

# Regierungsreform : "Die Schweiz wird nicht schlecht regiert"

Autor(en): **Neidhart, Leonhard / Eckert, Heinz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Revue : die Zeitschrift für Auslandschweizer**

Band (Jahr): **38 (2011)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-909578>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## «Die Schweiz wird nicht schlecht regiert»

Braucht die Schweiz eine Regierungsreform, mehr Bundesräte und ein zweijähriges Bundespräsidium? Ist unser politisches System überholt, schwerfällig und nicht mehr zeitgemäss? Ein Gespräch mit dem Zürcher Politologen und emeritierten Professor Leonhard Neidhart. Die Fragen stellte Heinz Eckert

«SCHWEIZER REVUE»: *Im deutschen Nachrichtenmagazin «Der Spiegel» war kürzlich zu lesen, die Schweiz habe ein eigenartiges Regierungssystem. Stimmt das?*

PROFESSOR LEONHARD NEIDHART: Die Regierungsform eines jeden Landes hat ihre Eigenarten. Bezeichnend für die Schweiz sind vor allem zwei elementare Besonderheiten: Erstens, dass im Bund drei verschiedene politisch-staatliche Organisationsprinzipien kombiniert werden, nämlich das föderative, das repräsentative und das direkt-demokratische. Damit hat der Kleinstaat Schweiz tatsächlich ein organisatorisch «grosses», komplexes und auch kompliziertes Regierungssystem. Zweitens ist es bezeichnend für die Schweiz, dass sie politisch nicht durch eine personelle, einzelne Führungsspitze wie ein Präsident oder ein Kanzler, sondern durch ein Kollektiv, durch Räte, regiert wird.

*Stimmt es, dass die Direkte Demokratie schwerfälliger ist als weniger demokratische Regierungssysteme?*

Wenn wichtige Entscheidungen durch «alle» Stimmberechtigten gefällt werden, ist das sicherlich aufwändiger, als wenn Politik durch eine Parlamentsmehrheit und eine Führungsspitze von Regierungschefs oder Koalitionsausschüssen gemacht wird. Es geht aber um die Auswirkungen auf die Politikgestaltung. *Das Wort Reformstau ist jedoch in Deutschland entstanden und bezieht sich auf das politische Leben in Deutschland.*

Reformstau ist ein Schlagwort, das nicht viel aussagt. In der föderalistisch-direkt-demokratischen Schweiz sind Reformen oft langsamer vonstattengegangen, wie beispielsweise die späte Einführung des Frauenstimmrechts oder der UNO-Beitritt zeigten. Das heisst aber nicht, dass in verschiedenen Kantonen und auch im Bund die Schweiz moderner ist als zum Beispiel Deutschland.

*Der Bundesrat stand in letzter Zeit unter Dauerkritik. Zu Recht?*

Tatsächlich sind sowohl einzelne Mitglieder des Bundesrates, einzelne seiner Beschlüsse als auch seine organisatorische Form



Professor Dr. Leonhard Neidhart promovierte an der Freien Universität Berlin und habilitierte an der Universität Zürich für politische Wissenschaften. Bis zu seiner Emeritierung vor zehn Jahren war Neidhart Professor für politische Wissenschaften an der Universität Konstanz. Er gehört zu den profiliertesten Politikwissenschaftlern der Schweiz und hat zahlreiche Publikationen zum Schweizer Staatswesen, zur direkten Demokratie und zur Staats- und Regierungsreform publiziert. Leonhard Neidhart lebt in Zürich.

in jüngster Zeit immer wieder kritisiert worden. Man muss also unterscheiden. Was die Institution Bundesrat betrifft, so ist seit der Gründung des Bundesstaates 1848 immer wieder Kritik bezüglich Wahlart, Mitgliederzahl und Zusammensetzung geübt worden. Trotzdem ist diese Form der kollektiven Machtausübung höchst stabil und auch legitim geblieben. Sie hat sich mit der Integration der Sprachregionen, der Parteien und auch der Geschlechter trotz der kleinen Zahl als flexibel und anpassungsfähig erwiesen. Deshalb spricht man auch von der «Zauberformel». Der Bundesrat ist die wichtigste Klammer der sprachgespaltenen Willensnation Schweiz. Er zählt zu ihren Besonderheiten. Dass der Bundesrat keine Wunder wirken kann und dass seine Beschlüsse auch kritisiert werden dürfen und sollen, ist normal. Ein Problem haben wir mit dem Kollegialsystem. Kollegialität heisst, dass Erfolge und Misserfolge gemeinsam getragen und verantwortet werden sollen. Kollegialität heisst aber nicht, dass es im Bundesrat keine Differenzen geben darf, natürlich muss es Differenzen geben, weil Politik nun einmal ein konfliktträchtiges Geschäft ist und immer komplizierter wird. Es ist auch nicht so,

dass die Bundesratsmitglieder ihren Aussenaustritt und ihre Kollegialität immer tadellos praktizieren. Wenn man aber die Streitereien verfolgt, wie sie deutsche Koalitionsregierungen austragen, dann geht es bei uns trotz allem immer noch kollegial zu und her. Wir dürfen die Kollegialität aber auch nicht idealisieren; der Bundesrat ist ja kein Benediktinerkonvent.

*Der Bundesrat steht vor allem seit der Wahl und der Abwahl Christoph Blochers unter Dauerbeobachtung. War die Wahl oder die Abwahl der grössere Fehler?*

Es hat nie «fehlerlose» Bundesratswahlen gegeben und es gab immer Konflikte zwischen den «politischen Alpha-Tieren». Es gehört zum Recht des Parlamentes, dass es jene Personen in die Regierung wählt oder abwählt oder nicht wählt, die ihm passen. Blochers Abwahl ist erklärbar und hatte ihre Gründe, bewerten will ich sie nicht.

*Vor allem das Kollegialitätsprinzip scheint oft nicht mehr zu funktionieren. Wie wichtig ist dieses für die Arbeit des Bundesrates?*

Da der Bund und damit der Bundesrat immer mehr, immer grössere und schwierigere Aufgaben zu erfüllen hat und die Departemente und die wichtigen Bundesämter immer einflussreicher geworden sind, ist das kollektive Regieren sicher erschwert worden. Damit muss die Schweiz aber leben, da sie ja keine oberste Führungsfigur will.

*War früher eigentlich alles besser in Bern?*

Wenn man von «früher» im Blick auf den Bundesrat spricht, dann muss zwischen den einzelnen Epochen unterschieden werden. Von 1848 bis 1918 wurde der Nationalrat im Majorzsystem gewählt, was einen politisch homogenen Bundesrat hervorgebracht hat. Dieser war von Anfang an überlastet, weil er vorerst nur einen ganz kleinen Verwaltungsapparat hinter sich hatte. Deshalb wurde dauernd von Reform gesprochen, was auch in meinem Buch über das frühe Parlament nachgelesen werden kann. In den Kriegs- und Krisenzeiten sind die Regierungen überall stark geworden, auch der Bundesrat. In den Fünfzigerjahren nach dem Zweiten Weltkrieg kam als Spätfolge des Nationalratsproporz dann auch ein Bundesratsproporz, die Zauberformel, zustande. Seither haben weder einzelne Mitglieder noch der Bundesrat als Ganzer grosse Missgriffe, Verstösse und Unkorrektheiten begangen, so dass auch fast ausnahmslos kein Mitglied zurücktreten musste oder abgewählt wurde. Das gehört auch zu den Besonderheiten der

Schweiz, der politisch glücklichen Schweiz. Die politische Leistung zeigt, dass das Land nicht schlecht regiert wurde.

*Arbeitet der Bundesrat vielleicht viel besser und kollegialer, als uns das die Medien immer wieder suggerieren wollen?*

«Früher» hat die Presse heftige Kritik vor allem an der Bundesversammlung geübt.

Mit dem Fernsehen, mit der Personalisierung und dem Einschaltquotenbedürfnis ist ein ganz neuer Faktor in die Politik gekommen. Denken Sie nur an Obama in den USA, Berlusconi in Italien oder zu Guttenberg in Deutschland, um die ein gewaltiger Medien-Hype stattfindet. Auch für unsere kollektive Regierung ist diese Personalisierung und Mediatisierung eben ambivalent; einerseits bringt das Fernsehen die politischen Akteure näher an das Volk, andererseits tut es das eben sehr selektiv, was durchaus zu Störungen des Kollegialsystems führen kann.

*Wie wichtig ist eigentlich die Zuteilung der Departemente? Sollte ein guter Bundesrat nicht jedem Departement vorstehen können?*

Die Departementsverteilung ist tatsächlich eine zentrale und auch konfliktträchtige Angelegenheit der kollektiven Regierung. Deshalb haben sie die Verfassungsväter dem Bundesrat selbst überlassen. Sie ist wegen der wachsenden Ungleichheit der Departemente immer schwieriger geworden. Natürlich benötigt man für die Justiz einen Juristen. Insofern ist die jüngste Lösung nicht ideal. Fasst man aber ins Auge, wie viele Akteure (zwei Kammern, das Volk, die Kantone, die Verbände, die grossen Parteien und eine grosse Koalition) bei uns die Politik bestimmen, dann relativiert sich die Bedeutung der Departementsverteilung wieder. Mehrheit und Konsens muss ja für alle grossen Fragen hergestellt werden.

*Die Bundesräte werden in den Medien ständig als Minister bezeichnet und so dargestellt, als ob sie selber entscheiden könnten und die Macht nicht beim Parlament und letztlich beim Volk liegen würde. Brauchen wir mehr Staatskundeunterricht?*

Prinzipiell kann man sagen, wenn das Volk durch die direkte Demokratie mitentscheiden will, muss es auch Wissen haben. Aber die Volksabstimmungen sind auch eine Art «angewandter oder praktischer Staatsbürgerlicher Unterricht». In den Schulen sollte man das auch tun. In den Universitäten ist das sogenannte Studium generale ja verschwunden, dort herrscht die Spezialisierung, was heisst, dass man von Wenigen viel

wissen kann, und dass hochqualifizierte Techniker oder Mediziner blutige politische Laien sein können. Aber der Leistungsdruck in den Gymnasien verdrängt eben die Allgemeinbildung. Da ist unsere Gesellschaft selber schuld, wenn Leute dann den Populisten aufsitzen.

*Es wird auch immer wieder darauf hingewiesen, dass unser Regierungssystem aus dem Jahr 1848 stamme und den heutigen Anforderungen nicht mehr genüge. Teilen Sie diese Ansicht?*

Gewiss sind Teile unseres Regierungssystems wie in allen historischen Demokratien (USA, England) überholt; das ist ein Stück traditioneller Legitimität, wie es eine Willensnation braucht. Umgekehrt ist die Schweiz mit ihrer Dezentralisierung und ihrer direkten Demokratie wieder hoch modern. Ausserdem haben wir mit den drei Organisationsprinzipien ein politisches System mit hoher Eigenkomplexität, mit der es auch neue Herausforderungen wie die Umweltproblematik erfolgreich bewältigen kann.

*Wie viel Distanz braucht ein Mitglied des Bundesrates zu seiner Partei?*

Zu den Besonderheiten unserer Regierungsform gehört auch die doppelte Loyalität, in die unsere Bundesräte eingebunden sind. Das heisst, der Bundesrat muss einen hohen Grad an Überparteilichkeit haben, weil wir ja kein Staatsoberhaupt haben, und der Bundesrat die politische Klammer der Willensnation ist. Deshalb müssen die Mitglieder diesem Gremium gegenüber loyal sein. Gleichzeitig sind die Bundesräte aber auch Vertreter ihrer Parteien, Landesregionen und ihrer Geschlechter, mit denen sie auch verbunden sein müssen, damit kollektive Machtausübung zustande kommt. Die Schweiz lebt nicht unwesentlich davon, dass die Bundesräte die doppelte Loyalität angemessen und transparent praktizieren.

*Die Bundesräte reisen heute viel häufiger als früher: eine Notwendigkeit der globalisierten Welt?*

Die Schweiz war immer politisch sparsam. Darum wollte man die Bundesräte nicht reisen lassen. Man hatte ja vor 1900 auch kein stenografiertes Bulletin der Parlamentssitzungen gedruckt, weil das zu teuer war. Nun ist die Schweiz wie kein anderes europäisches Land mit der europäischen Gemeinschaft und Wirtschaft verflochten und von ihr abhängig und sperrt sich trotzdem dagegen. Deshalb müssen unsere Regierungsmitglieder selbstverständlich intensiven Kontakt mit ihren ausländischen Kollegen halten und reisen.

*Braucht es eine Erweiterung des Bundesrates? Müssen die Departemente anders organisiert und aufgeteilt werden?*

Diese Frage wurde seit 1848 immer wieder diskutiert. Es gibt Argumente pro und contra. Ich bin der Meinung, dass die Kontrargumente die besseren sind. Unser Bundesrat ist ein Rat, ein Kollektiv von Gleichen, das die Politik gemeinsam tragen muss. Wenn man diesem Prinzip die Priorität gibt, dann muss dieser Rat zahlenmässig klein sein. Die Siebnerzahl ist beinahe ideal. Je grösser der Bundesrat wird, desto eher kommt es intern zu Fraktionsbildungen und die Kollegialität wird unmöglich. Ausserdem: Überlastungs- oder Managementprobleme lösen auch neun Bundesräte nicht. Eine Vergrösserung des Bundesrates schafft mehr Probleme, als sie löst. Richtig ist, dass die Departemente wohl reorganisiert werden müssen. Das kann der Bundesrat aber nicht selbst, und das Parlament bringt es wohl auch nicht fertig. Das ist in der Tat ein Problem.

*Was halten Sie von einem zweijährigen Bundespräsidium? Ist das mit unserem Regierungssystem überhaupt konform?*

Zur kollektiven Machtausübung gehört für mich die originelle Schweizer Idee der Rotation der Führungsrollen. Dabei sollte auch der Bundesrat bleiben. Wenn wir einen massigen Bundespräsidenten haben, haben wir ihn bei einem Systemwechsel für zwei Jahre. Mit der bisherigen Lösung bleibt er nur ein Jahr im Amt. Führungsprobleme müssen anders gelöst werden. Je länger einer führt, desto grösser können auch die Konflikte werden. Also, der kluge Hund bleibt bei den Flöhen, die er kennt.

*Kommt es je zu einer Volkswahl des Bundesrates?*

Die Volkswahl des Bundesrates ist ein grosses Thema. Ich denke nicht, dass es dafür eine Mehrheit gibt, vor allem kein Ständemehr; die Welschen und die kleinen Kantone werden Nein sagen. Es gibt mehr Gründe gegen als für die Volkswahl des Bundesrates.

*Was spricht dagegen?*

Die Direktwahl des Bundesrates würde den gesamten politischen Betrieb massiv zentralisieren und personalisieren und der ohnehin konfliktträchtigen direkten Demokratie noch mehr Auseinandersetzungen bescheren. Zudem würde die jetzt schon starke Regierung auf Kosten des Milizparlamentes noch stärker. Das Parlament hätte noch mehr Mühe, die Verwaltung erfolgreich zu kontrollieren.