



Staatsrecht I

Gruppe 2

Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M.

Dienstag, 7. November 2017, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

**Lektion 15 Der Bundesrat als Regierung des Bundes:
Stellung, Wahl, Organisation und Verfahren**



Repetitionsfragen

1. In der 49. Legislatur (2011-2015) wurden im National- und Ständerat insgesamt 1'559 Motionen aber nur 890 Postulate eingereicht. Was könnten mögliche Gründe dafür sein?
2. Welche Vor- und Nachteile weist die parlamentarische Initiative auf?
3. Wie muss der Bundesrat verfahren, wenn ihn die Räte mit einer Motion verpflichten, eine Bundesratsverordnung abzuändern, der Bundesrat dies aber ablehnt?
4. Welche Formen parlamentarischer Immunität existieren und welchen Zweck verfolgen sie?
5. Verliert ein Parlamentarier, der seine Partei wechselt, sein Mandat, nachdem er ja ursprünglich auf der entsprechenden Parteiliste (und meist nur dank der Partei) gewählt worden ist?



Lernziele

1. Besonderheiten der Ausgestaltung der Regierung des Bundes erklären können.
2. Wissen, was unter dem «Kollegialprinzip» zu verstehen ist und wie es sich verfassungsrechtlich und politisch auswirkt.
3. Wissen, was unter dem «Departementalprinzip» zu verstehen ist und wie es sich verfassungsrechtlich und politisch auswirkt.
4. Institutionelles Gewicht («Macht») des Bundesrates informiert diskutieren können.



Programm

1. Repetitionsfragen
2. Lernziele
3. Begriffe
4. Funktionen der Regierung und Besonderheiten des schweizerischen Regierungssystems
 - a. Kollegialprinzip
 - b. Departementalprinzip
5. Bundespräsidium
6. Bundeskanzlei
7. Wahl und Verfahren
8. «Macht» des Bundesrates
9. Rekapitulation



Terminologie



- **Exekutive**
 - vollziehende Gewalt («*pouvoir exécutif*»; von lat. *exsequi* «ausführen»)
- **Gubernative**
 - Exekutive (Oberbegriff) besteht aus Gubernative (Regierung) und Verwaltung (im engeren Sinn)
- **Regierung**
 - «oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes»/«*l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération*» (Art. 174 BV)Seite 5



Teilfunktionen der Regierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive

- **Planung**
- **Koordination**
- **Repräsentation**
- **Information**



Besonderheiten im Verfassungsvergleich

- **Kollegium aus sieben gleichberechtigten Mitgliedern**
 - Rotationsprinzip (1848-1874)
 - Departementalsystem (seit 1874)
 - «negative Koordination» und gegenseitige Nichteinmischung
- **Kollegium ist (gemeinsam) Staatsoberhaupt und Regierung zugleich**
- **Wahl durch das Parlament auf eine feste Amtsdauer von 4 Jahren ohne Möglichkeit des Misstrauensvotums**
 - Folge: weitgehende politische Nichtverantwortlichkeit der Regierung
- **stabile parteipolitische Zusammensetzung**
 - «Zauberformel» von 1959 bis 2003
 - Vertretung der FDP seit 1848
 - Vertretung der CVP seit 1891
 - Vertretung der BGB/SVP seit 1929
 - Vertretung der SP seit 1943
 - System der «fallweisen Opposition»

Seite 7



Kollegialprinzip

rechtliche Grundlagen

- Art. 177 Abs. 1 BV (Zuständigkeits- und Verfahrensregel)
- Art. 12 RVOG

politische Praxis («Normen»)

- gemeinsame Beratung und Konsenssuche (aber: Mehrheitsregel)
- Vertretung nicht mitgetragener Entscheiden gegen aussen
- Vertraulichkeit der Verhandlungen und der Entscheide

Vorteile/Chancen

- Machthemmung
- Verwirklichung der Proporzidee
- Verbesserung der Entscheidqualität
- letztinstanzliche Koordination

Nachteile/Risiken

- gegenseitige Blockierung und Inkrementalismus
- Politisierung
- eng departemental-administrative Perspektive
- negative statt positiver Koordination

Seite 8



Departementalprinzip

Charakterisierung

- horizontale Differenzierung der Bundesverwaltung nach Mitgliederzahl des Bundesrates
 - vertikale Differenzierung: Departement, Ämter (bzw. zu Gruppen zusammengefasste Ämter), ev. weitere Hierarchiestufen

rechtliche Grundlagen

- Art. 177 Abs. 3 BV
 - verfassungsrechtlich keine ziffernmässige Festlegung der Anzahl der Departemente

Delegation von Entscheidungsbefugnissen

- Art. 47 Abs. 1 RVOG

Diskussion: politische Auswirkungen

- Spannungsverhältnis zum Kollegialprinzip (vgl. Art. 4 RVOG)
- unterschiedliches politisches Gewicht der Departemente
- hohe sachliche Komplexität in einzelnen Departementen

Seite 9



Bundespräsidium

rechtliche Grundlagen

- Art. 176 Abs. 1 BV
- Art. 25-29 RVOG

Charakterisierung

- «führt den Vorsitz im Bundesrat» (Art. 176 Abs. 1 BV)
 - «leitet den Bundesrat» (Art. 25 Abs. 1 RVOG)
- stimmt bei der Beschlussfassung mit (Art. 19 Abs. 3 RVOG)
- keine Weisungsbefugnisse gegenüber anderen Mitgliedern
 - *primus inter pares*
- Repräsentation des Bundesrates – nicht aber der Eidgenossenschaft! – gegen aussen (vgl. Art. 28 RVOG)

Diskussion

- Reformbedarf angesichts der zunehmenden Relevanz der Aussenpolitik?
- Überwindung der (angeblichen) «Führungsschwäche» des Bundesrates?

Seite 10



Bundeskanzlei

rechtliche Grundlagen

- Art. 179 BV
- Art. 30-34 RVOG

Charakterisierung

- «allgemeine Stabstelle des Bundesrates» (Art. 179 Satz 1 BV)
 - «Departementschef/-in der Bundeskanzlei» (Art. 30 Abs. 2 RVOG)
- Teil der Bundesverwaltung (vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 2 RVOG)
- Linienaufgaben in beschränktem Umfang (z.B. Art. 69, 72 BPR)

Diskussion

- identische demokratische Legitimation wie Mitglieder des Bundesräte
- keine Identität von weisungsbefugter Behörde und Wahlorgan
 - feste Amtsdauer (Art. 145 BV)



Wahl des Bundesrates

– Zahl der Mitglieder

- Art. 175 Abs. 1 BV

– Ausgewogenheit

- Art. 175 Abs. 4 BV

– Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten

- Art. 175 Abs. 3 i.V.m. Art. 143 und Art. 136 Abs. 1 BV
- Art. 144 BV, Art. 60 Abs. 3 und Art. 61 RVOG

– Wahlbehörde und Wahlverfahren

- Art. 168 Abs. 1 und Art. 175 Abs. 2 i.V.m. Art. 157 Abs. 1 Bst. a BV
- Art. 132-134 ParlG

– Amtsantritt, Amtsdauer, Amtsperiode

- Art. 145 Satz 1 BV
- Art. 193 Abs. 3 i.V.m. Art. 175 BV



Verfahren und Beschlussfassung

- **Anträge**
 - Art. 3 RVOV
 - Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren (Art. 3-5 RVOV)
- **Beratung**
 - Art. 13 RVOG
 - Art. 1 Abs. 2 und 3 RVOV
- **Abstimmung und Wahlen**
 - Art. 19 Abs. 2 und 3 RVOG
- **Praxis**
 - Geschäftslast
 - «weisse», «orange», «blaue» und «farblose» Geschäfte; Wahlen
 - Anciennitätsprinzip
 - «Kollegialitätsfalle», Vertraulichkeit, Indiskretionen und «Verletzungen des Kollegialprinzips»



Zuständigkeiten des Bundesrates (Übersicht)

- **Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse**
 - Regierungspolitik (Art. 180 BV)
 - Initiativrecht (Art. 181 BV)
 - Leitung der Bundesverwaltung (Art. 178 Abs. 1, Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV)
 - Vollzug des Bundesrechts (Art. 182 Abs. 2 BV)
 - Finanzen (Art. 183 BV)
 - Wahrung der inneren Sicherheit (Art. 185 Abs. 2-4 BV)
 - Bundesgarantien und Bundesaufsicht (Art. 186 BV)
 - weitere Zuständigkeiten (Art. 187 Abs. 1 Bst. b und c BV)
- **Aussenpolitik**
 - Beziehungen zum Ausland (Art. 184, Art. 186 Abs. 3 BV)
 - Wahrung der äusseren Sicherheit (Art. 185 Abs. 1, 3 und 4 BV)
- **Rechtsetzung**
 - Mitwirkung bei der Verfassungs- und Gesetzgebung (Art. 181, Art. 160 Abs. 2 BV)
 - Erlass von Verordnungen (Art. 182 Abs. 1 BV)
- **Rechtsprechung**
 - Art. 187 Abs. 1 Bst. d BV



Einschätzung: Wie mächtig ist der Bundesrat?

- institutionelle (verfassungsrechtliche) Stellung
- vorparlamentarisches Verfahren
- Einfluss der direkten Demokratie
- Verhältnis zur Bundesversammlung
- Verhältnis zum Bundesgericht
- Verordnungskompetenz und Vollzug
- Gegenbewegung: «Reparlamentarisierung»
- (mögliches) Fazit
 - Bundesrat hat praktisch nie uneingeschränkte Macht, gibt aber seine Einflussmöglichkeiten (fast) nie gänzlich aus der Hand
 - Bundesrat steht im Zentrum eines weit verzweigten Netzes, in welchem er die Fäden ziehen kann, aber kaum je allein daran zieht.



Rekapitulation

1. Dem Bundesrat kommt rechtlich, institutionell und politisch eine zentrale Funktion zu. Er hat entscheidenden – aber kaum je exklusiven – Einfluss auf praktisch alle wichtigen politischen Entscheide (Zentrum des politischen Netzwerkes).
2. Das schweizerische Regierungssystem weist eine Reihe von Besonderheiten auf:
 - a. Kollegium aus sieben gleichberechtigten Mitgliedern;
 - b. Kollegium ist (gemeinsam) Staatsoberhaupt und Regierung zugleich;
 - c. Wahl durch das Parlament ohne Möglichkeit des Misstrauensvotums.
3. Der Bundesrat ist sowohl nach dem Kollegial- als auch nach dem Departementalprinzip organisiert. Beide Prinzipien stehen zueinander in einem gewissen Spannungsverhältnis.



Ausblick: Lektion vom Freitag, 10. November 2017

- **Der Bundesrat als Regierung des Bundes: Zuständigkeiten und Reformbedarf**
 - **Themen**
 - Aufgaben
 - Einbindung und Kontrollen
 - Reform
 - **Pflichtlektüre**
 - § 19 des Lehrbuchs
 - Dok. 8 des Begleitbandes (Reader)



Vielen Dank!

Prof. Dr. Johannes Reich

Universität Zürich
Rechtswissenschaftliches Institut
Rämistrasse 74/8
8001 Zürich

Büro: RAI F-007

Email: Johannes.Reich@rwi.uzh.ch