

Dr. iur. Martin Breitenstein

Reform der Kollegialregierung

Bundesrat und Staatssekretäre in einem
zweistufigen Regierungsmodell

Helbing & Lichtenhahn

Basel und Frankfurt am Main

1993

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis.....	XVII
Materialien.....	XXVII
Abkürzungen.....	XXIX
Vorwort.....	XXXI
Einleitung.....	1
§ 1: Die Regierung im Verwaltungsstaat der Gegenwart.....	3
I. Beanspruchungen des Regierungsorgans im postmodernen Staat.....	3
1. Umwelt und Umfeld.....	3
a) Aufgabenfülle.....	3
b) Pluralismus.....	4
c) Komplexe Vernetzung und Dynamisierung.....	5
d) Internationale Interdependenzen, europäische Integration.....	6
2. Geforderte Staatsleitung.....	7
a) Koordinativ-kooperative Staatsleitung.....	7
b) Regierung als Leitungs- und Führungsorgan.....	7
3. Neue Beanspruchungen durch die europäische Integration.....	10
a) 'Aussenpolitisch'.....	10
b) 'Innenpolitisch'.....	12

II. Stellung von Regierung und Verwaltung in

der Bundesverfassung	13
1. Bundesrat als Regierungsorgan und Verwaltungsspitze	13
a) Leitung	13
b) Vollziehung (Verwaltung)	16
2. Verfassungsrechtlich 'vergessene' Verwaltung	17

III. Verwaltung in der Verfassungswirklichkeit: mächtigste Kraft

im staatlichen Gewaltengefüge	19
1. Pluralität der Verwaltung	19
2. Vollzugsverwaltung, kooperative Verwaltung	20
3. Präparierende Verwaltung	21
4. Macht der Verwaltung	22

IV. Dualität zwischen Kollegialprinzip und Departementalprinzip . . . 23

1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage	23
2. Tendenzen zur Dominanz des Departementalsystems	25
a) Departemente als Präparatoren	25
b) Tatsächlicher Vorrang der Departementgeschäfte	25
c) Politische Verantwortlichkeit	27
d) Mitberichtsverfahren	29
e) Interne Information	30
f) Fazit	31

V. Exekutive und Massenmedien	31
1. Einwirkungen auf den politischen Prozess.....	32
2. Auswirkungen auf das Regierungskollegium.....	34
3. Verwaltungskontakte.....	35
§ 2: Leitidee: Freistellung des Regierungskollegiums für die Staatsleitung	37
I. Idee der Kollegialregierung	37
II. Entflechtung von Kollegial- und Departementalprinzip zur Aktivierung des Regierungskollegiums	38
III. Verhältnis von Regierung und Verwaltung	41
§ 3: Historische Anknüpfungen	44
I. Direktorialverfassungen	44
1. Französische Direktorial Verfassung.....	44
2. Erste Helvetische Verfassung.....	46
3. Zweite Helvetische Verfassung.....	49
a) Serie von Staatsstreichen.....	49
b) Realisierung der Zweiten Heiveti sehen Verfassung.....	50
II. Politisches Umfeld der Helvetik	51
1. Lage der Republik.....	51
2. Helvetische Exekutive in der Staatspraxis.....	53
3. Fazit.....	56

III. Diskussion der Direktorialverfassung im schweizerischen

Bundesstaat seit 1848	57
1. Jakob Dubs.....	57
2. Reorganisationsbotschaft 1894.....	59
3. J. Schollenberger.....	60
4. Max Imboden.....	60
5. Kommissionen Hongier und Huber.....	62
6. Alfred Meier und Alois Riklin.....	63
7. Parlamentarische Vorstösse Rhinow und Petitpierre.....	64

§ 4: Tendenzen zu einer neuen Führungs(zwischen)ebene

in der schweizerischen Staatspraxis	66
I. Gruppenbildung	66
II. Generalsekretäre	68
III. Generalsekretärenkonferenz	71
IV. (Titular-) Staatssekretäre	72

§ 5: Bundesratskollegium mit untergeordneten

Staatssekretärbereichen als Grundmodell	74
I. Allgemeine Wesensmerkmale des Grundmodells	74
II. Modelltypen und Varianten	75
1. Modelltypus: Bundesrat als 'reines Kabinett'.....	75
2. Modelltypus: Bundesrat als 'gegliedertes Kabinett'.....	75
3. Varianten: Verwaltungskabinett, koordinierende Ausschüsse.....	76
a) Verwaltungskabinett.....	76
b) Koordinierende Ausschüsse.....	77
4. Verwandte Modellvariationen (Modelle).....	77

III. Bezug zur Regierungsreform 1993	78
1. Inhalt der Reform im Ueberblick.....	79
2. Verwandtschaft und Abgrenzung.....	80
IV. Situierung des Modells innerhalb der Regierungssysteme	81
1. Gemischtes Regierungssystem.....	81
2. Halbdirekte Demokratie.....	83
3. Raum für Konkurrenzsystem?.....	84
a) Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie.....	84
b) Die Schweiz als Konkordanzdemokratie.....	85
c) Konkurrenz und parlamentarisches Regierungssystem, Konkurrenz und parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates.....	86
d) Fazit.....	89
V. Streiflichter: Verwandte Konstellationen der Exekutivstruktur in anderen Staaten	89
1. Uruguay.....	89
a) Erster Colegiado (1919-1934).....	90
b) Zweiter Colegiado (1952-1967).....	91
2. Schweden.....	92
3. Grossbritannien, Frankreich, Deutschland.....	94
a) Grossbritannien.....	94
b) Frankreich.....	96
c) Deutschland.....	98
 § 6: Organisation und Verfahren	 100
I. Organisationsgewalt im Bereich der Regierung	100
1. Ausgangslage.....	100
2. Organisationsgewalt: Kein Reservat der Regierung.....	101
3. Organisatorische Leitlinien durch das Gesetz.....	103

II. Bestellung und Entlassung	105
1. Wahl als Autorisation zur Repräsentation.....	105
2. Parlamentswahl des Bundesrates auf feste Amtsdauer.....	106
a) Parlamentarische Elemente.....	106
b) Wählbarkeitsvoraussetzungen.....	108
c) Wahlverfahren.....	109
3. Wahl der Staatssekretäre durch den Bundesrat mit Bestätigung durch das Parlament.....	109
a) Denkbare Wahlorgane.....	109
b) Die praktikable Lösung.....	111
c) Wählbarkeitsvoraussetzungen.....	111
4. Entlassung der Staatssekretäre durch den Bundesrat.....	111
5. Kein parlamentarisches Abberufungsrecht.....	112
6. Wahl der Staatssekretäre nach abgelaufener Amtsdauer.....	113
III. Zahl der Mitglieder des Bundesrates	113
IV. Hinweise zur Gliederung der Verwaltung	114
1. Tiefengliederung.....	114
2. Breitengliederung.....	115
a) Aufgabenfelder.....	115
b) Gliederungs- und Gruppierungskriterien.....	115
c) Zahl der Staatssekretäre.....	116
V. Bundespräsident (Vorsitz im Bundesrat)	119
1. Primus inter pares als Ausgangspunkt.....	119
2. Steigerungsmöglichkeiten.....	120
VI. Stabsstellen	121
1. Funktion und Aufgabe.....	121
2. Gestaltungsmöglichkeiten der Stabsstelle der Regierung.....	122
3. Stabsstellen der Staatssekretärbereiche.....	123

VII. Die Richtlinienkompetenz des Bundesrates als

zentrales Führungsinstrument	124
1. Vielschichtigkeit des Begriffs Richtlinien der (Regierungs-)Politik .	124
a) Ausrichtung auf das Allgemeine und Staatsganze.....	124
b) Programmatisch-planendes Mittel und Führungsinstrument .	124
2. Offenheit des Inhalts und der Form.....	125
3. Die Richtlinien der Regierungspolitik im heutigen schweizerischen Staatsrecht.....	126
4. Führung der Staatssekretäre durch Richtlinien der Regierungspolitik.....	128
a) Richtliniengebundenheit der Staatssekretäre.....	128
b) Verhältnis zum gegenwärtigen Begriffsgehalt der Richtlinien.....	129
c) Selbsteintrittsrecht des Bundesrates.....	130
d) Entlassung.....	131

VIII. Hinweise zu Verfahren und Arbeitsweise.....131

1. Strategische Führung und operative Führung.....	131
a) Strategische Ebene: Bundesrat.....	132
b) Operative Ebene: Staatssekretäre.....	132
c) Bereichsoberleitung.....	133
d) Führung als Prozess.....	133
2. Bezug der Staatssekretäre zu den Sitzungen des Bundesrates...	134
3. Koordination.....	135
a) Funktion und Aufgabe.....	135
b) Neue Koordinationsgremien: Verwaltungskabinett, Ausschüsse, Projektorganisation.....	137

IX. Verwaltungsführung und -kontrolle	138
1. Offene Problematik.....	138
a) Pluralität der Kontrollen.....	138
b) Fehlendes koordiniertes Kontrollsystem in der Praxis.....	139
c) Spannung zwischen demokratisch-rechtsstaatlichen Anforderungen und Effizienzpostulaten.....	139
2. Neue Tendenzen und Postulate.....	140
a) Controlling.....	141
b) Führung durch Zielsetzung.....	142
3. Skizze: Verwaltungsführung und -kontrolle im Modell.....	143
a) Ausgangslage.....	143
b) Modellbedingte Veränderungen.....	144
X. Verantwortlichkeitsordnung	146
1. Politische Verantwortlichkeit der Regierung.....	146
2. Kollegial- und Individualverantwortlichkeiten des Bundesrates ..	148
a) Verantwortlichkeit des Bundesratskollegiums.....	148
b) Individualverantwortlichkeit.....	149
c) Kompetenz und Zurechenbarkeit als Kriterien.....	149
3. Verantwortlichkeit der Staatssekretäre.....	150
a) Politische Verantwortlichkeit.....	150
b) Rechtliche Verantwortlichkeit.....	151

§ 7: Aussenbeziehungen des Modells	153
I. Beziehungen zum Parlament	153
1. Gewaltenteilung und Kooperation.....	153
2. Bezogenheit von Regierungs- und Parlamentsreform	154
3. Parlamentskontakt von Bundesrat und Staatssekretären	155
a) Grundsatz.....	155
b) Parlamentsplenum.....	156
c) Kommissionen.....	156
II. Internationale Beziehungen	157
1. Kontakte auf internationaler Ebene allgemein.....	157
2. EG.....	159
a) Ministerrat.....	159
b) Europäischer Rat.....	160
III. Öffentlichkeitsarbeit der Regierung	161
1. Information als Teil der Staatsleitungsaufgaben.....	161
2. Direkte Information und Informationsvermittlung durch Medien.....	163
3. Informationszuständigkeiten innerhalb der Exekutive.....	164
Zusammenfassung	166