

# Zeit für Reformen

Autor(en): **Kriesi, Hanspeter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **90 (2010)**

Heft 980

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-168556>

## **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.

Der Schweizer Bundesrat ist eine besondere Institution. Taugt sie für die Zukunft? Plädoyer für kleine Reformen anstelle des grossen Wurfs.

## 5 Zeit für Reformen

Hanspeter Kriesi

Die Schweiz hat eine einzigartige Regierungsform, die es so in keinem anderen demokratischen Land gibt. Die Schweizer sind sich dieser Spezialität allerdings zumeist nicht bewusst, da sie mit dieser Regierungsform aufgewachsen sind. Es ist deshalb erst einmal nicht leicht, den helvetischen Spezialfall zu fassen.

Gemäss der klassischen Einteilung der Regierungsformen wird zwischen parlamentarischen und präsidentialen Systemen unterschieden. Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive bilden dabei das entscheidende Kriterium für diese Unterscheidung. Im parlamentarischen System besteht eine wechselseitige Abhängigkeit von Regierung und Parlament. Die Regierung kann das Parlament auflösen, und das Parlament kann die Vertrauensfrage stellen und allenfalls die Regierung stürzen.

Im präsidentialen System sind dagegen die beiden Organe unabhängig voneinander, da sie je ihre eigene Legitimation besitzen; sowohl das Parlament als auch der Präsident (die Exekutive) sind vom Volk gewählt. Seit dem Erfolg der französischen V. Republik – also seit 1958 – hat sich eine dritte Regierungsform stark verbreitet, das sogenannte semipräsidentiale System. Es kennt eine doppelte Exekutive – einen vom Volk gewählten Präsidenten und einen vom Parlament gewählten Premierminister. Zwischen ihnen besteht eine Arbeitsteilung, die vor allem dann zum Tragen kommt, wenn die beiden nicht derselben politischen Partei oder Koalition angehören.

Das schweizerische System stellt ebenfalls eine hybride, wenn auch anders akzentuierte Kombination der beiden klassischen Systeme dar; es wird gemeinhin als «direktional» bezeichnet.

Zwischen dem Bundesrat (der Exekutive) und dem Parlament besteht eine Unabhängigkeit auf Zeit. Zwar wird der Bundesrat (wie im parlamentarischen System) durch das Parlament gewählt. Er kann aber, einmal gewählt, vom Parlament während der Dauer einer Legislaturperiode nicht gestürzt werden. Dieses heute als Sonderfall geltende System gab es bereits in der Französischen Revolution. Es hat damals aber nur drei Jahre überdauert, während die Schweiz es in unveränderter Form seit 1848 kennt.

Der Bundesrat war ursprünglich als Ausschuss des obersten Organs – des Parlaments – konzipiert und sollte eine schwache Regierung darstellen, ein Kollegium mit rotierendem Präsidium. Dank ihrer Unabhängigkeit auf Zeit hat die Regierung jedoch gegenüber dem Parlament eine starke Position entwickelt, was wiederum dadurch begünstigt wurde, dass sich das Parlament aufgrund des schweizerischen Milizsystems strukturell als relativ schwach erwies. Ein weiterer Punkt kommt hinzu: Die Bedeutung des Bundesrates wuchs im Laufe der Jahrzehnte angesichts der zunehmend an den Bund übertragenen Aufgaben stark. Heute nimmt der Bundesrat die zentrale Stelle im politischen System der Schweiz ein. Trotz seiner zentralen Position leidet der Bundesrat jedoch an seiner strukturell angelegten und ursprünglich so gewollten Schwäche. Der Präsident ist bloss der *primus inter pares*, zudem rotiert das Präsidium im Jahresrhythmus. Der Regierung fehlt es deshalb an Kohärenz. Die einzelnen Mitglieder sind in erster Linie ihren eigenen Departementen verpflichtet und pflegen ihre eigenen Gärten. Die Ausarbeitung einer längerfristigen Perspektive bleibt deshalb oft ein frommer Wunsch. Statt dass regiert wird, wird in erster Linie verwaltet.

Die Schwäche unserer Regierung ist auch insofern strukturell bedingt, als die Zahl ihrer Mitglieder auf sieben begrenzt ist. Damit stösst sie schnell an Kapazitätsgrenzen. Die oberste Regierungsebene ist sehr schmal, einzelne Departemente sind für eine grosse Zahl von Aufgaben zuständig. So ist beispielsweise der Vorsteher des Departements des Innern gleichzeitig Kultur-, Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Forschungsminister. Eine derartige Aufgabekumulation bedeutet nur allzuoft eine zeitliche und sachliche Überforderung der Mitglieder des Bundesrats.

Der Bundesrat ist *last but not least* auch deshalb politisch schwach, weil er als permanente grosse Koalition sehr unterschiedliche politische

Positionen in sich vereinigt. Alle grossen Parteien sind Teil der Regierung. Dies hält sie freilich nicht davon ab, bei einzelnen Sachgeschäften gegen die Regierung zu stimmen und allenfalls das Referendum gegen Vorlagen der Regierung zu ergreifen, der sie selbst angehören.

Mancher Leser mag nun einwenden, dass dies alles längst bekannt sei. Dem ist in der Tat so, aber sowohl die strukturell als auch die politisch angelegte Schwäche unserer Regierung hat sich in den letzten Jahren als prekär erwiesen. So verlangen die zunehmende Internationalisierung der Politik und die Herausbildung einer supranationalen Regierungsebene eine starke Regierung, die in der Lage ist, die Interessen unseres Landes auf dem internationalen Parkett wahrzunehmen. Damit verträgt sich eine jährlich rotierende Präsidenschaft nur schlecht. Auch die Kumulation von Ressorts in den Händen eines einzigen Departementsvorstehers ist kaum in Einklang zu bringen mit dem heutigen Rhythmus ministerieller Konferenzen auf supranationaler Ebene. In Krisensituationen, wie wir sie in letzter Zeit gehäuft erlebt haben, erweist sich die strukturelle Schwäche unserer Regierung dann jeweils als besonders problematisch.

Die politische Inkohärenz unserer Regierung ist ihrerseits Ausfluss der zunehmenden Polarisierung der Politik. Die Schweiz ist nicht mehr das Land der politischen Einmütigkeit, sondern seit zwei Jahrzehnten – seit 1989 – nimmt die politische Polarisierung in unserem Lande spürbar zu. Die Fokussierung der Medien auf einzelne Persönlichkeiten und die dadurch betriebene Dramatisierung und Skandalisierung der Politik verstärken diesen Trend. Angesichts dessen ist es kein Wunder, dass – wie von der Geschäftsprüfungskommission (GPK) kürzlich festgestellt – sich Misstrauen in der Regierung breitmacht und die Zusammenarbeit der Regierungsmitglieder ernsthaft in Frage gestellt ist. Die GPK spricht in üblicher Klarheit von einem «gravierenden Befund».\*

Die GPK fordert Massnahmen im Rahmen einer Regierungsreform, damit der Bundesrat nicht nur formell, sondern auch tatsächlich die wichtigen Geschäfte als Kollegium führt und dafür die kollegiale Verantwortung übernimmt. Der Bundesrat bereitet eine solche Reform vor, aber es zeichnet sich bereits ab, dass es eine Minimalreform wird, die die aktuelle Schwäche nicht zu überwinden vermag. Die Spitze soll gestärkt werden, aber bitte schön nur in sehr begrenztem Rahmen – statt einer einjährigen sieht die Reform

eine zweijährige Präsidenschaft vor. Die Kapazitätsgrenzen sollen angegangen werden, aber bitte schön ebenfalls nur in sehr begrenztem Masse – zusätzliche Staatssekretäre sollen den Bundesrat im Parlament und im Ausland entlasten, sie sollen jedoch nicht über eigenständige Kompetenzen und Legitimation verfügen.

Die Schaffung zusätzlicher Staatssekretäre würde das bestehende einstufige direktoriale System in Richtung des zweistufigen direktorialen Systems der Französischen Revolution entwickeln. Sie würde den Bundesrat von zweitrangigen Aufgaben entlasten und es ihm ermöglichen, sich auf die zentralen Regierungsaufgaben zu konzentrieren. Gleichzeitig würde sie aber das Parlament zusätzlich schwächen und dazu beitragen, dass Macht vom Parlament an die Bundesverwaltung übergeht.

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) hat jüngst eine Initiative lanciert, mit der sie die Volkswahl des Bundesrates anstrebt. Bereits zweimal wurden in der Vergangenheit Initiativen dieser Stossrichtung abgelehnt, zuerst 1900 und dann 1942. Die Volkswahl des Bundesrates

**Die politische Inkohärenz unserer Regierung ist Ausfluss der zunehmenden Polarisierung der Politik. Die Schweiz ist nicht mehr das Land der politischen Einmütigkeit.**

würde das direktoriale System dem präsidentialen annähern. Ein vom Volk gewählter Bundesrat hätte wie ein vom Volk gewählter Präsident eine eigene Legitimation, was ihn zweifellos stärken würde.

In der Schweiz kennen wir dieses System bereits auf der Ebene der Kantone, wo die Regierungsräte auch durch das Volk gewählt werden. Die doppelte Legitimation von Regierung und Parlament führt im präsidentialen System häufig zu einer Blockierung der Regierung durch das Parlament. Diese Gefahr des Immobilismus besteht vor allem dann, wenn Regierung und Parlament nicht von denselben Mehrheiten gewählt worden sind. Sie wird verschärft in einem Mehrparteiensystem, wie wir es in der Schweiz kennen. Unter den heutigen Bedingungen der Mediatisierung ist die Gefahr aber ohnehin akut, weil die Möglichkeit besteht, dass populäre Aussenseiter in die Regierung gewählt werden, die sich nicht auf eine parlamentarische Hausmacht stützen können.

\* «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats und des Ständerats» vom 30. Mai 2010, S. 314–5.

\*\* Ulrich Klöti:

«Regierung». Handbuch der Schweizer Politik. 4., vollständig überarbeitete Auflage. Hrsg. Ulrich Klöti u.a. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006. 152–75.

Man kann gegen diese Argumente einwenden, dass die Kantone in der Schweiz mit diesem System der doppelten Legitimation bis heute gut gefahren sind. Man sollte sich allerdings bewusst sein, dass in den Schweizer Kantonen Regierung und Parlament in der Regel dieselben Mehrheitsverhältnisse aufweisen. Dort, wo dies nicht der Fall war, wie etwa in den 1990er Jahren im Kanton Genf, drohte derselbe Immobilismus wie in präsidentialen Systemen. In der Schweiz wird die Gefahr des Immobilismus noch zusätzlich verschärft durch die Institution der direkten Demokratie. Nichts garantiert, dass es auf Bundesebene zu analogen Mehrheitsverhältnissen kommen würde wie normalerweise in den Kantonen. Zudem funktioniert die doppelte Legitimität auf kantonaler Ebene vor allem deshalb, weil die kantonalen Parlamente im Vergleich zur Bundesversammlung noch viel schwächer sind.

Als Alternative zur Reform unseres Regierungssystems in Richtung präsidentiales System sind zwei Arten von sanften Reformen denkbar, die unser

Parlament – den politischen Willen vorausgesetzt – eine kohärentere Regierung wählen: entweder eine Mitte-links- oder eine Mitte-rechts-Regierung. Damit wäre eine grössere Homogenität des Bundesrats gewährleistet und die Basis für eine stärkere Zusammenarbeit innerhalb der Regierung geschaffen. Eine homogenere Regierung könnte sich ein gemeinsames Programm geben, das sie dann in der nächsten Legislaturperiode zu verwirklichen sich anschickte, gestützt auf eine Mehrheit in den beiden Kammern des Parlaments. In dieses Programm könnte sie unter anderem auch eine strukturelle Regierungsreform aufnehmen, die diesen Namen verdient.

Wie der Schweizer Politikwissenschaftler Ulrich Klöti ausgeführt hat, fällt die Regierungsreform den Schweizern aus verschiedenen Gründen schwer.\*\* Einmal wirkten die Erinnerungen an die unbestreitbaren Erfolge unseres bisherigen Systems bis in die 1990er Jahre nach und bremsen den reformerischen Elan. Der gegenwärtige wirtschaftliche Erfolg der Schweiz lässt ebenfalls an der Notwendigkeit einer solchen Reform zweifeln. Natürlich haben diejenigen, die von den bestehenden Strukturen profitieren, alles Interesse an ihrer Beibehaltung. Zudem kann niemand mit Sicherheit voraussagen, dass sich mit neuen Strukturen bessere Ergebnisse erzielen lassen. Und schliesslich dürfte, wie Klöti zu Recht argumentiert, so lange keine grundlegende Regierungsreform gelingen, wie der amtierende Bundesrat selbst eine solche nicht aus Überzeugung unterstützt.

Auch wenn es die Regierungsreform grundsätzlich schwer hat in diesem Land, so ist sie doch überfällig. Die Kapazitätsgrenzen und die mangelnde Kohärenz der Schweizer Regierung bilden zwei strukturelle Hindernisse für eine zeitgemässe, vorausschauende und handlungsfähige Regierung, die ihre in der Verfassung festgeschriebene Aufgabe erfüllt: die Interessen des Landes gegen innen und vor allem gegen aussen wahrzunehmen.

Nach den nächsten Wahlen könnte das Parlament – den politischen Willen vorausgesetzt – eine kohärentere Regierung wählen: entweder eine Mitte-links- oder eine Mitte-rechts-Regierung.

Regierungssystem stärker dem parlamentarischen System annähern würden, das in Westeuropa dominiert. Eine erste Möglichkeit sanfter Reform bestünde in der Kombination einer zusätzlichen Verstärkung des Bundespräsidenten (eine vierjährige Präsidentschaft, d.h. ein Bundespräsident für die Dauer einer Legislaturperiode) mit der Erweiterung der Zahl der Bundesräte auf neun, elf oder mehr Mitglieder. Eine solche Reform würde zur Lösung des Problems der Kapazitätsgrenzen beitragen, ohne jedoch das Parlament zu schwächen. Im Gegensatz zu den Staatssekretären würden die zusätzlichen Regierungsmitglieder durch das Parlament gewählt, und auch der Präsident würde, ähnlich wie ein Premierminister, für die Dauer der Legislaturperiode vom Parlament ernannt.

Die strukturelle Reform ist das eine, eine politische Weichenstellung wäre das andere – das wäre die zweite Möglichkeit. Zur grösseren Kohärenz der Regierung braucht es nämlich nicht nur, oder nicht einmal in erster Linie, eine strukturelle Reform. Nach den nächsten Wahlen könnte das

HANSPETER KRIESI, geboren 1949, ist ordentlicher Professor für Politikwissenschaft an der Universität Zürich und Direktor des Forschungsprogramms «Challenges to Democracy in the 21st Century» des Schweizerischen Nationalfonds.