



Theo Bär



Die Regierungsreform im Bund

in kleinen Schritten und auf einem
engen Pfad, Inkrementalismus
und Pfadabhängigkeit

Cahier de l'IDHEAP 267/2011

Chaire Administration suisse et
politiques institutionnelles



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

L'Université pour le service public

Zusammenfassung

Die Bestrebungen für eine Regierungsreform in der Schweiz lassen sich weit zurückverfolgen, sie führten aber zu keinen weitreichenden Änderungen betreffend das Regierungsorgan. Hauptsächliche Folgen waren Verwaltungsreformen.

Schrittweise oder inkrementalistische Änderungen sind feststellbar. Sie betreffen die sogenannte Organisationsgewalt, die Bundeskanzlei, die Führungsstäbe, vor allem aber die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Die Leitplanken und die Zusatzbotschaft aus dem Jahr 2010 des Bundesrates für eine Regierungsreform richten sich nach den Ergebnissen des Beitrages nach inkrementalistischen Entwicklungen aus. Mit der Verlängerung der Amtsdauer der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten könnte zudem ein neuer Entwicklungspfad begründet werden. Dem aktuellen Reformanstoss werden auf Grund der verwendeten Erklärungsansätze erhöhte Chancen zugemessen.

Résumé

Les efforts pour une réforme du gouvernement en Suisse remontent loin, mais ils n'ont pas abouti à des modifications de longue portée concernant l'organe gouvernemental. Les résultats principaux étaient des réformes de l'administration.

Des modifications graduelles ou incrémentales sont détectables. Elles concernent le pouvoir d'organisation, la Chancellerie fédérale, les états-majors, mais surtout les secrétaires d'Etat.

Les axes principaux et le message additionnel pour une réforme du gouvernement sont orientés vers les développements incrémentales constatés selon les recherches effectuées. L'allongement de la durée de fonction du président de la Confédération pourrait en plus constituer un nouveau chemin du développement. L'impulsion actuelle pour une réforme a des chances élevées d'aboutir selon les essais d'explication.

Theo Bär

Die Regierungsreform im Bund

**in kleinen Schritten und auf einem engen Pfad,
Inkrementalismus und Pfadabhängigkeit**

Cahier de l'IDHEAP 267/2011

Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

Travail de mémoire

Rapporteur : Prof. Andreas Ladner

© 2011 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-45-8



Institut de hautes études en administration publique

Swiss Graduate School of Public Administration

Quartier UNIL Mouline – CH-1015 - Lausanne

T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09

idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Danksagung

Die gewährte Unterstützung durch die Jury war sehr willkommen. Mein Dank geht an Herrn Prof. Ladner, der mir nicht nur den Zugang zum Thema eröffnete, Herrn Prof. Mader für die Begleitung bei der Ausfertigung und Herrn Dr. Annaheim für hilfreiche Hinweise.

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	I
Übersichtsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
Zusammenfassung	VIII
Résumé.....	VIII
1 Einleitung	1
2 Erkenntnisinteresse.....	5
2.1 Untersuchungsgegenstand	5
2.2 Erklärungsansätze	6
2.2.1 Pfadabhängigkeit	6
2.2.2 Veto-Spieler-Theorie.....	6
2.3 Untersuchungshypothesen	9
2.3.1 Weitreichende Reformen.....	9
2.3.2 Inkrementelle Reformen	9
2.3.3 Weitreichende und inkrementelle Reformen	10
3 Der Bundesrat.....	11
4 Die Reformetappen	14
4.1 Anfänge und Reformen bis 1992	14
4.1.1 Bestrebungen bis anfangs der 1990er-Jahre	14
4.1.2 Bestrebungen anfangs der 1990er-Jahre	17
4.1.3 Die Reaktion des Bundesrates	20
4.1.4 VwOG-Revision.....	21
4.1.5 Resultat der Reformen bis 1992.....	23
4.2 Weg zur Staatssekretärenvorlage.....	30

4.2.1	Ausgangslage und Modelle.....	30
4.2.2	Modelle und Reformart	35
4.2.3	Scheitern der Vorlage - neues RVOG.....	40
4.2.4	Parlamentarische Beratungen zum RVOG.....	42
4.2.5	Resultat der Reformetappe.....	46
4.3	Vorschlag 2001	49
4.3.1	Vernehmlassung.....	49
4.3.2	Konzentration auf ein Modell und zwei Varianten	50
4.3.3	Parlamentarische Beratungen.....	52
4.3.4	Resultat der Reformetappe.....	56
4.4	Vorschlag 2010	63
4.4.1	Von der Rückweisung 2004 zum Vorschlag 2010	63
4.4.2	Inhalt der Vorschläge	65
4.4.3	Stellungnahmen der Parteien	66
4.4.4	Weitere Anstösse und die Zusatzbotschaft.....	67
4.4.5	Zusatzbotschaft zur Regierungsreform.....	68
5	Folgerungen.....	71
5.1	Beharrungsvermögen und Pfadabhängigkeit.....	71
5.1.1	Weitreichende Reform	71
5.1.2	Inkrementalistische Reformen	72
5.1.3	Nachweis der Pfadabhängigkeit.....	74
5.2	Strategien	80
5.3	Paketentscheidungen	82
6	Ergebnisse	83
6.1	Der Untersuchungshypothesen	83
6.1.1	Weitreichende Reformen.....	83

6.1.2	Inkrementalistische Reformen	83
6.1.3	Weitreichende und inkrementalistische Reformen.....	84
6.2	Gründe der Ablehnung weitreichender Reformen	84
6.3	Bremsende Faktoren.....	85
6.4	Begünstigende Faktoren	86
7	Schlussbemerkungen	89
8	Literaturverzeichnis.....	90
9	Anhangsverzeichnis.....	97

ÜBERSICHTSVERZEICHNIS

<i>Übersicht 1: Erfolgte Reformen nach Themengebiet.....</i>	<i>3</i>
<i>Übersicht 2: Arten von Regierungsreformen</i>	<i>5</i>
<i>Übersicht 3: Erfolgte Regierungsreformen 1960-1990.....</i>	<i>16</i>
<i>Übersicht 4: Prüfungspunkte einer Regierungsreform ab 1990</i>	<i>18</i>
<i>Übersicht 5: Weitere Vorstösse.....</i>	<i>19</i>
<i>Übersicht 6: Stellung Staatssekretäre.....</i>	<i>22</i>
<i>Übersicht 7: Inhalt und Auswirkungen der Reformen bis 1992.....</i>	<i>29</i>
<i>Übersicht 8: Modelle der 1990er-Jahre.....</i>	<i>38</i>
<i>Übersicht 9: Abgelehnte/angenommene RVOG-Vorschläge.....</i>	<i>48</i>
<i>Übersicht 10: Merkmale des Zwei-Kreise-Modells 2001</i>	<i>52</i>
<i>Übersicht 11: Staatssekretariate seit 2010.....</i>	<i>64</i>
<i>Übersicht 12: Leitplanken der Regierungsreform 2010.....</i>	<i>65</i>
<i>Übersicht 13: Bremsende und begünstigende Faktoren.....</i>	<i>88</i>

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A.	Auflage
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
AGFB	Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
BK	Schweizerische Bundeskanzlei
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
C	Christlichdemokratische Fraktion
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
ders.	derselbe
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
E(CEg)	Fraktion CVP/EVP/glp
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f./ff.	folgende Seite/n
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei (die Liberalen)
Fn	Fussnote
G	Grüne Fraktion
glp	Grünliberale Partei der Schweiz
GPK	Geschäftsprüfungskommission (-S/-N: des Ständerates/Nationalrates)
GPS	Grüne Partei der Schweiz
GSK	Generalsekretärenkonferenz
GVG	Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz; SR 171.11)
i.V.m.	in Verbindung mit
LDU	Landesring der Unabhängigen
LPS	Liberale Partei der Schweiz
N	Nationalrat
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NPM	New Public Management (Neue Methoden der Verwaltungsführung)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
R	Freisinnig-Demokratische Fraktion

RL	FDP-Liberale Fraktion
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
S.	Seite(n)
S	Sozialdemokratische Fraktion
S	Ständerat
SDA	Schweizerische Depeschenagentur
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SPK	Staatspolitische Kommission (-N/-S: des Nationalrates/Ständerates)
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
U	LdU/EVP-Fraktion
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
V	Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
Vorbem. Vorbemerkung/en	
VwOG	Bundesgesetz vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesversammlung (Verwaltungsorganisationsgesetz; SR 172.010)
WBK	Kommission Wissenschaft, Bildung und Kultur (-N/-S: des Nationalrates/Ständerates)
Ziff.	Ziffer/n
zit.	zitiert

Hinweis: Abkürzungen geografischer Bezeichnungen sind nicht gesondert aufgeführt.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Bestrebungen für eine Regierungsreform in der Schweiz lassen sich weit zurückverfolgen, sie führten aber zu keinen weitreichenden Änderungen betreffend das Regierungsorgan. Hauptsächliche Folgen waren Verwaltungsreformen.

Schrittweise oder inkrementalistische Änderungen sind feststellbar. Sie betreffen die sogenannte Organisationsgewalt, die Bundeskanzlei, die Führungsstäbe, vor allem aber die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Die Leitplanken und die Zusatzbotschaft aus dem Jahr 2010 des Bundesrates für eine Regierungsreform richten sich nach den Ergebnissen des Beitrages nach inkrementalistischen Entwicklungen aus. Mit der Verlängerung der Amtsdauer der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten könnte zudem ein neuer Entwicklungspfad begründet werden. Dem aktuellen Reformanstoss werden auf Grund der verwendeten Erklärungsansätze erhöhte Chancen zugemessen.

RÉSUMÉ

Les efforts pour une réforme du gouvernement en Suisse remontent loin, mais ils n'ont pas abouti à des modifications de longue portée concernant l'organe gouvernemental. Les résultats principaux étaient des réformes de l'administration.

Des modifications graduelles ou incrémentales sont détectables. Elles concernent le pouvoir d'organisation, la Chancellerie fédérale, les états-majors, mais surtout les secrétaires d'État.

Les axes principaux et le message additionnel pour une réforme du gouvernement sont orientés vers les développements incrémentales constatés selon les recherches effectuées. L'allongement de la durée de fonction du président de la Confédération pourrait en plus constituer un nouveau chemin du développement. L'impulsion actuelle pour une réforme a des chances élevées d'aboutir selon les essais d'explication.

1 EINLEITUNG

Reformbestrebungen

Das Regierungsorgan der Schweiz ist seit mehr als 160 Jahren praktisch unverändert geblieben. Weitreichende Änderungen standen mehrfach zur Diskussion. Die Bestrebungen der 1990er-Jahre umfassten die gesamte Staatsleitung, welche die Regierung und das Parlament als hauptsächlich staatsleitende Organe,¹ sowie allenfalls die Volksrechte mit einbezieht.²

Die Reformbemühungen konzentrierten sich in der Folge auf eine Erweiterung des bestehenden Systems mit dem Ziel, die Wahrnehmung der Regierungsfunktionen und der politischen Gesamtverantwortung durch den Bundesrat zu verbessern. Die Bestrebungen mündeten in der so genannten „Staatssekretärenvorlage“. Sie sah die Erhöhung der Zahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie eine besondere Ausgestaltung ihrer Stellung und ihrer Funktionen vor.

Weiterhin das gleiche Ziel verfolgte der Bundesrat zu Beginn des neuen Jahrtausends mit dem Vorschlag der Einsetzung einer Ministerebene. Die delegierten Ministerinnen und Minister hätten durch das Parlament gewählt werden und politische Verantwortung mittragen sollen.

Ergebnis war ein erfolgreiches Referendum gegen die „Staatssekretärenvorlage“ sowie die Rückweisung der Vorlage betreffend die delegierten Ministerinnen und Minister an den Bundesrat durch das Parlament mit der Aufforderung, neue Vorschläge auszuarbeiten.³

Die Blickrichtung des Bundesrates im Jahre 2010 erfasst eine Stärkung des Präsidiums, die vermehrte Einsetzung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie allenfalls eine Stärkung der Bundeskanzlei.⁴ Sie beschränkt sich wie die nachfolgenden Ausführungen im Wesentlichen auf die Regierungsreform.

¹ Müller, *Staatsleitung und Gewaltenteilung* S. 16

² Müller, *Staatsleitung und Gewaltenteilung* S. 16

³ Geschäftsnr. 01.080: *Zusammenfassung Botschaft/Bericht und Beratungen; Medienmitteilung des EJPD vom 20. Dezember 2001*

⁴ *Medienmitteilung der BK vom 25. März 2010*

Staatsleitungs- und Regierungsreform

Auf Grund der Eingrenzung der in der Schweiz noch mit der Vorlage aus dem Jahre 2001 verfolgten Idee einer Staatsleitungsreform auf eine Regierungsreform wird ausgeführt, dass laut der Verfassung die Bundesversammlung „oberste Gewalt im Bund“⁵ und den anderen Gewalten formal übergeordnet ist.⁶ Der Gedanke der Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative in der Staatsleitung ist deutlich.⁷ Das trifft insbesondere bei der Aussenpolitik⁸ und für wichtige Planungen der Staatstätigkeit⁹ zu. Im Vergleich mit der Bundesverfassung von 1874 wird eine Stärkung des Parlaments gegenüber dem Bundesrat und der Bundesverwaltung festgestellt.¹⁰

Nicht ganz ausser Acht gelassen werden kann trotz der Eingrenzung des Themas, dass eine Regierungsreform Einfluss auf das Verhältnis der Regierung zum Parlament, die Verwaltung, den Föderalismus oder auch auf direktdemokratische Rechte haben kann. Auf diesen und weiteren Gebieten konnten im Zeitraum, welcher der Arbeit hauptsächlich zu Grunde liegt, beabsichtigte Änderungen einer Lösung zugeführt werden.¹¹

Weitere Reformen

Zunächst kam die Totalrevision der Bundesverfassung von 1999, welche im Wesentlichen eine Nachführung war.¹² In Kraft traten gleichzeitig aber einige als nicht zu unterschätzen beurteilte Änderungen, welche durch einen breiten Konsens im Parlament ermöglicht wurden.¹³ Es folgte eine Reform der Justiz¹⁴ und der Volksrechte.¹⁵ Bei allen diesen Änderungen mussten erhebliche Abstriche gegenüber den

⁵ Art. 148 Abs. 1 BV

⁶ Häfelin/Haller/Keller Ziff. 1410 S. 417

⁷ Biaggini, Nr. 1, Vorbem. zu Art. 174-187 BV Ziff. 4 S. 773 f.; Häfelin/Haller/Keller Ziff. 1410 S. 417

⁸ Art. 166 Abs. 1 BV

⁹ Art. 173 Abs. 1 lit. g BV

¹⁰ Häfelin/Haller/Keller Ziff. 1411 S. 417

¹¹ Vatter, Normalfall S. 2 f. und 6 f.

¹² Häfelin/Haller/Keller Ziff. 70 ff. S. 23 f.

¹³ Häfelin/Haller/Keller Ziff. 68 f. S. 22 f.

¹⁴ Häfelin/Haller/Keller Ziff. 68 S. 22 f.

¹⁵ Biaggini, Nr. 1, Vorbem. zu Art. 136-142 BV Ziff. 12 S. 620; Häfelin/Haller/Keller Ziff. 73 S. 24

ursprünglichen Vorhaben hingenommen werden.¹⁶ Erreicht wurde auch eine Reform des Parlamentsrechts, welche zur erwähnten Stärkung des Parlaments beitrug.¹⁷ In den letzten Jahren ist ausserdem die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hervorzuheben.¹⁸

Bei den genannten Reformen liegt nur bei derjenigen der Regierung kein abschliessendes Teil- oder gar Endergebnis vor.

Übersicht 1: Erfolgte Reformen nach Themengebiet¹⁹

Themen- gebiet	Meilensteine	Inhalt	Inkraft- treten
BV	Ausgangspunkt in den 1960er-Jahren Entwurf 1977 Beschluss 1987 Vorentwurf 1995 Botschaft 1996 Volksabstimmung 18.4.1999	Weitgehend und umstritten Reduktion auf Nachführung Reform im Baukastensystem: Auf- teilung der Reformprojekte „Reformpakete“ Justiz und Volks- rechte als separate Anträge „Nachführung“	1.1.2000 BV
Justiz	Botschaft BV 1996 Reduzierte Fassung 1999 verabschiedet	Separater Antrag Ausbau Verfassungsgerichtsbarkeit; Zugangsbeschränkung zum BGer „Rechtsweggarantie“; Vereinheit- lichung Zivil- und Strafprozessrecht; gewisse Zugangsbeschränkung, Ausdehnung Stimmrechtsbeschwerde	2007 BV 2003/05/ 07/11 BG

¹⁶ Brühl S. 564; Häfelin/Haller/Keller Ziff. 62 ff. S. 21 f., Ziff. 70 S. 23, Ziff. 73 S. 24, Ziff. 74 S. 25

¹⁷ Häfelin/Haller/Keller Ziff. 74 S. 25

¹⁸ Häfelin/Haller/Keller Ziff. 74a S. 25

¹⁹ Botschaft neue BV S. 1 ff., insbesondere S. 28 ff.; Biaggini, Einleitung S. 45 ff.; Häfelin/Haller/Keller Ziff. 58 ff. S.20 ff.; Rhinow/Schäfer, Verfassungsrecht Ziff. 98 ff. S. 19 ff.

Themen- gebiet	Meilensteine	Inhalt	Inkraft- treten
Volks- rechte	Botschaft BV 1996 Reduzierte Fassung 2002 verabschiedet	Separater Antrag Erweitertes Staatsvertragsreferendum und allgemeine Volksinitiative Allgemeine Volksinitiative wieder aufgehoben	2003 BV 2009 BV
Parla- ment	Botschaft BV 1996 Annahme parlamen- tarischer Initiative 1999	„Reformpaket“ in Aussicht gestellt Informationsrechte und vermehrte Mitwirkung bei Aussenpolitik auf Gesetzesstufe umgesetzt	2002 BG
Födera- lismus	Botschaft BV 1996	„Reformpaket“ Finanzausgleich in Aussicht gestellt; Frage nach einer Föderalismusreform offen gelassen ²⁰ NFA: Finanzen und Aufgaben ²¹	2004 BV 2008 BG
Regie- rung	Verstärkt seit den 1960er-Jahren Reformetappen der 1970er- bis 1990er- Jahre Botschaft BV 1996 1997 2004 2010	„Reformpaket“ in Aussicht gestellt Abstimmung Staatssekretärenvorlage Delegierte Ministerinnen und Minis- ter: Vorläufiges Scheitern der Reform Leitplanken und Zusatzbotschaft	

²⁰ Botschaft neue BV S. 33

²¹ Botschaft NFA S. 2295 Ziff. 4

2 ERKENNTNISINTERESSE

2.1 UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND

Untersuchungsgegenstand ist der Wandel der Institution der „Regierung“ in der Schweiz. Für die Frage, welche Vorgänge als Wandel zu identifizieren sind, lehnt sich die Analyse an einer für Parlamentsreformen erstellten Typologisierung an, welche auf der Übertragung von Ressourcen und intendierten Veränderungen gründet.

Übersicht 2: Arten von Regierungsreformen

Reformart	Inhalt	Wirkung
Inkrementalistisch	Erweiterung von Ressourcen ohne wesentliche Veränderungen der Positionen der Gewalten zueinander und unter den Parteien	Moderat
Weitreichend	Systemwechsel, weitreichende Änderungen im Institutionengefüge, bei den Volksrechten sowie im Parteienkontext	Grundlegend

Quelle: Darstellung nach Blumenthal/Bröchler S. 17 f.; a.a.O.: Flinders²²

Ziel ist es auf Grund der Analyse der bisherigen Ereignisse darzustellen, aus welchen Gründen Veränderungen betreffend die Institution der Regierung abgelehnt wurden, welche Faktoren sie begünstigen und welche sie bremsen oder verhindern. Die qualitative Kausalanalyse stützt sich ausschliesslich auf das bestehende Schrifttum und insbesondere auf die Materialien.

²² Blumenthal/Bröchler S. 17: *Nicht aufgenommen ist das am a.a.O. genannte Kriterium der „Modernisierung“. Auf Grund der „kosmetischen“ Wirkung der Reformart führt diese Unterteilung in der vorliegenden Untersuchung zu keinen eigenständigen Ergebnissen.*

2.2 ERKLÄRUNGSANSÄTZE

Verwendet werden zwei neo-institutionalistische Erklärungsansätze: Das Konzept der Pfadabhängigkeit und die Veto-Spieler-Theorie, welche für die Analyse von Politikfeldern entwickelt worden ist.²³

2.2.1 PFADABHÄNGIGKEIT

Nach dem ersten Ansatz gelten Institutionen einerseits als träge. Charakteristisch sind lange Phasen von Stabilität. Wandel vollzieht sich nur auf Grund von Krisen oder aussergewöhnlichen Ereignissen.²⁴ Dem wird entgegengesetzt, dass inkrementalistische (schrittweise oder evolutionäre) Änderungen verbreiteter seien und massgeblich durch Akteure bestimmt werden.²⁵ Ausgangspunkt sind ebenfalls Krisen oder anderweitig entstandener Druck, welche den Politikverantwortlichen die Gelegenheit eröffnen, Institutionen zu ändern.²⁶

Nach dem Konzept der Pfadabhängigkeit²⁷ entwickeln einmal angenommene Strukturen selbstverstärkenden Charakter, so dass die Änderungen auf dem eingeschlagenen Pfad bleiben und effizientere Lösungen allenfalls verhindert werden.²⁸ Pfadabhängigkeit heisst daher auch institutionell stabil im Gegensatz zur institutionellen Wandlungsfähigkeit.²⁹

2.2.2 VETO-SPIELER-THEORIE

Auf Veränderungen an sich, die Beendigung, Begründung³⁰ und die Weiterentwicklung eines einmal eingeschlagenen Pfades haben nach dem zweiten verwendeten Erklärungsansatz so genannte Veto-Spieler entscheidenden Einfluss. Als solche gelten Akteure, deren Einverständnis notwendig ist, um eine Veränderung des Status quo herbeizuführen.³¹

²³ Blumenthal/Bröchler S. 21; im Allgemeinen Ladner S. 152 ff.

²⁴ Cortell/Peterson S. 178

²⁵ Cortell/Peterson S. 179

²⁶ Cortell/Peterson S. 29, 177 und 179

²⁷ Csizó S. 142

²⁸ Grotz/Poier S. 7

²⁹ Prittwitz S. 174

³⁰ Beyer S. 13 f.

³¹ Tsebelis S. 2 und 37

Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich über eine hohe Zahl an Veto-Spielern.³² Die Verfassung überträgt mindestens drei Akteuren Vetomacht, jeder Kammer des Parlaments und dem Volk, welche als institutionelle Veto-Spieler bezeichnet werden. Da weitreichende Reformen eine Verfassungsrevision notwendig machen, welche die Zustimmung der Mehrheit der Stände voraussetzt, gehören auch die Kantone zu diesen.³³

Von den institutionellen werden unter anderem die parteipolitischen Veto-Spieler unterschieden.³⁴ Auf Grund der Eigenheiten des zu untersuchenden Systems kommt eine Reihe weiterer mitgestaltender Kräfte dazu, die auch als Veto-Spieler auftreten können. Dazu gehören wiederum die Kantone und das Volk sowie in Erweiterung des klassischen Veto-Spieler-Ansatzes auch die Verbände.³⁵ Veto-Spieler mit grossen Machtressourcen, werden als effektive Veto-Spieler bezeichnet.³⁶

Soweit die Politikpräferenzen von zwei oder mehreren Veto-Spielern für ein Abweichen vom Status quo übereinstimmen, bildet das Feld der daraus entstehenden Möglichkeiten der Politikgestaltung das „winset“.³⁷ Eine wichtige Rolle nimmt der Agenda-Setter ein, welcher zumindest den Anfang des Entscheidungsprozesses mitgestaltet.³⁸ Möglichkeiten der Veränderung hängen ausgehend von der klassischen Veto-Spieler-Theorie von mehreren Faktoren ab,³⁹ vor allem von:

³² Abromeit, *Demokratien im Vergleich* S. 93; Schmidt S. 333 und 335; Walleyo S. 157

³³ Art. 140 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 142 Abs. 2 und 3 BV

³⁴ Tsebelis S. 18 f.

³⁵ Brühl S. 169; Abromeit/Stoiber S. 92 f.; Blumenthal/Bröchler S. 22

³⁶ Abromeit/Stoiber S. 71

³⁷ Tsebelis S. 2

³⁸ Blumenthal/Bröchler S. 22; Tsebelis S. 33 ff. und 37

³⁹ Styrkov S. 266 ff.

- | |
|--|
| – der Zahl der Veto-Spieler; |
| – der Distanz der Politikpräferenzen der Veto-Spieler (Kongruenz); |
| – die innere Geschlossenheit der Veto-Spieler (Kohärenz). |

In der Politikwissenschaft gibt es auf Grund von Untersuchungen zu Verfassungsreformen Hinweise, dass

- | |
|---|
| – für eine Reform weniger die Zahl als das Verhalten der effektiven Veto-Spieler ausschlaggebend ist |
| – und dieses Verhalten massgebend von der Situationseinschätzung des Status quo durch die effektiven Vetospieler beeinflusst ist. ⁴⁰ |

⁴⁰ Abromeit, *Verfassungsreformen* S. 59 ff.

2.3 UNTERSUCHUNGSHYPOTHESEN

Aus der Kombination der verwendeten Erklärungsansätze lassen sich folgende Untersuchungshypothesen auf- und in den Kontext der Ausgangsfragen sowie des verfolgten Ziels stellen:⁴¹

2.3.1 WEITREICHENDE REFORMEN

Eine weitreichende Regierungsreform ist auf Grund der Zahl der Veto-Spieler in der Schweiz und den Vorteilen, welche das bestehende System den effektiven Veto-Spielern bietet, nicht zu erwarten. In Krisensituationen, welche die Legitimation des Regierungsorgans in Frage stellen oder in Konstellationen, die einen besonderen Vorteil aus einer Änderung für oder die Neubewertung des Status quo durch die effektiven Veto-Spieler ermöglichen, können grundlegende Reformen verwirklicht werden.⁴²

Ausschlaggebend sind externe Schocks oder neue Veto-Spieler. Es entsteht in der Folge weniger ein „winset“ als vielmehr ein „Verlustset“. Das Vorliegen einer Situation, welche die Akteure unter den Bedingungen eines „veil of uncertainty“ agieren lässt, vergrössert die Chancen einer Reform.⁴³

Das Erkenntnisinteresse besteht darin, die Gründe zu bestimmen, die zur Ablehnung grundlegender Reformen führten. Auf Grund des Ergebnisses wird danach gefragt, ob und welche Folgerungen für eine erfolgreiche Reform gezogen werden können.

2.3.2 INKREMENTELLE REFORMEN

Selbst inkrementelle Änderungen sind auf Grund der zahlreichen Veto-Spieler kaum zu erwarten. Der notwendige Konsens für Veränderungen kann nur durch Krisen und Druck (Gelegenheitsfenster oder „window of opportunity“) hergestellt werden und seine Wahrscheinlichkeit ist umso

⁴¹ Blumenthal/Bröchler S. 24 f.

⁴² Abromeit, *Verfassungsreformen* S. 61

⁴³ Abromeit, *Verfassungsreformen* S. 61 und 74

höher, als sich Regierung und Parlament im Sinne der Veto-Spieler-Theorie absorbieren und die Frage nach der Reform der Regierung aus dem Alltag politischen Entscheidens⁴⁴ herausgenommen wird.

Das Erkenntnisinteresse beinhaltet die Fragen, ob inkrementelle Änderungen feststellbar sind, aus welchen Gründen sie vorgenommen werden konnten und welche, aus welchen Gründen abgelehnt wurden.

Sind inkrementelle Entwicklungen feststellbar, hat die Weiterentwicklung des einmal eingeschlagenen Wegs, falls sich kein alternativer Pfad für einen Veto-Spieler anbietet,⁴⁵ für die Durchführung einer Regierungsreform erhöhte Chancen. Bessere Aussichten bietet auch die Problemlösungsvariante der Paketentscheidung⁴⁶, durch welche alle Beteiligten besser gestellt werden.

Das Erkenntnisinteresse ist auf die Faktoren gerichtet, welche Reformen begünstigen. Daran schliesst die Frage an, ob Paketentscheidungen möglich und vorgeschlagen worden sind und zu welchen Resultaten sie gegebenenfalls geführt haben.

2.3.3 WEITREICHENDE UND INKREMENTELLE REFORMEN

Für beide Reformarten gilt, selbst wenn die Situation für bestimmte Veto-Spieler „unbequem“ wird (lang anhaltende Kritik, Kompetenzgerangel, unheilige Allianz), bleibt der Ausgang offen, da ein Nullsummenspiel vorliegt.⁴⁷ Falls Akteure mit hohem Veto-Potential den Status quo bedrohen, sind die effektiven Vetospieler eher kompromissbereit.

Da die aktuellen Anstrengungen für eine Reform ihre Grundlage in den 1990er-Jahren haben, setzt die eingehende Untersuchung nach einem Überblick über vorangegangene Entwicklungen zum genannten Zeitpunkt ein.

⁴⁴ Blumenthal/Bröchler S. 22; Abromeit, *Verfassungsreformen* S. 60 f.

⁴⁵ Abromeit, *Verfassungsreformen* S. 74

⁴⁶ Schmidt S. 314

⁴⁷ Abromeit, *Verfassungsreformen* S. 61

3 DER BUNDESRAT

Organisations- und Verfahrensfragen betreffend den Bundesrat sind in der Verfassung, Gesetzen und in Bestimmungen untergeordneter Stufe geregelt. Gemäss der Bundesverfassung ist er oberste leitende und vollziehende Behörde⁴⁸ mit sieben⁴⁹ Mitgliedern. Er leitet insbesondere die Bundesverwaltung.⁵⁰ Alle Regierungs- und Verwaltungskompetenzen, welche nicht der Bundesversammlung oder dem Bundesgericht zugewiesen sind, fallen in seine Zuständigkeit.⁵¹

Merkmale

Wesensmerkmale der institutionellen Ausgestaltung der Regierung sind unter anderem das Kollegial- und das Departementalprinzip,⁵² die Wahl durch das Parlament⁵³ auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren⁵⁴ ohne Abberufungsmöglichkeit und ein jährlich wechselndes Präsidium, welchem der Vorsitz zugewiesen ist.⁵⁵ Gegenüber den weiteren Mitgliedern des Bundesrates gilt die Präsidentin oder der Präsident als „prima oder primus inter pares“.⁵⁶

Gemäss dem Kollegialprinzip entscheidet der Bundesrat als Kollegium,⁵⁷ welchem die Verantwortung für die Regierungsfunktionen zugewiesen ist.⁵⁸ Das Mittragen von Entscheidungen durch die Mitglieder ist eine Rechtspflicht.⁵⁹

Gemäss dem Departementalprinzip sind die Geschäfte für deren Vorbereitung und den Vollzug nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder zu verteilen.⁶⁰

⁴⁸ Art. 174 BV

⁴⁹ Art. 175 Abs. 1 BV

⁵⁰ Art. 178 Abs. 1 BV

⁵¹ Häfelin/Haller/Keller Ziff. 1656 S. 488

⁵² Art. 177 BV

⁵³ Art. 175 Abs. 2 BV

⁵⁴ Art. 175 Abs. 3 BV

⁵⁵ Art. 176 BV

⁵⁶ Biaggini, Nr. 1, Vorbem. zu Art. 174-187 Ziff. 2 S. 772

⁵⁷ Art. 177 Abs. 1 BV, Art. 12 RVOG

⁵⁸ Mader, Verfassungsrecht der Schweiz § 67 Nr. 20 S. 1053

⁵⁹ Biaggini, Nr. 1, Art. 177 BV (Art. 12 RVOG) Ziff. 10 S. 788

⁶⁰ Art. 177 Abs. 2 BV

Kollegial- und Departementalprinzip stehen in einem Spannungsverhältnis. Die Gesamtverantwortung trägt das Kollegium, die Zuständigkeit für die Fachbereiche kommt den einzelnen Mitgliedern der Regierung zu.⁶¹

Vorläufer des heutigen Systems finden sich in der Helvetik, insbesondere betreffend die Ausgestaltung als Kollegialorgan.⁶² Auch bei der einzelnen und zeitlich beschränkten Wahl der fünf Direktoren durch die Parlamentskammern ohne Departementszuteilung klingt der Bundesrat an.⁶³ Die Eidgenossenschaft befand sich vor der Helvetik in einem Reformstau.⁶⁴ In der Folge wurden der Schweiz die helvetischen Verfassungen diktiert.⁶⁵ Die Untersuchungshypothesen sind auf diese Ereignisse nicht zugeschnitten, der Bundesstaat war noch gar nicht konstituiert. Hingewiesen wird darauf, dass auch viele Verfassungsgrundsätze in dieser Zeit vorgezeichnet wurden und über die Regenerationsverfassungen der Kantone in die Bundesverfassung von 1848 einfließen.⁶⁶

Regierungsfunktion

In der Verfassung von 1999 wird die Regierungsfunktion im Gegensatz zur Früheren vor der Verwaltungsfunktion genannt. Damit soll einem Funktionswandel auf Grund vermehrter Aufgaben bei der Regierungstätigkeit und der Rechtsetzung Rechnung getragen werden.⁶⁷ Mit Blick auf einen gewaltenteiligen Staat sind die Regierungsfunktionen nicht der Exekutive allein zuweisbar⁶⁸ und zu ihrer Bestimmung verschiedene Umschreibungen möglich. Aus normativer Sicht wird die Regierungsfunktion als nicht abschliessend oder nur bedingt erfassbar bezeichnet. Wesentliche Inhalte sind unter anderem:

- die Initiierung von politischen Prozessen, die Planung,
- Integration, Koordination,

⁶¹ Biaggini, Nr. 1, Art. 177 BV Ziff. 2 S. 785; Mader, *Verfassungsrecht der Schweiz* § 67 Nr. 36 S. 1058

⁶² Brühl S. 418

⁶³ Brühl S. 428 f.

⁶⁴ Brühl S. 414; Brühl a.a.O.: Fn 2197, *Im Hof/Capitani*, insbesondere I. C. 2. S. 71

⁶⁵ Brühl S. 428

⁶⁶ Brühl S. 428

⁶⁷ Häfelin/Haller/Keller Ziff. 1655 S. 487 f.; Art. 6 Abs. 2 RVOG

⁶⁸ Koller, *Verfassungsrecht der Schweiz* § 72 Nr. 13 S. 1136

- Information, Kommunikation, Repräsentation sowie
- Lenkung, Steuerung und Kontrolle.⁶⁹

Anstatt der Verwendung abstrakter Begriffe wird zur Umschreibung eines der Merkmale von Regierungsaufgaben verbreitet auf die Formel „*gouverner, c'est prévoir*“⁷⁰ verwiesen, womit die vorausschauende Ausrichtung erfasst ist.

Ungeschriebene Regeln

Zu berücksichtigen sind ebenso die nach rechtlichen Gesichtspunkten als ungeschrieben geltenden Regelungen,⁷¹ insbesondere die Fragen nach der Konkordanz und der Zauberformel. Die Konkordanz ist in der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt, aber mit der politischen Kultur und Tradition verwurzelt.⁷² Vorliegend wird sie zunächst als „Bündel institutioneller Vorkehren zur Machtteilung“ verstanden und beinhaltet die proportionale Beteiligung der wichtigsten Parteien an der Regierung als institutionelle Konkordanz.⁷³ Davon zu unterscheiden ist die praktische Konkordanz, welche im Wesentlichen auf der Zusammenarbeit in der politischen Praxis beruht,⁷⁴ sowie die umgangssprachliche Erfassung als Politikstil.⁷⁵ Die Zauberformel gilt als reine Übereinkunft ohne rechtliche Verbindlichkeit.⁷⁶

Um das geschriebene Recht zu ändern, sind die im jeweiligen Verfahren vorgesehenen Hürden zu nehmen. Dafür ist ein von Mehrheiten getragener Konsens über die Frage notwendig, ob und wie die Ausgestaltung des Regierungsorgans geändert werden soll. Auch die ungeschriebenen Regeln können verändert werden, soweit solche bestehen. Voraussetzung sind ebenfalls Mehrheiten, die bewirken, dass neue, andere oder keine Vorgaben gelten sollen.

⁶⁹ Koller, *Verfassungsrecht der Schweiz* § 72 Nr. 17 S. 1138; *Rechtsgutachten Regierungsreform Kanton Bern* S. 14 f.

⁷⁰ Koller, *Verfassungsrecht der Schweiz* § 72 Nr. 17 S. 1138

⁷¹ Mader, *Verfassungsrecht der Schweiz* § 67 Nr. 2 S. 1048

⁷² Ehrenzeller, *Die schweizerische Bundesverfassung, Vorbem. zu Art. 174-187 BV* Nr. 10 S. 1733

⁷³ Bolliger S. 24

⁷⁴ Bolliger S. 24 f.

⁷⁵ Linder S. 301

⁷⁶ Biaggini, *Nr. 1, Art. 175 BV* Ziff. 18 S. 782; a.a.O.: Rhinow, *Grundzüge* Ziff. 409 S. 75

4 DIE REFORMETAPPEN

4.1 ANFÄNGE UND REFORMEN BIS 1992

4.1.1 BESTREBUNGEN BIS ANFANGS DER 1990ER-JAHRE

Wie einleitend bereits bemerkt hat sich das Regierungssystem seit 160 Jahren kaum verändert.⁷⁷ Selbst grosse Krisen haben keine grundlegende Umgestaltung der schweizerischen Exekutive bewirkt. Dass inkrementalistische Veränderungen stattgefunden haben, muss sich anhand kleinerer Schritte, vor allem den wiederholt aufgegriffenen Themen und den daraus resultierenden Änderungen zeigen lassen.

Überblick

Eine einheitliche Zentralregierung war ein Hauptanliegen in der Gründungsphase der Schweiz des 19. Jahrhunderts. Insbesondere deren Ausgestaltung führte zu Diskussionen. Bis zum Schluss kontrovers blieb die grundsätzliche Frage nach der Festlegung der Zahl der Bundesräte (fünf oder sieben).⁷⁸

Die Debatten über die Ausgestaltung der Institution „Regierung“ setzten sich nach ihrer Konstituierung betreffend Reformmöglichkeiten fort.⁷⁹ In zwei Volksabstimmungen 1900 und 1942 war die Volkswahl von neun Bundesräten mit erheblicher Mehrheit abgelehnt worden.⁸⁰ Die als Doppelabstimmung behandelten Initiativen um die Jahrhundertwende waren von den grossen Minderheitsparteien getragen und wandten sich gegen Elemente des politischen Systems, „... die im Verdacht standen, den Freisinn zu bevorzugen.“ Den Linken ging es stärker um die Einführung der Proporzwahl für den Nationalrat, den Konservativen mehr um die Volkswahl des Bundesrates.⁸¹ Eine Botschaft zum Thema zu verfassen, sah sich der Bundesrat erst zur Abstimmung von 1942 veranlasst. Die Linken waren zwar wählerstärkste Partei geworden, die bür-

⁷⁷ Häfelin/Haller/Keller Ziff. 1652 S. 486

⁷⁸ Anhang zum Huber-Bericht S. 3; Biaggini, Nr. 1, Art. 175 BV Ziff. 3 S. 777; Grisel S. 2

⁷⁹ Übersicht im Anhang zum Huber-Bericht

⁸⁰ Anhang zum Huber-Bericht S. 2 und 9 ff.

⁸¹ Linder/Bolliger/Rielle S. 97

gerliche Mehrheit im Parlament hatte ihr die angemessene Beteiligung im Bundesrat aber regelmässig verwehrt. Gegen die Volkswahl wurde mit der Gefährdung der Einheit und Entschlusskraft der Regierung und gegen die Erhöhung der Zahl der Bundesräte mit dem grösseren Beamtenapparat und den höheren Verwaltungskosten argumentiert. Ein möglicher Kompromiss, einzig die Erhöhung der Zahl der Bundesräte als Gegenvorschlag zur Abstimmung zu bringen, scheiterte im Ständerat.⁸²

Expertenberichte zur Notwendigkeit und zu den Möglichkeiten von Reformen waren ausgelöst durch die Mirage-Affäre⁸³ in den 1960er-⁸⁴ und sodann in 1970er-Jahren⁸⁵ in Auftrag gegeben worden. Im Ergebnis wurden Verwaltungsreformen durchgeführt.⁸⁶ Eine weitreichende Reform, für die es beispielsweise in den 1970er-Jahren schon Vorschläge gab,⁸⁷ wurde auf einen späteren Zeitpunkt verschoben und sollte allenfalls zusammen mit einer Verfassungsreform erfolgen.⁸⁸

Erfolgte Reformen

Als Resultat wurde in den 1960er-Jahren vor allem die Bundeskanzlei ausgebaut.⁸⁹ Sie wurde zur direkt dem Bundesratskollegium unterstellten Stabsstelle mit koordinierenden, vorbereitenden und beratenden Aufgaben. Der Kanzler oder die Kanzlerin übernahm die Funktion der Stabschefin oder des Stabschefs der Regierung.⁹⁰ Ausserdem wurden die ersten Richtlinien der Regierungspolitik erlassen.⁹¹

In den 1970er-Jahren wurde die Organisationskompetenz des Bundesrates erweitert. Neue Ämter einsetzen konnte weiterhin nur das Parlament. Den Ämtern Aufgaben und Kompetenzen zuweisen, sie den Departementen zuteilen und aus ihnen Gruppen bilden, durfte der Bundesrat nun selbst, seine Befugnis unterstand jedoch dem Genehmigungsvorbehalt

⁸² Linder/Bolliger/Rielle S. 199

⁸³ Brühl S. 518 und 533

⁸⁴ Huber-Bericht

⁸⁵ Hongler-Bericht

⁸⁶ Anhang zum Huber-Bericht S. 19; Botschaft RVOG S. 1005 f.

⁸⁷ Hongler-Bericht S. 69 ff.; Botschaft VwOG 1975 S. 1453

⁸⁸ Geschäftsnr. 93.075, Nebiker (V, BL, Berichterstatter): AB N 1995 116

⁸⁹ Botschaft VwOG 1975 S. 1453; Brühl S. 532

⁹⁰ BK, Geschichte, Jahr 1968

⁹¹ Brühl S. 517; Huber-Bericht S. 12

des Parlaments.⁹² Eingeführt wurde ein neuer Typus von Staatssekretären. Zwei Amtsdirektoren wurde der Titel verliehen.⁹³ Abgelehnt wurde, diesen anderen Beamtinnen und Beamten offen zu halten.⁹⁴ Die Generalsekretariate wurden als Stabsdienste eingerichtet,⁹⁵ die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler zur Vertretung der Geschäfte der Bundeskanzlei vor der Bundesversammlung ermächtigt und die Stellung von maximal zwei persönlichen Mitarbeitern geklärt.⁹⁶

In den 1980er-Jahren verbesserte der Bundesrat nach seiner eigenen Einschätzung die Organisation seiner Geschäftstätigkeit,⁹⁷ erweiterte den Kreis der durch Präsidialverfügung erledigbaren Geschäfte und stärkte die Generalsekretärenkonferenz als Koordinationsorgan.⁹⁸

Übersicht 3: Erfolgte Regierungsreformen 1960-1990

Regierungsreform	Inhalt
1960er-Jahre	Ausbau der Bundeskanzlei Bundeskanzler als Stabschef Richtlinien der Regierungspolitik
1970er-Jahre	Erweiterung der Organisationskompetenz Einführung Staatssekretäre Generalsekretariate als Stabsdienste Vertretungsrechte der BK Persönliche Mitarbeiter
1980er-Jahre	Selbstorganisation Erweiterung bei den Präsidialverfügungen Stärkung der GSK

⁹² Botschaft RVOG 1993 S. 1005

⁹³ Botschaft RVOG 1993 S. 1005

⁹⁴ Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 652

⁹⁵ Linder S. 238

⁹⁶ Botschaft RVOG 1993 S. 1005

⁹⁷ Stich (Bundespräsident, S, SO): AB 2004 S 153

⁹⁸ Botschaft RVOG 1993 S. 1007

4.1.2 BESTREBUNGEN ANFANGS DER 1990ER-JAHRE

Zu Beginn der 1990er-Jahre wurden vermehrt Vorstösse zugunsten einer weitreichenden Reform eingebracht. Das Gelegenheitsfenster öffnete sich auf Grund verbreiteter Zweifel⁹⁹ am Funktionieren des schweizerischen politischen Systems und insbesondere des Regierungssystems wegen der Fichenaffäre, Unsicherheiten über den Ausgang der Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und Schwierigkeiten beim Vollzug der Asylpolitik. Dazu entstand im ausserpolitischen Bereich Druck auf Grund des Problems „... mit den nachrichtlosen Vermögen jüdischer Holocaust-Opfer und dem Verhalten der Schweiz im Zweiten Weltkrieg.“¹⁰⁰

Parlamentsreform

Die freisinnigen Parlamentarier Rhinow und Petitpierre brachten am 14. März 1990 gleichlautende parlamentarische Initiativen¹⁰¹ für eine Parlamentsreform in den Kammern ein. Sie forderten unter anderem Verbesserungen bei der Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik. Die Parlamentsreform wird erwähnt, da Bundesrat und Bundesversammlung als Grund für eine Regierungsreform oft auch die vermehrten Aufgaben im internationalen Bereich nannten und die Aussenpolitik als Beispiel für das Zusammenwirken von Legislative und Exekutive dient.¹⁰²

Regierungsreform

Für die Regierungsreform sind vor allem eine von Ersterem veranlasste weitere parlamentarische Initiative vom 20. März 1990,¹⁰³ welche im Ständerat gleichzeitig mit der parlamentarischen Initiative betreffend die Parlamentsreform verabschiedet wurde, und eine praktisch gleichlautende Motion der FDP-Fraktion zu nennen, die ebenfalls vom 20. März 1990¹⁰⁴ datierte. Sie stellten auf die verstärkte Beanspruchung bei internationalen Treffen auf Ministerebene, eine zunehmende

⁹⁹ Hirter, *Schweizerische Politik 1990-2001* S. 22; Onken (S, TG): AB 1994 S 148

¹⁰⁰ Brühl S. 518 f.

¹⁰¹ Geschäftsnr. 90.228 und 90.229

¹⁰² Oben 3

¹⁰³ Geschäftsnr. 90.231; AB 1990 N 1627, 1990 S 657

¹⁰⁴ Geschäftsnr. 90.435; AB 1990 N 169, 1991 S 525

„Departementalisierung“¹⁰⁵ sowie die vermehrte Notwendigkeit der Information der Bevölkerung ab.¹⁰⁶

Gemäss der schriftlichen Begründung der parlamentarischen Initiative sei die ursprüngliche Idee des schweizerischen Regierungssystems gewesen, dass der Bundesrat alle wichtigen staatsleitenden Entscheidungen treffen und im eigentlichen Sinn „regieren“ solle. Faktisch aber hätten die Departemente und ihre Vorsteher ein immer grösseres Eigengewicht bekommen, was als Departementalisierung bezeichnet werde. Das Kollegium sei tendenziell eine Sanktionsinstanz für departementale Politikgestaltung geworden. Versuche dies zu korrigieren seien wenig oder nicht erfolgreich gewesen.¹⁰⁷

Übersicht 4: Prüfungspunkte einer Regierungsreform ab 1990

Zu prüfen war nach den Vorstössen betreffend die Regierungsreform.¹⁰⁸

– die Einführung von Departementsdirektorinnen und Departementsdirektoren,
– der Themenbereich Staatssekretärinnen und Staatssekretäre,
– die wesentliche Erhöhung der Zahl der Bundesrätinnen und Bundesräte sowie
– die Stärkung des Präsidiums oder die Beibehaltung einer kleinen oder verkleinerten Regierung mit zusätzlichen Ministerinnen und Ministern.

Eine Erhöhung der Zahl der Bundesrätinnen und Bundesräte sowie die Stärkung des Bundespräsidiums forderte auch eine Motion Kühne.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Hirter, *Schweizerische Politik 1990-2001* S. 22

¹⁰⁶ AB 1991 N 169

¹⁰⁷ AB 1990 S 658

¹⁰⁸ AB 1991 S 525

¹⁰⁹ Kühne (C, SG), *Geschäftsnummer 90.041*

Übersicht 5: Weitere Vorstösse

Die weiteren Vorstösse beinhalteten die:¹¹⁰

– Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems ¹¹¹ ohne die von den meisten Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftlern geforderte Änderungen bei den Volksrechten zur Verhinderung von Blockaden wegen Ergreifung von Referenden durch die Opposition ¹¹² ,
– Überprüfung der Organisations- und Führungsstrukturen auf Bundesebene mit Ausarbeitung von Reformvorschlägen, ¹¹³
– Frage nach der Stellung, den Aufgaben und der Wahl des Bundeskanzlers ¹¹⁴ sowie
– verschiedentliche Vorschläge zur Neugestaltung der Departemente. ¹¹⁵

Die Motion der FDP-Fraktion wurde im Nationalrat am 24. Januar 1991¹¹⁶ und im Ständerat am 18. Juni 1991¹¹⁷ angenommen, womit der Bundesrat verpflichtet war, kurzfristig zu realisierende Massnahmen so rasch als möglich vorzuschlagen und parallel dazu die grundlegenden Reformen an Hand zu nehmen. Der Auftrag umfasste die Ausarbeitung von Vorlagen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe.

¹¹⁰ Botschaft 1993 S. 1008 f.

¹¹¹ Vollmer (S, BE), Geschäftsnr. 90.249 und Jaeger (U, SG), Geschäftsnr. 91.428

¹¹² Jahrbuch Schweizerische Politik, 1992, Institutionen und Volksrechte, Regierungsreform

¹¹³ Gadiant (V, GR), Geschäftsnr. 90.540 und SVP-Fraktion, Geschäftsnr. 90.538

¹¹⁴ Bircher (S, AG), Geschäftsnr. 91.3208

¹¹⁵ Botschaft RVOG 1993 S. 1009

¹¹⁶ AB 1991 N 180

¹¹⁷ AB 1991 S 526

Im Ständerat wurde der Vorstoss wie erwähnt als parlamentarische Initiative eingebracht und am 24. September 1990 einstimmig angenommen,¹¹⁸ womit es dem Parlament erlaubt war, Einfluss auf die Ausarbeitung der Vorschläge auszuüben und die Arbeiten zu begleiten.¹¹⁹

Die Arbeiten zur Parlaments- und Regierungsreform wurden verteilt auf die Kommission des Nationalrates, welche sich mit Ersterer beschäftigte und auf die ständerätliche Kommission, welche sich hauptsächlich auf die zweite Reform konzentrieren sollte.¹²⁰

4.1.3 DIE REAKTION DES BUNDESRAATES

In der schriftlichen Stellungnahme vom 17. September 1990¹²¹ begrüsst der Bundesrat eine Rationalisierung des Parlamentsbetriebes, sah aber keine Notwendigkeit grundlegende institutionelle Reformen durchzuführen.¹²²

Er wandte sich gegen eine Erhöhung der Zahl der Bundesrätinnen und Bundesräte, da diese zu einer Erschwerung der Konsensfindung führen und den administrativen Aufwand erhöhen würde. Insbesondere die Schaffung eines starken Präsidialdepartementes sei mit dem Kollegialprinzip kaum vereinbar.¹²³

Eine grundlegende Reform sei allenfalls zu prüfen, wenn Klarheit über die Beteiligung am europäischen Integrationsprozess herrsche,¹²⁴ eine Aussage, die der Bundesrat verschiedentlich traf.¹²⁵ Kurzfristig sei ausreichend, Verbesserungen mit einem Massnahmenpaket einzuführen. Dieses nahm auf Reformbestrebungen der 1980er-Jahre Bezug¹²⁶ und beruhte im Wesentlichen auf einer bereits eingeleiteten Teilrevision des

¹¹⁸ AB 1992 S 1149

¹¹⁹ Häfelin/Haller Nr. 787 f. S. 236: Art. 93 Abs. 1 aBV und Art. 21bis ff. GVG; Art. 160 Abs. 1 BV, Art. 107 ff. ParlG; AB 1990 S 657; Ergebnis: AB 1994 S 143

¹²⁰ AB 1991 N 175

¹²¹ AB 1991 N 170 ff.

¹²² AB 1991 N 172

¹²³ AB 1991 N 171

¹²⁴ AB 1991 N 171 f.

¹²⁵ Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 647 und 650

¹²⁶ Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 645 f.

Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG). Die Botschaft datierte ebenfalls vom 17. September 1990.¹²⁷

Der Revisionsvorschlag wurde noch vor den Vorstössen von Rhinow und Petitpierre zur Parlamentsreform in den Kammern behandelt.¹²⁸ Der Bundesrat äusserte in der Botschaft die Auffassung, dass nach allgemeiner Ansicht Reformen ihm mehr Zeit einräumen sollten, sich seiner verfassungsmässigen Regierungsverantwortung und der Regierungsfunktion zu widmen. Alle in Aussicht genommenen Massnahmen müssten sich an der Einheitlichkeit der Führungsverantwortung ausrichten.¹²⁹

4.1.4 VwOG-REVISION

Die Teilrevision des VwOG sah unter anderem eine Aufgabenerweiterung¹³⁰ zugunsten der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, und ebenfalls neu, die Übertragung von Linienfunktionen vor.¹³¹ Parallel dazu sollte die Stellung der Informationschefin oder des Informationschefs neu eingestuft werden¹³² und die Anstellungsbedingungen für beide flexibilisiert werden.¹³³

Titularsekretärinnen und Titularsekretäre

Neben den beiden mit der Revision des VwOG von 1978 eingeführten ständigen Titularstaatssekretären des Bundesamtes für Aussenwirtschaft und der politischen Direktion sollten Weitere für den internationalen Bereich nach Bedarf ernannt werden können.¹³⁴ Stellung und Funktion der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre können verschieden ausgestaltet werden. In der Botschaft vom 12. Februar 1975 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung waren vier Varianten ausdrücklich genannt worden:¹³⁵

¹²⁷ Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 645 ff.

¹²⁸ Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 657

¹²⁹ Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 651 f.

¹³⁰ Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 655

¹³¹ Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 653 und 655

¹³² AB 1991 N 171

¹³³ AB 1991 N 171 f.

¹³⁴ Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 652

¹³⁵ Botschaft VwOG 1975 S. 1477 ff.

Übersicht 6: Stellung Staatssekretäre

Art	Wahl	Aufgabe/Stellung	Vertretungsrecht im Parlament
Beamtet: „Vizebundesrat“	Bundesrat	Departementsleitung/ verwaltungsinternes Organ	Mit oder ohne Vertretungsrecht
Parlamentarisch: Mitglied des Parlaments	Bundesver- sammlung	Politische „Hilfsperson“/ Stabsorgan ausserhalb der Bundesverwaltung	Mit Vertretungs- recht
Persönlich	Bundesrat	Beratung der Departements- leitung/engster politischer Mitarbeiter	Mit ausgedehnten Vertretungsrech- ten
Verleihung des Titels „Staatsse- kretär“	Bundesrat	Vertretung der Landesin- teressen im Ausland durch Amtsdiplom/Rang eines Staatssekretärs	Auf Gesuch zur Beantwortung fachtechnischer Fragen berechtigt

Aus Sorge um die Einheit der Führung als am ehesten mit dem bestehenden System vereinbar war die Einführung der zuletzt genannten Möglichkeit angesehen worden.¹³⁶

Inkrafttreten

Die Revision des VwOG trat am 1. März 1992 in Kraft.¹³⁷ Institutionelle Reformen befand der Bundesrat weiterhin nicht für notwendig, allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen, falls das politische Umfeld wie bei einer engeren Beteiligung am europäischen Integrationsprozess ändere.¹³⁸ Mit den genannten Modifikationen betreffend die General- und die Staatssekretärinnen sowie den General- und Staatssekretären war der Bundesrat nach seiner eigenen Einschätzung entlastet und die Möglichkeiten für die internationalen Treffen auf Ministerebene erweitert, womit mindestens ein Anliegen der Vorstösse bereits berücksichtigt worden sei.

¹³⁶ Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 646 und 652

¹³⁷ Botschaft Teilrevision VwOG 1993 S. 1008

¹³⁸ AB 1991 N 172

Die Umsetzung des zweiten Anliegens, der Departementalisierung entgegenzuwirken, sollte trotz Stärkung der Generalsekretariate durch die fehlende Vertretungsbefugnis sowie der Nichtgewährung von Antrags- und Mitberichtsrechten erfolgen.¹³⁹

Auf Grund der Möglichkeit, die Kompetenzen der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre derart zu erweitern, dass ihre Stellung Verwaltungsdirektorinnen und Verwaltungsdirektoren nahe komme,¹⁴⁰ war der erste Vorschlag der Motion nach Ansicht des Bundesrates bereits aufgenommen. Dementsprechend beantragte er in den parlamentarischen Verhandlungen die ersten beiden Anliegen der Motion betreffend die Verwaltungsdirektorinnen und Verwaltungsdirektoren sowie die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre abzuschreiben und die weiteren beiden betreffend die Erhöhung der Zahl der Bundesräte und die Stärkung des Präsidiums, in ein Postulat umzuwandeln.¹⁴¹ Der Antrag fand keine Zustimmung wie auch derjenige, eine weitere Motion mit dem Ziel die politische Führung zu verstärken, in ein Postulat umzuwandeln.¹⁴²

4.1.5 RESULTAT DER REFORMEN BIS 1992

Weitreichende Reformen

Die Zahl der Mitglieder zusammen mit der Festlegung des Wahlgremiums des Bundesrates hat wesentlichen Einfluss auf die Möglichkeiten der Repräsentation im Bundesrat, auf die Legitimation und Ressourcen. Der Entscheid fiel in Bezug auf die Zahl bei Gründung des Bundesstaates spät,¹⁴³ in Bezug auf die Wahl durch das Parlament knapp und erfolgte nach einem gewissen „Zögern“¹⁴⁴. Alternativen standen offen und die Setzung anderer institutioneller Gleichgewichte war denkbar.¹⁴⁵

¹³⁹ AB 1991 N 171; Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 655

¹⁴⁰ AB 1991 N 171

¹⁴¹ AB 1991 N 182

¹⁴² Geschäftsnr. 90.435

¹⁴³ Grisel S. 2; Anhang zum Huber-Bericht S. 3

¹⁴⁴ Mader, *Verfassungsrecht der Schweiz*, § 67 Nr. 13 S. 1051; a.a.O.: Aubert, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Band II, Nr. 1476 S. 707

¹⁴⁵ Lehmbuch S. 15

Nach dieser grundlegenden Weichenstellung wurden nach dem Konzept der Pfadabhängigkeit die Optionen verengt und ein Kurswechsel zunehmend schwierig.¹⁴⁶ In Volksabstimmungen 1900 und 1942 war die Volkswahl von neun Bundesräten mit erheblicher Mehrheit abgelehnt worden. Sie würde im Vergleich zur bestehenden Lösung das Parlament faktisch weiter schwächen.¹⁴⁷ Daraus lässt sich in Bezug auf einen möglichen Entwicklungspfad wenig ableiten, insofern als nur die Aussage bestätigt wird, dass nach Einsetzung einer Institution lange Phasen von Stabilität folgen.

Es wird daher darauf hingewiesen, dass sich bei der Gründung des Bundesstaates einige kleinere Kantone für eine höhere Zahl als die zunächst vorgeschlagenen fünf Bundesräte einsetzten, um ihre Chancen auf Repräsentation im Gremium zu steigern.¹⁴⁸ Die Diskussionen und die Reformbestrebungen betreffend die Erhöhung der Zahl waren danach parteipolitisch motiviert.¹⁴⁹ Erst Ende der 1950er-Jahre gewannen organisatorisch-funktionelle Überlegungen wieder die Oberhand.¹⁵⁰

In den 1960er- und 1970er-Jahren führten innenpolitische Ereignisse zu einigen kleineren Änderungen vor allem aber zu Verwaltungsreformen mit dem Erlass des VwOG aus dem Jahre 1978 und einer Neugliederung der Bundesverwaltung im Jahre 1984. Dazu kam anfangs der 1990er-Jahre die Revision des VwOG (Organisationserlasses), die bereits in Zusammenhang mit den neuen Reformanstössen stand.¹⁵¹ Eine weitreichende Reform der Institution der Regierung wurde bis zu diesem Zeitpunkt nicht vorgenommen, sondern immer wieder verschoben oder war ganz erfolglos geblieben.¹⁵² Anfangs der 1990er-Jahre schob sie das Parlament neu an.

¹⁴⁶ *Lehmbruch* S. 15

¹⁴⁷ *Hüfelin/Haller/Keller Ziff.* 1622 S. 479

¹⁴⁸ *Portmann* S. 263

¹⁴⁹ *Hongler-Bericht* S. 8; *Portmann* S. 141 ff.

¹⁵⁰ *Hongler-Bericht* S. 8

¹⁵¹ *Botschaft RVOG 1993* S. 1005

¹⁵² *Brühl* S. 520

Moderate Reformen bis 1992

Aufwertung der Bundeskanzlei

Die im Kapitel über die Reformbestrebungen bis anfangs der 1990er-Jahre ausgeführte Aufwertung der Bundeskanzlei beziehungsweise der Stellung des Bundeskanzlerin oder Bundeskanzlers wird in der Literatur als Regierungsreform behandelt, welche politikwissenschaftlich „... als Alternative zur nicht realisierbaren Aufwertung des Bundespräsidenten (durch Verlängerung seiner Amtsdauer und Schaffung eines Präsidialdepartements) anzusehen ist“.¹⁵³ Die Erfassung als Regierungsreform „... lässt sich auch rechtlich begründen, da die Bundeskanzlei als Stabsorgan ausserhalb der Verwaltungsorganisation steht und als der Regierung zudienendes Organ mit dieser eng verbunden und für diese unverzichtbar ist.“¹⁵⁴ Die Aufwertung des Stabsorgans ist eine Ressourcenzuteilung, die das Verhältnis von Parlament und Bundesrat berührt. Dieses war auch bei der Herauslösung der Parlamentsdienste aus dem Bereich der Bundeskanzlei betroffen¹⁵⁵ und aus Gründen der Gewaltenteilung notwendig.

Die Schaffung eines Präsidialdepartements mit einer achten Bundesrätin oder einem achten Bundesrat würde eine weitreichende Änderung bewirken, bei einer Aufwertung kommt es auf den Umfang an, ohne die Schaffung eines eigenen Departementes sind die Wirkungen durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen moderat.

Organisationsgewalt

Dem Bundesstaat wurden im Laufe der Jahre und Jahrzehnte immer weitere Aufgaben zugewiesen, was eine erhebliche Erweiterung der Bundesverwaltung zur Folge hatte.¹⁵⁶ Wie ebenfalls im Kapitel zu den Reformbestrebungen bis anfangs der 1990er-Jahre ausgeführt, hatte der Bundesrat neu die Möglichkeit, die Zuteilung der Ämter zu den Departementen selbst vorzunehmen.

¹⁵³ Brühl S. 533 zitiert Germann, *Regierung und Verwaltung* S. 62

¹⁵⁴ Brühl S. 533; aber Mader, *Verfassungsrecht der Schweiz* § 67 Nr. 51 S. 1066

¹⁵⁵ Art. 105 aBV und Art. 179 BV; Mader, *Verfassungsrecht der Schweiz* § 67 Nr. 51 ff. S. 1066

¹⁵⁶ *Zwischenbericht Führungsstrukturen* S. 1034 und 1123; *Botschaft RVOG* 1993

Diese Aufgabe des Bundesrates stand bei deren Übertragung noch unter Genehmigungsvorbehalt des Parlaments. Eingeführt wurde sie im Rahmen der Neuorganisation der Bundesverwaltung, die Auswirkungen betrafen organisatorische Belange der Verwaltung.

Mit diesem ersten Schritt wurde vor allem die Aufgabenteilung zwischen Bundesrat und Parlament verändert, was den Einbezug bei der Regierungsreform erfordert. Mit dem Genehmigungsvorbehalt des Parlaments war dessen Einfluss abgeschwächt, letztlich aber entscheidend, weshalb diese Änderung als sehr moderat erfasst wird.

Staatssekretärinnen und Staatssekretäre

Ebenfalls neu war die Verleihung des Titels „Staatssekretärin oder Staatssekretär“ im Verkehr mit dem Ausland.¹⁵⁷

Da die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre nicht durch das Parlament gewählt werden, sich ihre Anstellung demgemäss nach dem Beamtengesetz beziehungsweise nach dem heute geltenden Bundespersonalgesetz¹⁵⁸ richtet und sie keine politische Verantwortung tragen, handelt es sich zunächst um eine Verwaltungsreform. Aus politischer Sicht wurde die Ernennung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre als Erweiterung der Regierungsmannschaft gewertet.¹⁵⁹ Für einzelne Sachgebiete wurden erhebliche Ressourcen für den Bundesrat geschaffen, weshalb sie bei der Betrachtung der Regierungsreform einbezogen ist.

Da die Funktion der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre auf eine Stellvertretung in einem begrenzten Bereich festgelegt war,¹⁶⁰ sich zunächst auf zwei und von 1991 bis ins Jahr 2010 auf drei Personen¹⁶¹ beschränkte (seit 2010 vier Personen: Übersicht 11, S. 64) sowie, weil die Regierungsverantwortung beim Bundesrat verblieb, handelt es sich um eine moderate Änderung.

¹⁵⁷ Botschaft RVOG 1993 S. 1005

¹⁵⁸ Art. 3 Abs. 1 Bst. a BPG i.V.m. Art 2 BPV

¹⁵⁹ Brühl S. 522

¹⁶⁰ heute Art. 46 RVOG

¹⁶¹ *Historisches Lexikon der Schweiz*, Raimund E. Germann, *Gruppenbildung und Staatssekretäre*

Verbesserung der Geschäftstätigkeit

Die Verbesserungen der Geschäftstätigkeit des Bundesrates betreffen inner-organisatorische Belange. Sie fallen nachfolgend ausser Betracht, da sie ebenfalls keine wesentlichen Auswirkungen im Sinne von neuen Ressourcen und Positionsänderungen zeitigen.

Stärkung des Präsidiums

Eine Stärkung des Präsidiums erfolgte nach Auffassung des Bundesrates mit der Erweiterung der mit Präsidialverfügung erledigbaren Geschäfte. Sie betrifft die Stellung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten ist daher ohne Weiteres eine Regierungsreform.

Zusätzliche Aufgaben wurden und sind in dringlichen Fällen der Präsidentin oder dem Präsidenten zugewiesen, die Entscheide anstelle des Bundesrates müssen aber durch diesen nachträglich genehmigt werden.¹⁶² Ausserdem wurden und sind nur Angelegenheiten förmlicher Art dem Präsidium unterstellt und durch Präsidialentscheid erledigbar.¹⁶³ Es handelte sich um eine Unterschriftsermächtigung, nicht um eine Kompetenzdelegation.¹⁶⁴ Ob mit dieser Erweiterung nicht eher eine Schwächung erreicht worden ist, weil sich die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident nun auch noch um diese Geschäfte kümmern musste und muss,¹⁶⁵ kann offen bleiben. Die vermehrte Zuweisung von Geschäften förmlicher Natur oder untergeordneter Bedeutung begründete unter dem Blickwinkel der Unterschriftsermächtigung keine moderate Reform, da sie die Position der Präsidentin oder des Präsidenten nicht wesentlich veränderte.

Generalsekretariate

Wie in den Kapiteln über die Reformen bis Anfang der 1990er-Jahre und der Teilrevision des VwOG erwähnt, wurde nach der Einrichtung der Generalsekretariate als Stabsdienste und der Regelung der persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter¹⁶⁶ eine Aufgabenerweiterung

¹⁶² Art. 22 Abs. 3 VwOG (AS 1979 119) und Art. 26 RVOG

¹⁶³ Art. 23 VwOG (AS 1979 119) und Art. 26 Abs. 4 RVOG

¹⁶⁴ De Pretto S. 191

¹⁶⁵ De Pretto S. 191

¹⁶⁶ Botschaft RVOG 1993 S. 1005

zugunsten der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre vorgenommen und ihnen Linienfunktionen übertragen sowie die Generalsekretärenkonferenz als Koordinationsorgan gestärkt.

Die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre sind wie die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre Angestellte der Bundesverwaltung ohne Regierungsverantwortung. Die Entlastung des Bundesrates sollte durch eine Übertragung bestehender Aufgaben auf die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre erreicht werden. Zusätzlich Ressourcen wurden nicht geschaffen, sondern zwischen Regierung und Verwaltung anders verteilt und das Verhältnis zu den Gewalten an sich nicht wesentlich berührt.

Generell wird aber der Bedeutungsverlust der Bundesversammlung gegenüber der Regierung und der Verwaltung beklagt. Dieser beruht neben der Internationalisierung von Politik und Recht vor allem auf dem faktischen Vorsprung der Exekutive betreffend Ressourcen und Information.¹⁶⁷ Auf Grund dieser Gewichtsverschiebungen und der Veränderung der Positionen der Akteure zueinander sowie wegen der Stellung der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre und der Generalsekretärenkonferenz an beziehungsweise in der Nähe der Verwaltungsspitze sind diese in die Betrachtung der Regierungsreform einbezogen.

Die persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehören zum Personal des Generalsekretariates und zu dessen Unterstützungsfunktion. Diese werden wegen der Erweiterung der Aufgaben der Generalsekretariate erwähnt. Dazu gehört auch die Neubewertung der Stellung der Informationschefinnen und Informationschefs.

Übersicht

Da die Bundesrätinnen und Bundesräte die Bundesverwaltung leiten, betrifft jede Reform der Verwaltung in gewisser Weise auch die Regierung. Das tritt deutlich in Bereichen hervor, in welchen die Regierung auf Grund der Komplexität der Aufgaben auf die Verwaltung angewiesen ist.¹⁶⁸ Heute wird von einer faktischen Abhängigkeit des

¹⁶⁷ Biaggini, Nr. 1, Vorbem. zu Art. 174-187 BV Ziff. 3 S. 773

¹⁶⁸ Brühl S. 160

Bundesrates und der Bundesversammlung gegenüber der Bundesverwaltung ausgegangen. In der Politikwissenschaft wird von der immer weniger wichtigen Trennung von Politik und Verwaltung gesprochen.¹⁶⁹ Von juristischer Seite wird auf den verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen Machtfaktor Verwaltung und die Gefahr der Verwischung der verfassungsrechtlichen Kompetenz- und Verantwortungsordnung hingewiesen.¹⁷⁰

Weitreichende Reformen wurden bis Anfang der 1990er-Jahre nicht durchgeführt. Ob es sich bei den zunächst chronologisch aufgeführten, in ihren Auswirkungen betreffend Bundespräsidium als unerheblich und in den übrigen Fällen als moderat qualifizierten Neuerungen um einmalige Ereignisse oder um Ausgangspunkte für inkrementalistische Entwicklungen zu einer Regierungsreform handelt, wird anhand der Analyse der Reformbestrebungen für eine weitreichende Reform ab den 1990er-Jahren weiter verfolgt.

Übersicht 7: Inhalt und Auswirkungen der Reformen bis 1992

Regierungsreform	Inhalt	Auswirkung
Weitreichende Reform	-	-
Inkrementalistische Reform	Stärkung des Bundespräsidiums durch Kompetenzerweiterung	Unerheblich
	Aufwertung der Bundeskanzlei	Moderat
	Erweiterung der Organisationskompetenz	Moderat (sehr)
	Ausgestaltung des Bereiches der Generalsekretariate	Moderat
	Einführung der und Ausgestaltung des Bereichs der Staatssekretäre/-innen	Moderat

¹⁶⁹ Brühl S. 159

¹⁷⁰ Häfelin/Haller/Keller Ziff. 1699 S. 497

4.2 WEG ZUR STAATSEKRETÄRENVORLAGE

4.2.1 AUSGANGSLAGE UND MODELLE

Das Gelegenheitsfenster

Nach dem Konzept der Pfadabhängigkeit wäre eine Weiterverfolgung der eingeführten Änderungen nahe gelegen, vorausgesetzt, dass diese sich bewährt hatten.¹⁷¹ Strukturelle Veränderungen, Aufgabenerweiterungen zugunsten des Bundes und das damit verbundene Anwachsen der Verwaltung, politische Ereignisse im Innern wie die veränderten Aufgaben der Regierung im internationalen Bereich eröffneten die Gelegenheit eine weitergehende Entwicklung einzuleiten. Die Reform sollte in grundlegender Weise angegangen werden.

Ob und wieweit ein solches Gelegenheitsfenster genutzt wird, hängt gemäss den verwendeten Erklärungsansätzen von den Präferenzen der Akteure ab. Entscheidend für die Unterstützung eines Reformanstosses ist, dass ihre eigene Machtposition gefestigt oder zumindest nicht gefährdet wird.¹⁷²

Agenda-Setting

Die Motion¹⁷³ und die parlamentarische Initiative¹⁷⁴ der Reformbestrebungen anfangs der 1990er-Jahre für eine Regierungsreform¹⁷⁵ erwähnen unter anderem, dass die Überlastung des Bundesrates das Parlament schon seit längerem beschäftige.

Aus historischer Perspektive wird daher ausgeführt, dass die Entlastung des Bundesrates Ziel der meisten Reformvorschläge seit Gründung des Bundesstaates war und das Gleichgewicht zwischen Kollegial- und Departementalprinzip eine Daueraufgabe des schweizerischen Regierungssystems ist.¹⁷⁶

¹⁷¹ Walleyo S. 136 f.

¹⁷² Grotz/Poier S. 4

¹⁷³ Geschäftsnr. 90.435; AB 1990 N 169, 1991 S 525

¹⁷⁴ Geschäftsnr. 90.231; AB 1990 N 1627, 1990 S 657

¹⁷⁵ Oben 4.1.2

¹⁷⁶ Altermatt, Bundesräte S. 19

Das Kollegialprinzip habe in den ersten Jahrzehnten nach 1848 im Vordergrund gestanden, auch wenn das Ideal der Kollegialregierung nicht der Alltagswirklichkeit entsprochen habe.¹⁷⁷ Die Verschiebung zugunsten des Departementalprinzips sei erneut Thema der Reformdiskussionen seit den 1960er-Jahren geworden.¹⁷⁸

Das Agenda-Setting des Bundesrates setzte nicht bei Verminderungen zulasten des Departementalprinzips an, sondern bei der Gegenseite, der Stärkung der Wahrnehmung der Gesamtverantwortung und der Führung.

Vorgehen

Für eine grundlegenden Reform hatte der Bundesrat in Ausführung seines Auftrages die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB) noch 1990¹⁷⁹ unter Leitung von Prof. Kurt Eichenberger¹⁸⁰ mit dem Ziel eingesetzt, das bestehende Regierungssystem zu analysieren und Reformvorschläge auszuarbeiten.

Nachdem der Bundesrat sich Ende Februar 1991 bereit erklärt hatte, die Regierungsreform umfassend anzugehen, entschied die Kommission die Federführung dem Bundesrat zu überlassen, verpflichtete ihn aber noch 1991 einen Bericht vorzulegen.¹⁸¹ Der Bericht der AGFB erschien auftragsgemäss.¹⁸²

Vorgeschlagen wurden fünf Modelle. Der Zwischenbericht über Abklärungen betreffend die Führungsstrukturen des Bundes vom 23. November 1991 mit dem Titel „Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform, Modelle des Regierungssystems“ („Zwischenbericht Führungsstrukturen“) nahm in Bezug auf die Ausgestaltungsmöglichkeiten und auf die mit der Reform zu erreichende Zielsetzung teilweise differenziert Stellung. Nachfolgend werden die Grundmodelle vorgestellt. Einzelne Varianten werden gesondert behandelt oder soweit auf diese Bezug genommen, als sie Auswirkungen auf die parlamentarischen Beratungen hatten.

¹⁷⁷ *Altermatt, Bundesräte* S. 19

¹⁷⁸ *Altermatt, Bundesräte* S. 24

¹⁷⁹ *Botschaft RVOG 1993* S. 1009 f.

¹⁸⁰ *Hirter, Schweizerische Politik 1990-2001* S. 22

¹⁸¹ *AB 1992* S 1149

¹⁸² *Botschaft RVOG 1993* S. 1009

Modelle

Modell A	Departementsleitung durch Departementsdirektorinnen und Departementsdirektoren
----------	--

Im Modell A waren die Bundesrätinnen und Bundesräte Regierungsmitglieder und politische Leiterinnen und Leiter des Departements, die durch sie eingesetzt und durch das Parlament bestätigten Departementsdirektorinnen und Departementsdirektoren Stabschefinnen und Stabschefs sowie administrative Leiterinnen und Leiter des Departements.¹⁸³

Der Bundesrat wies darauf hin, dass die VwOG-Revision mit der Stärkung der Position der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre in diese Richtung ging,¹⁸⁴ was die Nähe zur Regierungsreform unterstreicht.¹⁸⁵

Modell B	Erhöhung der Zahl der Bundesräte unter Stärkung des Präsidiums
----------	--

Modell B favorisierte eine Mitgliederzahl von elf. Betreffend Präsidium wurden Verbesserungen durch die Verlängerung der Amtsdauer, Erweiterung der Präsidialzuständigkeiten und der Ausbau der Bundeskanzlei zu einem Präsidialdepartement unter Leitung des Bundespräsidenten oder Bundespräsidentin mit Vorrangstellung vor den anderen Mitgliedern des Kollegiums vorgeschlagen. Die anderen durch die Bundesversammlung gewählten zehn Bundesrätinnen und Bundesräte hatten die Fachdepartemente zu leiten.¹⁸⁶

In einer Variante wurde unter erheblicher Stärkung der Bundeskanzlei die Zahl von neun Bundesräten diskutiert.¹⁸⁷ Schliesslich erwähnte der

¹⁸³ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1049 ff.

¹⁸⁴ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1054

¹⁸⁵ Das Modell verlor spätestens mit dem Inkrafttreten der VwOG-Revision (RVOG) seine eigenständige Bedeutung: Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2119

¹⁸⁶ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1054 ff.

¹⁸⁷ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1059

Bericht unter der gleichen Voraussetzung die Beibehaltung von sieben Bundesräten.¹⁸⁸

Modell C	Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien
----------	--

Ein kollegiales Bundesratskabinett mit fünf bis sieben Mitgliedern und 11-18 Aufgabenbereichsministerien nahm Modell C in Aussicht.¹⁸⁹ Es handelte sich um ein so genanntes zweistufiges Modell. Die durch den Bundesrat gewählte Verwaltungsführung war nicht Teil der Regierung und die Leiterinnen und Leiter der Verwaltung den Bundesrätinnen sowie den Bundesräten im Gegensatz zum Modell A nicht zugeordnet, die Verknüpfung von Kollegial- und Departementalprinzip war im Grundmodell aufgehoben.¹⁹⁰

In einer Variante blieb die Departementsoberleitung bei den Bundesrätinnen und Bundesräten, mit oder unter Verzicht auf Zuordnung der Ministerinnen und Ministern zu diesen.¹⁹¹ In letzterem Fall sollte eventuell die Einsetzung von koordinierenden Ausschüssen erfolgen.¹⁹²

Der „Zwischenbericht Führungsstrukturen“ erwähnte, dass die Abgrenzung von Regierung und Verwaltung¹⁹³ sowie die Zuweisung von Verantwortlichkeiten bei diesem Modell Schwierigkeiten bereite.¹⁹⁴ Festgestellt wurden bei einzelnen Möglichkeiten der Ausgestaltung Ähnlichkeiten mit Ideen, die im Huber-Bericht diskutiert worden waren.¹⁹⁵ Ausserdem wurde darauf hingewiesen, dass dieser Vorschlag, welcher die Forderungen der parlamentarischen Initiativen Rhinow/Petitpierre aufnahm, historisch am Regierungstypus der Helvetik anknüpfte.¹⁹⁶

¹⁸⁸ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1059 f.

¹⁸⁹ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1060 ff.

¹⁹⁰ Brühl S. 546

¹⁹¹ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1061 ff.

¹⁹² Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1063

¹⁹³ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1064

¹⁹⁴ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1065 f.

¹⁹⁵ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1065

¹⁹⁶ Germann, Staatsreform S. 159

Modell D	Parlamentarisches Regierungssystem
----------	------------------------------------

Im Modell D hatte das Parlament die Regierung zu ernennen und sie wieder abzusetzen. Statt zurückzutreten konnte die Regierung eine Neuwahl des Parlaments verlangen. Neu gewählt werden musste auch, wenn keine neue Regierung gebildet werden konnte.¹⁹⁷

Hingewiesen wurde auf die mannigfachen Ausgestaltungsmöglichkeiten des Systems,¹⁹⁸ welches das Präsidialprinzip mit dem Kollegialitäts- und Ressortprinzip verbindet.¹⁹⁹ Es ermögliche die Schaffung einer massgeschneiderten „schweizerischen Variante“.²⁰⁰ Ausserdem sei es das europakompatible Regierungssystem, da es in den EG-Staaten weitestgehend Verbreitung finde.²⁰¹

Modell E	Präsidentielles Regierungssystem
----------	----------------------------------

Im Modell E bildeten Regierung und Parlamentsmehrheit eine Aktions-einheit. Der Präsident konnte nicht abgesetzt werden, er aber auch nicht das Parlament auflösen. Er war vom Volk für eine bestimmte Amtsdauer zu wählen und zugleich Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberbefehlshaber der Armee.²⁰²

Als Variante wurde ein präsidentiell-parlamentarisches Mischsystem in Betracht gezogen, was ebenfalls einen grundlegenden Systemwechsel bewirkt hätte.

Modell F	Mischsystem A/C
----------	-----------------

Die Modelle vermochten den Bundesrat nicht zu überzeugen. Er bevorzugte seit dem 24. Juni 1992 ein Mischsystem der Modelle A und C²⁰³

¹⁹⁷ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1067

¹⁹⁸ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1069 ff.

¹⁹⁹ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1070

²⁰⁰ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1071

²⁰¹ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1075

²⁰² Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1076

²⁰³ AB 1992 S 1149

und beauftragte die AGFB mit der Ausarbeitung des Mischmodells F. Es handelte sich um ein zweistufiges Modell, die Führungsebenen waren jedoch miteinander verknüpft.²⁰⁴ Die erste Stufe bildete eine konzentrierte Kollegialregierung mit einem Bundespräsidium als Vollamt. Die Zahl der Fachdepartemente blieb bei sieben, die Bundesratszahl war auf acht erhöht. Die Präsidialfunktionen waren erweitert. Der Präsidentin oder dem Präsidenten kam eine Vermittlerrolle im Kollegium zu. Die Bundeskanzlei hatte die Funktion eines Präsidialdepartements. Auf der zweiten Stufe befanden sich Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.²⁰⁵

4.2.2 MODELLE UND REFORMART

Grundlegende Reformen

Zu unterscheiden sind zunächst die Modelle A, B und C, welche grundsätzlich auf dem bestehenden System aufbauten sowie die Modelle D und E, die einen grundlegenden Systemwechsel und somit eine ebensolche Reform bewirkt hätten.

Betreffend die ersten drei sahen alle ausser das Modell A erhebliche neue Ressourcen vor allem in personeller (Modelle B und C), aber auch organisatorischer Hinsicht zu Gunsten der strategischen Aufgaben und der Führungsverantwortung (A, B und C), neue oder veränderte Zuständigkeiten des Bundesrates betreffend Wahl der Verwaltungsspitze (Modelle A und C) teilweise auch zugunsten des Parlaments durch die allfällige Bestätigung der Departementsdirektorinnen- und direktoren im Modell A vor.²⁰⁶

In der Bewertung von Germann handelte es sich beim Modell A um die Reproduktion des Status quo durch eine Umbenennung der Generalsekretäre in „Departementsdirektoren“.²⁰⁷ Mit der möglichen Bestätigung handelt es nicht um eine reine Nachbildung. Werden die Auswirkungen betrachtet, lag aber auch kein weitreichender Reformvorschlag vor. Für diese Auffassung spricht, dass die Regierungsbelange bei der

²⁰⁴ Brühl S. 551

²⁰⁵ Botschaft RVOG 1996 S. 12; Brühl S. 551 f.

²⁰⁶ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1051

²⁰⁷ Germann, Staatsreform S. 158 f.

Departementschefin oder dem Departementschef bleiben sollten.²⁰⁸ Eine wesentliche Änderung bei der Wahrnehmung der Regierungsfunktionen und der Regierungsverantwortung war nicht beabsichtigt. Die Modelle B und C hätten mit dem erheblichen Ausbau des politisch verantwortlichen Personals jedenfalls auch eine grundlegende Reform bewirkt.

Wahl der Modelle

Eine grosse Krise, die gemäss den Untersuchungshypothesen eine vollständige Umgestaltung der schweizerischen Institutionen durch die Einführung eines rein parlamentarischen oder präsidentiellen Systems (Modelle D und E) hätte bewirken können, lag nicht vor. Die Legitimation der Regierung stand nicht in Frage, sondern deren Funkzionieren.

Ein Grund die bestehenden und einzigartigen Institutionen²⁰⁹ als negatives Resultat eines „Experimental Learnings“²¹⁰ aufzufassen, war ebenfalls nicht entstanden. Die Ergebnisse der vergleichenden Demokratie- und Regierungslehre weisen nicht per se auf Vorteile von Mehrheits- gegenüber Konsensdemokratien hin, sondern ergeben vielmehr, dass die für eine Gesellschaft auf Grund ihrer Eigenheiten am besten passende Form auch besseren Resultaten führt.²¹¹

Modell B repräsentierte mit der Erhöhung der Zahl der Bundesräte eine immer wieder diskutierte Möglichkeit und eine der Forderungen der zu Grunde liegenden parlamentarischen Vorstösse.²¹²

Modell F

Giovanni Biaggini, der von der AGFB als Experte beigezogen wurde,²¹³ weist in seinem Kommentar zur Bundesverfassung darauf hin, dass ein grundlegender Umbau des Staates nicht intendiert war,²¹⁴ ungeachtet der Tatsache, dass die Änderungen unter dem Aspekt einer Staatsleitungsreform angestrebt wurden.

²⁰⁸ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1050

²⁰⁹ Altermatt, *Schweizer Bundesräte S. 18*; a.a.O.: *Fleiner-Gerster S. 469-487*

²¹⁰ *Adebahr S. 265 f.*

²¹¹ *Schmidt S. 325 f.*

²¹² *AB 1991 S 525*

²¹³ Zwischenbericht Führungsstrukturen S. 1128

²¹⁴ *Biaggini, Nr. 1, Vorbem. zu Art 174-187 BV Ziff. 6 S. 775*

Fasst man die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in der Nähe zu einer Ministersebene auf, für internationale Treffen auf Ministersebene waren sie eingesetzt worden, wurden die Verhältnisse und Entwicklungen am stärksten mit den Modellen A und C aufgenommen. Da sich der Bundesrat deutlich gegen eine Erhöhung der Regierungsmitglieder ausgesprochen hatte, lag die Weiterverfolgung dieser beiden Modelle nahe.

Weil beim Modell C von der AGFB bereits darauf hingewiesen worden war, dass bei der Zuweisung von Verantwortlichkeiten Schwierigkeiten bestünden und das Modell A nahe am Status quo war, der Unzulänglichkeiten bei Wahrnehmung der Gesamtverantwortung ausgewiesen hatte, muss die Frage gestellt werden, ob das in Auftrag gegebene Modell F grundsätzlich geeignet war die festgestellten Mängel zu verbessern. Aus dieser Sicht sollte das Vorhaben mit den zwei Stufen, der deutlichen Erweiterung der Präsidialfunktionen und einem vollamtlichen Präsidium umgesetzt werden. Das war immerhin eine klarere Ausrichtung auf die Zielsetzung als eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte verbunden mit der zunächst ebenfalls beabsichtigten wesentlichen Stärkung des Präsidiums.

Übersicht 8: Modelle der 1990er-Jahre

Regierungsreform	Mehr personelle Ressourcen	Organisatorische Stärkung, Strategie und Verantwortung
Modell A (RVOG)	(Staatssekretäre)	Stärkung der Position der Generalsekretäre
B	Erhöhung Bundesratszahl	Stärkung Präsidium (Amtsdauer), Ausbau BK
C	Einführung von Ministerien	Durch das zweistufige Modell
D	Parlamentarisches System: Nicht weiterverfolgt	
E	Präsidentielles System: Nicht weiterverfolgt	
F	Konzentrierte Kollegialregierung, Präsidium als Vollamt (acht Bundesräte)	In der Maximalvariante nur strategische Vorgaben ²¹⁵

Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat entschied 1992 wiederum, die Reform in mehr als einem Schritt anzugehen. Die AGFB hatte zunächst die Botschaft für ein Regierungs- Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), welches das VwOG ersetzen sollte, zu erstellen („Reform 93“). Das Parlament hielt trotz den Reformvorschlägen für das neu zu schaffende RVOG, welche die Einsetzung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären „à la carte“ vorsah, an der parlamentarischen Initiative betreffend die Regierungsreform fest, verlängerte aber die Frist für die Erstellung eines konkreten Projekts bis zur Wintersession 1994.²¹⁶

In der Folge erarbeitete die AGFB im Auftrag des Bundesrates im Wesentlichen das Modell F, welches zunächst in drei Konzepte aufgeteilt war und vom Bundesrat in einer Kombination präsentiert wurde,²¹⁷

²¹⁵ Brühl S. 553

²¹⁶ AB 1992 S 1150; 1994 S 179 f.

²¹⁷ Brühl S. 551

sowie eine Variante des Modells.²¹⁸ Danach wurde die Arbeitsgruppe aufgelöst.²¹⁹

Ergebnis der Parlamentsreform

Weiter fortgeschritten war die Parlamentsreform. Deren Ausgestaltung kann wesentlichen Einfluss auf das Verhältnis von Regierung und Parlament und daher weitreichende Reformen im Sinne der Erklärungsansätze zum Ziel haben. Die beabsichtigte Reform umfasste insbesondere eine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes, welche dem Parlament mehr Mitsprache bei der Gestaltung der Aussenpolitik einräumen sollte. Abgestimmt wurde über die deutlich bessere Entlohnung von Ratsmitgliedern und die Möglichkeit persönliche Mitarbeiter einzusetzen. Die Vorlage war gegen den Widerstand der SVP durch das Parlament gegangen, die Höhe der mit den Änderungen verbundenen Ausgaben wurde aber erheblich reduziert.²²⁰

Gegen die Vorlage aus dem Jahre 1991 ergriffen rechtsbürgerliche Kreise das Referendum. Die Schaffung ständiger Kommissionen war im Parlament umstritten gewesen, im Geschäftsreglement der Räte geregelt worden und unterstand nicht dem Referendum.²²¹ Zum befürwortenden Abstimmungskomitee zählten 140 National- und Ständeräte, das "Abstimmungskomitee gegen die verdeckte Einführung des Berufsparlaments" rund zehnmal weniger.²²²

Im Jahre 1992 erfolgte der Entscheid. Gegen die Erhöhung der Entschädigungen und die persönlichen Mitarbeiter sprach sich das Volk deutlich aus.²²³ Probleme bereiteten der Vorlage die entstehenden Kosten.²²⁴ Die Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes wurde angenommen.

²¹⁸ *Botschaft RVOG 1993 S. 1025 f.*

²¹⁹ *Brühl S. 539 f.*

²²⁰ *Hirter, Schweizerische Politik 1990-2001 S. 26 f.*

²²¹ *Jahrbuch Schweizerische Politik, 1992, Institutionen und Volksrechte*

²²² *Jahrbuch Schweizerische Politik, 1992, Institutionen und Volksrechte*

²²³ *Hirter, Schweizerische Politik, 1990-2001 S. 26 f.*

²²⁴ *Vox-Analyse S. 17*

4.2.3 SCHEITERN DER VORLAGE - NEUES RVOG

Ziel der „Reform 1993“ war weiterhin, Verbesserungen durch die Stärkung der Regierungsfunktion und die Arbeit im Regierungskollegium zu Lasten der Departementstätigkeit zu erreichen.²²⁵

Betreffend die Umgestaltung des Regierungsorgans sprach sich der Bundesrat wie erwähnt für eine Variante eines Mischmodells A und C mit zwei Regierungsebenen sowie der Verknüpfung von operativen und strategischen Funktionen aus.²²⁶ Das Kollegialprinzip und die Doppelfunktion der Bundesrätinnen und Bundesräte betreffend ihre Position in der Regierung und im Departement sollten beibehalten bleiben. Für die Verstärkung der Leitungsfunktionen hätten aber maximal 21 Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eingesetzt werden können²²⁷ und zwar zur Führung der ganzen Verwaltung eines Departements. Die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre wären in dieser Funktion einsetzbar gewesen, ebenso wie die Direktorinnen und Direktoren von Ämtern oder Ämtergruppen (Teildepartemente).²²⁸

Weil das Modell A, in welchem die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre die Departementsleitung hätten übernehmen können, keine weitreichende Reform vorsah, stellte sich für das Parlament die Frage, welche Funktion diese tatsächlich inne hatten und haben.

Generalsekretariate und Generalsekretärenkonferenz

Im Inspektionsbericht vom 22. Mai 1995 der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der eidgenössischen Räte vom 18. Oktober 1995 zur Rolle und Funktion der Generalsekretariate²²⁹ wurde festgestellt, dass die Aufgaben und Funktionen der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre in den einzelnen Departementen sehr unterschiedlich seien. Sie reichten von einer Kanzleichef-ähnlichen Stellung, derjenigen eines persönlichen Beraters oder „alter ego“ bis zum obersten Beamten. Tendenziell verstärkte sich die politische Rolle, zumal die Departementschefin

²²⁵ Huber (C, AG, Berichterstatter): AB 1994 S 144

²²⁶ Botschaft RVOG 1993 S. 1029 f.

²²⁷ Botschaft RVOG 1993 S. 1030

²²⁸ Botschaft RVOG 1993 S. 1089

²²⁹ BBl 1995 1136

oder der Departementschef die Generalsekretärin oder den Generalsekretär nach eigenen Kriterien auswählen könne.²³⁰

Schlüsselfunktionen würden zudem von den stellvertretenden Generalsekretärinnen und Generalsekretären, der Chefin oder dem Chef des Pressedienstes, den persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Verbindungspersonen zwischen dem Departement und den Gruppen oder Ämtern wahrgenommen.²³¹

Hinsichtlich der Generalsekretärenkonferenz (GSK) wurde festgehalten, dass Kompetenzen und Arbeitsweise derselben weitgehend „gewohnheitsrechtlich“ begründet seien. Es bestünden Bedenken, dass sich eine Stufe zwischen Bundesrat und Verwaltung entwickle und damit Ansätze zu einer zweistufigen Regierung entstünden.²³²

In der Stellungnahme zum Inspektionsbericht verwies der Bundesrat darauf, dass dieser Eindruck fehl gehe, da die GSK in erster Linie ein Koordinationsorgan sei. Sie habe aber keine Entscheidungsbefugnis, sondern überprüfe einmal pro Woche, welche Differenzen betreffend die bundesrätliche Traktandenliste bestünden und in welchen Fällen eine Lösung gesucht werden könne. Über einen Vorschlag müsse aber der Bundesrat beschliessen. Seien die Differenzen politischer Natur, hätte die GSK rein unterstützende Funktionen durch Darstellung des Problems sowie von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen usw.²³³

Die weiteren Empfehlungen²³⁴ der GPK waren nach den Ausführungen des Bundesrates im Wesentlichen bei der Umsetzung der Bemühungen um die Regierungsreform und zum RVOG bereits einbezogen oder noch einzubeziehen.²³⁵

²³⁰ BBl 1995 1137

²³¹ BBl 1995 1142 f.: *Referentinnen und Referenten, Ämtersachbearbeiterinnen und Ämtersachbearbeiter, Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner.*

²³² BBl 1995 1156

²³³ BBl 1995 1170 f.

²³⁴ BBl 1995 1158

²³⁵ BBl 1995 1166 ff.

4.2.4 PARLAMANTARISCHE BERATUNGEN ZUM RVOG

Präjudiz

Die ständerätliche Kommission nahm für sich in Anspruch auf den Zeitplan des Bundesrates und die materiellen Entscheide Einfluss genommen zu haben.²³⁶ Strittig war in den parlamentarischen Beratungen, ob der erste Schritt („Reform 93“), die beabsichtigte weitergehende Regierungsreform präjudiziere, da bereits über Staatssekretärinnen und Staatssekretäre entschieden werde und die Frage nach der Erhöhung der Zahl der Bundesräte nicht zur Diskussion stehe.²³⁷

Die Kommission des Ständerates nahm am Vorschlag des Bundesrates einige Änderungen vor. Die Organisationskompetenz sollte zwar vollständig zum Bundesrat übergehen, derselbe aber nur durch zehn Staatssekretärinnen und Staatssekretäre unterstützt werden.²³⁸ Letztere sollten durch die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher vorgeschlagen, den Bundesrat gewählt und durch die Vereinigte Bundesversammlung bestätigt werden.²³⁹ Das war deutlich mehr als die Verleihung eines Titels nach der bisherigen Lösung. Auf die Schaffung eines Amtes²⁴⁰ des Regierungssprechers sollte verzichtet und die Aufgabe der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler zugewiesen werden.²⁴¹

Knackpunkt war die Bestätigung der vom Bundesrat gewählten Staatssekretärinnen und Staatssekretäre durch die Vereinigte Bundesversammlung.²⁴² Für diese Lösung wurde ausgeführt, dass die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre den Bundesrat nur wirksam entlasten, wenn sie selbständig handeln und auftreten könnten (Anm.: insbesondere vor dem Parlament), was eine stärkere demokratische Legitimierung ihrer Stellung notwendig mache und sie von den Beamten abhebe.²⁴³ Für internationale Treffen sei dies notwendig, damit sie ihren Gesprächspartnern

²³⁶ *Huber (C, AG, Berichterstatter): AB 1994 S 143*

²³⁷ *Schmid (G, TG): AB 1995 N 118*

²³⁸ *AB 1994 S 144 und 168*

²³⁹ *AB 1994 S 145 und Botschaft RVOG 1993 S. 1230*

²⁴⁰ *Zimmerli (V, BE): AB 1994 S 167*

²⁴¹ *AB 1994 S 166*

²⁴² *AB 1995 S 356*

²⁴³ *Rhinow (R, BL): AB 1994 S 151*

auf der gleichen Stufe begegnen könnten.²⁴⁴ Die Verfassungsmässigkeit einer Regelung betreffend die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre auf Gesetzesstufe wurde zwar nicht angezweifelt, aber aus politischen Gründen gefordert.²⁴⁵ Die Bestimmungen wären in der Folge erst bei der weitergehenden Reform zu berücksichtigen gewesen.

Der Bundesrat hatte sich gegen eine Bestätigung gewandt.²⁴⁶ Im Ständerat wurde die Teilung der Vorlage zur Frage nach den Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie zu den weiteren die Regierung und die Verwaltungsorganisation betreffenden Belange unter Rückweisung des ersten Teils beantragt und abgewiesen.²⁴⁷

Im Nationalrat wurde sie auf Antrag der Sozialdemokraten²⁴⁸ in zwei Beschlüsse aufgetrennt. In der Schlussabstimmung setzte sich diese Variante mit den Stimmen aus dem Rat, welche den Teil betreffend die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre nicht wollte, ebenfalls durch.²⁴⁹ Einem Teil des Nationalrates sei es darum gegangen, die Erweiterungen betreffend die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre zu retten, der Mehrheit davon Abstand zu nehmen.²⁵⁰ Für die organisatorischen Belange wurden Flexibilisierungen im Rahmen der Einführung neuer Methoden der Verwaltungsführung (NPM) gefordert, worauf der Bundesrat einen Zusatzbericht erstellte.²⁵¹ Den Teil betreffend die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre wollte die SVP ganz streichen, diesem Antrag wurde nicht stattgegeben. Der Rat verwarf zunächst aber den separaten Entwurf zu einem Gesetz über die Entlastung der Bundesräte durch die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.²⁵²

Die ständerätliche Kommission hielt an einer einzigen Vorlage und den Staatssekretärinnen und Staatssekretären fest, da es notwendig sei, dass diese auf Stufe Departement Verantwortung übernehmen und bei der Entschlussfassung, bei der Durchsetzung in den Kommissionen und im

²⁴⁴ *Petitpierre (R, GE): AB 1994 S 148*

²⁴⁵ *Zimmerli (R, BE): AB 1994 S 149 f.*

²⁴⁶ *Rückblick auf die 44. Legislaturperiode*

²⁴⁷ *Mit 25 zu 6 Stimmen: AB 1994 S 167*

²⁴⁸ *Mit 71 zu 70 Stimmen: Rückblick auf die 44. Legislaturperiode*

²⁴⁹ *Rückblick auf die 44. Legislaturperiode*

²⁵⁰ *AB 1995 S 354*

²⁵¹ *AB 1995 N 1436 ff.; Rückblick auf die 44. Legislaturperiode*

²⁵² *AB 1995 N 172 f.*

Plenum mitwirken würden.²⁵³ Gemäss dem Ständerat sollte die Bestätigung ihrer Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung en bloc vorgenommen werden.²⁵⁴

Ein Kompromiss wurde mit der Bestimmung gefunden, dass der Bundesrat eine Bestätigung der Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung verlangen könne.²⁵⁵ Ebenfalls auf einem Kompromiss gründete der Umfang betreffend die Umschreibung der Regierungstätigkeit auf Gesetzesstufe.²⁵⁶ Die Verabschiedung der Vorlage im Parlament erfolgte am 6. Oktober 1995.²⁵⁷

Referendum gegen die „Staatssekretärenvorlage“

Gegen das Gesetz ergriff das „Komitee gegen eine aufgeblähte Bundesverwaltung mit überflüssigen Staatssekretären“ das Referendum. Unterstützt wurde dieses vor allem vom Schweizerischen Gewerbeverband (SGV), SVP-Vertreterinnen und Vertreter sowie Parlamentarierinnen und Parlamentariern einiger anderer bürgerlicher Parteien.²⁵⁸

Gemäss der Abstimmungsanalyse befürworteten am 9. Juni 1996 bei einer sehr niedrigen Stimmbeteiligung Linksstehende die Reform, Rechtsstehende lehnten sie ab. Das Ergebnis widerspiegelte den „... Gegensatz zwischen einer gegenüber der Reform zurückhaltenden Rechten, und einer zur Unterstützung der Modernisierungsbestrebungen bereiten Linken.“²⁵⁹ Zustande kam dieses Resultat trotz der Haltung des Bundesrates und des schweizerischen Komitees „für eine effizientere Bundesverwaltung“, das auf mehr als hundert, zum grossen Teil bürgerliche Parlamentarier zählen konnte. Ausserdem hatten alle Regierungsparteien ausser der SVP die Zustimmung zur Vorlage empfohlen. Kantonale Sektionen der CVP (6) und der FDP (9) unterstützten den

²⁵³ Huber (C, AG, Berichterstatter): AB 1995 S 354

²⁵⁴ Rückblick auf die 44. Legislaturperiode

²⁵⁵ Art. 39 Abs. 3 der Abstimmungsvorlage: BBl 1995 IV 458

²⁵⁶ Rückblick auf die 44. Legislaturperiode

²⁵⁷ AB 1995 N 1066; S 2300 (40 zu 2 Stimmen)

²⁵⁸ Vox-Analyse S. 13

²⁵⁹ Vox-Analyse, Kurzform, 2. Abschnitt

Vorschlag ihrer Parteien nicht, wobei der Prozentsatz der Annehmenden bei der FDP deutlich höher war als bei der CVP.²⁶⁰

Eine hohe Zahl der Befragten (10%) hielt die Vorlage für schlecht ausgearbeitet. Gefrissen zu haben scheinen die Argumente des Referendumskomitees, welches mit übermässig hohen Kosten der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie einem Bürokratisierungs- und Desorganisationsrisiko argumentierte.²⁶¹ Angesichts dieser Einwände, wurde gefolgert, wussten die Befürworter der Reform nicht recht, mit welchen Mitteln sie gegen die Gegner antreten sollten.²⁶²

Hauptmotiv der Befürworter war die Entlastung der Regierung.²⁶³ Befürworter wie Gegner, die abgestimmt hatten, teilten die Auffassung (mehr als 50%), dass es sich beim Vorschlag um eine „halbe Massnahme“ gehandelt habe. Dies wurde als Auswirkung des Kompromisses interpretiert, der zwischen den Kammern beziehungsweise den Kammern und dem Bundesrat unter Schwierigkeiten gefunden worden war.²⁶⁴ Die Haltung des Bundesrates bei der Erarbeitung scheint zum Effekt geführt zu haben, dass mehrere Nein-Stimmende die Reform für unklar und die Definition der Staatssekretäre und Staatssekretärinnen für nicht transparent sowie die Information für ungenügend hielten. Ein gewisses Misstrauen gegenüber der Regierung spielte mit. Wer ihr Vertrauen entgegenbrachte, nahm die Vorlage tendenziell auch an.²⁶⁵

Inkrafttreten des RVOG

In der Folge schickte sich der Bundesrat an, wenigstens die unbestrittenen und auch von den Gegnern unterstützten Teile²⁶⁶ des vorgeschlagenen RVOG umzusetzen.²⁶⁷

Die Differenzen zwischen National- und Ständerat, Letzterer folgte schliesslich Ersterem, betrafen die Frage der Stimmenthaltung bei

²⁶⁰ *Vox-Analyse* S. 17

²⁶¹ *Vox-Analyse* S. 16

²⁶² *Vox-Analyse, Kurzform, 1. Abschnitt*

²⁶³ *Vox-Analyse, Kurzform, 2. Abschnitt*

²⁶⁴ *Vox-Analyse* S. 17 f.

²⁶⁵ *Vox-Analyse, Kurzform, 2. Abschnitt*

²⁶⁶ *Geschäftsnr. 96.076: Zusammenfassung*

²⁶⁷ *Botschaft RVOG 1996* S. 6

Abstimmungen im Bundesrat, das zeitlich beschränkte Abweichen von Organisationsbestimmungen in Gesetzen, vor allem aber die Einführung des Instruments des Auftrages im Geschäftsverkehrsgesetz. Damit kann das Parlament den Bundesrat anweisen einem Bundesamt einen Leistungsauftrag zu erteilen.²⁶⁸

Die Gliederung der Bundesverwaltung und die Zuteilung der Ämter zu den Departementen sollten nun durch den Bundesrat vorgenommen und die neuen Methoden der Verwaltungsführung eingeführt werden.²⁶⁹ Die Zahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre war wie beim ursprünglichen Vorhaben nicht beschränkt, aber ihre Befugnisse waren auf die bisherigen Kompetenzen limitiert.²⁷⁰

Im Ständerat war die Einigkeit über die Vorlage in der Schlussabstimmung sehr deutlich.²⁷¹ Auch im Nationalrat fand sich eine klare Mehrheit.²⁷²

4.2.5 RESULTAT DER REFORMETAPPE

Agenda-Setting

Wichtigster Reformanstoss anfangs der 1990er-Jahre war die parlamentarische Initiative Rhinow/Petitpierre und die Motion der FDP-Fraktion.²⁷³ Durch die Motion war der Bundesrat zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs verpflichtet. Er konnte auf eine bereits eingeleitete Verwaltungsreform verweisen, die zur Gewährleistung der Funktionen der Regierung beitragen sollte.²⁷⁴ Ausserdem formulierte er die Reform der Regierung und derjenigen der entsprechenden Führungsinstrumente als eigenes Ziel der Legislaturplanung 1991-1995.²⁷⁵

Da eine grundlegende Reform gar nicht intendiert war,²⁷⁶ wird die Grundsatzdiskussion um die Modelle als Versuch interpretiert, die

²⁶⁸ Dokumentationszentrale der Bundesverwaltung, *Legislaturrückblick 1995-1999*, S. 46

²⁶⁹ Art. 43 Abs. 2 und 3 des RVOG-Entwurfs: Botschaft RVOG 1996 S. 43

²⁷⁰ *Historisches Lexikon der Schweiz*, Raimund E. Germann, *Regierungsreform*

²⁷¹ 40 zu 2 Stimmen: AB 1995 S 1066

²⁷² 91 zu 62 Stimmen: AB 1995 N 2300

²⁷³ Huber (C, AG, Berichterstatter): AB 1994 S 143

²⁷⁴ Botschaft Teilrevision VwOG 1990 S. 645 ff.

²⁷⁵ Küchler (C, OW): AB 1994 S 145

²⁷⁶ Biaggini, Nr. 1, *Vorbem. zu Art 174-187 BV Ziff. 6 S. 775*

Möglichkeiten einer Reform auszuloten. Tatsache ist, dass das Parlament dem Bundesrat die Führung der Arbeiten erst überliess, als er seinen prinzipiellen Widerstand aufgab und sich bereit erklärte, das Thema in seiner ganzen Breite anzugehen.²⁷⁷

Mit der Beschränkung auf das Modell F im Laufe der Bestrebungen der 1990er-Jahre kontrollierte der Bundesrat die Agenda innerhalb des beabsichtigten Reformprozesses entsprechend seinen eigenen Vorstellungen.²⁷⁸ Daraus folgte aber auch, dass sich die Reform in Bezug auf die Konkordanz, das Kollegialitäts- und Departementalprinzip am Status quo orientierte.

Veto-Spieler

Die Mobilisierung des Volks als institutionellen Veto-Spieler durch den SGV, vor allem unterstützt von der SVP, zeigt zunächst die grosse Zahl mitgestaltender Kräfte und der möglichen Veto-Spieler im schweizerischen System gerade auch betreffend den Einfluss der Verbände. Noch deutlicher wird diese Zahl anhand der kantonalen Sektionen, welche die Abstimmungs-Empfehlung ihrer Partei nicht unterstützten. Selbst diese Untergruppen hätten an sich selbständig ein Referendum auslösen können. Ausserdem ist das ein Hinweis darauf, dass die innere Geschlossenheit in der Frage zumindest bei den bürgerlichen Mitteparteien als parteipolitische Veto-Spieler nicht sonderlich gross war.

RVOG

Im Rahmen der RVOG-Revision nicht aufgegriffen wurden die Stärkung des Präsidiums und die Aufwertung der Bundeskanzlei. Die Stärkung des Präsidiums betrifft ausschliesslich die Regierung und hätte innerhalb einer Verwaltungsreform auch nicht aufgenommen werden können. Betreffend die Bundeskanzlei wird festgestellt, dass keine Änderungen in Aussicht genommen worden sind. Die eigentliche grundlegende Reform war aber auch noch nicht in die nächste Phase getreten.

²⁷⁷ AB 1992 S 1149

²⁷⁸ Brühl S. 553 f.

Übersicht 9: Abgelehnte/angenommene RVOG-Vorschläge²⁷⁹

Verwaltungsreform	Inhalt
Abgelehnt	Zehn durch die Bundesversammlung bestätigte Staatssekretäre/-innen
	Separates Amt der Regierungssprecherin oder des Regierungssprechers
Angenommen	Umschreibung der Regierungsobliegenheiten und des Vollzugs im Gesetz
	Je eine Bestimmung über das Kollegialprinzip und die Verhandlungen des Bundesrates im Gesetz
	Übertragung von Teilen der Organisationskompetenz
	NPM

Die bisherige Regelung betreffend die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre wurde in das neue Gesetz übernommen.²⁸⁰

²⁷⁹ Botschaft RVOG 1996 22

²⁸⁰ Botschaft RVOG 1996 S. 2 und 19

4.3 VORSCHLAG 2001

4.3.1 VERNEHMLASSUNG

Für die Weiterverfolgung der grundlegenden Reform des Regierungsorgans verpflichtete das Parlament mittels einer Motion der Staatpolitischen Kommission des Nationalrates²⁸¹ den Bundesrat bis 1998 eine Vorlage auf Verfassungsstufe auszuarbeiten.²⁸²

Der Bundesrat schickte zwei Vorschlagsvarianten, die beide eine Stärkung der Regierung zum Ziel hatten, in eine Vernehmlassung. Die Erste beinhaltete die Stärkung des Präsidiums und die Zweite führte eine dem Bundesrat unterstellte zweite Regierungsstufe mit Ministerinnen und Ministern ein.²⁸³

Mit der Verteilung der Bundesratsparteien auf die zweite Möglichkeit und eine Variantenkombination sowie der SVP, die sich ausdrücklich gegen die Vorschläge aussprach, war die Reformetappe nicht optimal gestartet.²⁸⁴ Da sich keine der Bundesratsparteien für die erste Lösung, die Stärkung des Bundespräsidiums ausgesprochen hatte, konzentrierte sich der Bundesrat auf die Zweite.²⁸⁵

Für jede Variante war die Frage einbezogen, ob einer Verkleinerung der Regierung oder der Beibehaltung der Mitgliederzahl der Vorzug gegeben werde. Die Mehrheit der Vernehmlasser sprach sich betreffend beide Konstellationen für die Beibehaltung der Zahl aus.²⁸⁶

²⁸¹ *Geschäftsnr. 96.422: BBl 1997 III 1486*

²⁸² *Hirter, Schweizerische Politik 1990-2003 S. 26*

²⁸³ *BJ, Vernehmlassungsergebnisse 1999 S. 2*

²⁸⁴ *Anhang 1*

²⁸⁵ *Hirter, Schweizerische Politik 1990-2003 S. 23*

²⁸⁶ *Anhang 2*

4.3.2 KONZENTRATION AUF EIN MODELL UND ZWEI VARIANTEN

Inhalt der Vorlage

Kernpunkt der Vorlage war eine um delegierte Ministerinnen und Minister erweiterte „Zwei-Kreise-Regierung“. Sie waren dem Bundesrat und den Vorsteherinnen und Vorstehern der Departemente nachgeordnet. Neben dem Bundesrat im ersten Kreis befanden sich diese mit den Ministerinnen und Ministern im zweiten Kreis. Sie wurden vom Bundesrat auf Vorschlag der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher gewählt und durch das Parlament en bloc bestätigt.²⁸⁷ Dadurch sollte ähnlich wie bei der „Staatssekretärenvorlage“ ihre Legitimation für den Verkehr mit dem Parlament, den Kantonen und im internationalen Bereich gestärkt werden.²⁸⁸

Bestimmte Aufgabenbereiche waren ihnen in der Regel für eine Legislaturperiode zugewiesen,²⁸⁹ unter Einräumung politischer Verantwortung, was der Unterschied zur „Staatssekretärenvorlage“ war. Die übergeordnete Gesamtverantwortung blieb beim Bundesrat²⁹⁰ und die Departementsvorsteherinnen- und vorsteher konnten zu deren Wahrung einzelne Sachgeschäfte vorübergehend an sich ziehen. Eine Erleichterung der Arbeit der Bundesrätinnen und Bundesräte hätte bewirkt werden sollen, indem die Ministerinnen und Minister an der Kommissionsarbeit hätten mitwirken und erhöhte Fachkompetenz mit einbringen können.²⁹¹ Ausserdem war die freie Abwahl der delegierten Ministerinnen und Minister durch die Bundesräte vorgesehen.²⁹²

Abgelehnte Vorschläge – Vorteile der Vorlage

In dieser Etappe der Staatsleitungsreform wurden die Verstärkung des Präsidiums, die Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder und die Volkswahl des Bundesrates diskutiert, aber verworfen. Die wesentliche Verstärkung des Präsidiums stehe im zu starken Gegensatz zur Idee der

²⁸⁷ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2099

²⁸⁸ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2100

²⁸⁹ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2099

²⁹⁰ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2097

²⁹¹ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2107 f.

²⁹² Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2100

Gleichrangigkeit der Bundesratsmitglieder²⁹³ und die Erhöhung der Anzahl würde die gelebte Form des Kollegialprinzips betreffend Austausch und Diskussionsmöglichkeiten erschweren.²⁹⁴ Die Volkswahl würde es nicht mehr ermöglichen die verschiedenen Kriterien bei der Selektion geeigneter Personen zu berücksichtigen und das Kollegialprinzip in Frage stellen, da die Wahl auf die einzelnen Personen und die Leistungen als Departementsvorsteherin oder Departementsvorsteher fokussiere. Das funktioniere zwar auf kantonaler Ebene, aber die Verschiedenheiten im Bund und die Stellung der Medien seien stärker. Die Medien würden heute schon eine Gegenkraft zum Kollegialprinzip darstellen, da die Berichterstattung auf einzelne Personen gerichtet sei.²⁹⁵

Mit dem „Zwei-Kreise-Modell“ könne das Kollegialprinzip hingegen gewahrt sowie fallweise erweitert und ergänzt werden.²⁹⁶ Ebenso bleibe das Departementalprinzip gewahrt, mit dem neuen Modell könne sich der Bundesrat aber besser auf die von ihm betreuten Geschäfte, auf die Entscheidungsfindung im Kollegium, auf die Zusammenarbeit mit dem Parlament und auf die Kommunikation mit der Öffentlichkeit konzentrieren. Es wurde darauf hingewiesen, dass in den Medien der Erfolg eines Bundesrates oft an den Sachgeschäften in einem Departement gemessen werde, wobei die Gefahr bestehe zu vergessen, dass Entscheid und Leistungen schlussendlich kollektiv erfolgen würden.²⁹⁷ Auch wenn sich Kollegialprinzip und Departementalprinzip gegenseitig durchdringen würden, stünden sie auch in einem Spannungsverhältnis zueinander.²⁹⁸

²⁹³ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2112

²⁹⁴ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2112

²⁹⁵ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2111 f.

²⁹⁶ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2112

²⁹⁷ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2112 f.

²⁹⁸ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2113

Übersicht 10: Merkmale des Zwei-Kreise-Modells 2001²⁹⁹

– Ergänzung der Regierung mit sieben delegierten Ministerinnen oder Ministern,
– Wahl durch Bundesrat und Bestätigung durch das Parlament,
– je einem Departement unterstellt,
– Aufgaben in einer Verordnung festgelegt.

4.3.3 PARLAMENTARISCHE BERATUNGEN

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hatte sich nach Einreichung einer weiteren parlamentarischen Initiative Rhinow, welche am 16. März 1998 vom Ständerat gutgeheissen worden war, erneut vorbehalten, die Arbeiten zu begleiten und allenfalls eine eigene Vorlage zu erarbeiten.

Als Verzögerungen eintraten, liess ich die Kommission ab dem Jahr 2000 quartalsweise über die Arbeiten informieren. Die Vorlage des Bundesrates vom 19. Dezember 2001, welche im Wesentlichen die Stärkung der politischen Führung und Kapazitätserweiterungen im Aussenbereich durch delegierte Ministerinnen und Minister zum Ziel hatte, fand in der Kommission keine Mehrheit.³⁰⁰

Kommission des Ständerates

Eine solche ergab sich für ein Stellvertretermodell. Der Bundesrat sollte durch Stellvertreterinnen und Stellvertreter entlastet werden und zwar sollten sie im Gegensatz zu den delegierten Ministerinnen und Ministern bei Abwesenheit des jeweiligen Bundesrates auch ein Stimmrecht im Bundesrat haben. Die Dauer des Bundespräsidiums sollte auf zwei Jahre

²⁹⁹ Zusatzbotschaft S. 7814

³⁰⁰ Wicki (C, LU, Kommissionsprecher): AB 2003 S 10 f.

mit einmaliger Wiederwahlmöglichkeit erweitert werden. Das zuständige Departement erhielt den Auftrag, das Modell auszuarbeiten.³⁰¹

Eine dieser Mehrheitsauffassung zahlenmässig fast ebenbürtige Minderheitsmeinung von sozialdemokratischen und bürgerlichen Ratsmitgliedern sprach sich für eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf neun aus.³⁰²

Ständerat

Vor- und Nachteile der Modelle wurden im Ständerat nochmals dargelegt. Für das Stellvertretermodell sprach dessen Einfachheit, es wurde als einfacher und klarer als das Modell der delegierten Ministerinnen und Minister angesehen. Das Stellvertretermodell beanspruchte für sich zudem Kostengünstigkeit und gute Chancen bei einer Abstimmung.³⁰³

Dass der Bundesrat kein Neunermodell vorgeschlagen hatte, wurde mit der Frage nach der Wahrung von Machtpositionen in Verbindung gebracht, eine Diskussion darüber als Tabubruch gewertet. Nicht klar sei gewesen, wer von einer solchen Regelung profitiere.³⁰⁴

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell der delegierten Ministerinnen und Ministern fand Unterstützung, da der Vorschlag die Reformziele am besten erreichte.³⁰⁵

Angenommen wurde schliesslich das Neunermodell.³⁰⁶

Bundesratswahlen 2003

Nach dieser Sitzung vom 4. März 2003³⁰⁷ des Ständerates wurde die Vorlage erst am 10. März 2004³⁰⁸ im Nationalrat weiterbehandelt. Die Bundesratswahlen vom 10. Dezember 2003 führten in der Zwischenzeit zur Modifikation der Zauberformel durch Eroberung eines zweiten Sitzes der SVP im Bundesrat zulasten der CVP und der Wahl von

³⁰¹ Wicki (C, LU, Kommissionsprecher): AB 2003 S 11

³⁰² Geschäftsnr. 01.080: Legislaturrückblick 2003-2007 S. 35

³⁰³ Wicki (C, LU, Kommissionsprecher): AB 2003 S 10 f.; AB 2003 S 15

³⁰⁴ Brunner (S, GE): AB 2003 S 13

³⁰⁵ Forster-Vannini (R, SG): AB 2003 S 14

³⁰⁶ AB 2003 S 25; Geschäftsnr. 01.080: Legislaturrückblick 2003-2007 S. 35 f.

³⁰⁷ AB 2003 S 10

³⁰⁸ AB 2004 N 219

Christoph Blocher in die Regierung in Folge der Parlamentswahlen der Jahre 1999 und 2003.³⁰⁹

Kommission des Nationalrates

Die Kommission des Nationalrates sprach sich einstimmig für die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat aus, verbunden mit dem Auftrag neue Vorschläge auszuarbeiten.³¹⁰

Nationalrat

Dass eine Reform nur in Zusammenarbeit des Parlaments mit dem Bundesrat vorgenommen werden sollte, entsprach einer verbreiteten Auffassung.³¹¹ Deutlich war aber auch, dass der Reformbedarf skeptisch beurteilt und die Frage gestellt wurde, ob das Konkordanzsystem beizubehalten sei.³¹² Aus Sicht der Befürworter eines Konkurrenzsystems war die Einführung eines Legislaturprogramms der Regierung notwendig, welches vom Parlament zu bestätigen und dessen Umsetzung der Massstab für die Verantwortung der Regierungstätigkeiten gewesen wäre. Ausserdem wären die Kompetenzen des Parlaments im Hinblick auf die Beurteilung und Sanktionierung der Verantwortungswahrnehmung zu erweitern gewesen.³¹³

Hingewiesen wurde auch mehrfach, dass der Bundesrat sich im Reformprozess gerade in der aktuellen Phase nicht übermässig engagiere³¹⁴ und eine angekündigte Verwaltungsreform mit zu berücksichtigen sei,³¹⁵ die Verwaltungsreform mit der Regierungsreform zusammen betrachtet werden müssten.³¹⁶ Zu Gunsten einer schnelleren Umsetzung sollte bei

³⁰⁹ Linder S. 227

³¹⁰ Engelberger (RL, NW): AB 2004 N 274

³¹¹ Gross (S, ZH, für die Kommission): AB 2004 N 271 und 279; Engelberger (RL, NW): AB 2004 N 274; Joder (V, BE): AB 2004 N 276

³¹² Gross (S, ZH, für die Kommission): AB 2004 N 272; Engelberger (RL, NW): AB 2004 N 2007

³¹³ AB N 2004 273

³¹⁴ Maître (C, GE): AB 2004 N 274; Engelberger (RL, NW): AB 2004 N 274; Bühlmann (G, LU): AB 2004 N 275

³¹⁵ Engelberger (RL, NW): AB 2004 N 274; Bühlmann (G, LU): AB 2004 N 275; Jost Gross (S, TG): AB 2004 N 275; Donzé (E, BE): AB 2004 N 275; Joder (V, BE): AB 2004 N 276

³¹⁶ Jost Gross (S, TG): AB 2004 N 275; Donzé (E, BE): AB 2004 N 275 f.; Blocher (Bundesrat, V, ZH): AB 2004 N 277 und 278

den neuen Vorschlägen nach Vorstellung der SVP keine Reformen auf Verfassungsstufe verfolgt werden.³¹⁷

Vertreter des Bundesrates

Der Vertreter des Bundesrates stand offen zu seiner eher kleinen Begeisterung für die Sache,³¹⁸ was aber auch für den Gesamtbundesrat gelten habe. Gegen eine Erhöhung der Zahl der Bundesrätinnen und Bundesräte sprach sich der Bundesrat wiederum deutlich aus.

Fraglich sei gewesen, ob man ein Konkurrenzmodell einführen wolle. Der Bundesrat sei aber mit den Kommissionen und den meisten Parteien von einem Festhalten am Konkordanzsystem ausgegangen. Mit einer Rückweisung an die Kommission wäre die ganze Vorlage beerdigt worden, da nur die CVP und die SPS tendenziell dem Ständerat gefolgt wäre, was jedoch keine Mehrheit ergeben hätte und sich seit dem 10. Dezember 2003 Systemfragen gestellt hätten.³¹⁹

Die Rückweisung erfolgte mit grosser Mehrheit.³²⁰

Zurück zum Ständerat

Für die Herausbildung eines breiteren Konsenses gab es im Ständerat keine Anzeichen. Das Stellvertretermodell der Kommission war nach der deutlichen Ablehnung im Nationalrat kein und die Neunerlösung kaum noch ein Thema.³²¹

Damit war klar, dass die beiden Kammern auf dem eingeschlagenen Weg zu keinem inhaltlichen Ergebnis im Sinne eines umsetzbaren Vorschlags gefunden hätten und die Ablehnung der Rückweisung an den Bundesrat einem Schlussstrich³²² unter die angestrebte Reform gleichgekommen wäre. Dieses Ergebnis wollte der Ständerat ebenfalls verhindern, der Reformbedarf sollte weiter bejaht werden.³²³

³¹⁷ Joder (V, BE): AB 2004 N 276

³¹⁸ Blocher (Bundesrat, V, ZH): AB 2004 N 277

³¹⁹ Gross (S, ZH, für die Kommission): AB 2004 N 279

³²⁰ AB 2004 N 280

³²¹ AB 2004 S 219

³²² Brunner (S, GE): AB 2004 S 220; Schmid-Sutter (C, AI): AB 2004 S 223

³²³ AB 2004 S 228

Vertreter des Bundesrates

In seiner abschliessenden Beurteilung äusserte der Dossiervertreter seine Vermutung über die Gründe der Schwierigkeiten eine Regierungsreform erfolgreich zu gestalten. Bis zurück in die 1960er-Jahre zu wenig eruiert worden, welche Mängel behoben werden sollten. Gerade die Vorstösse in den 1990er-Jahren seien ohne „klaren, ersichtlichen Hintergrund“ und ohne „klare Richtung“ erfolgt. Der Bundesrat sei nicht unzufrieden mit dem bestehenden System.

Ohne dass sich der Bundesrat auf eine gemeinsame Stellung festgelegt habe, könne gesagt werden, dass diese Systemfragen vom Bundesrat nicht aufgegriffen würden, was aber auch nicht in dessen Hand liege. Über eine Rückweisung wäre der Bundesrat nicht besonders traurig.³²⁴

Diese erfolgte auch im Ständerat mit grosser Mehrheit.³²⁵

4.3.4 RESULTAT DER REFORMETAPPE

Gelegenheitsfenster

Das Gelegenheitsfenster öffnete sich nach dem Aufgeführten in den 1960er-Jahren durch innenpolitische Schwierigkeiten. Publizisten wädhnten sogar eine Legitimationskrise des politischen Systems.³²⁶ In den 1980er-Jahren entstand innenpolitischer Druck durch innen- und aussenpolitisch ausgelöste Probleme.

In Zusammenhang mit dem Vorschlag aus dem Jahre 2001 ist keine vergleichbare Krise oder entsprechender Druck auszumachen. Das Gelegenheitsfenster bestand darin, im Rahmen der erfolgten und noch angestrebten Reformen auch eine solche der Regierung zu erreichen, was aber keiner besonderen Drucksituation entsprach und das Scheitern soweit die Untersuchungshypothesen bestätigt.

Die Frage der Reaktion auf die weiterhin bestehenden Anforderungen betreffend die vermehrte Internationalisierung widerspiegelte sich im Vorschlag selbst, war im Parlament aber kein ausdrücklich behandeltes

³²⁴ Blocher (Bundesrat, V, ZH): AB 2004 S 226 ff.

³²⁵ Mit 29 zu 8 Stimmen: AB 2004 S 228

³²⁶ Allematt, *Demokratie als Leidenschaft* S. 258

Thema. Die Vorgaben hatten weitere Ausgestaltungsmöglichkeiten offen gelassen, die der Bundesrat im Wesentlichen mit der beabsichtigten Stärkung des Präsidiums und dem „Zwei-Kreise-Modell“ ausfüllte.³²⁷ Das Thema der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre war mit der verlorenen Abstimmung belastet und wurde nicht aufgenommen. Es bestand jedoch auch die Meinung, dass die vorgeschlagene „Zwei-Kreise-Regierung“ nichts anderes als eine Modifikation der „Staatssekretärenvorlage“ gewesen sei und der Bundesrat mit dem Vorschlag 2001 daher kein besonderes Fingerspitzengefühl bewiesen habe.³²⁸ Diese Aussage wird soweit nur herangezogen, um den massgeblichen Einfluss des Bundesrates auf die Agenda am Anfang des Entscheidungsprozesses darzulegen.

Agenda-Setting

Die Einwirkung des Bundesrates auf die Agenda kann weitgehend zurückgedrängt werden. Wie in den Ausführungen zu den parlamentarischen Beratungen des Vorschlags aus dem Jahre 2001 ausgeführt, übernahm die Kommission des Ständerates, offensichtlich nicht einverstanden mit den Vorhaben des Bundesrates, in der Folge die Funktion des Agenda-Setters. Sie setzte der Vorlage des Bundesrates ein Stellvertretermodell entgegen. Der Ständerat wechselte danach zum Neunermodell. Für beide Modelle sprach deren Einfachheit und Nachvollziehbarkeit.³²⁹

Der Bundesrat hatte sich für eine Lösung entschieden, welche spätestens auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse³³⁰ mit politischem Widerstand rechnen liess. Festgestellt wurde durch die Kommission des Nationalrates, dass die Begeisterung für das Thema über die Jahre abgenommen habe,³³¹ wer die Reform aber angetrieben habe, das Parlament, der Bundesrat oder beide, habe nicht abschliessend festgestellt werden können.³³² Die Stimmen im Parlament, die eine Reform des Bundesrates

³²⁷ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2098 ff.

³²⁸ Lustenberger (C, LU): AB 2004 276; oben 4.3.2

³²⁹ Wicki (C, LU): AB 2003 S 12 und 21; Büttiker (R, SO): AB 2003 S 17

³³⁰ BJ, Vernehmlassungsergebnisse 1999; Anhänge 1 und 2; Hirter, Schweizerische Politik 1990-2001 S. 23

³³¹ Christen (RL, VD, für die Kommission): AB N 2004 271; Lustenberger (CVP, LU): AB N 2004 276

³³² Christen (RL, VD, für die Kommission): AB N 2004 271

gegen seinen Willen ablehnten, zeigen ganz ähnlich wie die Ausführungen zum Gelegenheitsfenster nur, dass eine breiter abgestützte Lösung schlicht nicht gefunden werden konnte.

Veto-Spieler

Mit dem Neunermodell des Ständerates, für welches sich im Nationalrat keine Mehrheit finden liess, dem Bundesrat, der sich gegen diese beiden Modelle ausgesprochen hatte und sein eigenes Modell entgegen den Ergebnissen der Vernehmlassung von der SPS und der CVP im Nationalrat ebenfalls nicht mehr unterstützt sah, standen sich die Auffassungen der Regierung und der parteipolitischen Veto-Spieler in den Kammern diametral gegenüber, die Kongruenz der Politikpräferenzen war aufgehoben, es bestand auch kein „winset“ mehr, die Mehrheitshürde für einen Entscheid zugunsten einer der Vorschläge war deutlich zu hoch.

Die Diskussion um die Einführung von neun Bundesräten, auf die sich das Parlament nicht eingelassen hatte,³³³ lässt aber klar werden, warum der Reformanstoss keine Mehrheit fand. Die bürgerlichen Mitteparteien hätten rechnerisch weiterhin über drei Sitze in einem vergrösserten Bundesrat verfügt. Gleiches gilt für die SPS unter Beibehaltung ihrer zwei Sitze. Die SVP hätte eigentlich profitiert, da sie nun über ein Drittel der Sitze verfügt hätte. Eine Vergrösserung des Bundesrates widersprach und widerspricht aber den grundlegenden Politikpräferenzen der SVP. Profitiert hätte somit vor allem die GPS, die sich ihre Vertretung im Bundesrat hätte sichern können.

Da es mehr Verlierer als Gewinner gegeben hätte, war nach den Erklärungsansätzen, wonach ein Reformanstoss nur unterstützt wird, soweit die eigene Machtposition gefestigt oder zumindest nicht gefährdet wird,³³⁴ eine mehrheitliche Zustimmung zum Reformanstoss nicht zu erwarten.

Der Kurswechsel der SPS und der CVP steht im Übrigen im Gegensatz zur klassischen Veto-Spieler-Theorie, welche von stabilen Präferenzen ausgeht. Er ist aber an und für sich nicht schlüssig, zumal diese Variante

³³³ Brunner (S, GE): AB 2003 S 13

³³⁴ Grotz/Poier S. 4

die Repräsentation beider Parteien im Bundesrat wie erwähnt vermindert hätte. Ob das Konkordanz-Argument herangezogen werden kann, dass die Neunerlösung zum Wohle einer Verbesserung für das Gemeinwesen angestrebt wurde, ist fraglich. Die durch das Verfolgen dieser Möglichkeit entstehende Situation wurde genutzt, um eine Blockade herbeizuführen. Auch letzterer Lösung ist das Gemeinwohlargument zugänglich.

Die wiederholten Äusserungen im Parlament, dass die Reform nicht gegen den Willen des Bundesrates erfolgen sollte,³³⁵ erläutern nicht nur eine starke Stellung des Bundesrates bei der anfänglichen Ausgestaltung der Agenda, sondern auch seinen Einfluss auf das Ergebnis. In weitem Umfang muss er als effektiver Veto-Spieler gelten.

Koalitionen

Im Konkordanzsystem liegt grosses Gewicht auf Kompromissen, der Einbettung möglichst vieler gesellschaftlicher Kräfte und auf breit abgestützten Entscheidungen (keine „minimal winning coalitions“).³³⁶ Gegenpol zur Konkordanzdemokratie in ihrer schweizerischen Ausprägung mit einer Allparteienregierung ist die Konkurrenzdemokratie mit minimal zwei Parteien. Eine gemässigte Form stellt die Koalitionsdemokratie in Form einer Mitte-Rechts- oder einer Mitte-Links-Regierung dar.³³⁷ Eine Mitte-Links-Koalition hätte für das Neunermodell herbeigeführt werden sollen. Die angestrebte Koalition fiel aber vollständig auseinander, was unter anderem in den Voten von Frau Ständerätin Brunner deutlich zum Ausdruck kam.³³⁸

„*Veil of ignorance*“

Der Entscheid für ein Neunermodell hätte wenigstens ansatzweise die Bedingungen eines „veil of ignorance“ erfüllt. Unklar ist vor allem, wie sich eine solche Aufteilung auf die Wählergunst und damit auf die Parteien ausgewirkt hätte. Da ein entsprechender Entscheid im Parlament

³³⁵ Gross (S, ZH, für die Kommission): AB 2004 N 271 und 279; Engelberger (RL, NW): AB 2004 N 274; Joder (V, BE): AB 2004 N 276

³³⁶ Tschannen § 21 Nr. 2035 S. 393

³³⁷ Riklin S. 2

³³⁸ Brunner (S, GE): AB 2004 S 220 f.

keine Mehrheit fand, ist die Frage hinfällig. Ausserdem hätte der Vorschlag auch noch der Zustimmung von Volk und Ständen bedurft.

Bedrohung des Status quo

Betreffend den Vorschlag 2001 hatte die SVP den Status quo mit einer möglichen Initiative zur Volkswahl des Bundesrates bedroht. Das Versprechen der Parteileitung diese noch im Jahre 2000 zu lancieren, wurde jedoch nicht eingehalten.³³⁹ Der Effekt dieser Ankündigung muss als minder erheblich angesehen werden, gemäss den Arbeitshypothesen hätten die parteipolitischen effektiven Vetospieler eigentlich kompromissbereiter sein sollen. Die gefundene Lösung bestand aber in erster Linie in der Rückweisung an den Bundesrat, da die Situation im Verhältnis der Kammern blockiert war. Sie führte zur Aussage des Bundesrates, dass er eine Neunerlösung mittlerweile gar keinem Ergebnis vorziehe,³⁴⁰ womit er seine Kompromissbereitschaft und ein mögliches Scheitern der Bemühungen zur Bedrohung erklärte. Mit der Rückweisung wurde schliesslich eine Art Entscheidvertagung erlangt, allerdings wesentlich ergänzt mit der Möglichkeit für den Bundesrat, die Agenda neu zu gestalten, womit mehr als ein Nullsummenspiel erreicht werden sollte.³⁴¹

Scheitern

Das Agenda-Setting erfolgte zwar auftragsgemäss, durch die Art und Weise wie der Vorschlag entstand, auf Grund einer kleinen Mehrheit, die nach der Bundesratswahl von 2003 nicht mehr vorhanden war, verschlechterten sich die Chancen der Vorlage in der Folge. Auch wie der Vorschlag vertreten wurde, trug nicht zur Förderung des Vorhabens bei.³⁴² Die Alternative hätte für den Bundesrat im Antrag bestanden, die Motion abzuschreiben.³⁴³ Erledigt worden wäre das Reformbestreben auch, wenn das Parlament die Rückweisung an den Bundesrat abgelehnt

³³⁹ Hirter, *Schweizerische Politik 1990-2001* S. 24

³⁴⁰ *Geschäftsnr. 01.080: Zusammenfassung, Entwurf 6, zweiter Absatz*

³⁴¹ Gross (S, ZH, für die Kommission): AB 2004 N 279

³⁴² Linder S. 240

³⁴³ Art. 122 Abs. 3 Bst. a ParlG

hätte.³⁴⁴ Das mochte aber weder der Bundesrat beantragen, noch das Parlament zulassen.

Die Rückweisung war in der Folge nicht mehr mit dem Auftrag verbunden bestimmte Modelle zu prüfen, sondern die Stärkung der politischen Führung, eine Entlastung des Bundesrates von Verwaltungsaufgaben und eine Effizienzsteigerung der Verwaltung zu berücksichtigen.³⁴⁵ Damit waren alle zur Diskussion gestellten grundlegenden Modelle der 1990er-Jahre besprochen und durch das Volk bereits 1996 oder in dieser Reformetappe im Parlament verworfen worden. Die Suche nach einer Lösung ging wieder von vorne los und diesmal von Anfang an mit Berücksichtigung von Verwaltungsreformen.

Der Entscheid über die Regierungsreform war im Laufe der Verhandlungen im Parlament bis nach den Bundesratswahlen 2003 verschoben worden,³⁴⁶ was deutlich werden lässt, dass die Frage nach der Repräsentation im Bundesrat wichtiger war als die Regierungsreform, diese Frage gewissermassen im Schatten des Wahlentscheides stand und massgeblich von den Auffassungen innerhalb des Bundesrates abhing. Mit der Wahl verbunden war die im Parlament mehrfach geäusserte Meinung, dass der neu zusammengesetzte Bundesrat die Möglichkeit bekommen solle, neue Vorschläge auszuarbeiten.³⁴⁷

Eine besondere Krisen- oder Drucksituation war nicht mehr vorhanden. Der Bundesrat gab in seiner neuen Zusammensetzung einer weiteren Verwaltungsreform einiges Gewicht³⁴⁸ und sah seinen bisherigen Vorschlag nicht mehr beziehungsweise nicht mehr mit einer Mehrheit unterstützt. Das sind gewichtige Gründe, warum diese Reformetappe erfolglos verlief. Das Gelegenheitsfenster öffnete sich durch die angestrebten institutionellen Reformen der 1990er-Jahre zu wenig um eine Reform erfolgreich zu gestalten. Es tat sich erst mit den verschiedenen Krisen- und Drucksituationen seit dem Jahre 2008 wieder auf.

³⁴⁴ Brunner (S, GE): AB 2004 S 220; Schmid-Sutter (C, AI): AB 2004 S 223

³⁴⁵ AB 2004 N 270 und 280

³⁴⁶ AB 2003 S 10; AB 2004 N 219

³⁴⁷ Gross (S, CH, für die Kommission): AB 2004 N 271 und 279; Bühlmann (G, LU): AB 2004 N 275; Joder (V, BE): AB 2004 N 276

³⁴⁸ Blocher (Bundesrat, V, ZH): AB 2004 N 277 f.; Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007: BBl 2004 1191

Als einzig zählbares Ergebnis des Reformanstosses aus dem Jahre 2001 resultierte eine Verwaltungsreform.³⁴⁹ Sie beinhaltete eine Vielzahl kleinerer Projekte, welche unter der Bezeichnung „Verwaltungsreform 2005/2007“ durchgeführt wurde. Sie bestanden unter anderem aus der Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen der Departemente und Ämter nach einer einheitlichen Methode,³⁵⁰ der Überprüfung der Verwaltung auf Doppelspurigkeiten³⁵¹ oder auch der Überprüfung der Notwendigkeit von ausserparlamentarischen Kommissionen.³⁵² Letzteres Projekt führte zu einer Änderung des RVOG.³⁵³ Ausserdem hätte eine Neugliederung der Departemente erfolgen sollen. Dieses Vorhaben wurde am 21. Mai 2008 aufgegeben.³⁵⁴ Der Schlussbericht zur „Verwaltungsreform 2005/2007“ bescheinigte der Bundesverwaltung insgesamt einen guten Zustand³⁵⁵ und zog eine positive Projektbilanz, auch wenn „Akzeptanz und Unterstützung“ je nach Departement verschieden gewesen seien.³⁵⁶ Dem Bundesrat wurde unter anderem vorgeschlagen, in der Legislatur 08/11 keine weiteren departementsübergreifenden Reformen durchzuführen.³⁵⁷

Aus Sicht der Regierungsreform bleibt festzuhalten, dass in dieser Etappe ausser einer Blockade kaum etwas erreicht wurde.

³⁴⁹ Fässler, *Public Management* 3/2005 S. 11

³⁵⁰ Schlussbericht REF 05/07 Bst. A Ziff. 2.1.3 S. 8

³⁵¹ Schlussbericht REF 05/07 Bst. A Ziff. 2.4.1 S. 13

³⁵² Schlussbericht REF 05/07 Bst. A Ziff. 2.9.2 S. 17

³⁵³ Schlussbericht REF 05/07 Bst. A Ziff. 2.9.3 S. 18; AS 2008 5941

³⁵⁴ Medienmitteilung der BK vom 21. Mai 2008

³⁵⁵ Schlussbericht REF 05/07 S. 5 und Bst. B Ziff. 8.2 S. 21

³⁵⁶ Schlussbericht REF 05/07 Bst. B Ziff. 8.1 S. 20

³⁵⁷ Schlussbericht REF 05/07 Bst. B Ziff. 9 S. 22 und Bst. C. Ziff. 16 S. 25

4.4 VORSCHLAG 2010

4.4.1 VON DER RÜCKWEISUNG 2004 ZUM VORSCHLAG 2010

Die Räte gaben im Jahre 2005 einer parlamentarischen Initiative aus dem Jahr 2004, welche ein halbes Jahr nach der Rückweisung der Vorlage aus dem Jahr 2001 auf grundlegende Änderungen und eine neue Regierungsform abzielte, keine Folge.³⁵⁸ Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums nutzten die Parlamentarier seit der Rückweisung noch über zwanzig Mal die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumente um eine Regierungsreform anzubahnen oder entsprechende Fragen zu stellen.³⁵⁹ Darunter befinden sich auch drei Motionen von Didier Burkhalter,³⁶⁰ den die Vereinigte Bundesversammlung am 16. September 2009 zum Bundesrat wählte.³⁶¹

Im die Notwendigkeit einer Regierungsreform mitbegründenden Bereich der Aussenpolitik wurde am 12. Februar 2008 die Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)“ eingereicht.³⁶² Sie kam am 1. September 2009 zustande.³⁶³ Im Jahre 2008 beschloss die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) die strategische politische Steuerung des Bundesrates vertieft zu untersuchen.³⁶⁴

Am 19. Februar 2009 reichte die SPK-N aus Sorge um die demokratische Legitimation staatlichen Handelns und auf Grund der Kritik, der Bundesrat habe in Zusammenhang mit dem Swissair-Grounding (2001), der Finanzkrise (2008) oder auch der Aktenvernichtung im Fall Tinner (2008-2009) das Parlament umgangen,³⁶⁵ eine parlamentarische

³⁵⁸ *Geschäftsnr. 04.462*

³⁵⁹ *Geschäftsnr. 04.462, 06.3245, 06.3653, 09.3105, 09.3155, 09.3447, 09.4164, 09.4226, 09.4323, 09.5381, 10.3100, 10.3109, 10.3110, 10.3129, 10.3135, 10.3230, 10.3392, 10.3393, 10.3394, 10.3631, 10.3632, 10.3633; bis Juni 2011 zusätzlich dreimal: Geschäftsnr. 10.3807, 10.3874, 11.5233*

³⁶⁰ *Geschäftsnr. 06.3245, 06.3653, 09.3155*

³⁶¹ *AB 2009 N 1846*

³⁶² *BBl 2008 1485*

³⁶³ *BBl 2009 6057*

³⁶⁴ *Bericht strategische politische Steuerung S. 3079*

³⁶⁵ *Joder (V, BE, für die Kommission): AB 2010 N 1201*

Initiative ein.³⁶⁶ Sie verlangte die möglichst schnelle Wiederherstellung der normalen demokratischen Kompetenzordnung bei Anwendung von Notstandsrecht durch den Bundesrat.³⁶⁷ Am 8. Januar 2010 wurde die Unterschriftenliste zu einer eidgenössischen Volksinitiative „Volkswahl des Bundesrates“ eingereicht.³⁶⁸ Schliesslich erweiterte der Bundesrat am 13. Januar 2010 den Kreis der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre um eine Person im Eidgenössischen Finanzdepartement, die für internationale Finanz- und Steuerfragen zuständig ist.³⁶⁹ Damit ist die Zahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bei vier angelangt.

Übersicht 11: Staatssekretariate seit 2010³⁷⁰

Staatssekretariat/Departement	Staatssekretär/-in
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) im EFD	Michael Ambühl
Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) im EDI	Mauro Dell'Ambrogio
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im EVD	Marie Gabrielle Ineichen-Fleisch ³⁷¹
Staatssekretariat (STS) im EDA	Peter Maurer

Bericht strategische politische Steuerung

Der Bericht „Die strategische politische Steuerung des Bundesrates“ wurde am 23. März 2010 an den Bundesrat überwiesen und veröffentlicht.³⁷² Kritikpunkte waren, dass der Bundesrat seine Führungsfunktion zu wenig wahrnehme und die politische strategische Steuerung einzel-fallorientiert und sektoriell ausgerichtet sei.³⁷³ Es bestehe ein erheblicher Handlungsspielraum zur Optimierung. Dieser sei auszuloten und entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

³⁶⁶ Geschäftsnr. 09.402; Bericht SPK-N vom 5. Februar 2010: BBl 2010 1563

³⁶⁷ BBl 2010 1564

³⁶⁸ BBl 2010 290: Die Sammelfrist lief bis zum 26. Juli 2011

³⁶⁹ Medienmitteilung des EFD vom 13. Januar 2010

³⁷⁰ Eidgenössischer Staatskalender: www.staatskalender.admin.ch

³⁷¹ Seit 1. April 2011: Medienmitteilung des EVD vom 2. Februar 2011

³⁷² Curia Vista, SDA-Meldung: Regieren ohne Strategie

³⁷³ Bericht strategische politische Steuerung S. 1

Der Bundesrat wurde gebeten, bis am 30. April 2010 Bericht zu erstatten, welcher Zeitplan für die Regierungsreform vorgesehen sei und wie die Ergebnisse der Untersuchung einbezogen werden könnten. Auf konkrete Empfehlungen wurde aber mit Blick auf die laufende Regierungsreform verzichtet.³⁷⁴

4.4.2 INHALT DER VORSCHLÄGE

Kurz nach Veröffentlichung des vorerwähnten Berichtes präsentiert der Bundesrat am 25. März 2010 die Leitplanken für den weiteren Reformanlauf.³⁷⁵

Übersicht 12: Leitplanken der Regierungsreform 2010

– Eine Verlängerung der Amtsdauer des Bundespräsidenten auf zwei Jahre,
– die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten ohne Wiederholungsmöglichkeit durch den Bundesrat oder das Parlament,
– die Wahl des Vizepräsidenten ebenfalls durch den Bundesrat oder das Parlament auf ein Jahr,
– die Stärkung des Stabs für das Präsidium durch Integration in die Bundeskanzlei oder in das jeweilige Departement des Bundespräsidiums und
– den Ausbau des Systems der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Die Verlängerung der Amtsdauer macht eine Verfassungsreform und eine Volksabstimmung notwendig.

³⁷⁴ Bericht strategische politische Steuerung S. 2

³⁷⁵ Medienmitteilung der BK vom 25. März 2010

Stellungnahme zur strategisch politischen Steuerung

Zum Bericht zur strategisch politischen Steuerung nimmt der Bundesrat am 21. April 2010 Stellung. Er verweist darauf, dass im Rahmen der Regierungsreform eine Reihe von Vorschlägen und Massnahmen für die Optimierung seiner Regierungstätigkeit geprüft würden. Praxisferne Steuerungs- und Kontrollinstrumente sollen aber nicht eingeführt werden. Die Möglichkeiten in der Schweiz mit mehrjährigen Programmen zu regieren seien begrenzt, da dies die Bildung von Koalitionen voraussetze.³⁷⁶ Hingewiesen wird auf eine Änderung des Auftrags aus dem Jahre 1993 des Prospektivstabs der Bundeskanzlei, welcher der GSK als Steuerungsorgan eine wichtige Rolle zukommen lasse.³⁷⁷

4.4.3 STELLUNGNAHMEN DER PARTEIEN³⁷⁸

Alle bis auf eine der in der Regierung vertretenen Parteien haben nach Bekanntgabe der Vorschläge eine Stellungnahme veröffentlicht. Unbekannt ist bis anhin die offizielle Position der SPS, weshalb die Einschätzung der Ausgangslage unvollständig bleibt. Geäussert hat sich hingegen die GPS.

Die aus den Vorschlägen des Bundesrates und den Stellungnahmen der Parteien bestehenden Übereinstimmungen innerhalb eines möglichen „winsets“ sind in Anhang 4 abgebildet. Die Bewertungen der Parteien konzentrieren sich auf die beiden Themenkreise der Verlängerung der Amtsdauer sowie der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Beschränkt auf diese Stellungnahmen und abgesehen von der weitgehenden Ablehnung der Vorschläge durch die SVP sowie dem Fehlen einer Stellungnahme der SPS, besteht eine Übereinstimmung unter den Positionen der Regierungsparteien, welche eine Durchsetzung des Vorhabens im Vergleich mit den Vernehmlassungsergebnissen zum Vorschlag der letzten Reformetappe nicht von vornherein sehr schwierig oder gar aussichtslos erscheinen lässt. Es fällt auf, dass nur die BDP und die SVP zur Wahl der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers durch

³⁷⁶ *Stellungnahme strategische politische Steuerung S. 3163*

³⁷⁷ *Stellungnahme strategische politische Steuerung S. 3164*

³⁷⁸ *Anhänge 3 und 4*

den Bundesrat oder das Parlament Stellung genommen haben, mit der Äusserung gegenteiliger Standpunkte.

4.4.4 WEITERE ANSTÖSSE UND DIE ZUSATZBOTSCHAFT

Resolution des Tessiner Kantonsparlaments

Eine Aufstockung der Zahl der Bundesratsmitglieder von 7 auf 9 fordert eine am 10. Mai 2010 verabschiedete Resolution des Tessiner Kantonsparlaments, um die Chancen für die Vertretung im Bundesrat für das Tessin zu erhöhen. Genannt sind zudem organisatorische und kulturelle Gründe.³⁷⁹ Die Einreichung der entsprechenden Standesinitiative erfolgt am 18. Mai 2010.³⁸⁰

GPK-Bericht Finanzkrise/UBS-Kundendaten

Im Bericht der GPK-N und der GPK-S vom 30. Mai 2010 „Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA“ üben die Kommissionen Kritik am Bundesrat.³⁸¹ Sie reichen auf Grund der Untersuchungsergebnisse verschiedene Empfehlungen ein, wie die Anpassung des Stellvertretungssystems des Bundesrates an eine moderne Regierungstätigkeit, und unterstreichen diese mit der Ergreifung von drei Motionen betreffend die Regierungsreform.³⁸²

Gefordert wird zunächst im Rahmen einer Revision des RVOG die Verankerung der durchgehenden Schriftlichkeit der Beratungen und Beschlüsse des Bundesrates. Als Ausgleich zur bisherigen Übergewichtung des Departementalprinzips seien vermehrt Dreier-Ausschüsse zu bilden. Mit einer Motion geben die Kommissionen auch ihrem Anliegen Nachdruck, Massnahmen zur Stärkung der Wahrnehmung der kollektiven Verantwortung des Bundesrates zu ergreifen.³⁸³

³⁷⁹ NZZ-Online vom 10. Mai 2010, abgerufen am 1. August 2011

³⁸⁰ Geschäftsnr. 10.321

³⁸¹ GPK-Bericht Finanzkrise/UBS-Kundendaten S. 3108; Geschäftsnr. 10.3392 (GPK-N) und gleichlautend 10.3631 (GPK-S) sowie 10.054

³⁸² Übersicht im Anhang 8 des GPK-Berichts Finanzkrise/UBS-Kundendaten S. 3453 ff.

³⁸³ Motionen 2, 3 und 4: GPK-Bericht Finanzkrise/UBS-Kundendaten S. 3121 ff. und Anhang 8 S. 3453 ff.

Empfohlen wird schliesslich ein umfassendes Controlling der Bundeskanzlei. Ein wichtiger Punkt für die GPK im Rahmen der Regierungsreform sei, dass die Bundeskanzlei ihre Aufgabe als Stabsstelle der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten und des Gesamtbundesrates in Zukunft „...umfassender und mit mehr Durchschlagskraft...“ wahrnehmen könne.³⁸⁴

4.4.5 ZUSATZBOTSCHAFT ZUR REGIERUNGSREFORM

Die Verabschiedung der für vor dem Sommer angekündigten Zusatzbotschaft betreffend die Regierungsreform verschiebt der Bundesrat auf einen Zeitpunkt nach den Sommerferien 2010, um die Berücksichtigung der Empfehlungen der GPK's in der Botschaft prüfen zu können.³⁸⁵ Dieser Zeitpunkt liegt nach dem Abschluss der eigentlichen Arbeiten der vorliegenden Untersuchung. Die Ansinnen des Bundesrates sind als Ergänzung aufgenommen.

Inhalt

Im Wesentlichen bleibt es bei den als „Leitplanken“ genannten Vorschlägen. Weitreichende Änderungen sind nicht beabsichtigt. Kernpunkt ist die Verlängerung der Amtsdauer im Bundespräsidium auf zwei Jahre, welche auf Verfassungs- und Gesetzesstufe umzusetzen ist.³⁸⁶ Sie soll im Unterschied zu den „Leitplanken“ ebenso für das Vizepräsidium gelten.³⁸⁷ Die Idee der Integration des Führungsstabs in die Bundeskanzlei soll nicht mehr berücksichtigt werden, da unter anderem die Einbindung ins Tagesgeschäft des Fachdepartements eine wichtige Stütze bei der Wahrnehmung der Präsidialaufgaben sei. Die Verknüpfung des Stabs mit dem jeweiligen Fachdepartement soll nicht mehr weiterverfolgt werden, da unter gegebener Voraussetzung eine vierjährige Amtsdauer vorzuziehen sei, dieser Ausdehnung jedoch grundsätzliche Bedenken entgegenstünden.³⁸⁸

³⁸⁴ GPK-Bericht Finanzkrise/UBS-Kundendaten S. 26

³⁸⁵ Medienmitteilung der BK vom 18. Juni 2010

³⁸⁶ Zusatzbotschaft S. 7816 ff.

³⁸⁷ Zusatzbotschaft S. 7819

³⁸⁸ Zusatzbotschaft S. 7187

Erweitert sind die Vorschläge in Berücksichtigung des GPK-Berichts Finanzkrise/UBS-Kundendaten betreffend das Stellvertretungssystem, die Dreier-Ausschüsse und der Sicherstellung der kollektiven Führung. Letztere umfasst die Verankerung einer Berichterstattungspflicht der Bundesrätinnen und Bundesräte auf Gesetzesstufe und die Beratung in Informations- und Kommunikationsfragen zu allen Geschäften durch die Bundesratssprecherin oder den Bundesratssprecher.³⁸⁹ Aufgenommen ist ebenso die Stärkung der Bundeskanzlei. Sie soll durch die ausdrückliche Regelung der Praxis im Gesetz, wonach die Bundeskanzlei für die Ausfertigung der Beschlüsse des Bundesrates verantwortlich ist, erreicht werden. Die Geschäftskontrolle soll verstärkt und die Protokollführung verbessert werden. Geprüft werden sollen unter anderem auch Massnahmen im Bereich der Früherkennung von und der Organisationsunterstützung in Krisen.³⁹⁰

Die Unterstützungs- und Entlastungsfunktionen der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sollen ebenfalls im Gesetz umschrieben werden. Zu diesen gehören insbesondere Vertretungsrechte des Bundesrates in den Kommissionen ohne politische Verantwortung. Es bestehe Bedarf an vier bis sechs zusätzlichen Staatssekretärinnen und Staatssekretären.³⁹¹

Weitere Verbesserungen betreffen Verfahrensfragen wie die Vorbereitung von Bundesratsgeschäften und die Entlastung von Routinegeschäften auf Verordnungsstufe,³⁹² bleiben für die vorliegende Untersuchung einer Regierungsreform unberücksichtigt³⁹³ und sind auch nicht Gegenstand der mit der Zusatzbotschaft durch Gesetzes- und Verfassungsänderungen verfolgten Ziele.³⁹⁴

Schliesslich wird angekündigt, über die Departementgliederung bis Ende 2010 zu entscheiden.³⁹⁵ Die Kommission Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) unterstreicht die jahrelange Forderung des Parlaments nach der Schaffung eines Bildungsdepartements

³⁸⁹ Zusatzbotschaft S. 7820

³⁹⁰ Zusatzbotschaft S. 7822

³⁹¹ Zusatzbotschaft S. 7822 f.

³⁹² Zusatzbotschaft S. 7823

³⁹³ Oben 4.1.5: „Verbesserung der Geschäftstätigkeit“

³⁹⁴ Zusatzbotschaft S. 7813

³⁹⁵ Zusatzbotschaft S. 7823

am 2. Februar 2011 mit dem Ansinnen, die Organisationskompetenz wieder dem Parlament zu übertragen, falls das Vorhaben bis zur nächsten Legislatur nicht umgesetzt werde.³⁹⁶ Über die Umverteilung zugunsten des EVD und einige weitere Änderungen hat der Bundesrat am 29. Juni 2011 entschieden. Das Inkrafttreten erfolgt auf den 1. Januar 2013.³⁹⁷

Mitbericht zur Zusatzbotschaft

Die Zusatzbotschaft veranlasst die Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte zum Mitbericht vom 27. Januar 2011.³⁹⁸ Gemäss ihrer Auffassung ist die Revisionsvorlage nicht geeignet den gesteigerten Ansprüchen an die Regierung nachhaltig gerecht zu werden. Neben der Bewertung der Vorschläge des Bundesrates legen die Kommissionen ihre eigenen Vorstellungen dar. Die Ansinnen, welche weiter gehen als diejenigen des Bundesrates werden im Sommer 2011 durch eine Subkommission der Staatspolitischen Kommission geprüft.³⁹⁹ Mit der Zusatzbotschaft hat der Bundesrat seinen Auftrag aus dem Jahr 2004 erfüllt, den nächsten Schritt muss das Parlament unternehmen.⁴⁰⁰

³⁹⁶ Geschäftsnr. 11.402

³⁹⁷ Medienmitteilung des Bundesrates vom 29. Juni 2011

³⁹⁸ Geschäftsnr. 01.080: Mitbericht der Geschäftskommissionen der Eidgenössischen Räte

³⁹⁹ Geschäftsnr. 11.5233: Antwort des Bundesrates vom 7. Juni 2011

⁴⁰⁰ Zusatzbotschaft S. 7815 und Geschäftsnr. 11.5233: Antwort des Bundesrates vom 7. Juni 2011

5 FOLGERUNGEN

5.1 BEHARRUNGSVERMÖGEN UND PFADABHÄNGIGKEIT

Das Beharrungsvermögen der Institution der Regierung in der Schweiz spricht für sich. Sie blieb von grundlegenden Reformen unangetastet beziehungsweise verschont.

5.1.1 WEITREICHENDE REFORM

Die grundlegende Reform konzentrierte sich nach dem Scheitern der „Staatssekretärenvorlage“ auf die Einführung einer zweiten Regierungsebene unter Beibehaltung des Kollegialitäts- und Departementalprinzips.⁴⁰¹

Zur institutionellen Stabilität der Regierung tragen die Regelungen auf Verfassungsebene bei, durch welche sie im Kern den Veränderungen und dem Machtkampf der Parteien weitgehend entzogen sind.⁴⁰² Je nach Ausgestaltung eines weitreichenden Reformvorhabens wäre ein fundamentales Abrücken vom in der Verfassung festgelegten Kollegial- und Departementalprinzip mit Unterstützung von Volk und Ständen als verbleibende institutionelle Veto-Spieler notwendig gewesen.⁴⁰³

Nach den Untersuchungshypothesen ist eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte schwierig umsetzbar. Durch diese nimmt das Gewicht des einzelnen Mitglieds ab, der Bundesrat selber müsste gegen eine Reform sein und war es auch. Seine Argumentation stützte sich auf die erschwerte Konsensfindung und die Erhöhung des administrativen Aufwands.⁴⁰⁴ Durch die Reform entstehende Zusatzkosten waren ausserdem bei der Abstimmung über die Parlamentsreform⁴⁰⁵ wie auch betreffend die „Staatssekretärenvorlage“⁴⁰⁶ für das Stimmvolk ein gewichtiger

⁴⁰¹ Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2111 ff.

⁴⁰² Neidhart S. 330

⁴⁰³ Neidhart S. 330

⁴⁰⁴ AB 1991 N 171; Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2112

⁴⁰⁵ Vox-Analyse S. 17

⁴⁰⁶ Vox-Analyse S. 16

Grund der Ablehnung, ähnliche Vorschläge dürften auf denselben Widerstand treffen.

Die Idee eines grundlegenden Systemwechsels, insbesondere die Einführung eines Konkurrenzmodells wird vom Bundesrat, soweit das jemals der Fall war, schon länger nicht mehr in Betracht gezogen und ein Zurückkommen auf dieses ist gemäss den Stellungnahmen der Parteien auch keine Option. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die Einführung eines bipolaren Konkurrenzsystems oder von konkurrenzdemokratischen Elementen bei der Regierungsbildung einschneidende Veränderungen oder doch weitgehende Verschiebungen bei den Kräfteverhältnissen unter den Parteien voraussetzen würden.⁴⁰⁷ Hingegen wurde darauf hingewiesen, dass die Entwicklungen des schweizerischen Systems im Zeitraum von 1997-2007 Elemente einer Abkehr vom Extremtyp der Konkordanzdemokratie beinhalten.⁴⁰⁸

5.1.2 INKREMENTALISTISCHE REFORMEN

Eine Verlängerung der Amtsdauer des Präsidiums begründet für sich keine weitreichende Reform, auch wenn eine Verfassungsänderung notwendig ist. Die Wirkungen einer Verlängerung von einem auf zwei Jahre sind dafür zu gering. Die mit dem Vorschlag der Stärkung des Präsidiums verbundenen Fragen nach den Wahlmodalitäten und den Kompetenzen lassen mögliche schrittweise Entwicklungen zu. Würde die inkrementalistische Entwicklung betreffend Aufwertung des Präsidiums in den Ausführungen zu den Reformen bis 1992 nicht berücksichtigt oder abgelehnt, würde mit der Verlängerung der Amtsdauer ein möglicher inkrementalistischer Entwicklungspfad begründet.

Die Bundeskanzlei hatte eine Aufwertung mit dem VwOG von 1978 erfahren. Mit der Verfassung von 1999 wurde die schrittweise Herauslösung der Parlamentsdienste aus der Bundeskanzlei zu einem Ende geführt und sie gleichzeitig als allgemeine Stabsstelle ausgewiesen.⁴⁰⁹ Eine weitere Aufwertung im Rahmen der beabsichtigten Verbesserung des Stabs der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten wäre möglich.

⁴⁰⁷ Krumm S. 683; a.a.O.: Fn 4, Linder S. 328

⁴⁰⁸ Krumm S. 700 f.; a.a.O.: Vatter, Normalfall (S. 33 ff.)

⁴⁰⁹ Mader, Verfassungsrecht der Schweiz § 67 Nr. 52 f. S. 1066

Die Organisationskompetenz erscheint weder in den Vorschlägen des Jahres 2001 noch in denjenigen des Jahres 2010. Hingegen übte die WBK-N im Jahr 2011 mit der Androhung Druck aus, diese wieder dem Parlament zu übertragen, wenn der Bundesrat die Umbildung der Departemente nicht von sich aus vornehme.⁴¹⁰ Die Änderungen der Organisationskompetenz hatten den Charakter einer schrittweisen Entwicklung. Beim Erlass des neuen RVOG hatte sich die Auffassung durchgesetzt, dass der Bundesrat als verantwortliches Organ für das Funktionieren der Bundesverwaltung auch bestimmen soll, wie diese aufgebaut ist, was im Parlament unbestritten blieb.⁴¹¹ Nach der Übertragung der Kompetenz im ersten⁴¹² und dem Wegfall des Genehmigungsvorbehalts im zweiten Schritt,⁴¹³ war der Entwicklungspfad bereits abgeschlossen. Eine Weiterentwicklung des Themengebietes ist abgesehen von einer Rückentwicklung nur auf neuen Pfaden denkbar.

Umverteilungen von Ämtern zwischen den Departementen führen zu Gewichtsverschiebungen zwischen diesen und sind daher ohne die Zustimmung der betroffenen Bundesrätinnen und Bundesräte schwer zu bewerkstelligen, auch wenn darauf hingewiesen wird, dass einem einzelnen Bundesrat auf Grund des Kollegialprinzips keine Vetoposition zukommt, weil dies zu einer Politik auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führen würde.⁴¹⁴ Eine Änderung scheiterte zuletzt im Jahr 2008.⁴¹⁵ Die Umverteilung im Jahre 2011 entsprach einer langjährigen Forderung des Parlaments. Dass die Vorsteher der betroffenen Departemente der gleichen Partei angehören, dürfte dabei kein Nachteil gewesen sein.

Gemäss den Leitplanken des Bundesrates im Jahre 2010 soll eine Stärkung des Führungsstabs für das Bundespräsidium erfolgen. Sie stellt allgemeiner betrachtet eine Verbesserung im Bereich der Stäbe dar, eine Entwicklung, die auch betreffend die Generalsekretariate festgestellt worden ist.

⁴¹⁰ *Geschäftsnr. 11.402*

⁴¹¹ *Botschaft RVOG 1996 S. 6*

⁴¹² *Botschaft RVOG 1993 S. 1005*

⁴¹³ *Botschaft RVOG 1996 S. 6; AS 1997 2022*

⁴¹⁴ *Botschaft Staatsleitungsreform 2001 S. 2111*

⁴¹⁵ *Medienmitteilung der BK vom 21. Mai 2008*

Schrittweise Änderungen finden sich auch bei den Staatssekretärinnen und Staatssekretären. Das lässt sich an deren Zahl relativ leicht nachvollziehen. Nach der ersten Verleihung des Titels an zwei Amtsdirektoren⁴¹⁶ in den 1970er-Jahren und der Erweiterung des Personenkreises anfangs der 1990er-Jahre auf drei⁴¹⁷, erfolgte eine neuerliche Vergrößerung der Zahl auf vier im Jahr 2010.⁴¹⁸ Politische Verantwortung kommt ihnen nach wie vor nicht zu, sie wird aber in der Diskussion um die Vorschläge 2010 erneut thematisiert. Ob diese Entwicklung quasi aus dem Pfad springt und beispielsweise die Einführung einer separaten Ministerebene ermöglicht, bleibt offen. Einzig die CVP hat sich in der laufenden Reformetappe ausdrücklich für eine Ministerebene als langfristiges Ziel ausgesprochen. Damit ist sie zu ihrer eigenen Position in der Vernehmlassung zu den Vorschlägen 2001 und dem ursprünglichen FDP-Modell zurückgekehrt.

5.1.3 NACHWEIS DER PFADABHÄNGIGKEIT

Dass es sich bei den eingeführten oder beabsichtigten Änderungen tatsächlich um pfadabhängige Entwicklungen handelt, lässt sich anhand folgender Kriterien untermauern:

*Hohe Anlaufkosten sorgen dafür, dass eine Abkehr vom bisherigen Entwicklungspfad zu teuer ist.*⁴¹⁹

Mit den Anlaufkosten eines Konkurrenzmodells setzte sich Germann auseinander. Als Kosten beim Übergang zu einer neuen Ordnung wird zunächst der Institutionenkonflikt um die Einführung des Systems auf dem Weg der Totalrevision der Bundesverfassung angeführt. Einmal angenommen würden der Ruf nach weiteren Anpassungen und weitere Revisionsvorlagen folgen. Dazu kämen eine erhöhte Belastung für Regierung und Parlament, die Notwendigkeit eines Parteiengesetzes und eines neuen Wahlrechts. Unter anderem wurden auch die Auswirkungen auf die Parteien und auf die Politiker erwähnt, die sich im eingeführten System neu formieren und arrangieren müssten. Die erhöhten laufenden

⁴¹⁶ Botschaft RVOG 1993 S. 1005

⁴¹⁷ Historisches Lexikon der Schweiz, Raimund E. Germann, Gruppenbildung und Staatssekretäre

⁴¹⁸ Medienmitteilung des EFD vom 13. Januar 2010; Übersicht 11, S. 64

⁴¹⁹ Csizgó S. 142

Kosten schätzte er auf einen Betrag, welcher ein Promille des damaligen Bundesbudgets nicht wesentlich überschreiten sollte.⁴²⁰

Der Zwischenbericht Führungsstrukturen der AGFB als auch die Botschaft über ein Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz von 1993⁴²¹ nahmen die Anlaufkosten nicht als Thema auf. Hingewiesen wurde nur auf die Vor- und Nachteile der Einführung eines Konkurrenzsystems. Europa-Kompatibilität,⁴²² effizientere Entscheidungswege, die stärkere Schiedsrichterrolle des Volkes und eine allenfalls erhöhte Innovationsfähigkeit des parlamentarischen Systems wurden unter anderem die mögliche Instabilität, die Zuspitzung des Regierungssystems auf die Person der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten und ein Verlust der Integrationsfähigkeit im Vergleich mit dem bestehenden System entgegengesetzt.⁴²³

Gegen die Erweiterung der Regierung auf neun Bundesräte, eine zwei-stufige Regierung oder den deutlich vermehrten Einsatz von Staatssekretären wurden weniger die Anlaufkosten als die Erhöhung der laufenden Kosten und die Gefahr der Bürokratisierung ins Feld geführt. In den früheren Volksabstimmungen über die Erhöhung der Zahl der Bundesräte waren Letztere wichtige Argumente in der Volksabstimmung und betreffend die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre die Hauptgründe der Ablehnung.⁴²⁴ Die allfällige Kostenerhöhung im Zusammenhang mit den Vorschlägen 2010 ist im Vergleich deutlich geringer.

Die hohen laufenden Kosten können im Übrigen auch als Argument gegen die Konkordanzdemokratie an sich dienen. Als Beispiele werden die Langsamkeit von Entscheidungsprozessen⁴²⁵ oder die direktdemokratischen Instrumente genannt. Die Ergreifung Letzterer als Bremse und Motor für die Herausbildung der Konkordanzdemokratie ist auch mit finanziellem Aufwand verbunden.⁴²⁶

⁴²⁰ *Germann, Verfassungsreform* S. 222

⁴²¹ *Biaggini, Nr. 1, Art. 174 BV Ziff. 6 S. 775*

⁴²² *Zwischenbericht Führungsstrukturen* S. 1122 f.

⁴²³ *Botschaft RVOG 1993* S. 1075

⁴²⁴ *Vox-Analyse* S. 16

⁴²⁵ *Kirchgässner/Feld/Savioz* S. 21 ff.

⁴²⁶ *Biaggini, Nr. 1, Vorbem. zu Art. 136-142 BV Ziff. 5 S. 618*

*Akkumuliertes Wissen ist von Vorteil, weshalb weiter in die vorhandenen Strukturen investiert wird.*⁴²⁷

Gemäss den im Jahre 2010 präsentierten Leitplanken des Bundesrates für die Regierungsreform soll gerade in die bestehenden Strukturen investiert werden, Letztere etwas ausgebaut oder sanft umgestaltet werden. Vorteil ist, dass die bisherige Funktionsweise bekannt ist und ausgehend vom Bestehenden gewünschte oder notwendige Anpassungen vorgenommen werden können.

Am stärksten aufgelöst worden wären die vorhandenen Strukturen mit den grundlegenden Systemwechseln. Lässt man das präsidentielle System ausser Betracht, so hätte das parlamentarische System nach den Untersuchungshypothesen doch den Vorteil gehabt, das für die Akteure nicht klar gewesen wäre, wie sich die Verhältnisse verändern würden und sie somit unter den Bedingungen eines „veil of uncertainty“ hätten agieren müssen. Um diese Bedingungen zu erfüllen, wäre ein entsprechender Entscheid aber eine Voraussetzung gewesen.⁴²⁸

Der Vorteil um das Wissen über das Wesen und die Funktionsweise bestehender Strukturen zeigt sich auch im Bereich der Verwaltung. Mit dem Anwachsen der Bundesaufgaben musste sie erweitert werden.⁴²⁹ Die Regierung stützt sich in vielen Belangen auf eine professionalisierte und verschiedentlich reformierte Verwaltung. Letztere unterstützt wiederum die Gewährleistung der Regierungsfunktionen.⁴³⁰

Der pfadabhängige Charakter spricht gegen eine erhebliche Umverteilung von Ämtern unter dem Aspekt der Vorteile akkumulierten Wissens. Wesentlicher Inhalt der im Juni 2011 beschlossenen Änderung ist die Schaffung eines Bildungsdepartementes, um bessere Voraussetzungen für die „Akkumulation von Wissen“ zu schaffen. Verwaltungsreformen waren regelmässig Folge der Bestrebungen um eine Regierungsreform und bilden auf diese Weise eine Art Interaktionseffekt⁴³¹ der pfadabhängigen Entwicklung. Auch für die Frage gemäss den Leitplanken für

⁴²⁷ Csígó S. 142

⁴²⁸ Kirchgässner/Feld/Savioz S. 10 ff.

⁴²⁹ Nassmacher S. 169

⁴³⁰ Linder S. 236 f. und 308 f.

⁴³¹ Beyer S. 32

eine Regierungsreform aus dem Jahr 2010, wo der Führungsstab des Präsidiums angesiedelt werden soll, kann das Kriterium des akkumulierten Wissens verwendet werden. Der Bundesrat nimmt jedoch in der Zusatzbotschaft aus grundsätzlichen und praktischen Überlegungen von der Umsetzung der Idee einer Herauslösung des Führungsstabs Abstand.⁴³²

*Funktionale Gründe*⁴³³

Die Institutionen der Schweiz können auf eine Erfolgsgeschichte verweisen. Seit ihrer Einsetzung blieb die Schweiz nicht nur von Kriegen verschont, sondern hat sich zu einem Staat mit sehr hohem Lebensstandard entwickelt.⁴³⁴ Gravierende Dysfunktionen, externe Schocks, welche die Funktionserfordernisse des Gesamtsystems ändern, werden als typischer Mechanismus für den Ausgangspunkt institutionellen Wandels auf Grund funktionaler Gründe genannt.⁴³⁵ Für das Vorliegen einer solchen, historisch fundamental veränderten Situation liegen im Untersuchungszeitraum keine Anzeichen vor.

*Machtbasierte Pfadabhängigkeit*⁴³⁶

In der Schweiz ist die Parteienkonkurrenz funktional weitgehend auf die Artikulation unterschiedlicher ideologischer Positionen und sozioökonomischer Interessenlagen beschränkt. Die Parteien anderer westlicher Demokratien finden im Streben nach Regierungsmacht ihre wichtigste Zielorientierung.⁴³⁷ Ob diese etwas länger zurückliegenden Aussagen zur schweizerischen Demokratie noch vollumfänglich zutreffen, kann offen bleiben. Grundlegend ist, dass die im Kapitel über den Bundesrat genannte Integration eine der wichtigen Regierungsfunktionen und die politische Integration an sich eine „herausragende Leistung des schweizerischen Systems“⁴³⁸ ist. Als Charakteristiken der Institutionen für die

⁴³² *Oben* 4.4.5

⁴³³ *Beyer* S. 23

⁴³⁴ *Kirchgässner/Feld/Savioz IX; Linder* S. 19

⁴³⁵ *Beyer* S. 23 und 35

⁴³⁶ *Beyer* S. 23

⁴³⁷ *Nassmacher* S. 170; *Linder* S. 24

⁴³⁸ *Linder* S. 23

Ermöglichung dieser Leistung gehören der Föderalismus, die proportionale Machtteilung und der Politikstil der Konkordanz.⁴³⁹

Die Modifikation, die Neugestaltung oder das Weglassen der Zauberformel ist im Übrigen nicht zwingend mit dem Abrücken von der grundlegenden Idee der Machtteilung verbunden. Sieht man davon ab, dass gemäss den Grundüberlegungen die Parlamentskammern an sich keinen zu starken Bundesrat wollen, sind im Rahmen der Untersuchung keine Anordnungen ersichtlich, welche die festgestellten pfadabhängigen Entwicklungen auf reine Machtmechanismen zurückführen lassen. Es wird vielmehr auf die verbreitete Machtskepsis verwiesen.⁴⁴⁰

Vorteile für die Akteure, wenn sich auch andere gleich entscheiden

Vorteile hat für die Akteure zunächst die Zauberformel. Durch den Entschluss am Festhalten an dieser ist die eigene Position sicherer und Entwicklungen absehbarer. Es bleibt auch Platz für Aushandlungen. Die Regierungsparteien sind gleichzeitig privilegiert und an der Aufrechterhaltung oder Ausbau ihrer Position interessiert.

Die Zauberformel betrifft die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates und nicht in erster Linie seine institutionelle Ausgestaltung. Sie kann den Eintritt in den Bundesrat verzögern⁴⁴¹ und die Präferenzen der einzelnen Mitglieder können entscheidenden Einfluss auf die Regierungsreform nehmen. Erstens bleiben die Zukunft betreffende Überlegungen im Sinne der ex-post-Analyse der Untersuchung unberücksichtigt und zweitens liegt es längerfristig an den Wahlergebnissen, ob die Zauberformel modifiziert oder gar geändert wird. Dennoch sind mit ihrer Modifikation im Jahre 2003, dem Abweichen von der institutionellen Konkordanz durch die Wahl von Eveline Widmer-Schlumpf anstelle von Christoph Blocher im Jahre 2007⁴⁴², die Vorteile des „sich gleich Entscheidens“ in Frage gestellt. Die Auswirkungen auf die Regierungsreform ergeben sich auch indirekt, durch die Person der Gewählten.

⁴³⁹ Linder S. 23

⁴⁴⁰ Brühl S. 507

⁴⁴¹ Neidhart S. 331

⁴⁴² Klenewefers S. 1

*Legitimatorische Gründe*⁴⁴³

Die Anpassung von Institutionen für eine stärkere Ausrichtung auf den internationalen Bereich treffen häufig auf den Widerstand der Kantone und des Volkes.⁴⁴⁴ Insbesondere einem Beitritt zur EU fehlen die legitimatorischen Grundlagen, da er mit Einschränkungen der Volksrechte verbunden wäre,⁴⁴⁵ deren Einführung nicht als richtig angesehen wird und deshalb nicht mehrheitsfähig ist.

Zusammenfassung

Die Ausführungen zum Beharrungsvermögen von Institutionen sowie die Prüfung der Kriterien und Gründe der Pfadabhängigkeit stellen die vorgefundenen inkrementalistischen Entwicklungen in einen weiteren Zusammenhang. Liegt keine Situation vor, welche eine weitreichende Reform notwendig macht, kommen nur Änderungen unter Wahrung einer machtheilig ausgestalteten Repräsentation im Bundesrat sowie des Kollegial- und des Departementalprinzips in Frage. Unter diesen Voraussetzungen sind die Möglichkeiten einer Regierungsreform, soweit nicht neue Wege begangen werden, auf die beschriebenen Entwicklungspfade beschränkt.

Gemäss den Stellungnahmen der Parteien zu den Vorschlägen des Bundesrates 2010 ist eine Regierungsreform auch im bestehenden System nicht ausgeschlossen. Sollte die SVP weiterhin bei ihren Präferenzen bleiben, müsste ein Konsens der Mitte- und der Linksparteien gefunden werden, welche Gestalt er auch immer annehmen mag. Mit der Aufnahme von inkrementalistischen Entwicklungen, die nach den Erklärungsansätzen verbreiteter sind als weitreichende Reformen, hat der Bundesrat Vorschläge eingebracht, deren Umsetzung möglich erscheint.

⁴⁴³ Beyer S. 24 und 34 f.

⁴⁴⁴ Bertelsmann Stiftung: *Sustainable Governance Indicators 2009*

⁴⁴⁵ *Europabericht 2006: BBl 2006 6941 ff.*

5.2 STRATEGIEN

Reformstrategien

Die Analyse der parlamentarischen Verhandlungen zeichnet ein Bild von Einzelvoten, teilweise in Verbindung mit Äusserungen zu persönlichen Präferenzen. Mögliche Einigungsvorschläge sind bei Weitem nicht ersichtlich. Haben sich beim Reformanlauf 2001 CVP und SPS von den in der Vernehmlassung geäusserten Ansichten abgewendet, lassen sich doch kaum strategische Überlegungen herauslesen, ausser die mögliche absichtliche Herbeiführung der Blockierung.

Mit Blick auf die in der Einleitung genannten durchgeführten Reformen bleibt die Feststellung, dass alle Vorhaben mit hohen Zielen gestartet sind, aber nur mit grossen Abstrichen durchgeführt werden konnten. Das lässt daran denken, dass grundlegende Reformen nicht beabsichtigt waren, sondern die strategische Überlegung war, möglichst umfassende Reformen zu fordern, um wenigstens ein paar Kleinere zu ermöglichen. Auch wenn der Nachweis solcher Bestrebungen nicht erbracht werden kann, das Ergebnis der in der Einleitung genannten Reformen entspricht diesem Resultat.

Volkswahl des Bundesrates

Die Initiative für die Volkswahl des Bundesrates enthält gemäss den Untersuchungshypothesen strategische Elemente, da sie sich als alternativer Weg für eine Regierungsreform anbietet und da sie durch ihr Bedrohungspotential die Kompromissbereitschaft der effektiven Veto-Spieler steigern könnte. War beim Reformanstoss zu Beginn des neuen Jahrtausends die Ergreifung der Initiative zwar versprochen,⁴⁴⁶ aber nicht umgesetzt worden, wurde sie anfangs des Jahres 2010 eingereicht.

Der Artikel der Verfassung über die Wahl der Mitglieder des Bundesrates durch das Parlament gilt als Schlüsselbestimmung für das schweizerische Regierungssystem. Alle Mitglieder haben die gleiche

⁴⁴⁶ Hirter, *Schweizerische Politik 1990-2001*

demokratische Legitimation. Rechtsvergleichend gilt sie als hoch.⁴⁴⁷ Durch die geheime Wahl kommt der Bundesversammlung ein erheblicher Entscheidungsspielraum zu und verschafft den Gewählten eine breite Legitimation, läuft aber der „Gesamtverantwortung“ entgegen.⁴⁴⁸

Gemäss der geltenden Bundesverfassung hat die Bundesversammlung auf eine angemessene Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen Rücksicht zu nehmen.⁴⁴⁹ Diese Bestimmung ersetzt seit der Nachführung der Bundesverfassung von 1999 die frühere Kantonsklausel, welche untersagte, dass mehr als ein Mitglied des Bundesrates aus ein und demselben Kanton kam.⁴⁵⁰ Der normative Gehalt der heute geltenden Regelung ist gering.⁴⁵¹ Gegen eine Bundesratswahl durch das Volk wird argumentiert, dass komplizierte Wahlregeln aufgestellt werden müssten, um eine einigermaßen ausgewogene Regierungszusammensetzung zu gewährleisten.⁴⁵² Aufmerksam gemacht wird auch darauf, dass die Volkswahl des Bundesrates „... im Vergleich zur heutigen Situation faktisch das Parlament noch mehr schwächen würde.“⁴⁵³

Die Volkswahl war in den parlamentarischen Verhandlungen der letzten Reformetappe kein Thema, zumindest wurde sie nicht eingehend diskutiert. Die Initiative für eine Volkswahl des Bundesrates hatte, wie in den Ausführungen zu den Veto-Spielern betreffend die Vorschläge 2001 erwähnt, keinen wesentlichen Einfluss, zumindest nicht im Sinne einer derartigen Bedrohung, dass sich die Regierungsparteien zu mehr Kompromissbereitschaft veranlasst sahen. Ob sie sich in der laufenden Reformetappe auswirkt, muss offen bleiben. Die Prognosen sprechen eher für die Ablehnung.⁴⁵⁴ Da die SVP nach verbreiteter Ansicht nicht unbedingt zu den Profiteuren der Änderungen gehören würde, stellt sich aus Sicht der Veto-Spieler die Frage, warum sie dieses Ziel verfolgt. Soweit grundlegende Politikpräferenzen und wahlstrategische

⁴⁴⁷ Biaggini, Nr. 1, Art. 175 Ziff. 5 S. 778

⁴⁴⁸ Biaggini, Nr. 1, Art. 175 Ziff. 7 S. 778; a.a.O.: Ehrenzeller, *Die schweizerische Bundesverfassung* Art. 175 Nr. 13 S. 2590

⁴⁴⁹ Art. 175 Abs. 4 BV

⁴⁵⁰ Art. 96 Abs. 1 aBV

⁴⁵¹ Biaggini, Nr. 1, Art. 175 Ziff. 15 S. 781

⁴⁵² Biaggini, Nr. 1, Art. 175 Ziff. 5 S. 778

⁴⁵³ Häfelin/Haller/Keller Ziff. 1622 S. 479

⁴⁵⁴ Beispiele: „Puls2011“ und „Sophia2010“

Überlegungen keine vollständige Antwort geben, ist darauf hinzuweisen, dass es der SVP im Sinne der Untersuchungshypothesen gelungen ist, die Frage nach der Reform der Regierung in diesem Punkt aus dem Alltag politischen Entscheidens herauszunehmen.

Bildungsdepartement

Der Entscheid über die Schaffung eines Bildungsdepartements fiel nach der Bedrohung des Status quo betreffend die Organisationskompetenz. Es handelte sich um ein punktuelles Anliegen, das erfolgreich umgesetzt wurde.

5.3 PAKETENTSCHEIDUNGEN

Im Rahmen der Revision der Bundesverfassung sprach sich der Bundesrat 1997 dafür aus, Vorschläge, die über eine Nachführung hinaus gehen würden, zu einem Reformpaket Staatsleitung zu schnüren. Auf Vorschlag der beiden SPK integrierten die Räte vor allem einige Änderungen betreffend das Parlamentsrecht in die Nachführung.

In der neuen Bundesverfassung sind die Mitwirkungsrechte des Parlaments in den Aussenbeziehungen und der politischen Planung ausdrücklich genannt.⁴⁵⁵ Diese Änderungen wurden als Anpassung an die Verfassungswirklichkeit erfasst⁴⁵⁶ und im Parlamentsgesetz konkretisiert.⁴⁵⁷

Weitere Paketentscheidungen sind nicht ersichtlich. Das Gegenteil war der Fall. Die „Staatssekretärenvorlage“ wurde von der Verwaltungsreform abgetrennt und kam separat zur Abstimmung. Im Hinblick auf die Verfassungsreform wurden die einzelnen „Reformpakete“ aufgetrennt.

Der Vorschlag aus dem Jahre 2010 konzentriert sich auf das Regierungsorgan, die Idee einer Staatsleitungsreform ist aufgegeben und die Möglichkeiten für Paketentscheidungen, soweit die Idee von punktuellen Ausgleichsmassnahmen oder einer Staatsleitungsreform nicht wieder aufgegriffen wird, eingeschränkt.

⁴⁵⁵ Art. 166 und Art. 173 Abs. 1 Bst. BV

⁴⁵⁶ BJ, neue BV S. 5 f. und 8

⁴⁵⁷ Müller, Staatsleitung und Gewaltenteilung S. 16 ff.

6 ERGEBNISSE

6.1 DER UNTERSUCHUNGSHYPOTHESEN

6.1.1 WEITREICHENDE REFORMEN

Die Zahl der Veto-Spieler und die Vorteile eines weitgehend eingespielten Systems, das auf eine Erfolgsgeschichte verweisen kann, liess keine weitreichende Reform erwarten. Anzeichen für eine Infragestellung der Legitimation des Regierungsorgans gibt es trotz Krisen sowie Kritik und daraus entstehendem Druck nicht. Eine Neubewertung der Situation könnte sich aus der weiter erheblichen Änderung von Wähleranteilen ergeben. Eine weitreichende Reform, insbesondere die Einführung eines bipolaren Konkurrenzsystems, ist nur unter dieser Voraussetzung möglich.

Weder ein externer Schock, neue Veto-Spieler oder eine Verlustsituation war oder ist feststellbar. Bedingungen eines „veil of uncertainty“ hätten am ehesten die grundlegenden Systemwechsel oder eingeschränkt die Neunerlösung bewirkt. Diese Möglichkeiten wurden aber im Reformprozess nicht weiterverfolgt.

6.1.2 INKREMENTALISTISCHE REFORMEN

Erkennbar sind als Ergebnis verschiedener Krisen und Drucksituationen drei inkrementalistische Entwicklungspfade, die weder an einem möglichen Anfang stehen, noch wie die Frage nach der Organisationskompetenz beendet sind. Sie betreffen die Bundeskanzlei, die Stäbe und die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Ein weiterer Staatssekretär wurde im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise ernannt, eine Notwendigkeit war anerkannt. Für die weitere Ausgestaltung muss sich zeigen, ob Regierung und Parlament zum beschworenen kooperativen Reformverständnis finden. Dass dieses greifen soll, entsprach einer verbreiteten Auffassung der letzten Reformdebatte, auch wenn diese schliesslich zur Rückweisung der Vorschläge an den Bundesrat führte. Mit der Initiative für die Volkswahl des Bundesrates, der Formulierung und Konkretisierung grundlegender Politikpräferenzen, gelingt es

zumindest teilweise die Frage nach der Regierungsreform aus dem Alltag politischen Entscheidens herauszunehmen. Der Entschluss des Nationalrates die Beantwortung der Frage nach der Regierungsreform auf das Jahr 2004 zu verschieben, bewirkte das Gegenteil.

Die drei inkrementalistischen Entwicklungen wurden mit den neuen Vorschlägen aufgegriffen, ein neuer Weg könnte allenfalls begründet werden. Da sich als alternativer Pfad bis anhin nur die Volkswahl des Bundesrates anbietet, welche andererseits aber keine erhebliche Bedrohungssituation mit Änderung der Kompromissbereitschaft der effektiven Veto-Spieler bewirkt hat, wird den aktuellen Vorschlägen im Vergleich mit den bisherigen Reformanstössen erhöhte Durchsetzungschancen zuerkannt. Das gilt selbst dann, wenn die Möglichkeiten von Paketentscheidungen bei einer Regierungsreform in der Schweiz auf dem eingeschlagenen und bereits zurückgelegten Weg weitgehend ausser Betracht fallen.

6.1.3 WEITREICHENDE UND INKREMENTALISTISCHE REFORMEN

Eigentliche Nullsummenspiele wurden nicht festgestellt. Mit der Rückweisung der Vorlage im Jahre 2004 an den Bundesrat ein solches vermieden werden sollen. Das Parlament hat aber erreicht, dass auch seine Position gegenüber der Stärkung der Bundesverwaltung mit der Ausweitung der Bundesaufgaben und gegenüber der Regierung in der Aussenpolitik verbessert wurde. Der Vollständigkeit halber muss erwähnt werden, dass die eigentliche Stärkung des Parlaments im Untersuchungszeitraum durch die Einführung von ständigen Kommissionen erfolgte⁴⁵⁸ und die anderen Neuerungen mehr den Charakter von Ausgleichsmassnahmen hatten.

6.2 GRÜNDE DER ABLEHNUNG WEITREICHENDER REFORMEN

Weitreichende Reformen wurden nach dem Ausgeführten abgelehnt, da das bestehende System an sich als erfolgreich angesehen wird und seine

⁴⁵⁸ Linder S. 207

Legitimation grundlegend nicht in Frage gestanden hat oder steht, sondern sein Funktionieren. Verunmöglicht wurde eine weitreichende Reform im Weiteren dadurch, dass eine breit abgestützte Kompromisslösung nicht gefunden werden konnte. Da eine Einigung sehr schwer erreichbar ist, kann auch die Frage gestellt werden, ob nicht eine Überforderungssituation des Konkordanzsystems vorliegt. Dass weitreichende Reformen möglich sind, zeigt sich aber an anderen Beispielen wie dem neuen Lasten- und Finanzausgleich. Im Unterschied zur Regierungsreform konnte eine Situation geschaffen werden, in welcher allen Beteiligten Vorteile zukamen oder allfällige Verlierer zumindest entschädigt wurden.⁴⁵⁹

6.3 BRESENDE FAKTOREN

Als bremsende Faktoren erwiesen sich neben dem Parlament, welches grundsätzlich kein Interesse an einer gewichtigen Stärkung der Regierung hat, vor allem ein nicht überzeugt auftretender Bundesrat. Als institutionalisierte Bremse wirkten ein erfolgreiches Referendum sowie mögliche Referenden.⁴⁶⁰ Dazu kommt, dass sich ein Engagement in Sachen Regierungsreform eher wenig zur politischen Profilierung eignet. Bei Smart-Vote wird beispielsweise nur in der ausführlichen Version nach einem Aspekt der Regierungsreform gefragt.⁴⁶¹

Ob die lange Dauer der Bestrebungen auf die Reform weiter hemmend gewirkt hat, kann nicht ausgeschlossen werden. Immerhin ging es fast sechs Jahre bis neue Vorschläge im Jahr 2010 vorlagen, länger noch als von der abgelehnten „Staatssekretärenvorlage“ 1996 bis zu den Vorschlägen 2001. Hinderlich waren schliesslich die Sorge um die Bundesfinanzen⁴⁶² und die veränderte Zusammensetzung des Bundesrates in den Jahren 2003 bis 2007.

⁴⁵⁹ Dieter Freiburghaus, *Voraussetzungen für politische Reformen*, NZZ vom 2. September 2011 S. 25

⁴⁶⁰ Biaggini, Nr. 1, *Vorbem. zu Art. 136-142 BV Ziff. 5 S. 618*

⁴⁶¹ www.smartvote.ch/11_ch_sr/questionnaire: 9. Politisches System, abgerufen am 28. August 2011

⁴⁶² *Vox-Analyse* S. 16

6.4 BEGÜNSTIGENDE FAKTOREN

Als begünstigende Faktoren erwiesen sich Krisen und Druck, in deren Folge die Reformdiskussion erst ausgelöst oder neu entfacht wurde. In der laufenden Etappe rief die Wahrnehmung der Regierungsfunktionen durch den Bundesrat die Geschäftsprüfungskommissionen zur Frage der Regierungsreform auf den Plan. Im Unterschied zu den bisherigen Anläufen wird teilweise detailliert aufgezeigt, was nicht oder nicht zufriedenstellend funktionierte sowie entsprechende Vorschläge und Massnahmen eingebracht. Soweit Letztere konkret ausgestaltet wurden, sind sie in der Zusatzbotschaft auch aufgenommen worden.

Als förderlich wird das Engagement einiger Parlamentarier, die sich für eine entsprechende Reform einsetzen, eingeschätzt.

Ein mögliches Innovationspotential trägt die Initiative als Motor der Rechtsentwicklung⁴⁶³ in sich. Neben der Volkswahl des Bundesrates wurde die Ausweitung der Volksrechte im aussenpolitischen Bereich genannt, die aber nicht direkt die Reform des Regierungsorgans betrifft.

Schliesslich sind die Präferenzen innerhalb des Bundesrates zu nennen. Je nach Zusammensetzung kann der Reformprozess auf Grund der wichtigen Rolle des Bundesrates in demselben auch begünstigt werden.

Mit der Aufnahme vorbestehender Entwicklungen wird eine sehr schwierige Situation, welche sich eine grundlegende Reform gegenüber sieht, verhindert. Sie setzt bei einer möglichen Weiterentwicklung ein und öffnet den Raum für weitere Ausgestaltungen. Kann kein bisher nicht bedachter Vorschlag gefunden werden, der die Interessen der Veto-Spieler bindet und eine grosse Akzeptanz herstellt, versprechen inkrementalistische Entwicklungen eher Chancen für die Umsetzung von Reformen. Diese Betrachtungsweise lässt nicht nur die Weiterverfolgung des bisherigen Weges offen, sondern rechnet auch mit der Möglichkeit, dass ein einmal beschrittener Pfad aus dem vorgegebenen Weg herauspringt und eine neue Richtung einnimmt. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn die Stellung und Funktion der Staatssekretärinnen

⁴⁶³ Biaggini, Nr. 1, Vorbem. zu Art. 136-142 BV Ziff. 5 S. 618

und Staatssekretäre oder auch der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre derart weiterentwickelt, dass ihre politische Verantwortung normativ erfasst werden muss. Ob und wann das geschieht, lässt sich zwar nicht voraussehen, Überraschungen sind aber auch nicht gänzlich ausgeschlossen.⁴⁶⁴

Als Schwäche des gewählten Ansatzes betreffend die Pfadabhängigkeit wird im Übrigen angesehen, dass nicht erklärbar ist, wann und weshalb es zu Situationen kommt, die Wandel zur Folge haben.⁴⁶⁵ In der Literatur wurde der Zusammenhang mit den Konjunkturzyklen untersucht. Für die Verwaltungsreformen als Ergebnis der Bestrebungen um eine Regierungsreform ist dieser Zusammenhang naheliegend. Zentral erscheint die Aussage, dass der Reformdiskurs von ökonomischen Prinzipien und Kosten-Nutzen-Überlegungen geprägt wird, was wohl auch durch die Konjunkturereinbrüche seit den 1970er-Jahren beeinflusst ist.⁴⁶⁶ Kosten-Nutzen-Überlegungen nahmen nicht nur bei den inkrementalistischen Reformen, sondern auch bei den diskutierten grundlegenden Reformen eine wichtige Rolle ein.

⁴⁶⁴ Patricia M. Schiess Rüttimann, *Politikwissenschaftliche Kenntnisse – ein Gewinn für die Rechtsvergleichung*, AJP 2010, S. 1398 f.

⁴⁶⁵ Ladner S. 154

⁴⁶⁶ Ladner S. 171

Übersicht 13: Bremsende und begünstigende Faktoren

Die Zusammenstellung der bremsenden und begünstigenden Faktoren löst die Abgrenzung der beiden Reformarten abgesehen vom Thema der grundlegenden Infragestellung der Legitimation der Institution weitestgehend auf.⁴⁶⁷

Reformart	Bremsende Faktoren	Begünstigende Faktoren
Weitreichende Reform	Legitimation der Institution nicht in Frage gestellt (verhindernder Faktor)	Krisen und Druck
Weitreichende und inkrementalistische Reformen	Eigeninteresse des Bundesrates, Auftreten und Kommunikation	Krisen und Druck
	Referenden/Androhung: Staatssekretärenvorlage, Parlamentsreform Mehrkosten/Bundesfinanzen Eigeninteressen des Parlaments Thema für politische Profilierung Einzelner ungeeignet Paketentscheidung im Rahmen der Verfassungsrevision	Initiativen: Volkswahl, Aussenpolitik Ökonomische Ausrichtung der Reformüberlegungen (Verwaltungsreformen) Gefahr eines Nullsummenspiels verhindert vollständiges Scheitern; Engagement einzelner Parlamentarier; allenfalls Kommunikationsstrategie Strategische Elemente (Wahlen/ parteipolitische Profilierung) Aufteilung der Reformpakete Konkrete Kritikpunkte und Vorschläge
	Zusammensetzung des Bundesrates	

⁴⁶⁷ Eine weitere Differenzierung wäre allenfalls durch eine Gewichtung der Faktoren erzielbar.

7 SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die intendierte Staatsleitungsreform, später die Regierungsreform hat sich als äusserst schwierige Angelegenheit erwiesen und lässt sich in grundlegender Weise nur durch einen sehr breiten Konsens realisieren.

Ob eine Überforderung konsensdemokratischer Strukturen vorliegt, kann insoweit offen bleiben, als die Institutionen der Schweiz ihre Reformfähigkeit mehrfach bewiesen haben. Eine Krisensituation, welche eine grundlegende Reform auslösen könnte, ist nicht erkennbar. Mit der Einführung eines bipolaren Systems würden weitreichende Änderungen notwendig, ein EU-Beitritt diese bedingen. Für beides gibt es keine Anzeichen, weshalb davon auszugehen ist, dass derzeit nur eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems möglich ist.

Reformbefürworter können darauf hinweisen, dass die zunehmenden Aufgaben im internationalen Bereich eine inkrementalistische Entwicklung ausgelöst haben, ein entscheidender Schritt ist bisher aber ausgeblieben: die Wahl oder mindestens die Bestätigung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre durch das Parlament. Der Vorschlag betreffend das zweijährige Bundespräsidium wird ebenfalls durch die Anforderungen im internationalen Bereich begründet, ein möglicher Anfang in die Diskussion eingebracht. Die Stellung und die Funktion der Bundeskanzlei und die Stäbe der Departemente haben sich mehrmals weiterentwickelt, die Schaffung eines Präsidialdepartements scheint jedoch in weiter Ferne. Andere Entwicklungspfade, wie die Bildung einer eigenen Ministerebene, sind immerhin ebenfalls denkbar.

Reformgegner können mit Hinweis auf die Frage der Notwendigkeit von Änderungen darauf aufmerksam machen, dass die bisherigen Reformbestrebungen nicht oder kaum erfolgreich waren.

Festzuhalten bleibt, dass der Bundesrat im Jahr 2010 aus Sicht der Untersuchungsergebnisse Vorschläge für eine Regierungsreform eingebracht hat, für deren teilweise, abgeänderte oder gar vollständige Umsetzung einige gute Gründe sprechen.

8 LITERATURVERZEICHNIS

Materialien (nach Datum)

Expertenbericht über Verbesserung in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates, Bern 1967 (zit.: Hongler-Bericht).

Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, 1971 (zit.: Huber-Bericht).

Botschaft vom 12. Februar 1975 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung, BBl 1975 I 1521 (zit.: Botschaft VwOG 1975).

Botschaft über die Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes (Staatssekretäre, Generalsekretäre, Kompetenzdelegationen) vom 17. September 1990, BBl 1990 III 645 (zit.: Botschaft Teilrevision VwOG 1990).

Zwischenbericht über Abklärungen betreffend die Führungsstrukturen des Bundes vom 23. November 1991, Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform, Modelle des Regierungssystems, erstattet dem Schweizerischen Bundesrat durch die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB), BBl 1992 II 1018 (zit.: Zwischenbericht Führungsstrukturen).

Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III 997 (zit.: Botschaft RVOG 1993).

Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, BBl 1996 II 428.

Botschaft betreffend eine neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 16. Oktober 1996, BBl 1996 V 1 (zit.: Botschaft RVOG 1996).

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1996 I 1 (zit.: Botschaft neue BV).

Vernehmlassungsvorlage zur Staatsleitungsreform vom 11. November 1998, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.

- Bundesamt für Justiz. Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Staatsleitungsreform, Bern 1999 (zit.: BJ, Vernehmlassungsergebnisse 1999).
- Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2291 (zit.: Botschaft NFA).
- Botschaft zur Staatsleitungsreform vom 19. Dezember 2001, BBl 2002 2095 (zit.: Botschaft Staatsleitungsreform 2001).
- Fässler, Ulrich. Der Delegierte des Bundesrates für die Bundesverwaltungsreform, Schlussbericht vom 20. Dezember 2007, Bundesverwaltungsreform 2005/2007 REF 05/07 (zit.: Schlussbericht REF 05/07).
- Die strategische politische Steuerung des Bundesrates, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, überwiesen und veröffentlicht von den Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates, 16. und 26. Februar 2010, BBl 2010 3079 (zit.: Bericht strategische politische Steuerung).
- Die strategische politische Steuerung des Bundesrates, Kurzschreiben der Geschäftsprüfungskommissionen vom 16. und 26. Februar 2010, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 15. Oktober 2009, Stellungnahme des Bundesrates vom 21. April 2010, BBl 2010 3163 (zit.: Stellungnahme strategische und politische Steuerung).
- Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA, Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 30. Mai 2010, BBl 2011 3099 (zit.: GPK-Bericht Finanzkrise/UBS-Kundendaten).
- Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vom 13. Oktober 2010, BBl 2010 7811 (zit.: Zusatzbotschaft).

Literatur

- Abromeit, Heidrun. Was begünstigt und was behindert Verfassungsreformen? in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? Baden-Baden 2007 (zit.: Verfassungsreformen).
- Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael. Demokratien im Vergleich, Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden 2006 (zit.: Abromeit, Demokratien im Vergleich).
- Aubert, Jean-François. Bundesstaatsrecht der Schweiz, Fassung von 1967, nachbearbeiteter Nachtrag bis 1994, Band II, Basel 1995.
- Beyer, Jürgen. Pfadabhängigkeit, Frankfurt/New York 2006.
- Biaggini, Giovanni. BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007.
- Bolliger, Christian. Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003, Diss. Bern 2007.
- Daniel Bochsler/Pascal Sciarini, Neue Kriterien zur Bestimmung der arithmetischen Regierungskonkordanz, *Swiss Political Science Review*, 12 (1), 2006, S. 105-122.
- Brühl-Moser, Denise. Die schweizerische Staatsleitung: im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung: mit Bezügen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Österreich, Bern 2007.
- Cortell, Andrew P./Peterson Susan. Altered States: Explaining Domestic Institutional Change, *British Journal of Political Science*, Volume 29, Cambridge 1999, S. 177-203 (zit.: Cortell/Peterson).
- Csigó, Monika. Institutioneller Wandel durch Lernprozesse, Eine neo-institutionalistische Perspektive, Wiesbaden 2006.
- Ehrenzeller, Bernhard [et al.](Hrsg.). Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. A., Zürich 2008 (zit.: Autor, Die schweizerische Bundesverfassung).
- Fleiner-Gerster, Thomas. Der Bundesrat, „Das Direktorium der Eidgenossenschaft“, in: Hartmut Maurer (Hrsg.), Das akzeptierte Grundgesetz. Festschrift für Günther Dürig zum 70. Geburtstag, München 1990.

- Flinders, Matthew. Analysing Reform: The House of Commons, 2001-5. in: *Political Studies* 55/1, 2007, S. 174-200.
- Forschungsinstitut der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung sowie Universität Genf. Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 9. Juni 1996, September 1996 (zit.: Vox-Analyse).
- Germann, Raimund E. Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern 1975 (zit.: Germann, Verfassungsreform).
- Germann, Raimund E. Regierung und Verwaltung, in Ulrich Klöti (Hrsg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Band 2, Strukturen und Prozesse, Bern 1984 (zit.: Germann, Regierung und Verwaltung).
- Germann, Raimund E. Staatsreform, Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie, Bern 1994 (zit.: Germann, Staatsreform).
- Grisel, Etienne. *Gouvernement suisse, Le Conseil fédéral*, Bern 2010.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 2.A., Zürich 1988.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller Helen. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7.A., Zürich 2008.
- Im Hof, Ulrich/de Capitani, François. *Die Helvetische Gesellschaft*, Bern 1983.
- Kirchgässner Gebhard/Feld Lars P./Savioz Marcel R. *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel 1999.
- Krumm, Thomas. Konkordanzdemokratie unter Konkurrenzdruck. Zu den Parlamentswahlen in der Schweiz vom 21. Oktober 2007, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bern 4/2008.
- Ladner, Andreas. Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage? in: Soguel, Nils (Hrsg.). *Des politiques au chevet de la conjoncture*, Lausanne 2011, S. 149-174.
- Lehmbruch, Gerhard. *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland, Pfadabhängigkeit und Wandel*, Köln 2002.

- Linder, Wolf. Schweizerische Demokratie, Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern 1999.
- Linder, Wolf/Bolliger, Christian/Rielle Yvan (Hrsg.). Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen, Bern 2010.
- Müller, Georg. Staatsleitung und Gewaltenteilung beim Bund, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 8. Jahrgang, Nr. 2, Bern 2005 (zit.: Müller, Staatsleitung und Gewaltenteilung).
- Nassmacher, Hiltrud. Politikwissenschaft, 2.A., München 1995.
- Neidhart, Leonhart. Die politische Schweiz, Fundamente und Institutionen, Zürich 2002.
- Portmann, Jean-Luc. Histoire du gouvernement fédéral suisse, le conseil fédéral des prémices de l'ancien régime à 2009, Lausanne 2009.
- De Pretto, Renato. Bundesrat und Bundespräsident: Das kollegiale Regierungssystem schweizerischer Prägung, Grösch 1988.
- Rhinow, René. Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003 (zit.: Rhinow, Grundzüge).
- Riklin, Alois. Konkordanz, Koalition oder Konkurrenz, Vortrag im Rahmen der CVP des Kantons Zürich, 2000.
- Schmidt, Manfred G. Demokratietheorien, Wiesbaden, 2008.
- Thürer, Daniel/Aubert, Jean François/Müller, Jörg Paul (Hrsg.). Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001 (zit.: Autor, Verfassungsrecht der Schweiz).
- Tschannen, Pierre. Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004.
- Tsebelis, George. Veto players, New York 2002.
- Vatter, Adrian. Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007, Swiss Political Science Review, 14 (1), 2008, S. 1-47 (zit.: Vatter, Normalfall).
- Vatter Adrian, Varone Frédéric, Sager Fritz (Hrsg.). Demokratie als Leidenschaft, Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie, Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder, Bern 2009 (zit.: Autor, Demokratie aus Leidenschaft).

Publikationen und Datenbanken im Internet

Abgerufen am 23. August 2011

Adebahr, Cornelius. Reform durch Lernen? Die Rolle der Sonderbeauftragten in der Europäischen Außenpolitik, www.adebahr.eu/Docs/Adebahr_DVPW-Tagungsband2007.pdf.

Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 9. Juni 1996. Forschungsinstitut der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung sowie Universität Genf, September 1996 (zit.: Vox-Analyse, Kurzform), www.polittrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/960906d.html.

Bertelsmann Stiftung. Sustainable Governance Indicators 2009, Countries: Switzerland, Key findings: Management, www.sgi-network.org/index.php?page=countries_keyfindings&country=CHE.

Bundeskanzlei. Ein Rundgang durch die Geschichte der Bundeskanzlei (zit.: BK, Geschichte, Jahr), www.admin.ch/ch/d/bk/rundgang/index.html.

Bundesamt für Justiz. Was bringt die neue Bundesverfassung? Bern 1998 (zit.: BJ, neue BV), www.bj.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung/bv-errung-d.pdf.

Curia Vista. Geschäftsdatenbank des Schweizer Parlaments, www.parlament.ch/d/dokumentation/curia-vista/seiten/default.aspx.

Fässler, Ulrich. Bundesverwaltungsreform 05/07 – eine Chance, in Public Management, Kontext- und Managementwissen, Eidgenössisches Personalamt, Bern (zit.: Fässler, Public Management 3, 2005), www.sgvw.ch/d/fokus/Documents/050601_bundesverwaltungsreform_faessler.pdf.

Grotz, Florian/Poier, Klaus. Zwischen Tauschgeschäft, Symbolpolitik und Gemeinschaftsprojekt: die Initiativen zu „großen“ Bundesstaatsreformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz im Vergleich, Osnabrück 2008, www.dvpw.de/fileadmin/docs/2008_WS5Grotz-Poier.pdf.

Hirter, Hans (Leiter)/Benteli, Marianne /Bernhardt, Magdalena/ Ehrensperger, Elisabeth. Schweizerische Politik 1990-2001. Ein Überblick über die wichtigsten Ereignisse und Entscheidungen, Universität Bern, 2002 (zit.: Hirter, Schweizerische Politik 1990-2001), www.anneepolitique.ch/docu/CHPolitik1990-2001.pdf

sowie die um die Jahre 2002 und 2003 erweiterte Neuauflage des Berichts von 2002, Universität Bern 2005 (zit.: Hirter, Schweizerische Politik 1990-2003), www.anneepolitique.ch/docu/CH_Politik1990-2003.pdf.

Kälin, Walter/Kiener, Regina/Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich. Rechtsgutachten zu Fragen in Zusammenhang mit dem Projekt Regierungsreform des Kantons Bern, Bern 2003 (zit.: Rechtsgutachten Regierungsreform Kanton Bern), <http://web.archive.org/web/20070103191438/http://www.sta.be.ch/site/regierungsreform-gutachten-12-11-2003.pdf>.

Kleinewefers, Henner. Die Zauberformel und ihre Alternativen, Greng 2009, www.unifr.ch/wipol/assets/files/Artikel%20Buchbesprechungen/Kleinewefers%202009_Die%20Zauberformel%20und%20ihre%20Alternativen.pdf.

Historisches Lexikon der Schweiz. (zit.: Historisches Lexikon der Schweiz, Autor, Thementitel), <http://hls-dhs-dss.ch/index.php>.

Jahrbuch Schweizerische Politik. Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern (zit.: Jahrbuch Schweizerische Politik, Jahr, Thementitel), www.anneepolitique.ch/de/aps-online.php.

Medienmitteilungen. Schweizerische Eidgenossenschaft, News-Portal der Bundesverwaltung, www.news.admin.ch.

Puls2011. Beobachter-Umfrage, Axel Springer Schweiz AG, 2011, (zit.: „Puls2011“), www.beobachter.ch/dossiers/umfrage-puls-2011/artikel/puls-2011-umfrage-zur-regierung_der-bundesrat-soll-nicht-vom-volk-gewaehlt-werden/.

Positionspapier der FDP. Die Liberalen zur Regierungsreform. Verabschiedet im März 2010, www.fdp.ch/images/stories/Dokumente/Positionspapiere/positionspapierregierungsreform.pdf.

Rückblick auf die 44. Legislaturperiode. Parlamentsdienste, www.parlament.ch/Poly/Rueckblick/D/Retro01/93075.HTM.

Sophia2010. M.I.S Trend, Institut de recherches économiques et sociales, Lausanne und Bern (zit.: „Sophia2010“), www.mis-trend.ch/articles/SOPHIA_2010.pdf.

Walleyo, Tim. Institutionen und Reformen, Diss. Heidelberg 2010, www.ub.uni-heidelberg.de/archiv/10563.

9 ANHANGSVERZEICHNIS

Anhang 1: Vernehmlassungsergebnisse 1999	98
Anhang 2: Zur Zahl der Bundesräte 1999	98
Anhang 3: Stellungnahmen der Parteien 2010 (Leitplanken)	99
Anhang 4: Übersicht betreffend die Stellungnahmen 2010	101
Anhang 5: Vorschläge in der Zusatzbotschaft 2010.....	102

Anhang 1: Vernehmlassungsergebnisse 1999⁴⁶⁸

Stellungnahme	Variante 1: Stärkung Präsidium	Variante 2: Zweite Regierungsstufe	Kombination der Varianten 1 und 2
Dafür	BE, FR, GE, GR, SZ, VS, ZH GPS, SD Vorort, SBV, Fédération romande des syndicats patronaux	AG, BL, BS, GL, JU, LU, SG, SH, UR, VD, ZG CVP, LPS, SP SGB, SGV, Vereinigung Rechtsstaat, Redressement national, Loge maçonnique "Voltaire aux Neuf Soeurs"	NE FDP Schweizerischer Arbeitgeberverband
Ausdrücklich dagegen	SO, TG LDU, SVP	SO, TG LDU, SVP	Centre patronal

Anhang 2: Zur Zahl der Bundesräte 1999⁴⁶⁹

Für jede Variante war die Frage einbezogen, ob einer Verkleinerung der Regierung oder der Beibehaltung der Mitgliederzahl der Vorzug gegeben werde. Die Mehrheit der Vernehmlasser sprach sich betreffend beide Konstellationen für die Beibehaltung der Zahl aus.

7 Bundesräte	5 Bundesräte
BE, BL, BS, GL, JU, NE, VD, ZG CVP, GPS, SPS SGB, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Vereinigung Rechtsstaat	AG, FR, GR, LU, SG, SZ, UR, VS, ZH LDU, LPS Redressement national

⁴⁶⁸ BJ, Vernehmlassungsergebnisse 1999

⁴⁶⁹ BJ, Vernehmlassungsergebnisse 1999

Anhang 3: Stellungnahmen der Parteien 2010 (Leitplanken)

BDP

Die BDP begrüsst die Vorschläge des Bundesrates grundsätzlich, die Verschiebung der Wahlkompetenzen betreffend den Bundespräsidenten und den Bundeskanzler zugunsten des Bundesrates sei aber nicht nachvollziehbar. Eine Wahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre durch das Parlament sei vorstellbar.⁴⁷⁰

CVP

Gemäss der CVP müsse die Reform bei der strategischen Arbeit und Führung ansetzen. Auch das Bundespräsidium sei zu stärken. Im Übrigen würden die Vorschläge aber zu wenig weit gehen. Notwendig seien vermehrte Führungskompetenzen für die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten und ein Ausbau des Systems der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Letztere seien durch das Parlament zu wählen.

In der Folge präsentiert die CVP die vorstehende Variante als kurz- und mittelfristige Lösung. Als weiterreichender Ansatz wird ein zweistufiges Modell genannt. Ein Bundesrat bestehend aus fünf Mitgliedern als strategisches Gremium und zusätzlichen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher als Leiterinnen und Leiter der Departemente, die vom Bundesrat vorgeschlagen und vom Parlament gewählt werden sollen.

Unabhängig davon werden bei besonderen Ereignissen oder Sachgeschäften öffentliche Hearings vorgeschlagen. Damit werde ein neues Kommunikationsinstrument eingeführt und das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung gestärkt.⁴⁷¹

FDP

Die FDP sieht die Krisenfestigkeit des Bundesrates gegenüber früher vermindert. Sie unterstütze die Idee eines zweijährigen Präsidiums, allenfalls verknüpft mit dem Aussendepartement. Der Vorschlag soll

⁴⁷⁰ Medienmitteilung der BDP vom 25. März 2010: www.bdp.info/archiv_zehn_abgerufen am 29. August 2011

⁴⁷¹ Themenbeitrag vom 26. März 2010 von Hansheiri Hinderkum (Ständerat, UR, „Lauwarne Reformvorschläge“) auf der Webseite der CVP, NZZ-Online vom 5. Juli 2010 zur Regierungsreform; beide abgerufen am 29. August 2011

durch die Parteien erfolgen, die Wahl nach dem Majorzprinzip erfolgen, eine Wiederwahlmöglichkeit bestehen und der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsident erweiterte Kompetenzen zugewiesen werden. Inhaltlich sei ein Koordinations- und Weisungsrecht in Verfahrensfragen vorzusehen, welches aber kein materiell-politisches Entscheidungsrecht beinhalten soll.

Ausserdem sollen mehr Staatssekretärinnen und Staatssekretäre oder Delegierte für Spezialaufgaben eingesetzt werden. Das bisherige Wahlsystem für den Bundesrat sei beizubehalten und auf das Präsidium auszuweiten. Die Zahl der Bundesräte soll ebenfalls beibehalten, die Aufteilung der Departemente aber überdacht werden.⁴⁷²

GPS

Die GPS verweist auf ihre Vorstösse in Sachen Reform des Bundesrates. Gerade in Krisenzeiten seien strategische Entscheide und Weitsicht notwendig. Das UVEK und das EDI sollen zur Stärkung der Teamfähigkeit auf- bzw. unterteilt werden. Damit verbunden seien eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte und eine Wahl mittels Listensystem. Die Bundesräte seien nicht nacheinander, sondern alle zusammen auf einer Liste zu wählen. Die Wahl solle auf drei Legislaturperioden beschränkt und ein Rücktritt während der Amtszeit ausgeschlossen sein, dieser aber bei Vorliegen von gewichtigen Gründen durch das Parlament mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden können. Die Dauer des Präsidiums sei auf vier Jahre zu verlängern.⁴⁷³

SVP

Die SVP hält die Regierungsreform nicht nur für unnötig, sondern für gefährlich. Sie lehnt insbesondere die Verlängerung der Amtszeit im Präsidium ab, da dies zu einem Ungleichgewicht im Bundesrat, aussenpolitischem Aktivismus und einer Aufblähung der Bürokratie um

⁴⁷² Positionspapier der FDP zur Regierungsreform verabschiedet im März 2010: www.fdp.ch/themen/positionspapiere/22-staatspolitik/66-regierungsreform-16032010.html, abgerufen am 29. August 2011

⁴⁷³ Medienmitteilung der GPS vom 9. März 2010 (vor Veröffentlichung der Leitplanken des Bundesrates): www.gruene.ch/web/gruene/de/positionen/soziales/demokratie/mediennmitteilungen/bundesratsreform.html, abgerufen am 29. August 2011

dieses Amt führe. Vehement abgelehnt werden im Ergebnis auch weitere Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Die SVP unterstützt hingegen eine bessere Wahrnehmung der durch die Verfassung vorgegebenen Aufgaben der Bundeskanzlei. Überlegt werden müsse, ob der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin nicht durch den Bundesrat zu wählen sei. Der Bundesrat sei jedenfalls durch das Volk zu wählen, die Unterschriftensammlung der eingereichten Volksinitiative werde entsprechend vorangetrieben.⁴⁷⁴ Die Sammelfrist endete am 26. Juli 2010.⁴⁷⁵

SPS

Von Seiten der SPS erfolgte keine offizielle Stellungnahme zu den Leitplanken 2010.

Anhang 4: Übersicht betreffend die Stellungnahmen 2010

Partei	Verlängerung Amtsdauer BR ¹ -Präsident	Wahl des Präsidenten ohne Wiederh. durch BR ¹ P ²		Stärkung des Stabs / BK	Ausbau Staats- sekretäre	
BDP		---		BR		
CVP						
FDP			Wiederh. ²			
GPS						
SPS						
SVP	---	---	---	BR	---	---

¹BR: Bundesrat(-s)²

P: Parlament³

Wiederh.: Wiederholung

-----	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Ablehnend

Eher zustimmend

Volle Zustimmung

Weitergehend

Keine Angaben

⁴⁷⁴ Pressecommuniqué der SVP vom 25. März 2010 auf der Webseite der SVP, abgerufen am 29. August 2011

⁴⁷⁵ BBl 2010 289 ff.

Anhang 5: Vorschläge in der Zusatzbotschaft 2010⁴⁷⁶

– Verlängerung Amtsdauer Präsidium und Vizepräsidium auf zwei Jahre,
– Einführung von Kriterien für die Wahl in das Präsidium und das Vizepräsidium (analog der Regelung für die Wahl in den Bundesrat),
– Einsetzung eines Stabs für die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten,
– Verbesserung Stellvertretung,
– Verstärkung Dreier-Ausschüsse,
– Verankerung einer Berichterstattungspflicht auf Gesetzesstufe und verstärkte Beratung in Informations- und Kommunikationsfragen,
– Massnahmen im Bereich der Beschlüsse, Geschäftskontrolle und Protokollführung,
– Früherkennung und Unterstützungsmassnahmen in Krisen,
– vier bis sechs weitere Staatssekretärinnen und Staatssekretäre mit Vertretungsrechten in den Kommissionen,
– Änderung der Departementsgliederung.

⁴⁷⁶ Zusatzbotschaft S. 7815 ff.

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
254	BERCLAZ Michel Le rôle des employeurs dans la réinsertion professionnelle
255	SOGUEL Nils, ZIEHLI Sonja Vergleich 2009 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2009 des finances cantonales et communales
256	FLÜCK Caspar Compliance im öffentlichen Sektor
257	SCHWEIZER Rémi Les bisses et leurs modes d'organisation au XXI ^e siècle, un modèle de gestion durable?
258	KOLLER Christophe Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses 2002-2008 Migrationsämter und Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in den Kantonen 2002-2008
259	MOREIRA Ana Maria, GERHARDT Gregory, MÖLLER Mathias, LADNER Andreas Swiss Democracy on the Web 2010
260	V. FELLEBERG Monika Kinder als Mitbetroffene von häuslicher Gewalt
261	KOBEL Stéphane Politique fédérale des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation
262	OBERMAYER Susanne Kooperationsinitiativen an Schweizer Hochschulen
263	LADNER Andreas Wahlen in den Schweizer Gemeinden
264	SCHLANSENER Regula Qui utilise les crèches en Suisse?
265	SOGUEL Nils, ZIEHLI Sonja Vergleich 2010 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2010 des finances cantonales et communales
266	LAURENT Vincent Perspectives et défis de la gestion durable du sous-sol en Suisse

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- CEMAP (Certificat exécutif en management et action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation