

Nach dieser Krise braucht es eine Reform des Bundesrats

Die schweizerische Kollegialregierung ist letztlich ein Relikt aus der französischen Revolution. Ihre politische Durchschlagskraft liesse sich mit drei milden Massnahmen erhöhen, **meint Adrian Vatter**

Es war niemand Geringerer als Napoleon Bonaparte, der nach dem Einfall der französischen Truppen der Schweiz das noch heute gültige Direktorialsystem verordnete. Die Regierungsform in der Helvetischen Republik (1798-1803) war dabei nichts anderes als eine Kopie des kollegialen Direktoriums während der Französischen Revolution. Wenige Dekaden später griffen die Väter der Bundesverfassung von 1848 darauf zurück. Ein einzigartiger Regierungstyp war geboren: eine Exekutive ohne Regierungschef, ohne gemeinsamen Koalitionsvertrag und auch ohne gesicherte Mehrheiten im Parlament, auf die sich die Regierung verlassen kann.

Die Kritik an der bis heute unveränderten Regierungsorganisation reicht bis in den frühen Bundesstaat zurück und hat seit den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts zur Ausarbeitung zahlreicher Reformvorschläge geführt. Zusätzlich zu den sich im Laufe des 20. Jahrhunderts akzentuierenden Schwierigkeiten der Arbeitsüberlastung und der überhandnehmenden Departementalisierung wurde der Bundesrat in den letzten Dekaden mit neuen Problemen konfrontiert. Ein zunehmend polarisierter Parteienwettbewerb, Populismus und durch die Logiken einer medienzentrierten Demokratie hervorgerufene Personalisierungstendenzen machten dem Bundesrat das Regieren schwer. Seit einem Jahr wirkt zudem die Corona-Pandemie wie ein Brennglas und macht die strukturellen Schwächen unserer Exekutive noch einmal sichtbarer. Umso dringender stellt sich die Reformfrage.

Sieht man von einem grundlegenden Wechsel zu einem parlamentarischen oder präsidentiellen System einmal ab, stehen sich im Kern zwei Reformvarianten gegenüber: eine horizontale Vergrösserung des Kollegiums auf neun - nach Vorliebe von alt Bundesrat Ogi gar elf, dreizehn oder fünfzehn - Mitglieder oder eine vertikale Erweiterung, indem dem Bundesrat ihm untergeordnete Fachminister zur Seite gestellt

würden. Allerdings erlitten beide Varianten bereits wiederholt Schiffbruch. Grosse Würfe stossen in der Schweiz bekanntlich auf breite Skepsis. Angesichts der kommenden Herausforderungen sollte aber zumindest mit kleinen Reformschritten nicht mehr allzu lange zugewartet werden. Ich möchte dazu drei Vorschläge unterbreiten:

1. Die gleichzeitige Listenwahl stärkt das Kollegialitätssystem: Die aufeinanderfolgende Einzelwahl, wie sie heute praktiziert wird, setzt falsche Anreize: Sie erlaubt es dem Parlament, missliebigen Regierungsmitgliedern einen Denkzettel zu verpassen, und belohnt bundesrätliche Solisten, die sich auf Kosten der gemeinsamen Regierungsarbeit profilieren. Dem Teamgedanken zum Durchbruch verhelfen könnte eine geschlossene parteien- und sprachenübergreifende Listenwahl der Regierung. Eine Siebner-Gesamtliste böte dem Wahlkörper nicht nur die Chance, den Grundgedanken der Konkordanz zu stärken, son-

dern entspräche auch der Logik des Kollegialitätsprinzips. Statt Ränkespiele zu schmieden, soll das Parlament ein geeintes Regierungsteam bilden.

2. Ein Präsidialdepartement erhöht die Planungs-, Leitungs- und Koordinationskapazitäten: Es ist eine Binsenwahrheit, dass die strategische Steuerungs- und Führungsfähigkeit des Bundesrates nur verbessert werden kann, wenn auch das Bundespräsidium als koordinierendes Organ gestärkt wird. Da die sieben einander gleichgestellt sind, gibt es keine Instanz, die für Leitung, Kohärenz und strategische Handlungsfähigkeit sorgt. Ein gestärktes Präsidium mit mehr Kompetenzen tut deshalb not. Ein Präsidialdepartement könnte nicht nur die Arbeit des Regierungsgremiums besser planen, sondern trüge mit seinen Stäben zu einer besseren Bewältigung ausserordentlicher Krisensituationen bei. Für dessen konkrete Ausgestaltung gilt es, aus den jüngeren kantonalen und städtischen Erfahrungen und Fehlern zu lernen.

3. Ein Konkordanzvertrag setzt Prioritäten: Minimale politische Kohärenz erfordert ein Mindestmass an inhaltlichen Eckpunkten, über die sich die Regierung zu Beginn einer Legislatur einig ist. Damit ist ausdrücklich nicht ein verbindliches Regierungsprogramm gemeint, wie es für Mehrparteienkoalitionen in parlamentarischen Systemen üblich ist. Im Zentrum steht vielmehr eine Absichtserklärung, welche Vorhaben in den nächsten vier Jahren prioritär realisiert werden sollen. Ein solcher bereits von alt Bundesrat Arnold Koller eingeforderter Konkordanzvertrag hält die wichtigsten Reformprojekte einer Legislaturperiode fest und dient der gemeinsamen Regierungsarbeit als solide Grundlage.

Ich bin überzeugt davon, dass diese drei Massnahmen dazu beitragen, die Regierungspolitik verlässlicher und berechenbarer zu machen, die strategische Staatsleitung zu verbessern und die Kollegialität auf Kosten der Parteiprofilierung zu stärken.

Adrian Vatter



Adrian Vatter, 55, ist seit 2009 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern mit Forschungsschwerpunkt Schweizer Politik. Ende 2020 erschien sein Buch «Der Bundesrat» bei NZZ Libro. Dieser Beitrag entstand im Rahmen einer Medieninitiative «Wie verändert Corona die Schweiz?» der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG).