.09.2023.
- Cassee, Tom und Wyler, Rebekka: Persönliche Kommunikation. Mail vom 5.09.2023.
- Fanzun, Jon Albert: Persönliche Kommunikation. Mail vom 29.08.2023.
- Hostettler, Stefan: Persönliche Kommunikation. Mail vom 17.09.2023.
- Gresch-Brunner, Lukas: Persönliche Kommunikation. Mail vom 6.09.2023.
- Thurnherr, Walter: Persönliche Kommunikation. Mail vom 15.08.2023.
- Zbinden, Hans: Interview vom 24.08.2023, Zürich.
- Seiler, Markus: Persönliche Kommunikation. Mail vom 30.08.2023.
- Bichsel, Yves: Persönliche Kommunikation. Mail vom 2.09.2023.
- Hübscher, Barbara: Persönliche Kommunikation. Mail vom 2.09.2023.
- Keller, Peter: Persönliche Kommunikation. Mail vom 11.09.2023.
- Bichsel, Yves: Persönliche Kommunikation. Mail vom 13.09.2023.
- Eder, Toni: Persönliche Kommunikation. Mail vom 13.09.2023.
- Luzio, Gianna: Persönliche Kommunikation. Mail vom 14.09.2023.

Rechtsquellen

- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), Art. 32 Bestimmung c^{ter}. Auf: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1997/2022_2022_20191202/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1997-2022_2022_20191202-de-pdf-a-2.pdf (abgerufen am 11.10.2023).

Weiteres

- 16.08.2023 – Bundeskanzler Walter Thurnherr: Ankündigung. [YouTube-Beitrag], Der Schweizerische Bundesrat, Schweiz, 2023.
- Amtliches Bulletin: Kosten und Wirkung der Publikation «Die Schweiz 2030, La Suisse 2030, La Svizzera 2030». Interpellation 19.3232, Auf: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=46216> (abgerufen am 17.10.2023).
- Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat, Bericht über die Regierungsprogramme und den Finanzplan für die Jahre 2001-2004. Chur, 2000.
- Bundeskanzlei (Hg.): Lage- und Umfeldanalyse. Schweiz 2035: Think Tanks beantworten 20 Zukunftsfragen. Auf: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/lage-und-umfeldanalyse.html> (abgerufen am 18.10.2023).
- Bundeskanzlei (Hg.): Strategische Steuerung des Bundesrates: zentrale Forderungen erfüllt. Auf: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-32738.html> (02.08.2023).
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Hg.): Die strategische politische Steuerung des Bundesrates. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Bern, 2009.
- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.): Geschäftsbericht 1998. Bericht des Bundesrates über die Schwerpunkte der Verwaltungsführung. Bern, 1999.

Literaturverzeichnis:

- Brockmann Kathrin et. al. Denken auf Vorrat – Strategische Vorausschau macht Deutschland fit für die Zukunft. Policy Brief 06/13. Berlin, 2013.
- Bundeskanzlei (Hg.): Die Legislaturplanung des Bundesrats 1999-2003 kurz erklärt. Bern, 2000.
- ETH Zürich (Hg.), KOF Bulletin Nr. 157. Zürich, 2021.
- Fischer, Manuel und Sciarini, Pascal: Die Position der Regierung in Entscheidungsstrukturen. In: Ritz, Adrian et.al. (Hg.): Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz. NZZ Libro, Basel, 2019, S. 49-64.
- Honegger, Claudia et.al.: Die Zukunft im Alltagsdenken. Szenarien aus der Schweiz. Konstanz, 2002.
- Schedler, Kuno: Strategische Staatsführung und Steuerungsinstrumente – wie können Regierung und Exekutive strategisch führen? In: Ritz, Adrian et.al. (Hg.): Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz. NZZ Libro, Basel, 2019, S. 285-305.
- Von Bergen, Stefan: Wo steht die Schweiz 2030? Ein unbekanntes Gremium – der sogenannte Perspektivstab – lotet für den Bundesrat die Zukunft aus. Wer sind die Mitglieder und was steckt genau hinter der Idee? Auf: <https://www.derbund.ch/wo-steht-die-schweiz-2030-305155488232> (abgerufen am 16.10.2023).
- Weber, Bernhard A.: Arbeitslosigkeit in der Schweiz: Was passierte in den Neunzigerjahren? Bern, 2001.
- Wikipedia: 1990er. Auf: <https://de.wikipedia.org/wiki/1990er> (abgerufen am 16.09.2023).
- Wikipedia: Legislaturperiode. Auf: <https://de.wikipedia.org/wiki/Legislaturperiode> (abgerufen am 16.09.2023).
- Wikipedia: Schweizerische Volkspartei. Auf: https://de.wikipedia.org/wiki/Schweizerische_Volkspartei (abgerufen am 10.09.2023).
- Zollinger, Christoph: Nicht vorhersehbar! Auf: <https://www.journal21.ch/artikel/nicht-vorhersehbar> (abgerufen am 16.10.2023).

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Übersicht über die seit 1998 publizierten Berichte. Eigene Darstellung.

Abbildung 2: Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Hg.): Die strategische politische Steuerung des Bundesrates. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Bern, 2009, S. 15.

Abbildung 3: ETH Zürich (Hg.): KOF Bulletin Nr. 157, 2021.
https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/dual/kof-dam/documents/KOF_Bulletin/2021/kof_bulletin_2021_12_de.pdf
(abgerufen am 18.10.2023).

Abbildung 4: Veränderungen in der Berichtskonzeption. Eigene Darstellung.

Abstract

Odermatt, Lynn: Kaffeesatzlesen oder unentbehrlicher Kompass? 25 Jahre Lage- und Umfeldanalysen als Instrument der strategischen Planung des Bundesrates. Betreuende Lehrperson: Andreas Fannin.

Unsere Welt ist zunehmend stärker vernetzt (Globalisierung), wodurch Problemstellungen je länger je komplexer werden. Kein Wunder entsteht da der Wunsch sich mit Blick auf die Zukunft Orientierung und damit eine Planungsgrundlage zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund lässt der Bundesrat seit den späten 90er-Jahren unter der Leitung der Bundeskanzlei alle vier Jahre eine Lage- und Umfeldanalyse als Grundlage für seine Legislaturplanung erstellen. Die vorliegende Arbeit beleuchtet zunächst die Entstehungshintergründe und den Zweck dieser Berichte. Anschliessend untersucht sie anhand einer vergleichenden Betrachtung der sieben bisher publizierten Lage- und Umfeldanalysen die erheblichen konzeptionellen Veränderungen, denen diese über die letzten 25 Jahre hinweg unterzogen wurden. Aufgrund einer Befragung wichtiger Akteure auf Bundesebene untersucht die Arbeit abschliessend deren Rezeption und Nutzung sowie das Verbesserungspotential für künftige Berichte.