



Die Reform des Bundesrates

Die Mehrheit des Parlaments fordert eine Reform des Regierungssystems. Eine seit längerer Zeit angestrebte Staatsleitungsreform ist aber versandet und ein Reformbedarf wurde erst im letzten Jahr erneut festgestellt. Der Bundesrat hat nun die Reformabsichten in kleinerem Umfang erneut aufgegriffen und wird noch diesen Sommer eine Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vorlegen. Dieser Text zeigt auf, wo die Probleme der derzeitigen Regierungsform liegen und weshalb diese entstanden sind. Zudem werden Möglichkeiten zur Verbesserung des Gremiums diskutiert und die aktuellen Vorschläge durchleuchtet.

Probleme des aktuellen Regierungssystems

Trotz des seit langem gut funktionierenden Systems werden gegenwärtig einige Probleme in der Öffentlichkeit breit diskutiert. Diese können in die Bereiche mangelhafte Aussenbeziehungen, strategische Führungskrise, Krisenmanagement und führungsschwache Persönlichkeiten unterteilt werden.

Schwache Aussenbeziehungen

Kritiker des aktuellen Systems bemängeln, dass es in der Schweiz keine einheitliche Ansprechperson für ausländische Regierungen gäbe. Dies erschwere den Aufbau langfristiger Aussenbeziehungen zu anderen Staatsoberhäuptern. Hierbei spiele auch das Bundespräsidium als Ansprechpartner eine wichtige Rolle, weil dessen Besetzung jährlich wechselt. Die Schweiz müsse langfristig auf gute Kontakte im Ausland zählen können, weil wir in vielen Gremien keinen Einsitz haben und unsere Anliegen nur indirekt einbringen können.

Auch der Bundesrat selbst scheint Verbesserungspotenzial bei der Kontinuität der Aussenbeziehungen zu sehen, weil er selbst Vorschläge unterbreitet (siehe konkreter Vorschlag des Bundesrates).

Strategische Führungskrise

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrats hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle damit beauftragt, die strategische Führung des Bundesrates zu untersuchen. Diese kommt zum Schluss, dass die alle vier Jahre stattfindende Legislaturplanung des Bundesrats eher einem Plan der kommenden Vorlagen entspreche als einer strategischen Perspektivensetzung. Zudem mangle es an der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzierung, weil die finanziellen Kosten einer neuen Vorlage oft erst in späteren Amtsperioden anfallen. Auch die Jahresziele seien primär eine Auflistung der anstehenden Arbeiten. Somit sei die politische Steuerung des Bundesrates an Einzelfällen orientiert. Die GPK selbst ist ebenfalls der Ansicht, die strategische Führung durch den Bundesrat müsse verbessert werden.

Der Bundesrat entgegnet, dass er genügend Handlungsspielraum zum Regieren benötige. Er argumentiert, dass aufgrund der Konkordanz-Regierung und den direkt-demokratischen Einflussmöglichkeiten mehrjährige Regierungsprogramme nur begrenzt Sinn machen würden. Zudem habe er z.B. mit der Neuausrichtung seines Perspektivstabes bereits Massnahmen eingeleitet.

Mangelndes Krisenmanagement

Einen weiteren Problembereich stellt laut Kritikern das mangelnde Krisenmanagement dar. In den letzten Jahren habe sich gezeigt, dass die Schweiz in

Zusammenfassung

Das aktuelle Regierungssystem der Schweiz befindet sich laut Kritikern in einer Führungskrise. Dies lässt sich vor allem mit der strategischen Führungsschwäche des Bundesrates sowie dem mangelhaften Krisenmanagement erklären. Immer wieder werden aber auch Stimmen laut, die die Personen im Bundesrat selbst kritisieren. Zudem bietet das Schweizer System mangels einheitlicher Ansprechperson die Schwierigkeit, mit dem Ausland längerfristige und konstante Beziehungen aufzubauen.

Zur besseren Repräsentation im Ausland könnte die Amtsdauer des Bundespräsidiums verlängert werden oder ein Präsidialdepartement eingeführt werden. Um das Problem der strategischen Führungskrise zu beheben, wären die Aufstockung auf neun Bundesräte, die Erhöhung der Anzahl Staatssekretäre oder die Einführung einer Zwischenstufe mit Ministern denkbar. Es bestehen ebenfalls Vorschläge, die Legislatur- und Jahresplanung besser nutzen wollen. Zur Verbesserung des Krisenmanagements könnte der Bundespräsident mehr Kompetenzen erhalten. Auch Veränderungen in den Prozessabläufen werden diskutiert. Die personelle Besetzung des Bundesrates liesse sich über die Volkswahl umgestalten.

Während der Bundesrat in seinem Reformvorschlag mit der Erhöhung der Anzahl Staatssekretären und der Verlängerung der Amtsdauer des Präsidiums auf zwei Jahre eher behutsam vorgeht, fordern die Parteien teils radikalere Massnahmen wie die Volkswahl oder 9 Bundesräte.

Es gilt abzuwägen, ob man die Verantwortung auf mehr Personen ausweiten möchte und ob man trotz Kollegialitätsprinzip das Amt des Bundespräsidenten stärken möchte.

kritischen Situationen kein einheitliches Auftreten vorweisen und ihr Interesse

zu wenig durchsetzen konnte. So wird dem Bundesrat aus verschiedenen Lagern vorgeworfen, bei der US-Strafklage gegen die UBS mangels Früherkennung viel zu spät reagiert zu haben. Gründe dafür lägen unter anderem in der mangelnden Flexibilität im Sitzungs- und Prozessablauf innerhalb der Regierung. Zudem ist der Bundesrat mit sehr vielen Bereichen betraut; dies erschwere es, in jedem Teilbereich auf dem neusten Stand zu sein und dementsprechend zu handeln. Schliesslich treten laut Kritikern auch Kommunikationsprobleme zwischen den Departementen und dem Bundesrat auf, so dass wichtige Anliegen aus den Bundesämtern nicht rechtzeitig zur Diskussion in den Bundesrat gelangen.

Der Bundesrat gesteht ein, dass es Reformen braucht, damit er sich stärker auf das Regieren und weniger auf das Führen der Departemente konzentrieren kann. Er bestreitet aber konkretes Fehlverhalten und weist darauf hin, dass er für Krisenfälle über die nötigen Organisationen und Task-Forces verfügt und auch selbst strategische Führungsübungen wie 2009 zum Thema „Stromausfall“ durchführt.

Führungsschwache Persönlichkeiten im Bundesrat

In der Schweiz wird vereinzelt bemängelt, zu führungsschwache Personen im Bundesrat zu haben. Diese Ansicht wird mit dem zunehmenden Missbrauch der Bundesratswahl als Wahlkampfmittel begründet. Dabei sei es oft primär um eine Machtdemonstration einzelner Personen und Parteien gegangen. Leider würden so nicht mehr die Fähigkeiten und Eignung der Kandidaten im Zentrum stehen, so dass es unter Umständen zu einer schwachen personellen Besetzung käme.

Der Bundesrat äussert sich nicht offiziell zu seiner Besetzung. Politikwissenschaftler geben sich jedoch kritisch zum Reformbedarf und sehen dahinter eher den Versuch einzelner Parteien, sich einen Vorteil bei zukünftigen Wahlen zu verschaffen.

Lösungsansätze

Es gibt zahlreiche Ansätze, um die bereits genannten Probleme zu lösen. Nachstehend werden diskutierte Lösungsoptionen zu den genannten Problemen erläutert.

Lösungsansätze zur Verbesserung der Aussenbeziehungen

Um gegenüber dem Ausland eine gewisse Kontinuität der schweizerischen Repräsentanten zu erlangen, könnte die **Amtdauer des Präsidiums ausgeweitet werden**. Dabei bieten sich verschiedene Möglichkeiten. Die Amtdauer kann sich auf ein oder mehrere Jahre sowie mit oder ohne Wiederwahl erstrecken. Dabei muss aber beachtet werden, dass das Prinzip der Gleichstellung innerhalb des Bundesrates bei einer Stärkung des Präsidiums gefährdet sein könnte.

Alternativ ginge die **Einführung eines Präsidialdepartementes** in dieselbe Richtung. Ein grosser Vorteil hierbei wäre die Kontinuität, die durch das Departement gewährleistet werden könnte, da stets die gleichen Beamten für Präsidiumsfragen zuständig wären. Diese Erschaffung ist aber natürlich auch mit Kosten verbunden, da zusätzliches Personal benötigt würde.

Hingegen hat das heutige System zum Vorteil, dass es vergleichsweise kostensparend funktioniert und verhindert, dass eine Partei durch das Stellen eines Präsidenten lange bevorteilt wird.

Lösungsansätze zur Verbesserung der strategischen Führung

Um das Strategieproblem zu lösen, wäre die Aufstockung auf **neun Bundesräte** eine Option. Dadurch könnten mehr Departemente geschaffen werden, wodurch der Bundesrat entlastet würde. Zur Umverteilung bzw. Neuschaffung von Departementen sind bereits Diskussionen im Gange. Häufig erwähnt wird dabei die Schaffung eines Bildungsdepartementes und die Aufteilung arbeitsintensiver Departemente wie dem Departement des Innern oder dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Auch dieser Lösungsansatz

hätte aber zusätzliche Kosten zur Folge. Bei einer Aufstockung stellt sich zudem die Frage, inwieweit der Zusammenhalt innerhalb des Bundesrates sowie dessen effiziente Entscheidungsfindung gewährleistet wären.

Eine weitere Option wäre die **Einführung von mehr Staatssekretären**. Zurzeit gibt es in der Schweiz vier Staatssekretäre. Diese handeln als Stellvertreter der Bundesräte in gewissen Teilbereichen und haben im Gegensatz zu Bundesamtsdirektoren erweiterte Kompetenzen. Dadurch sind sie zum Teil auch befugt, im Ausland Aufgaben wahrzunehmen. Ein Problem könnte aber entstehen, falls sich die Kompetenzen des Bundesrates mit denjenigen der Staatssekretäre überschneiden. Zusätzlich gibt es auch hier wieder erhöhte Kosten durch den Einsatz von mehr Personal, wobei der Einfluss der Bundesräte auf die Verwaltung zunehmend eingeschränkt würde. Zudem könnte sich dieser Ansatz negativ auf die Effizienz der Prozessabläufe innerhalb der Regierung auswirken, da sich die Dienstwege verlängern. Vorteile wären wiederum die Entlastung des Bundesrates, wodurch dieser sich mehr auf seine strategische Rolle konzentrieren könnte. Die Einsetzung zusätzlicher Staatssekretäre wäre verhältnismässig leicht durchzuführen, weil bereits Staatssekretäre im Einsatz sind.

Für das aktuelle System sprechen hingegen die Kosteneffizienz und die überschaubare Grösse der Regierung, welche Diskussion und Entscheidungsfindung vereinfacht.

In ihrem Bericht fordert die Parlamentarische Verwaltungskontrolle, dass der Bundesrat **stärkere politische Perspektiven** entwickeln und die Legislaturplanung echte Zielsetzungen und Verknüpfungen von Aufgaben und Ressourcen enthalten müsse. Sie verlangt, dass die **Rolle der Bundeskanzlei** zur Unterstützung des Bundesrats ausgebaut werden soll. Weiter sollen **Bundesrat und Parlament eine gemeinsame strategische Steuerung** ausarbeiten. Der Bundesrat lehnt die letzte Forderung ab, weil dies die Gewalten-

teilung schwächen würde. Er bestätigt aber, dass er die Rolle der Bundeskanzlei zurzeit überprüfe.

Lösungsansätze für ein besseres Krisenmanagement

Um in Krisenzeiten besser und schneller reagieren zu können, wäre die **Ausweitung der Kompetenzen des Bundespräsidenten** eine Lösungsmöglichkeit. Damit hätte er mehr Koordinations- und Weisungsrechte, welche in Krisenzeiten eine vereinfachte Führung zulassen würden. So wäre denkbar, dass der Bundespräsident die Koordination der Krisenbewältigung nach innen und ausser übernehmen. Ein grosses Problem stellt hier aber die Gleichstellung der Mitglieder innerhalb des Bundesrates dar, die nicht mehr gegeben wäre. Zudem gäbe es eine verstärkte Polarisierung auf die Wahl des Bundespräsidenten, weil das Amt an Bedeutung gewinnen würde.

Eine weitere Massnahme zur Förderung des Krisenmanagements wäre die **effizientere Gestaltung des Sitzungsrhythmus**, welcher das Agieren in Krisen flexibler gestalten würde. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass dies zumindest anfänglich mit einem hohen Aufwand verbunden wäre.

Das heutige System bietet insbesondere gegenüber einem stärkeren Bundespräsidium den Vorteil, dass es mit den Prinzipien der Kollegialität und Konkordanz sehr gut übereinstimmt und verhindert, dass einzelne Bundesräte zu machthaberisch werden.

Lösungsansätze zur Verbesserung der personellen Besetzung des Bundesrates

Um dem umstrittenen Problem der führungsschwachen Bundesratsmitglieder entgegenzuwirken, stände ein alternatives Wahlsystem des Bundesrates zur Verfügung. Eine zurzeit diskutierte Variante ist die **direkte Wahl durch das Volk**. Dieser Ansatz wurde bereits als Initiative ausgearbeitet und sieht vor, dass der Bundesrat durch das Volk nach dem Majorzprinzip gewählt würde. Sprachlichen Minderheiten würden 2 der 7 Sitze garantiert, um die angemessene

Repräsentation der Minderheiten im Bundesrat weiter zu gewährleisten. Dieser Lösungsansatz hätte zur Folge, dass die direkte Demokratie auf Bundesebene gestärkt würde. Zudem könnte die Wahl nicht mehr zu Machtkämpfen zwischen einzelnen Parlamentariern missbraucht werden. Unvorteilhaft könnte sich aber die einfache Beeinflussung durch Propagandamassnahmen auswirken, da die Bevölkerung zum Teil nicht die nötigen Kenntnisse über die Eignung einzelnen Kandidaten hat. Die Aufgabe der Kontrolle der Regierung durch das Parlament würde ebenfalls erschwert, weil sich die Regierung stärker dem Volk als dem Parlament verpflichtet sähe.

Das aktuelle Wahlverfahren besitzt den Vorteil, dass die Parlamentarier ihre oft detaillierten Kenntnisse über die Kandidaten und den Bundesrat in die Wahl einbringen können. Ausserdem lässt sich argumentieren, dass das Parlament als den Bundesrat kontrollierende Behörde ihn auch wählen sollte.

Konkreter Vorschlag des Bundesrates

Auch der Bundesrat hat einen Handlungsbedarf festgestellt. Er will jedoch keine grundlegenden institutionellen Änderungen vornehmen.

Laut seinem Vorschlag soll das Amt des Bundespräsidenten gestärkt werden, indem die **Amtsdauer auf zwei Jahre ausgeweitet** wird, ohne dass eine Wiederwahl möglich wäre. Der Bundesrat lässt noch offen, ob der Präsident wie bisher durch das Parlament oder durch den Bundesrat selbst gewählt werden soll.

Zur Stärkung des Bundespräsidiums will der Bundesrat zudem dem jeweiligen **Amt des Bundespräsidenten mehr Personal zur Verfügung stellen**, ohne auf ein Präsidialdepartement zurückzugreifen.

Der Bundesrat will **mehr Staatssekretäre einsetzen**. Konkret soll eine Erweiterung auf acht bis zwölf statt der bisherigen vier Staatssekretäre durchgeführt werden, um das Gremium zu entlasten und zu unterstützen. Um eine

langfristige optimale Planung zu garantieren, sollen laut dem Vorschlag des Bundesrates vermehrt Klausuren zur Klärung strategischer Fragen durchgeführt werden. Diese unterscheiden sich von normalen Sitzungen insofern, dass sie hinter geschlossenen Türen stattfinden und meist ein längerfristiges Ziel beinhalten.

Auch wird geprüft, ob die bestehenden **Departemente neu gegliedert** werden sollen. Damit will der Bundesrat Schwerpunkte für die Zukunft setzen.

Grundsätzlich ist der Vorschlag des Bundesrates nahe an den Forderungen der Öffentlichkeit, wobei sich einige Parteien weitergehende Veränderungen wie die Stärkung der Kompetenzen des Bundespräsidiums, die Aufstockung auf neun Bundesräte oder die Volkswahl wünschen.

Schlussfolgerungen

Die Optionen der Regierungsreform beruhen auf folgenden Abwägungen:

Entweder man verteilt die Doppelbelastung aus Regierung und Verwaltungsleitung auf mehr Schultern, um die Überlastung abzubauen. Dann jedoch entstehen mehr Schnittstellen, höhere Kosten und wohl auch eine zunehmende Loslösung der Bundesräte von der Verwaltung. Oder man belässt die Verantwortung auf wenigen Personen, was die Entscheidungsfindung einfach hält, aber keine Entlastung bringt und das System nicht effizienter gestaltet.

Innerhalb des Bundesrates kann über ein stärkeres Präsidium die Führung und Repräsentation verbessert werden. Diese Machtposition ist aber mit der Kollegialität des Bundesrates und der auf Machtverteilung ausgelegten Konkordanz nur beschränkt vereinbar.

Neben diesen institutionellen Änderungen sollten methodische Änderungen über z.B. Legislaturplanung und Klausuren nicht in Vergessenheit geraten.

Ob ein neues Wahlsystem eine Verbesserung erzielen kann, liegt letztlich in der persönlichen Einschätzung der Fähigkeiten unserer Bundesräte.

Literaturverzeichnis:

- Bundesamt für Justiz. (2010). *Regierungsreform*. Gefunden am 3. April 2010 unter http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/gesetzgebung/regierungsreform.html
- Bundesamt für Justiz. (2009). *Neuer Anlauf in der Staatsleitungsreform*. Gefunden am 3. April 2010 unter http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2009/ref_2009-08-27.html
- Der Bund. (2010). *Bundespräsident für zwei Jahre*. Gefunden am 9. April 2010 unter <http://www.derbund.ch/schweiz/standard/Bundespraesident-fuer-zwei-Jahre/story/22298061>
- Der Bund. (2010). *Grüne wollen neun statt sieben Bundesräte*. Gefunden am 9. April 2010 unter <http://www.derbund.ch/schweiz/standard/Gruene-wollen-neun-statt-sieben-Bundesraete/story/18518881>
- NZZ. (2010). *Neue Debatte um eine Regierungsreform*. Gefunden am 3. April 2010 unter http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/neue_debatte_um_eine_regierungsreform_1.5224462.html
- NZZ. (2009). *Es ist Zeit für eine Staatsleitungsreform*. Gefunden am 9. April 2010 unter http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/es_ist_zeit_fuer_eine_staatsleitungsreform_1.3837250.html
- Schweizer Parlament. (2009). *Regierungsreform. Zentrales Thema in der nächsten Legislaturplanung*. Gefunden am 3. April 2010 unter http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093155
- Schweizer Parlament. (2010). *Listenwahl des Bundesrates*. Gefunden am 13. April 2010 unter http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20100412
- Staatskanzlei des Kantons Bern. (2004). *Regierungsreform*. Gefunden am 3. April 2010 unter <http://www.portalbackend.be.ch/public/media/DisplayFile.aspx?fileId=2123>
- SVP. (2010). *Bundesratswahl durch das Volk - Die Vollendung der direkten Demokratie*. Gefunden am 3. April 2010 unter http://www.svp.ch/g3.cms/s_page/78200/s_name/pressekonferenzdetail/news_newsContractor_display_type/detail/newsContractor_id/135/newsID/1712/newsContractor_year/2010
- Tagesanzeiger. (2009). *Die Reform der FDP für die Landesregierung*. Gefunden am 3. April 2010 unter <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Die-Reform-der-FDP-fuer-die-Landesregierung/story/16962889>
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle. (2009). *Die strategische politische Steuerung des Bundesrates*. Gefunden am 28. April 2010 unter <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-GPK/berichte-2010/Documents/pvk-strateg-polit-steuerung-bundesrat-2009-10-15-d.pdf>
- Bundeskanzlei. (2004). *Strategische Steuerung des Bundesrates: zentrale Forderungen erfüllt*. Gefunden am 28. April 2010 unter <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msg-id=32738>
- Glanzmann-Hunkeler, I. (2009). *Parlamentarische Interpellation: Krisenmanagement der Schweiz*. Gefunden am 28. April 2010 unter http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093121