

Die Anforderungen an den Bundesrat auf dem Prüfstand

Die Welt verändert sich – und mit ihr die Anforderungen an den Bundesrat

Ein Beitrag von Dr. Doris Aebi¹

1. Einleitung

Disruption greift um sich. Nach Jahren von mehr oder weniger starken Veränderungen treten technologische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und geopolitische Umbrüche gleichzeitig auf und verstärken sich gegenseitig. Für Regierungen bedeutet diese Entwicklung, dass sie mit einer dauerhaft höheren Veränderungsgeschwindigkeit, grösserer Unsicherheit und komplexeren Wechselwirkungen umgehen müssen. Planbarkeit nimmt ab, und Anpassungsfähigkeit sowie gegenseitige Vernetzung der Politikbereiche werden wichtiger. Die zentrale Herausforderung lautet: Der Staat muss verlässlich und rechtsstaatlich stabil bleiben, um Vertrauen zu gewährleisten, zugleich

¹ Dr. Doris Aebi ist promovierte Wirtschaftssoziologin der Universität Zürich mit Studien in Soziologie, Wirtschaft und Politologie. Nach mehreren Jahren in Führungsfunktionen von Grossunternehmen war sie 2004 Mitgründerin der Executive Search und Board Consulting Firma aebi+kuehni AG in Zürich. Die Firma ist spezialisiert auf die Beratung von Firmen, Verbänden, Institutionen und der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit der Besetzung von Spitzenpositionen auf operativer und strategischer Ebene (Geschäftsleitung, CEO und Verwaltungsrat). Ihre langjährige Beratungstätigkeit sowie ihre eigene Berufspraxis im Management und als Verwaltungsrätin machen sie zu einer profunden Kennerin der Corporate Governance. Dazu kommt ihr Engagement als Dozentin an der Swiss Board School der Board Foundation, wo sie auch die «Board Transformation»-Initiative führt. Die Mechanismen der Schweizer Politik sind ihr als ehemaliges Mitglied eines kantonalen Parlaments und dessen Finanzkommission während zweier Legislaturen sowie als langjähriges Mitglied des Hochschulrats der Fachhochschule Nordwestschweiz vertraut. Daneben engagiert sie sich in der Öffentlichkeit und Wissenschaft mit Artikeln, Vorträgen und der Teilnahme an Diskussionsrunden zu wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Themen. In diesem Zusammenhang hat sie sich schon mehrfach zu den Anforderungen an den Bundesrat geäußert, beispielsweise 2003 in der Sonntagszeitung und 2015 im Blick.

aber schneller lernen, koordinieren und sich an neue Bedingungen anpassen können.

- 2 Dieser Beitrag setzt sich mit der Fragestellung auseinander, wie sich die Anforderungen an den Bundesrat ausgehend von diesen veränderten Rahmenbedingungen ändern, und auf was bei der Auswahl von zukünftigen Mitgliedern des Bundesrats zu achten ist. Er ist keine wissenschaftliche Abhandlung, sondern zieht seine Inhalte primär aus der Praxis und der jahrelangen Erfahrung der Autorin im Bereich der Besetzung von Spitzenpositionen für die Wirtschaft und öffentliche Verwaltung.
- 3 Die Abhandlung im Beitrag erfolgt entlang der folgenden Thesen und deren Beantwortung:
- 4 **These 1:** Die vielfältigen Herausforderungen im aktuellen, disruptiven Umfeld sind für Führungsgremien anspruchsvoll und verlangen nach einer Anpassung der Arbeitsweise – das gilt auch für den Bundesrat und die departementale Organisation.
- 5 **These 2:** Der Auftrag an die politische Exekutive des Bundesrats und seine Arbeitsweise ist verfassungsmässig festgelegt. Damit er diesem Auftrag auch zukünftig gerecht werden kann, müssen sich die Anforderungen an die Mitglieder des Gremiums wandeln und mit der Zeit gehen.
- 6 **These 3:** Das Kollegial- und Konsensprinzip als zentrale Säule der Schweizer Regierungskultur wird wichtiger denn je, und es erhält wegen den Herausforderungen der Zeit neue Akzente.

2. Zur Arbeitsweise, Zusammensetzung, Zuständigkeit und den Aufgaben des Bundesrats

- 7 Grundlage der Arbeit des Bundesrats bildet die Schweizerische Bundesverfassung², die im 5. Titel die Regelung für die Bundesbehörden und darin im 3. Artikel die Bestimmungen für den Bundesrat festhält. In den Artikeln kommt der generelle Wille der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Ausdruck, mit «Check and Balances» die Macht von Staatsorganen zu beschränken und gegenseitige Kontrollen sowie ein Machtgleichgewicht zu sichern. Diesbezüglich bestimmen folgende Grundsätze der Verfassung die

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

Arbeitsweise des Bundesrats und seiner Mitglieder sowie seine Zusammensetzung:

- **Kollegial- und Departementalprinzip** (Art. 177 BV):

8

Der Bundesrat entscheidet als Kollegium (Abs. 1). Die Vorbereitung und der Vollzug der Geschäfte des Bundesrates wird nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder verteilt (Abs. 2).

Damit diese verfassungsmässig verankerte Kollegialität langfristig funktioniert, braucht es den Willen zur Zusammenarbeit und zum Konsens. So hat sich die folgende Formel herauskristallisiert: Konsens als Weg, Kollegialität als Resultat. Das Konsensprinzip beschreibt, wie der Bundesrat Entscheidungen trifft, und das Kollegialprinzip hält fest, wie diese Entscheidungen nach aussen vertreten werden. Anders ausgedrückt bedingt das Kollegialprinzip den Zwang zur Zusammenarbeit: Weil am Ende alle Regierungsmitglieder das Ergebnis gemeinsam tragen müssen (Kollegialität), sind sie im Vorfeld bestrebt, so lange zu verhandeln, bis eine einvernehmliche Lösung gefunden und eine eigentliche Abstimmung nicht notwendig ist (Konsens).

9

Anmerkung: In seiner Stellungnahme vom 01. März 2006 auf eine Interpellation aus dem Ständerat hält der Bundesrat dazu unter anderem fest: «Das Kollegium soll zwar nach aussen hin als Einheit erscheinen. In den Diskussionen im Bundesrat ist es aber ausserordentlich wichtig, dass alle Mitglieder ihre Meinung ausdrücken können, und zwar in ihrer ganzen Unterschiedlichkeit und auch mit dem ganzen Konfliktpotenzial. Ist aber der Entscheid gefallen, so verpflichtet die Kollegialität die Mitglieder des Kollegiums dazu, sich voll und ganz hinter den Entscheid zu stellen.»³

10

- **Leitung der Bundesverwaltung** (Art. 178 BV):

11

Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung. Er sorgt für ihre zweckmässige Organisation und eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben (Abs. 1). Die Bundesverwaltung ist in Departemente gegliedert; jedem Departement steht ein Mitglied des Bundesrates vor (Abs. 2). Verwal-

³ Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Interpellation 05.3817 «Kollegialprinzip», eingereicht von Hansheiri Inderkum, Ständerat CVP, am 14. Dezember 2005.

tungsaufgaben können durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen (Abs. 3).

12

- **Vernehmlassungsverfahren** (Art. 147 BV):

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.

13

- **Zusammensetzung** (Art. 175 BV):

Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern (Abs. 1). Dabei ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind (Abs. 4).

Neben dieser in der Bundesverfassung verankerten Regel zur Zusammensetzung des Bundesrates gibt es das «Konkordanzprinzip», welches analog dem «Konsensprinzip» eine ungeschriebene politische Konvention ist. Sie ist damit nicht unbedeutender, ganz im Gegenteil, und hat sich historisch entwickelt, um die wesentlichen politischen Kräfte entsprechend ihrer politischen Stärke an der Regierung zu beteiligen. Daraus entwickelte sich 1959 die sogenannte «Zauberformel», welche die sieben Bundesratssitze aktuell wie folgt auf die Parteien verteilt: 2 FDP – 2 SVP – 2 SP – 1 Mitte.

14

Das Kollegial- und Konsensprinzip, das Konkordanzprinzip sowie die angemessene Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen bilden die zentralen **Säulen der Schweizer Regierungskultur**. Die **Vielfalt** wird im Konkordanzprinzip sowie der angemessenen Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen abgebildet, die **Lösungsfindung** im Kollegial- und Konsensprinzip. Diese Prinzipien sichern die Stabilität der Regierung und verhindern, dass der Bundesrat im politischen Alltag zerbricht, was insbesondere in Zeiten von disruptiven Entwicklungen entscheidend ist.

Die Zuständigkeiten des Bundesrats sind in Art. 180 bis 187 der Bundesverfassung wie folgt geregelt: Der Bundesrat 15

- bestimmt Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten und informiert die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 180 BV, Regierungspolitik) 16
- unterbreitet der Bundesversammlung Entwürfe zu ihren Erlassen (Art. 181 BV, Initiativrecht) 17
- erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist, und sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile richterlicher Behörden des Bundes (Art. 182 BV, Rechtsetzung und Vollzug) 18
- erarbeitet den Finanzplan, entwirft den Voranschlag, erstellt die Staatsrechnung und sorgt für eine ordnungsgemässe Haushaltsführung (Art. 183 BV, Finanzen) 19
- besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung; er vertritt die Schweiz nach aussen, unterzeichnet und ratifiziert die Verträge und unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung. Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen, wobei Verordnungen zu befristen sind (Art. 184 BV, Beziehungen zum Ausland) 20
- trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz, und er trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit. Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, befristete Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen, und er kann in dringlichen Fällen Truppen aufbieten (Art. 185 BV, Äussere und innere Sicherheit) 21

- 22
- pflegt die Beziehungen des Bundes zu den Kantonen und arbeitet mit ihnen zusammen. Er genehmigt die Erlasse der Kantone, wo es die Durchführung des Bundesrechts verlangt, und kann gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland Einsprache erheben. Er sorgt für die Einhaltung des Bundesrechts sowie der Kantonsverfassungen und der Verträge der Kantone und trifft die erforderlichen Massnahmen (Art. 186 BV, Beziehungen zwischen Bund und Kantonen)
- 23
- beaufsichtigt die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes und erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht über seine Geschäftsführung sowie über den Zustand der Schweiz. Er nimmt die Wahlen vor, die nicht einer anderen Behörde zustehen, behandelt Beschwerden, soweit das Gesetz es vorsieht, und erfüllt weitere ihm durch Gesetz übertragene Aufgaben und Befugnisse (Art. 187 BV, Weitere Aufgaben und Befugnisse).
- 24
- Aufgrund dieser Verfassungsbestimmungen hat das einzelne Mitglied des Bundesrats also eine **Doppelrolle: als Mitglied der siebenköpfigen Landesregierung und als Vorsteherin bzw. Vorsteher eines Departements**. Ein Bundesratsmitglied soll nicht nur sein Departement erfolgreich führen, sondern gemeinsam mit den anderen Mitgliedern die langfristige Handlungsfähigkeit, Stabilität und Weiterentwicklung der Schweiz gewährleisten. Die Tatsache dieser Doppelrolle ist essenziell, wenn wir die Anforderungen für dieses Amt näher betrachten.
- 25
- Für einen stringenten Überblick lassen sich diese rechtsstaatlich abgesicherten und historisch verankerten Aufgaben einer Bundesrätin bzw. eines Bundesrats zusammenfassend etwa wie folgt darstellen:
- 26
- **Als Mitglied des Kollegiums die Schweiz mitregieren.** Ein Bundesratsmitglied beurteilt gemeinsam mit den sechs anderen Mitgliedern die politische Lage, legt Ziele und Mittel der Regierungspolitik fest und entscheidet über zentrale politische Geschäfte. Dabei zählt nicht primär die Sicht des eigenen Departements, sondern die Gesamtverantwortung für das Land.

- 27
Politische Strategien und Lösungen entwickeln. Bundesratsmitglieder wirken an der langfristigen Ausrichtung des Bundes mit, setzen politische Prioritäten und müssen auf gesellschaftliche, wirtschaftliche, technologische und geopolitische Veränderungen reagieren. Dazu gehört auch, unterschiedliche Interessen abzuwägen und politisch tragfähige Lösungen zu entwickeln.
- 28
Gesetze und politische Vorhaben vorbereiten und umsetzen. Ein grosser Teil der politischen Geschäfte wird in einem Departement vorbereitet. Das zuständige Bundesratsmitglied führt diese Arbeiten politisch, bringt die Vorlage in den Bundesrat ein und vertritt sie anschliessend gegenüber Parlament und Öffentlichkeit. Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung Erlassentwürfe, erlässt im Rahmen seiner Kompetenzen Verordnungen und sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung.
- 29
Ein Departement politisch und strategisch führen. Das Bundesratsmitglied setzt Prioritäten seines Departements, führt die obersten Verwaltungseinheiten, überwacht die Aufgabenerfüllung und trägt die politische Verantwortung für das Departement. Dafür verfügen die Departementsvorstehenden grundsätzlich über umfassende Weisungs- und Kontrollrechte.
- 30
Interessen vermitteln und Mehrheiten schaffen. Regierungsarbeit in der Schweiz verlangt einen permanenten Ausgleich der Interessen von Departementen, Parlament, Kantonen, Parteien, Verbänden, der Wirtschaft sowie von Bevölkerungskreisen zur Schaffung von Verständnis für die unterschiedlichen Sichtweisen und von Mehrheiten.
- 31
Den Staat repräsentieren und Orientierung geben. Bundesratsmitglieder vertreten die Regierung gegenüber dem Parlament, den Kantonen, der Bevölkerung und – je nach Zuständigkeit – internationalen Partnern. Sie erklären politische Entscheidungen, übernehmen in Krisen politische Verantwortung und tragen zur Vertrauensbildung in die staatlichen Institutionen bei. Der Bundesrat hat zudem den verfassungsmässigen Auftrag, die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren.

3. Aktuelle Einflüsse auf die Arbeit des Bundesrats

- 32 Wer kennt es nicht, das dem griechischen Philosophen Heraklit zugeschriebene Sprichwort: «Nichts ist so beständig wie der Wandel». Veränderung ist eine der Grundbedingungen menschlichen Lebens und somit auch von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Eine der wichtigsten Aufgaben eines Staates ist es, hier eine Absicherung zu schaffen und so den Bürgerinnen und Bürgern den Rücken frei zu halten für ihr eigenes Schaffen und Wirtschaften. Da Wandel nicht planbar oder vorhersehbar ist und oft in Sprüngen erfolgt, muss ein funktionierender und erfolgreicher Staat in seine Resilienz investieren: in grundsätzlich robuste Institutionen, Risikomanagement und eine tragfähige Kultur. Sein oberster Auftrag ist Absicherung und Resilienz, nicht Effizienz, wenn auch natürlich im Detail ein effizienter Mitteleinsatz wichtig ist. Der Erfolg der Schweiz, auch wirtschaftlich, ist unter anderem auf ihre verlässliche Staatsinfrastruktur zurückzuführen.
- 33 Mit resilienten Strukturen und gutem Risikomanagement ist Wandel also zwar nie vorhersehbar, aber begleitbar, wie die Schweiz seit Generationen beweist. Risiken lassen sich berechnen und versichern. Allerdings kommen nun gesteigerte Herausforderungen auf uns zu: Die Entwicklung, die wir heute erleben, ist nicht mehr nur Wandel, sondern Disruption: Wandel mit Strukturbruch. Sie ist schneller, tiefgreifender und multipler, und stellt bestehende Strukturen, Regeln und Denkmodelle grundlegend infrage. Das beschert uns in vielen Bereichen nicht nur Risiken – also ein Zustand, der mit adäquaten Modellen und Szenariotechniken beschreibbar ist –, sondern grundlegende Unsicherheit, also Unberechenbarkeit. Disruption ist die neue Normalität, und sie schöpft ihre Kraft aus folgenden Ursachen:⁴
- 34
- **Technologischer Wandel:** Digitalisierung, künstliche Intelligenz, Automatisierung und datenbasierte Systeme verändern unser Medien- und Informationssystem, die Wirtschaft, Arbeits- und Lebenswelten und staatliche Dienstleistungen grundlegend. Sie bringen wegen der überragenden Marktführerschaft US-amerikanischer und chinesischer Technologien sowie wegen Beeinflussungsversuchen verschiedener

⁴ Siehe auch frühere Gedanken dazu in NZZ Kolumne «Teppichetage» von Doris Aebi (vierzehntäglich, 2016 bis 2017)

Akteure auch brisante Fragen der Souveränität und Rechtsstaatlichkeit mit sich.

- **Globale Vernetzung:** Die Wirtschaft, Lieferketten, Finanzmärkte, Energieversorgung, Informationssysteme und viele sonstige Infrastrukturen sind international verflochten. Regionale Konflikte, Handelsbeschränkungen, Cyberangriffe etc. können deshalb innerhalb kurzer Zeit Auswirkungen auf Staaten und Gesellschaften haben, die geografisch weit entfernt liegen. 35
- **Geopolitische Verschiebungen:** Die internationale Ordnung wird multipolarer und konfliktanfälliger. Strategische Konkurrenz zwischen Staaten, Protektionismus, wirtschaftliche Sanktionen, Desinformation, hybride Bedrohungen und der Wettbewerb um kritische Technologien und Rohstoffe beeinflussen zunehmend auch innenpolitische Entscheidungen. 36
- **Klimawandel und Umweltpolitik:** Extreme Wetterereignisse, Veränderungen von Ökosystemen und der Biodiversität erzeugen langfristigen Anpassungsbedarf beispielsweise in der Energieversorgung, Mobilität, Raumplanung, Infrastruktur und Landwirtschaft. Klima- und Umweltpolitik wird dadurch zu einer Querschnittsaufgabe, die nahezu alle Politikbereiche berührt. 37
- **Krisen und Schocks:** Pandemien, Kriege, Cyberangriffe, Energiekrisen oder Naturereignisse können Entwicklungen massiv beschleunigen und bisherige Annahmen kurzfristig ausser Kraft setzen. 38
- **Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren:** Besonders disruptiv ist die Entwicklung, weil technologische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und geopolitische Veränderungen gleichzeitig auftreten und sich gegenseitig verstärken. 39

Die Disruption befördert noch eine andere Entwicklung: die breite Verunsicherung in der Bevölkerung. Die Forschung von Inglehart und Norris⁵ betont in diesem Zusammenhang den sogenannten «cultural backlash»: Teile der 40

⁵ Norris, Pippa, und Ronald Inglehart (2019): Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism, Cambridge: Cambridge University Press.

Bevölkerung erleben den raschen Wertewandel als **Verlust von Orientierung, Identität und vertrauter Lebenswelt, was Ängste auslöst**. Sie werden anfällig für Populismus, der den Verlust traditioneller Werte bewusst anspricht: eine schwer verständliche und kontrollierbare Realität erhält dadurch eine einfache Erklärung. Politisch gefährlich wird Disruption in Verbindung mit Populismus dann, wenn gleichzeitig das Vertrauen in die Institutionen abnimmt und die klassische populistische Gegenüberstellung von «Volk» und «Elite» anschlussfähig wird.

- 41 Damit wird die oben zitierte Resilienz des gesamten politischen Systems noch wichtiger: Es gilt, den gesellschaftlichen Transformationsprozess so zu gestalten, dass ihn möglichst viele Menschen nachvollziehen können und darin zukünftige Orientierung finden. Dementsprechend sieht die zentrale Herausforderung der Regierung so aus: **Der Staat der Zukunft muss gleichzeitig verlässlich und rechtsstaatlich stabil bleiben, um Vertrauen zu schaffen, und adaptiv genug, um Disruption zu bewältigen.**

4. Weiterentwicklung der Arbeitsorganisation von Bundesrat und öffentlicher Verwaltung

- 42 Dieses volatile Umfeld hat selbstverständlich Auswirkungen auf die Anforderungen an Bundesrat und öffentliche Verwaltung: Sie müssen ihre Arbeitsorganisation weiterentwickeln. Die OECD⁶ spricht in diesem Zusammenhang von «adaptive governance», «anticipatory governance», Resilienz und kontinuierlicher Lernfähigkeit. In der Forschung formt sich ein immer konsistenteres Zielbild eines zukünftigen staatlichen Betriebsmodells, welches die Kombination von zwei unterschiedlichen Organisationslogiken umfasst: eine rechtsstaatlich stabile Kernorganisation und eine adaptive Netzwerkorganisation. Konkret können diese beiden Logiken wie folgt beschrieben werden:

⁶ OECD (2022), Tackling Policy Challenges Through Public Sector Innovation: A Strategic Portfolio Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

- **Stabile, rechtsstaatliche Kernorganisation:**

43

geprägt durch Rechtsstaatlichkeit, Gleichbehandlung, Sicherheit, Rechenschaftspflicht und Gemeinwohlorientierung

- **Adaptive Netzwerkorganisation:**

44

geprägt durch eine Arbeitsweise, welche durch Vernetzung, Offenheit, Partizipation, Agilität und Vertrauen geprägt ist sowie horizontale Netzwerke und interdisziplinäre Zusammenarbeit fördert.

Beide Organisationslogiken werden durch digitale Technologien und Datenmanagement in ihrer Dienstleistungserbringung und in der Politikgestaltung unterstützt. Die OECD⁷ hält in einem aktuellen Bericht fest, dass 94 Prozent der untersuchten Staaten über Datenstrategien verfügen und sich der Einsatz von künstlicher Intelligenz in staatlichen Aufgaben stark ausbreitet.

45

4.1 Der stabile, rechtsstaatliche Kern mit einer professionellen Verwaltungsorganisation

46

Die klassische Verwaltung ist historisch auf Stabilität, Zuständigkeit, Regelkonformität, Vollzug und Wiederholbarkeit optimiert, um bei ihren Dienstleistungen Rechtssicherheit, Gleichbehandlung, Transparenz, Integrität und politische Legitimation zu gewährleisten. Sie hat klare Zuständigkeiten und Dienstwege, Fachspezialisierung sowie standardisierte, effiziente Prozesse und dokumentierte Entscheidungen. Das darf auch in disruptiven Zeiten nicht verloren gehen, denn es schafft die Grundlage für das Vertrauen der Bevölkerung.

47

4.2 Die adaptive Netzwerkorganisation

48

Viele heutige Staatsaufgaben lassen sich zunehmend nicht mehr innerhalb einer einzelnen Verwaltungseinheit lösen. Bei der Klimapolitik beispielsweise müssen unter anderem Energie-, Verkehrs-, Raumplanungs-, Landwirtschafts-, Gesundheits- und Wirtschaftspolitik mitgedacht werden. Beim Thema Migration sind automatisch insbesondere Sozialpolitik, Bildung, Arbeits-

49

⁷ OECD (2026), Digital Government Outlook 2026: From Foundations to Transformational Impact, OECD Publishing, Paris.

markt, Sicherheit und Gemeinden einzubeziehen. Aber auch die Bereitstellung neuer Dienstleistungen aus einer umfassenden Perspektive der Bürgerin und des Bürgers im Sinne einer «Customer Journey» bedürfen einer Zusammenarbeit verschiedener Abteilungen. Dazu kommt, dass Regierungen in der wachsenden Risikolandschaft noch stärker in Szenarien denken müssen. Strategische Vorausschau, Frühwarnsysteme und Szenariotechniken verbunden mit Datenmanagement und künstlicher Intelligenz werden zu wichtigen Instrumenten staatlicher Resilienz. Die Verwaltung der Zukunft braucht deshalb neben der klassischen Verwaltung eine zweite Struktur: die adaptive Netzwerkorganisation mit horizontalen Netzwerken und interdisziplinären Teams. Sie stellt nicht die Frage «wer ist zuständig», sondern «welches Ergebnis muss das Gesamtsystem Schweiz erreichen».

50 Horizontale Netzwerke und interdisziplinäre Teams bringen Departemente, Kantone, Gemeinden, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft national und international zusammen. Regierungs- und Führungsarbeit wird damit zunehmend zu einer Aufgabe der Orchestrierung von Netzwerken. Die Fähigkeit gewinnt an Bedeutung, unterschiedliche Akteure zusammenzubringen, gemeinsame Ziele zu definieren und geeignete Rahmenbedingungen für die gesellschaftliche Problemlösung zu schaffen. Es gilt, die Staatsorganisation lernfähig und adaptiv zu erhalten, um Antworten auf die tiefgreifenden, disruptiven Veränderungen zu erhalten, und die Strukturen sowie die Finanzströme und -anreize entsprechend neu zu setzen. In diesem Zusammenhang ist die von Willms Buhse⁸ für die Wirtschaft entwickelte «VOPA+»-Führungsmethode interessant: «VOPA+» steht für Vernetzung, Offenheit, Partizipation und Agilität mit Vertrauen als Grundlage.

51 **Vernetzung:** Führungskräfte schaffen durch das gezielte Vernetzen von Menschen und Institutionen eine kollektive Intelligenz, bekannt als «Schwarmintelligenz», die der Schlüssel für jene Gestaltungskraft ist, die Innovations- und Findungsprozesse erfolgreich macht – auch in der Verwaltung machen

⁸ Willms Buhse (2014), Management by Internet, Neue Führungsmodelle für Unternehmen in Zeiten der digitalen Transformation, Plassen Verlag, Kulmbach; zusätzlich weiterführende Gedanken dazu: Doris Aebi (2019), Auswahl von Führungskräften in Zeiten von Transformation, Schulthess Manager Handbuch 2018/2019, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich.

Herausforderungen immer weniger Halt an Departements-, Gemeinde-, Kantons- oder Bundesgrenzen.

Offenheit: Führungskräfte wissen, dass die aktuelle Geschwindigkeit des Wandels das Wissen und die Erfahrungen einer jeden Führungskraft übersteigt und eine offene und selbstorganisierte Lern- und Vertrauenskultur der Nährboden für geteiltes und vernetztes Wissen ist. Die besten Führungskräfte müssen nicht die Klügsten im Raum sein. Sie sind neugierig und offen genug, andere klug sein zu lassen. Und sie lassen Widerspruch zu, machen Talente grösser und teilen Verantwortung – auch in der Verwaltung arbeiten viele gut ausgebildete Personen, die departementsübergreifend zu neuen Lösungen beitragen. 52

Partizipation: Eine der wichtigsten Aufgaben von Führungskräften war schon immer, unterschiedliche Perspektiven und Meinungen einzubeziehen und verschiedene Informationen abzuwägen. Umgang mit Vielfalt ist der Schlüssel für neue Lösungen – gerade auch in der Verwaltung, weil Mitarbeitende in den verschiedenen Departementen, das Parlament, die Kantone, Verbände, die Wirtschaft sowie die breite Zivilgesellschaft wichtige Wissensquellen sind. 53

Agilität: Agile Führungskräfte haben gelernt, mit Komplexität und Unsicherheit umzugehen. Sie sehen Anpassungsfähigkeit als Stärke von Resilienz – auch in der Verwaltung. 54

Vertrauen: Erfolgreiche Führungskräfte wissen, dass dezentrale Verantwortung ohne Vertrauen nicht möglich ist – gerade in der föderalen, schweizerischen Politik. 55

Das VOPA+-Modell macht deutlich, wie Führung und Zusammenarbeit in disruptiven Veränderungen aussehen muss. Führungskräfte können bei komplexen Problemen nicht mehr über das gesamte notwendige Wissen verfügen. Führung muss deshalb stärker Orientierung, Prioritäten und Entscheidungsräume schaffen. Fachwissen und Entscheidungen müssen näher zusammenrücken in einer Netzwerkorganisation. 56

- 57 Zusammenfassend lässt sich die zukünftige Verwaltungsorganisation von
Regierungen mit einer rechtsstaatlich stabilen Kernorganisation und einer
adaptiven Netzwerkorganisation in etwa so beschreiben: Sie arbeitet
- 58 • regelbasiert, wo Rechtssicherheit erforderlich ist,
 - 59 • prozessorientiert, wo Effizienz entscheidend ist,
 - 60 • agil, wo Lösungswege unsicher sind,
 - 61 • netzwerkartig, wo Probleme Organisationsgrenzen überschreiten,
 - 62 • antizipativ, wo zukünftige Veränderungen relevant sind,
 - 63 • und zunehmend daten- und KI-gestützt, wo Technologie bessere Ent-
scheidungen und Leistungen ermöglicht.

5. Anforderungen an den Bundesrat

- 64 Kommen wir nun zum Kern dieses Beitrags: Was braucht es, um ein kompetenter Bundesrat, eine kompetente Bundesrätin zu sein? Die bisherigen Ausführungen lassen es vermuten: Ein Mitglied des Schweizer Bundesrats verlangt ein ungewöhnlich breites Kompetenzprofil – und das aktuelle, disruptive Umfeld verstärkt die Herausforderungen an die Mitglieder. Im Wesentlichen können die wichtigsten Anforderungen wie folgt festgehalten werden:
- 65 **Führungskompetenz:** Hat Erfahrung in der organisatorischen und personellen Führung von grösseren Organisationseinheiten. Setzt Prioritäten und definiert Rahmenbedingungen, formuliert klare Erwartungen. Vernetzt und mobilisiert, pflegt eine Vertrauenskultur und wirkt sinnstiftend. Zeigt Wertschätzung und Anerkennung, übt faire Kritik und ist respektvoll. Sichert eine auf Rechtmässigkeit, Stabilität und Vollzug ausgerichtete Kernorganisation und ist gleichzeitig in der Lage, adaptive Netzwerkstrukturen zu schaffen und zu koordinieren, um Themen aufzuarbeiten, Szenarien zu entwickeln und Lösungen zu erarbeiten.
- 66 **Akzeptanz des Kollegial- und Konsensprinzip des Bundesrats:** Ist bereit, im Bundesrat die Position seines Departements unabhängig einzubringen, bei Themen der anderen Departemente aktiv und konstruktiv mitzuwirken und bei Entscheiden das Gesamtinteresse des Landes in den Vordergrund zu stellen. Hält sich nach dem Entscheid daran, unterschiedliche Positionen

nicht zu kommunizieren sowie Entscheide unabhängig der eigenen Position nach aussen zu vertreten. Der Staatsrechtler René Rhinow prägte hier den anschaulichen Begriff der «Kollegialtauglichkeit».

Rasches Auffassungsvermögen: Erfasst und versteht neue Informationen, Sachverhalte und komplexe Zusammenhänge in kurzer Zeit und kann sich rasch in neue Themen einarbeiten. Ist in der Lage, Wesentliches von Unwesentlichem zu unterscheiden. 67

Strategische Fähigkeiten und politische Gestaltungskraft: Erkennt langfristige Entwicklungen frühzeitig und antizipiert Konsequenzen. Denkt und handelt interdisziplinär und vernetzt, entwickelt Szenarien und Handlungsalternativen. Ist fähig, komplexe Aufgaben zu strukturieren und geeignete Vorgehensweisen und Lösungswege aufzuzeigen sowie in unvorhergesehenen Situationen und in Krisen rasch die zur Lösung notwendigen Ressourcen einzubeziehen und zu mobilisieren. Verbindet langfristige Zielsetzungen mit realisierbaren Umsetzungsschritten und überprüft deren Wirksamkeit. 68

Politische Urteilskraft: Versteht die politischen Systeme und die Mechanismen der Schweiz und beachtet internationale Rahmenbedingungen und Verflechtungen. Verfügt über ausgeprägte analytische Fähigkeiten. Berücksichtigt die Faktenlage und die Argumente, Interessen und Meinungen verschiedener Akteure sowie gleichzeitig die politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, rechtlichen und internationalen Auswirkungen. Wägt die Interessen ab und stellt die Interessen des Landes vor Einzelinteressen. 69

Entscheidungskompetenz: Ist in der Lage, bei Zielkonflikten, Unsicherheiten oder Zeitdruck eine begründete Meinung zu bilden und zu entscheiden. Erkennt, was zwingend entschieden werden muss, und was vertieft aufgearbeitet werden kann. 70

Beziehungskompetenz: Ist vertraut im Umgang mit Persönlichkeiten aus der Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Ist respektvoll gegenüber anders Denkenden und in der Lage, bei sachlich unüberwindbaren Differenzen auf der persönlichen Ebene einen angenehmen Kontakt zu pflegen. Zeigt Empathie für alle Bevölkerungsschichten und Mitgefühl gegenüber Betroffenen von negativen Entscheiden und Ereignissen. 71

- ⁷² **Auftritts- und Kommunikationskompetenz:** Formuliert klar und überzeugend. Ist offen, hört aktiv zu und kann Grenzen setzen, ohne zu verletzen. Versteht es, Interessen im nationalen und internationalen Umfeld zu vermitteln, ist verhandlungsstark und verfügt über ein feines Sensorium für Befindlichkeiten und die Wirkung der kommunizierten Botschaften. Kann überzeugen, begeistern und Mehrheiten schaffen. Hat ein Flair für Repräsentationsaufgaben und für den Umgang mit den Medien. Kann sich auf Französisch oder Italienisch sowie auf Deutsch und Englisch ausdrücken.
- ⁷³ **Allgemeine Persönlichkeitskriterien:** Charismatisch, empathisch, profiliert, und in jeder Beziehung robust und belastbar. Verfolgt die Aufgaben verantwortungsbewusst, zuverlässig, unabhängig, unbestechlich, glaubwürdig und souverän. Ist aufgeschlossen, kompromissbereit, verbindlich und berechenbar.
- ⁷⁴ Grundsätzlich sind alle diese Anforderungen essenziell, um das Amt als Mitglied des Bundesrats gut auszufüllen. In der aktuellen Lage mit disruptiven Veränderungen sind wohl zwei Themen besonders wichtig: einerseits die **Akzeptanz und Einhaltung des Kollegial- und Konsensprinzips, andererseits die Fähigkeit zu einer Führungsarbeit, die über eine reine Departementsorientierung hinausgeht.** Das bringen die oben ausführlich diskutierten Bedingungen der Zeit mit sich. Öffentliche Uneinigkeit des Bundesrats würde eine in Teilen bereits verunsicherte Bevölkerung zusätzlich destabilisieren, Polarisierung und politische Blockaden begünstigen. Ein angegriffenes Kollegial- und Konsensprinzip würde auch die Risikobereitschaft der Regierung reduzieren. Gerade in Zeiten erhöhter Unsicherheit, in denen es mutige Entscheide braucht, wäre dies höchst problematisch.
- ⁷⁵ Weiter wird die Führungsarbeit, wie oben skizziert, anspruchsvoller. In der klassischen Verwaltungsorganisation kann ein Bundesratsmitglied in seinem Departement über formale Zuständigkeiten führen, indem es über weitgehende Weisungs- und Kontrollrechte verfügt. Im aktuellen Umfeld jedoch gewinnt die adaptive Führung an Bedeutung: Der Bundesrat muss zunehmend Lösungen in Netzwerken erarbeiten – über Departemente hinweg. Und auch hier ist ein guter kollegialer Umgang wichtig, um die Schweiz der Zukunft zu gestalten.

6. Schlussbemerkungen

Es ist ganz eindeutig: die Aufgabe eines Bundesrats ist anspruchsvoll, und das Anforderungsprofil ist es ebenfalls. Ausgehend von unseren eingangs formulierten Thesen lässt sich feststellen, dass manche Aspekte angesichts der aktuellen Rahmenbedingungen noch an Bedeutung gewinnen. Insbesondere die Resilienz des gesamten politischen Systems ist noch wichtiger geworden: Es gilt, geopolitische Verwerfungen, populistische Erschütterungen, technologische Disruption, die Folgen der Klimaveränderung und demographische Herausforderungen aufzufangen. Die Resilienz ist in der politischen Kultur der Schweiz und in ihren Institutionen als Fundament tief verankert. Es gilt jetzt, ihr besonders Sorge zu tragen. 76

These 1: Die vielfältigen Herausforderungen im aktuellen, disruptiven Umfeld sind für Führungsgremien anspruchsvoll und verlangen nach einer Anpassung der Arbeitsweise – das gilt auch für den Bundesrat und die departementale Organisation. 77

These 2: Der Auftrag an die politische Exekutive des Bundesrats und seine Arbeitsweise ist verfassungsmässig festgelegt. Damit er diesem Auftrag auch zukünftig gerecht werden kann, müssen sich die Anforderungen an die Mitglieder des Gremiums wandeln und mit der Zeit gehen. 78

These 3: Das Kollegial- und Konsensprinzip als zentrale Säule der Schweizer Regierungskultur wird wichtiger denn je, und es erhält wegen den Herausforderungen der Zeit neue Akzente. 79

Ein Bundesrat muss mit unverhandelbarem Respekt vor dem politischen System, dem Rechtsstaat und seinen Institutionen sowie mit seiner persönlichen Integrität und Führungsstärke sicherstellen, dass die Verwaltung gut geführt ist und verlässlich arbeitet. Gleichzeitig verlangt das aktuelle Umfeld nach einer gewissen Breite des Horizonts und einer Agilität: Ein Mitglied des Bundesrats muss Themen departementsübergreifend betrachten können, er muss abwägen können, wann Entscheide keinen Aufschub dulden, wann anders und dezidiert priorisiert werden muss. All dies – departementsübergreifende Zusammenarbeit, Agilität, rasches und gutes Entscheiden – wird nur möglich, wenn als Fundament das Konsens- und Kollegialitätsprinzip und das damit einhergehende professionelle Vertrauen unangetastet steht. Aus 80

diesem Grund ist das lange gewachsene Kollegialitätsprinzip in der heutigen Zeit vielleicht wichtiger denn je, ebenso wie die entsprechende Persönlichkeitsstruktur eines jeden Mitglieds des Bundesrats.