

Martin Lendi, Regieren – Strategiekompetenz, Politikmanagement. Zur Bedeutung der Regierungen, des Regierens und der Regierungslehre – eine Studie. Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, 2015, 204 S.¹

Martin Lendis Studie gliedert sich in sechs Teile und beinhaltet neben einem ausführlichen Literaturverzeichnis drei Anhänge. Im *ersten Teil* befasst sich der Autor mit Fragen des Regierens, der Regierungen und der Regierungsfunktionen. Bereits in diesem kurzen Zusammenzug wird deutlich, dass der Autor nicht von einer spezifisch rechtswissenschaftlichen Sicht an diese von ihm als «Vorfragen» bezeichneten Aspekte herangeht. Er bezieht auch politikwissenschaftliche, soziologische und mediale Seiten des Regierens mit ein, mitunter auch die Wahrnehmung des interessierten Bürgers. Dabei geht der Autor von einem «Herausragen der Regierung» (S. 23 f.) aus, was ihn zu mehreren grundsätzlichen Fragen führt, wie jene nach den Gründen für die Regierungspräsenz, den Auswirkungen auf die Gewaltentrennung, der demokratischen Legitimation von Macht und Einfluss der Regierungen oder dem Zusammenhang von Regieren und Politiksystem. Daneben wirft der Autor auch praktischere Fragen auf, wie beispielsweise nach dem Entscheidungsprozess in Regierungen, der Verantwortlichkeit für das Regierungshandeln oder dem Umgang mit Krisensituationen. Er ortet ein Bedürfnis nach einer gewissen «politischen Leadership» durch die Regierung und stellt fest, dass Regierungen von der Öffentlichkeit «oft für mehr verantwortlich [gemacht werden], als ihnen aufgrund der Kompetenzordnung objektiv angelastet werden dürfte» (S. 25).

Teil zwei der Studie widmet sich der Analyse der schweizerischen Regierung und des schweizerischen Regierungssystems. Eingangs befasst sich der Autor mit der «schweizerischen Staatsidee» und streift dort auch das Verhältnis von Rechtsstaat und direkter Demokratie. Weiter befasst er sich mit dem Bundesrat, insbesondere dessen Aufgaben und Kompetenzen, seiner Funktionsweise sowie der Zusammensetzung und legt die verschiedenen «Prinzipien» (Kollegialitätsprinzip, Konkordanzprinzip, Departementsprinzip) dar. Der Autor folgert im Lichte der Gewaltenteilungslehre, dass Regieren im schweizerischen Politiksystem mehr sei als Ausführen und Administrieren. Er sieht eine der Hauptaufgaben des Regierens darin, «die neu aufkommenden Sachprobleme samt Spannungsfeldern aufzufangen und kreativ zu bewältigen» (S. 35). Die Funktionen der Regierung würden unterschätzt, wenn sie unter dem Titel «Bundesrat und Verwaltung (...) zu ausgeprägt in die Nähe der ausführenden Verwaltung» gerückt werde (S. 36).

Der Autor wendet sich nach einer Klärung der Begrifflichkeiten (Regierung resp. Staatsleitung) der höchst aktuellen Frage zu, ob und wie Parlament und Ver-

waltung Mitbeteiligte an der Regierungsfunktion sein können. Dabei stellt er fest, dass beide eine gewisse Neigung zur Teilhabe am Regieren haben, woraus sich Überschneidungen ergäben, was aber nichts daran ändere, dass der Regierung «eine besondere Funktion eigen [ist], die sich von jenen des Parlaments und der Verwaltung unterscheidet» (S. 40).

Der Regierungskultur – d.h. der «inneren Kultur des Regierens» (S. 43) – wird ein eigenes Kapitel gewidmet. Es geht um zwischenmenschliche Werte, die für die Handlungsfähigkeit eines personell kleinen Regierungsgremiums wie des Bundesrates zentral sind, so beispielsweise die Bedeutung des offenen Diskurses, das Vermögen, Differenzen auszuhalten, Zusammenhänge zu erkennen, Alternativen zu entwickeln – und dabei die Möglichkeiten und Grenzen staatlichen Handelns nicht aus den Augen zu verlieren. Der Autor betrachtet die Konsensfindung in einem Regierungsgremium, das nach dem Kollegialprinzip funktioniert und in dem kein Regierungschef mit Richtlinienkompetenz verbindliche Vorgaben machen kann, als absolut zentral. Er sieht sie als gefährdet, «wenn sich eine Mehrheitsstruktur einschleicht, die wiederkehrende Mehrheiten erzeugt», und folgert daraus, dass es «so weit als möglich Mehrheitsentscheidungen in Permanenz» zu vermeiden gelte (S. 45).

Der Autor geht weiter der Bedeutung von Strategien und des Politikmanagements nach, er skizziert das Recht als Bindung und Auftrag für Regierungen und legt davon ausgehend Grenzen des Regierens dar: Solche Grenzen würden sich nicht nur aus überstaatlichen Ereignissen ergeben, die nur beschränkt beeinflussbar seien, sondern auch aus dem innerstaatlichen Gebrauch demokratischer Instrumente wie des Referendums und der Initiative.

Schliesslich kommt der Autor noch auf Regierungsreformen zu sprechen. Er erachtet eine Entlastung der Regierungsmitglieder von den ihnen obliegenden Verwaltungsaufgaben als zentral, weil sich dadurch eine Stärkung der Regierungsfunktion ergebe.

Im *dritten Teil* unter dem Titel «Perspektiven hin zur Regierungsfunktion» geht es um allgemeine Reflexionen zum Regieren im demokratischen Rechtsstaat. Die Schweiz bildet dabei den Ausgangspunkt, weil es dem Autor darum geht, «die Regierungsfunktion anhand des Beispiels der jungen Neufassung der schweizerischen Bundesverfassung anzudenken, um dann zu abstrakten Aussagen auszuholen, die mindestens für den demokratischen Rechtsstaat die Funktion und den Stellenwert der Regierung zu belegen vermögen» (S. 30). Der dritte Teil befasst sich somit unter sehr verschiedenen Gesichtspunkten mit unterschiedlichen Aspekten der Regierungsfunktionen.

Dabei hebt der Autor immer wieder die Bedeutung des Rechts hervor, so wenn er die Initiativfunktion von Regierungen beim Erlass von Rechtssätzen erwähnt,

im Rechtsstaat die «freie Regierungstätigkeit» ausschliesst (S. 71) oder die Mit-Verantwortung der Regierung für die gesamte Rechtsordnung – auch für den Grundrechtsschutz (S. 77) – betont, weil sie von der Rechtsvorbereitung über die Rechtssetzung bis zur Rechtsdurchsetzung beteiligt sei (S. 107). Es wäre wünschenswert, wenn sich der Autor in diesem Zusammenhang mit konkreten Instrumenten auseinandersetzen würde, etwa mit der präventiven Rechtskontrolle, die der Gewährleistung der Rechtmässigkeit von Erlassentwürfen dient: Ausgehend von einem Postulat des früheren Ständerats Thomas Pfisterer veröffentlichte der Bundesrat im Jahr 2015 einen Bericht (BBl 2010 2187) und legte darin die bestehende Situation sowie mehrere Möglichkeiten für eine Stärkung der präventiven Rechtskontrolle durch Verwaltungsstellen dar.

Im Kontext der Bedeutung des Rechts kommt der Autor auch auf den modernen Leistungsstaat zu sprechen. Er thematisiert dessen Tendenz hin zu einem «Versorgerstaat» und die damit einhergehende Gefahr der Überregulierung. Für den Autor ist «gutes» Regieren jenes, das sich zuvorderst auch für die Bewahrung der Freiheit des Einzelnen, dessen Selbstständigkeit und Eigenverantwortung einsetzt. Er warnt vor den Gefahren eines ausufernden Leistungsstaates und der Überregulierung. Eine Ursache für die Zunahme staatlicher Aufgaben könne darin gesehen werden, dass sich nationale Regierungen in erster Linie über ihre Innenpolitik legitimieren würden (S. 96), wobei der Autor auch auf die damit verbundene Kehrseite hinweist, nämlich die hohen Erwartungen der Öffentlichkeit an die Problemlösungskompetenz durch Regierungen, welche mitunter ausserhalb des tatsächlich Möglichen, des rechtlichen Rahmens und der finanziellen Bedingungen liege (S. 113). Nach Auffassung des Autors «besteht die Kernaufgabe einer Regierung immer wieder darin, die Grenzen zwischen dem, was der Staat zu tun hat, und dem, was er nicht tun darf, oder sogar zu dem, was er nicht tun kann, klar zu ziehen» (S. 113). Darin komme das Legalitätsprinzip zum Ausdruck, weshalb die Regierung immer wieder auf Grenzen hinzuweisen habe (S. 114).

Im Kontext mit dem Thema der Überregulierung hätte interessiert, wie der Autor Massnahmen beurteilt, die den zunehmenden Regulierungstendenzen entgegengesetzt werden könnten: Zu erwähnen wären etwa die Befristung von Erlassen (aktuelles Beispiel: die am 22. Jan. 2016 von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats beschlossene und auf sechs Jahre befristete Regelung im Zusammenhang mit der gesetzlichen Anerkennung der Pflege), Regulierungsbremsen, die Frage der Regelungsdichte sowie die Thematik der Regelungskadenz und der Nachhaltigkeit von Normierungen.

In seiner Studie kommt der Autor ferner auch auf das Verhältnis von Regierung und Parlament zu sprechen. Er stellt fest, dass die Kompetenzen der Parlamente zufolge zunehmender Internationalisierung wichtiger Politik- und Regu-

lierungsbereiche sowie supranationaler Gerichtsbarkeit laufend abgenommen hätten. Zu Recht weist er darauf hin, dass «Internationales national besser legitimiert werden» müsse (S. 121). Leider fehlen Ausführungen zur besseren Vereinbarkeit von Völker- und Landesrecht (vgl. bspw. den Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010 über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht; BBl 2010, 2263), zum in der Schweiz aktuell diskutierten Ausbau des Staatsvertragsreferendums (vgl. die Motion Caroni 15.3557 vom 15. Juni 2015) oder zu den verstärkten parlamentarischen Informations- und Konsultationsrechten im Bereich der Aussenpolitik.

Der Autor geht für die Schweiz von einem anhaltenden «Bedeutungszuwachs der schweizerischen Regierung im staatlichen Gewaltengefüge» aus. Er stellt dies als Folge etwa eines ständig zunehmenden Zentralismus im schweizerischen Bundestaat mit Akkumulation beim Regierungsorgan, einer eindrücklichen «politischen Präsenz der Regierung», einer zunehmenden Regulierung oder einem kontinuierlichen Anwachsen der Exekutivverwaltung fest (z. B. S. 187). Hierzu liesse sich jedoch kritisch einwenden, dass das schweizerische Parlament mit der Einführung des materiellen Gesetzesbegriffs in der Bundesverfassung von 1999 seine Gesetzgebungshoheit betont und verankert hat. Ferner hat es sich zusätzliche Mitwirkungsrechte im Bereich des Staatsvertragsrechts gegenüber dem Bundesrat ausbedungen, seine Informations- und Konsultationsrechte gegenüber Bundesrat und Bundesverwaltung schrittweise ausgebaut sowie seine Oberaufsichtskompetenzen deutlich gestärkt. Nicht nur die Exekutiv-, auch die Parlamentsverwaltung wurde ausgebaut. Das Parlamentsmandat ist heute lukrativ geworden und zufolge der ständigen Kommissionen mit erheblichen Einflussmöglichkeiten verbunden.

Angesichts des Erstarkens des Parlaments ist es kaum verwunderlich, wenn der Bundesrat auf den ihm zustehenden Kompetenzen beharrt. Der Autor weist in diesem Zusammenhang zu recht darauf hin, dass sich damit auch die Gefahr verbinden kann, die eigenen Funktionen allzu ausdehnend zu interpretieren. Er illustriert das am Beispiel der Gesetzgebung, wonach gesetzesvertretende resp. «expansive Verordnungen» eher zunehmen würden (S. 53). Tatsächlich haben Ausführungsverordnungen des Bundesrates – etwa im Gesundheits-, im Lebensmittel- oder im Umweltbereich – wiederholt zu Vorstössen in der Bundesversammlung geführt, mit dem Ziel, dem Parlament eine Mitsprache zu gewähren, sei das mittels eines Verordnungsvetos oder einer parlamentarischen Genehmigung einzelner Verordnungen.

Wer von der Regierung spricht, kommt um die Verwaltung nicht herum. Der Autor betont, dass die Regierung die Verwaltung zu führen habe, umgekehrt aber beim Vollzug und bei der Umsetzung der Regierungsanordnungen auf sie ange-

wiesen sei. Er bezeichnet es als Fehler, wenn eine Regierung «nicht die zuständige Verwaltung als solche herausfordert, sondern sich selbst mit sektoralen Stäben umgibt, sei es auf Regierungs-, sei es auf Minister-/Departementsvorsterebene» (S. 123). Diese Tendenz besteht sicherlich, wobei die Frage offen bleibt, wie eine Verwaltung von der Grösse der Bundesverwaltung sonst geführt werden könnte. Anzumerken ist, dass auch sogenannte Querschnittsämter wie etwa das Bundesamt für Justiz, die Eidgenössische Finanzverwaltung oder das Eidgenössische Personalamt im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine verwaltungsinterne Koordination sorgen und damit ihrerseits zu einer einheitlichen Führung der Verwaltung beitragen. Schliesslich müssen wesentliche verwaltungsinterne Differenzen, die nicht ausgeräumt werden können, dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht werden – er befindet daher auch in Kenntnis der Haltung von Linienämtern und nicht lediglich von Stäben. Berechtigt ist die Warnung des Autors vor einem Bedeutungsverlust der Linienorgane, wenn die Stäbe allzu stark in den Vordergrund rücken. Das würde auch nicht der schweizerischen Organisationsgesetzgebung entsprechen, die die Ämter als die tragenden Verwaltungseinheiten bezeichnet, d. h. ihnen die Hauptverantwortung für die Erfüllung der dem Bund übertragenen Aufgaben zuweist.

Eine Besprechung in dieser Zeitschrift konzentriert sich hauptsächlich auf Fragen der Rechtsetzung, der Organisation und der Regulierung. Auf mehrere sehr interessante Ausführungen des Autors – etwa zu Fragen der faktischen Regierungsmacht, der «Regierungskunst», der Fantasie und Kreativität des Regierens, der persönlichen Anforderungen an die Regierungsmitglieder, des Umgangs mit Belastungen, des Verhältnisses zu den Medien, der politischen Leadership oder der Regierbarkeit bei Belastungen der Demokratie und des Rechtsstaates – kann daher an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Sie zeigen aber den umfassenden Ansatz, den der Autor bei seinen Betrachtungen gewählt hat.

Im *vierten Teil* der Studie befasst sich der Autor mit einer «Regierungslehre». Er wirft die Frage auf, ob es heute noch berechtigt sei, «die Regierung einseitig mit der Verwaltungslehre zu verknüpfen» (S. 170), um dann festzustellen: «Das neue Bild der modernen Regierung bedingt ein Abheben von der vernetzten Regierungs-/Verwaltungslehre. Es führt zu einer selbständigen Regierungslehre. (...) Deren Schwerpunkte gelten der Regierung mit ihrem charakteristischen Profil und ihrem breiten Wirkungsfeld.» (S. 171) Eine solche Lehre sei multidisziplinär angelegt. Der Autor nimmt eine – freilich sehr umfassende und entsprechend lange – Begriffsumschreibung der Regierungslehre vor und listet im Sinne von Hinweisen die Themen auf, mit denen sich eine Regierungslehre vornehmlich zu befassen hat: Dazu gehören neben klassischen staats- und verwaltungsrechtlichen Themen wie Staatsform, Rechtsstaat, Gewaltentrennung, Regierungsform,

-funktionen, -zuständigkeiten sowie Verwaltungsführung oder -organisation beispielsweise auch der Einbezug der Zivilgesellschaft, die Interessenvertretung und der Lobbyismus, der Umgang mit den Medien, die politische Mehrheitsbildung, die Regierbarkeit demokratischer Rechtsstaaten, die politische Verantwortung der Regierungsmitglieder oder Fragen der Strategiebildung und der politischen Planung.

Der *fünfte Teil* der Studie befasst sich wiederum mit der Schweiz und ihren aktuellen Herausforderungen, die der Autor, nach neun Stichworten strukturiert, kurz und übersichtlich darstellt (Rechtsstaat, Demokratie, Freiheit, Föderalismus, Wirtschaft, Gesellschaft, Sozialstaat, Lebensraum, Sicherheit). Er wirft kritisch die Frage nach der Rechtsgrundlage gewisser Regierungsakte auf und führt zur Illustration Beispiele an, wie etwa die bundesrätliche Umsetzungsverordnung zum Verfassungsartikel über die Zweitwohnungen oder die Anweisung an Banken zur Herausgabe von Bankkundendaten. Der fünfte Teil schliesst mit kurzen Ausführungen zur Regierung in der direkten Demokratie.

Im *sechsten Teil* fasst der Autor die Erkenntnisse in 25 Ziffern und weitere Erkenntnisse von grundlegender Bedeutung in 5 Ziffern zusammen.

Wie der Autor selber feststellt, handelt es sich beim vorliegenden Werk nicht um eine empirische Studie (S. 30). Er bezeichnet sie denn auch als «späte Frucht staats- und verwaltungsrechtlicher Vorlesungen, verbunden mit Ansätzen zur Regierungs- und Verwaltungslehre» (S. 4). Dem Rezensenten wird nicht ganz klar, an wen sich die Studie richtet: Streckenweise präsentiert sie sich als eine Art Lehrbuch, etwa wenn es um die Beschreibung des schweizerischen Regierungssystems im zweiten Teil geht oder wenn man die sehr vereinfachten Inhalte der drei Anhänge (Übersicht über die Regierungsstrukturen, über die Regierungsfunktionen, zur Schweiz) betrachtet. In diesem Sinne könnte sie sich an Studierende richten.

Inhaltlich geht die Studie aber in weiten Teilen deutlich darüber hinaus und setzt spezifisches Fachwissen, ein vernetztes Grundverständnis sowie rechtliche und politische Kenntnisse voraus. Das betrifft vor allem die Darlegungen im dritten Teil, die die Regierungen und die Regierungsfunktionen aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchten und in dem der Autor vielschichtig argumentiert, vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung sowie aktueller rechtlicher, gesellschaftlicher und politischer Gegebenheiten. Schade ist, dass in der Studie Schreibfehler und allzu verkürzte Sätze vor der Endredaktion nicht behoben worden sind.

Die Studie ist ein sehr verdienstvolles Werk, das sich mit dem Regierungsorgan, den Regierungsfunktionen und den Anforderungen an «das Regieren» unter staatsrechtlichen, politologischen, gesellschaftlichen und politischen Ge-

sichtspunkten befasst.² Das ist vor allem deshalb geglückt, weil der Autor über eine lange und breite wissenschaftliche Tätigkeit verfügt, die ihm die Auseinandersetzung und das Befassen mit dem Thema über mehrere Jahrzehnte erlaubte: Er war von 1969–1998 Professor für Rechtswissenschaften an der ETH-Zürich, gehörte zahlreichen Expertengremien an, wurde im In- und Ausland mehrfach für seine Verdienste ausgezeichnet und hat zahlreiche wissenschaftliche Publikationen veröffentlicht. Man merkt der Studie an, dass der Autor selber über praktische Erfahrungen im Regierungsumfeld verfügt (er war 1961–1969 Generalsekretär des Baudepartements im Kanton St. Gallen) und sich zudem als politikinteressierter Bürger versteht. Seine liberale Geisteshaltung kommt an mehreren Stellen deutlich zum Vorschein, etwa wenn es um die Grenzen des Leistungsstaats, den Freiraum für private Tätigkeiten oder die Eigenverantwortung geht. Besonders verdienstvoll ist der Versuch, die Elemente einer «Regierungslehre» zu skizzieren: Es zeigt sich, dass eine solche Lehre nicht nur sehr anspruchsvoll ist und die Verbindung mehrerer Wissensrichtungen bedingt, sondern auch, dass nur ein umfassender Ansatz der Bedeutung des «Regierens» in den heutigen modernen Staaten angemessen ist.

Thomas Sägger, Dr. iur., Fürsprecher, Zug

Anmerkungen

- 1 Veröffentlicht unter: <http://dx.doi.org/10.3929/ethz-a-010526197>
- 2 Siehe dazu bspw. auch den Gastkommentar von Martin Lendi unter dem Titel «Regieren bedeutet mehr als nur Vollzug» in der NZZ vom 23. Okt. 2015.