

Thesenpapier zur Staatsleitungsreform des Bundes

Wolfgang Kweitel
Vorstandsmitglied BDP Kanton Zürich
email: kweitel.bdp(at)gmx.ch

- **Vorbemerkung:** Das folgende Papier lehnt sich stark an die Erkenntnisse der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB) an, was Problembezeichnung und Lösungssuche anbelangt¹.

1 Probleme des gegenwärtigen Regierungssystems

Das Problem der Exekutive lässt sich jeweils in ein Kohärenz- und ein Kapazitätsproblem zusammenfassen:

1.1 Fehlende Kohärenz

Das Kohärenzdefizit bildet eine latente Gefahr für den Bundesrat. Seine Ursache ist unter anderem im angewendeten Majorzverfahren zu suchen. 1848 war dies insofern ein zeitrangiges Problem, da sich der Bundesrat die ersten vierzig Jahre lang nur aus Freisinnigen zusammensetzte und damit keineswegs einer Art „Zauberformel“ folgte. Es sollte nicht verwundern, dass sich nun diese Kohärenzprobleme im Zusammenhang mit dem Konkordanzprinzip – mit jetzt fünf Bundesratsparteien – zeigen.

1.2 Erreichen der Kapazitätsgrenzen

Bei Gründung des Bundesstaates 1848 lag die Schweiz mit sieben Ministern im üblichen Rahmen der damaligen Anzahl Ministerien europäischer Staaten (die Regel war fünf bis sieben Minister). Die Entwicklung der letzten hundertfünfzig Jahre – bei der immer neue Bereiche einer Regelung durch den Staat bedurften (Gesundheit, Umwelt etc.), oder neu entstanden (Luftfahrt, Kernenergie etc.) – hat dazu geführt, dass heutige Regierungen im Schnitt rund fünfzehn bis zwanzig Ministerien umfassen. Die Bundesratsmitglieder erreichen aufgrund dieser Entwicklung einerseits eine innere Kapazitätsgrenze, da sie für die einzelnen Themen kaum mehr die nötige Zeit und Aufmerksamkeit aufbringen können und damit zwangsläufig politische Entscheidungen der Bundesverwaltung – und damit Beamten – überlassen müssen. Andererseits wird eine äussere Kapazitätsgrenze erreicht, da es den Bundesräten durch die Themenkummulation entsprechend schwer fällt, sich mit den ausländischen Amtskollegen abzustimmen bzw. an Konferenzen teilzunehmen, oder Kontakte zu pflegen und damit in der Folge Schweizer Interessen nur suboptimal auf der internationalen Ebene vertreten können.

¹ Zwischenbericht über Abklärungen betreffend die Führungsstrukturen des Bundes: Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform. Modelle des Regierungssystems, 23.11.1991. (Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes.) Bern: EDMZ.

2 Reformvorschlag

Trennung von strategischer und operativer Ebene:

Den Bundesrat für strategische und politische Fragen (Strategische Ebene) und – neu – ein Ministerrat für Verwaltungsführung (operative und taktische Ebene). Das Bundesratskollegium ergreift wie bisher die politische Initiative im Exekutivbereich und legt die grossen Linien der Regierungspolitik fest.

2.1 Strategische Ebene: Bundesrat

Bundesrat:

- Verkleinerung auf neu fünf Mitglieder.
- Weiterhin Wahl alle vier Jahre durch Bundesversammlung. Neu aber Listenwahl².
- Behält weiterhin Richtlinienkompetenz und sonstigen Kompetenzen des heutigen Bundesrates (=Stimme im Bundesrat).

Bundespräsident:

- Wahl neu alle zwei Jahre durch Bundesversammlung.
- Bundespräsident bleibt primus inter pares, erhält aber neu Koordinations- und Terminkompetenzen.

Bundeskanzlei:

- Bleibt Stabs- und Verwaltungsstelle des Bundesrates und des Bundespräsidenten. Sie wird neu ergänzt durch einen dritten Vizekanzler, der den Bereich „Bundespräsident“ führt³.

Bundeskanzler:

- Neu erhält der Bundesrat ein Vorschlagsrecht. Die eigentliche Wahl erfolgt wie bisher durch die Bundesversammlung.

2.2 Operative Ebene: Ministerrat

Ministerrat:

- Er umfasst die fünf Mitglieder des Bundesrats und sieben Staatsminister.
- Die neu eingeführten Staatsminister werden alle vier Jahre in corpore durch die Bundesversammlung auf Vorschlag des Bundesrates gewählt⁴.
- Jeder Bundesrat bleibt Vorsteher eines „grossen“ Departements.
- Jeder Staatsminister steht einem „kleinen“ Departement vor.

² Mögliche Umsetzung: Jede Fraktion oder mehrere zusammen können pro Wahlgang eine Liste einreichen, erreicht keine Liste in sechs Wahlgängen eine Mehrheit, erfolgt Einzelwahl nach bisherigem Muster.

³ Mögliche neue Sektionen des Bereichs: Koordination, Früherkennung und langfristige Planung (inkl. einer Task force).

⁴ Mögliche Umsetzung: Bundesrat präsentiert der Bundesversammlung Vorschlag als Liste, wird die nach jedem Wahlgang änderbare Liste des Bundesrates sechsmal abgelehnt, erfolgt die Wahl der Staatsminister einzeln durch die Bundesversammlung, aber immer noch auf Vorschlag des Bundesrates.

- Jedes Mitglied des Ministerrates führt sein Departement nach dem Departementalprinzip (Ressortprinzip) faktisch in politischer Eigenverantwortung – entsprechend der heutigen Praxis im Bundesrat.
- Der Bundesrat kann einzelnen Staatsministern das Vertrauen entziehen, muss dies aber vor National- und Ständerat begründen (Ersatzwahl erfolgt wieder in corpore).

2.3 Amtszeitbeschränkung

- Amtszeitbeschränkung für die Magistraten (Bundesräte, Bundeskanzler und Staatsminister): Insgesamt maximal zweifache Wiederwahl als Mitglied der Exekutive.

3 Fazit

3.1 Vorteile

Durch die Koordinationsfunktion des Bundespräsidenten, der Verkleinerung und Listenwahl des Bundesrates, sowie dem Wahlprozedere für die Staatsminister wird die Staatsleitung (Kohärenz der Exekutive) gestärkt.

Gleichzeitig wird mit dem Vorschlagsrecht und der Möglichkeit zur Entlassung der Staatsminister der Vorang des Bundesrates in politischen Fragen gewahrt (vgl. Zusammenfassung AGFB S.48f)

Der Bundesrat kann sich vermehrt auf strategische und politische Fragen konzentrieren, da mit zwölf Departementchefs die Kapazitätsmöglichkeiten steigen. Zudem kann mit der Aufteilung in „grosse“ und „kleine“ Departemente der Realität Rechnung getragen werden, dass nicht alle Themenbereiche gleich wichtig sind und unterschiedlich grosse Ministerien benötigen⁵ – in allen Ländern kommt dem Finanzminister in der Regierung eine weit bedeutendere Rolle zu als dem ihm meist formell gleichgestellten Umweltminister.

Ausserdem bleibt mit der beschriebenen Form des Ministerrates die positive Verschränkung von strategischer und operativer Ebene (Bundesräte gleichzeitig auch Departementchefs) bestehen (vgl. Zwischenbericht AGFB S.35f und S.47)

Dem Bundespräsidenten wird dank neuen Kompetenzen (Planung, Veranlassung und Koordinierung von Arbeiten in der Regierung), längerer Amtszeit und seinem „eigenen“ Vizekanzler (separater Bereich für Koordination (Controlling), Früherkennung, „Feuerwehrrübungen“ (Task force), sowie für mittel- und langfristige Planung) ermöglicht, seine Funktion innerhalb des Bundesrates besser wahrzunehmen (vgl. Zwischenbericht AGFB S.38f.).

Gegen Aussen gibt es durch die Amtszeitverlängerung des Bundespräsidenten eine Stärkung der Staatsrepräsentation (vgl. Zwischenbericht AGFB S.42).

Die Amtszeitbeschränkung in der gewählten Form dürfte taktische Rücktritte zwischen den ordentlichen Wahlen zumindest ansatzweise durch eine kürzere maximale Amtszeit bestrafen.

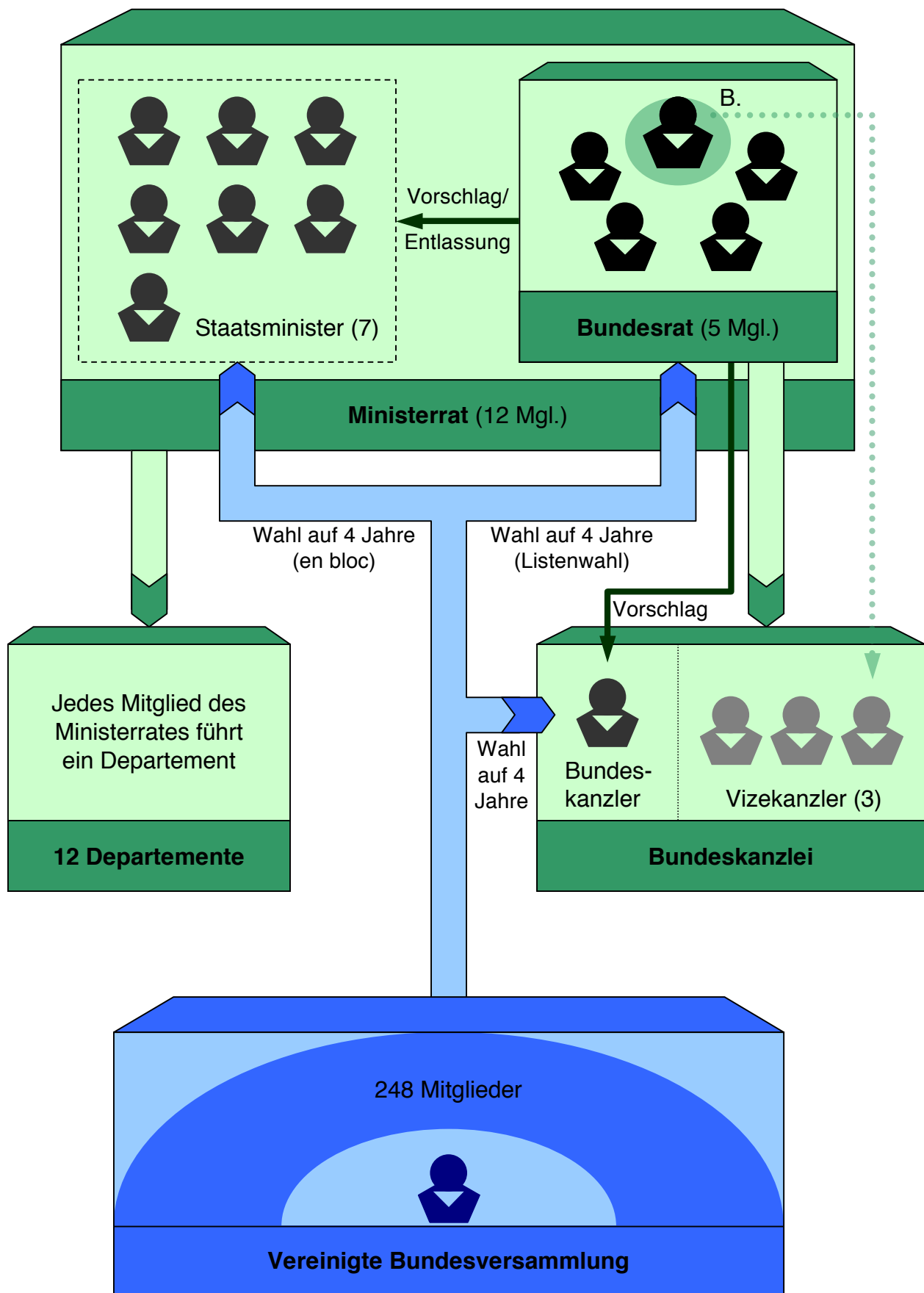
⁵ Eine mögliche Umsetzung der Reform könnte die Aufteilung des EDI und des UVEK in sieben kleinere Departemente sein, die durch einzelne „periphere“ Bundesämter der übrigen fünf alten Departemente zusätzlich ergänzt werden.

3.2 Mögliche Probleme

Durch die erweiterten Funktionen des Bundespräsidenten kann es zu Überschneidungen zwischen den Koordinationsfunktion des Bundespräsidenten und der Kollegialfunktion des Bundesrates kommen (vgl. Zwischenbericht AGFB S.40f). Gleiches gilt für Konflikte in der Frage der Abgrenzung von Regierung und Verwaltung (vgl. Zwischenbericht AGFB S.47). Bei beiden Punkten dürfte es sich – im zu erwartenden Eintretensfall – nur um ein vorübergehendes Phänomen handeln, bis sich allgemein akzeptierte informelle Regeln und Verfahren gebildet haben.

Als drittes mögliches Problem ist eine Vernachlässigung und Zurücksetzung, der Bereiche die den Staatsministern unterstehen, denkbar. Dies wäre der Fall, sollten die Bundesräte ihre Rolle als Departementchefs deutlich höher gewichten, als ihre Pflichten als Teil des Gesamtbundesrates. Hier müsste dann das Parlament korrigierend eingreifen.

- **Schlussbemerkung:** Dieser Vorschlag soll keine Revolution des politischen Systems der Schweiz herbeiführen, sondern als ein evolutionärer Schritt der Institutionen von 1848 verstanden werden, der die gesellschaftlichen und politischen Veränderungen der letzten hundertfünfzig Jahre anerkennt und damit ein Kompromiss zwischen dem geschätzten Konkordanzmodell, unserer Verfassungstradition und den Zwängen der Zeit darstellen soll.



B.: Bundespräsident (Wahl alle 2 Jahre durch Bundesversammlung); Vizekanzler mit Bereich „Bundespräsident“ faktisch exklusiv dem Bundespräsidenten unterstellt