

Für eine gestufte Reform der Staatsleitung

von René Rhinow

*„Der starke Wandel der Rahmenbedingungen und der Grundlagen staatlicher Tätigkeit sowie die gewachsenen Anforderungen an den Staat verlangen nach einer grundsätzlichen Überprüfung seiner Organisation. Besonders sichtbar geworden ist dies im Bereich der Führungsstrukturen des Bundesrates“ (so der Bundesrat 1992; BBl 1992 III, 123)*

Eigentlich ist es erstaunlich: Der Bundesrat weist zwar in grundsätzlicher Hinsicht noch die gleiche Struktur auf wie 1848 (Kollegialorgan mit 7 gleichberechtigten Mitgliedern, Kombination mit Departementalsystem, keine eigentliche Führung des Kollegiums). Er sieht sich heute aber einem völlig verändertem Umfeld gegenüber, auf das an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann. Nachfolgend sollen vier Thesen zur Staatsleitungsreform entwickelt und vier Gedanken zu Anpassungen der Regierungsstruktur vorgestellt werden.

Erstens: Das schweizerische Regierungsmodell hat sich bewährt für einen konfliktarmen, primär *auf innere Integration ausgerichteten Kleinstaat ohne Aussenpolitik*, der angesichts der Vielfalt des Landes von einer *Konkordanzkultur* geprägt ist. Man kann es als Schönwettermodell bezeichnen, denn in sog. ausserordentlichen Lagen war es regelmässig überfordert (Weltkriege, Fichenaffäre, nachrichtenlose Vermögen, Bankgeheimnis...). Je breiter das Politikfeld, je mehr Konflikualisierung, je stärker die Mediatisierung der Politik, je prägender Aussenpolitik und Internationalisierung, je schwächer der für die Schweiz essentielle *esprit de concordance*, desto weniger vermag dieses Modell des vorletzten Jahrhunderts zu genügen. Das Kollegialorgan bricht partiell auseinander, führt keine einheitliche Aussenpolitik, erscheint tendenziell und oft auch aktuell überfordert. Dies den Amtsträgern persönlich anzulasten greift zu kurz. Es handelt sich weitgehend um Systemschwächen.

Zweitens: Ziel einer notwendigen Staatsleitungsreform muss es sein, die *„Einheit“, Konsistenz, Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung* (nach innen und nach aussen) sicherzustellen, die Regierung in die Lage zu versetzen, trotz Mehrbelastung der verfassungsrechtlich geforderten *strategischen „Regierungspolitik“* (Art. 180 BV) Vorrang vor der Departementalpolitik einzuräumen, die *Repräsentativfunktionen* der Regierung zu stärken und zur *Integration und Vertrauensbildung* in einem plurikulturellen, vielfältigen Land beizutragen.

„Strategisch“ bedeutet nicht abgehoben, sondern auf Grundsätzliches ausgerichtet („do the important before the urgent“), weder in der Tagespolitik zu versinken noch Parteipolitik zu betreiben sowie Zeit für Reflexionen über gegenwärtige und künftige Herausforderungen aufzubringen. Der geläufige Einwand, Strategie und Operatives liessen sich nicht klar

trennen, ist ebenso richtig wie falsch. Richtig, wenn die Betonung auf „klar“ liegt, falsch wenn sie „trennen“ meint. Zur Strategie gehört alles, was auf die Vorbereitung und Entscheidung im Rahmen der „Regierungspolitik“ abzielt.

Die Staatsleitungsreform wird drittens mit Vorteil als *gestufter Prozess* verstanden. Dieser beginnt vorerst mit Veränderungen, welche gegenwärtige Abläufe und Gebräuche des „Regierens“ betreffen und die vom Bundesrat aus eigener Kraft oder zusammen mit dem Parlament in die Wege geleitet werden können (zB. Anpassungen der Entscheidungsfindung im Kollegium, Wahrnehmung der heute schon zulässigen Leitungsfunktionen des Präsidiums, Neuverteilung der Aufgaben auf die Departemente, Verhältnis zur Bundesversammlung und ihrer Kommissionen, Wahlverfahren des Bundesrates). Es dürfte staatspolitisch weise sein, zuerst mit der Optimierung des status quo zu beginnen, den Reformprozess zu strukturieren und nicht alles auf eine „grosse Karte“ zu setzen.

Wichtig erscheint mir These 4: *Der Bundesrat muss wollen!* Und auch die Spitzen der Verwaltung müssen mitziehen. Ohne eine klare und unzweideutige Bereitschaft des Bundesrates, die gestufte Reform zu realisieren, gelingt diese nicht. Das Parlament ist kaum in der Lage, gegen den Willen des Bundesrates eine Revision zu einem guten Abschluss zu bringen. Die Durchführung von Volksabstimmungen im Bereich der Staatspolitik sind zudem auf eine gute Leitung angewiesen, denn sie eignen sich erfahrungsgemäss für Populismen aller Art, und Ressourcen sind hierfür kaum erhältlich.

Eine Regierungsreform ist für den Bundesrat ein anspruchsvolles Unterfangen, denn sie muss von derjenigen Instanz vorbereitet und „durchgezogen“ werden, die selbst strukturell verändert werden soll. In der Kollegialregierung hat es sich als äusserst schwierig erwiesen, zu einheitlichen Reformvorstellungen zu gelangen, und dies wohl aus unterschiedlichen Gründen, die von Besitzstandswahrung bis hin zu parteipolitischen Überlegungen reichen mögen. Man kann insofern von einer *Kollegiumsfall*e sprechen.

In welche Richtung könnte die gegenwärtige *Staatsleitung weiterentwickelt* werden? Die Schweiz braucht einmal weiterhin eine „*helvetische*“, auf unser vielfältiges Land abgestimmte *Regierungsstruktur*, also eine in das politische System passende, an Traditionen anknüpfende, aber auch mit kreativen Elementen angereicherte Staatsleitung. Könnten wir nicht etwas vom Mut unserer Vorfahren von 1848 brauchen, Bestehendes weiter zu entwickeln? Die Staatsleitung sollte zudem *flexibler* ausgestaltet sein. Flexibel heisst, dass die Führungsstruktur der einzelnen Departemente (in vorgegebenen gesetzlichen Grenzen) den Aufgaben (und warum nicht dem Führungsstil der Departementvorsteher?) entsprechend unterschiedlich festgelegt werden können.

Wesentlich erscheint sodann das Postulat, das Kollegium mit einer *stärkeren Führung* auszustatten. Kompetenzen, Departementszuteilung, Wahl und Amtsdauer des Präsidiums sind dementsprechend anzupassen. Dies bedingt ein neues Modell eines „*gelenkten Kollegiums*“, das zwischen dem bisherigen Modell des *paritätischen Kollegiums* und einem Ministerkabinett in einer parlamentarischen Demokratie anzusiedeln ist.

Die Regierungsverantwortung ist auch auf *mehr Schultern* zu verteilen. Das kann entweder in die Breite (horizontal, grösseres Kollegium, mehr Departemente) oder in die Tiefe (vertikal, zweistufige Regierung) geschehen. Je grösser das Kollegium, desto stärker müssen die Präsidialkompetenzen ausgestaltet sein. Ich bevorzuge die zweistufige Regierung, weil sie es besser gestattet, der strategischen Regierungsarbeit Vorrang einzuräumen und auf Bestehendem aufzubauen (Staatssekretäre). Wichtig ist, dass sich die Bundesräte von departementalen Führungsaufgaben zugunsten von Kollegialaufgaben entlasten können.

Die Staatsleitungsreform muss schliesslich in Abläufe der Willensbildung inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung eingebettet sein; sie ist nicht statisch zu verstehen. Dazu sind auch die recht komplexen *Entscheidungsprozesse* zu überprüfen; insofern ist Staatsleitungsreform mehr als blosser Regierungsreform und berührt auch das Parlament. Gerade in diesen Bereichen liesse sich Einiges heute realisieren, das unterhalb der Schwelle einer grösseren Reform liegen dürfte oder dieser vorangehen könnte.