



Das offizielle Bundesratsfoto 2022 zeigt den Bundesrat auf einer Schweiz-Karte der SBB.

# Die konservativste Institution der Schweiz

Da stehen sie und lächeln. Die Krise scheint weit weg. Und wie üblich verkündet der Bundespräsident zu Neujahr: Alles wird gut. Ist die Behörde Bundesrat noch zeitgemäss? **Von Angelika Hardegger**

Die Neujahrsansprache gestern Samstag wurde am Fernsehen angekündigt von Alphonse und einem Feuerwerk. Sie handelte von Zusammenhalt und Vielfalt, natürlich auch von der Pandemie. Bundespräsident Ignazio Cassis zeichnete mit allem zusammen ein Bild, in dem die Schweiz und der Bundesrat ordentlich aussehen. Alles wird gut.

Im Prinzip sagen die Schweizer Bundespräsidenten zu Neujahr immer dasselbe. Sie sagen in Variationen: Ein Jahr endet, das nächste beginnt. Es gibt Aufgaben, klar, aber man ist die Schweiz. Darauf darf man stolz sein, das beruhigt. Am Ende herrscht dann Zuversicht.

Positiv gesprochen bietet der Bundesrat zu Neujahr Kontinuität und Stabilität. Auch auf dem Bundesratsfoto, wo er fast immer still steht. Für 2022 hat sich die Regierung unter einer Uhr abbilden lassen, die 18 Uhr 48 anzeigt. Eine Reverenz an 1848, das Gründungsjahr der Schweiz. Aus dieser Zeit stammt die Institution Bundesrat. Sie wurde nie substantiell reformiert, anders als die Gerichte oder das Parlament. Ist sie noch zeitgemäss?

Der Nationalrat hat das Fenster für eine Reform geöffnet. Er stimmte in der Wintersession dafür, dass es in Zukunft neun Bundesräte geben soll statt sieben. Der Entscheid war bemerkenswert. Noch vor fünf Jahren hatte der Nationalrat das gleiche Anliegen abgelehnt. Doch nun kommt der Vorschlag in den Ständerat, einen Ort mit konservativer Grundausstattung.

Das Faszinierende an der Institution Bundesrat ist: Sie hält sich seit 170 Jahren. Dabei hat man sie quasi nebenbei entworfen. Es war eine Kommission, die 1848 die moderne Schweiz und damit auch den Bundesrat verfasste. Die Kommission stritt über Strassen, Entschuldigungen, das Zweikammersystem oder Zölle. Aber den Bundesrat dekretierte sie diskussionslos. Er wurde abgehandelt an einem einzigen Tag.

Die Verfassungskommission orientierte sich damals an einem Regierungsmodell, das in den Kantonen schon bestand. Man fragte sich: Warum neu erfinden, was im Grossen und Ganzen funktioniert? Man fragt sich das noch heute.

Zum Beispiel Andrea Caroni, Aussenminister, FDP. Caroni gehört zu jenen Politikern, die im Ständerat das Wort ergreifen werden zu einer Neuregierung. Er skizziert am Telefon theoretische Ansätze für eine Reform: Neun Bundesräte zur Probe für zwei Legislaturen, eine dynamische Zauberformel, mehr Staatssekretäre zur Entlastung, es kommt ihm einiges in den Sinn, man hört es heraus: Er fände das intellektuell noch interessant, so eine Reform des Bundesrats.

Dann holt Caroni einmal Luft. Und sagt: «Aber eigentlich kommen mir zu wenig Gründe in den Sinn, warum man das bestehende System überhaupt ändern soll.» Die Institution habe sich bewährt, auch in der Pandemie. «Die Mechanik des Bundesrats ist machthemmend. Wir sind so zwar immer langsamer, das ist der Preis. Aber eine Neuregierung wäre noch langsamer.»

## «Sobald Krisen kommen, hapert's»

Der Historiker Urs Altermatt ist der beste Kenner des Bundesrats. Er hatte ihn schon als «Schönwettermodell» kritisiert, als die allgemeine Wetterlage noch deutlich günstiger war. Vor der Pandemie. Altermatt sagt noch heute: «Sobald Krisen kommen, hapert's.»

Bereits Anfang der Neunzigerjahre hatte Altermatt einen Reformvorschlag präsentiert. In Punkt eins forderte er neun Bundesräte. Es

folgten neun weitere Punkte, und Altermatt findet noch heute: Es braucht eine Reform, die mehr umfasst als nur die Zahl der Mitglieder. Das grösste Problem ortet er im Fehlen einer echten Führung. Er plädiert für eine Verstärkung des Bundespräsidiums, er sagt: «In der Anfangszeit des Bundesstaates hatte der Bundespräsident eine Vorrangstellung. Erst im 20. Jahrhundert wurde er zu dem, was er heute ist: ein Gleicher unter Gleichen.»

Der Vorrang des Bundespräsidenten umfasste damals die Führung der Aussenpolitik. Heute gilt die Führung der Aussenpolitik im Bundesrat als inexistent. Es gibt zwar einen Aussenminister, aber beim Rahmenabkommen mit Europa war die Frage dieselbe wie diese Woche bei Corona: Warum schweigt der Bundesrat? Wo bleibt er? Nach dem Scheitern der Verhandlungen kam Kritik. Doch sie zielte weniger auf die Institution als auf die jetzige Besetzung.

Diese Denkweise sitzt tief im helvetischen Bewusstsein: Der Bundesrat, das sind die Köpfe darin. Er ist die Summe seiner Teile. Die Forschung spiegelt das: Das populärste Übersichtswerk zum Bundesrat ist das Lexikon seiner Mitglieder. Die Behörde an sich war lange eine Forschungslücke. Erst im Jahr 2020 erschien die erste politikwissenschaftliche Monografie. Verfasst wurde sie von Adrian Vatter, Professor an der Universität Bern. Er geht davon aus, dass die Institution Bundesrat stabil aus der Krise gehen wird. Er sagt: «Natürlich hat der Bundesrat Fehler gemacht. Natürlich hat manchmal ein strategisch vorausschauendes Vermögen gefehlt.» Aber in Ländern mit Kanzlerinnen oder Präsidenten habe man die gleichen Fehler beobachtet.

Vatter führt den Reformwillen des Nationalrats auf machtpolitische Überlegungen zurück. Wenn die Grünen bei den Wahlen 2023 stabil bleiben oder gewinnen, werden sie arithmetisch Anspruch haben auf einen Sitz in der Regierung. «Dann gibt es viele Gruppen, die von einer Erhöhung der Mitgliederzahl profitieren würden.»

## Eine ewige Diskussion

### 1848

Die Verfassungskommission entwirft dem Bundesrat an einem einzigen Tag. Ein Antrag auf eine Wahl durch das Volk scheitert knapp.

### 2001

Der Bundesrat legt dem Parlament eine Regierungsreform vor. Als das Geschäft zwölf Jahre später geschlossen wird, bleibt von grossen Plänen wenig übrig. Der Bundesrat erhält mehr Staatssekretäre zur Unterstützung.

### 2021

Der Nationalrat stimmt überraschend einer parlamentarischen Initiative zu, welche die Zahl der Bundesratsmitglieder erhöhen will, von sieben auf neun.

Die Tessiner zum Beispiel erhoffen sich von einer Aufstockung einen ständigen Sitz. Und dann sind da die Parteien. Besonders SP und FDP kommen durch den grünen Anspruch in Bedrängnis. Die Mitte-Fraktion war bei der Abstimmung im Nationalrat das Zünglein an der Waage. Im Bundesrat könnte sie in einer Neuregierung in eine vergleichbare, noch attraktivere Position gelangen. Mit Betonung auf könnte. Denn im Ständerat fragen die Staatspolitiker: Warum neu erfinden, was im Grossen und Ganzen funktioniert?

## Mehr Bundesräte? Oder weniger?

Der Walliser Beat Rieder bezeichnet neun Bundesräte kurz und knapp als No-Go. Der Glarner Mathias Zopfi holt aus. Und je weiter er ausholt, desto überzeugter tönt er, dass der Bundesrat bleiben soll, wie er ist.

Zopfi ist Politiker der Grünen. Er sei offen für eine Reform, er freue sich auf die Diskussion, sagt er. «Aber es braucht schon sehr viel, um mich von neun Bundesräten zu überzeugen.» Mit neun Bundesräten könnten mehr Regionen der Schweiz in der Regierung vertreten sein. Auch mehr Wählerinnen und Wähler, weil mehr Parteien einen Sitz hätten. Das seien berechtigte Argumente, findet Zopfi. Aber er findet auch viele Aber.

Aber ist es wirklich schlau, ein System, das ziemlich gut austariert ist, zu ändern? Aber verläuft die Entwicklung in den Kantonen nicht gerade andersherum? «Dort werden die Regierungen eher verkleinert als vergrössert.» Der Bundesrat reagiere in der Krise «tatsächlich manchmal spät», sagt Zopfi. «Aber funktioniert unser System wirklich schlechter als andere? Da gibt es keinen Beweis. Wir machen die Auswertung nicht mitten in der Krise, sondern am Ende.»

Einiges deutet darauf hin, dass die Auswertung am Ende tönen wird wie die Neujahrsansprachen der Bundespräsidenten. Es gibt Aufgaben, klar, aber man ist die Schweiz. Darauf darf man stolz sein, das beruhigt. Am Ende herrscht dann Zuversicht.