

Vertrauen in die Regierung in Krisenzeiten

Internationale Krisen sind für Regierungen ein Stresstest. Entweder gelingt es, bei der Bevölkerung zu punkten, oder man verspielt die Wählergunst durch unpopuläre Entscheidungen. In jüngster Zeit schwankte das Vertrauen in die Regierungen in vielen europäischen Ländern stark. Die Schweizer Landesregierung hingegen profitierte von einem Vertrauensreservoir, das sie vor Unzufriedenheit schützte.

Von Enzo Nussio

Nobelpreisträger Kenneth Arrow bezeichnete Vertrauen einst als «Schmiermittel» eines sozialen Systems. Ohne Vertrauen in die Regierung kann eine Gesellschaft nicht richtig funktionieren. Der Aufbau von Vertrauen erfolgt meist in Zeiten der Stabilität, während Krisen dieses Vertrauen oft wieder aufzehren.

Europa wurde zuletzt gleich durch mehrere internationale Krisen durchgeschüttelt, namentlich durch grenzüberschreitenden Terrorismus, die COVID-19-Pandemie und die russische Völlinvasion der Ukraine im Jahr 2022. Die Regierungen mussten handeln – mit dem Risiko, ihre Wählerschaft mit unliebsamen Entscheidungen zu vergraulen. In der Folge schwankte das Vertrauen in Regierungen in mehreren europäischen Ländern stark, Tendenz sinkend. Nicht so in der Schweiz, wo die Landesregierung weiterhin grosses Vertrauen genießt. Diese Analyse beleuchtet Gründe für diese gegenläufigen Trends und erläutert, wie sich das Vertrauen in Regierungen in zukünftigen Krisen entwickeln dürfte.

Vertrauen in der Schweiz

Die Schweiz ist ein Land des Vertrauens: Schweizerinnen und Schweizer vertrauen einander, und sie vertrauen ihrer Regierung. Von den staatlichen Institutionen am meisten Vertrauen genießen Polizei und Justiz (siehe Grafik S. 2). An dritter Stelle folgt der Bundesrat, wobei die Landesre-



Der Schweizer Bundesrat bei einem Besuch im Grand Chalet in Rossinière, Waadt, im Juli 2021.
Nicola Pitaro / VBS

gierung zu Beginn der COVID-19-Pandemie von einem besonderen Vertrauenshoch profitierte. Am wenigsten Vertrauen erhalten die politischen Parteien. Darin unterscheidet sich die Schweiz nicht von anderen europäischen Demokratien. Parteien stehen eher für Konkurrenz statt für Konkordanz, weshalb sie schlechter abschneiden als die Justiz und die Regierung, die sich in den Augen der Bevölkerung für das Gemeinwohl einsetzen.

Die Schweiz gehört neben den Ländern Skandinaviens schon seit langem zu den Ländern mit dem höchsten Vertrauensniveau in Europa. Für diese hohen Vertrauenswerte gibt es zahlreiche Gründe. Wie die skandinavischen Länder ist die Schweiz ein stabiler Rechtsstaat mit fairen Verfahren, effizienten öffentlichen Dienstleistungen und einer starken Bürgerkultur. Volk und Staat sind sich im Wesentlichen darüber einig, nach welchen Werten eine Ge-

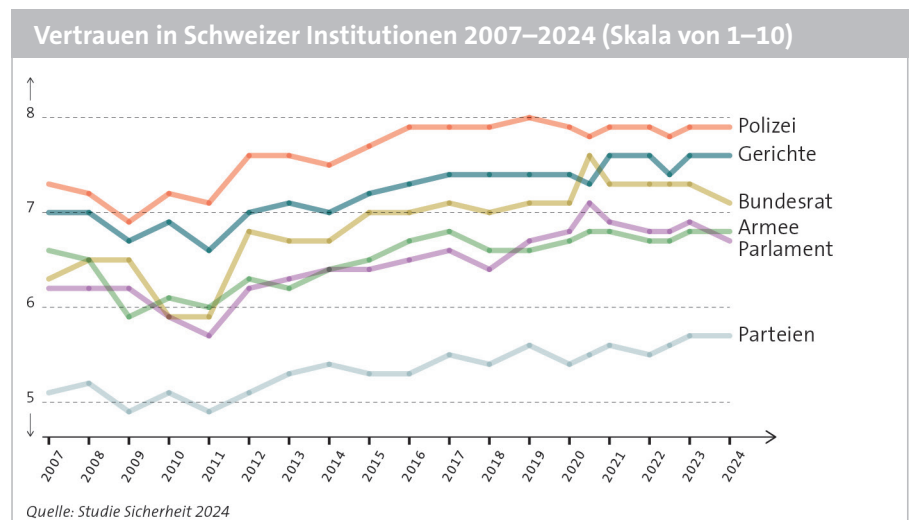
sellschaft funktionieren sollte. Für die beiden Politikwissenschaftler Gary Almond und Sidney Verba ist genau diese «civic culture» oder Bürgerkultur eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer Demokratie. Weitere Pluspunkte für die Schweiz sind das System der direkten Demokratie, der Föderalismus und die Konkordanzregierung, in der die vier grössten Parteien direkt in den Bundesrat eingebunden sind.

Nicht alle Schweizerinnen und Schweizer vertrauen ihren Institutionen gleichermaßen. Faktoren wie Bildungsniveau, Alter, Ideologie, Herkunft (Stadt oder Land) und sozialer Status prägen das Vertrauen einer Person in staatliche Institutionen massgeblich. Nur wenige Bürgerinnen und Bürger haben aber das Gefühl, dass sie die Regierung im Stich lässt und sie sich dagegen zur Wehr setzen müssen. Eine traurige Ausnahme war der Amoklauf im Zuger Kantonsparlament 2001, bei dem ein frustrierter Bürger 14 Politikerinnen und Politiker tötete. Es besteht somit ein breiter Konsens über das aktuelle politische System.

Was die Krise mit Vertrauen macht

Die Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren jeweiligen Regierungen gerät in Krisen unter Druck. Daraus ergeben sich meist zwei gegensätzliche Reaktionen. Einerseits kann das Vertrauen in eine Regierung in einer Krise plötzlich zunehmen. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA zum Beispiel haben der Regierung des damaligen Präsidenten George W. Bush einen enormen Vertrauenszuwachs beschert. Politikwissenschaftler John Mueller bezeichnet dieses Verhalten als «rally around the flag» («sich um die Fahne scharen»). Dieses Phänomen kann bei einer international relevanten Krise auftreten, die spezifisch, dramatisch und klar fokussiert ist.

Andererseits können Krisen auch zu einem Vertrauensverlust führen. Krisen ziehen sich oft hin und sind nicht immer klar fokussiert. Während sich die Krisen hinziehen, nimmt der Druck auf Regierungen zu, irgendwann zu handeln. Dabei sind die Folgen ihrer Entscheidungen oft schwer abzuschätzen, namentlich ob die Bürgerinnen und Bürger damit zufrieden sind. Die Bewältigung der COVID-19-Krise, die als klar fokussiertes Ereignis begann, sich dann aber über einen längeren Zeitraum hinzog, führte in zahlreichen Ländern irgendwann zu Unzufriedenheit und Misstrauen gegenüber den Regierungen.



Es gilt jedoch zu bedenken, dass ein Vertrauensverlust beziehungsweise -zuwachs selten einer spezifischen Krise zugeordnet werden kann, sondern stets das Ergebnis zahlreicher Faktoren ist. Auch Entwicklungen in der nationalen Politik eines Landes können gravierende Folgen haben, wie die «Ibiza-Affäre» 2019 in Österreich, die das Vertrauen in die Politik grundlegend erschüttert hat. Neben der nationalen Politik kann auch die Konjunkturlage das Vertrauen dämpfen. Während der grossen Rezession nach der Finanzkrise von 2008 sackten die Vertrauenswerte der Regierungen zahlreicher Länder markant ab. Auch in der Schweiz war das Vertrauen in die Landesregierung noch nie so tief wie in der Finanzkrise (siehe Grafik S. 2).

Generell sind internationale Krisen ein wichtiger Indikator dafür, wie Bürgerinnen und Bürger zu ihren Regierungen stehen, und sie ermöglichen einen Quervergleich. In jüngster Zeit ereigneten sich gleich mehrere Krisen, einige Stimmen sprechen gar von einer «Polykrise». Wie sich das Vertrauen in die Regierung in der Schweiz und anderen europäischen Ländern entwickelt hat, beleuchtet diese Analyse anhand von drei aktuellen Krisen: Transnationaler Terrorismus, die COVID-19-Pandemie und die Völlinvasion Russlands in die Ukraine.

Transnationaler Terrorismus

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 ist transnationaler Terrorismus ein wichtiges Thema. In Europa war das Gefühl einer unmittelbaren Bedrohung, namentlich durch islamistische Extremisten, zwischen 2014 und 2017 besonders ausgeprägt. Der sogenannte «Islamische Staat» warb

ausländische Kämpferinnen und Kämpfer an und verübte Attentate in verschiedenen europäischen Ländern. Auf Schweizer Boden kam es zwar zu keinen grösseren Anschlägen, die Angst vor Terrorismus war jedoch während dieser Zeit deutlich grösser.

Die Reaktion der Schweizer Regierung auf die Anschlagswelle war verhalten. Die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitskräften der Kantone wurde unter der Führung des Sicherheitsverbands Schweiz intensiviert, ebenso die internationale Zusammenarbeit mit Sicherheitsagenturen. 2017 wurde ein Nationaler Aktionsplan verabschiedet, vier Jahre später genehmigte das Schweizer Stimmvolk in einer Volksabstimmung ein neues Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus.

Die Schweizer Reaktion auf den Terrorismus steht in deutlichem Kontrast zur sichtbaren Militärpräsenz um kritische Infrastrukturen in vielen europäischen Ländern. In Frankreich wurde nach den Anschlägen von Paris im November 2015 der Ausnahmezustand verhängt – die bisher drastischste Massnahme, die in einem europäischen Land getroffen wurde. Damit erhielt die französische Regierung für den Zeitraum von zwei Jahren ausserordentliche Befugnisse. Als Reaktion darauf brachte der UN-Sonderberichterstatter zu Menschenrechten seine Besorgnis über die Stigmatisierung von muslimischen Bürgerinnen und Bürgern zum Ausdruck.

Die internationale Bedrohungslage und die politische Reaktion darauf hatten keine spürbaren Auswirkungen auf die Vertrau-

enlage in der Schweiz. Trotzdem wurde der Islam als Religion bisweilen mit islamistischem Terror gleichgesetzt. 2017 gaben in einer Umfrage 47% der Befragten an, dass der Islam eine Bedrohung für die Sicherheit der Schweiz darstelle.

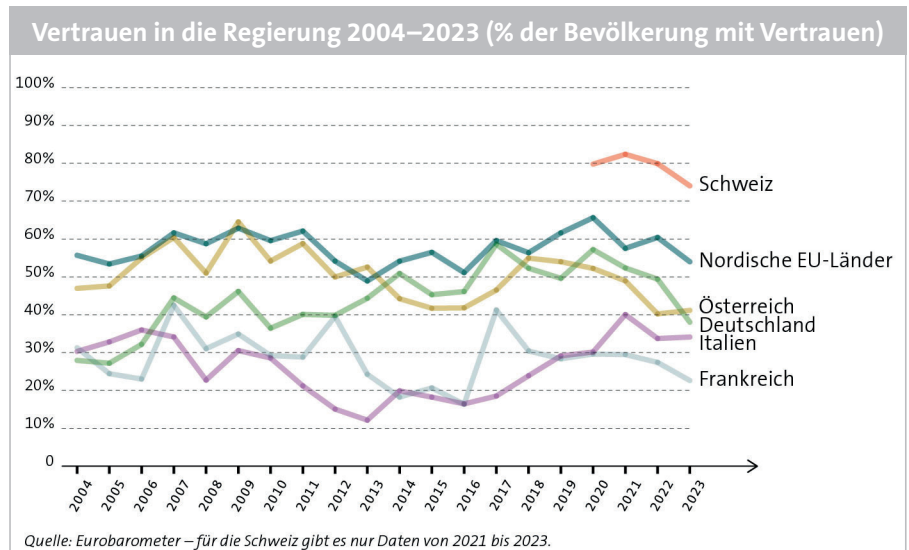
In Frankreich gab es nach den Anschlägen auf die Satirezeitschrift Charlie Hebdo und dem Massaker im Bataclan-Theater 2015 ein kurzzeitiges «rally around the flag» (nicht ersichtlich in der Grafik auf S. 3). Die dramatischen Ereignisse und die Interpretation derselben als «Angriff auf Frankreich» führten zu einem Zusammengehörigkeitsgefühl. Dieser Effekt verpuffte jedoch nach der ausserordentlichen Reaktion: Die Bevölkerung fühlte sich teilweise vergraut und vom Staat diskriminiert. Eine spätere Vertrauenszunahme 2017 ist der Begeisterung zu Beginn der Präsidentschaft von Emmanuel Macron zuzuschreiben.

Nach dem Anschlag auf dem Berliner Weihnachtsmarkt 2016, dem bis zu diesem Zeitpunkt schwerwiegendsten Anschlag auf deutschem Boden, blieb ein Vertrauenszuwachs gegenüber der Bundesregierung aus. Die rechtspopulistische Alternative für Deutschland (AfD) brachte diese Gewalttat eines Islamisten mit der «Flüchtlingskrise» in Verbindung – über eine Million Einwanderer und Einwandererinnen waren damals nach Deutschland gelangt. Die traditionellen Parteien wurden in der Migrationsfrage als handlungsunfähig dargestellt, was Teile der Bevölkerung von der Bundesregierung entfremdete. Eine ähnliche Verbindung zwischen Migration und Terrorismus wurde auch nach den jüngsten Terroranschlägen in Solingen hergestellt. Ein syrischer Flüchtling hatte bei einem Stadtfest drei Menschen ermordet und acht weitere verletzt.

Die COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie-Pandemie begann als klar fokussierte internationale Krise, zog sich danach aber in die Länge. Die Krise war derart schwerwiegend, dass selbst der weitgehende Verzicht auf Einschränkungen wie im Fall von Schweden als gezielte politische Massnahme verstanden wurde.

In der Schweiz beruhten die Massnahmen auf dem vorgängig erarbeiteten Epidemiegesetz und waren weniger strikt als in den Nachbarländern. Klares Gegenbeispiel ist Italien, das in der Frühphase der Pandemie wahrscheinlich am stärksten betroffen war. Italien war das erste europäische Land, das



mit einem nationalen Lockdown das öffentliche Leben drastisch einschränkte.

Zu Beginn der Pandemie nahm das Vertrauen in die Regierung in einigen Ländern zu, unter anderem in der Schweiz, in Italien, Frankreich und Deutschland, wobei sich aus den jährlichen Durchschnittswerten in der Grafik auf S. 3 keine kurzfristigen Veränderungen ablesen lassen. Der anfängliche Vertrauenszuwachs lässt sich mit der Dynamik nach dem 11. September vergleichen, wobei die Zunahme deutlich geringer ausfiel. Obwohl die Bürgerinnen und Bürger ihren Regierungen angesichts einer unmittelbaren kollektiven Bedrohung den Rücken stärkten, führten die politischen Massnahmen in den meisten Ländern zu einer volatilen Stimmung.

In der Schweiz entwickelten sich kleinere Protestbewegungen, die sich von der Regierung entfremdet fühlten und eine Impfung verweigerten. Einige existieren auch nach der Pandemie weiter, stellen heute aber nur noch ein Randphänomen dar. Die Parteienlandschaft der Schweiz ist schon länger von einer hohen Polarisierung geprägt. Allerdings hat diese Polarisierung in der Corona-Krise kaum zugenommen, auch konnten sich keine neuen Akteure auf politischer Ebene etablieren. Hier unterscheidet sich die Schweiz von anderen Ländern, in denen es aufgrund der Pandemie zu einer stärkeren Polarisierung kam.

In Deutschland nahm das Vertrauen in die Regierung zu Beginn der Pandemie 2020 zwar zu. Mit der Zeit standen die Bürgerinnen und Bürger den Einschränkungen der

Bundesregierung aber zunehmend kritisch gegenüber. Umgekehrt lief es für die AfD: Nachdem die Partei zunächst in der Wählergunst zurückfiel, konnte sie aus dem allgemeinen Gefühl in der Bevölkerung, politisch nicht vertreten zu sein, Kapital schlagen. Dieser gefühlte Mangel an Repräsentation war auch mit ausschlaggebend für den jüngsten Wahlerfolg der neuen Linkspartei Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW).

Russischer Krieg in der Ukraine

Die Vollinvasion Russlands in die Ukraine im Februar 2022 hat unmissverständlich in Erinnerung gerufen, dass konventionelle militärische Bedrohungen in Europa auch heute real sind. Während die Fragmentierung der Weltordnung laufend zunimmt, wurden 2023 so viele bewaffnete Konflikte wie noch nie seit dem Ende des zweiten Weltkriegs verzeichnet. Dazu gehört auch die Ausweitung des Konflikts im Nahen Osten.

Als Folge des russischen Einmarschs in die Ukraine hat die Schweiz die Sanktionen der EU gegen Russland übernommen und setzt damit ihre Praxis fort, sich EU-Sanktionen fallweise anzuschliessen. Zur Diskussion stand auch eine mögliche Überarbeitung des Neutralitätskonzepts. Verschiedene Berichte des Bundesrats belegen den politischen Willen, internationale Sicherheitspartnerschaften zu intensivieren und sich verstärkt auf Verteidigung zu konzentrieren. Die politische Debatte zu diesen Themen läuft jedoch weiter, und der Bundesrat hat für 2025 erstmals eine Sicherheitspolitische Strategie in Aussicht gestellt. Die Reaktion der Schweiz war bisher insgesamt zurückhaltend, nicht zuletzt,

weil strategische Entscheidungen im politischen System der Schweiz mehr Zeit in Anspruch nehmen.

In anderen europäischen Ländern hat man die Sicherheitspolitik radikaler angepasst. Traditionell neutrale Länder wie Schweden und Finnland sind der NATO beigetreten und haben damit ein Tabu gebrochen. Der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz kündigte eine *Zeitenwende* an – mit anderen Worten: tiefgreifende Veränderungen in der deutschen Sicherheitspolitik, gegen die Opposition der populistischen Rechts- und Linksparteien. In Italien hat die Einbindung populistischer Parteien in die Regierungskoalition die Aussenpolitik beeinflusst – gemäss Beobachtern allerdings auf eine andere Art. Traditionellerweise sind sich die Koalitionspartner in Italien über die zentrale politische Stossrichtung einig. Zuletzt haben einzelne Koalitionspartner aber eigene Ziele verfolgt, namentlich seit Beginn des Kriegs in der Ukraine.

In der Schweiz hat die russische Völlinvasion der Ukraine das hohe Vertrauensniveau gegenüber der Regierung nicht beeinträchtigt (siehe Grafik S. 2). Zwar ist das Sicherheitsgefühl unter Bürgerinnen und Bürgern etwas angekratzt. Es ist jedoch klar, dass die Schweiz nicht unmittelbar von einem konventionellen militärischen Angriff bedroht ist. Zudem passt sich die öffentliche Meinung in der Schweiz der veränderten internationalen Lage an, Anzeichen einer Öffnung gegenüber einer neuen Sicherheitspolitik sind spürbar. Das Vertrauen in die Regierungen der skandinavischen Länder blieb auch nach dem Beschluss des NATO-Beitritts hoch. Dies ist den demokratischen Entscheidungsfindungsprozessen und grösseren Anpassungen der Sicherheitspräferenzen zuzuschreiben.

Schweizer Vertrauensreservoir

Die Beziehung zwischen Regierung und Bevölkerung ist in vielen europäischen Ländern volatil. In der Schweiz jedoch blieb das Vertrauen in die Regierung ausserordentlich hoch und stabil. Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2023 wies die Schweiz von allen Mitgliedsstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusam-

menarbeit und Entwicklung (OECD) das grösste Vertrauen in die Regierung auf.

Dass die Schweiz anders tickt als Länder, in denen das Vertrauen in die Regierung stärker schwankt, hat verschiedene Gründe. Dazu gehören das System der direkten Demokratie und die Konkordanzregierung, aber auch die Tatsache, dass sich kaum neue populistische Kräfte etablieren konnten. Als weiterer Grund wird teilweise ein Inseldenken der Schweiz ins Feld geführt. Dies würde erklären, weshalb sich die Schweiz bei internationalen Krisen relativ unbeeindruckt gibt. Angesichts der starken Internationalisierung der Schweiz lässt sich das anhaltend hohe Vertrauensniveau damit jedoch nicht begründen.

Ein anderer Erklärungsansatz für das stabile Vertrauen liegt im Vertrauen selbst. Die Schweizer Regierung schöpft aus einem Vertrauensreservoir, das schon lange vor den aktuell unsicheren Zeiten entstand. Dieses Vertrauensreservoir wirkt in Krisenzeiten wie ein Puffer gegen Unzufriedenheit. Unzufriedenheit entsteht dann, wenn die Erwartungen der Bevölkerung von ihren Wahrnehmungen der Politik abweichen. Je höher die Erwartungen und je kritischer die Wahrnehmung politischer Entscheidungen, desto grösser die Unzufriedenheit. Bei der Beurteilung politischer Entscheidungen gewährt die Bevölkerung der Regierung jedoch meist einen Vertrauensvorschuss. Daraus ergibt sich eine grundsätzlich positive Haltung gegenüber der Regierung, die auch bei schwierigen politischen Entscheidungen wie ein Puffer wirkt. Der Bundesrat hält die Erwartungen zudem bewusst niedrig, im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern mit parlamentarischen oder präsidentiellen Regierungssystemen, wo im Hinblick auf Wahlen vollmundige Versprechen abgegeben werden. So blieb das Vertrauen in die Schweizer Regierung auch in Krisenzeiten bestehen.

Die COVID-19-Pandemie ist ein gutes Beispiel dafür, wie sich dieses Vertrauensreservoir auswirkt. In der Schweiz ermöglichte es die Umsetzung eines einschneidenden Lockdowns und einer nationalen Impfpolitik ohne grössere Proteste. Trotz aller Zweifel schenkte die Schweizer Be-

völkerung ihrer Regierung das Vertrauen. In vielen anderen Ländern war dies nicht der Fall. Dort waren die Bürgerinnen und Bürger bereits zu Beginn ihren Regierungen gegenüber deutlich kritischer eingestellt. In Frankreich, Deutschland und Italien stieg das Vertrauen in die Regierungen zu Beginn der Pandemie zwar an, nahm danach aber ab, besonders in Deutschland. Diese Regierungen konnten sich nicht auf ein Vertrauensreservoir verlassen – stattdessen wurden sie von der Bevölkerung für unbeliebte Entscheidungen mit Misstrauen abgestraft.

Vertrauen und zukünftige Krisen

Das Konzept des Vertrauensreservoirs bietet wichtige Einsichten für die Bewältigung zukünftiger Krisen. Das Vertrauen muss bereits vorhanden sein, wenn sich eine Krise abzuzeichnen beginnt. Zwar können plötzliche und isolierte Krisen wie der 11. September 2001 das Vertrauen in eine Regierung stärken. Zieht sich die Krise aber hin, müssen Regierungen schwierige Entscheidungen treffen. Ohne Vertrauensreservoir kann die Priorisierung bestimmter Interessen negativ interpretiert werden. In einer solchen Situation leidet das Vertrauen, und der Aufbau einer dauerhaften Vertrauensbeziehung gestaltet sich schwierig.

Vertrauen ist Ausdruck der Überzeugung, dass andere in unserem Interesse handeln. Betrachten Bürgerinnen und Bürger ihre Regierungen unter diesem Blickwinkel, verzeihen sie auch Fehlentscheidungen, zu denen es in einer Krise zwingend kommt. Das Vorhandensein eines umfangreichen Vertrauensreservoirs ist daher entscheidend, damit eine Regierung eine Krise erfolgreich meistern kann. Besteht ein solches Vertrauensreservoir bereits vor der Krise, verleiht es der Regierung nicht nur den erforderlichen Handlungsspielraum, sondern kann sich auch selbst erneuern.

Für mehr zu Perspektiven Euro-Atlantischer Sicherheit, siehe [CSS Themenseite](#).

Enzo Nussio ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich und beschäftigt sich mit den Ursachen und Folgen von Gewalt.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

Herausgeberin: Névine Schepers
Lektorat: Enzo Nussio, Lucas Renaud
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni, Rosa Guggenheim

Feedback und Kommentare: css.info@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Schweizer Neutralitätsdebatte: Eine Auslegeordnung Nr. 350
Georgien am Scheideweg Nr. 349
Partnerschaftsmodelle von EU und NATO im Wandel Nr. 348
Japans Ansatz zur Friedensförderung Nr. 347
Mediation als Staatsaufgabe in Türkiye Nr. 346
Chip-Lieferkette: Aufspaltung und Lokalisierung Nr. 345

© 2024 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000703487