

Ein Bundesrat mit 9 Mitgliedern?

René Rhinow

Wer die lange Geschichte der weitgehend erfolglosen Bemühungen um eine Regierungsreform im Bund verfolgt hat, staunt nicht schlecht, dass nun der Ausgang der Nationalratswahlen und die neuen Stärkeverhältnisse der Parteien und Fraktionen zu einer Regierungsreform führen sollen. Bislang stand bei den Reformdiskussionen das Ziel voran, die Funktion der Staatsleitung angesichts der zunehmend komplexen Staatsaufgaben und der Internationalisierung zu stärken – zulasten des Alltagsgeschäfts und des Gewichts der departementalen Verwaltung.

Konkordanz ist mehr als die Zauberformel

Dass der Wahlausgang einmal mehr die Frage der sog. Zauberformel aufwirft, ist naheliegend. Doch steht damit nicht die Konkordanz als solche zur Diskussion, denn die Zusammensetzung des Bundesrates stellt nur „die Spitze des Konkordanzberges“ dar, nicht deren Essenz. Denn das Konkordanzsystem ist Ausdruck einer politischen Kultur, die das Verhalten politischer Entscheidungsträger allgemein prägt. Wenn nun zu einem eigentlichen Konkordanzgipfel aufgerufen wird, so müssten viele Fragen diskutiert werden, die vor allem das Verhalten der in der Kollegialregierung eingebundenen Parteien betreffen und mit der Zusammensetzung des Kollegiums wenig zu tun haben.

Wird nun aber auch über die Leitungsstruktur als solche diskutiert, so stellt sich zu allererst die Frage nach der Zielsetzung. Worum soll es bei der Reform des Bundesrates gehen? Allein die Berücksichtigung der veränderten Parteienverhältnisse greift zu kurz. Der Bundesrat ist zwar eine Kollegial-, aber keine Proporzbehörde. Er hat nicht primär die Parteiverhältnisse abzubilden, sondern als Landesregierung seine verfassungsrechtlichen Aufgaben zu erfüllen. Structure follows function!

Staatsleitung und Handlungsfähigkeit

Der Bundesrat nimmt eine wichtige Funktion im Rahmen der Staatsleitung wahr. Der strategischen Kollegialarbeit muss Vorrang vor dem departementalen Politikgeschäft zukommen – seit langem ein unerfülltes Desideratum! Es muss zudem darum gehen, Einheit und Handlungsfähigkeit des Kollegiums sicherzustellen. Die Landesregierung soll kohärent und geschlossen regieren können - und wollen! Dies ist ein schwieriger Anspruch für eine „Fast-Allparteien-Regierung“ angesichts des gegenwärtigen konfliktuösen Umfeldes. Es ist auch ein dringendes Postulat in den Aussenbeziehungen, erweckt doch die gegenwärtige Regierungspraxis den

Eindruck, der Bundesrat verfolge sieben Aussenpolitiken... Einheit des Kollegiums sowie Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit gehören untrennbar zusammen. Unabhängig von seiner Zusammensetzung muss der Bundesrat in der Bundesversammlung Mehrheiten finden, die auch in einer allfälligen Volksabstimmung Bestand haben können. Die Beteiligungsverhältnisse im Kollegium können diese Aufgabe erleichtern oder erschweren.

Integration

Zur Leitungsaufgabe des Bundesrates gehört mehr denn je auch seine Funktion der *Integration und Vertrauensbildung*. Er repräsentiert für viele Menschen Übersicht, Besonnenheit und Überparteilichkeit. Ihm wollen die Bürger und Bürgerinnen vertrauen, weil er letztlich ihren Staat „verkörpert“. Die Regierung wird aber vom Volk auf Dauer nur respektiert und akzeptiert, wenn sie von Stabilität geprägt ist, vor dauernder Überlastung bewahrt bleibt und überzeugende Leistungen vorweisen kann. Dadurch verfügt sie über eine Legitimation, die ihre Führungsrolle rechtfertigt.

Erweiterung braucht Führung

Alle Reformschritte sind an dieser dreifachen Zielsetzung zu messen: den Vorrang der Regierungspolitik sicherzustellen, Einheit und Kohärenz der Regierung zu gewährleisten sowie Integrationskraft und Handlungsfähigkeit zu stärken. Dies gilt insbesondere, wenn das Kollegium vergrössert werden soll. Denn eine blosser Erweiterung des Bundesratskollegiums stellt die Kohärenz des Regierungsgremiums in Frage, unter den gegenwärtigen Medienbedingungen erst recht. Sie müsste eine massgebliche Stärkung des Präsidiums zur Folge haben. Ansonsten würde das Kollegialprinzip gegenüber dem Departementalprinzip weiter geschwächt. Eine Aufwertung der Präsidialfunktion liesse sich schon unter dem geltenden Verfassungsrecht realisieren, doch stiessen entsprechende Vorschläge bislang stets auf Widerstand. Eine Stärkung der Präsidialfunktion, etwa durch eine längere Amtsdauer und verstärkte Koordinationskompetenzen, könnte wohl nur durch strukturelle Massnahmen eingeführt werden.

Der Bundesrat muss wollen

Wenn die Büchse der Reformpandora geöffnet werden soll (was grundsätzlich zu begrüssen wäre), so ist vieles zu bedenken und in die Reformüberlegungen miteinzubeziehen. Ich denke etwa an andere Reformmodelle wie eine zweite Regierungsebene unterhalb des Bundesrates, das Wahlverfahren im Parlament, die Einführung einer Amtszeitbeschränkung, die (fehlende?) Rücktrittskultur und vor allem die Rolle des Bundesrates im Rahmen der Staatsleitung, die auch der

Bundesversammlung zusteht. Und es ist daran zu erinnern, dass bislang alle Reformbemühungen gescheitert sind, die nicht vom Bundesrat selbst aus Überzeugung mitgetragen wurden...

Unabhängig von Reformüberlegungen, ja zur Zeit wohl bedeutend wichtiger erscheint zudem ein Rückbesinnung auf Funktionsvoraussetzungen einer Kollegialbehörde, wie Kollegialeignung und Kollegialbewusstsein, Vertraulichkeit, Verzicht auf parteigeprägte Profilierungen, auch von Bundespräsidien und in Wahlkämpfen. Ist es vermessen zu wünschen, dass sich die Mitglieder der Landesregierung wieder vermehrt auf die Weisheit des Schweigens besinnen?