

Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

vom 20. Oktober 1993

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zu einem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) und zur Fortführung der Regierungsreform mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|--------|--|
| 1986 | M | 84.542 | Gewährleistung der Regierungstätigkeit (S 18.12.85, Masoni; N 9.10.86) |
| 1986 | M | 84.520 | Gewährleistung der Regierungstätigkeit (N 9.10.86, Freisinnig-demokratische Fraktion; S 18.12.85) |
| 1990 | P | 90.538 | Neue Organisations- und Führungsstruktur auf Bundesebene (N 5.10.90, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei) |
| 1990 | P | 90.540 | Neue Organisations- und Führungsstrukturen auf Bundesebene (S 24.9.90, Gadiant) |
| 1991 | M | 90.435 | Regierungsreform (N 24.1.91, Freisinnig-demokratische Fraktion; S 18.6.91) |
| 1991 | M | 90.401 | Bundesrat, Verstärkung der politischen Führung (N 24.1.91, Kühne; S 18.6.91) |

- 1991 P 91.3208 Prüfung von Stellung, Aufgaben und Wahl des Bundeskanzlers
(N 4.10.91, Bircher Silvio)
- 1992 P zu 90.249 Reform des Regierungssystems (N 2.6.92, Staatspolitische
Kommission des Nationalrates)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. Oktober 1993

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ogi

Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Das Vorhaben der Regierungsreform läuft in zwei Phasen ab. Bei der vorliegenden Botschaft geht es in erster Linie um die Ausgestaltung der Phase 1, der sogenannten "Reform 1993", welche sich im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts bewegt und somit schnell realisiert werden kann. Der Bundesrat schlägt hierzu den Erlass eines neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vor, welches das geltende Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) ablöst. Die anschliessende Reformphase 2 soll sich nicht nur auf das Regierungsorgan konzentrieren, sondern die gesamte Staatsleitung (alle Gewalten sowie das Verhältnis zu den Kantonen) einbeziehen. Dies wird auch zu Verfassungsänderungen führen.

***Phase 1 der Regierungsreform:** Oberstes Ziel der Reform 1993 und des neuen Gesetzes ist die Stärkung der Regierungsfunktion und des Bundesratskollegiums. Dies soll durch Vorkehrungen geschehen, die sich direkt auf die Tätigkeit des Kollegiums auswirken, sowie durch Entlastungsmassnahmen zugunsten des Bundesrates und seiner Mitglieder, mit denen die notwendige Zeit für die Kollegiumsarbeit gewonnen werden soll. Dazu gehört insbesondere die Verbesserung von Organisation und Führung der Verwaltung sowie der Einsatz von Staatssekretärinnen und Staatssekretären.*

***Stärkung des Bundesratskollegiums:** Das Gesetz gibt eine Prioritätenordnung für die Tätigkeit des Bundesrates vor. Danach hat er der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang einzuräumen. Dies gilt einerseits für die eigentliche Arbeit im Kollegium, in den Bundesratssitzungen, andererseits aber auch schon für die Vorbereitungsarbeiten, die jedes Mitglied des Bundesrates selber im Hinblick auf die Kollegiumstätigkeit leistet. Der Bundesrat bestimmt seine Regierungspolitik, indem er klare Ziele und Strategien festlegt. Dies wird sich im Kollegium niederschlagen, indem sich der Bundesrat auf wesentliche Kollegiumsgeschäfte konzentriert: Neben der Festlegung der Regierungspolitik wird es dabei insbesondere um grundlegende Planungen, um wegleitende Beschlüsse in Rechtssetzungsverfahren und Finanzangelegenheiten sowie um wichtige Personalentscheidungen gehen. Daneben soll der Bundesrat keine Zeit mit untergeordneten Geschäften verlieren. Diese werden, so weit es geht, auf die Ebene der Departemente oder ihnen nachgeordnete Hierarchiestufen delegiert.*

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident soll ein gestärktes Kollegium leiten und insbesondere dafür sorgen, dass die Obliegenheiten des Bundesrates zeitgerecht, zweckmässig und koordiniert aufgenommen und abgeschlossen werden.

Dem Bundesrat und seinem Präsidium ist die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler behilflich, insbesondere bei Beratungs- und Unterstützungsaufgaben, bei der Planung und Koordination auf Regierungsebene. Die Bundeskanzlei ist die Scharnierstelle, der eine

wichtige Aufgabe bei der Herstellung von Kohärenz in der Regierungsarbeit und in der Tätigkeit der Bundesverwaltung zukommt. Ihr zur Verfügung steht dabei die Generalsekretärenkonferenz als oberstes interdepartementales Koordinationsgremium, bei Bedarf auch eine Koordinationskonferenz mit Staatssekretärinnen und Staatssekretären. Zur Bearbeitung besonders wichtiger departementsübergreifender Aufgaben kann der Bundesrat ferner Projektorganisationen einsetzen. Herangezogen werden können dafür u.a. die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, welche auf diese Weise nicht nur zur eigentlichen Entlastung ihrer Departementsvorsteherinnen und -vorsteher beitragen, sondern direkt zur Stärkung der Kollegiumsarbeit des Bundesrates.

Um die Zeit für die oben geschilderte intensivierete Kollegiumsarbeit und Vorbereitungsstätigkeit zu finden, sind folgende Verbesserungs- und Entlastungsmassnahmen vorgesehen:

Verbesserung von Organisation und Führung der Departemente: Der Bundesrat trägt die Verantwortung für die Führung der Verwaltung sowie für Ziele und Aufgabenerfüllung des Verwaltungshandelns. Um dieser Verantwortung tatsächlich gerecht zu werden und sich gleichzeitig bei departementalen Aufgaben entlasten zu können, muss ihm die Kompetenz eingeräumt werden, die Verwaltung hinsichtlich Struktur, Ausstattung, Arbeitsweise und Kontrollen zweckmässig zu organisieren. Relativ starre gesetzlich festgeschriebene Strukturen behindern die Anpassung an veränderte Verhältnisse. Die Vorlage sucht daher eine gesteigerte Flexibilität der Verwaltungs- und Führungsstrukturen, freilich ohne notwendige Elemente der Kontinuität preiszugeben. Der Schlüssel zu dieser Beweglichkeit liegt in einer erweiterten Organisationskompetenz des Bundesrates. Er legt die organisatorische Grundstruktur der Bundesverwaltung fest, indem er sie in Ämter gliedert und diese den Departementen zuteilt. Er umschreibt die Aufgaben der Ämter und trifft eine stufengerechte Verteilung der Entscheidungskompetenzen. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher bestimmen in diesem Rahmen die innere Ordnung ihrer Departemente. Sie können ihren Bedürfnissen angepasste Führungs- und Arbeitsstrukturen einrichten, indem sie die verschiedenen Aufgaben zweckmässig auf die Führungspersonen im Departement (Departementschef/-chefin, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Direktorinnen und Direktoren von Gruppen und Ämtern) verteilen und ihre persönlichen Stäbe bilden. Um im Interesse der interdepartementalen Koordination und Kooperation eine Kohärenz der Führungsstruktur zwischen den verschiedenen Departementen zu gewährleisten, bedürfen gewisse organisatorische Festlegungen der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher (z.B. Wahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in eine bestimmte Funktion, Zusammenfassung von Ämtern zu Gruppen) der Mitwirkung oder der Genehmigung des Bundesrates. Bei Inkrafttreten dieser Regelungen kann der Bundesrat ohne einengende Gesetzesbestimmungen eine Neuordnung der Aufgaben und Ämter der Bundesverwaltung vornehmen und anschliessend laufend anpassen.

Eine neue Art von Staatssekretärinnen und Staatssekretären: Eine der kennzeichnenden institutionellen Neuerungen dieser Vorlage sind die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Das Gesetz gibt eine Rahmenordnung vor, welche die Funktionen, Wahl und Entlassung sowie die Verantwortlichkeit der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre regelt. Die gesetzliche Umschreibung der Funktionen sieht vor, dass die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in erster Linie mit Führungsaufgaben betraut werden (Führung der gesamten Departementsverwaltung, einer Gruppe oder eines Amtes; als Generalsekretärinnen und Generalsekretäre mit wichtigen Führungsaufgaben) und dass sie in dieser Funktion anstelle der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers im Parlament, im Verkehr mit dem Ausland und in der Öffentlichkeit auftreten können. Sie können auch Sonderaufgaben von besonderer Tragweite mit departementsübergreifendem Charakter übernehmen. Diese Aufzählung grenzt einerseits die Einsatzmöglichkeiten von Staatssekretärinnen und Staatssekretären ein, lässt gleichzeitig aber genügend Raum für deren flexiblen und bedürfnisgerechten Einsatz.

Grundsätzlich setzen die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher ihre Staatssekretärinnen und Staatssekretäre selber in die Führungsstruktur ihres Departements ein (mindestens eine Person, höchstens drei). Das Bundesratskollegium hat indes den Letztentscheid für alles Bedeutende in der Hand: Es legt die Grundsätze für die Stellung und Aufgaben der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre fest und wählt diese (und zwar ohne Einbezug des Parlaments) unter Festlegung ihres Einsatzes. Damit wird die überdachende Einbindung der Tätigkeit der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in das Regierungshandeln sichergestellt und ihr kompatibler, aufeinander abgestimmter Einsatz in den Departementen garantiert.

Mit der Reform 1993 werden Staatssekretärinnen und Staatssekretäre *sui generis* geschaffen, die sich organisch in das spezifisch schweizerische Regierungssystem einfügen. Die in diese Funktion Gewählten sind weit mehr als Titularstaatssekretärinnen und -sekretäre nach heutigem Recht. Diese sind beamtet, stehen einer Gruppe, einem Amt oder einem Generalsekretariat vor und sind mit dem Staatssekretärentitel für den Verkehr mit dem Ausland ausgestattet. Die neue Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre schafft indessen eine eigenständige "Funktionengruppe" in unmittelbarer Nähe der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers. Die neuen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind nicht beamtet, sondern haben einen eigenen Status (zwischen Magistrats- und Beamtencharakter). Sie erhalten ihre Aufgaben und Kompetenzen als Staatssekretärinnen und Staatssekretäre aus dem Umstand, dass sie ihre Departementsvorsteherin oder ihren Departementsvorsteher in bestimmten Tätigkeitsbereichen des Departements vertreten können.

Phase 2 der Regierungsreform: Diese Phase setzt nicht die Suche nach einer neuen Regierungsstruktur (Regierungsform) an die erste Stelle, sondern befasst sich mit den Führungs-

strukturen und -prozessen auf der ganzen Breite des Regierungssystems. Im Vordergrund stehen materielle Reformthemen der Staatsleitung: neben dem Regierungsorgan selber auch das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung, der Rechtssetzungsprozess, für die Staatsleitung relevante Gerichtsbarkeit, Erneuerungen in der föderativen Staatsführung. Ein sachgerechtes Vorgehen führt dazu, dass das Fundament und alle tragenden Elemente des "Regierungsgebäudes" in die Betrachtungen einbezogen werden, d.h. die Themen der Staatsleitung, auf denen aufbauend schliesslich der passende Abschluss des Gebäudes, das Regierungsorgan selbst, konstruiert wird.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Überblick über die jüngeren Reformen und Reformbestrebungen

Organisation und Arbeitsweise des Bundesrates als Regierungsorgan des Bundes sind seit der Gründung des Bundesstaates wiederholt Gegenstand von Diskussionen und Reformvorschlägen gewesen. (Ein historischer Überblick zum Organisationsrecht der Exekutive findet sich im Anhang des Expertenberichtes 1971 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung [Huber-Bericht].) Der nachfolgende Überblick über Reformen und Reformbestrebungen im Bereich der Regierung und der Verwaltungsführung setzt bei den Reformprojekten der sechziger Jahre ein - als die letzten umfassenden Lagebeurteilungen zu diesem Thema vorgenommen wurden - und skizziert die neueren Entwicklungen und Reformpostulate.

111 Expertenbericht 1967 über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates (Hongler-Bericht)

Im Jahre 1965 beschloss der Bundesrat, zur Prüfung der insbesondere durch parlamentarische Vorstösse der Jahre 1962-1965 aufgeworfenen Fragen über die Organisation und Arbeitsweise des Bundesrates eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Otto Hongler, Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, einzusetzen. Im November 1967 wurde das Ergebnis, der sogenannte "Hongler-Bericht" abgeliefert. Er sah drei Reformstufen vor:

- erste Stufe: Änderungen, welche ohne oder mit nur geringfügigen Rechtsänderungen verwirklicht werden können: Vorschläge über die Arbeitsweise des Bundesrates, die Unterstützung der Departementschefs, die Geschäftsleitung durch den Bundespräsidenten und insbesondere den organisatorischen und personellen Ausbau der Bundeskanzlei;
- zweite Stufe: Entlastung des Bundesrates von Verwaltungsaufgaben durch eine neue Kompetenzverteilung: Revision des alten Organisationsgesetzes und der Delegationsordnung von 1914 sowie von Kompetenzordnungen, die in vielen Einzelgesetzen enthalten sind;
- dritte Stufe: Verfassungsrevisionen zur weiteren Entlastung von Parlament und Bundesrat im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung.

Die ersten beiden Reformstufen sind mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) von 1978 weitgehend abgeschlossen worden. Weitere zusätzliche Massnahmen im Rahmen der ersten Stufe wurden zudem im Sinne einer Daueraufgabe laufend geprüft und realisiert.

112 **Expertenbericht 1971 über die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Huber-Bericht)**

Im Jahre 1968 beschloss der Bundesrat, gemäss dem Hongler-Bericht die Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes einzuleiten. Er setzte eine Expertenkommission unter dem Vorsitz des damaligen Bundeskanzlers Karl Huber ein. Im November 1971 wurde der "Expertenbericht Huber" veröffentlicht. Er nahm zu folgenden Punkten Stellung:

- Zahl der Mitglieder des Bundesrates nicht auf 9 oder 11 erhöhen;
- Neuregelung der Organisationsgewalt im Sinne einer grösseren Beweglichkeit bei der Gestaltung und Zuordnung von Ämtern;
- Verschiebungen von Bundesämtern zwischen den Departementen;
- Schaffung einer neuen Stufe zwischen Departementvorsteher und Amt: neue Gruppen;
- Entlastung in den Aussenbeziehungen und in der Repräsentation;
- vermehrte Delegation von Aufgaben an die Bundesämter;
- verstärkter Einsatz von Stabsstellen auf Regierungs- und Verwaltungsebenen.

Im zugehörigen Gesetzesentwurf wurde der Vorschlag der Gruppenbildung präzisiert und mit Ausnahme von EDA und EFD für alle Departemente befürwortet.

Der Expertenbericht Huber, der sich weitgehend auf die Arbeiten des Hongler-Berichts abgestützt hatte, diente seinerseits als Grundlage für die Botschaft von 1975 zur Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG).

113 **Weitere Vorgänge**

Neben der Verfolgung des grossen Zieles, der VwOG-Revision, hatte sich der Bundesrat immer wieder mit einzelnen Fragen und Problemen zu beschäftigen. Dazu gehört etwa die Bildung einer dritten Gruppe im EMD im Jahre 1967. (Die Anwendung des Gruppenprinzipes im EMD geht auf die MO-Revision von 1938 zurück.) Auch mit seiner Mitgliederzahl sowie mit der Frage der Einsetzung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären hatte sich der Bundesrat mehrmals zu befassen, so 1971 aufgrund einer Motion von Ständerat Broger, mit welcher jedem Bundesrat ein umfassend wirkender Staatssekretär zur Seite gestellt werden sollte (zurückgezogen 1973); oder 1973, als der Bundesrat auf Veranlassung der Fraktionen und im Hinblick auf das neue VwOG an seiner Mitgliederzahl von sieben festhielt und diesen Entscheid 1974 in neuer Zusammensetzung bestätigte. Im weiteren lehnte der Nationalrat im September 1975 eine parlamentarische Initiative Breitenmoser zur Erhöhung der Zahl auf elf ab.

In diesen Zusammenhang gehört auch der Hinweis auf die Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde (RVF), welche der Bundesrat im Jahre 1974 erlassen hatte, mit dem Zweck, die Führung zu erleichtern, ein gutes Arbeitsklima zu schaffen und damit die gesam-

te Verwaltungstätigkeit im Sinne eines zeitgemässen Führungsstils möglichst wirksam zu gestalten.

114 Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG)

Im Februar 1975 erschien die Botschaft des Bundesrates über die Reorganisation der Bundesverwaltung. Im Zentrum der parlamentarischen Beratung des Entwurfs für ein neues Verwaltungsorganisationsgesetz, die gut drei Jahre beanspruchte, standen Fragen nach der Zahl der Mitglieder des Bundesrates, nach dem Einsatz von Staatssekretärinnen und Staatssekretären und nach der Organisationsgewalt. Zur Frage, wer die Kompetenz haben soll, die Verwaltung organisatorisch zu strukturieren, wurde eine Kompromisslösung gefunden. Die Schaffung von Bundesämtern fällt dem Gesetzgeber zu, während der Bundesrat ihnen die Aufgaben und Kompetenzen zuweist. Der Bundesrat ordnet sodann die Unterstellung der Bundesämter unter die Departemente und ist ermächtigt, Ämter zu Gruppen zusammenzufassen, wenn es die grosse Zahl der Ämter in einem Departement rechtfertigt und wenn es die Art der Aufgaben erfordert. Die Beschlüsse des Bundesrates müssen jedoch vom Parlament genehmigt werden, wie dies mit der auf 1984 in Kraft getretenen Neugliederung der Bundesverwaltung geschehen ist.

Mit der Verabschiedung des VwOG am 19. September 1978 durch die eidgenössischen Räte und seinem Inkrafttreten am 1. Juni 1979 begann die erste von drei Etappen des Vollzugs mit den direkt verwirklichten Neuerungen:

- neue Amtsbezeichnungen;
- Schaffung eines Generalsekretariates im Finanzdepartement;
- Verleihung des Staatssekretärenstitels im Verkehr mit dem Ausland an zwei Amtsdirektoren;
- Ermächtigung der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers zur Vertretung der Geschäfte der Bundeskanzlei vor der Bundesversammlung;
- Klärung der Stellung von (maximal zwei) persönlichen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern pro Departementsvorsteherin oder Departementsvorsteher.

Mit dem Gesetz traten gleichzeitig drei Ausführungsverordnungen in Kraft, einerseits zur Regelung der Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter, zum zweiten zur provisorischen Zuordnung der Ämter und Dienste an die Departemente bzw. an die Bundeskanzlei sowie schliesslich zur Festlegung der Organisation der Bundeskanzlei.

Die zweite Etappe wurde mit der Botschaft vom Februar 1982 über die Neugliederung der Bundesverwaltung eingeleitet. Zur Hauptsache ging es - wiederum mit Blick auf die Entlastung der Regierungsmitglieder und eine zeitgemässe Verwaltungsführung - um die Verschiebung von fünf Ämtern in andere Departemente (Bundesamt für Militärversicherung, Eidg. Turn- und Sportschule, Bundesamt für Strassenbau, Amt für Messwesen, Eidg. Getreideverwaltung, weitere Anpassungen unterhalb der Amtsstufe) und um die Frage weiterer

Gruppenbildungen (damals vom Bundesrat verworfen) sowie um die Genehmigung dieser Vorhaben des Bundesrates durch die Bundesversammlung. Anfang 1984 trat die Neugliederung in Kraft.

In der dritten Etappe sollten weitere Massnahmen zur Entlastung des Bundesrates getroffen werden, insbesondere auf dem Wege der Delegation von Aufgaben und Entscheidungsbe-fugnissen vom Bundesrat auf die Departemente einerseits und von den Departementen auf die Bundesämter andererseits. Im einzelnen ging es um die Ablösung der Delegationsord-nung aus dem Jahre 1914, welche 1990 in einem ersten Schritt formell bereinigt wurde.

115 **Entwicklung und weitere Schritte seit 1984**

Gegen Ende 1984 setzte eine neue Phase intensiver Auseinandersetzung des Bundesrates mit den organisatorischen Fragen ein. Äusserer Anlass bildete der Rücktritt von Bundesrat Friedrich.

In der ganzen Zeit nach 1978 folgten im übrigen zahlreiche organisatorische und institutio-nelle Massnahmen in kleineren Schritten. Die Überprüfung der Führungsstrukturen ist aber auch durch parlamentarische Vorstösse verlangt worden, so insbesondere 1984 durch Mo-tionen von Ständerat Masoni und der FDP-Fraktion. Neue Vorschläge für Regierungsrefor-men reichten in neuester Zeit die Fraktionen der FDP und SVP sowie die National- und Ständeräte Kühne, Rhinow und Gadiet ein.

Im Überblick lassen sich die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen zur Gewährleistung der Regierungstätigkeit wie folgt darstellen: 1985 beschloss er, das Regierungskollegium durch vermehrte Klausursitzungen zu stärken. Der Entlastung sollte der häufigere Einsatz von Bundesratsausschüssen dienen. Beschlossen wurde ferner der Ausbau des verwaltungs-internen Informationsaustausches. Im Jahr 1986 wurde die Liste der Geschäfte, die durch Präsidialverfügungen erledigt werden können, grundlegend überprüft und stark erweitert. Ferner beschloss der Bundesrat eine straffere Strukturierung seiner Sitzungen durch eine bessere Gliederung der Diskussionen und den Ausbau des für Aussprachen reservierten Teils. Für die Generalsekretariate wurde zur Verbesserung der Koordination ein Muster-pflichtenheft ausgearbeitet, welches dann im Zuge der VwOG-Revision 1991 (vgl. Ziff. 116) stark erweitert wurde. Auch die persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regie-rungsmitglieder erhielten entsprechende Vorschläge zur Verbesserung ihrer Unterstützungs-funktion. 1987 erfolgte der Ausbau des Generalsekretariats EDA zu einer vollwertigen Stabsstelle im Sinne des Verwaltungsorganisationsgesetzes. Ebenfalls zur Verbesserung der Führungsstrukturen und Entscheidabläufe wurden mit Hilfe der Firma McKinsey Organisa-tionsüberprüfungen an die Hand genommen, die zu neuen Lösungen insbesondere in den Be-reichen Umwelt, Kultur und Informatik führten. In diesem Sinne beschloss der Bundesrat im Jahre 1988 die Zusammenlegung des Bundesamtes für Umweltschutz mit dem Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz zu einem Bundesamt für Umwelt, Wald und Land-

schaft. Im Herbst des gleichen Jahres verabschiedete er ein Programm zur Prüfung weiterer Entlastungsmöglichkeiten. In der Folge wurden realisiert: eine neuerliche Anpassung der internen Information, die Stärkung der Generalsekretärenkonferenz als Koordinationsorgan, ferner der vermehrte Einsatz von ehemaligen Regierungsmitgliedern zu Repräsentationszwecken sowie schliesslich die Schaffung eines neuen bundesrätlichen Ausschusses zur Asylpolitik. Verworfen wurden andererseits eine Neuregelung der Unterschriftsdelegation, ein bundesrätliches Beschlussssystem auf dem Zirkularweg sowie Vorschläge zur Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates. Im weiteren verwirklichte der Bundesrat die Zusammenlegung des Bundesamtes für Kulturpflege mit der Landesbibliothek und dem Landesmuseum zum neuen Bundesamt für Kultur, die Ablösung des Bundesamtes für Organisation durch das Bundesamt für Informatik sowie die Überführung von Teilbereichen ins Eidgenössische Personalamt und die Schaffung einer Verwaltungskontrollstelle für den Bundesrat. Schliesslich wurde der Schulratsbereich mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft zu einer Gruppe zusammengefasst. Diese Reorganisationen kamen 1990 wesentlich zum Tragen. Eingeleitet wurden in neuester Zeit auch Schritte zur Revision der Regelung über die Delegationen von Zuständigkeiten des Bundesrates an die Departemente und der Departemente an die Ämter. So wurde die entsprechende Delegationsverordnung von 1914 neu gefasst. Ausserdem teilte der Bundesrat den eidgenössischen Räten mit, dass er fortan von seinem Vertretungsrecht in parlamentarischen Gremien vermehrt Gebrauch machen werde. Der Bundesrat erliess auch eine Verordnung zur Flexibilisierung der Anstellung der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre sowie der Informationsverantwortlichen der Departemente. Seine Bemühungen zur Verbesserung der Führung und zur Gewährleistung der Regierungstätigkeit fanden schliesslich ihren Niederschlag in der Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes, die 1990 eingeleitet wurde.

116 Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1991

Mit der Botschaft vom 17. September 1990 wollte sich der Bundesrat unter anderem ermächtigen lassen, die Aufgaben und Funktionen der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre zu stärken, ihnen insbesondere auch Linienfunktionen zu übertragen, sowie nach Bedarf Titularstaatssekretärinnen und -sekretäre für den internationalen Einsatz zu schaffen.

Die Analyse der neueren Entwicklung hatte nämlich den Bundesrat dazu geführt, einige rasch wirksame Massnahmen zu beantragen. So sollte eine Erhöhung der Zahl der Titularstaatssekretärinnen und -sekretäre zu Entlastungen der Bundesratsmitglieder beitragen und die internationale Präsenz der Schweiz verstärken helfen. Auf zahlreichen Sachgebieten war in den letzten Jahren die Suche nach europäischen Lösungen erheblich erweitert worden, was eine Zunahme internationaler Verhandlungsrunden und -gremien mit sich brachte. Manche dieser Konferenzen erheischten die Anwesenheit der Kabinettsmitglieder, von Seiten der Eidgenossenschaft demnach die Präsenz von Mitgliedern des Bundesrates. Daneben wurde die Zahl internationaler Gremien auf hoher Ebene, an deren Verhandlungen Spitzenbeamtinnen und -beamte die Schweizer Delegation leiten, zunehmend grösser. Der Bundesrat ging

davon aus, dass die bestehende Institution der Titularstaatssekretärinnen und -sekretäre in den Bereichen der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik sich unter diesem Gesichtswinkel weiter bewähren würde und dass hier der Landesregierung eine systemkonforme Möglichkeit der Verbesserung ihrer Führungsstrukturen zur Verfügung stand.

Sodann sollten die Generalsekretariate durch eine Änderung von Artikel 49 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes stärker auch in Linienaufgaben einbezogen werden. Den Generalsekretariaten sollten begrenzte Aufgaben delegiert werden, die sie im Auftrag und unter der Verantwortung ihrer Departementschefinnen und Departementschefs wahrnehmen.

Ferner wurde die Gelegenheit benützt, die gesetzlich-subsidiäre Kompetenzdelegation an Ämter und Dienste aufzuheben, weil sich dieser 1978 vollzogene Systemwechsel aus praktischen Gründen (Unmöglichkeit klarer Definition aller Aufgaben) als nicht realisierbar erwiesen hatte. Entsprechend basierte die neue Delegationsverordnung von 1990 auch auf dem alten und nun wieder gesetzlich übernommenen System.

Am 4. Oktober 1991 verabschiedeten die eidgenössischen Räte diese Teilrevision des VwOG, die - angesichts der rasanten Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene - als ein erstes Paket von neuen Sofortmassnahmen bezeichnet wurde, welche zu ergreifen waren. Der Bundesrat setzte die Änderungen auf den 1. März 1992 (AS 1992 510) in Kraft und setzte gleichzeitig den Vorsteher der Gruppe für Wissenschaft und Forschung als zusätzlichen Titularstaatssekretär ein.

117 **Parlamentarische Vorstösse der Jahre 1990 und 1991**

Im März 1990 wurden mehrere parlamentarische Initiativen, Motionen und Postulate mit dem Ziel eingereicht, tiefgreifende Reformen an die Hand zu nehmen:

- Parlamentarische Initiative Rhinow (90.231) und gleichlautende Motion der FDP-Fraktion (90.435), welche die unverzügliche Einleitung von Reformen verlangen. Dabei seien unter anderem folgende Modelle in die Erwägungen einzubeziehen: (1) die Einführung von Verwaltungsdirektoren als administrative Vorsteher der Departemente; und/oder (2) Staatssekretäre; (3) ein wesentlich erweitertes Kollegium des Bundesrates mit einem verstärkten Präsidium; (4) eine Regierung, die von einem 5- oder 7-köpfigen Kollegium geleitet wird und der zusätzlich rund 15 Minister angehören.
- Parlamentarische Initiativen Vollmer (90.249) und Jaeger (91.428) zur Einführung eines Konkurrenzsystems (parlamentarisches Regierungssystem).
- Motion Kühne (90.401), welche die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates und eine Verstärkung der Führungs- und Koordinationsfunktion des Bundespräsidenten verlangt.
- Gleichlautende Postulate Gadiant (90.540) und der SVP-Fraktion (90.538), welche eine umfassende Überprüfung der Organisations- und Führungsstrukturen auf Bundesebene sowie Vorschläge und Varianten für mögliche Reformen verlangen.

- Postulat Bircher (91.3208) zur Prüfung von Stellung, Aufgaben und Wahl des Bundeskanzlers.
- Etliche Vorstösse mit Vorschlägen zur Neugestaltung von Departementen oder Teilen davon.

118 Einsetzung der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes 1990

Der Bundesrat sah bis 1990 davon ab, tiefgreifende institutionelle Änderungen direkt einzuleiten, und zwar in der Überlegung, dass noch nicht klar abzusehen sei, wohin die Ergebnisse der Verhandlungen der Schweiz und der EFTA mit der EG führen würden. Deshalb sollte sich die Schweiz nicht zu früh mit neuen institutionellen Änderungen festlegen. Da sich das politische Umfeld - z.B. infolge einer engeren Beteiligung der Schweiz am europäischen Integrationsprozess - verändern könnte, müsse sich die Schweiz auch bei künftigen institutionellen Reformen Handlungsspielraum bewahren. Dennoch erschien es dem Bundesrat sinnvoll, verschiedene Entwicklungsvarianten mit den je dazugehörigen institutionellen Reformpaketen bereits untersuchen zu lassen. In diesem Sinne setzte er am 7. November 1990 eine kleine Beratergruppe ein, die ihn seither bei der Überprüfung seiner Führungsstrukturen unterstützt und berät. Ihre Aufgabe besteht darin, das gesamte Regierungs- und Gesetzgebungssystem in seiner gegenseitigen Bezogenheit und unter Berücksichtigung der gesteigerten Anforderungen an die Führungsstruktur unseres Landes im allgemeinen und im Hinblick auf die neuen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen der neunziger Jahre im besonderen zu überprüfen. Ferner sollen Szenarien, die den verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten entsprechen, ausgearbeitet und deren Auswirkungen untersucht werden. Von der Beratergruppe werden ausserdem Vorschläge für weitere organisatorische und funktionale Verbesserungen mit oder ohne Gesetzesrevisionen erwartet. Schliesslich soll sie den Bundesrat in allen Fragen beraten, die aus der Behandlung der parlamentarischen Initiativen betreffend Regierungs- und Verwaltungsreform an ihn herangetragen werden.

Die Expertengruppe, die sich als "Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB)" konstituierte, besteht aus den Professoren Kurt Eichenberger (Basel, Präsident), Cuno Pümpin (St. Gallen), Marco Borghi (Freiburg) und Walter Buser (alt Bundeskanzler, Mitglied seit 1. Juli 1991).

Die Arbeitsgruppe lieferte in einem Zwischenbericht vom 23. November 1991 (vgl. BB1/1992 II 1018 ff.) Grundlagen für die weiteren Reformarbeiten. Das konkrete Vorgehen bei der Erarbeitung erster Reformvorschläge hatte der Bundesrat in Absprache mit der ständerrätlichen Kommission festgelegt, welcher die Behandlung der parlamentarischen Initiative Rhinow (90.231) obliegt. Gestützt darauf erhielt die Arbeitsgruppe den Auftrag, die Reformmöglichkeiten weiter zu konkretisieren. Sie tat dies in zwei Schritten: auf Mitte Juni und auf Oktober 1992. Schliesslich erhielt sie vom Bundesrat am 11. November 1992 den

Auftrag, den Entwurf für ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz auszu-
arbeiten. Für die Einzelheiten wird auf die Ziffer 13 dieser Botschaft verwiesen.

119 Hinweise auf neue parlamentarische Vorstösse

1992 hat der Nationalrat den parlamentarischen Initiativen Vollmer und Jaeger, welche die Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems und den Übergang zu einem Konkurrenzsystem anregten, zwar keine Folge gegeben. Jedoch hat er ein Postulat der staatspolitischen Kommission des Nationalrates überwiesen, das verlangt, dass das parlamentarische Regierungssystem gleichwertig und mit gleicher Priorität wie die übrigen Regierungsmodelle (dazu unten Ziff. 131 ff.) in die weitere Prüfung der Reform des Regierungssystems einzu-
beziehen sei. Zu untersuchen sei auch die Übernahme einzelner Elemente des parlamentarischen Regierungstypus in das schweizerische politische System (vgl. dazu die Studie zum parlamentarischen Regierungssystem im Anhang zu dieser Botschaft).

1993, als Folge der Ersatzwahlen in den Bundesrat in der März-Session, wurde eine ganze Reihe parlamentarischer Initiativen eingereicht, von denen der Grossteil das Ziel verfolgt, die Verfassungsbestimmung über die Kantonzugehörigkeit der Mitglieder des Bundesrates zu präzisieren, zu lockern oder aufzuheben. Verlangt wird ferner, dass die Verfassung eine angemessene Vertretung beider Geschlechter vorschreiben sowie eine angemessene Berücksichtigung der Sprachminderheiten im Bundesrat garantieren soll. Vorgeschlagen werden auch Änderungen am Wahlverfahren der Vereinigten Bundesversammlung, namentlich zur Erhöhung der Transparenz, sowie die Volkswahl des Bundesrates. Diese Vorstösse betreffen den vorliegenden ersten Schritt der Regierungsreform indes nicht direkt.

Eine im gleichen Paket eingereichte parlamentarische Initiative Gross (93.415) verlangt - neben Änderungen am Wahlverfahren - die Einführung eines Misstrauensantrags der Bundesversammlung gegenüber den Mitgliedern des Bundesrates sowie eines Vertrauensantrags des Bundesrates gegenüber der Bundesversammlung.

12 Neues Reformbedürfnis und seine Zielsetzungen

Der Zwischenbericht vom 23. November 1991 der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (BB1 1992 II 1018) enthält eine Darstellung des gegenwärtigen Regierungssystems sowie eine Analyse der veränderten Voraussetzungen und neuen Anforderungen. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf diesen Zwischenbericht.

121 Gesamtbild des gegenwärtigen Regierungssystems des Bundes

Das gegenwärtige Regierungssystem ist auf hohe Stabilität, auf Integration und auf Ausbalancierung der politischen Kräfte inmitten eines Staates mannigfacher Pluralitäten angelegt.

Die Regierung ist eingefügt in eine ausgeprägt kräftige demokratische und föderative Ordnung. Eine kleine, im Bestand gesicherte und zur Kontinuität fähige Regierung kann sich auf die Lösung von Sachproblemen konzentrieren und muss sich nicht (im Gegensatz zum parlamentarischen und zum Präsidentsystem) im dauernden innenpolitischen Konkurrenzkampf um Macht und Bestätigung verausgaben. Sie kann den tatsächlichen politischen Kräfteverhältnissen und parteipolitischen Konstellationen angepasst werden, so durch die Zusammensetzung als Einpartei-, Zweiparteien- oder Vielparteienregierung. Das Parlament hat bedeutende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Regierung (Wahl, Gesetz, Budget, Oberaufsicht, Staatsvertragsgenehmigung usw.), ohne aber deswegen die jeweils vier Jahre lang unabsetzbare Regierung zu dominieren. Die Regierung ihrerseits hat durch Vorbereitungsaufgaben, Sachwissen und staatsleitende Autorität erheblichen Einfluss auf das während vier Jahren unauflösbare Parlament, ohne deswegen dessen Politik durchgreifend bestimmen zu können. Die beiden politischen Gewalten sind (im Gegensatz zum parlamentarischen Regierungssystem) organisatorisch und personell klar getrennt, bleiben funktionell jedoch durch institutionalisierte und informelle Kooperationen und Koordinationen ständig aufeinander bezogen.

Die Verfassung verknüpft das Kollegial- mit dem Departementalprinzip. Ein Kollegium von sieben gleichgestellten Mitgliedern bildet die Regierung, die sich selbsttätig zur Handlungseinheit finden muss (Ausland: geführte Kollegien unter einer hervorgehobenen Regierungschefin oder einem hervorgehobenen Regierungschef, häufig auch mit Kabinettsmitgliedern von unterschiedlichem Rang). Jedes Mitglied steht zugleich monokratisch einem der sieben Verwaltungsdepartemente (Ressorts) vor (Ausland: Ministerien, durchwegs in höherer Zahl). Eine Bundespräsidentin oder ein Bundespräsident leitet, jährlich wechselnd, ohne Personal- und Sachprärogativen (Ausland: Premierminister/in oder Ministerpräsident/in; Staatsoberhaupt), die Verfahren des Kollegiums, wofür eine Bundeskanzlei (Ausland: Präsidentsamt, Bundeskanzleramt) als allgemeines Stabsorgan zur Verfügung steht. Dazu kommen einzelne Sonderstäbe des Kollegiums. Kollegiumsausschüsse ohne Entscheidungsbefugnisse, aber mit faktischer Prägkraft sind möglich, in der Praxis allerdings eher selten. Die vollkommene Dualität verbindet Regierung und Verwaltung eng, bietet dem Kollegium verlässliche Sachgrundlagen, zersplittert und schwächt indessen faktisch Führung und Aufsicht der Regierung über die Verwaltung.

Die Mitglieder des Bundesrates werden vom Parlament einzeln auf eine vierjährige Amtsdauer fest gewählt, sind wieder wählbar und unterliegen einer weitgehend sanktionslosen politischen Verantwortlichkeit für die Kollegiumsentscheide und - je einzeln - für die Departementsleitung. Der Wahlmodus garantiert den Einfluss des wahlberechtigten und aufsichtführenden Parlaments auf die einzelnen Regierungsmitglieder, die am Erfolg ihrer Departementsführung gemessen werden; die Einzelwahl, namentlich bei der Wiederwahl, stärkt das Departementalprinzip. Das Wahlorgan bestellt die Regierungsmitglieder ohne Rücksicht auf personale Kollegiumshomogenität.

Es gibt kein Misstrauensvotum des Parlaments und keinen institutionalisierten Sturz einzelner Regierungsmitglieder oder gar der Gesamtregierung. Umgekehrt kann die Regierung das Parlament, das ebenfalls auf vier Jahre fest bestellt ist, nicht auflösen (kein sog. parlamentarischer Regierungssystem, sondern ein eher dem Präsidialsystem angenähertes Gleichgewichtssystem).

Die Regierung oder einzelne ihrer Mitglieder haben rechtens keinen Einfluss auf die Bestellung des Kollegiums, ebensowenig auf das Ausscheiden einzelner Mitglieder. Faktische Einwirkungen scheinen selten zu sein. (Ausland: häufig materielle Bestellung und Entlassung der Regierungsmitglieder durch die Regierungschefin oder den Regierungschef, wobei diese Kompetenz sich durch die Wahl oder die Bestätigung durch das Parlament legitimiert.) Bei der Erstwahl sind die Parlamentsfraktionen ausschlaggebend, während sie das Ausscheiden eines Regierungsmitglieds in der Regel nicht bewirken. Rücktritte und Verzicht auf die Kandidatur für Wiederwahlen sind persönliche Entscheide der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber.

Das Parlament nimmt die einzelnen Regierungsmitglieder zeitlich und sachlich weit mehr in Anspruch als die meisten ausländischen Parlamente. Das Parlament als Ganzes ist kräftiger als dasjenige eines parlamentarischen Regierungssystems, und Oppositionsfunktionen nehmen theoretisch und tatsächlich sämtliche Fraktionen in komplizierten Wechselbezügen wahr. Die parlamentarische Oberaufsicht ist dichter und eindringlicher als die Kontrolle durch die Opposition in einem parlamentarischen Regierungssystem, jedoch sanktionsärmer.

Da die Regierung keiner Volkswahl unterliegt und die Wahlen in das Parlament sich wegen der regelmässigen Wiederwahl der Regierungsmitglieder nicht unmittelbar und sofort auf die Zusammensetzung der Regierung auswirken, wäre zu erwarten, dass die Regierung in höchstem Mass von den Fluktuationen der öffentlichen Meinung, von politischen Parteien und von den Einwirkungen der Massenmedien freigestellt wäre (Ausland: meist hohe Abhängigkeiten aus ethischen Gründen). In Wirklichkeit nimmt die Rücksichtnahme auf intermediäre Grössen zu. Zudem intensiviert die Regierung in neuester Zeit über Massenmedien und öffentliche Veranstaltungen den direkten Kontakt mit der Bevölkerung. Dies sind u.a. Voraus- und Begleitwirkungen des Referendums und der wachsenden Popularisierung und Personifizierung der Regierungsaktivitäten vorwiegend unter dem Einfluss der Massenmedien. Eine systematisch-umfassende Einwirkung der Regierung auf die Öffentlichkeit ist jedoch nicht aufgebaut.

Die Internationalisierung - speziell die Europäisierung - verstärkt und vermehrt die Auslandsbeziehungen und beansprucht die einzelnen Regierungsmitglieder stärker. Sie werden durch das Kollegialprinzip in eine beachtliche Einheitlichkeit verbracht, sind aber gleichwohl Risiken der Zersplitterung ("Vielheit von Aussenpolitiken") ausgesetzt. Die Darstellung ("Repräsentation") der Eidgenossenschaft gegenüber dem Ausland ist durch das Kollegialprinzip und wegen des Fehlens eines Staatsoberhauptes erschwert, aber anscheinend im Ausland als "demokratische Eigenart" anerkannt.

Aus diesen Wesensmerkmalen des schweizerischen Regierungstypus geht hervor, dass das Regierungssystem des Bundes eigenwillig und eigenartig in der Staatenwelt ist. Es ist in ein komplexes staatliches Gefüge eingepasst, das erlauben soll, Parlament, Volk und Gliedstaaten eigenständige Positionen zu sichern und gleichwohl eine lenkungs-kräftige Regierung aufrechtzuerhalten. Die durchgehende Machtskepsis führt hinsichtlich der Regierung zu einem Gebilde, dem Institutionen und Bevölkerung gleichzeitig mit Vertrauen und Misstrauen gegenüberstehen. So ist die Regierung zwar vielfach vom Parlament abhängig, aber zugleich stark verselbständigt und - bei eigener Geschlossenheit - betont handlungsfähig. Die spezifische Oberaufsicht des Parlamentes über die Regierung und die Verwaltung spannt ein ungewöhnlich dichtes Kontrollnetz aus, ist jedoch so eingerichtet, dass der Regierung keine vorgesetzte Gewalt übergeordnet wird: die Regierung ist nicht bloss Parlamentsausschuss.

Entgegen ersten Eindrücken, die das Verfassungsrecht vermittelt, indem es eine Suprematie des Parlaments hervorhebt (Art. 71 BV), ist die Regierung institutionell kräftig angelegt, in hohe Unabhängigkeit versetzt, zu Führungsfähigkeit gegenüber dem Parlament und der Aktivbürgerschaft geeignet, für die Integration des Bundes bestimmt, zur umfassenden Repräsentation nach innen und nach aussen berufen.

Das "Regierungssystem" wird indessen nicht allein durch rechtliche Festlegungen bestimmt. Neben ethisch-moralischen Fundamenten einer Gesellschaft und ihrer Menschen, die den Staat bilden und tragen, kann man, vereinfacht gesprochen, zwei Blöcke unterscheiden, die das Regierungssystem ausmachen. Einerseits sind es rechtliche Normierungen geschriebener und ungeschriebener Natur, andererseits soziale und faktische Gegebenheiten (Einstellungen, Verhaltensweisen, Abläufe, Übung, Tradition usw.). Beide Blöcke, rechtliche Normierungen und Faktizitäten, aktualisieren sich in einem dauernden interdependenten Zusammenwirken. Sie ergänzen einander. Sie sind einander auch "Voraussetzungen", indem der eine Block seine volle Funktionsfähigkeit erst erlangt, wenn der andere ebenfalls die entsprechenden Funktionen erfüllt. Sie sind füreinander komplementäre Faktoren, die Einklang, Zusammenspiel, Ausgleichung suchen müssen, wenn ein wohlgeordnetes und effizientes Regierungssystem gedeihen soll.

Nach den verbreiteten Diagnosen, die in den letzten Jahren zum gegenwärtigen schweizerischen Regierungssystem in Behörden und in der Öffentlichkeit gestellt worden sind, ist der Einklang von rechtlichen und nicht-rechtlichen Faktoren heutzutage vielfach gestört. Dabei wird ausgesprochen oder unausgesprochen meist von vergangenen Gegebenheiten ausgegangen, mit denen die Institutionen im 19. Jahrhundert und bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts - teilweise unterbrochen durch die ausserordentlichen Lagen der beiden Kriegerperioden und der krisenhaften Zwischenkriegszeit - zu rechnen hatten. Von diesen Gegebenheiten seien folgende herausgehoben:

- Der Bund ist ein Staat von begrenzten Aufgaben. Sie können in erheblichem Mass durch das kleine Bundesratskollegium geleitet werden. Die Verwaltung ist weitgehend wertneutrale und unpolitische Vorbereitungs- und Vollziehungsgewalt. Die Regierungsobliegenheiten sind einfach, klar und ohne übermässige Anstrengungen erfüllbar.

- Es handelt sich um einen nach innen gerichteten ("introvertierten") Staat, der sich um seinen Aufbau, seine Wohlfahrtsförderung und die Bewahrung seiner Existenz gegenüber auswärtigen Gefährdungen kümmert. Die Handlungsziele der Regierung sind relativ präzise und können ohne erheblichen Aufwand verfolgt werden.
- Das Staatswesen beruht auf einer einzigartigen Pluralität, die jedoch durch gesellschaftlich-politische Homogenitäten aufgefangen wird, so dass der Regierung keine umfassenden Integrationsaufgaben aufgebürdet werden.
- Weder Parlament, noch Parteien und Verbände, noch Massenmedien und allgemeine Öffentlichkeit nehmen die Regierung - zeitlich und sachlich - in ausgedehntem Umfang in Anspruch. Es waltet eine gewisse Ruhe in der regierenden Tätigkeit, die auf andere Behörden und die Öffentlichkeit ausstrahlt und die lenkende Autorität der Regierung stützt.
- Die Kollegiumsgeschäfte der Regierung sind nicht so dringlich und aufwendig, dass sie die Regierungsmitglieder sehr stark belasten. Ein Regierungsmitglied kann sich deshalb ausgiebig seinem Departement widmen, und zwar auch in den eigentlichen Verwaltungsbelangen: Es nimmt an der staatsleitenden Politik teil, bleibt gleichzeitig aber Verwaltungsspezialist.

122 Kritiken

Das Regierungssystem des Bundes stammt aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als der Staat und seine Aufgaben vergleichsweise einfach und nicht ausgedehnt waren. Der Staat am Ausgang des 20. Jahrhunderts ist grundlegend verändert, insbesondere ist er enorm geweitet und sehr komplex geworden. Dies erscheint ein hinreichender Grund zu sein, ein neues Regierungssystem zu fordern. Doch eine solche Folgerung ist an sich noch nicht zwingend; denn auch das tradierte System könnte unter Umständen dem heutigen Staat immer noch angemessen sein, freilich unter dem Vorbehalt, dass es sich als anpassungsfähig erweist. Immerhin ist einzuräumen, dass in der Tat die Veränderungen im Staat quantitativ und qualitativ mittlerweile so angestiegen sind, dass ein innovativer Systemwechsel objektiv nahe liegt.

Das geltende Regierungssystem ist in den letzten Jahren sowohl im Parlament als auch in der breiten Öffentlichkeit vielfach und zunehmend kritisiert worden, und es werden Reformvorschläge von sehr unterschiedlicher Ausführlichkeit geäußert. Wir verweisen auch auf die in diesem Zusammenhang eingereichten parlamentarischen Vorstöße, welche abgeschrieben werden sollen (s. auch Ziff. 117 und 119). Die Vorstellungen sind unter sich oft widersprüchlich und geben vor allem nur stichwortartige Hinweise (z.B. der Ruf nach einem "Präsidenten") und wenig vertiefte Klärungen über die Einfügung in das politische Gesamtsystem der Eidgenossenschaft. Versucht man einen zusammenfassenden Überblick zu gewinnen, so lassen sich Stossrichtungen feststellen, und zwar:

in bezug auf Beanstandungen,

- das Kollegium und die einzelnen Regierungsmitglieder seien überlastet;

- die Einheit und die Führungsfähigkeit des Kollegiums seien beeinträchtigt;
- die Entscheidungskapazität und -geschwindigkeit der Regierung seien unzureichend;
- Strukturen und Funktionen der Regierung und der Verwaltung seien überaltert; sie genügten namentlich den angestiegenen Staatsaufgaben, den Notwendigkeiten eines international verflochtenen Staates und den Bedürfnissen einer modernen Gesellschaft nicht mehr;

in bezug auf Reformen,

- das Kollegialprinzip der Regierung sei entweder zu modifizieren oder durch eine hervorgehobene Präsidentin oder einen hervorgehobenen Präsidenten zu ergänzen oder zu ersetzen;
- die Zahl der Mitglieder des Bundesrates sei zu erhöhen;
- es sei die Departementsleitung zu stärken;
- die Mitglieder des Bundesrates sollten sich auf die Regierungsaufgaben konzentrieren können, während die Verwaltung durch gesonderte Ressortverantwortliche (Ministerinnen und Minister) zu leiten sei;
- es sei das parlamentarische Regierungssystem einzuführen.

123 Gewandelte Verhältnisse

Die letzten umfassenden Lagebeurteilungen wurden mit den Berichten Hongler und Huber sowie anlässlich der Erarbeitung des geltenden VwOG vorgenommen, welches 1979 in Kraft gesetzt wurde. Seither sind Entwicklungen und Tendenzen eingetreten, die eine neue Gesamtbeurteilung unerlässlich machen. Es geht um die Art der Beanspruchung der Mitglieder des Bundesrates sowie um die zutage tretenden Änderungen des politischen Umfeldes. Ansatzweise sei namentlich auf folgende Umstände hingewiesen:

Die Aufgaben von Regierung und Verwaltung wachsen dauernd. Dies wurde schon in der Botschaft von 1975 zum VwOG festgestellt und hat sich seither fortgesetzt. So ist der Zuwachs in den letzten 15-20 Jahren beispielsweise besonders markant in der Raumordnung, in der Entwicklungshilfe, in der Landwirtschaft, in der sozialen Sicherheit oder im Umweltschutz. Ferner brachten Entwicklungen wie die Zunahme der Flüchtlingsströme Aufgabenerweiterungen für die Verwaltung mit sich. Ihren Niederschlag finden diese Entwicklungen in den stetig steigenden Zahlen bei den Staatsausgaben und beim Personalzuwachs, die trotz rigorosen Sparanstrengungen, Personalstopp oder Kontrollen durch die verschiedenen bundesrätlichen und parlamentarischen Instanzen nicht zu vermeiden waren. Ausdruck dieses Aufgabenzuwachses sind auch viele neue Gesetze und Verordnungen, mit denen die neuen oder erweiterten Aufgaben in geordnete Bahnen gelenkt werden sollen, wie auch die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten. Die Entwicklung führte dazu, dass der Bundesrat heute einem sehr komplexen, hoch spezialisierten Verwaltungsgebilde vorsteht.

Eine verstärkte Beanspruchung erfährt die Regierung ferner durch die Zunahme internationaler Kontakte und Verhandlungen, und zwar sowohl im Zusammenhang mit der Entwicklung unserer Beziehungen zu Europa wie auch weltweit. Generell ist eine Internationalisierung der Probleme festzustellen: Asyl- oder Drogenfragen, Umweltprobleme, die Entwicklung der Weltwirtschaft und das Nord-Süd-Gefälle, Verkehrsprobleme, die immer dichter werdenden wirtschaftlichen Verflechtungen usw. schaffen einen zunehmenden Bedarf nach Lösungssuche auf zwischenstaatlicher und multilateraler Ebene, sowohl im europäischen Rahmen wie auch weltweit. Die Mitarbeit in internationalen Organisationen (z.B. im GATT) wird intensiver oder nimmt zahlenmässig zu (durch Neubeamtete, z.B. zu den Institutionen von Bretton Woods).

Ferner führt eine zunehmende Zersplitterung der politischen Kräfte in der Schweiz zu einem erheblichen Mehraufwand für die Regierung. Vorlagen des Bundesrates an das Parlament sind schwieriger zu erarbeiten und anschliessend schwieriger zu realisieren. Schon im Vorverfahren der Gesetzgebung fällt es schwerer, Konsense, insbesondere als Ergebnisse eines Vernehmlassungsverfahrens, zu finden. Die Divergenzen sind offensichtlich grösser als früher. Aber auch in den parlamentarischen Beratungen und schliesslich in allfälligen Volksabstimmungen setzen sich die Widerstände gegen Vorlagen fort. Die Folgen sind eine erhebliche Verlangsamung bei der Entscheidungsfindung und ein mitunter ineffizientes Vorgehen bei der Suche nach Problemlösungen, verbunden mit der Gefahr, dass schliesslich keine zweckmässigen Ergebnisse vorliegen.

Die Verlangsamung des Entscheidungsprozesses hat aber auch mit der zunehmenden Komplexität von Sachverhalten zu tun, welche eigentlich gerade nach schnelleren Problemlösungen rufen. Während früher ein Problem relativ isoliert einer Lösung zugeführt werden konnte - z.B. Planung und Bau einer Eisenbahn - , so sind heute mannigfache beengende Rahmenbedingungen und Begleitumstände zu berücksichtigen - etwa Umweltverträglichkeit, Opportunität, vermehrte Rücksicht auf Einzelinteressen usw. Somit stellt jeder Entscheidungsprozess heute eine komplexe Abfolge mit verschiedenen Einflüssen und einem hohen Kooperations- und Koordinationsbedarf zwischen verschiedenen behördlichen und privaten Stellen, aber auch zwischen Departementen und Verwaltungseinheiten innerhalb des Bundes dar.

Mithin stellt die Führung der Verwaltung heute eine erheblich schwierigere Aufgabe dar als noch vor 15 oder 20 Jahren. Die Kompliziertheit der einzelnen Sachgebiete, die nach immer besser qualifiziertem Personal ruft, sowie die Komplexität der Sachverhalte, welche vermehrt departementsübergreifende Problemlösungen erfordern, machen die Führungsaufgabe für den Bundesrat immer anspruchsvoller.

In Zusammenhang mit der beschriebenen langwierigeren und komplexeren Erarbeitung von Geschäften steht sodann die deutliche Mehrbelastung der Mitglieder des Bundesrates durch das Parlament, in erster Linie durch die Kommissionen, aber auch durch das Plenum. Die generelle Zunahme der Staatstätigkeit sowie die längeren Verhandlungsdauern - diese teilweise

auch als Folge der erschwerten Konsenssuche im politisch polarisierten Umfeld - führen zu einem beträchtlich erhöhten Arbeitsaufwand. Mehrarbeit verursachen auch die zunehmend anspruchsvolleren Kontrollbegehren des Parlamentes.

Die wachsenden Zersplitterungen bei den politischen Kräften wirken sich ferner auf den Gebrauch der Volksrechte aus: Initiativen und Referenden werden vermehrt - und vermehrt mit Erfolg - ergriffen und führen häufiger als früher dazu, dass sich der Bundesrat, aber auch das Parlament mehrmals mit gleichen Geschäften auseinandersetzen müssen.

In ähnlicher Weise bewirkt das Verhalten der einzelnen Bürgerinnen und Bürger sowie der Organisationen, die im Vergleich zu früher dem Staat gegenüber kritischer auftreten und beispielsweise behördliche Entscheide vermehrt anfechten, dass eine effiziente Arbeit der politischen Führung durch Rechtsmittel und andere Instrumente erschwert werden kann. Einem Vorhaben erwächst leicht Opposition. Die Gefahr steigt, dass Mehrheiten durch Minderheiten dominiert werden, welche nicht mehr bereit sind, selbst demokratisch zustande gekommene Entscheide zu akzeptieren.

Einen neuen Stellenwert weist schliesslich die Öffentlichkeitsarbeit auf. Die Bedeutung der Medien wächst. Ein Ausbau ihrer Rolle erfolgte insbesondere mit dem Aufschwung der elektronischen Medien. Im politischen Prozess werden sie zu einem immer wichtigeren Faktor. Der Drang nach Neuigkeiten und deren unverzüglicher Verbreitung bewirken mitunter, dass unausgereifte Meinungsäusserungen plötzlich grosse oder unverhältnismässige Wichtigkeit erlangen. Neu ist ebenfalls die zunehmende Personalisierung politischer Entscheide. Schliesslich muss auch der staatsinternen, insbesondere verwaltungsinternen Information ein höherer Stellenwert eingeräumt werden.

Angesichts derart einschneidender und beschleunigter Veränderungen sieht sich das Regierungssystem neuartigen Situationen ausgesetzt, die es nur noch begrenzt meistern kann.

124 Kriterien und Zielsetzungen einer Regierungsreform

Muss ein Regierungssystem beurteilt werden, z.B. wenn sich die Frage seiner Fortführung oder der Neueinführung stellt, besteht eine lange Reihe massgeblicher Kriterien, die aber von Zeit und Gegebenheiten eines bestimmten Landes abhängig sind. Es gibt kein einzig richtiges und absolut tüchtiges Regierungssystem, und dementsprechend sind auch die Beurteilungskriterien notwendigerweise variabel zu halten. In der Gegenwart und für einen Staat von schweizerischem Zuschnitt dürften derzeit folgende Belange im Vordergrund stehen:

1. Sicherstellen der wirksamen Führung, unter Beachtung der eigenen Gesetzmässigkeiten staatlicher Führung im demokratischen Rechtsstaat, differenziert in bezug auf:
 - den Staat schlechthin ("Staatsleitung"),
 - das Regierungsorgan selbst ("Führung der Führung"),
 - Verwaltung als Gesamtheit und in den Ressorts ("Verwaltungsführung"),

- Parlament als koordinierte und kooperierende Gewalt ("Sicherstellung des Zusammenspiels der Gewalten"),
 - Volk als endgültig entscheidendes Staatsorgan, soweit eine Referendumsdemokratie besteht ("Hinlenkung auf das Gemeinwohl");
2. Zeitgerechte Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit mit Prioritäten innerstaatlich, international und in ausserordentlichen Lagen dank:
 - Planungsprozessen,
 - rationellen Beratungs- und Entscheidungsverfahren,
 - entschlussfähiger Kohärenz,
 - umfassender Koordination,
 - Auswertung und Umsetzung von Erfahrungen;
 3. Bewältigung der sachlichen Komplexität sowie sachliche Fundierung der Aktivitäten und Entscheidungen, insbesondere dank:
 - hinreichender Informiertheit,
 - optimierten Vorbereitungen,
 - gegenseitiger Abstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen;
 4. Innovations- und Initiierungskapazität in der gesamten Handlungsbreite von Staatsleitung und Verwaltungsführung;
 5. Kommunikations- und Selbstbehauptungsfähigkeit in bezug auf Bürgerschaft, intermediale Gewalten, Massenmedien;
 6. Wahrung der organisatorischen Anpassungsfähigkeit sowie Transparenz von Strukturen und Funktionen, vorwiegend dank Klarheit und Einfachheit;
 7. Möglichkeit sinnvoller Arbeitsgestaltung und Amtsführung durch die Verantwortlichen, insbesondere dank:
 - der Abwendung von Überforderungen,
 - rationeller Arbeitsabläufe,
 - der Konzentration auf Wesentliches;
 8. Machtbeschränkungen und -kontrollen gegenüber der Regierung und durch die Regierung;
 9. Reale Verantwortlichkeiten gegenüber Kontrollorganen und der Öffentlichkeit;
 10. Fähigkeit zur Stabilisierung und Sicherheitsverschaffung inmitten der staatlich-gesellschaftlichen Dynamik und der Beschleunigungen sowie zur Sicherung der innerstaatlichen Integration.

Mit solchen Kriterien kommen Ziele einer zeitgemässen Regierungsreform zum Ausdruck. Verknüpft man sie mit den - in sich nicht widerspruchsfreien - Kritiken und mit den augen-

fälligen Änderungen der Regierungs- und Verwaltungsobliegenheiten, können folgende Reformziele in den Vordergrund gestellt werden. Es geht darum:

- dass die Regierung eine Einheit zu bilden und aus der Einheit heraus eine wirksame und effektvolle Führung zustande zu bringen vermag;
- dass die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung der sachlichen Komplexität, der beschleunigten Geschwindigkeit und den politisch-gesellschaftlichen Erschwernissen angemessen sichergestellt wird;
- dass die Regierung und ihre Mitglieder vor dauernder Überlastung bewahrt bleiben;
- dass die Regierung dank überzeugender Leistungen von den anderen Staatsorganen respektiert und vom Volke akzeptiert wird und dadurch über eine Legitimation verfügt, die ihre Führungsrolle rechtfertigt.

125 Bisherige Konstanten im Regierungssystem des Bundes

Es gibt in der Schweiz einige institutionelle Grundentscheidungen, die bisher im Verfassungsrecht und im allgemeinen Bewusstsein als Konstanten verankert waren. Einige der parlamentarischen Vorstösse, die erwähnten Kritiken mit Reformvorschlägen sowie die abstrakten Zielsetzungen einer Regierungsreform führen notwendigerweise zur Frage, ob und inwieweit solche Grundentscheidungen für die Identität der Eidgenossenschaft und für die Funktionsfähigkeit des gesamten politischen Systems erforderlich oder modifizierbar oder entbehrlich seien. Die freie Prüfung von Reformmöglichkeiten darf sich durch solche Konstanten an sich nicht aufhalten lassen. Doch bei den bewertenden Abwägungen wird zusätzliches Augenmerk darauf zu richten sein, ob und inwieweit eine praktikable Regierungsreform allenfalls eingebunden ist. (Ausser Diskussion und damit kein Gegenstand einer derartigen Fragestellung sind die grossen staatsgestaltenden Strukturprinzipien der Eidgenossenschaft in ihrer Grundsätzlichkeit: föderative Ordnung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit.) In Stichworten erwähnt, gehören zu den Konstanten insbesondere:

Kollegialprinzip der Regierung: Das Kollegialprinzip bedeutet, dass die Regierungsentscheide im geschlossenen Kollegium als Einheit getroffen werden. Die Mitglieder sind einander grundsätzlich gleichgestellt, und die Mehrheitsentscheide werden auch von der Minderheit mitgetragen. Damit wird vor allem gesucht: Machthemmungen, Ausgleiche, Pluralbeteiligung, Wissens- und Erfahrungsansammlung, Kontinuitätswahrung, vielfach als Konsensualinstitution im Hinblick auf das Referendum. (Hingegen ist die institutionelle Frage des Kollegialprinzips an sich scharf zu trennen von der politischen Frage, ob eine einzige Partei, ob eine vereinbarte Koalition von gleichgerichteten Parteien oder: ob eine offene Viel- oder Allparteienregierung gebildet wird.)

Spezifisches Bundespräsidium: Es besteht eine offensichtliche Scheu, die Regierung - unter Beibehaltung des Kollegialprinzips - von einem über längere Zeit als Präsidentin oder Präsident eingesetzten Mitglied mit effektiven Führungskompetenzen führen zu lassen. Dies hängt einerseits mit den Gründen zusammen, die das Kollegialprinzip begünstigen, andererseits mit

den Schwierigkeiten, angesichts der vielen schweizerischen Pluralitäten die Akzeptanz einer hervorgehobenen Regierungspräsidentin oder eines hervorgehobenen Regierungspräsidenten sicherzustellen. Je kompetenzreicher und kräftiger die Position des Präsidiums gestaltet wird (etwa im Sinne einer Regierungschefin oder eines Regierungschefs im parlamentarischen Regierungssystem oder einer Staatspräsidentin oder eines Staatspräsidenten im Präsidialsystem), desto stärker wird die herkömmliche Präsidiumsfrage berührt.

Ein repräsentierendes Staatsoberhaupt, wie es etwa Deutschland, Österreich und Italien kennen, ist der Schweiz fremd geblieben; denn diese Institution ist das republikanische Nachfolgeorgan der konstitutionellen Monarchie, wie diese heute noch z.B. in den Benelux-Staaten, in den nordischen Staaten, in Grossbritannien und - erneut - in Spanien besteht; sie hat in der Schweiz keine traditionellen Wurzeln. Dieser Typus des Staatsoberhauptes hat als Funktionen Vorschlags- und formale Ernennungsrechte für die Regierung im parlamentarischen Regierungssystem, die allgemeine Repräsentation des Staates und die (umstrittene) Rolle eines "pouvoir neutre" bei innerstaatlichen Machtauseinandersetzungen. (Dieser Typus des Staatsoberhauptes gleicht nur am Rande dem französischen Staatspräsidenten seit 1958, da dieser wesentliche Führungsfunktionen selbst wahrnimmt; er ist sodann scharf zu unterscheiden vom Staatspräsidenten nach dem nordamerikanischen Muster, der die entscheidende Regierungsspitze darstellt.)

Volksrechte: Die beiden Volksrechte (Volksinitiative und Referendum) dienen in weitem Mass zur Charakterisierung der Identität der Eidgenossenschaft, und zwar durch die Schweizer selbst wie durch das Ausland. Die Vorwirkungen und Auswirkungen auf die Entscheidungsprozesse auch und gerade der Regierung sind komplex, während die Legitimierung des politischen Systems als Ganzes (Akzeptanz) unbestrittenermassen gewinnt.

Institutionelle Konstanten mit Auswirkungen auf das Regierungssystem: Es gibt weitere schweizerische Grundentscheidungen, die das Regierungsorgan nicht unmittelbar betreffen, aber mittelbar mit ihm so eng verbunden sind, dass bei oder für Änderungen des Regierungssystems diese Begleitinstitutionen möglicherweise mehr oder weniger modifiziert werden müssten. Zu nennen sind:

- Zweikammersystem mit völliger Äquivalenz nach bisheriger Art, namentlich überprüfungsbedürftig beim parlamentarischen Regierungssystem;
- Proporzwahl für die Volkskammer, ebenfalls überprüfungsbedürftig beim parlamentarischen Regierungssystem;
- Ausmass der Verfassungsgerichtsbarkeit, namentlich überprüfungsbedürftig beim parlamentarischen und beim präsidentiellen Regierungssystem.

13 Vom Bundesrat gewähltes Reformkonzept

131 Regierungsmodelle als Ausgangspunkt

Nach einer Analyse der Notwendigkeit einer Regierungsreform und der Prüfung der dazu erforderlichen Kriterien skizzierte die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes zuhanden des Bundesrates Reformmodelle. Im Zentrum der Überlegungen stand dabei die "Regierungsform", das Regierungssystem in einem engeren Sinne, konzentriert auf das Organ Regierung. Die Arbeitsgruppe folgte im Auftrag des Bundesrates damit in erster Linie den Intentionen der parlamentarischen Reformbegehren sowie den Erwartungen der für die Regierungsreform eingesetzten Spezialkommission des Ständerates. Diese hatten als Reformthema den Bundesrat als Regierungsorgan und die Position seiner Mitglieder als Departementsvorsteherinnen und -vorsteher in den Vordergrund gerückt.

Aus den Untersuchungen der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes sind fünf Grundmodelle hervorgegangen. Die drei ersten Regierungsmodelle gestalten das spezifisch schweizerische Kollegialsystem der Regierung mit jeweils verschiedenartigen Fortbildungen um: A) Entlastung der Mitglieder des Bundesrates von der Departementsleitung durch die Einsetzung von Departementsdirektorinnen und -direktoren; B) Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates unter Stärkung des Bundespräsidiums; C) zweistufige Ausgestaltung der Exekutive: Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien. Die beiden weiteren Regierungsmodelle orientieren sich an den geläufigsten Regierungsformen demokratischer Staaten: D) parlamentarisches Regierungssystem; E) präsidentielles Regierungssystem.

Nachfolgend werden - gestützt auf den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes - die fünf Regierungsmodelle beschrieben. Bei den Modellen des parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystems werden Modifikationen angebracht, soweit es für eine allfällige Übernahme in der Schweiz erforderlich sein dürfte; die Modelle werden dergestalt auch anschaulicher. Bei der Schilderung der verschiedenen Modelle sind Vereinfachungen und Abstraktionen vorgenommen worden, um die grundsätzlichen Konturen hervorzuheben und die Eigenheiten der verschiedenen Modelle zu betonen. Es handelt sich um typisierende Beschreibungen, die in dieser Ausgestaltung nicht für die direkte Umsetzung in die Wirklichkeit taugen müssen. Die Modelle können durch Varianten und Kombinationen sowie durch innovative Elemente angereichert werden. (Für Beurteilungshinweise und Hauptprobleme zu den einzelnen Modellen sei auf den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe verwiesen [BB1 1992 II 1049 ff.])

Modell A: Departementsleitung durch Departementsdirektorinnen und -direktoren

Im Zentrum des Modells steht die Neugestaltung der Departementsleitung. Die gegenwärtigen Aufgaben der einzelnen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher werden auf zwei Personen verteilt: Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher bleiben für die politische

Führung ihrer Departemente verantwortlich, sie sind Mitglieder des Bundesrates und konzentrieren sich auf strategische und politische Fragen (Regierungstätigkeit, Kollegialgeschäfte). Die Departementsdirektorinnen und -direktoren besorgen die (administrative) Leitung der Departementsverwaltung; sie üben Stabschef-funktionen aus und sind Linienvorgesetzte. Die grundsätzliche Aufgabenverteilung des Modells überbindet den Regierungsmitgliedern die Departementsoberleitung und damit die politische Verantwortung. Die Departementsdirektorinnen und -direktoren vertreten sie mit Ausnahme der Regierungsbelange (Wahrnehmung von Kollegialfunktionen, politisch bedeutsame Auftritte, Ministertagungen). Sie sind vorwiegend für Verwaltungsaufgaben und die Leitung des Departements (Organisation, Koordination, Verfahrensfragen) zuständig. Im Verkehr mit dem Parlament bleibt den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern der Auftritt im National- und Ständerat vorbehalten; in Sitzungen parlamentarischer Kommissionen können sie sich jedoch durch Departementsdirektorinnen und -direktoren vertreten lassen.

Die Departementsdirektorinnen und -direktoren werden vom Bundesrat ernannt. Aufgrund des dauernd notwendigen engen Vertrauensverhältnisses zu ihren Vorgesetzten und wegen des politischen Gehalts ihrer Funktion haben sie keinen Beamtenstatus. Eine (allfällige) Genehmigung ihrer Wahl durch die Bundesversammlung steigert ihre Legitimität, insbesondere in bezug auf ihre Akzeptanz in parlamentarischen Gremien und auf ihre Stellung als Vorgesetzte der Amtsleitungen.

In der Ausgestaltung des Aufgabenbereichs der Departementsdirektorinnen und -direktoren sind verschiedene Varianten denkbar: In einer ersten konzentrieren sie sich auf die innere Leitung des Departements, nur ausnahmsweise vertreten sie die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher in parlamentarischen Kommissionen; auf internationaler Ebene treten sie nicht auf. In einer zweiten Variante entlasten sie die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher neben der Leitung des Departements auch durch die regelmässige Vertretung in parlamentarischen Kommissionen. In einer dritten Variante schliesslich entlasten sie ihre Vorgesetzten zur Hauptsache auf internationaler Ebene.

Modell B: Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates unter Stärkung des Präsidiums

Die Zahl der Mitglieder des Bundesrates wird erhöht auf elf (Varianten: 9 oder 13 Mitglieder). Jedes Mitglied des Bundesrates führt ein Departement. Die Kompetenzen des Bundespräsidiums werden gestärkt. Der Bundesrat bleibt eine Kollegialregierung, wandelt sich aber vom heutigen sog. selbsttätigen Kollegium zu einem geführten Kollegium.

Durch die Verteilung der verschiedenen Fachbereiche auf mehr Köpfe wird die Reduktion der Spannweite der einzelnen Departemente und damit die Verringerung der Aufgabenlast der einzelnen Mitglieder des Bundesrates gesucht. Dies soll der Departementsführung wie auch der Wahrnehmung der kollegialen Regierungsobliegenheiten zugute kommen. Um Ein-

heit und Handlungsfähigkeit des vergrößerten Kollegiums zu wahren, wird das Bundespräsidium kompetentiell und institutionell gestärkt: die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident erhält erweiterte Leitungskompetenzen (materielle Steuerung von Bundesratsgeschäften, Initiierung, Koordination und Kontrolle von Arbeiten in Regierung und Verwaltung, Repräsentation der Regierung sowie des Bundesstaates), verfügt über eine längere Amtsdauer als bisher und wird mit einem Präsidialdepartement ausgestattet und gleichzeitig von der Leitung eines Fachdepartements befreit. Das Präsidialdepartement nimmt umfassende Stabsfunktionen zuhanden der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten und des Bundesrates wahr. Neben die formale (administrative) Betreuung der Regierungsgeschäfte tritt auch die Bearbeitung materieller Aspekte: Früherkennung, mittel- und langfristige Planungen, Erarbeitung von Grundlagenmaterial, "Task force" zur Bewältigung kurzfristiger auftretender Probleme, u. a. m. Als Variante könnte - insbesondere bei einer lediglich geringfügigen Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder - die Bundeskanzlei als allgemeine Stabsstelle der Regierung beibehalten und auf die Schaffung eines eigentlichen Präsidialdepartements verzichtet werden.

Die Mitglieder des Bundesrates werden auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren durch die Bundesversammlung gewählt. Als Variante denkbar ist, der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten ein Vorschlagsrecht für die Wahl der anderen Regierungsmitglieder einzuräumen. Die Wahl der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten erfolgt auf zwei Jahre (mit Wiederwahlmöglichkeiten) oder auf vier Jahre (evtl. mit einmaliger Wiederwahlmöglichkeit). Bei der Nachfolge sowie bei der Besetzung des Vizepräsidiums muss eine alternierende Vertretung der Sprachregionen berücksichtigt werden.

Modell C: Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien

Das Modell wählt eine zweistufige Führungsorganisation: Ein Bundesratskabinett (Kollegium) konzentriert sich auf die Wahrnehmung der hauptsächlichen Regierungsobliegenheiten (strategische Ebene). Unter der Oberleitung des Bundesratskabinetts werden die Verwaltungsressorts durch Ministerinnen und Minister geführt. Sie stehen an der Spitze von Aufgabenbereichsministerien und bilden eine weitgehend eigenständige Führungsebene (operative Ebene). Zu Koordinationszwecken treten sie zu einem Verwaltungskabinett zusammen. Der Bundesrat kann dem Verwaltungskabinett Entscheidungskompetenzen delegieren.

Das Bundesratskabinett als eigentliches Regierungsorgan ergreift die politische Initiative und legt die Richtlinien der Regierungspolitik (Richtlinienkompetenz) fest, nach denen sich die Tätigkeit der Ministerien zu richten hat. Im Rahmen dieser Richtlinien leiten die Ministerinnen und Minister ihre Ressorts eigenständig und erfüllen ihre Aufgaben selbständig. Den Kontakt mit parlamentarischen Gremien, mit der Öffentlichkeit und auf internationaler Ebene pflegt grundsätzlich der Bundesrat. Stellvertretungen durch die Ministerinnen und Minister sind angesichts ihrer hohen formellen und materiellen Legitimation institutionalisiert und in grösserem Umfang möglich. Die Bundeskanzlei ist die zentrale Stabsstelle des Bundesrates

und versieht diesen mit den notwendigen Führungsvoraussetzungen (Informationsbeschaffung, Koordination, Verwaltungsaufsicht). Sie bildet das Bindeglied zwischen Bundesrats- und Verwaltungskabinett.

Das (fünf- oder siebenköpfige) Bundesratskabinett wird durch die Bundesversammlung auf vier Jahre fest gewählt. Das Präsidium wechselt jährlich. Die Wahl der (rund 11 bis 18) Ministerinnen und Minister nimmt der Bundesrat vor. Sie bedarf der Genehmigung der Bundesversammlung. Der Bundesrat kann die Ministerinnen und Minister jederzeit entlassen.

Während das Grundmodell von einem Bundesratskabinett ausgeht, das in sich keinerlei departementale Gliederung aufweist, ist als Variante ein gegliedertes Bundesratskabinett denkbar, dessen Mitglieder zwar hauptsächlich und primär den kollegialen Regierungsobliegenheiten nachkommen, zugleich aber eine Art Departementsoberleitung wahrnehmen, indem sie die Oberleitung über jeweils eine Gruppe von Ministerien übernehmen. In dieser Variante kann allenfalls auf die Institutionalisierung eines Verwaltungskabinetts verzichtet werden. Als weitere Variante können neben oder anstelle des Verwaltungskabinetts koordinierende Ausschüsse zur Regelung interministerieller Belange gebildet werden.

Modell D: Parlamentarisches Regierungssystem

Im Anhang zu dieser Botschaft untersucht eine Studie der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes die Frage der Wünschbarkeit des Übergangs zu einem parlamentarischen Regierungssystem (Studie Modell D). Hier kann daher integral auf diese Studie verwiesen werden. Eine Übersicht bietet insbesondere die Zusammenfassung zu Beginn der Studie.

Modell E: Präsidentielles Regierungssystem

Im präsidientlichen Regierungssystem liegt die Verantwortung für die gesamtstaatliche Führung und damit auch für die Regierungspolitik in erster Linie bei der Staatspräsidentin oder beim Staatspräsidenten (Bundespräsident/in). Zwischen Regierung und Parlament besteht eine ausgeprägte organisatorische und personelle Gewaltenteilung bei gleichzeitiger Verschränkung ihrer Funktions- und Wirkungsbereiche. Präsident und Parlament wirken in allen wichtigen Bereichen der Regierungspolitik zusammen, bleiben aber in ihrer politischen und institutionellen Existenz unabhängig voneinander.

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident ist gleichzeitig Staatsoberhaupt, steht der Regierung vor und führt den Oberbefehl über die Armee, steht an der Spitze der monistisch strukturierten Regierung, dem Kabinett, und ernennt dessen Mitglieder (Minister). Das Parlament verfügt über ein Bestätigungsrecht. Funktion, Grösse und Bedeutung des Kabinetts sind vom Regierungsstil der jeweiligen Präsidentin oder des jeweiligen Präsidenten abhängig. Die Ministerien werden von Kabinettsmitgliedern geleitet. Zusammen mit den ebenfalls von der Präsidentin oder vom Präsidenten ernannten Spitzen der Bundesämter haben sie für

Misserfolge der Regierungspolitik einzustehen und können deshalb auch jederzeit entlassen werden. Der Bundeskanzler als Präsidialministerium kommt eine Schlüsselstellung zu: Als Beratungs- und Koordinationsorgan ist sie an der Formulierung der Regierungspolitik und deren Durchsetzung in den Ministerien beteiligt.

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident wird vom Volk für eine feste Amtsdauer von vier Jahren (synchron mit der parlamentarischen Legislaturperiode) gewählt und kann sich einmal der Wiederwahl stellen. Eine Absetzung ist nur mittels Staatsanklageverfahren im Falle von Verfassungsverletzungen möglich. Ein parlamentarisches Abberufungsrecht (aus politischen Gründen) besteht nicht. Eine Klausel, wonach nicht nacheinander zwei Angehörige derselben Sprachgemeinschaft ins Bundespräsidium gewählt werden können, sucht nach föderalistischem Ausgleich.

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident hat das Recht, Gesetzesvorlagen in das Parlament (Zweikammersystem) einzubringen und Parlamentsbeschlüsse, die im Widerspruch zum Regierungsprogramm stehen, mit seinem Veto zu belegen. Dieses wird hinfällig, wenn es von einer qualifizierten Parlamentsmehrheit (zwei Drittel) überstimmt wird. Bei der Besetzung wichtiger Verwaltungspositionen und bei der Ernennung der Mitglieder des Bundesgerichts holt die Präsidentin oder der Präsident die Zustimmung des Parlaments ein, das auch im Rahmen des Budgetrechts der Regierung gewisse Schranken setzen kann.

Neben dem Zusammenwirken mit dem Parlament hat die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident in der Gestaltung der Regierungspolitik auch den anderen Staatsorganen Rechnung zu tragen, indem etwa das Bundesgericht in der Funktion als Verfassungsgericht staatsleitungsrelevante Gerichtsbarkeit ausübt oder indem die Aktivbürgerschaft mittels Initiative und Referendum direkt in die Regierungspolitik eingreift. Als Variante kann auf die Volksrechte verzichtet werden und eine repräsentative Demokratie (wie es der geschichtlichen Grundlage des präsidentiellen Regierungssystems entspricht) eingerichtet werden. Denkbar ist auch die Institution eines präsidentiell-parlamentarischen Mischsystems, das Elemente des parlamentarischen Regierungssystems (Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments) aufnimmt.

132 Präferenzmodelle

Aufgrund einer ersten Beurteilung der von der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes entworfenen fünf Grundmodelle entschied sich der Bundesrat für eine vertiefte Untersuchung der miteinander verwandten Modelle A (Departementsleitung durch Departementsdirektorinnen und -direktoren) und C (Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien) sowie des Modells B (Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates unter Stärkung des Bundespräsidiums). Er beauftragte die Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung konkretisierter Typen dieser beiden Modellfamilien. Die Arbeitsgruppe entwickelte folgende Konzepte:

Die Modellfamilie A/C orientierte sich an der Grundidee der zweistufigen Regierungsorganisation: Auf der politisch-strategischen Ebene konzentriert sich der Bundesrat auf die Regierungstätigkeit und Staatsführung. Auf der operativen Ebene werden (15 bis 20) Staatssekretärinnen und Staatssekretäre mit der Leitung von Verwaltungsressorts betraut. Der Grad der Eigenständigkeit der operativen Ebene kann dabei unterschiedlich gestaltet werden: Im ersten Typus leiten die Mitglieder des Bundesrates kein Departement. Der Bundesrat als reines Kollegium führt mit strategischen Vorgaben die Staatssekretärinnen und -sekretäre; diese leiten im Rahmen der Vorgaben ihre Bereiche eigenständig. Im zweiten Typus üben die einzelnen Mitglieder des Bundesrates eine Oberleitung über je eine Gruppe von Bereichen aus, wobei den Staatssekretärinnen und -sekretären eine politisch eigenständige Position verbleibt. Im dritten Typus - er beruht auf einer Weiterentwicklung der Idee der Gruppenbildung (Zusammenfassung von Bundesämtern zu einer Gruppe) - verdichtet sich die Verknüpfung der beiden Ebenen weiter, indem ein Mitglied des Bundesrates jeweils zwei bis drei Staatssekretärenbereiche auf politisch-strategischer Stufe führt, grundsätzlich ohne selbst operative Entscheide zu treffen. Die unmittelbare Verwaltungsführung liegt in den Händen der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Die Modellfamilie B konzipierte einen erweiterten Bundesrat mit gestärktem Präsidium: Die Zahl der Mitglieder des Bundesrates wird auf 11 oder 13 erhöht. Diese behalten die Doppelstellung als Mitglieder des Regierungskollegiums und Departementsvorsteher bei. Die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates bedingt den Übergang vom selbsttätigen zum geführten Kollegium, dem eine Bundespräsidentin oder ein Bundespräsident mit gestärkten Kompetenzen vorsteht. Er ist zwei, maximal vier Jahre im Amt, steht einem Präsidialdepartement vor und verfügt über zentrale Instrumente zur Steuerung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten. In den einzelnen Departementen können Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eingesetzt werden, die die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher vertreten.

133 **Verworfenne Modelle**

Der Bundesrat hat sich entschieden, Modell D (parlamentarisches Regierungssystem) und Modell E (präsidentielles Regierungssystem) nicht weiter zu verfolgen. Der nachfolgende summarische Aufriss legt dar, welche Überlegungen ihn dazu bewogen haben, eine Regierungsreform nicht in Richtung eines Systemwechsels zu einem parlamentarischen oder präsidentiellen Typus voranzutreiben. Zur Frage der Wünschbarkeit des Übergangs zu einem parlamentarischen System hat er eine vertiefende Untersuchung (Studie Modell D) in Auftrag gegeben. Seinen Entscheid in bezug auf das Modell D stützt der Bundesrat insbesondere auf die Erörterungen und Ergebnisse dieser einlässlichen Studie der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes. Die Modellstudie ist im Anhang zur Botschaft vollständig wiedergegeben, die nachstehenden Erörterungen können deswegen knapp gefasst werden.

Der Übergang zu einem parlamentarischen oder präsidentiellen Regierungssystem würde tiefgreifende Änderungen des gesamten politischen Systems der Schweiz bedingen. Indes ist das spezifisch schweizerische politische System keine apparatehafte Konstruktion, die beliebig durch eine andere ersetzt werden kann. Das politische Gefüge der Schweiz ist nicht nur durch die rechtlich geordneten staatlichen Institutionen geprägt, sondern hat im ausserrechtlichen Bereich auch dichte Bezüge und Verknüpfungen zu den gesellschaftlichen Gegebenheiten dieses Landes. Es ist auf die Besonderheiten der Schweiz ausgerichtet: Eine ausgeprägt föderative Ordnung mit differenzierten Mitwirkungsrechten und weit ausgebaute Instrumente der direkten Demokratie tragen der inneren Vielgestaltigkeit unseres Staates (Zusammenschluss verschiedener Kultur- und Sprachgemeinschaften, pluralistische Gesellschaftsordnung, Existenz diverser Minderheiten) Rechnung. Dadurch bedingt, ist die demokratische Entscheidungsfindung auf breiten Konsens ausgerichtet. Politische Entscheidungen werden durch den Ausgleich von Interessen und Meinungen in einvernehmlichen Prozeduren getroffen. Das politische System ist dergestalt angelegt, dass es den Pluralitäten dieses Staates gerecht zu werden vermag und gleichzeitig die notwendige innerstaatliche Integration (Einheit in der Vielheit) bewerkstelligen kann.

Der Idealtypus eines parlamentarischen Regierungssystems beruht hingegen nicht auf einer konsensgeprägten Demokratie (Konkordanzdemokratie), sondern ist auf die Konkurrenz zweier potentiell regierungsfähiger Parteien angelegt (Konkurrenzdemokratie): Diejenige Partei, die bei den Wahlen die Mehrheit erzielt hat, stellt aufgrund ihrer parlamentarischen Mehrheit die Regierung. Die Oppositionspartei steht in ständigem Wettbewerb zu ihr und strebt die Übernahme der Mehrheit an, um an die Regierung zu gelangen. Wollte man ein solches System auf die Schweiz übertragen, wäre mit der blossen Institutionalisierung der dauernden Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments (Misstrauensvotum) einerseits und dem Parlamentsauflösungsrecht der Regierung andererseits noch nichts gewonnen. Das Funktionieren des parlamentarischen Systems hängt im wesentlichen von der Fähigkeit des Parteiensystems zur Mehrheitsbildung ab. Wollte man das System auf unser Land übertragen, müssten zu seinem guten Funktionieren einschneidende flankierende Massnahmen ergriffen werden: Das fakultative Gesetzesreferendum müsste deutliche Reduktionen hinnehmen; das Wahlrecht wäre in Richtung des Majorzsystems zu modifizieren; die Gleichberechtigung der beiden Parlamentskammern wäre aufzugeben. Beim Übergang zu einem parlamentarischen Regierungssystem wären demnach in Frage gestellt und gefährdet: die Volksrechte, die kräftige Stellung des Parlaments und die Unabhängigkeit der einzelnen Abgeordneten, das Zweikammersystem mit völliger Gleichberechtigung beider Parlamentskammern, das Kollegialsystem und die hohe Stabilität der Regierung, das heutige Wahlsystem sowie die vielgestaltige und föderalistische Parteienstruktur.

Auch beim Übergang zu einem präsidentiellen Regierungssystem müssten ähnlich tiefgreifende Veränderungen im politischen System der Schweiz zustande gebracht und in Kauf genommen werden; dies obschon die institutionell ausgeprägte Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung in unserem Regierungssystem Verwandtschaft mit Regierungssystemen präsidentiellen Zuschnitts aufweist. So wären z.B. ebenfalls Änderungen im Bereich der

politischen Parteien vorzunehmen, da eine stark fragmentierte Parteienlandschaft (Parteienzersplitterung) im institutionell angelegten Gegenspiel zwischen Präsidium und Parlament zu Lähmungen und Blockierungen führen würde. Einschränkungen wären ebenfalls im Bereich der Volksrechte vorzusehen, wenn man die volle Handlungsfähigkeit des Systems aufrecht erhalten wollte (destabilisierende Wirkungen bei einer Niederlage des Präsidiums in Volksabstimmungen). Um die Unabhängigkeit des Parlaments von der Präsidialadministration zu wahren, wäre es wohl (entsprechend amerikanischem Vorbild) mit einer eigenständigen "Gegenverwaltung" auszustatten. In präsidentiellen Regierungssystemen ist die Staatsleitung weitgehend monokratisch in der Hand des Staatsoberhauptes gebündelt. Es verkörpert die eigentliche Regierung; die Mitglieder seines Kabinetts sind ihm unterstellt und allein ihm verantwortlich. Die Konzentration einer derartigen Kompetenzfülle weckt im schweizerischen Bewusstsein urdemokratische Machtskepsis. Die monistische Regierungsstruktur würde zudem Probleme in bezug auf die Repräsentation verschiedener Kultur- und Sprachgruppen schaffen und damit die staatliche Integration erheblich erschweren. Verzichtet man auf die Institutionalisierung eines integralen Präsidialsystems, ist damit noch nicht ausgeschlossen, die Führungsfunktion des heutigen schweizerischen Bundespräsidiums zu stärken. Der Bundesrat wird entsprechende Ideen prüfen (vgl. dazu Ziff. 15 der Botschaft).

Der Erfolg der beiden Systeme in der schweizerischen Staatspraxis wäre angesichts historisch und gesellschaftlich bedingter und teils unverrückbarer helvetischer Sonderheiten höchst ungewiss. Neben positiven Effekten und der Lösung von Problemen, die im gegenwärtigen spezifischen Regierungssystem der Schweiz bestehen, würde jedoch eine Unzahl neuer Fragen und Probleme auftreten. Der Versuch derart durchgreifender Systemwechsel würde ein risikobeladenes Unterfangen mit höchst ungewissem Ausgang darstellen. Die Aktionsfähigkeit und der innere Zusammenhalt unseres Staates würden aufs Spiel gesetzt.

Die massgeblichen Grundformen parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme wurzeln ungefähr in der selben Zeit, in der auch die schweizerische Regierungsform kreiert wurde. Ein Blick in die Staatenwelt ergibt, dass parlamentarische und präsidentielle Regierungssysteme im Vergleich zum gegenwärtigen schweizerischen System nicht schlichtweg besser in der Lage sind, die komplexen Herausforderungen unserer Zeit zu bewältigen. Die beiden Systeme sind nicht a priori Garanten für eine überlegene Politikgestaltung. Es zeigt sich im übrigen auch, dass heute gleichermassen Staaten mit parlamentarischen oder präsidentiellen Regierungssystemen auf Konsens ausgerichtete Regierungsprozesse verbreitet praktizieren, um angesichts der Problemfülle der Gegenwart, der pluralistischen Gesellschaftsstruktur und der demokratisch begründeten Zustimmungsnötigkeit tragfähige Lösungen zu erzielen.

Auf das Ganze gesehen, wäre mit einem Wechsel zu einem parlamentarischen oder präsidentiellen Regierungssystem für die taugliche Staatsleitung der Schweiz wohl wenig gewonnen. Vielmehr erkennt der Bundesrat im konkordanzgeprägten Regierungssystem schweizerischen Zuschnitts vielversprechendes Entwicklungspotential. Er will bestehende Mängel beheben und die Regierungsreform auf der Basis dieses Systems innovativ vorantreiben. An

dieser Stelle kann er es mit einem Verweis auf Ziffer 15 der Botschaft bewenden lassen. Dort legt er sein Konzept dar, wie er die Regierungsreform als umfassende Staatsleitungsreform fortführen will.

134 Gestufte Reform (Reform in Phasen)

Im Juni 1992 hat der Bundesrat eine Weichenstellung zur Methode des Verfahrens einer Regierungsreform vorgenommen. Aufgrund seiner Lagebeurteilung ist er zum Schluss gekommen, dass ein erster Reformschritt im Bereich von Regierung und Verwaltung unverzüglich zu realisieren ist, der über blosses Sofortvorkehren hinausgeht. Um in diesem Bereich eine innert nützlicher Frist greifende Reform zu bewerkstelligen, hat er sich dazu entschieden, eine erste Phase der Regierungsreform - sie wird in der Folge als Reform 1993 bezeichnet - im Rahmen der geltenden Bundesverfassung zu realisieren und dabei den Raum, den die Verfassung gewährt, voll auszuschöpfen. Sie soll auf Beginn der neuen Legislaturperiode Ende 1995 in Kraft gesetzt werden können. Der Bundesrat hat daher ein Regierungsmodell ausgewählt, das den genannten Anforderungen Rechnung trägt. Das Modell beruht auf einer Kombination der Regierungsmodelle A und C; es ist in der folgenden Ziffer 135 umschrieben.

Die Reform 1993 bildet den ersten Schritt in einem dynamischen Prozess der Regierungsreform. An die Reform 1993 soll sich eine zweite Phase anschliessen, die thematisch mehr aufnimmt, tiefer greift und auch die Verfassungsebene miteinbezieht. Diese Phase setzt nicht die Suche nach einer neuen Regierungsstruktur (Regierungsform) an die erste Stelle, sondern befasst sich mit den Führungsstrukturen und -prozessen auf der ganzen Breite des Regierungssystems. Im Vordergrund stehen materielle Reformthemen der Staatsleitung. Ein sachgerechtes Vorgehen führt dazu, dass das Fundament und alle tragenden Elemente des "Regierungsgebäudes" in die Betrachtungen einbezogen werden, d.h. die Themen der Staatsleitung, auf denen aufbauend schliesslich der passende Abschluss des Gebäudes, das Regierungsorgan selbst, konstruiert wird. Mit diesem Vorgehen können Neuerungen, wo sinnvoll und ertragreich, pragmatisch und etappenweise angegangen werden. Es ermöglicht auch, die Erfolgsaussichten in Volksabstimmungen besser abzuschätzen, weil kein überladenes und an mehreren Stellen gleichzeitig angreifbares Gesamtpaket präsentiert werden muss.

Das konkrete Konzept der zweiten Phase, der Staatsleitungsreform, wird in Ziffer 15 der Botschaft aufgezeichnet.

135 Bevorzugtes Modell für die Reform 1993

Auf der Grundlage der konkretisierten Modellkonzepte (vgl. oben Ziff. 132) hat der Bundesrat im Juni 1992 einen Modellentscheid getroffen, der sich im Grundsatz an das zweistufige Regierungsmodell in der Gestalt verknüpfter Führungsebenen anlehnt (Modell A/C, dritter Typus). Allerdings soll keine eigentliche Trennung von strategischer und operativer Ebene

erfolgen. Gewählt wird eine Lösung, in der das Kollegialprinzip beibehalten wird, die Mitglieder des Bundesrates weiterhin einem Departement vorstehen, zur Verstärkung der Leitungsfunktionen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in flexibler Umschreibung einsetzen und in der die Verwaltungsstrukturen an veränderte Verhältnisse angepasst werden.

Die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes erhielt den Auftrag, ein konkretes Realisierungsmodell auszuarbeiten. Sie legte dem Bundesrat zu diesem Zweck ein Diskussionspapier vor, dessen Vorschläge der Bundesrat im November 1992 im Grundsatz gutheiss. Damit waren die wesentlichen Konturen für die Reform 1993 festgelegt. Die Arbeitsgruppe wurde beauftragt, unter Mitwirkung der Bundeskanzlei die Reformvorlage innert Jahresfrist vorzubereiten. Die in der Folge ausgearbeitete Vorlage für ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz hat den Inhalt der Reformvorschläge weitgehend aufgenommen, die im nachstehenden kurzen Abriss skizziert sind:

Die Reform 1993 sucht eine Entlastung der Mitglieder des Bundesrates, damit sie sich verstärkt und in erster Linie dem Kollegium zuwenden können. Vorrangig ist die Konzentration des Bundesrates als Kollegium auf die Staatsleitung. Die Mitglieder des Bundesrates sollen sich von Aufgaben in der Leitung des Departements, im Verkehr mit dem Ausland, der Öffentlichkeit oder parlamentarischen Gremien entlasten können.

Zu diesem Zweck sollen flexiblere Führungs- und Verwaltungsstrukturen geschaffen werden. Der Schlüssel zu dieser erhöhten Beweglichkeit liegt in einer erweiterten Organisationskompetenz des Bundesrates. Damit können Führungsorganisation und Verwaltungsstruktur durch den Bundesrat periodisch den Bedürfnissen angepasst und innovativ weiterentwickelt werden. Ein anderes Element erweiterter Organisationskompetenz des Bundesrates bildet die Gestaltung der departementalen Führung. Die Departementschefinnen und Departementschefs sollen, im Einverständnis mit dem Bundesrat, die Führungsstrukturen ihrer Departemente weitgehend nach den eigenen Bedürfnissen ordnen können.

Ein weiteres Schwergewicht bildet die Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Mit der Einführung dieser neuen Institution, die sich vom Typus der bisherigen Titularstaatssekretärinnen und -sekretäre unterscheidet, soll erreicht werden, dass die Mitglieder des Bundesrates zusätzliche Unterstützung und Entlastung auf höchster Ebene erhalten. Das Modell sieht eine grosse Einsatzvielfalt in flexibler Ausgestaltung vor: Staatssekretärinnen und Staatssekretäre werden auf Departements-, Gruppen- oder Ämterstufe eingesetzt. Ihnen können sowohl innengerichtete Obliegenheiten (Führungs-, inkl. Beratungs- und Koordinationsfunktionen) als auch aussengerichtete Aufgaben (Vertretungsfunktionen gegenüber Parlament, Ausland und Öffentlichkeit) übertragen werden. Die konkrete Einsatzgestaltung soll weitgehend in die Hand der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher gelegt werden.

Reformbedürfnisse beim geltenden Regierungssystem ("Staatsleitungssystem") und bei der Regierungsform (Struktur und Funktion des Regierungsorgans) sind aus den vorstehenden Ausführungen der Ziffer 12 deutlich zutage getreten. Eine tiefgreifende und radikale Umstellung der bisherigen Ordnung, die einen eigentlichen Systemwechsel darstellt, erfordert ausgedehnte Änderungen von Verfassung, Gesetzen und ausser-staatlicher politischer Voraussetzungen (z.B. im Parteienwesen), wie die Modelle in Ziffer 131 beispielhaft belegen. Mehr oder weniger erhebliche Neuerungen werden beim Parlament, bei den Gerichten und bei den Volksrechten erforderlich, da alle mit der Regierung irgendwie verknüpft sind. Dafür die nötigen breiten und stützenden Einigungen zu finden und die Neuordnung faktisch in Kraft zu setzen, bedarf ganz erheblicher politischer und sachlicher Anstrengungen. Denn die Neuerungen können nicht einfach dekretiert werden, sondern müssen, neben der sachlichen Fundierung und der legitimierenden Rechtfertigung, bei den Behörden und vor allem im Volk die allgemeine Annahmefähigkeit finden. Es braucht Umstellungen und Wandlungen in Grundeinstellungen, im politischen Verhalten und in der Praxis der politischen Prozesse. Dass solche Bemühungen und Veränderungen ihre Zeit benötigen, liegt auf der Hand, und wird diese Zeit nicht eingeräumt, sind Reformen von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Der Bundesrat will auf dem Boden der politischen Realität und nach dem Mass der Dringlichkeit die fälligen Reformen durchführen. Im gesamtheitlichen Reformprogramm steht, wie eingehend dargelegt (vgl. oben Ziff. 124), voran, das Führungsvermögen, die Handlungsfähigkeit, die Aufgabenbewältigung, den nationalen Zusammenhalt, die internationale Aktivität aus der Einheit der Regierung heraus sicherzustellen. Die dafür erforderlichen Schritte sollen in einer ersten Reformphase, der Reform 1993, rasch unternommen werden. Die geltende Bundesverfassung erlaubt die dafür gebotenen Vorkehren, so dass innert kurzer Zeit die Verwirklichung möglich erscheint: Ein langwierigeres Revisionsverfahren, welches die Änderung von Verfassungsrecht und Reformen bei anderen Staatsorganen notwendigerweise erfordern würde, kann vorerst zurückgestellt werden. Die praktisch bald wirksamen Reformen lassen sich deshalb vor oder auf Beginn der neuen Legislaturperiode (Ende 1995) in Kraft setzen, selbstverständlich immer vorausgesetzt, dass der Gesetzgeber seinerseits zur speditiven Behandlung der Reform 1993 und deren Annahme gewillt ist. Steht diese erste Reform 1993, kann die zweite, wo angezeigt, einschneidendere und umfassendere Reformphase angegangen werden.

Indessen wäre es ein Irrtum, die jetzt vorgelegte Reform 1993 als blosser Sofortvorkehr mit kleinen Massnahmen zu beurteilen. Sie ist kein "Sofortprogramm" in übereilem Tempo. Sie bringt vielmehr erhebliche Neuerungen in ausgewogenem Mass. Sie steht für sich selbst. Sie ergreift das, was die gegenwärtig überblickbare Staatslage klarerweise erfordert und was sich dabei als praktikabel und realisierbar ausnimmt. Sie ist keine blosser Vorbereitungsphase für das, was ihr folgt, auch keine Überbrückungsmassnahme und erst recht keine Beruhi-

gungsvorlage inmitten einer bedrängten und drängenden politischen Szene. Vielmehr gilt es, namentlich angesichts der raschen Wechsel der politisch-gesellschaftlichen Lagen, der erheblichen Beschleunigung der staatlichen Handlungsbedürfnisse und der geradezu sprunghaft zunehmenden Beanspruchung der Regierung nach innen und nach aussen, die hier und jetzt erforderlichen strukturellen und funktionellen Festlegungen zu treffen. Es geht damit um die Anpassungen an veränderte Verhältnisse und neue Bedürfnisse, aber in und mit den Änderungen auch um die Stabilität und Kohärenz der Staatsleitung in einer Periode der Verunsicherungen, der Orientierungsschwierigkeiten und des hastigen Politikbetriebs. Bei der Reform 1993 handelt es sich um die Sicherung der Regierbarkeit der Eidgenossenschaft in der Sicht der Gegenwart und der unmittelbar erfassbaren Zukunft.

Im Blick auf die mehrfach erörterten Reformziele liegt das Schwergewicht der Reform 1993 in sechs Bereichen, auf die nachstehend hingewiesen wird.

142 **Stärkung des Kollegialprinzips**

Am Kollegialprinzip wird festgehalten. Es ist in den tieferen Überzeugungen der Schweiz, die den Staat tragen und legitimieren, von Alters her verankert und wird in den vielfältigen politischen und gesellschaftlichen Institutionen, in denen Führungsprozesse ablaufen, auf entscheidungsfähigem Niveau gehalten. Zudem ist es offensichtlich, dass in den komplexen und anspruchsvollen Entscheidungsprozeduren der Gegenwart, wie sie namentlich in der Wirtschaft und in grossen Organisationen von Staat und Gesellschaft abgewickelt werden, das Kollegialprinzip sich bewährt und offenbar ausbreitet. Dass mit ihm monokratische Elemente mitgehen können, z.B. in Gestalt eines steuerungskräftigen Präsidiums oder bei der Leitung der nachgeordneten Einheiten, wird nicht ausgeschlossen, obwohl selbst da, wo Einzelorgane nach aussen den Führungsvorgang zu bestimmen scheinen, z.B. im staatlichen Präsidialsystem, informell tatsächlich kollegiale Strukturen und Funktionen vorhanden und massgeblich wirksam sind.

Im übrigen ist das Kollegialprinzip gerade im Bereiche der Staatsführung vielerlei Ausformungen zugänglich. So ist die im 19. Jahrhundert übliche Gestalt dauernd fortgebildet worden. In den sechziger und siebziger Jahren dieses Jahrhunderts haben der Bund und etliche Kantone Regierungs- und Verwaltungsreformen durchgeführt und dabei das Kollegialprinzip, ohne zu zögern, beibehalten und zu stärken gesucht. Als Mittel zur Kräftigung hat sich insbesondere ein leistungsfähiger allgemeiner Stab des Kollegiums und des Präsidiums bewährt (Bundeskanzlei, gewisse Staatskanzleien, weitere Stabsorgane).

Dass das Kollegialprinzip freilich mitgegebene Erschwernisse in sich birgt, die in stark pluralistischen Staaten mit dem faktischen Druck zu Vielparteienregierungen und zu heterogenen Koalitionsbildungen besonders auffällig sind, ist auch der Schweiz eine vertraute Tatsache. Die Regierung als handlungsfähige Einheit zu bewahren und ihre Unabhängigkeit von nicht-staatlichen Machtzentren aufrechtzuerhalten, erheischt erhebliche Bemühungen. Erfahrung,

guter Wille der beteiligten Personen und der politischen Kräfte, Beweglichkeit und Anpassungsbereitschaft sind wesentliche Stützen. Es braucht also neben institutionellen Voraussetzungen auch personenbedingte Haltungen und Verhaltensweisen, die sich mit Rechtsvorschriften nicht erzwingen lassen. Es gehört zur Eigenart oberster Staatsorgane, dass sie aus sich selbst heraus und weitgehend aus eigener Kraft die gebotene Verwirklichung ihrer Institution sicherstellen müssen: Sie haben sich weitgehend selbst in guter Ordnung zu halten. Insgesamt darf sich die Schweiz das Urteil herausnehmen, dass es ihr gelungen ist, die Voraussetzungen für taugliche Ausgestaltungen des Kollegialprinzips immer wieder zu schaffen. Konfliktträchtige und führungshemmende Situationen oder Perioden konnten regelmässig und mit Verlässlichkeit überwunden werden. Es ist denn kein Zweckoptimismus und keine Reformscheu, wenn der Bundesrat für die Reform 1993 das Kollegialprinzip zu halten und seine konforme Fortbildung zu fördern trachtet.

Freilich war der Bundesrat vor allem seit den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts bestrebt, das Kollegialprinzip umsichtig zu pflegen und - vor allem gemäss den Absichten des Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1978 - aufzuwerten. Dies ist in einem erheblichen Umfang gelungen, auch wenn andere Organe und die Öffentlichkeit es wenig anzuerkennen schienen. Doch der Bundesrat übersieht nicht, dass das Optimum dessen, was erreichbar sein dürfte, noch nicht zustande gekommen ist. Zudem sind Gegenströmungen durch veränderte Verhältnisse, die insbesondere das Departementalprinzip erneut vorantrieben, in den letzten Jahren wieder stärker geworden: Die zunehmende Aufgabenlast der Departemente, die Vielzahl von innerstaatlichen und internationalen Verpflichtungen, die vermehrte Beanspruchung der einzelnen Mitglieder des Bundesrates durch die Bundesversammlung, durch die inländischen Organisationen, durch die wachsende Personalisierung des politischen Geschehens sind Beispiele solcher gegenläufiger Ursachen.

Die Reform 1993 ist vom entschlossenen Willen des Bundesrates erfüllt, dem Kollegialprinzip die denkbar beste Kräftigung zuteil werden zu lassen. Wesensgemäss kann dieser Wille nur beschränkt in Rechtsnormen ausgedrückt werden, und die Verwirklichung ist stark an das grundsätzliche wie das alltägliche Verhalten der Regierungsmitglieder gebunden. Die "Pflicht zum Kollegium" ist denn auch, wie schon ausgeführt, rechtlich nur geringfügig sanktionierbar; sie beruht vorwiegend auf persönlichen Einstellungen und Bereitschaften.

Zur bestmöglichen Durchsetzung des Kollegialprinzips stehen folgende Mittel im Zentrum der Vorlage: Die Mitglieder des Bundesrates sind, weil wirksamer und nachhaltiger, als alle bisherigen Vorkehren es ermöglichten, von Bürden der Departementsführung zu entlasten. Dafür reichen Aufgabendelegationen und Stäbe nicht mehr aus. Nötig ist zusätzlich die personelle Verstärkung durch sachqualifizierte Führungskräfte. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind die geeignete Institution: Sie unterstützen, vertreten und entlasten die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher nach Massgabe der konkreten fachlichen und personellen Situation, und die gewonnene Disponibilität kann und muss das Mitglied des Bundesrates den Kollegialgeschäften zuwenden. Dazu tritt eine entschlossene Konzentra-

tion der Kollegiumstätigkeit, die für das Zweitrangige und Nebensächliche vereinfachte Verfahren beschreiten und neuere Delegationsmöglichkeiten nutzen soll.

Die intensive Zuwendung zu den Kollegiumsaufgaben, verknüpft mit der inneren und äusseren Freiheit, sich ihnen ohne Hast und Druck widmen zu können, schafft - vielleicht oberflächlich wenig sichtbar - einen veränderten Stil, d.h. einen diesem Staat, seinen Aufgaben, seinen Bedürfnissen angemessenen veränderten Regierungsstil, auf den folgende Beschreibung in etwa zutreffen könnte: Mit der fachlich-sachlichen Vertiefung einher geht die sichere Kohärenz und die gefestigte Solidarität des zur Einheit zusammengeführten Führungsorgans. Es waltet - im Gegensatz zu vielen anderen, auch ausländischen Behörden - eine innere Ruhe und ungehetzte Atmosphäre, aus denen allein die einer Regierung wesensgemäss auferlegte Übersicht und Weitsicht zuwächst. Und dies, auch wenn Hast und Überladung und Unübersichtlichkeit, die das politische Tun beinahe weltweit, jedenfalls auch im Bunde vielfach kennzeichnen, nicht gänzlich auszumerzen sind und zum gesellschaftlich-staatlichen Zustand der Gegenwart und zum heutigen Politikverhalten gehören.

Die Regierung kann sich dem heute in der Gesellschaft waltenden Tempo nicht einfach entziehen. Und sie muss imstande sein, die vielfach dringlichen Entscheide zeitgerecht zu treffen und bei plötzlich auftretenden Ereignissen und unerwarteten Wendungen sinnvoll und verzugslos zu reagieren oder Neues hervorzubringen. Aber sie kann doch auch Kräfte der Gegensteuerung wecken und pflegen und auf jeden Fall sicherstellen, dass kraft ihres eigenen Stils die grossen und wichtigen Themen des Staates mit der gebotenen Umsicht, Klarheit und Besonnenheit angegangen und behandelt werden. Wenn immer wieder "strategisches Denken" und "strategisches Handeln" gefordert werden, sind sie in jener Intensität, Weite und Gesamtheitlichkeit des kohärent-einheitlichen Kollegiums aufs bestmögliche gegenwärtig gemacht.

143 Zeitgemässes Departmentalprinzip

Das Kollegium braucht für die staatsleitenden Themen eine "spezifische Distanz" zum kleinen Geschehen, und es achtet darauf, sich nicht durch vielleicht lärmige, aber nicht wesentliche Geschäfte aufhalten oder gar aufreiben zu lassen. Trotzdem kann es als Regierung nur wirksam sein, wenn es vertraut bleibt mit den Ereignissen, Bedürfnissen und Denkweisen, die den praktischen Alltag von Staat, Gesellschaft und Mensch bestimmen. Es braucht sichere und unmittelbare Kenntnisse über Bedrängnisse und Handlungsmöglichkeiten, über Situationen und Aktivitäten. Es muss verankert bleiben im Erfahrungsgut und in den praktischen Belangen, die staatliches Handeln mitbestimmen. Die Verknüpfungen erst ermöglichen die tragfähige Regierungspolitik, die Wirksamkeit der Regierungshandlungen, die legitimierende Geltung der Regierung in Staat und Gesellschaft.

Die sichersten und unmittelbaren Verknüpfungen gelingen da, wo das Mitglied der Regierung zugleich einem Fachdepartement vorsteht. Die Mitglieder des Bundesrates sollen wei-

terhin ihren Departementen vorgesetzt sein. Die Dualität von Kollegial- und Departementalprinzip soll nicht preisgegeben werden. Damit aber das Kollegium auf die umschriebenen Leistungen kommt und seine Mitglieder in ihrer Doppelfunktion nicht in Überlastung versinken, braucht es eine einschneidende und wirksame Modifikation der Departementsführung. Bisher war immer wieder die Rede davon, die Mitglieder des Bundesrates von Departementsaufgaben zu entlasten. In der Praxis gelang es, z.B. nach den Reformen von 1914 und 1968/78, eine Strecke weit, zuletzt z.B. dank leistungsfähiger Stäbe, persönlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Delegationen von Aufgaben auf Ämter und Gruppen. Der Zugewinn wurde jedoch durch die wachsenden Aufgaben sowohl im Departement als auch im Kollegium relativ rasch aufgeschluckt.

Wenn einerseits dem Kollegium das an Zeit und Energie zukommen soll, dessen es bedarf, wenn andererseits die Departementsführung qualitativ hochstehend und doch nicht übermäßig belastend sein soll, bleibt als Lösung sinnvoll, die Departementsführung zu verstärken. Und dies geschieht auf einfachste und aussichtsreichste Weise dadurch, dass mehr Personen für die Departementsführung eingesetzt werden. Es braucht Personen von herausgehobener fachlicher Qualität, von einem angemessenen Stock von Zuständigkeiten, von komplementär ergänzenden oder gleichziehend verstärkenden Eigenschaften bezüglich der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind in der Lage, dem Mitglied des Bundesrates die eigenen departementalen Führungsaufgaben entscheidend zu erleichtern. Ihre Position und ihr Einsatz brauchen nicht schematisiert in allen Departementen gleich gestaltet zu werden. Fruchtbare und effizienter werden sie vielmehr angepasst an die beteiligten Personen, an die Aufgaben des Departements und an die Handlungssituationen. Neben den Staatssekretärinnen und Staatssekretären müssen die Regierungsmitglieder auch künftig persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Generalsekretariate zur Führung ihrer Departemente zur Verfügung haben. Die Delegationsbefugnisse bleiben bestehen, werden aber vereinfacht und transparenter gemacht.

Die personelle Verstärkung und die Aufgabenaufteilungen setzen eine Organisationsfreiheit und Organisationspflicht der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher voraus: Sie müssen befugt sein, ihr Departement so zu gliedern, intern die Aufgaben so zu verteilen, die Kompetenzen so auszugeben, die Kontrollen so einzurichten, dass daraus die bestmöglichen Leistungen ihres Departements im Rahmen der gesamten Bundesverwaltung und nach den Zielen, die Verfassung, Gesetz und Festlegungen des Bundesrates vorgeben, erwachsen.

Es wäre praktisch und politisch undurchführbar, die gegenwärtige Aufgabenfülle, die Zuständigkeiten und die Handlungsmöglichkeiten der Departemente plötzlich grundlegend abzubauen und dementsprechend ihre Organisation sofort grundlegend zu verringern, wie mitunter verlangt wird. Jedenfalls ist ein solcher Abbau grundsätzlich undenkbar, solange der Bund die heute aufgetragenen Aufgaben in ihrer Vielfalt und Dichte beibehalten muss. Die Deregulierungen, Privatisierungen, Autonomisierungen, die im Gespräch sind, werden Reduktionen bringen; doch zeichnen sich bisher noch wenig reale Möglichkeiten von Bedeutung ab. Das Schwergewicht zeitgemässer Gestaltung der Bundesverwaltung wird deshalb

auf absehbare Zeit bei Umlagerungen, Umstrukturierungen und Rationalisierungen der Funktionsabläufe aller Art bleiben. Dabei wird das Departement weiterhin die grosse Sacheinheit unter der intern letztbestimmenden Führung der monokratischen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, die die politische Verantwortlichkeit trifft, darstellen. Allein, die in der Gesetzesvorlage angezeigte Ausrichtung der Verwaltungsneuerungen geht darauf aus, das Verwaltungsgefüge beweglich, anpassungsfähig, zielgerichtet und wirtschaftlich zu halten. Zentrum wird dabei das im Departement eingefügte Bundesamt bilden. Doch seine Umschreibungen und Zusammensetzung sind aus Starrheiten und Verfestigungen zu lösen, damit die Zusammensetzung zuerst der Ämter - mit allfälligen Gruppenbildungen - und alsdann der Departemente die je sinnvollste Struktur und Leistungsfähigkeit der Gesamtverwaltung ermöglicht. Zeitgemässe "Richtlinien der Verwaltungsführung" und systematisch-permanente Ausbildung sollen das leitende Personal auf dem bestmöglichen Stand tüchtiger Führung halten.

Es geht in der Gesamtsicht darum, die Verwaltungsorganisation unter der Verantwortlichkeit der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher so aufzubauen und wirken zu lassen, dass die moderne und leistungsfähige Verwaltungstätigkeit verwirklicht wird.

144 Flexibilität als Organisationsmaxime

Soll die Departements- und damit die Verwaltungsführung den geforderten hohen Stand erreichen und halten, sind das weitherum immer noch eingewohnte Schemadenken und die starre Festigkeit von Strukturen und Funktionen für die Organisation der Regierung und der Verwaltung zu lockern. Zwar hat die Reform von 1968/78 viele Verkrustungen aufgebrochen, und die damals gesuchte Beweglichkeit der Organisation hat in der Tat beachtliche Fortschritte gemacht. Allein, die seitherige Entwicklung und die gegenwärtigen Bedürfnisse sind den damaligen Möglichkeiten erneut entwachsen. Der Staat ist in eine Periode eingetreten, die hohe organisatorische Flexibilität erfordert. Der ständig rasche Wandel der staatlich zu erfassenden Verhältnisse ruft nach ähnlich beweglichen Modifikationen von grösseren oder kleineren Organisationsfestlegungen in Regierung und Verwaltung. Wenn nicht ineffiziente, teure und gar sinnwidrige Gefüge und Prozesse das Feld der Regierung und der Verwaltung beherrschen sollen, muss ermöglicht werden, zeitgerecht und zweckmässig organisatorische Neuerungen zu treffen. Die Maxime der Flexibilität fordert Geltung und Beachtung.

Flexibilität meint nicht, dass die Organisation ständig und überall im Flusse sein müsse. Sie will nicht mit organisatorischen Ungewissheiten und modischen Neuheiten der Theorien aufwarten, zumal da aus Stabilität und Konstanz der staatlichen Organisation inmitten der staatlich-gesellschaftlichen Fluktuationen und Orientierungsschwierigkeiten erwünschte Sicherheiten erwachsen können. Organisatorische Flexibilität ist die vernünftige und überlegte Änderung innert angemessener Frist, ohne grossen oder verzögernden Aufwand, mit dem Ziel, zu je bestmöglichen Leistungen und zweckmässigen Tätigkeiten von Handlungseinhei-

ten zu kommen. Flexibilität sorgt organisatorisch für die Wahrung des Gesamtzusammenhangs von Regierung und Verwaltung. Sie vermeidet schädigende Zementierungen einmal gewählter Organisationsformen und Handlungsformen des Staates.

Die Aufgabe und die Zuständigkeit zum Organisieren, die immer noch gerne mit "Organisationsgewalt" bezeichnet werden, sind im Bund für Regierung und Verwaltung aufgeteilt. Einiges ordnet die Bundesverfassung selbst (insbesondere Art. 95-104), weiteres ist dem Gesetzgeber überantwortet (vgl. Art. 85 Ziff. 1 BV), ein erheblicher Teil ist dem Bundesrat anvertraut (vgl. z.B. Folgeerlasse des Verwaltungsorganisationsgesetzes), vielfach sind tiefer gestellte Verwaltungseinheiten mit organisatorischen Befugnissen ausgestattet. Es liegt auf der Hand, dass dann, wenn die Bundesverfassung oder Bundesgesetze organisatorische Neuerungen statuieren müssen, die Prozeduren langwierig ausfallen können: Drei bis fünf Jahre Dauer sind keine Ausnahmen für die Revisionsverfahren von Organisationsgesetzen in der Bundesversammlung. Kleinere Themata können zufolge zeitlicher Schwierigkeiten oder politischer Divergenzen zu erstreckten parlamentarischen Verfahren führen. Der mit der Flexibilität angestrebte Zweck des Organisierens kann deshalb leicht verfehlt werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf sucht einen praktikablen Weg. Das Gesetz ordnet das Wichtige und Wesentliche der Organisation von Regierung und Verwaltung, das Aussicht auf einige Dauer hat; es überträgt indessen das, was der hohen Flexibilität zugänglich bleiben muss, dem Bundesrat oder den einzelnen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern; den Amtsdirektorinnen und -direktoren wird die Organisationsgewalt für die Einzelheiten ihrer Ämter überlassen. Der Bundesrat insbesondere wird mit weiterreichenden Zuständigkeiten als bisher ausgestattet, so zur eigenständigen Bildung der Bundesämter und der Departemente. Er soll die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre selber wählen können, damit diese Positionen von politischen Rücksichtnahmen und von überhöhten Wahllegitimierungen frei bleiben. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sind deutlicher und ausführlicher als bisher für die Organisation ihrer Departemente und die personellen Führungsbelange verantwortlich. Die vorgeschlagenen Regelungen bringen Kompetenz und Verantwortlichkeit in Einklang. Das Bundesratskollegium und die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sind verantwortlich für das gute und erfolgreiche Handeln ihrer selbst und der Verwaltung. Wer aber Verantwortlichkeit auf sich nehmen muss, bedarf der entsprechenden Zuständigkeit. Die Befugnis zur strukturellen und funktionellen Organisation und zur Ordnung der entsprechenden Handlungsabläufe muss deshalb konsequenterweise dem Bundesrat und den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern zugesprochen werden. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die genannten organisatorischen Festlegungen je länger desto mehr ganz detaillierte und laufend nachgeführte Kenntnisse der Regierungstätigkeit und der Verwaltung voraussetzen. Deshalb überlassen auch die meisten ausländischen Staaten diese organisatorischen Aufgaben der Regierung und den Ministerien. Führung, wie die parlamentarischen Vorstösse sie vom Bundesrat fordern, setzt voraus und zeigt sich darin, dass die massgeblichen Organisationskompetenzen dem zur Führung eingesetzten Organ zustehen. Und die gesuchte Flexibilität hängt entscheidend davon ab, ob die Organisationsgewalt ihrerseits flexi-

bel geformt und tätig ist. Mit der vorgeschlagenen Regelung kann die zeitgemässe Organisation sichergestellt werden.

145 Koordination als Organisationsmaxime

Das Bedürfnis nach Koordination innerhalb der Verwaltung wie auch in den Beziehungen zu andern Verwaltungen und Dritten hat in den letzten Jahrzehnten in hohem Masse zugenommen. Je komplexer die Geschäfte werden, umso grösser ist die Notwendigkeit der Herstellung eines Gesamtzusammenhangs und umso zwingender wird die rechtzeitige Berücksichtigung aller für die Bearbeitung einer Aufgabe wesentlichen Gesichtspunkte. Dabei sind - am Beispiel der Bundesverwaltung gemessen - nicht nur die interdisziplinären und überdepartementalen Bedürfnisse zu berücksichtigen, sondern auch das Ineinandergreifen stets zahlreicher Belange aus verschiedenen Ebenen, Kantonen und Ausland zum Beispiel, und ebenso verschiedenen Einflussbereichen, wie etwa den privaten Vollzugsorganisationen. Die Koordinationsbedürfnisse wachsen sodann in dem Mass, als dezentralisierte und zu autonomen Verwaltungsträgern (Deregulierungsvorkehren!) verlagerte Tätigkeiten weiterhin mit öffentlichen Interessen wahrgenommen werden müssen. Koordination ist gleichsam die hohe Schule und die Unerlässlichkeit moderner Regierungs- und Verwaltungstätigkeit.

Die Koordination in all diesen Bereichen hat vorweg die rechtzeitige Inangriffnahme der Aufgaben sicherzustellen, mit der Auflage, dass im Falle von Zweifeln ohne Verzug ein Entscheid über die Federführung provoziert wird. Damit soll einerseits das Auseinanderfallen von sachbezogenen Initiativen verhindert und andererseits allfällig drohenden Doppelspurigkeiten vorgebeugt werden. Die Koordination ist zwar für die Geschäfte der Regierungsebene von entscheidender Bedeutung, sie ist es aber auch für Entscheidungsprozesse tieferer Ebenen. Sie ist ebenso zwingend für die Tätigkeit der Verwaltung schlechthin, sei es im Bereiche der delegierten Rechtssetzung oder im Gesetzesvollzug. Sie ist für den Finanzplan wie für die Kontakte mit dem Ausland von Bedeutung, sie ist zwingend im Bereiche der Planungsaufträge, der Begutachtungen, der Bestellung von Delegationen u. a. m.

Der Gesetzesentwurf trägt dem angestiegenen und ununterbrochenen Bedarf an Koordination vielfach Rechnung. In personeller Hinsicht sind vorab die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler und die Generalsekretärinnen oder Generalsekretäre der Departemente die verantwortlichen Träger der interdepartementalen Koordination. Aber auch der Bundesrat selbst ist letztlich ein koordinatives Organ der höchsten Ebene. Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre können für Koordinationen eingesetzt werden, und institutionalisierte Koordinationskonferenzen sind Garantinnen dafür, dass Koordinationsbedürfnisse nicht unverkannt bleiben oder nicht wahrgenommen werden.

Koordination ist mithin eine Führungsaufgabe ersten Grades. Sie ist eine viele weitere öffentliche Obliegenheiten begleitende Funktion. Die moderne Leistungsverwaltung ist ohne Koordinationen nicht durchführbar. Die zentrale Stellung, die die Bundesverfassung und vor

allem die Staatspraxis dem Bundesrat und den Departementsleitungen zuschreiben, ist in wesentlichen Teilen durch koordinierende Aufgaben gekennzeichnet. Das bisherige Verwaltungsorganisationsgesetz hat es schon aufgewiesen. Der neue Erlass gibt der Koordination institutionell und in verpflichtenden Normierungen eine kräftig erweiterte und betonte Geltung.

146 Staatssekretärinnen und Staatssekretäre

Ein staatliches Organisationsgesetz, das das verfassungsrechtliche Regierungssystem oder gar die Staatsform nicht aufgibt und nicht durch radikale Neuordnungen ersetzt, ist wesensgemäss unauffällig und auf weite Strecken unscheinbar. Das gilt auch für die Gesetzesvorlage zur Reform 1993. Einzelne Kernstücke der Reform, wie die Stärkung des Kollegialprinzips mit seinem gewandelten Regierungsstil, sind teilweise in Rechtsnormen nicht fassbar, teilweise mit Bestimmungen von der Art offener Verfassungsnormen darzulegen, so dass erst konkretisierende Auslegung den Inhalt voll erschliessen kann (vgl. dazu unten Ziff. 22, Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, insbesondere auch die jeweiligen Einleitungen zu den Titeln, Kapiteln und Abschnitten). Andere Kernstücke, wie die zeitgemässe Departementsführung, sind sachgemäss im ganzen Gesetz anzutreffen und werden erst voll anschaulich, wenn der Erlass als Ganzes aufgenommen wird. Ähnlich verhält es sich mit organisatorischen Grundentscheidungen, wie die gesteigerte Flexibilität oder die durchgreifenden Koordinationsfunktionen, die naturgemäss zu keinem auffälligen Revisionsblock zusammengebunden werden können. In der Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre dürfte am ehesten eine Neuerung als geschlossene Veränderung auffallen.

In den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen wird über die Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eingehend berichtet (3. Titel, 2. Kapitel, 2. Abschnitt), und zwar Grundsätzliches wie Einzelnes. Es darf darauf verwiesen werden.

Hier, in der allgemeinen Übersicht über die Neuerungen, ist lediglich folgendes zu betonen: Die Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre hat Anteil an beinahe allen Reformanliegen, sei es jeweils als Ziel, sei es jeweils als Mittel von Neuerungen. Sie hat systematisch ihren Platz in der Departementsspitze und soll eine effiziente, neu ausgerichtete Departementsführung ermöglichen helfen. Damit wiederum ist sie in den Dienst der Kollegiumsreform gestellt. Und zugleich ist sie Stütze für die wirksame obere Führung der Verwaltung.

Damit die Neuerung mit Staatssekretärinnen und Staatssekretären das Regierungssystem nicht total modifiziert, damit sie aber gleichwohl die gesuchte hohe Wirksamkeit entfaltet, beschreitet die Gesetzesvorlage den für das tradierte bürokratisch-statische Organisationsdenken fremden Weg: Sie verlässt die schematisiert und dogmatisiert eingebundene Departementalführung, die in der Realität ohnehin nicht siebenmal gleich strukturierte Aufgaben, siebenmal gleiche Abläufe und siebenmal gleiche Führungskräfte vorfinden kann. Sie gibt

ferner das alte Misstrauen auf, die Mitglieder des Bundesrates seien zur angemessenen und effizienten Organisation ihres Departements nicht willens. Sie richtet schliesslich unmissverständlich die primäre Verantwortlichkeit der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher für die zweckmässige und leistungsfähige Organisation ihrer Ressorts auf. Erreicht wird es durch die Überantwortung eines massgeblichen Teils der Organisationsgewalt für die Ordnung der Departementsführung an die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, überlagert von organisatorischen Zuständigkeiten des Kollegiums, was besonders augenfällig bei den Regelungen über die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre wird. Die von Verantwortlichkeit begleitete Flexibilität wird und darf nicht in eine Dynamisierung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation ausarten. Flexibilität ist nicht Selbstzweck. Sie ist nicht Experimentiergelegenheit für neuerungsfreudigen Überschwang. Die Gesetzesvorlage sichert mit ihren eigenen Vorgaben und mit der nuancierten Kompetenzverteilung für die wichtigeren Organisationsvorkehren den ausgewogenen Gebrauch, will aber keinesfalls den Departementsvorstehern den Schwung und die Kraft brechen, ihr Departement objektiv und personell aufs Tauglichste einzurichten.

Tüchtige Staatssekretärinnen und Staatssekretäre auszulesen, ihnen allseits geeignete Positionen und Verpflichtungen zuzuweisen, die Zusammenarbeit nach den konkret gegebenen Notwendigkeiten fruchtbar zu gestalten, die Führungsqualität und damit das Ansehen des Departements innerhalb und ausserhalb der Verwaltung auf den guten Stand zu bringen und da zu halten - wenn die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher diese Erwartungen erfüllen, haben sie der Institution den möglichen und nötigen Zweck und Wert gegeben; sie haben zugleich belegt, dass sie ihren Anteil an der Organisationsgewalt zu guten Händen genommen haben.

Denn dies ist eine weitere Unerlässlichkeit für die Reform von Regierung und Verwaltung: Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher haben einen erheblichen Teil ihrer Führungskapazität und ihrer Zeit auf die Organisation ihres Departements in den objektiven und personellen Aspekten zu legen, und damit verknüpft ist der nötige Aufwand von persönlicher Bemühung um die gute Führung des Departements.

Daraus erwachsen notwendigerweise Änderungen gegenüber bisher eingewöhnten Führungsschwerewichten. Unausweichlich sind Umstellungen und Umdenken in bezug auf die Departementsleitung. Sowohl die unterstellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, als auch die Bundesversammlung, die Fraktionen, die Parteileitungen, aber auch die Kantone und die Öffentlichkeit werden sich darauf einzustellen haben, dass die Verpflichtungen der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher ihre Rangordnung haben und ihre Abwicklung sich nach den Massstäben effizienter Führungstätigkeiten im Kollegium und an der Departementsspitze mit Einschluss des Verkehrs nach aussen richten. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher machen keine Sachbearbeitung, und die Gewohnheit, von ihnen immer, sofort und überall Wissen und Auskunft über das Geschehen und die Verrichtungen im Departement fordern zu können, hat einer dosierten und nach sachlichen Schwerewichten abgestuften Präsenz Platz zu machen. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher ordnen ihre Zeit

und ihre Tätigkeit nach den Bedürfnissen, denen sie als Mitglieder des Kollegiums und als erste Person der Departementsführung Genüge zu tun für richtig halten. Deshalb sind in bezug auf das Departement Arbeitsteilungen und -unterstützungen gefordert, wofür die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre die zuvorderst geeigneten Kräfte darstellen. Vielfach wird es sich für die Vorbereitung der Kollegiumsverhandlungen, die sachlich und zeitlich aufwendiger werden, ähnlich verhalten. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sollen die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, es sei wiederholt, so und da einsetzen, dass diese die erwartete Unterstützung und Entlastung auch tatsächlich leisten können.

Die vorgeschlagene, flexibel gehaltene Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre verbaut oder hemmt in keiner Weise die Fortbildung des schweizerischen Regierungssystems nach dem einen oder anderen Modell (vgl. unten Ziff. 15) oder nach seinen heute denkbaren Varianten. Die beantragte Offenheit der Institution ist vielmehr günstige Voraussetzung, um die jetzt nötigen Reformen zu verwirklichen und anschliessende Neuerungen auf das dannzumal taugliche Geleise zu bringen.

147 Reorganisation der Bundesverwaltung

Es sind bereits wiederholt Erörterungen zum Konzept der Flexibilisierung von Verwaltungs- und Führungsstrukturen und zur Organisationskompetenz angestellt worden. Der Gesetzesentwurf befasst sich an verschiedenen Orten, u.a. auch in den Artikeln 48 und 49 mit diesen Fragen. Ermöglicht werden soll damit im Rahmen der Reform 1993 eine Reorganisation der Bundesverwaltung und eine Verbesserung der Verwaltungsführung (Verwaltungsreform). Einerseits geht es um die Gestaltung der Departemente und andererseits um den Einsatz von Führungsmitteln, die den betreffenden Verwaltungseinheiten und ihren Aufgaben angepasst sein müssen.

Die Gestaltung von Departementen setzt Kriterien voraus, nach denen die Bildung der Departemente auszurichten ist. Die Kriterien ihrerseits haben sich an einem Ziel zu orientieren, das man mit einer bestimmten Departementsbildung erreichen will.

Dieses Ziel kann in etwa wie folgt umschrieben werden: Hervorbringen bzw. Garantieren einer effizienten, zeit- und sachgerechten, koordinierten und zielkonformen Regierungstätigkeit, wobei letztere noch von weitem Faktoren abhängt, so insbesondere von der Qualifikation der Regierungsequipe.

In der Auseinandersetzung um die Departementsgestaltung stehen immer wieder die drei folgenden klassischen Kriterien im Vordergrund:

1. die Homogenität der Aufgaben, d.h. das Erfordernis einer inneren Beziehung und eines sachlichen Zusammenhangs der einem Departement übertragenen Aufgaben - ein bei einer Departementszahl von sieben allerdings nicht optimal erfüllbares Kriterium. Grundsätzlich sind daraus aber Synergien zu erwarten;

2. die Führbarkeit eines Departements, wobei die Zahl der den einzelnen Departementschefinnen und Departementschefs direkt unterstellten Personen im Vordergrund steht, in der Praxis also die Zahl der Ämter und Gruppen;
3. die Ausgewogenheit der Departemente, wobei dieses Kriterium als politische Ausgewogenheit oder als Ausgewogenheit in der professionellen Belastung der Departementspitze verstanden werden kann.

Beim Kriterium der politischen Ausgewogenheit kann es etwa um die gleichmässige Verteilung der politisch gewichtigen Ämter gehen. Die Ausgewogenheit in der professionellen Belastung lässt sich unter folgenden Gesichtspunkten beurteilen:

- Zahl und Gewicht der Anträge an den Bundesrat sowie der vom Departement zu treffenden Entscheide;
- Zahl und Gewicht der Parlamentsgeschäfte, die zu einer mehr oder weniger intensiven Belastung durch die erforderliche Präsenz in den parlamentarischen Kommissionen und in den eidgenössischen Räten führen;
- Ausmass der internationalen Verpflichtungen, d.h. der Präsenz an internationalen Treffen aller Art;
- Medienpräsenz, die zu einem wesentlichen Teil allerdings mit den beiden vorzitierten Belastungsfaktoren (Parlament und Internationales) sowie den Gepflogenheiten der einzelnen Departementschefinnen und Departementschefs im Umgang mit den Medien zusammenhängt.

Keine brauchbaren Kriterien für sich sind insbesondere etwa: die Gesamtzahl der Beschäftigten eines Departements, da diese je nach der hierarchischen Gestaltung eines Departements absolut unvergleichbare Grössen sind; die von einem Departement umgesetzten finanziellen Mittel (Einnahmen oder Ausgaben); oder auch die Zahl der Ämter als solche - trotz der damit zusammenhängenden Zahl der Direktunterstellten - , welche relativ wenig aussagekräftig ist, da die Belastung der einzelnen Departementschefinnen und Departementschefs durch die einzelnen Ämter höchst unterschiedlich ist.

Gesamthaft ergibt sich daraus, dass eine rein rechnerisch ermittelte "Grösse" eines Departements über dessen Gewicht und Führbarkeit ausgesprochen wenig aussagt. Bei der Suche nach der Gestaltung von sieben in etwa gleichwertigen und gleichbelasteten Departementen muss vielmehr die Gesamtheit der drei oben aufgeführten Kriterien herangezogen werden.

Überdies gilt es zu beachten, dass jede Departementsbildung ein Produkt ihrer Zeit ist; die Entwicklung geht weiter, neue Aufgaben und neue Anforderungen können innert kurzer Zeit zu einer Verzerrung einer an sich guten Ausgangslage führen. Deshalb ist grössere Mobilität in der Departementsgestaltung erste Voraussetzung jeder vernünftigen Organisationspolitik, wenn auch die Werte einer stabilen Grundorganisation - insbesondere in der Organisationsform der Bundesämter - nicht vergessen werden dürfen.

Aus diesen Erörterungen ergibt sich, dass der Bundesrat allein über eine umfassende Organisationskompetenz verfügen muss. Aus den Ausführungen geht ferner hervor, dass es nicht angebracht ist, in der vorliegenden Botschaft konkrete Vorschläge für Neugestaltungen der Departemente auszubreiten. Einerseits soll vermieden werden, dass die Reformdiskussion in eine reine Reorganisationsdiskussion mit Einschluss (partei-)politischer und persönlicher Überlegungen bei der Zusammenstellung von Departementen mündet. Zum anderen wäre es aufgrund der vorgeschlagenen Neuregelung der Organisationskompetenz geradezu systemwidrig, wenn sich der Bundesrat auf diese Weise zum gegenwärtigen Zeitpunkt festlegen und das Parlament um Diskussionen bemühen würde, die grundsätzlich im Bundesrat zu führen sind.

In allgemeiner Weise kann immerhin festgehalten werden, dass der Bundesrat nicht beabsichtigt, die bestehende Verwaltungsorganisation vollständig auf den Kopf zu stellen, sondern dass es darum geht, bestehende Ungereimtheiten und überholte Strukturen zu beseitigen und aus einer globalen Sicht heraus gemäss den drei aufgeführten Kriterien in vielen Einzelfällen nach besseren, sachgerechteren und Synergien ausnützenden Lösungen zu suchen. In diesem Zusammenhang sei auf hängige einschlägige parlamentarische Vorstösse, etwa im Wettbewerbsbereich, verwiesen. Die Grenzen der neuen Organisationskompetenzen des Bundesrates sind im übrigen durch die Budgethoheit der eidgenössischen Räte und andere parlamentarische Kontrollmechanismen vorgezeichnet.

Im Rahmen der Verwaltungsreformen stehen aber nicht allein Anpassungen in der Aufbaustruktur der Bundesverwaltung im Vordergrund. Als ebenso gewichtig sind Änderungen bei den Methoden und Instrumenten der Verwaltungsführung einzustufen. Inhaltlich stehen diese Veränderungen im Zeichen der Flexibilisierung, einer vermehrten Betonung der Ergebnisverantwortung und einer stärkeren Ausrichtung auf die Wirksamkeit staatlichen Handelns der Verwaltungsstellen.

Eine derartige Neuausrichtung muss ihren Niederschlag in der Differenzierung der Führungsaufgabe zwischen politischer Globalsteuerung (Interpretation eines gesetzlichen Auftrags) einerseits und Durchführungsverantwortung andererseits finden. Sie verlangt damit nach einer Anpassung der Steuerungsinstrumente. Angesprochen sind neben den organisationsrechtlichen auch die finanzrechtlichen und personalrechtlichen Rahmengesetzgebungen.

Der Bundesrat beabsichtigt, bei der Umsetzung der Reform 1993 auch diese Vorhaben voranzutreiben. Es sollen Modalitäten und Kriterien einer Flexibilisierung der Verwaltungsführung ausgearbeitet werden.

15 Fortführung von Reformen (Phase 2): Staatsleitungsreform oder Reform der Führungsinstitutionen des Bundes

151 Die zweite Reformstufe

Die komplexen und verzweigten Probleme, die der Eidgenossenschaft aufgegeben sind, erfordern wirksame Institutionen. Dafür sind Reformen erforderlich. Sie sollen, wie dargelegt (oben Ziff. 134), in Stufen vorgenommen werden. Die erste Stufe, die mit dieser Vorlage angestrebt wird (Reform 1993), ist gekennzeichnet durch ihre Konzentration auf die Regierung und die Verwaltungsführung. Und sie geht in ihren Reformvorschlägen nicht über das geltende Verfassungsrecht hinaus, um die Änderungen innert kurzer Frist zu verwirklichen. Denn würde Verfassungsrecht einbezogen, verlängerte sich die Umsetzung erheblich. Zudem haben die Vorarbeiten gezeigt, dass Wesentliches von dem, was in bezug auf die Regierung und die Verwaltungsführung verändert werden muss, sich rechtlich ohnehin auf Regelungen unterhalb der Verfassung bewegt.

Indessen liegt zutage, dass sich die Reformbedürfnisse nicht auf die Thematik der Reform 1993 einengen lassen. Wenn die Eidgenossenschaft in die Lage versetzt werden soll, die vorhandenen und die auf sie zukommenden Probleme mit angemessenen Institutionen zu meistern, steht die Gestaltung der Staatsleitung insgesamt zur Diskussion. Es ist noch zu wenig erreicht, wenn allein die Struktur und die Funktionen des Regierungsorgans revidiert werden, und das Regierungsorgan kann erst auf den bestmöglichen Stand gebracht werden, wenn die Organe und Funktionen, die mit ihm in dicht vernetzten Zusammenhängen stehen und wirken, ihrerseits die gebotenen Reformen erfahren.

Es geht deshalb nicht allein darum, an der Regierung und an den Departementsspitzen Änderungen vorzunehmen. Vielmehr ist auch und ebenso wirksam zu erfassen, was sonst noch an der Führung und Lenkung der Eidgenossenschaft insgesamt massgeblich beteiligt ist. Dies betrifft insbesondere das Parlament und das Volk, den staatssteuernden Rechtssetzungsprozess, die Gerichtsbarkeiten, soweit sie staatsleitende Wirkungen entfalten, schliesslich das grundlegende Verhältnis von Bund und Kantonen, innerhalb dessen sich die Lenkung des Bundesstaates abspielt. Die eng verknüpften Organe und Betätigungen sind in Gesamtsichtungen zu analysieren und kritisch zu bewerten und auf ihr wechselseitiges Zusammenwirken hin zu reformieren.

So ist die zweite Reformstufe weit genug zu fassen. Sie bewegt sich in einem Mittelfeld. Sie ist, wie soeben ausgeführt, einerseits mehr als eine blosser Reform der Regierung und der Verwaltungsspitzen, obwohl sie diesen Gegenstand auch in sich birgt und weiterführt. Andererseits ist sie weit weniger als eine Totalrevision der Bundesverfassung. Denn sie nimmt nicht die ausgedehnte Thematik der Bundesverfassung auf, z.B. Staatsgrundlagen, Staatsziele, materielle Staatsaufgaben des Bundes, materielle Festlegungen für die auswärtigen Angelegenheiten, materielle Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, Grundrechte, Ordnung der Sozialstaatlichkeit, Wirtschaftsverfassung, Finanzverfassung, staatliche Kulturpflege,

ökologische Grundentscheidungen. Sie greift ferner längst nicht alle organisationsrechtlichen Belange einer Verfassungstotalrevision auf, z.B. die organisatorischen Grundentscheidungen zur Armee, zur Sicherheitspolitik, zum Staatsschutz, zum Verkehrswesen, zur Medienordnung, zum Ausländerrecht. Die zweite Reformstufe beschäftigt sich - eben im Mittelfeld - allein mit der Staatsleitung. Für diese soll sie die Institutionen in ihrer strukturellen und funktionellen Gestaltung und Wirksamkeit untersuchen, bewerten und erneuern. Man mag von einer "Staatsleitungsreform" oder einer "Reform der Führungsinstitutionen" des Bundes reden.

Die Ergebnisse der Untersuchungen im Rahmen dieser Reformen - es werden in den folgenden Ziffern die fünf vorgesehenen Bearbeitungsbereiche summarisch dargestellt - sind heute noch nicht abzusehen. Teils mögen sie zu geringfügigen Anpassungen von Gesetzes- und nicht einmal von Verfassungsbestimmungen führen, teils mögen sie von grosser Tragweite sein und bei ihrer Umsetzung tiefgreifende Neuerungen mit sich bringen, welche weit über jenen Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung hinaus gingen, wie er von den eidgenössischen Räten abgesteckt wurde. Aus diesen Gründen erscheint es aus heutiger Sicht ratsam, die Bearbeitungsvorhaben für Reformen an den Führungsinstitutionen grundsätzlich für sich allein stehen zu lassen und zu behandeln. Damit wird nicht ausgeschlossen, dass später, wenn Bearbeitungen und Ergebnisse in zeitliche Übereinstimmung mit der Vorlage der Verfassungstotalrevision gelangen, diese mit ihr schliesslich direkt verbunden werden, und zwar im Sinne der im Zusammenhang mit dem Vorhaben der Totalrevision bereits vorgesehenen Möglichkeit, neben der eigentlichen Nachführung und besseren Darstellung der Bundesverfassung auch materielle Neuerungen als Varianten unterbreiten zu können. Darüber hinaus sind selbstverständlich jederzeit Koordinationen, Kooperationen und gegenseitige Nutzungen der Ermittlungen und Ergebnisse sicherzustellen.

152 Fünf Bearbeitungsbereiche der Phase 2

Es geht also, es sei wiederholt, in der Phase 2 darum, die Führungsinstitutionen des Bundes (Staatsleitung) zu überprüfen und soweit erforderlich auf den gehörigen Stand zu bringen. Dafür lassen sich fünf Bearbeitungsbereiche bilden, welche indes, wie mehrfach betont, miteinander eng zusammenhängen. Die Arbeiten an diesen Bereichen können - soweit noch nicht geschehen (vgl. nachfolgende Ziff. 152.3) - ohne Verzug und parallel zur Umsetzung der Reform 1993 ganz oder teilweise aufgenommen werden.

Die fünf Bearbeitungsbereiche können kurz wie folgt umschrieben werden:

152.1 Verhältnis zwischen Parlament und Regierung

Staatsleitende Organe sind nach der heutigen und wohl auch nach einer künftigen Verfassungsordnung in erster Linie Parlament und Regierung, die die Aufgaben weitgehend "zu gesamtter Hand" (E. Friesenhahn) in engster Koordination und Kooperation wahrnehmen.

Gleichwohl sind es getrennte Gewalten, so dass ein Zusammenspiel mit teilweise antinomischen, teilweise harmonisierend verflochtenen Zügen stattfinden muss.

In der geltenden Regelung und Praxis können entbehrliche Komplikationen, behebbare Unübersichtlichkeiten, unnötige Verkehrsabwicklungen festgestellt werden, die die zügige und zielsichere Staatsleitung erschweren. Die verfassungsrechtliche Aufgabenteilung erscheint nicht durchwegs sinnvoll und zeitgemäss. Grosse Ungewissheiten und Unklarheiten bestehen in den Kontroll- und Verantwortlichkeitsordnungen. Die politischen und sachlichen Begegnungen zwischen den beiden Gewalten bedürfen zum Teil der Rationalisierung und Erleichterung. Die Rollen der parlamentarischen Kommissionen, der bundesrätlichen Delegationen, der Departemente, der Bundeskanzlei, der Parlamentsdienste, teilweise der Fraktionen in jenem Zusammenwirken sind nicht durchwegs klar, und es können deswegen unnötig Friktionen mit Auswirkungen auf die kohärente Staatsleitung auftreten. In Betracht fallen bereits hier - wie auch in den nachfolgend skizzierten Bearbeitungsbereichen - Regelungen der Volksrechte. In den vorliegenden Bearbeitungsbereich gehören die Wahlen in den Bundesrat, die Bestellung des Bundespräsidiums und der Leitung der Bundeskanzlei, soweit diese Fragen nicht in den fünften Bearbeitungsbereich verwiesen werden wollen. Die Neuerungen können - je nach Ergebnis der Abklärungen und der abzuwägenden Beurteilungen - neue Verfassungsregelungen nötig machen. Mit Sicherheit sind Gesetzesrevisionen erforderlich, insbesondere die Überholung des Geschäftsverkehrsgesetzes; Erlasse tieferer Stufe werden betroffen sein.

Dieses erste Thema hat ein erhebliches Gewicht für die Führung des Bundes, und seine kundige Bearbeitung, an der sich auch schon Organe des Parlaments zusammen mit dem Bundesrat beteiligen sollten, ist für das Gelingen der Staatsleitungsreform ausschlaggebend.

152.2 **Rechtssetzungsprozess**

Der Staat wird - ausser noch über die Finanzhaushaltsentscheide und die Staatsvertragschlüsse - wesentlich gestaltet und geführt durch den Erlass von innerstaatlichen Rechtsnormen. Die Rechtssetzung bringt nach herkömmlicher Umschreibung einerseits Organisationsrecht hervor und andererseits bestimmt sie staatlich gewolltes Verhalten des Einzelnen und der Gesellschaft. Im Vorgang der Rechtssetzung wird ein Grossteil der politischen Aktivität entfaltet, Politik wickelt sich weitgehend in der Form der Rechtssetzung ab (vgl. aber auch unten Ziff. 152.3). Staatsführung bedeutet demzufolge auch in erheblicher Ausdehnung Lenkung und Gestaltung des Rechtssetzungsprozesses, und der Staat ist soweit gut regiert und gesteuert, als seine Rechtssetzung inhaltlich und politisch wohlgeordnet und sachlich richtig verläuft.

Im Bund scheint derzeit der Rechtssetzungsprozess nicht im bestmöglichen Zustand zu sein. Der vorvorgelegten gründlichen Überprüfung und grundlegenden Beurteilung bedarf die Frage, wer alles an der Rechtssetzung vom sog. Vorverfahren bis zum Schlussentscheid

beteiligt sein soll, welche Verfahrensweisen für die Setzung richtigen Rechts und für die damit verknüpfte politische Auseinandersetzung heutzutage geeignet erscheinen, welche Erlassformen schliesslich aus den Prozeduren hervorgehen sollen. Es braucht Klärungen darüber, was in die Formen der Verfassung, des Gesetzes, der Verordnung gehört, ob noch weitere Formen in der Tat nötig sind (z.B. die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse), ob und allenfalls welche Schranken für Rechtssetzungsakte bestehen. Klarheit ist zur Tragweite und Dichte des sog. Legalitätsprinzips samt dem Vorbehalt und dem Vorrang des Gesetzes zu schaffen. Die gebotenen, Ordnung, Klarheit und Wirksamkeit bringenden Neuerungen können Verfassungsrevisionen, Revisionen des Geschäftsverkehrsgesetzes, des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, des Publikationsgesetzes, allenfalls weiterer Gesetze und nachgeordneter Erlasse erheischen.

Dieses zweite Thema hat nicht eine "nur juristische" Bedeutung, wie irrtümlich mitunter angenommen wird. Es ist nach dem ersten Thema - und mit diesem vielfach verbunden - das zentrale Reformproblem für eine zeitgemässe Staatsführung.

152.3 Justizreformen

Die Gerichtsbarkeiten, die dem Bunde anvertraut sind, schützen das Individuum vor Rechtsverletzungen, die von anderen Individuen ausgehen, aber auch vor solchen, die die Gemeinwesen hervorrufen. Der Bund und seine Organe sind vor allem durch eine ausgedehnte Verwaltungsgerichtsbarkeit unter Justizkontrolle; aber auch weitere Gerichtsbarkeiten können unmittelbar oder mittelbar den Bund erfassen. Mit dem Rechtsschutz wird nicht allein die konkrete Rechtsverletzung geahndet, sondern es wird auch das gesetzte Recht (vgl. oben Ziff. 152.2) interpretierend geklärt und vor allem fortgebildet (objektivrechtliche Funktion der Rechtsprechung). Internationale Gerichtshöfe können ähnliche Wirkungen auf die schweizerische Rechtsordnung ausüben, derzeit insbesondere die Rechtsprechung zur Europäischen Menschenrechtskonvention, und es gilt, die schweizerische Rechtspflege inhaltlich und verfahrensmässig in Kongruenz mit der internationalen Rechtsprechung zu halten. Zu erwähnen ist schliesslich, dass ein Teil der Verwaltungsrechtspflege des Bundes immer noch verwaltungsintern verläuft und in der Verwaltung endet, also nicht auf die richterliche Gewalt übergeht, so dass z.B. die Regierung eine Reihe letztinstanzlicher Rechtspflegeentscheide trifft. Nachdem der Bund 1968 eine grössere Reform der öffentlich-rechtlichen Rechtspflege durchgeführt und bis 1991 laufend ergänzt und korrigiert hat, ist, verbunden mit der erheblichen Zunahme der Rechtspflegefälle, eine schwer durchschaubare und mitunter komplizierte Situation in der Rechtspflege entstanden. Die Gerichte des Bundes sind überlastet. Die Verfahrensordnungen sind teilweise kompliziert. Eine umfassende Überprüfung scheint sinnvoll zu sein. Dazu ist erneut offen und zu entscheiden, wie der Bund die Verfassungsgerichtsbarkeit gestalten wolle. Schon wegen der internationalen Rechtsprechung, die damit zusammenhängt, sind Revisionen zu prüfen.

Weitaus mehr, als es in der Öffentlichkeit und selbst in Behörden bemerkt wird, finden Staatsleitungsvorgänge statt, wenn Höchstgerichte, namentlich das Bundesgericht in der öffentlich-rechtlichen Rechtsprechung, urteilen. Ein bemerkenswert grosser Teil der Verwaltungsführung des Bundes liegt in den Händen der Bundesrichterinnen und Bundesrichter in Lausanne und Luzern. Selbst dann, wenn anscheinend geringfügige Entscheide fallen, können Verwaltungslenkungen und staatssteuernde Akte von erheblicher Tragweite ergehen. Wird die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgeweitet, kann der Anteil der Justiz an der Staatsleitung sprunghaft ansteigen. Die möglichen Neuerungen werden Verfassungsbestimmungen, das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege und wahrscheinlich gerichtliche Verfahrensgesetze (Prozessgesetze) einbeziehen.

Der dritte Bearbeitungsbereich ist breiter als das Thema der Reform von Staatsführungsinstitutionen. Aber die Staatsleitung ist davon wesentlich mitbetroffen. Und wo eine umfassende Justizreform durchgeführt wird, wie sie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit der Einsetzung einer entsprechenden Expertenkommission bereits eingeleitet hat, wird in grossem Ausmass und einschneidend Staatsleitungsreform betrieben. Die engen Verbindungen mit den übrigen Bearbeitungsbereichen sind denn auch unübersehbar. Die bereits eingeleiteten Arbeiten können somit ebenfalls in den Zusammenhang mit der Reformphase 2 gestellt werden.

152.4 Erneuerungen in der föderativen Staatsführung

Dass die Eidgenossenschaft als Bundesstaat konstituiert bleiben soll, ist unbestritten, und dass sie eine substantielle föderative Ordnung sein soll, in der die Gliedstaaten etwas gelten und bei der Bildung des Bundeswillens tatsächlich erhebliche Wirksamkeit entfalten, ebenso. Die zunehmende Internationalität, in die die Schweiz notwendigerweise eingebunden ist, sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandlungen können jedoch dazu führen, die Bedeutung und die Wirkkraft der Kantone zu schmälern: Die Ausdehnung ihrer selbstgeführten Autonomiebereiche droht zu schrumpfen, und ihr Anteil an der Staatsleitung des Bundes wird enger. Die Führung des Gesamtstaates kann so in die - auch in anderen Bundesstaaten feststellbare - Fahrbahn zentralistischer Steuerungen geraten, vorwiegend darum, weil auf diese Weise die gewichtigen Entscheidungsvorgänge offenbar einfacher und rascher abgewickelt werden können. Die Kantone ihrerseits legen nicht immer betonten Wert auf Selbstführung und autonome Gestaltung, vor allem wenn erhebliche finanzielle Lasten damit verbunden sind. Eine gewisse Zwiespältigkeit herrscht sowohl im Bund als auch in den Gliedstaaten. Die Staatsleitung des gesamten Staats - Bund mitsamt den Kantonen - kann darob in Unsicherheiten und Beeinträchtigungen geraten.

Das Führungsproblem im föderativen Staat ist keine oder nur am Rande bemerkbare Folge der sachlichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Dieses Thema soll an dieser Stelle nicht aufgegriffen werden. Hier geht es darum, die politisch-staatsgestaltende Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zeitgemäss zu ordnen. Zu prüfen sind neue

Verfahren und Institutionen, um den spezifischen föderativen Zusammenhalt zu klären und zu festigen. Die Mitwirkung der Kantone an der Staatsführung des Bundes kann sich nicht allein auf dem traditionellen "Weg der Mitwirkung der Gliedstaaten an der Bildung des Bundeswillens" ergeben; es sind auch neue, für die Kantone wirksame, für den Bund sachlich nützliche Wege zu finden; und es ist die Gewissheit zu sichern, dass auf tüchtige und die Gesamtheit der Eidgenossenschaft achtende Führung der Gliedstaaten auch künftig vertraut werden kann. Die Synthese beider unentbehrlichen Staatsebenen (Bund und Kantone) im Staatsleitungsbereich gewährt erst die taugliche institutionelle Staatsführung der Eidgenossenschaft. Es können einige Verfassungsneuregelungen und weit gestreute gesetzliche Normierungen nötig werden.

Der vierte Bearbeitungsbereich ist für die Bewahrung substantieller (und nicht nur formaler) Bundesstaatlichkeit unter den veränderten Verhältnissen für den Zusammenhalt des Bundes, für die fortwährend zu erneuernde Integration und für die Handlungsfähigkeit des schweizerischen Staates insgesamt ein Staatsleitungsproblem höchster Ordnung.

152.5 Reform des Regierungsorgans des Bundes

In der Phase 1 (Reform 1993) wird dem Regierungsorgan des Bundes, also dem Bundesrat, und der Verwaltungsführung die Gestalt gegeben, in der die Regierungsobliegenheiten und die Lenkung der Verwaltung nach den Notwendigkeiten der Gegenwart und der übersehbaren Zukunft tauglich und wirksam wahrgenommen werden können. Die Begrenzung liegt darin, dass die Bundesverfassung in dieser ersten Reformphase unverändert bleibt. Dadurch wird das Regierungssystem (im weiteren Sinne dieses Wortes) unangetastet gelassen, soweit es im geschriebenen Verfassungsrecht zum Ausdruck kommt. Im Rahmen dieses geschriebenen Rechts werden aber inhaltlich bedeutsame Modifikationen getroffen: Materiell wird das Regierungssystem verändert; es erfährt Effizienzsteigerungen, Anpassungen an veränderte Umstände, Veränderungen der Gangart und der Aktivierungsmöglichkeiten.

Nach den heute feststellbaren Bedürfnissen können, wie mehrmals gesagt, die Institutionen der Staatsführung auch beim neuen Stande, den die Reform 1993 herbeiführt, nicht stehen bleiben. Sie wird der Fortbildung bedürfen. Deswegen ergibt sich ein fünfter Bearbeitungsbereich der Reformphase 2, welcher der Regierungsform gewidmet ist.

Da in den bisherigen parlamentarischen Erörterungen das Schwergewicht auf diesem einen Bereich gelegen hat, soll über dessen Behandlung in der Phase 2 nachstehend in einer besonderen Ziffer 153 die Rede sein.

153 Die Regierungsform gemäss der Phase 2

Es ist bereits dargelegt worden, dass der Bundesrat es nicht für sinnvoll hält, das bisherige schweizerische Regierungssystem grundsätzlich und gänzlich aufzugeben und sich entweder

einem parlamentarischen Regierungssystem - etwa nach der Ausgestaltung Österreichs, der deutschen Bundesländer, der Bundesrepublik Deutschland oder gar Grossbritanniens - oder einem Präsidialsystem zuzuwenden. Dieses schweizerische Regierungssystem beizubehalten, schliesst jedoch nicht aus, an ihm grosse oder nuancierende Änderungen vorzunehmen. Wenn die Phase 2 demnach beim schweizerischen Grundentscheid bleibt: Kollegialordnung, feste Amtsdauer, keine vorzeitige Parlamentsauflösung, Wahlbefugnisse des Parlaments für die Regierung, Kooperationsinstitutionen, so werden nach der Reform 1993 organische Fortbildungen vorzunehmen sein.

Von den diskutierten Modellen, die der Zwischenbericht vom 23. November 1991 dargelegt hat (BBl 1992 II 1049 ff.), fallen, wie bereits in Ziffer 13 vorgezeichnet, ernsthaft nur dasjenige mit einer "Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates unter Stärkung des Präsidiums" (Modell B) und dasjenige mit einem "Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien" (Modell C) in Betracht. Dass diese beiden Modelle Varianten zulassen und dass unter ihnen bis zu einem gewissen Ausmass Mischungen gewählt werden können, ist bekannt. Indessen darf die Grundsatzdiskussion vorerst durchaus bezüglich der einfachen Grundmodelle geführt werden. Freilich sind bei einem endgültigen Entscheid alle Einzelheiten und Differenzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen.

Beide Grundmodelle B und C sind mit Vorteilen und Nachteilen versehen. Zusammengefasst kann beim Modell B (Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates) hier folgendes hervorgehoben werden: Die Aufgabenlast der einzelnen Regierungsmitglieder wird verringert, der Umfang der einzelnen Departemente wird kleiner, die Dispositionsmöglichkeiten der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher können zunehmen, die Angleichungen an ausländische Regierungsorgane mit ihren Ressortaufschlüsselungen werden erleichtert. Sollen die Ziele der Erweiterung erreicht werden, wird man mit mindestens 11, eher mit 13 oder gar 14 Mitgliedern rechnen müssen. Die Grösse des Kollegiums, die Zahl der departementalen Ressorts und die steigenden Koordinationsbedürfnisse auf Regierungsebene erfordern ein führungskräftiges Präsidium. Seine Stärke kann durch eine heraushebende Wahl, durch eine verlängerte Amtsdauer, durch Kompetenzzuweisungen, durch effektiv steuerungsfähige Instrumentierung gegenüber dem Kollegium und gegenüber den Departementen - alles gegebenenfalls kumulativ - erreicht werden. Zu erwägen sind Varianten, die der Präsidentin und dem Präsidenten Vorschlagsrechte für die Wahl der anderen Regierungsmitglieder einräumen. Das interne Kontrollsystem bedarf einer der Strukturierung und Kompetenzverteilung angepassten Dichte. Gegengewichte gegen das Risiko eines überstarken Präsidiums, ohne die Institution des Präsidiums der Führungsstärke zu berauben, sind dosiert einzurichten. Gesamthaft gesehen, dürfte das Grundmodell B die bisherige Kollegiumsidee einengen und eine monistische Führungsart begünstigen, die reale und politische Präsenz der Regierung im In- und Ausland erweitern und zugleich ihr innerstaatliches Gewicht erhöhend oder senkend verändern.

Was das Modell C angeht, d.h. bei der konsequenten Einschlebung einer weitgehend eigenständigen Führungsebene für die Departementsleitungen unter einer gubernativen Oberlei-

tung durch das abgehobene Regierungsorgan, sticht hervor, dass die Gesamtaufgabe der Regierung und Verwaltungsführung prinzipiell getrennt wird. Das Regierungsorgan kann ganz erheblich entlastet, die Verwaltung sachgemäss breit angelegt und auf einer zweiten Ebene straff, jedoch ressortgerecht differenziert geführt werden. Die Kollegiums-idee wird auf der Regierungsebene gestärkt, auf der zweiten Ebene noch zugelassen, das Präsidium politisch und machtmässig nicht hervorgehoben. Kontroll- und Verantwortlichkeitsordnung können vereinfacht werden, ohne dass von vornherein das Risiko gegenteiliger Tendenzen, also einer Verwischung dieser Ordnung, völlig ausgeschaltet wäre; es wird eine besondere institutionelle Umsicht nötig sein, die getrennten Kompetenzen der beiden Ebenen und ihre Verantwortlichkeiten transparent zu halten. Politische und geltungsmässige Konkurrenz oder Rivalität unter den verschiedenen Ebenen und Verantwortlichen sind systembedingt und lassen sich institutionell nur begrenzt tilgen. Was die Wahlen für die erste und für die zweite Ebene betrifft, liegen unterschiedliche Verfahren näher denn eine einheitliche Prozedur. Gesamthaft gesehen, dürfte dieses Grundmodell C den mit der Reform 1993 eingebrachten Änderungen (insbesondere Staatssekretärinnen und Staatssekretären und Koordinationseinrichtungen) am nächsten kommen.

Im Modell B (Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates) liegen die strukturellen und funktionellen Hauptprobleme in der Wahrung der Einheit der (immer noch kollegial angelegten) Regierung und in der Position des Präsidiums. Im Modell C (Aufteilung von Regierung und Verwaltungsführung auf zwei Ebenen) liegen sie in der Verknüpfung von Regierungs- und Fachministerebene.

Eine definitive Festlegung auf eines der beiden Grundmodelle B oder C mit der Auswahl aus Submodellen, Mischungen und Varianten in ihren Differenzierungen, also auf eine einzige, ganz bestimmt beschriebene detaillierte und fixierte Regierungsform, soll jetzt, mit Beginn der Reformphase 1, noch nicht getroffen werden. Dem Bundesrat und der Bundesversammlung muss ein vernünftig breiter Gestaltungs- und Handlungsspielraum offen bleiben, um in der Phase 2 jene Lösung zu wählen, die dannzumal die geeignetste ist.

Massgeblich für die Wahrung der Entscheidungsfreiheit sind im übrigen folgende Motive:

- Erstens ist die Ausgestaltung des Regierungsorgans wesentlich davon mitbestimmt, wie die übrigen vier Bereiche der Staatsleitung reformierend eingerichtet werden. Die Regierungsform ist längst nicht das einzige und - nach den Verbesserungen, die die Phase 1 bringen soll - nicht das vordringlichste Anliegen der fälligen institutionellen Staatsführungsreformen. Die Regierung ist z.B. strukturell und funktionell mit Bedacht auf die Gestalt, die Kompetenzen und die Arbeitsweise des Parlaments, auf die staatsleitenden Wirkungen der Justiz, auf die Rechtssetzungsprozesse einzurichten, und wie die föderativen Grundbeziehungen aussehen, gibt für etliche Ausprägungen der Regierungsform den Ausschlag. Die Gestalt der Regierung ist schliesslich mit der Art der Volksrechte eng verbunden. Die Kontroll- und Verantwortlichkeitsfrage hat bestimmende Kraft. Die Phase 2 bildet denn ein "Reform-Ensemble", eine zusammengehörige Thematik, die materiell unter Beachtung der Wechselbeziehungen im Verbunde zu bewältigen ist.

- Zweitens sind für eine veränderte Regierungsform Erfahrungen tunlichst zu nutzen und staatspolitische Auswirkungen zu erwägen. Die Reform 1993 bringt Erfahrungsgut, aus dem namentlich über die Tauglichkeit einer zweiten Führungsebene und damit über das Grundmodell C bald einmal zuverlässige Urteile gewonnen werden können. Ähnliches gilt für das Grundmodell B, indem die Anzahl der Bundesratsmitglieder und die Art der Verwaltungsführung abhängig sein wird, ob und wie Staatssekretärinnen und Staatssekretäre einzusetzen und auszustatten sind. Es wäre unzweckmässig, sich jetzt schon für eine ganz bestimmte Ordnung zu entscheiden, ohne von diesen Erfahrungen Gebrauch gemacht zu haben.
- Drittens sind bis jetzt neben den Bearbeitungen und Entscheidungen betreffend die Phase 1 zwar auch Möglichkeiten für die in der zweiten Reformphase zu treffende Lösung über das Regierungsorgan erwogen worden. Es sind institutionelle Varianten und Ausgestaltungen studiert und gegeneinander abgewogen worden. Möglich waren Vergleiche mit ausländischen Systemen und Ausformungen der Regierung im einzelnen. Doch werden die Vergleichbarkeiten und die Ausnutzung ausländischer Aussagen immer begrenzter, je spezifischer eine politisch, faktisch, soziologisch und geschichtlich auf die Schweiz zugeschnittene Neuordnung gesucht wird. Ferner konnten noch nicht alle erforderlichen Gesichtspunkte, namentlich die erwähnten Zusammenhänge mit den übrigen vier Bearbeitungsbereichen und mit dem gesamten gesellschaftlich-politischen Umfeld, das eine Regierungsform wesentlich mitprägt, erfasst werden. Es wäre unklug und geradezu leichtfertig, einen abschliessenden Entscheid über die Regierungsreform gerade jetzt zu treffen, wo die politisch-soziale Entwicklung schwankend verläuft und die beschleunigte Veränderung der internationalen Beziehungen noch keine verlässliche Beurteilung erlaubt. Das Jahr 1993 ist kein sicherer und einigermaßen ausgereifter Zeitabschnitt, um den internationalen Handlungsbedarf und die zweckmässige Dichte und Gestalt der internationalen Regierungsaktivitäten zu verankern. Sobald die Arbeiten für die Reformphase 1 abgeschlossen sind, werden aber die Untersuchungen auch bezüglich des künftigen Regierungsorgans innerhalb des erwähnten Beziehungsgeflechts vertieft und breit vorangeführt werden können.

16 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

161 Durchführung des Verfahrens

Am 1. Juni 1993 hatte der Bundesrat beschlossen, bei den politischen Parteien ein konferenzielles Vernehmlassungsverfahren zu einem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) durchzuführen. Dieses wird an die Stelle des Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR 172.010) treten. Der Vorentwurf entsprach bereits in weiten Teilen dem hier vorgeschlagenen Gesetz. Die grössten Abweichungen enthielt er in den Bestimmungen über die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, deren Rolle er lediglich in der Weise festlegte, dass allgemein von Vertretungsfunktionen sowie von Führungs-, Koordinations- und Beratungsfunktionen die Rede war und dass ihr Einsatz auf departementaler Stufe oder in

der Leitung einer Gruppe oder eines Amtes erfolgen sollte. Ferner wurde vorgeschlagen, anstelle der Generalsekretariate von zentralen Stabsstellen der Departemente zu sprechen, deren Leitung durch eine Generalsekretärin bzw. einen Generalsekretär oder durch eine Staatssekretärin bzw. einen Staatssekretär hätte wahrgenommen werden können.

Den Modus des konferenziellen Verfahrens wählte der Bundesrat angesichts der Dringlichkeit des Geschäfts. Am 8. Juli 1993 fand unter der Leitung des Bundeskanzlers eine Vernehmlassungskonferenz statt, zu der alle in der Bundesversammlung vertretenen Parteien eingeladen waren. Mündlich oder schriftlich äusserten sich die Regierungsparteien (FDP, CVP, SPS, SVP) sowie LPS, LdU, SD und GPS. Ohne die Kantone ausdrücklich zur Vernehmlassung einzuladen, wurden ihnen die Vernehmlassungsunterlagen zur Kenntnisnahme zugestellt; mit dem Hinweis indessen, dass auch sie zur Vorlage Stellung nehmen könnten. Zur Materie der Regierungsreform 1993 äusserten sich denn auch sieben Kantone (Bern, Uri, Obwalden, Nidwalden, Appenzell A.Rh., Graubünden, Aargau).

162 **Stellungnahmen der Parteien**

Die abgegebenen Stellungnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Zur Reformphase 1: Alle Regierungsparteien begrüssen die Regierungsreform 1993 grundsätzlich. Sie erachten das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz als wichtigen und eigenständigen Schritt und sind mit seiner Ausrichtung einverstanden. Alle vier Parteien betonen jedoch, dass in einer zweiten Phase weitere Schritte daran anschliessen müssen, die tieferegehende und weiterreichende Reformen zum Gegenstand haben.

Von den übrigen Parteien zeigt sich die LPS enttäuscht über die Reformvorlage, deren einzige Neuheit die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre seien. Sie will auf das Thema nicht eintreten, ohne Kenntnisse über den Gehalt der zweiten Phase zu haben. Die SD sieht die Vorlage für zu wenig präzis, um sie beurteilen zu können. Dem LdU erscheint der Vorentwurf des RVOG als nicht geeignet, eine angemessene Regierungsreform zu bewerkstelligen. Um eine grundlegende Regierungsreform mit Einschluss von Verfassungsänderungen sei nicht heranzukommen. Die GPS macht ebenfalls geltend, man könne nicht einer ersten Etappe zustimmen, ohne das Ziel der weiteren Reform zu kennen.

Alle Parteien, die sich dazu äussern (FDP, CVP, SPS, SVP, LPS, GPS), befürworten die in der Vorlage konzipierten Ziele und Massnahmen zur Entlastung des Bundesratskollegiums und zur Stärkung des Kollegialprinzips (Konzentration der Kollegiumstätigkeit und Konzentration auf die Kollegiumsaufgaben, Festlegung von Zielen und Strategien, Entlastungsmassnahmen, departementsübergreifende Koordination und Projektorganisation).

Das Konzept flexibler Führungs- und Verwaltungsstrukturen und die damit verbundene Erweiterung der Organisationskompetenz des Bundesrates finden grundsätzlich Zustimmung bei allen Parteien, die sich dazu vernehmen lassen (FDP, CVP, SPS, SVP, LPS, GPS). Die

FDP hält jedoch fest, dass die Organisationskompetenz des Bundesrates nicht unbeschränkt sein soll. Sie spricht sich für einen Genehmigungsvorbehalt des Parlaments aus. Sie erwartet, dass der Bundesrat seine Grundvorstellungen über die Neugestaltung der Departemente bereits in der Botschaft zum RVOG skizziert. CVP und SVP, die der erweiterten Organisationskompetenz des Bundesrates positiv gegenüberstehen, streichen die Funktion der parlamentarischen Budgetkompetenz als Kontroll- und Lenkungsmittel (Einflussnahme auf Zahl der Bundesämter, Personalfragen) heraus.

Die grundlegende Konzeption zur Einführung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären erfährt Zustimmung bei allen Regierungsparteien. Die SD sehen in der Einführung dieser Institution eine Entlastung des Bundesrates, vermissen aber eine präzise Aufgabenumschreibung. Ablehnend zur Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, wie sie das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz konzipiert, äussern sich die LPS und der LdU, skeptisch ist die GPS.

Durchwegs bei allen Parteien auf Kritik stösst die offene Funktionenumschreibung des Vorwurfs. Verlangt werden Konkretisierungen der Organisationskonzepte und Präzisierungen des Gesetzesentwurfs in bezug auf Funktionen und Einsatz der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. FDP und SVP betonen die Wichtigkeit der politischen (Mit-)Verantwortung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Nur wenn der Bundesrat ihnen auch tatsächlich Verantwortung übertrage, könne er sich wirksam entlasten. Die SVP hebt auch die Bedeutung für internationale Verhandlungen hervor: eine blossе Vertretungsfunktion der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ohne Verantwortungskompetenz zeitige keine Entlastungen. Die CVP kritisiert (aus dem Blickwinkel der Entlastung der Regierungsmitglieder von der operativen Departementsführung) einzelne Einsatzmöglichkeiten der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Sie spricht sich gegen die Möglichkeit aus, die Verantwortlichen der zentralen Stabsstellen der Departemente zu Staatssekretärinnen und Staatssekretären zu machen. Ebenso lehnt sie die Einsetzung von Personen mit alleiniger Beratungsfunktion als Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ab, da dafür der Status der persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genüge. Nur Personen, welche tatsächlich Führungs- und Vertretungsaufgaben hätten, seien mit Stellung und Funktion einer Staatssekretärin oder eines Staatssekretärs auszustatten. Nach Auffassung der SPS besteht die Gefahr, dass Abläufe und Koordination innerhalb und unter den Departementen verschlechtert werden, wenn Staatssekretärinnen und Staatssekretäre von der persönlichen Beraterrolle bis zur Departementsleitung alle denkbaren Aufgaben übernehmen können. Sie verlangt daher nach vertiefter Analyse des Einsatzkonzeptes. Aus ähnlichen Ueberlegungen vermisst die SVP klar definierte Funktionen der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Der LdU erachtet die vorgeschlagene Konzeption vor allem wegen der Probleme, die diese nach seiner Auffassung in den Beziehungen zwischen Regierung und Parlament hervorruft, als ungeeignet. Auch die GPS sieht Gefahren für das Verhältnis von Regierung und Parlament.

Zum Wahlmodus der Staatssekretäre: Während die SPS die alleinige Wahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre durch den Bundesrat bejaht, um die erforderliche Flexibilität in

der Führung der Departemente zu gewährleisten, verlangen die anderen Parteien die Bestätigung der Wahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre durch die Bundesversammlung, um ihnen durch die parlamentarische Bestätigung die notwendige politische Legitimation insbesondere in bezug auf die Kontakte mit dem Parlament und auf internationaler Ebene zu verschaffen.

Zur Reformphase 2: Alle Parteien betonen mit Nachdruck, dass weitere und weitergehende Reformschritte zu folgen haben, die unmittelbar an die erste Phase anschliessen. Zur Gestaltung der Regierungsform (Regierungsmodelle A-E) äussern sich die Parteien wie folgt: Die FDP neigt dazu, ein zweistufiges Regierungsmodell (Modell C) vorzuziehen gegenüber einer Erweiterung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates. Ein Übergang zum parlamentarischen Regierungssystem (Modell D) erscheint ihr nicht angezeigt. Für die CVP ist die Zahl der Departemente zu klein, als dass diese homogen gestaltet werden könnten. Sie befürwortet deshalb eine Vermehrung auf 11 bis 13, mit entsprechender Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates (Modell B). Einem zweistufigen Modell steht sie kritisch gegenüber; ein Konkurrenzmodell (parlamentarisches Regierungssystem) erachtet sie im Rahmen dieses Revisions schrittes als nicht diskutierbar. Die SPS ist skeptisch gegenüber einem zweistufigen Modell oder einem eigentlichen parlamentarischen Regierungssystem; die Zahl der Mitglieder des Bundesrates und der Departemente sei zu diskutieren, ebenso eine Stärkung des Bundespräsidiums. Nach Auffassung der SVP soll in erster Linie das Modell B weiterbearbeitet werden, unter eingehender Abklärung der Stellung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten. Die LPS favorisiert ein zweistufiges Modell, in welchem der Bundesrat zu einem fünfköpfigen Präsidial-Kollegium umgewandelt würde. Diesem unterstellt wären rund 15 Ministerinnen und Minister, die in politischer Verantwortlichkeit und unter der Oberleitung eines Mitgliedes des Bundesrates ein Ministerium leiten. Der LdU hält eine Lösung nur im Übergang zu einem parlamentarischen (bevorzugte Variante) oder präsidentiellen Konkurrenzsystem für möglich (Modelle D/E). Die GPS bevorzugt das Modell C. Die SD melden Bedenken gegen eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates an.

Im weiteren wird darauf hingewiesen, dass sich die zweite Reformphase nicht auf die Frage der Regierungsform beschränken dürfe, sondern materiell den gesamten Bereich der Staatsleitung aufzunehmen habe. Folgende Reformthematika werden genannt: der Modus der Bundesratswahl, der qualitative Ausbau der direkten Demokratie, die Gleichstellung von Frau und Mann in den politischen Institutionen, die Stellung des Parlaments, die Einwirkung intermeditärer Gewalten, der politische Entscheidungsprozess.

163 **Stellungnahmen der Kantone**

Jene Kantone, die sich materiell zur Vorlage äussern (Bern, Uri, Obwalden, Nidwalden, Appenzell A.Rh., Graubünden, Aargau), begrüssen grundsätzlich deren Konzeption und Ausrichtung (Stärkung des Kollegialprinzips, flexible Führungs- und Verwaltungsstrukturen, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre).

Zentraler Punkt der Bemerkungen sind die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Die Kantone Bern, Nidwalden, Graubünden und Aargau betonen die Wichtigkeit der Kontakte zwischen Bund und Kantonen. Sie unterstützen die Bestimmung, wonach der Bundespräsident die Beziehungen des Bundes mit den Kantonen in gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Natur betreut. Ebenso findet Zustimmung, dass der Verkehr mit kantonalen Regierungen Sache des Bundesrates und der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher ist. Bern, Nidwalden, Appenzell A.Rh., Graubünden und Aargau heben die Bedeutung der direkten und regelmässigen Kontakte zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen hervor und unterstreichen, dass diese Kontakte nicht an Staatssekretärinnen und Staatssekretäre abgetreten werden sollen, sondern in der Tat durch Mitglieder des Bundesrates zu pflegen seien. Bern und Graubünden weisen darauf hin, dass die Kantone zu wesentlichen Entscheidungen des Bundesrates, die ihre Stellung in zentraler Weise betreffen, frühzeitig zu konsultieren seien. Aargau erkennt in der Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre auch die Schaffung von Handlungsspielraum für den innenpolitischen und insbesondere den föderalistischen Dialog. Zur Stärkung ihrer Bedeutung sollten die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre durch das Parlament bestätigt werden.

Verschiedene Kantone erwarten, dass weitere Reformschritte eingeleitet werden (Uri, Appenzell A.Rh., Graubünden). Die Intensivierung der politisch-staatsgestaltenden Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund und die Mitwirkung der Kantone an Bundesentscheidungen sind dabei Reformbereiche, die für die Kantone von besonderem Interesse sind. Aargau betont, dass im Rahmen der Reformbestrebungen generell dem koordinierenden und kooperativen Zusammenhalt des Gesamtstaates unter Führung des Bundesrates noch vermehrt Beachtung zu schenken sei.

164 **Umsetzung der Vernehmlassungsergebnisse**

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens führten - neben diversen Änderungen untergeordneter Bedeutung - insbesondere zu einer Überarbeitung der Konzeption der Staatssekretäre. Es resultierte ein neu formulierter Artikel 41 RVOG. Die Staatssekretäre sollen jetzt - neben den Vertretungsfunktionen - insbesondere mit Führungsfunktionen ausgestattet werden. Dies soll auf verschiedenen Verwaltungsstufen möglich sein: von der Leitung der gesamten Departementsverwaltung bis zur Führung eines Bundesamtes. Für die Details sei auf die einzelnen Erläuterungen im besonderen Teil der vorliegenden Botschaft verwiesen. Aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens Abstand genommen wurde auch von der vorgesehenen Möglichkeit, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ausschliesslich als Stabschefs von Departementen einzusetzen. Diese Funktion sollen - wie bisher - die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre wahrnehmen. Werden diese aber mit wichtigen Führungs- und Koordinationsaufgaben betraut, können sie zu Staatssekretärinnen und Staatssekretären gewählt werden.

Bezüglich Wahlmodus der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre beharrt der Bundesrat darauf, dass keine Bestätigung durch ein parlamentarisches Gremium vorzusehen ist.

Zur Konkretisierung der Phase 2 der Regierungsreform wird auf die Ausführungen in Ziffer 15 hievor verwiesen.

2 Besonderer Teil

21 Gesetzesvorlage und konkretisierendes Organisationsrecht

Das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ist ein staatsrechtliches Grundentscheidungs-gesetz, welches verschiedener konkretisierender Verordnungen und weiterer Erlasse bedarf. Deren Ausarbeitung muss parallel zu den parlamentarischen Beratungen der Gesetzesvorlage geschehen, so dass das Gesetz mitsamt Ausführungsbestimmungen sogleich nach Abschluss des Referendumsprozederes in Kraft gesetzt und angewendet werden kann.

Im besonderen geht es um die Ausarbeitung folgender Verordnungen:

- *Organisationsverordnung des Bundesrates* (Art. 23 RVOG): Ausführungsbestimmungen wie etwa zu Vorbereitung, Organisation und Ablauf der Verhandlungen des Bundesrates, zu Einzelheiten über Unvereinbarkeiten mit anderen Tätigkeiten oder über Verwandtenausschluss, zu Fragen der Information auf Stufe Bundesrat, zu Planungs-, Koordinations- und Beratungsorganen, zu überdepartementalen Projektorganisationen.
- *Departements- und Ämter(ver)ordnung*: (Art. 48 RVOG): Zusammensetzung der einzelnen Departemente aufgrund der Ämter; Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter: Aufzählung aller Bundesämter, Beschreibung ihrer Aufgaben. Die Ämter werden - als Elemente der Kontinuität - auf Verordnungsstufe fixiert. Dies gilt nicht mehr - wie bisher - für die Zuweisung der Ämter an die Departemente sowie für die departementsinternen Organisationen, insbesondere auch die Gruppenbildung, welche als Elemente der Flexibilität neu durch einfache Beschlüsse des Bundesrates festgesetzt werden. Erstmals aktuell wird eine Neuorganisation der Departemente im Anschluss an die Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates Ende 1995.
- *Verordnung über die Übertragung von Zuständigkeiten zum Entscheid* (Art. 51 RVOG): Es geht um die Ablösung der geltenden Delegationsverordnung (SR 172.011) durch eine neue Ordnung. In dieser Bestimmung liegt erhebliches Entlastungspotential für den Bundesrat und seine einzelnen Mitglieder, sofern systematisch alle Delegationsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Die Dienststelle für Verwaltungskontrolle des Bundesrates hat einen entsprechenden Untersuchungsauftrag.
- *Verordnung betreffend die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bzw. Teil einer Verordnung für höchste Kader* (Art. 45 RVOG): Festlegung ihrer Aufgaben und Stellung sowie der Besoldung, Folgen der Beendigung der Funktion.

Möglicherweise lässt sich für die in den Artikeln 48, 51 und 52 vorgesehenen Regelungen eine neue Ordnung finden, und zwar dergestalt, dass zunächst in einer Art von Grundsatz-

verordnung alle bestehenden Bundesämter erwähnt und deren Aufgabenfelder überblicksmässig aufgezählt werden sowie die allgemeinen Kriterien für die Delegation von Entscheidungs- und von Rechtssetzungsbefugnissen umschrieben werden. In zweiter Linie liessen sich die Einzelfestlegungen über Organisation, detaillierte Aufgaben und Zuständigkeiten zum Entscheid in einer Reihe von (teilweise erst allmählich entstehenden) Spezialerlassen für die einzelnen Organisationseinheiten niederlegen.

22 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Das neue Gesetz soll das Bundesgesetz vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG]; SR 172.010) ablösen. Dem bisherigen Gesetz darf man zuschreiben, dass es seine Dienste gut erfüllt hat und dass es ihm gelungen ist, die Tauglichkeit von Regierung und Verwaltung in den rasch zunehmenden Veränderungen von Staat, Gesellschaft und internationalem Umfeld grundsätzlich zu sichern. Wenn sich jetzt wieder ein beachtlicher Reformschritt aufdrängt (vgl. oben Ziff. 12), so hätten die dafür erforderlichen rechtlichen Bestimmungen vielleicht in einer grösseren Gesetzesrevision als Gesetzesnovelle untergebracht werden können. Dieses Vorgehen erweist sich indessen nicht als zweckmässig. Denn die vorgeschlagenen Neuerungen sind erheblich; viele neue Bestimmungen lassen sich systematisch und begrifflich nicht organisch und leicht verständlich in das bestehende Gesetz einfügen; die inhaltlichen Schwergewichte des neuen Erlasses verlagern sich. Ein gänzlicher Neuerlass macht das Reformbemühen sichtbar.

Die Überschrift schon zeigt Veränderungen an: Es wird ausdrücklich auch die Organisation der Regierung, nicht nur, wie bisher, die der Verwaltung genannt. Mit der Voranstellung der Regierung wird unterstrichen, dass dieser eine erhöhte Bedeutung im neuen Recht zukommt.

Der neue Erlass bemüht sich um Konzentration. Er soll das zum Ausdruck bringen, was der Gesetzgeber als wichtige und wesentliche organisatorische Festlegung von allgemeiner und relativ bleibender Natur erachtet. Regelungen, die diese Bedeutung nicht haben und die raschen Änderungen zugänglich sein müssen, sollen in Erlassen von tieferen Stufen untergebracht werden. Das Organisationsgesetz für die Regierung und die Verwaltung nimmt nach Sinn und Gewicht richtigerweise eine Stellung zwischen der Verfassung und den Regelungen für die detaillierte Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten ein. Es bringt für die Exekutive (Regierung und Verwaltung), was im Sinne des Artikel 85 Ziffer 1 BV des Gesetzes würdig und bedürftig erscheint, den Gesetzgeber nicht unnötig beansprucht und der Regierung die Eigenverantwortung für die gleichsam tägliche Aufgabenerfüllung überantwortet. Was eine Regierung zu tun und wie sie es zu tun hat, lässt sich wesensgemäss nur begrenzt durch Rechtsnormen festlegen, rechtlich erzwingen oder sanktionieren. Ähnliches gilt für etliche Bereiche der Verwaltungsführung. Demzufolge ist die Gesetzgebung gezwungen, mit relativ hochabstrakten Begriffen, mit Zielnormen, mit allgemeinen steuernden Verhaltensanweisungen oder gelegentlich umgekehrt mit präzisen, aber nur punktuellen Detailvorschriften ih-

re Anordnungen zu treffen. Der Hauptgrund für die begrenzte rechtliche Normierbarkeit liegt darin, dass die Führung, die letztlich das Wesen des Regierens auch in der rechtsstaatlichen Demokratie ausmacht, in Aktivität, Initiierung, kreativem Hervorbringen und freiem Gestalten bei kritischer Gesamtschau besteht. Regieren ist auch Handeln nach den gegebenen und oft unerwarteten Umständen. Solche Tätigkeiten können nur ausschnittsweise durch Rechtssätze ausgelöst und gelenkt werden. Dieses unausweichliche Verhältnis von Recht und Regieren erfordert eine spezifische Art des rechtlichen Organisierens, in dem Zielsetzungen hervorstechen und im übrigen das auf diese Ziele gerichtete freie Handeln möglich bleibt. So ist ein Organisationsgesetz für die Regierung und die Verwaltungsführung mit anders gebauten Bestimmungen ausgestattet als etwa das Obligationenrecht oder das Strafrecht oder das Prozessrecht.

Aufbau des Gesetzes: Im ersten Titel werden die organisatorischen Grundlagen für die Regierung und für die Bundesverwaltung umrissen sowie die Grund- und Leitsätze zusammengefasst, die vor allem die verfassungsrechtliche Stellung der Regierung im Gewaltengefüge kennzeichnen und ihre Hauptziele nennen. Der zweite Titel trifft die Normierungen für das Organ Regierung (Regierung im organisatorischen Sinne) und für dessen Funktionen (Tätigkeiten, Handlungen; Regierung im formellen Sinne). Der dritte Titel befasst sich alsdann mit der Verwaltung (Verwaltung im organisatorischen Sinne) und deren Führung. Der vierte Titel regelt Zuständigkeiten, Planung und Koordination; der fünfte Titel schliesslich nimmt Einzel- und Schlussbestimmungen auf. (Die vielfältigen Tätigkeiten der Verwaltung sind in einer Grosszahl von Einzelgesetzen des Verwaltungsrechts geordnet und sind nicht Gegenstand eines Verwaltungsorganisationsgesetzes.)

Die Trennung von Regierung und Verwaltung im Gesetz ermöglicht klarere Regelungen als da, wo Regierung und Verwaltung als eine einzige Organgruppe dargestellt und die Normierungen vermischt getroffen werden. Indessen hebt diese systematisch begründete Trennung zweierlei nicht auf: Erstens gehört das Organ Regierung, das zunächst für sich selber steht, auch zur Verwaltung; es nimmt hierarchisch deren Spitze ein, und unter seinen Funktionen gibt es eine lange Reihe, die Verwaltungstätigkeit, nicht regierende Tätigkeit darstellt (z.B. der Erlass von Verfügungen). Zweitens ist die "Tätigkeit Regierung" zwar zum grossen Teil dem "Organ Regierung" anvertraut. Doch gibt es auch regierende Tätigkeiten, welche die Verwaltung, vorweg die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, ihre Stäbe und die Amtsleitungen, wahrzunehmen haben (z.B. beim internationalen Geschäftsverkehr). Der Gesetzgeber darf sich mit Fug herausnehmen, die begrifflich, systematisch und wissenschaftlich komplizierte und für das Laienpublikum manchmal missverständliche Situation vereinfachend darzustellen. In der Ausführung des Gesetzes gilt es freilich vielfach, dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Regierung und Verwaltung einerseits getrennt betrachtet und behandelt werden können, andererseits zusammengehören und in dieser Zusammengehörigkeit eine Einheit bilden. Als Einheit werden sie namentlich behandelt, wenn sie mit anderen Organgruppen (Gewalten), wie Parlament oder Gerichte, in Beziehung treten.

Erster Titel: Grundlagen

Artikel 1 Die Regierung

Die Bestimmung nimmt Artikel 95 BV auf, indem sie an Artikel 1 VwOG anknüpft. Die Überschrift unterstreicht, dass der Bundesrat die Regierung des Bundes ist. Diese ihre Stellung zu nennen, empfiehlt sich einmal gegenüber dem Ausland, wo der dort ungewohnte Ausdruck "Bundesrat" mitunter nicht als Regierungsorgan verstanden wird. Sodann ist - eher landesintern und zur Minderung von Missverständnissen, die immer wieder auftreten - festgehalten, dass der Bund in der Tat und rechtens eine Regierung hat, dass der Bundesrat kein ausführender Ausschuss einer omnipotenten Bundesversammlung ist, dass der Bundesrat aber auch kein von der unmittelbar-aktiven Staatsleitung abgehobenes kollektives Staatsoberhaupt darstellt.

Absatz 2 wiederholt Artikel 95 BV. Solche Wiederholungen, die rechtens entbehrlich wären, empfehlen sich, wenn das Gesetz für sich allein, informativ selbständig verstanden und gedeutet werden muss. Die Klärung ist auch angezeigt, dass die Regierung im engen und eigentlichen Sinn aus sieben Mitgliedern zusammengesetzt ist, die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre (Art. 40 ff. und Art. 17 Abs. 4) also nicht dazuzurechnen sind.

Artikel 2 Die Bundesverwaltung

Während sich Artikel 1 mit dem Organ Regierung befasst, normiert Artikel 2 die Elementarstruktur der Bundesverwaltung. Damit bringt der Artikel die gleichzeitig vorhandene Trennung und Verknüpfung von Regierung und Verwaltung, wie sie einleitend dargestellt worden sind, zum Ausdruck.

Absatz 1 bestimmt die obersten Einheiten der Bundesverwaltung: die Departemente und die Bundeskanzlei. Sie bilden die allgemeine und zentrale Administration. Auch departementsübergreifende Koordinationseinrichtungen (Projektorganisationen, Ausschüsse) gehören dazu. Absatz 2 umreißt die Grundstruktur der Departemente: Sie gliedern sich in Gruppen (sofern einige Ämter zu Gruppen zusammengefasst werden) und Ämter (vgl. Art. 48-50) und verfügen je über ein Generalsekretariat (vgl. Art. 46 und 47).

Absatz 3 bringt zum Ausdruck, dass sich der Bestand der Bundesverwaltung nicht in dieser zentralen Verwaltung erschöpft. Zur Bundesverwaltung zählen auch die dezentralisierten Verwaltungseinheiten, die zwar in irgendeiner Form den Departementen angehören, aber durch ihre Organisationserlasse eine mehr oder weniger spezifische und unter sich unterschiedliche Stellung zugewiesen erhalten haben (z.B. Eidg. Alkoholverwaltung, ETH, PTT, SBB).

Nicht zu dem in den vorhergehenden Absätzen verwendeten Begriff der Bundesverwaltung zählen hingegen die ausgegliederten Träger von Verwaltungsaufgaben nach Absatz 4 (mittel-

bare Bundesverwaltung in etlichen Schichten; vgl. auch Art. 8 Abs. 4). Darunter fallen öffentlich-rechtliche Organisationen mit ausgeprägter organisatorischer Eigenständigkeit (z.B. Nationalbank, SUVA). Ihnen gegenüber nimmt der Bundesrat lediglich punktuell eine Spitzenstellung ein (z.B. Wahlen). Schliesslich stehen auch gemischtwirtschaftliche oder privatrechtliche Organisationen, die mit Verwaltungsaufgaben betraut werden, ausserhalb der Bundesverwaltung.

Artikel 3 Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit

Die Bestimmung setzt vornehmlich die geschriebenen und ungeschriebenen Zweckartikel der Bundesverfassung auf die Ebene der Regierung und der Verwaltung um und sucht zeitgemässe Formulierungen.

Absatz 1 gibt der Geltung des Legalitätsprinzips für Regierung und Verwaltung Ausdruck. Die Bundesverwaltung wird gesondert aufgeführt, um das Missverständnis schon zu Beginn zu vermeiden, dass nur der Bundesrat die unmittelbar rechtliche Einbindung zu beachten hätte, während die Bundesverwaltung erst mittelbar über die bundesrätliche Einbindung auf das Recht verpflichtet werde. Selbstverständlich sind Bundesrat und Bundesverwaltung durch viele weitere Vorgaben verpflichtet, insbesondere durch den Voranschlag, durch politische Richtlinien, durch praktische Handlungsmaximen. Allein, solche Vorgaben sind vom Recht nicht abgelöst, sondern getragen oder zumindest durch rechtliche Rahmen umhegt. Sodann verlangt Absatz 1, dass Regierung und Verwaltung nach den Zielen handeln, die aus Verfassung und Gesetz fliessen. Ihre Tätigkeit ist danach auszurichten und so zu gestalten, dass sie diesen Zielen Genüge tun können.

Absatz 2 ruft zunächst den verfassungsmässigen Auftrag der Behörden in Erinnerung, die Rechte der Bürgerinnen und Bürger - worin auch ihre Freiheiten eingeschlossen sind (Art. 2 und 5 BV) - zu beachten und zu fördern. Der letzte Satzteil legt eine neue, wichtige Zielsetzung fest: die aktive Kooperation und Koordination aller Organe in Bund und Kantonen soll durch Bundesrat und Verwaltung gefördert werden. In der Bestimmung sind die Gedanken vorherrschend, dass die mannigfachen Kooperationen und Koordinationen des Antriebes bedürften, und zwar vornehmlich durch Organe, die den gesamtheitlichen Überblick über die Gemeinwesen am ehesten besitzen und die über die geeigneten Instrumente verfügen. Die Zusammenarbeit in den Kantonen zu fördern, bedeutet nicht, die Kantone unter Druck und Zwang zu setzen, kantonsintern Kooperation und Koordination nach den Vorstellungen des Bundes zu betreiben. Es geht in der Tat um förderndes Anregen gegenüber den Kantonen, zumal da, wo diese vernetztes Bundesrecht vollziehen. Die verfassungsrechtliche Grundlage für diese impulsgebende Tätigkeit der Bundesorgane liegt vorwiegend in Artikel 102 Ziffer 2 BV (Bundesaufsicht) und Artikel 5 BV (Garantie der funktionsfähigen Organisation eines Kantons).

Absatz 3 nennt weitere Maximen zeitgemässer Ausrichtung. Diese werden mit den Begriffen der Zweckmässigkeit - in die Elemente der Verhältnismässigkeit eingeschlossen sind - und der Wirtschaftlichkeit - in der Sparsamkeit sowie Effizienz und Effektivität ihren angemessenen Platz haben - gekennzeichnet.

Der ganze Artikel 2 wird äusserlich karg gehalten. Es klingt kein appellatives Pathos an, und die verwendeten Begriffe sind dem Alltag entnommen. Ton und Stil sollen - wie bei den anderen Bestimmungen dieses Gesetzes auch - durch ihre Nüchternheit die Lebendigkeit und die normative Aufforderung der Grundsätze dauerhaft bewahren.

Artikel 4 Politische Verantwortlichkeit

Die sog. rechtliche Verantwortlichkeit des Bundesrates und seiner Mitglieder, d.h. die vermögensrechtliche und die strafrechtliche Haftung für ihr Tun und Lassen, sind im Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (SR 170.32) geordnet. Eine disziplinarische Verantwortlichkeit für die Regierungsmitglieder besteht nicht. Artikel 4 erwähnt jedoch nun ausdrücklich die weitere und praktisch wichtigste Art der Verantwortlichkeit, nämlich die für die Regierungshandlungen, für die jemand politisch einsteht: Es ist der Bundesrat als Kollegium. Das einzelne Mitglied des Bundesrates hat gemäss Artikel 36 Absatz 1 für seine Departementsführung die politische Verantwortung zu übernehmen. Die Kollegiumsobligationen dagegen treffen das Gesamtorgan, von dem die Handlungen oder Unterlassungen denn auch ausgehen. Die politische Verantwortlichkeit ist das Hintreten vor die Bundesversammlung und die Öffentlichkeit, das Rede- und Antwortstehen, das Entgegennehmen von Beanstandungen, aber auch von akzeptierender Billigung. Hingegen sind nach dem heute geltenden schweizerischen Regierungssystem keine unmittelbaren Sanktionen damit verbunden.

Artikel 5 Überprüfung der Bundesaufgaben

Es gehört zu den grossen Führungsproblemen eines Staates, laufend im Auge zu behalten, ob die Aufgaben des Staates, die ihm aufgetragen sind, notwendigerweise beibehalten werden. Und ebenso ist zu prüfen, ob neue Staatsaufgaben aufzunehmen sind. Massstab für ihre Fortführung oder den Verzicht auf die weitere Erfüllung oder die Neuaufnahme sind zunächst die Ziele, die sich aus Verfassung und Gesetz ergeben. Zu überprüfen sind aber auch die Ziele selbst, nämlich ob sie begründeterweise bestehen, ob sie geändert oder aufgegeben werden sollen. Es sind demnach drei Ebenen in Kontrolle zu halten: die Ziele selbst, die Beachtung der Ziele, die Notwendigkeit einer bestimmten Aufgabe zur Zielerfüllung. Selbstverständlich verleiht Artikel 5 dem Bundesrat keine Zuständigkeit, Ziele und Aufgaben eigenmächtig zu ändern, sofern ihre Festlegung nicht ohnehin in seiner Kompetenz liegt. Wo Verfassungs- und Gesetzesrecht, wo Staatsvertragsrecht oder andere Quellen Ziele und Aufgaben unzulänglich bestimmen, soll jedoch gemäss Artikel 5 der Bundesrat vor allem

dank seiner Initiierungsbefugnisse darauf hinwirken, dass Änderungen vorgenommen werden. Diese Kontrolle der Staatsaufgaben und der Ziele ist kein Monopol des Bundesrates. Der Bundesversammlung steht ein reiches Instrumentarium für gleiche Überprüfungen zur Verfügung. Weitere Staatsorgane, insbesondere das Bundesgericht, sind mit ähnlichen Befugnissen ausgestattet. Doch das von Struktur und Funktion her geeignete Organ für die Prüfung der Aufgabenerfüllung ist der Bundesrat, dem die Wahrnehmung in Artikel 5 ausdrücklich zur Pflicht gemacht wird.

Zweiter Titel: Die Regierung

Erstes Kapitel: Der Bundesrat

I. Abschnitt: Funktionen

Der erste Abschnitt umschreibt in den grossen Zügen die Tätigkeiten des Bundesrates. Er bringt auf diese Weise auch einen realitätsbezogenen Eindruck darüber zustande, in wieviele Tätigkeitsbereiche des Staates die Regierung aktiv einbezogen ist. Der Begriff der Regierung im organisatorischen Sinne erlangt substantiellen Gehalt von ihren Tätigkeiten oder Handlungen her. Es tritt zutage, dass dieses Staatsorgan nicht hinreichend erfasst und charakterisiert ist, wenn man es allein als "Spitze der Vollziehungsgewalt" hinstellt. Es hat insbesondere Führungsobliegenheiten in beinahe allen Sparten staatlicher Aufgaben wahrzunehmen. Dieser in der Verfassung angelegte Auftrag auferlegt der Regierung eine hohe Aktivität und eine ständige Präsenz. Im heutigen Staat steigern sich diese Führungsverpflichtungen. Es ist nicht denkbar, die führende Stellung und die grundlegende Aufgabenfülle der Regierung zu reduzieren. Denkbar und nötig ist indessen, ihre Tätigkeiten möglichst auf das Wesentliche und Wichtige zu sammeln, sie durch geeignete qualifizierte Kräfte zu unterstützen und sie von drittrangigen Verpflichtungen zu entlasten. Der erste Abschnitt zeigt das weite und spannungsreiche Betätigungsfeld des Bundesrates zusammenfassend auf.

Artikel 6 **Regierungsobliegenheiten**

Bekanntlich ist es bisher nicht gelungen, das Regieren (Regierung als Funktion und Aufgabe) präzise zu definieren. Das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 hat den Versuch unternommen, wesentliche Elemente dieser Funktion zu umschreiben. Der Versuch ist von einzelnen Fachleuten kritisiert worden. Verbesserte Umschreibungen sind indessen nicht vorgelegt worden. In der Praxis hat jene gesetzliche Darlegung gute Dienste geleistet, und die Brauchbarkeit bestätigt die Tatsache, dass etliche Kantone die Festlegung des Bundes teilweise oder ganz übernommen haben. Artikel 6 nimmt Artikel 3 VwOG erneut auf, allerdings in einer weniger lehrbuchmässigen Aufzählung und ergänzt durch einige Obliegenheiten, die mittlerweile grösseres Gewicht gewonnen haben. Es sind auch ein paar neue Begriffe aufgenommen worden, die bisher kaum als "gesetzestauglich" betrachtet worden wären,

heutzutage aber zum beinahe geläufigen Wortschatz vornehmlich im privatwirtschaftlichen Organisationsbereich geworden sind (z.B. Strategien, Führungsfähigkeiten).

Absatz 1 bestätigt die Notwendigkeit zur breiten, vollen und ständigen Verfolgung dessen, was im In- und Ausland geschieht, sich abzeichnet oder als Trend aufkommt. Daraus fliesst die laufende Lagebeurteilung, die den Ausgang für die regierenden Aktivitäten bildet. Das mögen Selbstverständlichkeiten sein. Sie auszusprechen und zum normativen Gebot zu erheben, sichert aber der Regierungstätigkeit die solide und tragfähige Grundlage in der politischen, sozialen und zivilisatorisch-technischen Realität.

Absatz 2 bildet das Kernstück der regierenden Tätigkeit. Es muss die Regierungspolitik, d.h. das staatsleitende Entscheiden und Verhalten, bestimmt werden. Zielsetzungen sind Ausdruck davon. Dass diese klar sein sollen, versteht sich wiederum von selbst, verdient aber doch die besondere Erwähnung, um die Anstrengung anzuspornen, der Bundespolitik die Überzeugungskraft und Befolgung zu sichern. Mit dem Begriff der Strategien ist vorwiegend die mit hohen Zielsetzungen verbundene Bestimmung der "grossen Aktivitäten" des Staates mit ihren Auswirkungen auf das Gemeinwesen, die Gesellschaft (einschliesslich die Wirtschaft) und die internationalen Beziehungen angesprochen. Das im politischen Umfeld recht unbestimmte Wort der Strategie soll hier vor allem das Gewichtige, Bedeutungsvolle, Grossdimensionierte und oft lange Zeit Wirksame anzeigen. Satz 2 des Absatzes 2 verhält die Regierung, ihre regierenden Entscheide nach Satz 1 in die Tat umzusetzen, und zwar nicht irgendwie und irgendwann, vielmehr wirkungsvoll und zur richtigen Zeit. Absatz 2 heisst die Regierung, ihre Führungskraft und ihren Führungswillen wirksam zu Geltung zu bringen.

Absatz 3 legt mehr als bisher Gewicht auf die dem Bundesrat zustehenden Wahlen, aus denen insbesondere geeignete Führungskräfte für die Schlüsselpositionen der Bundesverwaltung hervorgehen sollen. Mit der Einsetzung des tüchtigen Führungspersonals ist die personelle Seite der bundesrätlichen Führungsaufgabe jedoch noch nicht abgeschlossen. Der zweite Satzteil verhält die Regierung, die Führungsfähigkeiten der Verantwortlichen zu fördern. Auf welche Weise die Förderung stattfinden soll, sagt das Gesetz bewusst nicht. Es sind die je geeigneten und zeitgemässen Förderungsmethoden zu wählen.

Absatz 4 auferlegt dem Bundesrat, die Verbindung mit der Öffentlichkeit zu pflegen, was gegenüber bisherigen Auffassungen eine Intensivierung und zeitgemässe Verhaltensweise im Verkehr mit dem Volk in seiner unorganisierten Form wie in Gestalt von Organisationen erfordert. Die Anweisung im ersten Satzteil findet eine Ausgestaltung in den Artikeln 10 und 11. Über die Pflege der Verbindung mit der Öffentlichkeit hinaus, die jetzt betont wird, bleibt die alte Regierungsobliegenheit bestehen, die Eidgenossenschaft nach innen und nach aussen zu repräsentieren. Der Staat und das Land werden durch den Bundesrat dargestellt. Im völkerrechtlichen Verkehr traditionell diplomatischer Art nimmt das Kollegium die Stellung des "Staatsoberhauptes" ein. Im Landesinnern wird der Kollegiumscharakter der Regierung unterstrichen. Der Bundesrat, nicht die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident,

nicht ein einzelnes Mitglied des Bundesrates repräsentiert den Gesamtstaat. Für die vorwiegend sichtbare Vertretung müssen freilich die genannten Mitglieder des Bundesrates, die ihrerseits für das Kollegium auftreten können, ermächtigt werden (vgl. Art. 26 und 27).

Absatz 5 streicht eine bisher im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnte, im Verfassungsrecht freilich enthaltene und in der Praxis zurückhaltend wahrgenommene Funktion heraus: den Einsatz für die innerstaatliche Integration der Eidgenossenschaft. Die gesellschaftliche Entwicklung namentlich der letzten Zeit hat den Pluralismus vorangetrieben und vielfältige Zersplitterungen heraufgeführt, welche die Wahrung der staatlichen Einheit erschweren. Dazu treten zunehmend Erscheinungen wie Privatisierung, Autonomisierung, Personalisierung, Individualisierung, Staatsabwendung, die als Ausdruck der Zeit nicht unterdrückt werden dürfen und sollen, zu denen aber einigende und konsensuale Kräfte Gegengewichte bilden müssen. Die obersten Staatsorgane haben dafür zu sorgen, dass die Eidgenossenschaft als Staat bestehen bleibt und als geordnete Einheit politisch, kulturell und wirtschaftlich Wirksamkeit behält. Die Behörden - und unter ihnen vorwiegend der Bundesrat - haben solche einheitsstiftenden und zusammenführenden Aufgaben in geeigneter Weise wahrzunehmen.

Absatz 6 legt normativ eine Prioritätenordnung fest: Die Regierungsobliegenheiten beanspruchen gegenüber den anderen Aufgaben des Bundesrates Vorrang (alt: Art. 3 Abs. 2 VwOG). Es wird von Gesetzes wegen eine Gewichtsverteilung vorgenommen, die den Bundesrat auf seine dominante Funktion verpflichtet.

Artikel 7 Rechtssetzung

Artikel 7 weist auf die Partizipation des Bundesrates am Prozess der Rechtssetzung hin. Er hält fest, was der Bundesrat im Bereiche der staatslenkenden und staatsgestaltenden Zentralfunktion, der Rechtssetzung auf verschiedenen Stufen, wahrzunehmen hat. Vgl. im weiteren auch die Ausführungen im Zusammenhang mit der Reformphase 2 (Ziff. 15).

Artikel 8 Führung der Bundesverwaltung

Das Verwaltungsorganisationsgesetz (Art. 4) äussert sich zurückhaltend zur Führung der Bundesverwaltung und vermeidet selbst das Wort "Führung", das bis vor wenigen Jahren in der schweizerischen Rechtssprache betreffend den Staat verpönt war. Mit gewandelten Einstellungen, die "Führung" auch in demokratischen Gebilden gebieten, ist es wieder verwendungsfähig. Es drückt kräftiger und anschaulicher als das Wort "Leitung" aus, dass der Bundesrat gegenüber der Verwaltung nicht nur die hierarchische Spitze darstellt, sondern auch tatsächlich die bestimmende und lenkende Rolle zu spielen hat (vgl. auch Art. 34 und 35). Die Regelung des Artikels 8 beleuchtet die bedeutendsten Belange dieser Führung. Dass Führung der Verwaltung auf der Grundlage und im Rahmen von Verfassung und Gesetz stattfinden muss, versteht sich von selbst, ist aber auch noch ausdrücklich in Artikel 3 niedergelegt.

Absatz 1 legt die sog. Organisationsgewalt (Zuständigkeit zum Organisieren) bezüglich der Bundesverwaltung dar. Verfassung und gesetzliche Festlegungen vorbehalten, hat der Bundesrat die Organisation zu treffen, und Organisation heisst hier: Bestimmung der Strukturen, Funktionen, Verfahren und Personalordnung. Dass diese Aufgabe - immer Normierungen durch Verfassung und Gesetz ausgenommen - dem Bundesrat zufallen muss, ergibt sich daraus, dass er erstens die politische Verantwortung für das umfassende Verwaltungshandeln trägt und dass er zweitens die Verwaltung aus nächster Nähe kennt und gleichwohl die Distanz zu ihr hat, die es braucht, um sie kritisch zu bewerten und andauernd Verbesserungen vorzunehmen. Wer jene Verantwortung trägt und diese Position verfassungsrechtlich zugewiesen bekommen hat, muss notwendigerweise über die ergänzende Zuständigkeit zum Organisieren verfügen. Sonst läuft letztlich die Verantwortung leer, und die Organisation agiert ohne ordnende Kraft. Die Organisationsgewalt des Bundesrates ist unter anderem auf die Ziele der Zweckmässigkeit (vgl. auch Art. 3 Abs. 3) und der Anpassung an veränderte Verhältnisse ausgerichtet. Diese Hervorhebung in Absatz 1 auferlegt dem Bundesrat, die Bundesverwaltung organisatorisch auf dem bestmöglichen Stand zu halten, Entbehrliches abzuwerfen, Verkrustungen aufzubrechen, neuen Situationen und Entwicklungen Rechnung zu tragen. Die "Bürokratisierung" im landläufigen Sinn ist ständig zu bekämpfen. Die geschilderte Maxime der beweglichen und zeitgemässen Verwaltung bedeutet nicht, die Verwaltung in ständiger Veränderung und Unruhe zu halten. Denn die Verwaltung hat auch eine stabilisierende, Verlässlichkeit und Sicherheit verschaffende Aufgabe, die hohes Wissen und gefestigtes Können zugunsten des Bürgers und des Gemeinwesens erfordert. Der Bundesrat hat in diesem Spannungsfeld von Mobilität und Stabilität die jederzeit taugliche und tüchtige Verwaltungsorganisation zu suchen und zu bestimmen. Die Konzeption des neuen Gesetzes treibt indessen doch den mobilen, erneuernden Faktor an, im Bewusstsein nämlich, dass diese Seite der Organisationsgewalt eher der anstrengenden Förderung bedarf als der Gegenpol.

Absatz 2 setzt das innovative Bemühen in den Vordergrund, aber nicht zum Zwecke findiger Erneuerung um des blossen Erneuerns willen, sondern zum Zwecke, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu heben. Dabei schwingt - wie schon in Artikel 3 Absatz 3 - nicht die Idee mit, die Verwaltungsorganisation "apparatenhaft" oder "technisch" zur Ausdehnung und überdimensionierten Perfektion zu treiben. Vielmehr sollen die gestellten und auf ihre Notwendigkeit ständig überprüften Aufgaben der Verwaltung nach Massgabe der Wirtschaftlichkeit (vgl. Art. 3 Abs. 3) erfüllt werden, also die Verwaltung als Organisation im Mass gehalten und auf die wirklich notwendigen Strukturen, Funktionen, Verfahren und Personalbestände begrenzt bleiben.

Absatz 3 greift auf Artikel 102 Ziffer 15 BV zurück und betont, dass die dem Bundesrat übertragene allgemeine und gesamtheitliche Aufsicht über die Verwaltung ständig und systematisch, nicht nur spontan-zufällig und punktuell wahrgenommen werden soll.

Absatz 4 geht davon aus, dass die Bundesverwaltung im weiten und eigentlichen Sinn des Begriffs nicht nur aus der sog. Zentralverwaltung oder der unmittelbaren Verwaltung, die

streng in die Linien- und Stabsorganisation der Departementalordnung eingebunden ist, besteht. Vielmehr gibt es reich gestufte und vielfältig geformte Verwaltungseinheiten, die als sog. mittelbare Bundesverwaltung mehr oder weniger weit ausgegliedert sind und mehr oder weniger Autonomie geniessen. Diese dezentralisierte Bundesverwaltung - die nicht von der örtlichen Plazierung abhängt - reicht von einfachen Anstalten bis zu hochgradig selbständigen Einrichtungen wie der Unfallversicherungsanstalt und der Nationalbank. Institutionen der mittelbaren Bundesverwaltung sind prinzipiell der Aufsicht des Bundesrates auch unterstellt. Allein, der Grad und die Weite der Aufsicht ist hier ganz verschieden gestaltet und in aller Regel in den Organisationserlassen dieser dezentralisierten Einheiten je gesondert geordnet. Absatz 4 ruft in Erinnerung, dass es diese Aufsichten gibt, dass sie auch wahrgenommen werden müssen, dass sich die dezentralisierten Einheiten dieser Aufsicht gefallen lassen müssen. Damit ist zugleich betont, dass die mittelbaren Verwaltungseinheiten zur Bundesverwaltung gehören, also kein Eigenleben führen. Schliesslich erwähnt Absatz 4 den Tatbestand, dass es Organisationsgebilde (meist privatrechtlicher oder dann gemischtwirtschaftlicher Natur) gibt, denen Bundesaufgaben übertragen werden (z.B. Transporte, Kommunikationen, Energieerzeugung), ohne dass diese Gebilde zur Bundesverwaltung mittelbarer Art gezählt werden, aber gleichwohl aus dem Zentrum heraus zu beaufsichtigen sind. Wie diese weitere Form der Beaufsichtigung vorzunehmen ist, lässt sich nicht einheitlich und allgemeingültig bestimmen. Es ist den jeweiligen Sonderbestimmungen zu entnehmen.

Artikel 9 Rechtspflege

Der Bundesrat ist immer noch in recht zahlreichen Fällen der verwaltungsinternen Rechtspflege oberste Entscheidungsinstanz. Ihn von dieser Aufgabe gänzlich oder doch grösstenteils zu entlasten, ist ein Nahziel der weiteren Reformen. Indessen kann dies nicht mit einer einfachen Streichung im vorliegenden Gesetz geschehen, sondern es bedarf der materiellen Überprüfung und der Revision des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Bundesrechtspflege (SR 173.110) unter dem Gesichtswinkel der prozessualen Gesetzgebung. So kann Artikel 9 die bisherige Bestimmung (Art. 6 VwOG) dem Inhalte nach vorläufig noch beibehalten, zumal da das Bundesrechtspflegegesetz ohnehin bald einer Gesamtrevision unterzogen werden wird.

Artikel 10 Information der Öffentlichkeit

Die erörterte Aufgabe des Bundesrates, mit der Öffentlichkeit Verbindung zu pflegen (Art. 6 Abs. 4), wird in Artikel 10 detailliert, und zwar bestimmter, ausführlicher und inhaltlich reicher als im bisherigen Recht (Art. 8 VwOG). Dabei meint hier der Begriff der Information die Kundgaben und Aussagen, die von den Behörden ausgehen, und zwar als Tatsachen, Meinungen, Auskünfte, Erklärungen, nicht nur als Eröffnung von Fakten.

Absatz 1 stellt den Grundsatz voran, dass offen und umfassend orientiert wird. Diese Grundhaltung leitet sowohl den Bundesrat selbst, wo er durch eines oder mehrere seiner Mitglieder oder durch seine Regierungssprecherin oder seinen Regierungssprecher informiert, als auch seine Einrichtungen und Hilfspersonen, die ihrerseits die Informationsdienste wahrnehmen. Die gewählte Formulierung gibt dem Bundesrat das Mandat, Transparenz zu schaffen, und trägt der wachsenden Bedeutung der Information Rechnung.

In Absatz 1 ist ein Auftrag enthalten, der seinerseits eine geordnete und verantwortliche Tätigkeit erfordert. Der Bundesrat sorgt dafür, dass die gesamte Verwaltung nach den Grundsätzen von Absatz 1 informiert. Die Artikel 33, 39 und 58 treffen dafür organisatorische Vorkehrungen.

Absatz 2 enthält Anordnungen über die Gestaltung und Gegenstände der Information. Der Bundesrat hat nicht nur zu informieren wie bisher, "soweit ein allgemeines Interesse" an dieser Information besteht, sondern frühzeitig und kontinuierlich. Dabei muss er für eine einheitliche Information sorgen, was eine Koordination seiner Informationsanstrengungen bedingt. Dass diese Tätigkeit sich der jeweils geeigneten Informationsinstrumente bedienen darf und muss, ist, weil selbstverständlich, nicht gesondert festzuhalten.

Offene und umfassende Information hat naturgemäss gewisse Grenzen, nämlich die, wo überwiegende öffentliche oder private Interessen es gebieten. Mithin sind der umfassenden Information dort Schranken gesetzt, wo materielle oder funktionale Gründe für eine Beschränkung der Information vorliegen. Das ist der Fall, wenn wesentliche, schutzwürdige Interessen (öffentlicher oder privater Natur) an der Geheimhaltung die Interessen an einer uneingeschränkten Information überwiegen. Solche Schranken sind durch besondere Bestimmungen (z.B. im Strafrecht, in Grundrechten, in einzelnen Verwaltungsgesetzen) zu bezeichnen, wie Absatz 3 festhält.

Artikel 11 Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Die Information nach Artikel 11 macht noch nicht die ganze Verbindung des Bundesrates mit der Öffentlichkeit aus, wie Artikel 6 Absatz 4 sie aufführt. Es gehört dazu der weite Begriff der Kommunikation. Der Bundesrat, und nach seinen Intentionen auch die Bundesverwaltung, pflegen "Kontakte" mit der Öffentlichkeit. Kommunikation bedeutet neben der schon erwähnten Information: reale Begegnung, Teilnahme an Veranstaltungen, Ansprachen, Medienkonferenzen, aber auch und vor allem Gespräch, Erörterung, Meinungsaustausch, dialogische Auseinandersetzung, Richtigstellung, Entgegnung, Aufnahme von Widerspruch usw. Die Formen der Kommunikation führt das Gesetz nicht auf, dies bliebe unzulänglich. Entscheidend ist, dass eine Gegenseitigkeit zwischen Behörden und Bevölkerung waltet: Der Bundesrat ist offenes Ohr und aufnahmebereit, darf und muss aber prinzipiell darauf zählen, dass die Öffentlichkeit ihm ebenso begegnet. Solche kommunikative Demokratie ist auf verständigen Sinn und gegenseitige Respektierung angewiesen. Sie bedeutet nicht, dass der

Bundesrat auf seine Führungsfunktion (vgl. insbesondere Art. 6 Abs. 2, 4 und 5), die ihm auch gegenüber der Öffentlichkeit aufgetragen ist, verzichtet und sich durch Unsicherheiten, die in den pluralistischen Gesellschaften unvermeidlich walten, bestimmen lässt; aber Artikel 11 möchte erreichen, dass die Regierung nicht in Einseitigkeit und in Abgeschlossenheit ihre Entscheide fällt, dass die Öffentlichkeit umgekehrt die Überlegungen und Handlungen des Bundesrates und der Verwaltung kennen lernt.

Der Begriff der Öffentlichkeit schliesst die Kommunikation von vermittelnden organisierten handlungsfähigen Institutionen ein (politische Parteien, Interessenorganisationen, Vereine, Massenmedien usw.), erweitert sich aber auf Direktkontakte.

2. Abschnitt: Verfahren und Organisation

Die Stärkung des Kollegiums ist ein Hauptanliegen der Reform 1993. Sicherzustellen sind Stellung und Funktion des Bundesratskollegiums als tatsächliches Regierungsorgan. Dieses Regierungsorgan ist kein monokratisches Einzelorgan, sondern setzt sich aus sieben einander sachlich und rechtlich gleichgestellten Mitgliedern zusammen. Um seine Funktions- und Handlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten, bedarf es der Zusammenführung seiner Mitglieder zur Einheit des geschlossenen Kollektivorgans. Das Kollegium wirkt auf eine ganzheitliche Führung hin. Es richtet sich auf ein Gemeinschaftsziel aus und tritt mit einem einheitlichen Willen in Erscheinung. Das Regierungskollegium muss daher mehr sein als eine bloss registrierende Formalkonferenz, welche Anträge aus den Departementen zu eigenen Beschlüssen erhebt; es muss auch mehr sein als eine schlichtende Kollisionskonferenz, welche sich darauf beschränkt, einen Ausgleich zwischen widerstrebenden Departementsinteressen herbeizuführen. Der Bundesrat als selbsttätiges Kollegium soll in seiner Mitte, gewissermassen aus sich selbst heraus, die zentralen Punkte seiner Regierungspolitik entwickeln und den Rahmen für die Umsetzung der Politik umschreiben. Er initiiert und gibt Impulse. Er entfaltet Lenkungs- und Gestaltungskraft. Der Führungsprozess soll vom Kollegium ausgehen, von "oben nach unten" fliessen und nicht umgekehrt. Zu diesem Zweck soll sich das Kollegium auf die Behandlung von Wichtigem, Wesentlichem und Bedeutendem konzentrieren; zugleich wird es von Fragen von untergeordneter Bedeutung entlastet. Sowohl für die Gesamtheit des Kollegiums als auch für seine einzelnen Mitglieder haben die wesentlichen Kollegiumsgeschäfte Priorität. Ein Mitglied des Bundesrates muss in erster Linie Mitglied des einen und ganzen Regierungskollegiums sein; es soll nicht seine Rolle der Departementsführung über jene der Mitgliedschaft im Kollegium stellen. Das Kollegialprinzip beansprucht normativen Vorrang gegenüber dem Departementalprinzip.

Artikel 12 Verhandlungen

Absatz 1 bezweckt die einleitend dargestellte Konzentration des Kollegiums auf Wichtiges: auf Geschäfte von wesentlicher Bedeutung und politischer Tragweite. Der Bundesrat berät

und entscheidet diese Geschäfte. Mithin hat er die Obliegenheit, die Kernfragen der Staatsleitung im Kollegium selbst zu erörtern, im kollegialen Diskurs zu entwickeln. Entscheide zu den Kernfragen muss er im Kollegium selbst fällen; er soll sie faktisch nicht einfach den Departementen überlassen. Der Artikel nennt Beispiele solcher Kernfragen: Festlegung der Regierungspolitik (i. S. von Art. 6 Abs. 2), grundlegende Planungen, wegleitende Beschlüsse im Rechtssetzungsverfahren und in Finanzangelegenheiten, wichtige Personalentscheide. Das bedeutet beispielsweise für die Gesetzgebung, dass Verfassungs- und Gesetzesvorlagen prinzipiell nicht Einzelgeschäfte bestimmter Departemente, sondern staats- und gesellschaftsgestaltende Aufgaben des Bundesrates als Kollegium sind; oder für die Finanzplanung, dass sie zwar zu grossen Teilen Aufgabe des Finanzdepartements ist, jedoch in der Gesamtverantwortung des Kollegiums steht. Das Kollegium widmet sich demnach Bedeutendem und Wichtigem. Damit wird aber nicht ausgeschlossen, dass es sich auch mit sachlich an sich Sekundärem befasst, wenn dieses aufgrund bestimmter Umstände von grosser politischer Relevanz wird, eben politische Tragweite entwickelt.

Absatz 2 ist Komplementärnorm zum vorhergehenden Absatz. Er entlastet das Kollegium im Interesse der Konzentration der Beratungen auf das Eigentliche und Wichtige. Jene Geschäfte, welchen die Eigenschaft des Wichtigen nicht zukommt (weder von wesentlicher Bedeutung noch von politischer Tragweite), die aber aus zureichenden Gründen gleichwohl der Sanktion durch den Bundesrat bedürfen, nicht jedoch der ausgiebigen mündlichen Beratung, erledigt er in einem schriftlichen Beschlussverfahren. Damit kann die Beschlussfassung des Bundesrates unter Wahrung des Kollegialprinzips (Begrüssung aller Mitglieder des Bundesrates) beschleunigt und vereinfacht werden; die Sitzungen des Bundesrates werden von "Routinegeschäften" entlastet. Aus Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 1 fliesst jedoch auch eine Art Delegationsverbot: Das schriftliche Beschlussverfahren darf nur auf untergeordnete Kollegiumsgeschäfte angewendet werden. Geschäfte von wesentlicher Bedeutung bedürfen der kollegialen Beratung, wie sie Absatz 1 verlangt.

Das schriftliche Beschlussverfahren kann beispielsweise so gestaltet werden, dass alle Anträge, für welche die Mitglieder des Bundesrates innert angemessener Frist die Zustimmung erklären bzw. kein Begehren um Traktandierung stellen, als beschlossen gelten. Die Einzelheiten des Verfahrens kann der Bundesrat in der Organisationsverordnung (Art. 23) regeln.

Die heutige Praxis der Präsidialverfügung (nach Art. 23 des geltenden Verwaltungsorganisationsgesetzes) kommt einem schriftlichen Beschlussverfahren nahe: Bevor die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident eine Präsidialverfügung unterzeichnet, wird ein Mitbeteiligungsverfahren der betroffenen Departemente durchgeführt. Bei Einwänden wird das Geschäft auf die Traktandenliste des Bundesrates gesetzt. Die Geschäfte, welche durch Präsidialverfügung erledigt werden können, sind durch einen Bundesratsbeschluss bezeichnet. Die neue Regelung ersetzt nun weitgehend diese Praxis der Präsidialverfügung. Sie kann aufgrund ihrer verstärkten Verankerung im Kollegialprinzip thematisch weit mehr aufnehmen - und damit grössere Entlastungseffekte zeitigen - als die derzeitige Handhabung der Präsidialverfügung, die sich auf den Entscheid von Angelegenheiten untergeordneter Be-

deutung und förmlicher Natur beschränkt (zur eigentlichen Präsidialverfügung: s. Erläuterungen zu Art. 25).

Artikel 13 **Vorgaben**

Dieser Artikel bezieht sich auf die Geschäfte von wesentlicher Bedeutung oder politischer Tragweite, wie sie Artikel 12 Absatz 1 aufführt. Die Bestimmung geht realistischerweise davon aus, dass die Geschäfte des Bundesrates eingehender Vorbereitungen bedürfen, welche nicht allein durch die Mitglieder des Kollegiums bewerkstelligt werden können. Der Bundesrat ist auf das Wissen und die Sachkunde der Verwaltung angewiesen. Intention dieser Norm ist, dass der Bundesrat für diese Vorbereitungsarbeiten einen Rahmen absteckt und Ziele vorgibt. Es ist zu vermeiden, dass wichtige Geschäfte erst im Regierungskollegium behandelt werden, wenn sie durch die präparierenden Verwaltungseinheiten bereits zu einer entscheidungsreifen Vorlage verdichtet worden sind. Notwendig ist vielmehr, dass wesentliche inhaltliche Impulse durch das Kollegium gegeben werden. Es soll während der Präparationsphase auch Zwischenentscheide fällen und Weichenstellungen vornehmen. Die Vorgabe inhaltlicher Ziele und Rahmen ist eine zentrale politische Führungsaufgabe des Bundesrates.

Artikel 14 **Mitberichtsverfahren**

Das Mitberichtsverfahren ist ein bereits dem bisherigen Recht bekanntes und in der Praxis differenziert genutztes Koordinations- und Präparationsverfahren, das den Bundesrat wesentlich entlastet. Es ermöglicht ihm, sich bei seinen Verhandlungen auf die materiellen Kernfragen zu konzentrieren, da einerseits untergeordnete Differenzen schon im Mitberichtsverfahren bereinigt werden können, sich andererseits inhaltlich gewichtige Differenzen bereits im Vorbereitungsstadium der Verhandlungen des Bundesrates herauskristallisieren. Artikel 14 verlangt denn auch, dass die dem Bundesrat zum Beschluss unterbreiteten Geschäfte, soweit möglich, bereits vor den Verhandlungen des Bundesrates bereinigt werden.

Wie bis anhin ist die formelle Leitung des Mitberichtsverfahrens in der Hand der Bundeskanzlei (Abs. 2). Sie hat die Kompetenz, das Verfahren zu regeln (generelle organisatorische Regelung, Erlass der entsprechenden Richtlinien und konkrete Leitung des Ablaufs, Termine usw.). Dazu gehört in der Praxis insbesondere auch das Sicherstellen angemessener Mitberichtsfristen.

Artikel 15 **Einberufung**

Der Artikel entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht. Der Begriff Verhandlungen bezieht sich auf jegliche Zusammenkünfte des Bundesrates: Er umfasst die regulären Sitzungen, die in der Praxis jeweils wöchentlich abgehalten werden, wie auch Klausurtagungen und allfällige weitere Verhandlungsformen des Bundesrates.

Absatz 4 erlaubt - entsprechend bisherigem Recht (Art. 16 VwOG) - , in dringenden Fällen vom ordentlichen Verfahren der Kollegiumsverhandlungen abzuweichen. Zweck der Norm ist, auch in dringenden Situationen Kollegialentscheide oder zumindest Konsultationen zu erwirken, solange als möglich eine Entscheidung durch das Kollegium zu suchen. Die Präsidialentscheidung (vgl. Art. 25 Abs. 2) ist subsidiär zum ausserordentlichen Verfahren. Die Kommunikationstechnologie ermöglicht Ersatzverfahren für die Kollegiumsverhandlungen (Telefonkonferenzen, Videokonferenzen usw.).

Artikel 16 Aussprachen und Klausurtagungen

Dieser Artikel bezweckt die intensive Auseinandersetzung des Regierungskollegiums mit Fragen von weitreichender Bedeutung. Er knüpft an die Intention von Artikel 12 Absatz 1 und 13 an: Der Bundesrat begnügt sich nicht damit, Vorlagen der Departemente zu sanktionieren, sondern betreibt in seiner Mitte "Strategieschöpfung" (vgl. Art. 6 Abs. 2). Diese Aufgabe bedarf ausreichender Zeit für die kollegiale Erörterung und Vertiefung. Die Regierung soll sich gewissermassen periodisch aus dem Tagesgeschäft zurückziehen, um sich langfristigen, grundsätzlichen und globalen Fragen zu widmen.

In der Regel führen Aussprachen und Klausurtagungen nicht bereits zu abschliessenden Entscheiden. Wenn jedoch Geschäfte bereits in Aussprachen oder Klausuren Entscheidungsreife erlangen, ist es dem Bundesrat unbenommen, im Rahmen dieser Verhandlungen abschliessende Entscheide zu fällen.

Artikel 17 Vorsitz und Teilnehmer

Der Artikel nimmt mit Ausnahme von Absatz 4 materiell die Bestimmungen des bisherigen Rechts auf.

Absatz 4 öffnet die Verhandlungen des Bundesrates der Präsenz der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Wenn sie ihre Vorgesetzten (im Interesse derer intensivierten Zuwendung zu den Kollegiumsobliegenheiten) tatsächlich entlasten sollen, muss ihnen der Zugang zu den Verhandlungen des Bundesrates grundsätzlich offenstehen. Es beschleunigt und erleichtert den Entscheidprozess, wenn die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bei den ihren Aufgabenbereich betreffenden Geschäften direkt dem Kollegium in den Verhandlungen selbst Aufschluss erteilen, statt vorgängig die Departementvorsteher zu "instruieren", damit diese die entsprechende Informationen ins Kollegium tragen. Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind in der Lage, in den Verhandlungen des Bundesrates dem Kollegium direkt Sachkunde zu erschliessen, indem sie Auskünfte erteilen und Präzisierungen vornehmen können.

Wesentlicher Faktor für die Entlastung der Mitglieder des Bundesrates ist, dass sie sich durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre vertreten lassen können. Damit diese die

Vertretung wirksam und effizient wahrnehmen können, sind sie auf eine gewisse "Regierungsnähe" angewiesen, die zu einem wesentlichen Teil durch die Öffnung des Regierungskollegiums für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre erreicht wird. Sie verleiht ihnen das notwendige politische Gewicht und die erforderliche Vertrautheit mit den Regierungsgeschäften, um im Parlament, im Ausland und in der Öffentlichkeit anstelle der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher auftreten zu können (vgl. Art. 41 Abs. 3). Von besonderer Relevanz ist der Zugang zum Bundesratskollegium für Staatssekretärinnen und -sekretäre im Hinblick auf ihr Auftreten gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen. Auf internationaler Ebene ist in Praxis festzustellen, dass solche, die an den Regierungssitzungen teilnehmen können, in aller Regel grösseres Gewicht haben. Die vorgeschlagene Regelung hebt die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre für internationale Verhandlungen in den Kabinettsrang.

Obwohl die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre relativ nahe beim Regierungskollegium stehen, rücken sie jedoch nicht in die Position von Regierungsmitgliedern auf. Ihre Teilnahme an den Verhandlungen des Bundesrates ist auf Geschäfte beschränkt, die ihren Aufgabenbereich betreffen. Sie erfolgt auf Einladung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten, auf Vorschlag der zuständigen Departementsvorsteherin oder des zuständigen Departementsvorstehers. Durch diese kumulative Voraussetzung wird gewährleistet, dass einerseits die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident tatsächlich die Leitungsaufgabe des Kollegiums wahrnehmen kann und dass die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher die Kontrolle über die Teilnahme der ihnen unterstellten Staatssekretärinnen und Staatssekretäre an den Verhandlungen des Bundesrates behalten. Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre haben beratende Stimme, nehmen mithin an den förmlichen Entscheidungen des Bundesratskollegiums nicht teil. Die Normierung lässt Raum für eine bewegliche Handhabung. Das Nähere der Teilnahme der Staatssekretärinnen und -sekretäre an den Verhandlungen des Bundesrates kann dieser in seiner Organisationsverordnung (vgl. Art. 23) adäquat regeln.

Artikel 18 Beschlussfähigkeit

Inhaltlich entspricht der Artikel der bisherigen Bestimmung des Verwaltungsorganisationsgesetzes (Art. 14 VwOG). Zwei Präzisierungen sind vorgenommen worden: Einmal hält Absatz 2 Satz 2 ausdrücklich fest, dass Stimmenthaltung zulässig ist. Sodann trägt die systematische Neuordnung der Absätze 3 und 4 in der Praxis gelegentlich auftretenden Auslegungsschwierigkeiten des bisherigen Rechts (Art. 14 Abs. 4 und 5 VwOG) Rechnung: Bei Wahlen entscheidet immer die Mehrheit der Anwesenden. Bei Stimmgleichheit zählt die Stimme der oder des Vorsitzenden (entgegen der Regelung von Absatz 3 für die anderen Geschäfte) nicht doppelt.

Der Artikel entspricht der bisherigen Norm (Art. 12 VwOG).

Wesentliches Element für ein taugliches Funktionieren des Kollegialprinzips ist die Vertraulichkeit der kollegialen Beratung. Die geschlossene Beratung erlaubt die offene Willensbildung, die echte Diskussion und die Meinungsänderung in den Kollegiumsverhandlungen. Die Suche nach einem Konsens wird erleichtert, da sich ein Mitglied des Kollegiums nicht gegen aussen zu profilieren hat. Die Einheit des Kollegiums wird erreicht, indem die Positionsbzüge der einzelnen Mitglieder nicht aus dem Kollegium hinausgetragen werden.

Der Ausschluss der Öffentlichkeit von den Verhandlungen des Bundesrates bedeutet aber nicht, dass der Bundesrat als "Geheimkabinett" wirkt. Satz 2 von Artikel 20 stellt dies klar: Der Bundesrat informiert gemäss Artikel 10 die Öffentlichkeit offen und umfassend.

Materiell wird die bisherige Regelung aufgenommen, wonach jeweils ein bestimmtes Mitglied des Bundesrates ein anderes vertritt, wenn dieses an der Ausübung seines Amtes verhindert ist. Gemeint ist die vollständige Verhinderung, beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen. Die Norm richtet sich vor allem auf die Vertretung im Regierungskollegium.

Vorbehalten bleibt die Vertretung der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers durch Staatssekretärinnen und -sekretäre nach Artikel 41 Absatz 3. Diese Art der Vertretung ist anders gelagert: Sie zielt auf eine bewusste Entlastung der Regierungsmitglieder, die in diesen Fällen nicht an der Ausübung des Amtes verhindert sind, sondern sich vertreten lassen, um sich auf die Kernaufgaben ihres Amtes konzentrieren zu können.

Die Institution der Ausschüsse des Bundesrates entstammt dem bisherigen Recht. Die Ausschüsse sind vorbereitend-koordinativ tätig oder führen als "Verhandlungsdelegation" Verhandlungen für den Bundesrat. Entscheidkompetenzen anstelle des Kollegiums stehen den Ausschüssen des Bundesrates nicht zu. Gegenüber der bisherigen Praxis könnte die Institution intensiver genutzt werden, vor allem im Hinblick auf eine frühe politische Koordination im Entscheidungsprozess der Regierung.

Wie die Wahrnehmung der Kollegiumsobligenheiten im einzelnen geordnet wird, soll dem Regierungskollegium selbst überlassen werden. Nur es selbst verfügt über die notwendigen Kenntnisse der Interna und kann adäquate Normierungen treffen. Die Organisationsverordnung ist auch das geeignete Gefäss, um Verfahrensfragen aufzunehmen, die zwar der Normierung bedürfen, aber nicht auf der Stufe des Gesetzes geregelt werden müssen. Dadurch kann das Gesetz schlank gehalten werden; es kann auf Wesentliches beschränkt bleiben. Zugleich wird eine höhere Beweglichkeit geschaffen, indem die Normen veränderten Verhältnissen rasch angepasst werden können. So können in der Organisationsverordnung etwa das schriftliche Beschlussverfahren (Art. 12 Abs. 2), das Verfahren für Ausschüsse des Bundesrates (Art. 22) oder das Nähere zur Teilnahme der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre an den Verhandlungen des Bundesrates (Art. 17) normiert werden. Auch können in der Verordnung Verfahrensfragen des Kollegiums geregelt werden, die bis anhin im Verwaltungsorganisationsgesetz selbst festgelegt sind, aber in der neuen Konzeption nicht mehr auf Gesetzesstufe stehen. Es sind dies beispielsweise formale Bestimmungen zur Vertretung der oder des Vorsitzenden in Verhandlungen des Kollegiums (Art. 10 VwOG), Anordnungen zur Stimmabgabe im Kollegium (Art. 15 VwOG), Einzelheiten zum ausserordentlichen Verfahren (Art. 16 Abs. 2 und 3 VwOG), die interne Rangfolge der Mitglieder des Bundesrates (Art. 28 VwOG) usw.

Zweites Kapitel: Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident

Artikel 24 Funktionen im Bundesratskollegium

Die schweizerische Bundespräsidentin oder der schweizerische Bundespräsident hat bekanntlich keine Staatschefunktionen nach dem Muster anderer europäischer Demokratien, sondern ist bald mehr, bald weniger. Mehr, weil das Regierungsmitglied, das dieses Amt ausübt, zugleich die Regierung präsidiert, weniger, weil ihm keine die Regierung überragende Stellung zukommt. Es ist nicht Ministerpräsidentin oder Ministerpräsident, und doch wird von ihm erwartet, dass es Initiativen entwickelt und Leitungsfunktionen wahrnimmt. Artikel 24 gibt dieser spezifisch schweizerischen Funktion in mehrfacher Hinsicht Ausdruck. Weitere Aspekte finden sich in den Artikeln 25-28.

Dass die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident die Verhandlungen des Bundesrates leitet, ist typisch schweizerische Tradition, woran sich, solange das Kollegialsystem mit sieben Bundesräten beibehalten wird, nichts ändern dürfte. Mit der Verpflichtung, zu veranlassen, dass die Obliegenheiten des Bundesrates "zeitgerecht" sowie "zweckmässig" und "koordiniert" aufgenommen und abgeschlossen werden, erhält die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident (so seit 1978) nun aber doch eine Leitungsfunktion gegenüber den übrigen Mitgliedern. Die "zeitgerechte" Aufnahme setzt eine mit der Verwaltungs- und der Parlamentsarbeit vertraute Planung voraus. Musterbeispiel sind dafür die Richtlinien der Re-

gierungspolitik, über deren Vollzug der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich Bericht erstattet. Gleichwertige Planungen bestehen selbstverständlich auch für alle andern Geschäfte, die einem Zeithorizont unterworfen sind. Unter der "zweckmässigen" Planung kann der rationelle Einsatz der vorhandenen Mittel verstanden werden, und die Koordination schliesslich erfordert ein effizientes Zusammenwirken aller beteiligten Stellen von der ersten Initialzündung weg.

Mit der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrates nach Absatz 2 ist primär die Erstellung der Traktandenliste gemeint, sie bezieht sich aber auch auf die Geschäftsplanung auf weite Sicht - und im Vorfeld der Sitzungen auf eine möglichst effiziente Bereinigung aller sekundären Differenzen zwischen den Departementen.

Auch in der in Absatz 3 verankerten Pflicht der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten, darüber zu wachen, dass "die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung zweckmässig organisiert und ausgeübt wird", kommt eine weitere Leitungsfunktion zum Ausdruck. Nach Artikel 102 Ziffer 15 der Bundesverfassung ist dafür zwar "der Bundesrat" verantwortlich - der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten wird nun aber durch das Gesetz wiederum die Pflicht zur Steuerung übertragen, denn die Zahl der Kontrollen in der Bundesverwaltung ist gross. Sie führen von technisch-administrativen Kontrollen bis hin zur Finanz- und zur Geschäftskontrolle - Aufsichtsfunktionen, an denen auch die Bundesversammlung Anteil nimmt, weshalb auf oberster Ebene mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen koordiniert werden muss. Der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten steht dafür neuerdings auch die in der Bundeskanzlei integrierte Verwaltungskontrolle des Bundesrates zur Verfügung.

Den gleichen Bereich der Aufsicht beschlägt auch die in Absatz 4 statuierte Kompetenz der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten, jederzeit "Abklärungen über bestimmte Angelegenheiten" anzuordnen. Unter den Massnahmen, die sie oder er dem Bundesrat vorzuschlagen hat, sind insbesondere vorsorgliche Massnahmen, Expertenaufträge oder Verfahrensanordnungen denkbar.

Artikel 25 Präsidentialentscheide

Artikel 25 regelt die bisher als "Präsidualverfügungen" (PV) bekannten Entscheide der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten; die neue Bezeichnung als Entscheide rührt daher, dass es sich nicht durchwegs um Verfügungen im Sinne von Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes handeln muss.

Der Artikel unterscheidet zwischen vorsorglichen Massnahmen (Abs. 1) und Entscheiden (Abs. 2-4).

Unter den vorsorglichen Massnahmen kann man sich Anordnungen zur Wahrung akut bedrohter Interessen, zur Beweissicherung usw. vorstellen. Diese Massnahmen bedürfen nicht

der nachträglichen Genehmigung, sondern sie werden durch die sachbezogenen nachfolgenden Beschlüsse des Bundesrates abgelöst.

Anders die Entscheide gemäss den Absätzen 2 und 3: Vorausgesetzt, dass die Angelegenheit dringend ist und weder eine ordentliche noch eine ausserordentliche Verhandlung des Bundesrates stattfinden kann, trifft die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident einen formellen Entscheid, der so lange in Kraft bleibt, bis der Bundesrat als Kollegium dazu Stellung nimmt und ihn bestätigt - oder die Bestätigung verweigert, wenn sich etwa seit dem Erlass die Verhältnisse völlig geändert haben sollten. Die Wissenschaft hat früher diese Entscheide als "Notverfügung" bezeichnet (Fleiner/Giacometti).

Absatz 4 schafft die Kompetenz des Bundesrates, die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten zu ermächtigen, Angelegenheiten von vorwiegend förmlicher Natur selbst zu entscheiden. Dergestalt kann die Vornahme von Formalakten (z.B. Genehmigung von Jahresberichten und Protokollen) in die Hand der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten gegeben werden; das Kollegium wird entlastet. Der Bundesrat erstellt eine Liste, welche alle dem Präsidialentscheid zugänglichen Formalakte aufführt. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident entscheidet allein, ohne die Präsidialentscheide (i.S. von Abs. 4) einem Mitberichtsverfahren zu unterstellen. Im Gegensatz zur heutigen Praxis der Präsidialverfügung (Art. 23 VwOG), die vorgängig jede Präsidialverfügung wie alle anderen Geschäfte beim Bundesrat hängig macht und dem Mitberichtsverfahren unterwirft, wählt das RVOG eine neue Konzeption, indem es für die Geschäfte des Bundesrates, die weder von wesentlicher Bedeutung noch von politischer Tragweite sind, ein schriftliches Beschlussverfahren vorsieht (vgl. Art. 12 Abs. 2 und Erläuterungen dazu) und für Angelegenheiten von vorwiegend förmlicher Natur den "echten" Präsidialentscheid einführt.

Artikel 26 Stellvertretung

Die Stellvertretung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten durch die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten tritt vor allem in der Leitung der Verhandlungen des Bundesrates in Erscheinung, wenn die Präsidentin oder der Präsident wegen Krankheit oder Abwesenheit im Ausland verhindert ist. Mit der Bezeichnung "aller" Obliegenheiten wird deutlich gemacht, dass auch die internationalen Kontakte wie Staatsempfänge, Akkreditierung ausländischer Diplomaten, Empfang ausländischer Regierungen usw. darunterfallen. Die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident unterzeichnet auch alle besonders wichtigen vom Bundesrat ausgehenden Schriftstücke.

Die Übertragung "bestimmter Befugnisse" der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten auf die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten ist eine aus dem bisherigen Gesetz übernommene Bestimmung, die als Reserveposition betrachtet werden kann. Der Bundesrat hat diese Möglichkeit bis anhin nicht ausgeschöpft, doch würden namentlich im Planungs- und Koordinationsbereich durchaus Einsatzgebiete offenstehen.

Die Repräsentationspflichten der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten treten intern und in den internationalen Beziehungen in gleicher Weise in Erscheinung: Intern spricht die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident bei besonderen, feierlichen Anlässen, am Nationalfeiertag, am Neujahr oder in kritischen Situationen; im internationalen Bereich tritt sie oder er namentlich bei Staatsempfängen hervor, aber auch bei Besuchen ausländischer Regierungen, und nach neuerer Praxis vertritt sie oder er unser Land auch bei Trauerfeierlichkeiten um Staatsoberhäupter besonders nahestehender Länder.

Ist die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident nicht persönlich zur Repräsentation verpflichtet, kann jedes Mitglied des Bundesrates die Gesamtregierung vertreten - bei Einladungen, die sich an den Bundesrat schlechthin richten, können auch die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler, ehemalige Mitglieder des Bundesrates, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Amtsdirektorinnen und -direktoren oder Mitglieder kantonaler Regierungen die Stellvertretung übernehmen.

Die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen sind vielseitiger Natur und finden auf einer Mehrzahl von Ebenen statt. Neben den Kontakten zwischen Verwaltungsabteilungen mit Aufgaben aus den gleichen Bereichen sind vor allem die sogenannten Direktorenkonferenzen von Bedeutung. Hier treffen sich die kantonalen Regierungsmitglieder mit gleichen Aufgaben zur Besprechung ihrer aktuellen Probleme, wobei diese Konferenzen fast durchgehend in Anwesenheit der auf eidgenössischer Ebene zuständigen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher stattfinden; auch hier ist Stellvertretung möglich. Der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten sind deshalb nur die "gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Natur" zugewiesen. Im Vordergrund stehen hier Geschäfte eher politischer Natur, insbesondere Probleme, die den Föderalismus betreffen, oder allgemeine Gesetzgebungs- und Vollzugsfragen. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident verfügt hier durch die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler über einen direkten Draht mit der schweizerischen Staatsschreiber-Konferenz, die sich ebenfalls solchen Problemen widmet.

In den siebziger Jahren haben wiederholt schweizerische Regierungspräsidenten-Konferenzen unter der Leitung der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten stattgefunden, doch ist wegen verschiedener Schwächen dieses Systems darauf wieder verzichtet worden. Die Option solcher Konferenzen aber bleibt, wenn sie sich als staatspolitische Notwendigkeit erweisen sollten.

Drittes Kapitel: Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler

Durch die Stabschefsfunktion zugunsten des Kollegiums obliegen der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler sämtliche Stabsaufgaben, die für die Regierungsebene anfallen: Planung, Koordination, Beratung und Information, um nur die wichtigsten zu nennen. Zur Planung gehört sowohl die mittel- und langfristige Planung der Geschäfte als auch die kurzfristige, die in die Vorbereitung der einzelnen Sitzungen mündet.

Dass der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler in diesen Bereichen ein eigenes Antragsrecht an den Bundesrat zusteht, erleichtert seine Aufgaben erheblich und entlastet das Bundespräsidium (vgl. Art. 17 Abs. 2).

Trotz der weitgehenden Verselbständigung des Sekretariats der Bundesversammlung spielt die Scharnierfunktion, die Artikel 105 der Bundesverfassung der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler zuweist, nach wie vor eine erhebliche Rolle. Die Koordination zwischen Bundesversammlung und Bundesrat steht hier im Zentrum, denn die immer zahlreicheren und immer komplexeren Geschäfte bedingen ein harmonisches Ineinandergreifen der Tätigkeiten der beiden Gewalten. So wirkt die Kanzlerin oder der Kanzler namentlich in gewissen Koordinationskonferenzen der beiden Räte oder bei Zusammenkünften von Regierungs- und Parlamentsspitzen mit.

Nach Artikel 65^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes vertritt die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler die Geschäfte der Bundeskanzlei persönlich (früher der Bundespräsident) vor den eidgenössischen Räten. Dazu gehören derzeit insbesondere der Geschäftsbericht der Bundeskanzlei, Vorlagen aus den Bereichen der politischen Rechte, der Organisation der Bundesverwaltung und der amtlichen Publikationen sowie alle parlamentarischen Vorstösse zu diesen Sektoren.

Artikel 30 **Organisation**

Mit der Bestimmung, dass die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler in bezug auf die Bundeskanzlei "die gleiche Stellung wie die Vorsteherin oder der Vorsteher eines Departements" hat, wird einer Reihe von verfassungsmässigen und gesetzlichen Parallelen zwischen den beiden Funktionen Rechnung getragen. Gleich den Mitgliedern des Bundesrates wird die Kanzlerin oder der Kanzler von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt und untersteht den gleichen Immunitäts-, Verantwortungs- und Unvereinbarkeitsbestimmungen, dasselbe gilt für Wohnsitz und Ruhegehalt. Sie oder er hat ein eigenes Budget, ist für die Bundeskanzlei im gesamten rechtlich und politisch (vor der Bundesversammlung) verantwortlich, und die Verfügungen im Aufgabenbereich der Bundeskanzlei unterliegen direkt der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde an das Bundesgericht. Absatz 3 von Artikel 30 hebt damit die Bundeskanzlei nicht in den Rang eines Departements, zieht aber die Konsequenzen aus der Similität von verfassungsrechtlicher Stellung und Aufgaben.

Die vier Absätze von Artikel 31 geben einen tieferen Einblick in die konkreten Stabschef-funktionen der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers zugunsten der Regierung. Mit dem Beraten, Vorbereiten und Unterstützen sind die Kernfunktionen anvisiert. Da die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident neben der Präsidialfunktion weiterhin das angestammte Departement führt, nicht permanent über die Gesamtheit der Kollegialgeschäfte orientiert sein kann, ist die Unterstützung der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers für die Planung und die Koordination auf Regierungsebene, für die Erarbeitung der Geschäftspläne und schliesslich für die Detailplanung der einzelnen Sitzungen besonders wichtig.

Mit der gesamtheitlichen Führung der Bundesverwaltung sind auch die grundlegenden, strukturellen und zukunftsweisenden Probleme dieser einflussreich gewordenen Organisation angesprochen, einschliesslich ihres Verhältnisses zur Bundesversammlung und zur Öffentlichkeit.

Aufsichtsfunktionen stehen der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler heute direkt aus ihrer oder seiner Verantwortung für die Verwaltungskontrolle des Bundesrates als neuerer zentraler Dienststelle zu, aber auch aus dem Überblick über die Gesamtheit der Beschlüsse und der daraus resultierenden Aufträge des Bundesrates.

Dass der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler die Vorbereitung des alle vier Jahre fälligen Berichts über die Richtlinien der Regierungspolitik obliegt, ergibt sich ebenfalls aus der zentralen Stellung dieses Amtes, desgleichen die Vorbereitung des jährlichen Geschäftsberichts. Beide Aufgaben setzen in der Bearbeitung eine umfassende Koordination voraus und den Einbezug des gesamten Sachwissens der Bundesverwaltung.

Über die Aufgaben der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers als Scharnier zur Bundesversammlung sind in den Erläuterungen zu Artikel 30 bereits konkrete Hinweise gegeben worden. Soweit es dabei um Koordinationsfunktionen gegenüber dem Parlament geht, handelt die Kanzlerin oder der Kanzler stets in Vertretung des Bundesrates.

Was an Arbeitsteilung innerhalb der Exekutive vorgenommen wird, bedarf der Koordination. Auf der Regierungsebene obliegt der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler die Koordination der Tätigkeit der Departemente. Verlangt wird ein zweckmässiges Aufgreifen aller koordinationsbedürftigen Aktivitäten der Departemente und eine effiziente Vorbereitung der Kollegiumsgeschäfte, ohne Doppelspurigkeiten, ohne überflüssigen Aufwand, ohne das Hochstilisieren von Differenzen, die auf einer unteren Ebene bereinigt werden können.

Zentrales Koordinationsorgan ist hier die unter der Leitung der Kanzlerin oder des Kanzlers stehende Generalsekretärenkonferenz (vgl. Art. 57), die sich in periodischen Aussprachen all dieser departementsübergreifenden Probleme annimmt. Sie wird oft auch unter Beizug von Amtsdirektoren tagen, die sich auf Grund ihres Aufgabenbereichs intensiv mit interdepartementalen Geschäften zu befassen haben: so etwa die Direktorin oder der Direktor der Finanzverwaltung, des Personalamtes u.a.m. Generell kommt auch den Querschnittsämtern, so auch dem Bundesamt für Justiz, eine wichtige Koordinationsfunktion zu. Daneben erfolgen weitere spezifische Koordinationen durch die eigens dafür eingesetzten Organe wie z.B. die Ausschüsse des Bundesrates, oder durch Staatssekretärinnen und -sekretäre.

Artikel 33

Information

Die Betreuung des Ressorts Information ist eine der zentralen Aufgaben der Bundeskanzlei. Der hohe Stellenwert, der einer umfassenden Information der Öffentlichkeit in einem modernen Staatswesen zukommt (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 6, 10 und 11), rechtfertigt es, das Amt einer Regierungssprecherin oder eines Regierungssprechers - in Anlehnung an parallele Funktionen in anderen Demokratien - zu institutionalisieren. Dadurch wird die Bedeutung der Information der Öffentlichkeit unterstrichen und die Stellung der Informations-tätigkeit gegenüber den anderen Verwaltungstätigkeiten aufgewertet.

Absatz 1 lässt offen, ob in diese Funktion eine Vizekanzlerin bzw. ein Vizekanzler oder die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler selbst eingesetzt wird und schafft damit Raum für adäquate und sachgerechte Lösungen. Die Regierungssprecherin oder der Regierungssprecher wird durch den Bundesrat, auf Antrag der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers, bezeichnet. Wie es der Vizekanzler für Information bereits heute tut, informiert sie oder er im Auftrag des Bundesrates über dessen Verhandlungen, soweit nicht die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident oder andere Mitglieder des Bundesrates dies selbst tun. Zu den Aufgaben dieses Amtes gehören ferner die Sicherstellung der Information im gesamten Aufgabenbereich der Bundesverwaltung, wobei hier die Koordination und Zusammenarbeit mit den Departementen besonders wichtig ist.

Die Regierungssprecherin oder der Regierungssprecher leitet deswegen auch die Informationskonferenz, die Konferenz mit den Informationsverantwortlichen der Departemente (vgl. Art. 58).

Absatz 2 überbindet der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler die Verantwortung für die interne Information zwischen dem Bundesrat und den Departementen: Die Beschlüsse des Bundesrates müssen verwaltungsintern in authentischer Form an die richtigen Adressaten gelangen. Zudem ist eine umfassende interne Information unabdingbar für koordiniertes Verwaltungshandeln.

Dritter Titel: Die Bundesverwaltung

Der Bundesrat trägt die Verantwortung für die Führung der Verwaltung sowie für Ziele und Aufgabenerfüllung des Verwaltungshandelns (vgl. Art. 3, 4 und 8). Wenn er dieser Verantwortung tatsächlich gerecht werden soll, muss ihm die Kompetenz eingeräumt werden, die Verwaltung hinsichtlich Struktur, Ausstattung, Arbeitsweise und Kontrollen zweckmässig zu organisieren. Ziel ist auch die Entlastung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, damit sie sich intensiver mit den Geschäften des Kollegiums befassen können. Der Bundesrat soll Verwaltungsstrukturen und Führungsorganisation den Bedürfnissen gerecht gestalten und innovativ fortführen können. Relativ starre gesetzlich festgeschriebene Strukturen behindern die Anpassung an veränderte Verhältnisse. Die Vorlage sucht daher eine gesteigerte Flexibilität der Verwaltungs- und Führungsstrukturen, freilich ohne notwendige Elemente der Kontinuität preiszugeben. Der Schlüssel zu dieser Beweglichkeit liegt in einer erweiterten Organisationskompetenz des Bundesrates. Er legt die organisatorische Grundstruktur der Bundesverwaltung fest, indem er sie in Ämter gliedert und diese den Departementen zuteilt. Er umschreibt die Aufgaben der Ämter und trifft eine stufengerechte Delegation der Entscheidungskompetenzen. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher bestimmen in diesem Rahmen die innere Ordnung ihres Departements. Sie können ihren Bedürfnissen angepasste Führungs- und Arbeitsstrukturen einrichten, indem sie die verschiedenen Aufgaben zweckmässig auf die Führungspersonen im Departement (Departementschef/in, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Direktorinnen und Direktoren von Gruppen und Ämtern) verteilen und ihre persönlichen Stäbe bilden. Um im Interesse der interdepartementalen Koordination und Kooperation eine Kohärenz der Führungsstruktur zwischen den verschiedenen Departementen zu gewährleisten, bedürfen gewisse organisatorische Festlegungen der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher (z.B. Wahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in eine bestimmte Funktion, Zusammenfassung von Ämtern zu Gruppen) der Mitwirkung oder der Genehmigung des Bundesrates.

Erstes Kapitel: Führung und Führungsgrundsätze

Artikel 34 Führung

Absatz 1 spricht das Gebot der Verwaltungsführung, das der Verfassung entspricht, lapidar aus. Es wird mit diesem Rechtssatz auch festgehalten, dass der Bundesrat und kein anderes Organ die Bundesverwaltung zu führen hat. Auf ihm ruht denn auch die Verantwortung dafür (vgl. auch Art. 4). Weder richterliche noch andere Kontrollorgane z.B. sind gegenüber der Verwaltung zur Führung befugt. Der Bundesrat hat Versuche von nichtstaatlichen Kräften, durch Druck und andere Mittel gegenüber der Verwaltung Führung auszuüben, abzuwenden.

Absatz 2 verknüpft Kollegial- und Departementalprinzip und behält die herkömmliche Doppelstellung der Mitglieder des Bundesrates bei: Jedes Regierungsmitglied (auch die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident) steht einem Departement der Administration vor. Es gibt weder das Regierungsmitglied "ohne Portefeuille", das kein Ressort führt, noch Personen, die ein Departement leiten, ohne dem Regierungskollegium anzugehören (z.B. Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre).

Absatz 3 nimmt die bisherige Bestimmung auf (Art. 27 Abs. 2 VwOG), wonach der Bundesrat die Departemente auf seine Mitglieder verteilt. Neu ist Absatz 4, der dem Bundesrat die Kompetenz einräumt, die Departemente jederzeit neu zu verteilen (bisher nur zu Beginn der Amtsperiode und nach Ersatzwahlen). Diese Regelung trägt dem Konzept der flexiblen Verwaltungsführung Rechnung.

Artikel 35 Führungsgrundsätze

Der Artikel setzt Eckpfeiler für die Verwaltungsführung, indem er Grundsätze zu Führung und Führungsstil festlegt. Er bezweckt, der Führung der Departemente eine gewisse Kohärenz zu verleihen, damit nicht einander diametral zuwiderlaufende departementale Führungsstile gepflegt werden.

Artikel 35 trägt der grossen Bedeutung des "Prozesshaften" der Führung Rechnung. Organisatorische Führungsstrukturen (Strukturorganisation) sind nur ein Teilaspekt der Führung. Daneben nehmen die Führungsprozesse als das sich Bewegende und in Aktion Stehende (im Gegensatz zum Statischen der Strukturorganisation) einen grossen Stellenwert ein. Das taugliche Funktionieren eines "Führungssystems" kann nicht allein durch optimierte Strukturorganisation sichergestellt werden.

Aufgeführt werden die wesentlichen Punkte des Führungsprozesses: Die Vorgabe von Zielen (Führen durch Zielsetzung) und das Setzen von Prioritäten (Abs. 1); die stufengerechte Übertragung von Zuständigkeiten und Mitteln (Abs. 2); die Leistungsbeurteilung (vor allem im Hinblick auf eine wirksame und effiziente Umsetzung) und die periodische Überprüfung der gesetzten Ziele (Abs. 3). Absatz 4 trägt der Wichtigkeit des Menschen innerhalb der Führungsorganisation Rechnung (Menschenorientierung): Die Leistungsfähigkeit einer Organisation hängt wesentlich davon ab. Der sorgfältigen Auswahl und Weiterbildung der Mitarbeiter ist darum grosse Beachtung zu schenken.

Zweites Kapitel: Die Departemente

I. Abschnitt: Departementsvorsteherinnen und -vorsteher

Artikel 36 Führung und Verantwortlichkeit

Absatz 1 hält zweierlei fest: Erstens wird klargestellt, dass die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher ihr eigenes Departement führen. Sie halten die Zügel der Departementsführung in fester Hand und geben den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ihres Departements die nötigen zielsetzenden Vorgaben für ihre Aufgabenerledigung vor. Zweitens kommt zum Ausdruck, dass die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher für die Führung ihres Amtes politisch verantwortlich sind. Die Doppelstellung der Regierungsmitglieder als Angehörige des Kollegiums und als Departementsvorsteherinnen und -vorsteher spiegelt sich in der Gabelung der politischen Verantwortlichkeit: Die Kollegiumsobligationen treffen das Gesamtorgan Bundesrat (Art. 4), für die Departementsführung hat das einzelne Mitglied des Bundesrates einzustehen. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sind für das Ganze, nicht aber für alles verantwortlich, was in ihren Departementen geschieht. Mithin müssen ihnen fragliche Vorkommnisse des Departements zurechenbar sein, also auf ihr eigenes Handeln, auf ihre Billigung oder ihre mangelhafte Aufsicht und Leitung zurückzuführen sein.

Indem die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher die Leitlinien ihrer Führung bestimmen (Abs. 2), legen sie Grundsätze und Richtlinien für den Führungsprozess in ihren Departementen fest (z.B. in einem Leitbild). Sie beachten dabei die Führungsgrundsätze von Artikel 35, die für die gesamte Bundesverwaltung gelten.

Absatz 2, Halbsatz 2 verlangt, dass die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher die unmittelbare Erfüllung ihrer departementalen Aufgaben soweit erforderlich auf unterstellte Verwaltungseinheiten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übertragen, damit sie ihren Obliegenheiten im Bundesratskollegium und bei der gesamtheitlichen Führung des Departements ungeschmälert nachkommen können. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher konzentrieren sich auf das Wesentliche und Wichtige.

Gemäss Absatz 3 verfügen die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher über die Kompetenz, im Rahmen dieses Gesetzes ihre Departementalorganisationen (Ablauforganisation und Führungsprozesse) ihren Bedürfnissen und ihrem Führungsstil angepasst festzulegen. Sie können ihr unmittelbares Arbeitsumfeld individuell gestalten und sich beispielsweise durch ein departementales Führungsgremium unter Einbezug der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs unterstützen lassen oder sich mit einem departementalen Kabinett i.S. eines persönlichen Stabes ausstatten. Im Einvernehmen mit dem Bundesrat setzen sie Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ein und legen deren Funktionen fest, fassen, wo es ihnen notwendig erscheint, Ämter zu Gruppen zusammen usw.

Wenn die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher für die Führung ihrer Departemente politischer Verantwortlichkeit unterworfen sind (Art. 36 Abs. 1), so bedürfen sie auch der (rechtlichen) Instrumente, um diese Führung wahrzunehmen. Als monokratische Spitze des Departements stehen ihnen deshalb grundsätzlich uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte (sie können einen Entscheid jederzeit an sich ziehen) zu. Wo jedoch die Bundesgesetzgebung im Bereich eines Departements Zuständigkeiten besonders regelt (z.B. Verfügungskompetenz einer untergeordneten Verwaltungseinheit) oder wo Verwaltungseinheiten über eine gewisse Autonomie verfügen (vgl. Art. 49), unterliegen die Eingriffsrechte Einschränkungen.

Die persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sind eine bereits dem bisherigen Recht vertraute Institution (Art. 51 Abs. 1 VwOG). Sie stehen in einem engen Vertrauensverhältnis zu ihren Vorgesetzten und werden nach deren persönlichen Bedürfnissen eingesetzt.

Dieser Artikel hält fest, dass die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher die geeigneten Vorkehren für die Information über die Tätigkeit ihres Departements treffen müssen. Sie tragen dafür die überdachende Verantwortung. Damit wird ihnen aufgetragen, die geeignete Organisation zu treffen (Organisationskompetenz) und die Information konzeptuell festzulegen. Sicherzustellen ist die Einheitlichkeit der departementalen Information und die Abstimmung auf die Information des Bundesrates. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher setzen dafür Informationsverantwortliche ein. Um sicherzustellen, dass die Ämter keine divergierenden Informationspolitiken betreiben, stellen sie die Informationsverantwortlichen mit entsprechenden Weisungsrechten aus.

Die Organisationskompetenz der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher beinhaltet auch die Möglichkeit, Departementssprecherinnen und -sprecher einzusetzen, wenn sie dies als geeignetes Instrument zur Erfüllung des Informationsauftrags erachten. Sie können für diese Aufgabe die Informationsverantwortlichen der Departemente bezeichnen oder andere Personen ihres Vertrauens dafür einsetzen.

2. Abschnitt: Staatssekretärinnen und -sekretäre

Eine der kennzeichnenden institutionellen Neuerungen, die das vorliegende Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz einführt, sind die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Durch diese Erweiterung der Leitungsorganisation der Exekutive wird in erster Linie eine Entlastung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher gesucht. Nur wenn die Mitglieder des Bundesrates bei der allseits erheblichen Geschäftslast in ihrer Vorsteherschaft der Departemente wesentliche Erleichterungen erfahren, kann das Regierungskollegium und der normative Vorrang der Kollegiumsobligationen real gestärkt werden. Die Einführung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären bedeutet nicht, dass das Departementalprinzip auf Kosten des Kollegialprinzips verfestigt wird, sondern bezweckt im Gegenteil, dass die Mitglieder des Bundesrates zugunsten ihrer aktiven Mitwirkung im Kollegium Entlastung und Unterstützung finden. Gerade die Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sichert den Fortbestand der spezifisch schweizerischen Kollegialregierung, die sich aus ausschliesslich sachlich und rechtlich gleichgeordneten Mitgliedern zusammensetzt: Sie erlaubt die Verteilung von Spitzenfunktionen der Exekutive auf mehr Köpfe, ohne dass die Zahl der Mitglieder des Bundesrates erhöht werden müsste. Ein zahlenmässig grösserer Bundesrat würde nämlich unabdingbar - soll er in seiner Funktionsfähigkeit aufrecht erhalten bleiben - ein massiv gestärktes, mit Prärogativen ausgestattetes Präsidium erfordern, das nicht mehr ein "primus inter pares" ausüben könnte. Das Kollegium würde von einem sich selbst bewegenden (selbsttätigen) in ein geführtes umgewandelt. Es wäre dann ausländischen Regierungskabinetten vergleichbar, die durch eine Ministerpräsidentin oder einen Ministerpräsidenten (Premierminister/in, Bundeskanzler/in) geführt werden.

Mit der Reform 1993 werden Staatssekretärinnen und Staatssekretäre *sui generis* geschaffen, die sich organisch in das spezifisch schweizerische Regierungssystem einfügen. Von Verfassungs wegen steht der Einsetzung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären nichts entgegen, denn die Mitglieder des Bundesrates sind weiterhin (formell und materiell) ihren Departementen vorgesetzt. Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz gibt eine Rahmenordnung vor, welche die Funktionen, Wahl und Entlassung sowie die Verantwortlichkeit der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre regelt. Die gesetzliche Umschreibung der Funktionen schafft eine typologische Grundgliederung, in deren Rahmen ein flexibler und bedürfnisgerechter Einsatz von Staatssekretärinnen und Staatssekretären möglich ist. Eine zu starre gesetzliche Ordnung könnte in der Praxis den adäquaten und effizienten Einsatz von Staatssekretärinnen und Staatssekretären behindern und ihre entlastende Wirkung stark herabmindern. Die verschiedenartigen Strukturen und Aufgabenfelder der Departemente sowie ihre unterschiedlich intensive Belastung in bestimmten Funktionsbereichen (z.B. Auslandkontakte) setzen angemessene, auf die speziellen Umstände abgestimmte und anpassungsfähige Lösungen voraus. Zudem wäre eine starre Staatssekretärenordnung schlecht in Einklang zu bringen mit einem Konzept der flexiblen Verwaltungsorganisation, wie es das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vorsieht. Die Organisationsgewalt, die damit weitgehend in der Hand des Bundesrates liegt, beinhaltet nämlich nicht nur die Be-

stimmung der Strukturen, sondern auch die Festlegung der Funktionen, der Verfahren und der Personalordnung.

Für jedes Departement werden bis zu drei Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eingesetzt und nach den Bedürfnissen der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher in die Führungsstruktur der Departemente integriert und mit entsprechenden Führungs- und Vertretungsfunktionen betraut. Das Bundesratskollegium hat den Letztentscheid für alles Bedeuteude in der Hand: Es legt die Grundsätze für die Stellung und Aufgaben der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre fest und wählt sie unter Festlegung ihres Einsatzes. Damit wird die überdachende Einbindung der Tätigkeit der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in das Regierungshandeln sichergestellt und ihr kompatibler, aufeinander abgestimmter Einsatz in den Departementen garantiert.

Die neuen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind somit weit mehr als Titularstaatssekretärinnen und -sekretäre, wie sie das heutige Recht bereits kennt (Art. 64 Abs. 2 VwOG). Diese sind beamtet und als Direktorinnen und Direktoren einer Gruppe oder eines Amtes (oder als Generalsekretär/in) mit dem Staatssekretärentitel für den Verkehr mit dem Ausland ausgestattet. Die neue Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre schafft indessen eine eigenständige "Funktionsgruppe" in unmittelbarer Nähe der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher. Sie können in verschiedene Führungsfunktionen eingesetzt und mit umfassenden Vertretungsfunktionen ausgestattet werden, was eben weit mehr beinhaltet als einen Titelzusatz für den internationalen Verkehr. Die neuen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind nicht beamtet, sondern haben einen eigenen Status (zwischen Magistrats- und Beamtencharakter), der durch Verordnung geregelt wird. Sie können jederzeit durch den Bundesrat aus ihrer Funktion entlassen werden.

Artikel 40 Stellung

Absatz 1 stellt die allgemeine Ermächtigung für den Bundesrat dar, zur Unterstützung und Entlastung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher Staatssekretärinnen und Staatssekretäre einzusetzen. Ihr Einsatz soll nicht das Departementalsystem stärken, im Gegenteil; Entlastung und Unterstützung der Regierungsmitglieder erfolgen im Hinblick auf ihre vermehrte, intensive, fundierte und vorbereitete Hinwendung zu den Regierungsobliegenheiten des Bundesratskollegiums.

Dazu bedarf es einmal der Entlastung: Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sollen den Regierungsmitgliedern Führungsaufgaben innerhalb des Departements und Vertretungspflichten gegen aussen abnehmen, damit sie sich für die Konzentration auf das Wesentliche sowohl in bezug auf die Kollegiumsobliegenheiten als auch auf die Departementsführung freihalten können. Sie treten bestimmte Ausschnitte der Departementsführung an Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ab, behalten aber die Oberleitung in ihrer Hand.

Dazu bedarf es sodann auch der Unterstützung: Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind enge Vertraute ihrer Departementsvorsteherinnen und -vorsteher und damit wichtige Gesprächspartner für Fragen der Departementsführung, für die Formulierung der Departementspolitik und für die Erörterung der Kollegiumsgeschäfte. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher haben die Möglichkeit, die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, zusammen mit weiteren Personen des engeren Führungskreises des Departements (z.B. persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Informationsverantwortliche u.a.) zu einem eigentlichen persönlichen Departementskabinett zusammenzufassen, wie es in Ansätzen bereits heute mit Erfolg praktiziert wird.

Gleichermaßen birgt die Öffnung des Bundesratskollegiums Entlastung und Unterstützung in sich: Damit die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher auch für die Verhandlungen des Bundesrates nicht mehr alle Details persönlich erarbeiten müssen, ist in diesem Zusammenhang auch auf Artikel 17 zu verweisen. Dieser sieht die beratende Teilnahme der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre an den Sitzungen des Bundesrates vor, soweit ihr Aufgabenbereich zur Diskussion steht und das zuständige Regierungsmitglied diese Unterstützung gewünscht hat.

Die Höchstzahl wird auf drei Staatssekretärinnen und -sekretäre für jedes Departement festgelegt. Mit dieser Obergrenze wird ein ausufernder und inflationärer Einsatz des neugeschaffenen Instruments verhindert. Es ist nicht die Meinung, dass in der Praxis diese Zahl in allen Departementen ausgeschöpft werden muss. Es handelt sich um eine Maximalzahl, die in Departementen mit einem sehr breiten Aufgabenspektrum und intensiven Auslandkontakten voll genutzt werden kann. Zugleich bringt Artikel 40 zum Ausdruck, dass in keinem Departement gänzlich auf den Einsatz von Staatssekretären verzichtet werden kann. Mindestens eine Staatssekretärin oder ein Staatssekretär ist in jedem Departement einzusetzen.

Absatz 2 hält fest, dass die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern unterstellt sind. Sie sind damit in die Departementalordnung eingefasst und dem Departement nicht bloss beigeordnet (was einerseits erhebliche Konkurrenzsituationen zu den Vorgesetzten schaffen, andererseits aber auch die Gefahr einer blossen Randstellung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bedeuten könnte). Unmittelbar dem Bundesratskollegium unterstellte Staatssekretärinnen und Staatssekretäre gibt es demnach nicht.

Artikel 41 Funktionen

Der Artikel umschreibt die verschiedenartigen Einsatzmöglichkeiten der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Absatz 1 nennt einleitend die beiden Hauptfunktionen, mit welchen die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre durch die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher betraut werden: Es sind Führungs- und Vertretungsfunktionen. Damit ist selbstverständlich nicht ausge-

schlossen, dass sie in ihren je spezifischen Aufgabenbereichen auch weitere Funktionen, wie etwa die Beratung ihrer Vorgesetzten oder Koordinationsfunktionen, ausüben.

Absatz 2 erstellt eine Typologie der Führungsfunktionen, in welche Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eingesetzt werden können. Jedes Regierungsmitglied setzt seinen Bedürfnissen entsprechend die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in einen bestimmten Funktionentypus der Buchstaben a-d ein und bezeichnet gemäss Artikel 43 im Wahlvorschlag zuhanden des Bundesratskollegiums jenen Typus der Führungsfunktion, in welchen es sie einsetzen will.

Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher können Staatssekretärinnen und Staatssekretäre zur Führung der gesamten Verwaltung des Departements einsetzen (Bst. a). Damit delegieren sie die innere Leitung des Departements gesamthaft. Die so eingesetzten Personen haben eine Stellung, die derjenigen einer Departementsdirektorin oder eines Departementsdirektors nahekommmt (vgl. oben Ziff. 131, Modell A) und unterhalb der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers eine Zwischenstufe in der departementalen Hierarchie bildet. Ihnen unterstellt ist die gesamte Departementsverwaltung. Die Oberleitung des Departements bleibt jedoch in jedem Fall beim Regierungsmitglied. Werden Staatssekretärinnen und Staatssekretären dieses Typus breite Vertretungsfunktionen (vgl. Abs. 3) übertragen, können sie sich der Rolle eines "Alter ego" (Ebenbild, anderes Ich) der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers annähern.

Gemäss Buchstabe b können die Verantwortlichen der departementalen Generalsekretariate als Staatssekretärinnen und -sekretäre eingesetzt werden, wenn sie wichtige Führungs- und Koordinationsaufgaben innerhalb des Departements wahrnehmen. Dieser Typus ist zugeschnitten auf Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, deren Aufgaben über die vorwiegend technisch-administrative Stabstätigkeit hinausgehen, die vielmehr innerhalb des Departements in erster Linie Führungsaufgaben zuhanden der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers ausüben. Dergestalt kann die Aufgabe von Generalsekretärinnen und Generalsekretären ausgeweitet werden auf alle Funktionen der politischen Beratung, Koordination und Stellvertretung in den internationalen und parlamentarischen Angelegenheiten, mithin auf die Rolle der rechten Hand der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers; auch dieser Typus kann Züge eines "Alter ego" annehmen.

Buchstabe c schafft die Möglichkeit, Direktorinnen und Direktoren von Gruppen oder Ämtern als Staatssekretärinnen und Staatssekretäre einzusetzen. Der Begriff der Gruppe erfährt dabei gegenüber seiner heutigen Lesart deutliche Erweiterungen. Neu können nicht nur Ämter, die unter sich einen relativ engen sachlichen Bezug aufweisen, zu einer Gruppe zusammengefasst werden, sondern auch Ämter, die von ihren Aufgabenbereichen her keinen direkten Zusammenhang haben. Damit wird die Möglichkeit erschlossen, eigentliche Teildepartemente zu formieren. Mit der Führung einer solchen Gruppe (Teildepartement) wird eine Staatssekretärin oder ein Staatssekretär betraut. Die Departementsvorsteherin oder der De-

partementsvorsteher braucht nicht sämtliche Ämter des Departements einer solchen Gruppenstruktur einzuverleiben, sondern kann sich bestimmte Ämter auch direkt unterstellen.

Aber auch Gruppen im Sinne des tradierten Gruppenbegriffs können durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre geführt werden. Dies dürfte etwa der Fall sein bei Gruppen, die innerstaatlich oder in bezug auf auswärtige Obliegenheiten von grosser Bedeutung sind. Buchstabe c eröffnet auch die Möglichkeit, Ämter, die von ebensolcher Bedeutung sind, durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre führen zu lassen. Für den Verkehr mit dem Ausland und mit internationalen Organisationen beispielsweise ist dieser Staatssekretärentypus von grossem praktischem Nutzen, wo Expertenwissen und Spezialkenntnisse erforderlich sind.

Auch die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, die einem Generalsekretariat, einer Gruppe oder einem Amt vorstehen, stehen im entsprechenden Status, sind mithin nicht beamtet, sondern in bezug auf ihre dienstrechtliche Stellung (Wahl, Entlassung aus der Funktion usw.) eben der Regelung für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre unterworfen.

Buchstabe d kreiert einen Staatssekretärentypus zur Wahrnehmung departementsübergreifender Aufgaben von besonderer Tragweite. Auch solche Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind immer einer Departementsvorsteherin oder einem Departementsvorsteher unterstellt (Art. 40 Abs. 2). Unter dieser Kategorie wäre als Beispiel zu nennen etwa eine Staatssekretärin oder ein Staatssekretär für Europafragen. Buchstabe d kann ferner in Relation zu Artikel 60 gesetzt werden, der die überdepartementale Projektorganisation regelt. Eine Projektleiterin oder ein Projektleiter überdepartementaler Projekte von besonderer Tragweite kann eine Staatssekretärin oder ein Staatssekretär im Sinne des Buchstabens d sein.

Absatz 2 erschliesst die Vertretungsbereiche. Satz 1 hält fest, dass die Staatssekretärinnen und -sekretäre anstelle der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers handeln können. In welchen Aufgabenbereichen dies geschehen soll, bestimmt die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher selber (Art. 43). Satz 2 nennt die hauptsächlichen Vertretungsmöglichkeiten: Staatssekretärinnen und -sekretäre können die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher namentlich vertreten in der Bundesversammlung und in parlamentarischen Kommissionen, gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen sowie in der Öffentlichkeit, womit nebst Medienkonferenzen auch Vertretungen in Organisationen politischer, wirtschaftlicher und kultureller Prägung angesprochen sind. Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind Repräsentanten der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, sie treten gewissermassen in ihrem Auftrag und Namen auf. Im Regierungskollegium können sie sie freilich nicht vertreten (vgl. Art. 21).

Die Vertretungsmöglichkeiten sind an keine Typologie geknüpft; sie stehen für alle Staatssekretärentypen offen. Anders als bei der Festlegung der Führungsfunktionen, wo die Staatssekretärinnen und -sekretäre in eine bestimmte Funktion eingesetzt wird, herrscht bei den Ver-

tretungsfunktionen volle Flexibilität (vgl. Art. 43). Die Vertretung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher kann laufend gemäss den aktuellen Bedürfnissen gestaltet werden.

Was die Bundesversammlung betrifft, können sich nach geltendem Recht die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher durch ihre Generalsekretärinnen oder -sekretäre sowie durch die Direktorinnen oder Direktoren von Gruppen und Ämtern in den Kommissionen vertreten lassen (Art. 65^{bis} GVG). Sie können sich ferner in die Verhandlungen der beiden Räte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern begleiten lassen, denen das Wort zu Angelegenheiten erteilt werden kann, die besondere fachtechnische Kenntnisse voraussetzen (Art. 65^{ter} GVG). Die für die Staatssekretärinnen und -sekretäre vorgesehenen Vertretungsrechte gehen nun weit über diesen Rahmen hinaus. Deshalb soll (in den Schlussbestimmungen dieses Gesetzes) das Geschäftsverkehrsgesetz so revidiert werden, dass sich die Mitglieder des Bundesrates generell in den parlamentarischen Kommissionen und in den Verhandlungen der Bundesversammlung durch ihre Staatssekretärinnen und -sekretäre vertreten lassen können. Die Vertretung vor dem Plenum von National- und Ständerat ist dabei im Lichte von Artikel 101 der Bundesverfassung zu handhaben.

Artikel 42 Verantwortlichkeit

Artikel 42 bringt zum Ausdruck, dass die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ihren Aufgabenbereich in eigener Verantwortlichkeit führen. Soweit ein Regierungsmitglied bestimmte Ausschnitte des Aufgabenbereichs seines Departements auf Staatssekretärinnen und Staatssekretäre überträgt, überbindet es ihnen damit auch die volle und uneingeschränkte Verantwortlichkeit.

Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind, wie in Artikel 40 Absatz 2 festgehalten, der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher unterstellt und primär ihr oder ihm für die Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich. Dies zieht die Möglichkeit von Sanktionen nach sich. Als stärkste Sanktion kann die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher dem Bundesratskollegium die Entlassung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre aus ihrer Funktion beantragen (Art. 44 Abs. 1). Für die Zurechnung der Verantwortlichkeit angewendet werden dieselben Kriterien, wie sie bei der Verantwortlichkeit der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher umschrieben worden sind (vgl. Erläuterungen zu Art. 36 Abs. 1). Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher ihrerseits haben die Verantwortlichkeit für die Führung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, mithin für die Geltendmachung ihrer Verantwortlichkeit, zu tragen (vgl. Art. 36 Abs. 1). Dafür haben sie vor dem Parlament und der Öffentlichkeit einzustehen. Eine andere Lösung, wonach die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre direkt dem Parlament verantwortlich wären, könnte in der Praxis leicht zur Folge haben, dass diese für die Regierungspolitik des Bundesrates verantwortlich gemacht würden, obwohl sie nicht deren Urheber wären.

Angesichts der ausserordentlich engen funktionellen und persönlichen Bindung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre an ihre Departementsvorsteherinnen und -vorsteher wäre es denkbar, sie durch die zuständige Departementsvorsteherin oder den zuständigen Departementsvorsteher wählen zu lassen. Artikel 43 sieht aber davon ab, da die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre - in allen Funktionen, für die sie nun vorgesehen sind - stets auch interdepartementale Geschäfte zu betreuen haben, die sie zu Kontakten mit den Vorsteherinnen und Vorstehern anderer Departemente mitsamt deren Mitarbeiterstäben führen. Zudem ist ihre Funktion ganz allgemein von so hoher Bedeutung, dass sich die Wahl durch den Bundesrat aufdrängt.

Die Wahl durch den Bundesrat stellt die demokratisch-repräsentative Legitimation der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre her (indem der Bundesrat durch das Parlament, das Parlament durch das Volk gewählt wird). Mit der Wahl soll der Bundesrat zugleich die Führungsfunktionen der einzelnen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre nach Artikel 41 Absatz 2 festlegen, wobei auf den Antrag des zuständigen Regierungsmitglieds abgestellt wird. Mit der Mitwirkung des Kollegiums ist auch sichergestellt, dass eine insgesamt kohärente departementsüberdachende Einsatzkonzeption der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre realisiert wird. Was die Vertretungsfunktionen anbelangt, so bestimmt sie die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher selber.

Von der Mitwirkung des Parlaments bei der Wahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, etwa in Form einer Bestätigung durch die Bundesversammlung oder durch einen parlamentarischen Ausschuss, sieht Artikel 43 ab. Für das gute Funktionieren der Zusammenarbeit ist notwendig, dass der Bundesrat seine Staatssekretärinnen und Staatssekretäre tatsächlich selbst wählen kann. Nicht von aussen gesetzte, sondern seine eigenen, auf den vorgesehenen Einsatz der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ausgerichteten Auswahlkriterien müssen massgebend sein. Bei einem parlamentarischen Bestätigungsvorbehalt wäre er jedoch in seiner Wahlfreiheit faktisch stark eingeschränkt, da eine erforderliche parlamentarische Bestätigung prospektiv auf die Wahl ausstrahlen würde.

Die Ernennung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre soll möglichst nicht "verpolitisiert" werden. Sie sollen zudem nicht ins Parteien- und gruppenpolitische Kalkül einbezogen werden, das notwendigerweise die Bestellung des Bundesrates mitbestimmt. Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bleiben vorwiegend durch ihre fachlichen und verwaltungsmässigen Kenntnisse sowie ihre Führungsfähigkeiten ausgezeichnet. Sie sind herausgehoben, ohne staatsrechtlich und staatspolitisch die Position von Regierungsmitgliedern einzunehmen. Dazu würden sie aber aufsteigen, teils rechtlich, teils faktisch-politisch, wenn die Bundesversammlung sie zu wählen oder ihre Wahl zu genehmigen hätte. Eine Beteiligung der Bundesversammlung an der Wahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre würde auch die Verantwortlichkeiten verwischen. Wenn der Bundesrat für seine Politik- und

Verwaltungsführung gegenüber dem Parlament die volle Verantwortung tragen soll, muss ihm auch unbenommen bleiben, die wichtigsten personalpolitischen Entscheide selbst zu fällen. Eine Regelung mit Genehmigungsvorbehalt wäre überhaupt fremd in dem nun vorgesehenen System der Flexibilität. Sie würde auch nicht mit dem Verfahren des Ausscheidens von Staatssekretärinnen und Staatssekretären übereinstimmen.

Artikel 43 sieht aus diesen Gründen die ausschliessliche Wahl und Festlegung der Führungsfunktionen der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre durch den Bundesrat - auf Vorschlag der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers - vor.

Artikel 44 Beendigung der Funktion

Die Forderung der Bundesratsmitglieder, die ihnen besonders nahe stehenden Spitzenfunktionärinnen und -funktionäre nach ihren persönlichen Bedürfnissen und Anforderungen zu bestimmen, hat in den letzten Jahren stark an Boden gewonnen. Die Folge war eine Verordnung vom 30. Januar 1991 über das Dienstverhältnis von Generalsekretären und Informationschefs der Departemente (SR 172.210.11), deren Anstellung "flexibel" gestaltet wurde, indem sie nicht mehr fest auf vier Jahre wie die Beamtinnen und Beamten gewählt werden.

Für die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre liegt angesichts ihrer engen Bindung an die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher eine ähnliche Lösung nahe.

Der Entwurf sieht vor, dass sie "jederzeit" aus ihrer Funktion entlassen werden können; aber auch ihnen selbst soll das Recht zustehen, ohne Rücksicht auf eine Amtsdauer jederzeit ihre Funktion aufzugeben. Da damit eine Reihe von Verfahrensfragen verbunden sind, insbesondere aber auch das Problem einer allfälligen Abgangsentschädigung, sollen diese Einzelheiten auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Artikel 45 Dienstverhältnis der Staatssekretärinnen und -sekretäre

Das Gesetz beschränkt sich auf die Vorgabe einer Rahmenordnung für die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Soweit Stellung und Aufgaben der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre trotz der sehr unterschiedlichen departementalen Bedürfnisse übereinstimmen sollen, wird der Bundesrat dies durch Verordnung regeln. Darin legt er die grundsätzlichen Modalitäten zur Rechtsstellung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre fest (Verfahrensfragen zu Wahl [Art. 43] und Entlassung, bzw. Umgestaltung oder Auflösung des Dienstverhältnisses [Art. 44], Fixierung des Gehalts, usw.). Diese Regelung ergibt sich aus der Notwendigkeit des Sonderstatuts, das den Staatssekretärinnen und Staatssekretären angesichts ihrer engen funktionellen und persönlichen Bindung an ihre Vorgesetzten eingeräumt werden muss.

3. Abschnitt: Generalsekretariate

Artikel 46 Stellung

Absatz 1 nimmt die Konzeption des bisherigen Rechts auf, wonach das Generalsekretariat die allgemeine departementale Stabsstelle ist, die jedoch auch andere als Stabsaufgaben (z.B. gewisse Linienfunktionen) übernehmen kann.

Ebenfalls entsprechend bisherigem Recht wird gemäss Absatz 2 eine Generalsekretärin oder ein Generalsekretär mit der Leitung des Generalsekretariats betraut und als Stabschefin bzw. Stabschef des Departements eingesetzt.

In diesem Zusammenhang ist auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre zu Staatssekretärinnen und -sekretären zu wählen, wenn sie wichtige Führungs- und Koordinationsaufgaben wahrnehmen. Es kann auf die Erläuterungen von Artikel 41 Absatz 2 Buchstabe b verwiesen werden.

Artikel 47 Funktionen

Dieser Artikel führt die Funktionen der Generalsekretariate auf. Materiell wird weitgehend der bisherige Aufgabenbeschrieb der Generalsekretariate aufgenommen, allerdings - der Konzeption der neuen Vorlage entsprechend - in konzentrierterer und beweglicherer Form. Die Generalsekretariate als zentrale Stabsstellen der Departemente nehmen Unterstützungsfunktionen zuhanden der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher (Abs. 1) und deren Mitwirkung im Bundesratskollegium wahr (Abs. 4). Sie sind mit departementsinternen und interdepartementalen Koordinationsfunktionen betraut (Abs. 3) und üben Aufsichtsfunktionen (Abs. 2) aus.

Die unterstützenden, koordinierenden und beaufsichtigenden Funktionen der Generalsekretariate stellen in erster Linie technisch-administrative, (verwaltungs)innengerichtete Stabs-tätigkeiten dar. Die Generalsekretariate sind Drehscheibe im internen Geschäftsverkehr und sorgen für reibungslose Geschäftsabläufe.

4. Abschnitt: Gruppen und Ämter

Artikel 48 Stellung und Funktion

Dieser Artikel ist eine Schlüsselnorm zur erweiterten Organisationskompetenz des Bundesrates. Sie gibt dem Bundesrat die Zuständigkeit in die Hand, die Verwaltungsstruktur zu erstellen. Erachtet es der Bundesrat als notwendig, braucht er den heutigen Zustand nicht zu übernehmen, sondern kann einen Neubau der Departementalordnung errichten, der zeit-

gemässen Bedürfnissen entspricht und den Erfordernissen einer effizienten Aufgabenerfüllung gerecht wird (vgl. oben Ziff. 147).

Die bisherige gesetzliche Regelung, welche die Departemente, Gruppen und Ämter bezeichnet (Art. 58 VwOG), freilich ohne näheres über deren Aufgaben zu sagen, wird zugunsten der beweglicheren Lösung aufgegeben. Nach wie vor hält das Gesetz die Grundgliederung der Bundesverwaltung fest: Die Grundelemente bilden die Ämter. Sie werden auf die Departemente als die obersten Einheiten verteilt und können (bei Bedarf) zu Gruppen zusammengefasst werden. Welche Ämter, Gruppen und Departemente es gibt, sagt das Gesetz nicht mehr. Es fixiert auch deren Zahl nicht.

In den allermeisten ausländischen Staaten verfügt die Regierung über eine - auch im Vergleich zur neuen Lösung - deutlich weitergehende Organisationsgewalt (Errichtung und Einrichtung der Ministerien, d.h. Bestimmung von Anzahl und Gliederung).

Absatz 1 kennzeichnet die Ämter als die tragenden Verwaltungseinheiten für die Aufgabenerfüllung des Bundes. Damit wird festgehalten, dass die Ämter innerhalb der gegenüber dem bisherigen Stand flexibilisierten Verwaltungsorganisation die Elemente der Kontinuität und Konstanz bilden. Sie sind die Grundbausteine für die einzelnen Departemente, die in ihrer Führungsstruktur grundsätzlich beweglich und voneinander verschieden ausgestaltet werden können. Absatz 1 signalisiert auch, dass die Verwaltungseinheit "Amt" die ordentliche und übliche Organisationsform zur Behandlung eines Aufgabenbereiches (Sachbereiches) ist.

Absatz 2 räumt dem Bundesrat die Zuständigkeit ein, die Bundesverwaltung in Ämter zu gliedern. Mithin verfügt er über die Kompetenz, Ämter zu schaffen, umzugestalten, zusammenzulegen und aufzulösen. Mit der Auflage, den Ämtern möglichst zusammenhängende Sachbereiche zuzuweisen, soll vermieden werden, dass die einzelnen Ämter heterogene und disparate Aufgabenfelder ohne inneren Zusammenhang zu bearbeiten haben. Der Bundesrat bestimmt die Ämter durch Verordnung. Auf Verordnungsstufe regelt er nicht nur den Bestand der Ämter, sondern legt auch ihre grundlegenden Aufgaben fest (Erstellung eines allgemeinen Aufgabenkataloges).

Die Ämter werden nach Absatz 3 durch den Bundesrat den Departementen zugeteilt. Der Aufgabenbereich der verschiedenen Departemente, und damit auch ihre Bezeichnung, ergibt sich aus der Zuteilung der Ämter auf die Departemente. Das Gesetz nennt im Interesse einer gewissen Einheit und Homogenität der Verwaltung Kriterien der Zuteilung, nämlich Führbarkeit, Zusammenhang der Aufgaben (innerhalb eines Departementes) und sachliche und politische Ausgewogenheit (vgl. dazu auch oben Ziff. 147). Während die Ämter als Elemente der Kontinuität in der Erlassform der Verordnung gefasst werden, genügen für ihre Zuteilung auf die Departemente im Interesse der Flexibilität Beschlüsse des Bundesrates. Sie sind im Bundesblatt zu veröffentlichen.

Absatz 3 Satz 2 verdeutlicht die Flexibilität der Departementalordnung. Die Zuteilung der Ämter auf die Departemente kann jederzeit neu vorgenommen werden. Ändert sich bei-

spielsweise die personelle Zusammensetzung des Bundesrates, kann er eine auf die Persönlichkeiten der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher abgestimmte Veränderung der Departementalordnung vornehmen.

Die Organisationskompetenz des Bundesrates ist nicht grenzenlos. Neben den oben aufgeführten Umschreibungen und Kriterien hält die Bundesversammlung weitere bremsende Elemente in ihren Händen, so insbesondere durch die ihr zustehende Budgethoheit oder durch weitere Aufsichts- und Kontrollinstrumente.

Ausgehend von der Organisationskompetenz des Bundesrates, der die Ämter schafft und sie auf die Departemente verteilt, räumt Absatz 4 Satz 1 den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern die Zuständigkeit ein, die organisatorischen Grundzüge (Struktur und Führungsprozess) der Ämter ihres Departements zu bestimmen. Damit wird eine kohärente Führungsstruktur innerhalb des Departements gewährleistet. Auf dieser Grundlage legen die Amtsdirektionen die Detailorganisation ihrer Ämter fest (Abs. 5). Dabei sind sie eingefasst in den soeben umschriebenen organisatorischen Rahmen, den die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher vorgeben. Grenzen setzt wiederum die Budgetkompetenz des Bundesrates.

Die Gruppenbildung ist bereits dem bisherigen Recht vertraut (vgl. Art. 46 Abs. 3 und Art. 60 VwOG). Absatz 4 Satz 2 statet nun neu die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher mit der Befugnis aus, Ämter zu Gruppen zusammenzufassen. Diese Kompetenz trägt dazu bei, dass sie eine den spezifischen Bedürfnissen ihres Departements und ihrem Führungsstil angepasste Führungsstruktur gestalten können, was letztlich ihrer intensivierten Zuwendung zu den Kollegiumsobligationen zugute kommt. Der Genehmigungsvorbehalt bewahrt die überdachende Organisationskompetenz des Bundesrates. Zum ausgeweiteten Begriff der Gruppe wird auf die Erläuterungen zu Artikel 41 verwiesen (Leitung von Departementsteilen durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre).

Artikel 49 Leistungsaufträge

Dieser Artikel ist ein weiteres Element im Konzept der flexiblen Verwaltungs- und Führungsstrukturen. Er trägt dem Umstand Rechnung, dass die allgemeine Bundesverwaltung ein komplexes und heterogenes Gebilde ist. Es existieren ganz unterschiedliche Typen von Verwaltungseinheiten, etwa Vollzugs- und Aufsichtsämter, Subventionsämter, Betriebs- und Dienstleistungsämter oder Forschungsämter. Verwaltungseinheiten mit überwiegend betrieblichen oder Dienstleistungsfunktionen - Einheiten also, die weiter vom "politischen Prozess" entfernt sind - sollen im Interesse gesteigerter Wirtschaftlichkeit mit einer grösseren Autonomie bei ihrer Aufgabenerfüllung ausgestattet werden können (Grad der Eigenständigkeit), bleiben aber als Teil der departementalen Verwaltungsorganisation innerhalb der allgemeinen Bundesverwaltung. Mit der erweiterten Eigenständigkeit wird die Kontrolle und Steuerung nicht aufgegeben, sondern erfolgt durch vom Bundesrat definierte Leistungsaufträge, welche die zu erbringenden Leistungsziele klar vorgeben, und durch periodische Lei-

stungskontrollen. Möglich ist auch die Einräumung erhöhter Budgetautonomie innerhalb eines vorgegebenen Budgetrahmens. Entsprechende finanz- und personalrechtliche Grundlagen sind noch zu schaffen.

Artikel 50 Führung und Verantwortlichkeit

Dieser Artikel betont die Verantwortlichkeit der Direktorinnen und Direktoren von Gruppen und Ämtern für die Führung und Aufgabenerfüllung ihrer Verwaltungseinheiten. Es gelten dieselben Zurechnungskriterien wie für die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher (vgl. Erläuterungen zu Art. 36 Abs. 1).

Vierter Titel: Zuständigkeiten, Planung und Koordination

Erstes Kapitel: Zuständigkeiten

Artikel 51 Entscheide

Zweck dieses Artikels ist die stufengerechte Verteilung der Zuständigkeit zum Entscheid innerhalb der Exekutive. Eine stufengerechte Delegation von Entscheidkompetenzen zeitigt wesentliche Entlastungseffekte für den Bundesrat. Absatz 1 hält denn auch fest, dass je nach Bedeutung eines Geschäfts der Bundesrat, ein Departement, eine Gruppe oder ein Amt entscheidet. Der Begriff Entscheid ist inhaltlich weit gesteckt und umfasst sowohl Entscheide mit Innenwirkung als auch solche mit Aussenwirkung (Verfügungen). Nicht Gegenstand dieses Artikels ist jedoch die Rechtssetzungsdelegation (vgl. Art. 52).

Nach Absatz 2 überträgt der Bundesrat als durch Verfassung oder Gesetz eingesetzter Zuständigkeitsträger die Zuständigkeit zum Entscheid im Sinne von Absatz 1 auf die geeigneten Verwaltungseinheiten, und zwar durch Verordnungsrecht. Neben der Delegation einzelner (wiederkehrender) Geschäfte können auch ganze Geschäftsbereiche übertragen werden. Gemeint damit sind thematisch zusammengehörende Sachgruppen von Geschäften. Präzisierend festzuhalten ist, dass der Bundesrat auch in jenen Fällen Zuständigkeiten zur Entscheidung an unterstellte Einheiten übertragen kann, wo Spezialgesetze ihn als Zuständigkeits-träger einsetzen; es sei denn, ein Spezialgesetz schliesse eine Delegation explizit oder implizit aus. Dass der Bundesrat Entscheide von wesentlicher Bedeutung und politischer Tragweite nicht delegieren kann, versteht sich aufgrund von Artikel 12 Absatz 1.

Absatz 3 setzt die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten in eine schiedsrichterliche Position ein, wenn im Einzelfall zwischen den Departementen Streitigkeiten über die Zuständigkeit entstehen: Er weist das Geschäft einem Departement zu. Aufgrund dieser Konfliktklausel können Verzögerungen oder Blockierungen vermieden werden. Zugleich kann durch den präsidialen Zuweisungsentscheid das Kollegium entlastet werden.

Absatz 4 stellt klar, dass die übergeordneten Verwaltungseinheiten und der Bundesrat über ein Evokationsrecht verfügen. Sie können jederzeit einzelne Geschäfte zum Entscheid an sich ziehen. Damit ist gewährleistet, dass sich die hierarchisch übergeordnete und verantwortliche Behörde nicht schlechterdings Entscheidungen unterstellter Einheiten zurechnen lassen muss und auf sie keinen Einfluss mehr nehmen kann. Besonders für den Bundesrat ist es wichtig, dass er die Führung bei Entscheidungen, die sich zu Fragen von politischer Bedeutung auswachsen, nicht aus der Hand gibt und bei Bedarf intervenieren kann.

Aus Gründen des Rechtsschutzes (Entscheidungen mit Aussenwirkung) gilt das Evokationsrecht nicht vorbehaltlos. Die Rechtsstellung Dritter darf durch die Ausübung des Evokationsrechts nicht geschmälert werden, so dass ihnen beispielsweise die Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht verschlossen würde. Absatz 5 errichtet darum einen Vorbehalt für zwingend zu berücksichtigende Zuständigkeiten, die sich aufgrund der Gesetzgebung über die Bundesrechtspflege ergeben.

Absatz 6 nimmt die Bestimmung von Art. 42 Abs. 1^{bis} VwOG auf, welche 1991 im Interesse der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes in das Verwaltungsorganisationsgesetz eingefügt worden ist.

Artikel 52 Rechtssetzung

Diese Bestimmung nimmt grundsätzlich die Regelung auf, die schon das bisherige Recht - nicht ausdrücklich, aber in Auslegung von Artikel 7 Absatz 5 VwOG - kannte: Die Übertragung von Rechtssetzungskompetenzen auf die Departemente ist zulässig. Dabei muss der Bundesrat allerdings auf die Tragweite der Rechtssätze achten (Art. 52 Abs. 1 RVOG).

Gemäss Absatz 2 kann die Rechtssetzung auf Gruppen oder Ämter übertragen werden, wenn eine Ermächtigung in einem dem Referendum unterstellten Erlass vorliegt. Diese Ermächtigung muss nicht - wie bisher - ausdrücklich vorliegen. Sie kann sich auch aus dem Sinn einer Vorschrift (z.B. der Umschreibung der Aufgaben eines Amtes) ergeben.

Die Zuweisung der Verordnungskompetenz in einer bestimmten Materie auf die Bundesrats- oder auf die Departementsstufe kann nach Massgabe der Wichtigkeit der Regelungsmaterie vorgenommen werden. Zum Wichtigkeitskriterium gehört, ob und inwieweit der Erlass Aussenwirkung hat, d.h. sich an die Bürgerinnen und Bürger, an die Kantone und Gemeinden richtet oder ob er sich vorwiegend auf Behörden des Bundes bezieht. Jenen Rechtssätzen gebührt in der Regel eine höhere Erlassform als diesen. Von Bedeutung für die Zuordnung kann ferner sein, wie "technisch" eine Regelungsmaterie ist. Kriterien dieser Art werden auch den Gesetzgeber leiten, wenn er eine Übertragung von Rechtssetzungskompetenzen auf eine Gruppe oder ein Amt vorsieht.

Die Absätze 1 und 2 regeln die Unterschriftsdelegation der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers. Die Übertragung der Unterschriftsberechtigung auf Personen des Führungskreises des Departements bildet ein wirksames Mittel zur Entlastung. Zum Kreis der möglichen Empfänger einer Unterschriftsberechtigung gehören die Staatssekretärinnen und -sekretäre des Departements, die Generalsekretärinnen und -sekretäre mit Einschluss der Stellvertreterinnen und Stellvertreter sowie die Direktionsmitglieder der Gruppen und Ämter. Sie unterzeichnen im Namen und Auftrag der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers. Die Unterschrift wird der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher zugerechnet.

Absatz 2 hält klärend fest, dass die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher die Ermächtigung auch zur Unterzeichnung von Verfügungen (des Departements) erteilen kann, die der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen. Um den Rechtsschutz von Verfügungsadressaten nicht zu beeinträchtigen, ist allerdings auf folgende Einschränkung hinzuweisen: Ist eine Gruppe oder ein Amt als verfügende Behörde zuständig und steht gesetzlich die Verwaltungsbeschwerde an das Departement offen, kann die Unterschrift nicht auf die Direktionsmitglieder der Gruppe oder des Amtes übertragen werden, wohl aber auf die übrigen Personen gemäss Absatz 1.

Absatz 3 räumt den Direktorinnen und Direktoren der Gruppen und Ämter die Kompetenz ein, für ihren Bereich die Unterschriftsberechtigung zu regeln. Die Ermächtigung, Geschäfte im Namen und Auftrag der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers zu unterzeichnen (Abs. 1), kann dabei nicht im Sinne einer Subdelegation auf tiefere Stufen übertragen werden.

Der Artikel knüpft an bisheriges Recht an (Art. 48 VwOG) und reserviert in Absatz 2 den Verkehr mit kantonalen Regierungen als Sache des Bundesrates und der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher. Auf diese Weise unterstreicht er die grosse Bedeutung, die im föderalistischen Bundesstaat der Beziehungspflege mit den Gliedstaaten zukommt. Absatz 3 ermächtigt die Direktorinnen und Direktoren der Gruppen und Ämter, im Rahmen ihrer Zuständigkeit direkt mit Behörden und Privaten zu verkehren.

In einer Zeit dichter internationaler Verflechtungen ist der Verkehr mit dem Ausland nicht mehr auf einzelne ausgewählte Departemente, Gruppen und Ämter beschränkt. Um die Gefahr der Zersplitterung in verschiedene Aussenpolitiken einzudämmen und um die Koordination der internationalen Beziehungen zu fördern, soll der Bundesrat auf eine einheitliche Linie in der Aussenpolitik hinwirken. Absatz 1 trägt den veränderten Verhältnissen im internationalen Verkehr Rechnung und verpflichtet den Bundesrat, Grundsätze über die Handhabung der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung festzulegen.

Zweites Kapitel: Planung, Koordination und Beratung

In einem Modell mit erhöhter Flexibilität der Organisation ist dem departementsübergreifenden Element besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Der Gesetzesentwurf tut dies, indem er der Planung, Koordination und Beratung ein eigenes Kapitel widmet. Es enthält in diesem Sinne eine Zusammenfassung dessen, was zur Kohärenz in der Bundesverwaltung und zu einer breit und fundiert abgestützten Regierungs- und Verwaltungstätigkeit beiträgt.

Gleichzeitig wird damit ein Überblick über alle Hilfsmittel, über welche Regierung und Verwaltung verfügen, gegeben. Es sind dies - nebst den in eigenen Kapiteln geordneten Stabs- und Unterstützungsorganen Bundeskanzlerin/Bundeskanzler, Staatssekretärinnen und -sekretäre, Generalsekretariate der Departemente:

- allgemeiner Planungs- und Koordinationsauftrag an Bundesrat und Verwaltung;
- Zusammenkünfte von Staatssekretärinnen und Staatssekretären nach Bedarf;
- Generalsekretärenkonferenz;
- Informationskonferenz;
- andere Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane: permanent oder ad hoc tätig;
- Projektorganisationen: über-, inter- oder innerdepartemental;
- verwaltungsexterne Beraterinnen und Berater, Expertinnen und Experten, Kommissionen, Organisationen.

Das VwOG spricht von eingegliederten, von allgemeinen und speziellen Stabsstellen sowie von aussenstehenden Beraterinnen und Beratern und Kommissionen. Diese sehr systematisch aufgebaute, indes Begriffsdefinitionen voraussetzende und zu Gesetzeswiederholungen führende Einteilung ist im neuen Gesetz in dem Sinne vereinfacht worden, als nicht mehr explizit von der - immer wieder Einteilungsschwierigkeiten bietenden - Unterscheidung von Stabs- bzw. Linienorganen ausgegangen wird, sondern dass die Hauptanwendungsfälle der Stabsorgane beim Namen genannt (Art. 57 und 58) oder inhaltlich umschrieben (Art. 56, 59, 60 und 61) sind. Werden weitere, insbesondere nichtständige Organe benötigt, so liegt deren Schaffung schon in der allgemeinen Organisations-, Koordinations- oder Bearbeitungskompetenz des Bundesrates oder der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, und sie werden im neuen Gesetz nicht mehr speziell aufgezählt. Zu derartigen Organen gehören insbesondere auch Gruppen mit Beteiligung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären, die einzelne Geschäfte, Fragen oder Fragenkomplexe beraten oder zuhanden des Bundesrates vorbereiten.

Artikel 55 Planung

Zu einem guten Funktionieren des Staates und seiner Organe gehört unter anderem das Planen. Das Gesetz kommt bereits in Artikel 6 bei der Beschreibung der Regierungsobliegenheiten (Abs. 2: Bestimmung der Regierungspolitik) inhaltlich darauf zu sprechen und kon-

kritisiert das Anliegen in den Artikeln 10, 12, 31 sowie 47 jeweils unter den betreffenden Aspekten. Die in Artikel 55 angesprochenen Planungen sollen im Rahmen der Gesamtplanungen des Bundesrates geschehen, also unter Berücksichtigung der vom Bundesrat erstellten Strategien und konkreten Planungsinstrumente für die gesamte Regierungspolitik (Legislaturplanung) oder für Teilbereiche (themenbezogene Planung).

Mit der Aufnahme einer Planungspflicht der Departemente, Gruppen und Ämter im Gesetz - an sich einer selbstverständlichen Tätigkeit, die das VwOG nicht ausdrücklich erwähnte - wird deren Wichtigkeit unterstrichen. Mit Ausnahme der Orientierung an den übergeordneten Planungen werden keine weiteren Vorgaben gemacht. Die Departemente und deren einzelne Verwaltungseinheiten sollen nach ihren eigenen Bedürfnissen und gemäss den sachlichen Anforderungen ihre Planungen gestalten.

Mit dem zweiten Satz der Gesetzesbestimmung, der verlangt, dass die Planungen dem Bundesrat zur Kenntnis zu bringen sind, wird zum einen auf den Koordinationsbedarf aller Planungen hingewiesen und zum anderen auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht, diese für Aufsichtszwecke zu nutzen. Die Departemente sollen die Planungen dem Bundesrat in geeigneter Form unterbreiten, d.h. nicht sämtliche Unterlagen im Wortlaut, sondern in einer Weise, die den Informations- und Koordinationsansprüchen von Bundesrat und Departementen Rechnung trägt. Abzusehen ist auch von einer Genehmigungspflicht durch den Bundesrat.

Artikel 56 Koordinationstätigkeit auf Regierungsebene

Der Inhalt von Satz 1 ist nicht neu und in vorhergehenden Artikeln implizit an mehreren Orten bereits vorhanden. Die zunehmende Komplexität aller Aufgaben und Fragestellungen auch im Bund gebietet es aber, im Rahmen dieses Kapitels ausdrücklich auf die Koordination zu sprechen zu kommen. Im VwOG war davon bereits bei den Regierungsobliegenheiten die Rede; mit den neuen Umschreibungen sowie der gewählten Systematik und konzentrierten Darstellung im Gesetz gehört der Grundsatz an diesen Ort.

Satz 1 ist schliesslich auch als Generalklausel für die Ergreifung geeigneter organisatorischer - insbesondere befristeter - Massnahmen zur Bearbeitung einzelner Aufgaben zu betrachten, etwa für die Einsetzung von ad hoc-Arbeitsgruppen oder von Projektorganisationen für die Departemente (vgl. dazu Erläuterungen zu den Art. 59 und 60).

Satz 2 erschliesst mit einer Generalklausel das Koordinationspotential, welches die Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in sich birgt. Koordinationsbedürftige Geschäfte können - sofern notwendig und erwünscht - auf Staatssekretärenebene vorberaten werden.

Satz 2 handelt mithin von der überdepartementalen Koordination. Die Bestimmung lässt offen, ob und wie regelmässig die Staatssekretärinnen und -sekretäre zusammentreten. Sie

verlangt auch nicht, dass sämtliche Staatssekretärinnen und Staatssekretäre zu einer Konferenz zusammentreten. Eine solche Zusammenkunft wäre wegen der unterschiedlichen Funktionen, die die einzelnen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre wahrnehmen werden, wenig sinnvoll. Selten werden auch alle Departemente beteiligt sein. Vielmehr werden jeweils nur die in einer Sache befassten Staatssekretärinnen und Staatssekretäre durch den Bundesrat, durch seine Ausschüsse oder durch die Bundeskanzlei mit Koordinationsaufgaben betraut. Es geht nicht um die Einsetzung einer Staatssekretärenkonferenz als Verwaltungskabinett, sondern um die Regelung von Koordinationsfragen, wenn es die Geschäfte erfordern.

Artikel 57 Generalsekretärenkonferenz

Angesichts der flexiblen Führungs- und Arbeitsstrukturen kommt der wirkungsvollen departementsübergreifenden Koordination erhöhte Bedeutung zu. Mit Blick auf den umfangreichen Koordinationsbedarf in der Bundesverwaltung und auf eine wirkungsvolle Unterstützung des Bundesrates wie auch der einzelnen Departementvorsteherinnen und -vorsteher muss - neben den Aufgaben der Bundeskanzlei - insbesondere auch die Generalsekretärenkonferenz, in der die Träger dieser zentralen Stabsfunktionen unter der Leitung der Stabschefin oder des Stabschefs des Bundesrates tagen, ihre wichtige Rolle wahrnehmen können.

Absatz 1 hält fest, dass die Generalsekretärenkonferenz das oberste Koordinationsgremium in der Bundesverwaltung ist. Ihr kommen verschiedene Funktionen zu, die bei ihren Bearbeitungen und Beratungen je nach Geschäft zur Anwendung gelangen: eigentliche Koordinationsfunktionen, Planungsfunktionen, Konsultativfunktionen, Schlichtungsfunktionen, Orientierungsfunktionen sowie Richtlinienfunktionen und Entscheidungsfunktionen im administrativen Bereich.

Wichtigste Aufgabe ist die Ausübung der eigentlichen Koordinationsfunktion. Es geht dabei um alle möglichen Themen, die departementsübergreifenden Charakter haben oder aus bestimmten Gründen departementsübergreifend bekanntzumachen sind. Teilweise kann es sich um reine Informationen handeln, teilweise um die Organisation von Koordinationsbemühungen, welche in den Einzelheiten an anderer Stelle vorgenommen werden, und schliesslich um das eigene Veranlassen und koordinierende Tätigwerden, etwa durch das Absprechen von Federführungen, das Regeln von Fristen oder das Verpflichten zur Zusammenarbeit.

Absatz 2 weist auf die vielen bestehenden Koordinationsorgane im Bund hin. Soweit diese auf einem Sachgebiet tätig sind, kümmert sich die Generalsekretärenkonferenz nicht darum, es sei denn, sie wird von einem derartigen Organ aus bestimmten Gründen, z.B. in ihrer Konsultativ- oder Schlichtungsfunktion, angerufen. Darüber hinaus aber hat sie in diesen Fällen nur subsidiäre Aufgaben, indem sie in geeigneter Form tätig werden müsste, wenn dies das besondere Koordinationsorgan nicht tut.

Im Rahmen der Vorbereitung von Bundesratsgeschäften geht es darum, dass die Generalsekretärenkonferenz grundsätzlich in jedem Stadium, in dem sich ein Dossier befindet, von den

Departementen eingeschaltet werden kann. Vielfach wird es dabei um Orientierungen, um das Hinweisen auf besondere Probleme und um das Einholen von Ansichten und Anregungen aus den übrigen Departementen gehen. Ferner können daraus auch Diskussions- und Koordinationsansätze resultieren. Kurz vor einer Bundesratssitzung kann die Konferenz ferner im Rahmen des Mitberichtsverfahrens als Informations- und "Schlichtungsgremium" dienen, indem Differenzen zwischen den Departementen vorgebracht und deren Bereinigung nach Möglichkeit eingeleitet wird.

Absatz 3 spricht besonders die in einem weiten Sinne verstandene Planungsfunktion der Konferenz an. So kann sie sich auf Beschluss des Bundesrates über Planungen und Vorhaben von departementsübergreifendem Charakter aussprechen. Ferner soll sie zuhanden des Bundesrates einzelne Geschäfte oder Unterlagen für Aussprachen und Klausuren vorbereiten bzw. vorbesprechen. Auf diese Weise können auch mögliche, auf den Bund und den Bundesrat zukommende politische und gesellschaftliche Themen in den Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess des Bundesrates geleitet werden. Bei Beratungen der Generalsekretärenkonferenz dieser Art kann es indessen nicht um eine Vorwegnahme der bundesrätlichen Diskussion oder um einen Ersatz für Fachdiskussionen bei den zuständigen Bundesorganen (insbesondere Bundesämtern mit Querschnittsfunktionen) gehen, sondern darum, in geeigneten Fällen, in denen der departementsübergreifende Aspekt besonders hervortritt, eine alle Seiten beachtende Sicht einzubringen. Damit wird gleichzeitig ein zusätzliches Element zur Stärkung des strategischen Entscheidungsfindungsprozesses des Bundesrates angeboten. Aktivitäten im Sinne von Absatz 3 kann die Konferenz nur auf Beschluss des Bundesrates entwickeln. Dadurch bleibt gewahrt, dass die politische Führung in seinen Händen bleibt.

Artikel 58

Informationskonferenz

Die Informationskonferenz ist die neu benannte bisherige Konferenz der Informationschefinnen und -chefs der Departemente (KID). Sie behält die Funktionen, die sie bereits heute wahrnimmt. Alle Informationsfragen mit Interesse für mehrere Departemente werden in diesem Gremium diskutiert. Im Verhältnis zur Generalsekretärenkonferenz bedeutet dies, dass die Informationskonferenz als Spezialorgan in Informationsfragen vorgeht und dass die Behandlung aller Koordinationsfragen in diesem Themenbereich ihr direkt obliegt. Es geht dabei um Absprachen - über Art und Zeitpunkt von Informationen und Informationsveranstaltungen - sowohl zu departementalen wie auch zu bundesrätlichen Informationen.

In der Betreuung der Bundesratssitzungen liegt eines der Schwergewichte der Informationskonferenz. Einerseits geht es um die Vorbereitung und Bewältigung der Sitzungen hinsichtlich der Informationsbelange und eines koordinierten diesbezüglichen Ablaufs. Andererseits müssen bei der Planung der Bundesratssitzungen und deren Beratungsgegenständen auf längere Sicht hinaus neben sachpolitischen Überlegungen auch die Anforderungen hinsichtlich der Information berücksichtigt werden. Die Informationskonferenz nimmt diese Anliegen wahr und artikuliert die entsprechenden Bedürfnisse.

Im weiteren ist die Informationskonferenz das Diskussionsforum für Grundsatzthemen der Information.

Artikel 59 Weitere ständige Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane

Mit dieser Bestimmung werden alle permanenten und in einem weiten Sinne Stabsfunktionen ausübenden Organe des Bundes umschrieben. Es sind dies neben Arbeitsgruppen und Fachkonferenzen (z.B. für Wissenschaft und Forschung oder für Informatik) auch Verwaltungseinheiten wie etwa die Zentralstelle für Gesamtverteidigung, Gebilde wie die Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung, oder Stäbe des Bundesrates (insb. auch für ausserordentliche Lagen) u. a. m., die man nach dem VwOG zu den Stabsstellen gemäss Artikel 39 zählt.

Soweit sich in (den unzähligen) Einzelfällen im Verlauf von Bearbeitungen in der Verwaltung ein zusätzlicher Planungs- und Koordinationsbedarf ergibt, ist die Schaffung oder auch Selbsteinsetzung von ad hoc-Gruppen als selbstverständliche Tätigkeit im Rahmen dieser Bearbeitungen nicht explizit erwähnt. Sie sind in den verschiedensten Zusammensetzungen möglich, bis hin zur Beteiligung mit Staatssekretärinnen und Staatssekretären.

Artikel 60 Überdepartementale Projektorganisation

Wie zu Artikel 59 bemerkt, gilt auch in bezug auf die Projektorganisation, dass in diesem Gesetz nur die besonders hervorstechenden Fälle geregelt werden. Unter dieser Schwelle können alle notwendigen, aus der allgemeinen Organisation-, Koordinations- und Bearbeitungskompetenz und -pflicht von Bundesrat und Departementen fliessenden organisatorischen Vorkehren zur Lösung eines Problems getroffen werden.

Mit Artikel 60 soll ein wesentlicher Beitrag zur überdepartementalen Koordination geleistet werden. Er handelt von Projektorganisationen für den Bundesrat direkt. Es geht darum, dass für die Lösung eines Problems eine speziell darauf ausgerichtete Projektorganisation eingesetzt wird, die sich nicht mit der Organisation für die Abwicklung der normalen Geschäfte deckt. Mit anderen Worten: neben der ordentlichen Organisation wird eine zusätzliche Projektorganisation gebildet, der alle für die Projektabwicklung notwendigen Attribute übertragen werden (Kompetenzen, Ressourcen usw.).

Nicht jeder Problemlösungsvorgang kann als Projekt bezeichnet werden. Ein Projekt im hier verstandenen Sinne ist ein grösseres Vorhaben mit einem eindeutig definierbaren Anfang und einem eindeutig definierbaren Abschluss. Es ist gekennzeichnet durch:

- eine interdisziplinäre oder organisationsübergreifende Aufgabenstellung, die besondere Kenntnisse und Erfahrungen aus mehreren Fachgebieten voraussetzt;
- einen Einmaligkeits-, Besonderheits-, Neuheitsaspekt;
- das Zusammenwirken unterschiedlicher Einflussfaktoren;
- Komplexität, Unsicherheit, Risiko;

- die Beteiligung mehrerer Stellen;
- das Fehlen einer gemeinsamen zuständigen vorgesetzten Stelle;
- das Fehlen von Kapazitäten der ordentlichen Organisation, diese (zusätzliche) Aufgabe anzugehen;
- den Einsatz verschiedener Mittel.

Bei Aufgaben oder Problemlösungen, die in den Zuständigkeitsbereich von zwei oder mehreren Departementen fallen, lassen sich grundsätzlich drei Arten von überdepartementalen Geschäften unterscheiden:

- **Ordentliche Kollegiumsgeschäfte:** Bei diesen Geschäften ist eine Abwicklung über die departementale Organisation grundsätzlich vorzuziehen. Das federführende Departement stellt die Anträge an den Bundesrat. Für diese Geschäfte muss keine überdepartementale Projektorganisation eingesetzt werden.
- **Ausserordentliche, einmalige, überdepartementale Geschäfte von wesentlicher Bedeutung oder politischer Tragweite:** Eine Zuordnung dieser Geschäfte an ein einzelnes Departement ist unzweckmässig, da verschiedene Departemente in gleichem Ausmass davon betroffen sind. Damit diese Geschäfte möglichst reibungslos abgewickelt werden können, muss eine "Ausnahmeorganisation", d.h. Projektorganisation eingesetzt werden. Dabei kann die Projektarbeit grundsätzlich das Ämterkonsultationsverfahren ersetzen. Die Anträge an den Bundesrat erfolgen nicht über ein einzelnes, federführendes Departement, sondern zunächst über die Projektsteuerung.
- **Strategische Geschäfte (insb. Legislaturplanung):** Da es sich um ein periodisch wiederkehrendes Projekt handelt, können mit der Zeit bestimmte Normen und Regelungen für eine entsprechende Projektabwicklung eingeführt werden. In diesem Fall ist nicht ein einzelnes Departement für die Antragstellung an den Bundesrat vorgesehen, sondern die Bundeskanzlei. Der Bundesrat, die Departemente und die Bundeskanzlei regeln das Verfahren speziell.

Projektorganisation nach Artikel 60 kommt nur im zweiten Fall zum Zug. Pro Jahr dürften nur wenige Aufgaben auf diese Art in Angriff genommen werden. Deren Wichtigkeit muss es rechtfertigen, dass sich der Bundesrat damit befasst, indem er den Anstoss zur Schaffung der Projektorganisation gibt sowie den Auftrag formuliert und ihr dafür die nötigen Kompetenzen und Mittel zuspricht. Die Wichtigkeit muss es auch rechtfertigen, dass während der gesamten Projektbearbeitung eine hochrangige Steuerungsgruppe (z.B. ein Staatssekretären-ausschuss oder selbst ein bundesrätlicher Ausschuss) das Projekt dauernd begleitet und bei zentralen Zwischenentscheiden den Bundesrat konsultiert. Projektleiterinnen und Projektleiter, denen mit ihrem Projektteam die eigentliche Projektbearbeitung obliegt, müssen ebenfalls hierarchisch sehr hoch angesiedelt sein, z.B. als Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, die die Möglichkeit haben, mit beratender Stimme an einschlägigen Verhandlungen des Bundesrates teilzunehmen. Diese Mechanismen sollen eine permanente "Rückkoppelung" der Projektorganisation an die Linie und an die Entscheidungsinstanzen garantieren, so dass die Arbeiten jederzeit breit abgestützt sind und im Sinne des Auftraggebers voranschreiten.

Auftraggeber (Projektträger) ist immer der Bundesrat. Er überträgt in diesem Falle die Federführung nicht an ein einzelnes Departement, sondern an die entsprechende Projektorganisation, d.h. an eine Projektsteuerungsgruppe bzw. an eine Projektleitung. Die Projektorganisation umfasst das gesamte Fachwissen, das für die Aufgabenerfüllung bzw. Problemlösung einen sachlichen Beitrag leisten kann.

Die Steuerungsgruppe ist überdepartemental zusammengesetzt. Sie kann beispielsweise aus Staatssekretärinnen und Staatssekretären gebildet werden, unter Beteiligung von Angehörigen von Fachämtern und weiteren geeigneten Personen. Im Einzelfall kann es sich auch um einen Bundesratsausschuss handeln. Die Steuerungsgruppe bereitet zusammen mit der Projektleitung die Bundesratsanträge vor. Dazu gehören auch die Vor- und Zwischenentscheide, die für die grundsätzliche Richtung und das Vorgehen des Projektverlaufs massgebend sind. Um eine optimale Verankerung im Bundesrat zu erlangen, werden diesem die Anträge durch die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher mit der engsten Beziehung zum Gegenstand der Projektorganisation vorgelegt.

In der Steuerungsgruppe vertreten sind auch die Projektleiterinnen und Projektleiter. Sie sollten in der Regel Staatssekretärenrang haben. Der Projektleitung obliegt die operative Leitung des Projektes. Sie organisiert die eigentliche Projektbearbeitung im Projektteam, welches für die Ausführung zuständig ist.

Artikel 61 Externe Beratungsorgane

Diese Bestimmung fasst die im VwOG an verschiedenen Orten zu findenden Hinweise auf den Einsatz externer Personen zusammen. Zulässig ist auch der Beizug von Organisationen, beispielsweise von Beratungsbüros. Ausdrücklich im Gesetz erwähnt sind die ausserparlamentarischen Kommissionen, die eine besondere Stellung im Vorverfahren der Gesetzgebung sowie teilweise bei Vollzugsaufgaben des Bundes haben.

Fünfter Titel: Einzel- und Schlussbestimmungen

In den ersten beiden Kapiteln dieses Titels sind verschiedene Artikel eingefügt, die nicht von zentraler Bedeutung sind und dennoch Fragen beantworten, die eine gesetzliche Regelung verdienen. Im VwOG waren sie voll im Gesetz integriert, was die Lesefreundlichkeit belastete. Einzelne Bestimmungen befassen sich überdies mit Sonderfragen und sind systematisch nicht einzuordnen, so dass sie in dieser "Sammelrubrik" Platz gefunden haben. Das dritte Kapitel enthält die Schlussbestimmungen.

Erstes Kapitel: Rechtsstellung

Artikel 62 Amtssitz

Wie im bisherigen Gesetz werden Bundesrat, Departemente und Bundeskanzlei darauf verpflichtet, ihren Amtssitz in der Stadt Bern zu nehmen. Anders ist es für die kleineren Verwaltungseinheiten, insbesondere die Bundesämter, die sich grundsätzlich in der ganzen Schweiz verteilen können.

Die Bezeichnung des Amtssitzes Bern weist einerseits auf die Hauptstadtfunktion hin, wengleich dies kein schweizerischer Rechtsbegriff ist. Die Bestimmung bildet aber die materielle Grundlage für die Regelung der Beziehungen mit der Sitzgemeinde.

Die Verpflichtung der Regierungs- und Verwaltungsspitzen auf einen gemeinsamen Amtssitz hat in erster Linie praktische (arbeitstechnische) Gründe. Sie kann überdies als Ausdruck des Kollegialprinzips betrachtet werden. Von zentraler Bedeutung ist, dass, wenn schnelles Zusammentreten und Handeln gefordert ist, dies auch in der Realität geschehen kann.

Bei örtlich dezentralisierten Verwaltungsstellen kommen neue, regional- und staatspolitische Überlegungen ins Spiel, die den Effizienz- und Kohärenzanliegen in der Bundesverwaltung vorangestellt werden. Die Verlegung und Schaffung von Arbeitsplätzen und -möglichkeiten in der ganzen Schweiz soll insbesondere auch eine ausgeglichene Vertretung aller Sprachgruppen in der Verwaltung fördern.

Artikel 63 Wohnort der Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers

Diese Bestimmung regelt nicht einen zivil- oder steuerrechtlichen Wohnsitz oder das sogenannte politische Domizil für die Stimmrechtsausübung, sondern den tatsächlichen Ort, an dem die Magistratspersonen während ihrer Amtstätigkeit wohnen. Im Interesse ihrer Tätigkeit müssen sie in kurzer Zeit ihren Amtssitz erreichen können.

Diese Bestimmung, die schon das bisherige Gesetz kannte, verliert mit den modernen Verkehrsmitteln an Bedeutung. Sie wird auch relativiert durch die notwendige vermehrte Reisetätigkeit aller Behördenmitglieder, insbesondere auch ins Ausland. Es ist jedoch üblich, dass die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler während der Arbeitstage in Bern weilen oder in einer erträglichen Pendlerdistanz wohnen.

Anforderungen dieser Art an die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind hier nicht aufgenommen. Für sie genügt eine Regelung in der einschlägigen Verordnung.

Für die übrigen Personen der Bundesverwaltung gilt die Beamtengesetzgebung.

Diese Bestimmung führt den Grundsatz aus, dass es sich um Vollämter handelt und dass sich alle Personen mit ihrer ganzen Kapazität dem Amt zu widmen haben. Gleichzeitig soll mit der Regelung Interessenkonflikten vorgebeugt werden, indem von vorneherein jede Tätigkeit ausgeschlossen werden soll, auch jede nebenamtliche, wenn damit wirtschaftliche Interessen verbunden sein können. Dazu zählt auch die Arbeit in Organisationen mit wirtschaftlicher Tätigkeit ohne Gewinnorientierung.

Mitgliedschaften von Amtes wegen oder aus Auftrag des Bundesrates, etwa in gemischtwirtschaftlichen Organisationen, sind vom Verbot ausgenommen. Vermieden werden soll mit Artikel 64, insbesondere mit der Umschreibung in Absatz 2, dass die Betroffenen als Privatpersonen in einen Interessenkonflikt geraten. Anders verhält es sich, wenn es um Mitgliedschaften von Amtes wegen geht: Bei der Tendenz der Auslagerung gewisser Bundesaufgaben an selbständige Organisationen ist - im Sinne einer Aufsicht des Bundes und der Möglichkeit seiner Einflussnahme auf Politik und Einzelentscheide eines solchen Unternehmens - die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern des Bundes geradezu geboten.

Während derartige Mitgliedschaften für die Magistratspersonen selten sind und sich auf Einzelfälle mit Ehrencharakter aus dem wissenschaftlichen oder gemeinnützigen Bereich beschränken, sind sie für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, die in dieser Bestimmung ausdrücklich erwähnt sind, häufiger denkbar, insbesondere dann, wenn sie als Vertreter des Bundes in bestimmten Gesellschaften und Organen Dritter Einsitz nehmen (zumeist im Sinne einer Aufsichtswahrnehmung im Interesse des Bundes).

Auch hier gilt für die übrigen Personen der Bundesverwaltung die Beamtengesetzgebung.

Die Regelung ist gegenüber der Bestimmung im bisherigen Gesetz bedeutend vereinfacht worden. Im Vergleich zu anderen möglichen, insbesondere wirtschaftlichen Interessenkonflikten - etwa nach Artikel 64 - bedarf der Verwandtenauschluss keiner restriktiveren Ordnung. Die verwandtschaftlichen Unvereinbarkeiten gingen bisher so weit, dass mit Sicherheit nicht einmal allen direkt Betroffenen alle Beziehungen dieser Art bekannt waren. Überdies waren die rechtlichen Konsequenzen teilweise unklar oder stossend, indem etwa die Anwendung des Wortlautes dazu geführt hätte, dass mit der Wahl einer Amtsdirektorin oder eines Amtsdirektors das im vierten Grad verwandte oder verschwägerte Mitglied des Bundesrates automatisch aus seinem Amt ausgeschieden wäre. Die neue Formulierung verzichtet auf diese nicht praktikablen Anforderungen, enthält nur noch die Grundsätze der Unvereinbarkeit auf höchster Stufe und überlässt es der Praxis, vernünftige Lösungen im Einzelfall zu finden. Allenfalls kann die Organisationsverordnung des Bundesrates Ausführungsvorschriften aufnehmen.

Artikel 66 **Aktenablieferung**

Diese Bestimmung dürfte zu gegebener Zeit im geplanten Bundesgesetz über das Bundesarchiv Eingang finden. Vorläufig soll sie, damit die Archivierungspflicht weiterhin festgeschrieben ist, wie bis anhin in diesem Gesetz aufgeführt werden.

Zweites Kapitel: Genehmigung von kantonalem und interkantonalem Recht

Artikel 67

Diese Bestimmung könnte einmal in einem Bundesgesetz über die Beziehungen zu den Kantonen Eingang finden. Vorläufig soll sie, wie bisher, in diesem Gesetz angesiedelt sein, allerdings nicht mehr an der zentralen Stelle über die wichtigsten Funktionen und Aufgaben des Bundesrates.

Drittes Kapitel: Schlussbestimmungen

1. Abschnitt: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Artikel 68 **Aufhebung des Verwaltungsorganisationsgesetzes**

Das vorliegende neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) ersetzt das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 (VwOG) vollständig.

Artikel 69 **Änderung von anderen Bundesgesetzen**

Gleichzeitig mit diesem Gesetz müssen geändert werden:

- das Verantwortlichkeitsgesetz, das im Geltungsbereich mit der neuen Kategorie der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ergänzt werden muss;
- das Geschäftsverkehrsgesetz, in dem die Auftritte der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre vor der Bundesversammlung und vor den parlamentarischen Kommissionen vorgesehen werden müssen;
- das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), welches die Tatbestände aufnehmen muss, die in Artikel 61 Absatz 3 VwOG aufgeführt waren (Beschwerden gegen Verfügungen), eigentlich aber direkt in das VwVG gehören.

Weitere Gesetzesänderungen können sich - je nach Entwicklung der Praxis mit dem neuen RVOG - relativ bald aufdrängen. Verwiesen sei etwa auf das Finanzhaushaltsgesetz, welches allenfalls im Zusammenhang mit der überdepartementalen Projektorganisation (Art. 60) oder mit der Autonomisierung von Bundesämtern (Art. 49) mit neuen Budgetvorschriften ergänzt werden könnte.

2. Abschnitt: Referendum und Inkrafttreten

Artikel 70

Die übliche Übertragung der Kompetenz zur Festsetzung des Inkrafttretens auf den Bundesrat ist auch bei diesem Gesetz zweckmässig.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage führt zu finanziellen Mehraufwendungen von zirka fünf Millionen Franken. Dieser Betrag ergibt sich aus der Differenz zwischen dem in der allgemeinen Bundesverwaltung heute ausgerichteten Durchschnittslohn und den voraussichtlichen Besoldungen der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Hingegen verursacht die Vorlage keinen personellen Mehrbedarf. Die für die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie für die in der Bundeskanzlei anfallenden neuen Unterstützungsaufgaben benötigten Etatstellen werden die Departemente und die Bundeskanzlei je aus den ihnen zugeteilten Beständen decken.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1991-1995 angekündigt (BB1 1992 III 175).

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Vorlage hat keinen direkten Bezug zum EG-Recht, zu Übereinkommen oder Empfehlungen des Europarates oder anderer europäischer Organisationen.

Eines der Ziele der Reform 1993 besteht im übrigen gerade darin, sicherzustellen, dass die Schweiz über ein Regierungsorgan verfügt, das den gegenwärtigen und absehbaren künftigen Anforderungen auf europäischer Ebene und weltweit gewachsen ist.

6 Rechtliche Grundlagen

61 Verfassungsmässigkeit

Das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz stützt sich, wie schon das geltende Verwaltungsorganisationsgesetz, welches mit dieser Vorlage abgelöst werden soll, auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung.

Das Gesetz überträgt dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass diverser Verordnungen organisationsrechtlicher Natur, so in den Artikeln 23, 45, 48, 51 und 52. Deren Inhalte sind durch das Gesetz hinreichend konkretisiert. Für die Einzelheiten kann auf die Erläuterungen zu den betreffenden Gesetzesbestimmungen verwiesen werden.

Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB)

**Zur Frage der Wünschbarkeit
des Übergangs zu einem
parlamentarischen Regierungssystem**

"Studie Modell D"

Bern 1993

Inhaltsübersicht

Zusammenfassung

- 1. Grundlegende Begriffe**
- 2. Kennzeichen parlamentarischer Systeme**
 - 2.1. Allgemeine Charakterisierung
 - 2.2. Parlamentarische Regierungssysteme in der praktischen Bewährung
 - 2.3. Voraussetzungen des "guten Funktionierens"
- 3. Möglichkeiten der Ausgestaltung eines schweizerischen parlamentarischen Regierungssystems**
 - 3.1. Notwendige institutionelle Festlegungen
 - 3.2. Flankierende Massnahmen
 - 3.3. Mögliche Tendenzen bei einem Wechsel zu einem parlamentarischen Regierungssystem
- 4. Wünschbarkeit eines Systemwechsels?**
 - 4.1. Vorteile eines Systemwechsels
 - 4.2. Schwächen und Gefahren eines konkurrenzgeprägten Systems
 - 4.3. Vorzüge einer konkordanzgeprägten Regierungspraxis
 - 4.4. Verzicht auf einen Systemwechsel
- 5. Übernahme einzelner Elemente des parlamentarischen Systems ?**
- 6. Schlussbemerkungen**

Zusammenfassung

1. Hauptmerkmal der parlamentarischen Systeme ist das Bestehen einer permanenten *Vertrauensbeziehung* zwischen *Regierung und Parlament*: Die Regierung ist dauernd von der Unterstützung einer Mehrheit im Parlament abhängig; der Verlust dieser unterstützenden Mehrheit - sei es anlässlich von Neuwahlen ins Parlament, sei es während laufender Legislaturperiode - hat den kollektiven Sturz der Regierung zur Folge. Charakteristisch sind die Instrumente des *Misstrauensantrags* (Misstrauensvotum), der *Vertrauensfrage* und der *Parlamentsauflösung*, ferner die Art und Weise der Regierungsbildung und die herausgehobene Position des Regierungschefs. Regierung und Parlamentsmehrheit verschmelzen in einem "gut funktionierenden" parlamentarischen System regelmässig zu einer *Aktionseinheit*; dabei kommt in der Regel die *Führungsrolle* der Regierung zu. Dies bedeutet eine erhebliche *Relativierung* des traditionellen Gedankens der *Gewaltenteilung*. Parteiprogramme, Koalitionsvereinbarungen und Regierungsprogramme sowie Absprachen zwischen den Parteileitungen prägen - über die die rechtlichen Zuständigkeitsregelungen hinweg - die Inhalte staatlicher Entscheidungen.

Die parlamentarischen Regierungssysteme - als Prototypen gelten das *britische Regierungssystem*, das frühere *französische System* der III. und IV. Republik (bis 1958), ferner das deutsche "Bundeskanzlersystem" - zeigen in Ausgestaltung und praktischer Funktionsweise erhebliche Unterschiede. Ob ein parlamentarisches Regierungssystem in der politischen Praxis dem *Konkordanz-*, dem konkurrenzgeprägten *Koalitions-* oder dem bipolaren *Konkurrenzmodell* folgt, hängt von vielfältigen soziologischen und anderen Faktoren ab. Eine wichtige Rolle spielen die geschichtlichen Entwicklungen, die eingelebte politische Kultur und das Parteiensystem, welches wiederum durch das Wahlsystem beeinflusst wird. Die *rechtliche* Ausgestaltung der Institutionen ist nur einer dieser Faktoren.

Als *Leitbild* der vorliegenden Untersuchung fungiert das *Konkurrenzmodell* (bipolares Konkurrenzsystem sowie konkurrenzgeprägtes Koalitionssystem) mit seiner charakteristischen Gegenüberstellung von Regierungslager und Opposition. Für diese Ausrichtung sind zwei Gesichtspunkte massgebend. Zum einen ist in der aktuellen politischen Diskussion die Erwartung verbreitet, dass mit dem Übergang zu einem parlamentarischen Regierungssystem auch der Wechsel zu einem konkurrenzgeprägten *Regierungs-Oppositions-Modell* einhergehen werde; zum andern wird ein *konkordanzgeprägtes* parlamentarisches System mit breiter Regierungsbasis sich in seinem praktischen Funktionieren aller Voraussicht nach nicht erheblich vom gegenwärtigen Regierungssystem unterscheiden. Soll das Konkordanzprinzip als Zielvorstellung weiterhin beibehalten werden, so kann eine Reform des politischen Systems mit einfacheren Mitteln bewerkstelligt werden als mit einem aufwendigen und anspruchsvollen Systemwechsel.

2. Aus der Vielfalt der Erscheinungsformen parlamentarischer Regierungsweise lassen sich gewisse Bedingungen des "guten Funktionierens" eines parlamentarischen Systems herauskristallisieren.

- *Regierungsbildung*: Aus den Parlamentswahlen sollen einigermaßen klare Mehrheitsverhältnisse hervorgehen ("mehrheitsbildende" Wahlen; Verhinderung allzu starker Parteienzersplitterung).
- *Kabinettsstabilität*: Die Mehrheitsverhältnisse sollen während laufender Legislaturperiode einigermaßen stabil bleiben.
- *Führungsfunktion*: Die Regierung beziehungsweise innerhalb der Regierung der Regierungschef soll eine gewisse Führungsrolle innehaben.
- *Machtkontrolle*: Die Chance für einen Regierungswechsel (Ablösung der regierenden Partei oder Parteienkoalition) soll real sein.

Diese Voraussetzungen eines "guten Funktionierens" lassen sich nur bedingt durch gesetzliche Normierungen herbeiführen und aufrechterhalten. Die Steuerungskraft des Rechts und damit auch die Möglichkeiten des Verfassungs- und Gesetzgebers erweisen sich hier als begrenzt.

3. Soll in der Schweiz der Wechsel zu einem parlamentarischen System vollzogen werden, so sind zumindest die folgenden Festlegungen gemäss dem Grundgedanken und im Sinne der typischen Mechanismen des parlamentarischen Modells zu treffen:

- *Einsetzung der Regierung*: Regeln über die Bestimmung des Regierungschefs sowie der weiteren Regierungsmitglieder;
- *Vertrauensbeziehungen zwischen Regierung und Parlament*: Modalitäten von Vertrauensfrage und Misstrauensvotum, Möglichkeit der Parlamentsauflösung.

Im weiteren sind gewisse *flankierende Massnahmen* vorzusehen, um der Gefahr einer Instabilität von Regierung und Regierungssystem entgegenzuwirken, um eine *konkurrenzgeprägte* Praxis zu gewährleisten (vgl. Ziff. 1.) und um das "gute Funktionieren" des Systems insgesamt zu fördern.

Konstituierung des Regierungsorgans und Einsetzung der Regierung

Die rechtliche Konstituierung des Regierungsorgans erfolgt mit einer Verfassungsbestimmung, welche die Zusammensetzung der Regierung festlegt. Mit Vorteil wird darin das *Amt des Bundespräsidenten* als Regierungschef speziell *hervorgehoben*. Auf eine Fixierung der Zahl der Regierungsmitglieder in der Verfassung ist zu verzichten, um die Herstellung des "Koalitionsproporz" in der Regierung zu erleichtern. Die ordentliche Einsetzung der Regierung erfolgt im Nachgang zu Neuwahlen ins Parlament. In einem schweizerischen parlamentarischen Regierungssystem empfiehlt es sich, den Bundesrat (Regierung) in einem *zweistufigen Verfahren* einzusetzen. In einem ersten Schritt ist der *Bundespräsident* als Regierungschef zu bestimmen

(Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung; absolutes Mehr der Stimmenden). In einem zweiten Schritt erfolgt die *Bestellung* der weiteren Regierungsmitglieder, der einzelnen Bundesräte (Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung; allerdings in Abweichung vom heutigen Verfahren nicht einzeln, sondern *gesamthaft* und *auf Antrag* des bereits gewählten Bundespräsidenten).

Als *Rekrutierungsbasis* für die Mitglieder der Regierung dient traditionellerweise das *Parlament*. Ob in einem parlamentarischen System im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament die *personelle Gewaltentrennung* durchgeführt ist, spielt angesichts der sich ohnehin einstellenden Aktienseinheit von Regierung und Parlamentsmehrheit eine eher untergeordnete Rolle.

Abberufung der Regierung beziehungsweise einzelner Regierungsmitglieder

Das Amt der Regierung dauert *ordentlicherweise* bis zum Ablauf der Legislaturperiode. Zu einer *vorzeitigen Beendigung* des Regierungsmandats, die bei stabilen parteipolitischen Verhältnissen eher selten vorkommen dürfte, führt die *Demission des Regierungschefs*. Einer Demission können verschiedene Motive zugrundeliegen. Von Bedeutung ist namentlich die *unfreiwillige* Demission infolge einer Niederlage der Regierung anlässlich der Abstimmung über einen *Misstrauensantrag* oder über eine *Vertrauensfrage*. Mit der Demission des Regierungschefs endet *automatisch* auch das Mandat der weiteren Regierungsmitglieder. Einzelne Regierungsmitglieder können zudem vom *Bundespräsidenten* jederzeit *entlassen* werden. Selbstredend ist auch der freiwillige Rücktritt eines einzelnen Regierungsmitglieds möglich. Es erscheint nicht erforderlich und dürfte sich im übrigen *nicht* empfehlen, dem Parlament die Möglichkeit der Abberufung einzelner Regierungsmitglieder einzuräumen (kein Misstrauensantrag gegenüber einzelnen Bundesräten).

Die Kompetenzen von Bundesrat, Bundespräsident und einzelnen Mitgliedern des Bundesrates

Der Bundespräsident ist - im Interesse des "guten Funktionierens" des Systems - mit einer materiellen *politischen Weisungsbefugnis* gegenüber den einzelnen Regierungsmitgliedern auszustatten. Bei der Wahrnehmung der Regierungsaufgaben besteht dementsprechend ein Spannungs- und Ergänzungsverhältnis zwischen drei *Prinzipien*, nämlich zwischen dem *Präsidentialprinzip* (Weisungsbefugnis), dem *Kabinettsprinzip* (Kollegiums- oder Kollegialprinzip) und dem *Ressortprinzip* (Departementalprinzip). Die Ansetzung einer Vertrauensabstimmung und die Auflösung des Parlaments erfolgt auf Initiative des Bundespräsidenten hin. Die *wesentlichen Beschlüsse* werden weiterhin vom Bundesrat als *Kollegium* ausgehen, so namentlich die Verabschiedung von Vorlagen an das Parlament. Die einzelnen Mitglieder des Bundesrates, denen ein oder mehrere Staatssekretäre unterstützend zur Seite stehen können, leiten als Fachminister ihr Departement grundsätzlich selbständig und eigenverantwortlich. Die Vorgaben für die Departementstätigkeit resultieren aber nunmehr nicht nur aus den Beschlüssen des Parlaments und des Regierungskollegiums, sondern auch aus allfälligen politischen Weisungen des Bundespräsidenten.

Die Stellung des Bundespräsidenten im politischen Kräftefeld bestimmt sich nicht nur nach den formellen Entscheidungsbefugnissen, sondern namentlich auch nach seinen *faktischen* Möglichkeiten, *personalpolitische* Entscheidungen (Bestellung der einzelnen Regierungsmitglieder) sowie die Entscheidungen der einzelnen Minister, des Regierungskollegiums sowie des Parlaments zu beeinflussen.

Die Modalitäten von Misstrauensvotum, Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung

Zur Behandlung eines *Misstrauensantrages* ist die *Vereinigte Bundesversammlung* zuständig (Erfordernis des absoluten Mehrs der Parlamentsabgeordneten). Der Misstrauensantrag richtet sich formell gegen den Bundespräsidenten; seine Wirkungen erstrecken sich aber auf das Regierungskollegium als ganzes (kollektive Verantwortlichkeit der Regierung). Um die Position der Regierung zu stärken, ist die *offene* Abstimmung der geheimen vorzuziehen.

Die *Vertrauensfrage* ist rechtlich, zumindest aber politisch mit einer Sachfrage verknüpft. Die Abstimmung über die Vertrauensfrage wird in der jeweils beratenden Parlamentskammer angesetzt. Die Abstimmung über die Vertrauensfrage ist gewonnen, wenn die Regierung (in einer offenen Abstimmung) das *relative* Mehr der *Stimmenden* erlangt.

Es empfiehlt sich, dem Bundespräsidenten beziehungsweise der Regierung die Befugnis einzuräumen, im Nachgang zu einer verlorenen Vertrauensabstimmung (Misstrauensvotum oder Vertrauensfrage) *das Parlament vorzeitig aufzulösen* und Neuwahlen auszuschreiben. Zum einen kann so dem Einsatz der Vertrauensfrage optimale Wirkungskraft verliehen werden (indirekter Druck auf die Parlamentarier des Regierungslagers); zum andern ermöglichen es Neuwahlen, die gestörte Vertrauensbeziehung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit wieder herzustellen.

Flankierende Massnahmen

Strebt man den Wechsel zu einem "gut funktionierenden" *konkurrenzgeprägten* Regierungssystem an (vgl. Ziff. 1.), so genügt es nicht, bloss die typischen "parlamentarischen" Instrumente, Misstrauensantrag, Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung, einzurichten. Vielmehr sind darüber hinaus Anpassungen im Bereich des *Wahlrechts*, der *direktdemokratischen Volksrechte* sowie des *Zweikammersystems* vorzusehen, um gewissen Gefährdungen der Regierungsstabilität beziehungsweise dem "Konkordanzdruck" entgegenzuwirken, die bei einem Systemwechsel von diesen zentralen Elementen des gegenwärtigen schweizerischen Regierungssystems ausgehen.

Notwendigkeit einer Änderung des Wahlrechts

Die *Proporzwahl* heutigen Zuschnitts führt zu einem weitgefächerten, aufgesplitterten Parteiensystem. Je breiter das Parteienspektrum ist, desto schwieriger gestaltet sich aber die Regierungsbildung. Heterogene Regierungsbündnisse und Koalitionen aus einer Vielzahl von Parteien unter-

schiedlicher *couleur* gefährden die Regierungsstabilität erheblich. Eine zersplitterte Opposition vermag die Kontrollfunktion gegenüber der parlamentarischen Mehrheit nicht wirksam wahrzunehmen. Am *Grundsatz der Proporzwahl* für den Nationalrat kann festgehalten werden. Doch sind - im Interesse des "guten Funktionierens" des Systems - einige weitreichende Änderungen zu erwägen, so etwa die Modifikation der überkommenen Wahlkreiseinteilung (nach Kantonen) oder die Einführung einer *landesweiten* Sperrklausel oder die Besetzung einer gewissen Anzahl Sitze nach dem Majorzsystem. Ob auch am Wahlmodus für den Ständerat Änderungen vorzunehmen sind, hängt davon ab, welche Funktion der zweiten Parlamentskammer in einem parlamentarischen System schweizerischen Zuschnitts zugewiesen werden soll.

Notwendigkeit einer Anpassung direktdemokratischer Volksrechte

Direktdemokratische Volksrechte können das "gute Funktionieren" eines parlamentarischen Regierungssystems erheblich beeinträchtigen. Die Regierungsstabilität ist permanent in Frage gestellt. Auch kann von den Volksrechten ein erheblicher "Konkordanzdruck" ausgehen. Die Skepsis gegenüber einer Verknüpfung von parlamentarischer Regierungsweise und direktdemokratischen Volksrechten ist denn auch verbreitet. Im hier interessierenden Kontext ist allerdings nicht die allgemeine Frage nach der grundsätzlichen Vereinbarkeit von parlamentarischem System und direktdemokratischen Volksrechten zu erörtern, sondern eine *konkrete* zweistufige Fragestellung: *Beeinträchtigen* die direktdemokratischen Volksrechte - genauer: in ihrer *aktuellen schweizerischen* Gestalt - das "gute Funktionieren" eines schweizerischen parlamentarischen Systems *in übermässiger Weise*? Und wenn diese Frage bejaht wird: Welche Anpassungen sind im Interesse des "guten Funktionierens" vorzunehmen?

Trotz gewisser methodischer Schwierigkeiten darf angenommen, dass das gegenwärtige schweizerische System der Volksrechte das "gute Funktionieren" eines *konkurrenzgeprägten* parlamentarischen Regierungssystems mit grosser Wahrscheinlichkeit *in hohem Masse beeinträchtigt*. Zum einen *erschweren* die Volksrechte, namentlich das Gesetzesreferendum, die Verwirklichung einer *kohärenten Regierungspolitik*, an der die regierenden Parteien - nach der Logik eines parlamentarischen Systems - während laufender Legislaturperiode sowie insbesondere bei den Parlamentswahlen gemessen werden. Einer einigermaßen schlagkräftigen Opposition wird es - nicht zuletzt dank der *Kumulierung* von unterschiedlich motivierten *Neinstimmen* - recht leicht gemacht, eine Regierungsvorlage an der Urne zum Scheitern zu bringen und - ohne eine konkrete Alternative präsentieren zu müssen - das in den Koalitionsverhandlungen sorgfältig austarierte Regierungsprogramm nachträglich einzelfallweise zu durchkreuzen und dadurch den Keim für Streit und Zwistigkeiten innerhalb der Regierungskoalition zu legen. Vorprogrammiert ist auch der Streit darüber, wie ein Nein an der Urne zu interpretieren ist. Zum andern geht von den Volksrechten, namentlich vom fakultativen Gesetzesreferendum in seiner jetzigen Ausgestaltung, ein beträchtli-

cher *Konkordanzdruck* aus, der langfristig zur Einbindung aller "referendumsfähigen" Kräfte in die Regierungsverantwortung tendiert. Insoweit darf es als wahrscheinlich bezeichnet werden, dass die *direktdemokratischen Volksrechte* in *unveränderter Ausgestaltung* die Etablierung einer einigermaßen stabilen konkurrenzgeprägten Regierungspraxis üblichen Zuschnitts stark beeinträchtigen, wenn nicht verhindern werden.

Um das "gute Funktionieren" eines konkurrenzgeprägten parlamentarischen Systems zu gewährleisten, sind daher gewisse Anpassungen im Bereich der Volksrechte vorzunehmen. Im Vordergrund steht eine *Modifikation des fakultativen Gesetzesreferendums*. Dabei fallen verschiedene Möglichkeiten in Betracht (*höhere Hürden* für das Zustandekommen des fakultativen Gesetzesreferendums; *Umgestaltung* des Gesetzesreferendums in Richtung eines "konstruktiven" Referendums; Umgestaltung zu einem *nachträglichen, resolutiven* Referendum; Annäherungen an die Gesetzesinitiative).

Die Systembeeinträchtigungen, die von der *Verfassungsinitiative* ausgehen, fallen weniger ins Gewicht; die Verfassungsinitiative könnte bei einem Systemwechsel vorerst auf Zusehen hin unverändert beibehalten werden.

Notwendigkeit einer Modifikation des heutigen Zweikammersystems

Eine Beibehaltung des Ständerates in seiner jetzigen Gestalt als *gleichberechtigte* zweite Parlamentskammer würde die Etablierung eines konkurrenzgeprägten Systems und dessen "gutes Funktionieren" erheblich beeinträchtigen. Die Repräsentationsbasis sowie die parteipolitische Zusammensetzung der beiden Kammern weichen wesentlich voneinander ab. Dies erschwert die Koalitionsbildung merklich und kann die Bildung relativ breit angelegter Regierungsbündnisse erzwingen. Es drohen überdies sachpolitische Konflikte zwischen den beiden Räten, welche die Regierungspolitik blockieren und die Regierungsstabilität gefährden können. Hinzu kommt, dass ein integrales Zweikammersystem heutigen Zuschnitts einen der Hauptvorteile eines konkurrenzgeprägten parlamentarischen Regierungssystems, die Effizienz und Raschheit des Entscheidungsprozesses, zu beeinträchtigen droht. In Betracht zu ziehen sind gewisse *Abstriche an der Gleichberechtigung* der beiden Kammern beziehungsweise die Ausgestaltung der zweiten Kammer als eine eigentliche *Vertretung der Kantone*.

Weitere flankierende Massnahmen

Im Vordergrund stehen Massnahmen im *Bereich des Parlaments* (Stärkung der parlamentarischen Minderheitsrechte, vor allem im Bereich der Aufsichtsbefugnisse). Eine Aufhebung oder Modifikation des sog. Instruktionsverbots (Art. 91 BV) drängt sich hingegen nicht zwingend auf; die *Fraktionsdisziplin*, welche für das "gute Funktionieren" eines konkurrenzgeprägten parlamentarischen Systems essentiell ist, beruht auf Sanktionen *politischer*, nicht rechtlicher Natur. Zu erwä-

gen ist ferner ein *Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene*, als Kompensation vor allem für das verringerte "Kontrollpotential" des Parlaments.

Der Übergang zu einem parlamentarischen Regierungssystem (Einrichtung der "parlamentarischen" Mechanismen, flankierende Massnahmen) bedingt eine grundlegende Revision des gesamten zweiten Abschnitts der Bundesverfassung betreffend die Bundesbehörden (Art. 71 ff.). Auf der Ebene des *Gesetzesrechts* stehen die Überarbeitung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (PRG) sowie die Anpassung des künftigen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, jetzt noch: VwOG) im Zentrum.

Mögliche Tendenzen bei einem Wechsel zu einem parlamentarischen Regierungssystem

Im gegenwärtigen Zeitpunkt ist es nicht möglich, eine verlässliche Prognose über die durch einen Systemwechsel ausgelösten Entwicklungen zu stellen. Immerhin sind im Lichte ausländischer Erfahrungen einige *mögliche Tendenzen* zu erkennen. Der *Bundesrat* tritt im politischen Kräftefeld ausgeprägter als heute als "*Partei*" auf. Mit dem Systemwechsel verschwindet die gleichsam "überparteiliche" Regierung heutigen Zuschnitts. Auch die einzelnen Mitglieder der Regierung werden vermehrt als Vertreter einer "*Parteilinie*" identifiziert. Der Bundespräsident wird unweigerlich eine Führungsrolle wahrnehmen müssen. Der äussere Druck auf die Regierung sorgt - in Verbindung mit den politischen Machtbefugnissen des Bundespräsidenten - für die Einbindung der Regierungsmitglieder in die "*Kabinettsdisziplin*". Die Regierungskoalition wird mit der Zeit zwangsläufig gewisse Abnützungerscheinungen zeigen; früher oder später werden Oppositionsparteien eine Chance erhalten, auf die "*Regierungsbank*" zu wechseln.

Das *Parlament* bewahrt seine zentralen Funktionen; es ergeben sich allerdings andere Akzentsetzungen. Bundesrat und Parlamentsmehrheit kooperieren eng miteinander und bilden eine Aktions Einheit, die inhaltlich geprägt wird durch das *Regierungsprogramm*, welches aus einem oder mehreren Parteiprogrammen und allfälligen Koalitionsabsprachen hervorgeht. Die Entscheidungsprozesse laufen rasch ab; die Handlungsfähigkeit der Regierung ist gestärkt. Bundesrat und Parlament (Parlamentsmehrheit) werden durch die Instrumente der Vertrauensfrage, des Misstrauensvotums und der Parlamentsauflösung stärker als bisher zu einer "*Schicksalsgemeinschaft*" zusammengeschweisst, auch wenn der förmliche Vertrauensentzug gegenüber der Regierung infolge des hohen *Einigungsdruckes im Regierungslager* in der Praxis selten sein dürfte.

Das System der Volksrechte erlebt einen Funktionswandel. Das zentrale politische Recht des einzelnen Stimmberechtigten ist das *Wahlrecht*. Die Wahlen und deren Vorfeld sind geprägt vom parteipolitischen Wettbewerb um Wählerstimmen. Die Wahl wird zur Entscheidung für ein "politisches Programm". Der Einfluss der Wählerschaft auf die parteipolitische Zusammensetzung

der Regierung wächst. Eine starke Stellung erlangen die Parteileitungen, welche Koalitionsvereinbarungen und Regierungsprogramme aushandeln. Der politische Prozess wird vermehrt dominiert vom kurzfristigen "Denken und Handeln in Legislaturperioden".

Die Parlamentsarbeit erfährt eine stärkere Polarisierung. Auch in einem konkurrenzgeprägten System wird aber die "stille" Arbeit in den Parlamentskommissionen wichtig sein; die Bundesversammlung kann weiterhin "Arbeitsparlament" bleiben. Der Spielraum des *einzelnen Parlamentariers* dürfte beträchtlich enger werden. Die Fraktionen (und auch die Parteien) des Regierungslagers wie der Opposition werden vermehrt *geschlossen* auftreten müssen. Für die Fraktionsleitungen dürfte ein merklicher Bedeutungszuwachs resultieren. Zumindest in den wesentlichen Fragen der Regierungspolitik wird bei knappen Mehrheitsverhältnissen eine *strikte Fraktionsdisziplin* zu wahren sein. Dies bedeutet eine einschneidende Änderung der bisherigen parlamentarischen Praxis. Die Parteiloyalität im Parlament wird dadurch gefördert, dass in einem modifizierten Wahlsystem der einzelne Parlamentarier für seine Wiederwahl stark auf die Parteiunterstützung angewiesen ist.

Nicht auszuschliessen ist eine verstärkte "Politisierung" der *Verwaltung*, da sie einer Exekutivpitze zuzudienen hat, die im politischen Prozess ausgeprägter als heute eine "parteiliche" Rolle spielt. Nach wie vor wird aber die Verwaltung ein verlässlicher Garant für die *Kontinuität* der Exekutivarbeit jenseits aller Regierungswechsel und tagespolitischen Wechselspiele sein können. Die *Kontrolle der Regierung durch das Parlament* ist infolge der parteipolitischen Übereinstimmung von Regierung und Parlamentsmehrheit faktisch eingeschränkt. Das Parlament dient der Opposition als öffentliches Forum der Kritik. Eine politische Kontrollfunktion kommt sodann der Wählerschaft sowie der Öffentlichkeit zu.

Der Einfluss der *Kantone* auf die Regierungspolitik auf Bundesebene wird massgeblich davon abhängen, welche Rolle dem *Ständerat* als zweiter Parlamentskammer künftig zugedacht wird. Angesichts einer fest verwurzelten föderalistischen Kultur in der Schweiz ist kaum zu befürchten, dass bei der Regierungsbildung und bei der Festlegung der Regierungspolitik regional- und sprachpolitische Rücksichten zu kurz kommen werden.

Das *Parteienspektrum* dürfte sich - wenn flankierende Massnahmen im Bereich des Wahlrechts ergriffen werden - in mittlerer bis längerer Sicht verengen. Das bisher stark föderalistisch geprägte schweizerische Parteiensystem wird zudem mit grosser Wahrscheinlichkeit einem erheblichen *Zentralisierungsdruck* ausgesetzt sein. Die Parteileitungen werden tendenziell an Einfluss gewinnen. In einem parlamentarischen System eröffnen sich den politisch Engagierten und Talentierten vermehrte Karrierechancen; allerdings liegen Aufstieg und Fall näher beieinander als in unserem gegenwärtigen System.

Über den künftigen Einfluss der *organisierten Interessen* lassen sich nur schwerlich generelle Aussagen treffen. Je nach Ausgestaltung der direktdemokratischen politischen Rechte (Umgestaltung

des Gesetzesreferendums) wird sich der "Interessendruck" eher in den bekannten oder aber in neuen Kanälen bemerkbar machen. Die Bedeutung der *Medien* im politischen Prozess dürfte aus verschiedenen Gründen zunehmen (Zuspitzung des politischen Prozesses auf einzelne herausragende Personen; Öffentlichkeit als Forum der Kritik an der Regierungspolitik; Versuchung, auf die Medien Einfluss zu nehmen).

4. Die *Vor- und Nachteile* eines konkurrenzgeprägten *schweizerischen* parlamentarischen Regierungssystems, wie es hier skizziert wurde, sind im wesentlichen ein Spiegelbild der allgemeinen Stärken und Schwächen jener Regierungsweise. "Gutes Funktionieren" vorausgesetzt, vermag ein schweizerisches parlamentarisches Regierungssystem vielen Anforderungen an ein modernes Gemeinwesen zu genügen.

- Verkürzte Entscheidungswege und rascher ablaufende Entscheidungsprozesse erlauben den staatsleitenden Organen besser als heute ein *zeitgerechtes* Agieren und Reagieren auf nationaler wie internationaler Ebene.
- Die Möglichkeit einer *Abberufung* des Bundespräsidenten (bzw. des Bundesrates) und die Möglichkeit eines *von der Wählerschaft erzwungenen Regierungswechsels* verwirklichen den Grundgedanken des *responsible government* (direkter Verantwortlichkeitszusammenhang im Verhältnis von Regierung und Parlament und im Verhältnis von regierender Mehrheit und *Wählerschaft*). Die Wählerschaft nimmt stärker als bisher eine Schiedsrichterrolle wahr.
- Der permanente *parteipolitische Wettbewerb* kann die *Innovationsfähigkeit* des politischen Systems stärken.
- Die Beschleunigung des politischen Entscheidungsprozesses schafft zudem günstige Voraussetzungen für die *zeitgerechte* Koordination der nationalen mit der europäischen Gesetzgebung. Im Falle eines Beitritts der Schweiz zum EWR oder zur EG wird eine raschere Bestimmung der *schweizerischen Position* in den Gremien des EWR oder der EG möglich.

Dem stehen allerdings einige unübersehbare *Gefahren und Schwächen* eines konkurrenzgeprägten schweizerischen parlamentarischen Systems gegenüber:

- Die Gefahr einer *Instabilität* der Regierung bleibt *stets präsent*. Ein parlamentarisches System ist *störungsanfällig*, dies gerade in Zeiten des *Wandels* und der Krise, wenn die Stabilität des Regierungssystems einer besonderen Belastungsprobe ausgesetzt ist.
- Der Wechsel zu einem parlamentarischen System geht unweigerlich mit einer gewissen *Zuspitzung* des Regierungssystems auf die *Person des Bundespräsidenten* einher. Probleme bereitet dabei vor allem eine Besetzung des Postens des Regierungschefs mit einer *nicht* hinreichend starken Persönlichkeit, welche die ihr notwendig zukommende Führungsrolle nicht wahrzunehmen vermag.

- Steht einer relativ homogenen Regierungskoalition eine *zersplitterte Opposition* gegenüber, so kann die demokratische *Kontrolle der Regierungsmacht* zu einem *ernsthaften Problem* werden.
- Rasche, effiziente Entscheidungsprozesse garantieren als solche nicht, dass die getroffenen Entscheidungen von *hoher Qualität* sind. Ein "*Denken in Legislaturperioden*" sowie Wahlversprechen und Wahlgeschenke gefährden die Kontinuität der Politik.
- Auch wenn Minderheitsanliegen in einem konkurrenzgeprägten schweizerischen System nicht einfach auf der Strecke bleiben werden, so ist doch die *Integrationsfähigkeit* des Systems jedenfalls um einiges herabgesetzt.

Bei der Beurteilung der Wünschbarkeit eines Systemwechsels ist im weiteren in Rechnung zu stellen, dass etwelche *Vorzüge* des gegenwärtigen schweizerischen Regierungssystems *preisgegeben* werden müssten: das fakultative Gesetzesreferendum heutigen Zuschnitts, die starke Stellung des demokratisch unmittelbar legitimierten Parlaments, die relative Unabhängigkeit des einzelnen Parlamentariers, das heutige Zweikammersystem, das Kollegialprinzip, die hohe Stabilität des Regierungsorgans, die föderalistische Parteienstruktur. In Frage gestellt ist insbesondere auch das *Konsensprinzip* (oder: *Konkordanzprinzip*), das die heutige politische Praxis prägt. Zwar lassen sich parlamentarisches System und Konkordanzprinzip durchaus miteinander versöhnen (vgl. Ziff. 1.); nicht gelingen kann es aber, den Konkordanzgedanken ungeschmälert in ein auf "gutes Funktionieren" ausgerichtetes *konkurrenzgeprägtes* System hinüberzueretten. Ein Systemwechsel bedeutet mithin den Verzicht auf die spezifischen Vorzüge, welche dem konsensorientierten Entscheidungsprozess allgemein attestiert werden (insbesondere: Steigerung von Qualität und Akzeptanz durch Erwägen und "Erdauern" von Lösungen, erleichterte Verwirklichung und Durchsetzung der einmal getroffenen Entscheidungen, hohe *Integrationsfähigkeit*).

Im übrigen erscheint fraglich, ob die "Konkurrenzdemokratie" als "Kind" der klassischen sozialen und sozialpolitischen Konflikte des 19. und 20. Jahrhunderts geeignet ist, um die Herausforderungen der Jahrtausendwende anzugehen, die grossenteils quer zu jenen tradierten Konfliktlinien liegen (z.B. Umwelt- und Nachweltschutz, Europafrage, Migrationsproblematik, Fragen der internationalen Arbeitsteilung). Das Konkordanzprinzip und die Instrumente der direkten Demokratie als konsensorientierte, konfliktsparende Verfahren gewinnen daher unter heutigen Bedingungen merklich an Attraktivität. Zwar sind gewisse Schwächen der konkordanzgeprägten Regierungspraxis nicht zu übersehen. Allerdings können diese Schwächen nicht nur mit der "Radikalkur" eines Systemwechsels, sondern auch mit der *organischen Weiterentwicklung* und Verbesserung des Bisherigen behoben werden.

In behutsamer Würdigung aller Vor- und Nachteile eines parlamentarischen Systems und in Berücksichtigung der Vorzüge eines konsensorientierten politischen Prozesses gelangt die Arbeits

gruppe zum Schluss, dass der Übergang zu einem *konkurrenzgeprägten* parlamentarischen System für die Schweiz unter den gegenwärtigen Bedingungen *nicht wünschbar* ist.

5. Die Übernahme *einzelner Systemelemente* des parlamentarischen Regierungsmodells (Misstrauensvotum, Vertrauensfrage, Parlamentsauflösung) empfiehlt sich nicht. Rein "rechtstechnisch" ist der Weg zwar gangbar. Doch die zentralen Mechanismen des "parlamentarischen" Systems lassen sich nicht isolieren und als solche "verpflanzen"; sie entfalten ihre als positiv eingestuften Effekte nur im Zusammenwirken mit den anderen Systemelementen. Löst man ein einzelnes Instrument aus dem Systemzusammenhang heraus, so ändert sich seine Wirkungsweise, und zwar aller Voraussicht nach zum Schaden des spezifischen Gleichgewichts von Parlament und Regierung, wie es sich in der Schweiz ausgebildet hat. Bestenfalls bleibt das Institut im fremden Umfeld wirkungslos. Isoliert übernommene Systemelemente werden mithin im Kontext des schweizerischen politischen Systems entweder "toter" Buchstabe bleiben oder - namentlich in Verbindung mit den direktdemokratischen Volksrechten - ein schwer kalkulierbares Eigenleben entwickeln.

In Betracht zu ziehen ist hingegen die Übernahme anderer Errungenschaften parlamentarischer Systeme, die nicht unauflöslich in das System der "parlamentarischen" Grundmechanismen eingewoben sind. Im Vordergrund stehen: die *Hierarchisierung der Regierung* (insbesondere die Stärkung und Heraushebung des Bundespräsidenten), die *Flexibilisierung der Organisationsstrukturen* in Regierung und Verwaltung, die Einsetzung von *Staatssekretären* zur Unterstützung der Regierungsmitglieder, die *gesamthafte* Wahl des Regierungskollegiums an Stelle der bisherigen Einzelwahl der Regierungsmitglieder. Auch der Katalog der *"flankierenden Massnahmen"* (Ziff. 3.) beinhaltet eine ganze Reihe von Reformmöglichkeiten, die auch bei Verzicht auf einen Systemwechsel interessante Perspektiven eröffnen (Reform des Wahlrechts, Umgestaltung des Gesetzesreferendums, Reform des Zweikammersystems, Straffung des Gesetzgebungsverfahrens).

6. Die Verwirklichung eines *konkurrenzgeprägten* parlamentarischen Regierungsmodells in der Schweiz bedeutet einen *einschneidenden Systemwechsel*, der die politischen Institutionen und ihr Zusammenspiel grundlegend umgestaltet und zur Preisgabe des zukunftssträchtigen Konkordanzprinzips zwingt. Neben materiellen Gründen sprechen im gegenwärtigen Zeitpunkt auch prozedurale Gründe gegen einen sofortigen Systemwechsel. Ein Wechsel *in einem Schritt* ist praktisch gesehen kaum zu bewältigen. Die Distanz zwischen dem heutigen Ausgangszustand und der zu verwirklichenden Zielvorstellung ist zu gross. Hinzu kommt, dass eine am "Reissbrett" entwor-

fene Neugestaltung der zentralen staatlichen Institutionen sich in der Staatspraxis mit recht grosser Wahrscheinlichkeit nicht in die erwartete Richtung entwickeln wird. Diese Entwicklungsoffenheit und Unberechenbarkeit eines Systemwechsels gilt es erst recht in einer Zeit wie der unseren zu bedenken, in der sich - angesichts weltweiter Interdependenzen und fortschreitender europäischer Integration - die "Umweltbedingungen" politischer Systeme rasch und grundlegend ändern.

Der Wechsel zu einem parlamentarischen System - vorausgesetzt, er sei erwünscht - sollte deshalb in *mehreren* Schritten erfolgen. Ist es aber unter solchen Umständen überhaupt sinnvoll, sich bereits jetzt verbindlich auf ein bestimmtes Reformziel, die Einrichtung eines *konkurrenzgeprägten parlamentarischen Regierungssystems*, festzulegen? Ist es nicht zweckmässiger, sich vorerst an näherliegenden Reformzielen zu orientieren und den Wechsel zu einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System lediglich als *mögliches Fernziel* im Auge zu behalten? Sowohl mit einer Reform in Richtung des *Arbeitsgruppen-Modells B* (Erhöhung der Zahl der Bundesräte unter Stärkung des Präsidiums) als auch mit einer Reform in Richtung des *Modells C* (zweistufiges Regierungsorgan) werden Veränderungsprozesse eingeleitet, welche die grosse Distanz zwischen dem heutigen politischen System und einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System verringern. Werden die Reformbestrebungen in eine dieser Richtungen (Modell B oder C) gelenkt, so wird ein späterer Wechsel zu einem parlamentarischen System im Vergleich zu heute um einiges erleichtert. Nach Verwirklichung der jetzt an die Hand zu nehmenden Reform der Staatsleitung, unter veränderten innen- und europapolitischen Vorzeichen, mag deshalb erneut die Frage aktuell werden, ob der Wechsel zu einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen Regierungssystem anzustreben sei.

1. Grundlegende Begriffe

Das parlamentarische Regierungsmodell bildet - neben dem Präsidialsystem - einen der beiden dominierenden Typen demokratischer Regierungsweise. Hauptmerkmal der parlamentarischen Systeme ist das Bestehen einer permanenten *Vertrauensbeziehung* zwischen *Regierung und Parlament* beziehungsweise Parlamentsmehrheit: Die Regierung ist dauernd von der Unterstützung einer Mehrheit im Parlament abhängig; der Verlust dieser unterstützenden Mehrheit - sei es anlässlich von Neuwahlen ins Parlament, sei es während laufender Legislaturperiode - hat den kollektiven Sturz der Regierung zur Folge. Charakteristisch für das parlamentarische System sind die Instrumente des *Misstrauensantrags* (Misstrauensvotum), der *Vertrauensfrage* und der *Parlamentsauflösung* sowie die Art und Weise der *Regierungsbildung* und die herausgehobene Position des Regierungschefs.

Der parlamentarische Regierungstypus hat weite Verbreitung gefunden. Nicht nur sämtliche Mitgliedstaaten der EG werden parlamentarisch regiert (wobei freilich das semi-präsidentielle System Frankreichs gewisse Besonderheiten zeigt), auch zahlreiche weitere Staaten Europas und Bundesstaaten wie Kanada, Indien oder Australien sowie etwa Japan kennen eine parlamentarische Regierungsweise. Es ist deshalb kaum erstaunlich, dass auch im Rahmen der schweizerischen Reformdiskussion, auf politischer wie auf wissenschaftlicher Ebene, der Übergang zu einem Regierungssystem des parlamentarischen Typus erörtert, ja sogar als wünschenswert bezeichnet wird¹. Die parlamentarischen Regierungssysteme zeigen in Ausgestaltung und praktischer Funktionswei-

¹ Vgl. das Postulat der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (ad 90.249; vom 25. Februar 1992), welches der Nationalrat in seiner Sitzung vom 2. Juni 1992 überwies:

"Der Bundesrat wird eingeladen, das Modell D (Parlamentarisches Regierungssystem) des Zwischenberichts der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB) vom November 1991 gleichwertig in die weitere Prüfung der Reform des Regierungssystems einzubeziehen. Entgegen der im Schreiben des Bundesrates an die Kommission des Ständerates vom 18. Dezember 1991 bekundeten Absicht soll dieses Modell gegenüber den Modellen A bis C, die vom heutigen Konkordanzmodell ausgehen, nicht in die zweite Priorität zurückgestuft werden. Dabei ist auch zu prüfen, wie Elemente des parlamentarischen Regierungssystems so in das schweizerische politische System auf Bundesebene eingebaut werden können, dass die direkte Demokratie mit ihren Volksrechten - Initiative und Referendum - nicht geschmälert bzw. mittels der Einführung der Gesetzesinitiative sogar erweitert werden kann."

Vgl. auch die beiden parlamentarischen Initiativen VOLLMER (90.249; vom 22. Juni 1990) und JAEGER (91.428; vom 16. September 1991), denen der Nationalrat am 2. Juni 1992 allerdings keine Folge gab. - Vgl. RAIMUND E. GERMANN, Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie, *Zeitschrift für schweizerisches Recht (ZSR)* 1977 I 173 ff.; DERS., Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern 1975; WOLF LINDER/THANH-HUYEN BALLMER-CAO, Das politische System in der Schweiz von morgen, in: HANSPETER KRIESI (Red.), *Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft* 31/1991, 337 ff.

se erhebliche Unterschiede. Zum einen bestehen ausgesprochen konkurrenzgeprägte, "bipolare" Systeme, in denen zwei grosse Parteien oder Parteiblöcke um die Regierungsmacht konkurrieren und einander *idealerweise* mehr oder weniger regelmässig in der Regierungsverantwortung ablösen sollen (*Konkurrenzsystem i.e.S.*, entsprechend dem britischen Prototypus); hier kommen die Wahlen ins Parlament einer Volkswahl des Regierungschefs und der Regierung nahe. Daneben bestehen Systeme, die regelmässig von einer - im Laufe der Zeit wechselnden - Koalition regiert werden, die aus mehreren Parteien gebildet wird (*Koalitionsmodell*). Schliesslich kommt es in parlamentarischen Systemen bisweilen vor, dass die Regierung - vorübergehend oder für längere Zeit - aus allen (oder fast allen) maßgeblichen politischen Kräften gebildet wird ("grosse Koalition" oder "*Allparteienregierung*" in Annäherung an das schweizerische Konkordanzmodell). Angesichts dieses Formenreichtums ist es im Grunde nicht zutreffend, von "*dem*" parlamentarischen Regierungssystem zu sprechen, wie dies ein heute verbreiteter Sprachgebrauch will; angemessener ist es, den Begriff im Plural zu verwenden oder aber vom parlamentarischen Regierungstypus oder -modell zu sprechen².

Wenn in der aktuellen schweizerischen Diskussion vom "parlamentarischen Regierungssystem" die Rede ist, so ist damit im allgemeinen die Vorstellung verbunden, dass ein *Regierungslager*, das aus einer oder mehreren Parteien zusammengesetzt sein kann, und eine parlamentarische *Opposition* einander im Regierungsprozess in einer *Konkurrenzsituation* gegenüberstehen und dass sich die beiden Lager mehr oder weniger regelmässig, in gleicher oder veränderter Zusammensetzung, in der Regierungsverantwortung ablösen. Diese Spielart der demokratischen Regierungsweise wird etwa auch als *Konkurrenzdemokratie* bezeichnet und in einen begrifflichen Gegensatz zur Konkordanzdemokratie heutiger schweizerischer Prägung gestellt. Um möglichen begrifflichen Missverständnissen vorzubeugen (und um die Ausrichtung des vorliegenden Berichts zu verdeutlichen), ist hier zu unterstreichen, dass sich die Unterscheidung zwischen *Konkurrenz-* und *Konkordanzsystem* beziehungsweise zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie auf einer anderen Ebene bewegt als die Unterscheidung zwischen den parlamentarischen und anderen Regierungssystemen.

Bezugspunkt der ersten Unterscheidung ist die Frage, *wie breit* in einem bestimmten System *die politische Basis* ist, welche die wesentlichen politischen Entscheidungen stützt:

- Die Bezeichnung *Konkordanzsystem* hat sich für politische Systeme eingebürgert, in welchen - wie in der Schweiz - grundsätzlich alle relevanten politischen Gruppierungen, aber unter Umständen auch weitere intermediäre Organisationen wie z.B. Interessenverbände, an der Problemlösung und Entscheidungsfindung massgeblich beteiligt sind.

² Der Begriff ist auch insofern irreführend, als natürlich auch in einem parlamentarischen System die Regierungsgeschäfte von der Regierung und nicht vom Parlament besorgt werden.

- Als *Konkurrenzsysteme* können politische Systeme bezeichnet werden, in welchen zwei Parteien um die politische Macht im Staat rivalisieren und abwechselnd den Gang der Politik bestimmen ("bipolare" Konkurrenzsysteme, Konkurrenzsysteme i.e.S.) oder aber mehrere Parteien, die über eine relativ knappe Mehrheit im Parlament verfügen, die Regierung bilden, unter Ausschluss relevanter weiterer Parteien, welche die Opposition darstellen (konkurrenzgeprägtes *Koalitionssystem*).

Die hier skizzierten Politikstile sind nicht zwingend an ein bestimmtes Regierungssystem gebunden. Eine am Konkordanzgedanken orientierte Regierungsweise kann nicht nur im Regierungssystem schweizerischer Prägung, sondern - allerdings als atypische Form - auch im parlamentarischen Regierungssystem auftreten (Allparteienregierung, "grosse Koalition"). Das konkurrenzgeprägte Koalitionssystem und das "bipolare" Konkurrenzsystem sind nicht nur in einem parlamentarischen System denkbar, sondern theoretisch auch in einem Regierungssystem schweizerischer Prägung³. Eine deutlichere Gegenüberstellung von Regierung und Opposition, als sie in der gegenwärtigen schweizerischen politischen Praxis herrscht⁴, setzt mithin den Übergang zu einem parlamentarischen System nicht zwingend voraus.

Ob ein parlamentarisches Regierungssystem in der politischen Praxis dem *Konkordanz*-, dem konkurrenzgeprägten *Koalitions*- oder dem *Konkurrenzmodell* folgt, hängt von vielfältigen soziologischen und anderen Faktoren ab. Eine wichtige Rolle spielen die geschichtlichen Entwicklungen, die eingelebte politische Kultur und das Parteiensystem, welches wiederum durch das Wahlsystem beeinflusst wird. Die *rechtliche* Ausgestaltung der Institutionen sowie die Regelung ihrer gegenseitigen Beziehungen ist nur einer dieser Faktoren, wenn auch - wie ein Blick auf verschiedene parlamentarische Systeme zeigt - ein Faktor, der nicht zu unterschätzen ist: Bei der Festlegung der rechtlichen Regeln, die für das "Funktionieren" des Systems zentral sind (Bildung und Abberufung

³ In den Anfangsjahren des schweizerischen Bundesstaates wurde die staatliche Willensbildung von den radikalen und liberalen Kräften weitgehend allein geprägt. Bis zum Einbezug der Sozialdemokratischen Partei in die Regierungsverantwortung bestand eine Art "Koalitionsregierung" der grösseren bürgerlichen Parteien.

⁴ Auch das gegenwärtige schweizerische System kennt eine gewisse Gegenüberstellung von Regierung und Opposition (vgl. z.B. ERICH GRUNER, *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat*, Bern 1969); es handelt sich jedoch um ein spezifisches und "unvollkommenes" System der Opposition: Die Oppositionsfunktion wird im Parlament punktuell und akzidentiell wahrgenommen, mitunter gar durch Parteien (oder Teile von Parteien), die in der Regierung vertreten sind. Punktuell und akzidentiell ist auch die Oppositionswirkung der Volksrechte; diese - namentlich das fakultative Gesetzesreferendum - sind zwar als Oppositionsinstrumente einsetzbar, doch eignen sie sich nur sehr begrenzt für die Verfolgung einer kontinuierlichen Oppositionspolitik. Insgesamt wird die Opposition nicht aus einem umfassenden Alternativkonzept zur Politik der Regierung heraus entwickelt.

der Regierung, Verhältnis Regierung - Parlament, Wahlsystem), lässt sich zumindest eine Strecke weit Einfluss darauf nehmen, ob in einem parlamentarischen System die politische Praxis eher vom Konkurrenz- oder vom Konkordanzgedanken geprägt wird.

Wenn im folgenden die Wünschbarkeit der Etablierung eines parlamentarischen Regierungssystems in der Schweiz untersucht wird, so fungiert das *Konkurrenzmodell* (Konkurrenzsystem i. e. S. sowie konkurrenzgeprägtes Koalitionssystem) mit der charakteristischen Gegenüberstellung von Regierungslager und Opposition als *Leitbild*. Für diese Ausrichtung des Berichts sind zwei Gesichtspunkte massgebend:

- Zum einen ist in der aktuellen politischen Diskussion die Erwartung - sei es Hoffnung, sei es Befürchtung - verbreitet, dass mit dem Übergang zu einem parlamentarischen Regierungssystem auch der Wechsel zu einem konkurrenzgeprägten *Regierungs-Oppositions-Modell* einhergehen werde.
- Zum andern wird sich aller Voraussicht nach ein *konkordanzgeprägtes* parlamentarisches System mit sehr breiter Regierungsbasis in seinem praktischen Funktionieren nicht erheblich von der Praxis des gegenwärtigen Regierungssystems unterscheiden. Soll der Konkordanzgedanke, wenn auch in modifizierter Form, als Zielvorstellung weiterhin beibehalten werden, so kann eine Reform des politischen Systems mit einfacheren Mitteln bewerkstelligt werden als mit einem aufwendigen und anspruchsvollen Systemwechsel, der die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung nach dem herkömmlichen Muster parlamentarischer Systeme von Grund auf neu festlegt. Das rechtlich komplexe und politisch delikate Unterfangen eines Systemwechsels in Angriff zu nehmen, erscheint nur dann opportun, wenn damit zugleich (auch) der Übergang zu einer hauptsächlich konkurrenzgeprägten Regierungsweise angestrebt wird. Will man sich hingegen im Rahmen der Reform auf eine institutionelle Erneuerung des gegenwärtigen Konkordanzsystems beschränken, so erscheint es zweckmässiger, die Reform, anknüpfend an das Bestehende, mit Hilfe koordinationsbedürftiger Änderungen einzelner Systemelemente durchzuführen. Einen Systemwechsel in Gang zu setzen, um ihn sogleich - gewissermassen im selben Atemzug - durch Beifügung konkordanzfördernder und -sichernder Elemente in seinen Wirkungen wieder erheblich zu relativieren, dürfte kaum ratsam sein. Bevorzugt man eine ("blosse") Erneuerung des Konkordanzmodells, so kann es allerdings immer noch angezeigt sein, sich an den Methoden und Erfahrungen parlamentarischer Systeme zu orientieren und sogar einzelne Systemelemente aufzugreifen, um sie in das schweizerische politische System zu integrieren (vgl. dazu Ziff. 5.). Es wäre indessen irreführend, dieses Vorgehen als Übergang zu einem parlamentarischen System zu bezeichnen.

2. Kennzeichen parlamentarischer Systeme

2.1. Allgemeine Charakterisierung

Die parlamentarische Regierungsweise hat sich historisch gesehen aus dem Konflikt zwischen der Krone und den wachsenden Ansprüchen selbstbewusst werdender Parlamente entwickelt. Noch heute zeigen sich viele institutionelle Reminiszenzen an diesen Entstehungshintergrund (so etwa in den Funktionen, die das Staatsoberhaupt bei der Ernennung der Regierung oder bei der Auflösung des Parlaments ausübt). Die heutigen parlamentarischen Systeme haben sich allerdings von diesem Hintergrund weitgehend abgelöst. Als geschichtliche Prototypen parlamentarischer Regierungsweise gelten das *britische Regierungssystem* sowie das frühere *französische System* (III. und IV. Republik). Weitere wichtige Unterformen sind etwa das deutsche "Bundeskanzlersystem" oder das italienische Regierungssystem.

Aus der Vielfalt der Erscheinungsformen parlamentarischer Regierungsweise lassen sich durch Abstraktion einige wesensbestimmende *Kernelemente* herausheben, welche die typische Funktionsweise (und die Bedingungen des "guten Funktionierens") parlamentarischer Systeme veranschaulichen. Die folgende knappe Schilderung von Wesensmerkmalen parlamentarischer Systeme darf nicht als eine Beschreibung "*des*" parlamentarischen Regierungssystems missdeutet werden. Es soll hier einzig eine erste Orientierungshilfe vermittelt werden.

Kennzeichnend für parlamentarische Regierungssysteme sind, wie einleitend kurz erwähnt, in erster Linie die *spezifischen Beziehungen zwischen Parlament und Regierung*. Diese beiden obersten staatsleitenden Organe sind zwar auch im parlamentarischen Regierungssystem institutionell eigenständig. Regierung und Parlament stehen jedoch permanent in einem engen gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Die Regierung beziehungsweise der Regierungschef sollen nicht nur bei der Einsetzung, sondern *dauernd* vom *Vertrauen* einer Parlamentsmehrheit getragen sein. Entzieht das Parlament der Regierung beziehungsweise dem Regierungschef anlässlich einer *Vertrauensabstimmung* (Misstrauensantrag, Vertrauensfrage) die Unterstützung, so führt dies im allgemeinen zum vorzeitigen Rücktritt der Regierung. Eine Demission der Regierung kann freilich auch andere Ursachen haben. Die *politische Verantwortlichkeit* der Regierung kann sich *jederzeit* realisieren, nicht nur nach Ablauf einer Amtsperiode. Umgekehrt verfügt die Regierung in der Regel über die Möglichkeit, eine Auflösung des Parlaments zu erwirken und Neuwahlen herbeizuführen. Dementsprechend haben in parlamentarischen Systemen weder die Regierung noch das Parlament eine starre Amtsdauer. Wohl aber besteht eine maximale Amtsdauer (Legislaturperiode), bei deren Ablauf Neuwahlen durchzuführen sind.

Die Exekutive ist in parlamentarischen Systemen in aller Regel zweigliedrig. Neben der Regierung steht ein Staatsoberhaupt (Staatspräsident; historisch und zum Teil noch heute: der Monarch). Dieses nimmt meist Aufgaben mit vorwiegend notariellem und repräsentativem Charakter wahr. Bisweilen kann dem Staatsoberhaupt aber eine gewisse politische Bedeutung zuwachsen, so namentlich bei der Bestimmung des Regierungschefs oder bei der Auflösung des Parlaments.

Eine der zentralen Bestrebungen und Aufgaben der *Regierung* (beziehungsweise der Parteien, die die Regierung bilden) besteht in parlamentarischen Systemen darin, sich auf Dauer eine *stabile Mehrheit im Parlament zu sichern*. Als entscheidender Faktor erweist sich hierbei die Loyalität der einzelnen Parlamentarier des Regierungslagers gegenüber der Regierung: Die *Fraktionsdisziplin* muss zumindest in bezug auf die zentralen Fragen der Regierungspolitik sichergestellt sein. Dies gelingt in der politischen Praxis, wenn die Fraktionen beziehungsweise die Parteien des Regierungslagers über hinreichend wirksame Druckmittel gegenüber "ihren" Parlamentariern verfügen. Das Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Parlament bleibt bei relativ stabilen parteipolitischen Verhältnissen meist während der ganzen Legislaturperiode gewahrt. In der politischen Praxis kommen daher die dem parlamentarischen Regierungssystem eigenen Verantwortlichkeitsmechanismen, die Abberufung der Regierung bzw. die vorzeitige Auflösung des Parlaments, eher selten zum Zuge. Die gegenseitigen Einwirkungsmöglichkeiten von Regierung und Parlament entfalten *gleichwohl ihre Wirkungen*; nur sind diese Wirkungen in erster Linie *indirekt* (offene oder versteckte Drohung mit dem Misstrauensantrag, mit der Vertrauensfrage, mit der Parlamentsauflösung; entsprechende Vermeidungsstrategien).

Regierung und Parlamentsmehrheit verschmelzen in einem "gut funktionierenden" parlamentarischen System regelmässig zu einer *Aktionseinheit*; dabei kommt in der Regel die *Führungsrolle der Regierung* zu. Das politische Gewicht der Regierung kann allerdings, je nach Ausgestaltung des Regierungsorgans und seiner Beziehungen zum Parlament und je nach parteipolitischer Konstellation, sehr unterschiedlich sein. Die Bandbreite reicht von der relativ schwachen, häufig umgebildeten oder wechselnden Regierung (vgl. z.B. Italien, Frankreich in der III. und IV. Republik), welche immer wieder Mühe bekundet, im Parlament Unterstützung für ihre Vorlagen zu finden, über die mit einem politisch ähnlich starken Parlament rivalisierende Regierung bis hin zur mächtigen, von einem starken Premierminister dominierten Regierung, die einem politisch relativ leichtgewichtigen Parlament gegenübersteht.

Die *Regierung* wird in den parlamentarischen Systemen von einem *Regierungschef* (Ministerpräsident, Premierminister) angeführt, der über eine faktisch (und meist auch rechtlich)

herausgehobene Position verfügt. Zum Regierungsorgan gehört im weiteren eine verfassungsrechtlich im allgemeinen nicht fixierte grössere Zahl von Ministern (rund 15 bis 25). Die Regierungsbildung verläuft in den verschiedenen parlamentarischen Systemen nach recht unterschiedlichen Regeln. Typischerweise ist das Verfahren zweistufig. Zunächst wird ein Regierungschef bezeichnet. Dieser wählt - nach Konsultationen - die weiteren Regierungsmitglieder aus. Die *formellen* Akte der Regierungseinsetzung sind von System zu System unterschiedlich geordnet. Bisweilen erfolgt die förmliche Einsetzung abschliessend durch das Staatsoberhaupt. Vielfach hat sich der Regierungschef (mit seiner Regierungsequipe oder mit seinem Regierungsprogramm) dem Parlament zu stellen, sei es zur förmlichen Wahl durch das Parlament ("Investitur"), sei es zu einer Vertrauensabstimmung, in der sich die neue Regierung erstmals der Unterstützung des Parlaments versichert. Je nach der parteipolitischen Konstellation sind vorgängige Koalitionsverhandlungen und allenfalls der Abschluss einer Koalitionsvereinbarung erforderlich.

Die Herausbildung einer *Aktionseinheit* aus Regierung und Parlamentsmehrheit bewirkt eine erhebliche *Relativierung* des traditionellen Dualismus von Legislative und Exekutive und auch des Gedankens der *Gewaltenteilung*. Die Legislativfunktion wird in sehr weitgehendem Masse durch die Regierung geprägt (Initiative, Inhaltsgebung). Bei einer ausgesprochenen Führungsrolle der Regierung wird - etwas überspitzt formuliert - die Hauptaufgabe des Parlaments darauf reduziert sein, die Exekutive zu bilden und aufrecht zu erhalten (BAGEHOT). Machthemmung und demokratische Kontrolle finden oft nicht mehr in erster Linie im Gegenspiel von Parlament und Regierung statt, sondern in anderen Konstellationen: Zum einen erfolgt die Kontrolle im Gegenspiel zwischen Regierungslager und Opposition, zum andern anlässlich der Parlamentswahlen. Da die Wirksamkeit der Kontrolle durch eine *Parlamentsminderheit* naturgemäss herabgesetzt ist, resultiert eine *Machtbegrenzung* vor allem in *temporaler* Hinsicht: Die *Parlamentswahlen* und die dabei eröffnete Möglichkeit einer "Abwahl" der Regierung erlangen dementsprechend eine herausragende Bedeutung. Für das "gute Funktionieren" eines parlamentarischen Regierungssystems ist es daher sehr wichtig, dass zumindest mittel- bis langfristig die *reale Chance* auf einen *Regierungswechsel* besteht. Eine gewisse föderalistische Brechung der Regierungsgewalt kann sich in Bundesstaaten ergeben, in Deutschland zum Beispiel aufgrund gegensätzlicher Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat.

Nicht allein die institutionellen Aspekte prägen ein parlamentarisches System. Von ebenso grosser Bedeutung ist auch, *wie* die *Entscheidungsprozesse* typischerweise verlaufen und *welche Akteure* die Entscheidungsinhalte zu beeinflussen in der Lage sind. Generelle Aussagen hierzu sind kaum möglich. Bei klaren Mehrheitsverhältnissen und strenger Fraktionsdisziplin hat das Wort der Regierung auch in den klassischen Domänen des Parlaments (Gesetzgebung, Staatshaushalt) grosses

Gewicht. Dies heisst allerdings nicht, dass in parlamentarischen Systemen das Regierungsorgan als solches die Inhalte prägt. Diese Rolle kann auch dem Ministerpräsidenten oder gar einem starken Fachminister zufallen. Hinzu kommt der ganz zentrale Umstand, dass die historisch gewachsenen Institutionen parlamentarischer Systeme heute *durch das System der politischen Parteien überlagert* werden. Parteiprogramme, Koalitionsvereinbarungen und Regierungsprogramme sowie konkrete Absprachen unter den Parteileitungen prägen - über die rechtlichen Zuständigkeitsregelungen hinweg - die Inhalte staatlicher Entscheidungen. Die Entscheidungen werden denn auch vielfach in Gremien ausserhalb der staatlichen Sphäre, etwa in Parteizentralen oder Koalitionsausschüssen, entscheidend vorgeformt. Bedeutsam ist dabei, dass die Parteispitzen und die Regierung personell eng miteinander verflochten sind. Der Handlungsspielraum der beteiligten Akteure ergibt sich aus dem jeweiligen Zusammenspiel der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen eines konkreten politischen Systems.

2.2. Parlamentarische Regierungssysteme in der praktischen Bewährung

Der folgende knappe Überblick soll die Vielfalt der Erscheinungsformen parlamentarischer Regierungsweise vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung veranschaulichen. Das britische Regierungssystem sowie das französische System der III. und IV. Republik (1870/75-1940 bzw. 1946-1958) verdienen als Prototypen des parlamentarischen Regierungssystem eine etwas einlässlichere Betrachtung.⁵

⁵ Ausführlichere Darstellungen der parlamentarischen Regierungsweise finden sich etwa bei PETER BADURA, *Die parlamentarische Demokratie*, in: *Handbuch des deutschen Staatsrechts* (hrsg. v. J. Isensee/P. Kirchhof) Band I, Heidelberg 1987, S. 153 ff.; GEORGES BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20e éd., Paris 1984; MAURICE DUVERGER, *Institutions politiques*, 2 vol., 13e éd., Paris 1973; JOACHIM JENS HESSE/THOMAS ELLWEIN, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* (2 Bände), 7. Aufl., Opladen 1992. OSCAR W. GABRIEL (Hrsg.), *Die EG-Staaten im Vergleich*, Opladen 1992; SIR IVOR W. JENNINGS/GERHARD A. RITTER, *Das britische Regierungssystem*, 2. erw. Aufl., Köln/Opladen 1970; WERNER KALTEFLEITER, *Art. Regierung, Regierungssysteme*, in: *Staatslexikon* (hrsg. v. der Görres-Gesellschaft), 7. Aufl., Freiburg/Basel/Wien 1988, Band 4, Sp. 766 ff.; FRANZ LEHNER, *Vergleichende Regierungslehre*, Opladen 1989; AREND LIPHART, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London 1984; THOMAS OPPERMANN/HANS MEYER, *Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSrL)* 33, Berlin 1975; PIERRE PACTET, *Institutions politiques - Droit constitutionnel*, 9e éd., Paris 1988; OLOF PETERSSON, *Die politischen Systeme Nordeuropas*, Baden-Baden 1989; GERHARD SCHMID, *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung*, Diss. Basel, Basel/Stuttgart 1971; WINFRIED STEFFANI (Hrsg.), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen

2.2.1. Das britische System

Das gegenwärtige britische Regierungssystem ist das Ergebnis eines jahrhundertlangen Entwicklungsprozesses, in dessen Verlauf die Krone sich allmählich gezwungen sah, die Suprematie des Parlaments - der "Mutter der Parlamente" (LOEWENSTEIN) - zu anerkennen. Das Parlament⁶ tagt in zwei Kammern, dem *House of Lords* (Oberhaus) und dem *House of Commons* (Unterhaus). Nach und nach entwickelte sich eine Abhängigkeit der Regierung von den Mehrheitsverhältnissen im Unterhaus. Erste Kabinette, die sich auf eine parlamentarische Mehrheit im Unterhaus abstützen, bestehen bereits im ausgehenden 17. und zu Beginn des 18. Jahrhunderts. Schon im 18. Jahrhundert erlangen die politischen Parteien (*Whigs, Tories*), deren Wurzeln bis ins 17. Jahrhundert zurückreichen, massgebliche Bedeutung als kabinettsbildende Faktoren sowie als oppositionelle Alternative zur Regierung. In der ersten Hälfte des 18. Jahrhundert setzt die Emanzipation des Kabinetts gegenüber dem Einfluss der Krone ein. Überdies wird die Stellung des Premierministers sowie des Kabinetts gegenüber dem Parlament allmählich gestärkt, dies nicht zuletzt aufgrund der Heranbildung einer plebiszitären Komponente im britischen Regierungssystem: Die Wahlberechtigten avancieren anlässlich der Parlamentswahlen zu Schiedsrichtern im politischen Prozess; die Wählerschaft (Öffentlichkeit) kristallisiert sich zum dritten "klassischen" Machtfaktor heraus - neben dem Parlament (Unterhaus) und dem Premierminister mit seinem Kabinet.

Das bis dahin weitgehend auf ungeschriebenen Normen basierende System erfährt im 19. Jahrhundert bedeutsame gesetzgeberische Reformen. 1832 erfolgt eine Korrektur der Wahlkreiseinteilung zugunsten der aufstrebenden Städte. In die Jahre von 1832-1867 fällt die klassische Zeit der Parlamentssuprematie (Unterhaus), in welcher der einzelne Parlamentier (noch) über eine beträchtliche Unabhängigkeit verfügt. Den verschiedenen Ministerpräsidenten bereitet es bisweilen etwelche Mühe, parlamentarische Mehrheiten hinter sich zu vereinen. Mit einer hart umkämpften zweiten Wahlrechtsreform im Jahre 1867 werden die Weichen zugunsten einer Integration weiterer Wählerschichten gestellt. Die Reform, die sich erstmals in den vorzeitigen Neuwahlen von 1868 auswirkt, leitet den Übergang zur Dominanz des Kabinetts ein, der Zeit der sog. Kabinettsregierung (*cabinet government*): Die Führungsrolle fällt zunehmend der Regierung und insbeson-

1991; KLAUS VON BEYME, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970.

6 Dieses besteht - staatsrechtlich gesehen - aus den geistlichen und weltlichen *Lords*, den Gemeinen (*Commons*) sowie dem König bzw. der Königin, welche im Parlament versammelt sind (*King* bzw. *Queen in Parliament*). Im folgenden wird der Einfachheit halber der Begriff *Parlament* im alltagssprachlichen Sinne verwendet, nicht im spezifischen Sinne des britischen Staatsrechts.

dere dem Premierminister zu. Aber auch die Wählerschaft gewinnt mehr und mehr an Einfluss auf die Regierungspolitik. Die nach dem Majorzsystem abgehaltenen Wahlen begünstigen das Zweiparteiensystem und damit die Bildung einer dauerhaften und tragfähigen Regierungsmehrheit. Das Wahlsystem fördert zudem die Etablierung einer strengen *Fraktionsdisziplin*, so dass der Regierung für die Dauer einer Legislaturperiode eine Parlamentsmehrheit gesichert bleibt. Anlässlich der Neuwahlen nach der Reform von 1867 tritt erstmals ein Premierminister infolge einer Wahlniederlage zurück, ohne sich zuvor einer Abstimmung im Parlament zu unterziehen. Damit gelangt die Rolle der Wählerschaft als Schiedsrichter im politischen Prozess definitiv zur Anerkennung. Die Wählerbasis für die Unterhauswahlen wird nach und nach erweitert. Im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts wird in zwei Schritten das Prinzip des allgemeinen und gleichen Wahlrechts für Männer und Frauen etabliert (1918 bzw. 1928). Letzte Stimmprivilegien wie die Zweitstimmen der Akademiker werden allerdings erst 1949 beseitigt. Das Oberhaus (*House of Lords*) verliert infolge der beiden *Parliament Acts* von 1911 und 1949 weiter an Bedeutung. Die Rolle der Krone im politischen Prozess ist nunmehr marginal.

Das *heutige* britische System stellt sich in institutioneller Hinsicht wie folgt dar:

Das britische Parlament tagt in zwei Kammern. Das Unterhaus (*House of Commons*) geht aus allgemeinen Wahlen hervor, die mindestens alle 5 Jahre stattfinden. Vorgezogene Neuwahlen sind möglich. Die Wahlen werden in den über 600 Einerwahlkreisen abgewickelt. Es entscheidet das relative Mehr. Ein zweiter Wahlgang ist daher - anders etwa als im französischen Wahlsystem - *nicht* erforderlich. Angesichts der ausgeprägten personalplebiszitären Komponente des britischen politischen Systems entscheidet sich heute der Wähler weniger für einen Kandidaten seines Wahlkreises als vielmehr für einen der *leader* der grossen Parteien (Regierungschef oder Oppositionschef) sowie für dessen Programm. Die einzelnen Kandidaten werden primär nach nationalen, nicht nach lokalen Kriterien ausgewählt; dabei spielen die Parteizentralen im allgemeinen eine massgebliche Rolle.

Die Hauptaufgaben des *Unterhauses* sind neben der *Gesetzgebung* die Wahrnehmung gewisser Finanz- und Kontrollkompetenzen. Über die Gesetzesinitiative verfügen sowohl die Regierung (*government bill*) als auch die Parlamentarier (*private members' bills*). Das *House of Commons* kann dem Kabinett das Vertrauen entziehen; dies hat den Rücktritt der Regierung zur Folge. Nicht jede Regierungsniederlage im Parlament bewirkt freilich automatisch den Sturz der Regierung. Zu den parlamentarischen Kontrollmitteln zählen im weiteren die Einsetzung von Untersuchungskommissionen sowie das Recht des einzelnen Parlamentariers, Fragen an die Regierung zu richten. Das Unterhaus wird von einem *Speaker* präsiert, der eine massgebliche Rolle bei der Abwicklung der parlamentarischen Debatten spielt.

Im *House of Lords* sind bestimmte weltliche und geistliche Würdenträger versammelt. Diese nehmen kraft ihrer Stellung und nicht kraft demokratischer Wahl Einsitz im Oberhaus. Die Zahl der Mitglieder des *House of Lords* ist nicht fest; sie beträgt zur Zeit über 1000. Allerdings ist nur eine verhältnismässig geringe Zahl, man spricht von einem guten Drittel, politisch aktiv. Die legislativen Kompetenzen des *House of Lords* sind seit Erlass der bereits erwähnten *Parliament Acts* von 1911 und 1949 erheblich reduziert. Das Unterhaus (bzw. die von der Parlamentsmehrheit getragene Regierung) kann ein Gesetzesvorhaben nach Ablauf eines Jahres auch gegen den Willen des Oberhauses verabschieden und von der Krone in Kraft setzen lassen (suspensives, auf ein Jahr befristetes Veto des *House of Lords*)⁷. Obwohl das *House of Lords* nicht mehr über nennenswerte Einfluss- oder Kontrollmöglichkeit gegenüber dem Kabinett verfügt, wäre es verfehlt, das britische System als faktisches Einkammersystem zu charakterisieren. Das *House of Lords* geniesst ein beträchtliches Ansehen und ist im politischen Leben keineswegs eine *quantité négligeable*; immer wieder erfahren Regierungsvorlagen im *House of Lords* eine Ergänzung und Verbesserung.

Die *Exekutive* ist im britischen Regierungssystem *zweigliedrig*. Staatsoberhaupt ist der König (*King*) bzw. die Königin (*Queen*). Die Prärogativen der Krone (wie z.B. die Einberufung und Auflösung des Unterhauses) sind auch heute noch zahlreich, haben aber meist rein nominellen Charakter. Die Krone kann keinen Akt ohne Gegenzeichnung des Premierministers bzw. des zuständigen Ministers erlassen, mit welcher die Regierung die politische Verantwortung für den entsprechenden Akt übernimmt. Auch bei der Bezeichnung des Premierministers, auf welche das Staatsoberhaupt in anderen parlamentarischen Regierungssystemen einen gewissen Einfluss ausübt, ist die Rolle der Krone - von Ausnahmefällen abgesehen - marginal. Im britischen Zweiparteiensystem kommt meist nur die Ernennung des *leaders* der in den Wahlen obsiegenden Partei in Frage⁸.

⁷ Dies geschah bisher vier Mal: in den Jahren 1914 (zweimal), 1949 und 1991. Das jüngste Beispiel betraf die heftig debattierte Gesetzgebung über die Verfolgung von Kriegsverbrechern aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges.

⁸ Ist der Premierminister zu ersetzen, ohne dass es zu Neuwahlen kommt (Rücktritt, Tod), so ist der Handlungsspielraum der Krone unter Umständen etwas grösser. Doch ist faktisch kaum an der Person des von der Parlamentsfraktion der Regierungspartei neu bezeichneten Partei-*leaders* vorbeizukommen (vgl. die Regelung der Nachfolge *Thatcher* im Jahre 1990, ähnlich bereits die Regelung der Nachfolge *Wilson* im Jahre 1976). - Der Einfluss der Wählerschaft ist in diesem Falle nur ein indirekter: Die Ernennung des neuen *leaders* erfolgt natürlich nicht ohne Blick auf dessen Chancen bei der anstehenden Bestätigung in den nächsten Wahlen.

Die Regierungsgeschäfte werden vom *Premierminister (Prime minister)* und seinem *Kabinet*t wahrgenommen. Der Premierminister wird von der Krone ernannt, der aber, wie eben erwähnt, nur ein geringer Spielraum zukommt. Der Premierminister verfügt über umfassende Befugnisse. Er ist bei der Ernennung und Abberufung seiner Minister grundsätzlich frei. Immerhin ist eine gewisse Rücksichtnahme geboten, namentlich auch auf die Flügel innerhalb der Partei. Ein starker Premierminister vermag weitgehend selbständig die Richtung der Regierungspolitik zu bestimmen; es besteht in dieser Hinsicht keine rechtlich abgestützte Konsultationspflicht gegenüber dem Kabinet. Verkündet werden die politischen Leitlinien traditionellerweise im Herbst anlässlich der - inhaltlich vom Premierminister geprägten - Thronrede des Königs bzw. der Königin, mit welcher die Parlamentssession eröffnet wird. Faktisch bestimmt der Premierminister auch über die vorzeitige Auflösung des Parlaments und über den Zeitpunkt der notwendig werdenden vorgezogenen Neuwahlen. Dies erlaubt ihm ein Ausnutzen der Gunst der Stunde. Die Auflösung fällt zwar in die Kompetenz der Krone; diese handelt aber traditionsgemäss nicht aus eigener Initiative, und seit Jahrzehnten wurde das Begehren des Regierungschefs um Auflösung nicht mehr zurückgewiesen. Der Premierminister ist in aller Regel eindeutiger Regierungsmittelpunkt; dies insbesondere seit ihm für die Wahrnehmung seiner Führungsfunktion das *Cabinet Office* als Stabstelle zur Verfügung steht, was seine Abhängigkeit von den einzelnen Fachministerien erheblich verringerte. Im Kabinet finden dem Vernehmen nach keine förmlichen Abstimmungen statt; vielmehr pflegt der Premierminister nach Ende der Aussprache die Kabinettsauffassung "zusammenzufassen" (BURDEAU). Da der Premierminister nicht, wie z.B. dem Präsidenten in den USA, im Parlament eine gleichgewichtige Institution gegenübersteht, ist seine Machtposition im politischen Prozess ausserordentlich stark, sofern es ihm gelingt, seine Fraktion und Partei geschlossen hinter sich zu scharen.

Die *Mitglieder der Regierung* werden vom Premierminister ernannt und entlassen. Die Regierung umfasst *mehrere Ebenen*: Die oberste Ebene bildet das *Kabinet*t. Es umfasst einen engeren Kreis von wichtigen, durch den Premierminister bezeichneten Ministern, in der Regel fünfzehn bis fünfundzwanzig an der Zahl; zu gewissen Zeiten auch deutlich weniger als zehn. Das Kabinet ist hauptsächlich ein Ort der Beratung und der Koordination der Regierungspolitik; es übt auch eine gewisse Kontrolle gegenüber den übrigen Teilen der Exekutive aus. Eine bedeutsame Rolle kommt den heute zahlreichen Kabinettsausschüssen zu. Eine *mittlere* Regierungsebene umfasst gewisse weitere Minister ohne Kabinettsrang. Die *untere* Ebene bilden die Staatssekretäre und Unterstaatssekretäre. Rekrutierungsbasis ist in aller Regel das *House of Commons*. Regierungsamt und Parlamentsmandat sind miteinander vereinbar. Die Zahl der Regierungsmitglieder ist nirgends

verbindlich fixiert. Die Regierung kann bis zu hundert Personen umfassen. Es kommt nicht selten vor, dass ein gutes Viertel der Unterhausabgeordneten der regierenden Partei zugleich auch ein Regierungsamt innehaben.

Die politische Führungsfunktion fällt in der Praxis des britischen Systems eindeutig dem Premierminister zu. Dank meist klaren Mehrheitsverhältnissen ist in aller Regel die Regierung, nicht das Parlament, "Herrin" über die zentralen parlamentarischen Befugnisse (Gesetzgebung, Haushalt⁹). In der Praxis ändert das Unterhaus denn auch die Regierungsvorlagen im allgemeinen nur unwesentlich. Die Gefahr eines Verlusts der Unterstützung im Parlament bleibt für die Regierung weitgehend theoretisch¹⁰, die effektive Kabinettsverantwortlichkeit vor dem Parlament ist entsprechend geschmälert.

Das Parlament (das Unterhaus) dient der Regierung, aber auch der Opposition in erster Linie als Plattform, um an die Wählerschaft zu appellieren. Die *Opposition* erhält hier Gelegenheit, vor dem Forum der Öffentlichkeit die Regierungspolitik zu beanstanden und Alternativen zu präsentieren, heute infolge der Fernsehberichterstattung aus dem Unterhaus in noch akzentuierterer Weise. Die Möglichkeiten der Opposition, ihren politischen Vorstellungen zum Durchbruch zu verhelfen, sind allerdings begrenzt. Zwar genießt sie als Institution offizielle Anerkennung, so bezieht der *leader* der Oppositionspartei ein staatliches Gehalt. Auch bestellt die Opposition traditionellerweise ein sog. Schattenkabinet. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse vermag sie aber kaum eine unmittelbar wirksame Kontrolle auszuüben. Selbst eine empfindliche Abstimmungsniederlage im Parlament führt - wie auch die jüngste Praxis zeigt - nicht zwingend zur Demission der Regierung. Ein eher "regierungsfreundliches" parlamentarisches Organisations- und Verfahrensrecht sowie die parlamentarischen Arbeitsmethoden¹¹ erschweren die Ausübung der Oppositionsfunktion zusätzlich. Die Opposition vermag immerhin, etwa durch Ausübung des Fragerechts, auf die öffentliche Meinung einzuwirken und - unter Ausnutzung des Drucks der nächsten Wahlen - zumindest eine gewisse indirekte politische Kontrollfunktion wahrzunehmen.

Das britische System drängt Regierung und Opposition dazu, ihre politischen Programme gegenüber der Öffentlichkeit in Permanenz darzustellen und zu verteidigen. Die tatsächliche Rolle des

⁹ Bei den Finanzbeschlüssen ist der faktische Einfluss des Unterhauses zudem geschmälert durch ein Relikt aus der Zeit, als die Krone noch eine gewichtige politische Rolle spielte: Das Unterhaus darf bei der Beschlussfassung nicht über die von der Regierung verlangten Beträge hinausgehen. Reduktionen kommen praktisch nicht vor.

¹⁰ Immerhin stürzte 1979 die Regierung *Callaghan* über das verlorene Vertrauen im *House of Commons*.

¹¹ So verfügt der einzelne Abgeordnete kaum über Infrastruktur. Im weiteren können rigorose Redebeschränkungen Platz greifen.

britischen Parlaments mag insgesamt nicht den traditionellen kontinentalen Vorstellungen über Bedeutung und Funktionen einer gesetzgebenden Körperschaft entsprechen. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im britischen Regierungssystem Unterhaus wie Oberhaus eine nicht gering zu schätzende Integrationsfunktion ausüben. Bezeichnenderweise ist das Ansehen von Parlament und Parlamentariern in Grossbritannien trotz der praktisch-politischen Dominanz der Regierung auch heute recht gross. Eine nicht zu unterschätzende *faktische Einbindung der Regierungsmacht* ergibt sich aufgrund gefestigter Traditionen und Konventionen, mit denen keine Regierung leichtfertig brechen wird. Die Kontrolle der Verwaltung gilt primär als Aufgabe des jeweiligen Ministers, der sich vor der Öffentlichkeit zu verantworten hat. Fehlentscheidungen von Ministern oder in Ministerien führen im Normalfall zur Demission oder zumindest zum Rücktrittsangebot des betreffenden Ministers, der gemäss britischer Tradition durch diesen Akt die Regierung von ihrer Gesamtverantwortung zu befreien vermag. Eine bedeutsame Kontrollfunktion (i.w.S.) kommt im britischen System schliesslich der Öffentlichkeit zu. Ein Stimmungswandel in der Wählerschaft kann nicht zu unterschätzende Wirkungen entfalten, dies zeigte sich kürzlich am Beispiel der *Protestbewegung gegen die poll tax*, welche erheblich zum Popularitätsverlust und schliesslich zum Rücktritt von Ministerpräsidentin *Thatcher* beigetragen haben dürfte und - trotz weiter bestehender klarer parlamentarischer Mehrheit - ein Umschwenken der Regierungspartei in der Steuerpolitik bewirkte.

Die starke Position der Regierung und insbesondere des Premierministers hängt eng zusammen mit zwei prägenden Merkmalen des britischen Regierungssystems, dem *Wahlssystem* und dem durch das Wahlssystem entscheidend geprägten *Zweiparteiensystem*¹². Das traditionelle britische Majorzsystem beruht auf Einerwahlkreisen. Das Wahlssystem führt fast immer - eine Ausnahme bildeten etwa die Wahlen vom Februar 1974 - zur absoluten Mehrheit *einer* Partei im Parlament; dies auch dann, wenn die obsiegende Partei landesweit deutlich weniger als 50 % der abgegebenen Stimmen erzielt. Daher besteht nach einer Wahl im Regelfall - *anders* als in vielen weiteren parlamentarischen Regierungssystemen - in der Frage der Regierungsbildung keine Ungewissheit.

Die durch das Wahlssystem bedingten Verzerrungen sind erheblich. "Kleinere" Parteien sind, auch wenn sie eine ansehnliche Wählerschaft anzusprechen vermögen, oft krass untervertreten¹³. Der

12 Vgl. BURDEAU (Anm.5), 259 ff. - Das Bestehen eines ausgeprägten Zweiparteiensystems bedeutet allerdings nicht, dass die Palette der politischen Meinungen zwangsläufig ärmer sein muss als in anderen Systemen; die Vielfalt zeigt sich hier jedoch primär innerhalb der Parteien, in den verschiedenen innerparteilichen Flügeln und Strömungen.

13 Ein Stimmenanteil von rund 25 % kann unter Umständen zu einer Präsenz im Parlament im Umfang von lediglich 3 % der Sitze führen. In den Wahlen von 1983 erhielt die Allianz aus Sozialdemokraten und Liberalen annähernd so viele Stimmen wie Labour, aber nur etwa 1/10 der Parlamentssitze jener Partei. Ein ähnliches, wenn auch etwas weniger krasses Ergebnis

einzelne Wähler wird, um seiner Stimme Gewicht zu verleihen, unter diesen Umständen erst recht dazu neigen, sich für einen Kandidaten der beiden grossen Parteien zu entscheiden. Das Wahlsystem bewirkt überdies eine überproportionale Bedeutung der Wechselwähler. Schon das Umschwenken einer relativ geringen Zahl von Wählern vom Regierungs- ins Oppositionslager kann zu einem Regierungswechsel führen¹⁴.

Die *Befugnis zur Parlamentsauflösung* ist weniger ein Instrument für die Lösung von Konflikten im Verhältnis von Regierung und Parlament als vielmehr ein Mittel im Kampf zwischen regierender Mehrheit und Opposition. Dank diesem Instrument kann die regierende Mehrheit beziehungsweise der Premierminister sich in vorgezogenen Neuwahlen eine stabile Mehrheit für eine nächste Legislaturperiode sichern.

Es liegt auf der Hand, dass die innere Struktur der britischen Parteien einen wichtigen Faktor im politischen Prozess darstellt. Eine überragende Stellung nimmt in beiden grossen Parteien der *leader* ein. Die Parlamentsfraktion ist traditionellerweise von grösserem politischen Gewicht als die Parteibasis. Letzterer kommt in bezug auf die Formulierung der Partei- beziehungsweise der Regierungspolitik nur eine begrenzte Bedeutung zu. Die Basis fungiert, wie man überspitzt formuliert hat, als blosser Helferin von Fraktion und Regierung im Blick auf die erfolgreiche Abwicklung der Wahlen. Die Fraktion der regierenden Partei wiederum wird oft vom Premierminister dominiert¹⁵. Regierungschef und Kabinett kommen allerdings nicht umhin, gewisse Rücksichten auf Fraktion und Parteibasis zu nehmen. Eine "ZerreiSSprobe" innerhalb der eigenen Partei kann sich für die Regierung als fatal erweisen, denn eine Parteispaltung bedeutet im Zweiparteiensystem fast zwangsläufig den Verlust einer regierungsfähigen Mehrheit (beziehungsweise für die in Opposition stehende Partei: den Verlust der "Regierungsfähigkeit"). Umgekehrt führt allerdings gerade diese mögliche Konsequenz einer Parteispaltung zu einem gewissen Druck auf die "extremen" Parteiflügel, die eher dazu neigen werden, *contre coeur* die "Parteimitte" zu unterstützen, als der Gegenpartei zur Macht zu verhelfen.

Kennzeichnend für das britische politische System ist auch die im allgemeinen streng gehandhabte *Fraktionsdisziplin*. Der Einfluss des einzelnen Parlamentarierers, insbesondere der sog. *back benches*, ist im britischen System erheblich geschmälert. Für die Einhaltung der Fraktionsdisziplin im

brachten die Wahlen von 1987.

- 14 Nach JENNINGS/RITTER (Anm.5), 69, kann, bei einer Wählerschaft von rund 35 Mio, der Stimmungsumschwung bei rund 1 Mio Wählern einen Regierungswechsel bewirken.
- 15 Unter Umständen kann die Fraktion allerdings auch gegenüber der eigenen Regierung einigen Druck ausüben, wie sich etwa anlässlich des jüngsten Wechsels an der Regierungsspitze (*Thatcher/Major*) gezeigt hat.

Parlament sorgen spezielle "Einpeitscher", die sog. *whips*. Die Disziplinierung der Parlamentarier gelingt im wesentlichen dank der - im britischen Wahlsystems äusserst wirksamen - Drohung, dass widerspenstige Parlamentarier bei den folgenden Parlamentswahlen die Parteiunterstützung verlieren. Dieser Druck auf den einzelnen Parlamentarier verstärkt sich dadurch, dass bei einer entscheidenden Abstimmungs-niederlage der Regierung im Parlament Neuwahlen drohen und der eigene Einsitz im Parlament unmittelbar gefährdet ist. Hinzu kommt schliesslich der Anreiz, bei Wohlverhalten eines der zahlreichen Regierungssämter zu erlangen¹⁶.

Funktionsstörungen ergeben sich im britischen Regierungssystem typischerweise dann, wenn das Parteiensystem im Umbruch ist. Klare Mehrheiten bleiben aus. Neuwahlen folgen in kurzen Zeitabständen. Dies zeigte sich insbesondere in den Jahren zwischen 1919 und 1939, als *Labour* die *Liberalen Partei* endgültig vom Platz der zweiten grossen Partei zu verdrängen vermochte, und in ähnlicher Weise in der Periode von 1974 bis 1979, in welcher eine labile Allianz von *Labour* und *Liberalen* die Regierung unterstützte. Im Jahre 1979 zwang das Parlament erstmals seit 1934 eine Regierung zur Demission. Aus den Neuwahlen ging als Siegerin die - noch heute regierende - konservative Partei hervor.

Entgegen den Idealen der klassischen Gewaltenteilungslehre zeigt das gegenwärtige britische Regierungssystem eine ausgeprägte Machtkonzentration in der Hand des Premierministers und seines Kabinetts. Der Premierminister bestimmt nicht nur den Gang der Regierungsgeschäfte, sondern vermag auch in entscheidender Weise die Wahrnehmung der Befugnisse des Parlaments, namentlich die Gesetzgebung und die Haushaltsbefugnisse, in Sinne seiner Politik zu beeinflussen. Dies bringt vor allem in rasch sich wandelnden Zeiten den gewichtigen Vorzug der guten Führbarkeit und einer hohen Flexibilität mit sich. Aus Sicht der Opposition besteht praktisch nur ein Weg, die Regierung zu verdrängen: Die Politik der Regierung in ein so ungünstiges Licht zu rücken und die Regierung so unpopulär werden zu lassen, dass diese in den kommenden Wahlen unterliegt. Dank mehr oder weniger periodischen Wechsels der jeweils regierenden Mehrheit stellt sich immerhin längerfristig eine Art "dynamisches" Gleichgewicht ein¹⁷, das eine gewisse Machtkontrolle bewirkt. Die Wahlen erlangen so im Kräftespiel der politischen Parteien eine entscheidende Bedeutung; sie werden zu einem eigentlichen Plebiszit für oder gegen den Premierminister und dessen

16 Der strengen Fraktionsdisziplin wird als positive Nebenwirkung eine geringere Anfälligkeit der einzelnen Parlamentsabgeordneten gegenüber dem Lobbying von *pressure groups* zugeschrieben; vgl. RITTER (Anm.5), 299. Letztere müssen die *Regierung* zu überzeugen versuchen, was unter Umständen ein schwieriges Unterfangen ist, muss doch die Regierung, will sie wiedergewählt werden, auf einen breiten Interessenausgleich bedacht sein.

17 Die Wechsel der regierenden Mehrheit finden allerdings nicht mit strenger Regelmässigkeit statt. In den Jahren seit 1945 stellte *Labour* nur zwischen 1945 und 1951, zwischen 1964 und 1970 sowie zwischen 1974 und 1979 den Regierungschef.

Politik. Damit einher geht auch eine gewisse Personalisierung und Simplifizierung der Wahlentscheidung. Letztlich realisiert sich die *politische Verantwortlichkeit* der Regierung daher weniger im Verhältnis zum Parlament als vielmehr *gegenüber der Wählerschaft*. Die Regierung erhält durch die Wähler nicht einen Freibrief, sondern eine Art treuhänderisches Mandat betreffend die Führung der Regierungsgeschäfte.

2.2.2. Das französische System der III. und IV. Republik

Nach dem Untergang des *Second Empire* wurden die zentralen Fragen der Organisation der Staatsgewalt im Jahre 1875 in mehreren Verfassungsgesetzen, den *lois constitutionnelles*¹⁸, relativ knapp und undogmatisch geregelt. Erstmals in der Geschichte wurde hier versucht, ein parlamentarisches Regierungssystem durch gesetzgeberischen Akt bewusst zu gestalten. Auf einer gleichsam provisorischen Grundlage entwickelte sich das trotz seiner Mängel sehr langlebige parlamentarische System der III. Republik.

Das Parlament der III. Republik, die *Assemblée nationale*, bestand aus zwei grundsätzlich gleichberechtigten Kammern, der *Chambre des Députés* und dem *Sénat*. In die Zuständigkeit der Kammern fiel vor allem die Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierung sowie die Wahl des *Président de la République*. Die Mitglieder der *Chambre des Députés* wurden in allgemeinen Wahlen für eine Legislaturperiode von vier Jahren bestimmt. Von einer kurzen Periode abgesehen (1920-1928) erfolgten die Wahlen nach dem Majorzsystem. In den rund 600 Einerwahlkreisen galt - anders als in Grossbritannien - das Erfordernis des absoluten Mehrs im ersten Wahlgang, des relativen Mehrs im zweiten. Die rund 300 Mitglieder des *Sénat* wurden demgegenüber nach einem indirekten System für neun Jahre gewählt¹⁹. Der *Sénat* verfügte grundsätzlich über dieselben Zuständigkeiten wie die *Chambre des Députés*; namentlich war die Regierung nicht nur vor der *Chambre des Députés*, sondern auch vor dem *Sénat* politisch verantwortlich²⁰.

18 Gesetze vom 24.2., 25.2. und 16.7.1875. Die *lois constitutionnelles* greifen auf erste französische Gehversuche mit parlamentarischen Regierungsmodellen in den Jahren 1814 bis 1848 zurück.

19 Wahlkörper waren besonders zusammengesetzte Wahlgremien. Das Wahlbarkeitsalter betrug 40 Jahre. Eine teilweise Erneuerung fand alle drei Jahre statt. Damit sollte die personelle Kontinuität gefördert werden. Die Wahlkreiseinteilung bewirkte eine gewisse Überrepräsentation der ländlichen Gebiete und der kleinen Städte.

20 In zwei Bereichen war der *Sénat* von geringerem Gewicht: Bei der Wahl des *Président de la République* durch die *Assemblée nationale* kam dem *Sénat* aufgrund der geringeren Mitgliederzahl ein deutlich geringeres Gewicht zu als der *Chambre des Députés*. Die *lois de finances* mussten stets zuerst von der *Chambre des Députés* beraten werden.

Die Exekutive der III. Republik war zweigliedrig. Die *lois constitutionnelles* sahen als Exekutivorgane zum einen das Staatsoberhaupt (*Président de la République*), zum andern die Minister vor. In der Staatspraxis wurden letztere von einem *Président du Conseil des ministres* (Ministerpräsident) angeführt. Der *Président de la République* wurde für eine Amtsdauer von sieben Jahren in geheimer Wahl durch die *Assemblée nationale* gewählt²¹. Nominell waren die Befugnisse des Staatspräsidenten gewichtig: So oblag ihm insbesondere die Ernennung der Minister; im weiteren führte er formell den Vorsitz im Ministerrat sowie den Oberbefehl über die Streitkräfte; er war zuständig für die Verordnungsgebung und die Auflösung der *Chambre des Députés*; er verfügte schliesslich auch über die Gesetzesinitiative. Der Staatspräsident unterlag keiner politischen Verantwortlichkeit. Seine Akte bedurften jedoch der Gegenzeichnung durch die Regierung.

Die Funktion des *Président du Conseil des ministres* (Ministerpräsident) war in den *lois constitutionnelles* von 1875 nicht vorgesehen. In der III. Republik war der Ministerpräsident daher zunächst nur ein Regierungsmitglied neben anderen. Bis ins Jahr 1934 verfügte er auch über keine nennenswerte eigene Infrastruktur. Er hatte keine rechtlichen Mittel, seinen Willen gegenüber anderen Ministern durchzusetzen. Die Autorität des Ministerpräsidenten war demgemäss in erster Linie politisch fundiert.

Die Regierung selbst war als ein *kollegiales* und *solidarisch verantwortliches* Organ ausgebildet. Die Minister, deren Zahl in den *lois constitutionnelles* nicht festgelegt war, wurden in der Praxis vom Ministerpräsidenten ausgewählt und vom *Président de la République* ernannt. Einer anschliessenden Bestätigung durch das Parlament bedurfte es rechtlich gesehen nicht. Eine Abberufung von einzelnen Ministern war in den *lois constitutionnelles* nicht vorgesehen. In der Regierungspraxis demissionierte bei politischen Meinungsverschiedenheiten die Regierung als ganze. Das Verhältnis von Parlament und Regierung war in den *lois constitutionnelles* nur knapp geregelt. Insbesondere wurden die Modalitäten der Verantwortlichkeit der Regierung bloss rudimentär festgelegt. Die Verantwortlichkeit bestand gegenüber *beiden* Kammern, d.h. gegenüber der *Chambre des Députés* und gegenüber dem *Sénat*. Diese doppelte Verantwortlichkeit galt schon zur Zeit der III. Republik als nicht unproblematisch. Zum einen war es unter einem demokratischen Blickwinkel nur schwer zu rechtfertigen, dass der nicht repräsentativ zusammengesetzte und nur indirekt demokratisch legitimierte *Sénat* die Demission einer Regierung bewirken konnte, die über das Vertrauen der volksgewählten *Chambre des Députés* verfügte. Zum andern stand der Exekutive kein Recht zur Auflösung des *Sénat* zu.

²¹ Und nicht, wie 1848, vom Volk; dies hauptsächlich infolge der negativen Erfahrungen mit der gestärkten Stellung des damaligen Präsidenten.

Die knappe, viele Fragen offen lassende Regelung in den *lois constitutionnelles* war ein wesentlicher Grund dafür, dass sich die Institutionen der III. Republik in der Praxis nicht durchgängig bewährten. Prägend für die Regierungsweise in der III. Republik sollte darüber hinaus die Staatspraxis der ersten Jahre werden, insbesondere die "Krise des 16. Mai 1877", welche für das Verständnis der Funktionsweise der III. Republik von zentraler Bedeutung ist. Im Ergebnis hatten die Ereignisse von 1877²² zur Folge, dass die Auflösung des Parlaments durch den *Président de la République* diskreditiert war und ausser Gebrauch geriet. Zudem wurde das Prinzip der "doppelten Verantwortlichkeit" der Regierung gegenüber Präsident und Parlament verlassen; es war dem Präsidenten fortan faktisch nicht mehr möglich, den Ministerpräsidenten abzurufen. Die Wahlberechtigten wuchsen in eine Schiedsrichterrolle hinein. Die Funktion des Staatspräsidenten erfuhr eine gewisse "Neutralisierung"²³. Von seinen Befugnissen blieb einzig die Bezeichnung des Ministerpräsidenten praktisch bedeutsam; da im Parlament oftmals mehrere verschiedene mehrheitsfähige Regierungskoalitionen möglich waren, konnte der Handlungsspielraum und Einfluss des Präsidenten erheblich sein.

Charakteristisch für die Zeit der III. Republik ist die erhebliche Instabilität der Regierungen. In den Jahren 1871 bis 1940 folgten einander über hundert Regierungen, wobei allerdings eine beträchtliche personelle Kontinuität bei der Besetzung der Ministerposten zu beobachten ist (sog. *éternel retour* der Minister). Die Regierungen waren oft innerlich zerrissen; der Ministerpräsident vermochte nur schwerlich die Führungsrolle zu übernehmen. Nach allgemeinem Urteil sind mehrere Ursachen dafür verantwortlich. Bedeutsam ist vor allem die sich etablierende Praxis der Regierungsrücktritte: Selbst eine Abstimmungsniederlage in einer *sekundären* Frage in einer der beiden Parlamentskammern, ja selbst die Kritik von ausserhalb des Parlaments wurde bereits zum Anlass eines Regierungsrücktritts genommen. Hinzu kommt die Diskreditierung des Parlamentsauflö-

22 Die Ereignisse in Stichworten: Der *Président de la République* veranlasste am 16. Mai 1877 die Demission des Regierungschefs. Der Präsident ernannte einen ihm genehmen neuen Regierungschef. Die *Chambre des Députés* erklärte, die Regierung besitze nicht das Vertrauen der Repräsentanten der Nation. Es folgten die Auflösung der Kammer durch den Staatspräsidenten sowie Neuwahlen im Oktober 1877, in welchen die bisherige Kammermehrheit obsiegte. Die Regierung demissionierte. Der klare Wahlausgang wurde bei der Bildung einer neuen Regierung missachtet; diese war der *Chambre des Députés* nicht genehm. Der *Président de la République* lenkte ein durch Ernennung eines neuen Premiers. Nach dem Sieg der Kammermehrheit auch in den Senatswahlen demissionierte der *Président de la République*. Es folgten die Neuwahl des Präsidenten und die Erklärung des neuen Präsidenten, er werde sich nie dem Willen der Nation, ausgedrückt durch ihre verfassungsmässigen Organe, widersetzen.

23 Dies wurde noch akzentuiert durch die zurückhaltende Ausübung des Amtes durch den neuen Präsidenten GRÉVY, einem Vorbild, dem die späteren Präsidenten nachlebten.

sungsrechts in den Gründerjahren der III. Republik. Entscheidende Bedeutung für die Instabilität der Regierungen wird schliesslich der grossen *Parteienvielfalt* in der III. Republik beigemessen, welche in engem Zusammenhang mit dem damals herrschenden Wahlsystem steht. Das Wahlsystem förderte eine eigenständige Rolle der einzelnen Abgeordneten; diese waren nicht im gleichen Masse wie in Grossbritannien auf Unterstützung durch ihre Partei angewiesen. Bei den häufig erforderlichen Stichwahlen im zweiten Wahlgang bildeten sich die unterschiedlichsten Koalitionen. Dauerhafte Parteienbündnisse auf nationaler Ebene waren nur schwer zu erwirken. Klare Mehrheiten kamen nicht zustande. Das institutionelle Gleichgewicht war gestört. Die Stellung des Staatsoberhauptes war geschwächt, die Regierung oft gelähmt. Das Parlament wiederum war im Verhältnis zur Regierung stark; aber es war naturgemäss nicht in der Lage zu regieren, sondern vermochte höchstens andere am Regieren zu hindern²⁴. Reformbestrebungen verliefen im Sande. Das politische System paralyisierte sich selbst. Doch erst die militärische Niederlage Frankreichs im Juli 1940 setzte der III. Republik ein Ende²⁵.

Nach dem Ende des 2. Weltkrieges etablierte die *Constitution du 27 octobre 1946* erneut ein parlamentarisches Regierungssystem. Hauptanliegen der neuen Verfassung, welche im Jahre 1954 gewisse Modifikationen erfuhr, war eine Stabilisierung des Regierungssystems und insbesondere der Regierung. Dies wurde in erster Linie durch eine Änderung derjenigen Regeln angestrebt, welche die Regierungsbildung und den Regierungswechsel betreffen. Das Parlament bestand nunmehr aus zwei *nicht mehr* gleichberechtigten Kammern, der *Assemblée nationale* und dem *Conseil de la République*²⁶. Die *Assemblée nationale* wurde im Unterschied zur III. Republik nach dem Proporzsystem gewählt; sie war gesetzgebende Instanz²⁷ und verfügte über gewisse Kontrollbefugnisse gegenüber der Regierung. Die Befugnisse des *Conseil de la République* waren demgegenüber limitiert; er vermochte insbesondere nicht eine Demission der Regierung herbeizuführen.

-
- 24 Die Lage spitzte sich noch zu, als das Parlament nach Ende des 1. Weltkrieges mehrfach benötigt war, zum Erlass von *lois de pleins pouvoirs* zu schreiten, in denen der Regierung weitreichende Kompetenzen vor allem im ökonomischen und finanziellen Bereich übertragen wurden (sog. Praxis der *décrets-lois* der Regierung, welche in der V. Republik institutionalisiert wurde).
- 25 Formell durch eine *loi constitutionnelle* vom 10. Juli 1940, die der Regierung weitreichende Zuständigkeiten übertrug und deren Rechtmässigkeit gemessen an den *lois constitutionnelles* von 1875 in formeller wie in materieller Hinsicht zu Zweifeln Anlass gab.
- 26 Der *Conseil de la République* trat an die Stelle des früheren *Sénat*; wie dieser wurde er nach einem komplizierten indirekten Wahlsystem bestellt (das im Ergebnis wiederum eine Unterrepräsentation der grossen städtischen Zentren bewirkte). Die Mitglieder wurden für sechs Jahre gewählt.
- 27 Bis 1954 allein, danach unter Mitwirkung des *Conseils*, der aber überstimmt werden konnte.

Die Exekutive der IV. Republik war wiederum zweigliedrig. Der *Président de la République* wurde für eine Amtsdauer von sieben Jahren durch die beiden vereinigten Kammern gewählt. Er verfügte nunmehr auch nominell nur noch über geringe Befugnisse: Neu war der Ministerpräsident zuständig für die Auflösung des Parlaments und für die Ausführung der Gesetze (Verordnungsgebung); die Gesetzesinitiative stand dem Präsidenten nicht mehr zu. Die *praktische* Bedeutung des Präsidenten lässt sich insgesamt mit derjenigen in der III. Republik vergleichen.

Der *Président du Conseil des ministres* (Ministerpräsident) wählte die Minister aus, welche formell durch den *Président de la République* ernannt und entlassen wurden. Eine Änderung erfuhr unter der Verfassung von 1946 das Verfahren zur Einsetzung der Regierung. Zunächst (bis zur Verfassungsrevision von 1954) erlebte die Regierung eine "doppelte Investitur". Der vom Präsidenten vorgeschlagene Ministerpräsident bedurfte einer Bestätigung durch die *Assemblée nationale*. Dabei musste er die Stimmen einer Mehrheit der Kammermitglieder auf sich vereinen. In der Staatspraxis schloss sich daran eine in der Verfassung nicht vorgesehene zweite Abstimmung an, eine Art Vertrauensabstimmung, anlässlich welcher der Ministerpräsident sein Kabinett präsentierte. Bei dieser zweiten Abstimmung war einzig das Mehr der Stimmenden erforderlich. Anlässlich der Verfassungsrevision von 1954 wurde das komplizierte Verfahren der "doppelten Investitur" aufgegeben. Der vom Präsidenten der Republik nominierte *Président du Conseil des ministres* hatte nunmehr sein Kabinett vor der bestätigenden Abstimmung in der *Assemblée nationale* zusammenzustellen und der Kammer zu präsentieren. Das neue Verfahren hatte eine unerwünschte Nebenwirkung, entstand doch nunmehr eine in der Verfassung nicht vorgesehene, oft einige Zeit beanspruchende Phase der Unsicherheit, in welcher die Sondierungsgespräche über mögliche Koalitionen stattfanden.

Die Verfassung von 1946 versuchte die "Formen der Regierungskrise" auf zwei zu begrenzen: die Niederlage der Regierung bei einer Vertrauensabstimmung und die (erfolgreiche) *motion de censure* (Misstrauensantrag). Um eine Stabilisierung der Regierung zu erwirken, wurden für beide Fälle relativ hohe Anforderungen gestellt. Die Vertrauensfrage sollte nur dann zu einer Demission der Regierung führen, wenn die absolute Mehrheit der Abgeordneten gegen die Regierung votierte. Entsprechendes galt für den Misstrauensantrag. Eine Neuregelung erfuhr auch das in der III. Republik ausser Gebrauch geratene Recht zur Auflösung der *Assemblée nationale*. Die Auflösung war in den ersten 18 Monate einer Legislaturperiode nicht möglich, nach Ablauf dieser Frist unter gewissen erschwerten Voraussetzungen²⁸.

28 Wenn innerhalb von 18 Monaten mindestens zwei "Regierungskrisen" infolge einer negativ ausgegangenen Vertrauensabstimmung bzw. einer erfolgreichen *motion de censure* stattgefunden hatten.

Die neu gestalteten Institutionen der allerdings nur kurzlebigen IV. Republik haben ihre praktische Bewährungsprobe nicht vollauf bestanden. Auch das politische Leben der IV. Republik war - trotz den getroffenen Vorkehrungen - geprägt durch instabile Regierungen und fehlende klare Mehrheitsverhältnisse im Parlament²⁹. Besondere Schwierigkeiten erwuchsen aus dem Umstand, dass sich aus gegensätzlichen politischen Lagern (Kommunisten und Gaullisten) starke grundlegende Opposition gegen das System bemerkbar machte, so dass die parlamentarische Basis für die Bildung regierungsfähiger Mehrheiten sehr schmal war und oft heterogene Koalitionen sich zu einer Regierung zusammenfinden mussten. Der Zusammenhalt innerhalb der Regierungen war regelmässig schwach: Die Minister verstanden sich oft primär als Vertreter ihrer Parteien; der Ministerpräsident vermochte dem meist nicht entgegenzuwirken. Das komplizierte Verfahren der Investitur des Ministerpräsidenten und der Regierung brachte keine wesentliche Steigerung der Regierungstabilität. Im Gegenteil, es verlängerte tendenziell die Dauer von Unsicherheiten und Regierungskrisen. Zahlreiche Regierungen scheiterten in nicht von der Verfassung vorgesehenen Fällen. Die Demission war mit anderen Worten oft nicht die Folge einer in den Formen der Verfassung verwirklichten politischen Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament, sondern ging auf andere Einflüsse zurück. Der *Président de la République* hatte keine Möglichkeit, sich solchen Demissionen zu widersetzen. Die Regierungskrise wurde gewissermassen zum systemimmanenten Element, und sie wurde nicht selten gezielt zu bestimmten politischen Zwecken eingesetzt.

Im Verlaufe der IV. Republik musste bezeichnenderweise nie eine Regierung infolge einer Niederlage bei der Abstimmung über eine *motion de censure* (Misstrauensantrag) zurücktreten. Hingegen kam es vor, dass sich die Regierung trotz gewonnener Vertrauensabstimmung (kein *absolutes Mehr gegen die Regierung*) zur Demission gezwungen sah, weil ein bestimmtes Gesetzgebungsvorhaben der Regierung von einer *relativen* Mehrheit im Parlament abgelehnt wurde, so dass das Vorhaben dennoch Schiffbruch erlitt. Die Vertrauensfrage war demgemäss für die Regierung nicht - wie in anderen parlamentarischen Systemen - ein probates Mittel, um Druck auf das Parlament erzeugen zu können und Gesetzgebungsvorhaben "durchzupeitschen". An eine kontinuierliche Durchsetzung der Regierungspolitik war unter diesen Umständen nicht zu denken. Nicht ohne

²⁹ Der Rhythmus der Regierungskrisen erhöhte sich im Vergleich zur III. Republik sogar noch. Mehr als 20 verschiedene Regierungen sind zu verzeichnen, nur zwei Kabinette konnten sich (knapp) länger als ein Jahr halten. Allerdings war die Ministerfluktuation, ähnlich wie in der III. Republik, nicht entsprechend hoch. Viele Minister gehörten nacheinander in derselben Funktion mehreren Regierungen an (*éternel retour* der Minister). Und die aufeinanderfolgenden Regierungen unterschieden sich in ihren Programmen oft nicht grundlegend.

Grund charakterisierte der ehemalige Präsident FAURE das System der IV. Republik als "*gouvernement à secousses*"³⁰.

Hinzu kommt, dass das Recht zur Auflösung des Parlaments, welches die Position der Regierung im allgemeinen stärkt, unter den neu formulierten Voraussetzungen praktisch unwirksam blieb. Nur ein einziges Mal vermochte die Regierung die Waffe der Parlamentsauflösung einzusetzen, dies kurz vor Ende der IV. Republik, im Jahre 1955. Die restriktive Regelung verunmöglichte es, dass - wie im britischen System - die Wählerschaft im Falle einer Regierungskrise eine Schiedsrichterrolle zu spielen vermochte. Eine gewisse praktisch-politische Bedeutung erwuchs unter diesen Umständen - trotz nominell geringer Befugnisse - dem *Président de la République*; denn er war es, der der *Assemblée nationale* einen Kandidaten als *Président du Conseil des Ministres* zur Wahl vorschlagen konnte und dadurch einen gewissen Einfluss auf den Gang des politischen Prozesses ausübte.

Als Ursachen der anhaltenden Instabilität der Regierungen in der IV. Republik gelten vor allem das Wahlsystem und das Parteiensystem. Die Wahlen erfolgten in der IV. Republik nach dem Proporzsystem³¹; dieses festigte die Vielfalt der Parteien und begünstigte darüber hinaus die etablierten Kräfte innerhalb der Parteien (feste Listenplätze). Die Wahrnehmung der Regierungsfunktion wurde durch eine zunehmende Lockerung der Partei- und Fraktionsdisziplin zusätzlich erschwert. Das zentrale politikbestimmende Organ der IV. Republik war die *Assemblée nationale*. Sie übte in einem gewissen Sinne staatsleitende, ja Regierungsfunktionen aus, was durchaus einer französischen Verfassungstradition entspricht. Die Regierung wurde - etwas überspitzt formuliert - bisweilen zum blossen Auftragsempfänger degradiert. Nicht zuletzt auch infolge des parlamentsfreundlichen Verfahrens- und Organisationsrechts (relativ grosse Bedeutung der Ausschüsse) war die Regierung im Parlament dauernd in die Defensive gedrängt. Das vorausschauende und kontinuierliche Regieren war unter diesen Bedingungen ausserordentlich erschwert. Das Parlament vermochte naturgemäss nicht die Funktion der Regierung wahrzunehmen. Im Gegenteil, die aus der III. Republik bekannte "Flucht" des Parlaments in die Delegation gesetzgeberischer Befugnisse an die Regierung setzte sich krisen- und kriegsbedingt fort³². Die breitere Öffentlichkeit schien sich

30 Weitere in der Verfassung nicht vorgesehene Gründe für einen Regierungsrücktritt waren die Niederlage bei einer impliziten Vertrauensfrage (Pseudo-Vertrauensfrage), die Demission ohne Abstimmungs-niederlage infolge Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse im Parlament, die Demission infolge fehlenden Rückhalts des Ministerpräsidenten in der eigenen Partei u. a. m.

31 Dieses wurde im Verlaufe der IV. Republik modifiziert und um gewisse Majorzelemente ergänzt.

32 Dies sogar trotz eines ausdrücklichen Delegationsverbots, welches, infolge der negativen Erfahrungen mit dem Vollmachtregime und den *décrets-lois* in der III. Republik, in die neue

mit der permanenten Regierungskrise abzufinden; eine gewisse Isolierung der *classe politique* sowie eine wachsende Gleichgültigkeit gegenüber den Vorgängen, die sich auf der politischen Bühne abspielten, waren allerdings die Folge.

Dem in der Verfassung vom 27. Oktober 1946 unternommenen Versuch, das Regierungssystem zu stabilisieren, war mithin kein Erfolg beschieden: Die III. und die IV. Republik glichen einander wie Schwestern (DUVERGER). Ob die Teilrevision der Verfassung von 1954 längerfristig eine wirksame Abhilfe gebracht hätte, lässt sich infolge des baldigen Endes der IV. Republik nicht beurteilen. Der Übergang zur V. Republik wurde eingeleitet durch die Wahl von General *de Gaulle* zum Ministerpräsidenten am 1. Juni 1958. Eine *loi constitutionnelle* vom 3. Juni 1958 erleichterte die Durchführung institutioneller Reformen. Die Arbeiten mündeten in die Ausformulierung einer neuen Verfassung, welche am 4. Oktober 1958 erlassen wurde. Das neue Regierungssystem der V. Republik ist geprägt durch eine starke Stellung des Staatspräsidenten. Aus diesem Grunde rechnet man das "semipräsidentielle" System der V. Republik - trotz Beibehaltung vieler Elemente des traditionellen parlamentarischen Regierungsmodells - üblicherweise nicht mehr zu den parlamentarischen Systemen³³.

2.2.3. Das parlamentarische System des deutschen Grundgesetzes

Im Regierungssystem des deutschen Grundgesetzes (vom 23. Mai 1949) nehmen auf Bundesebene zwei Gremien *parlamentarische Funktionen* wahr: der *Bundestag* und der *Bundesrat*. Der *Bundestag* ist die auf vier Jahre gewählte Volksvertretung; er geht aus allgemeinen, freien Wahlen hervor und umfasst - seit der deutschen Einigung - rund 650 Abgeordnete. Der *Bundestag* übt unter Vorbehalt der Befugnisse des *Bundesrates* die Gesetzgebung sowie die parlamentarische Kontrolle über die Regierung aus und beschliesst über den Haushaltsplan. Der *Bundestag* wählt auf Vorschlag des Bundespräsidenten den *Bundeskanzler* und kann diesen unter gewissen Voraussetzungen zur Demission zwingen. Der *Bundesrat* repräsentiert die Länder. Er besteht aus Mitgliedern der gliedstaatlichen Regierungen, die nach Instruktionen stimmen, und ist als Medium des Einflusses der Länder auf wesentliche Entscheidungen des Bundes konzipiert. Die Stimmkraft der Länder ist nach der Bevölkerungszahl abgestuft³⁴. Im *Bundesrat* sind Elemente und Funktionen verschiedener Gewalten verknüpft: Er wirkt sowohl bei der Gesetzgebung mit als auch bei der Ausübung

Verfassung aufgenommen worden war (Art. 13).

33 In Frankreich wurden vor kurzem Reformbestrebungen in Gang gesetzt. Zur Diskussion stehen (u. a.) eine Stärkung des Parlaments im Verhältnis zur Exekutive sowie eine Erweiterung der Möglichkeiten zur Volksbefragung.

34 Drei bis fünf Stimmen; nach der deutschen Einigung nunmehr 69 Stimmen insgesamt.

gewisser Regierungs- und Verwaltungsfunktionen des Bundes. Eine politische Verantwortlichkeit der *Bundesregierung* vor dem *Bundesrat* besteht nicht, ebensowenig ist für den Bundesrat eine bestimmte Amtsdauer vorgesehen. Der *Bundesrat* kann nicht aufgelöst werden. Bestehen Differenzen zwischen dem *Bundestag* und dem *Bundesrat*, so tritt ein Vermittlungsausschuss in Aktion. Die *Exekutive* ist zweigliedrig. Staatsoberhaupt ist der *Bundespräsident*. Er wird durch ein besonderes Wahlgremium, die *Bundesversammlung*, auf eine Dauer von 5 Jahren gewählt. Er verfügt über gewisse Kompetenzen bei der Wahl des Regierungschefs und bei der Ernennung der Minister, bei der Auflösung des *Bundestags* sowie in der letzten Phase des Gesetzgebungsverfahrens (Ausfertigung und Verkündung); ferner kann er unter gewissen Voraussetzungen den sog. Gesetzgebungsnotstand erklären. Im wesentlichen aber nimmt er repräsentative Aufgaben wahr. Eine aktive politische Rolle ist ihm nicht zugebracht. Das Grundgesetz lässt immerhin einigen Raum für unterschiedliche persönliche Interpretationen des Amtes.

Die Regierungsgeschäfte besorgt die vom *Bundeskanzler* angeführte *Bundesregierung*. Die Minister, deren Zahl in der Verfassung nicht festgelegt ist, werden auf Antrag des *Bundeskanzlers* vom *Bundespräsidenten* ernannt und entlassen. Die Organisation der regierenden Gewalt beruht auf einer Mischung aus drei Prinzipien, dem *Kanzlerprinzip*, dem *Kabinettsprinzip* und dem *Ressortprinzip*, zwischen denen naturgemäss ein Spannungsverhältnis besteht. Der *Bundeskanzler* bestimmt die Richtlinien der Regierungspolitik (Art. 65 GG; sog. Richtlinienkompetenz). Das Bundeskanzleramt fungiert als gut ausgestattete Stabsstelle. Dem *Kabinettsprinzip* obliegen verschiedene Aufgaben, darunter insbesondere die Entscheidung über die Verabschiedung von Gesetzesvorlagen zuhanden des Parlaments, die Entscheidung bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministern und die Behandlung ressortübergreifender Geschäfte. Die einzelnen *Bundesminister* leiten ihre Geschäftsbereiche selbständig und in eigener Verantwortung. Sie werden bei der Ausübung ihrer Aufgaben durch parlamentarische und beamtete Staatssekretäre unterstützt. Die einzelnen Minister sind an die Richtlinien des *Bundeskanzlers* gebunden.

Besonderheiten zeigt die deutsche Spielart des parlamentarischen Regierungssystems bei der Einsetzung und Abberufung des *Bundeskanzlers* sowie bei der Parlamentsauflösung. Angesichts der subtilen "Mechanismen", welche das Grundgesetz einrichtet, spricht man nicht ohne Grund von einer wahren Meisterschaft des deutschen Verfassungsgebers "en matière d'horlogerie constitutionnelle" (BURDEAU). Der *Bundeskanzler* wird auf Vorschlag des *Bundespräsidenten* vom *Bundestag* gewählt. Der *Bundeskanzler* muss die (absolute) Mehrheit der Stimmen der *Mitglieder des Bundestages* auf sich vereinen. Wird der vom *Bundespräsidenten* vorgeschlagene Kandidat nicht gewählt, so kann der *Bundestag* innerhalb von 14 Tagen eine andere Person als *Bundeskanzler* wählen. Kommt eine Wahl innerhalb dieser Frist nicht zustande, so findet ein neuer Wahlgang statt, in

welchem das relative Mehr gilt. Vereinigt der nunmehr Gewählte die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich, so muss ihn der *Bundespräsident* zum Kanzler ernennen; andernfalls hat der *Bundespräsident* innert sieben Tagen entweder den *Bundestag* aufzulösen oder den Gewählten zu ernennen (Art. 63 GG). Die Möglichkeit einer Minderheitsregierung wird durch das Grundgesetz erschwert, aber nicht ausgeschlossen.

Eine Parlamentsabstimmung über die Verantwortlichkeit der *Bundesregierung* kann auf Initiative des *Bundestages* (Misstrauensvotum) oder auf Initiative des *Bundeskanzlers* (Vertrauensfrage) angesetzt werden. Im ersten Falle ist dem Misstrauensvotum des *Bundestags* nur dann Erfolg beschieden, wenn der *Bundestag* mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger des *Bundeskanzlers* wählt und den *Bundespräsidenten* ersucht, den amtierenden Kanzler zu entlassen (Art. 67 GG; sog. *konstruktives Misstrauensvotum*). Mit der Entlassung des *Bundeskanzlers* endet auch das Amt der Minister. Eine Abwahl einzelner Minister durch den *Bundestag* ist im Grundgesetz nicht vorgesehen; allerdings bestehen gewisse politische Druckmittel, um einzelne in Misskredit gefallene Minister aus dem Amt zu drängen. Wird die vom *Bundeskanzler* gestellte Vertrauensfrage negativ beantwortet, so kann der *Bundespräsident* auf Antrag des *Bundeskanzlers* binnen 21 Tagen den *Bundestag* auflösen. Dieses Recht zur Auflösung erlischt, wenn der *Bundestag* mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen *Bundeskanzler* wählt (Art. 68 GG); der *Bundestag* kann auf diese Weise die drohende Auflösung abwenden.

Zu den Besonderheiten des deutschen Systems zählt die herausgehobene Bedeutung des *Bundesverfassungsgerichts*, dem eine nicht geringe Bedeutung für das Funktionieren des politischen Prozesses zukommt. Zu dessen Aufgaben zählen namentlich die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen obersten Bundesorganen sowie die Ueberprüfung der Verfassungsmässigkeit der Gesetze. Eine weitere Besonderheit des bundesdeutschen Regierungssystems bildet das *Wahlssystem*. Das Wahlssystem verknüpft in origineller Weise das Proporzsystem mit der Majorzwahl (im Sinne der Persönlichkeitswahl), wobei die Proporzkomponente für die Sitzverteilung im *Bundestag* massgeblich ist. Die sog. 5%-Klausel soll zum Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments bewirken, dass politische Gruppierungen nur dann in den *Bundestag* einziehen können, wenn sie über eine gewisse Unterstützung in der Wählerschaft verfügen. Erwähnenswert ist ferner, dass sich Verfassung und Gesetzgebung in verschiedener Hinsicht der *Parteien* annehmen (Parteifinanzierung; interne Organisation; Möglichkeit eines durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochenen Parteienverbots).

Kennzeichnend für das deutsche Regierungssystem ist sodann die Berücksichtigung des *föderalistischen Staatsaufbaus* im Regierungssystem. Die Gliedstaaten (Länder) sind durch den *Bundesrat*

am politischen Entscheidungsprozess auf Bundesebene mitbeteiligt. Der Stimmverteilungsschlüssel bewirkt eine gewisse Bevorzugung der bevölkerungsschwächeren *Länder*. Von praktischer Bedeutung ist der *Bundesrat* namentlich beim Erlass von Gesetzen, welche die Länder tangieren. Gewisse Gesetze bedürfen seiner Zustimmung; bei anderen Gesetzen kann der *Bundestag* mit qualifiziertem Mehr den *Bundesrat* überstimmen (Art. 77 GG). Eine Änderung des Grundgesetzes bedarf neben der 2/3-Mehrheit im *Bundestag* einer ebensolchen Mehrheit im *Bundesrat*. Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland zeigt im institutionellen Bereich noch gewisse weitere föderalistische Züge. So wird der *Bundespräsident* durch ein Gremium gewählt, das sich aus den Mitgliedern des *Bundestags* einerseits und aus einer ebenso grossen Zahl von Delegierten der Länderparlamente andererseits zusammensetzt (*Bundesversammlung*). Zudem verfügen die *Länder* über die Möglichkeit, eine Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen durch das *Bundesverfassungsgericht* zu initiieren.

Nach den negativen Erfahrungen in der Weimarer Republik war es ein zentrales Anliegen der Väter des Grundgesetzes, das parlamentarische System so auszugestalten, dass die Regierbarkeit des Landes sichergestellt bleibt. Die Stellung des *Bundeskanzlers* wurde gestärkt. Das Ziel der Stabilität der Regierungen wurde offenkundig erreicht. Selbst ein einschneidendes Ereignis wie die rasche staatsrechtliche Herstellung der Einheit Deutschlands im Jahre 1990 konnte ohne Regierungsinstabilitäten bewältigt werden.

Wie im deutschen System die politischen Gewichte innerhalb der Regierung sowie zwischen der Regierung zum einen, dem Parlament beziehungsweise der Mehrheitsfraktion zum andern verteilt sind, hängt massgeblich von den jeweiligen politischen und personellen Konstellationen ab. Neben einer betont auf die Figur des *Bundeskanzlers* zugeschnittenen Regierungsweise (sog. Kanzlerdemokratie unter Adenauer) finden sich auch andere Formen, in denen das Kabinett beziehungsweise die einzelnen Ressorts oder die Fraktionsführungen den Gang der Regierungsgeschäfte massgeblich mitbestimmen (ELLWEIN).

Infolge der grossen Stabilität der bisherigen Regierungen gelangten die auf die Bewältigung von Regierungskrisen zugeschnittenen Mechanismen des Grundgesetzes, das konstruktive Misstrauensvotum (Art. 67) und die Auflösung des *Bundestags* (68 GG), erst selten zur Anwendung³⁵. Die

35 Ein Misstrauensantrag gegen die SPD-FDP-Regierung BRANDT scheiterte im Jahre 1972 knapp. Erfolgreich war hingegen das Misstrauensvotum im Jahre 1982 gegen die SPD-FDP-Regierung SCHMIDT (Koalitionswechsel der FDP während laufender Legislaturperiode). - Angesichts des nur knapp gescheiterten Misstrauensvotums und der Pattsituation im *Bundestag* wurde im Jahre 1972 unter der Regierung BRANDT erstmals der Mechanismus des Art. 68 GG in Gang gesetzt. Der Bundeskanzler erhielt keine Mehrheit. Der *Bundestag*

bisherigen Regierungswechsel - es regierten bislang sechs verschiedene Bundeskanzler - verliefen bis auf einen (Wahl von Bundeskanzler KOHL im Jahre 1982) gemäss dem ordentlichen Verfahren des Art. 63 GG. Ob die subtilen Mechanismen des Grundgesetzes sich auch anlässlich schwieriger Situationen bewähren werden oder ob sie im Gegenteil eine Perpetuierung der Regierungskrise bewirken, wie teilweise befürchtet wird, lässt sich heute nicht abschliessend beurteilen.

Prägend für die *Praxis des bundesdeutschen System* ist, dass sich bisher regelmässig mehrere Parteien zu einer *Regierungskoalition* zusammenfinden mussten. In den Koalitionsverhandlungen, die in Koalitionsvereinbarungen ausmünden, haben die *Parteispitzen* naturgemäss eine grosse Bedeutung. Koalitionen sind in verschiedenen Variationen entstanden; selbst eine Koalition der beiden grossen Parteien (CDU/CSU-SPD) ist zu verzeichnen. Die Notwendigkeit, Koalitionen zu bilden, kann dazu führen, dass eine zwar relativ stimmenschwache, aber im *Bundestag* vertretene Partei (wie beispielsweise die FDP) ein erhebliches politisches Gewicht erlangt. Kleinstparteien haben demgegenüber angesichts der sog. 5%-Klausel des deutschen Wahlsystems nur eine relativ geringe politische Überlebens- und Einflusschance.

Die Möglichkeiten der Opposition zur Kontrolle der Regierung sind auch im deutschen System begrenzt. Eine Moderierung der regierenden Mehrheit ergibt sich vorab aufgrund der föderalistischen Elemente: Weichen die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im *Bundesrat* von denjenigen im *Bundestag* ab, was nicht selten ist, so sind die Möglichkeiten der *Bundesregierung*, ihr politisches Programm gegen den Willen der Opposition durchzusetzen, merklich reduziert. *Bundestag* und Regierung sind in der praktisch-politischen Arbeit auf eine gute Kooperation mit diesem föderalistisch strukturierten Bundesorgan angewiesen. Bei Differenzen zwischen dem *Bundesrat* und dem *Bundestag* besitzt die Auffassung des *Bundesrates* angesichts des relativ grossen Einigungsdruckes durchaus politische Durchsetzungschancen. Die Rolle des *Bundesrates* im politischen System Deutschlands erweist sich insgesamt als sehr vielfältig: Der *Bundesrat* wirkt als zweite, "föderalistische" Parlamentskammer und bringt infolge seiner Zusammensetzung (Regierungs-

wurde aufgelöst. Die Neuwahlen brachten eine Klärung der Mehrheitsverhältnisse. Ein zweites Mal gelangte der Mechanismus des Art. 68 GG nach dem erfolgreichen Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler SCHMIDT zur Anwendung. Der neugewählte Bundeskanzler KOHL stellte die Vertrauensfrage, dies mit dem Ziel, dass die hinter ihm stehende Mehrheit ihm das Vertrauen verweigere, um dadurch die Voraussetzungen für eine Auflösung des Bundestages und für Neuwahlen zu schaffen (was eine Wählerbefragung zum Koalitionswechsel der FDP ermöglichte). Man spricht in diesem Zusammenhang bisweilen von einem Missbrauch der Vertrauensfrage durch die Regierungsmehrheit. Faktisch kommen die Vorgänge einem - im Grundgesetz nicht vorgesehenen - Selbstauflösungsrecht des Bundestags nahe. Das Bundesverfassungsgericht erachtete das Vorgehen der parlamentarischen Mehrheit als verfassungskonform.

mitglieder, Fachminister) zusätzliche Regierungserfahrung in den politischen Prozess ein; schliesslich kann er zum Instrument der politischen Opposition werden.

Trotz umfassender Befugnisse tritt die Bedeutung des Parlaments im Vergleich zur Regierung auch in Deutschland eher zurück. Die Gesetzesinitiative wird im wesentlichen durch die Regierung ausgeübt. Die Rolle des Parlaments ist angesichts der meist stabilen Mehrheitsverhältnisse auch im deutschen parlamentarischen System vielfach diejenige einer Bühne, auf welcher die Opposition öffentlich Kritik an der Regierung übt und die Regierung Gelegenheit erhält, ihre Politik zu rechtfertigen. Nicht unterschätzt werden darf immerhin die Arbeit in den Parlamentsausschüssen. Es kommt durchaus vor, dass hier gewisse politische Akzente anders gesetzt werden als in den Regierungsentwürfen.

2.2.4. Hinweise auf Besonderheiten weiterer parlamentarischer Systeme

Neben den hier ausführlicher beschriebenen Systemen besteht eine Vielzahl weiterer Erscheinungsformen des parlamentarischen Regierungstypus. In ihrer praktischen Funktionsweise unterscheiden sich diese Systeme oft erheblich von den hier dargestellten Prototypen, sei es aufgrund besonderer institutioneller Ausgestaltung (etwa im Bereich der Regierungsbildung, der Beziehungen von Regierung und Parlament oder des Wahlsystems), sei es infolge besonderer soziologischer Konstellationen oder anderer Faktoren (z.B. geschichtliche Entwicklung und Parteiensystem, Traditionen, soziokulturelle Besonderheiten). Diese mannigfaltigen Variationen können hier nicht umfassend dargestellt werden. Es muss mit einigen knappen Hinweisen auf Besonderheiten sein Bewenden haben, die aus schweizerischer Optik von Interesse sein könnten.

Sonderheiten in Italien

Als institutionelle Besonderheiten des *italienischen Systems* stechen das (bis 1993 geltende) ausgeprägte *Proporzwahlssystem* und die Existenz *direktdemokratischer Instrumente* hervor, im weiteren das Prinzip der "doppelten Verantwortlichkeit" der Regierung vor *beiden* Kammern (Abgeordnetenkammer und Senat), die auch im übrigen *gleichberechtigt* sind. Das praktisch bedeutsamste Volksrecht ist das "aufhebende" (abrogative) *Gesetzesreferendum*. Dieses Volksrecht ermöglicht es, 500'000 Stimmberechtigten (oder 5 Regionalräten) einen Volksentscheid über die gänzliche oder teilweise Aufhebung eines Gesetzes zu verlangen³⁶. Der dem Volksentscheid unterbreitete Vorschlag gilt als angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten sich an

³⁶ Vgl. KATHARINA FONTANA, Die Gesetzgebung in Italien, Basel/Frankfurt a.M. 1993.

der Abstimmung beteiligt und der Vorschlag die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt. Das italienische *Proporzsystem* begünstigt die Parteienvielfalt; in seiner bis 1993 geltenden Ausgestaltung stärkte es vor allem die Stellung der Parteizentralen. Dem Staatspräsidenten erwächst eine erhöhte politische Bedeutung, weil ihm bei der Bezeichnung des Ministerpräsidenten oft ein gewisser Spielraum zukommt. Die grosse Parteienvielfalt gilt als einer der zentralen Gründe dafür, dass die Bildung und Aufrechterhaltung stabiler Regierungsmehrheiten - Italien hat in der Nachkriegszeit über 50 Regierungen erlebt - erhebliche Mühe bereitet. Aufgrund eines Volksentscheids vom 18. April 1993 war der Gesetzgeber gezwungen, eine Neuregelung der Wahlmodalitäten für den Senat, der zweiten Parlamentskammer, auszuarbeiten. Die vom Parlament im August 1993 verabschiedete Wahlrechtsreform sieht nun für den Senat und für die Abgeordnetenkammer den Wechsel zu einem Majorzsystem vor, das aber in seinen Wirkungen durch gewisse Porporzelemente gemildert wird³⁷.

Volksabstimmungen in Staaten mit parlamentarischem Regierungssystem

Zu bedeutsamen *Volksabstimmungen* auf nationaler Ebene ist es in jüngerer Zeit nicht nur in Italien, sondern auch in verschiedenen weiteren "parlamentarisch regierten Staaten" gekommen, dies insbesondere im Zusammenhang mit der europäischen Integration (z.B. *Irland, Dänemark, Norwegen*, ferner auch im "semi-präsidentiell" regierten *Frankreich*).

Bundesstaaten mit parlamentarischem Regierungssystem

Neben der Bundesrepublik Deutschland werden auch zahlreiche andere *Bundesstaaten* parlamentarisch regiert, so etwa (in der britischen Tradition stehend) *Kanada, Australien* und *Indien*, im weitern etwa *Österreich* und das sich zum Bundesstaat wandelnde *Belgien*. Im institutionellen Bereich bewegen sich die "bundesstaatlichen" parlamentarischen Systeme im wesentlichen im Rahmen der skizzierten Prototypen. Die zweite Parlamentskammer zeigt im allgemeinen stark "föderalistische" Züge (Vertretung der Gliedstaaten). Die Kompetenzen reichen unterschiedlich weit³⁸. Eine "doppelte" Verantwortlichkeit der Regierung vor der Volks- und der Gliedstaatenkammer ist ungebräuchlich.

³⁷ In der Reformdiskussion wird heute (unter anderem) auch die Direktwahl des Regierungschefs an der Urne gefordert, nach dem Vorbild der Direktwahl der Bürgermeister, welche im Juni 1993 erstmals zur Anwendung gelangte.

³⁸ Als eher schwach gilt die institutionelle Stellung der österreichischen Länderkammer (Bundesrat). Eine starke Position kommt dagegen dem Senat in Australien zu; die Blockierung von Regierungsvorhaben im Senat führte Mitte der 70er Jahre zu einer Regierungskrise und - nach der Auflösung beider Kammern und Neuwahlen - zu einem Regierungswechsel.

Die früher verbreitete Skepsis gegenüber der Verbindung von Föderalismus und parlamentarischer Regierungsweise³⁹ hat sich spätestens in der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts gelegt. Zwar weist die parlamentarische Regierungsweise unübersehbar gewisse zentralisierende Tendenzen auf, doch gestatten es insbesondere die Zuweisung substantieller Kompetenzen an die Gliedstaaten sowie die Ausstattung der "föderalistischen" zweiten Kammer mit substantiellen Mitentscheidungsbefugnissen, föderalistische Gegenakzente zu setzen. Ihr besonderes Gepräge erhält die Regierungswirklichkeit in den bundesstaatlichen parlamentarischen Systemen vielfach nicht in erster Linie aufgrund einer besonderen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Regierung und Parlament. Neben den spezifisch föderalistischen Elementen im Regierungssystem sind es meist eher die parteipolitischen Konstellationen oder soziokulturelle Traditionen und Probleme, welche die Funktionsweise des Systems bestimmen (Parteiensystem, geprägt durch das Wahlsystem; politische Kultur; Elitenstruktur; Sprachenfrage als besondere Konfliktlinie in Kanada und Belgien).

Institutionelle Besonderheiten

Als weitere *institutionelle* Variationsmöglichkeiten, welche sich in einzelnen parlamentarischen Systemen zeigen, seien hier stichwortartig erwähnt:

- die unterschiedliche Ausgestaltung des Wahlrechts (unterschiedliche Proporzmodelle, Mischformen aus Majorz- und Proporzsystem)
- eine Einsetzung der Regierung mit oder ohne förmliche Bestätigung des Regierungschefs oder der Regierung (förmliche Investitur) im Parlament
- das Fehlen einer (verfassungs-) rechtlich herausgehobenen Stellung des Regierungschefs (z.B. Niederlande, Luxemburg) beziehungsweise das Fehlen förmlicher Weisungsbefugnisse des Regierungschefs gegenüber den Ministern (z.B. Österreich)
- eine verfassungsrechtliche Quotenregelung für Minister (Belgien: sprachliche Parität)
- die Festschreibung der Zahl der Minister oder der Ministerien im Gesetz (z.B. Griechenland, Österreich)
- die Einsetzung von Ministern ohne Portefeuille
- der unterschiedlich weit gezogene Teilnehmerkreis bei Kabinettsitzungen
- die unterschiedliche Ausgestaltung des "Unterbaus" der Regierung (Staatssekretäre u. ä.) beziehungsweise der Verknüpfung von Regierungsebene und Verwaltung
- qualifizierte Verfahrens- oder Mehrheitsanforderungen bei Misstrauensvoten
- die Verantwortlichkeit des einzelnen Fachministers vor dem Parlament im Sinne eines Abberufungsrechts (z.B. Dänemark, Griechenland), was allerdings ein zentrales Prinzip parlamentarischer Systeme, die *kollektive* Regierungsverantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung, zu sprengen droht

³⁹ Vgl. VON BEYME (Anm.5), 485 ff.

- die Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Parlamentsmandat (z.B. Niederlande, Portugal)
- die verstärkte demokratische Abstützung des Staatsoberhauptes durch Volkswahl (z.B. Österreich, Portugal)
- das Fehlen eines eigentlichen Staatsoberhauptes (so in den deutschen Bundesländern)
- die Existenz bloss einer Parlamentskammer (z.B. Dänemark, seit 1970 Schweden)
- die Erschwerung der Möglichkeit einer Parlamentsauflösung durch die Exekutive (z.B. Griechenland) oder gar der Verzicht auf diese Möglichkeit (z.B. Norwegen)
- erhöhte Anforderungen an Verfassungsänderungen, was selbst in Konkurrenzsystemen eine konsensorientierte Politik zumindest in den grundlegenden Fragen des Gemeinwesens erforderlich macht
- die mehr oder weniger ausgebaute beziehungsweise die fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit.

Besondere faktische Situationen in Staaten mit parlamentarischem Regierungssystem

An Besonderheiten *faktischer* Natur ist zu erwähnen, dass sich in parlamentarischen Systemen - trotz Statuierung der typischen Vertrauensmechanismen - nicht ohne weiteres ein mehr oder weniger regelmässiger Wechsel in der regierenden Mehrheit einstellt. In gewissen Systemen gab beziehungsweise gibt eine einzelne Partei während Jahrzehnten den Ton an (so etwa in Italien, wo die *Democrazia cristiana* seit 1948 permanent und in massgeblicher Weise in der Regierungsverantwortung steht; bis vor kurzem in Schweden; so bis zu den Wahlen 1993 ausgeprägt in Japan, dort allerdings durch den Umstand abgeschwächt, dass die herrschende Liberale Partei sich in starke, rivalisierende Strömungen gliedert). In anderen Ländern wird die Regierung traditionellerweise durch eine "grosse" Koalition der stärksten Parteien gebildet (so in Österreich bis 1966 und seit kurzem wieder). Überhaupt scheint in manchen parlamentarischen Systemen der Trend eher in Richtung einer *vermehrt konsensorientierten* Politik zu verlaufen. Hinter einer "Fassade von Konkurrenz" oder zunehmend auch offen finden sich Regierungs- und Oppositionsparteien zu gemeinsamen Positionen. Die traditionellen Mechanismen des parlamentarische System für sich allein genommen garantieren den - unter dem Gesichtspunkt der Machtkontrolle und Gewaltentrennung gerade im parlamentarischen System so bedeutsamen - gelegentlichen Regierungswechsel nicht ohne weiteres. In Mehrparteiensystemen kann es im weiteren vorkommen, dass sich einzelne Parteien auch dann selbständig profilieren wollen und können, wenn sie der regierenden Koalition angehören. Der Regierungszusammenhalt wird dadurch - wie die Praxis zeigt - oft erheblich gefährdet; ein solches Ausscheren aus der Koalition kann eine Regierungskrise und sogar einen Regierungswechsel nach sich ziehen. In Koalitionssystemen ist bisweilen auch die Auswahlfunktion des Ministerpräsidenten bei der Bestimmung der Minister ausgehöhlt; die

weiteren an der Regierung beteiligten Parteien "delegieren" ihre Minister in die ihnen kraft Koalitionsvereinbarung zustehenden Ressorts. Denkbar ist schliesslich auch, dass sich die Regierung (Regierungskoalition) nicht auf eine geschlossene absolute Mehrheit im Parlament abstützen kann, aber sich gleichwohl - von Fall zu Fall - hinreichenden Sukturs sichern kann. So wurde etwa Dänemark, ein Land mit grosser Parteienvielfalt im Parlament (bis zu 11 Parteien), über Jahre hinweg von Minderheitsregierungen geführt, die zeitweise nur über rund einen Drittel der Parlamentssitze verfügten.

2.3. Voraussetzungen des "guten Funktionierens"

Die parlamentarische Regierungsweise hat nicht ohne Grund weite Verbreitung gefunden. Die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Regierung und Parlament nach den Prinzipien des parlamentarischen Systems bietet unbestreitbar mannigfache *Vorzüge*.

Politische Entscheidungen, welche in der Regierungspartei beziehungsweise in der Koalition einmal getroffen worden sind, können rasch umgesetzt beziehungsweise rechtlich normiert werden. Die Führbarkeit des politischen Systems ist in der Regel hoch, dies namentlich dann, wenn der Regierungschef rechtlich oder faktisch über eine herausgehobene Stellung verfügt und einen massgeblichen Einfluss im Bereich der Personalentscheidungen (insbesondere Bezeichnung der Minister) hat. In den parlamentarischen Regierungssystemen sind *Verantwortlichkeitsmechanismen* eingerichtet (Misstrauensantrag, Vertrauensfrage, Auflösung des Parlaments), welche unmittelbar wirksam werden können. Die Anpassungs- und Flexibilitätsbedürfnisse betreffend die Organisation der Exekutive können meist leicht gestillt werden. In konkurrenzgeprägten Systemen sind die politischen Akteure gezwungen, politische Alternativen klar herauszuschälen. Der verschärfte parteipolitische Wettbewerb wirkt im allgemeinen innovationsfördernd. Eine wachsame und wirksame Opposition kann Missstände frühzeitig aufdecken und die Regierung unter Handlungsdruck setzen. Das parlamentarische Regierungsmodell ist zudem das "europa-kompatible" Regierungsmodell *par excellence*. Die parlamentarische Regierungsweise kommt sodann dem heute verbreiteten Bedürfnis nach einer stärkeren "Personalisierung" der Politik und nach einer gelegentlichen personellen Erneuerung der Regierungsequipe sehr entgegen. Schliesslich ist nicht zu unterschätzen, dass ein parlamentarisches System den einzelnen Politikerinnen und Politikern vielversprechende Aufstiegs- und Karrierechancen bietet und Anreize für persönliches Engagement schafft.

Umgekehrt sind die *Nachteile und Gefahren* nicht zu übersehen, welche in parlamentarisch regierten Staaten auftreten können. Der Blick über die Landesgrenzen lehrt, dass in parlamentarischen

Systemen die Regierungsstabilität erheblich herabgesetzt sein kann und die Regierbarkeit eines Landes entsprechend leiden kann. Die Ursache dafür kann in unklaren oder labilen Mehrheitsverhältnissen im Parlament liegen (Pattsituationen, Fragmentierungen und Polarisierungen des Parteiensystems, Umbruch im Parteiensystem), aber auch auf personelle Konstellationen zurückzuführen sein (mangelnde Führungsqualitäten oder Durchsetzungskraft des Regierungschefs u.ä.). Selbst in kleinräumigen und überschaubaren Verhältnissen kann die Regierungsbildung auf etwelche Schwierigkeiten stossen (wie sich jüngst im Fürstentum Liechtenstein zeigte). Die Wahlen und damit die Wahlberechtigten verlieren an politischer Bedeutung, wenn über längere Zeit keine klaren Mehrheiten erkennbar werden. Bei Misslingen der Regierungsbildung (nach Neuwahlen oder nach einer Demission der Regierung), aber auch bei Regierungs- oder Koalitionskrisen kann der politische Entscheidungsprozess anhaltende Blockierungen und Lähmungen erfahren. Kleinen Gruppierungen im Parlament kann unter gewissen Umständen eine überproportionale Bedeutung als "Zünglein an der Waage" zuwachsen. Auch kann in parlamentarischen Systemen die Kontinuität der Verwaltungsarbeit gefährdet sein. Ein "Denken in Legislaturperioden" prägt den politischen Rhythmus. Die Stabilisierung und Stärkung der Regierung kann umgekehrt zu einer "Entmachtung" des unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments führen; die Machtkonzentration in einer Person macht das parlamentarische System zu einer *monarchie républicaine* (DUVERGER). In parlamentarischen Systemen zeigt sich sodann nicht selten das Phänomen, dass die *inhaltliche Formung* wichtiger staatlicher Entscheidungen sich in erhöhtem Masse *ausserhalb* der staatlichen Sphäre abspielt, *ausserhalb* der von Verfassung und Gesetz vorgesehenen, demokratisch legitimierten und verantwortlichen Entscheidungsträger, so etwa in Parteizentralen oder Koalitionsausschüssen oder in informellen Gremien, die zu eigentlichen "*Nebenregierungen*" avancieren können, während inhaltliche Diskussionen im Kabinett nicht mehr stattfinden. Die demokratische (parlamentarische) Kontrolle wickelt sich angesichts der Verschmelzung von Parlamentsmehrheit und Regierung zu einer Aktionseinheit unter erschwerten Bedingungen ab. Die Opposition wird ihre Kontrolle auf "attraktive" Bereiche konzentrieren, die sich politisch "ausschlachten" lassen. Das Problem akzentuiert sich erheblich, wenn Regierungswechsel rar sind oder - etwa wegen anhaltender innerer Zerrissenheit der Opposition - ganz ausbleiben und sich Machtkartelle etablieren können; die Gefahr, dass sich Inkompetenz und Korruption breit machen, ist nicht gering. Wenn in bestimmten Fragen zwischen Regierungs- und Oppositionslager ein stillschweigender Konsens herrscht, kann die Kontrolle vollauf versagen. Stellt sich kein effektiver Wettbewerb zwischen politischen Ideen und Meinungen ein, so kann sich die innovationsfördernde Kraft des parlamentarischen Modells nicht entfalten. In jüngerer Zeit macht sich - nicht nur, aber auch - in vielen parlamentarischen Systemen ein zunehmendes Missbehagen gegenüber der Parteienherrschaft und der *classe politique* breit, die bisweilen in Ruf steht, den Staat als "Selbstbedienungsladen" und "Pfründe" zu betrachten und vor allem auf Ämterpatronage auszu-

sein. Angestaute Reformbedürfnisse werden ausserhalb der traditionellen politischen Institutionen des parlamentarischen Systems artikuliert. Bisweilen gelingt es immerhin, Reformanliegen, die von den herrschenden politischen Kreisen nicht aufgegriffen werden, über atypische Kanäle, etwa (soweit zulässig) über Volksbegehren, in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Insgesamt kann daher nicht gesagt werden, die Institutionen des parlamentarischen Systems vermöchten *per se* eine qualitativ hochstehende und effiziente Staatsführung zu gewährleisten.

Das "gute Funktionieren" eines parlamentarischen Systems, in welchem die verfassungsrechtlichen Grundwerte respektiert und ihre Verwirklichung nachhaltig fördert werden, lässt sich nicht dekretieren. Die vernünftige, menschen- und sachgerechte Ausgestaltung der staatsleitenden Institutionen ist zwar eine elementare Voraussetzung dafür, dass ein parlamentarisches System die politisch-praktische Bewährungsprobe besteht. Darüber hinaus müssen aber offenkundig gewisse weitere Momente gegeben sein, welche die Stärken des parlamentarischen Regierungsmodells zur Entfaltung bringen und seine Schwächen und Gefahren einzudämmen vermögen.

Als "Voraussetzungen des guten Funktionierens" stehen - angesichts historischer und aktueller Erfahrungen mit der parlamentarischen Regierungsweise - insbesondere die folgenden Gesichtspunkte im Vordergrund:

- *Regierungsbildung*: Aus den Parlamentswahlen sollen einigermaßen klare Mehrheitsverhältnisse hervorgehen ("mehrheitsbildende" Wahlen; Verhinderung von Minderheitsregierungen, die sich einer heterogenen Opposition gegenübersehen; Verhinderung allzu starker Parteienzersplitterung).
- *Kabinettsstabilität*: Die Mehrheitsverhältnisse sollen während laufender Legislaturperiode einigermaßen stabil bleiben.
- *Führungsfunktion*: Die Regierung beziehungsweise innerhalb der Regierung der Regierungschef soll gegenüber dem Parlament eine gewisse Führungsrolle innehaben (ohne dass dem Parlament eine blosse Statistenrolle verbleibt).
- *Machtkontrolle*: Die Chance für einen Regierungswechsel (Ablösung der regierenden Partei oder Parteienkoalition) soll real sein.

Diese Voraussetzungen eines "guten Funktionierens" lassen sich nur bedingt durch gesetzliche Massnahmen und Normierungen herbeiführen und aufrechterhalten. Die Steuerungskraft des Rechts und damit auch die Möglichkeiten des Verfassungs- und Gesetzgebers erweisen sich hier als begrenzt. Immerhin kann das Recht eine wichtige unterstützende Funktion ausüben. Die Mehrheitsbildung und damit die Regierungsbildung wird zweifellos stark gefördert durch Parlamentswahlen nach dem Majorzsystem; doch auch durch eine besondere Ausgestaltung des - an sich die

Parteienvielfalt begünstigenden - Proporzsystems können günstige Voraussetzungen geschaffen werden (wie etwa die Erfahrungen mit dem deutschen System und seiner 5%-Sperrklausel zeigen). Allerdings fragt es sich aus staatspolitischer Sicht, inwieweit es Sache des Staates (und des Wahlrechts) sein soll, die Entwicklung der "Parteien-Landschaft" in eine bestimmte Richtung zu steuern.

Die (verfassungs-) rechtliche Verankerung besonderer Befugnisse des Regierungschefs kann dessen Position gegenüber Regierung (Auswahl der Minister), Parlament und Öffentlichkeit stärken. Formale Möglichkeiten, wie etwa ein Weisungsrecht gegenüber Fachministern, genügen nicht ohne weiteres, ja können sich als "Boomerang" erweisen, wenn der Gebrauch solcher Instrumente als Zeichen der Schwäche des Regierungschefs interpretiert wird. Weitere flankierende Massnahmen, abgestimmt auf das konkrete System, sind denkbar. Im übrigen aber hängt die *good governance* in einem parlamentarischen System von vielfältigen, normativ kaum fassbaren Momenten ab, welche die politische "Ambiance" (SCHINDLER *sen.*) eines bestimmten Systems prägen.

Die *Optimierung* der Institutionen und des "guten Funktionierens" eines konkreten parlamentarischen Systems ist ein anspruchsvolles Unterfangen und stellt im Grunde eine *Daueraufgabe* dar. Dies wird daraus deutlich ersichtlich, dass es heute kaum ein parlamentarisches System gibt, in welchem nicht über institutionelle Reformen nachgedacht würde, sei es im Bereich des Wahlrechts, sei es in bezug auf die Erweiterung um direkt-demokratische Volksrechte, sei es hinsichtlich der Stellung der zweiten Parlamentskammer usw. Ob ein "optimiertes" parlamentarisches Regierungssystem über längere Sicht qualitativ bessere Entscheidungen hervorbringt als andere Regierungssysteme lässt sich nicht schlüssig und abschliessend beurteilen. Gewiss ermöglicht ein "optimiertes" parlamentarisches System rasche Entscheidungen; über deren Qualität und vor allem auch über deren nachhaltige Verwirklichung und Umsetzung ist damit aber nichts gesagt⁴⁰. Auch stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die schwierigen *langfristigen* Aufgaben und Herausforderungen, denen ein modernes Gemeinwesen heute begegnet, mit den in "gut funktionierenden" parlamentarischen Systemen üblicherweise eher konkurrenzgeprägten Institutionen auf Dauer erfolgreich angegangen werden können. Tendenzen zur Konsensuche über den Kreis des Regierungslagers hinaus zeigen sich selbst in traditionellen Konkurrenzsystemen, besonders ausgeprägt in krisenhaften Zeiten, wenn vorübergehend ein "nationaler Konsens" gesucht wird, um einen Ausweg aus der Krise zu finden. Schliesslich ist in Erinnerung zu rufen, dass bei der Beurteilung der Qualitäten eines bestimmten politischen Systems nicht allein Effizienz- und Leistungskriterien den Aus-

40 Erst kürzlich sah sich etwa die britische Regierung genötigt, nach nur siebenmonatiger Praxis die Mangelhaftigkeit einer Revision des strafrechtlichen Sanktionensystems, welche durch das Parlament "gepeitscht" worden war, einzugestehen und Nachbesserungen anzukündigen.

schlag geben, sondern vor allem auch der Beitrag des Systems zur Verwirklichung von letztlich inkommensurablen Werten wie Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit.

3. Möglichkeiten der Ausgestaltung eines schweizerischen parlamentarischen Regierungssystems

Wie nun müsste das schweizerische Regierungssystem beschaffen sein, um es als *parlamentarisch* bezeichnen zu dürfen? Welche Vorkehren sind zu treffen, um ein "gutes Funktionieren" sicherzustellen? Im Rahmen des vorliegenden Berichts ist es naturgemäss nicht möglich, diese Fragen in erschöpfender und abschliessender Weise zu behandeln. Die folgenden Ausführungen bezwecken lediglich, eine etwas präzisere und anschaulichere Vorstellung davon zu vermitteln, wie ein schweizerisches parlamentarisches System ausgestaltet sein und "funktionieren" könnte; dies im Wissen um die Schwierigkeiten jeder "Konstruktion" von staatlichen Institutionen auf dem "Reissbrett". Die Darlegungen sind in ihrer Tiefe und Dichte daraufhin angelegt, die Beantwortung der Grundsatzfrage nach der *Wünschbarkeit eines Systemwechsels* zu ermöglichen. Über Ausgestaltungsfragen im einzelnen ist hier nicht abschliessend zu befinden. Die nachstehenden "Festlegungen" sind dementsprechend in erster Linie als Orientierungshilfen zu verstehen und sollen nicht präjudizierend wirken.

3.1. Notwendige institutionelle Festlegungen

Soll in der Schweiz der Wechsel zu einem parlamentarischen System vollzogen werden, so sind zumindest die folgenden Festlegungen gemäss dem Grundgedanken und im Sinne des typischen Mechanismen des parlamentarischen Modells zu treffen.

- *Einsetzung der Regierung*: Bestimmung des Regierungschefs sowie der weiteren Regierungsglieder (Ziff. 3.1.1.);
- *Vertrauensbeziehungen zwischen Regierung und Parlament*: Modalitäten von Vertrauensfrage und Misstrauensvotum, Möglichkeit der Parlamentsauflösung (Ziff. 3.1.2.).

Das Potential für eine *massgeschneiderte schweizerische* Variante des parlamentarischen Regierungssystems ist - angesichts der breiten Palette an institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten (vgl. Ziff. 2.2.4.) - zweifellos gegeben.

Bei der rechtlichen Ausgestaltung eines parlamentarischen Systems ist die Bestimmung der angemessenen "*Dichte*" und "*Tiefe*" der *Normierung* ein zentrales und sehr delikates Problem. Hier gilt es zweierlei zu beachten. Zum einen spricht die Erfahrung für eine eher weitmaschige, "offene"

rechtliche Regelung; dies zumindest, was die oberste Normstufe der Verfassung angeht. Ein allzu enges Normenkorsett birgt nämlich die Gefahr in sich, dass das "freie Spiel der politischen Kräfte" erstickt wird, welches für das "gute Funktionieren" parlamentarischer Systeme eine essentielle Rolle spielt. Ein parlamentarisches System muss den politischen Akteuren "grosszügig" nicht gesetzlich reglementierte Freiräume und Entwicklungsmöglichkeiten bieten, in denen sich die politische Praxis entfalten und die ihr gemässen "Spielregeln" finden (und auch wieder ändern) kann. Eine abschliessende rechtliche Fixierung aller relevanten Systemaspekte ist im übrigen nicht nur aus den genannten Gründen nicht wünschenswert, sondern darüber hinaus auch praktisch kaum durchführbar. Eine gesetzgeberische Erfassung aller möglichen Handlungsaspekte dürfte genauso illusorisch sein wie die Ausschaltung aller Norm-Umgehungsmöglichkeiten. Eine tendenziell "offene" Normierung auf Verfassungsstufe bietet sich auch deshalb an, weil es sehr schwierig abzuschätzen ist, in welche Richtung sich eine schweizerische Variante des parlamentarischen Systems in der Staatspraxis entfalten und weiterentwickeln wird. Unter diesen Umständen liegt es nahe, eine nicht zu engmaschige, dafür anpassungs- und entwicklungsfähige Regelung der institutionellen Fragen auf Verfassungsstufe anzustreben, die einer (erleichterten) Anpassung und Weiterbildung im Wege der Gesetzgebung und der Staatspraxis zugänglich ist.

Zum andern empfiehlt es sich allerdings umgekehrt, in bezug auf bestimmte Systemaspekte *präzise* Festlegungen schon *auf Verfassungsstufe* (oder doch zumindest auf Gesetzesstufe) zu treffen, so dass der täglichen politischen Praxis gewisse normative Eckpfeiler vorgegeben sind, die sich nicht ohne weiteres verrücken lassen. Dies einmal aus Gründen der Machtbegrenzung und Rechtssicherheit sowie um die Fairness im politischen Entscheidungsprozess zu sichern: Der parlamentarischen Mehrheit, welche die Regierung bildet, soll ein allzu ungehindertes, von Fall zu Fall bestimmtes freies "Schalten und Walten" verunmöglicht werden; die Rechte und Chancen der parlamentarischen Minderheit, aber auch der Wahl- und Stimmberechtigten sollen durch präzise, stabile Grundregeln geschützt und gewahrt werden. Das Setzen gewisser Eckpfeiler drängt sich aber nicht zuletzt auch im Interesse des "guten Funktionierens" des Systems auf: Das "Spiel" mit unausgesprochenen oder ausgesprochenen *Drohungen* - Rücktrittsdrohungen der Regierung oder von einzelnen Ministern; Heraufbeschwören der Gefahr eines Scheiterns, etwa bei einer Vertrauensabstimmung, Drohung mit der Parlamentsauflösung u. a. m. - ist in parlamentarischen Systemen ein zentrales Mittel zur Beeinflussung des Gangs der Politik, sowohl für die Opposition als auch für das Regierungslager beziehungsweise einzelne Koalitionspartner. Um dieses "Spiel" zu ermöglichen und in geordnete Bahnen zu lenken, bedarf es aber der (verfassungs-) rechtlichen Verankerung gewisser klarer, stabiler und stabilisierender Spielregeln (etwa: Festlegung von Entscheidungskompetenzen, von Verfahren, von Quoren), die ein wirksames Drohpotential in Spiel und Gegenspiel schaffen.

Im weiteren empfiehlt es sich, gewisse *flankierende Massnahmen* vorzusehen, um der Gefahr einer Instabilität von Regierung und Regierungssystem entgegenzuwirken und Blockierungen zu vermeiden sowie um das "gute Funktionieren" des Systems insgesamt zu fördern (vgl. Ziff. 3.2.). Es sei sogleich angemerkt, dass sich günstige faktische Voraussetzungen für das "gute Funktionieren" des Systems auch im Gebiet der flankierenden Massnahmen nur bedingt durch staatliche Normierungen herbeiführen und aufrechterhalten lassen. Die Steuerungskraft des Rechts erweist sich auch hier als begrenzt; und es stellt sich überdies die grundsätzliche staatspolitische Frage, inwieweit das Recht in diesem weit in gesellschaftliche Sphären ausgreifenden Bereich der "guten Voraussetzungen" überhaupt steuernd eingesetzt werden soll. Immerhin kann und darf das Recht wohl nach gewissen Richtungen hin unterstützend wirken, so namentlich durch eine Ausgestaltung des Wahlrechts, welche die Bildung stabiler Mehrheiten fördert.

Bei alledem (und auch bei der abschliessenden Beurteilung der Wünschbarkeit eines Systemwechsels) wird im Auge zu behalten sein, dass die politische Praxis nicht nur durch die nun zu skizzierenden, teils präzisen, teils "offenen" Regeln des geschriebenen Rechts geprägt wird, sondern auch durch zahlreiche ungeschriebene Regeln und Usancen. Der Blick allein auf die Regelung der Institutionen eines parlamentarischen Systems und auf die Normierung ihrer wechselseitigen Beziehungen vermittelt von der Wirklichkeit eines Regierungssystems stets nur ein unvollständiges, sehr lückenhaftes Bild. Der Verlauf der *Entscheidungsprozesse* ist geprägt durch zahlreiche Konventionen und Regeln, welche mehr "politischer" als rechtlicher Natur sind und welche das auf Stabilität angelegte Gerüst der rechtlichen Normen ergänzen und mit Leben füllen. Welche Ausprägung ein parlamentarisches Regierungssystem in der politischen Praxis erlangt, hängt letztlich vom Zusammenspiel vielfältiger soziologischer und anderer Momente ab, welche die Inhalte der politischen Konventionen und Regeln bestimmen. Dazu rechnen Faktoren wie die geschichtlichen Entwicklungen und Erfahrungen, die politische "Ambiance", die parteipolitischen Konstellationen (Parteiensystem, dieses wiederum beeinflusst durch das Wahlsystem), die gelebte politische Kultur usw. Die rechtliche Ausgestaltung der Institutionen und ihrer gegenseitigen Beziehungen ist nur einer dieser Faktoren, seine praktische Bedeutung kann unter Umständen um einiges hinter den anderen Faktoren zurückbleiben.

Dieser Sachverhalt ist im übrigen in bezug auf das gegenwärtige schweizerische Regierungssystem bestens vertraut. Für die Akteure auf dem politischen Feld ist das "Funktionieren" unseres heutigen Systems kraft langjähriger, etablierter Praxis einigermaßen berechenbar geworden. Bei einem allfälligen Systemwechsel müssten entsprechende Regeln erst geschaffen, erprobt und eingeübt werden. Dieser Umstand erschwert die Prognose hinsichtlich der *praktischen Folgen* des Wechsels zu

einem parlamentarischen System schweizerischer Prägung erheblich (Ziff. 3.3.) und beeinträchtigt naturgemäss auch die Beurteilung der Wünschbarkeit eines Systemwechsels (Ziff. 4.).

Aus den einleitend dargelegten Gründen (vgl. Ziff. 1. am Ende) soll die im folgenden zu skizzierende mögliche Ausgestaltung eines schweizerischen parlamentarischen Systems - im Vergleich zum heutigen Regierungssystem - eine stärkere Gewichtung der *konkurrenzialen* Komponente erfahren, indem ausgeprägter als heute die *Gegenüberstellung von Regierungslager und Opposition* betont wird. Es sei hier aber nochmals ausdrücklich festgehalten, dass eine andere, konkordanzfördernde Akzentsetzung durchaus möglich bliebe; nur wäre dann die Frage aufzuwerfen und zu beantworten, ob ein eigentlicher Systemwechsel unter solchen Vorgaben erforderlich und zu rechtfertigen ist oder ob nicht eine Übernahme lediglich einzelner Systemelemente parlamentarischer Regierungsweise hinreichend wäre (vgl. Ziff. 5.).

Zur möglichen Regelung der *zentralen Mechanismen* des parlamentarischen Regierungssystems ist im einzelnen folgendes zu bemerken:

3.1.1. Konstituierung des Regierungsorgans und Einsetzung der Regierung

3.1.1.1. Allgemeines

Die Konstituierung des Regierungsorgans erfolgt mit einer Verfassungsbestimmung, welche die Zusammensetzung der Regierung festlegt. Mit Vorteil wird dabei das *Amt des Bundespräsidenten* als Regierungschef speziell *hervorgehoben*. Die Zahl der Regierungsmitglieder sollte in der Verfassungsnorm offen bleiben. Denkbar wäre immerhin die Festlegung einer Höchstzahl von Ministern⁴¹. Die einzelnen Minister stehen in einer Doppelstellung; sie sind zugleich Kabinettsmitglieder (Mitglieder des Bundesrates) und Ressortchefs (Departementsvorsteher).

Die ordentliche Einsetzung der Regierung erfolgt zu Beginn jeder Legislaturperiode, d.h. im Nachgang zu Neuwahlen ins Parlament⁴². Der parlamentarische Regierungstypus lässt breiten Raum für die Ausgestaltung des Verfahrens zur *Einsetzung der Regierung* bzw. des Regierungschefs und der einzelnen Regierungsmitglieder. Üblicherweise werden der Regierungschef und die

41 Die Bestimmung könnte beispielsweise wie folgt lauten: "Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft. Er besteht aus dem Bundespräsidenten und den weiteren Mitgliedern des Bundesrates".

42 Für Besonderheiten bei einem Regierungssturz während laufender Legislaturperiode vgl. Ziff. 3.1.4.

übrigen Regierungsmitglieder in einem *zweistufigen Verfahren* nach unterschiedlichen Regeln bestimmt⁴³; in der Regel steht dem Regierungschef bei der Wahl oder Ernennung der Minister ein förmliches Vorschlagsrecht zu. Zwischen dem Wahlmodus für den Regierungschef und für die weiteren Minister zu differenzieren, ist zwar nicht zwingend geboten, hat sich jedoch in ausländischen parlamentarischen Systemen bewährt. Die Position des Regierungschefs innerhalb der Regierung wird herausgehoben; dem Ministerpräsidenten wird ein Mittel in die Hand gegeben, das es ihm erlaubt oder zumindest erleichtert, die Führungsrolle innerhalb der Regierung nicht nur formell, sondern auch materiell wahrzunehmen. Zudem lässt sich dadurch die Homogenität innerhalb der Regierung und damit die Regierungsstabilität entscheidend fördern. Über die personelle Zusammensetzung der Regierung kann der Regierungschef mitunter wirksamer auf die Inhalte der Politik Einfluss nehmen als mittels förmlicher Weisungsbefugnisse.

Dementsprechend empfiehlt es sich, in einem schweizerischen parlamentarischen Regierungssystem den Bundesrat (Regierung) in einem *zweistufigen Verfahren* einzusetzen, in welchem *zunächst der Bundespräsident als Regierungschef* bestimmt wird und dieser daraufhin die Möglichkeit erhält, die personelle Zusammensetzung der Regierung entscheidend zu beeinflussen. Zu entscheiden ist dabei neben prozeduralen Fragen namentlich auch, welchem *Organ* (Bundesversammlung, beide Räte, einzelner Rat, Regierungschef) bei der Einsetzung der Regierung welche Entscheidungsbefugnisse zustehen sollen. Ferner ist zu entscheiden, ob das *Amt eines* vorwiegend repräsentativen *Staatsobehaupt*s eingerichtet werden soll, dem - wie in parlamentarischen Systemen üblich - gewisse Funktionen bei der Einsetzung der Regierung zukommen.

Angesichts eingelebter schweizerischer Traditionen liegt es nahe, auf die Schaffung des neuen Amtes eines Staatsoberhauptes zu verzichten und die förmlichen Akte in die Zuständigkeit der *Vereinigten Bundesversammlung* zu legen⁴⁴. Damit ist nicht gesagt, dass andere Lösungen undenkbar wären. Akzente liessen sich etwa setzen, indem als Kurationsorgan für den Bundespräsidenten beziehungsweise den Bundesrat nur eine Kammer (Nationalrat) oder beide Kammern in getrennten Abstimmungen vorgesehen werden.

43 Für die Bestimmung des Regierungschefs sind vor allem drei Modelle gebräuchlich: die abschliessende Ernennung des Regierungschefs durch das Staatsoberhaupt, die Designation durch das Staatsoberhaupt mit nachträglicher Bestätigung im Parlament sowie die reine Parlamentswahl; vgl. VON BEYME (Anm. 5.), 499 ff.

44 Die in vielen parlamentarischen Systemen gebräuchliche Erteilung eines "Auftrags zur Regierungsbildung" an eine führende politische Persönlichkeit durch das Staatsoberhaupt entfällt mithin in der hier skizzierten Ausgestaltung eines schweizerischen parlamentarischen Systems.

3.1.1.2. Hauptvariante

In einem ersten Schritt ist der *Bundespräsident* als Regierungschef zu bestimmen. In Anlehnung an das bestehende Wahlverfahren für Bundesräte ist eine Wahl durch die *Vereinigte Bundesversammlung* in Betracht zu ziehen, bei der das Erfordernis des *absoluten* Mehrs der *Stimmenden* gilt. Ob-siegen dürfte wohl in der Regel ein Spitzenkandidat oder eine Spitzenkandidatin der mandats-stärksten Partei des Regierungslagers.

In einem zweiten Schritt erfolgt die *Bestellung* der weiteren Regierungsmitglieder, der einzelnen *Bundesräte* (oder Bundesminister). In einem schweizerischen parlamentarischen System liegt es nahe, dass auch diese in Respektierung einer demokratischen Tradition durch die *Vereinigte Bun-desversammlung* gewählt werden; die Wahl sollte allerdings in Abweichung vom heutigen Verfah-ren nicht einzeln, sondern *gesamthaft* und *auf Antrag* des (bereits gewählten) Bundespräsidenten erfolgen^{45/46}.

Dieses an die schweizerische demokratische Tradition anschliessende Verfahren der Regierungsbildung, das zwei förmliche Wahlakte erforderlich macht, bereitet gewisse praktische Schwierigkeiten, die allerdings nicht überbewertet werden dürfen. Zunächst mag das Verfahren mit zwei Wahlakten schwerfällig erscheinen. Allerdings dürfte der zweite Wahlakt dem ersten in aller Regel unmittelbar nachfolgen. Denn der Wahl des Bundespräsidenten wird zwangsläufig eine mehr oder weniger lang dauernde, mitunter heikle Phase mit *Konsultationen und Absprachen* zwischen den regierungsfähigen und -interessierten Parteien vorangehen, in denen neben Sachfragen (Regierungsprogramm) vor allem auch *personalpolitische* Fragen erörtert werden. Diese Gespräche werden nicht nur in Unterstützungs- und Kooperationsabsprachen oder sogar in förmliche Koalitionsvereinbarungen über Politikinhalt ausmünden; darüber hinaus wird man bei dieser Gelegenheit mit grosser Wahrscheinlichkeit auch eigentliche "Kabinettslisten" zusammenstellen. Es wird mithin in aller Regel bei der Wahl des Bundespräsidenten bekannt sein, wen er in "seine" Regierung berufen will.

45 Eine entsprechende Verfassungsvorschrift könnte wie folgt lauten: "Der Bundespräsident wird durch die Vereinigte Bundesversammlung gewählt. Die übrigen Mitglieder des Bundesrates werden auf Antrag des Bundespräsidenten gesamthaft durch die Vereinigte Bundesversammlung gewählt."

46 Die Ablehnung der vom Bundespräsidenten präsentierten "Kabinettsliste" käme - jedenfalls politisch gesehen - einer gescheiterten Vertrauensabstimmung gleich. Sie müsste dementsprechend eine Demission des Regierungschefs nach sich ziehen; allenfalls könnte dem Bundespräsidenten auch eine zweite Chance eingeräumt werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Situation eintritt, dürfte allerdings gering sein.

Als problematisch erweist sich das Verfahren unter dem Blickwinkel einer *Regierungsumbildung* während *laufender Legislaturperiode* (Demission oder Entlassung eines einzelnen Bundesrates): Konsequenterweise müsste das Auswechseln eines einzelnen Regierungsmitglieds (vgl. Ziff. 3.1.2.2.) wohl eine erneute *gesamthafte* Bestätigung der umgebildeten Regierung nach sich ziehen. Denn die Einzelwahl durch die Vereinigte Bundesversammlung würde dem neuen Bundesrat eine singuläre Stellung verschaffen, indem er - neben dem Bundespräsidenten - als einziger in einer ausgeprägten "Persönlichkeitswahl" in die Regierung gelangt. Diese Möglichkeit dürfte deshalb ausser Betracht fallen⁴⁷. Die Notwendigkeit einer *erneuten gesamthafte Bestätigung* der Regierung kann sich nun allerdings aus politischen Gründen als eine schwere Hypothek erweisen. Bei Regierungskrisen und unsicheren Mehrheitsverhältnissen kann nämlich die Vornahme einer Regierungsumbildung zu einem Stolperstein für die Regierung werden. Der Bundespräsident wird unter solchen Umständen eher zögern, eine Regierungsumbildung zu initiieren; rücktwillige Regierungsmitglieder können unter Druck geraten, ihr Amt noch nicht aufzugeben. In einer schon mehr als delikaten Lage dürfte die Position des Bundespräsidenten unter solchen institutionellen Randbedingungen noch zusätzlich geschwächt werden. Allerdings wird in derartigen Situationen über der Regierung ohnehin das Damoklesschwert eines Misstrauensantrags oder der Niederlage in einer Vertrauensabstimmung schweben.

Umgekehrt kann das Erfordernis einer erneuten gesamthafte Bestätigung der Regierung dazu beitragen, dass die "Personalhoheit" auch bei Regierungsumbildungen in den Händen der parlamentarischen Mehrheit insgesamt bleibt und *nicht an die einzelnen Koalitionspartner abwandert*. Ausländische Erfahrungen zeigen, dass gerade dies im Falle der alleinigen Ministerbestimmung durch den Regierungschef leicht geschehen kann; ein einzelner Koalitionspartner kann unter Umständen sein politisches Gewicht dazu einsetzen, eine Regierungsumbildung in eigener Regie und nach eigenem Gutdünken vorzunehmen; durch Rückruf eines "eigenen" Ministers und "Nomination" eines Nachfolgers eigener Präferenz, dessen "Bestätigung" sich der Regierungschef nicht widersetzen wird⁴⁸.

47 In Betracht zu ziehen wäre allenfalls auch, von vornherein auf eine förmliche Wahl der weiteren Regierungsmitglieder durch die Vereinigte Bundesversammlung zu verzichten (vgl. dazu die nachstehend Ziff. 3.1.1.3. vorgestellte Variante). Es läge diesfalls in der alleinigen Kompetenz des Bundespräsidenten, ein neues Regierungsmitglied zu berufen. An die Stelle des zweiten förmlichen Wahlakts (Wahl der Bundesräte auf Antrag des Bundespräsidenten) träte dann die Möglichkeit des Misstrauensantrags oder der Vertrauensabstimmung betreffend Regierung oder Regierungsprogramm.

48 Genau genommen handelt es sich dabei formell gesehen im allgemeinen um die (blosse) Nomination, der dann die eigentliche förmliche Ernennung durch das Staatsoberhaupt nachfolgt.

In Abwägung dieser Aspekte und möglichen Schwierigkeiten zum einen mit den demokratischen Gesichtspunkten und Traditionen zum andern erscheint es vertretbar, das hier vorgeschlagene Verfahren der *gesamthafter* Bestätigung der Regierungsmitglieder im Parlament als Hauptvariante vorzusehen (und gegebenenfalls zu erproben)⁴⁹.

3.1.1.3. Mögliche Untervarianten

Wahl des Bundespräsidenten

Als Varianten kommen eine Wahl des Bundespräsidenten nur durch *eine* der Kammern (Nationalrat) oder eine *getrennte* Wahl in beiden Räten in Frage (Erfordernis eines doppelten Mehrs). Die erste Variante dürfte aus föderalistischen Gründen problematisch sein. Bei der zweiten können sich heikle Fragen im Zusammenhang mit dem Weiterbestand der Regierung ergeben, weil dann konsequenterweise das im Blick auf die Regierungsstabilität problematische Erfordernis des "doppelten" Vertrauens in beiden Kammern zur Anwendung gelangen muss.

Will man die Bildung von *Minderheitsregierungen* erschweren⁵⁰, so empfiehlt es sich, bereits für die Wahl des Regierungschefs das Erfordernis des absoluten Mehrs der *Abgeordneten* zu statuieren. Dadurch wird die Bildung einer Regierung verhindert, die schon im Zeitpunkt der Einsetzung nicht auf eine gefestigte Parlamentsmehrheit zählen kann und die lediglich dank der Stimmenthaltung von Parteien zustandekommt, welche die (Minderheits-) Regierung vorerst zu tolerieren bereit sind. Gänzlich ausgeschlossen ist die Bildung einer Minderheitsregierungen freilich dadurch nicht, genügt doch die einmalige "aktive" Unterstützung durch nicht an der Regierung beteiligte Parteien im Moment der Regierungseinsetzung, um das Erfordernis des absoluten Mehrs der Abgeordneten zu erfüllen. Überdies kann sich die Bildung einer Minderheitsregierung als angemessener vorläufiger Ausweg aus einer Situation unklarer Mehrheitsverhältnisse anbieten; dies namentlich, wenn - entgegen dem hier unterbreiteten Vorschlag (vgl. Ziff. 3.1.4.3.) - der Regierung das Instrument der Parlamentsauflösung vorenthalten wird oder wenn auch Neuwahlen keine Klärung bringen.

49 So oder so ist die Ernennung von allfälligen weiteren Regierungsmitgliedern, die nicht der Ministerebene angehören (Staatssekretäre), auf den Wahlmodus der Bundesräte abzustimmen.

50 Die Frage der Minderheitsregierung steht in engem Zusammenhang mit der Frage nach den Anforderungen an den Erfolg eines Misstrauensvotums sowie mit der Frage des Parlamentsauflösungsrechts; vgl. Ziff. 3.1.4. - Bereits heute hat der Bundesrat trotz komfortabler rechnerischer Mehrheit der Regierungsparteien im Parlament vielfach den realen Status einer Minderheitsregierung.

Die förmliche *Ernennung des Regierungschefs* durch ein *Staatsoberhaupt*, die erst in einem weiteren, eventuell sogar fakultativen Schritt durch Parlamentsakt *indirekt* gebilligt wird (Vertrauensabstimmung), fällt angesichts der schweizerischen Traditionen der unmittelbar demokratisch legitimierten Regierungsbestellung wohl ausser Betracht.

Eine *Volkswahl* des Bundespräsidenten (oder gar der gesamten Regierung) dürfte den Charakter des Regierungssystems derart grundlegend verändern, dass nicht mehr von einem parlamentarischen System gesprochen werden kann. Der Einfluss der Stimmberechtigten auf die personelle Zusammensetzung der Regierung, insbesondere auf die Bestimmung der Person des Regierungschefs, dürfte aber in einem schweizerischen parlamentarischen System auch so recht stark sein.

Bestellung der weiteren Regierungsmitglieder

Neben der gesamthaften Wahl der Mitglieder des Bundesrates ("Kabinettsliste") durch die Vereinigte Bundesversammlung als Hauptvariante käme auch - als weniger demokratisch fundiertes Verfahren - eine abschliessende *förmliche Ernennung* der weiteren Regierungsmitglieder durch den parlamentsgewählten Bundespräsidenten in Frage, d.h. ohne eine zwingende gesamthafte Bestätigung der Mitglieder des Bundesrates im Parlament. Die Ansetzung einer Vertrauensabstimmung oder das Stellen eines Misstrauensantrags gegen die so gebildete Regierung bliebe der Initiative von Regierung oder Opposition überlassen. Denkbar wäre es auch, an die Stelle einer förmlichen Bestätigung der weiteren Regierungsmitglieder die *obligatorische* Ansetzung einer *Vertrauensabstimmung* vorzusehen, in welcher über das *Regierungsprogramm* befunden wird, welches der Bundespräsident zugleich mit der Regierungsequipe präsentiert⁵¹.

Erwogen werden könnte im weiteren auch, die Mitwirkungsbefugnisse des Parlaments im Vergleich zur Hauptvariante zu erweitern, um den Einfluss der Bundesversammlung auf die personelle Zusammensetzung der Regierung zu stärken; dies etwa dadurch, dass die Mitglieder des *Bundesrates* - auf Antrag des Bundespräsidenten - *einzel*n zur Wahl bzw. Bestätigung gestellt werden, oder dadurch, dass man das Antragsrecht des Bundespräsidenten einschränkt oder sogar fallen lässt. Eine derartige Stärkung der parlamentarischen Befugnisse schmälert naturgemäss die Einflusschancen des Bundespräsidenten und wird dessen Position erheblich *schwächen*; dies aller Voraussicht nach selbst dann, wenn er über förmliche, richtlinienartige Weisungsbefugnisse gegen-

⁵¹ Mit der Billigung eines Regierungsprogramms erhielte die ihr allenfalls vorausgehende Koalitionsvereinbarung indirekt eine demokratische Legitimation. Die Bindungswirkung des Regierungsprogramms (und der Koalitionsvereinbarung) ist aber so oder so nur eine politische.

über den weiteren Mitgliedern des Bundesrates verfügt. Gefährdet ist im weiteren insbesondere auch die *Homogenität* der Regierung. Dieser Homogenität kommt in einem parlamentarischen Regierungssystem aber - gerade im Vergleich zum heutigen System - ein erhöhter Stellenwert zu, weil mangelnde Kabinettsdisziplin die Regierungsstabilität und die Stabilität des Regierungssystems insgesamt in Frage zu stellen droht.

Theoretisch möglich wäre es schliesslich auch, das Wahlverfahren zu vereinfachen und zu straffen und die Bestellung der *gesamten* Regierung, des Bundespräsidenten und der weiteren Mitglieder des Bundesrates also, in einem *einzigem* Wahlakt vorzunehmen. Doch ginge auch dies - jedenfalls faktisch - mit einer bedeutsamen Zurückstufung und übermässigen Schwächung der Position des Bundespräsidenten einher. Entgegenwirken liesse sich diesem Effekt dadurch, dass man den Wahlakt *formell* nur auf die Bestimmung des *Bundespräsidenten* bezöge und dass der Bundespräsident - bevor er sich zur Wahl stellt - "seine" Ministerliste zu präsentieren hätte, so dass die Einsetzung des Bundespräsidenten in Kenntnis der personellen Zusammensetzung der Regierung erfolgte.

Alle diese Verfahren zur Einsetzung der Regierung dürften zur Wirkung haben, dass der *Einfluss* des *einzelnen* *Parlamentariers* auf die personelle Zusammensetzung der Regierung im Vergleich zu heute schwindet. Die Personalentscheidungen werden zweifellos in stärkerem Masse durch die Partei- und Fraktionsspitzen des Regierungslagers geprägt. Weiterhin werden aber Rücksichtnahmen nicht nur in parteipolitischer, sondern auch in sprachlicher, regionaler, geschlechtlicher oder konfessioneller Hinsicht eine gewichtige Rolle spielen. Inwieweit der (künftige) Bundespräsident sich bei der Einsetzung "seiner" Regierung mit den eigenen personellen Vorstellungen durchsetzen kann, hängt von seiner Machtposition in diesem Kräftefeld ab.

Insgesamt dürfte sich der *Einfluss der Wählerschaft* auf die parteipolitische und personelle Zusammensetzung der Regierung erhöhen. Grosse Bedeutung für die Regierungsbildung werden zweifellos die Parteienstärken aufweisen, wie sie sich aus den Neuwahlen zum Parlament ergeben; Koalitionsangebote, -ankündigungen, -zusagen sowie -absagen, welche in Wahlprogrammen und im Wahlkampf geäussert wurden, können nach erfolgter Parlamentswahl nicht ohne weiteres zurückgenommen und beiseitegeschoben werden. Die Wahlberechtigten werden mithin bei ihrer Stimmabgabe für eine bestimmte Partei in der Regel auch über die möglichen Konsequenzen auf die Regierungsbildung im Bilde sein.

Mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit wird die Parlamentswahl zumindest indirekt die Wahl des *Bundespräsidenten* stark beeinflussen. Das Abschneiden von potentiellen Kandidatinnen und Kandidaten bei den Parlamentswahlen wird zweifellos als Popularitätstest und erste Bewährungs-

probe im Blick auf eine mögliche Wahl zum Regierungschef gewertet werden (vgl. auch Ziff. 3.1.4.4.).

3.1.2. Abberufung der Regierung beziehungsweise einzelner Regierungsmitglieder

3.1.2.1. Gesamtregierung

Das Amt der Regierung dauert *ordentlicherweise* bis zum Ablauf der Legislaturperiode. In Fortführung der bisherigen Rechtslage bietet es sich an, eine Legislaturperiode von vier Jahren vorzusehen. Denkbar wäre es immerhin, entsprechend ausländischen Modellen die Dauer der Legislaturperiode nicht fix vorzugeben, sondern der Regierung einen Zeitrahmen einzuräumen, innerhalb welchem Neuwahlen anzusetzen sind.

In parlamentarischen Regierungssystemen erhält die Idee des *responsible government* zusätzlichen Sukkurs durch die Möglichkeit der *jederzeitigen* Abberufung der Regierung. Zu einer ausserordentlichen, *vorzeitigen Beendigung* des Regierungsmandats, die bei stabilen parteipolitischen Verhältnissen eher selten vorkommen dürfte, führt die vorzeitige *Demission des Regierungschefs*. Einer Demission können verschiedene Motive zugrundeliegen. Von Bedeutung ist namentlich die *unfreiwillige* Demission infolge einer Niederlage der Regierung anlässlich der Abstimmung über einen *Misstrauensantrag* oder über die von der Regierung bzw. dem Bundespräsidenten gestellte *Vertrauensfrage*. Die Abstimmungsmodalitäten sowie die rechtlichen und politischen Konsequenzen, die sich an eine Abstimmungsniederlage der Regierung knüpfen (vgl. Ziff. 3.1.4.), sind von entscheidender Bedeutung für den Charakter und das "gute Funktionieren" eines parlamentarischen Regierungssystems: Je nach den Anforderungen, die an das Gelingen des Misstrauensvotums bzw. an den Erfolg bei der Vertrauensfrage gestellt werden, stehen der Opposition bzw. der Regierung mehr oder weniger starke *Drohmittel* zur Verfügung; je nach Ausgestaltung differieren die systemprägenden *indirekten* Wirkungen, die von den beiden Instrumenten des Misstrauensvotums und der Vertrauensfrage ausgehen.

3.1.2.2. Einzelne Regierungsmitglieder

Mit der Demission des Regierungschefs endet *automatisch* auch das Mandat der weiteren Regierungsmitglieder. Einzelne Regierungsmitglieder können zudem vom *Bundespräsidenten* jederzeit *entlassen* werden. Selbstredend ist auch der freiwillige Rücktritt eines einzelnen Regierungsmit-

glieds möglich. Die Neubesetzung erfolgt entsprechend den bereits aufgezeigten Möglichkeiten (Ziff. 3.1.1.2./3.). Je nach der getroffenen Option bedarf es mithin einer Bestätigung durch das Parlament oder genügt die "Berufung" durch den Bundespräsidenten.

Theoretisch denkbar wäre es, dem Parlament die Möglichkeit der *Abberufung einzelner Regierungsmitglieder* einzuräumen (*Misstrauensantrag* gegenüber einzelnen Bundesräten)⁵². Allerdings dürfte es sich *nicht* empfehlen, diese Möglichkeit einzuräumen. In einem parlamentarischen System, in welchem die Regierung - will sie wiedergewählt werden - Erfolgsausweise präsentieren und *Geschlossenheit* demonstrieren muss, stehen zum einen gewisse recht *wirksame informelle* Druckmittel zur Verfügung, um erfolglose oder in Misskredit gefallene oder aus der Koalitionslinie ausscherende Regierungsmitglieder zum "freiwilligen" Rücktritt zu bewegen oder deren Entlassung durch den Regierungschef zu erwirken. Ein förmliches Abberufungsrecht erscheint daher nicht erforderlich.

Zum andern schafft die Einführung eines Abberufungsrechts zwar für die Opposition die gewiss willkommene Möglichkeit, gegen einzelne missliebige Regierungsmitglieder vorzugehen. Doch diese Möglichkeit, einzelne Mitglieder aus der Regierung "herauszukatapultieren", bedeutet eine nicht unerhebliche Gefährdung der Regierungsstabilität, deren Wahrung ja in parlamentarischen Systemen ein zentrales Anliegen ist. Die Abberufung wird nämlich nur gelingen beziehungsweise das "Spiel" mit der Abberufungsdrohung wird nur Erfolg zeitigen, wenn es der Opposition gelingt, Teile des Regierungslagers auf ihre Seite zu ziehen und faktisch die Koalition zu sprengen, wenn mithin Teile des Regierungslagers bereit sind, aus der Regierung auszuscheren. Die adäquate Antwort auf diese Konstellation besteht nun aber zweifellos nicht in der Auswechslung eines einzelnen Regierungsmitglieds (auf welche das Abberufungsrecht einzig abzielt), sondern in einer Ablösung und Neukonstituierung der Regierung *insgesamt*. Dafür stehen aber sowohl der Opposition als auch dem zum "Ausscheren" bereiten Koalitionspartner andere Mechanismen mit adäquaten Sanktionen zur Verfügung (*Misstrauensantrag*; Rückzug aus der Regierung). Im Abberufungsrecht gegenüber einzelnen Regierungsmitgliedern ist mithin in überflüssiger Weise der Keim zu Koalitions- und Regierungskrisen angelegt. Es besteht kein Grund, vom Prinzip der *kollektiven* Verantwortlichkeit der Regierung abzugehen.

52 Die Möglichkeit des Misstrauensantrags gegen einzelne Regierungsmitglieder dürfte ihre historischen Wurzeln vor allem im Instrument der *Ministeranklage* haben, die im geschichtlichen Werdegang des parlamentarischen Regierungsmodells eine frühe Form der Regierungsverantwortlichkeit bildete und von Bedeutung war, bevor sich die "klassischen" Mechanismen der *kollektiven* Regierungsverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament etablierten.

3.1.3. Die Kompetenzen von Bundesrat, Bundespräsident und einzelnen Mitgliedern des Bundesrates

Zu den notwendigen institutionellen Festlegungen gehört auch die Regelung der *Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung* innerhalb des Regierungsorgans⁵³. Die Festlegung und Ausgestaltung der einzelnen Befugnisse des Bundespräsidenten (als Regierungschef), der Gesamtregierung (Bundesrat) sowie der einzelnen Mitglieder des Bundesrates (als Departementsvorsteher) ist von eminenter Bedeutung. Die Aufgabenverteilung bestimmt in massgeblicher Weise die realen Einflusschancen des Regierungschefs und der weiteren Regierungsmitglieder auf den Gang der Politik. Sie gibt dem Regierungssystem ein bestimmtes Gepräge. Die Zuständigkeitsregelung strahlt aus auf das Verhältnis der Regierung zum Parlament und zu den Parteien. Sie kann einen entscheidenden Beitrag leisten zum "guten Funktionieren" des parlamentarischen Regierungssystems insgesamt. Traditionellerweise besteht in einem parlamentarischen Regierungssystem unter den Regierungsmitgliedern eine gewisse Hierarchie; der Regierungschef verfügt im Verhältnis zu den weiteren Ministern über eine herausgehobene Stellung.

Im Zentrum steht in einem *schweizerischen* parlamentarischen Regierungssystem zweifellos die Frage, welche besonderen *rechtlichen* Befugnisse dem Bundespräsidenten zukommen sollen. Seine Stellung im politischen Kräftefeld bestimmt sich allerdings, worauf schon hingewiesen wurde, nicht nur nach den formellen Entscheidungsbefugnissen, sondern namentlich auch nach seinen *faktischen* Möglichkeiten, die Entscheidungen der einzelnen Minister, des Regierungskollegiums sowie des Parlaments zu beeinflussen. Auch Regelungen, welche nicht in erster Linie das Regierungsorgan betreffen, prägen in erheblichem Masse die Einflussmöglichkeiten des Regierungschefs, so etwa die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens oder der Volksrechte (insbesondere Initiative und Referendum). Die rechtliche Normierung der Stellung des Bundespräsidenten als Regierungschef sollte mithin nicht losgelöst vom institutionellen Umfeld, in welchem er sich bewegt, und namentlich nicht ohne Blick auf die rechtliche und reale Ausgestaltung der politischen Entscheidungsprozesse an die Hand genommen werden.

Die Rolle des Regierungschefs kann als eine mehr oder weniger herausgehobene konzipiert werden. Drei Optionen stehen im Vordergrund:

- Denkbar wäre es, den Bundespräsidenten nach britischem Muster zum eindeutigen *Regie-*

⁵³ Auf die für parlamentarische Systeme typische Zweiteilung der Exekutive in das eigentliche Regierungsorgan sowie das Staatsoberhaupt, welches in erster Linie repräsentative Funktionen erfüllt, soll im hier vorgeschlagenen Modell verzichtet werden (vgl. Ziff. 3.1.1.1.).

rungsmittelpunkt avancieren zu lassen, der dank seiner beträchtlichen Machtfülle gewissermaßen als ein "gewählter Diktator" agieren kann (wie man mit Blick auf das britische Beispiel überspitzt formuliert hat); zu fürchten hat er nur die Niederlage bei Neuwahlen oder eine "Palastrevolution" in den eigenen Reihen. Der Regierungschef dominiert gegenüber dem Regierungskollegium wie gegenüber den einzelnen Ministern.

- Dem Bundespräsidenten kann umgekehrt die Rolle des *primus inter pares* und blossen "Koordinators" der Regierungsgeschäfte zudedacht sein, der über keine herausgehobenen Befugnisse und nur über geringfügige zusätzliche Einflusschancen faktischer Natur verfügt. Versteht man die Rolle des Regierungschefs in diesem zurückhaltenden Sinne, so kann der Akzent im weiteren stärker auf das Regierungskollegium als ganzes gesetzt werden (Dominanz des Kabinetts- oder Kollegialprinzips) oder aber auf die einzelnen Minister (Ressort- oder Departementalprinzip).
- Schliesslich ist an eine Mittellösung zu denken: Der Bundespräsident wird - in Anlehnung etwa an das deutsche Regierungssystem - mit einer materiellen politischen *Weisungsbefugnis* gegenüber den einzelnen Ministern ausgestattet⁵⁴. Bei der Wahrnehmung der Regierungsaufgaben besteht dementsprechend ein Spannungs- und Ergänzungsverhältnis zwischen drei *Prinzipien*, nämlich zwischen dem *Präsidialprinzip* (Weisungsbefugnis), dem *Kabinettsprinzip* (Kollegiums- oder Kollegialprinzip) und dem *Ressortprinzip* (Departementalprinzip).

Vorzuziehen ist für ein schweizerisches parlamentarisches Regierungssystem eine mittlere Lösung. In einem auf "gutes Funktionieren" angelegten parlamentarischen System dürfte die zumindest faktische, vorzugsweise aber auch rechtliche Heraushebung des Regierungschefs zu den unerlässlichen Vorkehren gehören. Sowohl eine (angesichts der gegenwärtigen schweizerischen Verhältnisse eher unwahrscheinliche) Einparteieregierung als auch insbesondere eine Koalitionsregierung bedürfen, um handlungsfähig zu bleiben, der *Führung*. Ein reines Kollegialsystem bietet dafür keine günstigen Voraussetzungen.

Als *Ausgangspunkt* für die Zuweisung von Befugnissen auf Regierungskollegium, Bundespräsident und die einzelnen Mitglieder des Bundesrates bietet sich dabei die geltende Ordnung an. Sie ist zu ergänzen durch eine Regelung der Entscheidungsbefugnisse im Zusammenhang mit den spezifi-

⁵⁴ Zur Illustration sei auf Art. 65 des deutschen Grundgesetzes verwiesen, der die Verteilung der Verantwortung innerhalb der Bundesregierung regelt. Die Bestimmung lautet wie folgt: "Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung."

schen Mechanismen des parlamentarischen Regierungssystems: Die Ansetzung einer Vertrauensabstimmung und die Auflösung des Parlaments sollte - will man die Position des Regierungschefs effektiv stärken - vorzugsweise dem Bundespräsidenten zustehen, nicht der Gesamtregierung. Denkbar wäre es allerdings auch, die Entscheidung dem Regierungskollegium vorzubehalten, das aber nur auf Initiative des Bundespräsidenten hin tätig werden kann (ausschliessliches Antragsrecht des Bundespräsidenten). Festzulegen sind im weiteren der Umfang und die Modalitäten des präsidentialen *Weisungsrechts*.

Die verfassungs- und gesetzesrechtliche *Austarierung* der Befugnisse der drei entscheidberufenen Instanzen (beziehungsweise die Austarierung von Präsidential-, Kollegial- und Departementalprinzip) ist hier nicht im Detail zu entwerfen. Als Grundsatz kann festgehalten werden, dass weiterhin jedenfalls die *wesentlichen Beschlüsse* vom Bundesrat als *Kollegium* auszugehen haben, so namentlich die Verabschiedung von Vorlagen an das Parlament. Die einzelnen Mitglieder des Bundesrates, denen ein oder mehrere Staatssekretäre unterstützend zur Seite stehen können, leiten als Fachminister ihr Departement grundsätzlich selbständig und eigenverantwortlich. Die Vorgaben für die Departementstätigkeit resultieren aber nunmehr nicht nur aus den Beschlüssen des Parlaments und des Regierungskollegiums, sondern auch aus allfälligen politischen Weisungen des Bundespräsidenten.

Dass sich infolge der praktischen Schwierigkeiten, das politische Weisungsrecht des Bundespräsidenten normativ eindeutig zu fassen, ein gewisses Konfliktpotential einstellen wird, liegt auf der Hand. Mit den Mitteln des Rechts allein lässt sich die reibungsfreie Zuweisung der Entscheidungsbefugnisse nicht bewerkstelligen; die Abgrenzungs- und Determinierungskraft des Rechts ist begrenzt. Doch darf dieser Umstand nicht überbewertet werden. Die Entscheidungen, die im Bereich des Regierungsorgans zu fällen sind, sind in einem parlamentarischen System ohnehin durch vielfältige "äussere" Faktoren - wie namentlich durch Koalitionsvereinbarungen, Regierungsprogramme, informelle politische Absprachen usw. - inhaltlich weitgehend vorbestimmt. Zuständigkeitskonflikte werden wenn immer möglich vermieden oder in Grenzfällen, die ausserhalb der eigentlichen Regierungssphäre stehen, zu lösen versucht. Auch hängt das politische Gewicht des Regierungschefs nicht allein, ja oft nicht einmal in erster Linie von seinen formellen Entscheidungsbefugnissen ab, sondern vielmehr von seiner *Durchsetzungskraft* im Bereich der *personalpolitischen* Entscheidungen sowie von seiner Durchsetzungskraft bei der *inhaltlichen* Prägung der Politik insgesamt, unabhängig davon, ob eine Angelegenheit formell in seinen Entscheidungsbereich fällt oder nicht.

Hinsichtlich der *Organisation und Arbeitsweise* der Regierung und der Exekutive insgesamt sollten die verfassungsrechtlichen Normierungen möglichst offen gehalten werden, um eine flexible Anpassung an aktuelle Bedürfnisse zu erleichtern. Auf eine Fixierung der Zahl der Regierungs-

mitglieder ist - wie bereits erörtert - zu verzichten; die Bildung stabiler Koalitionsregierungen mit "zufriedenen" Koalitionspartnern wird erleichtert, wenn in dieser Hinsicht ein gewisser Spielraum besteht und die Wahrung des "Koalitionsproporz" nicht in starre verfassungsrechtliche Vorgaben gezwängt wird. Denkbar wäre es, die Schaffung neuer Ministerposten an das Erfordernis einer Gesetzesänderung zu knüpfen. Dafür im Parlament eine Mehrheit zu erlangen, dürfte dem Regierungslager (ausser im Falle einer Minderheitsregierung) in der Regel nicht allzu schwer fallen; bei einer Beibehaltung der heutigen Referendumsmöglichkeiten mit ihren Vorwirkungen würde der Verhandlungsspielraum allerdings wohl erheblich geschmälert. Will man gleichwohl der Gefahr einer übermässigen quantitativen "Aufblähung" des Regierungskollegiums entgegentreten, so empfiehlt es sich, stattdessen für das Regierungskollegium eine Höchstzahl (gesetzlich oder gar verfassungsrechtlich) festzulegen.

Hinsichtlich des "Unterbaus" des eigentlichen Regierungsorgans (Bundesrat) und der Verknüpfung der Regierungs- mit der Verwaltungsebene stellen sich ähnliche Fragen wie im heutigen Regierungssystem beziehungsweise in den anderen erörterten Reformmodellen. Auf eine detaillierte Darstellung kann hier deshalb verzichtet werden. In einem parlamentarischen System schweizerischen Zuschnitts bietet es sich an, nach ausländischem Vorbild *mehrere Regierungsebenen* zu unterscheiden: Der Bundesrat als Regierungskollegium umfasst den Bundespräsidenten und die weiteren Mitglieder des Bundesrates. Zur Regierung im weiteren Sinne zählen auch die Staatssekretäre, welche die Regierungsmitglieder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und bei den Geschäften, die ihren Aufgabenbereich betreffen, mit beratender Stimme an den Sitzungen des Bundesrates teilnehmen können. Denkbar wäre es auch, andere nicht zum engsten Kreis der Regierung zählende Regierungsämter zu schaffen, etwa dasjenige eines *stellvertretenden* oder *Vizebundesrates* als "zweitem Mann" (beziehungsweise "zweiter Frau") des Departements. Im Blick auf die immer wichtiger werdende Lösung ressortübergreifender Probleme ist die Möglichkeit der Bildung von *Kabinettsausschüssen* vorzusehen, eine Möglichkeit, die sich in manchem ausländischen System bewährt zu haben scheint. Im Verhältnis zum *Ausland* (inklusive supranationale und internationale Organisationen) erfolgt die Vertretung der Bundesregierung je nach Anlass durch den Bundespräsidenten, den Aussenminister oder den jeweiligen Departementsvorsteher. Die Vertretung des Departementsvorstehers durch seinen Staatssekretär ist denkbar. Der Bundespräsident benötigt eine gut ausgebaute Stabstelle, zum Beispiel eine erweiterte *Bundeskanzlei* als Präsidialdepartement, um die ihm obliegende Leitungs- und Koordinationsfunktion wahrnehmen zu können. Kleinere Stäbe bestehen auch in den einzelnen Departementen. Für weitere Fragen betreffend die Organisation der Exekutive sowie betreffend die Departementsstrukturen kann auf die Darstellung der Reformmöglichkeiten im Rahmen der Botschaft betreffend die Totalrevision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes verwiesen werden.

3.1.4. Das Verhältnis von Regierung und Parlament: Die Modalitäten von Misstrauensvotum, Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung

Das Bestehen einer nicht nur anfänglichen, sondern *dauerhaften Vertrauensbeziehung* zwischen Regierung und Parlament gehört zum Wesenskern des parlamentarischen Regierungsmodells. Zum Kernbestand der institutionellen Regeln eines parlamentarischen Systems gehören dementsprechend die Regelung der *Vertrauensfrage* und des *Misstrauensvotums* sowie die Regelung der Modalitäten einer *Parlamentsauflösung*.

Die Abstimmungsniederlage bei einem Misstrauensvotum oder einer Vertrauensfrage bildet den typischen, gewollten, mithin systemimmanenten Anlass zur *unfreiwilligen vorzeitigen Demission* der Regierung. Es können aber auch mannigfache äussere Faktoren, die nicht unmittelbar mit der Niederlage in einer förmlichen Vertrauensabstimmung zusammenhängen, einen - gleichsam "ausserordentlichen" - Regierungsrücktritt bewirken, so etwa auch die Niederlage in einer blossen Sachabstimmung⁵⁵. Dies lässt sich durch rechtliche Regelungen schwerlich verhindern. Ein parlamentarisches System, das "gut funktionieren" will, muss diesem Umstand Rechnung tragen, vorzugsweise dadurch, dass die Bildung einer neuen Regierung nicht an zu hohe Anforderungen geknüpft wird, so dass ein allfälliges Interregnum leicht und rasch überwunden werden könnte.

3.1.4.1. Misstrauensvotum

Der Misstrauensantrag ist das *Mittel der Opposition*, während der laufenden Legislaturperiode die Regierung zur Demission zu zwingen. Bei stabilen Verhältnissen bleibt ein Misstrauensantrag der Opposition wirkungslos, dies zumindest was die *unmittelbaren* Wirkungen anbelangt. Praktische Bedeutung kann das Misstrauensvotum etwa bei einem sich abzeichnenden Zerfall der Regierungsmehrheit erlangen sowie als Mittel der parlamentarischen Unmutskundgebung.

Unter den Modalitäten, die es festzulegen gilt, stehen die folgenden im Vordergrund:

- Zur Behandlung eines Misstrauensantrages ist - in Anlehnung an die Regelung betreffend die Wahl des Bundespräsidenten als Regierungschef - die *Vereinigte Bundesversammlung* zuständig.

⁵⁵ In einem parlamentarischen System schweizerischen Zuschnitts ist namentlich an Abstimmungsniederlagen der Regierung an der Urne zu denken. - Zur Praxis des Regierungsrücktritts in verschiedenen parlamentarischen Systemen eingehend VON BEYME (Anm.5.), 623 ff.

dig. Der Misstrauensantrag richtet sich formell gegen den Bundespräsidenten, seine Wirkungen erstrecken sich aber auf das Regierungskollegium als ganzes, zumal die Niederlage anlässlich des Misstrauensvotums nicht nur zur Demission des Regierungschefs führt, sondern auch automatisch das Mandat der weiteren Regierungsmitglieder beendet (*kollektive Verantwortlichkeit* der Regierung; vgl. Ziff. 3.1.2.).

- Was das erforderliche Mehr anbelangt, so ist - im Interesse der Wahrung einer gewissen Regierungsstabilität und zur Vermeidung "zufälliger" Niederlagen - das Erfordernis des *absoluten* Mehrs der *Parlamentsabgeordneten* ins Auge zu fassen. Entbehrlich erscheint es aus heutiger schweizerischer Perspektive, den Erfolg des Misstrauensvotums an das *zusätzliche* Erfordernis zu knüpfen, dass zugleich ein Nachfolger für den unterliegenden Bundespräsidenten gewählt wird (sog. "konstruktives" Misstrauensvotum nach deutschem Vorbild), auch wenn die Zeit des Interregnums gewisse Risiken in sich birgt. Diese Gefahren lassen sich durch verschiedene Massnahmen minimieren, so etwa namentlich dadurch, dass die interimistische Führung der Regierungsgeschäfte durch die unterlegene Regierung zugelassen wird, dass die Bildung einer Minderheitsregierung nicht übermässig erschwert wird (vgl. Ziff. 3.1.1.3.) und dass der Regierung die Parlamentsauflösung ermöglicht wird, dank welcher die Wählerschaft ihre Rolle als Schiedsrichter ausüben kann (Ziff. 3.1.4.3.).
- Um die Regierung nicht einer permanenten Flut von Misstrauensanträgen auszusetzen, ist nach dem Vorbild gewisser parlamentarischer Systeme daran zu denken, gewisse *verfahrensmässige Hürden* aufzurichten (z.B. Mindestzahl von Abgeordneten als Antragsteller; Sperrfrist für die Einreichung eines neuen Antrags durch die nämliche politische Gruppierung oder Begrenzung auf eine maximale Zahl von Misstrauensanträgen pro Parlamentssession oder Legislaturperiode).
- Um die Position der Regierung zu stärken, ist die *offene Abstimmung* der geheimen vorzuziehen.

Zu dieser Grundvariante lassen sich zahlreiche weitere, auf die Anforderungen eines schweizerischen parlamentarischen Systems ebenso gut zugeschnittene Varianten denken, welche dem "Spiel" der politischen Kräfte je unterschiedliche Akzente verleihen werden.

Denkbar wäre es etwa, die Entscheidung über einen Misstrauensantrag nur einer Kammer zuzuweisen oder aber eine getrennte Abstimmung in beiden Kammern durchzuführen (Erfordernis des "doppelten" Vertrauens, so dass zum Sturz der Regierung die Niederlage in einer der Kammern ausreicht; oder aber Erfordernis eines "doppelten" Erfolgs in beiden Kammern für die Regierungsgegner). Bei der Festlegung des erforderlichen Mehrs können die Anforderungen herabgesetzt werden (z.B. absolutes Mehr der Stimmenden), dies allerdings nur um den Preis einer stärkeren

Gefährdung der Regierungsstabilität und einer Erschwerung der Bildung einer neuen Regierung. Umgekehrt kann, wie schon erwähnt, im Interesse erhöhter Regierungsstabilität ein "konstruktives" Misstrauensvotum vorgesehen werden. Im weiteren besteht ein Gestaltungsspielraum bei der Ansetzung der verfahrensrechtlichen Hürden. Schliesslich kann sogar der Verzicht auf eine ausdrückliche rechtliche Verpflichtung des Bundespräsidenten (beziehungsweise der Regierung) zur Demission erwogen werden; denn der politische Druck dürfte im Falle einer Niederlage ohnehin stark genug sein, um diesen Schritt in der Regel unausweichlich zu machen.

Die Wahl des neuen Bundespräsidenten und die Einsetzung der neuen Regierung richten sich nach dem vorne erörterten Verfahren. Nicht auszuschliessen ist, dass sich bei der Neukonstituierung der Regierung dieselben Parteien (auch in derselben personellen Konstellation) zu einer erneuten und erneuerten Koalition zusammenfinden und dass sogar der neue Regierungschef identisch mit dem abgelösten ist. Jede gegenteilige Regelung, die eine solche *renaissance* der abgewählten Regierung verhindern wollte, würde letztlich zu unannehmbaren Ergebnissen führen - dies zumal dann, wenn sich keine realistische Regierungsalternative zeigt - oder aber zu Norm-Umgehungen. Auf die Möglichkeit, einen Misstrauensantrag gegen einzelne Regierungsmitglieder zu richten, ist aus den bereits dargelegten Gründen (vgl. Ziff. 3.1.2.2.) zu verzichten.

3.1.4.2. Vertrauensfrage

Die Vertrauensfrage ist in parlamentarischen Systemen typischerweise das *Druckmittel der Regierung*, um ihre Vorlagen bei unsicheren Mehrheitsverhältnissen - schwach ausgeprägte Fraktionsdisziplin, Minderheitsregierung, Vorlage, die im Regierungslager umstritten ist, usw. - im Parlament "durchbringen" zu können. Typischerweise tritt die Vertrauensfrage in Verbindung mit einer *Sachfrage* auf, so beispielsweise im Rahmen der Beratung einer Gesetzesvorlage oder bei der Behandlung des Budgets. Die Vertrauensfrage ist rechtlich, zumindest aber politisch mit der Sachfrage verknüpft. Denkbar ist es aber auch, die Vertrauensfrage losgelöst von einer konkreten materiellen Fragestellung zuzulassen, so dass die Regierung die Geschlossenheit der Parlamentsmehrheit (oder auch die Zerrissenheit der Opposition) "abstrakt" demonstrieren kann. Daneben kann die Vertrauensfrage bei einer Einsetzung der Regierung ohne eigentliche Parlamentswahl zur erstmaligen Überprüfung der Mehrheitsverhältnisse und zur parlamentarischen Legitimierung der neuen Regierung oder des Regierungsprogramms dienen. Diese erste Vertrauensabstimmung im Nachgang zur Einsetzung der Regierung könnte - so man dies vorsieht - auch als obligatorische ausgestaltet sein (vgl. Ziff. 3.1.1.3.).

Die Ansetzung der Vertrauensabstimmung sollte - im Interesse einer Stärkung der Position des Regierungschefs - vorzugsweise in der *Kompetenz des Bundespräsidenten* liegen, nicht in derjenigen der Gesamtregierung. Denn es geht in der Vertrauensabstimmung um das Schicksal der *von ihm* gebildeten und angeführten Regierung. Denkbar wäre es immerhin auch, die Beschlussfassung dem Regierungskollegium zu überantworten, das aber nur auf Antrag des Regierungschefs entscheiden darf.

Als Druckmittel der Regierung kann die Vertrauensfrage naturgemäss nur wirksam werden, wenn der Bundespräsident bzw. die Regierung offen oder unausgesprochen *mit dem Rücktritt droht* für den Fall, dass die Abstimmung negativ ausgeht. Diese Drohung soll bewirken, dass sich die Abgeordneten des Regierungslagers in der Abstimmung geschlossen hinter die Regierung (und deren Gesetzesvorlage oder Budgetantrag) stellen und dass sich - insbesondere im Falle einer Minderheitsregierung - darüber hinaus auch die Opposition oder Teile davon zumindest zu einer Stimmenthaltung "durchringen". Die Drohung mit dem Regierungsrücktritt - und damit das Stellen der Vertrauensfrage - stösst ins Leere, wenn die allfällige Niederlage ohne weitere Konsequenzen bleibt. Die Regierung muss ernstlich und ersichtlich bereit sein, bei einem negativem Ausgang der Abstimmung auch wirklich zu demissionieren. Eine eigentliche rechtliche Verpflichtung zum Rücktritt braucht allerdings nicht statuiert zu werden.

Die Rücktrittsbereitschaft des Bundespräsidenten beziehungsweise der Regierung allein vermag allerdings erfahrungsgemäss die uningeschränkte Unterstützung seitens der Parlamentsabgeordneten des Regierungslagers nicht zu gewährleisten; hinzu kommen muss ein weiteres. Die Drohung mit dem Rücktritt wird namentlich dadurch effektiv, dass dem Parlamentarier, der aus dem Regierungslager "auszuscheren" bereit ist, bei schädlichem Abstimmungsverhalten (Stimmenthaltung oder Stimmabgabe gegen die Regierung) *politische Sanktionen* wegen Verletzung der Fraktionsdisziplin drohen. Noch wirksamer wird die Rücktrittsdrohung, wenn die Regierung die *Auflösung des Parlaments* und die Ansetzung von Neuwahlen beschliessen kann. Um im Interesse der Regierungsstabilität dem Einsatz der Vertrauensfrage optimale Wirkungskraft zu verleihen, ist es deshalb sehr ratsam, dem Bundespräsidenten beziehungsweise der Regierung die Befugnis einzuräumen, im Nachgang zu einer verlorenen Vertrauensabstimmung *das Parlament aufzulösen* und Neuwahlen auszuschreiben (vgl. Ziff. 3.1.4.3.).

Die Auflösung des Parlaments ist zwangsläufig verbunden mit etwelchen Unsicherheiten und Unannehmlichkeiten, nicht nur für die Regierung, sondern insbesondere auch für jeden einzelnen Parlamentarier: Der zum "Ausscheren" aus dem Regierungslager bereite Abgeordnete riskiert nicht nur, sich den Mühen eines neuen Wahlkampfes stellen zu müssen; es droht ihm auch der Verlust

des Parlamentssitzes, zumal er kaum mit der weiteren Unterstützung seiner Partei wird rechnen dürfen.

Eine Abstimmungsniederlage der Regierung und vorgezogene Neuwahlen können nicht nur für die Abgeordneten des Regierungslagers ungelegen kommen, sondern unter Umständen auch die *Oppositionsparteien* in arge politische Verlegenheit bringen; es kann dementsprechend für die Parlamentarier einer Oppositionspartei attraktiver sein, sich in der Vertrauensabstimmung der Stimme zu enthalten oder sich auf die Regierungsseite zu schlagen. Ein positiver Ausgang der Vertrauensabstimmung stärkt zwar der Regierung in der Regel den Rücken; doch kann es für die Opposition oder Teile der Opposition gleichwohl vorteilhafter sein, nicht zu obsiegen, um die Übernahme von Regierungsverantwortung in einem ungünstigen Zeitpunkt vermeiden zu können oder um einer sich abzeichnenden Niederlage anlässlich der umgehend stattfindenden Neuwahlen zum Parlament aus dem Wege zu gehen.

Es liegt nach dem Gesagten auf der Hand, dass sowohl in bezug auf das Ansetzen einer Vertrauensabstimmung als auch in bezug auf das Obsiegen der Regierung keine hohen Anforderungen gestellt werden sollten. Die Vertrauensfrage soll gewonnen sein, wenn die Regierung in der Abstimmung das *relative* Mehr der *Stimmenden* erlangt. Auf gesetzliche Einschränkungen, etwa hinsichtlich Zeitpunkt und Häufigkeit der Vertrauensfrage, sollte verzichtet werden. Der Einsatz dieses Instruments soll im politischen Ermessen des Bundespräsidenten (beziehungsweise der Regierung) liegen. Die *offene* Stimmabgabe ist der geheimen vorzuziehen.

In Anlehnung an die Zuständigkeitsregelung für die Wahl des Bundespräsidenten und für das Misstrauensvotum und angesichts der grossen Bedeutung der Frage läge es an sich nahe, die Abstimmung über die Vertrauensfrage in die Zuständigkeit der *Vereinigten Bundesversammlung* zu legen. Diese Zuständigkeitsregelung hätte allerdings zur Folge, dass über die mit der Vertrauensfrage verknüpfte Sachfrage ausserhalb des ordentlichen parlamentarischen Verfahrens (wie es sich heute präsentiert) entschieden werden muss; der Ständerat als eigenständige politische Kraft könnte von Fall zu Fall ausgeschaltet werden. Dementsprechend drängt es sich auf, die Abstimmung über die Vertrauensfrage, soweit sie im Zusammenhang mit einer Sachfrage steht, nur in der jeweils beratenden Kammer anzusetzen. Theoretisch denkbar wäre es immerhin, diese Herabstufung des Ständerates bewusst in Kauf zu nehmen und das Prinzip der Gleichwertigkeit der beiden Kammern im Interesse der Durchsetzungskraft der Regierung partiell ausser Kraft zu setzen. Die Einzelheiten der Regelung bedürften so oder so einer vertieften Untersuchung, wobei der Praktikabilität der Vertrauensfrage grosse Aufmerksamkeit zu schenken wäre.

3.1.4.3. Parlamentsauflösung

In einem schweizerischen parlamentarischen Regierungssystem empfiehlt es sich, dem Bundespräsidenten (beziehungsweise dem Bundesrat) im Interesse der Stabilisierung des Regierungssystems die Befugnis zur *vorzeitigen Aufzulösung des Parlaments* einzuräumen. Das Instrument der Parlamentsauflösung gehört in den parlamentarischen Systemen zu den *traditionellen* Mitteln der Exekutive. Typischerweise steht die Befugnis zur Parlamentsauflösung formell dem Staatsoberhaupt zu; praktisch gesehen ist es allerdings oftmals der Antrag der Regierung, welcher den Ausschlag gibt. Die Parlamentsauflösung gehört nicht nur zur traditionellen Ausstattung parlamentarischer Regierungssysteme; sie ist vielmehr - wie die Praxis zahlreicher Systeme zeigt - ein wichtiges, die Funktionstüchtigkeit des Regierungssystems erheblich förderndes *Gegenstück* zur Möglichkeit des Parlaments, die Demission der Regierung herbeizuzwingen.

Die verfahrensrechtlichen Hürden für eine Auflösung des Parlaments sind in den ausländischen Systemen unterschiedlich hoch; auch erfüllt die Parlamentsauflösung unterschiedliche Funktionen. In Grossbritannien etwa ist sie nicht an besondere Voraussetzungen geknüpft, und es ist faktisch der Premierminister, der über das Instrument verfügt. Die vorzeitige Parlamentsauflösung dient hier der regierenden Mehrheit vornehmlich als Instrument, um die anstehenden Neuwahlen in einem möglichst günstigen Zeitpunkt abhalten zu können; das Instrument kommt dementsprechend des öfters zum Zuge. In anderen Systemen ist die Parlamentsauflösung an besondere Voraussetzungen geknüpft; oder sie steht weniger ausgeprägt zur Disposition der Regierung. Hier kommt der vorzeitigen Parlamentsauflösung oft nur eine geringe praktische Bedeutung zu. Dies heisst aber nicht, dass in solchen parlamentarischen Systemen ohne weiteres auf die Auflösungsbefugnis verzichtet werden könnte. Das "Drohpotential", das mit dem Recht der Exekutive zur Parlamentsauflösung verbunden ist, bildet eine wesentliche, ja in gewisser Hinsicht notwendige Ergänzung im Kräftefeld der parlamentarischen Vertrauensmechanismen. Fehlt das Instrument der Parlamentsauflösung (oder gerät sie praktisch ausser Gebrauch, so dass sie höchstens ein "stumpfes" Drohmittel darstellt), so erhöht sich die Gefahr der Regierungsinstabilität, ja die Regierung kann im schlimmsten Fall durch das Parlament geradezu "lahmgelegt" werden, wie das Beispiel der III. und IV. Republik in Frankreich illustriert⁵⁶.

In einem schweizerischen parlamentarischen Regierungssystem sollte die Befugnis - wie bereits erörtert (vgl. Ziff. 3.1.3.) - dem *Bundespräsidenten* oder allenfalls dem Regierungskollegium zustehen, das auf Antrag des Bundespräsidenten entscheidet. Allerdings sollte der Einsatz der

⁵⁶ Vgl. vorne Ziff. 2.2.2.

"scharfen" Waffe der Parlamentsauflösung nicht gänzlich in das politische Ermessen des Bundespräsidenten oder des Bundesrates gestellt werden. Um einem möglichen Missbrauch seitens der Regierung vorzubeugen⁵⁷ und um auch dem Parlament und seiner Arbeit eine gewisse Stabilität zu verleihen, drängt es sich auf, das Parlamentsauflösungsrecht gewissen Beschränkungen zu unterwerfen. Der Bundespräsident (beziehungsweise die Regierung) sollte von dieser Befugnis nur *im Anschluss an eine verlorene Vertrauensabstimmung* Gebrauch machen können, bei einer Niederlage anlässlich eines *Misstrauensvotums* also beziehungsweise bei einer Niederlage in einer Abstimmung über die *Vertrauensfrage*.

Zu erwägen wäre im weiteren auch, der Regierung darüber hinaus bei der Bestimmung des *Zeitpunkts* für die ordentlichen *Parlamentsneuwahlen* einen gewissen Spielraum zuzugestehen; dies etwa indem festgelegt wird, dass die Neuwahlen *spätestens* vier Jahre nach den letzten Wahlen anzusetzen sind.

Ein Verzicht auf die Parlamentsauflösungsbefugnis der Regierung könnte allenfalls dann in Betracht gezogen werden, wenn die Anforderungen an den Erfolg eines Misstrauensantrags hoch sind ("konstruktives Misstrauensvotum") und wenn - im Falle der Vertrauensfrage - die Drohung mit dem Regierungsrücktritt in der Staatspraxis auch ohne die "Waffe" der Parlamentsauflösung ihre (indirekten) Wirkungen hinreichend entfalten kann.

3.1.4.4. Weitere Aspekte der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung

Enge Beziehungen zwischen Regierung und Parlament bestehen in parlamentarischen Systemen auch deshalb, weil das *Parlament* traditionellerweise als *Rekrutierungsbasis* für die Mitglieder der Regierung (einschliesslich Staatssekretäre) dient. Ob in einem parlamentarischen System im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament die *personelle Gewaltentrennung* durchgeführt ist, spielt angesichts der sich ohnehin einstellenden Aktionseinheit von Regierung und Parlamentsmehrheit eine eher untergeordnete Rolle. Die Mehrzahl der ausländischen Systeme kennt keine solche Beschränkung. Damit ist nicht nur für das einzelne Regierungsmitglied eine gewisse Absicherung für den Fall eines "unfreiwilligen" Ausscheidens aus der Regierung oder für den Fall einer

⁵⁷ In ausländischen parlamentarischen Systemen geht - wie bereits erwähnt - der Beschluss betreffend die Parlamentsauflösung vielfach formell (wenn auch nicht immer materiell) vom Staatsoberhaupt aus und nicht unmittelbar von der Regierung oder vom Regierungschef. Daraus resultiert eine gewisse Filterwirkung. Diese Filterwirkung fehlt in einem schweizerischen parlamentarischen System, wenn auf ein spezifisches Staatsoberhaupt verzichtet wird (vgl. Ziff. 3.1.1.1.).

Demission des Bundespräsidenten während laufender Legislaturperiode gegeben; die Vereinbarkeit von Regierungs- und Parlamentsmandat erleichtert es der Regierung auch, ihre Politik im Parlament verständlich zu machen und durchzusetzen.

In Anlehnung an die bisherige Rechtslage kann in einem schweizerischen parlamentarischen System durchaus an der Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und Regierungsamt festgehalten werden, wie dies auch einige andere parlamentarische Regierungssysteme vorsehen; dies allenfalls im Sinne einer Regelung, wonach bei Berufung eines Parlamentariers in die Regierung dessen Parlamentsmandat ruht und vorübergehend durch einen Nachrückenden ausgeübt wird. Das Fallenlassen der Unvereinbarkeit könnte indessen ebenfalls in Betracht gezogen werden.

3.2. Flankierende Massnahmen

Der Übergang vom gegenwärtigen schweizerischen Regierungssystem zu einem parlamentarischen System, wie es eben skizziert wurde, bedeutet offenkundig, dass von einigen eingelebten institutionellen Grundregelungen der Bundesverfassung Abschied zu nehmen ist. Die feste Amtsdauer der obersten Behörden wird aufgegeben. Der Bundesrat unterliegt nunmehr auch während laufender Legislaturperiode der Drohung, abgesetzt zu werden. Der Grundsatz der Gleichrangigkeit aller Regierungsmitglieder wird durchbrochen.

Bei diesen bedeutsamen Änderungen wird es freilich nicht sein Bewenden haben können. Strebt man mit dem Wechsel zu einem parlamentarischen Regierungssystem zugleich den Übergang zu einem "bipolaren" Konkurrenz- oder einem konkurrenzgeprägten Koalitionsmodell an (entsprechend der einleitend dargelegten Prämisse, vgl. Ziff. 1. am Ende), so reicht die *blosse* Regelung von Misstrauensantrag, Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung nicht aus. Beschränkt man sich auf die Normierung dieser Instrumente, so wird sich aller Voraussicht nach - zumindest kurz- bis mittelfristig - trotz Systemwechsel eine Regierungsweise einstellen, die sich kaum erheblich von der gegenwärtigen unterscheidet. Hauptverantwortlich dafür dürften vor allem die *direkt-demokratischen Volksrechte* sein, dies infolge der bekannten konkordanzfördernden Wirkungen, die insbesondere vom fakultativen Gesetzesreferendum ausgehen. Aber auch andere Faktoren können die Etablierung eines "gut funktionierenden" konkurrenzgeprägten Systems behindern. Angesichts des gegenwärtig sehr breitgefächerten schweizerischen Parteiensystems wird sich das *Gegenspiel* von *Regierungslager* und *starker Opposition*, welches für das "bipolare" Konkurrenzmodell, aber auch für das Koalitionsmodell essentiell ist, nicht einstellen können; denn die Opposition dürfte unter den gegenwärtigen Bedingungen zu sehr zersplittert sein, um sich als eine

reale Alternative zur regierenden Mehrheit präsentieren zu können. In den beiden Räten herrschen zudem, bedingt durch die Art der Zusammensetzung der Kammern und das jeweilige Wahlrecht, recht unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse. Hält man am Prinzip der Gleichrangigkeit der beiden Parlamentskammern fest, so wird sich das angestrebte Gegen- und Wechselspiel von Regierung und Opposition nicht einstellen oder nur unter sehr erschwerten Bedingungen. Die Chancen der verschiedenen Parteien, an der Regierung beteiligt zu werden, wären gemessen an der heutigen parteipolitischen Zusammensetzung der Kammern ungleich verteilt. Umgekehrt kommen bestimmte Parteien aufgrund ihrer "überproportionalen" Vertretung im Ständerat von vornherein kaum als Oppositionsparteien in Betracht.

Um dem parlamentarischen System ein konkurrenziales Gepräge zu verleihen, aber auch um das "gute Funktionieren" des Systems nicht zu gefährden, ist daher auch die Modifikation weiterer grundlegender Elemente des gegenwärtigen schweizerischen politischen Systems - im Sinne *flankierender Massnahmen* - ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Im Vordergrund stehen dabei folgende Anliegen und Möglichkeiten (welche Rechtsänderungen auf Verfassungsstufe erfordern):

- Modifikation des *Wahlrechts* im Sinne einer Neuregelung, welche der Zersplitterung des Parteiensystems entgegenwirkt und eine Konzentration im Parteiensystem fördert oder gar herbeizwingt (Ziff. 3.2.1.);
- Modifikationen im System der *direkt-demokratischen Volksrechte* im Sinne einer Abschwächung der konkordanzfördernden Wirkungen, dies vorab im Bereich des fakultativen Gesetzesreferendums (Ziff. 3.2.2.);
- Überdenken des Prinzips der *Gleichrangigkeit* der beiden Parlamentskammern (Ziff. 3.2.3.).

Zu erwägen sind auch gewisse weitere flankierende Massnahmen ausserhalb der eben genannten Bereiche (Ziff. 3.2.4.). Es braucht wohl nicht besonders betont zu werden, dass sich auch mit ausgeklügelten flankierenden Massnahmen ein konkurrenzgeprägtes System nicht "machen" und erzwingen lässt. Die flankierenden Massnahmen können günstige Voraussetzungen dafür schaffen, mehr nicht.

Zieht man den Übergang zu einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen Regierungssystem ernsthaft in Erwägung, so sind unausweichlich *zentrale Errungenschaften* des schweizerischen Bundesstaatsrechts, der *acquis suisse* gewissermassen, in Frage gestellt, zumindest in ihrer jetzigen Ausgestaltung. In diesem Abschnitt wird vorerst nur zu erörtern sein, welche flankierenden Massnahmen im Falle eines Systemwechsels ergriffen werden müssten, damit sich ein "gut funktionierendes", konkurrenzial ausgerichtetes parlamentarisches Regierungssystem schweizerischen Zuschnitts etablieren kann. Dadurch soll das Feld vorbereitet werden, um die *Grundsatzfrage* nach der *Wünschbarkeit eines Systemwechsels* beantworten zu können (Ziff. 4.). Die folgende Darstel-

lung kann sich auf die Erörterung einiger Probleme und Konsequenzen prinzipieller Natur beschränken, die ein Systemwechsel nach sich zieht. Im wesentlichen wird es darum gehen, die Frage nach dem Anpassungsbedürfnis zu klären (Frage nach dem "ob"), und weniger darum, die Frage nach den Modalitäten einer zweckmässigen Neuregelung im einzelnen zu prüfen (Frage nach dem "wie"). Eine ausführlichere Untersuchung einzelner Fragen würde denn auch den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen.

3.2.1. Notwendigkeit einer Änderung des Wahlrechts?

Die modernen parlamentarischen Systeme bauen auf das Vorhandensein von politischen Parteien. Das praktische Funktionieren des Systems wird dementsprechend entscheidend geprägt durch das zugrundeliegende *Parteiensystem*. Im klassischen "bipolaren" Konkurrenzsystem sind es zwei "grosse" Parteien; in Mehrparteiensystemen sind es mehrere Parteien, die sich in wechselnder Zusammensetzung zu Koalitionen (oder gar zu "Allparteienregierungen") zusammenfinden.

Das Parteiensystem wiederum, wird, wie die Erfahrung zeigt, nicht nur durch die soziologischen und politischen Strukturen der Bevölkerung, sondern auch massgeblich durch das *Wahlssystem* beeinflusst, nach welchem die Parlamentswahlen auszurichten sind. Durch entsprechende Ausgestaltung des Wahlrechts kann daher eine Strecke weit auf die "Parteien-Landschaft" Einfluss genommen, etwa die Parteienvielfalt oder die Parteienkonzentration gefördert werden. Als mögliche Optionen für die Ausgestaltung der Parlamentswahlen sind zu nennen:

- die *Majorzwahl in Einerwahlkreisen* mit Erfordernis des relativen Mehrs im ersten Wahlgang (britisches Modell) oder des absoluten Mehrs im ersten, des relativen Mehrs im zweiten Wahlgang (französisches Modell);
- die *Majorzwahl in Wahlkreisen mit mehreren* Parlamentssitzen (ähnlich den Regierungsratswahlen und den Ständeratswahlen in vielen Kantonen);
- das *Proporzsystem*, "rein" oder "moderiert", mit oder ohne Sperrklauseln;
- ein *gemischtes Wahlssystem* mit Majorz- und Proporzelementen (Mischform).

Die Wahl nach dem *Majorzsystem*, insbesondere nach dem britischen Modell mit nur einem Wahlgang, führt im allgemeinen zu einer - im Konkurrenzsystem erwünschten - Verengung des Parteienspektrums auf wenige Parteien. Eine *reine Proporzwahl* führt demgegenüber tendenziell zu einem weitgefächerten, aufgesplitterten Parteiensystem. Koalitionen unter (zwei oder) mehreren regierungswilligen und -fähigen Parteien (Koalitionsmodell) sind dann unausweichlich. Je breiter das Parteienspektrum ist, desto schwieriger gestaltet sich im allgemeinen die Regierungsbildung. He-

terogene Regierungsbündnisse und Koalitionen aus einer Vielzahl von Parteien unterschiedlicher *couleur* gefährden - unter den institutionellen Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems - die Regierungsstabilität erheblich. Durch Verknüpfung der Proporzwahl mit Majorzelementen oder durch Sperrklauseln (in Anlehnung etwa an die deutsche 5%-Klausel) kann einer allzu weitgehenden Parteienzersplitterung im Parlament entgegengewirkt werden. In beiden Grundmodellen spielt im weiteren namentlich auch die Wahlkreiseinteilung ("Wahlkreisgeometrie") eine bedeutsame Rolle: Grösse und geographische Verteilung der Wahlkreise beeinflussen sowohl im Majorz- als auch im Proporzsystem die Wahlchancen der Parteien entscheidend und beeinflussen somit auch die Entwicklung des Parteiensystems.

Das geltende schweizerische Wahlrecht sieht für die *Wahl in den Nationalrat*, von der hier schwergewichtig die Rede sein wird, das *Proporzsystem* vor, das aber rechtlich und faktisch durch gewisse Majorzelemente angereichert ist. Zum einen erhält die Wahl durch die Möglichkeit des Kumulierens und des Panaschierens eine gewisse *Persönlichkeitskomponente*. Zum andern ergeben sich aufgrund der heutigen Wahlkreisgeometrie mit den Kantonen als Wahlkreisen (Art. 73 BV) *faktische Sperrwirkungen*, die in rund zwanzig Kantonen einer Sperrklausel von 10 % entsprechen. Durch eine Vielzahl von Faktoren - erhebliche kantonale und regionale Unterschiede in den Parteienstärken, Möglichkeit von Listenverbindungen, Fehlen einer Sperrklausel auf *nationaler* Ebene - wird diese Sperrwirkung allerdings stark gemildert. Das Spektrum der in der Bundesversammlung vertretenen Parteien ist denn auch - mit zur Zeit mehr als einem Dutzend verschiedenen Parteien und neun Fraktionen - als ausgesprochen vielfältig zu bezeichnen.

Um einem schweizerischen parlamentarischen Regierungssystem eine *konkurrenzgeprägte Note* verleihen zu können, ohne zugleich das "gute Funktionieren" aufs Spiel zu setzen, dürfte es - im Lichte ausländischer Erfahrungen - erforderlich sein, eine gewisse Konzentration im Parteiensystem zu begünstigen, wenn nicht sogar durch aktive Massnahmen auf der Ebene des Wahlrechts zu fördern. Zwar wäre es unter heutigen schweizerischen Gegebenheiten wohl durchaus möglich, einigermassen homogene und stabile Regierungskoalitionen zu "schmieden". Doch stünde einer solchen Koalitionsregierung in aller Regel eine stark *zersplitterte*, ausserordentlich *heterogene* Opposition gegenüber. Das für ein konkurrenzgeprägtes parlamentarisches System essentielle Gegen- und Wechselspiel von Regierung und Opposition wäre erheblich beeinträchtigt. Zwar vermöchten diesfalls wohl die direktdemokratischen *Volksrechte* eine gewisse Oppositions- und *Kontrollfunktion* gegenüber der Regierung zu übernehmen. Damit wäre allerdings die hier gestellte Aufgabe, ein "gut funktionierendes" System mit *konkurrenzstärkender* Note einzurichten, nicht gelöst; denn bekanntlich entfalten die direktdemokratischen Volksrechte - zumindest in ihrer heutigen Ausgestaltung - erhebliche konkordanzfördernde (Neben-) Effekte (vgl. Ziff. 3.2.2.).

Bejaht man für die Schweiz die Wünschbarkeit des Übergangs zu einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System, so erweist sich also - im Interesse des "guten Systemfunktionierens" - eine Modifikation des Nationalrats-Wahlrechts als *erforderlich*. Dies bedeutet nicht, dass das Wahlrecht einer "Radikalkur" unterzogen werden müsste und die Rückkehr zu einem Majorzsystem an die Hand zu nehmen wäre, wie es in der Schweiz bis ins Jahr 1918 gegolten hat⁵⁸. Man kann durchaus am *Grundsatz der Proporzwahl* festhalten. Doch wären einige weitreichende Änderungen zu erwägen, so etwa die Modifikation der überkommenen Wahlkreiseinteilung (nach Kantonen) oder die Einführung einer *landesweiten* Sperrklausel oder die Besetzung einer gewissen Anzahl Sitze nach dem Majorzsystem. Bei einem allfälligen Wechsel zu einem parlamentarischen Regierungssystem könnte hinsichtlich der Wahlrechtsreform an Vorarbeiten angeknüpft werden, die in anderem Zusammenhang geleistet wurden⁵⁹.

Ein Konzentrationsprozess im Parteienspektrum müsste übrigens nicht gleichbedeutend sein mit einer Verarmung und Verödung der politischen Landschaft. An die Stelle der Parteienvielfalt dürfte, zumindest eine Strecke weit, die *innerparteiliche* Vielfalt treten; das *Interessen-clearing* verlagert sich teilweise vom Parteiensystem in die Parteien hinein. Damit steigt naturgemäss das Interesse, die *innerparteiliche* Demokratie sicherzustellen und zu optimieren. Eine Belebung des politischen Prozesses und eine Relativierung der "Parteienstaatlichkeit" ergibt sich auch aus den direktdemokratischen Volksrechten, soweit man diese in einem schweizerischen politischen System weiterhin zulassen kann und will (vgl. Ziff. 3.2.2.).

Ob auch am Wahlmodus für den Ständerat Änderungen vorgenommen werden müssten, hängt davon ab, welche Funktion man der zweiten Parlamentskammer in einem parlamentarischen System schweizerischen Zuschnitts zuweisen will. Davon wird noch zu sprechen sein (Ziff. 3.2.3.). Zu denken ist etwa an eine Porporzwahl, in der sich potentielle Koalitionspartner auf gemeinsame Kandidaten oder gemeinsame (allenfalls verbundene) Listen einigen.

58 Der Wechsel zu einem Majorzsystem allein bildet im übrigen noch keine Garantie für eine starke Parteienkonzentration, wenn man die historischen Wurzeln und die ausgesprochen grossen regionalen Unterschiede des Parteiensystems bedenkt und den heutigen Ausgangspunkt mit seiner ausgeprägten Parteienvielfalt in Rechnung stellt. - Bei einem System mit zwei Wahlgängen (französisches Modell) besteht im weiteren in der Schweiz eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass sich regional unterschiedliche, heterogene Wahlbündnisse bilden, die der Bildung einer homogenen Koalitionsregierung hinderlich sein können.

59 Vgl. etwa den Bericht der Studienkommission zur Prüfung von Reformvorschlägen für die Wahl des Nationalrates und das Stimmrechtsalter, Bern 1972.

3.2.2. Notwendigkeit einer Anpassung (oder Abschaffung) direktdemokratischer Volksrechte ?

3.2.2.1. Allgemeines: Grundsätzliche Vereinbarkeit von parlamentarischem System und direktdemokratischen Volksrechten?

Im Brennpunkt der aktuellen Diskussion um die Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems in der Schweiz steht zweifellos die Frage nach der "Vereinbarkeit" eines Systemwechsels mit den bestehenden direktdemokratischen Volksrechten, insbesondere der (Verfassungs-) Initiative und dem fakultativen (Gesetzes-) Referendum⁶⁰.

In den bestehenden parlamentarischen Regierungssystemen konzentriert sich die Beteiligung der Bürgerschaft am politischen Entscheidungsprozess auf die *Parlamentswahlen*. Eine solche Beschränkung ergibt sich nicht zwingend aus dem "Wesen" des parlamentarischen Systems. In zahlreichen parlamentarisch regierten Staaten sind im Zusammenhang mit zentralen Fragen des Gemeinwesens Volksbefragungen von der Verfassung ausdrücklich vorgesehen, so beispielsweise die Beteiligung der Bürgerschaft an wichtigen aussenpolitischen Entscheidungen, die Beteiligung an der Verfassungsgebung (in Italien z.B. in Gestalt eines fakultativen Verfassungsreferendums) oder die Beteiligung an der Gesetzgebung aufgrund eines Referendums, das von den Behörden ausgelöst wird (so z.B. in Dänemark, wo eine qualifizierte parlamentarische Minderheit einen Volksentscheid herbeiführen kann). Das *italienische* Regierungssystem kennt sogar - wie bereits erwähnt (vgl. Ziff. 2.2.4.) - ein durch Stimmberechtigte ausgelöstes Gesetzesreferendum besonderer Art (abrogatives Referendum). *De iure* besteht mithin offenkundig kein unlösbarer Konflikt zwischen der parlamentarischen Regierungsweise und den direktdemokratischen Volksrechten.

Es ist umgekehrt nicht zu übersehen, dass eine Koexistenz von parlamentarischer Regierungsweise und direktdemokratischen Volksrechten das "gute Funktionieren" des Regierungssystems insgesamt erheblich beeinträchtigen kann. Wird die *Wählerschaft* als *zusätzliche Entscheidungsträgerin* in Sachfragen ins Spiel gebracht, so erfährt der politische Entscheidungsprozess unweigerlich eine grundlegende Wandlung. In einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System ist die Regierungsstabilität permanent in Frage gestellt. Auch kann sich ein erheblicher "Konkordanzdruck" einstellen, der das "gute Funktionieren" eines *konkurrenzgeprägten* parlamentarischen Systems nicht minder gefährdet. Der Einfluss der direktdemokratischen Instrumente macht sich nicht nur, ja

⁶⁰ Vgl. z.B. die Debatte vom 2. Juni 1992 im Nationalrat betreffend die beiden parlamentarischen Initiativen *Vollmer* und *Jaeger* (Amtl. Bull. NR 1992, S. 741 ff.).

wahrscheinlich nicht einmal in erster Linie, direkt bemerkbar (d.h. wenn die Stimmberechtigten effektiv zur Sachentscheidung an die Urne gerufen werden). Einschneidend sind vor allem die vielfältigen *indirekten Wirkungen*, welche von direktdemokratischen Volksrechten ausgehen ("Drohpotentiale" sowie entsprechende Vorwirkungen auf den Gang der Gesetzgebung und auch bereits auf das Aushandeln von Koalitionsvereinbarungen und Regierungsprogrammen). Die Skepsis gegenüber einer Verknüpfung von parlamentarischer Regierungsweise und direktdemokratischen Volksrechten ist denn auch verbreitet.

3.2.2.2. Beeinträchtigung des "guten Funktionierens" einer konkurrenzgeprägten Praxis

Im hier interessierenden Kontext ist allerdings nicht die allgemeine Frage nach der grundsätzlichen Vereinbarkeit von parlamentarischem System und direktdemokratischen Volksrechten zu erörtern, sondern eine viel *konkretere* zweistufige Fragestellung:

- *Beeinträchtigen* die direktdemokratischen Volksrechte - genauer: in ihrer *aktuellen schweizerischen* Gestalt - das "gute Funktionieren" eines schweizerischen parlamentarischen Systems - genauer: eines Systems, dessen Praxis konkurrenzgeprägt ist⁶¹ - *in übermässiger Weise* ? Und wenn diese Frage bejaht wird:
- Welche Anpassungen sind im Interesse des "guten Funktionierens" vorzunehmen ?

Die Fragen können hier nicht erschöpfend erörtert und abschliessend beantwortet werden. Zwar wurden in ausländischen Systemen gewisse Erfahrungen mit Volksbefragungen und Volksrechten gesammelt; diese Erfahrungen können freilich - angesichts der weitreichenden Unterschiede - nur sehr bedingt als Beurteilungshilfe herangezogen werden. Schweizerische Erfahrungen fehlen. Im übrigen bestehen hinsichtlich des anzulegenden Bewertungsmassstabs Unsicherheiten: Nach welchen Kriterien ist zu beurteilen, ob Beeinträchtigungen *übermässig* sind ? Welche Beeinträchtigungen können gerade noch - ohne Schaden für das "gute Funktionieren" des Systems in langer Sicht - in Kauf genommen werden ?

Trotz dieser methodischen Schwierigkeiten darf man aufgrund der nachstehenden Überlegungen annehmen, dass das gegenwärtige schweizerische System der Volksrechte das "gute Funktionieren" eines *konkurrenzgeprägten* parlamentarischen Regierungssystems mit grosser Wahrscheinlichkeit *in hohem Masse beeinträchtigt*. Zum einen *erschweren* die Volksrechte, namentlich das Gesetzesreferendum, die Verwirklichung einer *kohärenten Regierungspolitik*, an der die regierenden Parteien - nach der Logik eines parlamentarischen Systems - während laufender Legislaturpe-

61 So die Prämisse, vgl. Ziff. 1. am Ende.

riode sowie insbesondere bei den nächsten Parlamentswahlen gemessen werden. Die Regierung sieht sich mitunter in einen "Zweifrontenkrieg" versetzt. Schon bei bloss gelegentlichem Einsatz von Gesetzesreferendum oder Volksinitiative ist es für die Regierung sehr schwierig, die politische Agenda nach ihren Vorstellungen, die in Regierungsprogramm oder Koalitionsvereinbarung niedergelegt sind, zu bestimmen. Schon dies allein kann zu erheblichen Spannungen innerhalb einer Koalition führen und Regierungskrisen auslösen. Ueberdies steht der im Parlament unterlegenen Opposition mit dem fakultativen Gesetzesreferendum heutiger Prägung ein äusserst wirksames Instrument zur *Blockierung der Regierungspolitik* zur Verfügung. Es wird einer einigermaßen schlagkräftigen Opposition recht leicht gemacht, eine Regierungsvorlage an der Urne zum Scheitern zu bringen und das - in den Koalitionsverhandlungen sorgfältig austarierte - Regierungsprogramm nachträglich einzelfallweise zu durchkreuzen und dadurch den Keim für Streit und Zwistigkeiten innerhalb der Regierungskoalition zu legen. Die Opposition ist dabei nicht einmal gezwungen, eine konkrete Alternative zu präsentieren. Es droht eine für die Regierungsvorlage fatale *Kumulierung von heterogenen Neinstimmen*, zumal die Wahrscheinlichkeit nicht gering ist, dass der "Volkszorn" gegenüber den Behörden, der zu unserer politischen Kultur gehört und als Ausdruck ihrer Lebendigkeit gilt (NEIDHART), sich anlässlich der Urnenabstimmung über eine Regierungsvorlage entlädt⁶². Diesfalls die verbleibenden Regelungs- oder Handlungsalternativen auszumachen, ist eine delikate Angelegenheit; neue Vorschläge müssen in einem mühsamen Prozess erarbeitet werden, in welchem das für die Regierungsstabilität so wichtige Verhältnis zwischen den Koalitionspartnern erheblichen Spannungen ausgesetzt sein kann. Unklar wird auch bleiben, wie eine Abstimmungsniederlage der Regierung beziehungsweise der regierenden Parteienkoalition zu deuten ist: Als blosse Sachkritik? oder als Misstrauenskundgebung gegenüber der Regierungspolitik insgesamt, wie die Opposition behaupten wird? Nicht jede Abstimmungsniederlage an der Urne wird ohne weiteres als Fundamentalkritik und als Anlass für die Demission der Regierung oder die Auflösung des Parlaments zu deuten sein, ebensowenig wie jede Niederlage der Regierung im Parlament. Vorprogrammiert ist auch der Streit darüber, wie ein Nein an der Urne zu interpretieren ist. Dem "guten Funktionieren" eines konkurrenzorientierten parlamentarischen Systems erwächst daraus eine schwere Hypothek.

Zum ändern geht von den Volksrechten, namentlich vom fakultativen Gesetzesreferendum in seiner jetzigen Ausgestaltung, anerkanntermassen ein beträchtlicher *Konkordanzdruck* aus, der langfristig zur Einbindung aller "referendumsfähigen" Kräfte in die Regierungsverantwortung tendiert: Denn es bestehen kaum Anreize, "minimale" Koalitionen zu bilden; vielmehr spricht alles

62 Anders als für den einzelnen Parlamentarier bleibt es für den einzelnen Stimmberechtigten weitgehend folgenlos, wenn er gegen "seine" Regierung stimmt, die er noch anlässlich der Wahlen unterstützte. - Das Phänomen entfaltet in heutiger Zeit eine verstärkte Wirkung, weil die traditionellen Parteibindungen der Stimmbürgerschaft merklich abgenommen haben.

dafür, sich in formellen oder informellen grossen Koalitionen zusammenzufinden, um das "Referendumsrisiko" zu minimieren. Diese faktischen Wirkungen laufen dem Anliegen, ein *konkurrenzgeprägtes* parlamentarisches System einzurichten (vgl. Ziff. 1. am Ende), diametral entgegen.

Insoweit darf es als wahrscheinlich bezeichnet werden, dass die *direktdemokratischen Volksrechte* in ihrer unveränderten gegenwärtigen *Ausgestaltung* die Etablierung einer einigermaßen stabilen konkurrenzgeprägten Regierungspraxis üblichen Zuschnitts stark beeinträchtigen, wenn nicht verhindern werden. Es kann immerhin auch nicht von vornherein gänzlich ausgeschlossen werden, dass sich trotz alledem eine besondere Spielart des *Konkurrenzmodells* - eine helvetische Variante gleichsam - einstellt. In einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System tritt die Regierung - viel ausgeprägter als in unserem gegenwärtigen Regierungssystem - in einer *Partéirolle* auf. Vermag die Regierung im Abstimmungskampf "vernünftige" Vorlagen unter Einsatz ihres ganzen Prestiges gut zu verteidigen, so werden ihr die Stimmberechtigten, deren Mehrheit ja der Regierung an die Macht verholfen hat, die Gefolgschaft wohl kaum ohne weiteres verweigern wollen⁶³. Es ist mithin *theoretisch* möglich, dass sich ein konkurrenztaugliches System etabliert, in welchem sich das - zwar vielleicht über längere Zeit, aber nicht dauerhaft gleich zusammengesetzte - Regierungslager einer *doppelten* Opposition gegenübersteht: zum einen der eher zersplitterten, jedenfalls nicht im üblichen Ausmass geschlossenen, *permanenten* parlamentarischen Opposition, die von Zeit zu Zeit einen Regierungswechsel (Wechsel in der Koalition) auszulösen vermag, zum andern der *punktuellen* direktdemokratischen Opposition.

In diesem Sinne darf man die direktdemokratischen *Volksrechte* in ihrer *gegenwärtigen schweizerischen Ausprägung*, namentlich das fakultative Gesetzesreferendum, in einem parlamentarischen Regierungssystem, das konkurrenzgeprägt sein will, als *Fremdkörper* bezeichnen; fallweise können sie sich zu einem empfindlichen "Störfaktor" entwickeln, der die Regierungsstabilität erheblich gefährden kann⁶⁴.

63 Denkbar ist auch, dass es der Regierung (beziehungsweise der Parlamentsmehrheit) gelingt, einen gewissen Druck aufzusetzen, indem die Abstimmungsfrage mit einer Art "Vertrauensfrage" verknüpft wird. Allerdings ist ein derartiges Vorgehen heikel und kann sich als kontraproduktiv erweisen. Die adäquate Reaktion auf eine Abstimmungsniederlage an der Urne wäre im übrigen weniger die Demission der Regierung als vielmehr die *Auflösung des Parlaments*, da der Konflikt ja zwischen Stimmberechtigten und Parlamentsmehrheit besteht - eine Konstellation übrigens, die dem heutigen schweizerischen Verfassungsrecht nicht ganz fremd ist, aber bisher ohne praktische Bedeutung geblieben ist (vgl. Art. 120 BV: Im Falle des Volksmehrs - bei gleichzeitig fehlender parlamentarischer Mehrheit - für eine Totalrevision der Verfassung sind die beiden Räte - und damit auch der Bundesrat, vgl. Art. 96 BV - neu zu bestellen).

64 Diese "Störfaktor"-Wirkung der direktdemokratischen Volksrechten kann übrigens im Interesse der Verwirklichung des Allgemeinwohls in gewissen Konstellationen auch sehr er-

Damit ist die zweite Frage nach den *Massnahmen* aufgeworfen, die zu ergreifen wären, um den aller Voraussicht nach übermässigen Beeinträchtigungen einer "guten konkurrenzgeprägten Praxis" zu begegnen. In der gegebenen Situation der Unsicherheit und Bewertungsnot stehen *drei Optionen* im Vordergrund:

- Entweder man lässt die direktdemokratischen Volksrechte *unverändert* bestehen. Die dysfunktionalen Wirkungen werden in Kauf genommen. Da dies mit grosser Wahrscheinlichkeit zur Folge haben wird, dass sich kein "gut funktionierendes" Koalitions- oder Konkordanzsystem etabliert, sondern ein - auf sehr viel breiterer Basis beruhendes - Konkordanzsystem, ist nach "konkurrenzfördernden" Korrekturen auf *anderen Handlungsfeldern*, etwa im Bereich des Wahlrechts oder des Zweikammersystems, Ausschau zu halten. Dies dürfte ein sehr unsicherer, jedenfalls aber beschwerlicher und langer Weg sein.
- Oder die Beteiligung der Stimmberechtigten an der politischen Willensbildung wird im wesentlichen auf die *Parlamentswahlen* beschränkt. Eine solche *Verabschiedung des fakultativen Gesetzesreferendums* und möglicherweise auch der Volksinitiative dürfte allerdings gegenwärtig und künftig kaum mehrheitsfähig sein. Die Einführung und Erweiterung der direktdemokratischen Volksrechte hat sich bisher als irreversibler Vorgang erwiesen. Der Verlust all der unbestreitbaren Vorzüge, welche Gesetzesreferendum und Volksinitiative bieten, wäre auch in der Tat ein hoher, ein zu hoher Preis für einen Systemwechsel. Hinzu kommt, dass die Verabschiedung der direktdemokratischen Volksrechte allein eine konkurrenzgeprägte Regierungspraxis nicht zu gewährleisten vermag; weitere Massnahmen wären auch diesfalls erforderlich.
- Oder aber es wird - eventuell schrittweise - versucht, die direktdemokratischen Volksrechte so zu *modifizieren*, dass sich ihre *dysfunktionalen Effekte* in einem vertretbaren Rahmen bewegen. Diese Option dürfte im Vordergrund stehen. Die dabei zu lösende *Hauptaufgabe* ist wohl unstrittig die - allenfalls schrittweise - *Modifikation des fakultativen Gesetzesreferendums* (auf die sich die nachfolgenden ersten Überlegungen im wesentlichen beschränken werden).

Das *modifizierte Gesetzesreferendum* muss zwei Randbedingungen des parlamentarischen Regierungssystems Rechnung tragen:

- Zum einen soll das Gesetzesreferendum keine übermässige Gefahr für die *Stabilität der Regie-*

wünscht sein: Das fakultative Gesetzesreferendum verunmöglicht es, dass Regierungslager und Opposition sich gänzlich ungehindert zu Allianzen finden, welche zulasten des Gemeinwohls gehen. Mit Hilfe der Volksinitiative lassen sich politische Fragen thematisieren, welche weder vom Regierungslager noch von der Opposition aufgegriffen werden.

rung darstellen (Verhinderung einer "überproportionalen" Stärkung der Opposition, Korrektur der rein "destruktiven" Ausgestaltung des Referendums, mit der keine Alternative aufzeigt werden muss).

- Zum andern darf das Gesetzesreferendum - anders als heute - nicht einen übermässigen "Konkordanzdruck" auslösen, der langfristig zu einer Einbindung aller "referendumsstarken" Gegenkräfte in die Regierungsverantwortung führt.

Im folgenden sollen einige mögliche Lösungsansätze, die auch kombiniert werden können, einer groben Sichtung unterzogen werden.

Zunächst ist an eine Erhöhung der *verfahrensmässigen Hürden* für das Zustandekommen des fakultativen Gesetzesreferendums zu denken (Erhöhung der Unterschriftenzahl, Verkürzung der Sammelfrist usw.). Die "konkordanzfördernden" Wirkungen des Referendums lassen sich dadurch zwar in einem gewissen Ausmass reduzieren, aber nicht beseitigen. Zu erwägen sind auch erhöhte Anforderungen an den Erfolg eines Referendums in der Volksabstimmung (Erreichen eines bestimmten Quorums⁶⁵).

In Betracht zu ziehen ist im weiteren die *Umgestaltung* des Gesetzesreferendums in Richtung eines "konstruktiven" Referendums, wie es in der jüngeren staatspolitischen Diskussion in verschiedenen möglichen Ausgestaltungen erörtert wird. Der Grundgedanke des konstruktiven Referendums besteht darin, dass die Träger des Referendums nicht einfach nur die vom Parlament verabschiedete Vorlage bekämpfen, sondern zugleich eine Alternativregelung präsentieren. Mit einer entsprechenden Umgestaltung des heutigen Referendums könnte versucht werden, das charakteristische Gegen- und Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition gewissermassen in die Abstimmungsfrage hinein zu "verlängern", die den Stimmberechtigten vorgelegt wird. Gegenüberzustellen sind dementsprechend die im Parlament erfolgreiche Vorlage des Regierungslagers und die von der (parlamentarischen oder ausserparlamentarischen) Opposition formulierte Alternative⁶⁶. Die Opposition wird so gezwungen, ihre Position klar zu definieren und anlässlich der nächsten Wahlen

65 Vgl. etwa die Quorumsbestimmung in § 42 der dänischen Verfassung, wonach eine Vorlage der Regierung nur abgelehnt ist, wenn die Mehrheit der Stimmenden, jedoch *mindestens 30 % sämtlicher Stimmberechtigten* gegen die Vorlage gestimmt haben. - Möglich wäre es auch, den Erfolg des Referendums vom Erreichen einer bestimmten minimalen Stimmbeteiligung abhängig zu machen.

66 Denkbar wäre es auch (und im Interesse der Wahrung der Volksrechte vielleicht sogar ratsam), der *Parlamentsmehrheit* die Befugnis einzuräumen, zu einzelnen umstrittenen Fragen den Stimmberechtigten Varianten zu unterbreiten. Das Regierungslager tritt so in einen direkten Dialog mit den Stimmberechtigten; sie vermag der Opposition den Wind aus den Segeln zu nehmen; der Regierung dürfte es eher gelingen, ihr Gesicht und ihren Bestand auch dann zu wahren, wenn die von ihr vorgeschlagene Hauptvariante an der Urne keine Mehrheit findet.

vor der Wählerschaft die Verantwortung für ihre Lösung zu übernehmen; die parlamentarische Opposition wird sich deshalb um einen "verantwortungsvollen" Umgang mit dem Referendum bemühen. Die Stimmberechtigten spielen eine Art Schiedsrichterrolle. Die Unwägbarkeiten und Gefahren des diffusen Nein können so erheblich verringert werden. Ein gewisser "Konkordanzdruck" würde freilich auch hier bestehen bleiben. Auch bliebe offen, welche Konsequenzen eine Abstimmungsniederlage der Regierung hat⁶⁷. Und es müsste wohl das Gesetzesreferendum herkömmlichen Zuschnitts verabschiedet oder zumindest sein praktischer Einsatz erheblich erschwert werden, etwa durch eine wesentliche Erhöhung der verfahrensmässigen Hürden im Vergleich zum "konstruktiven" Referendum.

Erwogen werden kann auch die *Umgestaltung* des fakultativen Gesetzesreferendums zu einem *nachträglichen, resolutiven* Referendum, das erst zum Einsatz gelangt, wenn die vom Parlament verabschiedete Vorlage bereits eine gewisse Zeit in Kraft steht. In diesem Lösungsansatz nähert sich das Gesetzesreferendum dem italienischen Modell des abrogativen Referendums. Kombiniert mit dem Grundgedanken des "konstruktiven" Referendums lässt sich ein direktdemokratisches Instrument einrichten, das Züge der Gesetzesinitiative trägt. Die Schiedsrichterrolle der Stimmbürgerschaft dürfte durch diese Umgestaltung des Gesetzesreferendums eine andere Akzentsetzung erfahren. Politische Prestigefragen und Rivalitäten zwischen Regierung und Opposition werden zwar im Abstimmungskampf gewiss eine beträchtliche Rolle spielen; doch in den Vordergrund rücken dürfte im allgemeinen eher die spezifische Sachfrage nach Qualität und Bewährung der getroffenen Lösung. Allerdings kann die Abstimmung auch in dieser Referendumsvariante gleichwohl zu einer eigentlichen Vertrauensfrage für oder gegen die Regierung aufrücken oder hochgespielt werden.

Ausser Betracht fallen dürfte hingegen die Umgestaltung des Gesetzesreferendums zu einem blossen *Behördenreferendum*. Die Ansetzung einer Volksabstimmung durch die *Parlamentsmehrheit* verleiht dem Referendum die Züge eines bestätigenden Plebiszits. Eine entsprechende Umgestaltung des Referendums dürfte kaum mehrheitsfähig sein; zu sehr entfernt man sich mit dieser Möglichkeit, welche überdies heikle politisch-praktische Fragen aufwirft, vom Grundgedanken des Gesetzesreferendums klassischen schweizerischen Zuschnitts. Nicht empfehlen dürfte es sich

⁶⁷ Konsequenter als ein Regierungsrücktritt ist wohl die Auflösung des Parlaments, da ja ein Konflikt besteht zwischen parlamentarischer Mehrheit und Wählerschaft; dieser Konflikt ist sinnvollerweise durch Neuwahlen beizulegen. Dem Bundespräsidenten oder dem Bundesrat (vgl. Ziff. 3.1.3.) müsste eine entsprechende Befugnis eingeräumt werden. - Die drohende Parlamentsauflösung kann den "verantwortungsvollen" Umgang der parlamentarischen Opposition mit dem Referendum fördern, zumal dem Sieg in der Referendumsabstimmung keineswegs zwingend ein Sieg (Sitzgewinne, Chance auf Regierungsbeteiligung) in den Neuwahlen nachfolgen muss.

schliesslich auch, das Gesetzesreferendum dahingehend umzugestalten, dass (allein) einer *qualifizierten Minderheit* des Parlaments die Möglichkeit zukommt, das Referendum zu ergreifen, sei es gegen einen Erlass insgesamt, sei es gegen einzelne Vorschriften. Diese Variante erhöht den "Konkordanzdruck" wesentlich und dürfte die Etablierung eines konkurrenzgeprägten parlamentarischen Systems erheblich erschweren.

Alles in allem bestehen einige mehr oder weniger erfolgversprechende Möglichkeiten, das Prinzip der direkten Demokratie mit dem Konkurrenzprinzip zu versöhnen. Auch wenn eine Anpassung des Gesetzesreferendums im Sinne der hier vorgestellten Lösungsansätze verwirklicht wird, bleiben allerdings Unsicherheiten: Wird sich effektiv - wie angestrebt - eine konkurrenzgeprägte Praxis einstellen? Erfährt die Regierungsstabilität keine übermässige Beeinträchtigung? Die Schiedsrichterrolle der Stimmberechtigten wird, indem diese in einem konkurrenzorientierten parlamentarischen Regierungssystem auch zu Sachentscheidungen an die Urne gerufen werden, erheblich erweitert und erhält zwangsläufig eine andere Note. Die Frage nach dem Verhältnis der *spezifischen Schiedsrichterfunktion* des Volkes anlässlich einer Sachabstimmung und der *allgemeinen Schiedsrichterrolle* anlässlich der Wahlen zum Parlament wird stets aufgeworfen sein und von Fall zu Fall auch zu heftigen politischen Kontroversen Anlass geben.

3.2.2.4. (Vorläufiger) Verzicht auf weitere Anpassungen

Nicht nur vom fakultativen Gesetzesreferendum, auch von der *Verfassungsinitiative* und den weiteren direktdemokratischen Volksrechten gehen gewisse konkordanzfördernde Wirkungen aus; auch sie sind an sich geeignet, die Regierungsstabilität zu beeinträchtigen. Die indirekten Wirkungen und möglichen Gefährdungen sind aber um einiges geringer als beim fakultativen Gesetzesreferendum heutiger Ausgestaltung. Diese weiteren direktdemokratischen Instrumente, namentlich auch die *Verfassungsinitiative*, könnten wohl bei einem Systemwechsel in einer Anfangsphase - auf Zusehen hin - unverändert beibehalten werden; dies im Wissen um die Gefahr, dass in der politischen Praxis die Versuchung für die Opposition gross sein kann, die *Verfassungsinitiative* als Ersatz für nicht bestehende (beziehungsweise verloren gegangene) Referendumsmöglichkeiten einzusetzen. Die blossе Möglichkeit einer übermässigen Beeinträchtigung des "guten Funktionierens", die sich hier andeutet, rechtfertigt allerdings wohl noch keinen Eingriff in den heutigen Bestand des Initiativrechts (oder allenfalls die Erhöhung der formellen Hürden); dies um so weniger, als die *Verfassungsinitiative* auch in einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen Regierungssystem die wichtige Funktion übernehmen kann, Fragen zu thematisieren, welche im Parlament noch kein oder noch zu wenig Gehör finden.

3.2.2.5. Möglichkeiten der Kompensation ?

Der Übergang zu einem *konkurrenzgeprägten* parlamentarischen System zieht einige substantielle Abstriche am eingelebten und bewährten System der Volksrechte nach sich. Der Abbau gewisser bestehender Referendumsmöglichkeiten ist dabei aller Voraussicht nach *unausweichlich*, wenn man das "gute Funktionieren" des neu zu schaffenden, konkurrenzgeprägten parlamentarischen Systems sicherstellen will. Dieser Preis für den Systemwechsel mag manchem als beträchtlich erscheinen. Nicht ohne Grund gilt ja die schweizerische Ausgestaltung der direkten Demokratie gemeinhin als *Stärke* und nicht als Schwäche des politischen Systems. Und es bedarf wohl allein schon deshalb einiger Kühnheit, sich in diesem Bereich an Reformen heranzuwagen⁶⁸.

Immerhin, gewisse Abstriche bei den Referendumsmöglichkeiten vorzunehmen bedeutet nicht zwingend, dass die einzelnen Bürgerinnen und Bürger eine erhebliche Einbusse in ihren Möglichkeiten erleiden, den Gang der Politik zu beeinflussen. Bei einem Übergang zu einem parlamentarischen System - namentlich zu einem konkurrenzgeprägten - erlangen die *Wahlen ins Parlament* als Entscheidung für bestimmte "politische Programme" eine merklich erhöhte Bedeutung. Der Systemwechsel darf mithin nicht vorschnell mit dem Etikett des Demokratieabbaus versehen werden. Im Unterschied zu heute werden die Wahlberechtigten aller Voraussicht nach nicht nur neu einen gewissen Einfluss auf die *parteilpolitische* Zusammensetzung der Regierung haben, sondern darüber hinaus auch auf die *Bestimmung der Person des Bundespräsidenten* und möglicherweise in gewissem Masse auf die weitere *personelle* Zusammensetzung der Regierung. Auch darf die Tatsache nicht übersehen werden, dass die Stimmberechtigten auf *kantonalen und kommunalen Ebene* - in Fragen, die für den einzelnen oft von ebenso grossem Gewicht sind wie die Angelegenheiten der Bundespolitik - weiterhin über ausgedehnte Volksrechte (und Einflussmöglichkeiten) verfügen werden⁶⁹. Die Umgestaltung des Gesetzesreferendums anlässlich eines Systemwechsels bietet schliesslich auch die Chance, neue Referendumsmöglichkeiten zu erproben, etwa das "konstruktive" Referendum, oder gewisse Annäherungen an die Gesetzesinitiative (vgl. vorne Ziff. 3.2.2.3.).

68 Es zeichnet sich allerdings heute ab, dass eine Anpassung des gegenwärtigen "Systems" der Volksrechte an veränderte Verhältnisse unabhängig von der Frage eines Wechsels im politischen System zu prüfen sein wird.

69 In verschiedenen Kantonen sind die direktdemokratischen Volksrechte zur Zeit im Ausbau begriffen.

Bei aller Ungewissheit dürfte letztlich eines feststehen: Die Frage nach dem Systemwechsel drängt uns dazu, erneut über die erwünschten und unerwünschten Wirkungen und Funktionen der direktdemokratischen Volksrechte nachzudenken: Sollen die Volksrechte in erster Linie auf die Teilhabe der einzelnen Stimmberechtigten an Sachentscheidungen ausgerichtet sein? Sollen die Volksrechte vor allem als Kontrollinstrumente konzipiert sein? Als Kontrollinstrumente, in welchen sich die politische Verantwortlichkeit der staatsleitenden Organe realisiert? Oder sollen die Volksrechte primär ein (weiteres) Instrument der Politikbeeinflussung für die ohnehin schon auf dem politischen Feld agierenden Gruppierungen und Organisationen bilden?

3.2.3. Notwendigkeit einer Modifikation des heutigen Zweikammersystems?

Die parlamentarischen Systeme zeigen grosse Unterschiede hinsichtlich der Befugnisse und der Zusammensetzung der zweiten Parlamentskammer (die in den meisten, aber nicht allen parlamentarischen Systemen vorhanden ist). Eine Beibehaltung des Ständerates in seiner jetzigen Gestalt als gleichberechtigte zweite Parlamentskammer kann die Etablierung eines konkurrenzgeprägten Systems und dessen "gutes Funktionieren" erheblich beeinträchtigen. Einmal weichen die Repräsentationsbasis sowie die parteipolitische Zusammensetzung der beiden Kammern wesentlich voneinander ab. Dies erschwert die Koalitionsbildung merklich und kann zur Bildung relativ breit angelegter Regierungsbündnisse zwingen. Die Herausbildung einer starken, schlagkräftigen Opposition ist diesfalls verunmöglicht. Es drohen überdies sachpolitische Konflikte zwischen den beiden Räten, welche die Regierungspolitik blockieren und die Regierungstabilität gefährden können. Hinzu kommt, dass ein integrales Zweikammersystem heutigen Zuschnitts einen der Hauptvorteile eines konkurrenzgeprägten parlamentarischen Regierungssystems, die Effizienz und Raschheit des Entscheidungsprozesses, zu beeinträchtigen droht.

Freilich braucht man deshalb im Falle eines Systemwechsels nicht auch gleich zur Abschaffung des Ständerates oder zur Verschmelzung der beiden Räte in der Vereinigten Bundesversammlung zu schreiten. In Betracht zu ziehen sind aber gewisse Abstriche an der Gleichberechtigung der beiden Kammern. Im Vordergrund stehen dürfte dabei - angesichts weiterer vorteilhafter (Neben-) Wirkungen - ein Modell, in welchem die beiden Kammern arbeitsteilig zusammenwirken und über gewisse gemeinsame und gewisse je eigene, alleinige Kompetenzen verfügen.

Der Ständerat könnte beispielsweise mit gewissen Prärogativen im Bereich der Aussenpolitik oder der Personalpolitik der Regierung sowie insbesondere im Bereich der gliedstaatenrelevanten Gesetzgebung ausgestattet werden. Umgekehrt könnte dem Nationalrat die "Vorhand" im Bereich

der "gewöhnlichen" Bundesgesetzgebung oder im Budgetbereich überlassen werden, sei es, dass man dem Nationalrat hier gewisse alleinige Entscheidungsbefugnisse einräumt, sei es, dass man dem Ständerat in jenen Fragen nur ein suspensives Veto zugesteht, mit dem er den Nationalrat zu einer zweiten Lesung in Kenntnis der Einwände der Ständekammer zwingen kann.

Im Blick auf die föderalistische Staatsstruktur der Eidgenossenschaft, die auch in einem parlamentarischen Regierungssystem weiterhin zu wahren ist, stellt die Ausgestaltung der zweiten Kammer als eine eigentliche *Vertretung der Kantone* eine weitere interessante Möglichkeit dar⁷⁰. Diese Variante könnte bei einer weiteren Annäherung der Schweiz an Europa an Aktualität und Attraktivität gewinnen; dies allerdings auch unabhängig von einem allfälligen Wechsel des Regierungssystems.

3.2.4. Weitere flankierende Massnahmen?

Neben den hier ausführlicher erörterten flankierenden Massnahmen sind stichwortartig folgende Aspekte hervorzuheben:

Im Interesse des "guten Funktionierens" eines schweizerischen parlamentarischen Systems ist es unerlässlich, auch gewisse Massnahmen im *Bereich des Parlaments* vorzusehen. Im Vordergrund steht die Frage nach einem Ausbau der parlamentarischen Minderheitsrechte, vor allem im Bereich der Aufsichtsbefugnisse; dies um der aus Regierung und Parlamentsmehrheit gebildeten "Aktionseinheit" ein wirksames Gegengewicht entgegenzusetzen. Auch weitere Aspekte einer Parlamentsreform könnten dem "guten Funktionieren" förderlich sein. Eine Aufhebung oder Modifikation des sog. Instruktionsverbots (Art. 91 BV) drängt sich hingegen nicht zwingend auf. Die *Fraktionsdisziplin*, welche für das "gute Funktionieren" eines konkurrenzgeprägten parlamentarischen Systems essentiell ist, beruht auf Sanktionen *politischer*, nicht rechtlicher Natur; insoweit dürfte das Instruktionsverbot nicht unmittelbar tangiert sein⁷¹. Verzichtet werden kann auch auf besondere staatliche Vorschriften betreffend das Aushandeln und den Abschluss von Koalitionsvereinbarungen unter den im Parlament vertretenen Parteien.

Zu erwägen ist ferner ein *Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene*, als Kompensation vor allem für das verringerte "Kontrollpotential" des Parlaments. Nicht zwingend erforderlich dürfte hingegen die Schaffung eines eigentlichen *Staatsoberhaupts* repräsentativer Natur sein.

70 Z.B. nach dem Vorbild des deutschen *Bundesrates*.

71 Vgl. JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in: Kommentar BV, Art. 91, Rz. 6, 9.

Die dem Staatsoberhaupt in anderen parlamentarischen Systemen zustehenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Regierungsbildung und der Parlamentsauflösung können anderen Organen übertragen werden (vgl. Ziff. 3.1.1.).

3.2.5. Erforderliche Rechtsänderungen

Bei der Überführung des schweizerischen Regierungssystems von seinem bisherigen in den künftigen "parlamentarischen" Zustand handelt es sich um einen sehr komplexen, anspruchsvollen Prozess, der zweifellos etwelche praktische Schwierigkeiten bereiten dürfte. Davon soll hier aber nicht die Rede sein (vgl. Ziff. 6.), ebensowenig von der Frage, welche Methode sich am besten für den Systemwechsel eignet. Hinzuweisen ist jedoch, im Sinne eines groben Überblicks, auf die mannigfachen Änderungen am geltenden Recht, welche im Falle eines Systemwechsels vorzunehmen wären.

Auf *Verfassungsstufe* ist eine grundlegende Revision der Bestimmungen über die Bundesbehörden erforderlich. Im Zentrum steht eine Änderung der Bestimmungen über den *Bundesrat*. Betroffen wären insbesondere die Regelungen in den heutigen Art. 95 BV bis Art. 97 BV (keine fixierte Mitgliederzahl, keine fixierte Amtsdauer, Regelung der Abberufung, Ernennung der Minister durch den Regierungschef, Bundespräsident als Regierungschef), Art. 103 BV (Präsidential-, Kollegial- und Ressortprinzip), Art. 105 BV (Bundeskanzlei als Stabstelle des Bundespräsidenten). Im Bereich des *Parlaments* wären namentlich zu ändern: Art. 73 BV (Wahl zum Nationalrat; modifizierter Proporz; Wahlkreiseinteilung), Art. 76 BV (keine starre Legislaturperiode; Auflösung des Nationalrates), Art. 80 ff. BV (Wahlart und Zusammensetzung Ständerat), Art. 84 BV und Art. 89 BV (Verhältnis von Nationalrat und Ständerat), Art. 85 BV (Wahl des Bundesrates), Art. 88 BV (qualifiziertes Mehr für gewisse Beschlüsse) sowie andere mehr. Zu revidieren wären im weiteren die Vorschriften betreffend das fakultative Gesetzesreferendum (Art. 89/89 bis BV), ferner die heutige Regelung der Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 113 BV).

Auf der Ebene des *Gesetzesrechts* stünden die Überarbeitung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (PRG) sowie die Anpassung des künftigen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, jetzt noch VwOG) im Zentrum.

3.3. Mögliche Tendenzen bei einem Wechsel zu einem parlamentarischen Regierungssystem

Welche Auswirkungen wird die erfolgreiche Etablierung eines *konkurrenz*ell ausgerichtetem parlamentarischen Regierungssystems in der Schweiz längerfristig zeitigen? Im gegenwärtigen Zeitpunkt ist es nicht möglich, eine verlässliche Prognose darüber zu stellen. Zum einen müssten verschiedene Fragen vorab noch eingehender geprüft und Optionen getroffen werden. Zum andern aber, und hier zeigt sich eine grundsätzliche Schwierigkeit, ist es kaum möglich abzuschätzen, wie Politiker und Parteien sich in einem neuen Umfeld, mit zum Teil sich erst etablierenden "Spielregeln" verhalten werden. Der Blick auf ausländische Systeme hilft angesichts der Besonderheiten der schweizerischen Ausgangslage nur bedingt weiter. Immerhin können hier - im Lichte gewisser ausländischer Erfahrungen - thesenartig einige *mögliche Tendenzen* aufgezeigt werden.

3.3.1. Mögliche Auswirkungen im Bereich der staatlichen Institutionen

3.3.1.1. Regierung und Regierungsbildung

In einem schweizerischen parlamentarischen System tritt der Bundesrat im politischen Kräftefeld sehr viel ausgeprägter als heute als "*Partei*" auf. Mit dem Systemwechsel verschwindet die gleichsam "überparteiliche" Regierung heutigen Zuschnitts. Auch die einzelnen Mitglieder der Regierung werden vermehrt als Vertreter einer "Parteilinie" identifiziert (und werden entsprechend handeln). Daraus können sich mannigfache Versuchungen ergeben. Eine wirksame politische Kontrolle durch Opposition und Öffentlichkeit erweist sich als um so wichtiger.

Angesichts der gegenwärtigen Parteienstärken ist auf absehbare Zeit nicht mit der "Alleinregierung" einer einzelnen Partei zu rechnen; die Bildung einer Koalition aus zwei oder mehreren "regierungsfähigen" Parteien dürfte unausweichlich sein. Bei der Auswahl der Regierungsmitglieder werden neben parteipolitischen Kriterien weiterhin - auch ohne rechtliche Verpflichtung - *regional-* und *sprachpolitische* Kriterien sowie die Gleichstellung von Frau und Mann eine wichtige Rolle spielen. Im Vorfeld der Regierungseinsetzung werden Koalitionsverhandlungen stattfinden und Koalitionsvereinbarungen abgeschlossen werden. Damit (sowie mit dem daraus hervorgehenden Regierungsprogramm) wird Neuland betreten; denn diese Vorgänge lassen sich nicht mit den heutigen Gesprächen, Arrangements und Begegnungen zwischen den Parteien beziehungsweise zwischen Regierungsparteien und Regierung oder mit der Ausarbeitung der heutigen "Richtlinien der Regierungspolitik" vergleichen. Je nach Absprache zwischen den Regie-

rungsparteien kann eine gewisse (z.B. partei- oder regionalpolitisch motivierte) Rotation, etwa hinsichtlich des Postens des Regierungschefs, vorgesehen sein. Wie auch immer die Kompetenzen zwischen dem Bundesrat, dem Bundespräsidenten und den einzelnen Mitgliedern des Bundesrates verteilt sein werden: Der Bundespräsident wird im "gut funktionierenden" parlamentarischen System unweigerlich eine gewisse Führungsrolle wahrnehmen müssen; der Bundesrat ist ein *geführtes Kollegium*. Der äussere Druck auf die Regierung sorgt überdies - in Verbindung mit den politischen Machtbefugnissen des Bundespräsidenten - für eine verstärkte Einbindung der Regierungsmitglieder in die "Kabinettsdisziplin". Die Homogenität der Regierung nimmt zu. Dies schliesst nicht aus, dass der personelle Wechsel auf den Ministerposten sich beschleunigt und eine gleichsam rollende Erneuerung der Regierungsequipe stattfindet.

Die Regierung und insbesondere der Bundespräsident werden vermehrt an ihrem "Gesamterfolg" gemessen; dies zwingt die einzelnen Mitglieder der Regierung, ihre Tätigkeit verstärkt auf das "Ganze" auszurichten, und wirkt in gewissem Masse der "Departmentalisierung" der Politik entgegen. Allerdings ist eine gegenteilige Entwicklung nicht auszuschliessen: Ein schwacher Bundespräsident vermag die Einheit der Regierung nicht aufrecht zu erhalten; die "Departmentalisierung" nimmt zu. Das politische Gewicht der einzelnen Mitglieder des Bundesrates hängt wohl im wesentlichen davon ab, welchen Spielraum das Regierungsprogramm und der Bundespräsident ihnen zugestehen.

Die Regierungskoalition wird mit der Zeit zwangsläufig gewisse Abnützerserscheinungen zeigen; Parteien, die nicht an der ersten "parlamentarischen" Regierung beteiligt sein werden oder heute für eine Regierungsbeteiligung nicht in Betracht zu kommen scheinen, werden davon profitieren und früher oder später - "Regierungsfähigkeit" vorausgesetzt - eine Chance erhalten, von der "Oppositionsbank" auf die "Regierungsbank" zu wechseln.

3.3.1.2. Verhältnis Bundesrat - Parlament

Das Parlament bewahrt seine vier zentralen Funktionen, die Gesetzgebungsfunktion, die Kreationsfunktion hinsichtlich der Regierung (zumindest des Bundespräsidenten), die Budgetfunktion sowie die Kontrollfunktion. Es ergeben sich allerdings im Vergleich zu heute andere Akzentsetzungen. Bundesrat und Parlamentsmehrheit kooperieren eng miteinander und bilden sehr viel ausgeprägter als bisher eine Aktionseinheit. Die Kooperation der Gewalten ist inhaltlich geprägt durch das *Regierungsprogramm*, welches aus einem oder mehreren Parteiprogrammen und allfälligen Koalitionsabsprachen hervorgeht. Die Entscheidungsprozesse laufen bei "gutem Funktionieren" rascher ab, sowohl auf der Ebene der Regierung als auch im Parlament; die Handlungsfähigkeit der

Regierung ist gestärkt. Sie wird jedoch erheblich geschwächt, sobald die Voraussetzungen und flankierenden Bedingungen nicht vollwertig erfüllt sind. Bundesrat und Parlament (Parlamentsmehrheit) werden durch die Instrumente der Vertrauensfrage, des Misstrauensvotums und der Parlamentsauflösung stärker als bisher zu einer "Schicksalsgemeinschaft" zusammengeschweisst. Dass der förmliche Vertrauensentzug gegenüber der Regierung in der Praxis eines schweizerischen parlamentarischen Systems wahrscheinlich selten sein dürfte, heisst nicht, dass die Instrumente des Misstrauensantrags und der Vertrauensfrage ohne Bedeutung sind. Die Existenz dieser spezifischen Verantwortlichkeitsmechanismen verstärkt den politischen *Einigungsdruck im Regierungslager*. Der politische Preis für das Ausscheren aus der Regierungspolitik ist hoch; es drohen das Auseinanderbrechen der Regierungskoalition, der Regierungsrücktritt oder Neuwahlen. Dementsprechend wird man im Regierungslager um die Wahrung der *Kabinetts- und Fraktionsdisziplin* bemüht sein. Insgesamt ergibt sich eine deutliche Relativierung des klassischen Gedankens der Gewaltenteilung. An die Stelle des Antagonismus von Regierung und Parlament tritt der Antagonismus von Regierung (Parlamentsmehrheit) und Opposition.

3.3.1.3. Rolle der Aktivbürgerschaft

Das zentrale politische Recht des einzelnen Stimmberechtigten ist das Wahlrecht; die Bedeutung von Sachabstimmungen reduziert sich im Vergleich zu heute. Das System der Volksrechte erlebt einen Funktionswandel; der Systemwechsel zwingt zu einem erneuten Überdenken der Aufgaben und Funktionen, welche den politischen Rechten zukommen sollen (vgl. vorne Ziff. 3.2.2.5.). Die Wahlen (und deren Vorfeld) werden noch stärker als bisher zum parteipolitischen Wettbewerb um Wählerstimmen. Der Wähler und die Wählerin entscheiden sich für ein "politisches Programm". Im Wahlkampf wird in stärkerem Masse als bisher die Frage nach der Regierungsbeteiligung im Vordergrund stehen (Koalitionsangebote und -absprachen). Auch dürften die *Parteileader* als potentielle Bewerber um den Posten des Bundespräsidenten im Vorfeld der Wahlen stark in Erscheinung treten. Der Einfluss der Wählerschaft auf Einsetzung und Abberufung der Regierung wächst. Der Ausgang der Wahlen dürfte ein massgeblicher Faktor sein bei der Bestimmung der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates und insbesondere bei der Bestimmung der Person des Bundespräsidenten. Je nach Wahlergebnis und parteipolitischer Konstellation wird allerdings der Wählerwille mehr oder weniger überlagert durch den Einfluss der Parteien. Die Parteien bestimmen die Parteiführer und damit die potentiellen Regierungschefs; die Parteien oder Parteiführungen entscheiden über die Eingehung von Koalitionen sowie über deren inhaltliche Ausgestaltung. Der Wählerschaft kommt aber jedenfalls die nicht unbedeutende Rolle des Schiedsrichters im Konflikt zwischen der aktuellen Regierung (beziehungsweise der regierenden Koalition) und der Opposition zu. Dies hat entscheidende Vorwirkungen auf das Verhalten der

politischen Akteure, namentlich im Vorfeld von Wahlen: Unpopuläre Entscheidungen werden vermieden; es werden Wahlversprechen gemacht und Wahlgeschenke in Aussicht gestellt. Der politische Prozess wird vermehrt dominiert vom kurzfristigen "Denken und Handeln in Legislaturperioden".

3.3.1.4. Parlament und Parlamentsarbeit

Die Parlamentsarbeit wird geprägt sein vom Antagonismus zwischen Regierung und Opposition. Die Oppositionsparteien müssen bestrebt sein, sich mit Blick auf die nächsten Wahlen im Parlament, aber auch in der breiteren Öffentlichkeit als valable Alternative zur aktuellen Regierung beziehungsweise zu einzelnen Koalitionspartnern darzustellen. Eine stärkere Polarisierung in den Parlamentsdebatten ist wahrscheinlich. Die Polarisierung wird allerdings kaum das ganze Spektrum der Parlamentsarbeit erfassen. Der Gegensatz zwischen Regierung und Opposition wird in zahlreichen Bereichen nicht besonders ausgeprägt sein; andere Bereiche eignen sich nicht für die Profilierung der Regierungs- und Oppositionsparteien. Umgekehrt ist nicht auszuschliessen, dass von Fall zu Fall marginale Gegensätze hochgespielt werden. Jedenfalls wird der politische Prozess stärker vom Wettbewerb der politischen Meinungen geprägt sein; dies ist der *Innovationsfähigkeit* des Regierungssystems förderlich.

Der Wechsel zu einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System muss nicht bedeuten, dass das Parlament zu einer blossen "Ratifikationsinstanz" für die andernorts beschlossene Regierungspolitik wird; die Bundesversammlung kann weiterhin "Arbeitsparlament" bleiben. Auch in einem konkurrenzgeprägten System wird die Arbeit in den Parlamentskommissionen wichtig sein, und sie wird zumindest eine Strecke weit ihren eher sachlichen Charakter bewahren können. Eine gegenteilige Entwicklung kann aber nicht ausgeschlossen werden. Insgesamt dürfte der Parlamentsbetrieb eine vermehrte Professionalisierung erfahren, auch wenn der eigentliche Übergang zu einem Berufsparlament aufgrund des Systemwechsels nicht zwingend vollzogen werden muss.

Der Spielraum des *einzelnen Parlamentariers* dürfte beträchtlich enger werden. Die Fraktionen (und auch die Parteien) des Regierungslagers wie der Opposition werden vermehrt *geschlossen* auftreten müssen. Für die Fraktionsführungen dürfte ein merklicher Bedeutungszuwachs resultieren. Die *opinion leaders* der Fraktionen und Parteien werden wohl ausgeprägter als bisher im Rampenlicht stehen. Der einzelne Parlamentarier wird sich voraussichtlich stärker zu spezialisieren haben. Zumindest in den wesentlichen Fragen der Regierungspolitik wird bei knappen Mehrheitsverhältnissen eine *strikte Fraktionsdisziplin* zu wahren sein. Dies bedeutet eine einschneidende Änderung der bisherigen parlamentarischen Praxis. In ausländischen Systemen bieten die Karriere-

chancen, die sich dem einzelnen Parlamentarier bei "engagiertem Wohlverhalten" öffnen (Aufstieg in die Fraktionsführung oder in ein Regierungsamt), einen gewissen Ausgleich. Die Parteiloyalität im Parlament wird auch dadurch gefördert, dass in einem modifizierten Wahlsystem der einzelne Parlamentarier für seine Wiederwahl stärker auf Parteiunterstützung angewiesen ist und dass sein Wahlerfolg in einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen Regierungssystem stärker vom politischen *image* seiner Partei abhängig ist.

3.3.1.5. Rolle der Verwaltung

Wie sich der Übergang zu einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System auf die Rolle der Verwaltung im Gefüge der staatlichen Gewalten auswirken wird, ist schwer vorherzusagen. Nicht auszuschließen ist eine verstärkte Politisierung der Verwaltung, da sie einer Exekutivspitze zuzudienen hat, die im politischen Prozess ausgeprägter als heute eine parteiliche Rolle spielt. In gewissen ausländischen Systemen lässt sich eine Tendenz zur "Abnabelung" der politischen Ebene (Regierungsmitglieder) von der administrativen Ebene feststellen. Nach wie vor wird aber die Verwaltung ein verlässlicher Garant für die *Kontinuität* der Exekutivarbeit jenseits aller Regierungswechsel und tagespolitischen Wechselspiele sein können. Und es lässt sich nicht ausschließen, dass die Verwaltung insgesamt an Einfluss gewinnt.

3.3.1.6. Demokratische Kontrolle

Die Kontrolle der Regierung durch das Parlament ist infolge der parteipolitischen Übereinstimmung von Regierung und Parlamentsmehrheit faktisch eingeschränkt. In der Ausübung der parlamentarischen Obergewalt dürften sich gewisse Akzentverschiebungen ergeben. Die Kontrollfunktion wird im wesentlichen durch die parlamentarische Opposition wahrgenommen werden. Das Parlament dient ihr dabei als öffentliches Forum der Kritik. Zu einem praktisch bedeutsamen parlamentarischen Kontrollinstrument avanciert das Fragerecht (Interpellation), durch dessen Ausübung die Regierung zum öffentlichen Positionsbezug hinsichtlich umstrittener aktueller Fragen gezwungen werden kann. Eine nicht unbedeutende politische Kontrollfunktion kommt sodann der Wählerschaft (Neuwahlen) sowie der Öffentlichkeit (öffentliche Kritik an der Regierungspolitik) zu. Etwas zurücktreten dürfte demgegenüber die Kontrollfunktion der direktdemokratischen Volksrechte. Immerhin weist auch ein umgestaltetes Gesetzesreferendum noch ein erhebliches "Kontrollpotential" auf. Eine Beibehaltung der Volksinitiative in heutiger Gestalt erlaubt es, Themen, die im Parlament übergangen werden oder (noch) zu wenig Gehör finden, auf die politische Traktandenliste zu setzen. Allerdings kann die Volksinitiative die Mechanismen des parlamentarischen Regierungsprozesses (Planungen, Vereinbarungen) in lähmende Fesseln legen.

3.3.1.7. Auswirkungen in föderalistischer Hinsicht und auf Minderheitsanliegen

Der Einfluss der *Kantone* auf die Regierungspolitik auf Bundesebene wird massgeblich davon abhängen, welche Rolle dem *Ständerat* als zweiter Parlamentskammer künftig zugedacht wird. Angesichts einer fest verwurzelten föderalistischen Kultur in der Schweiz ist kaum zu befürchten, dass bei der Regierungsbildung regional- und sprachpolitische Rücksichten zu kurz kommen werden. Nicht ohne weiteres abschätzen lässt sich demgegenüber, wie sich das Bestehen eines parlamentarischen Systems auf Bundesebene langfristig auf die *kantonalen Regierungssysteme* auswirken wird. Rein rechtlich gesehen besteht keine Anpassungsnotwendigkeit. Nicht auszuschliessen ist allerdings, dass sich mit der Zeit ein gewisser indirekter, faktischer Anpassungsdruck einstellen wird, welcher den einen oder anderen Kanton dazu bewegen mag, den Systemwechsel ebenfalls zu vollziehen. Entgegen dem gewohnten föderalistischen Muster ergäbe sich diesfalls ein Veränderungsprozess "von oben nach unten". So oder so wird aber wohl weiterhin an der Tagesordnung bleiben, dass sich auf kantonaler Ebene andere Regierungsbündnisse bilden als auf Bundesebene.

Inwieweit bei der inhaltlichen Festlegung der Regierungspolitik Rücksicht auf *regionale und andere Minderheiten* genommen wird, lässt sich schwer vorhersagen. Parlamentarischen Systemen, zumal den konkurrenzgeprägten, kann eine gewisse Tendenz zur "Zentralisierung" der Politik nicht abgesprochen werden; zudem unterscheidet die parlamentarische Regierungsweise stärker zwischen Gewinnern und Verlierern. Damit erhöht sich auch die Gefahr, dass berechnete Minderheitsanliegen übergangen werden. Angesichts der in der Schweiz fest verwurzelten Respektierung von Föderalismus und Minderheiten ist allerdings kaum zu befürchten, dass Anliegen von Minoritäten künftig rücksichtslos übergangen werden. Im einzelnen wird hier allerdings vieles abhängen von den aktuellen parteipolitischen Konstellationen, von der künftigen Rolle des Ständerates in der Bundespolitik, von der Wählerbasis der Regierungskoalition - letztere kann zur Durchsetzung ihrer Politik auf die Unterstützung von Minoritäten angewiesen sein - und möglicherweise auch von der Ausgestaltung des Wahlrechts. Jedenfalls ist ein Systemwechsel nicht einfach gleichbedeutend mit einer geringeren Rücksichtnahme auf Minderheitsanliegen; im Gegenteil, gewissen Minderheitsanliegen kann sogar ein überproportionales Gewicht erwachsen, so dass eher die Frage nach einem vernünftigen und fairen Ausgleich der Positionen in den Vordergrund rückt. Die eingelebte politische Kultur der Rücksichtnahme dürfte also in Verbindung mit den bestehenden rechtlichen "Schutzwällen" aus heutiger Sicht hinreichend Gewähr dafür bieten, dass Regierung und Parlament mit ihrer Politik nicht zu einer rücksichtslosen Majorisierung von Minderheitsanliegen schreiten.

3.3.2. Mögliche Auswirkungen auf das gesellschaftliche Umfeld des Regierungsprozesses

Die Auswirkungen des Übergangs zu einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System auf das gesellschaftliche Umfeld des Regierungsprozesses sind noch schwieriger abzuschätzen. Auch hier können nur Hinweise auf einige *mögliche Tendenzen* gegeben werden.

3.3.2.1. Parteien

Das Parteienspektrum dürfte sich - wenn flankierende Massnahmen im Bereich des Wahlrechts ergriffen werden - in mittlerer bis längerer Sicht verändern und verengen. Das bisher stark föderalistisch geprägte schweizerische Parteiensystem wird zudem mit grosser Wahrscheinlichkeit einem erheblichen Zentralisierungsdruck ausgesetzt sein; die Gewichte dürften sich zugunsten starker Landesparteien verschieben. Die Parteien werden wie die Fraktionen *geschlossener* auftreten müssen. Die Parteileitungen (und die Fraktionsführungen) werden tendenziell an Einfluss gewinnen; dies zum einen in bezug auf die Festlegung der Regierungspolitik, die im wesentlichen in den naturgemäss von den Parteispitzen beherrschten Koalitionsverhandlungen erfolgt, zum andern aber auch in bezug auf die personelle Zusammensetzung der Regierung. Die Frage der Regierungs- und Koalitionsfähigkeit einer Partei wird in der politischen Diskussion noch stärker als bisher in den Vordergrund gerückt. Ein gewisser Trend zur "Parteienstaatlichkeit" ist zu erwarten. Der politische Prozess wird ausgeprägter als heute Gewinner und Verlierer "produzieren". In einem parlamentarischen System eröffnen sich den politisch Engagierten und Talentierten vermehrte Karrierechancen; der Einstieg in die politische Laufbahn mag daher an Attraktivität gewinnen. Allerdings liegen Aufstieg und Fall in einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen Regierungssystem näher beieinander als in unserem gegenwärtigen System.

3.3.2.2. Interessenorganisationen und Medien

Über den künftigen Einfluss der *organisierten Interessen* lassen sich nur schwerlich generelle Aussagen treffen. Je nach Ausgestaltung der direktdemokratischen politischen Rechte (Umgestaltung des Gesetzesreferendum) wird sich der "Interessendruck" eher in den bekannten oder aber in neuen Kanälen bemerkbar machen. Die Position von Regierung und Verwaltung gegenüber *pressure groups* kann eine gewisse Stärkung erfahren, zumal dann, wenn die Regierungskoalition einer starken, geschlossenen Opposition gegenübersteht und aus Wahlrücksichten gezwungen ist, eine primär wähler- und gemeinwohlorientierte Politik zu betreiben. Umgekehrt kann ein erhöhter Finanzbedarf der Parteien (Wahlkampf) zu gesteigerten Abhängigkeiten führen. Die Anfälligkeit des

einzelnen Parlamentariers gegenüber den Einflussnahmeversuchen von Interessenorganisationen verringert sich tendenziell aufgrund der stärkeren Einbindung in die Parteilinie.

Die Bedeutung der *Medien* im politischen Prozess dürfte aus verschiedenen Gründen zunehmen. Drei Hinweise mögen hier als Illustration genügen. Einmal ist bei einem Systemwechsel eine Zuspitzung des politischen Prozesses auf einzelne herausragende Personen zu erwarten (was allerdings bereits heute einem weitverbreiteten Bedürfnis zu entsprechen scheint). Im Zentrum des nationalen Medieninteresses werden die Person des Bundespräsidenten sowie seine wichtigsten Mitstreiter und Gegenspieler stehen; diese Hauptakteure des parlamentarischen Systems werden sich entsprechend in *Szene* zu setzen wissen. Sodann wird die parlamentarische Opposition nicht nur im Parlament, sondern vor allem auch via die Medien permanent an die *Öffentlichkeit* und die Wählerschaft *appellieren* und die Regierungspolitik angreifen; dies mit dem Ziel, dass sich die Regierung den nächsten Wahlen in einem Popularitätstief stellen muss. Schliesslich besteht die Gefahr, dass die Parteien oder gar die Regierung versuchen, auf die Medien, namentlich die elektronischen, Einfluss zu nehmen.

4. Wünschbarkeit eines Systemwechsels ?

Bereits bei der einleitenden Vorstellung des parlamentarischen Regierungstypus wurde in allgemeiner Weise auf Vorzüge und Schwachstellen dieses Regierungsmodells hingewiesen (vgl. Ziff. 2.3.). Die *Vor- und Nachteile* eines konkurrenzgeprägten *schweizerischen* parlamentarischen Regierungssystems, wie es hier skizziert wurde, sind im wesentlichen ein Spiegelbild dieser allgemeinen Stärken und Schwächen.

4.1. Vorteile eines Systemwechsels

"Gutes Funktionieren" vorausgesetzt, vermag ein schweizerisches parlamentarisches Regierungssystem vielen Anforderungen an ein modernes Gemeinwesen zu genügen⁷².

⁷² Zu den Kriterien und Zielen einer Reform des schweizerischen Regierungssystems vgl. ARBEITSGRUPPE FÜHRUNGSSTRUKTUREN DES BUNDES (AGFB), Zwischenbericht über Abklärungen betreffend die Führungsstrukturen des Bundes. Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform - Modelle des Regierungssystems (vom 23. November 1991), BBl 1992 II 1018 ff., insbesondere 1037 ff. - Im Vordergrund stehen (stichwortartig): Führbarkeit, Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit, Sachkompetenz, Innovations- und Initiierungskapazität, Kommunikations- und Selbstbehauptungsfähigkeit, transparente und menschengerechte Strukturen und Funktionen, Machtbeschränkung, Verantwortlichkeit, Fähigkeit zur Stabilisierung.

- Verkürzte Entscheidungswege und rascher ablaufende Entscheidungsprozesse erlauben den staatsleitenden Organen besser als heute ein *zeitgerechtes* Agieren und Reagieren. Die Regierung ist in der Lage, eine Führungsrolle wahrzunehmen. Die *Handlungsfähigkeit* des Staates auf nationaler wie internationaler Ebene wird entscheidend gefördert. Insgesamt ist rascheres und entschiedeneres Handeln möglich.
- Die Möglichkeit einer *Abberufung* des Bundespräsidenten (bzw. des Bundesrates) und die Möglichkeit eines *von der Wählerschaft erzwungenen Regierungswechsels* verwirklichen den Grundgedanken des *responsible government*. In der schweizerischen Staatspraxis lag der Akzent bislang auf der demokratischen Legitimierung der Regierung bei ihrer *Einsetzung*; der Rücktritt aus dem Regierungsamts wird demgegenüber bisher weitgehend als Sache des einzelnen Amtsinhabers angesehen. In einem parlamentarischen System zeigt sich im Demokratieverständnis ein anderer Akzent. Demokratie meint hier nicht so sehr die Möglichkeit, eine Regierung wählen zu können, als vielmehr, die Regierung in einem demokratischen Prozedere *absetzen* zu können. Die Möglichkeit der demokratischen Abberufung oder Abwahl des Bundesrates macht dabei die weniger ausgeprägte demokratische Legitimierung der einzelnen Mitglieder des Bundesrates wett, die sich je nach der für die Einsetzung der Regierung gewählten Variante ergibt. Die schweizerische Wählerschaft nimmt stärker als bisher eine Art Schiedsrichterrolle wahr; die Wähler gewinnen zusätzlichen faktischen Einfluss auf das Regierungsprogramm und die parteipolitische Regierungszusammensetzung. Es resultiert mithin nicht nur ein *direkterer Verantwortlichkeitszusammenhang* im Verhältnis von Regierung und Parlament, sondern auch im Verhältnis von regierender Mehrheit und *Wählerschaft*.
- Der permanente *parteilpolitische Wettbewerb* kann im Vergleich zu heute die *Innovationsfähigkeit* des schweizerischen politischen Systems stärken. Die parlamentarische Opposition ist gezwungen, konsistente Handlungsalternativen zu entwickeln und prägnant aufzuzeigen. Der Anreiz steigt, Regierung und Regierungspolitik permanent und systematisch nach Fehlern und Schwächen abzusuchen; Fehlentwicklungen werden tendenziell früher erkannt. Im Idealfall wird die Regierungskoalition dazu angespornt, eine aktive Vordenkerrolle zu übernehmen. Daraus dürfte insgesamt eine höhere Transparenz der politischen Positionen resultieren. *Konkurrenzgeprägte* parlamentarische Systeme erweisen sich denn auch in der politischen Praxis als *anpassungs- und erneuerungsfähig*.
- Ein Übergang zum parlamentarischen System würde das Agieren der schweizerischen Regierung auf der internationalen Ebene im Vergleich zu heute in mehrfacher Hinsicht *erleichtern* (höhere Zahl der Regierungsmitglieder; "Angleichung" der Ressorts). Die Beschleunigung des politischen Entscheidungsprozesses schafft zudem günstige Voraussetzungen für die *zeitgerechte* Koordination der nationalen mit der europäischen Gesetzgebung. Im Falle eines Beitritts der Schweiz zum EWR oder zur EG wird eine raschere Bestimmung der *schweizerischen Posi-*

tion in den Gremien des EWR oder der EG möglich. Beim Wechsel zu einem parlamentarischen Regierungssystem wird schliesslich die im Falle eines EG-Beitritts aufgeworfene Frage ohne Mühe zu beantworten sein, wer die Schweiz im *Europäischen Rat* vertreten wird, der die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten vereinigt (Bundespräsident).

- Das konkurrenzgeprägte parlamentarische System eröffnet den einzelnen Akteuren attraktive Entfaltungsmöglichkeiten und erweiterte Karrierechancen. Dies wirkt sich *motivationsfördernd* aus.
- Das verbreitete Bedürfnis nach einer verstärkten "Personalisierung" der Politik wird bei einem Systemwechsel in höherem Masse gestillt werden können.

4.2. Schwächen und Gefahren eines konkurrenzgeprägten Systems

Dem stehen allerdings einige unübersehbare *Gefahren und Schwächen* eines auch noch so ausgeklügelt konstruierten schweizerischen parlamentarischen Systems mit konkurrenzialer Prägung gegenüber:

- Auch wenn alle erdenklichen Massnahmen ergriffen werden, bleibt die Gefahr einer *Instabilität* der Regierung und von Regierungskrisen letztlich doch *stets präsent*. Ein parlamentarisches System mag zwar im Vergleich zum gegenwärtigen schweizerischen System sehr effizient sein, es ist zugleich aber sehr viel *störungsanfällig*; dies gerade in Zeiten des *Umbruchs* und der Krise, wenn die Stabilität des Regierungssystems einer besonderen Belastungsprobe ausgesetzt ist. Eine gewisse Gefahr besteht aber wohl schon bei einem Wandel des Parteiensystems und bei fortschreitender Auflösung der Parteibindungen in der Wählerschaft, wie sie heute auch in der Schweiz zu beobachten ist. Neue "Vetopotentiale" bauen sich plötzlich auf. Die Wechselwähler erlangen ein überproportionales Gewicht. Die Wahlen bringen unklare oder labile Mehrheitsverhältnisse hervor. Die Regierungsbildung ist erschwert. Die Gefahr einer *Blockierung* des - an sich effizienten - Entscheidungsprozesses ist nicht von der Hand zu weisen. Unsicherheit macht sich breit. Die ausländische Erfahrung lehrt, dass in krisenhaften Situationen vielfach der Ruf nach einem starken Staatsoberhaupt erschallt. Oder aber man findet sich zu einer Regierung der "nationalen Einheit" zusammen, in welcher der Konsensgedanke als Leitbild dient.
- Der Wechsel zu einem parlamentarischen System geht unweigerlich mit einer gewissen *Zuspitzung* des Regierungssystems auf die *Person des Bundespräsidenten* einher. Selbst eine starke Führungspersönlichkeit wird sich allerdings in der Schweiz nicht zu einer alleine dominierenden Figur aufschwingen können. Aufgrund der institutionellen und politischen Rahmenbedingungen und im Blick auf das Ziel der Wiederwahl wird der Bundespräsident auf breite Akzeptanz und Ausgleich bedacht sein müssen. Die Gewöhnung an eine mehr oder weniger ausgeprägte Führungsrolle des Bundespräsidenten dürfte mithin - trotz "kollegialer" schweizerischer Tradition -

keine übermässige Mühe bereiten. Probleme bereiten dürfte im Gegenteil die Besetzung des Postens des Regierungschefs mit einer *nicht* hinreichend starken Persönlichkeit, welche die ihr notwendig zukommende Führungsrolle nicht wahrzunehmen vermag. Zwar sind im parlamentarischen System Abberufungsmechanismen eingerichtet. Doch diese werden möglicherweise aus politisch-taktischen Gründen nicht zum Zuge kommen. Die Gefahr, dass Regierung und politischer Prozess zeitweilig "aus dem Ruder laufen", ist nicht von der Hand zu weisen.

- Trotz aller Vorkehrungen ist nicht auszuschliessen, dass in einem schweizerischen parlamentarischen System eine relativ homogene Regierungskoalition einer *heterogenen, zersplitterten*, deshalb *wenig schlagkräftigen Opposition* gegenübersteht und sich keine valablen Alternativen für einen Regierungswechsel oder auch nur für einen Wechsel in der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungskoalition abzeichnen. In einer solchen Situation kann angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Parlament die Frage der demokratischen *Kontrolle der Regierungsmacht* zu einem *ernsthaften Problem* werden. Der Fortbestand direktdemokratischer Volksrechte vermag hierfür nur sehr bedingt einen Ausgleich und Ersatz zu bilden.
- Die rascheren, effizienteren Entscheidungsabläufe, die sich in einem schweizerischen parlamentarischen System etablieren werden, garantieren als solche nicht, dass die Entscheidungen von *hoher Qualität* sind.
- Angesichts der erhöhten Bedeutung der Wahlen wird sich viel ausgeprägter als bisher ein "*Denken in Legislativperioden*" breit machen. Die Kontinuität der Politik ist gefährdet. Der Bundesrat steht unter erhöhtem Erfolgsdruck. Bundesrat und Parlamentsmehrheit werden versucht sein, unpopuläre Entscheidungen zu vermeiden und Wahlgeschenke zu verteilen; auch die Oppositionsparteien werden populäre Wahlversprechen abgeben und bei Erfolg einlösen müssen. Es besteht die Gefahr, dass die Regierungspolitik im Falle häufigerer Regierungswechsel einen "Schlingerkurs" nehmen wird, was gerade in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheiten zu Wohlfahrtseinbussen führen kann.
- Auch wenn Minderheitsanliegen in einem konkurrenzgeprägten schweizerischen System nicht einfach auf der Strecke bleiben werden (vgl. Ziff. 3.3.1. am Ende), so ist doch die *Integrationsfähigkeit* des Systems jedenfalls um einiges herabgesetzt. Der politische Entscheidungsprozess produziert nicht nur Gewinner, sondern im Vergleich zu heute vor allem auch eine grössere Zahl von Verlierern. Damit aber vermag ein parlamentarisches Regierungssystem die wichtige Integrationsaufgabe nur unzureichend zu erfüllen, eine Aufgabe, welche für das gedeihliche Weiterbestehen der Willensnation Schweiz von grösster Bedeutung ist.
- Manchen mag auch als gewichtiger Nachteil erscheinen, dass das schweizerischen politische System vermehrt Züge von "Parteienstaatlichkeit" zeigen wird.

Die Wünschbarkeit eines Systemwechsels ist nicht nur aufgrund der Vorzüge und Schwächen eines konkurrenzgeprägten parlamentarischen Systems zu beurteilen. Von zentraler Bedeutung ist auch, welche *Stärken* des *heutigen* schweizerischen Regierungssystems im Falle eines Systemwechsels *preisgegeben* werden müssten.

Der allfällige Wechsel zu einem parlamentarischen Regierungssystem tangiert zwangsläufig eine Reihe von zentralen *Errungenschaften des schweizerischen politischen Systems*, den *acquis suisse* gewissermassen. Viele bewährte Institutionen, die zwar durchaus verbesserungsfähig sind, aber grundsätzlich erhaltenswert erscheinen, weil sie entwicklungsfähig und zukunftssträftig sind, müssten unausweichlich tiefgreifende Änderungen erfahren. In Frage gestellt und gefährdet sind die *politischen Rechte* heutigen Zuschnitts und namentlich das *fakultative Gesetzesreferendum*, die starke Stellung des demokratisch unmittelbar legitümierten Parlaments im politischen Entscheidungsprozess, die relative Unabhängigkeit des einzelnen Parlamentariers, das heutige Zweikammersystem, das *Kollegialsystem* und die hohe *Stabilität des Regierungsorgans*, das ausgeklügelte, Proporz- mit Majorzelementen verbindende *Wahlsystem* und die *föderalistische Parteienstruktur*. Diesen *acquis suisse* beizubehalten und kreativ weiterzuentwickeln, wird - wie gezeigt - in weiten Bereichen nicht mehr ohne weiteres möglich sein.

In Frage gestellt ist schliesslich im Falle eines Systemwechsels insbesondere auch das *Konsensprinzip* (oder: *Konkordanzprinzip*) heutigen Zuschnitts und Ausmasses. Zwar lassen sich parlamentarisches System und Konkordanzprinzip durchaus miteinander versöhnen (vgl. Ziff 1.). Nicht gelingen kann es dagegen, den Konkordanzgedanken ungeschmälert in ein auf "gutes Funktionieren" ausgerichtetes *konkurrenzgeprägtes* System hinüberzueretten. Mit dem Systemwechsel wird denn auch gerade angestrebt, die breit angelegten, bisweilen langwierigen Aushandlungs- und Konsensfindungsprozesse, die den politischen Prozess bisher prägten, zu reduzieren, ja weitgehend zu ersetzen. Damit aber werden auch die spezifischen Vorzüge beseitigt, welche dem konsensorientierten Entscheidungsprozess allgemein attestiert werden:

- Das Erwägen und "Erdauern" von Lösungen in einem längeren *Prozess der Konsenssuche*, an welchem alle massgeblichen politischen Kreise und interessierten Organisationen beteiligt werden, schafft gute Voraussetzungen für sachgerechte und *qualitativ hochstehende* Entscheidungen. Über den Fragen der institutionellen Reform darf nicht aus dem Blickfeld geraten, dass es eine zentrale Aufgabe des politischen Prozesses ist, überzeugende Problemlösungen zu erzielen. Dass ein parlamentarisches Regierungssystem mit hoher Entscheidungskapazität nicht nur raschere, sondern auch ebenso gute oder qualitativ bessere Entscheidungen hervorzubringen

- vermag, ist nicht erwiesen und - wenn in der politischen Praxis das "Denken in Legislaturperioden" und "in Wahlerfolgen" in den Vordergrund rücken sollte - durchaus fraglich.
- Hinzu kommt, dass breit abgestützte und "erdauerte" politische Entscheidungen im Stadium der Verwirklichung und Durchsetzung im allgemeinen auf weniger Widerstand stossen und wirksamer und nachhaltiger umgesetzt werden können. Dies gilt gerade in einem föderalistischen Staatswesen wie der Schweiz, wo die administrative Verwirklichung (und bisweilen auch die weitere rechtsatzmässige Ausführung) der Bundespolitik vielfach den Kantonen und ihren Verwaltungen obliegt. In einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System hingegen ist die Gefahr nicht gering, dass Entscheidungen zwar in einem raschen Verfahren, aber ohne profunden Blick auf die Vollzugsproblematik ergehen. Auf lange Sicht kann sich auch in einer schnelllebigen Zeit eine gewisse Bedächtigkeit des Entscheidungsverfahrens als Trumpf erweisen.
 - Überlegen ist das Konkordanzprinzip dem Konkurrenzprinzip zweifellos hinsichtlich seiner *Integrationsfähigkeit*, auch dies in langer Sicht ein zentraler Aspekt moderner Staatlichkeit. Das gemeinsame Suchen und Ringen um Lösungen, unter dem Leitmotto des *Kompromisses* und nicht der Konfrontation, fördert das Verständnis für unterschiedliche Betrachtungsweisen und Positionen, löst Lernprozesse aus und schafft ein toleranzberechtigtes politisches Klima, ohne dass deswegen der Wettbewerb der Ideen zum Erliegen kommen müsste.
 - Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass die Konkurrenzdemokratie vor allem auch ein "Kind" der klassischen sozialen und sozialpolitischen Konflikte des 19. und 20. Jahrhunderts ist. An der Schwelle zum 21. Jahrhundert steht das schweizerische politische System vor einer Reihe weiterer grosser Herausforderungen, die grossenteils quer zu jenen tradierten Konfliktlinien liegen, so etwa die komplexen Probleme des Umwelt- und Naturschutzes, die Europafrage, die Migrationsproblematik, die Fragen der internationalen Arbeitsteilung usw. Es ist sehr fraglich, ob die Konkurrenzdemokratie herkömmlichen Zuschnitts adäquate Verfahren zur Bewältigung dieser grundlegenden, teilweise neuartigen Konflikte und Herausforderungen bereithält. Konsens erscheint mehr und mehr als ein knappes, kostbares Gut. Das Konkordanzprinzip und die Instrumente der direkten Demokratie als konsensorientierte, konfliktsparende Verfahren gewinnen daher unter heutigen Bedingungen merklich an Attraktivität. Am Konkordanzgedanken orientierte Lösungsprozesse sind daher nicht zu beseitigen, sondern vielmehr zu pflegen und zu fördern.

Insgesamt erweist sich der Konkordanzgedanke als *modernes*, entwicklungsfähiges Prinzip politischen Handelns, als eine Errungenschaft, auf welche die Schweiz im internationalen Vergleich durchaus mit Stolz blicken darf. Damit soll die gegenwärtige Praxis des Konkordanzprinzips keineswegs beschönigt und idealisiert werden. Die Klagen über die Schwächen der heute gelebten Wirklichkeit sind hinlänglich bekannt. Nach verbreiteter Auffassung ist das heutige Konkordanz-

prozedere träge, bisweilen wenig transparent, und es besteht eine latente Innovationsschwäche. Konkordanz darf nicht zum leeren Ritual erstarren; sie bedarf der kontinuierlichen Pflege und muss stets mit neuem Leben erfüllt werden. Die bestehende Praxis ist in dieser Hinsicht zweifellos noch verbesserungsfähig. Allerdings können diese Schwächen nicht nur mit der "Radikalkur" eines Systemwechsels, sondern auch mit der *organischen Weiterentwicklung* und Verbesserung des Bisherigen behoben werden, etwa durch eine gewisse Straffung von Entscheidungsverfahren. Es erscheint aus heutiger Sicht sinnvoller, zunächst diesen Weg zu erproben, was nicht ausschliesst, dass sich die Reform auch durch Errungenschaften und Erfahrungen konkurrenzgeprägter parlamentarischer Systeme inspirieren lässt.

4.4. Verzicht auf einen Systemwechsel

In sorgsamer Würdigung aller Vor- und Nachteile eines parlamentarischen Systems und in Berücksichtigung der Vorzüge eines konsensorientierten politischen Prozesses gelangt die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass der Übergang zu einem *konkurrenzgeprägten* parlamentarischen System für die Schweiz unter den gegenwärtigen Bedingungen *nicht wünschbar* ist. Dies nicht, weil der Verzicht auf einen Systemwechsel komfortabler wäre oder der Mut dazu fehlte, sondern weil das bisherige konkordanzgeprägte Regierungssystem eine brauchbare und durchaus vielversprechende Basis bildet für eine Reform und Weiterentwicklung unseres politischen Systems.

Auch der Wechsel zu einem Regierungssystem, das zwar mit den charakteristischen Vertrauensmechanismen (Misstrauensvotum, Vertrauensfrage, Parlamentsauflösung) ausgestattet und daher "parlamentarisch" zu nennen ist, das aber zugleich dem *Konkordanzgedanken* breite Entfaltungsmöglichkeiten belässt, erscheint aus den einleitend erwähnten Gründen nicht opportun (vgl. Ziff. 1. am Ende). Für die weiteren Reformschritte ist das *gegenwärtige* schweizerische Regierungssystem zum *Ausgangspunkt* zu nehmen. In den Vordergrund rückt dementsprechend die Frage, ob es im Rahmen der weiterführenden Reformen ratsam ist, *einzelne Elemente des parlamentarischen Systems* in das schweizerische Regierungssystem einzubauen, um den (Effizienz- und Innovations-) Anforderungen an ein modernes politisches System besser genügen zu können.

5. Übernahme einzelner Elemente des parlamentarischen Systems ?

Lehnt man für die Schweiz den Übergang zu einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen Regierungssystem ab, so erscheint es - angesichts der zahlreichen Vorzüge der parlamentarischen Regierungsweise - im Rahmen der gegenwärtigen Regierungsreform gleichwohl prüfenswert, ein-

zelne *erfolgreiche Systemelemente* des parlamentarischen Modells zu übernehmen. Die Vorstellung ist verlockend, auf diesem Wege gewisse Schwächen des gegenwärtigen Regierungssystems durch punktuelle "Eingriffe" ausmerzen zu können, ohne das System als solches aufgeben zu müssen.

Rein "rechtstechnisch" ist der Weg gangbar. Vor überhöhten Erwartungen an eine derartige Rezeption einzelner Systemelemente ist indessen mit Nachdruck zu warnen. Die einzelnen Elemente des parlamentarischen Regierungsmodells, namentlich die zentralen Institute des Misstrauensvotums, der Vertrauensfrage und der Parlamentsauflösung, stehen in einem bestimmten Systemkontext und entfalten ihre als positiv eingestuften Wirkungen nur in einem Netz vielfältiger Interdependenzen mit anderen Systemelementen. Misstrauensvotum, Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung lassen sich nicht isolieren und als solche "verpflanzen": Löst man ein einzelnes Instrument aus dem Systemzusammenhang heraus, so ändert sich seine Wirkungsweise zwangsläufig, und zwar aller Voraussicht nach zum Schaden des spezifischen Gleichgewichts von Parlament und Regierung, wie es sich in der Schweiz ausgebildet hat. Bestenfalls bleibt das "verpflanzte" Institut im fremden Umfeld wirkungslos.

Dies kann am Beispiel der *Vertrauensfrage* illustriert werden. Im Kontext eines parlamentarischen Systems ist die Vertrauensfrage eine Waffe der Regierung, die ihre vollen Wirkungen nur in Verbindung mit der Drohung der Parlamentsauflösung und mit der Fraktionsdisziplin entfalten kann. Isoliert in den gegenwärtigen schweizerischen Kontext übertragen, droht das Instrument der Vertrauensfrage leer zu laufen. Denn das Stellen der Vertrauensfrage, verbunden mit der Rücktrittsdrohung, sichert dem Bundesrat unter heutigen Bedingungen keine Mehrheit im Parlament. Die Stimmabgabe gegen die Regierung dürfte für den einzelnen Parlamentarier weitgehend folgenlos bleiben. Ohne wirksame *politische* Sanktion aber wird die Unterstützung der Regierung zu einer blossen moralisch-psychologischen Verpflichtung. Unter diesen Umständen fehlt aber jeder Anreiz, das riskante Instrument der Vertrauensfrage einzusetzen, es sei denn, das Regierungskollegium wolle die Vertrauensfrage benützen, um ein ungeliebtes Kollegiumsmitglied auszubooten.

Ähnliches lässt sich zum *Misstrauensvotum* ausführen. Im Kontext konkurrenzgeprägter parlamentarischer Systeme stärkt das Instrument des Misstrauensantrags nicht nur das Parlament, das einen Regierungssturz herbeizuführen vermag, sondern auch die Regierung; denn die stets präsente Gefahr des Regierungsturzes und einer nachfolgenden Parlamentsauflösung erzeugt einen erheblichen *Einigungsdruck* auf das Regierungslager, der sich in der Fraktionsdisziplin und in der Geschlossenheit des Auftretens zugunsten von Regierungsvorlagen manifestiert. Misstrauensvotum und Parlamentsauflösung gehören dabei zusammen "wie Kolben und Zylinder einer Maschine"

(LOEWENSTEIN). Isoliert in den gegenwärtigen schweizerischen Kontext übertragen bewirkt das Instrument des Misstrauensvotums hingegen - richte es sich nun gegen die Regierung als solche oder gegen einen einzelnen Bundesrat - eine *einseitige* Stärkung des *Parlaments*, das ohnehin gewichtig ist und schon über mannigfache Einflussmöglichkeiten gegenüber dem Bundesrat verfügt. Das spezifische Gleichgewicht zwischen Regierung und Parlament wird empfindlich gestört. Der Bundesrat wäre schlimmstenfalls den Drohungen und Launen der Parlamentsmehrheit ausgesetzt; seine Handlungsfähigkeit wäre erheblich herabgesetzt und seine Position im politischen Prozess zusätzlich geschwächt (vgl. auch Ziff. 3.1.2.2.). Bei Zulassung des Misstrauensvotums gegen einen einzelnen Bundesrat wird die "Departmentalisierung" auf Regierungsebene noch verschärft. Damit ist wenig gewonnen.

Auch wenn man die beiden Instrumente vereint übernehme, würden sie, in den Kontext des gegenwärtigen schweizerischen politischen Systems gestellt, aller Voraussicht nach andere als die gewohnten - und im Blick auf die Übernahme: erhofften - Wirkungen entfalten. Sinnvolle, ausbalancierte Wirkungen gehen von den traditionellen parlamentarischen Vertrauensmechanismen nur aus, wenn sie in ihrem *Zusammenhang* belassen bleiben und überdies durch flankierende Massnahmen gestützt werden (vgl. Ziff. 3.2.). Beschreitet man im Rahmen der anstehenden Regierungsreform diesen Weg, so bewegt man sich aber im Grunde bereits auf dem Boden eines grundlegend gewandelten Systems, das dem *parlamentarischen* Typus zuzurechnen ist. Die Übernahme *einzelner* Systemelemente empfiehlt sich mithin nicht. Die einzelnen "entwurzelt" Elemente werden im schweizerischen politischen System entweder wirkungsloser, toter Buchstabe bleiben oder - namentlich in Verbindung mit den direktdemokratischen Volksrechten - ein schwer kalkulierbares Eigenleben entwickeln.

Während von der isolierten Übernahme von Misstrauensvotum, Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung abzuraten ist, erscheint es durchaus empfehlenswert, einzelne andere Errungenschaften parlamentarischer Systeme in die Reformdiskussion einzuführen, Errungenschaften, die nicht unauflöslich mit den Grundprinzipien parlamentarischer Regierungsweise verknüpft sind:

Hierarchisierung der Regierung

Prüfenswert sind etwa Anleihen bei dem in parlamentarischen Systemen erprobten Prinzip der *Hierarchisierung der Regierung*. Mit seinem Vorschlag, die Führungsebene personell zu verstärken und zur Unterstützung der Departementsvorsteher Staatssekretäre einzusetzen, geht der Bundesrat bereits eine Strecke weit in diese Richtung. Die Weiterverfolgung der Idee eines *zweistufigen* Regierungsmodells (vgl. Modell C des Zwischenberichts der Arbeitsgruppe vom 23. Novem-

ber 1991⁷³) nimmt diesen Gedanken ebenfalls auf. Eine andere im Kontext parlamentarischer Systeme vielfach erprobte Form der Hierarchisierung wird zu prüfen sein, wenn die *Erhöhung der Zahl der Bundesräte* näher untersucht wird (vgl. Modell B des Zwischenberichts der Arbeitsgruppe vom 23. November 1991⁷⁴) und eine Erweiterung der Präsidialfunktionen sowie eine *Stärkung und Heraushebung des Bundespräsidenten* zur Debatte stehen wird. Dabei rückt zum einen die Einräumung gewisser Weisungsbefugnisse in den Vordergrund; zum andern ist zu erwägen, dem gewählten Bundespräsidenten nach dem Muster parlamentarischer Systeme bei der Bestimmung seiner künftigen Regierungskollegen gewisse Ernennungs- oder Antragsrechte zu gewähren. Im übrigen zeigen die beiden Modelle B und C, gerade infolge der ihnen innewohnenden Hierarchisierungen innerhalb des Regierungsorgans, eine gewisse Verwandtschaft zu "parlamentarischen" Regierungen. Es wäre durchaus denkbar, dass sich im Falle des Übergangs zu einem dieser Modelle über kurz oder lang eine Regierungspraxis einstellt, die derjenigen eines nicht ausgesprochen konkurrenzgeprägten parlamentarischen Systems ähnlich sieht. Diesfalls könnte - in längerer Perspektive - die Frage des Übergangs zu einem parlamentarischen System erneute Aktualität erlangen (vgl. Ziff. 6. am Ende).

Flexiblere Organisationsstrukturen in Regierung und Verwaltung / Einsetzung von Staatssekretären zur Unterstützung der Regierungsmitglieder

Diese beiden im Rahmen der "Reform 1993" vorgeschlagenen Neuerungen finden in zahlreichen parlamentarischen Systemen ihre Entsprechung.

Wahlmodus für das Regierungskollegium

In Anlehnung an "parlamentarische" Vorbilder könnte sodann dazu übergegangen werden, den Mitgliedern der Regierung die demokratische Legitimation im Parlament nicht einzeln zu verschaffen, sondern durch eine *gesamthafte* Wahl des Regierungskollegiums.

Regierungsprogramm

Erwägenswert, wenn auch praktisch schwer realisierbar, dürfte der Versuch sein, die bisherigen Richtlinien der Regierungspolitik in Anlehnung an die Praxis parlamentarischer Systeme zu einem eigentlichen, Regierung und Parlamentsmehrheit politisch verpflichtenden *Regierungsprogramm* umzuformen.

73 AGFB, Zwischenbericht (Anm.72), 1060 ff.

74 AGFB, Zwischenbericht (Anm.72), 1054 ff.

Schliesslich beinhaltet der Katalog der "flankierenden Massnahmen" eine ganze Reihe von Reformmöglichkeiten, die auch bei Verzicht auf einen Systemwechsel interessante Perspektiven eröffnen, so eine Reform des Wahlrechts, eine Umgestaltung des Gesetzesreferendums, eine Reform des Zweikammersystems oder eine Straffung des Gesetzgebungsverfahrens.

Diese Möglichkeiten sind hier nicht näher zu erörtern oder gar abschliessend zu bewerten. Es wird im Rahmen der weiteren Reformschritte zu prüfen sein, inwieweit entsprechende Lösungen im Sinne einer organischen Weiterentwicklung des gegenwärtigen politischen Systems tauglich und wünschbar sind.

6. Schlussbemerkungen

Der parlamentarische Regierungstypus ist - und dies gewiss nicht zufällig - ein weit verbreitetes und erfolgreiches demokratisches Regierungssystem: Neben einigen Schwächen weist es eine Reihe von unbestrittenen und nicht zu unterschätzenden Vorzügen auf. Für die Schweiz wird aus den dargelegten Gründen ein Systemwechsel gleichwohl als *nicht wünschenswert* erachtet. Die Verwirklichung eines *konkurrenzgeprägten* parlamentarischen Regierungsmodells in der Schweiz bedeutet einen *einschneidenden Systemwechsel*, der die politischen Institutionen und ihr Zusammenspiel grundlegend umgestaltet und zur Preisgabe des zukunftssträchtigen Konkordanzprinzips zwingt.

Neben den dargelegten materiellen Gründen sprechen auch prozedurale Gründe gegen den Wechsel zu einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System im gegenwärtigen Zeitpunkt. Ein Veränderungsprozess im geschilderten Ausmass ist ein heikles und überaus *anspruchsvolles Unterfangen*, das unter zahlreichen Ungewissheitsbedingungen abläuft und mannigfache Risiken birgt. Der *baldige und rasche* Übergang, gewissermassen *in einem Schritt*, ist praktisch gesehen kaum zu bewältigen. Die Distanz zwischen Ausgangszustand und zu verwirklichender Zielvorstellung ist zu gross. Nicht nur wären im institutionellen Bereich zahlreiche tiefgreifende Rechtsänderungen vorzunehmen (vgl. Ziff. 3.2.5.). Darüber hinaus müsste sich die *Praxis* des politischen Prozesses in mehrfacher Hinsicht grundlegend wandeln. Der Abschied von vielen liebgewonnenen Gewohnheiten wäre unausweichlich. Gleichsam über Nacht sähen sich die Akteure des politischen Systems Institutionen gegenüber, die der Regierung im Verhältnis zum

Parlament eine ausgeprägte Führungsrolle zuweisen. Das heute herrschende Prinzip der institutionellen Gewaltenteilung würde unvermittelt dem neuen Prinzip der *temporalen Gewaltenteilung* durch Regierungswechsel weichen. "Opposition" wäre nicht mehr punktuell zu üben; "Opposition" würde vielmehr plötzlich zur *permanenten politischen Aufgabe*. Man darf mithin nicht damit rechnen, dass bei einem abrupten Wechsel das neu eingerichtete parlamentarische Regierungssystem bereits von Beginn an wie gewünscht "gut funktioniert" - selbst wenn mit Bedacht alle institutionellen Vorkehren und die erforderlichen flankierenden Massnahmen getroffen werden. Regierungslager wie Opposition wären in der ersten Phase zwangsläufig mannigfachen *Unsicherheiten* ausgesetzt. Solche Unsicherheiten aber übertragen sich zwangsläufig auf den Ablauf des politischen Entscheidungsprozesses insgesamt. Es ergeben sich Reibungsverluste, welche - verständlicherweise - in erster Linie dem neuen System als solchem und nicht der Komplexität des Systemwechsels angekreidet werden.

Schon dies spricht deutlich dafür, den Systemwechsel - vorausgesetzt, er sei erwünscht - *nicht in einem Schritt* zu vollziehen. Hinzu kommt, dass eine am "Reissbrett" entworfene Neugestaltung der zentralen staatlichen Institutionen sich in der Staatspraxis mit recht grosser Wahrscheinlichkeit nicht genau in die Richtung entwickeln wird, die ihr die Verfassungsväter und -mütter geben wollen. Die Geschichte des parlamentarischen Systems der III. und IV. Republik Frankreichs oder der Weimarer Republik bietet in dieser Hinsicht reiches Anschauungsmaterial. Diese Entwicklungsoffenheit und Unberechenbarkeit eines Systemwechsels gilt es erst recht in einer Zeit wie der unseren zu bedenken, in der sich - angesichts weltweiter Interdependenzen und fortschreitender europäischer Integration - die "Umweltbedingungen" politischer Systeme so rasch und grundlegend ändern. Es ist denn wohl auch kein Zufall, dass parlamentarische Systeme vor allem dort in befriedigender Weise funktionieren, wo sie sich in einem jahrzehntelangen Prozess zwar gelegentlich sprunghaft, aber doch insgesamt organisch entfalten konnten, oder dann dort, wo in einer *tabula rasa*-Situation - wie sie manchenorts etwa nach dem Ende des ersten oder des zweiten Weltkriegs herrschte - das Regierungssystem ohne unmittelbaren Traditionsanschluss von Grund auf neu zu konzipieren war. In der Schweiz fehlt die Möglichkeit eines organischen Anknüpfens an "parlamentarische" Strukturen und Traditionen, und von einer Situation des Neuanfangs kann heute - trotz allen Wandels - nicht gesprochen werden⁷⁵.

⁷⁵ Die Väter der Verfassung von 1848 würden wohl mit einigem Erstaunen zur Kenntnis nehmen, in welche Richtung sich die zentralen Institutionen des politischen Systems, Bundesrat und Bundesversammlung, im Laufe der Jahre entwickelt haben; dies ohne tiefgreifende Änderung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen. - Der Erfolg der Baumeister von 1848 wird im übrigen nicht zuletzt auch dem Umstand zugeschrieben, dass es diesen gelungen sei, gewisse Traditionsanschlüsse zu wahren (vgl. ERICH GRUNER, *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat*, Bern 1969, 53).

Der Wechsel zu einem parlamentarischen System - vorausgesetzt, er sei erwünscht - sollte deshalb in *mehreren* Schritten erfolgen, begleitet jeweils von einer gründlichen Evaluation der Wirkungen und Nebenwirkungen. Ist es aber unter solchen Umständen überhaupt sinnvoll, sich bereits jetzt verbindlich auf ein bestimmtes Reformziel, die Einrichtung eines "*konkurrenzgeprägten parlamentarischen Regierungssystems*" festzulegen? Ist es nicht zweckmässiger, sich vorerst an näherliegenden, realistischeren, weil leichter zu realisierenden Reformzielen zu orientieren und den Wechsel zu einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System lediglich als *mögliches Fernziel* im Auge zu behalten ?

Sowohl mit einer Reform in Richtung des Arbeitsgruppen-Modells B (Erhöhung der Zahl der Bundesräte unter Stärkung des Präsidiums) als auch mit einer Reform in Richtung des Modells C (zweistufiges Regierungsorgan)⁷⁶ werden Veränderungsprozesse eingeleitet, welche die grosse Distanz zwischen dem heutigen politischen System und einem konkurrenzgeprägten parlamentarischen System verringern (vgl. Ziff. 5.). Werden die Reformbestrebungen in eine dieser Richtungen (Modell B oder C) gelenkt, so wird ein späterer Wechsel zu einem parlamentarischen System keineswegs verbaut, sondern im Vergleich zu heute um einiges erleichtert. *Nach* Verwirklichung der jetzt an die Hand zu nehmenden Reform der Staatsleitung, unter veränderten innen- und europapolitischen Vorzeichen, mag deshalb erneut die Frage aktuell werden, ob der *Wechsel* zu einem *konkurrenzgeprägten parlamentarischen Regierungssystem* anzustreben sei.

IN NAMEN DER ARBEITSGRUPPE

Der Präsident: Kurt Eichenberger

* * *

Die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes dankt Herrn Dr. Giovanni Biaggini (Bundesamt für Justiz) für die umsichtige Redaktion des Berichtes.

⁷⁶ AGFB, Zwischenbericht (Anm.72), 1054 ff. und 1060 ff.

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. Oktober 1993¹⁾,
beschliesst:*

Erster Titel: Grundlagen

Art. 1 Die Regierung

¹ Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft.

² Er besteht aus sieben Mitgliedern.

Art. 2 Die Bundesverwaltung

¹ Die Bundesverwaltung besteht aus den Departementen und der Bundeskanzlei.

² Die einzelnen Departemente gliedern sich in Gruppen und Ämter. Sie verfügen je über ein Generalsekretariat.

³ Zur Bundesverwaltung gehören ferner dezentralisierte Verwaltungseinheiten nach Massgabe ihrer Organisationserlasse.

⁴ Ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts können durch die Bundesgesetzgebung mit Verwaltungsaufgaben betraut werden.

Art. 3 Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit

¹ Bundesrat und Bundesverwaltung handeln auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz und nach den daraus fliessenden Zielen.

² Sie wahren die Rechte der Bürgerinnen und Bürger und fördern die Zusammenarbeit aller Behörden in Bund und Kantonen.

³ Sie handeln nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit.

Art. 4 Politische Verantwortlichkeit

Für die Wahrnehmung der Regierungsfunktionen ist der Bundesrat als Kollegium verantwortlich.

¹⁾ BBl 1993 III 997

Art. 5 Überprüfung der Bundesaufgaben

Der Bundesrat überprüft die Aufgaben des Bundes und ihre Erfüllung laufend auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus Verfassung und Gesetz ergeben.

Zweiter Titel: Die Regierung

Erstes Kapitel: Der Bundesrat

1. Abschnitt: Funktionen

Art. 6 Regierungsobliegenheiten

¹ Der Bundesrat verfolgt die Entwicklung in Staat und Gesellschaft sowie das Geschehen im In- und Ausland. Er beurteilt laufend die Lage.

² Er bestimmt seine Regierungspolitik, indem er klare Ziele und Strategien festlegt. Er sorgt für eine wirkungsvolle und zeitgerechte Durchsetzung der Regierungspolitik.

³ Er beruft geeignete Führungskräfte und fördert ihre Führungsfähigkeiten.

⁴ Er pflegt die Verbindung mit der Öffentlichkeit und sorgt für die Vertretung der Eidgenossenschaft nach innen und nach aussen.

⁵ Er wirkt auf die staatliche Einheit und den Zusammenhalt des Landes hin.

⁶ Er räumt der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang ein.

Art. 7 Rechtssetzung

Der Bundesrat leitet das Vorverfahren der Gesetzgebung. Er legt der Bundesversammlung Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen vor und erlässt die erforderlichen Verordnungen.

Art. 8 Führung der Bundesverwaltung

¹ Der Bundesrat bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung und passt sie den Verhältnissen an.

² Er fördert die Leistungsfähigkeit und Innovation der Bundesverwaltung.

³ Er übt die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung aus.

⁴ Er beaufsichtigt die dezentralisierten Verwaltungseinheiten und die ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes nach Massgabe der besonderen Bestimmungen.

Art. 9 Rechtspflege

Der Bundesrat übt Verwaltungsrechtspflege aus, soweit sie ihm durch die Gesetzgebung übertragen ist.

Art. 10 Information der Öffentlichkeit

- ¹ Der Bundesrat informiert die Öffentlichkeit offen und umfassend.
- ² Er sorgt für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren.
- ³ Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen.

Art. 11 Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Der Bundesrat pflegt die Beziehungen zur Öffentlichkeit und verfolgt die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen.

2. Abschnitt: Verfahren und Organisation

Art. 12 Verhandlungen

- ¹ Der Bundesrat trifft Entscheide von wesentlicher Bedeutung oder von politischer Tragweite im Kollegium. Dazu gehören insbesondere die Festlegung der Regierungspolitik, grundlegende Planungen, wegleitende Beschlüsse in Rechtssetzungsverfahren und Finanzangelegenheiten sowie wichtige Personalentscheide.
- ² Er kann Geschäfte, die weder von wesentlicher Bedeutung noch von politischer Tragweite sind, in einem schriftlichen Beschlussverfahren erledigen.

Art. 13 Vorgaben

Der Bundesrat gibt, soweit erforderlich, für die Vorbereitung der Geschäfte nach Artikel 12 Absatz 1 die inhaltlichen Ziele und den Rahmen vor.

Art. 14 Mitberichtsverfahren

- ¹ Geschäfte, über die der Bundesrat zu beschliessen hat, werden den Vorsteherinnen und Vorstehern der Departemente zum Mitbericht vorgelegt. Die Differenzen werden, soweit möglich, vor den Verhandlungen des Bundesrates bereinigt.
- ² Die Bundeskanzlei regelt das Mitberichtsverfahren.

Art. 15 Einberufung

- ¹ Der Bundesrat versammelt sich, so oft die Geschäfte es erfordern.
- ² Der Bundesrat wird im Auftrag der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten durch die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler einberufen.
- ³ Jedes Mitglied des Bundesrates kann jederzeit die Durchführung einer Verhandlung verlangen.
- ⁴ In dringenden Fällen kann die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident vom ordentlichen Verfahren der Einberufung und der Durchführung von Verhandlungen abweichen.

Art. 16 Aussprachen und Klausurtagungen

Der Bundesrat führt zu Fragen von weitreichender Bedeutung besondere Aussprachen und Klausurtagungen durch.

Art. 17 Vorsitz und Teilnehmerinnen und Teilnehmer

¹ Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident leitet die Verhandlungen des Bundesrates.

² Neben den Mitgliedern des Bundesrates nimmt die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler an den Verhandlungen des Bundesrates mit beratender Stimme teil. Sie oder er hat für die Geschäfte der Bundeskanzlei das Antragsrecht.

³ Die Vizekanzlerinnen oder die Vizekanzler wohnen den Verhandlungen bei, soweit der Bundesrat nichts anderes bestimmt.

⁴ Auf Vorschlag der zuständigen Departementsvorsteherin oder des zuständigen Departementsvorstehers lädt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident die Staatssekretärinnen und -sekretäre, soweit deren Aufgabenbereich betroffen ist, zu den Verhandlungen des Bundesrates ein. Sie haben beratende Stimme.

⁵ Der Bundesrat zieht weitere Führungskräfte sowie inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Sachkundige zu den Verhandlungen bei, wenn es zu seiner Information und Meinungsbildung als angezeigt erscheint.

Art. 18 Beschlussfähigkeit

¹ Um gültig verhandeln zu können, müssen wenigstens vier Mitglieder des Bundesrates anwesend sein.

² Der Bundesrat entscheidet mit Stimmenmehrheit. Stimmenthaltung ist zulässig, doch muss ein Beschluss, um gültig zu sein, die Stimmen von wenigstens drei Mitgliedern auf sich vereinigen.

³ Die oder der Vorsitzende stimmt mit. Bei Stimmengleichheit zählt ihre oder seine Stimme doppelt.

⁴ Bei Wahlen entscheidet die Mehrheit der Anwesenden.

Art. 19 Ausstandspflicht

¹ Mitglieder des Bundesrates und die in Artikel 17 genannten Personen treten in den Ausstand, wenn sie an einem Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben.

² Sind Verfügungen zu treffen oder Beschwerden zu entscheiden, so gelten die Ausstandsbestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes¹⁾.

Art. 20 Ausschluss der Öffentlichkeit

Die Verhandlungen des Bundesrates sind nicht öffentlich. Die Information richtet sich nach Artikel 10.

¹⁾ SR 172.021

Art. 21 Stellvertretung

Der Bundesrat bezeichnet für jedes seiner Mitglieder eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter aus seiner Mitte. Vorbehalten bleibt Artikel 41.

Art. 22 Ausschüsse des Bundesrates

¹ Der Bundesrat kann für bestimmte Geschäfte Ausschüsse aus seiner Mitte bestellen. Diese bestehen in der Regel aus drei Mitgliedern.

² Die Ausschüsse bereiten Beratungen und Entscheidungen des Bundesrates vor oder führen für das Kollegium Verhandlungen mit anderen in- oder ausländischen Behörden oder mit Privaten.

Art. 23 Organisationsverordnung

Der Bundesrat regelt in einer Verordnung, wie er seine Funktionen im einzelnen wahrnimmt.

Zweites Kapitel: Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident

Art. 24 Funktionen im Bundesratskollegium

¹ Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident leitet den Bundesrat. Sie oder er sorgt dafür, dass dessen Aufgaben zeitgerecht, zweckmässig und koordiniert aufgenommen und abgeschlossen werden.

² Sie oder er bereitet die Verhandlungen des Bundesrates vor und schlichtet in strittigen Fragen.

³ Sie oder er wacht darüber, dass die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung zweckmässig organisiert und ausgeübt wird.

⁴ Sie oder er kann jederzeit Abklärungen über bestimmte Angelegenheiten anordnen. Sie oder er schlägt dem Bundesrat geeignete Massnahmen vor.

Art. 25 Präsidialentscheide

¹ Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident ordnet in dringlichen Fällen vorsorgliche Massnahmen an.

² Ist eine ordentliche oder eine ausserordentliche Verhandlung des Bundesrates nicht möglich, so entscheidet sie oder er anstelle des Bundesrates.

³ Diese Entscheide müssen dem Bundesrat nachträglich zur Genehmigung unterbreitet werden.

⁴ Der Bundesrat kann ferner die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten ermächtigen, Angelegenheiten von vorwiegend förmlicher Natur selbst zu entscheiden.

Art. 26 Stellvertretung

¹ Die Stellvertreterin oder der Stellvertreter der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten ist die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident. Sie oder er übernimmt

alle Obliegenheiten der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten, wenn diese oder dieser an der Amtsführung verhindert ist.

² Der Bundesrat kann bestimmte präsidiale Befugnisse der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten übertragen.

Art. 27 Repräsentation

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident repräsentiert den Bundesrat nach innen und nach aussen.

Art. 28 Verbindung mit den Kantonen

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident betreut die Beziehungen des Bundes mit den Kantonen in gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Natur.

Drittes Kapitel: Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler

Art. 29 Funktionen

¹ Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler ist die Stabschefin oder der Stabschef des Bundesrates.

² Sie oder er unterstützt die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten und den Bundesrat bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

³ Gegenüber der Bundesversammlung erfüllt sie oder er die Aufgaben, die ihr oder ihm durch Verfassung und Gesetz übertragen sind.

Art. 30 Organisation

¹ Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler steht der Bundeskanzlei vor. Sie oder er hat in bezug auf diese die gleiche Stellung wie die Vorsteherin oder der Vorsteher eines Departements.

² Die Vizekanzlerinnen oder die Vizekanzler vertreten die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler.

³ Organisation und Führung der Bundeskanzlei richten sich, unter Vorbehalt besonderer Anordnungen des Bundesrates, nach den Bestimmungen für die gesamte Bundesverwaltung, mit Ausnahme der Abschnitte über die Staatssekretärinnen und -sekretäre und die Generalsekretariate.

Art. 31 Beratung und Unterstützung

¹ Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler berät und unterstützt die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten und den Bundesrat bei der Planung und Koordination auf Regierungsebene. Sie oder er entwirft für die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten die Arbeits- und Geschäftspläne und überwacht deren Umsetzung. Sie oder er wirkt bei der Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen des Bundesrates mit.

² Sie oder er bereitet die Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik und über die Geschäftsführung des Bundesrates vor. Dabei arbeitet sie oder er eng mit den Departementen zusammen.

³ Sie oder er berät die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten und den Bundesrat bei der gesamtheitlichen Führung der Bundesverwaltung und übernimmt Aufsichtsfunktionen.

⁴ Sie oder er unterstützt den Bundesrat im Verkehr mit der Bundesversammlung.

Art. 32 Koordination

Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler sorgt für die departementsübergreifende Koordination.

Art. 33 Information

¹ Auf Antrag der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers bestimmt der Bundesrat die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler oder eine Vizekanzlerin beziehungsweise einen Vizekanzler als Regierungssprecherin oder -sprecher. Diese oder dieser sorgt in Zusammenarbeit mit den Departementen für die geeigneten Vorkehrungen zur Information der Öffentlichkeit.

² Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler sorgt für die interne Information zwischen dem Bundesrat und den Departementen.

Dritter Titel: Die Bundesverwaltung

Erstes Kapitel: Führung und Führungsgrundsätze

Art. 34 Führung

¹ Der Bundesrat und die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher führen die Bundesverwaltung.

² Jedes Mitglied des Bundesrates führt ein Departement.

³ Der Bundesrat verteilt die Departemente auf seine Mitglieder. Diese sind verpflichtet, das ihnen übertragene Departement zu übernehmen.

⁴ Der Bundesrat kann die Departemente jederzeit neu verteilen.

Art. 35 Führungsgrundsätze

¹ Der Bundesrat und die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher geben der Bundesverwaltung die Ziele vor und setzen Prioritäten.

² Übertragen sie die unmittelbare Erfüllung von Aufgaben auf Projektorganisationen oder auf Einheiten der Bundesverwaltung, so stellen sie diese mit den erforderlichen Zuständigkeiten und Mitteln aus.

³ Sie beurteilen die Leistungen der Bundesverwaltung und überprüfen periodisch die von ihnen gesetzten Ziele.

⁴ Sie achten auf die sorgfältige Auswahl und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Zweites Kapitel: Die Departemente

1. Abschnitt: Departementsvorsteherinnen und -vorsteher

Art. 36 Führung und Verantwortlichkeit

¹ Die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher führt das Departement unter ihrer oder seiner politischen Verantwortlichkeit.

² Sie oder er bestimmt die Leitlinien ihrer oder seiner Führung und überträgt, soweit erforderlich, die unmittelbare Erfüllung ihrer oder seiner departementalen Aufgaben auf unterstellte Verwaltungseinheiten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

³ Sie oder er legt im Rahmen dieses Gesetzes die Organisation ihres oder seines Departements fest.

Art. 37 Führungsmittel

Innerhalb des Departements verfügt die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte. Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen für einzelne Verwaltungseinheiten oder durch die Bundesgesetzgebung besonders geregelte Zuständigkeiten.

Art. 38 Persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher kann persönliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter bestellen und deren Aufgaben umschreiben.

Art. 39 Information

Die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher trifft, in Absprache mit der Bundeskanzlei, die geeigneten Vorkehren für die Information über die Tätigkeit ihres oder seines Departements. Er oder sie bestimmt, wer für die Information verantwortlich ist.

2. Abschnitt: Staatssekretärinnen und -sekretäre

Art. 40 Stellung

¹ Der Bundesrat setzt zur Unterstützung und Entlastung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher für jedes Departement bis zu drei Staatssekretärinnen und -sekretäre ein.

² Die Staatssekretärinnen und -sekretäre sind der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher unterstellt.

Art. 41 Funktionen

¹ Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher betrauen die Staatssekretärinnen und -sekretäre mit Führungs- und Vertretungsfunktionen.

² Sie können sie in folgende Führungsfunktionen einsetzen:

- a. als Vorsteherinnen oder Vorsteher der gesamten Verwaltung eines Departements;
- b. als Vorsteherinnen oder Vorsteher eines Generalsekretariats mit wichtigen Führungs- und Koordinationsaufgaben;
- c. als Vorsteherinnen oder Vorsteher einer Gruppe oder eines Amtes;
- d. zur Wahrnehmung departementsübergreifender Aufgaben von besonderer Tragweite.

³ Die Staatssekretärinnen und -sekretäre können anstelle der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers handeln. Sie können namentlich die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher in der Bundesversammlung und in den parlamentarischen Kommissionen, gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen sowie in der Öffentlichkeit vertreten.

Art. 42 Verantwortlichkeit

Die Staatssekretärinnen und -sekretäre sind für die ihnen übertragenen Aufgaben ihrer Departementsvorsteherin oder ihrem Departementsvorsteher verantwortlich.

Art. 43 Wahl

Auf Vorschlag der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers wählt der Bundesrat die Staatssekretärinnen und -sekretäre und legt ihre Funktion gemäss Artikel 41 Absatz 2 fest.

Art. 44 Beendigung der Funktion

¹ Der Bundesrat kann die Staatssekretärinnen und -sekretäre jederzeit auf Antrag der zuständigen Departementsvorsteherin oder des zuständigen Departementsvorstehers aus ihrer Funktion entlassen.

² Die Staatssekretärinnen und -sekretäre können jederzeit ihre Funktion aufgeben.

Art. 45 Dienstverhältnis der Staatssekretärinnen und -sekretäre

Der Bundesrat regelt das Dienstverhältnis der Staatssekretärinnen und -sekretäre.

3. Abschnitt: Generalsekretariate

Art. 46 Stellung

¹ Jedes Departement verfügt über ein Generalsekretariat als allgemeine departementale Stabsstelle. Es können ihm auch andere als Stabsaufgaben übertragen werden.

² Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär ist die Stabschefin oder der Stabschef des Departements.

Art. 47 Funktionen

¹ Das Generalsekretariat unterstützt die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher bei der Planung und der Koordination der Tätigkeit des Departements.

ments sowie bei der Erledigung der der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher zustehenden Entscheidungen.

² Es nimmt Aufsichtsfunktionen nach den Anordnungen der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers wahr.

³ Es sorgt dafür, dass die Planungen und die Tätigkeiten des Departements mit denjenigen der anderen Departemente und des Bundesrates koordiniert werden.

⁴ Es unterstützt die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher bei der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrates.

4. Abschnitt: Gruppen und Ämter

Art. 48 Stellung und Funktionen

¹ Die Ämter sind die tragenden Verwaltungseinheiten. Sie besorgen die Verwaltungsgeschäfte.

² Der Bundesrat legt durch Verordnung die Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter fest. Er weist den Ämtern möglichst zusammenhängende Sachbereiche zu und legt ihre Aufgaben fest.

³ Der Bundesrat teilt die Ämter den Departementen nach den Kriterien der Führbarkeit, des Zusammenhangs der Aufgaben sowie der sachlichen und politischen Ausgewogenheit zu. Er kann die Ämter jederzeit neu zuteilen.

⁴ Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher bestimmen die organisatorischen Grundzüge der ihren Departementen zugeordneten Ämter. Sie können mit Genehmigung des Bundesrates die Ämter zu Gruppen zusammenfassen.

⁵ Die Amtsdirektorinnen und -direktoren legen die Detailorganisation ihrer Ämter fest.

Art. 49 Leistungsaufträge

Der Bundesrat kann für bestimmte Gruppen und Ämter Leistungsaufträge erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit bestimmen.

Art. 50 Führung und Verantwortlichkeit

Die Direktorinnen und Direktoren der Gruppen und Ämter sind gegenüber ihren Vorgesetzten für die Führung der ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten und für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich.

Vierter Titel: Zuständigkeiten, Planung und Koordination

Erstes Kapitel: Zuständigkeiten

Art. 51 Entscheide

¹ Je nach Bedeutung eines Geschäfts entscheidet entweder der Bundesrat, ein Departement, eine Gruppe oder ein Amt.

² Der Bundesrat legt durch Verordnung fest, welche Verwaltungseinheit zur Entscheidung in einzelnen Geschäften oder in ganzen Geschäftsbereichen berechtigt ist.

³ Können sich die Departemente im Einzelfall über die Zuständigkeit nicht einigen, so entscheidet die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident.

⁴ Die übergeordneten Verwaltungseinheiten und der Bundesrat können jederzeit einzelne Geschäfte zum Entscheid an sich ziehen.

⁵ Vorbehalten bleiben die aufgrund der Gesetzgebung über die Bundesrechtspflege zwingend zu berücksichtigenden Zuständigkeiten.

⁶ Geschäfte gehen von Rechts wegen auf das in der Sache zuständige Departement über, soweit Verfügungen zu treffen sind, die nach dem Bundesrechtspflegegesetz ¹⁾ der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen des Bundesrates nach Artikel 98 Buchstabe a jenes Gesetzes bleibt vorbehalten.

Art. 52 Rechtssetzung

¹ Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen auf die Departemente übertragen. Er berücksichtigt dabei die Tragweite der Rechtssätze.

² Eine Übertragung der Rechtssetzung auf Gruppen und Ämter ist nur zulässig, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dazu ermächtigt.

Art. 53 Unterschriftsberechtigung

¹ Die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher kann seine Staatssekretärinnen und -sekretäre, die Generalsekretärin oder den Generalsekretär und deren oder dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter sowie die Direktionsmitglieder der Gruppen und Ämter ermächtigen, bestimmte Geschäfte in ihrem oder seinem Namen und Auftrag zu unterzeichnen.

² Sie oder er kann die Ermächtigung auch zur Unterzeichnung von Verfügungen erteilen, die der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen.

³ Die Direktorinnen und Direktoren der Gruppen und Ämter regeln für ihren Bereich die Unterschriftsberechtigung.

Art. 54 Amtsverkehr

¹ Der Bundesrat legt die Grundsätze für die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung fest.

² Der Verkehr mit den kantonalen Regierungen ist Sache des Bundesrates und der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher.

³ Die Direktorinnen und Direktoren der Gruppen und Ämter verkehren im Rahmen ihrer Zuständigkeit unmittelbar mit anderen eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden und Amtsstellen sowie mit Privaten.

¹⁾ SR 173.110

Zweites Kapitel: Planung, Koordination und Beratung

Art. 55 Planung

Die Departemente, Gruppen und Ämter planen ihre Tätigkeiten im Rahmen der Gesamtplanungen des Bundesrates. Die Departemente bringen die Planungen dem Bundesrat zur Kenntnis.

Art. 56 Koordinationstätigkeit auf Regierungsebene

Der Bundesrat und seine Ausschüsse sowie die Bundeskanzlei erledigen die ihnen durch Verfassung und Gesetz übertragenen Koordinationsaufgaben. Sie können damit die in der Sache befassten Staatssekretärinnen und -sekretäre beauftragen.

Art. 57 Generalsekretärenkonferenz

¹ Die Konferenz der Generalsekretärinnen und -sekretäre steuert unter der Leitung der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers die Koordinationstätigkeit in der Bundesverwaltung.

² Soweit für bestimmte Aufgaben oder Geschäfte keine besonderen Koordinationsorgane bestehen, nimmt die Konferenz selber Koordinationsaufgaben wahr, namentlich zur Vorbereitung von Bundesratsgeschäften.

³ Sie kann auf Beschluss des Bundesrates Gegenstände mit departementsübergreifendem Charakter aufnehmen und zuhanden des Bundesrates vorbereiten.

Art. 58 Informationskonferenz

¹ Die Informationskonferenz besteht aus der Regierungssprecherin oder dem Regierungssprecher und den Verantwortlichen für die Information in den Departementen.

² Sie befasst sich mit laufenden Informationsproblemen der Departemente und des Bundesrates und koordiniert und plant die Information.

³ Die Regierungssprecherin oder der Regierungssprecher führt den Vorsitz.

Art. 59 Weitere ständige Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane

Der Bundesrat und die Departemente können weitere Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane als institutionalisierte Konferenzen oder als eigenständige Verwaltungseinheiten einsetzen.

Art. 60 Überdepartementale Projektorganisationen

Der Bundesrat kann Projektorganisationen bilden zur Bearbeitung wichtiger, departementsübergreifender Aufgaben, die zeitlich befristet sind. Für die Projektleitung kann er eine Staatssekretärin oder einen Staatssekretär einsetzen.

Art. 61 Externe Beratung

¹ Der Bundesrat und die Departemente können ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisationen und Personen zur Beratung beiziehen.

² Für die ausserparlamentarischen Kommissionen erlässt der Bundesrat Bestimmungen über Zusammensetzung, Wahl, Aufgaben und Verfahren.

Fünfter Titel: Einzel- und Schlussbestimmungen

Erstes Kapitel: Rechtsstellung

Art. 62 Amtssitz

Der Amtssitz des Bundesrates, der Departemente und der Bundeskanzlei ist die Stadt Bern.

Art. 63 Wohnort der Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers

Den Mitgliedern des Bundesrates und der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler ist der Wohnort freigestellt, doch müssen sie in kurzer Zeit den Amtssitz erreichen können.

Art. 64 Berufliche Unvereinbarkeiten

¹ Die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler sowie die Staatssekretärinnen und -sekretäre dürfen weder ein anderes Amt des Bundes noch ein Amt in einem Kanton bekleiden, noch einen anderen Beruf oder ein Gewerbe ausüben.

² Sie dürfen auch nicht bei Organisationen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, die Stellung von Direktorinnen und Direktoren oder Geschäftsführerinnen und -führern oder von Mitgliedern der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Kontrollstelle einnehmen.

Art. 65 Familiäre Unvereinbarkeiten

Verwandte und Verschwägte, in gerader Linie und bis mit dem vierten Grade in der Seitenlinie, Ehegatten, Ehemänner von Schwestern und Ehefrauen von Brüdern sowie durch Kindesannahme verbundene Personen können nicht gleichzeitig Mitglieder des Bundesrates sein. Diese Regelung gilt auch unter Staatssekretärinnen oder -sekretären sowie zwischen ihnen, der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler und den Mitgliedern des Bundesrates.

Art. 66 Aktenablieferung

Der Bundesrat kann Bestimmungen erlassen über den Einzug von Dienstakten bei Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden, in einem Dienst- oder Auftragsverhältnis öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Natur zum Bund stehen oder daraus ausgeschlossen sind.

Zweites Kapitel: Genehmigung von kantonalem und interkantonalem Recht

Art. 67

¹ Gesetze und Verordnungen der Kantone sind dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten, soweit ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss es vorsieht. Die Genehmigung ist Voraussetzung der Gültigkeit.

² Die Departemente erteilen die Genehmigung. In streitigen Fällen entscheidet der Bundesrat; er kann auch eine Genehmigung mit Vorbehalt erteilen.

³ Zuständig zur Verweigerung der Genehmigung ist bei Gesetzen und Verordnungen der Bundesrat, bei Verträgen des interkantonalen Rechts die Bundesversammlung.

Drittes Kapitel: Schlussbestimmungen

1. Abschnitt: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Art. 68 Aufhebung des Verwaltungsorganisationsgesetzes

Das Bundesgesetz vom 19. September 1978¹⁾ über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG]) wird aufgehoben.

Art. 69 Änderung von anderen Bundesgesetzen

1. Das Verantwortlichkeitsgesetz²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 Bst. b^{bis} (neu)

¹ Den Bestimmungen dieses Gesetzes unterstehen alle Personen, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes des Bundes übertragen ist, nämlich:
b^{bis}. die Staatssekretäre;

2. Das Geschäftsverkehrsgesetz³⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 65^{quinquies} (neu)

Die Mitglieder des Bundesrates können sich in den parlamentarischen Kommissionen und in den Verhandlungen der Bundesversammlung durch ihre Staatssekretäre vertreten lassen. Die Artikel 65^{bis} Absatz 2 und 65^{ter} gelten sinngemäss.

¹⁾ AS 1979 114 679, 1983 170 614 931, 1985 699, 1987 226 808, 1989 2116, 1990 3 1530 1587, 1991 362, 1992 2 288 510 581

²⁾ SR 170.32

³⁾ SR 171.11

3. Das Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 47a C.^{bis} Beschwerden gegen Verfügungen von Bundesämtern (neu)

Erste Instanz für Beschwerden gegen Verfügungen der Bundesämter ist das Departement. Ausgenommen sind die Fälle:

- a. der direkten Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 98 Bst. c in fine OG);
- b. der Beschwerde an eine besondere Instanz (Art. 47 Abs. 1 Bst. b);
- c. der Beschwerde unter Überspringung des Departements (Art. 47 Abs. 2–4);
- d. der endgültigen Verfügung (Art. 46 Bst. c und d sowie Art. 74 Bst. d und e).

2. Abschnitt: Referendum und Inkrafttreten

Art. 70

¹⁾ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

²⁾ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Konzession für die AG für die Neue Zürcher Zeitung betreffend Format NZZ

(Konzession Format NZZ)

vom 4. Oktober 1993

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991¹⁾ über Radio und Fernsehen, in Ausführung der Radio- und Fernsehverordnung vom 16. März 1992²⁾ und in Verbindung mit der Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft vom 18. November 1992³⁾,

erteilt der AG für die Neue Zürcher Zeitung, Goethestrasse 10/Falkenstrasse 11, 8001 Zürich, folgende Konzession:

I. Allgemeines

Art. 1 Konzessionär und Gegenstand

¹⁾ Die AG für die Neue Zürcher Zeitung ist ermächtigt, nach den Vorschriften des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) und der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) ein deutschsprachiges TV-Programm in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) national zu veranstalten.

²⁾ Die Rechte der Schweizerischen Teletext AG bleiben vorbehalten. Die AG für die Neue Zürcher Zeitung kann deren Dienstleistungen gegen Entgelt in Anspruch nehmen.

³⁾ Für den Umfang, den Inhalt und die Art der Veranstaltung, die Organisation und die Finanzierung sind, soweit diese Konzession nichts anderes bestimmt, die im Gesuch, im Zusammenarbeitsvertrag zwischen der SRG und der AG für die Neue Zürcher Zeitung sowie die in den ergänzenden Unterlagen gemachten Angaben massgebend und verpflichtend.

Art. 2 Ziele

Die AG für die Neue Zürcher Zeitung soll einen Beitrag leisten zur freien Meinungsbildung sowie zu einer allgemeinen, vielfältigen und sachgerechten Information der Zuschauerinnen und Zuschauer. Sie stellt insbesondere Zusammenhänge von aktuellen Fragen und Problemen vertiefend dar.

¹⁾ SR 784.40

²⁾ SR 784.401

³⁾ BBl 1992 VI 567

II. Programm

Art. 3 Programm

¹ Das Programm der AG für die Neue Zürcher Zeitung umfasst die Sendung Format NZZ mit jeweils einem Schwerpunktthema im politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen oder wissenschaftlichen Bereich, die Sendung Swiss made sowie die Werbung.

² Die Prüfung der Programmbezeichnung durch andere Behörden bleibt vorbehalten.

³ Die Sendungen Format NZZ und Swiss made sind in bezug auf den Inhalt, die Moderation und die Präsentation deutlich voneinander zu trennen.

⁴ Die AG für die Neue Zürcher Zeitung muss zu Beginn und am Ende jeder Sendung als verantwortlicher Veranstalter deutlich erkennbar sein.

Art. 4 Hochdeutsch

In Beiträgen von nationalem Interesse ist in der Regel die hochdeutsche Sprache zu verwenden.

Art. 5 Herstellung

¹ Das Programm besteht zu mindestens zwei Dritteln aus Eigenproduktionen.

² Mindestens ein Drittel der Auftragsproduktionen wird von audiovisuellen Produzenten mit Sitz oder Wohnsitz in der Schweiz erbracht. Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Departement) kann diese Auflage ändern.

Art. 6 Sendeplätze

¹ Die Sendungen Format NZZ und Swiss made werden in der Regel jeden zweiten Freitagabend in der Zeit zwischen 21.15 und 21.50 Uhr ausgestrahlt.

² Über generelle Änderungen der zeitlichen Ansetzung entscheidet auf Gesuch hin das Departement.

³ Die SRG kann mit Zustimmung der AG für die Neue Zürcher Zeitung die Ausstrahlung einzelner Sendungen wiederholen. Die Wiederholung richtet sich nach denselben Bestimmungen wie die Erstaussstrahlung.

⁴ Die SRG kann aus wichtigen Gründen (Sportkette) die Ausstrahlung des Programmes verschieben oder absagen. Das Departement kann diesbezüglich Auflagen machen.

III. Technik

Art. 7

¹ Das Programm wird auf dem 4. Fernseh-Kanal der SRG verbreitet.

² Die AG für die Neue Zürcher Zeitung gilt den PTT-Betrieben die Verbreitungskosten ab.

³ Die Weisungsbefugnis des Departementes nach Artikel 32 RTVG bleibt vorbehalten.

⁴ Die SRG stellt die Einspielung des Programms der AG für die Neue Zürcher Zeitung auf das Verbreitungsnetz der PTT-Betriebe sicher.

IV. Aufsicht

Art. 8 Berichterstattung

¹ Die AG für die Neue Zürcher Zeitung stellt dem Departement jeweils auf den 30. April den Geschäftsbericht zu.

² Er muss Auskunft geben über:

- a. die Tätigkeit der AG für die Neue Zürcher Zeitung und ihrer Organe, sofern diese im Hinblick auf das Programm Format NZZ relevant ist;
- b. die Tätigkeit der Ombudsstelle;
- c. die Ausstrahlung und zeitliche Ansetzung der Sendungen;
- d. die Ergebnisse der Zuschauerforschung;
- e. die Beteiligungen an anderen schweizerischen und ausländischen Unternehmen im Bereich des Fernsehens sowie die Zusammenarbeit mit solchen Unternehmen;
- f. die Aufwendungen und Erträge des Programmes.

Art. 9 Konzessionsabgabe

¹ Die AG für die Neue Zürcher Zeitung entrichtet die Konzessionsabgabe für die ihr zustehende Werbezeit.

² Sie orientiert das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) jeweils bis zum 31. März über die im Vorjahr realisierten Brutto-Werbeerlöse.

³ Sie gibt gleichzeitig Auskunft über die Gesamtdauer der ausgestrahlten Werbeminuten im Berichtsjahr und in den einzelnen Monaten.

⁴ Sie verschafft dem BAKOM nötigenfalls Einsicht in die Belege Dritter, die mit der Akquisition der Werbung betraut sind.

V. Änderung und Hinfall der Konzession

Art. 10 Suspendierung

Fällt der Zusammenarbeitsvertrag zwischen der AG für die Neue Zürcher Zeitung und der SRG vor Ablauf der Konzession dahin, so kann das Departement diese suspendieren oder entziehen.

Art. 11 Änderung

Änderungen der Konzession, die durch die Anpassung der schweizerischen Rechtsordnung an internationales Recht notwendig werden, geben der AG für die Neue Zürcher Zeitung keinen Anspruch auf Entschädigung.

Art. 12 Betriebspflicht

¹ Der Betrieb darf nur mit Bewilligung des Departementes unterbrochen werden.

² Die Konzession fällt dahin, wenn:

- a. die AG für die Neue Zürcher Zeitung den Sendebetrieb nicht innert sechs Monaten nach Erteilung der Konzession aufnimmt;
- b. der Betrieb während mehr als drei Monaten eingestellt wird.

VI. Inkrafttreten und Geltungsdauer

Art. 13

Diese Konzession tritt am 4. Oktober 1993 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 1997. Auf Erneuerung besteht kein Anspruch.

4. Oktober 1993

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Ogi
Der Bundeskanzler: Couchepin

Konzession für die Ringier AG betreffend Cash-TV (Konzession Cash-TV)

vom 4. Oktober 1993

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991¹⁾ über Radio und Fernsehen (RTVG),

in Ausführung der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vom 16. März 1992²⁾ und in Verbindung mit der Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft vom 18. November 1992³⁾,

erteilt der Ringier AG, Florastrasse 4 in 4800 Zofingen, folgende Konzession:

I. Allgemeines

Art. 1 Konzessionär und Gegenstand

¹⁾ Die Ringier AG ist ermächtigt, nach den Vorschriften des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) und der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) ein deutschsprachiges TV-Spartenprogramm in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) national zu veranstalten.

²⁾ Die Rechte der Schweizerischen Teletext AG bleiben vorbehalten. Die Ringier AG kann deren Dienstleistungen gegen Entgelt in Anspruch nehmen.

³⁾ Für den Umfang, den Inhalt und die Art der Veranstaltung, die Organisation und die Finanzierung sind, soweit diese Konzession nichts anderes bestimmt, die im Gesuch, im Zusammenarbeitsvertrag zwischen der SRG und der Ringier AG sowie in den ergänzenden Unterlagen gemachten Angaben massgebend und verpflichtend.

Art. 2 Ziele

Die Ringier AG soll einen Beitrag leisten zur freien Meinungsbildung sowie zu einer allgemeinen, vielfältigen und sachgerechten Information der Zuschauerinnen und Zuschauer im Bereich der Wirtschaft. Dabei soll insbesondere das Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge gefördert werden.

II. Programm

Art. 3 Spartenprogramm

¹⁾ Das Programm der Ringier AG umfasst die Sendung Cash-TV mit Schwerpunkt im Bereich der überregionalen, der nationalen und internationalen Wirtschaftsinformation, das Quiz Cash it! sowie die Werbung.

¹⁾ SR 784.40

²⁾ SR 784.401

³⁾ BBl 1992 VI 567

² Die Prüfung der Programmbezeichnung durch andere Behörden bleibt vorbehalten.

³ Die Sendungen Cash-TV und Cash it! sind in bezug auf den Inhalt, die Moderation und die Präsentation deutlich voneinander zu trennen.

⁴ Die Ringier AG muss zu Beginn und am Ende jeder Sendung als verantwortlicher Veranstalter deutlich erkennbar sein.

Art. 4 Hochdeutsch

In Beiträgen von nationalem Interesse ist in der Regel die hochdeutsche Sprache zu verwenden.

Art. 5 Sendeplätze

¹ Das Programm wird in der Regel am Donnerstagabend in der Zeit zwischen 21.00 und 21.30 Uhr ausgestrahlt.

² Über generelle Änderungen der zeitlichen Ansetzung entscheidet auf Gesuch hin das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Departement).

³ Die SRG kann mit Zustimmung der Ringier AG die Ausstrahlung des Programmes oder einzelner Sendungen wiederholen. Die Wiederholung richtet sich nach denselben Bestimmungen wie die Erstaussstrahlung.

⁴ Die SRG kann aus wichtigen Gründen (Sportkette) die Ausstrahlung des Programmes verschieben oder absagen. Das Departement kann diesbezüglich Auflagen machen.

III. Technik

Art. 6 Verbreitung und Verbreitungskosten

¹ Das Programm wird auf dem 4. Fernseh-Kanal der SRG verbreitet.

² Die Ringier AG gilt den PTT-Betrieben die Verbreitungskosten ab.

³ Die Weisungsbefugnis des Departementes nach Artikel 32 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) bleibt vorbehalten.

⁴ Die SRG stellt die Einspielung des Programms der Ringier AG auf das Verbreitungsnetz der PTT-Betriebe sicher.

IV. Aufsicht

Art. 7 Meldepflichten

Spätestens 30 Tage nach Erteilung der Konzession, in jedem Fall aber vor der Aufnahme des Sendebetriebs, orientiert die Ringier AG das Departement über die Zusammensetzung der Ombudsstelle.

Art. 8 Berichterstattung

¹ Die Ringier AG stellt dem Departement jeweils auf den 30. April den Geschäftsbericht zu.

² Er muss Auskunft geben über:

- a. die Tätigkeit der Ringier AG und ihrer Organe, sofern diese im Hinblick auf Cash-TV relevant ist;
- b. die Tätigkeit der Ombudsstelle;
- c. die Ausstrahlung und zeitliche Ansetzung der Sendungen;
- d. die Ergebnisse der Zuschauerforschung;
- e. die Beteiligungen an anderen schweizerischen und ausländischen Unternehmen im Bereich des Fernsehens sowie die Zusammenarbeit mit solchen Unternehmen;
- f. die Aufwendungen und Erträge des Programmes.

Art. 9 Konzessionsabgabe

¹ Die Ringier AG entrichtet die Konzessionsabgabe für die ihr zustehende Werbezeit.

² Sie orientiert das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) jeweils bis zum 31. März über die im Vorjahr realisierten Brutto-Werbeeinnahmen.

³ Sie gibt gleichzeitig Auskunft über die Gesamtdauer der ausgestrahlten Werbeminuten im Berichtsjahr und in den einzelnen Monaten.

⁴ Sie verschafft dem BAKOM nötigenfalls Einsicht in die Belege Dritter, die mit der Akquisition der Werbung betraut sind.

V. Änderung und Hinfall der Konzession

Art. 10 Suspendierung

Besteht kein gültiger Zusammenarbeitsvertrag zwischen der Ringier AG und der SRG oder fällt er vor Ablauf der Konzession dahin, so kann das Departement diese suspendieren oder entziehen.

Art. 11 Änderung

Änderungen der Konzession, die durch die Anpassung der schweizerischen Rechtsordnung an internationales Recht notwendig werden, geben der Ringier AG keinen Anspruch auf Entschädigung.

Art. 12 Betriebspflicht

¹ Der Betrieb darf nur mit Bewilligung des Departementes unterbrochen werden.

² Die Konzession fällt dahin, wenn:

- a. die Ringier AG den Sendebetrieb nicht innert sechs Monaten nach Erteilung der Konzession aufnimmt;
- b. der Betrieb während mehr als drei Monaten eingestellt wird.

VI. Übergangsbestimmungen

Art. 13 Verbreitung auf dem 1. Fernseh-Kanal der SRG

¹ Für eine Dauer bis zum Zeitpunkt, zu dem der 4. Fernseh-Kanal der SRG mehr als 90 Prozent der Fernsehhaushalte in der Deutschschweiz erreicht, spätestens aber bis zum 30. Juni 1995, ist die Ringier AG als verantwortlicher Veranstalter im Rahmen von Artikel 20 Absatz 3 Konzession SRG ermächtigt, die Sendung Cash-TV und Werbung zusätzlich auf dem 1. Fernseh-Kanal der SRG zu verbreiten.

² Eine Erstreckung der Frist gemäss Absatz 1 ist nicht möglich. Das Departement stellt den Zeitpunkt des Erreichens des massgeblichen Ausbaustandes des 4. Fernseh-Kanals verbindlich fest.

³ In der Regel wird die Sendung auf dem 1. Fernseh-Kanal der SRG am Montagabend in der Zeit zwischen 22.20 und 22.50 Uhr ausgestrahlt.

⁴ Im weitern gelten die Bestimmungen für die Verbreitung auf dem 4. Fernseh-Kanal der SRG sinngemäss. Das Departement kann ergänzende Auflagen machen.

VII. Inkrafttreten und Geltungsdauer

Art. 14

Diese Konzession tritt am 4. Oktober 1993 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 1997. Auf Erneuerung besteht kein Anspruch.

4. Oktober 1993

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Ogi
Der Bundeskanzler: Couchepin

Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.075
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.11.1993
Date	
Data	
Seite	997-1244
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 814

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.