

BASLER STUDIEN ZUR RECHTSWISSENSCHAFT

Herausgegeben von K. Spiro, J. G. Fuchs,
G. Stratenwerth, K. Eichenberger, F. Vischer, P. Simonius,
L. Wildhaber, D. Krauss, R. A. Rhinow

Reihe B: Öffentliches Recht

Band 25

Das Kollegialprinzip

Seine Grundsätze und Konkretisierungen
im Bereiche von Regierung und Verwaltung
unter besonderer Berücksichtigung
des schweizerischen Bundesrates

von

Dr. iur. Heinrich Ueberwasser

Helbing & Lichtenhahn
Basel und Frankfurt am Main 1989

Inhaltsübersicht

Einleitung

1. Abschnitt: Begriff

§ 1 Der Begriff des Kollegiums im Staatsrecht	3
§ 2 Das Kollegium als Organ	31

2. Abschnitt: Faktoren der Selbsttätigkeit des Kollegiums

§ 3 Mehrheitsprinzip und Einstimmigkeitstendenz	45
§ 4 Vertraulichkeit und Geschlossenheit	55
§ 5 Intra-Organ-Kontrolle und Irrtumsausgleich	70
§ 6 Die Verantwortlichkeit des Kollegiums	80

3. Abschnitt: Grundfragen kollegialer Leitungsfunktionen

§ 7 Koordination, organisatorische Elastizität und Kontinuität beim Kollegium	110
§ 8 Die selbständige Wahrnehmung von Aufgaben des Kollegiums durch einen Teil des Kollegiums oder einzelne Mitglieder	123
§ 9 Die Verknüpfung von Kollegial- und Departementalprinzip	149
Schluss	183

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XXIV
Vorwort	XXV
Einleitung	1

1. Abschnitt: Begriff

1 Der Begriff des Kollegiums im Staatsrecht	3
I. Die Beteiligung mehrerer Personen (Mitglieder)	3
II. Die rechtliche Gleichordnung der Mitglieder	8
III. Die sachliche Gleichordnung der Mitglieder	16
IV. Die Organisation der Mitglieder zu einer selbsttätigen rechtlichen Einheit	25
2 Das Kollegium als Organ	31
I. Problemstellung	31
II. Zur begrifflichen Erfassung des Organs	31
III. Spezifika des Kollegialorgans	35
IV. Die rechtliche Qualifikation des einzelnen Kollegiumsmitgliedes	36
V. Die Bedeutung des Kurationsorgans für den Kollegialcharakter eines Kollegialorgans	37
VI. Der Kollegialakt	38
A. Das Wesen des Kollegialakts	38
B. Die Fehlerhaftigkeit von Kollegialakten	39
VII. Das Kollegialorgan als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz	41

2. Abschnitt: Faktoren der Selbsttätigkeit des Kollegiums

3 Mehrheitsprinzip und Einstimmigkeitstendenz	45
I. Problemstellung und Zielsetzung	45
II. Funktionen des Mehrheitsprinzips beim Kollegium	46
III. Zusammenschau und Wertung	51

X

§ 4	Vertraulichkeit und Geschlossenheit	55
I.	Vertraulichkeit und Geschlossenheit als Voraussetzung und Ausdruck der kollegialen Beratung	55
A.	Der Doppelcharakter kollegialer Beratung	55
B.	Vertraulichkeit und Geschlossenheit bei der Mängelbehebung	57
C.	Vertraulichkeit und Geschlossenheit bei Interessenausgleich und Kompromiss	58
II.	Die Darstellung kollegialer Tätigkeit in der Öffentlichkeit	61
A.	Prinzip und Grenzen der einheitlichen Darstellung des Kollegiums in der Öffentlichkeit	61
B.	Phänomene der Personalisierung in den Medien	63
III.	Wann verletzt das Handeln als Departements Vorsteher bei der Präparation für das Kollegium die kollegiale Vertraulichkeit und Geschlossenheit?	65
IV.	Übersicht und Wertung	68
§ 5	Intra-Organ-Kontrolle und Irrtumsausgleich	70
I.	Begriff	70
II.	Zweck	73
A.	Moderierung und Machtbrechung	73
B.	Irrtumsausgleich und Leistungssteigerung	74
III.	Die Aktivierung der Intra-Organ-Kontrolle und des Irrtumsausgleichs beim Kollegium	77
A.	Die Problematik der Distanz im Kollegium	77
B.	Beratung und Kompromiss	78
C.	Die Verknüpfung von Kollegial- und Departementalprinzip als Aktivierung oder Gefährdung der Intra-Organ-Kontrolle	78
§ 6	Die Verantwortlichkeit des Kollegiums	80
I.	Zum Wesen der Verantwortung	80
A.	Begriff	80
B.	Verantwortung und Kommunikation	82
C.	Zur Organisation der Verantwortung Mehrerer	83
D.	Kollegiale Verantwortung und Risikofreudigkeit	86
E.	Zusammenfassung und Wertung	88
II.	Die politisch-rechtliche Verantwortlichkeit des Kollegiums	89
III.	Die Geltendmachung kollegialer Verantwortlichkeit als Aktivierung der Selbsttätigkeit des Kollegiums	96
A.	Grundlagen	96
B.	Die Gemeinsamkeiten der Verantwortlichkeit beim Kollegium und die Aktivierung dieser Gemeinsamkeit durch die Geltendmachung der Verantwortlichkeit	98
C.	Beobachtungen zur rechtlich-politischen Verantwortlichkeitsbindung am Beispiel des Bundesrats	102
IV.	Zusammenschau und Wertung	104

3. Abschnitt: Grundfragen kollegialer Leitungsfunktionen

§ 7	Koordination, organisatorische Elastizität und Kontinuität beim Kollegium	110
	I. Begriff und Bedarf der Koordination	110
	II. Koordination und Kollegialprinzip	116
	III. Die Förderung organisatorischer Elastizität und Kontinuität	121
§ 8	Die selbständige Wahrnehmung von Aufgaben des Kollegiums durch einen Teil des Kollegiums oder einzelne Mitglieder	123
	I. Grundproblematik: Die verfahrensmässige Sicherstellung des Kollegialprinzips und der Leistungsfähigkeit des Kollegiums	123
	II. Das Quorumprinzip	126
	A. Begriff	126
	B. Funktion	127
	C. Zum Quorumprinzip beim Bundesrat (Art. 100 BV)	128
	III. Funktionen eines Kollegiumsleiters am Beispiel des Bundes- präsidenten	131
	A. Grundlagen und Grundfragen	131
	B. Der Bundespräsident als Departementsvorsteher	136
	C. Zur Leitungsfunktion des Bundespräsidenten	141
	D. Schlussfolgerung und Bewertung	143
	IV. Die Ausschüsse (Delegationen) des Kollegiums am Beispiel des Bundesrats	144
	A. Problemstellung	144
	B. Funktion	145
	C. Selbständiges Kollegium oder kollegiales Arbeits- instrument?	145
§ 9	Die Verknüpfung von Kollegial- und Departementalprinzip	149
	I. Problemstellung	149
	II. Die Problematik einer alleinigen Beschlussfassungskompetenz des Bundesratskollegiums	152
	A. Das Kollegialprinzip als Wunsch, das Departementalprinzip als tradierte Wirklichkeit?	152
	B. Die faktische und die rechtliche Anerkennung der Bedeutung des Departementalprinzips und die damit verbundene Ver- wesentlichung der Arbeit des Bundesratskollegiums	154
	III. Zur Aufsicht des Bundesratskollegiums über die Bundes- verwaltung	161
	A. Die Aufsicht über die Bundesverwaltung als Führungsaufgabe des Bundesratskollegiums	161
	B. Zum Begriff und Wesen von Aufsicht und Kontrolle	162
	C. Aufsicht und Verantwortung	165
	D. Aufsicht und Vertrauen	165

XII

E. Folgerungen für das Bundesratskollegium	167
a) Gibt es kollegiale Spezifika?	167
b) Zur Funktion der Generalsekretariate	171
c) Zur Funktion des Bundespräsidenten	173
d) Zur Funktion des Bundesratskollegiums	174
IV. Zusammenschau und Wertung	177
Schluss	183