

## 06 — Die Sieben von Bern — eine kollegiale Demokratie als Schlussstein

Im ersten Artikel dieser Ausgabe verwies ich auf 七つ道具 — die sieben Werkzeuge des Benkei, des Kriegermönchs, der mit sieben verschiedenen Waffen eine Brücke verteidigte. In diesem abschließenden Artikel verweise ich auf sieben andere Menschen. Nicht sieben Waffen einer Person, sondern sieben Personen, die gemeinsam ein Land regieren. Es sind die **Bundesräte der Schweiz**, für vier Jahre vom Parlament gewählt, jeder mit einem eigenen Departement, und mit einem Vorsitz, der **jährlich zwischen ihnen rotiert**.

Wer diese sieben neben die Benkei-sieben legt, sieht nicht nur eine literarische Parallele. Er sieht die Lösung für das, was alle vorangegangenen Artikel dieser Ausgabe aufgedeckt haben.

### Der amerikanische Konstruktionsfehler

Im Jahr 1787 entwarfen die Founding Fathers in Philadelphia eine Verfassung, die für ihre Zeit fortschrittlich war. Gewaltenteilung, ein Zweikammersystem, indirekte Wahl des Präsidenten über das Wahlmännerkollegium, eine unabhängige Judikative. Doch in einem Punkt trafen sie eine Entscheidung, die dem Zahn der Zeit schlecht standgehalten hat: Sie konzentrierten die Exekutivgewalt in **einer einzigen Person**, gewählt für **vier Jahre**, mit fortlaufender realer Macht über einen immensen Apparat.

Die Gründer waren sich der Risiken selbst bewusst. James Madison warnte in *Federalist Paper Nr. 10* ausdrücklich vor dem, was er *factions* nannte — Gruppierungen, die ihre eigenen kurzfristigen Interessen über das allgemeine Wohl dominieren lassen können. Was er nicht voraussehen konnte, war, was die massenmediale Demokratie des zwanzigsten Jahrhunderts mit dieser Konzentration tun würde: Eine Person gewinnt eine Popularitätswahl auf ein oder zwei dominante Themen und erhält anschließend vier Jahre lang Exekutivgewalt über alle Themen gleichzeitig. Der Wähler, der in der Wahlkabine an Migration oder Steuersenkungen denkt, gibt damit implizit sein Einverständnis zu Entscheidungen über Halbleiterpolitik, Infrastruktur, Währungskurs und Außenhandel — Themen, über die er nicht befragt wurde und über die er in der Regel kein Urteil bilden kann.

Das ist genau der Rangordnungsfehler, den ich in Artikel 03 — *Die vergessene Ordnung* — beschrieben habe, nun auf der höchsten Ebene des politischen Entwurfs. Eine Popularitätsstimme wird über alle Ordnungen gleichzeitig multipliziert. Eine Drittordnungssorge erhebt eine Person zum Erstordnungsentscheider.

### Die Schweizer Korrektur von 1848

Im Jahr 1848 tagte die Schweizer Verfassungskommission in Bern. Sie betrachtete die amerikanische Verfassung als Modell. Sie übernahm vieles davon: föderaler Aufbau, bikamerales Parlament, Gewaltenteilung, grundlegende Grundrechte. Doch beim Punkt der Exekutivgewalt wichen sie bewusst ab.

Wo Amerika einen Präsidenten einsetzte, wählte die Schweiz **sieben Bundesräte** — ein *kollegiales* Exekutivorgan. Jedes Mitglied leitet eines der sieben Bundesämter. Der Vorsitz — der Schweizer *Bundespräsident* — wechselt jedes Jahr zwischen den sieben, nach Anciennitätsprinzip. Niemand baut persönliche Macht auf. Niemand wird charismatischer

Anführer. Der *Bundespräsident* ist buchstäblich *primus inter pares* — Erster unter Gleichen — für ein Jahr, und tritt dann zurück.

Darüber hinaus bauten die Schweizer eine zweite Korrektur ein. Wo die Amerikaner durch gestaffeltes Wahlrecht einen Filter zwischen Volk und Präsident installierten, wählten die Schweizer das Gegenteil: **direkte Demokratie bei konkreten Fragen**. Drei bis vier Mal pro Jahr erhalten Schweizer Bürger einen spezifischen Vorschlag vorgelegt — ein Gesetz, eine Verfassungsänderung, einen internationalen Vertrag — und sie stimmen mit Ja oder Nein. Keine Verschleierung einer politischen Präferenz durch eine Person. Kein Blankoscheck. Ein Thema nach dem anderen, klar formuliert, eine Stimme.

Die Wirkung dieser zwei Konstruktionsentscheidungen ist, dass in der Schweiz ein Rangordnungsfehler außerordentlich schwer zu begehen ist. Wer möchte, dass eine Erstordnungsentscheidung durch eine Drittordnungsabstimmung getroffen wird, muss zunächst sieben Bundesräte aus verschiedenen Parteien überzeugen, dann zwei parlamentarische Kammern, und gegebenenfalls danach noch ein Referendum, in dem der Bürger nicht auf eine Person, sondern auf den Inhalt abstimmt. Das System hat ein eingebautes Filter, das dritte Ordnung von erster Ordnung trennt.

### Was die Zahlen sagen

Die Wirkung dieses Konstruktionsunterschieds ist in nüchterner Zahlenarbeit sichtbar. Die Schweiz — ein kleines Land ohne Rohstoffe, ohne Seehafen, mit vier Amtssprachen und komplexen internen Gegensätzen — steht nach nahezu jedem Wohlstandsmaßstab in den Top drei der Welt. Das BIP pro Einwohner beträgt im Jahr 2024 etwa **106.000 Dollar** — mehr als eineinhalb Mal das der Niederlande (65.000) und knapp zwei Mal das Deutschlands (52.000). Die Produktivität je geleisteter Arbeitsstunde liegt bei 98,5 Dollar (KKP) — vergleichbar mit Singapur und über jeder EU-Mitgliedstaatsleistung.

Wichtiger als diese einzelnen Zahlen ist das Muster, das sichtbar wird, wenn wir den **NEPK** (Netto Externe Produktive Kern — *Netto Externe Produktive Kern*, ein Maßstab, den ich in früherer Arbeit entwickelt habe, um durch die BIP-Zahl hindurch zu sehen, was ein Land tatsächlich *selbst produziert und für seine Bürger behält*, unabhängig von Transithandel, finanzieller Schattenbuchhaltung und ausländischem Eigentum an Produktionsmitteln) der Schweiz neben den anderer Länder legt.

Was die Grafik zeigt, ist kein Zufall. Zwei Länder stehen an der Spitze: **Singapur** und die **Schweiz**. Beide haben Rangordnungsschutz in ihr Verwaltungssystem eingebaut — Singapur über eine dominant-parteiliche Technokratie mit expliziter Legitimation für langfristige Wirtschaftspolitik, die Schweiz über kollegiale Macht und direkte Demokratie in Sachfragen. Zwei entgegengesetzte Wege, dasselbe Ergebnis: eine produktive Kern, die groß ist und stabil wächst.

Im oberen Mittelfeld stehen Taiwan, Südkorea und — bemerkenswert genug — China, alle drei mit grünen Deltawerten, die auf einen noch wachsenden Produktivkern hinweisen, aufgebaut auf der japanischen Qualitätsdisziplin, die im ersten Artikel besprochen wurde.

Bemerkenswert sind auch zwei EU-Nachzügler, die sich als gar keine Nachzügler erweisen. **Polen** erzielt mit 8,5 Prozent denselben Wert wie Australien, jedoch mit einem erheblich

größeren jährlichen Anstieg von +0,4 Prozentpunkten — dem höchsten in der gesamten Europäischen Union. Polen hat seit 2004 seine Fertigungsindustrie systematisch in enger Zusammenarbeit mit der deutschen Industriekette aufgebaut und ist damit der stille Gewinner der europäischen Neuordnung. **Estland** — ein kleines Land mit nur 1,3 Millionen Einwohnern — zeigt mit +0,2 einen vergleichbaren Anstieg auf niedrigerem Niveau, aufgebaut über ein digital-wirtschaftliches Konzept (e-Residency, digitale Verwaltung, IKT-orientierter Export). Polen und Estland sind die zwei europäischen Länder, die in den letzten fünf Jahren bewusst Rangordnungsdisziplin auf Produktivität angewandt haben, und die Zahlen zeigen das Ergebnis.

Die übrigen europäischen Nachzügler — Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Malta, Portugal — zeigen orange und rote Farben. Nicht nur die Niederlande verlieren Produktivkern; fast ganz Europa tut es. Doch die Niederlande stehen mit **4,2 Prozent** vorn in der unteren Hälfte, mit dem zweithöchsten jährlichen Rückgang von **0,4 Prozentpunkten pro Jahr**. Nur Südafrika — ein Land, das von industrieller Instabilität und politischer Turbulenz heimgesucht wird — fällt schneller.

Lettland steht mit 4,5 Prozent und stabilem Delta knapp über den Niederlanden — ein baltisches Land, das keinen Rückgang verzeichnet und damit strukturell stärker abschneidet als unser Land im Jahr 2026. Bemerkenswert ist auch **Irland**: Mit einem BIP pro Einwohner weit über dem der Niederlande schneidet es beim NEPK gerade schwach ab (6,5 Prozent), weil ein Großteil der irischen Produktion Multinational-Transithandel ist, der dem irischen Bürger nicht als bleibende Kaufkraft zur Verfügung steht.

Das ist keine Rangliste, auf die man stolz sein kann. Es ist eine Warnung.

### Die drei europäischen Nachzügler

Was die Grafik darüber hinaus zeigt, und was in der niederländischen Presse nie so präsentiert wird, ist, dass die drei großen europäischen Volkswirtschaften mit der stärksten zentralistischen Verwaltungsstruktur — Frankreich, das Vereinigte Königreich und die Niederlande — alle drei in der unteren Hälfte stehen und alle drei rückläufig sind. Was sie gemeinsam haben, ist nicht ihre Größe oder ihre Lage. Was sie gemeinsam haben, ist ein stark personalisiertes Verwaltungssystem mit dominanten Exekutivführern — ein französischer Präsident, ein britischer Premierminister, ein niederländischer Ministerpräsident —, die alle den amerikanischen Konstruktionsfehler in ihrer eigenen Variante wiederholen.

Deutschland steht durch seinen Föderalismus etwas höher, der eine abgeschwächte Version dessen ist, was die Schweiz im Extremfall durchgeführt hat. Aber auch Deutschland verliert, mit 0,3 Prozentpunkten pro Jahr. Das ist kein Zufall. Deutschland hat seit 2018 seinen Produktivkern aktiv ausgehöhlt durch Energiepolitik, Regulierung und die Verlagerung von Industriekapazität nach Polen und Tschechien. Der Bundeskanzler — die deutsche Version des personalisierten Führers — hat dabei über Dossiers entschieden, über die er in seinem Wahlkampf nicht befragt wurde. Ein kollegiales Schweizer Konzept hätte solche Entscheidungen nicht so einfach ermöglicht.

Nebeneinandergestellt sind die zwei Verwaltungskonzepte in nahezu jedem Punkt elkaars Gegenpol. Die Niederlande entwerfen für Kompromiss: eine monatelange Koalitionsbildung (Formatie), ein Koalitionsvertrag als kleinster gemeinsamer Nenner, ein Ministerpräsident als

Kompromisshüter, ein Kabinett, das bei jeder Krise fällt oder neue Kompromisse schließen muss. Die Schweiz entwirft für Entscheidung: ein fester Verteilungsschlüssel nach Parteigröße, ein kollegialer Bundesrat, in dem eine Mehrheit von vier ausreicht, und einmal getroffen — alle sieben stehen dahinter. Der Unterschied liegt nicht in den Menschen. Er liegt im Entwurf.

### Was das für die Niederlande bedeuten könnte

Ein Schweizer Konzept unverändert zu übernehmen ist für die Niederlande nicht durchführbar. Die Geschichte der Niederlande ist anders, die Bevölkerung ist andere Strukturen gewohnt, und der europäische Kontext erzwingt bestimmte Entscheidungen, die die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied vermeiden kann. Doch **Elemente** des Schweizer Konzepts sind durchaus übertragbar, und bei diesen Elementen kann die Niederlande innerhalb einer Generation einen fundamental anderen Kurs einschlagen.

Drei konkrete Elemente, in der Reihenfolge der Umsetzbarkeit:

**Erstes — Unabhängige technokratische Institute mit expliziter bereichsbezogener Legitimation.** Die Niederlande haben bereits einige: De Nederlandsche Bank (Niederländische Nationalbank), das Centraal Planbureau (Zentrales Planungsbüro), die Rekenkamer (Rechnungskammer). Sie arbeiten auf Abstand vom politischen Tagesgeschäft. Was in der Schweiz üblich ist und in den Niederlanden ausgebaut werden könnte: mehr Bereiche, in denen ein unabhängiges Institut, fern von Popularitätsabstimmungen, die Erstordnungsrangfolge wahrt. Ein unabhängiges Bildungsinstitut. Eine unabhängige IKT-Behörde. Eine unabhängige Stickstoff- und Klimabehörde, nicht als Politikmacher, sondern als Rangordnungshüter — der das Kabinett zur expliziten Rechenschaftspflicht zwingen kann, wenn Politik einen Drittordnungsfaktor dominieren lässt.

**Zweites — Direkte Demokratie bei konkreten Fragen.** Nicht als Ersatz des parlamentarischen Systems, sondern als Korrektur, wenn Erstordnungsfragen durch den Popularitätsbonus von Politikern in Drittordnungsbeschlüsse mitgezogen zu werden drohen. Das bindende Korrektivreferendum — bestehende Gesetzgebung, die 2018 abgeschafft wurde — wäre ein erster Schritt. Ein zweiter wäre: Für jedes Gesetz über einem bestimmten Schwellenwert bleibender Wirkung eine verpflichtende Bürgerbefragung zum spezifischen Inhalt, nicht zur Partei.

**Drittes — Kollegiale Ministerpräsidentenschaft.** Das ist der schwerste Schritt, aber auch der reinste. Ein niederländisches Kabinett besteht formell bereits aus kollegial operierenden Ministern — aber in der Praxis ist der Ministerpräsident dominant geworden. Eine Konstruktionsentscheidung, das Ministerpräsidium, nach Schweizer Vorbild, **jährlich zwischen den Parteien einer Koalition rotieren zu lassen**, würde die Personifizierung von Macht strukturell brechen. Keine Rutte-Doktrin, kein Schoof-Kurs — nur das Kabinett als Ganzes, gleichberechtigt, und der Vorsitz rotiert.

**Viertes — Minister aus der Gesellschaft rekrutieren, nicht aus der Politik.** Das ist das konkreteste Konstruktionselement und das dringlichste. Heute werden niederländische Minister aus der Zweiten Kammer, aus dem Parteiapparat oder aus den Kreisen rekrutiert, die sich mit ihnen verbunden haben. Ihre Fachkompetenz für das Departement, das sie leiten werden, ist in der Regel sekundär gegenüber ihrer politischen Loyalität. Die Folge ist, dass ein Minister bei Amtsantritt inhaltlich von seinen eigenen Beamten abhängig ist — er weiß über

das Dossier weniger als sein Generaldirektor. In der Praxis wird der Minister damit zum Botschafter des Beamtenapparats gegenüber dem Parlament, statt zu einer fachlich kompetenten Führungskraft.

Die Lösung liegt nicht in besserer Schulung im Nachhinein. Sie liegt in der Rekrutierung selbst. **Verabschieden Sie sich von der Balkenende-Norm (dem 2006 eingeführten Gehaltsdeckel für öffentliche Funktionen) und öffnen Sie das Ministeramt als Unternehmensführungsposition.** Ein fachbezogenes Bewerbungsverfahren, mit einem marktgerechten Gehalt, das den Führenden aus der Spitze eines Industrieunternehmens, eines Krankenhauses, eines Infrastrukturunternehmens oder einer akademischen Einrichtung anziehen kann. Ernennung auf Basis nachgewiesener Managementenerfahrung und Fachkompetenz, nicht auf Basis des politischen Wahlergebnisses. Ein Finanzminister, der eine Bank oder ein großes Buchführungsunternehmen geleitet hat; ein Gesundheitsminister, der Krankenhausmanager war; ein Bildungsminister, der eine Bildungseinrichtung geleitet hat; ein Minister für Klima und Grünes Wachstum, der die Petrochemie oder einen Netzbetreiber von innen kennt.

Die Balkenende-Norm — 2006 eingeführt, um öffentliche Vergütungen zu begrenzen — war darauf ausgerichtet, Exzesse zu verhindern, hat aber als unbeabsichtigte Nebenwirkung, dass das niederländische Ministeramt für Spitzenmanager aus dem Privatsektor finanziell unattraktiv geworden ist. Ein Direktor, der in seiner derzeitigen Funktion das Drei- bis Fünffache des Balkenende-Maximums verdient, wird seinen Beruf nicht für vier Jahre aufgeben für eine Funktion, in der er finanziell zurückgehen muss und überdies seinen fachlichen Vorsprung an seine Beamten verliert. Das Ergebnis ist, dass unser Land strukturell Minister bekommt, die ihrem Beamtenapparat *nicht* gewachsen sind — die Untergebenen ihres eigenen Generaldirektors, statt dessen Vorgesetzte.

Das ist in nahezu jedem Land, mit dem wir in der NEPK-Grafik konkurrieren, anders geregelt. Schweizer Bundesräte kommen fast immer aus der Wirtschaft, dem Militär oder dem Kanton; in Singapur ist das Ministeramt eine Topverwaltungskarriere mit Topverwaltungsvergütung; in Polen und Estland ist ein Ministerium ein Karriereschritt, den man aus Managementenerfahrung heraus betritt. Nur in den Niederlanden und in einer Handvoll vergleichbarer westeuropäischer Demokratien ist das Ministeramt strukturell eine politische Belohnung statt eine Fachdirektion. Es sind nicht zufällig dieselben Länder, die in der NEPK-Grafik rückläufig sind.

Das ist ein radikaler Gedanke. Es ist auch genau das, was die Schweiz 1848 tat, zu einer Zeit, als das amerikanische Modell als modernstes galt. Die Schweiz schaute auf Amerika, sah den Konstruktionsfehler, und machte es anders.

## Schlussstein

Ausgabe 5 begann mit den sieben des Benkei — sieben Waffen einer Person. Sie endet mit den Sieben von Bern — sieben Personen, die gemeinsam ein Land regieren. Zwischen diesen beiden Siebenheiten liegt die gesamte Argumentation dieser Ausgabe: dass die Wirklichkeit hierarchisch verteilt ist, dass Rangordnungsdisziplin den Unterschied zwischen Wohlstand und Verfall ausmacht, und dass auch politisch-demokratischer Entwurf diese Rangordnungsdisziplin respektieren oder ignorieren kann.

Wir haben sie ignoriert. Andere Völker haben sie angenommen, in zwei sehr unterschiedlichen Formen. Die Zahlen zeigen, wer es besser gemacht hat.

Das ist nicht die Schuld des niederländischen Wählers. Der Wähler kann nicht anders, als seine Stimme für das System abzugeben, das ihm vorgelegt wird. Die Frage ist, ob wir bereit sind, das System neu zu entwerfen, oder ob wir weiter das versäumen, was in Bern seit 178 Jahren funktioniert.

*Quellen: Federal Council (Switzerland) — Wikipedia; Swiss National Museum — Switzerland and the USA: sister republics; Library of Congress — Americans and the Swiss Constitution of 1848; Cato Institute — A Nation Worth Emulating; Wikipedia, List of countries by labour productivity; Worldometers GDP per capita 2024; James Madison, Federalist Paper No. 10, 1787; NEPK-Zahlen: vorläufige Schätzungen des Autors auf Basis öffentlicher Produktivitäts- und Exportdaten.*