
Eliane Kohlbrenner

Dr. iur.

Die Rolle der Staatskanzlei in der Staatsleitung



Stämpfli Verlag

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Literaturverzeichnis	XXIX
Materialienverzeichnis.....	XLVII
Zusammenfassung	1
Résumé	2
Summary	3
Aufbau	5
Teil 1 Grundlagen: Politisches System der Schweiz.....	7
I. Vorbemerkungen.....	7
II. Demokratieform	8
III. Das Kollegialprinzip	15
IV. Stellung des Regierungspräsidenten innerhalb des Kollegiums	35
Teil 2 Die Staatsleitung.....	47
I. Vorbemerkungen.....	47
II. Die Gewaltenteilung	49
III. Die Staatsleitung im gewaltenteilten Staat	62
Teil 3 Die Staatskanzlei	115
I. Vorbemerkungen.....	115
II. Geschichtlicher Abriss	116
III. Rechtsgrundlagen.....	121
IV. Organisation der Staatskanzlei als Stabsstelle.....	125
V. Der Staatsschreiber	142
Teil 4 Die Staatskanzlei in der Staatsleitung.....	151
I. Vorbemerkungen.....	151
II. Staatskanzlei und Regierung	152
III. Staatskanzlei und Parlament	228

Teil 5	Entwicklung der Staatskanzlei	269
I.	Staatskanzlei und Regierung	269
II.	Staatskanzlei und Parlament	293
	Schlussthesen.....	297
	Anhang: Umfragen	305
1.	Umfrage zu ausgewählten Aufgabenbereichen der Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden.....	305
2.	Umfrage zu ausgewählten Aufgabenbereichen der Staatskanzlei des Kantons Bern.....	313
3.	Umfrage zu ausgewählten Aufgabenbereichen der Staatskanzlei des Kantons Zürich.....	323

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIX
Literaturverzeichnis	XXIX
Materialienverzeichnis.....	XLVII

Zusammenfassung	1
Résumé	2
Summary	3
Aufbau	5

Teil 1 Grundlagen: Politisches System der Schweiz..... 7

I. Vorbemerkungen.....	7
II. Demokratieform	8
A. Konkurrenzdemokratie und Konkordanzdemokratie.....	8
B. Die Schweiz als Konkordanzdemokratie.....	9
C. Würdigung.....	12
III. Das Kollegialprinzip	15
A. Vorbemerkungen	15
B. Die Regierung als Kollegium	16
C. Die Wirkungsweise des Kollegiums.....	17
D. Verknüpfung von Kollegialprinzip und Departementalprinzip	20
1. Das Departementalprinzip	20
2. Verhältnis zwischen Kollegialprinzip und Departementalprinzip	21
E. Verantwortlichkeit des Regierungskollegiums	25
1. Rechtliche Verantwortlichkeit	25
2. Politische Verantwortlichkeit.....	26
F. Würdigung.....	30
IV. Stellung des Regierungspräsidenten innerhalb des Kollegiums	35
A. Vorbemerkungen	35
B. Wahl und Amtsdauer	35
C. Aufgaben	36
D. Exkurs: Kanton Basel-Stadt mit Präsidialdepartement.....	38
1. Vorbemerkungen	38
2. Entstehungsgeschichte	39
3. Ausgestaltung des Präsidialdepartementes	40
4. Fazit	42
E. Würdigung.....	43

Teil 2	Die Staatsleitung.....	47
I.	Vorbemerkungen.....	47
II.	Die Gewaltenteilung	49
	A. Vorbemerkungen	49
	B. Die klassische Gewaltenteilungslehre	50
	1. Inhalt.....	50
	2. Kritik.....	51
	C. Weiterentwicklung der klassischen Gewaltenteilungslehre.....	53
	D. Gewaltenteilung im Verfassungsrecht der Kantone	57
	E. Würdigung.....	59
III.	Die Staatsleitung im gewaltenteilten Staat	62
	A. Vorbemerkungen.....	62
	B. Staatsleitung und die mit ihr verwandten Begriffe	63
	C. Einordnung der Staatsleitung.....	66
	D. Der Begriff der Staatsleitung in der schweizerischen Staatsrechtslehre	67
	1. Der abstrakte Staatsleitungsbegriff.....	67
	2. Der materiell konkrete Staatsleitungsbegriff	69
	E. Die Träger der Staatsleitung	71
	1. Die Träger der Staatsleitung nach kantonalem Verfassungsrecht.....	71
	a) Grundsatz der kooperativen Staatsleitung	71
	b) Regierung.....	74
	i) Stellung der Regierung	74
	ii) Allgemeine staatsleitende Funktionen der Regierung	75
	(a) Initiativfunktion	75
	(b) Planungsfunktion	77
	(c) Koordinationsfunktion	80
	(d) Informationsfunktion	83
	(e) Kommunikationsfunktion	85
	c) Parlament	86
	2. Weitere Akteure in der Staatsleitung	90
	a) Verwaltung.....	90
	i) Begriff der Verwaltung.....	90
	ii) Verhältnis der Verwaltung zur Regierung	92
	iii) Verwaltung im Verfassungsrecht	94
	iv) Verwaltung und Staatsleitung.....	94
	b) Stimmberechtigte	97
	i) Stimmberechtigte im Verfassungsrecht.....	97
	ii) Stimmberechtigte und Staatsleitung	98
	c) Politische Parteien.....	100
	i) Grundsätzliches	100
	ii) Parteien im Verfassungsrecht	101

iii) Parteien und Staatsleitung	103
d) Verbände	105
i) Grundsätzliches	105
ii) Verbände im Verfassungsrecht.....	106
iii) Verbände und Staatsleitung	107
e) Medien	108
i) Grundsätzliches	108
ii) Medien und Staatsleitung	109
F. Würdigung.....	111

Teil 3 Die Staatskanzlei..... 115

I. Vorbemerkungen.....	115
II. Geschichtlicher Abriss	116
III. Rechtsgrundlagen.....	121
A. Vorbemerkungen	121
B. Verfassungsstufe	121
C. Gesetzesstufe	122
D. Verordnungsstufe und Reglemente	123
E. Würdigung.....	123
IV. Organisation der Staatskanzlei als Stabsstelle.....	125
A. Vorbemerkungen	125
B. Begriff „Linie“ und „Stabsstelle“	125
C. Merkmale der Stabsstelle	126
1. Unterstützungsfunktion.....	126
2. Weisungsrechte.....	127
3. Verantwortlichkeit	128
D. Ausformungen von Stabsstellen	128
E. Eingliederung der Stabsstelle in die Organisationshierarchie	129
F. Verhältnis von Stabsstelle und Linie	130
G. Der Einfluss der Stabsstelle.....	131
H. Staatskanzlei als Stabsstelle	133
1. Wieso eine Umformung der Staatskanzlei zur Stabsstelle?	133
2. Merkmale der Staatskanzlei als Stabsstelle.....	134
a) Unterstützungsfunktion	134
b) Weisungsrechte	134
c) Verantwortlichkeit.....	135
3. Ausformung der Staatskanzlei als Stabsstelle.....	136
4. Staatskanzlei als reine Stabsstelle?	136
5. Eingliederung der Staatskanzlei in die Verwaltungshierarchie.....	138
a) Grundsätzliches	138

b)	Unterstellung der Staatskanzlei.....	138
i)	Kanton Appenzell Ausserrhoden.....	138
ii)	Kanton Bern.....	139
iii)	Kanton Zürich.....	139
c)	Fazit.....	139
I.	Würdigung.....	140
V.	Der Staatsschreiber.....	142
A.	Vorbemerkungen.....	142
B.	Wahl des Staatsschreibers.....	142
1.	Kanton Appenzell Ausserrhoden.....	142
2.	Kanton Bern.....	143
3.	Kanton Zürich.....	143
4.	Fazit.....	143
C.	Funktion des Staatsschreibers.....	145
D.	Stellung des Staatsschreibers.....	147
1.	Rechtliche Stellung.....	147
2.	Stellung in der Praxis.....	148
E.	Anforderungen an den Staatsschreiber.....	148
F.	Würdigung.....	149
Teil 4	Die Staatskanzlei in der Staatsleitung.....	151
I.	Vorbemerkungen.....	151
II.	Staatskanzlei und Regierung.....	152
A.	Vorbemerkungen.....	152
B.	Die Staatskanzlei und ihr Verhältnis zum Kollegialprinzip und zum Departementalprinzip.....	152
C.	Aufgaben der Staatskanzlei für die Regierung.....	154
1.	Überblick.....	154
2.	Aufgaben im Zusammenhang mit der Regierungsratssitzung.....	157
a)	Vorbereitung der Regierungsratssitzung.....	157
b)	Durchführung der Regierungsratssitzung.....	162
c)	Nachbereitung der Regierungsratssitzung.....	165
d)	Fazit.....	167
3.	Informations- und Kommunikationsfunktion.....	169
a)	Vorbemerkungen.....	169
b)	Gegenstand und Ziel.....	169
c)	Zuständigkeit.....	169
d)	Aufgaben der Staatskanzlei bei der Information und Kommunikation.....	172
i)	Organisatorisches.....	172

ii)	Information und Kommunikation über die Regierungstätigkeit.....	173
iii)	Koordination der departementalen Information und Kommunikation.....	174
(a)	Kanton Appenzell Ausserrhoden	174
(b)	Kanton Bern.....	176
(c)	Kanton Zürich.....	176
iv)	Information und Kommunikation in ausserordentlichen Lagen.....	177
(a)	Kanton Appenzell Ausserrhoden	178
(b)	Kanton Bern.....	179
(c)	Kanton Zürich.....	180
v)	E-Government.....	180
(a)	Kanton Appenzell Ausserrhoden	181
(b)	Kanton Bern.....	183
(c)	Kanton Zürich.....	184
e)	Fazit.....	185
4.	Planungsfunktion.....	188
a)	Vorbemerkungen.....	188
b)	Instrumente der politischen Planung.....	188
c)	Zuständigkeit.....	189
d)	Aufgaben der Staatskanzlei bei der politischen Planung.....	191
i)	Organisatorisches	191
ii)	Kanton Appenzell Ausserrhoden.....	191
iii)	Kanton Bern.....	193
iv)	Kanton Zürich.....	194
e)	Fazit.....	196
5.	Rechtsetzung.....	197
a)	Vorbemerkungen.....	197
b)	Rechtsetzungsverfahren in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Bern und Zürich	199
c)	Besondere Aspekte des Rechtsetzungsverfahrens.....	203
i)	Vorbemerkungen.....	203
ii)	Gesetzesevaluation	203
(a)	Prospektive und retrospektive Gesetzesevaluation	203
(b)	Gesetzesevaluationen in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Bern und Zürich	204
iii)	Gesetzesredaktion.....	207
d)	Zuständigkeit.....	208
e)	Die Staatskanzlei in der Rechtsetzung	210
i)	Kanton Appenzell Ausserrhoden.....	210
(a)	Organisation.....	210
(b)	Aufgaben.....	211

ii) Kanton Bern.....	212
(a) Organisation.....	212
(b) Aufgaben.....	213
(c) De lege ferenda.....	216
iii) Kanton Zürich.....	217
(a) Organisation.....	217
(b) Aufgaben.....	218
f) Fazit.....	220
D. Würdigung.....	223
III. Staatskanzlei und Parlament	228
A. Vorbemerkungen.....	228
B. Dienstleistungen für das Parlament	229
C. Drei Grundmodelle der Parlamentsdienste.....	231
1. Trennungsmodell.....	231
2. Administratives Kooperationsmodell	232
3. Integratives Kooperationsmodell	232
D. Ausgestaltung der Parlamentsdienste in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Bern und Zürich.....	233
1. Kanton Appenzell Ausserrhoden	233
a) Vorgeschichte.....	233
b) Integratives Kooperationsmodell	235
i) Rechtsgrundlagen	235
ii) Organisation	236
iii) Aufgaben	237
c) Wechsel zum Trennungsmodell?	238
d) Fazit.....	241
2. Kanton Bern.....	243
a) Vorgeschichte.....	243
b) Administratives Kooperationsmodell.....	244
i) Rechtsgrundlagen	244
ii) Organisation	245
iii) Aufgaben	245
(a) Ratssekretariat.....	245
(b) Staatskanzlei	246
(c) Staatsschreiber	247
c) Wechsel zum Trennungsmodell.....	248
d) Fazit.....	252
3. Kanton Zürich.....	256
a) Vorgeschichte.....	256
b) Trennungsmodell.....	257
i) Rechtsgrundlagen	257
ii) Organisation	258
iii) Aufgaben der Parlamentsdienste	258

iv) Verhältnis der Staatskanzlei zum Kantonsrat	259
c) Fazit	260
E. Ausgestaltung der Parlamentsdienste in den übrigen Kantonen	261
F. Würdigung	262
Teil 5 Entwicklung der Staatskanzlei	269
I. Staatskanzlei und Regierung	269
A. Optimierung der Unterstützungsfunktion der Staatskanzlei im Zusammenhang mit der Regierungsratssitzung	269
1. Rechtmässigkeitsprüfung der Departementsanträge durch die Staatskanzlei	269
2. Rückweisungsrecht der Staatskanzlei	271
3. Antragsrecht des Staatsschreibers	273
4. Traktandierung der Regierungsgeschäfte	274
5. Stimmrecht des Staatsschreibers	276
B. Informations- und Kommunikationsfunktion	278
1. Stärkung der Regierungskommunikation	278
2. Förderung von E-Government	280
C. Planungsfunktion	281
1. Stärkung der strategischen Planungsfunktion	281
2. Stärkung der operativen Planungsfunktion	283
D. Rechtsetzung	285
E. Aufgabenbereiche der Staatskanzlei	291
II. Staatskanzlei und Parlament	293
Schlussthesen	297
Anhang: Umfragen	305
1. Umfrage zu ausgewählten Aufgabenbereichen der Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	305
2. Umfrage zu ausgewählten Aufgabenbereichen der Staatskanzlei des Kantons Bern	313
3. Umfrage zu ausgewählten Aufgabenbereichen der Staatskanzlei des Kantons Zürich	323