Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 7 (1967)

Artikel: Organisatorische Probleme des Kollegialsystems

Autor: Eichenberger, Kurt

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-171133

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

ORGANISATORISCHE PROBLEME DES KOLLEGIALSYSTEMS

von

KURT EICHENBERGER

Professor an der Universität Basel

I. Das Organisationsprinzip

1. Regierung im « Kollegialsystem » oder gemäss dem « Kollegialprinzip » gilt als bezeichnende schweizerische Lösung gouvernementaler Organisation, und sie wird mit Stolz und Sicherheit gepriesen. Das *Kollegialsystem der Regierungen* bildet geradezu ein konstitutives Organisationsprinzip der schweizerischen Staatsordnung, das mitunter den Charakter einer « verfassungsgestaltenden Grundentscheidung » anzunehmen scheint[1]. Gleichwohl ist es seit mehr als hundert Jahren periodisch Kritiken und Zweifeln ausgesetzt, die meistens an den offenen Fragen auflaufen, welchen Inhalt das Prinzip eigentlich habe und wie es strukturiert sei[2].

Geleitet durch alte verfassungsrechtliche Festlegungen, wird man dem Wesenskern zurechnen, dass eine Vielheit von Personen, die in rechtlicher und sachlicher Gleichordnung nebeneinander stehen, zur gemeinschaftlichen Geschäftserledigung befugt sind. In der verfeinerten Ausgestaltung, wie sie der Bund seit 1848 kennt, ist selbst der Vorsitzende ohne Prärogativen und

---

[1] Im Sinne eines « Gestaltungsprinzips des staatlichen Lebens, das Art und Form der konkreten staatlichen Existenz » mitbestimmt: HANS J. WOLFF, « Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen », in *Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, München 1955, S. 33 ff.; id., *Verwaltungsrecht*, I, 6. Aufl., München und Berlin 1965, S. 103 f. Zur Umschreibung des Prinzips: MARCEL BRIDEL, *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, II, Lausanne 1959, S. 122 ff. Über die Ausbildung des Kollegialsystems: DIAN SCHEFOLD, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830-1848*, Basel und Stuttgart 1966, S. 316, 325 ff., 404 ff.

[2] Zusammenfassend WALTHER BURCKHARDT, « Die Reorganisation der Bundesverwaltung », in *Politisches Jahrbuch*, 25 (1911), S. 343 ff., namentlich mit der wie für unsere gegenwärtige Situation geschriebenen Feststellung (S. 347 f.): « Was wird an der gegenwärtigen Organisation ausgesetzt ? So viel ich sehe, sind es hauptsächlich folgende Mängel: der Gesamtbundesrat sei mit Geschäften untergeordneter Art überhäuft und könne sich nicht den wichtigeren widmen; die Mitglieder des Bundesrates gehen in ihrem Departement auf und haben keine Zeit mehr für die Geschäfte der anderen, sie seien zu sehr Departementsvorsteher und zu wenig Bundesräte; das Departement sei zu mächtig geworden,

wesensgemäss lediglich der verfahrenstechnische Verhandlungsleiter ohne besondere Legitimierung und fast ohne eigenständige Repräsentationskraft. Mit dem *Departementalsystem* ist das Kollegialsystem im Bunde von Anfang an in dem Sinne verknüpft, dass jedes Mitglied des Kollegiums zugleich einer aus dem Exekutivganzen ausgegliederten Organisationseinheit als monokratische Spitze vorsteht. Damit ist eine Differenzierung zum sogenannten *Direktorialsystem* geschaffen, das nach verbreiteter Umschreibung darin besteht, dass die Leiter jener Verwaltungseinheiten dem Regierungskollegium nicht angehören[1].

Die immer wieder aktualisierten Zweifel am Kollegialsystem richten sich nun aber weniger auf die Einrichtung der Behörde als auf ihre Zuständigkeiten und Funktionen, was alles im Organisationsprinzip eingeschlossen ist. Diese Verlagerung der Problematik vom Statisch-Organisatorischen auf das Funktionelle mit den Kernfragen, welche Aufgaben ein Organ auf welche Weise erfüllen solle, ist Zeichen des heutigen Staats, der vorwiegend als Funktion zu begreifen ist[2].

2. Hat das Organisationsprinzip des Kollegialsystems einen absoluten Charakter? Das heisst: Kann es einen *Ausschliesslichkeitsanspruch* erheben, so, dass andere Organisationsprinzipien daneben nicht mehr Platz hätten oder doch als verfälschende und störende Einbrüche infolge organisatorischen

---

der Bundesrat zu schwach; das Departement müsse durch untere Verwaltungsinstanzen entlastet werden, damit der Bundesrat wieder die effektive Leitung des ganzen übernehmen und dem Organismus die ihm abhanden gekommene Einheit zurückgeben könne... ». In bezug auf die Organisation liessen sich zwei berechtigte Forderungen erkennen, die sich scheinbar widersprächen: « 1) die Forderung, dass der Kopf des Verwaltungskörpers entlastet werde und dazu die Glieder selbständiger gemacht werden; 2) die Forderung, dass die Einheit, der Zusammenhang in der Verwaltung besser gewahrt bleibe als es bisher geschehen sei und dass die einzelne Verwaltungsabteilung in ihrer Machtvollkommenheit gegenüber Publikum und Untergebenen eingeschränkt werde. — Der Widerspruch ist mehr scheinbar als wirklich; die Entlastung des Bundesrates und der Departemente lässt sich erreichen, ohne dass die selbständiger gewordenen Verwaltungszweige den Zusammenhang und die Einheit der Ziele verlieren müssten ». Vgl. die heutige Formulierung der Problematik bei MARCEL BRIDEL, *a.a.O.*, S. 127 f., 142 ff.

[1] Das Direktorialsystem entwickelt idealtypisch zwei Unterarten: Nach der einen finden sich die Ressortschefs zu einem Verwaltungskabinett mit den Obliegenheiten der administrierenden Koordinationen, der Budgetaufstellung und fachlicher Beratung von Rechtssetzungsentwürfen zusammen (so: E. GUILLAUME, *Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung*, Baden-Baden 1966, S. 52 f.). Nach der anderen, wie sie in der Helvetik verwirklicht und später wieder von JAKOB DUBS, *Das öffentliche Recht der Eidgenossenschaft*, II, 1878, S. 68, empfohlen wurde, sind die Ressortschefs ohne institutionalisierte Zusammenschlüsse unverbunden nebeneinander gestellt.

[2] Um der Regierungsproblematik der Gegenwart Herr zu werden, empfiehlt man gewöhnlich vier Mittel: Erhöhung der Zahl der Bundesräte, vermehrte Delegation von Geschäften in die Tiefe der Verwaltung, Schaffung von Stäben und Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird indessen, auch bei weitreichenden Generalklauseln, für das Kollegium keine unmittelbare Entlastung bringen können; dafür ist der Umfang der bisherigen Verwaltungsrechtspflege, die das Kollegium tatsächlich beschäftigt, zu gering. Die Vergrösserung des Kollegiums auf neun oder elf Mitglieder löst keines der aufsässigen Probleme, weil die meisten Departemente immer noch Konglomerate mit einer überdehnten Aufgabenfülle des Departementsvorstehers bilden und weil die Kollegiumsarbeit erschwert würde.

Unvermögens zu betrachten wären? Dass dem so sei, nährt sich unter anderem aus dem Wortlaut der Bundesverfassung von 1848, wo Artikel 91 bestimmt hat: « Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Diese Einteilung hat aber einzig zum Zweck, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern; der jeweilige Entscheid geht vom Bundesrat als Behörde aus ». 1874 wurde diese Norm übernommen (Artikel 103) und bis 1914 durchgehalten, auch jetzt immer noch mit der Untermalung, dass der « eigentliche » Exekutivakt im Kollegium ruhe. Freilich war die Staatspraxis früh schon — wahrscheinlich bereits in den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts — inne geworden, dass das Kollegium die Fülle der erforderlichen Entscheidungen nicht zu bewältigen vermöchte[1]. Aber ungeachtet der kleinen und grossen Organisationsreformen[2], hielt sich in erstaunlichem Umfang der Ausschliesslichkeitsanspruch in politischen Leitvorstellungen aufrecht, die sichtbar in staatlichen Krisenlagen und mehr unbewusst im politischen Alltag normative Kraft zu entfalten vermögen.

Die vermeintlich exklusive Natur hat dazu geführt, dass strukturelle und funktionelle *Probleme,* mit denen das Kollegialsystem in der Wirklichkeit ringt, z.B. die Erhaltung des Entscheidungszentrums im Kollegium oder die Sicherstellung von Initiative und Kontrolle oder die tragfähige Verantwortlichkeitsordnung, leicht *verdeckt* und beschwiegen bleiben, mit der tückischen Eigenart, dass sie sich in Konfliktslagen plötzlich lautstark melden und dann Überraschung und Ratlosigkeit auslösen; auf derartige Probleme wird im folgenden hinzuweisen sein. Zunächst aber ist daran zu erinnern, dass sich Organisationsprinzipien schon wesensgemäss keine Ausschliesslichkeit zulegen dürften.

Sie sind *idealtypische Kreationen,* zustandegekommen vorab durch Abstraktionen aus positivrechtlichen Ordnungen, durch empirische Ermittlungen in Anschauung der Praxis und durch wertbezogene gedankliche Schöpfungen. Sie sind leitende Gehalte für den Verfassungsgeber, für den Verfassungsinterpreten, für die Staatspraxis überhaupt, aber ohne jene begriffliche und strukturelle Prägnanz, die etwa das ausgeformte positivrechtliche Institut aufweist. Sie sind offene Gebilde, zugänglich den sich wandelnden Anschauungen, Bedürfnissen und realen Möglichkeiten, ohne aber mit dem Beschrieb der tatsächlichen Situation zusammenzufallen; sie behalten jedenfalls eine normative Komponente. Dabei müssen sie der *spezifischen Polarität staatlicher Organisation* Rechnung tragen.

---

[1] Vgl. namentlich die für die Politologie und Staatsrechtswissenschaft sehr bedeutsamen Botschaften des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 9. Juli 1873 (*BBl.*, 1873, III, Nr. 34), vom 14. Mai 1878 (*BBl.*, 1878, II, S. 944 ff.), vom 5. April 1887 (*BBl.*, 1887,II, S. 136 ff.), vom 4. Juni 1894 (*BBl.*, 1894, II, S. 766 ff.), vom 13. März 1913 (*BBl.*, 1913, II, S. 1 ff.).

[2] Vgl. JOH. DÜRSTELER, *Die Organisation der Exekutive in der Schweiz seit 1798,* Zürcher Diss. 1912; HANS-JÜRG VOLLENWEIDER, *Die Organisation des Bundesrates nach Art. 103 der Schweizerischen Bundesverfassung (Das « Kollegialsystem des Bundesrates »),* Zürcher Diss. 1954.

3. Staatliche Organisation richtet sich nämlich — wie etwa die Organisation des Unternehmens — einerseits am Werte der rationalen und funktionalen *Leistungsfähigkeit* aus. Es geht darum, gegebene Aufgaben mit minimalem Aufwand und in rationellen Arbeitsgängen erfolgreich zu erfüllen. Aufgabe und Funktion werden dem Organ zugeschlagen, das nach Struktur und Verfahrensmöglichkeiten am geeignetsten erscheint, die organisatorische efficiency optimal sicherzustellen. Andrerseits muss staatliche Organisation die Anerkennung im Volk erlangen können, das heisst eine unmittelbare Legitimität für die Organe und ihre Funktionen erschaffen, die mit der bloss legalen Einrichtung noch nicht gewährleistet ist. Für diese *legitimierende Akzeptation* können ganz andere Werte als die organisatorische Leistungsfähigkeit massgebend sein, z.B. die Wahlart, die Verfahrensweise, die Tradition, das « demokratische » Gepräge eines Organs schlechtweg[1].

Die efficiency kann vollends in den Hintergrund treten, wiewohl festzustellen ist, dass sich Wandlungen abzeichnen: Die Denkweise des heutigen Menschen und seine vor allem von der Grossunternehmung geprägten Organisationsvorstellungen schaffen eine erhöhte Bereitschaft, diejenigen Organisationsformen als richtig und damit qua rechtmässig zu akzeptieren, die den zeitgemässen Forderungen der Rationalität und Technizität am nächsten kommen. Die legitimierende *Akzeptation ist intentional zunehmend auf die Leistungsfähigkeit hin gerichtet.* Damit verliert auch der wenig sinnvolle Zustand allmählich an Boden, dass dem Staat zwar neue komplexe und grandiose Aufgaben übertragen werden in der selbstverständlichen, aber wirklichkeitsfremden Erwartung, er habe sie perfekt mit dem legitimierten Apparat in den herkömmlichen Verfahren und Formen abzuwandeln. Kampfflugzeuge, Atomenergiewerke, grossdimensionierte Spitäler, Grossverkehrsanlagen, Raumplanung und -nutzung sind Obliegenheiten, denen die tradierten Gesetzgebungs- und Verwaltungsfunktionen allein nicht mehr gewachsen sind.

Organisationsprinzipien, die in ihrer Normativität richtigerweise die *Annäherung an die Realisierbarkeit* suchen, werden entweder diese Polarität von Leistungsfähigkeit und Legitimität in sich aufnehmen und Züge des Kompromisses zwischen extrem formulierten Typen annehmen, wie etwa das der heutigen « direkten Demokratie » in der Schweiz, das nicht mehr die « reine » oder « identiäre » Demokratie darstellt[2]. Oder sie geben den Ausschliesslichkeitsanspruch, zu dem sie primär tendieren mögen, auf, weil offenbar wird, dass namentlich « reine » Idealtypen sich in der erwähnten Polarität brechen.

---

[1] Diese doppelte, möglicherweise antinomische Fundierung hat wieder eindrücklich hervorgehoben: THOMAS ELLWEIN, *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966, S. 165 ff.

[2] Vgl. RICHARD BÄUMLIN, « Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung », in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)*, 85 (1966), S. 207 ff.

II. Die Idee der kollegialen Regierung

Eine Reihe Faktoren begründet den Kollegialgedanken, der in den Strom der Zeit gestellt ist. In gegenwärtiger Sicht mag folgendes im Vordergrund stehen:

a) Hervorstechend ist die *moderierende, machtbrechende Funktion* des Kollegiums. Die Mitglieder des Kollegiums halten sich gegenseitig im Zügel. Einherrschaft in irgendwelcher Ausformung, der die schweizerische Staats- und Rechtsauffassung ein tiefsitzendes Misstrauen entgegenbringt, wird unterbunden. Das Kollegialsystem ist Ausprägung einer « umfassenden Gewaltenteilung » im Sinne *Werner Kägis* oder der Intra-Organ-Kontrollen im Sinne von *Karl Loewenstein*[1]. Dass die einfachen, mehr auf persönlichen denn auf sachlich-institutionellen Wirkungsweisen angelegten Hemmungen versagen und in Machtkumulation umschlagen können, wenn die Kollegiumsmitglieder einig[2] sind und ihre Wirkungsmöglichkeiten gegenüber einem pluralistischen Sozialgefüge zu ballen verstehen, wird als unwahrscheinlich ausser acht gelassen oder halb-bewusst geduldet, dies durch die Motivierung, im geeinten Kollegium notfalls das Korrektiv gegen einen zu üppig gedeihenden, zersplitternden Pluralismus zu finden.

b) Das Kollegialsystem kommt dem festgefügten *Proporzdenken* der schweizerischen Demokratie entgegen[3], die in der Gleichheit ein regulatives Prinzip erblickt und zugleich der realen pluralistischen Struktur der Gesellschaft im staatlichen Entscheid zum Ausdruck verhelfen will. Für den Staat, der in proportionaler Organisation und im sachlichen Kompromiss seine Integration entscheidend fördert, ist das Kollegialsystem der Regierung ein sicheres Ordnungsmittel. Es hält ihn vom Albdruck frei, dem nivellierenden Egalitätszug der Massengesellschaft das gegenläufige Hierarchieprinzip[4], etwa eine Präsidialdemokratie nach französischem Modell, offen entgegensetzen zu müssen. Im Mehrparteienstaat ist das Kollegialsystem wesens-

---

[1] WERNER KÄGI, « Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung », in *Festschrift für Hans Huber*, Bern 1961, S. 151 ff.; KARL LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre*, Tübingen 1959, S. 167 ff. Vgl. auch DIAN SCHEFOLD, *a.a.O.*, S. 316.

[2] Zur Möglichkeit des Distanzverlustes mit der Gefahr, die innere Freiheit zur Kritik einzubüssen und damit die Idee des Kollegiums preiszugeben: RICHARD BÄUMLIN, *a.a.O.*, S. 180 f.

[3] Vgl. die interessante, die schweizerischen Verhältnisse eindrücklich charakterisierende Studie des jungen deutschen Politologen GERHARD LEHMBRUCH, *Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen 1967.

[4] Die französische Politologie und Soziologie betonen stark die Unausweichlichkeit des hierarchischen Prinzips, das im modernen Staat zur Gleichheitsforderung ein erträgliches Verhältnis sucht. RAYMOND ARON, *Die industrielle Gesellschaft*, Frankfurt a.M. und Hamburg, S. 63 ff., glaubt, die demokratische Ordnung im Massenstaat sei notwendig heuchlerisch, indem sie Ungleichheiten vertuschen müsse, und sagt: « Eine gut funktionierende Demokratie hat das Mittel gefunden, im Volk den Eindruck zu erwecken, die Regierenden führten seinen Willen aus, dennoch aber den Regierenden die Möglichkeit zu geben, die Weisheit obwalten zu lassen » (S. 65).

gemäss auf die « *Koalitionsregierung* » hin geöffnet, worin sich die Proporzforderung und die dahinter liegende Anerkennung pluralistischer Staats- und Gesellschaftsstruktur aktuelle politische Geltung verschaffen[1]. Der Proporzfaktor drängt auf ein so grosses Kollegium, dass darin die Gruppen in ihrem relativen Gewicht voll zum Tragen kommen, während die moderierende Motivierung das Kollegium klein hält, um die Machtbrechung nicht in die Hand von innerkollegialen Fraktionen legen zu müssen. Im kollegialen Balancespiel von Homogenität und Heterogenität, das im pluralistischen Staat auch auf der Regierungsebene fortwährend auszutragen ist[2], soll keinem Moment auf die Dauer ein Übergewicht zufallen. Das Kollegialsystem hat innige Zusammenhänge mit der gesamten schweizerischen Regierungsform (government) überhaupt, und die politischen Macht- und Entscheidungsprozesse sind durchgängig auf dieses System hin ausgerichtet.

c) Das Kollegialsystem sucht die Sammlung von *Einsicht, Wissen und Können.* Drei wissen mehr als einer; im Fünferkollegium sitzen grössere Erfahrung und ausgewogener Haltung als bei einer Person, selbst wenn diese von besten Beratern umgeben wäre. Das Kollegium ist geradezu eine Einrichtung, um einer Beratung der Regierung durch freie oder institutionalisierte Stäbe mit ihrem natürlichen Risiko, zu grauen Eminenzen zu werden, möglichst zu entgehen. Es verteidigt so auf diese Weise das demokratische Öffentlichkeitsprinzip gegen das vermeintliche Geheimkabinett, gegen die die herkömmlichen Organisationsstrukturen unterwandernden informellen Gebilde und gegen den Abfall in autoritäre Entscheidungsmechanismen. Das Quantitative kann man freilich nicht beliebig fortsetzen. Irgendwo werden ob der Vielheit der Meinungsmöglichkeiten die Schwerfälligkeit der Arbeitsweise und der Zwang zur ausserverfahrensrechtlichen Vorformung des Entscheids unvermeidlich, wodurch die Qualitätserwartung fortfallen und die systemwidrige Gruppenbildung im Kollegium zur Notwendigkeit werden kann. Die Idee des Kollegiums fängt im übrigen die Tatsache der « vorläufigen Unfähigkeit des Durchschnittsmenschen » *(Karl Jaspers)* zur Erfüllung seiner Aufgabe mildernd auf, bildet eine Dämpfung gegen das

---

[1] Die Schweiz hat keine Koalitionsregierung in dem Sinne, wie parlamentarische Regierungsformen sie aufweisen können oder wie speziell Österreich sie gekannt hat (vgl. René Marcic, *Die Koalitionsdemokratie, Das österreichische Modell im Lichte der Wiener rechtstheoretischen Schule,* Karlsruhe 1966). Darauf weist nachdrücklich Richard Bäumlin, *a.a.O.,* S. 181 ff., hin. Die Schweiz hat vielmehr eine « Allparteienregierung » (Vulpius), eine kooperierende durchgehende Proporzregierung, der wesensgemäss keine feste, vor allem auf einer Parteiorganisation aufruhende Opposition entgegenstehen kann. (Zur « Opposition » vgl. Hans Huber, « Die schweizerische Demokratie », in *Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft,* Berlin 1963, S. 106.) Die Machtkontrolle muss in der « Konkordanzdemokratie » (*NZZ,* 9. Mai 1967, III) andere, spezifische Wege suchen, die z.B. Parlament, Fraktion und Parteien in ganz andere Positionen gegenüber der Regierung versetzen als im Staat mit parlamentarischer Regierungsform.

[2] Zur Problematik: Ernst Fraenkel, « Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie », in *Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages,* München und Berlin 1964, S. B 5 ff.

« einzelmenschliche Versagen » und gibt der Erwartung Raum, dass im Suchen nach Annäherungen zum Richtigen die kommunikative Läuterung im staatlichen Alltag gelinge. In einer etwas anderen Sicht erschliesst sich das System der « politischen Toleranz » in dem weiten Sinne, wie *Richard Reich* ihn bestimmt hat[1].

d) Die *Koordination*, dieses vordringlichste Anliegen des zeitgenössischen Verwaltungsstaats[2], findet im Kollegialsystem den harmonisierenden Platz. Im Kollegium soll es möglich sein, ohne verfahrensmässige Komplikationen und ohne die Bildung von Sonderorganen die Koordinationsbedürfnisse zu entdecken, die informativen und bewertenden Elemente zusammenzutragen und den synthetischen Entscheid zu treffen. Versteht man unter Koordination namentlich die ordnende Zusammenfügung heterogener Faktoren zu effektiven Leistungseinheiten in planenden, dirigierenden oder vollziehenden Akten, so ist nicht nur die Regierungs*funktion* an sich schon wesentlich Koordination auf den mannigfachen Ebenen staatlicher Betätigung, sondern auch das Regierungs*organ* ist auf die Koordination hin strukturiert: Es tendiert aus dieser Aufgabe heraus zum Kollegium.

e) Das Kollegium in der durch Einzelwahlen und Amtsdauer stabilisierten Gestalt steht im Dienst *staatlicher Dauerhaftigkeit und Kontinuität*. Die wachsende Einsicht in das Prozesshafte des staatlichen Seins und in die Dynamik der staatlichen Funktionen sucht heute besorgt nach Stellen, die tragfähige Brücken bilden und Übergänge ohne Einstürze sicherstellen; die « kreisende Bewegung aus Stabilität im Durchbruch zu neuer Stabilität » *(Karl Jaspers)* vermag hier Träger zu finden. Zur « Herstellung überpersonaler Kontinuität », die die Demokratie anstrebt[3], ist das kollegial organisierte Regierungsorgan hervorragend geeignet: Es bringt zwar je kleine Führungsgruppen in das politische Entscheidungsfeld, entsagt aber gleichwohl einer an bestimmte Personen gebundenen Ordnungsstruktur[4]. Der Hang zum Autoritären wird abgelenkt.

2. Im Kollegialsystem breitet sich in verschiedenartiger Brechung das Licht der immer wieder zu schaffenden « *Einheit* » aus. Die bewegte und dauernde Ausgleichung homogener und heterogener Faktoren, von der die Demokratie lebt und die sich auf gesellschaftlichen, gesamtstaatlichen und interdepartementalen Ebenen einstellt, ist im Kollegialsystem wesensgemäss angelegt. Die staatliche Regierungsfunktion mit ihrer Integrations- und

---

[1] RICHARD REICH, *Politische Toleranz*, Bern 1965.

[2] Zur Koordinationsaufgabe der Staatsleitung: ULRICH SCHEUNER, « Politische Koordination in der Demokratie », in *Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für Gerhard Leibholz*, Tübingen 1966, II, S. 899 ff.

[3] KONRAD HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Karlsruhe 1967, S. 55, 68, 76.

[4] Vgl. ERWIN AKERET, *Regierung und Regierungsform der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürcher Diss. 1941, S. 82 ff.

Repräsentationsaufgabe ist in dem kleinen, konzentrierten und handlungsfähigen Zusammenschluss sachkompetenter Persönlichkeiten geborgen, und der Gesamtentscheid fusst auf dem standfesten Untergrund einer relativ geschlossenen Handlungspotenz. Der leitende staatliche Entscheid wird in die Helle rationaler Deliberation gebracht und damit überhaupt als Akt der Rationalität gesetzt. Ausdruck kollegialer Funktion ist der *Kompromiss*, getragen von einem möglichst einstimmigen Kollektiv[1]. Die Verlegung der politischen Verantwortlichkeit in das Kollegium schafft eine weitgehend sanktionsfreie Kollektivhaftung, die dem einzelnen Regierungsmitglied Entfaltungsraum und initiierende Kraft belässt. Die potentielle Abschirmung gegen alltägliche Fluktuationen der öffentlichen Meinung und umgekehrt die Möglichkeit vielseitiger Einwirkung auf die Sozialgruppen bringt dem Kollegium die Möglichkeit, die aufgegebene Lenkungsaufgabe im Staat mit Erfolg wahrzunehmen.

Die Idee des Kollegialsystems hat *keineswegs abgedankt*. Sie ist im Gegenteil hoffnungsvolle Chance, die heutige Komplexität gouvernementaler Lenkungsobliegenheiten in demokratischer und rechtsstaatlicher Legitimierung zu bewältigen. Sie ist durchaus realitätsnah und zeitgemäss. Ihre Verwirklichung ist freilich abhängig von Voraussetzungen, die heute schwer erfüllbar zu sein scheinen. Darin liegt die *beunruhigende Problematik* des Kollegialsystems, das sich als Organisationsprinzip nicht halten lässt, wenn die politische Realität sich ihm beharrlich verschliesst. Das Kollegialsystem kämpft dagegen, zu einer fiktiven Konstruktion abzusinken und vor eine zerstörerische Alternative gesetzt zu werden: Entweder würde die Regierungsfunktion und die Leitung der Administration in so viele Regierungsprovinzen aufgespalten, als gewichtige und handlungsfähige Departemente vorhanden sind, womit aber nicht nur der Einheits- und Lenkungsgedanken preisgegeben wären[2], sondern auch die auf das behördliche Komplementärmoment eingespielte schweizerische Demokratie wesentlich modifiziert würde[3]. Oder es würde das auseinanderstrebende Gebilde angesichts des drohenden Verlustes der Regierungsfunktion unter einem Präsidialdepartement gesammelt,

---

[1] Insofern und als Tendenz begriffen ist die Feststellung von KARL LOEWENSTEIN, *a.a.O.*, S. 172, richtig: « Infolgedessen gelangt der Bundesrat zu seinen Beschlüssen nur durch Einstimmigkeit ». Zur Zugehörigkeit des Kompromisses zur Demokratie: W.A. JÖHR, *Der Kompromiss als Problem der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Staatsethik*, Tübingen 1958; RICHARD BÄUMLIN, *a.a.O.*, S. 222 f.; RENÉ MARCIC, *a.a.O.*, S. 8 ff.; GERHARD LEHMBRUCH, *a.a.O.*, S. 39 ff.

[2] Einlässlicher: KURT EICHENBERGER, « Staatsreformen und Regierungsbild », in *Basler Juristische Mitteilungen*, 1965, S. 161 ff., insbesondere S. 178 f.

[3] Die gouvernementale Lenkungsbedürftigkeit ist vielschichtig: Sie entfaltet sich innerhalb der behördlichen Organisation, dann aber auch, trotz der immer wieder hervorgehobenen « Neutralität » der Behörden im Kampffeld der Volksentscheidungen, gegenüber dem Volk, das sich in der Gegenwart mit der Frage des Ausmasses an institutionalisierter Demokratie auseinandersetzt (vgl. DIETRICH SCHINDLER jun., « Ausbau oder Abbau der Demokratie? », in *Beiträge zur Staatsreform, Jahrbuch der NHG*, 38, 1967, S. 110 ff.; HANS HUBER, *a.a.O.*, S. 108 ff.).

die schweizerische Regierung also einem gemilderten Präsidialsystem zugeführt, wie es etwa *J. Schollenberger* vehement noch 1910 verfochten hat[1], damit aber seine gewachsene Staatsstruktur doch grundlegend wandeln.

III. Organisatorisch-funktionelle Probleme des realen Kollegialsystems

1. Sonderheiten der Entscheidungsvorgänge

Die verbreitete Vorstellung von der Kollegialarbeit geht erstens von einer a priori irrealen Harmonieforderung und zweitens von der übertriebenen Erwartung einer Horizontalordnung aus, als ob sich Gleichwertigkeit, Gleichgewichtigkeit und Anteilsgleichheit aller Mitglieder erfüllten. Es wird bewusst oder unbewusst am Bild des Richterkollegiums angeknüpft, wo in einer Art wissenschaftlichen Gesprächs, verpflichtet auf Wahrhaftigkeit und Rechtsrichtigkeit, allein die « Sache » zählt. Doch im Regierungskollegium walten andere Gesetzlichkeiten, die es weit mehr in die Nähe kollegialer Unternehmungsleitungen in der Wirtschaft stellen, diese allerdings in der Komplexität der Aufgabe und der Struktur übertreffend.

a) Das Kollegium ist von vorneherein ein hereditärer *Konfliktsherd.* Es steigert die Handlungsvarianten, macht mehr Gegebenheiten sichtbar, schafft diese eventuell auch erst, verbreitert die Bewertungsbasen und die Einsichten in Konsequenzen der Entscheidung. Es bedeutet Bereicherung, aber auch Erschwerung. Die sachlichen und persönlichen Kontaktflächen werden vergrössert, und dazu gesellt sich die Einnahme vorgegebener Standorte parteipolitischer oder anderer Art, die wenig wandelbar sind. Zusammen mit den unwägbaren persönlichen Momenten schaffen derartige Standorte verfestigte Fronten, so dass vorwiegend nur die Sachfragen die Mobilität zur freien Gestaltung behalten. Die notwendige demokratische Disposition zum Kompromiss ist dadurch der Gefahr ausgesetzt, im ausgehandelten Kalkül zulasten der Sachrichtigkeit zu enden.

b) Im konkreten *Willensbildungsprozess* bestätigt sich die Erfahrung der Betriebswirtschaft, wie *Erwin Rühli*[2] sie festgehalten hat: Das Kollegium kommt entweder durch Mehrheitsbeschluss oder durch Kompromiss zum Entscheid, oder es umgeht das entscheidungsbedürftige Problem (*Problem*umgehung durch Verzicht auf den verantwortungsbedürftigen Kollektiventscheid, worin auch eine *Konfliktsumgehung* liegt). Keiner dieser Wege ist in abstracto schlechterdings richtig oder unrichtig, aber ob in concreto der zureichende eingeschlagen wird, z.B. ob und wie lange die Austragung

---

[1] J. SCHOLLENBERGER, *Die Schweizerische Eidgenossenschaft,* Berlin 1910, S. 128.

[2] ERWIN RÜHLI, « Die Besonderheiten der Führungsentscheidungen bei kollegialer Unternehmensleitung und der Stand ihrer wissenschaftlichen Forschung », in *Die Unternehmung,* 21 (1967), S. 17 ff.

fälliger Konflikte richtigerweise aufgeschoben wird, ist eine permanente Kollegiumsfrage.

c) Selbst das kleine Kollegium bewegt sich nicht von selbst, und zwar auch dann nicht, wenn es in der Kompetenz- und Geschäftsordnung ohne weiteres Auftrag und Ermächtigung vorfindet. Es ist vielmehr angewiesen auf Anregung, Antrieb und Richtungsweisung, die in der schweizerischen Horizontalregelung nicht dem Bundespräsidenten, wohl aber in einigen Landsgemeindekantonen dem Landammann zufallen könnten. Haben nicht einige Mitglieder das geschärfte «*Kollegiumsbewusstsein* », stellt sich in der Wirklichkeit immer wieder der Zustand ein, dass die « Kollektive als solche gar nicht entscheiden, sondern stillschweigend Einflussphären für einzelne Mitglieder anerkennen, innerhalb welcher diese de facto allein zuständig sind » *(Erwin Rühli)*; so wird das Kollegium da, wo Recht oder politische Opportunität es fordern, als vorwiegend formelle Genehmigungsinstanz passiert. Hier droht dem Kollegium die Abschwächung zur *Formal- und Kollisionskonferenz,* indem entweder Übereinstimmungen festgestellt oder akute Konflikte geschlichtet werden. Das *ist* eine bedeutsame Funktion; gleichwohl entrückt sie das Kollegium dem Zentrum gouvernementaler Entscheidungen.

d) Entgegen Weissagungen mehren sich die Anzeichen dafür, dass die Stillegung des Kollegiums in der Allparteienregierung (durchgehenden Proporzregierung) offenbar schwerer und seltener ist als in der einfachen Mehrheitsregierung, indem durch den primären Antagonismus und wegen der solidarischen politischen Verantwortlichkeit des Kollegiums ein faktisches Hüteramt aktualisiert wird, das über die Vorlage und die materielle Behandlung nicht gerade dicht und konsequent, aber immerhin mit einer gewissen Aufmerksamkeit zu wachen scheint. Weil in der Logik des politischen Kollegialsystems die Erwartung der grundsätzlichen Einstimmigkeit sich erhält, liegen Ansätze zu einer — neuartigen — *Geschlossenheit des Kollegiums* vor. Dieses ist zwar nach der parteipolitischen Herkunft seiner Mitglieder heterogen, könnte sich jedoch zu einer sekundären Homogenisierung gedrängt sehen, was ihm einerseits wegen des schwerwiegenden Regierungsauftrags und andrerseits wegen der Dürftigkeit *partei*politischer Determinationen im versachlichten Industriestaat nicht sonderlich schwerfallen muss. Damit sind ihm auch Gelegenheiten zu einer — gegenüber früheren Zuständen[1] wiederum neuartigen — *Überparteilichkeit* gewährt. Immerhin wird man festhalten müssen, dass die Rollen im Zusammenspiel der durchgehenden Proporzregierung mit Parlament, Fraktionen, Parteien und Interessenorganisationen heute noch nicht endgültig verteilt sind. Die Forderungen nach Regierungsprogramm und Ausbau der parlamentarischen Kontrollen über den Bundesrat weisen jedenfalls darauf hin, dass die Geschlossenheit des Kollegiums immer wieder gesucht und vorausgesetzt wird.

---

[1] Vgl. ERWIN AKERET, *a.a.O.*, S. 109 ff.

2. *Der Kampf um Zeit*

Die erhebliche Zunahme der Geschäfte sowohl in den Departementen als auch im Kollegium hat die Regierungsmitglieder unverhältnismässig stärker im Departement als im Kollegium engagiert. Trotzdem richtet sich der an sich berechtigte Ruf nach Entlastungen der Bundesräte vorwiegend auf die *Kollegiumsarbeit,* und die Forderung wird häufig dahin vereinfacht, dass die Sitzungen des Kollegiums zu kürzen seien. In der Tat muss sich das Kollegium kompetenzgemäss mit Entscheidungen zumindest formell abgeben, die ohne Schaden für die Sache und die Legitimierung in der Tiefe der Administration gefällt werden könnten. Die Verschiebung nach unten zu verwehren, wäre ein *Missbrauch des Kollegiums und seiner Idee.* Allein, der Kern liegt nicht hier, zumal diese Formalgeschäfte von kurzer Dauer sind, sondern darin, dass für die verbleibenden kollegialen Obliegenheiten nicht ausreichend Zeit zur Verfügung steht. Das will nicht besagen, dem Kollegium zuzumuten, sich über Angelegenheiten zu unterhalten, die spruchreif sind und über die Einigkeit besteht. Departementale und interdepartementale Vorbereitung, Konzentration und speditiver Geschäftsgang sind unerlässliche Requisite kollegialer Arbeit, und das verallgemeinernde Urteil ist erlaubt, dass sich die schweizerischen Regierungen darin wenig vorzuwerfen haben. Die Schwierigkeit bricht mit den grossen, langwierigen und komplexen Geschäften auf, die nicht nur gerade die Zeit *im* Kollegium fordern, sondern weit mehr noch für die Vorbereitung und die abwägende Überlegung durch jedes einzelne Regierungsmitglied. In dieser letzten Erscheinung steckt der grosse Aufwand, der fast nicht erbracht werden kann.

Das Kollegium kostet Zeit. In der Bedrängnis der gehetzten Gegenwart wird sie ihm nicht gern gegeben. Die *Departementalaufgabe absorbiert* den Vorsteher. Hier liegt sein politisches und sachliches Schwergewicht; für dieses Tun wird er im Parlament, in der Öffentlichkeit und in seiner Partei behaftet, und seine Geltung ist an den Erfolg der Departementalgeschäfte gekettet. Selbst die Kollegiumstätigkeit geht ihn überwiegend als Departementschef an: Er muss nicht nur seine Ziele und Vorschläge im Bundesrat verfechten, sondern er trägt geradezu eine individuelle Last für die Tätigkeit und oft auch die Schlussnahmen des Kollegiums; denn es liegt an ihm, dem Kollegium Geschäfte zu unterbreiten, Initiative zu entfalten, Lösungen aufzuzeigen, Zustimmungen zu erlangen; das Kollegium ist häufig so aktiv und so leistungsfähig, als die einzelnen Departementsvorsteher für die Vertretung ihres Sachbereichs es sind.

Wenn präparative Obliegenheiten und Entscheidungen vom Kollegium weg in die Tiefe der Administration verlegt werden, so ist die Übung bedenklich, mit der Delegation beim Departementschef halt zu machen. Mit dieser *verkürzten Übertragung* kommt man im Entlastungs- und Verteilungsproblem nicht vom Fleck, weil der einelne Bundesrat doch voll beansprucht bleibt. Freilich vermögen rationelle *Arbeitstechniken* viel auszurichten. Es kommt für die Praktikabilität des Kollegialsystems entscheidend darauf an,

wie die Departementsvorsteher im Ressort und für das Kollegium arbeiten, wie sie Geschäfte verteilen, wie sie Stäbe und Gehilfen einsetzen, leiten und nutzen, ob sie Schwergewichte bilden und Vernachlässigungen wagen. Indessen gibt es auch eine Zurückhaltung gegenüber höchstpersönlichen Eigenheiten, die sich im Stil des Arbeitens und Führens ausdrückt. Den Ausgleich zu persönlichen Gegebenheiten vermöchten teils eine erhöhte Mobilität der Institutionen, teils der selbsttätige Ersatz durch informelle Organisationspotenzen herzustellen.

3. Die Erlangung von Übersicht und Koordinationsfähigkeit

Um die in der Idee des Kollegialsystems eingeschlossenen Postulate zu verwirklichen, müsste das Kollegium die Stätte sein, in der die *Übersicht* über das Geschehen in Staat und Gesellschaft ständig gegenwärtig wäre, der *Informationsstrom* beidseits ungehemmt flösse und die *Kommunikation* mit der Öffentlichkeit zu den vordersten Aufgaben gehörte. In der Realität kommen derartige Forderungen nur punktuell und ohne Systematik zustande. Insbesondere leidet in der Schweiz — wie dies auch für das Ausland festgestellt worden ist[1] — vielfach die informative Einsicht in die Problemlagen und Entscheidungsgrundlagen. Die reichen Interdependenzen im sozialordnenden Verwaltungsstaat werden im Kollegium nicht zwingend sichtbar gemacht, was unter anderem zur Folge hat, dass die Initiativen für die Aktionen der Exekutivgewalt weniger von oben nach unten als umgekehrt verlaufen. Dies bedeutet, dass nicht das zur Synopsis und Synthese geeignete Organ initiiert und, seinem geweiteten Horizont entsprechend, Ziele setzt, sondern das sachbefasste und « interessierte », in seinem Blick notwendigerweise eingeengte Gebilde. Kommunikative Läuterungen und Koordinationen können unterbleiben oder mangels präsenten Fachwissens nicht befriedigt werden.

Der *Verkehr mit der Öffentlichkeit* ist dem Kollegium in weitem Mass durch die Departemente abgenommen, damit aber den je speziellen Departementalsichtungen und -anliegen überlassen. So entgleitet die gouvernementale Lenkungsobliegenheit namentlich in komplexen Geschäften dem Kollegium, wird von den Departementen aufgefangen, jedoch in ihre Perspektive transformiert. Wenn für die Regierungsmitglieder heute wohl die Behelligungen und das Misstrauen, die ihnen aus der Öffentlichkeit periodisch entgegenschlagen, die drückendste Last ihres Amtes bedeuten, so lassen sich die Störungen teilweise darauf zurückführen, dass die Kommunikation zur exponierten Spitze, die gemäss der staatsrechtlichen Ordnung das Kollegium und nicht sieben einzelne Nadeln sein kann, unsicher ist. Freilich wird damit die beliebte Leitvorstellung in Frage gezogen, die im Bundesrat in erster Linie den qualifizierten Ressortchef sieht und ihn auf Verwaltungsaufgaben verpflichtet, während die anspruchsvolle « Öffentlichkeitsarbeit »

---

[1] Vgl. WILHELM HENNIS, *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, Tübingen 1964, S. 14 ff.

als entbehrlicher und lästiger Zusatz gilt[1]. Von vielen Seiten wird allerdings gerufen, der Bundesrat und die Bundesräte sollen regieren und nicht verwalten. Doch bleibt meistens verschleiert, worin die realen Differenzen zwischen den beiden Funktionen bestehen und dass zureichendes Regieren die Nähe zur Verwaltung nötig hat[2]. Die Konzentration der Regierungsmitglieder auf die gouvernementale Leitungstätigkeit setzt voraus, dass der Alltag im Ressort von der « zweiten Ebene » bewältigt wird, dass zum Beispiel Generalsekretäre der Departemente etliche Aufgaben übernehmen, die heute dem Departementsvorsteher zufallen. Auf dieser Stufe werden sich auch viele Koordinationsbelange erfüllen lassen, was freilich dem Kollegium die Rolle des exklusiven Koordinators endgültig abnimmt.

4. Die Abhängigkeit von den Departementen

Wie sehr das Kollegium von der Initiative, der Bearbeitung und dem politischen Willen der Departemente abhängig ist, haben die bisherigen Ausführungen wiederholt gezeigt. Es bestätigt sich an weiteren Umständen. So hat das Kollegium keine Zeit- und Arbeitspläne, womit es die Vorbereitungen der Departemente zu seinen Handen lenkte, gibt aber auch nicht — oder nur gelegentlich — Richtlinien aus, an denen sich die Departementsarbeit orientieren müsste. Es verfügt über keine eigenen Planungsorgane und verzichtet auf die systematische Erteilung von Planungsaufträgen im Bereich der Regierungstätigkeit; verständlicherweise, denn Planungsziele zu definieren und Bearbeitungen auszugeben, bedingt eine aktive Präsenz. Diese hat heute das Kollegium nicht, sondern gerade nur wieder das Departement, woraus der interessante Regelfall entsteht, dass initiative Departemente sich vom Kollegium zur Planung beauftragen lassen und dieses für die formale Sanktion der Departementsplanung verwenden. Ähnlich wirkt sich aus, dass dem Kollegium eigene Kontrollorgane fehlen, so dass die Departemente nur partikulärer Aufsicht unterliegen und beispielsweise ständige Kommissionen des Parlaments mit Hilfe ihrer Sekretariate unmittelbarer und wirksamer in die Tiefe der Verwaltung zugreifen können als die Exekutivspitze selbst, die nur gerade über ein Mitglied eine Art von Selbstkontrolle handhabt.

Das Kollegium hat keine *unterstützenden Instrumente,* die ihm selbst gehören, die unter dem Gesichtswinkel des Gesamten informieren und Wertungen vorbereiten, die ferner Koordinationsnotwendigkeiten aufweisen und

---

[1] Zu einem Ausschnitt derartiger Bestätigung (unter der wenig gewinnenden Bezeichnung « Öffentlichkeitsarbeit »): WALTER LEISNER, *Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat,* Berlin 1966, insbesondere S. 67 ff.

[2] Diese von der Rechtswissenschaft immer wieder hervorgehobene Verbindung — manchmal verdeckt durch die dogmatisierte Vorstellung, dass ohnehin alles « Verwaltung » sei, was nicht in Rechtssetzung und Rechtsprechung aufgehe — wird auch in verschiedenen Richtungen der Politologie grundsätzlich bejaht. Bezeichnend E. GUILLAUME, *a.a.O.,* S. 43 ff.; WILHELM SACHER, *Die Eigenständigkeit der Politikwissenschaft als Staatsführungslehre (Politikologie),* Linz 1965, S. 38 ff.

schliesslich Planung sowie Kontrollen wahrzunehmen vermöchten. Staatsrechtlich, organisationstechnisch und politisch weisen derartige Forderungen auf die *Bundeskanzlei,* die ohne grosse Mühen zum Sitz der funktionellen Kollegiumshilfen ausgestaltet werden könnte. Heute indessen fallen beinahe alle Hilfsdienste materieller Natur den Departementen zu, die im Sinne der Organisationslehre insofern auch Stabsorgane für das Kollegium sind. Doch behauptet sich die alte Feststellung, dass ein vorwiegend als Linienorgan konstituiertes Organ — und das sind die Departemente mindestens seit 1914 — keine umfassende Stabsfunktion versehen kann und dass seine Beiträge notwendigerweise mediatisiert sind durch den politischen Willen, der im Organ obwaltet.

IV. Die Trias der Systeme in der Staatspraxis

1. Das Kollegialsystem erzeugt schon an seinen Ursprüngen Grundsituationen, die seiner *Effektivität Abbruch* tun. Es ficht sodann mit Behelligungen, die ihm aus den faktischen Gegebenheiten erwachsen. Doch wird damit seine praktische Tauglichkeit nicht ausgeschlossen. Den deformierenden Eigenheiten und Entwicklungen kann entgegengewirkt werden: Vieles liegt beim Entschluss der Amtswalter, einiges an institutionellen Vorkehren, Entscheidendes am gemeinen Willen, das Kollegialsystem aufrechtzuerhalten und von ihm eine vorausgesetzte Leistung zu fordern. Man wird freilich den Stand der Staatspraxis im Auge behalten müssen.

2. Es ist eine bedeutsame staatsrechtliche und damit auch eminent praktische Frage, wie weit das geltende Recht das Kollegialsystem « rein » entfaltet sehen und wie weit es dem Departementalsystem Raum gewähren will[1]. Und für die Zukunft erhebt sich die Frage, wie die Ordnung rechtlich getroffen werden soll. Die Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung ist unaufschiebbares Thema geworden. Allein, klammert man die positivrechtlichen Fragen einmal aus, ist festzuhalten, dass sich in organisatorisch-funktioneller Hinsicht drei Systeme in einer rationalen Zwangsläufigkeit kombinieren, was sowohl aus faktischen als auch aus normativen Zusammenhängen erwächst (und insofern lässt sich die rechtliche Frage doch nie gänzlich ausklammern): die Aufgaben dieses Staats und dieser seiner Organe, ihre gegebenen Strukturen, ihre möglichen Funktionen und die Fähigkeiten ihres Zusammenspiels schaffen eine *Kette von funktionalen Interdependenzen.*

Vereinfacht und zusammenfassend gesprochen, wird in einer ersten Stufe die Kollegiumstätigkeit abhängig von der ausgreifenden präparativen Arbeit in den Departementen. Dabei ist dem Umstand alle Beachtung zu

[1] Massgebend sind vor allem Art. 103 BV, das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, der Bundesratsbeschluss betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. November 1914.

schenken, dass die Vorverfahren im weiten Sinne dieses Wortes materiell bedeutender sein könnten als die die Endentscheidung einschliessenden Hauptverfahren, weswegen die Staatsrechtswissenschaft jenen Vorverfahren ihre volle Aufmerksamkeit zuzuwenden beginnt[1]. Indessen sind die Departemente nicht nur Träger von *präparativen Funktionen,* sondern kraft ausgedehnter Delegation auch von *eigenständigen Entscheidungen ;* eine Vielzahl der administrativen und gouvernementalen Staatsakte liegt bei ihnen. Nun ist dieser Begriff der Departemente allerdings doppelsinnig: Er meint einerseits nur die monokratische Departementsspitze, andrerseits die ganze in die Breite und Tiefe gestaffelte Organisationseinheit. Spricht man vom Departementalsystem, hat man in den meisten Fällen die erste Bedeutung vor Augen. Eine ähnliche Dependenz wie zwischen Kollegium und Departementalspitze wiederholt sich auf einer zweiten Stufe: Abteilungen und Sektionen der Departemente werden einesteils zu unentbehrlichen Mitgestaltern der Departementsakte in präparativen Tätigkeiten und andernteils zu eigenständigen Entscheidungsträgern. Ein *spezifisches* Direktorialsystem, das weder faktisch noch rechtlich die konsequente Ausformung der helvetischen Verfassung gefunden hat und das ohne das damalige ministerielle Spitzenorgan (heute eine Art des Staatssekretariats) ist[2], schliesst sich an das dem Kollegialsystem zugeordnete Departementalsystem an.

So realisiert sich in der Staatspraxis eine Trias von Systemen über eine doppelte Stufung, und man könnte sagen, es bestehe eine *kombinierte Dreiheit von Kollegial-, Departemental- und Direktorialsystem*[3]. Mit Fug liesse sich aber die Situation auch so deuten, dass im schweizerischen Kollegialsystem Komponenten sowohl des Departemental- als auch des Direktorialsystems eingefügt seien. So oder anders: Die Systeme oder Komponenten vertragen sich eine Strecke weit reibungslos, können dann in eine Phase wachsender Friktionen geraten und in offenen Widersprüchen enden. Im Blick auf die gegenwärtige Staatspraxis ist hervorzuheben, dass über das Gewicht jedes Systems oder jeder Komponente in ihren gegenseitigen Verhältnissen nichts ausgesagt ist ausser dem, dass die Beziehungen offen sind. Die Tendenz der Staatspraxis geht auf eine wachsende Kraft der Direktorialkomponente, während Rechts- und Organisationslehre sich bemühen, das Mittelglied der Departementalebene, die heute wohl das Schwergewicht bei sich hat, zu entlasten durch eine zeitgemässe Stärkung des Kollegialfaktors und durch eine unter Kontrolle gehaltene Ausbildung und klärende Durchformung des Direktorialfaktors.

---

[1] Gleicher Ansicht: René Marcic, *a.a.O.*, S. 21. Bahnbrechend und wegleitend Hans Huber, zum Beispiel in « Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren », in *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins,* 95 (1959), S. 249 ff.

[2] Art. 71 und 84 der helvetischen Staatsverfassung vom 12. April 1798.

[3] Die deutsche Lehre nimmt für das Bonner Grundgesetz ein Nebeneinander von Kanzler-, Kollegial- und Ressortprinzip an: vgl. Konrad Hesse, *a.a.O.*, S. 233 ff; Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein, *Das Bonner Grundgesetz,* II, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt a.M. 1966, insbesondere S. 1250 f.; Theodor Maunz/Günter Dürig, *Grundgesetz,* I, 2. Aufl., München und Berlin 1966, insbesondere N 1 zu Art. 65, sowie N 1 ff. zu Art. 62.