

Anforderungen an ein neues Regierungssystem

von Ständerat Prof. René Rhinow, Seltisberg

1 Die Reform des Bundesrates ist dringend nötig. Diese Einsicht gewinnt immer mehr
2 an Boden, offenbar auch beim Bundesrat selbst. Das aus dem Jahre 1848 stammende,
3 originelle Regierungssystem vermag den gewaltig gestiegenen Herausforderungen
4 der modernen Politik nicht mehr gerecht zu werden. Es ist zugeschnitten auf den
5 «Sonderfall Schweiz», auf ein Land mit einem relativ kleinen Politikfeld, mit begrenzten
6 Bundeszuständigkeiten, klaren Konfliktfronten, hoher Kompromissbereitschaft, einem
7 stabilen Umfeld und, vor allem: auf ein neutrales Land ohne Aussenpolitik.

8 Diese Charakteristika sind heute weitgehend entfallen. Wir sind **institutionell** immer
9 noch ein **Sonderfall**, ohne dass aber die Bedingungen und **Voraussetzungen** dieses
10 Sonderfalls noch gegeben wären. So lassen sich viele der Schwierigkeiten unserer
11 Behörden, nicht nur der Regierung, erklären.

12 Der Ruf nach einer Regierungsreform ist freilich so alt wie unser System selbst. Sobald
13 die Anforderungen an die Regierung den «courant normal» überstiegen, etwa während
14 der beiden Weltkriege oder in den dreissiger Jahren, wurden die Mängel der kollegialen
15 Führung sicht- und spürbar. Wenn heute von einer Führungsschwäche des Bundesrates
16 die Rede ist, so liegt dies nicht primär an Personen, sondern am «System», oder besser
17 an der Diskrepanz zwischen der **Leistungsfähigkeit** der vorhandenen Strukturen
18 und den **Leistungsanforderungen**, welche die moderne Politik an eine Landesregierung
19 stellt.

20 Die Reform der Regierung sollte von folgenden Erwägungen ausgehen: Einmal ist die
21 Regierung eng mit Strukturen, Funktionen und Stellung des Parlamentes verknüpft.
22 Beide Organe haben je spezifische Führungsaufgaben innerhalb unseres Staates
23 wahrzunehmen. Es geht um die Wiederherstellung der **Funktionsfähigkeit von Bundes-**
24 **versammlung und Bundesrat**. Schwache Behörden führen zu einem Vertrauensverlust
25 und nähren die schleichende Abwendung von der Politik überhaupt. Sie spielen
26 Protestbewegungen an den Rändern unserer Politlandschaft in die Hände.

27 Sodann muss jede Reform von gewissen **Rahmenbedingungen** ausgehen. Struktur-
28 reformen finden ihre Grenzen in denjenigen Grundfesten unserer Demokratie, auf die

29 wir nicht verzichten wollen. Gerade die **Volksrechte** prägen unser System entschei-
30 dend. Wer etwa für einen Systemwechsel plädiert, für den Wandel von der sog. Kon-
31 kordanzdemokratie - mit ihren oft mühsamen Suchprozessen nach Mehrheiten, nach
32 dem gemeinsamen (oft auch dem kleinsten) Nenner, der allgemeinen mittleren Unzu-
33 friedenheit - zur Konkurrenzdemokratie nach ausländischem Muster und damit zu ei-
34 nem parlamentarischen Regierungssystem, der muss auch bereit sein, auf Referen-
35 dum und Volksinitiative zu verzichten. Darüber haben wir zu diskutieren. Persönlich
36 meine ich allerdings, dass die Konkordanzdemokratie mit ihren Volksrechten refor-
37 mierbar, «bewegbar» ist und nicht vorschnell aufgegeben werden sollte.

38 **Organisatorische Reformen** sind nur **Voraussetzung und Chance** einer Verbesse-
39 rung. Sie allein garantieren den Erfolg noch nicht. Wesentlich ist immer auch, wie die
40 Amtsträger ihrer Aufgabe gerecht zu werden vermögen. Es kommt letztlich auch hier
41 immer auf die **Menschen** an. Doch müssen gute Strukturen die Voraussetzungen
42 bieten, dass diese Menschen ihre Aufgabe sach- und zeitgerecht zu erfüllen vermö-
43 gen.

44 Wir müssen auch den Mut haben, Wunschbilder von gestern zu verlassen, die **effek-**
45 **tive Lage** unserer Behörden zur Kenntnis zu nehmen und sie an den Zielen, an den
46 Funktionen von Parlament und Regierung unerbittlich zu messen. Erfahrungsgemäss
47 bekunden Angehörige eines Organs Mühe, den Reformbedarf der «eigenen» Institu-
48 tion einzusehen. Das ist nicht nur bei staatlichen Behörden der Fall! Auch steht zu-
49 weilen der menschliche Hang zum Überlieferten, manchmal auch zur Bewahrung ei-
50 gener Vorteile oder Positionen, der Bereitschaft für nötige Änderungen entgegen.
51 Deshalb hoffe ich, dass es sowohl dem Parlament wie dem Bundesrat gelingt, Lern-
52 bereitschaften zu mobilisieren, Barrieren zu überspringen, die Sache in den Vorder-
53 grund zu stellen und einen Hauch des Pioniergeistes und des Reformwillens wieder
54 aufleben zu lassen, den unsere Verfassungsväter ausgezeichnet hatte.

55 Schliesslich wird bei der Regierungsreform ganz besonders zu beachten sein, dass
56 sich Neues mit Überliefertem verbindet, also Traditionsanschlüsse gewahrt, System-
57 bezüge reflektiert - und **dennoch eine echte Reform** durchgeführt wird.

58 Welches sind nun die **Anforderungen** an ein neues Regierungssystem? Welche **Ziel-**
59 **werte** sollen mit der Regierungsreform erreicht werden?

60 Erstens ist die **strategische Führung** auszubauen. Die Regierungsfunktion zerfällt -
61 analog der Führung privater Grossunternehmungen - immer mehr in eine strategische
62 und eine operationelle Ebene. Was not tut, ist die Aufwertung der ganzheitlichen, ver-
63 netzten Staatsleitung, die Führung mit Breit- und Weitsicht, die Festlegung grosser Li-
64 nien, der Vorrang des Wichtigen und Wesentlichen vor dem Dringlichen. Mitglieder
65 des strategischen Führungsorgans brauchen deshalb Zeit, Musse, Sensibilität, eine
66 gewisse erzwungene Distanz zum Regierungsalltag - also genau das, was unseren
67 aktuellen Regierungsmitgliedern weitgehend fehlt. Aus diesem Grund neige ich zu ei-
68 nem neuen Regierungssystem, welches unterhalb der strategischen Stufe des Bun-
69 desrates eine operationelle Ministerebene vorsieht, wobei diese Minister als Mitglieder
70 der Regierung vom Bundesrat gewählt und von der Bundesversammlung bestätigt
71 würden.

72 Von grundlegender Bedeutung erweist sich zweitens die Verbesserung der **interna-**
73 **tionalen Handlungsfähigkeit**. Die Organisationsform unserer Exekutivspitze beruht
74 auf einer reinen «Innensicht»; sie entspricht einem Land ohne Aussenpolitik. Einzelnen
75 Bundesräten stehen heute bis zu 5 Minister anderer Regierungen gegenüber. Die zu-
76 nehmenden, intensiven Kontakte und Konferenzen zwischen den Fachministern der
77 europäischen Länder erfordern ähnliche Zuständigkeitsregelungen. Wenn die
78 Schweiz ihren Einfluss in Europa geltend machen will - und das muss sie unter allen
79 Umständen! -, ist sie massgeblich auf die aktive, kreative und nachhaltige Präsenz an
80 diesen Tagungen angewiesen. Auch hier erscheint es deshalb geboten, die Messlatte
81 der Europaverträglichkeit in Anschlag zu bringen.

82 Drittens muss die **Kommunikationskompetenz** der Regierung **erhöht** werden - stark
83 erhöht sogar. Wenn der Satz stimmt - und vieles spricht dafür -, dass eine erfolgreiche
84 Botschaft zu 50 Prozent aus Kommunikation besteht, dann sind auch entsprechende
85 Voraussetzungen dafür zu schaffen. Schon heute klagen die Bundesräte über den zu
86 betreibenden Medienaufwand, wobei sich Klagen über den zu grossen Zeitbedarf mit
87 solchen über die geringen Möglichkeiten, Botschaften gezielt ans Volk zu bringen,
88 ablösen.

89 Viertens muss die **Regierung selbst gestärkt** werden, nicht die ohnehin schon
90 mächtige Verwaltung. Deshalb kann es nicht primär um eine «Entlastung» gehen, weil
91 eine Entlastung des Kollegiums die einzelnen Departementsvorsteher zusätzlich bela-

92 stet (zulasten des Kollegiums), und eine Delegation von den Departementsvorstehern
93 nach unten just die Verwaltungsebene nochmals verstärkt.

94 Dass fünftes eine Regierungsreform auch die **Ebene der Verwaltung** miteinbeziehen
95 muss, leuchtet ohne nähere Darlegung ein. Bei der Verwaltungsreform wird es aber
96 nicht nur um eine Anpassung an veränderte Strukturen der Regierung gehen. Die
97 Verwaltung selbst ist auf die Erfordernisse des modernen, auch international präsen-
98 ten Gemeinwesens auszurichten, und das heisst u.a. mehr organisatorische Flexibili-
99 tät, mehr Gesellschafts- und Wirtschaftsnähe sowie Verkürzung der Informations- und
100 Entscheidungswege, d.h. der Distanzen zwischen Front und entscheidender Instanz.

101 Die Verwaltung muss den Wandel vom Vollzugsapparat zum **Problemlösungs- und**
102 **Dienstleistungsunternehmen** auch organisatorisch besser zum Ausdruck bringen
103 können. Sie hat das organisatorische Urdilemma zwischen Ordnung und Stabilität auf
104 der einen Seite und Dynamik und Innovativität auf der andern Seite besser zu lösen -
105 zugunsten von Innovation, Lernbereitschaft, aufgelockerten Strukturen und verstärk-
106 ten Führungsprozessen.

107 Sechstens kommen wir m.E. nicht darum herum, weiterhin ein **Kollegium**, wenn auch
108 ein stärker gelenktes und daher modifiziertes Kollegium, als oberste Behörde einzu-
109 richten. Ein reines Präsidialsystem wie in den USA oder ein Kabinettsystem wie etwa
110 in Deutschland wäre unserem vielfach gegliederten, multikulturellen Bundesstaat
111 fremd. Wir sollten das Kollegium aber so verändern, dass seine ureigenen Vorteile
112 wieder vermehrt zum Tragen kommen. Heute erleben wir zunehmend dessen Nach-
113 teile, vergessen aber rasch, dass kollegiale Führungsstrukturen als solche nicht über-
114 holt sind, wie ein Blick in die Privatwirtschaft zeigt. Die Funktion des **Vorsitzenden**
115 des Kollegiums sollte aber gestärkt werden. Den Luxus eines reinen Kollegialsystems
116 mit jährlich wechselnden Bundespräsidenten, welche in ihrem Präsidialjahr die ganze
117 Last des Departements behalten, können wir uns nicht mehr leisten. Zu diskutieren
118 wäre ein auf 4 Jahre fest gewählter Bundespräsident mit einer eigenen Präsidialabtei-
119 lung.

120 Wir brauchen siebtens - als logische Konsequenz - mehr Köpfe, also eine **vergrös-**
121 **serte Regierung**. Hiezu sind wir nicht nur aufgrund der Arbeitslast, sondern wegen
122 der Trennung von strategischer und operationeller Führung sowie aufgrund der euro-
123 päischen Zusammenarbeit - in welcher Form auch immer diese erfolgen mag - ge-
124 zwungen. Sieben Bundesräte können den aktuellen und mehr noch den künftigen

125 Anforderungen, auch beim besten Willen, nicht gerecht werden. Viele internationale
126 Verpflichtungen würden dazu führen, dass einige Bundesräte nur noch im Ausland
127 anzutreffen wären. Beamtete Staatssekretäre werden zu eigentlichen Regierungskon-
128 ferenzen nicht zugelassen; sie können also nicht in die Lücke springen.

129 Achtens schliesslich müssen wir in aller Offenheit auch unsere **Selektionsmecha-**
130 **nismen** bei der Wahl der Landesregierung überdenken. Es scheint, als ob dies fast
131 ein Tabu wäre. Aber welche Grossunternehmung beruft ihre Firmenleitung ohne
132 Rücksicht auf Führungserfahrung, mit selbst auferlegten Schranken der Auswahl
133 noch und noch, sodass die Wahl stark von Zufälligkeiten, von einer Auslese unter we-
134 nigen Verfügbaren geprägt wird? Wir brauchen auch und gerade im Bundesrat erfah-
135 rene Führungspersönlichkeiten, die nicht unbedingt die traditionelle Polit-Ochsen-
136 Tour vom Gemeinderat oder kantonalen Parteisekretär bis zum eidgenössischen
137 Parlamentarier oder Fraktionspräsidenten durchlaufen haben müssen.

138 Unser «Regierungsproblem» liegt nicht bei einzelnen Personen, auch nicht bei der
139 vielgeschmähten Zauberformel (die durchaus veränderungsfähig ist). Wir müssen den
140 Mut aufbringen, alt eingesessene Strukturen zu verändern. Die Zeit drängt! Denn die
141 **Legitimität** unseres Staates und das Vertrauen des Volkes in unsere Behörden hän-
142 gen auch davon ab, ob es ihnen gelingt, ja gelingen kann, zeitgerechte und zukunfts-
143 weisende Lösungen zu finden, zu beschliessen und durchzusetzen. Und die **Identität**
144 unseres Landes hängt auch davon ab, ob unser Land in Europa seinen Einfluss über-
145 zeugend geltend machen kann.