



Kein Gremium für Einzelkämpferinnen, das Team entscheidet: Das offizielle Bundesratsfoto von 1997 mit Arnold Koller, Flavio Cotti, Jean-Pascal Delamuraz, Adolf Ogi, Kaspar Villiger, Ruth Dreifuss, Moritz Leuenberger und Bundeskanzler François Couchepin. Bundeskanzlei/Keystone

# Die stabilste Nicht-Regierung der Welt

Nicht wer im Bundesrat sitzt, zählt. Sondern dass es sieben Personen sind. Über eine Regierungsform, deren Vorbild auf die Französische Revolution zurückgeht. Die zu früh erfunden wurde. Und die jedem Reformversuch getrotzt hat.

Von Markus Notter, 04.12.2018

Eines ist jetzt schon sicher: Morgen Abend wird die Schweiz wieder eine komplette Regierung haben. Ob Karin, Heidi, Hans oder Viola neu im Bundesrat sitzen werden, wissen wir noch nicht. Aber die Institution Bundesrat wird zwei neue Mitglieder zählen, und die Regierung kann ab dem neuen Jahr in frischer Zusammensetzung weitermachen wie immer.

Seit 1848 musste die Schweiz nie um die Regierungsbildung bangen. Manchmal ging es turbulent zu. Bis zum Wahlakt war unklar, wer die Mehrheit machen wird. Absprachen in Restaurants, dubiosen Hinterzimmern und Örtchen mit einem «Gschmäcke» gaben manchmal den Ausschlag. Seit Jahren verbreiten Radio und Fernsehen Spannung, selbst wenn für einmal alles schon klar ist. Es kam sehr selten vor, dass ein Gewählter die Wahl nicht annahm oder dass man auf ihn warten musste, um nach der Wahlannahme zu fragen. In solchen Fällen muss sich die Bundesversammlung vertagen. Nach ein paar Stunden oder höchstens Tagen ist dann aber alles wieder klar. Der Bundesrat dürfte die stabilste Regierung der Welt sein.

Ganz anders in Schweden. Seit den Wahlen im September dieses Jahres bemühen sich die Parteien, eine Regierung zu bilden. Bisher vergeblich. Wir erinnern uns auch an die wochenlangen Verhandlungen in Deutschland, als Angela Merkel 2017 erfolglos versuchte, eine Jamaika-Koalition von CDU/CSU, FDP und Grünen zu bilden. Die Wiederauflage der Grossen Koalition von CDU/CSU und SPD konnte erst sechs Monate nach der Bundestagswahl vom September 2017 installiert werden. Und in Belgien dauerte die Regierungsbildung nach den Wahlen 2010 eineinhalb Jahre. Spötter behaupten, Belgien sei noch nie so gut regiert worden wie in der regierungslosen Zeit.

Die meisten europäischen Staaten haben ein parlamentarisches Regierungssystem. Die Regierung basiert auf einer Parlamentsmehrheit. In je nach Land unterschiedlicher Weise sind Regierung und Parlament miteinander verschränkt durch Vertrauensabstimmung, Misstrauensvotum und die Möglichkeit der Anordnung von Neuwahlen. Meist sind die Regierungsglieder auch gleichzeitig Abgeordnete im Parlament.

Hat eine Partei in den Wahlen die Mehrheit der Parlamentssitze errungen, ist die Regierungsbildung einfach. Der Parteiführer der Mehrheit wird Regierungschef, die Ministerinnen und Minister werden aus dem Kreis der Siegerpartei bestimmt.

Schwieriger ist es, wenn keine Partei die Mehrheit hat. Dann müssen sich mehrere Player auf ein Regierungsprogramm und eine Regierungsmannschaft einigen. Diese Absprachen werden in mehr oder weniger ausführlichen Koalitionsverträgen festgehalten. Je zersplitterter die Parteienlandschaft, desto schwieriger die Regierungsbildung.



Die Gründerväter von 1848: Ein Stich des Bundesrats mit Ulrich Ochsenbein, Jonas Furrer, Daniel-Henri Druey (hintere Reihe von links), Friedrich Frey-Herosé, Wilhelm Matthias Naeff, Stefano Franscini und Josef Munzinger (vordere Reihe von links). Photopress-Archiv/Keystone

Dabei spielt das Wahlsystem für die Parlamentswahlen eine entscheidende Rolle. Wird nach einem Verhältniswahlsystem gewählt, erhalten die Parteien gemäss ihrem Wähleranteil Sitze. Das führt zu einer grossen Parteienvielfalt. Wird in einem Mehrheitswahlverfahren gewählt, haben meist nur wenige politische Gruppierungen die Chance, Sitze im Parlament zu erlangen.

Grossbritannien ist der Prototyp für diesen Fall. Dort wird in Einerwahlkreisen nach dem Mehrheitsprinzip gewählt. Das führt zu einem System mit zwei grossen Parteien. Die übrigen Parteien bleiben Randerscheinungen, es sei denn, sie verfügen über eine besondere regionale Verankerung.

## Das Mutterland der parlamentarischen Demokratie

Grossbritannien ist denn auch das Mutterland der parlamentarischen Demokratie. Sie hat sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ausgebildet und wurde für die meisten europäischen Länder zum Vorbild. Das parlamentarische System entwickelte sich aufgrund eines Demokratisierungsprozesses unter den Bedingungen einer Monarchie. Waren die Minister ursprünglich Regierungsgehilfen des Monarchen, verschoben sich die Gewichte zunehmend zugunsten des Parlaments. Der Premierminister und seine Kollegen im Kabinett waren nicht mehr vom Vertrauen des Monarchen abhängig, sondern vom Vertrauen des Parlaments.

Diese Veränderung spielte sich im Wesentlichen während der Regierungszeit von Königin Viktoria ab. Konnte die Königin zu Beginn ihrer Amtszeit 1837 noch aktiv Einfluss nehmen auf die Zusammensetzung der Regierung, vermochte sie nach den Wahlen von 1880 nicht zu verhindern, dass der konservative Premierminister Disraeli durch den liberalen Gladstone abgelöst wurde. Die politische Macht ging in die Hände der Wählerschaft über. Von einer politisch aktiven wurde die Monarchie zu einer unparteiischen Instanz, die über der Politik und – majestätisch – über der Gesellschaft thronte.



Das war auch der Anfang der prunkvoll inszenierten und populären Monarchie, wie wir sie heute kennen und wie sie in den bunten Illustrierten zelebriert wird. Der Historiker David Cannadine hat darauf hingewiesen, dass die heutige britische Monarchie und ihre angebliche Tradition zwischen 1877 und 1914 erfunden wurden. In diese Zeit fällt auch die Ausformung des parlamentarischen Regierungssystems.



Zu Beginn ihrer Regentschaft tanzten die Premierminister noch nach Königin Viktorias Pfeife. Zum Schluss musste die Monarchin missmutig zur Kenntnis nehmen, dass mit William Gladstone ein Liberaler über die Geschicke des Landes bestimmte. Getty Images

## Woher kommt das schweizerische Regierungssystem?

Die Gründerväter von 1848 (Mütter waren keine beteiligt) hatten innert kurzer Zeit eine neue Verfassung für einen Bundesstaat auszuarbeiten. Die Tagsatzung der Kantone beauftragte am 16. August 1847 eine Kommission von dreiundzwanzig Mitgliedern, den Bundesvertrag von 1815 zu revidieren.

Grosse Schwierigkeiten bereitete die Ausgestaltung des Parlaments. Erst nach langem Hin und Her schuf man, inspiriert vom amerikanischen Zweikammersystem, eine Bundesversammlung mit zwei gleichberechtigten Kammern, dem National- und dem Ständerat. Weit weniger Schwie-

rigkeiten bereitete die Ausformung der Regierung. Die Kommission übernahm das in vielen Kantonen bewährte Regierungssystem aus der Regenerationszeit von 1830. In diesen Kantonen wurden die Mitglieder der Regierungsräte vom Grossen Rat (Parlament) einzeln und nach dem Mehrheitsprinzip für eine feste Amtsdauer gewählt. In einigen Kantonen konnten die Regierungsräte Mitglieder des Grossen Rates bleiben, in anderen wurde das Gewaltenteilungsprinzip in personeller Hinsicht strikter verstanden, und sie mussten aus dem Parlament ausscheiden.

Die heutige Volkswahl der kantonalen Regierungsmitglieder hat sich erst im letzten Quartal des 19. Jahrhunderts im Zuge der demokratischen Bewegung durchgesetzt. Damit wurde ihre Stellung gegenüber dem Parlament stark verändert. Nunmehr verfügen sie über die gleiche demokratische Legitimation wie die Parlamentsmitglieder. Auf Bundesebene hingegen blieb alles beim Alten.

Die Verfassungsväter von 1848 orientierten sich auch in anderer Hinsicht an den bestehenden Verhältnissen in den Regenerationskantonen: Die Stellung der Exekutive war bewusst schwach ausgestaltet. Es sollte eine klare Unterordnung unter den Grossen Rat gelten.

Vorbilder für dieses Regierungssystem waren die Arbeiten von politischen Theoretikern, die sich von den französischen Revolutionsverfassungen inspirieren liessen. Der aus Deutschland stammende und in Zürich wirkende radikal-liberale Politiker Ludwig Snell war dabei sehr einflussreich. Er zog für seine Vorschläge vor allem die französische Montagnard-Verfassung von 1793 zurate. Die meisten kantonalen Regenerationsverfassungen der 1830er-Jahre gleichen deshalb diesem französischen Muster sehr stark. Weil die Französische Revolution mit ihren gewalttätigen Auswüchsen noch in sehr schlechtem Ruf stand, wurde tunlichst vermieden, diese Inspirationsquellen kenntlich zu machen. Der Zürcher Staatsrechtler und Verfassungshistoriker Alfred Kölz hat das in seiner Verfassungsgeschichte an den Tag gelegt.

Weshalb war aber in den Regenerationskantonen die Schaffung eines parlamentarischen Systems mit regierender Mehrheit nirgends ein Thema? Immerhin hätte ein solches erlaubt, die Regierung jederzeit abberufen zu können.



Eine schöne Tradition: Die Bundesratsreise. Beim Ausflug im Jahr 1959 preist Bundespräsident Paul Chaudet (Mitte) auf dem Col du Marchairuz seinen Heimatkanton Waadt. Photopress-Archiv/Keystone

Die Antwort liegt auf der Hand: Das parlamentarische System war noch nicht ausgeformt. Der Demokratisierungsprozess in Grossbritannien war in den 1830er-Jahren erst in Gang gesetzt, aber noch nicht abgeschlossen. Zudem war lange Zeit umstritten, ob ein parlamentarisches System überhaupt für eine Republik tauglich sei. Walter Bagehot, der Interpret der ungeschriebenen britischen Verfassung und Verfechter des Parlamentarismus, hatte das zwar in seinem 1867 erstmals erschienenen Werk «The English Constitution» behauptet, stiess aber auf Skepsis. Viele meinten, für ein parlamentarisches System brauche es eine Monarchie. Es war ausgerechnet Frankreich, das – nachdem sich Napoleon der III. als Sieger der Präsidentschaftswahl während der Zweiten Republik zum Kaiser gekrönt hatte – 1870 die Volkswahl wieder kübelte und ein parlamentarisches System einführte. Das war dann die Dritte Republik.

## Wie funktioniert unser System?

Die Schweizer Regierung besteht aus sieben gleichgestellten Mitgliedern, die ihre Regierungsaufgabe im Kollegium ausüben haben. Sie entscheiden über die Regierungspolitik gemeinsam und vertreten sie auch gemeinsam. Das Kollegialprinzip wird nicht verwässert oder ergänzt durch einen herausgehobenen Premierminister oder Kanzler. Das zwingt natürlich zu Kompromissen und verhindert, dass ein profiliertes (parteiliches) Programm verfolgt werden kann.

Die Mitglieder der Regierung stehen sehr bald nach ihrer Wahl in Distanz zur eigenen Partei. Sie sind vom Parlament auf vier Jahre fest gewählt; die Amtszeit kann vom Parlament nicht verkürzt werden. Bis vor kurzem konnten Bundesrätinnen auch fast sicher mit einer Wiederwahl rechnen. Das führt zu eher langen Amtszeiten und dementsprechend auch zu Nervosität bei allen, die auch gerne einmal in die Regierung aufsteigen möchten.

An der Zahl aber lässt sich nicht rütteln: sieben. Mehr gibt es nicht. Auch Juniorminister oder parlamentarische Staatssekretäre, die im Vorhof der Macht mitwirken, sind unserem System unbekannt. Es gilt also ein stren-

ger Numerus clausus für die Machtteilhabe. Regierungswechsel geschehen nur durch den Austausch der Rollenträger.

Dieses System, das auch durch weitere Elemente, vor allem das Departmentalprinzip, gekennzeichnet ist, gilt im Wesentlichen unverändert seit 1848. Erstaunlicherweise wird es auch seit den Anfangszeiten immer wieder als untauglich, antiquiert, undemokratisch und dringend reformbedürftig qualifiziert. Nur ist bis heute noch keine wirkliche Reform gelungen. Vorschläge kommen regelmässig aufs Tapet, oft aus dem theoretischen Setzkasten der Staatsrechtslehre. Auch der Bundesrat selbst und das Parlament haben immer wieder Vorschläge für eine Regierungs- oder Staatsleitungsreform diskutiert. Grundlegende Reformen fanden aber nie eine Mehrheit. Auch nicht die Versuche, eine Volkswahl der Bundesräte einzuführen.



Und auch hier ist der Bundesrat gemütlich unterwegs: 1984 ging es in den Kanton Graubünden. Auf einem Aussichtspunkt in Maloja geniessen Kurt Furgler, Leon Schlumpf, ein unbekannter Fan, Jean-Pascal Delamuraz, Otto Stich, Pierre Aubert, Bundeskanzler François Couchepin und Alphons Egli (von links) die Höhe. Karl Mathis/Keystone

Erstaunlicherweise funktioniert das System meist ganz leidlich. Man merkt eben schnell, dass man Erfolg nur haben kann, wenn man zusammenarbeitet. Die wöchentlichen Regierungssitzungen sind eine Teamschulung. Hilfreich kann es dabei sein, wenn neben einer guten Geschäftsordnung auch gewisse Formen und Rituale gepflegt werden. Der Hang zur überbordenden Individualität wird so gebremst.

Bei Uneinigkeit über politische Fragen besteht in einer heterogen zusammengesetzten Regierung zum einen die Gefahr, dass man dem Entscheid ausweicht. Nicht aus Gründen der weiteren Sachprüfung, sondern aus politischer Rücksichtnahme. Das kann den Entscheidungsprozess verlangsamten und im schlechten Fall lähmen. Eine andere Gefahr ist der politische Dauerkampf in Schützengrabenmanier. Auch eine politische Blockbildung ist möglich. Doch: Wenn eine Regierung in starren Blöcken entscheidet, wird die dauerhaft unterlegene Minderheit frustriert. Von ihr kommen keine Impulse mehr zur Lösung gemeinsamer Probleme. Man verrichtet Dienst nach Vorschrift, nimmt Vorgaben entgegen und wartet auf politisch bessere Zeiten. Auch das kann bestimmte Bereiche des Regierungshandelns lähmen.

Die Kollegialregierung ist das letzte Geheimnis der Schweiz und ein Stück Kunsthandwerk. Regieren im Kollegium ist ein mehrstufiger Prozess. Es braucht die Bereitschaft dazu, gemeinsam nach Lösungen zu ringen. Manchmal lassen sich bessere und tragfähigere Lösungen entwickeln als die, die ursprünglich in die Beratungen eingebracht wurden. Das setzt aber voraus, dass man sich auf einen solchen Prozess einlässt und die einmal vorgefasste Meinung verrückbar bleibt. Ein solcher Prozess kann kreativ sein, und im besten Fall führt er zu einmütigen Entscheiden. Solche Sternstunden der Regierungstätigkeit sind aber leider doch eher selten.

## **Das fehlende Oberhaupt**

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident führt den Vorsitz im Bundesrat. Mehr nicht. Der Bundesrat aber als Kollegium vertritt die Schweiz nach aussen. So will es die Bundesverfassung. Deshalb wäre ein schweizerischer Staatsbesuch im Ausland etwas umständlich. Nur schon die Vorstellung, dass sich alle sieben Bundesratsmitglieder und der Bundeskanzler in den gleichen Bundesratsflieger zwängen müssten, macht das deutlich. Der letzte wirkliche Staatsbesuch der Schweiz galt Italien. Er führte das Kollegium in corpore nach Domodossola. Das war 1906 bei der Einweihung des Simplontunnels.

Meines Wissens ist die Schweiz heute der einzige Staat, in dem die Funktion des obersten Repräsentanten verfassungsrechtlich von einem Kollektiv ausgeübt wird. Im kommunistischen Ostblock war das auch üblich.

Nun, das Problem der schweizerischen Lösung liegt darin, dass sie niemand kennt. Im Inland wird immer wieder die unsinnige Behauptung wiederholt, die Präsidentin des Nationalrats sei «höchste Schweizerin». Und im Ausland meint man, der Bundespräsident sei für das zu halten, was sein hochtrabender Titel vorgibt. Und die Amtsinhaber tun alles, um dieses Missverständnis aufrechtzuerhalten. Sie lassen sich wirklich wie Staatsoberhäupter hofieren. Dabei sind sie nur ein Siebtel davon. Statt auf einundzwanzig Böllerschüsse hätten sie nur Anrecht auf deren drei.

In den Anfängen des Bundesstaates war das Amt des Bundespräsidenten mit der Verantwortung für die Aussenpolitik institutionell verknüpft. Der Bundespräsident war grundsätzlich Vorsteher des für die Aussenpolitik zuständigen Departements. Für die Aussenvertretung war das eine originelle Lösung. Dadurch war der Bundespräsident für die Aussenpolitik verantwortlich, und der Titel wurde mit politischen Kompetenzen verbunden. Diese Praxis wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts aufgegeben, angeblich deshalb, weil Bundespräsident Forrer schlecht Französisch sprach.





Sonne weg, Brille auf, Daumen hoch: Der Bundesrat verfolgt die Sonnenfinsternis im August 1999 vom Balkon des Bundeshauses aus. Ruben Sprich/Keystone

Eine andere Eigenheit wurde erst in den 1990er-Jahren abgeschafft. Nämlich die Konvention, dass der Bundespräsident nicht ins Ausland reist. Eingeführt hatte man diese Praxis, um möglichem Druck von Nazideutschland auszuweichen. Hitler hatte 1938 den österreichischen Bundeskanzler auf den Obersalzberg bestellt und ihm einen Vertrag abgepresst. Die Parole in der Schweiz lautete: «Wir pilgern nicht auf den Obersalzberg.» Mit den zunehmenden internationalen Verflechtungen erwies sich diese Praxis vor allem auch mit Blick auf die eigenen Departementsgeschäfte der jeweiligen Präsidentinnen und Präsidenten als unzweckmässig und wurde aufgegeben.

Das jährlich wechselnde Präsidium ist für die internationalen Beziehungen heute sicher hinderlich. Weil aber nur so die verschiedenen Landesgegenden, Sprachregionen, Kulturen und Parteien berücksichtigt werden können, wird sich daran so schnell nichts ändern.

Morgen Mittwoch werden die frisch gewählten Neuen ihre Blumensträusse ablegen und sich zum gemeinsamen Apéro in ein Nebenzimmer zurückziehen. Sie werden dann einer Regierung angehören, die längst unter Denkmalschutz steht. Es ist ein Gremium, dessen Wurzeln auf die blutige Französische Revolution zurückgehen. Eines, das so ist, wie es ist, weil es ein ganzes Vierteljahrhundert zu früh erfunden wurde. Und eine derart an Trägheit grenzende Stabilität ausstrahlt, dass es heute noch so gut funktioniert wie vor 170 Jahren.

Die Integrationskraft des Systems ist enorm. Wer genau Bundesrätin wird, ist nicht so entscheidend. Hauptsache, es sind sieben.

---

## Über den Autor

Markus Notter, promovierter Jurist, war von 1996 bis 2011 Zürcher Regierungsrat der SP und Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern. Er war Mitglied des Leitenden Ausschusses der Konferenz der Kantonsregierungen und Präsident der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren. Gelegentlich wurde bei Vakanzen im Bundesrat sein Name gehaucht, er trat aber nie als Kandidat an. Heute ist Markus Notter unter anderem Präsident

des Europa-Instituts an der Universität Zürich, wo er auch als Lehrbeauftragter für Staats- und Verwaltungsrecht tätig ist.